

Stafeenheid Bestuurs- en directieondersteuning

Datum
26-11-2010



Samen denken, samen doen

Participatienota

Samen denken, samen doen

Participatienota gemeente Goirle

Inhoud

Hoofdstuk 0	Voorwoord en leeswijzer	pag 2
Hoofdstuk 1	Denken	pag 3
1.1	Wat verstaan we onder participatie?	pag 3
1.2	Waarom participatie: doelstellingen	pag 5
1.3	Hoe: participatiepraktijk tot nu toe	pag 6
1.4	Participatie en politiek primaat	pag 7
1.5	Rollen bestuur	pag 7
1.6	Kosten gaan voor de baten?	pag 8
1.7	En de inwoner, organisatie, ondernemer?	pag 8
Hoofdstuk 2	Doen	pag 10
2.1	Checklist en participatieparagraaf	pag 10
Hoofdstuk 3	Borging	pag 12
Bijlagen		
1	Voorbeeld uitgewerkte participatieparagraaf	pag 13
2	Checklist en participatieladder (los bijgevoegd)	

0 Voorwoord en leeswijzer

Participatie: we denken er vaak over, we doen er behoorlijk veel aan, maar er is geen structureel kader waarbinnen het bestuur van de gemeente Goirle participatie vormgeeft. Dat leidt tot onduidelijkheid, bijvoorbeeld over doelstelling, rollen, afwegingen. Er is dus behoefte aan afspraken, een kader voor participatie. In eenvoudige taal: kán het, waarom willen we het, hoe gaan we het doen, wat zijn de rollen van bestuur, participanten en ambtelijke organisatie, hoe communiceren we daarover? De insteek van deze nota is dus concreet en praktisch: we willen u een handvat bieden voor kaderstelling en controle. Daarmee komen we tegemoet aan uw vraag en onze toezegging in het collegeprogramma 2010-2014¹:

In de op te stellen participatienota zullen de verschillende vormen van participatie gestalte krijgen. Aan de hand van daarin op te nemen criteria kan vóór de aanvang van ieder (majeur) project inzichtelijk worden gemaakt, hoe de keuze voor een bepaalde participatievorm wordt gemaakt. De mate waarin en de wijze waarop participanten inbreng kunnen hebben is vooraf helder voor iedereen en zij weten hoe de inbreng mee zal spelen in de besluitvorming. Raad en college hebben zo een gedeeld beeld en verwachting van participatie en de keuze voor de participatievorm.

Als inleiding op het thema participatie besteden we daarnaast ook aandacht aan uitgangspunten, onze visie en ambitie. We menen namelijk dat zo'n belangrijk onderwerp als participatie een visie verdient en een ambitie die we ook willen vastleggen. Voor inwoners maar zeker ook als 'spiegel' voor het bestuur.

Deze nota bestaat naast dit voorwoord uit drie delen. In de inleiding, 'Denken' plaatsen we participatie in een breder perspectief: wat is er al gebeurd (wat is de aanleiding, probleemstelling) wat is onze visie en ambitie (wat willen we bereiken) en hoeveel mag dat kosten. Met het tweede hoofdstuk 'Doen' maken we de overstap naar een concrete handleiding. Daarmee beantwoorden we de vraag hoe we participatie kunnen vormgeven, zowel bestuurlijk als organisatorisch. Hoofdstuk 3 geeft aan hoe we de toepassing van deze nota kunnen borgen. In de bijlage vindt u een voorbeeld van een participatieparagraaf, de checklist participatie in een schema samengevat, en de participatieladder.

Wij verwachten hiermee een goede start te maken met de verankering en verbreding van participatie en communicatie in onze gemeente. Maar we weten ook dat een participatieve bestuursstijl niet tot stand komt op papier, met schema's, handleidingen of ambities. Participatie is ook of vooral een kwestie van cultuur: durven we meer over te laten aan anderen? De eerste stap hebben we in ieder geval gezet met deze nota. Evaluatie, bijvoorbeeld door onderzoek als 'Waarstaatjegemeente.nl' zal duidelijk maken of we op de goede weg zijn, en welke andere stappen we in de toekomst kunnen zetten om participatie in onze gemeente de plek te geven die het verdient.

¹ Voor 'n vitale gemeente....ambitieuze en realistische, collegeprogramma 2010-2014 gemeente Goirle. Juni 2010, pag 2

1 Denken

Het is verleidelijk om ons in deze eerste participatienota te beperken tot een concrete handleiding. De behoefte aan zo 'n handig hulpmiddel is immers groot. Maar we vinden dat participatie meer verdient: we moeten ook durven leren uit onze ervaringen, ambities formuleren, en ingaan op recente ontwikkelingen om ons heen. Daarvoor zetten we in dit hoofdstuk een eerste stap. We beginnen daarbij met de contouren van participatie: wat verstaan we eronder (1.1). Veel aandacht besteden we daarbij aan de participatieladder: de mate van participatie, de daaraan verbonden bestuursstijl en rollen van participanten. Niet voor niets: de roep om duidelijkheid en kaderstelling² is voor een groot deel terug te voeren tot een eenduidige invulling van deze begrippen. Verder komen in dit hoofdstuk aan de orde: waarom kiezen voor participatie (1.2 doelstellingen) en onze ervaringen tot nu toe (1.3). Vervolgens kijken we naar het politieke primaat en de rollen van het bestuur (1.4 en 1.5). In het daaropvolgende hoofdstuk belichten we personele en financiële consequenties (1.6). We sluiten af met een bijdrage waarin de participanten centraal staan (1.7).

1.1 Wat verstaan we onder participatie?

Er bestaan vele verschillende definities en omschrijvingen van participatie. Om ervoor te zorgen dat bestuur en organisatie dezelfde taal spreken, stellen we voor om de definities van Partners⁺Pröpper te hanteren. We kennen die al uit hun onderzoek voor de Rekenkamercommissie³ Goirle in 2009. Zo sluiten we aan op dit (enigszins) vertrouwde begrippenkader, dat overigens breed gehanteerd wordt binnen 'gemeenteland'.

- **Definitie: participatie is het deelnemen van burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven aan beleidsprocessen gericht op de publieke zaak. Het kan daarbij gaan om de voorbereiding, bepaling, uitvoering en/of evaluatie van beleid.**⁴

In deze definitie is wettelijke inspraak één van de vormen van participatie, namelijk aan het eind van de beleidsvoorbereiding, vlak voor de definitieve besluitvorming. Overigens gaan we hier niet verder in op inspraak aangezien deze vorm van participatie via de wet vastligt. In de checklist vindt u inspraak terug als aandachtspunt.

Het woord 'participatie' komt overigens ook regelmatig voor binnen gemeenteland in de betekenis van 'deelnemen aan het maatschappelijk leven'.⁵ Voor alle duidelijkheid: we gebruiken in deze nota 'participatie' uitdrukkelijk niet in de betekenis van deelnemen aan de maatschappij, maar zoals hierboven duidelijk wordt, participatie in de betekenis van 'invloed uitoefenen op overheidsbeleid'.

De term 'interactief beleid' tenslotte is een verzamelterm voor vier meest vergaande vormen van participatie. Om begripsverwarring te voorkomen gebruiken we de term interactief beleid niet in deze nota, tenzij het gaat om citaten van derden.

- **Doelgroepen**

We gaan in deze nota uit van een brede opvatting van de participatie, waarbij vele doelgroepen betrokken kunnen zijn. Afhankelijk van het beleidsterrein en de beleidsfase kunnen we een keuze maken voor een of meer doelgroepen. Zo kunnen inwoners of wijkbewoners doelgroep zijn bij de (her)inrichting

² Behulpzaam porren waar het pijn doet. Notitie van raadsleden. Maart 2009

³ Een ingeburgerd WMO-beleid in de gemeente Goirle. Partners⁺ Pröpper. December 2009

⁴ Een ingeburgerd WMO-beleid in de gemeente Goirle, pag. 36.

⁵ Zoals bijvoorbeeld op de website www.participatieladder.nl.

van woonwijken. Professionals en belangenbehartigers kunnen een bijdrage leveren aan beleidsterreinen waarop hun expertise dan wel belang groot is. Zie bijvoorbeeld het traject 'Back to Basics'.

- **Beleid**

Pröpper noemt in zijn definitie 4 beleidsfasen: voorbereiding, bepaling, uitvoering en evaluatie van beleid. We voegen hieraan de beleidsfase 'Agendering' toe, in deze fase aan het begin van de beleidscyclus kunnen participatievormen zoals burgerinitiatieven een plek krijgen.

Waarom is de beleidsfase van belang? De keuze voor een beleidsfase is afhankelijk van het effect dat we willen bereiken. Zijn wij bijvoorbeeld op zoek naar een scherpere probleemstelling, of draagvlak voor komende beleidsveranderingen, dan is het logisch dat de participatie-inzet zich richt op beleidsvoorbereiding. Willen we als gemeente inzetten op vergroting van het zelfoplossend vermogen of versterking van de sociale structuur, dan biedt de beleidsuitvoering met concrete 'doe-trajecten' perspectief.

- **Mate van participatie**

Deelnemen aan beleid kan op vele manieren vertaald worden. Om ervoor te zorgen dat bestuur, ambtenaren en participanten hetzelfde verstaan onder 'deelnemen', hanteren we de definities en omschrijvingen zoals Partners+Pröpper die gebruiken in hun participatieladder⁶, die wie hieronder nader toelichten. De participatieladder omschrijft de mate waarin participanten invloed hebben en koppelt daaraan de bestuursstijl die daar bij hoort.

1. *Faciliterende bestuursstijl, participant is initiatiefnemer of beleidseigenaar*

Het bestuur biedt ondersteuning (tijd, geld, deskundigheid, materiële middelen). Er is vertrouwen in (de bijdrage van) participanten, en terughoudendheid bij bestuur. Participanten hebben grote betrokkenheid en deskundigheid. Zij zorgen er zelf voor dat beleid tot stand komt. Meestal zijn het organisaties of andere overheden waarmee de samenwerking wordt geformaliseerd in een overeenkomst of contract.

2. *Samenwerkende bestuursstijl, participant is samenwerkingspartner*

Het bestuur werkt op basis van gelijkwaardigheid met andere partijen samen. De problematiek is voor het bestuur belangrijk, maar niet zodanig dat het persé zijn zin wil krijgen. Open opstelling, bij belangentegenstellingen bereidheid tot compromissen. Participanten kunnen en willen samenwerken en leveren een bijdrage aan beleid, ze beslissen samen met bestuurder. Participanten zijn vaak organisaties of andere overheden waarmee de samenwerking wordt geformaliseerd in een overeenkomst of contract.

3. *Delegerende bestuursstijl, participant is medebeslisser*

Het bestuur geeft participant bevoegdheid zelf beslissingen te nemen of beleid uit te voeren binnen de door het bestuur vastgestelde randvoorwaarden. Het bestuur verbindt zich vervolgens aan deze besluiten. Het bestuur vindt de problematiek wel belangrijk, maar niet zodanig dat zij zelf alles tot op detailniveau wil initiëren of monitoren. Betrokkenen zijn vaak direct-belanghebbenden: bijvoorbeeld verenigingen die zelf hun clubhuis opknappen, binnen vooraf vastgestelde kaders.

4. *Participatieve bestuursstijl, participant is adviseur beginspraak*

Het bestuur vraagt een open advies met veel ruimte voor inbreng, de participant geeft zelf (een deel van) de probleemdefinitie en/of oplossingsrichting. Als het bestuur de inbreng van participanten niet

⁶ Zie ook bijlage 2 van deze nota. Nb: deze participatieladder is dus gekoppeld 'aan invloed uitoefenen op het overheidsbeleid' en niet aan deelname aan het maatschappelijk leven.

overneemt, onderbouwt het bestuur deze keuze. Participanten zijn vaak professionals (experts) en/of ervaringsdeskundigen.

5. Consultatieve bestuursstijl, participant is adviseur eindspraak

Het bestuur raadpleegt participant over gesloten vraagstelling, de participant kan zich uitspreken over een gegeven beleidsaanpak en probleemomschrijving. Het bestuur verbindt zich dus niet aan de resultaten van participatie. Participanten zijn vaak directbetrokkenen of belanghebbenden (denk aan formele inspraakmogelijkheden). Consultatie kan ook breed plaatsvinden onder de bevolking via polls, enquêtes en dergelijke.

6. Open autoritaire bestuursstijl, participant is geïnformeerd

Het bestuur voert zelfstandig beleid en informeert daarover. De participant informeert zich en kan daarin actiever of passiever zijn (zelf opvragen van informatie, of passiever, de informatie komt naar de participant toe, in een bewonersbrief bijvoorbeeld).

7. Gesloten autoritaire bestuursstijl

Het bestuur voert geheel zelfstandig beleid en verschaft geen informatie over het beleid. Er is geen invloed, en dus ook geen participant.

Beslispunt 1: het bestuur kiest voor een duidelijke definitie en omschrijving van het begrip participatie, inclusief de participatieladder waarin de mate van participatie en de bijbehorende bestuursstijl nader wordt omschreven. Participatie is in principe mogelijk voor een brede doelgroep en in meerdere fases van beleid.

1.2 Waarom participatie: doelstellingen

In het algemeen kiezen gemeenten voor participatie om verschillende redenen:

- vergroten van draagvlak voor gemeentelijk beleid.
- vergroten van betrokkenheid van inwoners bij gemeente, buurt of 'hun' project; ook: vergroten zelfplossend vermogen inwoners.
- meer kwaliteit van beleid, door de inbreng van kennis en ervaring van participanten.
- Verhogen legitimiteit van bestuur: participatie stimuleert bestuur en organisatie om naar buiten te kijken en kan de kloof tussen inwoners en bestuur verkleinen. Aanvullend hierop is de doelstelling om de directe democratie te versterken.

Als bestuur van de gemeente Goirle onderschrijven we deze algemene doelstellingen. We stimuleren de inzet van participatie waar mogelijk en/of wenselijk. Dat blijkt ook uit het huidige collegeprogramma en bestuursprogramma waarin expliciet staat '... de burger dient proactief en interactief betrokken te worden bij de totstandkoming [van beleid]'⁷.

Beslispunt 2: het bestuur onderkent de mogelijkheden die participatie biedt en staat positief tegenover de inzet van participatie waar mogelijk en /of wenselijk.

1.3 Hoe: participatiepraktijk tot nu toe

De participatiepraktijk bekijken we hier vanuit twee invalshoeken: we trekken conclusies vanuit de praktijk van een aantal participatietrajecten in onze gemeente. En we beginnen met de verbeterpunten

⁷ Bestuursprogramma gemeente Goirle 2010-2014, pag. 3

voor participatie⁸ zoals verwoord door het vorige college, als reactie op de pijnpunten van de toenmalige raad⁹.

- **Verbeterpunten**

De gewenste verbeterpunten van 2009 betreffen twee zaken. Het eerste punt is definiëring: wat bedoelen we met participatie en hoeveel ruimte geven we aan participanten? Deze nota legt definities vast en geeft de mate van invloed aan via de ladder (zie hoofdstuk 1.1).

Het tweede pijnpunt is het afwegingskader voor participatie: het is onvoldoende duidelijk waarom we kiezen voor de betreffende vorm van participatie. Ook dit pijnpunt wordt met deze nota tot hanteerbare proporties teruggebracht: we geven onze visie en ambitie weer, waarin ook 'het waarom' een plek heeft. Het concrete kader wordt vervolgens verder uitgewerkt in de checklist van hoofdstuk 2. Daarmee kunnen de eerder gestelde vragen beantwoord worden zoals: is participatie mogelijk in dit geval? Waarom wel/niet? Als het mogelijk is: welk resultaat beogen we, welke trede van de ladder, welke beleidsfase en welke doelgroep(en)?

- **Praktijk**

Als we kijken naar de praktijk, kunnen we stellen dat bestuur en ambtenaren behoorlijk wat participatie-ervaring hebben opgebouwd. Ook de respons van inwoners of betrokkenen is doorgaans groot. Zoals bijvoorbeeld in de Toekomstvisie, iDOP in Riel, Kloosterplein, Sportpark van de Wildenberg, Wmo, kunst- en cultuurnota en meer recent: Back to Basics (herijking subsidietraject). We noemen twee opvallende kenmerken van deze trajecten:

- bijna altijd kiezen we voor de beleidsvoorbereiding als fase waarin participatie plaatsvindt.
- de mate van participatie - de trede op de ladder – blijft beperkt tot trede 4 of 5, waarin participanten als adviseur begin- dan wel eindspraak optreden.

Soms wijken we af van deze gebaande wegen, de ervaringen daarmee zijn tot nu toe veelbelovend. Zo participeren buurtbewoners van de Rivierenbuurt in Goirle en de Oranjebuurt in Riel bij de herinrichting van hun straat. Ze beslissen mee over de uitvoering binnen de kaders van de gemeente (trede 3). Ook het besluit van het bestuur om de handboogvereniging Sint Sebastiaan te faciliteren in de uitvoering (via het beschikbaar stellen van een budget voor het opknappen van hun gebouw) is zo'n voorbeeld: de handboogvereniging participeert als medebeslisser, het bestuur delegeert (trede 3).

Deze keuzes krijgen een extra dimensie als we de nabije toekomst in ogeschouw nemen: we hebben de inbreng en ervaring van inwoners hard nodig om Goirle en Riel leefbaar te maken en te houden. In de huidige economische omstandigheden zullen we eenvoudigweg niet alle ambities kunnen realiseren. Door participatie gericht in te zetten, bijvoorbeeld in de uitvoering van beleid kunnen we meer bereiken met minder middelen. Daarbij sluiten we overigens ook aan op de trend zoals die door het Nicis Institute wordt beschreven in een recente publicatie:¹⁰

Het vormgeven van de samenleving gebeurt [namelijk] ook op andere plaatsen en manieren, aangedreven door andere mensen. Velen van hen begeven zich niet in of rondom de politieke arena. In bijvoorbeeld wijken, buurten en straten starten bewoners regelmatig eigen initiatieven waarmee zij pogen hun directe leefomgeving een betere of mooiere plek te maken. [...] in dergelijke initiatieven wordt het publieke domein niet primair gevormd

⁸ Informatie met betrekking tot de ... communicatie binnen de gemeente Goirle. Raadsvoorstel college B&W.13 mei 2009

⁹ Behulpzaam porren waar het pijn doet. Notitie van raadleden. Maart 2009

¹⁰ 'Burgerschap in de doe-democratie', Nicis Institute. 2010, pag 11

door kiezen, stemmen of inspreken – als stappen op weg naar officiële beslissingen –, maar door concreet handelen en 'gewoon doen'. Dit is wat we de doe-democratie noemen.

We stellen voor, in het verlengde van beslispoint 2, om deze richting uitdrukkelijk verder te ontwikkelen in onze aanpak van beleidsproblemen. Daarbij biedt met name de beleidsuitvoering mogelijkheden om mensen te betrekken in verdergaande vormen van participatie (binnen de ruimte die regelgeving biedt).

Beslispoint 3: Ingestemd wordt met de gedachte dat participatie niet alleen in theorie, maar ook in praktijk kansen biedt voor Goirle. Voorwaarde is dat recht wordt gedaan aan geconstateerde verbeterpunten. Dat gebeurt in deze participatienota: heldere definiëring en een duidelijk afwegingskader. Deze verankering maakt het ook mogelijk om participatie gerichter in te zetten: op andere treden op de participatieladder, op andere fasen van beleid. Zo biedt participatie perspectief aan bestuur en participanten: meer ambities realiseren dan nu mogelijk is.

1.4 Participatie en politiek primaat

Participatie kan problematisch zijn voor het primaat van de politiek: het democratisch gekozen bestuur staat invloed af aan derden, die niet democratisch gekozen zijn. Daarom kiezen de meeste gemeenten er voor om in hun participatienota's geen participatie mogelijk te maken in de uiteindelijke besluitvorming over (majeur) beleid: de beleidsbepaling blijft het domein van de raad, college of burgemeester. Wij kiezen daar ook expliciet voor. Voor de andere fasen van de beleidscyclus verwachten wij dat een meer bescheiden (maar wel zorgvuldige) invulling van het politieke primaat ten gunste van participatie past bij deze tijd: het biedt kansen voor meer draagvlak, verbondenheid en meer legitimiteit voor politiek en bestuur.

Beslispoint 4: De beleidsbepaling is en blijft exclusief het domein van de het betreffende bestuursorgaan.

1.5 Rollen bestuur

De raad stelt voor participatie de kaders vast en controleert deze (zie ook H 3, Borging). Daarnaast stellen wij voor dat de raad bij grote participatietrajecten vooraf en tussentijds participatie kan monitoren en toetsen. Het college van B&W is als uitvoeringsorgaan verantwoordelijk voor het initiatief en de implementatie van trajecten op basis van deze participatienota. Het college legt verantwoording af in het jaarverslag bij de jaarrekening. In het burgerjaarverslag is participatie een vast (en verplicht) onderwerp waarin de burgemeester als portefeuillehouder algemene trends en concrete resultaten bespreekt.

Tot slot: participatie kan ook een kwetsbaar traject zijn voor bestuurders. Het gaat immers om loslaten, en het aangaan van processen die niet voorspelbaar zijn. Hoewel raad en college aparte verantwoordelijkheden hebben, willen we hier ook ter overweging geven dat we elkaar zouden moeten en kunnen versterken in de wijze waarop we als bestuur participatie vormgeven. We refereren hierbij ook aan de Quick Scan Lokaal Bestuur¹¹. Voor de buitenwacht - de participanten - geldt overigens sowieso dat zij ons vaak zien als 'de gemeente', die iets goed of minder goed oppakt. Versterking van draagvlak, vergroten van legitimiteit: deze mogelijke opbrengsten van participatie zijn voor ons allemaal van groot belang.

¹¹ Quick Scan Lokaal Bestuur. Mei 2009. Actieprogramma Lokaal Bestuur.

Beslispunt 5: Ingestemd wordt met het uitgangspunt dat participatie het draagvlak en de legitimiteit van het bestuur kan versterken. Duidelijke afspraken over de rolverdeling tussen raad en college is daarvoor noodzakelijk. Daarnaast kunnen raad en college elkaar versterken in hun gezamenlijke profilering als open en participatief bestuurders.

1.6 Kosten gaan voor de baten?

Kiezen voor participatie brengt personele en financiële consequenties met zich mee. De opzet en uitvoering van een participatietraject vraagt extra ambtelijke inzet. Daarnaast betekent participatie meestal een verlenging van de doorlooptijd van het betreffende project. Tot slot kunnen participatietrajecten ook extra kosten met zich meebrengen op het gebied van ondersteuning en communicatiemiddelen (bijvoorbeeld speciale folders, inhuur externe begeleiding, accommodatie). Meestal wordt ervan uitgegaan dat deze kosten 'terugverdiend' worden door meer draagvlak, minder procedures of beter beleid. 'De kosten gaan voor de baten': dat kan, maar zeker is dat niet. In ieder geval moet een voorstel voor participatie financieel onderbouwd worden binnen reguliere of projectbudgetten.

Beslispunt 6: een bewuste keuze voor participatie betekent dat rekening wordt gehouden met mogelijk langere doorlooptijden van trajecten en eventuele financiële en personele consequenties.

1.7 En de inwoner, ondernemer, organisatie ...?

We besluiten dit hoofdstuk met een bijdrage waarin de participant centraal staat. Niet voor niets: In een recent onderzoek¹² luidt de conclusie dat de meeste gemeentelijke participatienota's behoorlijk intern gericht zijn. Terwijl participatie in de kern juist toch betekent dat je mensen en hun organisaties betreft: samen denken, samen doen. Wij kunnen als bestuur wel kiezen voor meer participatie, maar hoe staat het met onze participatiepartners? De CLEAR-methode uit hetzelfde onderzoek biedt een handvat dit gebied nader in te vullen:

Can: hebben participanten genoeg 'bagage' om te participeren, spreken ze bijvoorbeeld de taal?

Like: en hebben ze er wel zin in? Heeft het nut voor hen?

Enabled: stellen wij ze voldoende in staat om te participeren, krijgen burgers de kans?

Asked: zijn we uitnodigend genoeg, is er een positieve stimulans?

Responded: laten we voldoende weten wat hun rol of bijdrage is (geweest)?

Wij denken dat we nog een slag te maken hebben als het gaat om het uitdragen van onze participatie-ambitie, onze profilering naar burgers. Dit idee wordt mogelijk ook onderbouwd door het recente onderzoek 'Waar staat je gemeente'¹³, waar inwoners ons participatieprofiel wat lager waarden dan in andere gemeenten. Wij verwachten dat inwoners de mogelijkheden van participatie meer in het vizier krijgen met een vastgesteld participatiebeleid. Dat laatste kan bijvoorbeeld door een publieksfolder met de spelregels over participatie als vertaling van deze nota.

Wij zullen in een participatietraject altijd zorgvuldig aandacht schenken aan de participant, bijvoorbeeld door toepassing van bovengenoemde CLEAR-methode. Een speciale verantwoordelijkheid van bestuurders is dat zij oog hebben voor de belangen van inwoners die niet kunnen of willen participeren.

¹² Noties voor participatienota's. Ministerie van Binnenlandse Zaken. Mei 2010, pag. 30 e.v.

¹³ Waarstaatjegemeente.nl. PON. September 2010, pag 53/54

Beslispunt 7: wij kiezen voor gerichte communicatie over deze nota (via een publieksvriendelijke vertaling) en communicatie over concrete participatietrajecten.

Beslispunt 8: het bestuur beschouwt het als zijn speciale verantwoordelijkheid om oog te hebben voor de belangen van alle betrokkenen, met name van diegenen die niet kunnen of willen participeren.

2 Doen

We hebben vastgesteld in hoofdstuk 1 dat we participatie willen verankeren en verbreden. In theorie kunnen we bij elk beleidsprobleem de vraag stellen: willen we participatie inzetten om dit probleem aan te pakken. Daarom is in praktijk steeds een zorgvuldige afweging van belang bij de keuze voor participatie. Daarbij zal het vaak gaan om beleidsterreinen en -onderwerpen die:

- vragen om draagvlak, kwaliteitsverbetering, of meer input van derden (burgers, bedrijven).
- veel belangen en invalshoeken kennen (denk aan Back to Basics of de Toekomstvisie).
- een grote impact hebben op de directe leefomgeving van inwoners (denk aan de herinrichting van de Oranjebuurt).

Dergelijke beleidsterreinen en -onderwerpen kunnen via onderstaande checklist gescreend worden op de inzet van participatie.

2.1 Checklist en participatieparagraaf

We spreken af dat we voor relevante beleidsproblemen afwegen of participatie mogelijk en wenselijk is. Dat gebeurt aan de hand van onderstaande 'participatie checklist'. De ingevulde checklist vormt de participatieparagraaf waarin de keuzes en afwegingen staan, behorend bij het plan of project.

Hieronder vindt u per check de afwegingen en criteria toegelicht, echter niet limitatief. Ze zijn immers vaak situatiegebonden. Belangrijk voor een duidelijke participatieparagraaf is naar onze mening dát de keuzes op voor of tegen participatie duidelijk worden, evenals de afwegingen, gehanteerde argumenten en criteria. Door raad, college, of burgemeester: afhankelijk van onder wiens beslissingsbevoegdheid het plan valt.

- **Check 1: de basisvraag, leent het beleid/onderwerp zich voor participatie?**

Criteria en afwegingen die hierbij een rol spelen:

- beleidsruimte: valt er iets te kiezen of beïnvloeden? Is er sprake van politiek primaat? Hogere wetgeving? Zijn er publieke of juist privacybelangen die participatie in de weg staan?
- is er committent van bestuur, wordt participatie ook uitdragen (zie ook profilering, 1.7)?
- weging 'participantenperspectief'. Raakt het probleem de beoogde participanten, eventueel in directe leefomgeving? Is het te eenvoudig, of juist te complex? Is afbakening mogelijk?
- afstemming inspraak en participatie: is er sprake van wederzijdse beïnvloeding, kunnen inspraak en participatietrajecten gecombineerd worden, versterken ze elkaar of juist niet?

- **Check 2: zijn de randvoorwaarden vervuld?**

Denk hierbij aan zaken zoals: is er voldoende (doorloop-)tijd voor een participatietraject, is er geld beschikbaar voor de uitvoering, en capaciteit.

- **Check 3: waarom (noodzaak, meerwaarde)?**

Als participatie kán (basisvraag en randvoorwaarden beiden positief beantwoord), dan volgen hier de afwegingen waarom we ervoor kiezen: wat is de noodzaak of meerwaarde en welke effecten verwachten we. Mogelijke criteria: betrokkenheid of draagvlak vergroten, verminderen weerstand bij complexe projecten met verschillende belangen, vergroten effectiviteit of kwaliteit, oplossend vermogen van samenleving vergroten.

- **Check 4: wanneer in beleidsfase?**

In de keuze voor een beleidsfase spelen met name afwegingen een rol die verband houden met de doelstellingen. Ter illustratie:

Doelstelling: sonderen wat er op de publieke agenda staat? Dan is participatie in de agendavorming noodzakelijk. Bijvoorbeeld via brede polls, enquêtes of burgerinitiatief.

Doelstelling: afstemmen/draagvlak over probleemdefinities? Of meer kwaliteit genereren in oplossingsrichtingen? Dat betekent participatie in de beleidsvoorbereiding, bijvoorbeeld via ervaringsdeskundigen of expertspanels.

Doelstelling: vergroten probleemoplossend vermogen, vergroten buurtbetrokkenheid? De focus van participatie zal op de beleidsuitvoering liggen.

- **Check 5: met wie?**

Afwegingen die hierbij een rol spelen: welke actoren worden geraakt door het beleidsprobleem, kiezen we daarbinnen voor een specifieke doelgroep, en waarom? Wat is hun invloed, kunnen en willen ze participeren, wat moeten we doen om dat mogelijk en duidelijk te maken (Denk aan 1.7, CLEAR).

- **Check 6 : Trede participatieladder en rol participanten**

Op basis van de vorige stappen onderbouwen we hier onze keuze voor de trede op de participatieladder zoals die op pagina 4/5 gepresenteerd. Daarbij benoemen we de rollen van participanten zodat duidelijk is welke mate van invloed zij hebben: beleidseigenaar/initiatiefnemer, samenwerkingspartner, meebeslisser, adviseur inspraak, adviseur eindspraak, geïnformeerde.

- **Check 7 Afspraken over de uitvoering**

Hoe wordt de uitvoering georganiseerd, hoe lang duurt het traject, wie is trekker, wie is contactpersoon, welk budget is beschikbaar, hoe worden resultaten gecommuniceerd en geëvalueerd? Welke instrumenten kiezen we en waarom? Bij uitgebreide trajecten wordt – na accordering van participatieparagraaf door bestuur - zo nodig een apart participatieplan geschreven.

- **Check 8 Communicatie over (de resultaten van) participatie**

In de vorige stap wordt de communicatie tussen deelnemers – bestuur, ambtelijke organisatie, participanten geregeld. Maar het is ook van belang om af te spreken dat het bestuur communiceert over het participatietraject naar niet-directbetrokkenen. Zo kan het bestuur verder werken aan haar profilering op het gebied van participatie. Bijvoorbeeld via de website, blogs, burgerjaarverslag, persgesprekken of op de gemeentepagina.

Beslispunt 9: Keuzes op het gebied van participatie worden onderbouwd door het hanteren van de checklist participatie. Doelstellingen, beleidsfase, trede, doelgroepen en opzet van het participatietraject worden zo duidelijk voor alle betrokkenen.

3 Borging participatienota

Kaders vaststellen is de eerste belangrijke stap op weg naar een goede inzet van participatie in de gemeente. Daarnaast is natuurlijk ook belangrijk dat de nota effect heeft en wordt toegepast. Kortom, we willen ook aandacht schenken aan de implementatie en evaluatie van deze nota. We stellen daarvoor het volgende voor:

- We doen bij de start van relevante projecten en trajecten de participatiecheck, die kan resulteren in een participatieparagraaf.
- Binnen de ambtelijke organisatie hebben leidinggevenden een extra verantwoordelijkheid om participatie 'tussen de oren en in het hart' te krijgen van medewerkers. Bijvoorbeeld door aandacht te besteden aan participatie in werkoverleggen en medewerkers te stimuleren om opleidingen te volgen op dit gebied.
- Jaarlijkse terugkoppeling aan de raad in het jaarverslag aan de hand van de voorgestelde en uitgevoerde participatieparagrafen.
- Voor participanten en geïnteresseerden doen we verslag van participatie in het burgerjaarverslag, ook zorgen we voor een vertaling van deze participatienota in een publieksvriendelijke folder. Op langere termijn monitoren we de tevredenheid van burgers op dit gebied in het tweejaarlijkse onderzoek Waarstaatjegemeente.nl.

Beslispunt 10: we besteden aandacht aan de implementatie van deze participatienota in de bestuurlijke, ambtelijke en publieke sfeer. Instrumenten daarvoor zijn onder andere jaarverslagen (gemeentelijk, sociaal, burgerjaarverslag) de participatieparagrafen, training van ambtenaren en onderzoek onder inwoners (Waarstaatjegemeente.nl).

Bijlage 1: voorbeeld uitgewerkte participatieparagraaf bij 'Back to Basics'

- **Check 1 de basisvraag, leent het beleidsprobleem zich voor participatie?**
Ja: er is beleidsruimte, het onderwerp is concreet genoeg en duidelijk afgebakend. Er is voldoende commitment van bestuur voor participatie. Het beleidsterrein 'raakt' professionals en belangenbehartigers direct, waardoor hun betrokkenheid groot is. Er is geen afstemming noodzakelijk met wettelijk verplichte inspraak.
- **Check 2: zijn de randvoorwaarden vervuld?** Er is er (net) voldoende tijd voor een participatietraject, er zijn bescheiden financiële middelen beschikbaar voor de uitvoering (inschatting: 70 uren ambtelijke ondersteuning).
- **Check 3: doelstellingen** Meer draagvlak voor probleemstelling en daarmee samenhangende prioriteiten. Vergroten kwaliteit van subsidiebeleid door input professionals.
- **Check 4: wanneer in beleidsfase?** Draagvlak over probleemstelling vraagt om participatie aan het begin van het traject, de beleidsvoorbereiding. De besluitvorming (politiek primaat) en uitvoering van het subsidiebeleid (denk aan grote belangen van betrokkenen) lenen zich niet voor participatie. In de evaluatiefase kunnen zowel burgers als participanten geconsulteerd worden.
- **Check 5: met wie?** Direct betrokkenen zijn belangenbehartigers en professionele organisaties. Inwoners als eindgebruikers worden vertegenwoordigd via deze groeperingen. Vanwege de complexiteit van het onderwerp kiezen we niet voor inwoners als hoofddoelgroep voor participatie. Ze worden wel uitgenodigd om te reageren op de inbreng van participanten via website en publicaties.
- **Check 6 : Trede participatieladder en rol participanten** Participanten zijn adviseur beginspraak (trede 4) in de beleidsvoorbereiding: zij worden door het bestuur gevraagd (open advies, veel ruimte voor inbreng) om mee te denken over probleemstelling en prioritering. Het bestuur onderbouwt een eventuele afwijking van hun inbreng.
Participanten zijn geconsulteerd in de beleidsevaluatie (trede 5).
Het subsidiebeleid biedt vanwege de tegenstrijdige belangen geen mogelijkheden voor verdergaande participatie.
- **Check 7 Afspraken over de uitvoering** Na accordering wordt deze participatieparagraaf uitgewerkt in een participatieplan.
- **Check 8 Communicatie tijdens participatie en over de resultaten van participatie** Het bestuur communiceert regelmatig (bij begin, eind en mijlpalen van het traject) over resultaten via website en gemeentepagina.

Conclusie We kiezen voor participatie in de vorm van beginspraak door professionals/belangenbehartigers. Doelstellingen: het verkrijgen van draagvlak en vergroten van kwaliteit van het subsidiebeleid. De uitwerking van het participatietraject vindt plaats via een participatieplan.