

***Stafeenheid bestuurs- en
Directieondersteuning***

Datum
november 2015

**Evaluatie participatienota
Samen denken, samen doen 2010**

Gemeente Goirle

1. Inleiding

Vijf jaar geleden zag de participatienota 'Samen denken, samen doen' het licht. Nu is het tijd om de participatienota te evalueren: er zijn veel nieuwe ontwikkelingen en veranderingen op dit gebied, ook heeft het bestuur nieuwe ambities geformuleerd voor participatie, die vragen om concrete(re) invulling. Die invulling is overigens een apart traject, deze notitie kan beschouwd worden als voorbereiding en/of input voor dat traject.

2. Kader en reikwijdte evaluatie

Deze notitie evalueert de participatienota uit 2010. De nota was bedoeld als instrument om participatie gestructureerder dan voorheen in te zetten en die inzet meer te borgen in beleidscyclus. Ook moest de nota de inzet stimuleren van verdergaande vormen van participatie dan we tot dan toe gewend waren. Kortom, deze evaluatie gaat dus over de participatienota als **instrument** voor een gemeenschappelijk (afwegings)kader voor participatie, en tevens als instrument om participatie te stimuleren en te borgen. Kernvraag daarbij is: werkt dit instrument? Zo ja, op welke wijze, zo nee, waarom niet en wat werkt wel, of wat is een noodzakelijke vervolgstap. Vanwege deze focus op de nota als 'instrument' gebruiken we regelmatig in deze notitie de ladder en/of checklist: de praktisch toepasbare samenvatting van de nota.

Ter herinnering: de participatienota 2010

De participatienota geeft een kader voor de mate van invloed van participanten op de gemeentelijke beleidscyclus (zowel individuele inwoners en/of organisaties). Die invloed is onderverdeeld in 7 tredes op de zogenaamde participatieladder, variërend van geen (autoritaire bestuursstijl) tot optimale invloed (faciliterende bestuursstijl). Daarnaast beoogt de nota zowel de borging als de evaluatie van participatie in het beleidsproces. De samenvatting van de nota bestaat uit een kaart met daarop de participatieladder en een bijbehorende checklist. De checklist helpt betrokkenen bij de (onderbouwing van hun) keuze voor een specifieke vorm van participatie.

3. Opzet evaluatie en leeswijzer

Startpunt voor evaluatie zijn de ambities en doelstellingen zoals die in de nota participatie staan en de in de nota verwoorde afspraken rondom implementatie en borging. (paragraaf 4). Kortom: wat wilden we met de nota bereiken, en wat hebben we afgesproken over de weg daarheen.

Vervolgens hebben we onderzocht wat er in de praktijk gebeurd is: of, en zo ja hoe is de nota is toegepast en hoe zijn de afspraken rondom implementatie en borging uitgevoerd (paragraaf 5). Dat wordt uitgewerkt via interviews met intern betrokkenen, aangevuld met desk research. Centrale vragen: kennen medewerkers de nota en/of ladder, hebben ze deze gebruikt, en op welke wijze? Wat heeft dat opgeleverd? Als de nota niet is gebruikt, waarom niet? Als aanvulling daarop besteden we aandacht aan de waardering van inwoners voor onze participatie-inspanningen, onder andere scores van inwoners, zoals die verwoord zijn in het tweejaarlijkse onderzoek 'waarstaatje gemeente' .

Tot slot vindt u de conclusies (paragraaf 6) en aanbevelingen (paragraaf 7). Hebben we de geformuleerde ambities en doelstellingen bereikt, heeft de nota daartoe bijgedragen en op welke manier? Wat betekent dat voor de toekomst van de nota; moet deze blijven bestaan, worden aangepast, of worden vervangen door een ander instrument.

4. Ambities en doelstellingen 2010

4.1 (afwegings)kader en stimulans

We wilden een gedeeld kader creëren om zo duidelijk te maken wat we onder participatie verstaan en wat de afwegingen zijn om een bepaalde vorm van participatie toe te passen in de beleidscyclus. Daarnaast wilden we ook stimuleren dat participatie vaker en ook in verder gaande vormen zou worden toegepast, met name om zo meer draagvlak te creëren voor onze beleidsinitiatieven.

De nota was het instrument om deze ambities en doelstellingen te concretiseren. De nota bood gemeenschappelijke duidelijke (afwegings)kaders voor de inzet van participatie, en gaf (via de ladder en checklist) een helder beeld van alle mogelijkheden, ook op 'hogere' tredes van de ladder.

4.2 Implementatie en borging

In de participatienota verwerkten we ook voorstellen voor de implementatie en de borging. We spraken af om bij relevante projecten en trajecten de inzet van participatie te omschrijven in de B&W-nota, op basis van, en onderbouwd met de checklist. Leidinggevendenden hadden daarin een voortrekkersrol (stimuleren en coachen medewerkers).

Ook spraken we af om jaarlijks de resultaten terug te koppelen aan de raad, en ook aan de inwoners via het burgerjaarverslag. Daarnaast zou er ook een publieksvriendelijke vertaling van de participatienota worden opgesteld.

Tot slot gaf de nota aan dat we onze inspanningen op dit gebied ook kunnen volgen via onze scores in het tweejaarlijkse onderzoek 'waarstaatjegemeente'.

5. Praktijk: de nota als (afwegings)kader, stimulans en implementatie/borging

5.1 (afwegings) kader en stimulans

We hebben 14 medewerkers gevraagd of ze bekend zijn met de nota en zo ja, hoe zij deze hebben gebruikt. De medewerkers zijn met name van de afdelingen ONT (7) en in mindere mate R&B (3) en MDV (2), deze groep is aangevuld met de afdelingshoofden van BDO en VVH. OND is wel ondervraagd maar deze afdeling heeft door de aard van haar werkzaamheden weinig te maken met participatie. Hieronder volgt een korte samenvatting van de resultaten:

Bekendheid: het merendeel kent de nota globaal, met name de praktische samenvatting, de ladder. Ofwel uit de tijd dat deze werd ingevoerd, ofwel via de leidinggevende, ofwel omdat ze in hun beleidsadvies de verplichte paragraaf 'participatie' moesten invullen.

Toepassing en effect: ongeveer een derde van de betrokkenen geeft aan de ladder wel eens gebruikt te hebben bij het opstellen van een beleidsadvies, als afwegingsinstrument om te bepalen welke mate van participatie mogelijk dan wel wenselijk is. Soms uit eigener beweging, soms op advies van de leidinggevende. Daarbij geven zij aan dat de nota niet 'leidend' of sturend werkte, of tot andere vormen van participatie heeft geleid, maar eerder heeft gediend als naslagwerk. Betrokkenen geven daarbij ook aan de ladder bijdraagt aan bewustwording: 'Het is een spiegel' of ook: 'het helpt je om na te denken over de inzet van participatie'. Ook geven ze aan dat ze de nota beschouwen als een gemeenschappelijk of gedeeld vertrekpunt voor de hele gemeente.

Niet toepassen en waarom niet: degenen die de nota niet gebruiken, geven aan dat zij de meerwaarde van toepassing voor henzelf niet zien: ze hebben zelf al een duidelijk beeld van of, en zo ja hoe zij participatie kunnen inzetten en doen dat ook waar mogelijk. Sommigen vinden de ladder te rigide (vast stramien, hokjes, onbegrijpelijk jargon), ze vertrouwen meer op hun eigen ervaring en kennis op dit gebied. Bij R&B geldt dat er een variant van de nota is ingebed in de eigen beleidsnota, waarbij met name 'beginspraak' wordt uitgewerkt en ook wordt toegepast. Tot slot benoemen sommigen in deze groep van 'niet gebruikers' wel het belang van een nota en ladder, als gedeeld kader voor de gehele organisatie, en voor nieuwe collega's.

5.2 Implementatie en borging

We hebben ook onderzocht wat er gebeurd is om de nota te implementeren en te borgen. Daaruit blijkt dat we de meeste activiteiten hebben uitgevoerd zoals afgesproken. Hieronder volgt een overzicht en toelichting:

Workshop, rol leidinggevenden: om te beginnen (niet afgesproken, maar wel uitgevoerd) organiseerden we een workshop over de nota voor betrokken beleidsmedewerkers, daarna zijn ladder en checklist op afdelingen verspreid via leidinggevenden. Die informeren hun (nieuwe) medewerkers, waarbij incidenteel een medewerker aangeeft niet op de hoogte te zijn.

B&W-voorstellen hebben standaard een verplichte invulparagraaf 'participatie'. Steeksproefgewijs is nagegaan hoe de paragraaf is ingevuld. Soms worden daar afwegingen geformuleerd, doorgaans wordt volstaan met een opsomming van uitgevoerde of uit te voeren participatie-acties: 'X en Y zijn (of worden) geconsulteerd, hebben advies uitgebracht, zijn (of worden) betrokken bij de verdere uitwerking'.

De jaarlijkse terugkoppeling aan de raad heeft tot nu toe niet plaatsgevonden.

Burgerjaarverslag/publieksvriendelijke vertaling nota: het burgerjaarverslag is jaarlijks verschenen (m.u.v. 2013) met daarin een overzicht van de belangrijkste participatietrajecten. Dit is overigens een verplichting die los staat van de participatienota. Er is een ook publieksvriendelijke variant gemaakt van de participatienota. Deze brochure is gepubliceerd (intranet/internet) maar is niet gestructureerd ingezet bij participatietrajecten. De meeste betrokkenen geven aan dat zij zelf participanten afdoende hebben geïnformeerd over hun rol in het proces.

Het onderzoek 'waarstaatjegemeente' meet (naast allerlei andere aspecten) de waardering van inwoners voor de mate waarin de gemeente hen betreft bij de tot standkoming en de uitvoering van beleid. Voor de totstandkoming is de score in 2012 ligt gestegen ten opzichte van 2010, en in 2014 weer iets gedaald, maar nog steeds hoger dan in 2010. Bij de uitvoering van beleid vertonen die scores over alle genoemde jaren een opgaande lijn. Overigens geldt ook voor dit onderzoek dat het standaard wordt uitgevoerd, dus niet specifiek is gekoppeld aan de borging van de nota.

6. Conclusies

6.1 Veel participatie, weinig nota

Participatie is een onlosmakelijk en zelfs vanzelfsprekend onderdeel van onze werkwijze geworden, dat geven geïnterviewden aan, en dat blijkt ook wel als we een blik werpen op de projecten en activiteiten waarin participatie is toegepast: van Back to Basics, het IDOP, het gemeentelijk verkeers- en vervoersplan, het antennebeleid, de kermislocatie, de vele herinrichtingsprojecten van buurten, de oprichting van de participatieraad, het Molenpark, de resultaatgerichte inkoop van ondersteuning, en onlangs nog de visie Zuidrand. Enkele opvallende aspecten lichten we hier nader toe:

- Participatie vindt doorgaans plaats in de beleidsvoorbereiding, waarbij de participanten meedenken, op ons initiatief, binnen de door ons vastgestelde inhoudelijke beleidskaders. Participanten zijn zowel individuele inwoners als groepen belanghebbenden.
- Er is een tendens om vaker (digitale) peilingen in te zetten om meer input van inwoners te krijgen op verschillende tijdstippen in de beleidscyclus (hondenpoep, kermislocatie, verkeerscirculatie centrum).
- Participatievarianten 'hoog' op de ladder - samenwerkende stijl of delegerende stijl - nemen weliswaar toe, denk aan de Zuidrand of het Molenpark, maar zijn nog steeds op de vingers van een hand te tellen. De rol van het bestuur als beslisser blijft daarbij dominant.

Op de eerste plaats kan worden gesteld dat de participatienota op inhoud aansloot bij de behoefte zoals die in 2010 aanwezig was. Zoals gezegd is de nota vaak ingezet als naslagwerk of afwegingsinstrument, en heeft als zodanig zeker haar waarde gehad.

Maar de inzet van participatie is geen direct gevolg van de instrumentele en structurele toepassing van de nota en/of ladder, zo blijkt uit de interviews en desk research. Daarmee kunnen we concluderen dat de nota eigenlijk een 'slapend' bestaan leidt: zij wordt niet structureel als instrument toegepast.

Een tweede conclusie is dat ze niet heeft geleid niet leidt tot meer of verdergaande vormen van participatie, volgens de ondervraagden.

Voor wat betreft implementatie en borging kunnen we stellen dat die activiteiten weliswaar grotendeels zijn uitgevoerd, maar dat de 'opbrengst' (onderzoeken, participatieparagrafen in B&W-adviezen, burgerjaarverslagen) niet in verband gebracht zijn met de participatienota als ingezet instrument. Ook blijkt dat de borging van de nota niet als specifieke taak is belegd.

6.2 Behoeftte aan bewustwording/kader en training/ontwikkeling

Betrokkenen spreken zich uit over de noodzaak van een gemeenschappelijk kader, om het belang van participatie te benadrukken en te zorgen voor een gemeenschappelijke, gedeelde visie daarop in de gemeente.

Wat daarvoor goede instrumenten zijn: daarover verschillen de meningen. Suggesties variëren van een (oude of nieuwe) nota, een eenvoudige versie van de ladder, een standaard link naar de participatieladder in het B&W-advies (vergelijkbaar met de toekomstvisie), tot meer en/of regelmatigere aandacht en sturing van leidinggevendenden.

Ook is er behoefte aan meer kennis en training: hoe kunnen we als gemeente inspelen op de huidige participatiemaatschappij? Of, meer praktisch: wat betekenen de ontwikkeling van digitale media voor de mogelijkheden van participatie. Moeten we kaders stellen voor burgerinitiatieven, of juist niet, enzovoorts.

7. Aanbevelingen

- Formuleer nieuwe uitgangspunten voor de huidige ambities op het gebied van participatie. Sluit daarbij aan op de behoeften van inwoners, bestuur en medewerkers: wat is er nodig om meer participatie mogelijk te maken.
- Zorg voor meer kennis en training om andere of nieuwe vormen van participatie, zoals bijvoorbeeld burgerinitiatieven, te stimuleren.
- Benoem bij nieuwe afspraken over participatie zo nodig wie er verantwoordelijk is voor wat.

De evaluatie van de participatienota kan worden aangemerkt als opmaat van de doorontwikkeling van de term "burgerinitiatief" of "burgerparticipatie-initiatief". In het bestuursakkoord is de ambitie hiertoe duidelijk

omschreven. Een nota hiertoe zal in 2016 worden opgesteld. De conclusies en aanbevelingen zullen als input worden meegenomen in deze nieuw op te stellen nota.