

Participatienota's doorgelicht

Laurens de Graaf, Julien van Ostaaijen & Wiljan Hendriks

Dr. L.J. de Graaf, dr. J.J.C. van Ostaaijen & P.M.A.Hendriks BA, Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, Universiteit van Tilburg.

Bijna de helft van de Nederlandse gemeenten heeft beleid ter bevordering van burgerparticipatie, met aan de basis daarvan een participatienota. Aan welke eisen moet die voldoen? Een aantal nota's is aan de hand van het Clear-model doorgelicht.

Het Clear-model biedt een overzicht van bevorderende omstandigheden voor burgerparticipatie in de lokale context.¹ Dit model gaat uit van vijf elementen van participatie:

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

Het gaat steeds om begrippen waarmee voorwaarden worden gesteld voor participatie, ze veronderstellen een zekere mate van (inter)actie. De boodschap van het acroniem is dat de vijf onderdelen helderheid en duidelijkheid moeten geven over participatie. Het is daarnaast belangrijk dat de vijf elementen samenhangen. Het model is niet zozeer een ideaaltype, veeleer een instrument om te controleren of participatie passend is en aansluit bij de lokale context. Bovendien is de focus verbreed van individuele burgers naar andere (maatschappelijke) actoren.²

Tabel 1 Operationalisering

CLEAR	Indicatoren	Leidende vraag in de participatienota's
Can do	Competenties en kennis	Komt uit de participatienota naar voren hoe burgers kunnen participeren, zijn zij competent, hebben zij genoeg capaciteiten om te participeren, spreken ze de taal?
Like to	Motivatie	Komt uit de participatienota naar voren hoe burgers willen participeren, is daarmee eerder ervaring opgedaan en is er zicht op de motivatie van burgers om deel te nemen?
Enabled to	Gelegenheid en facilitatie	Komt uit de participatienota naar voren hoe burgers in staat worden gesteld te participeren, wordt hun de mogelijkheid geboden te participeren, hoe krijgen zij de kans?

Asked to	Invitatie en mobilisatie	Komt uit de participatienota naar voren hoe burgers gevraagd wordt te participeren, is er een externe positieve stimulans tot participatie?
Responded to	Respons: luisteren, serieus nemen, feedback geven	Komt uit de participatienota naar voren hoe er naar burgers wordt teruggekoppeld over zowel de inhoud als het proces?

Resultaten

Een eerste observatie is dat er grofweg drie soorten nota's zijn te onderscheiden. Visiedocumenten, waarin vooral de visie vanuit de gemeente (of ambtenarij) is verwerkt over hoe participatie er gemeentebreed zou moeten uitzien. De status van het rapport is niet eenduidig. Het kan beleid zijn, maar ook een discussiestuk. Participatiehandleidingen die visie niet uitsluiten, maar vooral aanwijzingen of modellen bevatten (zoals de participatieladder) over hoe gemeenten, meestal de ambtenaren, participatie bij verschillende projecten kunnen (of moeten) vormgeven.

Participatieverordeningen zijn 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 staan. Een belangrijk kenmerk van de participatieverordening waarmee het zich van de andere twee onderscheidt, is dat het om lokale regelgeving en niet om een lokaal beleids- of discussiestuk gaat.

Een patroon dat in ons onderzoek naar voren komt, is dat er in de meeste nota's een omschrijving of definitie van (burger)participatie wordt gegeven. Soms is het werk van Pröpper en Steenbeek of andere (semi) wetenschappelijke literatuur erin terug te zien.³ Soms wordt participatie in verband gebracht met burgerschap of samenwerking. Er zijn grote verschillen in gehanteerde definities. Opvallend is dat er overwegend vanuit gemeentelijk perspectief wordt geredeneerd: burgerparticipatie is iets wat de gemeente mogelijk maakt en veelal initieert.

De meeste documenten besteden ook aandacht aan rolverdeling. Er wordt vooral gesproken over de rol die de gemeenteraad (kaderstellend) en het college (uitvoerend) heeft. Vrijwel altijd moet de ambtelijke organisatie het college per traject over de gewenste participatie adviseren. Daarnaast wordt, voornamelijk in de handleidingen, vaak de rol van de ambtelijke organisatie concreet gemaakt. Vooral voor de afdeling communicatie is een coördinerende rol voorzien. Als burgers al genoemd worden, dan is het meestal in combinatie met maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven.

In slechts een klein deel van de gevallen wordt verwezen naar een evaluatie of participatietraject dat zich voor de totstandkoming van het document heeft afgespeeld. Het gebruik van lokale ervaringen met participatie blijkt zelden uit de geanalyseerde documenten. De participatiedocumenten gebieden niet echt een aanpassing van structuren in de zin dat organisatiewijzigingen nodig zijn, maar er wordt wel ingezet op verbetering van processen zoals communicatie. Vaak wordt het voorstel genoemd om standaard een advies uit te brengen over 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 meer duidelijkheid over of (ambtelijke) controle op de processen te krijgen en vaak één afdeling, meestal communicatie, ervoor verantwoordelijk te houden.

Daarnaast komen nog andere onderwerpen naar voren, met name de onderdelen *can do* en *like to* blijven onderbelicht. Dit is niet verwonderlijk, aangezien beide sterk vanuit het burgerperspectief worden ingestoken. Dit betekent dat de nota's geen zicht op competenties en kennis van participanten geven en ook niet op hun motivaties, terwijl competenties van burgers wel een eerste stap zijn in de beslissing om burgerparticipatie in te voeren.

Enabled to komt veelvuldig voor, waarbij – geheel in lijn met het interne gemeentelijke perspectief – ruim aandacht wordt besteed aan de indicator 'gelegenheid en facilitatie'. In de meeste documenten wordt het belang van participatie aangegeven (het verhogen van draagvlak en het verbeteren van beleid) en een model gepresenteerd (de participatieladder) om verschillende stadia van participatie te presenteren. Het wordt echter zelden concreet gemaakt, hoe burgerparticipatie in verschillende projecten wordt vormgegeven is aan de bevoegde organen. Wel is de boodschap duidelijk dat terughoudend met het toestaan van te veel participatie moet worden omgegaan.

Asked to is wisselend in de meeste documenten terug te vinden. Soms wordt bijvoorbeeld benadrukt dat participatie tweerichtingsverkeer is en dat participatieprocessen nooit hetzelfde zijn en maatwerk vereisen. Een enkele keer wordt gesteld dat vooraf omgangsafspraken tussen burger en gemeente gemaakt moeten worden en elders wordt gepleit voor een actorenanalyse om te bepalen wie er uitgenodigd of gemobiliseerd moeten worden.

Ten slotte *Responded to*. In veel documenten wordt het luisteren, serieus nemen en feedback geven erg belangrijk gevonden. Het valt echter op dat het vaak ontbreekt of dat, als er op ingegaan wordt, het vooral enigszins oppervlakkig wordt behandeld en dat het dan over interne communicatie gaat. Er wordt veel belang gehecht aan het primaat van de politiek.

Conclusie

Te vaak wordt aan de burger voorbij gegaan, het bestuurlijke perspectief overheerst. Vrijwel alle nota's hebben een interne en abstracte focus. Ze geven vooral een voornemen aan, een wens of visie op participatie, niet hoe participatie er in de praktijk moet uitzien.

Wanneer een gemeente nog geen participatiedocument heeft, dient zij eerst te bepalen wat zij met participatie beoogt en wie de nota dient te bereiken. De burger moet daarin centraal staan.

¹ Stoker, G., V. Lowndes & L. Pratchett, (2006) Diagnosing and remedying the failings of official participation schemes: The CLEAR framework, *Social policy and society*, 5:2, 281-291.

² Hulst, M.J. van, Wijdeven, T.M.F. van de, Karsten, N., & Hendriks, F. (2010). Participatie bevordering in krachtwijken. *Bestuurskunde*, 19(1), 60-70.

³ Pröpper, I.M.A.M. & D.A. Steenbeek (2001), *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*, tweede herziene druk, Bussum: Coutinho.