

## Besluit van de gemeenteraad van de gemeente Tholen houdende regels omtrent de Nota Burgerparticipatie "SAMEN STUREN" gemeente Tholen

Gewijzigd vastgesteld 12 maart 2020.

### Voorwoord

Voor u ligt de nota Burgerparticipatie getiteld: Samen Sturen. Bij de vormgeving van burgerparticipatie kan onderscheid gemaakt worden tussen beleid en uitvoering, waarmee tevens de rol van de gemeenteraad en het college is aangegeven. In deze nota is met name het te voeren beleid neergelegd. Het college kan vervolgens nader invulling geven aan de toepassing c.q. uitvoering van het vastgestelde beleid. Op dit moment wordt binnen de gemeente Tholen al op vele manieren uitvoering gegeven aan burgerparticipatie. Deze nota biedt een instrument voor de manier van handelen bij het uitvoeren van burgerparticipatie.

De gemeente is belast met de uitvoering van vele taken. Voor de ene taak is burgerparticipatie een geschikter instrument dan de andere taak. Voor de categorie producten die wel geschikt is voor een interactief traject geldt dat binnen de gemeente in veel gevallen al vorm gegeven wordt aan interactief beleid. Met behulp van deze nota kunnen gebruikers een gefundeerde keuze maken voor een interactief traject, of er juist vanaf zien. De keuze voor wel of geen gebruik van burgerparticipatie kan per onderwerp gemaakt worden. Met het vaststellen van deze nota wordt de grondslag gelegd voor het maken van een gefundeerde keuze.

Om ervoor te zorgen dat steeds eenduidig dezelfde vragen worden gesteld, is er een stappenplan gemaakt. Waarbij elke stap leidt of naar de volgende stap of naar een beslissing. De toepassing van het stappenplan om te komen tot een afweging vindt plaats op ambtelijk niveau. Het college neemt het besluit om wel of geen burgerparticipatie toe te passen overeenkomstig het beleid dat door de raad is vastgesteld.

Om de invoering van burgerparticipatie te kunnen monitoren zal regelmatig, bijvoorbeeld eens in de anderhalf jaar, geëvalueerd moeten worden. Aan de hand van de resultaten van deze evaluatie kan indien nodig worden bijgestuurd.

### Samenvatting

In april 2004 is door de gemeenteraad de bestuursopdracht voor de nota burgerparticipatie vastgesteld, waarbij gebruik gemaakt moet worden van de participatieladder, een instrument dat vormen van participatie koppelt aan situaties en kenmerken. Belangrijkste doelen zijn het vergroten van draagvlak en het streven naar een grotere betrokkenheid van de Thoolse burger. Een ander doel dat niet in de opdracht is omschreven maar dat wel een belangrijk doel is in het kader van burgerparticipatie is het verhogen van de kwaliteit van de besluitvorming.

Daarnaast is het de bedoeling dat de nieuwe werkwijze verankerd wordt in het werkproces en dat de resultaten te meten zijn.

In de opdracht van de raad wordt gevraagd twee of drie scenario's te beschrijven en de verschillende rollen van de burger. Daarin worden als voorwaarden gesteld dat één en ander binnen het huidige budget moet passen.

Omdat er vele vormen van participatie zijn is het lastig te bepalen in welke situatie een bepaalde vorm gebruikt kan worden. Veel betrokkenen spelen een rol bij de keuze voor een variant. We kunnen in ieder geval stellen dat elke situatie anders is. De keuze voor een stijl kan/moet dus per onderwerp of situatie gemaakt (kunnen) worden, net als de keuze om het niet te doen.

Om tot een weloverwogen keuze te komen is een stappenplan ontwikkeld. Dit plan leidt de gebruiker door middel van een aantal vragen naar de keuze of er behoefte is aan interactief beleid en zo ja welke vorm hij kan gebruiken.

Er bestaan verschillende vormen van participatie. Deze variëren in mate van invloed van de burger. Elke stijl past bij een situatie. De stijlen worden weergegeven in onderstaande tabel.

*De Participatieladder*

*Zie bijlage 1.*

De keuze voor een bestuursstijl wordt voorafgegaan door een aantal stappen. Burgerparticipatie is niet altijd het meest geschikte instrument om een probleem op te lossen. Men moet eerst kijken naar de doelen, de alternatieven en het onderwerp. Als de doelen niet met behulp van participatie gehaald kunnen worden, of als er zijn andere alternatieven zijn, dan moet er geen interactief traject ingezet worden. Daarnaast kan het onderwerp zich niet lenen voor een publieke discussie of is er helemaal geen beleidsvrijheid. Ook kan er voor gekozen worden geen interactief traject in te zetten, maar te kiezen voor een niet interactieve variant, of een tussenweg waar de oplossing van iets mindere kwaliteit is.

Indien de keuze op een interactief traject is gevallen rijzen er nieuwe vragen. Onder andere welke bestuursstijl het beste op de situatie aansluit. Deze keuze hangt af van de kenmerken van het onderwerp/probleem en de situatie. In de complexiteit van het proces is het niet altijd even duidelijk welke keuze gemaakt moet worden. Daarom is een aantal kenmerken van onderwerpen/problemen in een schema gezet. In het schema zijn de vier interactieve stijlen weergegeven, zodat afgelezen kan worden welke stijl de voorkeur geniet bij deze kenmerken. Hetzelfde is gedaan voor de kenmerken van betrokkenen. Bij de implementatie moet rekening worden gehouden met een aantal kernvoorwaarden voor het slagen van het traject. Dit zijn:

1. Openheid;
2. Duidelijkheid over de rol en inbreng van het bestuur en de burger;
3. Meerwaarde van de participatie;
4. Constructieve relatie tussen bestuur en burger;
5. Geschikte problematiek;
6. Capaciteit en hulpmiddelen.

Op het eerste gezicht lijkt burgerparticipatie een extra investering van geld en inspanning te vergen. Vanzelfsprekend zal burgerparticipatie een andere werkwijze met zich meebrengen. Anderzijds zal in het voortraject gestoken energie achteraf zijn vruchten afwerpen, doordat er in het voortraject al veel draagvlak is opgebouwd, zodat er minder bezwaren zullen worden ingediend. Verder zal een gestructureerde, uniforme methode voorkomen dat verkeerde trajecten worden opgestart in een verkeerde situatie, ergo een efficiëncywinst.

Daarbij komt dat er op dit moment ook al vorm gegeven wordt aan burgerparticipatie. De kosten hiervan zijn dan al opgenomen in de gemeentebegroting.

## Hoofdstuk 1 - Interactief beleid

Interactief beleid is beleid waarbij er een wisselwerking met derden bestaat. In het geval van burgerparticipatie, bestaat er een wisselwerking met de burger. Afhankelijk van de mogelijkheden en beperkingen van een situatie moet deze wisselwerking intensief of minder intensief zijn. Het verschil in intensiviteit is beschreven in de participatieladder. Voor elk niveau is een zogenaamde bestuursstijl ontwikkeld. De ladder heeft zeven niveau's en klimt van helemaal geen invloed tot volledige zelfbeschikking. De stijlen hebben raakvlakken en daarom is het in voorkomende gevallen moeilijk om te zien waar de ene stijl eindigt en de andere begint. Bij vier van de zeven niveau's is er sprake van wisselwerking met de burger. Dit zijn de faciliterende, de samenwerkende, de delegerende en de participatieve stijl. Bij de andere drie, de consultatieve en beide autotitaire stijlen is geen sprake van een wisselwerking en zijn niet interactief.

Vaak leeft bij mensen het idee dat een bestuursstijl waarbij de burgers veel invloed hebben beter is dan een bestuursstijl waarbij burgers minder invloed hebben. Dit is niet het geval. De beste bestuursstijl, is de bestuursstijl die het meest bij de situatie past. Wanneer een stijl met veel invloed voor de burger wordt gebruikt in een situatie waarin dat eigenlijk niet gewenst is, zal dit resulteren in een oplossing die minder goed bij de situatie past, waardoor een proces minder goed verloopt.

Het is ook niet zo dat de stijlen elkaar uitsluiten. Het is goed mogelijk om twee stijlen te combineren indien de situatie daarom vraagt. Bijvoorbeeld, bij een groot project, een samenwerkende stijl met andere betrokken bestuursorganen en een participatieve stijl met betrekking tot de overige betrokkenen.

### Paragraaf 1.1. De interactieve bestuursstijlen

#### 1.1.1. De faciliterende stijl

De faciliterende stijl is de meest vergaande stijl van interactief beleid. Zoals de naam al zegt betekent deze stijl dat het bestuur enkel ondersteuning in de vorm van tijd, geld, deskundigheid of materiële middelen ter beschikking stelt.

Bij deze stijl is het bestuur bereid zich terughoudend op te stellen, maar heeft zich er van tevoren van vergewist wanneer zij het nodig acht in te grijpen. De kans hierop acht men klein (duidelijkheid). De belangen en visies bij dit beleid komen (gedeeltelijk) overeen, zodat het beleid positief of in ieder geval niet nadelig uitpakt voor het bestuur (relatie bestuur-burger). De burgers hebben zin, menskracht, geld en andere hulpmiddelen (inclusief gemeentelijke ondersteuning) om een eigen beleid te voeren.

Op lokaal niveau is deze stijl voor weinig situaties geschikt. Bij deze stijl is de burger meestal initiatiefnemer, verantwoordelijke en uitvoerder. Het aangaan van dergelijke verplichtingen bovenop zijn eigen dagelijkse verantwoordelijkheden behoeft door de burger niet altijd als gewenst ervaren te worden. In de gevallen waarin de burger deze verplichtingen wel aangaat, zit men meestal in de subsidiesfeer en daarop heeft deze nota geen betrekking.

### **1.1.2. De samenwerkende stijl**

De samenwerkende stijl is een stijl die wat vaker geschikt is voor situaties op lokaal niveau dan de facilitaire stijl. Het komt voor dat (maatschappelijke) organisaties dezelfde of gedeelde belangen hebben als de gemeente. Zij kunnen dan samen met de gemeente naar een gewenste situatie toewerken, omdat beide partijen verwachten hier voordeel bij te hebben. Deze samenwerking geschiedt min of meer op basis van gelijkwaardigheid. Gevolg is dat in geval van belangen- tegenstellingen de gemeente bereid moet zijn om compromissen te sluiten. Een gevolg van de gelijkwaardigheid is dat onderhandelingen over bijvoorbeeld risicoverdeling zeer lang kunnen duren. Voor bepaalde handelingen zal de andere partij toestemming moeten geven. De urgentie van de problematiek moet zich dan ook verhouden tot de snelheid waarmee het samenwerkingsverband zich kan bewegen.

Voorbeeld is een Publiek Private Samenwerking (PPS) als de samenwerking tussen gemeente en Castria Wonen bij de realisering van het woon- zorgcomplex en dorpshuis De Vossenkuil in Oud- Vossemeer.

### **1.1.3. De delegerende stijl**

Bij de delegerende stijl voert het bestuur haar eigen beleid, maar krijgen de burgers binnen duidelijk gestelde randvoorwaarden de bevoegdheid om beslissingen te nemen of beleid uit te voeren. Het bestuur laat dus ruimte over voor beslissingen of aanvullend beleid van de burgers. Dit houdt in dat het bestuur het beleid van de burgers dat binnen de gestelde kaders past over neemt. Het bestuur geeft de verantwoordelijkheid dus eigenlijk over aan de burger.

Een voorbeeld is de herinrichting van de markt in Tholen. Het bestuur had besloten de markt in Tholen te herinrichten. Hiervoor had zij een bepaald budget. De omwonenden mochten binnen de kaders zelf bepalen hoe de markt eruit zou komen te zien.

### **1.1.4. De participatieve stijl**

Deze bestuursstijl is geschikt voor veel situaties binnen een gemeente. Het bestuur voert zijn eigen beleid, maar wil voor het draagvlak en de kwaliteit van de besluitvorming de burgers betrekken. Bij dit advies is veel ruimte voor discussie en inbreng. Dit betekent onder meer dat de burger een eigen probleemdefinitie en oplossingsrichting kan aangeven. Deze hoeft niet overgenomen te worden, maar wordt wel serieus in overweging genomen. Het verschil met de consultatieve stijl is dat de burger niet enkel commentaar geeft op door de gemeente aangedragen oplossingen, maar dat deze ook zelf met oplossingen mag komen.

Een voorbeeld is de uitbreiding van sport- en gemeenschapcentrum De Wellevaete in Sint-Annaland. De gemeente wilde De Wellevaete uitbreiden. Met de gebruikers is een aantal bijeenkomsten gehouden. Tijdens deze bijeenkomsten hebben de gebruikers aangegeven wat zij graag in het nieuwe gebouw zouden willen terugzien.

## **Paragraaf 1.2. De niet-interactieve bestuursstijlen**

Er zijn ook nog drie niet-interactieve stijlen. Deze stijlen zijn van toepassing indien duidelijk wordt dat burgerparticipatie niet het geschikte traject is. Veelal komt het neer op informeren of het uitvoeren van wettelijke regelgeving.

### **1.2.1. De consultatieve stijl**

Bij deze stijl raadpleegt het bestuur de burger over een gesloten vraagstelling. Deze kan zich uitspreken over een gegeven beleidsaanpak binnen een gegeven probleemomschrijving. Deze stijl wordt gebruikt indien de precieze omvang en richting van het beleid duidelijk zijn en het plan reeds is uitgewerkt. Het bestuur wil dan alleen de inhoud toetsen en is eventueel bereid het voorstel op onderdelen aan te passen als dat binnen het reeds geformuleerde concept past.

Bijvoorbeeld de zienswijze op een bestemmingsplan.

### **1.2.2. De open autoritaire stijl**

Het bestuur voert geheel zelfstandig beleid. Om het beleid bekend te maken verschaft zij hierover informatie. Om het beleid te laten slagen tracht zij doelgroepen zo nodig te overtuigen of te overreden. Deze stijl gebruikt men wanneer men geen inmenging van burgers wil/mag of kan hebben, maar de mensen wel op de hoogte wil houden van wat er gaande is. Deel van de informerende rol houdt in dat het bestuur kan motiveren waarom de burger geen inbreng in het beleid heeft.

Bijvoorbeeld het doorvoeren van EU-regels zoals mestwetgeving.

### **1.2.3. De gesloten autoritaire stijl**

Het bestuur voert zelfstandig beleid en verschaft hierover geen informatie. Indien gevraagd moet het bestuur kunnen motiveren waarom zij het publiek niet betreft of informeert. Participatie of informatie heeft geen enkele meerwaarde. De problematiek is een interne aangelegenheid of rechtvaardigt gezien zijn aard (privacy bijvoorbeeld) een besloten aanpak. Een situatie zou kunnen zijn dat er geen geld, mankracht zijn voor de communicatie en/of participatie.

Bijvoorbeeld de herschikking van taken binnen de gemeentelijke organisatie.

### **Paragraaf 1.3. De kernvoorwaarden**

Voor het slagen van interactief beleid moet aan een aantal kernvoorwaarden worden voldaan. Deze voorwaarden zijn stimulansen of barrières in het proces van interactieve beleidsvorming. Voorafgaand aan de keuze van de bestuursstijl is het dus zaak de omstandigheden van het geval te bekijken en in te schatten. De voorwaarden zijn voor zover ze van invloed zijn op de keuze voor de bestuursstijl opgenomen in het stappenplan. Vanzelfsprekend moet ook tijdens de uitvoering met de voorwaarden rekening worden gehouden.

#### ***De kernvoorwaarden:***

1. Openheid;
2. Duidelijkheid over de rol en inbreng van het bestuur en de burger;
3. Meerwaarde van de participatie;
4. Constructieve relatie tussen bestuur en burger;
5. Geschikte problematiek;
6. Capaciteit en hulpmiddelen

#### **1.3.1. Openheid**

Er is beleidsruimte; hoe meer ruimte hoe groter de mogelijkheden tot participatie zijn. De inhoud van het beleid staat dus niet vast. Het bestuur is daarnaast in staat en bereid om invloed te delen met de burgers. Hoe groter de mogelijkheden hoe vrijer de vorm.

#### **1.3.2. Duidelijkheid vooraf over de rol en inbreng van het bestuur en de burger;**

Vooraf moet duidelijkheid bestaan over alle rollen en mate van inbreng. Dit kan verkeerde verwachtingen en dus teleurstellingen voorkomen. Daarom moet het bestuur zich er goed van bewust zijn waaraan het de uitkomsten van het proces gaat toetsen. En welke rollen zij de deelnemers wil toebedelen.

#### **1.3.3. Meerwaarde van participatie**

Participatie is alleen zinvol als het een meerwaarde heeft. Een uitgebreide procedure opzetten indien er geen meerwaarde bestaat, heeft geen zin. Afhankelijk van het doel en de wensen past de meerwaarde bij een stijl. Bijvoorbeeld bij het bestuur ontbrekende kennis, innovativiteit of steun of draagvlak of een verbetering van het politieke systeem of de relatie tussen gemeente en burgers of burgers onderling.

#### **1.3.4. Constructieve relatie tussen bestuur en burger**

Participatie is een vorm van samenwerking. Voor samenwerking en zeker voor intensieve samenwerking is een constructieve relatie nodig. Deze hoeft niet persé goed te zijn, Men kan bijvoorbeeld afhankelijk zijn van elkaar. Dergelijke relaties zijn vaak ingebed in (reeds bestaande) samenwerkingsstructuren.

#### **1.3.5. Geschikte onderwerpen**

De typering van de problematiek is zeer bepalend voor de keuze van de bestuursstijl. Iets dat urgent is leent zich minder voor participatie gezien de tijdsdruk en korte beslismomenten. Een onderwerp waar minder tijd, geld en aandacht voor is, leent zich niet voor een vergaande vorm van interactief beleid. Problematiek die voor de burger niet interessant is, kan niet rekenen op tijd, moeite of belangstelling van de burger. Als de problematiek niet hanteerbaar is, kan de burger er niets mee omdat het te technisch

of niet te overzien is. Daarnaast kan het politiek zo gevoelig liggen dat het bestuur het niet uit handen wil geven of juist wel.

Verder zal de problematiek niet helemaal uitgekristalliseerd moeten zijn. Anders heeft participatie geen zin. Zowel in de oorzaken als in de oplossingen. Ook moet het karakter van de problematiek zich verdragen met openbaarheid.

### 1.3.6. Capaciteit en hulpmiddelen

Op dit moment maken de kosten voor burgerparticipatie onderdeel uit van de begrotingen van de diverse projecten. Vaststelling van deze nota en uniformering van het huidige beleid zal dus geen extra kosten met zich mee hoeven brengen omdat deze reeds in de begrotingen zijn meegenomen. Uitbreiding van activiteiten op het gebied van burgerparticipatie zal leiden tot een toename van kosten, welke dan vooraf begroot moeten worden in het projectbudget of reguliere begroting.

Naar alle waarschijnlijkheid zullen medewerkers in meer of mindere mate opgeleid moeten worden om burgerparticipatie op de gewenste manier vorm te geven. Deze opleidingen zullen opgenomen moeten worden in het jaarlijks vast te stellen Opleidingsplan.

## Hoofdstuk 2 - Het stappenplan

Om te kunnen komen tot een weloverwogen keuze voor een bestuursstijl moeten de omstandigheden van de situatie in kwestie beoordeeld worden. Om de analyse te vergemakkelijken is een stappenplan ontwikkeld dat de gebruiker stap voor stap door het keuzeprocess begeleid. Het keuzeprocess bestaat feitelijk uit twee onderdelen. Er moet gekeken worden of de situatie zich leent voor burgerparticipatie en zo ja, welke vorm van burgerparticipatie het beste bij de situatie past. Om te beoordelen of de situatie geschikt is moet eerst een aantal vragen beantwoord worden. Deze vragen staan in stap één tot en met drie. Als gebleken is dat de situatie geschikt is voor burgerparticipatie moet gekozen worden welke vorm het beste bij de situatie past. Dit gebeurt door de situatie in stukjes te breken en deze in te voeren in twee schema's met vier kwadranten. Eén voor de problematiek en één voor de betrokken partijen. De werking van deze schema's zal uitgelegd worden in paragraaf 2.4.

*In het kort behandeld het plan de volgende vragen:*

1. Komen de doelen overeen met de door de raad gekozen doelen?
2. Er zijn geen andere manieren om de doelen te halen?;
3. Leent een onderwerp zich voor Samen Sturen?;
- 4a. Welke bestuursstijl past het beste bij het onderwerp?;
- 4b. Welke bestuursstijl past het beste bij de betrokkenen?.

Hieronder worden de stappen één tot en met drie weergegeven.

<b>Niet interactieve stijlen als oplossing</b>			
	<b>STAP 1</b>	<b>STAP 2</b>	<b>STAP 3</b>
Vraagstelling	Wat is het doel van Samen Sturen?	Is er een andere manier om de doelen te halen?	Leent het onderwerp zich voor interactief beleid?
Deelvragen	Vergroten van het draagvlak? Verbeteren van de kwaliteit van de besluitvorming?	Kan het draagvlak vergroot worden? Kan de kwaliteit van de besluitvorming vergroot worden?	Leent het onderwerp zich voor publieke discussie? Is er beleidsvrijheid? Is er praktische ruimte?
Antwoord	Is het doel vergroten van draagvlak of verbeteren van de kwaliteit van de besluitvorming? Nee: stap 1 afmaken Ja: ga naar stap 2	Is er een andere manier? Ja: stap 2 afmaken; Nee: ga naar stap 3	Leent het onderwerp zich voor interactief beleid? Nee: stap 3 afmaken Ja: ga naar stap 4a en 4 b
Stap afmaken	Paragraaf 2.1.3	Paragraaf 2.2.3	Paragraaf 2.3.3

### Paragraaf 2.1. Stap 1

#### 2.1. Doel

Voordat er gekeken kan worden naar welke manier van participatie het meest geschikt is voor een situatie, zal moeten worden bepaald wat de doelen van participatie zijn. Als doelen zijn opgegeven: het

vergroten van draagvlak voor bestuurlijke besluitvorming, grotere betrokkenheid bij de burger; participatie als integraal onderdeel van de werkprocessen en indicatoren waaraan de ontwikkelingen zijn te monitoren. Als extra doel is de kwaliteit van besluitvorming opgenomen. Voor het bepalen van de participatievorm zijn niet alle doelen even geschikt. Voor het bepalen van de participatievorm wordt vooral gekeken naar de doelen draagvlak en verbetering kwaliteit van de besluitvorming. De andere doelen hebben meer betrekking op de uitvoering.

## **2.1.1. Deelvragen**

### **2.1.1.1. Het Vergroten van draagvlak**

Voorop gesteld moet worden dat draagvlak op zich niet echt een doel is. Het is eerder een gevolg van de betrokkenheid van burgers bij de besluitvorming en de daardoor toegenomen kwaliteit van de besluitvorming.

### **2.1.1.2. Verhogen van de kwaliteit van de besluitvorming**

De enige reden om de kwaliteit van een besluit te vergroten door middel van burgerparticipatie is dat er binnen de organisatie onvoldoende kennis bestaat over het onderwerp van de besluitvorming, of in ieder geval over de mening van de burger over dit onderwerp. Dit is vaak het geval wanneer een beslissing specifieke locaties of bevolkingsgroepen aangaat.

## **2.1.2 Antwoorden**

Voor de beantwoording van de vragen zijn er twee mogelijkheden, ja of nee. Indien één van de twee vragen met ja wordt beantwoord, is het antwoord ja en moet doorgedaan worden naar stap 2. Is het antwoord op beide vragen nee, dan is burgerparticipatie voor dit onderwerp geen geschikt instrument en moet stap 1 worden afgemaakt.

### **2.1.3. Stap 1 afmaken**

Met het afmaken van stap 1 wordt bedoeld dat er geen interactief traject zal worden ingezet. Afhankelijk van de situatie kan er een andere oplossing worden gekozen. Indien er voor het betreffende onderwerp wettelijke eisen over publicatie en dergelijke bestaan dienen deze gevolgd te worden. Zijn deze er niet dan kan ad hoc besloten worden of derden al dan niet geïnformeerd moeten worden. De diverse mogelijke oplossingen aan het eind van stap 1 zullen worden beschreven in het door het college vast te stellen uitvoeringsdocument. Voorbeelden zijn:

- Indien er voldoende draagvlak is moet de burger geïnformeerd worden over de besluitvorming, bijvoorbeeld via Tholenderwijs.
- Geen kwaliteitsverbetering, informeren!

## **Paragraaf 2.2. Stap 2**

### **2.2. Andere manier om de doelen te halen?**

Indien gebleken is dat er onvoldoende draagvlak is of dat participatie de kwaliteit van de besluitvorming zal vergroten, volgt stap 2. Stap 2 bestudeert de vraag of er een andere manier is om de doelen te halen.

## **2.2.1. Deelvragen**

### **2.2.1.1. Het vergroten van draagvlak zonder participatie**

Het vergroten van draagvlak geschiedt doorgaans door middel van het meenemen van de belangen en wensen van burgers bij de besluitvorming. Wanneer dit niet kan moet men begrip kweken of de houding die men heeft ten opzichte van een onderwerp of instantie veranderen. Ok kunnen inhoudelijke maatregelen genomen worden waardoor het besluit breder gedragen zal worden.

### **2.2.1.2. Het verbeteren van de kwaliteit van de besluitvorming zonder participatie**

Indien de benodigde informatie is te verkrijgen door belanghebbenden te raadplegen of door ter plaatse op onderzoek uit te gaan is het opstarten van het interactieve participatietraject onnodig. Raadplegen of onderzoeken is dan voldoende om de inhoudelijke kwaliteit te verbeteren. Onderzoeken kan worden verstaan ter plaatse poolshoogte gaan nemen, of vergelijkbare situaties en oplossingen in onze en andere gemeenten bekijken.

## **2.2.2. Antwoorden**

Voor de beantwoording van de vragen zijn er twee mogelijkheden, ja of nee. Indien er een andere manier is om de doelen te bereiken, dan is burgerparticipatie voor dit onderwerp geen geschikt instrument en moet stap 2 worden afgemaakt.

### 2.2.3. Stap 2 afmaken

Met het afmaken van stap 2 wordt bedoeld dat burgerparticipatie in deze situatie geen geschikt instrument is. Net als bij stap 1 is het afhankelijk van de situatie welke oplossing gekozen moet worden. Dit is afhankelijk van de andere manieren die er zijn om draagvlak te creëren in deze situatie, of andere manieren die er zijn om de kwaliteit van de besluitvorming op een andere manier omhoog te krijgen. Dit wordt per situatie besloten. Voorbeelden zijn:

- Indien er onvoldoende draagvlak is, maar dat draagvlak ook gecreëerd kan worden met informatieverstrekking geniet deze manier de voorkeur. Bovendien versterkt volledige, vroegtijdige informatievoorziening het draagvlak vooraf. Misleidende informatie van derden kan daarmee het hoofd geboden worden.
- Consultatie belanghebbende voor informatie.
- Zelf onderzoek plegen om informatie in te winnen ter verbetering van de kwaliteit van het besluit.

### Paragraaf 2.3. Stap 3

#### 2.3. Beoordeling geschiktheid onderwerp

Wanneer is geconstateerd dat er onvoldoende draagvlak is, of verbetering van de besluitvorming mogelijk is en dit niet op ander wijze bereikt kan worden, kan worden gedacht aan het opzetten van een participatietraject. Voordat daarmee begonnen kan worden, moet bekeken worden of een onderwerp geschikt is voor participatie.

De volgende vier criteria worden gehanteerd bij het bepalen van de geschiktheid van een onderwerp:

- Er is beleidsvrijheid die van belang is voor betrokkenen buiten de gemeentelijke organisatie;
- Het bestuur is bereid belanghebbenden een volwaardige rol te geven in de participatie;
- Er is praktisch tijd, geld en ruimte om de resultaten van de participatie mee te nemen in de besluitvorming.
- Het onderwerp staat (deels) buiten de sfeer waarbinnen de gemeente opereert, bijvoorbeeld de persoonlijke levenssfeer.

#### 2.3.1. Deelvragen

##### 2.3.1.1. Geen beleidsvrijheid

Niet alle onderwerpen zijn geschikt voor burgerparticipatie. Indien er geen enkele beleidsvrijheid is, kan de burger ook geen inbreng hebben. Een voorbeeld is een regeling waaraan strikte uitvoeringsvoorschriften zijn gekoppeld.

##### 2.3.1.2. Geen rol voor de burger

Sommige onderwerpen zijn voor de gemeente zo belangrijk dat zij de burger geen enkele rol wil laten spelen bij de besluitvorming. Het kan ook zo zijn dat de gemeente vindt dat de burger bij het onderwerp geen enkele rol speelt.

##### 2.3.1.3. Geen praktische ruimte

De onderwerpen waarbij op dit moment al gebruik gemaakt wordt voor burgerparticipatie putten hun middelen uit bestaande middelen. Voor projecten die een uitbreiding van activiteiten op het gebied van burgerparticipatie tot gevolg hebben, die niet gefinancierd kunnen worden uit het budget voor burgerparticipatie, moet worden gekeken of er voldoende tijd, capaciteit en middelen beschikbaar voor zijn. Er is geen praktische ruimte voor interactief beleid. Dit kost tijd, geld en moeite. Wanneer er geen middelen beschikbaar zijn om een interactief traject op te starten, moet voldaan worden aan wat er wettelijk is vereist op het gebied van inspraak en de Algemene wet bestuursrecht.

##### 2.3.1.4. Onderwerp ligt buiten gemeentelijke sfeer

De invloedssfeer van de gemeente heeft een boven- en een ondergrens. De bovengrens ligt bij onderwerpen die liggen binnen de sfeer van hogere of andere bestuursorganen en de ondergrens ligt bij de privésfeer van de burger. Indien een onderwerp bijvoorbeeld in de privésfeer van iemand ligt, is het onderwerp niet geschikt voor burgerparticipatie.

#### 2.3.2. Antwoorden

Indien er geen beleidsruimte is, of de gemeente de burger geen rol in het besluitvormingsproces wil geven, of er geen praktische ruimte is, of het onderwerp niet in de sfeer ligt waarbinnen de gemeente in het openbaar opereert, is het onderwerp niet geschikt voor burgerparticipatie en moet stap 3 afgemaakt worden.

### 2.3.3. Stap 3 afmaken

Net als bij de stappen 1 en 2 betekent stap 3 afmaken dat de situatie niet geschikt is voor burger-participatie. Ook hier is het afhankelijk van de situatie wat de vervolgacties zijn.

- Wanneer er geen beleidsvrijheid is, moet de burger door middel van een zorgvuldige voorlichting op de hoogte gebracht worden van de beslissing en de achtergrond ervan. Knel- en pijnpunten moeten duidelijk gemaakt worden zodat de belanghebbenden goed op de hoogte zijn van de gevolgen van de beslissing.
- Wanneer er geen praktische ruimte is, of geen beleidsvrijheid en de burger geen rol krijgt, moet er een zorgvuldige uitvoering zijn van de wettelijke vereisten inzake inspraak, openbaarheid en de beginselen van behoorlijk bestuur.
- Indien de persoonlijke levenssfeer geraakt wordt is een dialoog met de direct belanghebbende de beste actie.

### Paragraaf 2.4 Stap 4

#### 2.4. Problematiek en betrokkenen

Wanneer is gebleken dat het onderwerp geschikt is voor interactieve beleidsvorming moeten het speelveld en de spelers bepaald worden. Het betreft dan niet zozeer de plaats, als wel geld, tijd, betrokkenen en overige processen. De keuze voor één van de eerder genoemde bestuursstijlen hangt namelijk van deze bepaling af.

De analyse van het probleem en de daarbij behorende keuze voor een bestuursstijl is een lastig proces. Er zijn veel afwegingen die gemaakt moeten worden. Gekeken moet worden naar de kernvoorwaarden, de betrokken partijen (betrokkenen) en het probleem zelf. Om de analyse behapbaar te maken is deze gesplitst in twee delen. We bekijken de situatie vanuit de betrokkenen en vanuit de problematiek.

<b>Stap 4a</b>	<b>Stap 4b</b>
Wat is de inhoudelijke problematiek?	Wie zijn de betrokkenen?
Zie schema blz. 12	Zie schema blz. 13
De inhoudelijke problematiek is het meest geschikt voor: <ul style="list-style-type: none"> <li>• De faciliterende stijl;</li> <li>• De samenwerkende stijl;</li> <li>• De delegerende stijl;</li> <li>• De participatieve stijl.</li> </ul>	De betrokkenen, de relaties en complexiteit van de relaties zijn het meest geschikt voor: <ul style="list-style-type: none"> <li>• De faciliterende stijl;</li> <li>• De samenwerkende stijl;</li> <li>• De delegerende stijl;</li> <li>• De participatieve stijl.</li> </ul>
Voorkeurstijl	Voorkeurstijl

In de stappen 4a en 4b wordt verwezen naar de schema's die u aantreft op blz. 12 en 13 van deze nota. Deze schema's zijn een hulpmiddel dat is ontwikkeld om de juiste bestuursstijl bij de juiste situatie te vinden. De kenmerken van het betreffende onderwerp en de kenmerken van de betrokkenen zijn in de schema's verwerkt. Als de schema's zijn ingevuld is voor zowel de problematiek als voor de betrokkenen een voorkeurstijl bekend. Is deze dezelfde, dan is de keuze gemakkelijk. Verschilt deze dan kan op zorgvuldige wijze een afweging gemaakt worden. Bijvoorbeeld op basis van het gewicht van bepaalde kenmerken.

De schema's moeten niet gezien worden als een keurslijf. Het is louter richtinggevend. Als er goede argumenten zijn om voor een andere stijl te kiezen, is dit geen probleem.

#### 2.4.1. Stap 4a: Keuze bestuursstijl aan de hand van de inhoudelijke problematiek

Wanneer een begin wordt gemaakt met de probleemanalyse wordt gekeken naar de factoren die in het onderstaande schema staan opgesomd. Aan de hand hiervan wordt het probleem geanalyseerd.

De eerste stap van de analyse met het schema is het bepalen van de hoeveelheid beleidsruimte. Als er weinig ruimte is, zijn zowel de faciliterende als de samenwerkende stijl niet geschikt voor deze situatie, er is dan immers geen ruimte voor een rol van de burger in het beslissingsproces. Automatisch wordt dan in de rechterkolom gewerkt. Is er veel ruimte dan hangt de keuze af van de rol die de gemeente de burger toedicht. Is de gemeente niet bereid om de burger een grote rol te geven (dat betekent op gelijkwaardig niveau meebeslissen over wat er moet gebeuren en niet alleen over het hoe), dan vallen de faciliterende en samenwerkende stijl af, want deze gaan uit van een gelijkwaardige rol van de burger. Na beantwoording van deze twee vragen is bekend in welke kolom gewerkt zal worden en zijn feitelijk twee stijlen reeds afgevallen.



Nadat voor één van de twee kolommen is gekozen wordt gekeken welke kenmerken bij de situatie passen. De stijl waarop de meeste kenmerken van het onderwerp van toepassing zijn, past het beste bij de situatie. Om het overzichtelijk te houden zou bijvoorbeeld een plusje (+) in het betreffende vak gezet kunnen worden als het kenmerk van toepassing is. Indien het kenmerk moeilijk te bepalen is, kan niks gezet worden, is het negatief, dan kan een minteken (-) geplaatst worden. Het schema is te zien in het figuur dat hieronder staat. Stel dat een probleem veel belangstelling heeft, technisch neutraal is, een innovatieve oplossing vergt, het bestuur weinig kennis van het onderwerp heeft en onder enorme tijdsdruk staat. In het model ziet dat er als volgt uit.

<i>Ruimte voor deelnemer Kenmerken problematiek</i>	<i>Beleidsruimte is groot en/of bestuur wil/heeft kleine rol bij de beleids- vorming.</i>	<i>Beleidsruimte is beperkt en/of bestuur wil/heeft grotere rol bij de beleidsvor- ming.</i>
Niet complex; Niet technisch; Veel belangstelling; Innovatieve oplossing; Verschillende opvattingen; Beperkte schaal; Kleine tijdsdruk; Weinig kennis bij bestuur.	Faciliterende stijl	Delegerende stijl  + +  - +
Complex; Technische component; Minder belangstelling; Bestaande oplossing; Meer eenduidige opvatting; Grotere schaal; Grotere tijdsdruk; Redelijke kennis bij bestuur.	Samenwerkende stijl	Participatieve stijl  - -  + -

De delegerende stijl heeft gezien het aantal overeenkomende kenmerken de voorkeur. Is de tijdsdruk nu echter zo'n belangrijke factor en moet er op korte termijn persé een beslissing komen, dan kan gezegd worden dat de factor tijdsdruk zwaarder weegt dan belangstelling, innovatieve oplossingen en de aanwezige kennis bij het bestuur en kan voor de participatieve stijl gekozen worden.

#### **2.4.2. Stap 4b: Keuze bestuursstijl in relatie tot de betrokkenen**

Elke situatie is anders, ook voor wat betreft de betrokkenen. Het is vanzelfsprekend dat bij situaties die direct ingrijpen in de leefomgeving van burgers, deze burgers eerder geneigd zijn te participeren dan bij onderwerpen die verder van hen vandaan staan. Net als het bestuur een kleine of een grote rol kan willen in een situatie geldt dat ook voor de burger. Over het algemeen kan hierover een aantal dingen worden gezegd. Burgers zullen over het algemeen een kleine rol willen hebben als het onderwerp hen niet direct raakt.

De bereidheid van de burger heeft gevolgen voor de rol van de gemeente. Hoe kleiner de bereidheid van de burger is, hoe groter de rol van de gemeente wordt. De gemeente kan wel willen dat de burger met een bepaald budget bepaalde taken gaat uitvoeren, maar als deze dat niet wil, zal de gemeente zich toch een grote rol moeten toe eigenen.

Vooraf dient in beeld gebracht te worden welke betrokken partijen betrokken dienen te worden bij een beleidssituatie, zodat daar rekening mee gehouden kan worden bij het bepalen van de bestuursstijl. Het invullen van het schema geschiedt op dezelfde wijze als bij de problematiek.

Vragen vooraf:

- Wie zijn de belanghebbenden van het onderwerp/probleem?;
- Wat is hun rol?;
- Wat is hun belang?;
- Welke (verschillende) belangen hebben zij?;
- Wat motiveert hen om eventueel deel te nemen aan samen sturen? (resultaat, leuk; interesse of sociale contacten).

<b>Ruimte voor burger Betrokkenen</b>	<b>Beleidsruimte is groot en/of bestuur wil/heeft een kleine rol bij de beleids/besluitvorming.</b>	<b>Beleidsruimte is beperkt en/of bestuur wil/heeft grote rol bij de beleids/besluitvorming.</b>
Inbreng groot Betrokkenheid groot Voldoende geld&tijd Veel belanghebbenden Inhoudelijke kennis groot	Faciliterende stijl	Delegerende stijl
Inbreng kleiner Betrokkenheid minder groot Minder geld&tijd Minder belanghebbenden Inhoudelijke niet voldoende	Samenwerkende stijl	Participatieve stijl

### 2.4.3. Uiteindelijke keuze bestuursstijl

Nu er twee voorkeuren bekend zijn kan op basis van de situatie gekozen worden voor een stijl. Rolt er bijvoorbeeld tweemaal de delegerende stijl uit, dan is dat de beste keuze. Geeft de problematiek bijvoorbeeld de faciliterende stijl en de betrokkenen de delegerende stijl, dan kan gekeken worden welk aspect het meest zwaar weegt.

De stijlen zijn niet uitputtend, maar een goede indicatie van de stijl die het beste gebruikt kan worden. Het geeft ook een overzichtelijk beeld van de situatie en welke bijzonderheden er spelen. Bij de uitvoering kan nu het bij de stijl behorende traject worden ingezet.

Door op deze wijze te werken wordt bevorderd dat de gehele organisatie een uniforme werkwijze hanteert. Daarnaast wordt voorkomen dat verkeerde trajecten worden ingezet of dat interactieve trajecten worden opgezet in gevallen waar dat beter niet had kunnen gebeuren. Het zorgvuldig doorlopen van het stappenplan maakt duidelijker wat men bij de uitvoering moet doen om tot het beste product te komen. Het gevolg is dat bij elke situatie de meest passende oplossing kan worden gevonden waardoor wordt voorkomen dat achteraf kostbare bezwaar- en beroepsprocedures worden ingezet of dat achteraf alsnog het juiste participatietraject moet worden ingezet.

## Hoofdstuk 3 – Te voeren participatiebeleid

De raad hecht grote waarde aan het betrekken van de inwoners bij het te voeren beleid c.q. te realiseren projecten. Per jaar zal een tweetal projecten uit het collegejaarprogramma worden gekozen die zich lenen om een (uitgebreider) proces van burgerparticipatie op toe te passen, waarbij de keuze niet tot uitsluitend ruimtelijke projecten beperkt dient te blijven.

Voor de gekozen projecten zal een plan van aanpak worden opgesteld waarin nadrukkelijk wordt aangegeven hoe aan burgerparticipatie invulling wordt gegeven. Tevens dient daarin een communicatieparagraaf te worden opgenomen waarin wordt beschreven hoe en aan de hand van welke criteria het project wordt geëvalueerd.

Er bestaat een voorkeur voor het organiseren van kernbezoeken en rondetafelgesprekken met deskundigen en belanghebbenden. Tussen het inwinnen van informatie bij deskundigen en het horen van belanghebbenden moet onderscheid worden gemaakt. De raad moet betrokken worden bij de selectie van stakeholders en in commissieverband vooraf in de gelegenheid worden gesteld om informatie in te winnen, waarbij er aandacht voor moet zijn dat niet alleen de gebruikelijke georganiseerde verbanden gehoord worden maar ook anderen die over het onderwerp een mening hebben of op dat gebied beschikken over een bepaalde deskundigheid. Essentieel is dat de raad in een vroeg stadium, dus ruim voordat besluitvorming aan de orde is, in de gelegenheid is zich door experts en/of betrokkenen te laten informeren en op die wijze een compleet beeld krijgt van alle aspecten die bij het onderwerp een rol spelen. Hierbij dient ook overwogen te worden of de materie zich leent voor een werkbezoek/vergadering op locatie.

Bij het bepalen van de aard en de vorm van de burgerparticipatie dient gebruik te worden gemaakt van het in deze nota beschreven proces en de participatieladder.

Waar toepasbaar dient in ieder raadsvoorstel en plan van aanpak een communicatieparagraaf terug komen. Dit dient niet te worden beperkt tot de te selecteren projecten waarop een (uitgebreider) proces van burgerparticipatie wordt toegepast.