



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

Publicatiereeks over burgerparticipatie

# Noties voor participatienota's?



# Noties voor participatienota's?

*Een verkennende analyse naar  
lokale participatiedocumenten  
in 31 Nederlandse gemeenten*

Dr. L.J. de Graaf  
Drs. J.J.C. van Ostaaijen  
M.m.v. P.M.A. Hendriks

Mei 2010

Publicatiereeks over Burgerparticipatie

# Voorwoord

Iets minder dan 50% van de gemeenten heeft een zogeheten ‘participatienota’ met uitgangspunten van het burgerparticipatiebeleid (volgens enquêtes van VNG en IPP, eind 2009). Dat is niet erg veel als mag worden gesteld dat de verwachtingen over de toepassing van burgerparticipatie bij zowel raad, bestuur als bij de burgers van de gemeente een cruciale factor vormen voor het welslagen ervan. De spelregels moeten ondubbelzinnig zijn en de ambities over de inschakeling van burgers moeten bij de genoemde drie sleutelspelers op elkaar zijn afgestemd. Dat veronderstelt dat procesafspraken duidelijk zijn vastgelegd, bijvoorbeeld in een gemeentelijke participatienota.

Wij waren benieuwd wat dergelijke nota’s bevatten en hoe gemeenten hun visie op burgerparticipatie in een openbaar beleidsdocument verwoordden. In opdracht van mijn ministerie heeft daarom de Universiteit van Tilburg een verkenning uitgevoerd naar de inhoud van gemeentelijke participatienota’s.

Als we mogen veronderstellen dat de op internet aangetroffen 31 nota’s een redelijk antwoord geven op onze vraag, valt op dat de onderzoekers nogal kritisch zijn op de inhoud van de gevonden nota’s. Het beeld doemt op van eenzijdig vanuit de gemeente redenerende beleidsstukken met weinig aandacht voor het perspectief van de burger, voor burgerinitiatieven of voor de rollen van burgers; de huidige participatienota’s zijn nogal abstracte intern gerichte verhalen. Dat biedt dus mogelijkheden voor de nieuwe gemeentebesturen.

Op basis van de verkenning zou ik de nieuwe colleges en gemeenteraden een aantal suggesties willen doen voor de komende raadsperiode:

- Leg procesafspraken over burgerparticipatie vast, voeg ook burgerinitiatieven toe aan je nota, gebruik de “CLEAR”-vragen die de onderzoekers hanteren, maak gebruik van evaluaties en ervaringen die zijn opgedaan met burgerparticipatieprocessen.
- Formuleer zo’n nota na een stadsdiscussie over de ervaringen met burgerparticipatie (zoals in Amersfoort) of betrek een groep burgers bij het formuleren ervan (zoals in Zeist).
- Beschrijf de nota vanuit het perspectief van de burgers – formuleer dus voor burgers toetsbare normen over hoe de gemeente omgaat met participatie; vergelijk met de servicenormen uit de Burgerservicecode of met de eisen die de Nationale Ombudsman heeft geformuleerd voor behoorlijke participatie (zie bijlage).

Misschien is het een idee om (bijvoorbeeld als onderdeel van het collegeprogramma) een zogenaamd ParticipatieContract (een enkel A4) te ondertekenen: een kort document met een beperkt aantal concrete spelregels over burgerparticipatie voor de komende 4 jaar, ondertekend door college, raad en burgers, met een evaluatie na 2 jaar. Hierbij kunnen ook verschillende bouwstenen voor goed lokaal burgerparticipatiebeleid (rol raad, rol burgemeester, wijkbudget, onafhankelijke participatieprofessional) worden verwerkt.

Dit boekje is een onderdeel van een reeks publicaties over burgerparticipatie die aan het begin van de raadsperiode 2010-2014 verschijnt om inspiratie te bieden voor nieuwe gemeentebesturen. Het bredere kader van dit burgerparticipatiebeleid is samengevat in acht bouwstenen voor lokale burgerparticipatie onder de passende titel Vertrouwen in de burger, in dit boekje als bijlage toegevoegd.

Ik wens u veel inspiratie en goede participatie.

Directeur-Generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties  
Andrée van Es

# Inhoudsopgave



|   |            |
|---|------------|
| <b>1 Inleiding</b>  | <b>6</b>   |
| Probleemstelling  | 7          |
| Aan welke eisen voldoet een goede participatienota?               | 7          |
| CLEAR model   | 8          |
| Onderzoeksaanpak  | 8          |
| <b>2 Het CLEAR model</b>  | <b>10</b>  |
| <b>3 Lokale participatienota's</b>                                | <b>14</b>  |
| Tabel 3.1: Overzicht van de verzamelde lokale nota's <sup>1</sup> | 15         |
| Tabel 3.2 typen participatiedocumenten                            | 17         |
| <b>4 Analyse van de participatiedocumenten</b>                    | <b>18</b>  |
| 4.1 Gehanteerde definitie van burgerparticipatie                  | 19         |
| 4.2 Rolverdeling  | 19         |
| 4.3 Verwijzingen naar lokale ervaring                             | 21         |
| 4.4 Eisen aan de plaatselijke bestuurstructuur                    | 21         |
| 4.5 Hoe CLEAR zijn de documenten?                                 | 23         |
| 4.6 Verdere opvallendheden  | 25         |
| <b>5 Naar een zelfanalyse instrument</b>                          | <b>26</b>  |
| <b>6 Conclusie</b>  | <b>30</b>  |
| <b>Literatuur</b>   | <b>34</b>  |
| <b>Bijlage 1: analyse per gemeente</b>                            | <b>36</b>  |
| <b>Bijlage 2</b>  | <b>114</b> |
| Vertrouwen in burgers   | 115        |
| Bouwstenen voor gemeentelijk participatiebeleid                   | 117        |

# 1 Inleiding

Bijna iedere Nederlandse gemeente heeft participatie hoog in het vaandel staan en burgerparticipatie lijkt steeds vanzelfsprekender onderdeel te worden van besluitvormingsprocessen. Volgens de VNG ledenpeiling heeft 47,14% van de gemeenten 'burgerparticipatie formeel vastgesteld' (Vereniging voor Nederlandse Gemeenten 2009, p. 4). Uit onderzoek van het Instituut voor Publiek en Politiek blijkt zelfs dat 45,5% van de gemeenten (uit een steekproef onder 145 gemeenten) een participatienota heeft. Er is dus in veel gemeenten niet alleen regelgeving, maar ook *beleid* rondom burgerparticipatie (Dinjens 2010, p. 8). Het hebben van een participatienota is echter geen garantie voor de goede werking van burgerparticipatie.

Goede participatie en participatiebeleid komt in veel gemeenten maar moeilijk van de grond of levert problemen en onduidelijkheden op (zie o.a. Nationale Ombudsman, 2009). De Nationale Ombudsman pleit voor 'behoorlijke participatie'. Het Instituut voor Publiek en Politiek (IPP) doet een handreiking richting gemeenten door hun 'bouwstenen voor participatienota's' (zie IPP, en [www.ipp-participatiewijzer.nl](http://www.ipp-participatiewijzer.nl)). Hierin wordt onder andere gepleit voor duidelijke afspraken tussen de gemeenteraad, het college van B&W, het ambtelijk apparaat en overige deelnemers aan dit soort trajecten. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onderkent eveneens het belang van lokale participatienota's en heeft de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, Universiteit van Tilburg gevraagd om onderzoek te doen naar de inhoud en werking ervan.

## Probleemstelling

Het *doel* van de opdracht is om inzicht te krijgen in de kwaliteit van burgerparticipatienota's. Het hebben of goedkeuren van een participatienota zegt immers nog niets over de inhoud en kwaliteit van de nota. Met dit onderzoek hopen we tevens een kwaliteitsimpuls te geven aan gemeentelijke burgerparticipatienota's. De analyse van bestaande nota's kan gemeenten (burgermeesters, bestuurders, politici en ambtenaren, maar ook burgers en maatschappelijke instellingen) inzichten, aanknopingspunten en wellicht handreikingen bieden hoe zij een participatienota kunnen opstellen. Om hiertoe te komen zullen we inzichten uit de wetenschappelijke literatuur over participatie en democratie gebruiken. Het CLEAR instrument (Stoker et al. 2006) zal hiervoor gebruikt worden. In het volgende hoofdstuk werken we dit model verder uit. Bovengenoemde doelstelling leidt tot de volgende centrale onderzoeksvraag:

## Aan welke eisen voldoet een goede participatienota?

Deze vraag hebben we opgesplitst in de volgende vier deelvragen:

1. *Hoe wordt participatie gedefinieerd in de verschillende participatienota's?*  
Deze vraag beantwoorden we door in iedere nota op zoek te gaan naar de omschrijving/definitie van burgerparticipatie. In de analyse zullen we de omschrijvingen analyseren op basis van actuele inzichten hierover in de bestuurskunde. Een dergelijke analyse laat onder andere zien in hoeverre de begripsomschrijving verschilt per lokale context.
2. *Welke rollen worden voor burgers, maatschappelijke organisaties, politieke partijen, de gemeenteraad, het college en anderen gedefinieerd in participatienota's?*  
In iedere nota gaan we na of er iets en zo ja wat er over de rolverdeling tussen verschillende deelnemers aan participatie wordt vermeld. Wordt er alleen gesproken over 'de burger', of wordt er ook breder naar partners/belanghebbenden in stad of wijk gekeken. We gaan ook na of duidelijk is welke rol de gemeente voor zichzelf ziet.
3. *Blijkt uit de participatienota's dat er al lokale ervaring met participatie is opgedaan?*  
We analyseren of er in de participatienota's aanwijzingen zijn dat er gebruikt gemaakt is van bestaande lokale ervaringen met participatie. Kortom, is de nota evidence based? Wordt er bijvoorbeeld verwezen naar evaluaties van of onderzoeken over participatie.
4. *Welke eisen stelt de voorgestelde rolverdeling aan de plaatselijke bestuursstructuur?*  
Met deze vraag kijken we vooruit. Op basis van de analyse van de nota's formuleren we wat de nota (althans op papier) vragen van de bestuurlijke organisatie en hoe, ten opzichte van de analyse van alle nota's, de betreffende gemeente zich daartoe verhoudt.

## CLEAR model

In de beantwoording van deze vragen maken we gebruik van actuele inzichten en theorieën uit de bestuurswetenschappelijke literatuur. De afgelopen jaren hebben verschillende onderzoeken bijgedragen aan de kennis over de bevorderende omstandigheden voor burgerparticipatie. Het zogenaamde CLEAR model (*Can do, Like to, Enabled to, Asked to, Responded to*), zoals dat is ontwikkeld door Lowndes, Pratchett en Stoker (2006), combineert resultaten uit eerdere onderzoeken en biedt een recent en helder overzicht van bevorderende omstandigheden voor burgerparticipatie in de lokale context. In het volgende hoofdstuk wordt dit model verder uitgewerkt. We zullen daarnaast in het laatste hoofdstuk het CLEAR model ook zelf beoordelen. Daarbij gaat het om de vraag of het CLEAR model – eventueel met aanpassingen – een goed model is om te hanteren als het gaat om het beoordelen van participatienota's van Nederlandse gemeenten.

## Onderzoeksaanpak

Dit onderzoek bestaat uit verschillende onderdelen. Allereerst hebben we een korte literatuurstudie uitgevoerd waaruit we de actuele discussies over burgerparticipatie destilleren. We hebben op basis van deze literatuur een beoordelingskader, gebaseerd op het CLEAR model, gemaakt. Dit beoordelingskader wordt gebruikt om de nota's te beoordelen.

Vervolgens hebben we een *verkennend onderzoek* uitgevoerd naar de inhoud van gemeentelijke participatienota's. Die nota's zijn verzameld onder andere via de diverse gemeentelijke websites, maar ook via de websites van het Instituut voor Publiek en Politiek en de website van 'in actie met burgers'. We hebben ons overigens beperkt tot nota's die vanuit de gemeenten (college, raad of ambtenarij) zijn opgesteld en niet door bijvoorbeeld burgers of een politieke partij. Daarnaast hebben we gekeken naar participatienota's die over burgerparticipatiebeleid in het algemeen gaan, dus niet enkel relevant voor een specifiek gebied of specifiek beleidsthema.

Naast participatienota's zijn we ook een aantal participatieverordeningen tegengekomen die we in het onderzoek hebben meegenomen. De reden daarvoor is dat sommige gemeenten ervoor hebben gekozen om hun participatiebeleid (enkel) in een verordening te gieten. In dat geval mag je verwachten dat die verordening ook aan bepaalde kwaliteitseisen voldoet die we in dit onderzoek toetsen. Daarom kijken we alleen naar die verordeningen die via de zoekterm *participatieverordening* en niet *inspraakverordening* gevonden zijn.

Tenslotte hebben we alleen naar de beleidstekst van de nota's gekeken. We kunnen dus geen uitspraken doen over de daadwerkelijke participatieprocessen of uitvoering van het participatiebeleid. De verzamelde nota's analyseren we op basis van het beoordelingskader (CLEAR model). Op basis van de tekst in de nota's gaan we op zoek naar de verschillende benaderingen en accenten. Tot slot ontwikkelen we een typologie aan de hand van deze benaderingen en accenten. We gebruiken deze typologie om de diversiteit aan benaderingen weer te geven. Tevens biedt deze typologie de mogelijkheid voor gemeenten om vooraf inzichtelijk te maken wat voor type nota het beste past gezien de uitdagingen voor en de context van participatie in de betreffende gemeente. De typologie biedt dus een mogelijkheid tot zelfanalyse. We hopen door deze aanpak dat we niet alleen zicht krijgen op de nota's op gemeentelijk (project)niveau, maar verwachten hiermee ook dat we over overkoepelende patronen uitspraken kunnen doen.

De verzamelde participatienota's zeggen veel over het participatiebeleid in Nederlandse gemeenten. Met ons onderzoek kunnen we patronen waarnemen en duiden, maar moeten we voorzichtig zijn met het trekken van te generaliseren conclusies. We hebben immers niet de participatienota's van alle Nederlandse gemeenten in het onderzoek betrokken, maar slechts die nota's die online beschikbaar waren in de periode januari – februari 2010.

# 2

## Het CLEAR model



De afgelopen jaren hebben verschillende onderzoeken bijgedragen aan de kennis over de bevorderende omstandigheden voor burgerparticipatie. Het zogenaamde CLEAR model, zoals dat is ontwikkeld door Stoker, Lowndes en Pratchett (2006; zie ook Lowndes, Pratchett 2006) combineert resultaten uit eerdere onderzoeken en biedt een recent en helder overzicht van *bevorderende omstandigheden* voor burgerparticipatie in de lokale context. Dit model gaat uit van vijf verschillende elementen van participatie:

- Can do – kunnen burgers participeren, dat wil zeggen, zijn zij competent, hebben zij zelf genoeg capaciteiten om te participeren; spreken ze bijvoorbeeld de taal?
- Like to – willen burgers participeren; dat wil zeggen: zien burgers voor zichzelf voldoende redenen of nut om zich in te spannen, zijn zij gemotiveerd?
- Enabled to – worden burgers in staat gesteld om te participeren, dat wil zeggen wordt hun de mogelijkheid geboden om te participeren, krijgen zij de kans?
- Asked to – worden burgers gevraagd om te participeren: is er een externe positieve stimulans tot participatie?
- Responded to – wordt er naar burgers teruggekoppeld, over zowel de inhoud als het proces?

Opvallend aan deze vijf elementen is dat het steeds gaat om ‘werkwoorden’, waarmee voorwaarden worden gesteld voor participatie. De onderdelen veronderstellen een zekere mate van (inter)actie. Naast de vijf onderscheiden elementen hebben de ontwikkelaars van dit model ook nog een andere boodschap. Het acroniem CLEAR impliceert dat de vijf onderdelen ‘helderheid’ en ‘duidelijkheid’ (moeten) geven over participatie. Het is daarnaast belangrijk te beseffen dat de vijf elementen samenhangen. Het model is dus niet zozeer een ideaaltype, maar veeleer een instrument om te controleren of de participatie passend is en aansluit bij de lokale context. Of zoals Lowndes and Pratchett zeggen: ‘the [CLEAR] model recognizes that participation strategies need to be sensitive to *local contexts and dynamics over time*’ (Lowndes, Pratchett, 2006, cursivering toegevoegd).

Voor praktische doeleinden kan het model zowel een instrument zijn dat vooraf gebruikt wordt om een participatietraject op te zetten, maar kan tevens dienen als evaluatie-instrument om participatie achteraf te beoordelen. In dit onderzoek gebruiken we het CLEAR model als beoordelingskader. We beoordelen bestaande participatienota’s uit verschillende Nederlandse steden op basis van CLEAR. Voor die toepassing hebben we het CLEAR model verder geoperationaliseerd. Dat wil zeggen we hebben de focus die Lowndes en Pratchett (2006) aanhouden verbreed, zodat we ook aandacht hebben voor de mogelijke participatie van andere (maatschappelijke) actoren en niet alleen van individuele burgers. Deze operationalisering bouwt voort op eerdere Nederlandse toepassingen van het CLEAR model (Van Hulst et al. 2010).

**Tabel 2.1 Operationalisering CLEAR model**

| CLEAR               | Indicatoren  | Leidende vraag in de participatienota's   |
|---------------------|--|---|
| <b>Can do</b>       | Competenties en kennis                                 | Komt uit de participatienota naar voren of en zo ja hoe burgers kunnen participeren, dat wil zeggen, zijn zij competent, hebben zij zelf genoeg capaciteiten om te participeren; spreken ze bijvoorbeeld de taal? |
| <b>Like to</b>      | Motivatie  | Komt uit de participatienota naar voren of en zo ja hoe burgers willen participeren. Is daar eerder ervaring mee opgedaan en is er zicht op de motivatie van burgers om deel te nemen?                            |
| <b>Enabled to</b>   | Gelegenheid en facilitatie                             | Komt uit de participatienota naar voren of en zo ja hoe burgers in staat worden gesteld om te participeren, dat wil zeggen wordt burgers de mogelijkheid geboden om te participeren, (hoe) krijgen zij de kans?   |
| <b>Asked to</b>     | Invitatie en mobilisatie                               | Komt uit de participatienota naar voren of en zo ja hoe burgers gevraagd worden om te participeren: is er een externe positieve stimulans tot participatie?   |
| <b>Responded to</b> | Respons: o.a. luisteren, serieus nemen, feedback geven | Komt uit de participatienota naar voren of en zo ja hoe er naar burgers wordt teruggekoppeld, over zowel de inhoud als het proces?  |

In dit onderzoek zullen we bekijken in hoeverre de onderdelen van het CLEAR model in de participatienota's terugkomen. We kijken of en zo ja in hoeverre de indicatoren af-/aanwezig zijn. Ook zullen we bekijken of er in de nota voorstellen staan om concreet actie te ondernemen op één of meerdere indicatoren. We gaan echter verder dan dat. Behalve dat we het CLEAR model als beoordelingskader gebruiken, zullen we tevens het CLEAR model zelf beoordelen. Het gaat dan om de vraag of het CLEAR model – eventueel met aanpassingen – een goed model is om te hanteren als het gaat om het beoordelen van participatienota's van Nederlandse gemeenten.



# 3

## Lokale participatienota's

Van 31 gemeenten hebben we online de nota's gevonden. In tabel 3.1 staan deze in een overzicht weergegeven. Gedurende het onderzoek werd steeds duidelijker dat er eigenlijke sprake is van drie soorten participatiedocumenten. Gerangschikt naar gemeente staat in tabel 3.1 achter iedere notatitel aangegeven wat voor soort nota het is. We hebben onderscheid gemaakt tussen:

- Een *visiedocument*, waarin vooral de visie vanuit de gemeente (of ambtenarij) is verwerkt over hoe participatie er gemeentebreed uit zou moeten zien. De status van het rapport is niet eenduidig. Het kan beleid zijn, maar ook een discussiestuk.
- De *participatiehandleiding* sluit visie niet uit, maar bevat vooral aanwijzingen of modellen (zoals de participatieladder) over hoe de gemeente, meestal de ambtenaren, participatie bij verschillende projecten kan (of moet) vormgeven.
- De *participatieverordening* is de meest 'vergaande' vorm van verankering van burgerparticipatie. Dit type is vooral een formeel stuk, bekrachtigd door de gemeenteraad. Verschillende gemeenten hebben richtlijnen voor burgerparticipatie in een verordening geplaatst. Een belangrijk kenmerk van de participatieverordening waarmee het zich van de andere twee onderscheidt, is dat het hier om lokale regelgeving en niet om een lokaal beleids-of discussiestuk gaat.

In de op één na laatste kolom van de tabel staat tevens het aantal pagina's van de nota's aangegeven (excl. bijlagen/toelichtingen). Dit geeft een indicatie hoe uitgebreid de nota's zijn. Hieruit blijkt dat er grote verschillen in omvang bestaan. Ten slotte staat de bron aangegeven: 'In Actie Met Burgers' (IAMB); 'IPP-website' (IPP) of gemeentelijke 'website'.

**Tabel 3.1: Overzicht van de verzamelde lokale nota's<sup>1</sup>**

| NR  | Gemeente               | Titel/onderwerp  | Soort nota    | Aantal pagina's | Bron    |
|-----|------------------------|--|---------------|-----------------|---------|
| 1.  | Alkmaar                | Participatiebeleid gemeente Alkmaar                                  | Handleiding   | 11              | IAMB    |
|     |                        | Participatie als procedure - Evaluatie                               |               | 31              | IAMB    |
| 2.  | Alphen aan den Rijn    | De twintig van Alphen -Brochure participatie                         | Visiedocument | 11              | IAMB    |
|     |                        | De zeven V's van de Alphense communicatiekalender                    |               | 34              | IAMB    |
| 3.  | Amersfoort             | Participatie en inspraak in Amersfoort                               | Handleiding   | 16              | Website |
| 4.  | Amstelveen             | Participatie-en inspraakverordening                                  | Verordening   | 4               | Website |
| 5.  | Appingedam en Delfzijl | Ontwikkelingsperspectief participatienota                            | Visiedocument | 69              | Website |
| 6.  | Oud-Beijerland         | Nota 'actief betrekken van inwoners'                                 | Visiedocument | 5               | IAMB    |
| 7.  | Bergen                 | Discussienotitie burgers betrokken                                   | Visiedocument | 14              | Website |
| 8.  | Bloemendaal            | Inspraakverordening Bloemendaal                                      | Verordening   | 15              | IAMB    |
| 9.  | Culemborg              | Algemene inspraak-en participatieverordening                         | Verordening   | 3               | Website |
| 10. | Dalfsen                | Participatieverordening  | Verordening   | 9               | Website |
| 11. | Den Helder             | Startnotitie burgerparticipatie                                      | Visiedocument | 27              | IAMB    |
|     |                        | Leidraad interactief werken  |               | 22              | IAMB    |
| 12. | Eemmond                | Burgerparticipatie beleidsnotitie                                    | Handleiding   | 38              | IPP     |
| 13. | Gouda                  | Algemene inspraak-en participatieverordening Gouda                   | Verordening   | 10              | IAMB    |
| 14. | Haarlemmermeer         | Raadsvoorstel actualisatie participatiebeleid en inspraakverordening | Visiedocument | 21              | IPP     |
| 15. | Helmond                | Adviesnota visie burgerparticipatie                                  | Visiedocument | 7               | IAMB    |
| 16. | Hengelo                | Handleiding interactief werken                                       | Handleiding   | 7               | IPP     |

| NR  | Gemeente          | Titel/onderwerp  | Soort nota    | Aantal pagina's | Bron    |
|-----|-------------------|--|---------------|-----------------|---------|
| 17. | Horst aan de Maas | Notitie Burgerparticipatie   | Visiedocument | 7               | IAMB    |
| 18. | IJsselstein       | Verordening regelende de procedures op het gebied van burgerparticipatie | Verordening   | 10              | Website |
| 19. | Katwijk           | Handleiding interactieve beleidsvorming                                  | Handleiding   | 24              | IAMB    |
| 20. | Lochem            | Nota Burgerparticipatie  | Visiedocument | 22              | Website |
| 21. | Oss               | Beleidsnotitie Burgerparticipatie  | Visiedocument | 8               | IPP     |
| 22. | Roosendaal        | Burgers en Interactiviteit   | Handleiding   | 16              | Website |
| 23. | Utrecht           | Kadernotitie Beter participeren in de gemeente Utrecht                   | Visiedocument | 7               | Website |
| 24. | Veldhoven         | Participatie- en communicatieplan Ruimtelijke Structuurvisie             | Handleiding   | 15              | IAMB    |
| 25. | Velsen            | We houden contact  | Visiedocument | 13              | Website |
| 26. | Vlissingen        | Nota Burgerparticipatie  | Visiedocument | 6               | IAMB    |
| 27. | Vught             | Algemene Inspraak- en Participatieverordening                            | Verordening   | 4               | Website |
| 28. | Woerden           | Concept Participatie- en Inspraakverordening                             | Verordening   | 3               | Website |
| 29. | Zaanstad          | Keuze voor interactie  | Handleiding   | 5               | IAMB    |
| 30. | Zeist             | Plan van aanpak Burgerschap Zeist  | Visiedocument | 6               | Website |
| 31. | Zoetermeer        | Participatie- en inspraakverordening                                     | Verordening   | 4               | Website |

<sup>1</sup> Hoewel we vooraf wisten dat er veel gemeenten een participatienota hebben, kwamen we erachter dat lang niet alle nota's digitaal zijn te ontsluiten. Gemeenten waar in ieder geval is gezocht, maar niets is gevonden, zijn de volgende: Almere, Amsterdam, Arnhem, Delft, Eindhoven (Verordening Samenspraak en Inspraak), Groningen, 's Hertogenbosch, Lelystad, Nijmegen en Rotterdam. De onderstreepte gemeenten hebben waarschijnlijk wel een participatienota of iets dergelijks aangezien hier soms naar verwezen wordt. De andere gemeenten zijn we tegen gekomen tijdens het zoeken en leken de moeite waard om wat specifiek naar te kijken. Echter vonden we geen concrete verwijzing of ander bewijs om aan te nemen dat er wel degelijk een participatienota bestaat. We kunnen niet uitsluiten dat we participatienota's hebben gemist, ook niet wat betreft de bovenstaande gemeenten. Dit omdat er op internet een zee aan documenten bestaat die iets te maken heeft met participatie of één van de andere zoektermen. De gemeentelijke websites zijn daarnaast vaak vrij omslachtig en onduidelijk en sommige blijken een slechte zoekfunctie te hebben. Conclusie is dan ook dat lang niet alle documenten digitaal zijn te ontsluiten, terwijl ze wel degelijk bestaan.

Zoals in tabel 3.1 te zien is, maken we een onderscheid in soorten participatienota's. In aantallen ziet de verdeling over de typen er als volgt uit (zie tabel 3.2).

### Tabel 3.2 typen participatiedocumenten

| Type participatiedocument | Aantal    |
|---------------------------|-----------|
| Visiedocument             | 14        |
| Handleiding               | 8         |
| Verordening               | 9         |
| <b>Totaal</b>             | <b>31</b> |

De onderzochte participatieverordeningen lijken allemaal erg op elkaar qua opbouw en inhoud en kan eigenlijk geen 'nota' genoemd worden, vandaar dat we vanaf nu spreken over participatiedocumenten. Kortom, we zien dus een diversiteit aan typen participatiedocumenten.

In het volgende hoofdstuk analyseren we de verzamelde nota's aan de hand van de geformuleerde deelvragen en de operationalisering van het CLEAR model.

# 4

## Analyse van de participatie- documenten

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de deelvragen. De analyse in dit hoofdstuk is gebaseerd op het onderzoek naar de verschillende participatiedocumenten. De analyses per gemeente zijn in de bijlagen opgenomen. Hieronder presenteren we de algemene patronen die uit die analyses naar boven zijn gekomen.

## 4.1 Gehanteerde definitie van burgerparticipatie

Tijdens het bestuderen van de documenten kwam naar voren dat er vaak een omschrijving of definitie van (burger)participatie werd gegeven. In de gemeenten Amstelveen, Bloemendaal, Den Helder, Horst aan de Maas, Katwijk werd bijvoorbeeld de definitie van interactief beleid centraal gezet, waarin de invloed van het werk van Pröpper en Steenbeek (2001) was terug te zien of andere (semi-) wetenschappelijke literatuur. In Appingedam&Delfzijl, Lochem, Utrecht en Zeist werd participatie in verband gebracht met burgerschap of ging het meer om het bredere begrip samenwerking (zoals bijvoorbeeld ook in Eemsmond). Er wordt dus gebruik gemaakt van uiteenlopende omschrijvingen van burgerparticipatie. Er wordt overwegend vanuit een gemeentelijk perspectief geredeneerd: burgerparticipatie is iets wat de gemeente mogelijk maakt en veelal initieert. Daarnaast hebben we gemeenten (bijvoorbeeld Alphen aan den Rijn, IJsselstein en Velsen) gezien waarin het burgerinitiatief wordt omschreven, waarmee burgers – weliswaar door de overheid gefaciliteerd – zelf actie kunnen ondernemen. Er zijn dus grote verschillen geconstateerd in de gehanteerde definities.

## 4.2 Rolverdeling

De meeste documenten die we hebben onderzocht zeggen iets over de rolverdeling. Wat opvalt, is dat er vooral gesproken wordt over de rol die de gemeenteraad en het college heeft (zie ook illustratiebox 4.1). Hieruit spreekt veelal een traditionele rolopvatting. Als de gemeenteraad expliciet wordt genoemd, is dat meestal als kadersteller en in dat geval is het college meestal de uitvoerder. Vaak wordt ook bevoegdheid bij het college gelegd. De ambtelijke organisatie moet dan per traject het college adviseren over de gewenste participatie – vaak ook binnen kaders, bijvoorbeeld “maximaal trede drie op de participatieladder”. Daarnaast wordt ook geregeld -vooral in de handleidingen (bijvoorbeeld Roosendaal) – concreet gemaakt wat de rol van de ambtelijke organisatie is. Vooral voor de afdeling communicatie is vaak een coördinerende rol voorzien. Burgers worden echter minder vaak opgevoerd en als ze genoemd worden dan is dit vaak in één adem met maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven. Er zijn daarbinnen nog wel enkele gemeenten die differentiëren in de rolverdeling (de burger als kiezer, cliënt, participant, etc.), bijvoorbeeld Amersfoort, Oud-Beijerland en Helmond. In de meeste nota's wordt de (eind)verantwoordelijkheid voor burgerparticipatie desalniettemin nauwelijks uit bestuurlijke handen gegeven.

#### Illustratiebox 4.1: Analyse van de rolverdeling: het bestuur centraal

De meeste documenten besteden behoorlijk wat tijd (pagina's) aan de rolverdeling binnen de gemeente. De meeste nota's volgen daarbij de dualistische rolverdeling tussen raad en college die zij ook voor burgerparticipatie van toepassing verklaren, zoals bijvoorbeeld in Lochem:

“De raad stelt per keer, en vooraf, de kaders en randvoorwaarden waarbinnen betrokkenen mogen meepraten, meebeslissen of meedoen vast. De raad doet dit met inachtneming van de uitgangspunten uit de nota burgerparticipatie, en de raad kan hiervoor eventueel in overleg gaan met inwoners. De kaders blijven gehandhaafd gedurende het gehele proces. Het college voert vervolgens het gekozen burgerparticipatietraject uit. Daarna legt het college verantwoording af aan de raad over het gevoerde proces en de uitkomsten ervan, en controleert de raad dit achteraf” (Lochem, pagina 6).

Er zijn daarnaast nota's die ingaan op de taakverdeling tussen ambtenaren of tussen gemeente en burgers. Een aantal nota's onderscheidt zelfs expliciet verschillende typen burgers. Oud-Beijerland bijvoorbeeld onderkent:

- De burger als individu
- De burger als lid van een collectief (wijk-, buurt-of straatniveau)
- De burger als onderdaan
- De burger als lid van een gemeenschap

Hier worden vervolgens weer verschillende gemeentelijke rollen op toegepast. Een dergelijke rolverdeling kan ook een aardige opstap zijn om de burger meer invloed te geven, maar in de geanalyseerde nota's wel met behoorlijke terughoudendheid.

“Burgerparticipatie kan geen middel zijn om de verantwoordelijkheid van het bestuur voor het maken van keuzes te ontlopen. Naar ons oordeel is en blijft het bestuur verantwoordelijk voor de gemaakte keuzes en de inzet van onze publieke middelen. Er zijn weliswaar vormen van burgerparticipatie mogelijk, waarbij burgers zelf keuzes maken, maar dan wel binnen de door de gemeente aangegeven randvoorwaarde” (Eemsmond, pagina 14).

### 4.3 Verwijzingen naar lokale ervaring

Uit de onderzochte participatiedocumenten wordt in acht gevallen (Alkmaar, Amersfoort, Oud-Beijerland, Helmond, Roosendaal, Velsen, Vlissingen en Zoetermeer) verwezen naar een evaluatie of participatietraject dat zich voor de totstandkoming van het document heeft afgespeeld. Als er al lokale ervaring met participatie is opgedaan en daar lessen uit zijn getrokken, blijkt dat dus lang niet altijd uit de geanalyseerde documenten.

### 4.4 Eisen aan de plaatselijke bestuurstructuur

De participatiedocumenten gebieden niet echt een aanpassing van structuren in de zin dat organisatiewijzigingen nodig zijn. Vaak wordt wel ingezet op een verbetering van processen. Het gaat dan vooral om zaken als uniformiteit en betere communicatie (bijvoorbeeld Alkmaar en Alphen aan den Rijn). In de gemeente Velsen wordt er een pleidooi gehouden op basis van het participatiedocument voor nieuwe organisatiewaarden zoals 'contact', 'openheid' en 'interactie'. Ook zijn er participatiedocumenten die participatie inbedden in de bredere organisatie, zoals in Oud-Beijerland, Eemmond, Lochem en Roosendaal. Wat vaak terugkomt, is het voorstel om standaard een advies uit te brengen over de mogelijkheden of wensen van participatie bij ieder beleidsvoorstel. Hoe een dergelijk advies tot stand komt, wie daarvoor verantwoordelijk is en welke modellen daarvoor gebruikt kunnen worden (zoals de participatieladder), is vaak expliciet onderwerp van het participatiedocument. Opvallend is ook de impliciete drang om meer duidelijkheid over en/of (ambtelijke) controle op de processen te krijgen, vaak door één afdeling, meestal communicatie, ervoor verantwoordelijk te maken. In een enkel geval wordt er in het participatiedocument ook training of informatie voor medewerkers voorzien (bijvoorbeeld in Utrecht).

## Illustratiebox 4.2: Eisen aan de plaatselijke bestuursstructuur

In de participatienota's worden voor de verbetering van de processen rondom burgerparticipatie verschillende oplossingen aangedragen, zoals een participatieparagraaf:

*“In de participatieparagraaf staan twee vragen centraal. Leent het onderwerp zich voor participatie en zo ja, welke vorm van participatie passen we toe? ... Nadat het bestuur over een participatieparagraaf heeft besloten, komt een officiële mededeling in de lokale pers en op de gemeentelijke website” (Bergen, pagina 10).*

Ook wordt er door sommigen gemeenten gepleit dat één afdeling verantwoordelijk is voor de coördinatie van burgerparticipatie:

*“Burgerparticipatie is van ons allemaal: iedereen doet het. Het is belangrijk om de kennis die steeds opgedaan wordt te bundelen, af te stemmen en te coördineren. [Cluster communicatie is] aanspreekpunt. Zij zijn ... vraagbaak en adviseur voor zowel bestuur als ambtelijke organisatie” (Lochem, pagina 12).*

Alkmaar biedt een training aan voor medewerkers over het geven van informatie en over de vraag hoe medewerkers met participatie en bewoners om moeten gaan, bijvoorbeeld via boekjes of intranet:

*“Organiseer en borg na wijziging van het participatiebeleid de implementatie door middel van scholing, training en vooral kennisdeling door middel van intervisie en uitwisseling van goede en minder goede ervaringen” (Alkmaar, pagina 33).*

De nadruk ligt vooral op communicatie.

*“Neem B&W en raad mee in jouw traject, zodat jij je beloftes aan je doelgroepen straks ook kunt waarmaken. Communiceer met hen geregeld over: doelen, doelgroepen, mate van invloed, afbakening van het onderwerp, kansen en bedreigingen, aanpak, communicatie” (Katwijk, pagina 4).*

## 4.5 Hoe CLEAR zijn de documenten?

Zoals aangekondigd in hoofdstuk 2 hebben we het CLEAR model gehanteerd om de documenten te analyseren. Daarin vielen een aantal zaken op. Met name de onderdelen *Can do* en *Like to* waren niet of nauwelijks aanwezig in de onderzochte documenten. Dat is ook niet verwonderlijk omdat beiden sterk vanuit het burgerperspectief worden ingestoken. De documenten geven daarentegen weinig tot geen zicht op de competenties en kennis die participanten (zouden moeten) hebben. Ook gaan de documenten niet in op motivaties van burgers (waarom zijn ze wel of niet gemotiveerd, waaruit blijkt die motivatie en hoe is daar vanuit de gemeente op aan te sluiten?) Dat betekent dus dat op basis van de participatienota vaak niet goed te zeggen is of de gemeente de juiste middelen inzet. De aspecten *Can do* en *Like to* zouden meer aandacht mogen krijgen in de verschillende nota's. Een eerste stap voor de beslissing om al dan niet met burgerparticipatie te werken, wordt immers gevormd door de competenties en bereidheid/motivatie van burgers zelf. Een dergelijke analyse ontbreekt echter vaak in veel nota's. Ook komt uit diezelfde nota's niet naar voren dat een dergelijke analyse elders in de gemeenten wel gemaakt of gebruikt wordt. De participatienota's hebben over het algemeen een bestuurscentrische insteek. Het gebruik van het CLEAR model voor de analyse van deze nota's kan dit besef bij gemeenten laten stijgen. In toekomstige participatievisies of -nota's moet die aandacht, ons inziens, worden verlegd. In de nota's zouden de competenties en motivaties van burgers meer centraal gesteld moeten worden waardoor zowel het bestuurlijke als het burgerperspectief gewaarborgd is. In de conclusies komen we hier uitgebreider op terug.

In tegenstelling tot *Can do* en *Like to* komt *Enabled to* wel veelvuldig voor in de documenten. Aan de indicator 'gelegenheid en facilitatie' wordt ruim aandacht besteed. Dat sluit ook aan op het interne en gemeentelijke perspectief wat we eerder constateerden. In de meeste documenten wordt het belang van participatie aangegeven (vaak het verhogen van draagvlak en het beter maken van beleid) en een model gepresenteerd (vaak de participatieladder) om verschillende stadia van participatie te presenteren. Echter, heel concreet wordt het zelden. De participatienota's – ook de handleidingen – blijven enigszins abstract; hoe burgerparticipatie in verschillende projecten concreet wordt vormgegeven, wordt – binnen de kaders van de onderzochte participatiedocumenten – overgelaten aan de bevoegd verklaarde organen (met name het college van B&W). Over het algemeen worden er met het presenteren van die kaders ook wel duidelijk grenzen gesteld aan burgerparticipatie, bijvoorbeeld dat bij sommige projecten het participatieniveau maximaal 'adviseren' mag zijn. Er wordt dus (enigszins) terughoudend met het toestaan van teveel participatie omgegaan.

### Illustratiebox 4.3: Belang en toestaan van burgerparticipatie

Het belang van burgerparticipatie wordt onderkend, maar er wordt in de nota's ook vaak gewaakt voor het toestaan van teveel participatie. De participatieladder (zie ook illustratiebox 4.4) komt opvallend vaak terug en wordt gebruikt om het ambitieniveau aan te geven (bijvoorbeeld 'minimaal adviseren' in Alkmaar of 'maximaal meebeslissen' in Lochem). Andere instrumenten die worden gebruikt zijn de 'beslisboom' die ambtenaren via vragen en afwegingen een instrument in handen moet geven om te beslissen om al dan niet tot participatie over te gaan (Zaanstad). Andere gemeenten beperken zich tot een opsomming van de projecten waar burgerparticipatie wordt toegepast (Horst aan de Maas) of de thema's waarop dat wenselijk is (Appingedam en Delfzijl). Weer andere gemeenten laten die wenselijkheid ook beïnvloeden door de fase van beleidsvorming, bijvoorbeeld door onderscheid te maken tussen de voorbereidings-, ontwikkel-, uitvoerings- en evaluatiefase (Bloemendaal). En tenslotte zijn er nog gemeenten die onderscheid maken in deelnemers die ze vervolgens op verschillende manieren (kunnen) benaderen, zoals bijvoorbeeld het onderscheid tussen individuele burgers, bewonersplatforms en andere bewonersgroepen, bedrijven, maatschappelijke organisaties, belangengroepen en eventueel andere overheden (Roosendaal).

*Asked to* is de vierde stap van het CLEAR model en hebben we geoperationaliseerd als 'invitatie en mobilisatie'. Ook dit is op enige wijze in de meeste documenten terug te vinden. In de ene gemeente komt dit explicieter naar voren dan in de andere. In de gemeente Alphen aan den Rijn wordt bijvoorbeeld benadrukt dat participatie tweerichtingsverkeer is. Amersfoort, Bergen en Roosendaal benadrukken dat participatieprocessen nooit hetzelfde zijn en maatwerk vereisen. In het document van Helmond komt naar voren dat er duidelijke afspraken gemaakt moeten worden over de omgang tussen burger en bestuur, voordat het participatieproces begint. In Katwijk wordt gepleit voor een actorenanalyse, zodat duidelijk wordt wie er uitgenodigd en/of gemobiliseerd moet worden.

De laatste indicator uit het CLEAR model is *Responded to*. In dit onderzoek hebben we dit geoperationaliseerd als 'luisteren, serieus nemen en feedback geven'. In veel documenten wordt dit erg belangrijk gevonden. Echter, het valt op dat het in de nota's vaak oppervlakkig is uitgewerkt of vooral over interne communicatie gaat. Het meest dwingend bij *Responded to* zijn de verordeningen. Daar staan soms procedures voor termijnen en openbaarmaking. Maar net als de andere documenten ontbreken hier vaak concrete aanwijzingen of richtlijnen over hoe burgers die geparticipeerd hebben na het proces bediend worden.

## 4.6 Verdere opvallendheden

Naast de geplande analyse vielen nog enkele andere zaken op. Allereerst wordt er vaak gebruik gemaakt van zaken zoals een checklist, een beslisboom of andere ‘tools’, over het algemeen voor ambtenaren. De participatieladder, of een variant daarop, komt veelvuldig naar voren. Edelenbos en Monnikhof (2001) hebben deze ladder, die oorspronkelijk in 1969 door Sherry Arnstein is ontwikkeld, naar de Nederlandse situatie vertaald. Zij onderscheiden de oplopende niveaus: informeren, raadplegen, adviseren, co-produceren en meebeslissen.

### Illustratiebox 4.4: De participatieladder bediscussieerd

In de bestuurskunde wordt op deze ladder gereflecteerd en worden de volgende kritische punten genoemd bij het gebruik van een participatieladder. De meest relevante kritiek op de participatieladder komt van Guijt en Shah (1998):

1. De ladder is statisch. Het simplificeert het onderscheid tussen deelnemers en buitenstaanders;
2. De ladder veronderstelt een ideale vorm van participatie, waarin iedereen deelneemt en een ‘community’ als homogeen wordt behandeld;
3. Beleidsmakers die de participatieladder gebruiken, negeren het feit dat participatie ‘will ebb and flow’, afhankelijk van de fase in het beleidsproces;
4. De ladder veronderstelt dat er gestreefd moet worden naar de bovenste trede. De hoogste trede zou overeen (moeten) komen met ‘empowerment’. Meer participatie is nu eenmaal niet altijd beter.

Opvallend aan de participatieladder is dat bij de onderste twee treden een bestuurscentrisch perspectief overheerst. Belanghebbenden worden geïnformeerd, of geraadpleegd. Vanaf het niveau ‘adviseren’ ontstaat (de schijn van) meer gelijkwaardigheid tussen bestuur en belanghebbenden.

Ten tweede valt in de stukken op dat er veel belang gehecht wordt aan het primaat van de politiek (raad en/of college). Ten derde lijkt de status van de stukken over het algemeen laag te zijn (adviesnota, discussienota). In het geval van verordeningen is het formeel en leidend, maar dan is de inhoud weer vrij algemeen of vaag. Ten vierde zijn de geanalyseerde stukken vooral (en alleen) bedoeld om binnen de gemeente de zaken duidelijker, systematischer, of uniformer te krijgen. Er is dus weinig externe werking. Niet zelden wordt daarbij ook een (belangrijke) taak voor de afdeling communicatie voorzien.

# 5 Naar een zelfanalyse instrument



In dit hoofdstuk presenteren we het zelfanalysemodel, dat gebaseerd is op de analyse uit hoofdstuk 4 en het CLEAR model. Dit zelfanalysemodel (zie tabel 5.1) is behulpzaam om participatiedocumenten te analyseren, maar heeft in feite een bredere toepassing. Het model kan vooral gebruikt worden om, naast participatiedocumenten ook participatieprocessen te analyseren. In het vorige hoofdstuk zagen we al dat de onderzochte documenten bestuurlijk en vooral intern georiënteerd zijn. In het zelfanalyse instrument proberen we ook het perspectief van de burger in te brengen. De vragen die in de derde kolom staan, moeten dan ook opgevat worden als kritische vragen die als leidraad gebruikt kunnen worden. Deze vragen moeten gezien worden ter inspiratie en hoeven niet allemaal systematisch nagelopen of beantwoord te worden. Dit is namelijk afhankelijk van de keuze voor het type participatiedocument. Voorafgaand aan de zelfanalyse zou een gemeente dan ook eerst moeten bepalen welk type participatiedocument zij wil schrijven. Deze typologie (zie tabel 3.2) van participatiedocumenten biedt immers de mogelijkheid voor gemeenten om vooraf inzichtelijk te maken wat voor type nota het beste past gezien de uitdagingen voor en de context van participatie in de betreffende gemeente.

**Tabel 5.1 zelfanalyse instrument voor participatie in Nederlandse gemeenten <sup>2</sup>**

| CLEAR          | Indicatoren            | Leidende vragen  |
|----------------|------------------------|--|
| <b>Can do</b>  | Competenties en kennis | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wordt er (in de nota, in de voorbereiding op het proces) ingeschat welke kennis en vaardigheden participanten hebben? (o.a. spreken in het openbaar, het schrijven van brieven, bijeenkomsten organiseren etc.)</li> <li>• Wordt er (in de nota of in de voorbereiding op het proces) ingeschat welke kennis en vaardigheden participanten tenminste zouden moeten hebben om deel te nemen?</li> <li>• Komt (uit de nota of in het proces) naar voren dat het aanbieden van trainingen aan participanten nuttig is om hun competenties en kennis te willen verhogen?</li> </ul> |
| <b>Like to</b> | Motivatie              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diagnose: wordt nagegaan welke reden(en) participanten hebben om deel te nemen?</li> <li>• Wordt er opgeroepen om na te gaan welke reden(en) de gemeente heeft om participatie in te zetten?</li> <li>• Wordt er nagegaan of participanten onderdeel zijn van een hechte gemeenschap of de afwezigheid daarvan?</li> <li>• (Hoe) is er oog voor de (vaak gedifferentieerde) lokale context?</li> </ul>  |

| CLEAR               | Indicatoren                                       | Leidende vragen   |
|---------------------|---|---|
| <b>Enabled to</b>   | Gelegenheid en facilitatie                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wie krijgt de gelegenheid om te participeren? Hoe wordt openheid gewaarborgd en dat participatie niet beperkt blijft tot een kleine groep?</li> <li>• Is er een rolverdeling (zie ook Ombudsman, 2009: 42,43)? Zo ja, wie krijgt welke rol? Welke rol heeft de burger? Welke rol heeft het maatschappelijke middenveld? Wat is de rol van de gemeenteraad? Wat is de rol van het ambtelijke apparaat? Wat is de rol van de burgemeester? Is de inbreng structureel of ad hoc? Wordt er gerefereerd aan formele rollen?</li> <li>• Wordt er aangegeven in welke fase (beleidsformulering, -uitvoering, •evaluatie etc) geparticipeerd kan worden?</li> <li>• ver welke periode is participatie mogelijk?</li> <li>• Wordt aangegeven dat er onderwerpen zijn waarover de participatie NIET gaat?</li> <li>• (Hoe) kunnen participanten gefaciliteerd worden?</li> </ul>   |
| <b>Asked to</b>     | Invitatie en mobilisatie                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitnodiging: wordt specifiek gemaakt wie er wordt uitgenodigd? Is dit bijvoorbeeld een brede groep of een selecte groep?</li> <li>• Wordt specifiek gemaakt hoe participanten uitgenodigd worden? Is men bewust van variatie in invitatie?</li> <li>• Wordt specifiek gemaakt hoe participatie moeten worden aangekondigd?</li> <li>• Hoe worden mensen aangespoord om deel te nemen?</li> <li>• Wordt expliciet gemaakt of en zo ja welke verwachtingen er gewekt kunnen worden? Is men bewust van het gevaar van het wekken van te hoge verwachtingen?</li> <li>• Wordt aangegeven of en zo ja hoe een onderwerp waarover geparticipeerd gaat worden afgebakend moet worden?</li> <li>• Wordt participatie beloond (prijs, budget etc.) of heeft het meer een verplichtend karakter (juridisch, sociale druk)?</li> <li>• Komt (uit de nota, in de voorbereiding op het proces) naar voren dat de gemeente feitelijk beschikt over een uitgebreid repertoire aan methodieken om participanten uit te nodigen/te mobiliseren?</li> </ul>  |
| <b>Responded to</b> | Respons: luisteren, serieus nemen, feedback geven | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wordt (in de nota of in de voorbereiding op het proces) duidelijk gemaakt hoe er gecommuniceerd wordt? Via welke kanalen (krant, huis-aan-huis-brief, internet, e-mail, twitter, buurthyves etc.) vindt dit plaats?</li> <li>• Wie heeft de regie over de communicatie? Afdeling communicatie van de gemeente of een inhoudelijke afdeling? Mag/kan de regie over communicatie bij participanten/externen liggen, bijvoorbeeld organisaties uit het maatschappelijk middenveld of bewonersorganisaties?</li> <li>• Wordt duidelijk gemaakt hoe participanten feedback kunnen leveren en aan wie? Is er een communicatieprocedure afgesproken? Wordt er opgeroepen om aan participanten terug te geven wat er met hun inbreng is gedaan? Hoe wordt er feedback geleverd over de afwegingen die zijn gemaakt en prioriteiten die zijn gekozen om een beslissing wel/niet te nemen?</li> <li>• Kan er zowel over het participatieproces als over de beleidsinhoud worden gecommuniceerd?</li> <li>• Wordt er verwezen naar een communicatie- of registratiesysteem?</li> <li>• Wordt er gepleit voor relatiebeheer? Continue dialoog of ad hoc terugkoppeling?</li> </ul> |

<sup>2</sup> Dit instrument is mede gebaseerd op het werk van Gerry Stoker et al. (2006), Van Hulst et al (2010) en op een zelfanalyse instrument van de Raad van Europa uit 2009.

Het zelfanalyse instrument kan gebruikt worden om een participatieproces systematisch voor te bereiden en op te bouwen. Het kan tevens dienen als een soort checklist voor een evaluatie.

# 6 Conclusie



Het doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in de kwaliteit van burgerparticipatiedocumenten van Nederlandse gemeenten. De vraag die centraal staat is dan ook: *Aan welke eisen voldoet een goede participatienota?* Het CLEAR model hebben we als uitgangspunt genomen om achter de eisen voor een goede participatienota te komen. Deze eisen kunnen door gemeenten gehanteerd worden om participatiebeleid vorm te geven. In hoofdstuk 4 zijn de participatiedocumenten geanalyseerd volgens het CLEAR model en in feite zou het CLEAR model als zodanig het antwoord kunnen zijn op onze centrale vraag. In hoofdstuk 5 hebben we het CLEAR model verder uitgewerkt tot zelfanalyse instrument. Hiermee kunnen gemeenten hun participatiebeleid evalueren. Uit dit onderzoek komt dus naar voren dat het CLEAR model dus zowel (in de beleidsvorming) als input (zie tabel 2.1) voor participatiebeleid kan dienen, maar ook als evaluatiemiddel (zie tabel 5.1) kan dienen om participatiebeleid achteraf te beoordelen. Het is echter ook belangrijk om te reflecteren op het CLEAR model zelf.

Het CLEAR model is oorspronkelijk ontwikkeld om naar participatieprocessen te kijken. Het model redeneert vanuit de participant en biedt gemeenten daarmee een manier om “tegen de interne logica in te denken”. Het CLEAR model heeft ons geholpen om relatief snel een beeld te krijgen van zaken zoals het belang van de betrokkenheid van burgers in de bestudeerde documenten, de beleidsvisie op participatie, de duidelijkheid die burger en bestuur moeten hebben over proces en inhoud, de ‘toolkit’ die gebruikt kan worden om participatiebeleid uit te voeren, de rolverdeling, de interne structurering binnen de gemeente en het belang van een goede communicatie. Deze punten zijn met name in de ‘visiedocumenten’ en de ‘handleidingen’ geanalyseerd. De verordeningen bleken lastiger om met het CLEAR model te analyseren, vanwege het formele karakter van een dergelijk document. Door gebruik te maken van het CLEAR model is overigens wel aangetoond dat er nog wel wat mist in de onderzochte participatiedocumenten. We constateren dat een bestuurlijk perspectief overheerst. Dit was het meest duidelijk in de verordeningen. Het CLEAR model kan er juist voor zorgen dat een participatiedocument meer vanuit een burgerperspectief wordt benaderd. Ook al is het CLEAR model niet volledig toepasbaar, omdat het zich vooral op participatieprocessen richt, het toont wel aan dat er in de documenten (te) weinig aandacht voor burgers is. Voor toekomstige participatiedocumenten zou daar wat meer aandacht voor mogen zijn.

Is het CLEAR model in dit onderzoek niet te veel een kanon geweest die op een mug schiet? Wij denken dat dit slechts deels het geval is. Wij zijn van mening dat het CLEAR model zeer waardevol is voor gemeenten. Het kan niet alleen dienen om haar eigen participatiedocument en -processen vorm te geven of te evalueren, maar het kan de beleidsmaker ook bewuster maken van het burgerperspectief. De toepassing van het CLEAR model laat met name zien dat *Can do* en *Like to* in veel participatienota's ontbreken. Anders gezegd, in de participatienota's ontbreekt vaak een analyse van de kennis en motivatie/bereidheid die burgers hebben om ook daadwerkelijk te

participeren. Een dergelijke analyse is echter wel belangrijk, omdat die kennis de gemeenten beter in staat stelt haar beleid op de mogelijkheden en behoeften van burgers af te stemmen. Tot slot hebben we nog drie aanbevelingen geformuleerd op basis van onze analyse en conclusies.

### **Aanbeveling één: Bepaal als gemeente wat je wilt en voor wie de nota is bedoeld**

Als een gemeente nog geen participatiedocumenten heeft dan is het wellicht verstandig om eerst te bepalen wat zij met participatie beoogt en wie de nota dient te bereiken. In de door ons onderzochte nota's bleek vooral dat laatste onduidelijk. Is het bijvoorbeeld (bedoeld als) een richtlijn voor ambtenaren, een aanleiding tot ambtelijke en politieke discussie of een al vastgelegde afspraak die nog verder moet worden ingevuld? Het in dit onderzoek gemaakte onderscheid in typen nota's kan helpen om vooraf meer duidelijkheid te creëren over het doel en de doelgroep van de nota en dus het beleid. Is de nota vooral een intern instrument dat meer als toolkit voor ambtenaren dient, dan is een handleiding wellicht de beste optie. Als het meer een abstract document is waarin gereflecteerd wordt op participatie en de oriëntatie niet alleen intern, maar ook extern is, dan is een visiedocument handiger. Een gemeente kan ook voor (een aanpassing van) een participatieverordening kiezen. Onze aanbeveling richting gemeenten is: *bepaal welk type participatiedocument je nodig hebt en gebruik vervolgens het zelfanalyse instrument om het stuk inhoud te geven of te toetsen.*

### **Aanbeveling twee: Het CLEAR model als zelfanalyse en verdieping bij lokale participatie**

Veel van de participatiedocumenten hebben een vrij abstracte interne focus. Het gaat over hoe de gemeente om moet gaan met participatie. De gemiddelde participatienota gaat over processen en geeft enkel richtlijnen. De specifieke vorm van participatie kan dan later worden ingevuld afhankelijk van de situatie. Daarbij maken veel documenten gebruik van de participatieladder, wat een zinvol instrument is om inzicht te bieden in de verschillende vormen en gradaties waarop de gemeente invloed aan de burgers kan toestaan, maar daarmee ook een uiting is van het gemeentelijk perspectief in die documenten (wat wordt vanuit de gemeente aan burgers geboden). Echter, bij de participatieladder zijn al vaker kritische vragen gesteld (zie paragraaf 4.6). Het is belangrijk dat beleidsmakers zich hiervan bewust zijn.

Wat het CLEAR model toevoegt, is dat het de burger centraal stelt. Hoewel de gemeente uiteindelijk wel knopen moet doorhakken, ontbreekt in de huidige opzet van veel participatiedocumenten nog vaak een analyse of burgers wel in staat zijn of gemotiveerd zijn om op een bepaalde manier te participeren. Een toepassing van het CLEAR model verlegt dus het interne gemeentelijke perspectief (wat willen wij de burger bieden?) naar een meer burgergeoriënteerd perspectief (wat wil en kan die burger eigenlijk zelf?). Op basis daarvan kan de gemeente dus keuzes maken en ook

in dat stadium kunnen modellen zoals de participatieladder een nuttige rol spelen. Onze aanbeveling richting gemeente is: *Het CLEAR model kan een goede aanvulling zijn, niet alleen voor het nadenken en opstellen van participatiedocumenten, maar ook voor het vormgeven van de participatieprocessen die daar vervolgens uit voortvloeien. Hoofdstuk vijf kan daarvoor als richtlijn dienen.*

### **Aanbeveling drie: Meer inzicht over de documenten in de praktijk (vervolgonderzoek)**

De analyse van de participatiedocumenten biedt een mooi beeld van de onderlinge verschillen, maar ook van de onderlinge overeenkomsten. Eén van die overeenkomsten is dat de gemeentelijke participatiedocumenten vaak intern gericht en redelijk abstract van opzet zijn. Het geeft vooral een voornemen, een wens of visie aangaande participatie aan, maar dit zegt nog relatief weinig over hoe participatie er in de praktijk uitziet. Naast positieve aspecten, constateerden we in de documenten ook een aantal zwaktes. Hoe werken deze door in de praktijk van burgerparticipatie? Vervolgonderzoek hiernaar is bestuurlijk relevant. Een dergelijk onderzoek zou zich meer op de diepte kunnen richten en op aanverwante discussies, zoals hoe kwaliteiten en motivaties van burgers een rol spelen en/of worden meegenomen door het lokale bestuur. Onze aanbeveling aan de opdrachtgever is dus: *Doe een vervolgonderzoek dat zich richt op de (uitvoerings)praktijk van participatiebeleid. Kijk daarin met name naar de manier waarop in de praktijk de motivaties, capaciteiten en kennis van burgers worden gebruikt in relatie tot het participatiebeleid.*

# Literatuur



- Dinjens, M. (2010) *Burgerparticipatie in de lokale politiek. Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie*, publicatie van het Instituut voor Publiek en Politiek.
- Edelenbos, J. en R. Monnikhof (2001), *Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*, Utrecht: Lemma.
- Guijt, I. en M.K. Shah (eds) (1998), *The Myth of Community: Gender Issues in Participatory Development*, London: ITDG Publishing.
- Graaf, L. J. de (2007), *Gedragen beleid: een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht*. Delft: Eburon.
- Hulst, M.J. van, Wijdeven, T.M.F. van de, Karsten, N., & Hendriks, F. (2010). Participatie bevordering in krachtwijken. *Bestuurskunde*, 19(1), 60-70.
- Instituut voor Publiek en Politiek (jaartal onbekend), *Afwegingskader burgerparticipatie bij beleid*, Instituut voor Publiek en Politiek (zie eveneens: <http://www.ipp-participatiewijzer.nl/>).
- Lowndes, V. and L. Pratchett (2006), *CLEAR: Understanding Citizen Participation in Local Government – and How to Make it Work Better*, Local Governance Research Unit, De Montfort University Leicester, United Kingdom.
- Nationale Ombudsman (2009), *'We gooien het in de inspraak'. Een onderzoek naar de uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie*. Den Haag: Bureau Nationale Ombudsman.
- Pröpper, I.M.A.M. en D.A. Steenbeek (2001), *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*, tweede herziene druk, Bussum: Coutinho.
- Raad van Europa (2009), *Een zelfanalyse instrument voor burgerparticipatie op lokaal niveau*, Aanbeveling nummer CM/Rec(2009)2, Brussel/Den Haag.
- Stoker, G., V. Lowndes and L. Pratchett, (2006) Diagnosing and remedying the failings of official participation schemes: The CLEAR framework, *Social policy and Society*, 5:2, 281-291.
- Ostaaijen, J.J.C. van en P.W. Tops, (2007) Active Citizens and Local Safety. How the Active Citizens-Matrix Can Help Local Government to Support Citizens in Their Efforts to Improve Safety, in: Delwit, P., Pilet, J-P., Reynaert, H., Steyvers, K., *Towards DIY-politics. Participatory and Direct Democracy at the Local Level in Europe*, Brugge: Vanden Broele Publishers.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2009) *VNG-ledenpeiling uitkomst bevraging december 2009. Onderwerpen: Burgerparticipatie. Crisis-en herstelwet. Reclamebelasting. Uitgevoerd door Congres-en Studiecentrum VNG.*

# Bijlage 1: analyse per gemeente



| NR  | Gemeente               | Titel/onderwerp   |
|-----|------------------------|---|
| 1.  | Alkmaar                | Participatiebeleid gemeente Alkmaar<br>Participatie als procedure -Evaluatie                      |
| 2.  | Alphen aan den Rijn    | De twintig van Alphen -Brochure participatie<br>De zeven V's van de Alphense communicatiekalender |
| 3.  | Amersfoort             | Verordening<br>Participatie en inspraak in Amersfoort   |
| 4.  | Amstelveen             | Participatie-en inspraakverordening   |
| 5.  | Appingedam en Delfzijl | Ontwikkelingsperspectief participatienota   |
| 6.  | Oud-Beijerland         | Nota 'actief betrekken van inwoners'  |
| 7.  | Bergen                 | Discussienotitie burgers betrokken  |
| 8.  | Bloemendaal            | Inspraakverordening Bloemendaal   |
| 9.  | Culemborg              | Algemene inspraak-en participatieverordening  |
| 10. | Dalfsen                | Participatieverordening   |
| 11. | Eemsumond              | Burgerparticipatie beleidsnotitie   |
| 12. | Gouda                  | Algemene inspraak-en participatieverordening Gouda  |
| 13. | Haarlemmermeer         | Raadsvoorstel actualisatie participatiebeleid en inspraakverordening                              |
| 14. | Den Helder             | Startnotitie burgerparticipatie<br>Leidraad interactief werken                                    |
| 15. | Helmond                | Adviesnota visie burgerparticipatie<br>Visie burgerparticipatie -publieksversie                   |
| 16. | Hengelo                | Handleiding interactief werken  |
| 17. | Horst aan de Maas      | Notitie Burgerparticipatie  |
| 18. | IJsselstein            | Verordening regelende de procedures op het gebied van burgerparticipatie                          |
| 19. | Katwijk                | Handleiding interactieve beleidsvorming   |
| 20. | Lochem                 | Nota Burgerparticipatie   |
| 21. | Oss                    | Beleidsnotitie Burgerparticipatie   |
| 22. | Roosendaal             | Burgers en Interactiviteit  |
| 23. | Utrecht                | Kadernotitie Beter participeren in de gemeente Utrecht  |
| 24. | Veldhoven              | Participatie-en communicatieplan Ruimtelijke StructuurVisie                                       |
| 25. | Velsen                 | We houden contact   |
| 26. | Vlissingen             | Nota Burgerparticipatie   |
| 27. | Vught                  | Algemene Inspraak-en Participatieverordening  |
| 28. | Woerden                | Concept Participatie-en Inspraakverordening   |
| 29. | Zaanstad               | Keuze voor interactie   |
| 30. | Zeist                  | Plan van aanpak Burgerschap Zeist   |
| 31. | Zoetermeer             | Participatie-en inspraakverordening   |

## Gemeente Alkmaar

### 1. Hoe wordt participatie gedefinieerd in de verschillende participatienota's?

“Burgers tijdig én effectief betrekken bij beleidsontwikkeling, beleidsuitvoering en politieke besluitvormingsprocessen. Daar gaat het om in de nieuwe participatie-beleidsnota die is opgesteld” (p. 3).

### 2. Welke rollen worden voor burgers, maatschappelijke organisaties, politieke partijen, de gemeenteraad, het college en anderen gedefinieerd in participatienota's?

Er wordt vooral ingegaan op de rollen binnen de gemeente. Een communicatie adviseur brengt advies uit over de juiste vorm van participatie per project. Het primaat wordt stevig bij het bestuur gelegd; het bestuur bepaalt uiteindelijk hoe participatie eruit gaat zien en kan kaders stellen. Dat neemt niet weg dat anderen, burgers of maatschappelijke organisaties, het initiatief kunnen nemen.

### 3. Hoe realistisch zijn die rolverwachtingen gelet op de (voor handen zijnde) lokale ervaring met participatie?

Er is een brede maatschappelijke werkconferentie georganiseerd die ten grondslag ligt aan de nota. Een van de zaken die daaruit kwam – zoals inspraak en participatie loskoppelen – is de reden voor de nota.

### 4. Welke eisen stelt de voorgestelde rolverdeling aan de plaatselijke bestuursstructuur?

De afdeling communicatie krijgt een centrale rol in het proces. Daarnaast zijn er hulpmiddelen voor ambtenaren en bestuurders, zoals een boekje met daarin de checklist en participatieladder, het intranet en advies van de afdeling communicatie en de wijkcoördinator.

## 5. Het CLEAR model

### *Can do*

Gaat niet diep in op kwaliteiten van burgers om überhaupt te participeren. Het is vooral belangrijk dat burgers “recht hebben op duidelijkheid over de status van hun inbreng” (pagina 3).

### *Like to*

De participatienota wordt voor een deel gelegitimeerd door de uitspraak dat de interesse van burgers een voorwaarde is voor goed beleid.

### *Enabled to*

De participatieladder wordt gebruikt om verschillende vormen van participatie te onderscheiden. De gemeente streeft naar een minimum van ‘adviseren’. Als daarvan wordt afgeweken, moet dat gemotiveerd en beargumenteerd worden.

***Asked to***

Nauwelijks aanwezig.

***Responded to***

Duidelijkheid richting betrokkenen is een belangrijk aandachtspunt in de nota, maar over het specifieke deel van terugkoppeling is niet veel te vinden.

***Conclusie***

Te kenmerken als een handleiding. Stevig geredeneerd vanuit het bestuur. Hoewel de mogelijkheid van maatschappelijk of burger initiatief wordt opengelaten, gaat de nota vooral in op hoe de gemeente moet handelen om de participatie mogelijk te maken; de burger is dus vooral een te activeren actor.

## Gemeente Alphen aan den Rijn

- De twintig van Alphen
- Van vertellen to vertrouwen, de zeven V's van de Alphense communicatiekalender

### 1. Hoe wordt participatie gedefinieerd in de verschillende participatienota's?

Participatie: *'Tegenwoordig is er naast deze informerende of voorlichtende vorm veel meer sprake van communicatie met burgers, dus tweerichtingsverkeer. We luisteren naar de wensen, betrekken ze bij de beleidsontwikkeling (participatie)...'* (p.5) Op dezelfde pagina wordt een onderscheid gemaakt tussen participatie en interactieve beleidsvorming, hoewel hier niet verder op ingegaan wordt. Op pagina 15 wordt vervolgens interactieve beleidsvorming genoemd als vorm van participatie. De gemeente spreekt zich ervoor uit dat participatie niet alleen plaatsvindt bij het maken van nieuwe plannen, maar ook bij het uitvoeren van plannen. Ook wordt er verwezen naar het zogenaamde 'helderheidsbeginsel' en 'verwachtingenbeginsel'.

### 2. Welke rollen worden voor burgers, maatschappelijke organisaties, politieke partijen, de gemeenteraad, het college en anderen gedefinieerd in participatienota's?

Afhankelijk van de twintig genoemde vormen van participatie verschilt ook de rolverdeling tussen burger en bestuur. Meer specifiek komt vooral de rol van het college aan de orde. De nota laat zien dat de verhoudingen tussen burger en bestuur de laatste jaren zijn veranderd en dat dit consequenties heeft voor de communicatie. Het is niet alleen maar eenrichtingsverkeer, maar het is steeds meer tweerichtingsverkeer geworden.

### 3. Hoe realistisch zijn die rolverwachtingen gelet op de (voor handen zijnde) lokale ervaring met participatie?

De diagnose die in de nota wordt gesteld lijkt plausibel.

### 4. Welke eisen stelt de voorgestelde rolverdeling aan de plaatselijke bestuursstructuur?

De nota gaat uitgebreid in op de verschillende communicatielijnen en stromen en het beleid dat daarvoor bestaat.

### 5. Het CLEAR model

#### *Can do*

In de 'twintig van Alphen' worden 20 manieren omschreven om als burger invloed uit oefenen, zoals stemmen, spreekuur van burgemeester en wethouders, het indienen van een burgerinitiatief etc. Het lijkt hier overigens te gaan over politiek participatie en burgerparticipatie.

***Like to***

Het wordt niet echt duidelijk welke redenen participanten hebben om deel te nemen. Beide nota's gaan veel meer over de manieren van communiceren en relatiebeheer.

***Enabled to***

In de nota worden zeven V's onderscheiden. Deze moeten dienen om communicatie te verbeteren. Het gaat om: vertrouwen vergroten, verwachtingen managen, het verantwoorden van beleid, veranderingen van beleid en uitvoering, verbeteren, verzorgen van het bestaande (beheren), vertellen (informereren). (p.6).

***Asked to***

De nota's roepen op tot meer tweerichtingsverkeer, maar vooral de nota over de zeven V's gaat nog erg uit van zenden en de kanalen benutten die er bestaan.

***Responded to***

In de communicatiekalender staat communicatie centraal. Het is bedoeld om de communicatie-inspanningen de komende jaren te verbeteren.

***Overige opmerkingen***

Beide stukken laten zien dat de gemeente nieuwe voornemens heeft aangaande communicatie.

***Conclusie***

In de communicatiekalender wordt op meerdere plaatsen gesproken over het bestaan van een participatienota, welke de kalender dus niet is. In de kalender wordt tamelijk uitputtend ingegaan op alle facetten van het communicatiebeleid van de gemeente, waaronder ook de relatie met de pers en stadspromotie etc. Beide nota's moeten dan ook meer gezien worden als communicatiebeleid dan participatiebeleid.

## Gemeente Amersfoort

### 1. Hoe wordt participatie gedefinieerd in de verschillende participatienota's?

Hoe participatie en inspraak worden gedefinieerd door de gemeente, volgt niet uit de nota. Dit volgt echter wel uit de verordening. Zo luidt de definitie van inspraak als volgt: "inspraak: het bieden van de formele mogelijkheid aan ingezetenen en belanghebbenden om hun mening over beleidsvoornemens kenbaar te maken." (p. 1). Participatie wordt als volgt omschreven: "participatie: het in een zo vroeg mogelijk stadium betrekken van doelgroepen (burgers, instellingen, bedrijven, en dergelijke) bij beleidsvoorbereiding, -vaststelling, -uitvoering of -evaluatie." (p. 1) De gemeente kent drie niveaus van participatie: raadplegen, adviseren en coproduceren. Tegelijkertijd wordt ook wel genoemd dat er een 'minimale variant' van participatie bestaat: informeren. Maar deze wordt verder buiten beschouwing gelaten.

### 2. Welke rollen worden voor burgers, maatschappelijke organisaties, politieke partijen, de gemeenteraad, het college en anderen gedefinieerd in participatienota's?

Het participatiebeleid van de gemeente richt zich op inwoners: bewoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Deze inwoners kunnen invloed uit oefenen in een drietal verschillende maten, wat afhankelijk is van het participatietraject. Deze drie maten van invloed zijn raadplegen, adviseren en coproduceren. Een concrete rolverdeling volgt uit het afwegingsinstrumentarium, waar op basis van de drie verschillende participatieniveaus enkele rollen worden onderscheiden zowel aan de kant van de burger als aan de kant van de gemeente. Deze rolbeschrijvingen geven weer wat er verwacht wordt en waar rekening mee gehouden moet worden. Zo heeft de gemeente bij raadpleging 'een actieve rol in het bedenken van oplossingsrichtingen en neemt kennis van meningen en opvattingen hierover.' (p. 8). Belangrijk is ook dat de gemeente een belangrijke rol speelt in het proces, waarbij zij zichzelf bindt aan een achttal 'spelregels' variërend van het tijdig uitnodigen van burgers, tot het vooraf vastleggen van voorwaarden. De gemeente maakt verder een onderscheid tussen participatie en inspraak, waarbij de eerste meer gericht is op het voortraject van beleidsvorming en de laatste juist meer wanneer het voorstel klaar is. Participatie zit dus vooral vooraan in het beleidsproces, en in de andere beleidsfasen is participatie eerder uitzondering dan regel.

### 3. Hoe realistisch zijn die rolverwachtingen gelet op de (voor handen zijnde) lokale ervaring met participatie?

De nota vangt aan met de constatering dat ondanks een hoge participatiegraad, er niet altijd een goed resultaat behaald wordt. De gemeente heeft onderzocht waar dat aan lag en het bleek dat de burger niet goed wist wat haar rol was. De gemeente is vervolgens aan de slag gegaan om dit probleem te ondervangen. Daarnaast wordt nog enkele malen verwezen naar 'de literatuur' en naar het IPP. Zo zien we dat de nota wel

evidence based is en dat de rolverwachting zowel van de gemeente als van de burger realistisch zou moeten zijn.

#### 4. Welke eisen stelt de voorgestelde rolverdeling aan de plaatselijke bestuursstructuur?

In de nota wordt ingegaan op randvoorwaarden die vervuld moeten worden, voordat het uitzetten van een burgerparticipatietraject mogelijk is. Deze randvoorwaarden kijken naar factoren als tijd, arbeidsintensiviteit, informatievoorziening naar alle actoren en bereidheid van raad en/of college. Dat betekent dat de nota ertoe aanzet om na te denken over de vragen of en hoe burgerparticipatietrajecten passen binnen de gemeentelijke structuur. Een vaste inbedding voor burgerparticipatie wordt niet aangedragen.

#### 5. Het CLEAR model

##### ***Can Do***

In de nota wordt niet nadrukkelijk rekening gehouden met de vaardigheden van de burger. Wel wordt aangegeven dat een hoge participatiegraad niet tot bevredigend resultaat leidt, omdat burgers vaak niet goed weten wat van hen verwacht wordt en waar ze invloed op uit kunnen oefenen. Hier ziet de gemeente een rol voor zichzelf weggelegd. Door middel van een verbeterde communicatie wil zij haar burgers hiervan op de hoogte stellen, hierbij moet de gemeente tevens 'begrijpelijke taal' gebruiken. We zien dus dat de gemeente zich dan wel niet zozeer bezighoudt met de competenties van de burgers, maar wel degelijk kijkt vanuit het perspectief van de burger.

##### ***Like to***

De nota besteedt geen aandacht aan de motivatie van de burgers om te participeren. De gemeente geeft aan dat zij het betrekken van burger hoog in het vaandel heeft staan, en ziet burgerparticipatie dus als iets goeds. Dit wordt ook duidelijk uit haar doelen: door middel van burgerparticipatie wil zij dat plannen beter worden en dat het beleidsproces beter wordt. Plannen worden beter doordat relevante kennis door betrokken partijen ingebracht kan worden en het beleidsproces wordt beter doordat er sprake is van een constructieve communicatie (p. 4).

##### ***Enabled to***

Het participatiebeleid van de gemeente richt zich op inwoners: bewoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Deze inwoners kunnen invloed uit oefenen in een drietal verschillende maten, wat afhankelijk is van het participatietraject. Deze drie maten van invloed zijn raadplegen, adviseren en coproduceren. Een concrete rolverdeling volgt uit het afwegingsinstrumentarium, waar op basis van de drie verschillende participatieniveaus enkele rollen worden onderscheiden zowel aan de kant van de burger als aan de kant van de gemeente. Deze rolbeschrijvingen geven

weer wat er verwacht wordt en waar rekening mee gehouden moet worden. Zo heeft de gemeente bij raadpleging 'een actieve rol in het bedenken van oplossingsrichtingen en neemt kennis van meningen en opvattingen hierover.' (p. 8).

Belangrijk is ook dat de gemeente een belangrijke rol speelt in het proces, waarbij zij zichzelf bindt aan een achttal 'spelregels' variërend van het tijdig uitnodigen van burgers, tot het vooraf vastleggen van voorwaarden. De gemeente maakt verder een onderscheid tussen participatie en inspraak, waarbij de eerste meer gericht is op het voortraject van beleidsvorming en de laatste juist meer wanneer het voorstel klaar is. Participatie zit dus vooral vooraan in het beleidsproces, en in de andere beleidsfasen is participatie eerder uitzondering dan regel.

#### ***Asked to***

Uit de nota volgt dat participatie maatwerk is en dat dus per traject bekeken moet worden wie er uitgenodigd worden. In het geboden afwegingsinstrument wordt ook opgemerkt dat er nagedacht moet worden over hoe geselecteerde specifieke doelgroepen uitgenodigd moeten worden. Hoe de uitnodiging en mobilisatie precies vormgegeven worden, is precies in zijn werk gaat volgt niet uit de nota.

#### ***Responded to***

De gemeente concludeert aan het begin van de nota dat ondanks een hoge participatiegraad, er nog geen sprake is van een bevredigend resultaat. Dit komt doordat burgers niet goed weten waaraan en waaraf met betrekking tot de verwachting die op hen rust en de invloed die zij uit kunnen oefenen. De gemeente wil hier iets aan doen, door actief een communicatiebeleid te voeren vanuit het perspectief van de burger. Dat betekent dat de burger middels deze communicatie veel helderder voor ogen moet krijgen wat hij of zij moet en mag, wat zal leiden tot effectiever beleid. De burger wordt dus zeer serieus genomen en staat centraal in deze nota. Hoe het geregeld is met de feedback wordt niet duidelijk uit de nota.

#### ***Overige opmerkingen***

Opvallend is dat de gemeente zeer veel waarde hecht aan het rekening houden met de burger die niet participeert. De gemeente moet ervoor hoeden dat deze burgers niet gepasseerd worden, en moet de verwachtingen ten aanzien van participatie dan ook tijdig temperen. De gemeente is dan ook niet voor niets hoeder van het algemeen belang (p. 4), wat betekent dat zij ook de partijen die niet zichtbaar zijn, zichtbaar moet maken.

#### ***Conclusie***

Uit de nota volgt dat de gemeente actief aan de slag is gegaan met eerder ervaringen met burgerparticipatie. Dat maakt dat de nota zeer overtuigend is. Zeker gezien het feit dat deze nota interactief tot stand is gekomen, wat natuurlijk niet slechts nuttig is, maar ook een belangrijke symboolwerking heeft. De nota stelt de burger centraal

en maakt een sterk punt door te stellen dat zij die niet participeren, ook recht hebben op vertegenwoordiging, wat de gemeente dan op zich neemt. Wel is het zo dat de gemeente vaag blijft ten aanzien van het te voeren communicatiebeleid. Er wordt gezegd dat er beter gecommuniceerd moet worden, in een vroeger stadium, maar hoe deze communicatie precies verloopt wordt niet behandeld. De nota is verder wel zeer sterk wat betreft de leidraad die het biedt aan de ambtenaren. Het betreft dan ook een soort van *handleiding*.

## Gemeente Amstelveen

### 1. Hoe wordt participatie gedefinieerd in de verschillende participatienota's?

De verordening onderscheidt een paar begrippen: Inspraak is “het bieden van de formele mogelijkheid aan ingezetenen en belanghebbenden om hun mening over beleidsvoornemens kenbaar te maken”. De inspraakprocedure is “de wijze waarop de inspraak gestalte wordt gegeven”. En “participatie” is “het in een zo vroeg mogelijk stadium betrekken van doelgroepen (burgers, instellingen, bedrijven, en dergelijke) bij beleidsvoorbereiding, -vaststelling, -uitvoering of –evaluatie”.

### 2. Welke rollen worden voor burgers, maatschappelijke organisaties, politieke partijen, de gemeenteraad, het college en anderen gedefinieerd in participatienota's?

“Elk bestuursorgaan besluit ten aanzien van zijn eigen bevoegdheden of participatie of inspraak wordt verleend bij de voorbereiding van beleid van de gemeente.” Aan de andere kant staan er die actoren op wie participatie betrekking heeft, dat zijn de “ingezetenen van de gemeente Amstelveen en belanghebbenden.”

### 3. Hoe realistisch zijn die rolverwachtingen gelet op de (voor handen zijnde) lokale ervaring met participatie?

Geen informatie.

### 4. Welke eisen stelt de voorgestelde rolverdeling aan de plaatselijke bestuursstructuur?

Geen informatie.

### 5. Het CLEAR model

#### *Can do*

Geen informatie.

#### *Like to*

Geen informatie.

#### *Enabled to*

Het betreffende bestuursorgaan stelt voor elk onderwerp een procedure vast en bepaalt of het gaat om informatie, consultatie of coproductie. In de toelichting bij de verordening worden deze toegelicht.

#### *Asked to*

Geen informatie.

#### *Responded to*

Verslagen worden naar de aanwezigen van participatiebijeenkomsten gestuurd.

***Overige opmerkingen***

Dit is geen nota maar een verordening. Desondanks wordt in de toelichting bij de verordening wel verwezen naar een gemeentelijke 'Nota Participatie'.

***Conclusie***

Korte verordening (3 pagina's) waar vooral de Awb gevolgd wordt. Het is dus voornamelijk het regelen en verbeteren van een aantal procedures binnen de gemeente om zo de dienstverlening richting burger te verbeteren.

## Gemeente Appingedam en Delfzijl

### 1. Hoe wordt participatie gedefinieerd in de verschillende participatienota's?

De beide gemeenten willen in gesprek met de burgers, de maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven van beide gemeenten. Een concrete definitie wordt niet gegeven.

### 2. Welke rollen worden voor burgers, maatschappelijke organisaties, politieke partijen, de gemeenteraad, het college en anderen gedefinieerd in participatienota's?

De rolverdeling wordt niet heel concreet gemaakt. In scenario B (p.38) wordt er wel een toekomstperspectief uitgewerkt, waarin de bevolking een actieve rol spelen bij het in stand houden van vrijwilligerswerk en het voorzieningenniveau. Elementen van actief burgerschap zijn hierin terug te zien.

### 3. Hoe realistisch zijn die rolverwachtingen gelet op de (voor handen zijnde) lokale ervaring met participatie?

Het is een toekomstperspectief, dus de rolverwachting kan nog allerlei kanten op.

### 4. Welke eisen stelt de voorgestelde rolverdeling aan de plaatselijke bestuursstructuur?

De nota laat zien dat er verkend wordt hoe beide gemeenten kunnen gaan samenwerken in de toekomst. Dat kan grote gevolgen hebben voor de bestuursstructuur (bijvoorbeeld een gemeentelijke herindeling). In de nota wordt gesproken van het tot stand brengen van een stedelijk netwerk. Ook wordt er terugverwezen naar interne documenten van de beide gemeenten, bijvoorbeeld het Masterplan voor de Revitalisering van Delfzijl (p.59).

## 5. Het CLEAR model

### *Can do*

Blijft onduidelijk

### *Like to*

De motivatie voor gemeentelijke samenwerking is duidelijk; o.a. door krimp etc. De motivatie om gebruik te maken van participatie blijft impliciet en wordt vooral wenselijk gevonden.

### *Enabled to*

De nota stelt inhoudelijke thema's voor (p.9) waarover beide gemeenten met burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven in gesprek willen. De rolverdeling blijft behoorlijk impliciet. Burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven worden vooral uitgenodigd om hun mening te geven.

***Asked to***

De nota is zo opgesteld dat een ieder wordt uitgenodigd mee te denken over de beleidskeuzes die gemaakt moeten worden, om te komen tot een regio waar het aantrekkelijk is om te wonen, te leven, te werken en te ondernemen. Daarom leggen we in deze nota vragen aan U voor en willen we in gesprek gaan over de mogelijke antwoorden op die vragen en de beleidskeuzes die daaruit voortvloeien.' (p. 5)

***Responded to***

De manier waarop er feedback wordt gegeven wordt niet duidelijk.

***Overige opmerkingen***

De nota gaat meer dan alleen over participatie. Het gaat veel meer over de gezamenlijke toekomst van beide steden. Participatie is slechts een onderdeel van deze strategische toekomstnota.

***Conclusie***

Een zeer uitgebreide nota van 69 pagina's. We typeren deze nota als visiedocument, echter niet zozeer gericht op participatie als zodanig. De nota is gericht op het komen tot een gemeenschappelijke visie (een ontwikkelingsperspectief) over de toekomst van beide gemeenten in 2030. Dit kan dan weer de grondslag vormen voor een structuurvisie. Om te komen tot deze visie is de nota opgesteld om zodoende een bijdrage te leveren aan de discussie over de toekomst van beide gemeenten. Deze discussie wordt samen met burgers, de maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven van Appingedam en Delfzijl gevoerd. De nota is niet een document met daarin neergelegd een leidraad voor participatie in het algemeen.

## Gemeente Oud-Beijerland

### 1. Hoe wordt participatie gedefinieerd in de verschillende participatienota's?

De gemeente geeft de volgende definitie van participatie:

*'Burgerparticipatie heeft een aanvullende werking op de representatieve democratie en betreft de actieve deelname van (groepen) burgers\* aan de verschillende fasen van het beleidsproces. Deze participatie heeft een proactief karakter en betreft een door burgers en politiek gelegitimeerd proces, dat een bepaalde procedure kent. Onder groepen burgers wordt verstaan de inwoners en vertegenwoordigers van instellingen en bedrijven van in dit geval Oud-Beijerland. In deze notitie wordt met beide termen (groepen burgers of inwoners en vertegenwoordigers) gewerkt.'* (p. 2) Ook werkt de gemeente met de participatieladder van edelenbos en Monnikhof: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen.

### 2. Welke rollen worden voor burgers, maatschappelijke organisaties, politieke partijen, de gemeenteraad, het college en anderen gedefinieerd in participatienota's?

De nota gaat over burgerparticipatie, en de participanten zijn dan ook (groepen) burgers. Hieronder wordt verstaan inwoners en vertegenwoordigers van instellingen en bedrijven. In de nota staan vier verschillende rollen gedefinieerd die deze burger kan vervullen: individu, lid van collectief (wijk-, buurt-, straatniveau), 'onderdaan', en lid gemeenschap. Ook aan de kant van de gemeente worden een viertal rollen, parallel aan die van de burger, onderscheiden: dienstverlener, beheerder openbaar gebied, gezagsdrager, en stads-of dorpsbestuurder. De eerste en derde (respectievelijk individu, 'onderdaan' en dienstverlener, gezagsdrager) zijn niet geschikt voor de inzet van participatie (p. 3). De andere twee rollen, betreft daar waar burger en gemeente als partner op kunnen trekken. De concrete rollen van de burger, waarbij participatie mogelijk is, worden vervolgens vertaald naar beleidsvelden. De rollen zijn in deze nota dus leidend om te bepalen wat geschikt is voor participatie en wat niet. Verder wordt in de nota ook ingegaan op de rol van de raad en het college. De raad stelt het kader en controleert, terwijl het college uitvoert. De nota geeft aan dat deze rolverdeling in het concrete geval ook wat verschillend vorm kan worden gegeven. Verder wordt in de nota ook aangegeven dat in elke fase van het beleidsproces participatiemogelijkheden zijn, maar dat de nadruk zal verschillen al naargelang de verschillende rollen.

### 3. Hoe realistisch zijn die rolverwachtingen gelet op de (voor handen zijnde) lokale ervaring met participatie?

De nota is gebaseerd enerzijds op literatuur (gezien de participatieladder) en anderzijds op onderzoek/ervaring uit de gemeente. Er is dus zeker sprake van evidence based. Zo wordt allereerst een onderzoek van Newcom (gemeentelijke belevingsmonitor 2006) gebruikt, waaruit volgt dat 53% van de mensen meer manieren van inspraak wil hebben dan slechts verkiezingen. Tevens is in de bijlage opgenomen welke ervaringen de gemeente al heeft met burgerparticipatie. Het nieuwe beleid ten aanzien van burgerparticipatie heeft ook tot doel om meer kennis over ervaringen te vergaren.

Zo wordt in de vervolgstappen gesproken over een kennisbank waarin deze ervaringen verzameld moeten worden.

#### 4. Welke eisen stelt de voorgestelde rolverdeling aan de plaatselijke bestuursstructuur?

Zoals uit deel vraag 2 naar voren kwam, werkt de gemeente met een sterke rolverdeling. Deze rolverdeling is naar alle verwachting zeer reëel in te passen in de bestaande structuur, omdat de nota deels is opgesteld aan de hand van bestaande ervaringen, zoals duidelijk wordt uit de bijlage. Tevens verbindt de gemeente in paragraaf 3.2.1 enkele voorwaarden aan burgerparticipatie, om zodoende te garanderen dat het succesvol ingezet wordt. Een deel van deze voorwaarden gaat over de gemeente, zoals: is er tijd, geld en capaciteit beschikbaar voor burgerparticipatie? Deze twee dingen maken samen dat de gemeente goed lijkt te weten wat nodig is.

#### 5. Het CLEAR model

##### **Can Do**

In de nota wordt voorbijgegaan aan de competenties en kennis van de bewoners, of het gebrek daaraan. Wel wordt in de nota genoemd dat het vergroten van het probleemoplossend vermogen van burgers één van de redenen is om burgerparticipatie in te zetten. Dat houdt in dat burgers door actief betrokken te zijn bewust worden van hun verantwoordelijkheid en tevens mee kunnen denken over oplossingen. Hoewel niet nadrukkelijk, zit hier wel degelijk een onderwijzend element in, aangezien participatie bijdraagt aan de bewustwording en ontwikkeling van de burgers.

##### **Like to**

Welke motivatie participanten hebben wordt niet heel specifiek nagegaan. Wel wordt aangegeven dat 53% van de bewoners graag ook op andere manieren dan via verkiezingen inspraak zouden willen hebben. De redenen van die 53% om meer inspraak te willen wordt niet duidelijk, maar wel *dat* er sprake is van een motivatie. De gemeente zelf heeft een drietal redenen om zich bezig te houden met burgerparticipatie: het vergroten van het draagvlak voor beleid, het verbeteren van de kwaliteit van beleid, en het vergroten van het probleemoplossend vermogen van de burger.

##### **Enabled to**

De nota gaat over *burgerparticipatie*, en de participanten zijn dan ook (groepen) burgers. Hieronder wordt verstaan inwoners en vertegenwoordigers van instellingen en bedrijven. In de nota staan vier verschillende rollen gedefinieerd die deze burger kan vervullen: individu, lid van collectief (wijk-, buurt-, straatniveau), 'onderdaan', en lid gemeenschap. Ook aan de kant van de gemeente worden een viertal rollen, parallel aan die van de burger, onderscheiden: dienstverlener, beheerder openbaar gebied,

gezagsdrager, en stads-of dorpsbestuurder. De eerste en derde (respectievelijk individu, 'onderdaan' en dienstverlener, gezagsdrager) zijn niet geschikt voor de inzet van participatie (p.3). De andere twee rollen, betreft daar waar burger en gemeente als partner op kunnen trekken. De concrete rollen van de burger, waarbij participatie mogelijk is, worden vervolgens vertaald naar beleidsvelden. De rollen zijn in deze nota dus leidend om te bepalen wat geschikt is voor participatie en wat niet. Verder wordt in de nota ook ingegaan op de rol van de raad en het college. De raad stelt het kader en controleert, terwijl het college uitvoert. De nota geeft aan dat deze rolverdeling in het concrete geval ook wat verschillend vorm kan worden gegeven. Verder wordt in de nota ook aangegeven dat in elke fase van het beleidsproces participatiemogelijkheden zijn, maar dat de nadruk zal verschillen al naargelang de verschillende rollen.

#### ***Asked to***

In de nota wordt niet ingegaan op de wijzen waarop burgers uitgenodigd worden om te participeren. Uit de nota volgt dat de praktijk uitwijst dat burgers vooral betrokken willen worden bij de onderwerpen die hen direct aangaan. De gemeente veronderstelt dat dit voldoende motivatie vormt voor burgers om te participeren.

#### ***Responded to***

De gemeente geeft aan dat vooraf duidelijkheid moet worden verschaft over de rol en inbreng van burgers, overheid en andere belanghebbenden. Dat betekent dat burgers vooraf weten waar ze aan toe zijn, zeker gezien het feit dat ook de juridische en inhoudelijke kaders helder moeten zijn. Burgers worden dus zeker serieus genomen. Tegelijkertijd bevat de nota geen informatie over communicatie, en dus ook geen informatie over mogelijke feedbackmechanismen.

#### ***Overige opmerkingen***

De gemeente gaat in haar nota in op de verschillende rollen van burger en gemeente en neemt deze rollen als uitgangspunt voor de mogelijke participatievormen en voor de beleidsterreinen waarop geparticipeerd wordt. Deze basis is opvallend: de rollen worden niet afgeleid uit het proces, maar het proces wordt op basis van de verschillende rollen geconstrueerd.

#### ***Conclusie***

Dit document is ook een visiedocument omdat het geen concreet stappenplan biedt voor de ambtenaren. Het geeft wel inzicht in de bedoeling van de gemeente en biedt zeker ook enkele handvatten. Uit de vervolgstappen wordt duidelijk dat deze nota nog uitgewerkt wordt in een praktisch werkformat, wat waarschijnlijk wel een handleiding zal zijn. De gemeente structureert haar nota aan de hand van de verschillende rollen die burger en gemeente vervullen. Deze rollen zijn leidend voor participatievormen en beleidsterreinen. Wat echter ontbreekt, is een strategie om te communiceren over burgerparticipatie naar burgers toe. Dit is dan ook het grootste aanbevelingspunt.

## Gemeente Bergen

### 1. Hoe wordt participatie gedefinieerd in de verschillende participatienota's?

De doelstelling van wijkgericht werken is “bewoners betrekken bij hun omgeving en meer medezeggenschap geven over de leefbaarheid in hun eigen dorp, wijk en straat” (pagina 12). Voor wat betreft participatie wordt een onderscheid gemaakt in de trappen van de participatieladder.

### 2. Welke rollen worden voor burgers, maatschappelijke organisaties, politieke partijen, de gemeenteraad, het college en anderen gedefinieerd in participatienota's?

Primaat bij bestuur (“het college en/of raad is/zijn verantwoordelijk voor een goede besluitvorming bij beleids- en planontwikkeling en de uitvoering daarvan”). Burgers moeten vooral betrokken worden. Dat is goed voor het draagvlak van plannen maar ook voor de kwaliteit van de besluiten.

### 3. Hoe realistisch zijn die rolverwachtingen gelet op de (voor handen zijnde) lokale ervaring met participatie?

De kaders voor het wijkgericht werken zijn in samenspraak met bewoners geformuleerd (pagina 5). Daarnaast ligt er ook een evaluatie van het wijkgericht werken aan deze notitie ten grondslag.

### 4. Welke eisen stelt de voorgestelde rolverdeling aan de plaatselijke bestuursstructuur?

Uit de evaluatie van het wijkgericht werken bleek vooral dat er onduidelijkheid was wie waarvoor verantwoordelijk was en dat het schortte aan afstemming en integraliteit. Een participatieparagraaf is een van de maatregelen die aan moeten tonen hoe participatie in elk project/traject geregeld is en wie waarvoor verantwoordelijk is.

## 5. Het CLEAR model

### *Can do*

Geen informatie. Maar gemeente moet wel zorg dragen voor informatievoorziening (al hoort dit wel meer bij ‘enabled to’).

### *Like to*

Weinig tot geen informatie, al wordt erkend dat de interesse van burgers bepalend is voor het succes van een beleidsvoornemen.

### *Enabled to*

De nota onderscheidt verschillende vormen van participatie en meldt dat er budget voor is. De voorwaarden voor de vorm en toekenning budget ligt bij het bestuur. En in de participatie paragraaf kunnen daar verdere richtlijnen voor gemaakt worden.

***Asked to***

Het belang wordt onderkend. Maatwerk moet mogelijk zijn.

***Responded to***

Het terugkoppelen aan interne en externe betrokkenen over proces en inhoud ligt vooral bij bureau communicatie.

***Overige opmerkingen***

De nota is opgesteld omdat er behoefte was aan spelregels voor het wijkgericht werken en wil vooral duidelijkheid geven over de rolverdeling, taken en verantwoordelijkheden. Burgerparticipatie wordt gekoppeld aan het wijkgericht werken.

***Conclusie***

Te kenmerken als handleiding en deels als visienota. Positief document waarin belang participatie, zeker in verhouding tot het wijkgericht werken waar de nota in belangrijke mate over gaat, erkend wordt. Er wordt getracht wat duidelijker te maken hoe participatie in zijn werk gaat en wie daarbij betrokken zijn. Het is geen blauwdruk voor elk traject; daarvoor oppert het om 'participatie paragrafen' te maken (kan dus in verschillende gevallen anders zijn).

## Gemeente Bloemendaal

### 1. Hoe wordt participatie gedefinieerd in de verschillende participatienota's?

In de begeleidende brief over de verordening aan de raad van de commissie middelen wordt een omschrijving van interactieve beleidsvorming gegeven. 'De kern van interactieve beleidsvorming is, dat bestuursorganen inwoners en overige belanghebbenden betrekken bij het voorbereiden, ontwikkelen, uitvoeren en evalueren van beleid en hun betrokkenheid niet beperken tot een vastgesteld beleidsvoornemen, waarover alleen nog maar een besluit kan vallen.' (p.1).

In art 1 staat: 'interactieve beleidsvorming: het betrekken van ingezetenen en belanghebbenden bij de vorming van gemeentelijk beleid.' Op pagina 2 van de toelichting wordt de (kern van de) definitie van interactieve beleidsvorming van Igno Pröpper weergegeven: 'Interactieve beleidsvorming is een werkwijze, met name bedoeld voor beleidsprocessen waarbij meerdere actoren betrokken zijn, waarbij een overheidsorganisatie in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven of andere overheden bij het beleid betreft om zo in een open en evenwichtige wisselwerking of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, uitvoering of evaluatie van beleid te komen.'

### 2. Welke rollen worden voor burgers, maatschappelijke organisaties, politieke partijen, de gemeenteraad, het college en anderen gedefinieerd in participatienota's?

De verordening is een door de raad bekrachtigd document. Het regelt met name welke mogelijkheden 'het bestuursorgaan' heeft, naast (wettelijk geregelde) inspraak, voor interactieve beleidsontwikkeling. Er wordt dus met name naar de rol van het bestuursorgaan gekeken. In de verordening wordt ook gesproken over de rol van 'ingezetenen en overige belanghebbenden' en hoe deze groepen betrokken worden bij de voorbereiding van beleidsvoornemens.

### 3. Hoe realistisch zijn die rolverwachtingen gelet op de (voor handen zijnde) lokale ervaring met participatie?

Op pagina 2 van de toelichting wordt gesteld dat interactieve beleidsvorming maatwerk is. De verordening geeft vooral de kaders aan en gaat niet zozeer in op de rolverwachtingen

### 4. Welke eisen stelt de voorgestelde rolverdeling aan de plaatselijke bestuursstructuur?

De verordening geeft aan dat deze nieuwe verordening interactieve beleidsvorming Bloemendaal 2006, de inspraakverordening vervangt. De verordening heeft een verplichtend karakter voor het bestuursorgaan.

## 5. Het CLEAR model

### ***Can do***

In de verordening wordt niet ingegaan op de competenties of kennis van de burger.

### ***Like to***

Er wordt in de verordening niets gemeld over de (mogelijke) motivaties van ingezetenen of overige belanghebbenden om deel te nemen aan interactieve beleidsvorming. Er wordt wel gesproken over de redenen voor het bestuursorgaan om interactieve beleidsvorming in te zetten. Het levert o.a. beter beleid, betere relaties met externe partijen, vergroting van draagvlak een beter imago van de gemeente op. (p.3 toelichting).

### ***Enabled to***

Opvallend is dat in de begeleidende brief interactieve beleidsvorming de verschillende beleidsfasen genoemd worden (voorbereiden, ontwikkelen, uitvoeren en evalueren), maar dat er later (p.2 en art 1) alleen gesproken wordt over de vroege beleidsfase: beleidsvorming. Om praktische redenen (te uitgebreide opsomming en het risico dat bij nieuw beleid deze verordening moet worden aangepast) wordt er geen uitputtende lijst van onderwerpen gepresenteerd waar interactieve beleidsvorming bij gebruikt kan worden. Wel wordt een lijst van onderwerpen weergegeven waar inspraak bij mogelijk is (p. 5 toelichting).

### ***Asked to***

Er wordt in de toelichting voor gepleit om voor de start van een proces duidelijke afspraken te maken over de inbreng van participanten.

### ***Responded to***

In de toelichting (p.4) wordt verder uitgewerkt welke verhouding er tussen de gemeente en participanten is bij de onderscheiden vormen: 'inspraak', 'consultatie' en 'coproductie'.

### ***Overige opmerkingen***

In de verordening staat een problemdiagnose. Het eerste probleem is volgens de verordening: 'of de Inspraakverordening voorzorg in een afzonderlijke inspraak-procedure naast deze wettelijke procedures (openbare voorbereidingsprocedures uit de AWB van voor 1 juli 2005 en de procedures ter voorbereiding van vaststelling enherziening van bestemmingsplannen) of dat zij deze procedures aanvulde.' (p.1) Eentweede probleem is: 'dat de geldende Inspraakverordening geen antwoord biedt opde toenemende behoefte aan interactieve beleidsvorming en een goede in-en externe communicatie over beleid.' Verder is opvallend dat voor deze verordening hetmodel Inspraakverordening van de VNG als basis is gebruikt.

### **Conclusie**

De verordening biedt geen ruimte voor de motivatie/redenen van de gemeente en van burgers om te participeren. Dit is ook niet verwonderlijk aangezien dit ook slecht zou passen in een verordening. De belangrijkste aanbevelingen betreffen het uitwerken van het communicatieaspect, de rollen en de inbedding in de organisatiestructuur. De verordening zou duidelijker kunnen zijn in de eisen die zij stelt aan de communicatie van en over participatie. Tevens zou de verordening uitgebreider kunnen zijn over de verschillende rollen, zowel aan de kant van de gemeente als aan de kant van de burger. Zo wordt er niet gesproken over de rol van B&W en wordt niet nagegaan wat er van de burger precies wordt verwacht. Aanbeveling zou zijn om op basis van deze verordening, en wellicht breder op basis van ervaringen met interactieve beleidsontwikkeling, een participatienota te ontwikkelen waarin bovengenoemde punten expliciet worden uitgewerkt. Wellicht bestaat een dergelijke nota al, maar deze was niet te traceren via onze websearch.

## Gemeente Culemborg

Ook bij deze gemeente is ieder bestuursorgaan vrij om wat betreft zijn eigen beleidsbevoegdheden aan te geven of participatie mogelijk is. Opvallend is dat qua volgorde van artikelen, en ook qua inhoud hiervan, de verordening grotendeels overeenkomt met andere verordeningen. Het lijkt dus wel of er een standaard format bestaat. Verder gaat het hier om een ingescand document, en niet om een digitaal te bewerken document.

### 1. Hoe wordt participatie gedefinieerd in de verschillende participatienota's?

Deze verordening maakt een onderscheid tussen inspraak en participatie. *'Inspraak: het ten aanzien van gemeentelijke beleidsvoornemens kenbaar maken van een zienswijze en daarover zo mogelijk van gedachten wisselen met het betreffende bestuursorgaan; Participatie: het betrekken van ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding of uitvoering van gemeentelijk beleid'* (p. 1) wat betreft participatie kan gekozen worden uit de vijf niveaus van de participatieladder: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen.

### 2. Welke rollen worden voor burgers, maatschappelijke organisaties, politieke partijen, de gemeenteraad, het college en anderen gedefinieerd in participatienota's?

Uit de verordening volgt dat het gaat om participatie en inspraak van ingezetenen en belanghebbenden.

Qua rolverdeling valt op te maken dat het bestuursorgaan dat gaat over het onderwerp waarop participatie wordt verleend een procedure vaststelt, waarbij dit orgaan een keuze kan maken uit de vijf participatietreden: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen (art. 6). Daarnaast bevat de verordening nog meer taken die het bestuursorgaan moet verrichten (eindverslag opmaken bijvoorbeeld). Verder worden in deze verordening geen rollen gedefinieerd.

### 3. Hoe realistisch zijn die rolverwachtingen gelet op de (voor handen zijnde) lokale ervaring met participatie?

De verordening bevat bijna geen rollen zoals uit de vorige deelvraag naar voren komt. De rol die de verordening wel bevat betreft de rol van het participatieverlenende bestuursorgaan. De verordening stelt simpelweg regels waaraan deze moet voldoen/ waarnaar deze moet handelen. Hoe deze regels tot stand zijn gekomen wordt niet duidelijk, maar deze regels zijn waarschijnlijk goed haalbaar.

### 4. Welke eisen stelt de voorgestelde rolverdeling aan de plaatselijke bestuursstructuur?

Uit de verordening volgen enkele randvoorwaarden die bepalend zijn voor het wel of niet toepassen van participatie. Deze randvoorwaarden handelen over de vraag waar een bestuursorgaan wel of geen zeggenschap over heeft (het ene bestuursorgaan kan geen participatie verlenen over het beleidsveld van het andere). Hier volgt dus niet

uit dat met betrekking tot het bepalen van een participatietraject rekening gehouden moet worden met de bestaande organisatiestructuur en organisatiecapaciteit. Wel moet bij ieder traject inzicht een tijdpad, een communicatieplan en een financiële paragraaf opgenomen worden. Maar er volgt niet letterlijk uit de verordening dat indien er geen ruimte blijkt te zijn binnen de organisatie, het traject afketst. Zodoende gaat de verordening dus enigszins voorbij aan de eigen organisatie(capaciteit).

## 5. Het CLEAR model

### ***Can Do***

In de verordening wordt niet ingegaan op de competenties of kennis van de burger.

### ***Like to***

In de verordening wordt ook geen aandacht besteed aan de motivatie van de burgers, of van de gemeente om burgerparticipatie in te zetten. Het enige wat genoemd wordt is dat het gemeentebestuur het belangrijk vindt (p. 1).

### ***Enabled to***

Uit de verordening volgt dat het gaat om participatie en inspraak van ingezetenen en belanghebbenden.

Qua rolverdeling valt op te maken dat het bestuursorgaan dat gaat over het onderwerp waarop participatie wordt verleend een procedure vaststelt, waarbij dit orgaan een keuze kan maken uit de vijf participatietreden: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen (art. 6). Daarnaast bevat de verordening nog meer taken die het bestuursorgaan moet verrichten (eindverslag opmaken bijvoorbeeld). Verder worden in deze verordening geen rollen gedefinieerd.

### ***Asked to***

In de verordening is een bepaling (art. 7) opgenomen die gaat over de voorbereiding van participatie. Hieruit volgt dat het bestuursorgaan 'op geschikte wijze' de belanghebbende voorafgaand aan participatie moet informeren. Wat deze gepaste wijze in moet houden, is niet gedefinieerd. Wel wordt in artikel 6 gesproken over het verplicht opnemen van een communicatieplan in de procedure tot burgerparticipatie. Over mobilisatie geeft de verordening geen informatie.

### ***Responded to***

De verordening bevat enkele bepalingen waaruit volgt dat de bijdrage van de belanghebbenden serieus genomen wordt. Zo wordt van iedere bijeenkomst verslag opgemaakt, waarin gereageerd moet worden (gemotiveerd en wel) op de zienswijzen die tijdens de bijeenkomsten naar voren zijn gekomen. De verslagen die gemaakt worden moeten ook aan alle deelnemers gestuurd worden, en daarbij moeten alle deelnemers ook het uiteindelijke besluit ontvangen.

### ***Overige opmerkingen***

Hoewel de verordening logischerwijs vrij beknopt is, bevat het ongemerkt toch veel bepalen die helderheid verschaffen omtrent het te voeren beleid. Zo kunnen zowel burgers als ambtenaren meer te weten komen over datgene wat ze kunnen verwachten respectievelijk moeten doen.

### ***Conclusie***

De verordening biedt geen ruimte voor de motivatie/redenen van de gemeente en van burgers om te participeren. Dit is ook niet verwonderlijk aangezien dit ook slecht zou passen in een verordening. De belangrijkste aanbevelingen betreffen het uitwerken van het communicatieaspect, de rollen en de inbedding in de organisatiestructuur. De verordening zou duidelijker kunnen zijn in de eisen die zij stelt aan de communicatie van en over participatie. Tevens zou de verordening uitgebreider kunnen zijn over de verschillende rollen, zowel aan de kant van de gemeente als aan de kant van de burger. Zo wordt er niet gesproken over de rol van B&W en wordt niet nagegaan wat er van de burger precies wordt verwacht. Tevens gaat de gemeente vooralsnog voorbij aan de eigen capaciteit, omdat zij geen voorwaarden op dat gebied lijkt te stellen aan de participatietrajecten.

## Gemeente Dalfsen

### 1. Hoe wordt participatie gedefinieerd in de verschillende participatienota's?

Er wordt niet zozeer over burgerparticipatie, maar veel meer over arbeidparticipatie en maatschappelijke participatie gesproken in deze verordening. 'Het doel van de inzet van voorzieningen is het bevorderen van duurzame arbeidsparticipatie van jongeren door het opdoen van werkervaring, het aanleren van vaardigheden en kennis, het opdoen van werkritme, maatschappelijke participatie dan wel op andere wijze vergroten van persoonlijke en maatschappelijke zelfredzaamheid.'

### 2. Welke rollen worden voor burgers, maatschappelijke organisaties, politieke partijen, de gemeenteraad, het college en anderen gedefinieerd in participatienota's?

Blijft impliciet.

### 3. Hoe realistisch zijn die rolverwachtingen gelet op de (voor handen zijnde) lokale ervaring met participatie?

Onduidelijk.

### 4. Welke eisen stelt de voorgestelde rolverdeling aan de plaatselijke bestuursstructuur?

Onduidelijk.

### 5. Het CLEAR model

#### ***Can do***

Dit is de enige verordening waarin expliciet gemaakt wordt welke vaardigheden, ervaring en/of kennis (een specifieke groep) burgers moet opdoen ter bevordering van participatie.

#### ***Like to***

Blijft onduidelijk.

#### ***Enabled to***

In de verordening worden verschillende mogelijkheden beschreven hoe mensen die willen re-integreren gebruik kunnen maken van faciliteiten, zoals premies/subsidies etc.

#### ***Asked to***

Uit de verordening wordt duidelijk dat deze betrekking heeft op onderwerpen op het gebied van 'maatschappelijke zorg en welzijn'.

#### ***Responded to***

Onduidelijk.

***Overige opmerkingen***

Deze verordening werkt af van de andere verordeningen die in dit onderzoek zijn betrokken, omdat de verordening voor een beleidsterrein geldt en niet zozeer algemeen geldend is voor heel de gemeente Dalfsen. Deze verordening had wellicht beter buiten het onderzoek moeten blijven.

***Conclusie***

Er is hier sprake van een verordening. Het document heeft dan ook een formeel karakter.

## Gemeente Eemsmond

### 1. Hoe wordt participatie gedefinieerd in de verschillende participatienota's?

Uit de nota volgt de volgende definitie:

*'...burgerparticipatie veelal wordt gedefinieerd als een vergaande vorm van samenwerking tussen overheid en burger, een vorm waarbij een groep burgers een bepaalde mate van eigen verantwoordelijkheid krijgt om (mede) vorm te geven aan het gemeentelijk beleid of mogelijkheden krijgt om het gemeentelijk beleid te realiseren.'* (p. 11) Tegelijkertijd geeft de gemeente aan dat deze definitie in haar ogen te beperkt is. Ook minder vergaande vormen van burgerbetrekking valt onder burgerparticipatie. Tegelijkertijd hanteert de gemeente wel de bekende participatieladder met vijf treden: informeren, luisteren, raadplegen, samenwerken, en overdragen. Waarbij alleen de laatste drie vormen van participatie gezien worden als 'interactief'.

### 2. Welke rollen worden voor burgers, maatschappelijke organisaties, politieke partijen, de gemeenteraad, het college en anderen gedefinieerd in participatienota's?

De gemeente werkt met de participatieladder met vijf treden: informeren, luisteren, raadplegen, samenwerken en overdragen. De eerste twee vormen de 'niet-interactieve' vormen van participatie. In het vierde hoofdstuk van de nota geeft de gemeente aan wat zij precies onder de drie verschillende vormen van interactieve participatie verstaat, en tevens geeft zij aan hoe het uiteindelijk besluit wordt genomen en wie verantwoordelijk is. Vooral wat betreft dit laatste is de gemeente helder: het gemeentebestuur is uiteindelijk altijd verantwoordelijk. De nota bevat ook een heldere verdeling tussen de rollen van de raad en het college, gebaseerd op de beleidsfasen en de mogelijke participatievormen hierbij (§ 4.5). De rolverdeling tussen gemeente en burger wordt in de verschillende stroomschema's van § 5.4 nog nader uiteengezet. Uit deze rolbeschrijving wordt ook de verwachting ten aanzien van de burger duidelijk.

### 3. Hoe realistisch zijn die rolverwachtingen gelet op de (voor handen zijnde) lokale ervaring met participatie?

In het derde hoofdstuk van de nota worden de 'strategische overwegingen' besproken. Hier komt aan de orde hoe de burger is veranderd en hoe de overheid is veranderd. In deze overwegingen komen enkele secundaire gegevens/onderzoeken aan de orde om het beeld van burger en overheid te onderbouwen, zoals een gegeven van het CPB, maar ook de commissies Elzinga en Wallage. Tevens wordt aangegeven dat de gemeente 'verder gaat met veranderen'. Er wordt ook gesproken over een klanttevredenheidsonderzoek wat is uitgevoerd onder de burgers van Eemsmond. Echte ervaringen met participatie worden niet besproken, en de nota wekt de indruk dat burgerparticipatie 'nieuw' is.

#### 4. Welke eisen stelt de voorgestelde rolverdeling aan de plaatselijke bestuursstructuur?

In de nota wordt uitvoerig ingegaan op de mogelijkheden van burgerparticipatie wat betreft de gemeentelijke organisatie. Zo moet eerst een toetsingskader worden doorlopen om te bepalen of de burgerparticipatie wel zin zal hebben. Één van de randvoorwaarden is dat er ruimte moet zijn binnen de besluitvorming om burgers een rol te laten spelen en dat tevens enig commitment vanuit het bestuur aanwezig moet zijn. Tegelijkertijd komen zaken als capaciteit, tijd, Geld en proceskennis aan de orde (chap. 5). Verder wordt in hoofdstuk 7 aandacht besteed aan de borging binnen de organisatie, waarin ingegaan wordt op de wijze van vastlegging van het toetsingskader (chap. 5).

#### 5. Het CLEAR model

##### *Can Do*

Een van de belangrijkste motivaties van de gemeente Eemsmond voor het opstellen van participatiebeleid, betreft het steeds mondiger worden van de burger. Uit de aanleiding volgt dat de gemeente zich geconfronteerd ziet met een burger die “... maatregelen van de overheid niet langer als vanzelfsprekend [aanneemt].” (p. 1) Het gaat dus om een burger die steeds meer zeggenschap opeist over de gemeentelijke besluiten die hem of haar raken. Door de toegenomen kennis bij de burger is die hier ook steeds beter toe in staat (p. 7). Daar komt bij dat de burger nu meer dan voorheen mobiel is en beschikking heeft over informatietechnologie, waardoor “[b]urgers worden geconfronteerd met een veelheid aan oplossingen voor problemen.” (p. 7) Verder wordt in de nota niet expliciet aandacht geschonken aan een mogelijke rol voor de gemeente om de competenties bij burgers te ontwikkelen, of in te spelen op mogelijk ontoereikende competenties.

##### *Like to*

Uit de nota volgt dat de burger één grote motivatie heeft om deel te nemen aan participatie: de burger wil inspraak in/zeggenschap over gemeentelijk beleid dat hem direct raakt. De burger is mondiger en kritischer geworden, en wil zijn of haar visie op de mogelijke oplossingen voor een probleem kwijt. De gemeente staat hier welwillend tegenover en ziet juist een kans in deze kritische houding. Zo kan de expertise van burgers allereerst een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de dienstverlening. Daarnaast kan burgerparticipatie het draagvlak aanzienlijk vergroten, aangezien burgers zelf betrokken zijn bij de totstandkoming van het beleid. Daarnaast ziet de gemeente ook een kans om middels burgerparticipatie haar imago te verbeteren. De gemeente erkent daarnaast dat de burgers met wie samengewerkt wordt, niet altijd een representatieve vertegenwoordiging zullen vormen. Er wordt dan ook de aandacht gevestigd op het feit dat “[z]oveel burgers, zoveel meningen...” impliceert (p. 14).

### ***Enabled to***

De gemeente werkt met de participatieladder met vijf treden: informeren, luisteren, raadplegen, samenwerken en overdragen. De eerste twee vormen de ‘niet-interactieve’ vormen van participatie. In het vierde hoofdstuk van de nota geeft de gemeente aan wat zij precies onder de drie verschillende vormen van interactieve participatie verstaat, en tevens geeft zij aan hoe het uiteindelijk besluit wordt genomen en wie verantwoordelijk is. Vooral wat betreft dit laatste is de gemeente helder: het gemeentebestuur is uiteindelijk altijd verantwoordelijk. De nota bevat ook een heldere verdeling tussen de rollen van de raad en het college, gebaseerd op de beleidsfasen en de mogelijke participatievormen hierbij (§ 4.5). De rolverdeling tussen gemeente en burger wordt in de verschillende stroomschema’s van § 5.4 nog nader uiteengezet. Uit deze rolbeschrijving wordt ook de verwachting ten aanzien van de burger duidelijk.

### ***Asked to***

In een groot deel van de nota spreekt de gemeente over ‘de burger’. Er zijn dan wel verschillende vormen van participatie, die ook worden geconcretiseerd door middel van voorbeelden zoals bij raadplegen staat de mogelijkheid genoemd van een inspraakavond (p. 28). In hoofdstuk 6 gaat de gemeente echter nadrukkelijk in op de organisatie van burgerparticipatie, en wordt duidelijk gemaakt dat per traject bekeken moet worden welke burgers uitgenodigd moten worden. Tevens wordt aangestipt dat hierbij breder gedacht kan worden aan organisaties, bedrijven etc. Toch blijft de overheersende toon in de nota dat de burger, indien de mogelijkheid tot participatie geboden wordt, ook daadwerkelijk zal participeren. Hoe participatie aantrekkelijk gemaakt kan worden of hoe de burger benaderd wordt, volgt er niet uit. Er wordt in ieder geval wel aangegeven dat communicatie ontzettend belangrijk is (p. 35).

### ***Responded to***

Communicatie wordt wel genoemd als ‘constante factor’, maar er wordt geen informatie gegeven over het specifieke verloop van de communicatietrajecten. Er wordt wel de opdracht gegeven dat iedere participatietraject een communicatieplan moet hebben. Tevens moet bij ieder participatietraject een ervaren communicatieadviseur worden betrokken.

### ***Overige opmerkingen***

De nota is erg informatief en biedt een vrij volledig beeld van burgerparticipatie binnen de gemeente Eemsmond. Zo staat er helder omschreven wat precies de voorgeschiedenis is van burgerparticipatie, wat de doelen van de gemeente zijn en hoe de gemeente participatie precies vorm wil geven. Vooral de stroommodellen vormen een verheldering van de daarvoor besproken inhoud, en kunnen directe aanrijpingspunten bieden voor ambtenaren die bezig zijn een gedegen participatietraject op te zetten.

### **Conclusie**

De nota is erg volledig en is dan ook te typeren als een handleiding, aangezien het ambtenaren een stevige structuur biedt waarlangs zij hun interactieve traject kunnen vormgeven. Het lijkt erop dat goed is uitgezocht wat de gemeente met burgerparticipatie wil. Tevens is zij reëel in haar eigen capaciteit: als burgerparticipatie vanuit de gemeente niet mogelijk is, of niet nuttig, dan moet de gemeente er aan beginnen. Tegelijkertijd spreekt uit de nota wel een enthousiasme om actief aan de slag te gaan met burgerparticipatie, dus lijkt het risico beperkt dat de gemeente er geen ruimte voor wil maken. De nota spreekt erg over 'de burger' als iemand die graag wil participeren. Dit is dan ook het voornaamste verbeterpunt wat betreft deze nota: ga dieper in op de zaken die burgers kunnen triggeren om daadwerkelijk te participeren. Daarnaast is het niet reëel om te veronderstellen dat iedere burger mondig is, en iedere burger dan ook in staat is om mee te denken en doen. Daar komt bij dat de gemeente met betrekking tot de representativiteit ook kort aangeeft dat de burgers die niet meedoen, ook geen recht van spreken hebben. Dit is wel erg makkelijk gesteld: dat iemand niet kan of wil participeren, wil nog niet zeggen dat deze burger dan maar klakkeloos moet accepteren wat besloten is.

## Gemeente Gouda

### 1. Hoe wordt participatie gedefinieerd in de verschillende participatienota's?

Onder inspraak wordt verstaan het “ten aanzien van gemeentelijke beleidsvoornemens kenbaar maken van een zienswijze en daarover zo mogelijk van gedachten wisselen met het betreffende bestuursorgaan”. Onder participatie wordt verstaan “het betrekken van ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid.”

### 2. Welke rollen worden voor burgers, maatschappelijke organisaties, politieke partijen, de gemeenteraad, het college en anderen gedefinieerd in participatienota's?

Geen informatie.

### 3. Hoe realistisch zijn die rolverwachtingen gelet op de (voor handen zijnde) lokale ervaring met participatie?

Geen informatie.

### 4. Welke eisen stelt de voorgestelde rolverdeling aan de plaatselijke bestuursstructuur?

Geen informatie.

### 5. Het CLEAR model

#### *Can do*

Geen informatie.

#### *Like to*

Geen informatie.

#### *Enabled to*

Het bestuursorgaan stelt per onderwerp de procedures aangaande burgerparticipatie vast. In ieder geval wordt inspraak en participatie verleend aan de ‘ingezetenen en belanghebbenden’ van de gemeente.

#### *Asked to*

Hierover wordt niets in de verordening zelf gemeld behalve dat belanghebbenden over de participatie ‘op geschikte wijze’ worden geïnformeerd. Het is aan te nemen dat in de procedures die naar aanleiding hiervan worden gemaakt daarover meer informatie staat.

#### *Responded to*

Het bestuursorgaan zorgt voor de verslaglegging. Na de besluitvorming krijgen alle deelnemers het voorstel en het besluit toegezonden.

**Conclusie**

Dit is een verordening hoe de gemeente met inspraak om moet gaan. Het betreffende bestuursorgaan bepaalt de participatie en dient zorg te dragen voor een goede communicatie.

## Gemeente Haarlemmermeer

### 1. Hoe wordt participatie gedefinieerd in de verschillende participatienota's?

De definitie van participatie volgt impliciet uit de eerste alinea van de samenvatting: *'Onze missie is dat inwoners, ondernemers, instellingen en belangenorganisaties de mogelijkheid hebben invloed uit te oefenen op de voorbereiding van gemeentelijke beleids- en uitvoeringsplannen met name gericht op de leef-en werkomgeving.'* (p. 1) Het gaat dus om invloed op de voorbereiding van beleids- en uitvoeringsplannen.

### 2. Welke rollen worden voor burgers, maatschappelijke organisaties, politieke partijen, de gemeenteraad, het college en anderen gedefinieerd in participatienota's?

'De burgemeester is als portefeuillehouder verantwoordelijk voor de voorbereiding en uitvoering van participatiebeleid (...). De gemeenteraad stelt de kaders van het participatiebeleid vast.' (p.3). Op pagina 10 wordt duidelijk geformuleerd welke rol deelnemers hebben en welke rol het bestuur heeft.

### 3. Hoe realistisch zijn die rolverwachtingen gelet op de (voor handen zijnde) lokale ervaring met participatie?

De dorps- en wijkraden hebben meegedacht over spelregels voor participatie en interactieve beleidsvorming. Daarnaast wordt in de nota beweerd dat er allerlei voorbeelden uit het land zijn gebruikt (p.5). Op pagina 6 wordt een contextanalyse gemaakt, waarin getypeerd wordt wat voor soort gemeente Haarlemmermeer is en welke problemen er zijn.

### 4. Welke eisen stelt de voorgestelde rolverdeling aan de plaatselijke bestuursstructuur?

Op pagina 2 wordt voorgesteld om een werkgroep in het leven te roepen 'die input levert voor de implementatie en evaluatie'. Ook valt op meerdere plekken in het stuk op dat participatiebeleid in verbinding staat met allerlei andere notities en ontwikkelingen. Genoemd worden o.a. 'wijkbudgetten', 'het collegeprogramma', 'de nota Publieke dienstverlening', maar ook adviesnota's van buiten de gemeente zoals 'Toekomst Lokaal Bestuur'.

### 5. Het CLEAR model

#### **Can do**

Uit de nota komt niet echt naar voren welke kennis en competenties burgers (moeten) hebben om te kunnen participeren.

#### **Like to**

In deze nota wordt vooral vanuit het bestuur geredeneerd en wordt er niet stilgestaan welke motivatie burgers of belanghebbenden zouden kunnen hebben om te participeren.

**Enabled to**

Er wordt onderkend dat de samenstelling van de groep die participeert verschilt per onderwerp en per gebied (p.10). Op pagina 15 en 16 wordt er gesproken over de verschillende participatievormen en wordt de participatieladder besproken.

**Asked to**

Uit de nota komt naar voren dat de gemeente beschikt over diverse vormen en manieren om participatie te organiseren.

**Responded to**

In de nota komt naar voren dat (voorbeelden van) participatiebeleid geëvalueerd zijn. De resultaten hieruit worden gebruikt om te leren en te verbeteren.

**Overige opmerkingen**

Opvallend is dat er op pagina 1 al uitdrukkelijk wordt gesproken over de mogelijkheden die E-participatie kan bieden. In deze notitie wordt relatief veel aandacht besteed aan participatiesubsidies (o.a. p.18).

**Conclusie**

In dit tamelijk uitgebreide raadsvoorstel wordt gesproken over de wens om algemene uitgangspunten voor participatiebeleid vast te leggen in een nota. In het voorstel wordt een visie uiteengezet ten aanzien van participatie: o.a. volgt uit deze visie wat het is, waarom het nodig is, en hoe de gemeente ermee om moet gaan. De visie is dat participatie een recht van bewoners is (p.8). Hoewel het een visiedocument is, bevat het ook enkele fasen om tot een doordacht participatietraject te komen: een soort van handleiding dus. (p. 15)

## Gemeente Den Helder

### 1. Hoe wordt participatie gedefinieerd in de verschillende participatienota's?

"Burgerparticipatie houdt in dat een overheid burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven bij het beleid betreft om in open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, uitvoering en/of evaluatie van beleid te komen."

### 2. Welke rollen worden voor burgers, maatschappelijke organisaties, politieke partijen, de gemeenteraad, het college en anderen gedefinieerd in participatienota's?

De rollen moeten duidelijk zijn. Gemeenteraad en college beslissen over de invloed die ze zelf willen behouden en welke ze willen delen, bijvoorbeeld met burgers. Die kaders moeten voor iedereen, dus ook voor burgers, duidelijk zijn, zodat alle deelnemers het traject met vertrouwen ingaan.

### 3. Hoe realistisch zijn die rolverwachtingen gelet op de (voor handen zijnde) lokale ervaring met participatie?

Er worden enkel een aantal aanleidingen voor de notitie genoemd, zoals de WMO.

### 4. Welke eisen stelt de voorgestelde rolverdeling aan de plaatselijke bestuursstructuur?

De afdeling communicatie krijgt een belangrijke rol in burgerparticipatie. Ook wordt voorgesteld met participatieparagrafen te werken. Daarin staat of een specifiek onderwerp zich voor participatie leent en welke vorm er vervolgens wordt toegepast.

### 5. Het CLEAR model

#### ***Can do***

Weinig informatie. Document gaat daar niet echt op in.

#### ***Like to***

Participatie vraagt tijd en energie van alle betrokkenen, ook van bewoners. De interesse van bewoners is bepalend in het succes van het beleidsvoornemen en het succes van de participatie. Tevens wordt het belang onderkend van verschillende doelgroepen te bereiken.

#### ***Enabled to***

Burgers moeten gelegenheid tot participatie krijgen, maar er is differentiatie mogelijk naar gelang aard en omvang van het beleidsvoornemen. Bovendien zijn niet alle onderwerpen geschikt voor een aanpak met participatie. Er is een checklist om te kijken of participatie geschikt is en vervolgens kan de participatieladder worden gebruikt om de mate van participatie te bepalen.

***Asked to***

Verschillende projecten en initiatieven genoemd waarmee burgers in contact met bestuur kunnen komen (al wordt van sommige daarvan de subsidie gestopt).

***Responded to***

Duidelijkheid is een belangrijk richtpunt voor burgerparticipatie, maar dit wordt meer in het algemeen genoemd dan voor terugkoppeling in het bijzonder.

***Conclusie***

Een visiedocument met aspecten van een handleiding. De nota is deels bedoeld om duidelijkheid te brengen hoe burgerparticipatie trajecten nu worden voorbereid in de organisatie. Dit betreft vooral procesafspraken, want de daadwerkelijke participatie kan per project verschillend zijn. Een stappenplan kan helpen om te bepalen welke vorm in een bepaald geval het meest geschikt is.

## Gemeente Helmond

*Adviesnota visie burgerparticipatie 2007-2010 (incl publieksversie). De publieksversie is later (febr 2008) verschenen dan de versie van B&W (24 april 2007). De publieksversie staat centraal in de volgende analyse.*

### 1. Hoe wordt participatie gedefinieerd in de verschillende participatienota's?

De gemeente Helmond blijkt onder participatie te verstaan een instrument om samen met bewoners/organisaties besluitvorming & uitvoering vorm te geven. Het citaat hierbij: *'De gemeente wil graag burgerparticipatie blijven inzetten als middel om samen met bewoners en organisaties het beleid, de besluitvorming hierover en uitvoering vorm te geven. Zowel gaat het om burgerparticipatie op initiatief van de gemeente als op initiatief van burgers en organisaties.'* (p. 6) In deze adviesnota wordt vooral een visie op participatie uiteengezet en niet zozeer het vormgeven van burgerparticipatie. Uit de *publieksversie* van dezelfde nota volgt de volgende definitie van burgerparticipatie: *'de activiteiten die bewoners en organisaties ondernemen om de ontwikkeling van, de besluitvorming over en de uitvoering van plannen van de gemeente te beïnvloeden. Alle plannen samen duiden we meestal aan als beleid. Ook gaat het om de activiteiten die bewoners zelf ondernemen om stedelijke vraagstukken op te pakken.'* (p. 5) De nota dient als informatie naar burgers toe over hoe de gemeente aankijkt tegen burgerparticipatie.

### 2. Welke rollen worden voor burgers, maatschappelijke organisaties, politieke partijen, de gemeenteraad, het college en anderen gedefinieerd in participatienota's?

In de nota worden de verschillende rollen die burgers kunnen spelen uiteengezet. Er wordt ingegaan op de burger als kiezer, de burger als belangenbehartiger en de burger als buurtbewoner. Deze drie rollen worden in verband gebracht met de rollen van de gemeente. De gemeente is respectievelijk 'gekozene', 'besluitvormer' en/of 'buurtbeheerder'. Die rolverdeling wordt vervolgens geoperationaliseerd en verder uitgewerkt. (p.5/6) Op pagina 7 gaat de nota in op het verschil tussen organisaties en bewoners. Dat verschil bepaalt dat er ook verschillende participatievormen gebruikt moeten worden. Het moeten 'passen bij de doelgroep.' Verderop (p.11) wordt ook, bondig, de verantwoordelijkheid ('het bevorderen van debat' en 'heldere besluitvorming') van de gemeenteraad genoemd.

### 3. Hoe realistisch zijn die rolverwachtingen gelet op de (voor handen zijnde) lokale ervaring met participatie?

In de nota wordt in bijlage 2 verwezen naar de lessen uit het participatiebeleid van de afgelopen 10 jaar. Ook komt naar voren dat er enquêtes zijn gehouden. De resultaten hiervan worden meegenomen. De gemeente streeft naar samenwerking op maat en zoekt naar zoveel mogelijke passende samenwerkingsvormen tussen gemeente en organisaties/burgers (p.7). Ten aanzien van de rolverdeling komt naar voren dat zowel burgers/organisaties als het bestuur initiatief kunnen nemen in de participatiepraktijk.

Ook staat er een passage in waarin uitkomsten van een inspreekavond met burgers worden weergegeven (p9/10).

#### 4. Welke eisen stelt de voorgestelde rolverdeling aan de plaatselijke bestuursstructuur?

Helmond had in 1996 als een nota over burgerparticipatie. Die nota's is geëvalueerd. De huidige nota bouwt daarop voort. In deze nota wordt op pagina 5 een uitdrukkelijk verband gelegd met het collegeprogramma 2006-2010: 'sociaal en betrokken'. Ook wordt er een relatie gelegd met het burgerjaarverslag en wordt er aangegeven waar de informatie te vinden is op de website van de gemeente. Op pagina 8 wordt nog aangegeven dat wijk-en buurtgericht werken een goede werkwijze is om aan te sluiten bij bewoners en te leren van hun meningen, kennis en ervaringen.

#### 5. Het CLEAR model

##### *Can do*

In de nota wordt weinig aandacht besteed aan competenties van burgers. Het gaat meer over de verschillende verhoudingen tussen burger en gemeente. Dat er geen expliciete aandacht uitgaat naar competenties, wil nog niet zeggen dat er mogelijk totaal geen rekening meegehouden wordt. Uit uitgangspunt twee (p. 7) volgt namelijk dat de gemeente de ambitie heeft daar waarnodig participatie-initiatieven van burgers te ondersteunen. Daarnaast volgt uit leerpunt 5 (p. 17) dat de gemeente zichzelf oplegt om zich zo goed mogelijk in te leven in de beleving en het gezichtspunt van organisaties. In de nota wordt er verder voor gepleit dat burgers en organisatie zo min mogelijk last van regels moeten hebben en wordt er voor simpelheid gepleit (p.8).

##### *Like to*

Hier wordt in de nota al meer rekening mee gehouden. Allereerst vanwege hetgeen ook zojuist aan de orde is gekomen: de gemeente wil zich zo goed mogelijk inleven in de beleving en het gezichtspunt van organisaties (p. 17). Tevens besteedt de gemeente aandacht aan het feit dat burgerparticipatie maatwerk is (punt 3, p. 7). De participatievorm die ingezet wordt, moet passen bij de doelgroep. Het kan dan niet anders dan dat de gemeente haar keuze voor een participatievorm moet motiveren. (Er is dus oog voor de gedifferentieerde context.) Daar komt tevens aanbeveling 2.3 bij (p. 12) waar gesproken wordt over een 'interne participatiewijzer', waar de gemeente expliciet ingaat op de motivatie van participatie. In de nota komt verder op verschillende plekken naar voren waarom de gemeente participatie wil inzetten. De gemeente heeft allerlei beleidsinformatie (uitkomsten uit evaluaties, enquêtes, stadspanels etc) op basis waarvan ze zicht probeert te krijgen wat de burger wil en verwacht.

### ***Enabled to***

Uit de nota volgt dat het gaat om participatie van burgers en organisaties (p. 5). Daarnaast volgt uit leerpunt 5 (p. 17) dat zowel gemeenteraad als college en ambtenaren burgerparticipatie in kunnen zetten. In de nota worden een zestal rollen gedefinieerd: 3 aan de kant van de burger (kiezer, belangenbehartiger, buurtbewoner) en 3 aan de kant van de gemeente (gekozene, besluitvormer, buurtbeheerder). Deze rollen worden aan elkaar gelieerd (kiezer aan gekozene, belangenbehartiger aan besluitvormer, buurtbewoner aan buurtbeheerder). Maar wat voor soorten gradaties van participatie er mogelijk zijn participatie wordt in de nota niet besproken. Wel wordt aangegeven dat het gaat om participatie in de ontwikkeling van, de besluitvorming over en de uitvoering van plannen. Over de facilitering is de nota redelijk algemeen: 'de gemeente ondersteunt participatie-initiatieven van bewoners en organisaties waar nodig en als dit past binnen de gemeentelijke mogelijkheden.' (...) Ondersteuning betekent daarbij niet automatisch: u vraagt, wij draaien. We stimuleren zelfwerkzaamheid.' (p.7). De nota geeft aan dat er zoveel mogelijk gestreefd wordt naar openbaarheid (o.a. WOB wordt genoemd) (p.9).

### ***Asked to***

Zoals bij deelvraag 2 besproken wordt in de nota onderkent dat, passend bij de doelgroep, er verschillende participatievormen bestaan. Op p.8 komt naar voren wat burgers van de gemeente mogen verwachten; namelijk dat de gemeente duidelijk en betrouwbaar is. 'Omgekeerd verwachten wij deze houding ook van bewoners en organisaties, zodat een goede samenwerking ontstaat.' In de nota is te zien dat de gemeente een gezicht moet laten zien en af en toe eens een bloemetje moet uitdelen (aan initiatieven van bewoners). Op pagina 12 wordt gesproken over 'waarderingssavonden'. Hieruit blijkt dat er een bewustzijn is dat het om een meer duurzame relatie gaat en dat initiatieven beloond of tenminste gewaardeerd moeten worden. Op pagina 11 wordt gepleit voor een mix van instrumenten die kan worden ingezet bij participatie, zoals 'opiniepeilingen, internetenquêtes, conferenties, bijeenkomsten met bewoners in hun eigen buurt. Ook referenda worden genoemd. Er wordt echter aangesloten bij de constatering van NICIS (2006) dat participatie meer is dan 'een methodiek op papier'. Het gaat om een 'herkenbare aanpak.' (p.12). Passages over 'verwachtingspatronen' en 'realistische toezeggingen' op pagina 13 wijzen erop dat er in de nota een bewustzijn is dat er voorzichtig en realistisch met verwachtingen moet worden omgegaan. De nota blijft redelijke vaag met betrekking tot de doelgroep. Ik krijg de indruk dat uit de nota vooral een 'ondersteunend participatiebeleid' volgt. De gemeente is helemaal niet zo actief in het initiëren van participatietrajecten, maar vindt het juist bij uitstek haar taak om ruimte te bieden indien bewoners en organisaties willen participeren.

De initiërende rol ligt zodoende vooral bij de burger zelf. Hoe de burger precies moet aankloppen bij de gemeente volgt niet uit de nota. Wel wordt er in de nota op gehamerd dat indien er eenmaal een partnerschap is tussen gemeente en vrijwilligers, dan moet de gemeente duidelijke afspraken maken/vastleggen en nakomen.

#### ***Responded to***

'De gemeente toont zich betrokken door regelmatig op bezoek te gaan bij initiatieven van bewoners in buurten en wijken en daar gedachten uit te wisselen.' Daarnaast wordt er op pagina 9 uitdrukkelijk gesproken over 'goede en regelmatige communicatie'. Er wordt expliciet gesproken over het gebruik van ICT bij participatieprojecten (p.9). Het belang van het stadspanel wordt genoemd (p.11). Ook wordt er aangegeven dat burgers hebben aangegeven dat 'communicatie tijdens participatie zeer belangrijk' is (p.10).

#### ***Overige opmerkingen***

In de nota wordt gepleit voor een zekere vorm van monitoring en evaluatie: 'Jaarlijks houden we bij hoever we zijn met het behalen van de doelstellingen.' (p.6) en 'er moet regelmatig contact zijn over de tussentijdse resultaten en ontwikkelingen' (p.9). Ook komt een reflectieve en lerende houding (bijlage 3) naar voren doordat er gekeken wordt naar eerdere ervaringen en de nota oproept om behaalde succes met burgerparticipatie vast te leggen, zodat dit 'wellicht elders ook toegepast kan worden' (p.8).

#### ***Conclusie***

Deze nota is vooral een *visiedocument*, maar bevat ook elementen van een handleiding. Het gaat vooral in op uitgangspunten van participatie en de rolverdeling tussen burger en bestuur. Deze rolverdeling wordt redelijk geoperationaliseerd en wordt daarmee concreet. Ook komt een reflectieve en lerende houding naar voren. Door de teksten over uitgangspunten wordt 'de beleidstheorie', de veronderstellingen die onder het beleid zitten helder. Het is een constructieve nota, die vooral oproept tot passendheid (sluit de participatie aan bij de beleving en behoefte van bewoners).

## Gemeente Hengelo

### 1. Hoe wordt participatie gedefinieerd in de verschillende participatienota's?

In de nota wordt gesproken van interactief beleid, waarbij het gaat om de totstandkoming van beleid “in samenwerking en openwisselwerking”. Hiertoe worden zij “...bij het beleid betrokken (...) [met] voldoende ruimte voor een eigen inbreng...” (p. 2).

### 2. Welke rollen worden voor burgers, maatschappelijke organisaties, politieke partijen, de gemeenteraad, het college en anderen gedefinieerd in participatienota's?

Uit de nota volgt in algemene zin met welke partijen in *samenwerking en open wisselwerking* beleid tot stand kan komen. Voorbeelden van deze partijen zijn: individuele bewoners, ad-hoc georganiseerde bewoners, wijk- en buurtcomités, bedrijfs- en maatschappelijke organisaties en instellingen en door het college of de raad ingestelde adviesorganen. Deze samenwerking kan plaatsvinden in de vijf gradaties van de participatieladder: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren, en meebeslissen. De eerste twee vormen van participatie zijn meer traditioneel, aldus de nota. De nota schept ook demogelijkheid dat interactieve beleidsvorming plaatsheeft in meerdere fasen van het beleidsproces. Een concrete rolverdeling volgt niet uit de nota. Wel wordt aangegeven dat het zowel voor de burger als voor de politiek vooraf helder moet zijn wat zij kunnen verwachten (§ 1.2). Er moet dus vooraf wel een rolverdeling opgesteld worden, maar deze rolverdeling is niet opgenomen in de nota.

Één rol staat in ieder geval wel onomstotelijk vast: de gemeente is hoeder van het algemeen belang (p. 5).

Daarnaast volgt uit de bijlage dat de gemeente een ‘toolkit’ kent. Deze ‘toolkit’ bevat alle vormen van participatie die de gemeente kent, en per vorm is kort uitgelegd wie betrokken zijn en wat voor soort informatie aangedragen wordt. In veel gevallen wordt ook aangegeven dat er bepaalde rollen zijn. Zo wordt onder andere soms gesproken over individuele burgers, en een enkele keer over burgers met een achterban, over een gespreksleider, en over het college en de raad en wat zij met de aangeleverde informatie moeten doen (afhankelijk van het participatietype).

### 3. Hoe realistisch zijn die rolverwachtingen gelet op de (voor handen zijnde) lokale ervaring met participatie?

De nota is voornamelijk gebaseerd op een literatuuronderzoek door een trainee van Netwerkstad en op gehouden interviews met sleutelfiguren in de ambtelijke organisatie.

### 4. Welke eisen stelt de voorgestelde rolverdeling aan de plaatselijke bestuursstructuur?

Middels een checklist moeten gemeentelijke projectleiders en beleidsmedewerkers nagaan of interactief werken gewenst/mogelijk is. In deze checklist zijn factoren opgenomen zoals beleidsruimte, tijd, geld. Het interactieve beleid is dus afhankelijk

van de gemeentelijke organisatie. Verder wordt niet echt duidelijk uit de nota wat nu precies de implicaties van de nota zijn voor de gemeentelijke structuur.

## 5. Het CLEAR model

### ***Can Do***

In de nota wordt niet ingegaan op datgene wat de burger wel of niet kan. Er wordt in de nota verder ook geen woord gewijd aan de mogelijke ondersteuning die de gemeente zou kunnen bieden wat betreft deze kennis en competenties van burgers.

### ***Like to***

In de nota wordt geen aandacht besteed aan de mogelijke beweegredenen van de burgers. Wel volgt heel helder uit de nota waarom de gemeente interactief beleid in wil zetten. Allereerst ziet de gemeente een potentiële verbetering van de kwaliteit van beleid, enerzijds omdat burgers de problematiek beter kennen dan wie dan ook, en anderzijds doordat burgers mogelijk andere, nog niet overwogen, oplossingen aan kunnen dragen. Daarnaast ziet de gemeente kansen om het draagvlak van het beleid te vergroten, redenen hiervoor zijn onder andere vergroting van inzicht in de gehele problematiek, stimuleren sociale samenhang, vergroten commitment. Een derde beweegreden is het verkorten van het proces: medewerking van burgers leidt tot vermindering hindermacht, en daarnaast is er sprake van een vergrote betrokkenheid. Ten slotte hoopt de gemeente de relatie tussen burgers en bestuur te verbeteren doormiddel van interactieve beleidsvorming (p. 2). De gemeente stelt in één van de conclusies (de derde) dat interactieve beleidsvorming maatwerk is, en dat niet vooraf bepaald kan worden dat in een bepaald soort situatie een bepaald soort participatie vereist is: iedere situatie vergt een eigen aanpak.

### ***Enabled to***

Uit de nota volgt in algemene zin met welke partijen *in samenwerking en open wisselwerking* beleid tot stand kan komen. Voorbeelden van deze partijen zijn: individuele bewoners, ad-hoc georganiseerde bewoners, wijk- en buurtcomités, bedrijfs- en maatschappelijke organisaties en instellingen en door het college of de raad ingestelde adviesorganen. Deze samenwerking kan plaatsvinden in de vijf gradaties van de participatieladder: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren, en meebeslissen. De eerste twee vormen van participatie zijn meer traditioneel, aldus de nota. De nota schept ook demogelijkheid dat interactieve beleidsvorming plaatsheeft in meerdere fasen van het beleidsproces. Een concrete rolverdeling volgt niet uit de nota. Wel wordt aangegeven dat het zowel voor de burger als voor de politiek vooraf helder moet zijn wat zij kunnen verwachten (§ 1.2). Er moet dus vooraf wel een rolverdeling opgesteld worden, maar deze rolverdeling is niet opgenomen in de nota. Één rol staat in ieder geval wel onomstotelijk vast: de gemeente is hoeder van het algemeen belang (p. 5). Daarnaast volgt uit de bijlage dat de gemeente een 'toolkit' kent. Deze 'toolkit' bevat alle vormen

van participatie die de gemeente kent, en per vorm is kort uitgelegd wie betrokken zijn en wat voor soort informatie aangedragen wordt. In veel gevallen wordt ook aangegeven dat er bepaalde rollen zijn. Zo wordt onder andere soms gesproken over individuele burgers, en een enkele keer over burgers met een achterban, over een gespreksleider, en over het college en de raad en wat zij met de aangeleverde informatie moeten doen (afhankelijk van het participatietype).

#### ***Asked to***

De gemeente gaat niet in op de vraag wie zij uitnodigt voor participatie: zij geeft immers ook duidelijk aan dat participatie maatwerk is. In de bijlage wordt aangegeven hoe de uitnodiging van deelnemers geschied: minimaal twee weken van tevoren, en indien de deelnemers vooraf stukken moeten bestuderen, dienen deze meegezonden te worden (p. 9). De gemeente gaat er verder wel vanuit dat de burger wil participeren. Dat betekent dat zij geen rekening houdt met de motivatie, of het gebrek daaraan, van de burgers.

#### ***Responded to***

Uit de bijlage valt niet op te maken of de uitnodigingen en de te bestuderen stukken via de post worden verzonden of digitaal via het internet. Wel wordt genoemd dat, indien mogelijk, verwezen wordt naar aanvullende informatie op internet, waaruit mogelijk af te leiden valt dat het gaat via de reguliere post. Uit dezelfde bijlage volgt ook dat na bijeenkomsten ook de verslagen hiervan toegestuurd moeten worden naar de participanten. Uit de in de bijlage gepresenteerde 'toolkit' volgt verder specifiek per vorm van participatie hoe burgers betrokken worden. Deze uitleg is iedere keer wel erg beknopt.

#### ***Overige opmerkingen***

In de nota is, zoals genoemd, een 'toolkit': de mogelijke participatievormen onderscheiden naar trede op de participatieladder, zoals burgerpanel als onderdeel van adviseren. Deze 'toolkit' geeft helder weer wat voor soort participatie de gemeente allemaal voorstaat, en geeft inzicht in de verschillende mogelijkheden.

#### ***Conclusie***

De nota is qua 'toolkit' erg helder: de mogelijkheden die een ambtenaar heeft zijn duidelijk, wat maakt dat deze nota een *handleiding* is. Maar de nota gaat wel grotendeels voorbij aan de capaciteiten van de partijen die kunnen participeren. De gemeente biedt geen inzicht in de mogelijke rol die zij kan vervullen om deze capaciteiten te vergroten. Hier zou de gemeente verbetering in aan kunnen brengen. Tevens is de gemeente niet duidelijk uit over de inbedding van interactieve beleidsvorming in de gemeentelijke structuur. Het streven is er wel om het zoveel mogelijk te doen, maar de uitwerking over wie wanneer, wat doet om te komen tot een gedegen participatietraject is nog heel dun. Zeker wat betreft de communicatie zou de gemeente nog wel een slag kunnen maken door meer inzicht te geven in de communicatiestructuur tijdens een participatietraject.

## Gemeente Horst aan de Maas

### 1. Hoe wordt participatie gedefinieerd in de verschillende participatienota's

Er wordt een definitie uit het boek 'Burgerparticipatie' (Hendriks en Eijssermans) aangehaald: "Burgerparticipatie is een proces waarbij gemeente, betrokken burgers en eventueel externe deskundigen via een open houding naar elkaar en een vooraf afgesproken aanpak samen vorm en inhoud geven aan (delen van) plannen of beleid. Het proces is gericht op het benutten van elkaars deskundigheid en het verhogen van draagvlak voor te nemen beslissingen." En interactief beleid is dat een overheid "in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft om in een open wisselwerking met hen tot voorbereidingen, bepaling, uitvoering en/of evaluatie van beleid te komen."

### 2. Welke rollen worden voor burgers, maatschappelijke organisaties, politieke partijen, de gemeenteraad, het college en anderen gedefinieerd in participatienota's?

Nauwelijks informatie. Nota is vooral bedoeld om discussie op te starten en wellicht ook meer informatie over de rolverdeling te krijgen.

### 3. Hoe realistisch zijn die rolverwachtingen gelet op de (voor handen zijnde) lokale ervaring met participatie?

Burgerparticipatie wordt als een van de pijlers van het dualisme gezien. Redenen als draagvlak, inhoudelijke bijdrage en democratische legitimiteit worden opgevoerd om daar meer aandacht aan te besteden. Er wordt niet verwezen naar evaluaties, maar er is wel een overzicht van projecten waar burgerparticipatie is toegepast.

### 4. Welke eisen stelt de voorgestelde rolverdeling aan de plaatselijke bestuursstructuur?

Nauwelijks informatie. Nota is vooral bedoeld om discussie op te starten.

### 5. Het CLEAR model

#### *Can do*

Geen informatie. Valt ook enigszins buiten de bedoeling van de notitie.

#### *Like to*

Geen informatie. Valt ook enigszins buiten de bedoeling van de notitie.

#### *Enabled to*

De participatieladder dient als een instrument om verschillende vormen waarop burgers betrokken kunnen worden te onderscheiden.

***Asked to***

Enkel de participatieladder geeft de theoretische uitgangspunten waarop dat kan gebeuren.

***Responded to***

Nauwelijks informatie.

***Conclusie***

De nota is nog het best te kenschetsen als visiedocument, maar gaat niet echt in op beleid(saanpassingen). De nota is vooral een discussienota om gemeenteraad en college tot standpunten te manen. De kern is de participatieladder, waarbij vervolgens voor de verschillende stappen een lijst voorbeelden uit de gemeente wordt aangedragen. Er wordt afgesloten dat interactieve beleidsvorming maatwerk is en dat de gemeente dus niet kan kiezen voor een van de treden op de ladder.

## Gemeente IJsselstein

### 1. Hoe wordt participatie gedefinieerd in de verschillende participatienota's?

Uit de begripsbepaling van artikel 1 volgt dat er niet zozeer over burgerparticipatie maar over interactieve beleidsontwikkeling gesproken wordt: *'interactieve beleidsontwikkeling: een proces waarbij de ontwikkeling van (nieuw) gemeentelijk beleid wordt georganiseerd in samenwerking met betrokken burgers'* (p. 1) Opvallend is dat de verordening in het tweede artikel stelt op welke soorten beleid interactieve beleidsvorming van toepassing is. Er is dus sprake van een grote mate van detaillering, wat overigens voor alle bepalingen geldt. Ook wordt er geregeld hoe deze gemeente met inspraak en een burgerinitiatief omgaat.

### 2. Welke rollen worden voor burgers, maatschappelijke organisaties, politieke partijen, de gemeenteraad, het college en anderen gedefinieerd in participatienota's?

In deze verordening wordt met name gesproken over de bevoegdheden van de raad en het college van B&W. De rol van de burger blijft impliciet en als het wel expliciet gebruikt wordt dan wordt er gesproken over 'ingezetenen' of 'initiatiefgerechtigde'.

### 3. Hoe realistisch zijn die rolverwachtingen gelet op de (voor handen zijnde) lokale ervaring met participatie?

Dit komt niet naar voren in een verordening.

### 4. Welke eisen stelt de voorgestelde rolverdeling aan de plaatselijke bestuursstructuur?

De verordening gaat met name over de procedurele en structurele kant van burgerparticipatie. Er wordt bijvoorbeeld wel een link gelegd met het burgerjaarverslag (art 5.1 lid 2).

### 5. Het CLEAR model

#### **Can do**

Nvt

#### **Like to**

Nvt

#### **Enabled to**

In de verordening wordt duidelijk (art 2) op welke beleidsterreinen interactieve beleidsontwikkeling gebruikt kan worden, dit zijn niet alleen fysieke terreinen, maar ook meer sociale beleidsterreinen zoals sport, jeugd-jongerenwerk, minderhedenbeleid etc. Ook wordt duidelijk gemaakt wie mag participeren (vaak op formele basis).

**Asked to**

Er wordt gesproken over interactiemomenten (art 2.3) waarin naar voren komt dat de gemeente burgers kan consulteren.

**Responded to**

In meerdere artikelen (art 2.6, 4.6, 5.1) wordt aangegeven dat burgemeester en wethouders zorgen voor verslaglegging.

**Overige opmerkingen**

Geen

**Conclusie**

Dit document is een *verordening*. Het document heeft dan ook een formeel karakter. De consequentie hiervan is dat er vooral wordt aangegeven hoe dingen geregeld moeten worden en welke procedures gelden. De keerzijde hiervan is dat de uitleg van een artikel nog wel eens vrijblijvend is, bijvoorbeeld art 2.5 over uitzonderingen: 'burgemeesters en wethouders kunnen de interactieprocedure wijzigingen in die gevallen waarin het beleidsterrein zulks vereist (...).' In de toelichting bij de verordening staat een en ander minder formeel en toegankelijker geformuleerd.

## Gemeente Katwijk

De handleiding begint met een definitiebepaling, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen participatie en interactief beleid. Tevens wordt aangegeven dat het in de handleiding draait om deze laatste. Het verschil tussen de gepresenteerde definities zit hem vooral in het feit dat bij interactieve beleidsvorming de overheid een initiërende, en ook dominantere, rol heeft in de betrekking van burgers/organisaties bij de totstandkoming van beleid. Vervolgens presenteert de nota een stappenplan met 9 stappen om te komen tot een gedegen traject voor interactieve beleidsvorming.

### 1. Hoe wordt participatie gedefinieerd in de verschillende participatienota's?

In deze nota wordt een onderscheid gemaakt tussen participatie, inspraak en interactief beleid. De eerste betreft: "Het door de overheid samen met belanghebbenden ontwikkelen van beleid, gezamenlijke uitvoering of gezamenlijk beheer." (p. 2) De laatste betreft de definitie van Pröpper en Steenbeek:

*"Interactief beleid: een beleidsproces waarbij een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft om in open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen. (Pröpper en Steenbeek 1998)"*

Een verschil zit hem in de nadruk die bij de laatste ligt op de initiërende rol aan de kant van de gemeente. Het stappenplan (interactieve beleidsvorming) heeft dan ook tot doel om te komen tot interactief beleid, wat vanuit de gemeente wordt opgezet.

### 2. Welke rollen worden voor burgers, maatschappelijke organisaties, politieke partijen, de gemeenteraad, het college en anderen gedefinieerd in participatienota's?

In deze nota gaat het specifiek over 'interactief beleid', waarbij de definitie van Pröpper en Steenbeek aangehouden wordt. Dit levert dat de mogelijke participanten burgers, maatschappelijke organisatie, bedrijven en/of andere overheden zijn. Qua rollen wordt in de nota aangegeven dat één rol in ieder interactief traject terugkomt: de communicatieadviseur die in een zo vroeg mogelijk stadium moet worden betrokken. Wat deze communicatieadviseur precies bijdraagt is onduidelijk. Zeker aangezien stap zeven handelt over de noodzakelijke communicatie, is de rol van de communicatieadviseur onhelder.

Daarnaast moet de ambtenaar die een interactief traject ontwikkelt ook in alle stadia B&W en de raad betrekken. Deze hebben dus een belangrijke, structurele functie, aangezien gesproken wordt van essentiële commitment van hun kant (chap. 8). Verder spreekt de nota ook van de mogelijkheid om op meerdere momenten in het beleidsproces interactief beleid in te zetten (chap. 2), en wordt tevens gesproken over de participatieladder (informerend, raadplegen, adviseren, coproduceren, meebeslissen, zelfbeheer) om te bepalen hoe intensief je mensen bij het proces betreft.

### 3. Hoe realistisch zijn die rolverwachtingen gelet op de (voor handen zijnde) lokale ervaring met participatie?

Er zijn in de nota geen aanwijzingen te vinden die erop wijzen dat de stappen opgesteld zijn aan de hand van onderzoek. Wel wordt met betrekking tot de keuze van de werkvormen verwezen naar de website [www.participatiewijzer.nl](http://www.participatiewijzer.nl). Doordat de nota rekening houdt met enkele factoren waarvan participatie afhankelijk is (o.a. voldoende commitment aan de kant van de gemeente, deelnemers die bereid zijn mee te doen, voldoende tijd/middelen beschikbaar), lijkt het interactieve beleid redelijk goed ingedekt, wat maakt dat de nota waarschijnlijk een goede grond biedt om een realistisch traject te ontwikkelen.

### 4. Welke eisen stelt de voorgestelde rolverdeling aan de plaatselijke bestuursstructuur?

Stap negen geeft inzicht in de organisatie achter het interactieve beleidstraject. Hierbij komen vragen aan de orde zoals 'wie zijn de sleutelfiguren in het proces (wethouder, projectleider)?'. Dit geeft aan dat vooraf nageacht moet worden over het inpassen van het traject in de bestaande structuur.

### 5. Het CLEAR model

#### ***Can Do***

Deze nota vormt een checklist voor ambtenaren om te bepalen wanneer en hoe interactief beleid ingezet moet worden. In deze checklist wordt geen aandacht besteed aan de vaardigheden van burgers, maar is de focus meer de complexiteit/gevoeligheid van de te behandelen problematiek.

#### ***Like to***

Wat de redenen van burgers betreft is de gemeente kort: zij hebben belang bij de kwestie waarvoor beleid wordt ontwikkeld. De overige redenen die de gemeente geeft zijn ook daadwerkelijk redenen van de gemeente. Het gaat hier om het verkrijgen van inzicht in een ingewikkeld onderwerp, het ingrijpen in de leefomgeving van burgers, het nodig hebben van partners (burgers) om het beleid tot een succes te maken, en tevens kwaliteitverbetering van de beleidsvoorstellen aangezien burgers hun expertise aan zullen wenden of een onderwerp vanuit een ander perspectief zullen benaderen. Verder wordt in stap drie nog uitvoerig ingegaan op allerlei andere doelen die met interactieve beleidsvorming mogelijk te bereiken zijn, maar die in wezen een uitbreiding vormen op de voorgaande doelen.

#### ***Enabled to***

In deze nota gaat het specifiek over 'interactief beleid', waarbij de definitie van Pröpper en Steenbeek aangehouden wordt. Dit levert dat de mogelijke participanten burgers, maatschappelijke organisatie, bedrijven en/of andere overheden zijn. Qua rollen wordt in de nota aangegeven dat één rol in ieder interactief traject terugkomt:

de communicatieadviseur die in een zo vroeg mogelijk stadium moet worden betrokken. Wat deze communicatieadviseur precies bijdraagt is onduidelijk. Zeker aangezien stap zeven handelt over de noodzakelijke communicatie, is de rol van de communicatieadviseur onhelder. Daarnaast moet de ambtenaar die een interactief traject ontwikkelt ook in alle stadia B&W en de raad betrekken. Deze hebben dus een belangrijke, structurele functie, aangezien gesproken wordt van essentiële commitment van hun kant (chap. 8). Verder spreekt de nota ook van de mogelijkheid om op meerdere momenten in het beleidsproces interactief beleid in te zetten (chap. 2), en wordt tevens gesproken over de participatieladder (informereren, raadplegen, adviseren, coproduceren, meebeslissen, zelfbeheer) om te bepalen hoe intensief je mensen bij het proces betreft.

#### ***Asked to***

In de nota wordt aangeraden om vooraf een actorenanalyse te maken. Er wordt belang aan gehecht dat mensen niet op één hoop worden gegooid, maar juist worden 'gesegmenteerd'. Een concrete strategie om mensen te benaderen en uit te nodigen ontbreekt. Er wordt dus wel gesproken over 'wie' de gemeente wil betrekken en 'waarom', maar er wordt niet gesproken over hoe zij van plan is dit te doen. In de nota wordt ook aandacht besteed aan het feit dat burgers mogelijkweliswaar helemaal niet willen meewerken. Dit komt in stap één al aan de orde: slechts als deelnemers bereid zijn om mee te doen heeft interactieve beleidsvorming zin. De nota roept op om vooraf de bereidheid van de belangrijkste deelnemers zo veel mogelijk te peilen

#### ***Responded to***

Één van de voorwaarden om te beginnen met interactieve beleidsvorming betreft dat met de resultaten ook daadwerkelijk iets gedaan moet worden. Indien beleidskeuzen in wezen al gemaakt zijn, of dat de uitkomst juist afhankelijk is van hele andere projecten, dan wordt niet begonnen of doorgegaan met interactieve beleidsvorming. De participant wordt dus serieus genomen, en de uitkomst speelt ook daadwerkelijk een rol. Het is ook expliciet in stap zeven opgenomen dat er een terugkoppeling plaats moet vinden naar de deelnemers. Deelnemers moeten op de hoogte worden gehouden van vorderingen en het uiteindelijke raadsbesluit. Dit wordt relevant geacht voor het vertrouwen.

#### ***Overige opmerkingen***

Het stappenplan is heel helder geformuleerd en biedt veel 'geheugensteuntjes'. Echte strategieën om de burger te betrekken zijn niet opgenomen, maar voor ambtenaren is dit stappenplan waarschijnlijk heel helder en bevat het veel aangrijpingspunten om een uitgewerkt interactief traject procesmatig vorm te geven.

### **Conclusie**

De nota is helder gestructureerd en biedt een duidelijk chronologisch stappenplan. Het doel van deze nota is het bieden van een *handleiding*, zoals uit de titel (Handleiding interactieve beleidsvorming; Slim beleid is op interactie voorbereid) al volgt. Tegelijkertijd is het stappenplan wel zeer abstract (om soms ontzettend te vervallen in details: “Denk aan stoelen, tafels, presentatiemateriaal, informatiemapjes...” (p. 24)), wat betekent dat deze stappen echt een hoofdstructuur bieden die nog helemaal afgestemd moet worden op de specifieke gevallen. Zo zullen niet alle onderverdelingen bij de stappen even relevant zijn voor ieder soort interactief traject. Wat sterk is aan deze nota, is dat er heldere voorwaarden aan het traject worden gesteld, waarbij de bereidheid van deelnemers ook een belangrijke rol inneemt. Wat wel beter zou kunnen is het ‘evidence based’ gehalte wat nu nog niet uit de nota volgt. Zo wordt niet helder waar de stappen van afgeleid zijn en wat eerdere ervaringen zijn in de gemeente. Daarnaast zou de gemeente er goed aan doen om aan te geven wat precies de rol is van de communicatieadviseur. Deze wordt in de samenvatting genoemd als iemand die je direct bij het traject moet betrekken, maar vervolgens wordt nergens er meer op teruggekomen wat deze persoon precies doet en wat je als ambtenaar van deze persoon moet en kunt vragen.

## Gemeente Lochem

### 1. Hoe wordt participatie gedefinieerd in de verschillende participatienota's?

"Participatie is het deelnemen door burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven aan beleidsprocessen. Het kan gaan om voorbereiding, bepaling, uitvoering en/ of evaluatie van beleid". Deze definitie is ontleend aan de NICIS publicatie 'Wanneer werkt participatie'

### 2. Welke rollen worden voor burgers, maatschappelijke organisaties, politieke partijen, de gemeenteraad, het college en anderen gedefinieerd in participatienota's?

Raad en college moeten optimaal samenwerken, met respect voor ieders rollen. De raad stelt de kaders vast. Het college voert het participatietraject uit, waarna de raad achteraf controleert.

### 3. Hoe realistisch zijn die rolverwachtingen gelet op de (voor handen zijnde) lokale ervaring met participatie?

"De nota burgerparticipatie is opgesteld aan de hand van input uit het technisch beraad met de gemeenteraad ... een richtinggevende brainstormsessie met de gemeenteraad ... en overleggen met de dorpsraden en belangenverenigingen ... stuurgroep ... werkgroep ... en klankbordgroep burgerparticipatie." Daarnaast is het de bedoeling om bewonersbetrokkenheid te meten door het toevoegen van een aantal vragen aan de standaard peiling van de afdeling communicatie.

### 4. Welke eisen stelt de voorgestelde rolverdeling aan de plaatselijke bestuursstructuur?

Eigen organisatie moet worden aangepast aan vraaggericht werken. Het gaat er met name om de rollen van raad en college te faciliteren, maar ook binnen de organisatie aanpassingen te doen. Er zijn voorstellen om met bestuursopdrachten te werken en burgerparticipatie door één afdeling te laten coördineren. Ook de communicatie en informatie richting medewerkers moet verbeteren. De nota burgerparticipatie sluit vervolgens aan op de nieuwe vergaderstructuur van de gemeenteraad en heeft aandacht voor de relatie met de dorpsraden.

### 5. Het CLEAR model

#### **Can Do**

Weinig informatie.

#### **Like to**

Er wordt onderscheid gemaakt om wijkaanpak niet overal in te voeren.

Het is bijvoorbeeld niet nodig in wijken waar al voldoende sociale samenhang en cohesie is. Wijkaanpak alleen beschikbaar stellen in wijken waar er behoefte aan is.

**Enabled to**

Maatwerk leveren is belangrijk. Houding moet zijn 'ja mits' zonder 'u vraagt wij draaien'. Nota gaat ook in op het belang om inwoners te stimuleren zelf met initiatieven te komen. Soms kan het echter ook zo zijn dat het 'algemeen belang' of andere belangen maximaal vraaggericht werken belemmeren en er dus andere keuzes gemaakt kunnen worden. Ook de participatieladder wordt opgevoerd. Bij opstellen van beleid geldt maximaal 'adviseren'. Bij uitvoeren van beleid geldt maximaal 'meebeslissen' (geen minima).

**Asked to**

Belang wordt aangegeven. Burgers moeten ook uitgenodigd worden en indien mogelijk gefaciliteerd. Niet veel aandacht voor hoe dat concreet eruit zou moeten zien.

**Responded to**

Niet veel specifieke aandacht, wel voor communicatie in het algemeen en communicatie binnen de wijkaanpak, onder meer via bijeenkomsten.

**Conclusie**

Deze nota is een visiedocument en heeft naast interactief beleid ook aandacht voor actief burgerschap, oftewel dat mensen ook zelf met ideeën kunnen komen die vervolgens gefaciliteerd worden. Verder toch veel aandacht voor hoe intern zaken geregeld moeten worden.

## Gemeente Oss

### 1. Hoe wordt participatie gedefinieerd in de verschillende participatienota's?

'Bij burgerparticipatie gaat het over de manier waarop inwoners en hun organisaties invloed kunnen uitoefenen op gemeentelijk beleid.' (p. 1) Deze definitie hanterend komt de gemeente Oss in haar notitie tot een aantal beslispunten over hoe om te gaan met burgerparticipatie en hoe dit moet worden vormgegeven.

### 2. Welke rollen worden voor burgers, maatschappelijke organisaties, politieke partijen, de gemeenteraad, het college en anderen gedefinieerd in participatienota's?

Qua rollen volgt uit de nota dat de gemeente de beslissingsbevoegdheid heeft. Het is verder aan de raad en/of het college om af te wegen of alle belangen gewogen zijn. De verantwoordelijkheid dat dit gedegen gebeurt ligt dan ook bij hen. Beslispunt 3 gaat expliciet in op de rolverdeling tussen raad en college: *'Het college is bevoegd om de participatie bij beleidsontwikkeling vorm te geven en uit te voeren, tenzij de raad vooraf aangeeft dat de raad zelf wil beslissen over de aanpak. In dat geval legt het college een plan van aanpak voor aan de raad. Het college geeft altijd bij beleidsvoorstellen aan hoe de participatie heeft plaatsgevonden, wat de resultaten waren en (beargumenteerd) wat daarmee is gedaan.'* (p. 3) In 2008 heeft een raadscommissie input geleverd om tot deze notitie te komen.

### 3. Hoe realistisch zijn die rolverwachtingen gelet op de (voor handen zijnde) lokale ervaring met participatie?

Uit de notitie komt naar voren dat lessen uit eerdere participatietrajecten als input zijn gebruikt bij de totstandkoming van dit beleidsstuk.

### 4. Welke eisen stelt de voorgestelde rolverdeling aan de plaatselijke bestuursstructuur?

In beslispunt 10 wordt er een relatie gelegd met het burgerjaarverslag en het beleidsjaarverslag. Ook komt op meerdere plaatsen in de notitie naar voren welke taken/rollen adviescommissies, het college en de raad in het algemeen heeft.

## 5. Het CLEAR model

### *Can do*

In de nota wordt geconstateerd (p.1) dat inwoners en organisaties over kennis, ervaring en deskundigheid beschikken, die kan bijdragen aan de beleidsontwikkeling.

### *Like to*

Het doel is om een beter beleid op te kunnen stellen, met betere resultaten. Het is beleid van de gemeente om bij beleidsontwikkeling in beginsel altijd te rade te gaan bij betrokkenen, tenzij de verordening zich daartegen verzet. (beslispunt 1).

**Enabled to**

Uit de nota komt naar voren dat elke inwoner de mogelijkheid moet krijgen om deel te nemen.

**Asked to**

Uit de nota komt naar voren dat burgerparticipatie niet alleen via de geijkte paden hoeft plaats te vinden. Er worden andere vormen en methodieken gesuggereerd, zoals portiekgesprekken, panels, informatiemarkt en digitale instrumenten. Er spreekt een bewustzijn uit dat er diverse vormen zijn om inwoners uit te nodigen.

**Responded to**

Op pagina 5 wordt er gepleit, om naast de standaardberichtgeving in Oss-actueel, voor een campagne, waarin 'de mogelijkheden bekend worden gemaakt. Daarbij is nieuws over eerdere initiatieven vaak nog de beste reclame'. Er wordt gepleit voor rechtstreekse communicatie (p.6).

**Overige opmerkingen**

Opvallend is dat de gemeente Oss zich actief bezig wil houden met de ontwikkeling van nieuwe vormen van participatie. De plannen van de gemeente vergen nog wel verdere uitwerking, dus een concreet stappenplan voor beleidsmedewerkers wordt niet geboden.

**Conclusie**

Deze beleidsnotitie is een visiedocument. Het is evidence based en is helder geschreven.

## Gemeente Roosendaal

### 1. Hoe wordt participatie gedefinieerd in de verschillende participatienota's?

Hoewel dit een uitgebreide nota is, is het opvallend dat er geen concrete definitie van interactieve beleidsvorming wordt weergegeven. Uit de inleiding kan afgeleid worden dat het wel gaat om samenwerking met het oog op vergroten betrokkenheid en verkrijgen van breed draagvlak.

### 2. Welke rollen worden voor burgers, maatschappelijke organisaties, politieke partijen, de gemeenteraad, het college en anderen gedefinieerd in participatienota's?

In hoofdstuk 4 van de nota wordt uitgesproken over de rol die de burgemeester, het college, de raad, de ambtenaar en externe partijen hebben. Er is oog voor roldifferentiatie.

### 3. Hoe realistisch zijn die rolverwachtingen gelet op de (voor handen zijnde) lokale ervaring met participatie?

Door de duidelijke en uitgebreide uiteenzetting van rollen krijgen we de indruk dat de rolverwachtingen realistisch zijn. In het stuk worden geen voorbeeldprojecten genoemd, maar we krijgen wel de indruk dat de nota evidence based is, in de zin dat het zoveel mogelijk aansluiting zoekt bij bestaande ervaringen met participatie.

### 4. Welke eisen stelt de voorgestelde rolverdeling aan de plaatselijke bestuursstructuur?

Door de duidelijke uiteenzetting over de verschillende rollen (zie hierboven) is het behoorlijk helder wat deze rolverdeling betekent voor de plaatselijke bestuursstructuur. In de conclusies en aanbevelingen wordt tevens stilgestaan bij monitoring. Hierin wordt niet alleen ingegaan hoe bijvoorbeeld inspraakavonden moeten worden geëvalueerd en of het aantal bezwaar-en beroepsprocedures afnemen, maar wordt er ook een verband gelegd met burgerjaarverslag.

### 5. Het CLEAR model

#### *Can do*

In de nota wordt niet echt ingegaan op de kennis en vaardigheden van participanten. Er wordt dan wel aangegeven dat ieder participatietraject anders is en dat maatwerk vereist is, maar hierbij wordt niet genoemd dat de gemeente in sommige gevallen meer moeten ondersteunen. Er wordt wel een bepaalde kennis verondersteld, zoals volgt uit het feit dat men betere inhoudelijke plannen denkt te bereiken door uitwisseling van kennis en ervaring (§ 2.2). Maar dit is dus niet kennis in de zin van generieke competenties, maar kennis in de zin van specifieke expertise.

### ***Like to***

De indicator motivatie komt in de nota wel degelijk duidelijk aan de orde. De gemeente uit haar streven om te komen tot een verantwoorde interactieve aanpak. Daardoor is het van belang om iedere keer af te wegen wat ze met een bepaalde aanpak zouden willen bereiken: de doelstellingen voor een interactieve aanpak (§ 2.2). Er wordt ook gekeken naar de redenen van participanten. Het is zelfs één van de aspecten waarop acotren worden geanalyseerd: “wat zijn hun motieven om wel of niet in het proces te participeren?” (§ 3.1). Wel wordt uitgegaan van een gedifferentieerde context, doordat ieder proces van beleidsvorming ‘maatwerk’ is (§ 2.1).

### ***Enabled to***

Zij die gelegenheid krijgen om te participeren duidt de gemeente met ‘externe actoren’: “individuele burgers, bewonersplatforms en andere bewonersgroepen (al dan niet formeel en/of georganiseerd), individuele bedrijven, maatschappelijke organisaties, belangengroepen en eventueel andere overheden (provincie, rijk).” (§ 3.1)

Er is in de nota een uitvoerige rolbeschrijving opgenomen, waarin vooral de rollen van de verschillende organen van de gemeente aan de orde komen. Dit alles staat letterlijk in hoofdstuk 4 getiteld ‘rolverdeling’, waarbij ingegaan wordt op de rol van de burgemeester, het college, de raad, de ambtenaar en de externe partijen. De gemeente is in ieder geval altijd regisseur van de participatietrajecten.

Er wordt in de nota ook ingegaan op de vrij verschillende maten van externe participatie: informatie, consultatie, participatie, coproductie en delegatie (§ 2.5). Tevens wordt duidelijk aangegeven dat in ieder van de vijf te onderscheiden fasen van het beleidsvormingsproces participatie mogelijk is. De vijf fasen zijn beleidsvoorbereiding, beleidsontwikkeling, beleidsbepaling, beleidsuitvoering, beleidsevaluatie (§ 2.4).

Er worden volgens mij geen onderwerpen uitgezonderd van participatie, alleen indien beleid reeds vaststaat is participatie niet mogelijk (§ 2.3).

### ***Asked to***

Wie er wordt uitgenodigd voor participatie is afhankelijk van de context: ieder participatietraject is anders. Op basis van de bestuursopdracht die geformuleerd wordt, wordt een actoranalyse uitgevoerd en zodoende wordt duidelijk wie de betrokken partijen zijn. Om vervolgens te bepalen hoe en wanneer zij bij het proces betrokken worden (§ 5.2). Feit is in ieder geval wel dat vooraf duidelijk gemaakt moet worden aan alle partijen “welke partijen, wanneer, hoe en in welke mate bij het proces betrokken moeten worden en wat er met hun inbreng gebeurt.” Daar komt bij dat ook de rolverdeling en spelregels vooraf vastgelegd worden, evenals de doelstellingen en randvoorwaarden.

### ***Responded to***

Wat betreft de communicatie volgt uit de nota dat belang wordt gehecht aan openheid om zodoende geen verkeerde verwachtingen te wekken (§ 2.2). Daarnaast is openheid vereist aangezien de gemeente aangeeft dat “[a]lleen goed geïnformeerde partijen (...) goede gesprekspartners naar elkaar toe [zijn].” (§ 2.2).

Tevens is er een essentiële ondersteunende rol weggelegd voor de ‘communicatieadviseur’ die ondersteunt, adviseert en controleert (§ 4.3). Verder procedures omtrent communicatie zijn niet opgenomen in de nota.

### ***Overige opmerkingen***

Het valt op dat de nota bewust is van de ‘lokale context’, zowel bestuurlijk (binnen de gemeente) als maatschappelijk (de samenleving).

### ***Conclusie***

Deze uitgebreide en duidelijke nota biedt veel informatie en moet worden gezien als een handleiding. Het bevat allerlei theoretische achtergronden (o.a. de vijf modellen in par 2.5) en is gedegen. Er komt uitgebreid aan de orde waar een beleidsambtenaar allemaal rekening mee moet houden. Daarnaast is er ook een subparagraaf (5.2) waarin ingegaan wordt op de werkwijze die gehanteerd moet worden door beleidsmedewerkers.

## Gemeente Utrecht

### 1. Hoe wordt participatie gedefinieerd in de verschillende participatienota's?

Het betreft hier een document waar de gemeente niet zozeer ingaat op het vormgeven van het participatiebeleid, maar over het inbedden van participatie in de gemeentelijke organisatie. (Het gaat om een voorstel van de dienst Wijken!) De aanpak hiertoe kent vier delen:

1. *Inbedden van kennis en vaardigheden;*
2. *Participatie inbouwen in beleids-, planvormings-, en werkprocessen*
3. *Zichtbaar maken van vernieuwende projecten*
4. *Regie en afstemming op stedelijk en op wijkniveau*

(p. 1)

Belangrijk is het onderscheid van 4 domeinen wat de gemeente Utrecht maakt ten aanzien van participatie (p. 2) Het gaat hierbij om *publieksdienstverlening, inspraak, participatie, actiefburgerschap*. De nota richt zich op het ene laatste, en deels op het laatste element. Participatie betreft in ieder geval: *'de mogelijkheden waarmee invloed kan worden uitgeoefend tijdens de meningsvorming en besluitvorming door het gemeentebestuur (bijv. advisering wijkraden, het raadplegen van allerlei belanghebbenden in een vroeg stadium).'*' (p. 2)

### 2. Welke rollen worden voor burgers, maatschappelijke organisaties, politieke partijen, de gemeenteraad, het college en anderen gedefinieerd in participatienota's?

Vooraf een document gericht op de ambtenarij en daarbinnen participatie te verankeren en te stroomlijnen. In het voorstel treedt de dienst Wijken op als adviseur van participatie op stedelijk niveau, maar de vakdiensten zijn verantwoordelijk voor het inbouwen van participatie in hun werkprocessen en programma's. Het communicatiebureau ondersteunt. Echte rolverdelingen bevat de nota niet, maar uit het vierde punt volgt wel de ambitie om tot een dergelijke rolverdeling te komen.

### 3. Hoe realistisch zijn die rolverwachtingen gelet op de (voor handen zijnde) lokale ervaring met participatie?

Deze kadernotitie bouwt voort op een eerdere nota getiteld 'Utrechtse standaard voor de communicatieaanpak van beleidsvoornemens en projecten'. Met deze kadernotitie wordt nu geprobeerd de praktijken van participatie beter in te bedden in de gemeentelijke organisatie, zodat het niet meer afhankelijk is van "de goede wil van een afdeling of een ambtenaar".

### 4. Welke eisen stelt de voorgestelde rolverdeling aan de plaatselijke bestuursstructuur?

Het document richt zich erop ambtelijke afspraken te maken. Een van de voorstellen is om ieder ambtelijk advies aan het college standaard van een paragraaf 'participatie en communicatie' te voorzien.

## 5. Het CLEAR model

### ***Can do***

Nauwelijks informatie. Meer gericht op eigen organisatie.

### ***Like to***

Er wordt kort iets gezegd over actief burgerschap (wat in het document een andere categorie is dan participatie), wat wil zeggen dat burgers zelf ook actief kunnen zijn. Verder weinig informatie.

### ***Enabled to***

Er wordt gerefereerd aan een opdracht vanuit de gemeenteraad om “de betrokkenheid van burgers en participatie bij de uitvoering van de plannen in de krachtwijken maximaal vorm te geven”. De notitie onderscheidt vervolgens vier categorieën van participatie (publieksdienstverlening, inspraak, participatie en actief burgerschap) en geeft voorbeelden, maar geen overzicht van toekomstige wijzen van participatie.

### ***Asked to***

Nauwelijks informatie; document richt zich vooral intern.

### ***Responded to***

Nauwelijks informatie; document richt zich vooral intern.

### ***Overige opmerkingen***

De nota is tot stand gekomen doordat bleek dat het participatiebeleid in Turecht vaak nog te veel afhankelijk is van de goodwill van ambtenaren en dat er nog niet echt één lijn in zit: de regie ontbreekt. Vandaar dit voorstel tot een integrale aanpak, zodat participatie daadwerkelijk een onderdeel wordt van de organisatie.

### ***Conclusie***

De kadernotitie is een *visiedocument*; vooral bedoeld om participatie beter in de gemeentelijke organisatie en de verschillende diensten in te bedden. Daarvoor worden een aantal voorstellen gedaan (de dienst Wijken is stedelijk adviseur; vakdiensten zijn verantwoordelijk) en wordt er ingegaan op zaken als training, scholing en coaching.

## Gemeente Veldhoven

### 1. Hoe wordt participatie gedefinieerd in de verschillende participatienota's?

Niet duidelijk gedefinieerd, maar de strategie is door "in een vroeg stadium maatschappelijke partijen te betrekken, proberen we een zo compleet mogelijk beeld te creëren van plannen, visies en wensen in de Veldhovense gemeenschap".

### 2. Welke rollen worden voor burgers, maatschappelijke organisaties, politieke partijen, de gemeenteraad, het college en anderen gedefinieerd in participatienota's?

Er wordt een breed overzicht gegeven van betrokken actoren en hun rol, zowel intern als extern (projectleider, maar ook burgers en pers), de verschillende projectgroepen, maar ook de raad en het college.

### 3. Hoe realistisch zijn die rolverwachtingen gelet op de (voor handen zijnde) lokale ervaring met participatie?

Er is al een participatieronde gehouden in 2005 voor de totstandkoming van de Stadsvisie.

### 4. Welke eisen stelt de voorgestelde rolverdeling aan de plaatselijke bestuursstructuur?

De rolverdeling wordt duidelijk in de nota geschetst.

### 5. Het CLEAR model

#### ***Can Do***

Volgens de nota zijn niet alle burgers gewend om mee te praten over een abstract plan zoals deze structuurvisie en de structuurvisie "is dus niet per definitie geschikt voor 'alle inwoners'".

#### ***Like to***

Nauwelijks informatie over of burgers willen participeren in dit traject.

#### ***Enabled to***

De burger betrokken bij de visie kan uit drie scenario's kiezen. Maar er worden pas burgers betrokken als het plan er ligt. "Het is voor een burger beter behapbaar wanneer een plan er in concept ligt en men de keuze heeft tussen enkele plannen. Meedenken in de conceptontwikkelingsfase is te abstract." Er zijn wel een aantal thema's waarbij meegepraat kan worden. Er wordt voorgesteld 'stadsdebatten' te organiseren.

#### ***Asked to***

Via stadsdebatten worden burgers uitgenodigd om mee te praten.

***Responded to***

De raad moet het goed beargumenteren als ze afwijkt van de resultaten van het participatietraject. Het uiteindelijke besluit zal hoe dan ook goed gecommuniceerd moeten worden. Daarna is er ook een evaluatie van het proces voorzien.

***Overige opmerkingen***

Deze nota is niet algemeen, maar gaat over participatie en communicatie bij de ruimtelijke structuurvisie, dus bij een specifiek project.

***Conclusie***

Deze nota is het best te kenmerken als een *handleiding*. Deze nota is specifiek voor de participatie bij de structuurvisie van de gemeente Veldhoven. Valt op dat het wel een redelijk concreet beeld tracht te geven over hoe het proces eruit moet zien en wie welke rol heeft aangaande participatie.

## Gemeente Velsen

### 1. Hoe wordt participatie gedefinieerd in de verschillende participatienota's?

Burgerparticipatie wordt in de notitie dan wel niet letterlijk gedefinieerd, toch geeft het volgende citaat meer inzicht in hierin: *'Burgerparticipatie kent methoden om burgers bij gemeentelijk beleid te betrekken. Het gaat daarbij zowel om de inbreng van burgers op het moment dat er nog beleidsruimte is (samenspraak) als om de wettelijke inspraakprocedure (inspraak). Daarnaast bestaan er ook het burgerinitiatief en het referendum.'* (p. 6) Het expliciete onderscheid tussen samenspraak en inspraak is vrij origineel. Daarnaast wordt in de nota, op pagina 6 geconstateerd dat er in Velsen veel verwarring is over de vraag wat burgerparticipatie is.

### 2. Welke rollen worden voor burgers, maatschappelijke organisaties, politieke partijen, de gemeenteraad, het college en anderen gedefinieerd in participatienota's?

Een concrete roldefinitie van de verschillende partijen is niet opgenomen in de nota, maar kunnen wel afgeleid worden uit hoofdstuk 4 en 5, 'Succesfactoren bij samenspraak' respectievelijk 'Wat mogen inwoners van de gemeente verwachten?' Vooral dit laatste hoofdstuk geeft inzicht in de rol van de gemeente, en ook in de rol van burgers als 'tegenhanger' hiervan. Als gesteld wordt wat de gemeente wel en niet doet, dan bepaalt dit impliciet ook de hetgeen burgers wel en niet moeten/kunnen doen. Op pagina 10 komt naar voren dat er in de nota een onderscheid wordt gemaakt naar inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Daarnaast wordt vooral gesproken over de rollen en taken van het college en de gemeenteraad. In bijlage 2 staat een helder overzicht. De gemeenteraad zorgt voor het kader. Het college is verantwoordelijk voor het beleid. Het ambtelijk apparaat zorgt voor de begeleiding. Inwoners, bedrijfsleven en maatschappelijke organisatie kunnen in de verschillende beleidsfasen een verschillende rol innemen.

### 3. Hoe realistisch zijn die rolverwachtingen gelet op de (voor handen zijnde) lokale ervaring met participatie?

In het stuk wordt meerdere keren verwezen naar voorbeelden die in de lokale context zijn opgedaan met participatie, zoals 'Duinpark, De Grote Buitendijk, het tracé voor hoogwaardig openbaar vervoer en de invulling van de WMO'(p.4).

### 4. Welke eisen stelt de voorgestelde rolverdeling aan de plaatselijke bestuursstructuur?

De nota pleit voor contact, openheid en interactie. Dit heeft zowel gevolgen voor de interne bestuursstructuur als voor de maatschappelijke partijen waarmee geïnteracteerd wordt.

### 5. Het CLEAR model

#### **Can do**

In de nota wordt niet ingegaan op de competenties of kennis van de burger.

### ***Like to***

In de nota komt naar voren dat de gemeente vooral ‘ervaringen, kennis, creativiteit en ideeën wil aanboren’ (p.4).

### ***Enabled to***

Welke onderwerpen in aanmerking komen voor burgerparticipatie wordt grotendeels bepaald door het collegeprogramma. Dit is tevens een punt van kritiek wat in de notitie wordt verwoord, waaruit het streven kan worden opgemaakt dat de gemeente ernaar streeft om meer te kijken naar onderwerpen die vanuit de samenleving naar voren komen. Toch blijft het de gemeenteraad die aan het begin van ieder bestuursjaar, iedere bestuursperiode, bepaalt welke onderwerpen op interactieve wijze ontwikkeld worden (p. 4)

### ***Asked to***

In paragraaf 5 staat een hele lijst met spelregels. Hieruit komt naar voren wat inwoners van de gemeenten mogen verwachten. Daarnaast maakt de nota in paragraaf 6 duidelijk wat de gemeente van inwoners verwacht.

### ***Responded to***

Op pagina 8 wordt gemeld dat ‘zowel de gemeente als externe deelnemers in staat zijn en de bereidheid [moeten] hebben om in alle openheid over de problematiek te communiceren.

### ***Overige opmerkingen***

De inleiding van de nota start met een alinea over de dienstverlening van de gemeente (vergunningen en paspoorten aanvragen etc.) en gaat ernaar over op burgerparticipatie en inspraak. Het valt op dat er in deze nota gesproken wordt over zorgvuldigheid in het kader van privacy (p.8). Ook in deze nota wordt de participatieladder gehanteerd om aan te geven welke niveaus van participatie er bestaan.

### ***Conclusie***

Dit document is qua inhoud in de eerste plaats een *visiedocument*, maar tegelijkertijd bieden de beide bijlagen een kader om participatie in verschillende beleidsfasen vorm te geven. Vandaar deze ‘dubbele categorisering’.

Het stuk is behoorlijk concreet en uitgewerkt. Het onderscheid tussen samenspraak, inspraak, burgerinitiatief, referendum, advisering en wijkgerichte dienstverlening is verhelderend.

## Gemeente Vlissingen

### 1. Hoe wordt participatie gedefinieerd in de verschillende participatienota's?

In deze nota worden de termen participatie en interactieve beleidsvorming door elkaar gebruikt als zijnde synoniemen. De definitie van interactief beleid betreft in ieder geval dat:

*'...overheden partners in beleid actief uitnodigen om mee te denken over de totstandkoming van het beleid. Dit leidt er toe, dat burgers kennis en ideeën aandragen. Zij gaan zich meer betrokken voelen bij het beleid en de projecten. Er kan zo meer rekening worden gehouden met hun eisen en wensen.'* (p. 8)

De nota kent vier vormen van participatie: informeren, adviseren, mee ontwikkelen, en meebeslissen.

### 2. Welke rollen worden voor burgers, maatschappelijke organisaties, politieke partijen, de gemeenteraad, het college en anderen gedefinieerd in participatienota's?

Het gaat in de nota om participatie van burgers. De burger kan participeren op vier verschillende niveaus: informeren, adviseren, mee ontwikkelen, en meebeslissen. Verder wordt in de nota het huidige beleid besproken, waarna aan de orde komt dat zowel de wijkwethouder als de vakwethouder operen 'in de wijk', met alle verwarring van dien. Daarom is er een aantal nieuwe voorstellen opgenomen in de nota, waarin meer inhoud wordt gegeven aan de mogelijke rollen die wethouders en burgemeester kunnen vervullen. Één van die voorstellen is om de burgemeester bestuurlijk coördinator te maken. Verder onderscheidt de gemeente twee soorten participatieoverleg: gewoon participatieoverleg, en bestuurlijk participatieoverleg (wat plaatsheeft op strategisch niveau). Wat betreft de eerste hoeft de gemeente niet per se de regie te hebben, maar wat betreft de tweede heeft zij die wel. Echte concrete rolbeschrijvingen ontbreken. Het gaat in deze nota om participatie bij de beleidsontwikkeling, en dus participatie aan het begin van de beleidscyclus.

### 3. Hoe realistisch zijn die rolverwachtingen gelet op de (voor handen zijnde) lokale ervaring met participatie?

Nadat besloten was om de burger meer te betrekken bij het te ontwikkelen beleid, heeft de gemeente een brede oriëntatie en inventarisatie gemaakt van partijen binnen de gemeente, variërend van lokale politici, tot bedrijven en individuele burgers. Tevens bevat de nota ervaringen met burgerparticipatie van de afgelopen 10 tot 15 jaar. Tevens bevat de bijlage informatie over verschillende participatietrajecten. Dit toont aan dat de gemeente goed weet wat wel en niet kan, wat maakt dat het voorgestelde beleid realistisch is.

### 4. Welke eisen stelt de voorgestelde rolverdeling aan de plaatselijke bestuursstructuur?

De gemeente geeft in haar nota aan dat burgerparticipatie het beste kan worden ingebed in de afdeling Bestuurszaken. Tevens geeft zij aan dat het voorgestelde beleid hoge eisen stelt aan de gemeente, zowel op organisatorisch, als op financieel terrein.

Dit geeft blijk van een besef dat participatie een investering is, waarbij een realistische verwachting op zijn plaats is. Dit wordt versterkt door het feit dat er zelfs sprake is van een vastgesteld budget van € 50.000.

## 5. Het CLEAR model

### *Can Do*

In de nota wordt genoemd dat burgers mondiger zijn geworden en dat mensen over het algemeen hoger opgeleid zijn. Dit levert dat zij niet langer automatisch accepteren wat over hun hoofden wordt beslist. Burgers verwachten volgens de nota dat zij mee kunnen praten en denken over het vormgeven van gemeentebestuur (p 7). Er wordt verder niet ingegaan op het eventuele gebrek aan competenties of kennis aan de kant van de burger, maar veronderstelt wordt dat de burger over het algemeen voldoende ontwikkeld is om te participeren.

### *Like to*

De belangrijkste motivatie voor de gemeente om zich bezig te houden met burgerparticipatie, betreft het feit dat door middel van tijdig overleg met burgers het plan/idee gemeenschappelijk bezit/belang wordt (p. 7). Zodoende ontstaat een breder draagvlak, omdat burgers zich meer betrokken voelen en er meer rekening met hun behoeften kan worden gehouden. Het vergroten van draagvlak is in ieder geval het kerndoel. Welke redenen burgers hebben is niet duidelijk, alleen dat een veranderde houding (van een accepterende naar een meer kritische burger) merkbaar is.

### *Enabled to*

Het gaat in de nota om participatie van burgers. De burger kan participeren op vier verschillende niveaus: informeren, adviseren, mee ontwikkelen, en meebeslissen. Verder wordt in de nota het huidige beleid besproken, waarna aan de orde komt dat zowel de wijkwethouder als de vakwethouder operen 'in de wijk', met alle verwarring van dien. Daarom is er een aantal nieuwe voorstellen opgenomen in de nota, waarin meer inhoud wordt gegeven aan de mogelijke rollen die wethouders en burgemeester kunnen vervullen. Één van die voorstellen is om de burgemeester bestuurlijk coördinator te maken. Verder onderscheidt de gemeente twee soorten participatieoverleg: gewoon participatieoverleg, en bestuurlijk participatieoverleg (wat plaatsheeft op strategisch niveau). Wat betreft de eerste hoeft de gemeente niet per se de regie te hebben, maar wat betreft de tweede heeft zij die wel. Echte concrete rolbeschrijvingen ontbreken. Het gaat in deze nota om participatie bij de beleidsontwikkeling, en dus participatie aan het begin van de beleidscyclus.

### ***Asked to***

In de nota wordt in de inleiding een grote rol toebedeeld aan burgerparticipatie en communicatie. Toch wordt niet een uitvoerige communicatiestrategie behandeld maar wordt ingegaan op het algemene belang van communicatie en wordt interactiviteit eigenlijk gezien als een vorm van communicatie. Er wordt wel genoemd dat de gemeente ICT in zal zetten om de relatie met de burger te onderhouden, maar hoe dit precies in zijn werk gaat wordt niet duidelijk.

### ***Responded to***

De nota geeft aan dat interactief beleid een vorm van communiceren is. Aangezien samen beleid wordt ontwikkeld, kan verondersteld worden dat de burgers serieus genomen worden en dat naar hen geluisterd wordt. In de nota staat echter niets vermeld over hoe de burgers op de hoogte worden gehouden en bestaat er alleen een terugkoppeling naar de raad in de vorm van een jaarlijkse evaluatie.

### ***Overige opmerkingen***

De gemeente spreekt over burgerparticipatie en communicatie als een soort van begrippenpaar. Toch wordt aan beide begrippen niet een dusdanige inhoud gegeven dat het mogelijk is om aan de hand van de nota een gestructureerde invulling te geven aan het participatie- en communicatiebeleid. De nota maakt gebruik van ervaringen en is een vastlegging/verbetering van het huidige beleid. Dat betekent dat deze nota wel een aardig beeld geeft van datgene wat de gemeente al doet met participatie. Opvallend is verder dat het in de nota expliciet gaat om participatie bij de ontwikkeling van het beleid, waarbij burgers dus worden betrokken aan het begin van het beleidsproces, terwijl over mogelijke participatie in andere fasen niet gesproken wordt.

### ***Conclusie***

De nota is overduidelijk evidence based, aangezien de gemeente ruimschoots ervaring heeft met participatie en ook van deze ervaring leert. Vooral dit laatste is een wezenlijk element wat de nota sterk maakt. Tegelijkertijd is de nota nog wel zeer abstract van karakter, aangezien het wel aanknopingspunten, maar niet iets van een leidraad biedt tot het ontwerp van een participatietraject, het is dan ook te typeren als een *visiedocument*.

De nota veronderstelt dat de burger in staat is om te participeren, vanwege een algemene toename in opleidingsniveau en mondigheid. Deze veronderstelling is onterecht, en de gemeente zou er goed aan doen om rekening te houden met het onvermogen van sommige burgers om te participeren. Tegelijkertijd zou de gemeente er ook goed aan doen om veel meer inzicht te bieden in de communicatie. Nu worden communicatie en participatie aan elkaar gelieerd, maar worden beide, en vooral communicatie, niet helder uitgewerkt. Ook burgerparticipatie blijft wat vaag. De gemeente zou er goed aan doen om meer procesmatig een visie op te stellen en aan te geven welke aandachtspunten er zijn bij de ontwikkeling van een participatietraject.

## Gemeente Vught

### 1. Hoe wordt participatie gedefinieerd in de verschillende participatienota's?

Ook de gemeente Vught maakt gebruik van de bekende participatieladder met de vijf treden. Opvallend is dat alle vijf deze trede ook in de verordening zijn gedefinieerd in het eerste artikel, direct na inspraak en participatie.

*'Inspraak: de wijze waarop het bestuursorgaan ingezetenen en belanghebbenden ten aanzien van gemeentelijke beleidsvoornemens de gelegenheid biedt om hun inspraakreacties kenbaar te maken als bedoeld in artikel 150 Gemeentewet.'* *'Participatie: de wijze waarop het bestuursorgaan ingezetenen en belanghebbenden betreft bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid, projecten of plannen, met inbegrip van inspraak en formele voorbereidingsprocedures.'* (p. 1) In de toelichting bij de verordening worden de vijf participatietreden verder uitgewerkt (p.9).

### 2. Welke rollen worden voor burgers, maatschappelijke organisaties, politieke partijen, de gemeenteraad, het college en anderen gedefinieerd in participatienota's?

De verordening is een door de raad bekrachtigd document. Het regelt met name welke mogelijkheden 'het bestuursorgaan' heeft, naast (wettelijk geregelde) inspraak, voor participatie. Er wordt dus met name naar de rol van het bestuursorgaan gekeken. In de verordening wordt ook gesproken over de rol van 'ingezetenen en overige belanghebbenden' en hoe deze groepen betrokken worden bij de voorbereiding van beleidsvoornemens.

### 3. Hoe realistisch zijn die rolverwachtingen gelet op de (voor handen zijnde) lokale ervaring met participatie?

Dit blijft onduidelijk in deze verordening.

### 4. Welke eisen stelt de voorgestelde rolverdeling aan de plaatselijke bestuursstructuur?

Deze verordening heeft vooral een formele status en maakt voor het bestuursorgaan duidelijk hoe er moet worden gehandeld bij participatie en inspraak in Vught. Zoals vaker is te zien bij een verordening blijft dit vooral algemeen.

### 5. Het CLEAR model

#### **Can do**

In de verordening wordt niet ingegaan op de competenties of kennis van de burger.

#### **Like to**

In de toelichting van de verordening (p.5) komt naar voren welke doelen de gemeente Vught heeft bij inspraak en participatie. Het gaat om 'kwaliteitsverhoging', 'draagvlak', 'deelgenootschap' en 'imago'. Er wordt niet gesproken over de (mogelijke) motieven die burgers hebben bij participatie.

**Enabled to**

Opvallend is het feit dat de gemeente met betrekking tot de onderwerpen van participatie opent met het feit dat in beginsel alle onderwerpen open staan voor participatie. Vervolgens wordt wel vastgelegd dat het aan de bestuursorganen in kwestie zelf is om te bepalen of zij daadwerkelijk participatie verlenen. Het is ook aan het bestuursorgaan in kwestie om vooraf de participatieprocedure vast te stellen. In de verordening wordt aangegeven dat participatie ‘wordt verleend aan ingezetenen en belanghebbenden’ (p.2).

**Asked to**

Het wordt niet duidelijk wie er uitgenodigd wordt of gemobiliseerd wordt. De verordening heeft een algemene werking in de gemeente Vught.

**Responded to**

Aan communicatie wordt niet expliciet aandacht besteed in de verordening.

**Overige opmerkingen**

De verordening is voorzien van een heldere toelichting.

**Conclusie**

Er is sprake van een *verordening*. De belangrijkste aanbevelingen betreffen het uitwerken van het communicatieaspect, de rollen en de inbedding in de organisatiestructuur. De verordening zou duidelijker kunnen zijn in de eisen die zij stelt aan de communicatie van en over participatie. Tevens zou de verordening uitgebreider kunnen zijn over de verschillende rollen, zowel aan de kant van de gemeente als aan de kant van de burger. Zo wordt er niet gesproken over de rol van B&W en wordt niet nagegaan wat er van de burger precies wordt verwacht. Aanbeveling zou zijn om op basis van deze verordening, en wellicht breder op basis van ervaringen met interactieve beleidsontwikkeling, een participatienota te ontwikkelen waarin bovengenoemde punten expliciet worden uitgewerkt. Wellicht bestaat een dergelijke nota al, maar deze was niet te traceren via onze websearch.

## Gemeente Woerden

### 1. Hoe wordt participatie gedefinieerd in de verschillende participatienota's?

Wederom wordt een onderscheid gemaakt tussen participatie en inspraak: *'inspraak: het ten aanzien van gemeentelijke beleidsvoornemens kenbaar maken van een zienswijze en daarover van gedachten wisselen met het betreffende bestuursorgaan; participatie: het betrekken van ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid;'* (p. 1)

### 2. Welke rollen worden voor burgers, maatschappelijke organisaties, politieke partijen, de gemeenteraad, het college en anderen gedefinieerd in participatienota's?

De rolverdeling blijft impliciet. De verordening spreekt alleen van het betrekken van burgers (inspraak of participatie) in de beleidsvoorbereiding, en dus niet in de andere fasen van het beleidsproces.

### 3. Hoe realistisch zijn die rolverwachtingen gelet op de (voor handen zijnde) lokale ervaring met participatie?

Dit blijft onduidelijk in deze verordening.

### 4. Welke eisen stelt de voorgestelde rolverdeling aan de plaatselijke bestuursstructuur?

Deze verordening heeft vooral een formele status en maakt voor het bestuursorgaan duidelijk hoe er moet worden gehandeld bij participatie en inspraak in Woerden. Zoals vaker is te zien bij een verordening blijft dit vooral algemeen.

### 5. Het CLEAR model

#### ***Can do***

In de verordening wordt niet ingegaan op de competenties of kennis van de burger.

#### ***Like to***

Het wordt niet duidelijk welke motivatie de gemeente heeft om participatie in te zetten. Over de redenen waarom burgers zouden participeren wordt niet gesproken.

#### ***Enabled to***

De verordening spreekt alleen van het betrekken van burgers (inspraak of participatie) in de beleidsvoorbereiding, en dus niet in de andere fasen van het beleidsproces.

#### ***Asked to***

Het wordt niet duidelijk wie er uitgenodigd wordt of gemobiliseerd wordt. De verordening heeft een algemene werking in de gemeente Woerden.

### ***Responded to***

In de toelichting wordt gepleit voor het verschaffen van duidelijkheid door de inzet van communicatie.

### ***Overige opmerkingen***

De toon van de *concept*verordening is stug. Dat volgt bijvoorbeeld uit het stukje inspraak, wat blijkt geeft van een toon die het niet toestaat dat de burger altijd zijn/haar mening kenbaar mag maken, maar alléén in die gevallen waarin inspraak wordt verleend. Het is daarmee misschien niet anders dan in andere gemeenten, maar er spreekt een zekere autoriteit uit, en minder een dienstigheid zoals in andere verordeningen nog weleens te zien is. Verder valt op dat de verordening van de gemeente Delft ten grondslag ligt aan deze *concept*verordening. De toelichting behorend bij die van Delft is in de verordening van de gemeente Woerden opgenomen.

### ***Conclusie***

Er is sprake van een *verordening*. De belangrijkste aanbevelingen betreffen het uitwerken van het communicatieaspect, de rollen en de inbedding in de organisatiestructuur. De verordening zou duidelijker kunnen zijn in de eisen die zij stelt aan de communicatie van en over participatie. Tevens zou de verordening uitgebreider kunnen zijn over de verschillende rollen, zowel aan de kant van de gemeente als aan de kant van de burger. Zo wordt er niet gesproken over de rol van B&W en wordt niet nagegaan wat er van de burger precies wordt verwacht. Aanbeveling zou zijn om op basis van deze verordening, en wellicht breder op basis van ervaringen met interactieve beleidsontwikkeling, een participatienota te ontwikkelen waarin bovengenoemde punten expliciet worden uitgewerkt. Wellicht bestaat een dergelijke nota al, maar deze was niet te traceren via onze websearch.

## Gemeente Zaanstad

### 1. Hoe wordt participatie gedefinieerd in de verschillende participatienota's?

“Onder een interactieve aanpak worden uiteenlopende samenwerkingsvormen verstaan, waarbij er nadrukkelijk wisselwerking tussen betrokken partijen bestaat. Kenmerkend is dat vooraf wordt bepaald welke invloed betrokken partijen op de inhoud van het besluit gaan krijgen. Dat kan gaan om burgers, maar ook om andere overheden op instanties. Deze wisselwerking vindt bij een interactieve aanpak plaats vóórdat het college van B&W een besluit neemt en een eventueel inspraaktraject start.”

### 2. Welke rollen worden voor burgers, maatschappelijke organisaties, politieke partijen, de gemeenteraad, het college en anderen gedefinieerd in participatienota's?

Het 'bevoegde bestuursorgaan' stelt per beleidsnotitie, project of uitvoering van een project het gewenste niveau van interactie vast. Dit geldt ook voor de raad. Daarvoor wordt echter wel advies ingewonnen van betrokken ambtenaren/adviseurs. De in het document uitgelegde 'beslisboom' en 'omgevingsanalyse' kunnen daarbij helpen.

### 3. Hoe realistisch zijn die rolverwachtingen gelet op de (voor handen zijnde) lokale ervaring met participatie?

De gemeente kent een 'Gedragscode Interactief Beleid'. Deze is tot stand gekomen met inbreng van vertegenwoordigers van wijkorganisaties, diverse maatschappelijke instellingen en burgers. Omdat die niet altijd tot volledige duidelijkheid leidde, is ondermeer dit document opgesteld.

### 4. Welke eisen stelt de voorgestelde rolverdeling aan de plaatselijke bestuursstructuur?

Er wordt voorgesteld met 'bestuursopdrachten' te werken, zodat door het college beter regie over de processen kan worden gevoerd.

### 5. Het CLEAR model

#### *Can do*

Geen informatie. Het beslisboommodel gaat daar ook niet ver op in.

#### *Like to*

Geen informatie. Het beslisboommodel gaat daar ook niet ver op in.

#### *Enabled to*

Uitgebreide modellen. De participatieladder wordt genoemd. Verder is er een beslisboom. Een aantal zaken worden van participatie uitgesloten. Veel informatie over op wat voor manieren daar concrete acties aan verbonden worden, ontbreekt.

***Asked to***

Weinig informatie.

***Responded to***

Vervolgafspraken gaan meer over de rol naar besluitvormers dan over terugkoppeling naar bewoners.

***Conclusie***

De nota is vooral een *handleiding*, met name bedoeld om wat theoretische achtergrond en modellen over burgerparticipatie aan te reiken. Voorstel om via de beslisboom op een wat meer uniforme wijze voorstellen te doen naar college welke trede in de participatieladder gebruikt wordt. College of raad houden daarna het primaat voor de beslissing.

## Gemeente Zeist

### 1. Hoe wordt participatie gedefinieerd in de verschillende participatienota's?

Deze notitie bevat in principe het plan om te komen tot een nota of een handvest. Er wordt dan ook geen definitie gegeven van participatie, aangezien het juist het doel is om te komen tot een document waarin dit verder uitgewerkt wordt. Uit de doelstelling van het project (p. 2) volgt in ieder geval dat participatie omhelst dat alle bewoners van Zeist gefaciliteerd en gestimuleerd moeten worden.

### 2. Welke rollen worden voor burgers, maatschappelijke organisaties, politieke partijen, de gemeenteraad, het college en anderen gedefinieerd in participatienota's?

Concrete rollen worden niet toebedeeld met betrekking tot participatie. Wel met betrekking tot het komen tot een dergelijke participatienota. Dit volgt namelijk uit het stappenplan (p. 4-5) waarin gesteld wordt wat moet worden gedaan in verschillende fasen en wat het resultaat per fase is.

### 3. Hoe realistisch zijn die rolverwachtingen gelet op de (voor handen zijnde) lokale ervaring met participatie?

Dit blijft onduidelijk.

### 4. Welke eisen stelt de voorgestelde rolverdeling aan de plaatselijke bestuursstructuur?

Er wordt (p.2) expliciet een relatie gelegd met het WMO beleid: 'zelfredzaamheid en participatie zijn leidende begrippen (...)'. Daarnaast wordt aangegeven dat het gemeentelijke beleid 'nadruk legt op het ondersteunen van initiatieven van burgers en organisaties (p.2).'

## 5. Het CLEAR model

### *Can do*

Er wordt niet ingegaan op kennis en competenties die burgers (zouden moeten) hebben.

### *Like to*

In deze notitie wordt aangegeven dat het concept burgerschap breed dient te worden gedragen binnen de Zeister samenleving.

### *Enabled to*

Concrete rollen worden niet toebedeeld met betrekking tot participatie. Wel met betrekking tot het komen tot een dergelijke participatienota. Dit volgt namelijk uit het stappenplan (p. 4-5) waarin gesteld wordt wat moet worden gedaan in verschillende fasen en wat het resultaat per fase is.

**Asked to**

Er wordt met name gesproken over de gedragenheid van de Zeister samenleving. Welke participanten wanneer en waarom (moeten) worden uitgenodigd, blijft onduidelijk.

**Responded to**

In de laatste paragraaf wordt er gesproken over communicatie en wordt er kort gerefereerd aan standaardcommunicatiemiddelen van de gemeente, zoals de website en de nieuwsbode. Er wordt gepleit om voor participatie een communicatieplan op te stellen.

**Overige opmerkingen**

Deze nota is een aanzet tot een visiedocument over participatie. Het is vooral bedoeld om duidelijkheid te krijgen wat burgerschap is en hoe dit zich verhoudt tot participatie.

**Conclusie**

Deze notitie is summier en we krijgen de indruk dat het een document is dat nog niet definitief is. Burgerschap en participatie worden zoveel mogelijk uiteengezet. Het document zouden we het beste typeren als (aanzet tot) een *visiedocument*. In de titel van het stuk wordt niet voor niets gesproken over een 'plan van aanpak'. Het stuk heeft vooralsnog met name een interne functie, omdat er nog weinig aandacht is voor bestaande participatiepraktijken en er vooral over spelregels, stappenplannen en randvoorwaarden wordt gesproken. Er wordt ook meer ingegaan op het proces van totstandkoming dan over de toepassing van participatie en burgerschap op specifieke beleidsterreinen.

## Gemeente Zoetermeer

### 1. Hoe wordt participatie gedefinieerd in de verschillende participatienota's?

Het eerste dat opvalt, is dat in de verordening éérst participatie wordt gedefinieerd en vervolgens inspraak. Wat in de meeste (zo niet alle) verordeningen omgedraaid is. *'Participatie: het interactief betrekken van ingezetenen en belanghebbenden bij de ontwikkeling van gemeentelijk beleid; b. participatieprocedure: de wijze waarop aan de participatie in een concreet geval gestalte wordt gegeven; inspraak: het betrekken van ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid dat gereed is voor bestuurlijke besluitvorming;'* (p. 2)

### 2. Welke rollen worden voor burgers, maatschappelijke organisaties, politieke partijen, de gemeenteraad, het college en anderen gedefinieerd in participatienota's?

In de verordening wordt vooral geredeneerd vanuit het bestuursorgaan. Ook wordt er gesproken over 'ingezetenen en belanghebbenden'.

### 3. Hoe realistisch zijn die rolverwachtingen gelet op de (voor handen zijnde) lokale ervaring met participatie?

Op basis van de verordening is het lastig om uitspraken te doen over de rolverwachtingen. De rollen zijn vooral formeel weergegeven. In de toelichting wordt er wel kort verwezen naar enkele lokale ervaringen met participatie. Deze voorbeelden worden in verband gebracht met de vijf niveaus van participatie (de participatieladder). Er wordt gesproken over projecten zoals 'bouwen aan Zoetermeer', 'het Zorghart', 'de wijkactieplannen' en 'adoptiegroen in de buurt'. De voorbeelden dienen als illustratie voor de niveaus.

### 4. Welke eisen stelt de voorgestelde rolverdeling aan de plaatselijke bestuursstructuur?

Een ander zeer belangrijk verschil met andere verordeningen betreft dat een bestuursorgaan besluit of van participatie gebruik wordt gemaakt ten aanzien van zijn bevoegdheden, maar dat vervolgens het college de participatieprocedure en het niveau van participatie vaststelt, wat vervolgens zo spoedig mogelijk naar de raad wordt gestuurd.

## 5. Het CLEAR model

### *Can do*

In de verordening wordt niet ingegaan op de competenties of kennis van de burger.

### *Like to*

Er wordt in de verordening niets gemeld over de (mogelijke) motivaties van ingezetenen of overige belanghebbenden om deel te nemen aan interactieve beleidsvorming. In de toelichting van artikel 4 wordt duidelijk welk doel met participatie kan worden nagestreefd. Het kan gaan om: 'aanboren van creativiteit

in de stad, het inventariseren van wensen en/of draagvlak, het bereiken van consensus, de invulling van beleid, het aandragen van alternatieven, het stimuleren van mede-uitvoering van beleid etc.' (p.7).

#### ***Enabled to***

In artikel 4 wordt de participatieprocedure uiteengezet. Daarin staat wie er gelegenheid krijgt om te participeren, waarover en tot welk doel het moet leiden. Er wordt in ditzelfde artikel gerefereerd aan de participatieladder: informeren, raadplegen, laten adviseren, samenwerken, meebeslissen. Op pagina 8 van de toelichting wordt dit nader uitgewerkt.

#### ***Asked to***

Er wordt in de toelichting voor gepleit om voor de start van een proces duidelijke afspraken te maken over de inbreng van participanten.

#### ***Responded to***

In de toelichting (p.8) wordt verder uitgewerkt welke verhouding er tussen de gemeente en participanten is bij de onderscheiden niveaus van participatie.

#### ***Overige opmerkingen***

Bij deze verordening wordt niet expliciet verwezen naar de model verordening van de VNG, hoewel we sterk de indruk hebben dat deze als basis heeft gediend.

#### ***Conclusie***

De *verordening* biedt geen ruimte voor de motivatie/redenen van de gemeente en van burgers om te participeren. Dit is ook niet verwonderlijk aangezien dit ook slecht zou passen in een *verordening*. De belangrijkste aanbevelingen betreffen het uitwerken van het communicatieaspect, de rollen en de inbedding in de organisatiestructuur. De verordening zou duidelijker kunnen zijn in de eisen die zij stelt aan de communicatie van en over participatie. Tevens zou de verordening uitgebreider kunnen zijn over de verschillende rollen, zowel aan de kant van de gemeente als aan de kant van de burger. Zo wordt er niet gesproken over de rol van B&W en wordt niet nagegaan wat er van de burger precies wordt verwacht. Aanbeveling zou zijn om op basis van deze verordening, en wellicht breder op basis van ervaringen met interactieve beleidsontwikkeling, een participatienota te ontwikkelen waarin bovengenoemde punten expliciet worden uitgewerkt. Wellicht bestaat een dergelijke nota al, maar deze was niet te traceren via onze websearch.

# Bijlage 2

Begin maart publiceerde het Instituut voor Publiek en Politiek onderstaande open brief als handreiking voor de nieuw gekozen gemeentebesturen. De hierin vermelde bouwstenen voor lokaal burgerparticipatiebeleid vormen ook voor de beleidsinspanningen van Binnenlandse Zaken op dit terrein het fundament en dus ook voor de reeks publicaties waar dit boekje deel van uitmaakt.

## Vertrouwen in burgers

### Bouwstenen voor burgerparticipatie in uw gemeente

Een nieuwe collegeperiode voor uw gemeente brengt nieuwe taken en uitdagingen met zich mee. Als gemeentebestuur raakt u nooit uitgediscussieerd over hoe je als gemeente op een effectieve manier inwoners betreft bij besluitvorming en uitvoering van beleid. En terecht. Er zijn vele goede voorbeelden maar vaak kan het beter. Bovendien verandert de samenleving constant. U zult altijd weer opnieuw moeten bekijken hoe u inwoners wilt en kunt betrekken bij uw werk. Met deze brief wil het Instituut voor Publiek en Politiek u een aantal suggesties oftewel bouwstenen meegeven voor de nieuwe raadsperiode. De start van de nieuwe raads- en collegeperiode is een goed moment om hierover afspraken te maken. De invulling is natuurlijk maatwerk per gemeente.

### Waarom is burgerparticipatie (juist nu) zo belangrijk voor gemeenten?

- Omdat er veel maatschappelijke onrust is en het democratisch stelsel tegen grenzen aanloopt. De opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen daalt gestaag verder. Dit is een probleem voor zowel 'gevestigde' partijen als nieuwkomers. Burgerparticipatie vervangt uiteraard niet de representatieve democratie en is geen panacee voor alle problemen. Wel zijn het actief laten meedenken van inwoners en het maatschappelijk initiatief onmisbaar; niet alleen af en toe meepraten maar echt (mee)doen!
- Omdat in de huidige samenleving ideologieën steeds minder eenduidig zijn en grenzen vervagen. Inwoners willen meer voor specifieke onderwerpen die hen interesseren en voor kortere tijd betrokken worden.
- Omdat veel inwoners hoger opgeleid zijn en via verschillende wegen geïnformeerd worden. Internet en nieuwe communicatiemiddelen zijn pas sinds een aantal jaren echt gemeengoed. Dit biedt kansen voor gemeenten om inwoners te betrekken.
- Omdat de gemeenten de komende tijd flink moeten bezuinigen is een herbezinning op de eigen taken nodig. Vooral complexe opgaven als vergrijzing, krimp, klimaat, veiligheid en gebiedsontwikkeling zijn afhankelijk van draagvlak in de samenleving. Meedenken via inspraak, maar vooral samen met inwoners beleid ontwikkelen en uitvoeren, kan helpen om het draagvlak voor versoering van dat beleid te behouden. Zo worden burgers bondgenoten en mede-eigenaren van het publiek domein, in plaats van ontevreden inwoners.
- Omdat de gemeenten de afgelopen vijftien jaar veel hebben geëxperimenteerd met burgerparticipatie. Er zijn veel goede voorbeelden, maar in de meeste gemeenten vormt burgerparticipatie nog niet vanzelfsprekend een onderdeel van de manier van werken (lees het rapport van de Nationale Ombudsman 'Wij gooien het de inspraak in' en het rapport 'Burgerparticipatie in de lokale politiek' van het IPP).

### Burgerparticipatie, wat is dat nou wel en niet?

- Burgerparticipatie is het deelnemen van inwoners en hun organisaties aan agendering, ontwikkeling, besluitvorming en waar mogelijk uitvoering en evaluatie van (in dit geval) gemeentelijk beleid. Maar:
- burgerparticipatie is geen uitholling van, maar een aanvulling op de representatieve democratie. De rol van de gemeenteraad is niet uitgespeeld maar verandert wel.
- burgerparticipatie is niet alleen een doel op zich. Het is vooral een middel om maatschappelijke opgaven aan te pakken, om verantwoordelijkheid te delen binnen sectoren als zorg, veiligheid, onderwijs of leefbaarheid.
- burgerparticipatie gaat niet alleen over interactieve instrumenten, projecten en methoden maar vooral over een open, geïnteresseerde, luisterende houding en cultuur bij de gemeente.
- burgerparticipatie beperkt zich niet tot wijkgericht werken of communicatie, het is onderdeel van een professionele werkwijze van ambtenaren, ingebed en verankerd in de hele organisatie.
- burgerparticipatie gaat niet alleen over meepraten maar over het delen van verantwoordelijkheid voor het publieke domein. Burgerparticipatie is niet alleen gericht op besluitvorming en het produceren van beleidsdocumenten, maar ook op de uitvoering van beleid.
- burgerparticipatie gaat niet alleen over initiatieven die een gemeente neemt om inwoners bij beleid te betrekken, maar ook over het ruimte geven aan en ondersteunen van burgers die zelf met ideeën en initiatieven komen.

### Enkele feiten en cijfers

- 57% van de raadsleden vindt dat burgerinvloed de kwaliteit van de besluitvorming verhoogt, met name als het gaat om interactief beleid of informele burgerinitiatieven (Trouw).
- 94% van de gemeenten organiseren inspraak- of themabijeenkomsten (IPP).
- 46% van de gemeenten maakt gebruik van dorps- of wijkbudgetten (IPP).
- Bij 70% van de gemeenten zijn geen schriftelijke afspraken over rolverdeling tussen College en Raad vastgelegd m.b.t. burgerparticipatie. Minder dan 50% heeft een participatienota (IPP).
- Minder dan 20% van de gemeenten maakt actief gebruik van 'nieuwe media' bij participatie (IPP).
- Burgerparticipatie wordt weinig geëvalueerd: 13% van de gemeenten doet dat vaak (IPP).
- 100 gemeenten namen deel aan de proeftuinen "In Actie met Burgers!" (BZK/VNG).
- 50% van de VNG-leden vraagt om meer aandacht voor burgerparticipatiebeleid: maak het, verbeter het en/of veranker het in de gemeentelijke organisatie (VNG).

## Bouwstenen voor gemeentelijk participatiebeleid

### Suggesties voor de gemeenteraden en besturen

Zoals bij belangrijke beleidsnota's wordt ingegaan op de betrokkenheid van bewoners, kan ook in het collegeakkoord en -programma een aparte alinea over burgerparticipatie worden opgenomen. Zowel raadsleden, B&W als ambtenaren staan veelal positief ten opzichte van burgerparticipatie. Maar de meeste gemeenten hebben nog geen duidelijke interne rolverdeling en geen burgerparticipatienota. Natuurlijk regel je burgerparticipatie niet alleen met een nota en een alinea in het collegeprogramma. Maar die helpen wel om te bepalen wat je als gemeente wilt met burgerparticipatie en hoe daarbij de taken tussen burgers, raad en college zijn verdeeld.

#### 1. *Burgers met budgetten*

Veel gemeenten hebben een leefbaarheidsbudget waarmee kleine bewoners-initiatieven worden bekostigd. Om de verantwoordelijkheid voor het publieke domein werkelijk over te dragen aan bewoners zijn ook structurele budgetten mogelijk. Denk aan wijk- en dorpsbudgetten.

#### 2 *Geef burgerinitiatieven een kans*

Richt de gemeentelijke organisatie zodanig in dat initiatieven van inwoners en organisaties serieus worden opgepakt. Voorkomen moet worden dat inwoners vastlopen in het gemeentelijke apparaat. Oplossingen zijn een éénloketfunctie en een medewerker die het initiatief begeleidt. Regel een 'initiatievenmakelaar' of een andere manier van ondersteuning. Zorg ook voor een koppeling van de initiatieven naar college en raad.

#### 3 *Burgers hebben invloed op de gemeenteraad*

Uiteindelijk is de raad het orgaan dat besluiten neemt. Hij kan wel het vertrouwen en de legitimiteit van zijn besluiten vergroten door participatie mogelijk te maken of zelf participatie te organiseren. De participatieve en representatieve democratie versterken elkaar alleen als de gemeenteraad een actieve rol in het proces speelt. Hierbij een aantal mogelijkheden waarmee de raad aan de slag kan:

- Referendum: door middel van een referendum kunnen burgers gevraagd of ongevraagd beleid corrigeren of de gemeenteraad advies geven. Dit draagt bij aan een politieke cultuur waarin de burger centraal staat.
- Het formele recht op een burgerinitiatief: hiermee kunnen inwoners een onderwerp op de raadsagenda zetten. De gemeente kan inwoners deze mogelijkheid bieden door middel van een gemeentelijke verordening.

- Vergadervormen: de meeste gemeenten hebben de afgelopen periode geëxperimenteerd met vergadervormen. Een goede inrichting van de vergaderstructuur kan het makkelijker maken voor inwoners om deel te nemen aan discussies.
- De raad organiseert zelf participatie: er is de laatste jaren veel geëxperimenteerd met instrumenten. Denk eens aan een burgerjury, (digitaal) burgerpanel, burgerforum en burgervisitatie.

#### 4 *Verankering burgerparticipatie in de organisatie: procesafspraken vastleggen*

De afspraken (spelregels) voor burgers, raad en college over de manier waarop burgerparticipatie wordt vormgegeven, moeten worden vastgelegd. Daarvoor is aandacht in het collegeprogramma, in een kadernota burgerparticipatie en het is onderdeel van alle belangrijke beleidsprojecten (bijvoorbeeld door een vaste paragraaf in startnotities).

#### 5 *Kwaliteit burgerparticipatie: evaluatie is de standaard*

De kwaliteit van burgerparticipatie moet zijn geborgd, net zoals ander gemeentelijk beleid. Dus als onderdeel van de planning & control-cyclus worden evaluaties standaard uitgevoerd, en vindt toetsing door de gemeenteraad plaats en bewaking door de burgemeester.

#### 6 *Burgemeester als hoeder van burgerparticipatie*

De burgemeester staat enigszins op afstand van de partijpolitiek en kan zich als onafhankelijke vertrouwenspersoon opstellen. Tevens heeft de burgemeester een verantwoordelijkheid ten aanzien van de kwaliteit van besluitvormingsprocessen. Over de invulling van deze rol kunnen afspraken worden gemaakt in het collegeprogramma.

#### 7 *Open gemeente 2.0*

- De gemeente is open over plannen en documenten die van belang zijn voor de burgers: actieve openbaarheid en toegankelijkheid, ook digitaal.
- Het internet en nieuwe communicatiemiddelen bieden nieuwe mogelijkheden om inwoners te betrekken.

#### 8 *Benadering specifieke doelgroepen*

Bij al deze maatregelen bereikt de gemeente meestal een beperkte groep actieve burgers. Die groep is essentieel om lokale kennis, betrokkenheid en energie te mobiliseren. Maar het is tegelijkertijd belangrijk om apart aandacht te besteden om ook afzijdige en moeilijk bereikbare burgers aan te spreken. Meestal moeten zij speciaal worden opgezocht en met andere communicatiemiddelen worden benaderd.

### Meer informatie en concrete voorbeelden

Meer informatie over de bouwstenen en links naar voorbeelden vindt u op [www.gemeenteraad2010.nl](http://www.gemeenteraad2010.nl) onder de knop 'Bouwstenen voor burgerparticipatie'. Het Instituut voor Publiek en Politiek werkt regelmatig samen met het ministerie van BZK en de VNG.

### Kijk ook eens op:

[www.publiek-politiek.nl](http://www.publiek-politiek.nl)

[www.vng.nl/burgerparticipatie](http://www.vng.nl/burgerparticipatie)

[www.minbzk.nl/onderwerpen/grondwet-en/democratie-en/projecten](http://www.minbzk.nl/onderwerpen/grondwet-en/democratie-en/projecten)

Uiteraard kunt u altijd contact opnemen met het IPP.

Mail dan naar [info@publiek-politiek.nl](mailto:info@publiek-politiek.nl)

of bel met 020-5217600

# Colofon



**Deze brochure is een onderdeel van de BZK-publicatiereeks over  
Burgerparticipatie**

**Deze brochure is geschreven in opdracht van**

Cluster Democratie en Burgerschap  
Directie Openbaar Bestuur en Democratie  
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Postbus 20011, 2500 EA Den Haag  
[www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl)

**Drukwerkbegeleiding**

Grafische en Multimediale Diensten  
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

**Auteurs**

Dr. L.J. de Graaf  
Drs. J.J.C. van Ostaaijen  
M.m.v. P.M.A. Hendriks  
Tilburge School voor Politiek en Bestuur  
Universiteit van Tilburg

**DTP**

Formzet, Rijswijk

**Print**

FWA drukwerk, Zoetermeer

Juni 2010  
35061/B-3037-GMD32









*BZK staat voor een goed functionerend openbaar bestuur, een veilige samenleving en een overheid waar burgers op kunnen vertrouwen. Daarmee borgen wij de kernwaarden van onze democratie.*

Dit is een uitgave van:  
Cluster Democratie en Burgerschap  
Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties  
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag  
[www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl)

© Juni 2010 | 35061 | B-3037-GMD32