

Onder redactie van dr. M.J.G.J.A. Boegers (Universiteit van Tilburg)

# Hoe CLEAR zijn participatienota's?

LAURENS DE GRAAF, JULIEN VAN OSTAAIJEN & WILJAN HENDRIKX

Dr. L.J. de Graaf en dr. J.J.C. van Ostaaijen zijn beide werkzaam als onderzoeker aan de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, Universiteit van Tilburg. P.M.A.Hendrikk BA is researchmasterstudent bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg. De auteurs publiceerden in mei 2010 het rapport *Noties voor Participatienota's. Een verkennende analyse naar lokale participatiedocumenten in 31 Nederlandse gemeenten*. Dit is uitgegeven in de publicatiereeks *Burgerparticipatie* van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

## 1 Introductie

•• 64 •• Bijna iedere Nederlandse gemeente heeft participatie hoog in het vaandel staan en burgerparticipatie lijkt steeds vanzelfsprekender onderdeel te worden van besluitvormingsprocessen. Neem bijvoorbeeld de VNG ledenpeiling: 47,14% van de gemeenten heeft 'burgerparticipatie formeel vastgesteld' (VNG, 2009). Maar veel gemeenten hebben niet alleen regelgeving, maar ook beleid rondom burgerparticipatie (Dinjens, 2010). 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. Met het oog op het grote belang van lokale participatienota's heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, Universiteit van Tilburg gevraagd om onderzoek te doen naar de inhoud en werking van gemeentelijke participatienota's. Dit artikel presenteert de belangrijkste resultaten uit dit onderzoek (De Graaf e.a., 2010).

## 2 De eisen van goede participatienota's

Wanneer we inzicht willen krijgen in de kwaliteit van burgerparticipatienota's, dan roept dit al snel de vraag op aan welke eisen een goede participatienota voldoet. Met een antwoord op deze vraag hopen we tevens een kwaliteitsimpuls te geven aan gemeentelijke burgerparticipatienota's, door een handreiking te bieden hoe een participatienota op kan worden gesteld. We zullen inzichten uit de wetenschappelijke literatuur over participatie en democratie – en dan voornamelijk het CLEAR instrument – gebruiken om een analyse te maken van burgerparticipatienota's die digitaal ontsluitbaar waren op het moment van onderzoek (Stoker e.a.,

2006). We doen geen uitspraken over de daadwerkelijke participatieprocessen of uitvoering van het participatiebeleid, maar kijken nu alleen naar de beleidstekst van de nota's.

### 2.1 CLEAR MODEL

Het zogenaamde CLEAR model combineert resultaten uit eerdere onderzoeken en biedt een recent en helder overzicht van bevorderende omstandigheden voor burgerparticipatie in de lokale context (Stoker e.a., 2006). 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?

.. 65 ..

Opvallend is dat het steeds gaat om 'werkwoorden', waarmee voorwaarden worden gesteld voor participatie en die een zekere mate van (inter)actie veronderstellen. De boodschap van het acroniem CLEAR is 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 (Stoker e.a., 2006).

Om het model als beoordelingskader te kunnen gebruiken voor de verschillende participatienota's, hebben wij het verder geoperationaliseerd (zie figuur 1), door de focus te verbreden van individuele burgers naar andere (maatschappelijke) actoren (Van Hulst e.a., 2010).

Tabel 1: Operationalisering van het CLEAR model

CLEAR	Indicatoren	Leidende vraag in de participatienota's
Can do	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?
Like to	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?
Enabled to	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 hun de mogelijkheid geboden om te participeren, (hoe) krijgen zij de kans?
Asked to	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?
Responded to	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?

### 3 Resultaten

Een eerste observatie is dat er grofweg drie soorten nota's te onderscheiden zijn. De eerste soort zijn 'visiedocumenten', 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 tweede soort zijn de 'participatiehandleidingen'. Deze sluiten visie niet uit, maar bevatten vooral aanwijzingen of modellen (zoals de participatieladder) over hoe de gemeenten, meestal de ambtenaren, participatie bij verschillende projecten kunnen (of moeten) vormgeven. De laatste soort zijn 'participatieverordeningen'. Deze 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 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 totaal hebben we 14 visiedocumenten, 8 handleidingen en 9 verordeningen geanalyseerd.

*Uiteenlopende opvattingen over participatie*

Een patroon dat naar voren komt is dat er in de meeste nota's een omschrijving of definitie van (burger)participatie wordt gegeven. Soms is hier het werk van Pröp-per en Steenbeek of andere (semi) wetenschappelijke literatuur in terug te zien (Pröp-per & Steenbeek, 2001). Soms wordt participatie in verband gebracht met burger-schap of samenwerking. Er zijn grote verschillen in de gehanteerde definities te constateren. Opvallend is dat er overwegend vanuit een gemeentelijk perspectief wordt geredeneerd: burgerparticipatie is iets wat de gemeente mogelijk maakt en veelal initieert.

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

.. 67 ..

In slechts een klein deel van de gevallen wordt verwezen naar een evaluatie of parti-cipatietraject dat zich voor de totstandkoming van het document heeft afgespeeld. Het gebruik van lokale ervaringen met participatie blijkt zelden uit de geanaly-seerde documenten. De participatiedocumenten gebieden niet echt een aanpassing van structuren in de zin dat organisatiewijzigingen nodig zijn, maar er wordt wel ingezet op een verbetering van processen zoals communicatie. Wat vaak terug-komt, is het voorstel om standaard een advies uit te brengen over de mogelijkhe-den 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 dui-delijkheid over en/of (ambtelijke) controle op de processen te krijgen, vaak door één afdeling, meestal communicatie, ervoor verantwoordelijk te maken.

*CLEAR analyse*

Naast de bovenstaande antwoorden, komt nog een aantal zaken uit de CLEAR ana-lyse 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 dus geen zicht op de competenties en kennis van participanten geven en ook niet op hun motivaties. Dit terwijl de competenties

van burgers wel een eerste stap zijn in de beslissing om te werken met burgerparticipatie. *Enabled to* komt wel 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 (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: hoe burgerparticipatie in verschillende projecten wordt vormgegeven is aan de bevoegde organen. Wel wordt duidelijk dat (enigszins) terughoudend met het toestaan van teveel participatie moet worden omgegaan. *Asked to* is wisselend in de meeste documenten terug te vinden. Soms wordt bijvoorbeeld benadrukt dat participatie tweerichtingsverkeer is, en soms wordt benadrukt 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 weer gepleit voor een actorenanalyse om te bepalen wie er uitgenodigd/gemobiliseerd moet worden. Ten slotte *Responded to*. In veel documenten wordt het luisteren, serieus nemen en feedback geven erg belangrijk gevonden. Echter het valt op dat het nog vaak ontbreekt of dat, als erop ingegaan wordt, het vooral enigszins oppervlakkig wordt behandeld of vooral over interne communicatie gaat.

Enkele opvallende zaken zijn verder dat vaak gebruik wordt gemaakt van een checklist, een beslisboom of andere ‘tools’, over het algemeen voor ambtenaren. De participatieladder, of een variant daarop, komt veelvuldig naar voren (Edelenbos & Monnikhof, 2001). Verder wordt veel belang gehecht aan het primaat van de politiek en lijkt de status van de stukken over het algemeen laag. De geraadpleegde nota's zijn over het algemeen bedoeld voor interne structurering en hebben weinig externe werking.

#### 4 Conclusie

Aan welke eisen voldoet een goede participatienota? Aan de hand van onze analyse van 31 participatiedocumenten middels het CLEAR model kunnen we stellen dat te vaak aan de burger voorbij wordt gegaan: een bestuurlijk perspectief overheerst. Dit blijkt uit het feit dat *Can do* en *Like to* veelal ontbreken, terwijl het bij *Enabled to* vooral gaat om de vormgeving van participatiebeleid in algemene zin door de gemeente. De overige twee onderdelen zijn ook vaak terug te vinden, maar een echte lijn is er niet te trekken. Vrijwel alle nota's hebben dus een interne, maar ook vrij abstracte focus. 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. Het CLEAR model biedt een helder analysekader om kritisch te kijken naar participatienota's. Het model zou als zodanig zelfs een antwoord kunnen zijn op de hierboven gestelde vraag: het geeft aan aan welke onderdelen een nota aandacht zou moeten besteden. Toch is het goed om ook op het model zelf te reflecteren.

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 model heeft ons goed geholpen om snel een beeld te krijgen van zaken zoals het belang van de betrokkenheid van burgers in de bestudeerde documenten, de beleidsvisie op participatie, de 'toolkit' voor participatiebeleid, etc. Vooral de 'visiedocumenten' en de 'handleidingen' bleken goed te analyseren met het CLEAR model. Bij de verordeningen bleek dit lastiger vanwege het formele karakter van een dergelijk document.

.. 69 ..

Maar ondanks dat het CLEAR model niet volledig toepasbaar is, heeft het wel aangetoond dat er in de documenten (te) weinig aandacht voor burgers is. Voor toekomstige participatiedocumenten zou daar meer aandacht voor mogen zijn. Vooral is het CLEAR instrument vooral gebruikt voor om nota's achteraf te beoordelen. Maar wij zien nog een mogelijkheid. Wij denken dat het CLEAR model ook uitermate geschikt is om een participatieproces systematisch voor te bereiden en op te bouwen. Hier komen wij in de discussie op terug.

## 5 Discussie

Zoals in de introductie aan de orde kwam heeft ongeveer de helft van de gemeenten een 'participatienota'. Aangezien het voor het welslagen van participatie noodzakelijk is dat betrokken partijen weten waar ze aan toe zijn, is dat weinig. En de nota's die bestaan zijn vaak geschreven vanuit een bestuurscentrische insteek, met (te) weinig aandacht voor het perspectief van de burger. Redenerend vanuit het CLEAR model moet de aandacht wat ons betreft worden verlegd, zodat de competenties en motivaties van burgers ook centraal gesteld worden. Hierdoor worden zowel het bestuurlijke als het burgerperspectief gewaarborgd. Om het CLEAR model effectief te kunnen gebruiken hebben wij het nog verder geoperationaliseerd als zelfanalyse instrument (figuur 2).

Tabel 2: Operationalisering van CLEAR als zelfanalyse instrument

CLEAR	Indicatoren	Leidende vragen
Can do	Competenties en kennis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wordt er ingeschat welke kennis en vaardigheden participanten hebben? (spreken in het openbaar, schrijven van brieven, bijeenkomsten organiseren etc.)</li> <li>• Wordt er ingeschat welke kennis en vaardigheden participanten tenminste moeten hebben om deel te nemen?</li> <li>• Komt naar voren dat het aanbieden van trainingen aan participanten nuttig is om hun competenties en kennis te verhogen?</li> </ul>
Like to	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>
Enabled to	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? (Nationale Ombudsman, 2009) 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>• Over 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>
Asked to	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>
Responded to	Respons: luisteren, serieus nemen, feedback geven	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wordt duidelijk gemaakt hoe er gecommuniceerd wordt? Via welke kanalen (krant, huis-aan-huis-brief, internet, e-mail, twitter, buurthuyves 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?</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?</li> </ul>

Wanneer een gemeente nog geen participatiedocument heeft, dan raden wij aan om eerst te bepalen wat zij met participatie beoogt en wie de nota dient te bereiden. Als dit gedaan is, is het onze aanbeveling om het CLEAR zelfanalyse instrument te gebruiken om het stuk inhoud te geven of te toetsen. Door het CLEAR instrument te gebruiken om de participatienota's (en participatieprocessen) vorm te geven, komt de burger meer centraal te staan. Het is niet zo dat het gemeentelijke perspectief op deze manier overboord wordt gezet. Dit perspectief wordt juist aangevuld met een meer burgergeoriënteerd perspectief. Het zou goed zijn om bij het formuleren van participatienota's gebruik te maken van eerdere ervaringen die zijn opgedaan met burgerparticipatietrajecten. Juist omdat het om participatie gaat is het goed om de nota onder andere te baseren op groepsdiscussies met burgers, of om in ieder geval burgers te betrekken.

Verder onderzoek naar de doorwerking van de geconstateerde zwaktes van de participatienota's in de praktijk van burgerparticipatie is bestuurslijk relevant. Naar onze opvatting moet hierin met name gekeken worden naar de manier waarop in de praktijk de motivaties, capaciteiten en kennis van burgers worden gebruikt in relatie tot het participatiebeleid.

•• 71 ••

### Literatuur

- Dinjens, M., *Burgerparticipatie in de lokale politiek. Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie*, Instituut voor Publiek en Politiek, Amsterdam, 2010.
- Edelenbos, J. & R. Monnikhof, *Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*, Utrecht, 2001.
- Graaf, L.J. de, J.J.C. van Ostaaijen & P.M.A. Hendriks. *Noties voor participatienota's. Een verkennende analyse van lokale participatiedocumenten in 31 Nederlandse gemeenten*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, 2010.
- Hulst, M.J. van, T.M.F. van de Wijdeven, N. Karsten & F. Hendriks, *Participatiebevordering in krachtwijken*, in: *Bestuurskunde*, 2010, 19(1), p, 60-70.
- Nationale Ombudsman, *'We gooien het in de inspraak'. Een onderzoek naar de uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie*, Bureau Nationale Ombudsman, Den Haag, 2009.
- Pröpfer, I.M.A.M. & D.A. Steenbeek, *De aanpak van interactief beleid. Elke situatie is anders*, tweede herziene druk, Bussum, 2001.



- Stoker, G., V. Lowndes & L. Pratchett, Diagnosing and remedying the failings of official participation schemes. The CLEAR framework, in: *Social policy and Society*, 2006, 5:2, p. 281-291.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten, VNG-ledenpeiling uitkomst bevraging december 2009. Onderwerpen: Burgerparticipatie. Crisis- en herstelwet. Reclamebelasting. Uitgevoerd door Congres- en Studiecentrum VNG, Den Haag, 2009.