



gemeente
Goeree-Overflakkee

Beleidsnota Maatschappelijke Participatie

Conceptnota





Colofon

Stellers: Mark Fase, Meis Broeders en Eric Godrie
 Versie: Conceptnota input meedenkers en meelezers
 Datum: 20 december 2019
 Registratienummer: «94292_2 BLOCK_NUMMER»

Inhoud

Voorwoord	2
Samenvatting.....	3
Leeswijzer	4
Hoofdstuk 1 De relevantie van maatschappelijke participatie	5
1.1 De samenleving verandert	5
1.2 Wat betekent dit voor de overheid?	6
1.3 Wat is participatie?	6
1.4 Wat betekent participatie voor ons als gemeente?	7
1.5 Waarom is beleid hierop zo belangrijk?	9
Hoofdstuk 2 Visie op participatie: samen werken aan een vitaal Goeree-Overflakkee	10
2.1 Participatie op Goeree-Overflakkee: het belang van het zelforganiserend en -creërend vermogen van de samenleving.....	10
2.2 Wat is er nodig om participatie te stimuleren?	11
2.3 Overheids- en Samenlevingsparticipatie.....	13
2.4 Rollen en posities	13
Hoofdstuk 3 Participatie vormgeven: het instrumentarium	16
3.1 Het processchema	16
3.2 Kompas bestuurlijke positiebepaling	19
3.3 Rolnemingsgesprek gemeentebestuur	21
3.4 Omgevingsanalyse.....	21
3.5 Participatie- en communicatiestrategie: de toolbox.....	22
Hoofdstuk 4 Vervolg.....	23
4.1 Instrumentarium	23
4.2 Organisatorische aspecten	23
4.3 Right 2 Challenge.....	23
Bronnen.....	24
Begrippenlijst.....	26
Bijlage 1 Zes opgaven uit de ontwikkelnota	28
Bijlage 2 Keerzijden van participatie	29
Bijlage 3 Achtergrondinformatie Right to Challenge	30
Bijlage 4 Het kompas voor bestuurlijke positiebepaling	32

Voorwoord

In 2013 sprak Koning Willem Alexander historische woorden door de term ‘participatiesamenleving’ in zijn troonrede te gebruiken en alle inwoners te wijzen op hun verantwoordelijkheid om zich in te zetten voor zijn of haar eigen leven en omgeving. De term sloeg aan en werd in de politiek van links tot rechts omarmd, omdat het zowel inspeelt op het vergroten van de eigen vrijheden, het versterken van het maatschappelijk middenveld, als het meer omzien naar elkaar. Hiermee kwam ook het participeren nadrukkelijker op de kaart te staan.

Overheden in het hele land zijn bezig om invulling te geven aan de wijze waarop participatie gestalte moet krijgen en wat dit betekent voor onze klassieke opvattingen over de overheid in relatie tot haar inwoners. Participatie raakt rechtstreeks het democratisch bestel. Het verdient dan ook de aandacht om ook binnen de gemeente Goeree-Overflakkee vast te stellen op welke wijze dient te worden omgegaan met participatie¹. Hierbij komen we tegemoet aan het verzoek van de Rekenkamer, die in 2017 constateerde dat we als gemeente op de goede weg zaten, maar dat het ontbreken van duidelijk participatiebeleid kan leiden tot tegenstrijdige verwachtingen bij de betrokkenen aan de voorkant. Dit kan leiden tot risico’s voor het eindresultaat. Daarnaast is vanuit de Ontwikkelnota Overheids- en Inwonerspaticipatie toegezegd om een beleidsnota te ontwikkelen, die meer helderheid verschaft in de wijze waarop we participatie op Goeree-Overflakkee kunnen vormgeven.

In deze beleidsnota wordt stilgestaan bij de visie op participatie. Daarnaast wordt uitgebreid stilgestaan bij de rollen van en verhoudingen van initiatiefnemers en de gemeenteraad. En er wordt een instrumentarium geboden aan de hand waarvan de mate van participatie kan worden bepaald en er een passende participatie- en communicatiestrategie kan worden opgesteld. Zo zijn we in staat om opgavegericht te werken, maatwerk te bieden en recht te doen aan de ambities en verantwoordelijkheden van alle betrokkenen. We hebben de overtuiging dat het versterken van de onderlinge relaties tussen inwoners, initiatiefpartners en onze gemeente met de inzet van participatie leidt tot een vitaler en meer saamhorig eiland en zorgt voor een passender palet van beleidsmaatregelen die ervoor zorgen dat we met elkaar prettiger kunnen leven.

De opbrengsten in deze nota zijn tot stand gekomen middels een intensief proces met diverse gemeentelijk betrokken partijen, die hebben kunnen meedenken, meepraten en meebeslissen over hetgeen ons allemaal aangaat. Een proces om te komen tot een gezamenlijk beeld over participatie op ons eiland. Op deze plek wil ik alle betrokkenen hartelijk danken voor de energie waarmee ze aan dit proces hebben deelgenomen. Met elkaar hebben we, in stijl met de participatiegedachte binnen onze gemeente, een resultaat neergelegd waar we de participatie op effectieve wijze mee kunnen oppakken.

Ada Grootenboer-Dubbelman,
Burgemeester gemeente Goeree-Overflakkee

¹ Niet te verwarren met participatie volgens de participatiewet, waarbij het met name gaat over de wijze waarop ingezet wordt om onze inwoners op de arbeidsmarkt te laten participeren.

Samenvatting

In deze beleidsnota wordt antwoord gegeven op de vraag hoe de gemeente per initiatief de mate van participatie vastlegt en hoe hier vervolgens een passende participatie- en communicatiestrategie op ontwikkeld wordt.

De samenleving verandert van een verzorgingsstaat naar een participatiesamenleving. De samenleving voelt steeds vaker eigenaarschap op maatschappelijke vraagstukken en wil invloed uitoefenen op de directe leefomgeving. Dit verandert de positie van de overheid. Voorheen was sprake van een rechtmatige en presterende overheid die vanuit een hiërarchische positie aan het algemeen belang werkt. Steeds vaker wordt van de overheid een rol gevraagd als partner, facilitator of aanjager in een netwerk van verschillende betrokkenen. Deze nieuwe rol wordt ook wel uitnodigend besturen genoemd.

Participatie is het sleutelwoord om de krachten te bundelen. Participatie is de mogelijkheid om inwoners en initiatiefnemers te betrekken bij het vormen en/of uitvoeren van beleid, dan wel de ruimte bieden aan inwoners en initiatiefpartners om zelfstandig initiatieven te ontwikkelen en tot uitvoering te brengen. Participatie kan helpen het vertrouwen van de inwoners te laten groeien en de kloof tussen gemeente(beleid) en samenleving te verkleinen. Naast deze gewenste effecten wordt participatie in enkele gevallen verplicht gesteld van uit wet- en regelgeving, zoals bij de omgevingswet en het right2challenge. Participatie resulteert in een meer horizontale verhouding tussen de overheid en de samenleving. Maar hoe geven we dat vorm?

De visie op maatschappelijke participatie is gebaseerd op de Praat- en Procesplaat Participatie. Het laat zien op welke wijze alle betrokkenen op ons eiland gezamenlijk onze samenleving vormen en hoe zij zich tot elkaar verhouden. Hierbij is het van belang dat de agenda's van zowel inwoners, initiatiefpartners, als gemeente op gelijkwaardige basis naast elkaar bestaan. Door kennis te nemen van elkaars agenda en agendapunten te delen, kunnen krachten gebundeld worden. De gedeelde maatschappelijke opgave staat dan centraal.

De verschuiving naar meer opgavegericht werken zorgt voor andere rollen binnen de gemeentelijke organisatie en daarbuiten. Het gemeentebestuur moet recht doen aan de rechtmatige, presterende overheid en tegelijkertijd invulling geven aan uitnodigend besturen. Dit vraagt ook iets van de ambtelijke organisatie, namelijk inzicht in de agenda's, sleutelfiguren en krachten uit de samenleving. Het beleid van de gemeente moet ruimte bieden aan initiatiefnemers om mee te denken, mee te doen en eventueel mee te beslissen. Daarbij moet er kritisch gekeken worden of de ondersteuning vanuit de gemeente aansluit op de vraag vanuit de samenleving.

In het proces om de mate van participatie te bepalen, wordt het initiatief eerst getoetst op inhoud en impact. Past het initiatief binnen de wet- en regelgeving en bij de ambities van de gemeente? Als hier geen bezwaren uit komen en de impact van het initiatief is beperkt, worden de voorwaarden vastgesteld in een voorwaardengesprek waarna het initiatief uitgevoerd kan worden. Bij een grote impact wordt het vaststellen van de voorwaarden een intensiever proces. De betrokken ambtenaar gaat aan de hand van het kompas voor bestuurlijke positiebepaling en een gespreksleidraad met de gemeenteraad in gesprek over de gewenste kaders zoals tijd, geld, inhoud, rolneming en mate van participatie en communicatie. Na het gesprek volgt een omgevingsanalyse om de betrokkenen en hun positie goed in beeld te krijgen. Met de uitkomsten van het gesprek en de omgevingsanalyse wordt een passende participatie- en communicatiestrategie opgesteld aan de hand van de toolbox.

Op deze beleidsnota volgt een uitvoeringsprogramma waarin de instrumenten verder worden uitgewerkt. Daarnaast wordt naar verwachting in 2020 het right2challenge opgenomen in de gemeentewet. Op dat moment kan er ook concreet invulling gegeven worden aan de manier waarop de gemeente Goeree-Overflakkee hiermee om wil gaan.

Leeswijzer

Op 27 september 2017 heeft de gemeenteraad van Goeree-Overflakkee de Ontwikkelnota Overheids- en Inwonersparticipatie Goeree-Overflakkee ² (hierna: ontwikkelnota) unaniem vastgesteld. In de ontwikkelnota is de visie van de gemeente op de eilandelijke samenleving geschetst en is aangegeven op welke wijze de gemeente invulling geeft aan het begrip participatiesamenleving. Hierbij is stilgestaan bij de manier waarop de gemeente met haar partners wil samenwerken, welke ondersteuningsmogelijkheden de gemeente biedt en op welke wijze zij haar organisatie heeft ingericht om dit mogelijk te maken.

Maar daarmee zijn we er nog niet. De ontwikkelnota kent nog verschillende uitdagingen³ en inmiddels is er behoefte aan meer duidelijkheid over de toepassing van de bijbehorende Praat- en Procesplaat Participatie in termen van participatiemogelijkheden, rollen en verhoudingen. Dit komt overeen met wat de Rekenkamercommissie in 2017 geconcludeerd heeft: het ontbreken van eenduidig participatiebeleid maakt het voor betrokkenen niet duidelijk wie welke ruimte heeft. Hoe kunnen we met elkaar om gaan, welke mogelijkheden hebben we daartoe? Wat betekent dit voor ieders rol, positie en verantwoordelijkheden? Welke mate van participatie past het best bij welk initiatief? Hoe nemen we de inzichten van eenieder op respectvolle wijze mee en komen we tot de juiste afweging?

De ontwikkelingen rondom participatie staan niet stil. Landelijk zijn er verschillende initiatieven om participatie meer handen en voeten te geven en ook binnen de gemeente zijn op basis van voortschrijdend inzicht nieuwe zienswijzen opgedaan. In deze nota wordt in hoofdstuk 1 stil gestaan bij relevantie en de gevolgen van de participatiesamenleving, ook voor ons als gemeente. In hoofdstuk 2 is de visie op participatie weergegeven en wordt stilgestaan bij de wijze waarop participatie een cruciale rol speelt in de ambitie om van Goeree-Overflakkee een vitaal, aantrekkelijk, duurzaam-innovatief eiland te maken. Daarnaast geeft dit hoofdstuk ook weer hoe participatie op Goeree-Overflakkee opgepakt wordt en wie daarbij welke rol heeft. In hoofdstuk 3 wordt een overzicht geschetst van de manier waarop we met initiatieven om gaan en welk instrumentarium we kunnen gebruiken om te komen tot een passende participatie- en communicatiestrategie. In hoofdstuk 4 wordt een doorkijk gegeven naar het uitvoeringsprogramma en andere acties die de komende jaren worden geïnitieerd om de visie te realiseren. In de nota is een begrippenlijst opgenomen. Deze is in de bijlagen terug te vinden.

In de Ontwikkelnota zijn destijds zes ontwikkelopgaven benoemd, die de basis moesten vormen voor deze beleidsnota. Op basis van voortschrijdend inzicht is besloten deze ontwikkelopgaven niet apart te behandelen. Deze nota geeft impliciet antwoord op een aantal van deze opgaven, anderen zijn op basis van (nieuwe) inzichten komen te vervallen, zijn reeds beantwoord of blijken niet meer relevant.

² Zie Ontwikkelnota Overheids- en Inwonersparticipatie

³ Zie bijlage 1 voor een overzicht van de zes ontwikkelopgaven

Hoofdstuk 1 De relevantie van maatschappelijke participatie

In dit hoofdstuk wordt uitgelegd waarom het onderwerp maatschappelijke participatie zo relevant is en wat dit voor ons als gemeente betekent. Ook wordt een definitie gegeven van participatie en worden de motieven geschetst voor het gebruik van participatie als middel. Tot slot wordt stilgestaan bij de vraag: waarom zouden we beleid willen op dit onderwerp?

1.1 De samenleving verandert

De samenleving verandert in een snel tempo: ze kantelt van een verzorgingsstaat naar een participatiesamenleving. Deze kanteling zorgt voor een verschuiving van diverse bestaande structuren die voorheen zo vertrouwd waren en drukt een stempel op de sociale, economische, democratische en maatschappelijke waarden in onze samenleving. Waar de verzorgingsstaat vooral top-down georganiseerd was op basis van een hiërarchische ordening, verandert de samenleving nu naar meer horizontale verhoudingen en is er steeds meer behoefte aan ruimte voor bottom-up initiatieven. Participatie is hierbij het sleutelwoord.

Participatie leeft

Inwoners zijn door de digitalisering steeds makkelijker in staat zich te laten informeren en zich een mening te vormen over de voor hen kwalitatieve, duurzame oplossingen van maatschappelijke opgaven. Zij hebben de behoefte om hier ook zelf mee aan de slag te gaan en zoeken hiervoor de ruimte op. De participatiesamenleving geeft inwoners die ruimte. Dit verhoogt de onderlinge solidariteit en spoort inwoners aan om meer verantwoordelijkheid te nemen voor hun eigen leven, hun directe leefomgeving en voor elkaar. Hierbij wordt niet meer automatisch naar de overheid gekeken als het orgaan dat hierin moet ondersteunen: er is meer en meer de behoefte om als inwoners hier zelf invloed op uit te oefenen⁴. Soms vanuit een vorm van frustratie, soms vanuit een intrinsieke behoefte een bijdrage te willen leveren aan de maatschappij, maar altijd vanuit een gevoel van eigenaarschap en de opvatting dat dingen beter kunnen. Er is dan ook een explosieve toename te zien in verschillende soorten, vormen en mogelijkheden waarop inwoners hun invloed kunnen uitoefenen. En ook de voorbeelden van succesvolle initiatieven die vanuit de samenleving zijn ontstaan zijn inmiddels legio.

Participatie loont

Daarnaast is er een groeiend besef ontstaan dat de overheid niet langer het idee moet hebben alleen de verantwoordelijkheid te voelen voor de ontwikkeling van onze samenleving: er is sprake van een gevoel van gezamenlijk eigenaarschap op maatschappelijke vraagstukken. Samenwerking met anderen en vrijheid voor eigen initiatief is daarin noodzakelijk. Op die manier worden de krachten uit de samenleving ingezet voor een betere maatschappij, worden draagvlak en draagkracht gecreëerd en sluit beleid van de overheid uiteindelijk beter aan op de praktijk. Door die krachten aan te boren wordt meer bereikt (en vaak in korte tijd) dan wanneer de overheid alleen aan zet is. Overheden onderkennen meer en meer de kracht en meerwaarde van het zelf organiserend vermogen van onderop⁵.

⁴ Zelfredzaamheid en eigen kracht zijn begrippen die bij de participatiesamenleving passen. In de Visie op de inrichting van het sociaal domein is met name gekeken naar de manier waarop de gemeente een samenleving creëert waarin inwoners hun eigen kracht(en) kunnen ontwikkelen, naar vermogen mee kunnen doen en gestimuleerd worden om meer naar elkaar om te zien. De participatiesamenleving is dan ook sterk gekoppeld aan het sociaal domein, omdat de voorwaarde voor het nemen van eigen verantwoordelijkheid is dat bij elke inwoner de eigen kracht en zelfredzaamheid voldoende wordt bevorderd. Dit is een basisvoorwaarde om jezelf in te kunnen zetten voor anderen en je directe leefomgeving.

⁵ Zie bijlage 2 voor de keerzijden van participatie.

Participatie biedt maatwerk

En tegelijkertijd is er een sterke hang naar het lokale, kleinschaligheid, terug naar de basis en eigen identiteit. Dit is niet alleen terug te vinden in de vele initiatieven vanuit de samenleving, maar ook in de decentralisering van verschillende wet- en regelgeving naar de lokale overheid. Gemeenten staan het dichtst bij haar inwoners, weten beter wat er leeft en speelt en kunnen daarmee maatwerkoplossingen bieden. Veel visies en beleidsnota's zetten dan ook 'de inwoner centraal', gaan uit van het versterken van 'eigen kracht', bieden 'flexibiliteit en maatwerk' en zetten in op het stimuleren van de 'civil society'.

1.2 Wat betekent dit voor de overheid?

Met de kanteling naar de participatiesamenleving vinden er ook wijzigingen plaats in bestaande machtsverhoudingen: de nieuwe orde van onderop vormt langzaam maar zeker een nieuwe macht. Deze ontwikkelt zich buiten de geijkte politieke en maatschappelijke kaders om en tornt daarmee aan de positie van traditionele organisaties en bedrijven. Dit houdt in dat ook de rol en positie van de overheid verandert⁶. Voorheen was sprake van een rechtmatige en presterende overheid. Hierbij stonden waarden als voorspelbaarheid, gelijkheid en zekerheid centraal. Het was de taak van de overheid om, vanuit haar hiërarchische positie, een opdracht te formuleren ter verbetering van het algemeen belang en die tot uitvoering te brengen. Ze was als het ware in staat om als producent op te treden – de maakbare samenleving – en op basis van haar gezag door middel van wet- en regelgeving ontwikkelingen te bepalen. Die ruimte is nu steeds beperkter aanwezig. De positie van bestaande structuren en systemen brokkelt langzaam af en maakt ruimte voor nieuwe. De samenleving wil als participant en/of initiator mee doen en vanuit belangen en passies ontwikkelingen initiëren.

Dit vraagt een andere rol en positie van de overheid. Eentje die ruimte geeft aan de steeds prominentere rol van inwoners en organisaties, die mogelijkheden faciliteert en maatwerk biedt. Steeds vaker vindt de overheid zich terug in de rol van partner, facilitator of aanjager, in een netwerk van verschillende betrokkenen, waarvan zij zelf ook onderdeel uitmaakt. De focus ligt op beweging en verandering, waar die voorheen nog op inhoud en wetgeving lag. Dit maakt dat de overheid meer los moet laten en anderen in staat moet stellen (ruimte geven) op eigen kracht bij te dragen aan de ontwikkeling in de directe leefomgeving. Dit wordt ook wel **uitnodigend besturen** genoemd. Met deze vorm van besturen speelt de overheid proactief in op de initiatiefrijke samenleving en probeert ze die energie aan te boren en te benutten. De waarde van het zelforganiserend vermogen van de samenleving wordt erkent en waar mogelijk past de overheid zich daarop aan⁷.

Rollen/kwaliteiten	Exploiteren	Exploreren
Karakteristiek	De presterende, rechtmatige overheid	De uitnodigende overheid
Leidende vraag	Wat is onze opdracht?	Wat is onze meerwaarde?
Kernopgave	De taak, het doel centraal	De opgave, bedoeling centraal
Logica	Aanbodgestuurd	Vraaggestuurd
Kwaliteiten	Voorspelbaarheid, robuustheid, zekerheid	Maatwerk, flexibiliteit, improvisatie
Metaforen	Vangnet, steunpilaar	Maatje, partner

Tabel 1: overheidsrollen en kwaliteiten

1.3 Wat is participatie?

Participatie betekent letterlijk "actieve deelname" en kent in verschillende disciplines een naargelang andere invulling. In politieke zin werd al in de jaren '70 van de vorige eeuw door inwoners gezocht naar mogelijkheden om invloed uit te oefenen op het beleid van de overheid en daarmee tevens de

⁶ Verandering van tijdperk – Nederland Kantelt, J. Rotmans 2015

⁷ Uitnodigend besturen – het organiseren van ruimte voor initiatief, A. van Buuren, 2018

kloof tussen de overheid en inwoners te verkleinen. Het instrument ‘inspraak’ werd geïntroduceerd. Inmiddels zijn we vele jaren, en daarmee vele participatiemogelijkheden, verder.

Binnen deze nota wordt onder participatie verstaan: de mogelijkheid om inwoners en initiatiefpartners te betrekken bij het vormen en/of uitvoeren van beleid, dan wel de ruimte bieden aan inwoners en initiatiefpartners om zelfstandig initiatieven te ontwikkelen en tot uitvoering te brengen.

Participatie is geen doel op zich, maar een middel. Er zijn verschillende redenen om participatie in te zetten:

1. Bestuurlijk: initiatieven van buitenaf versterken het organiserend vermogen van de samenleving als geheel en vullen dat van overheden aan. Het is een mogelijkheid om meer helderheid te verschaffen in eigenaarschap rondom (publieke) vraagstukken en beleid beter te laten aansluiten op de praktijk door hier passende ruimte voor te creëren. Zo draagt iedereen bij aan de realisatie van publieke opgaven.
2. Inhoudelijke waardecreatie: het is mogelijk om door middel van participatie publieke waarden toe te voegen. Een voorbeeld: een gemeente is van plan een straat open te breken vanwege vervanging van de riolering. Direct omwonenden grijpen deze kans aan om meer groen toe te voegen aan het straatbeeld en een parkeerprobleem op te lossen. Door middel van participatie is het op die manier mogelijk meer publieke waarden toe te voegen aan een bestaand project. Dat kan alleen als je anderen de ruimte geeft na te denken over de waarden die zij willen toevoegen en ze daar zelf aan te laten bijdragen.
3. Organisatorisch: publieke organisaties worden wendbaarder en creatiever als zij initiatieven van buiten accommoderen.
4. Democratisch: initiatieven van buiten dragen bij aan nieuwe vormen van democratie en geven mensen nieuwe vormen van zeggenschap over de publieke ruimte.
5. Financieel: benutting van initiatieven van buiten kan leiden tot minder beslag op de gemeentelijke begroting.
6. Maatschappelijk: initiatieven kunnen leiden tot versterking van de saamhorigheid en onderlinge betrokkenheid in de samenleving.

Bij het geven van invulling aan participatie moet altijd rekening gehouden worden met het feit dat er meerdere belanghebbenden zijn, die zich met elkaar in de juiste verhouding buigen over zaken die hen allen aangaan en dat hier verschillende motieven voor zijn. Het draait om mee doen, ruimte geven, ruimte nemen en ruimte krijgen.

1.4 Wat betekent participatie voor ons als gemeente?

Gemeente staat het dichtst bij haar betrokken inwoners

De gevolgen van de kanteling naar de participatiesamenleving is in alle lagen van de overheid zichtbaar, maar zeker niet in de laatste plaats voor de gemeente. Doordat de gemeente dicht bij haar inwoners staat dan bijvoorbeeld de rijksoverheid, is het samenspel over de inrichting van de directe leefomgeving daar veel nadrukkelijker aanwezig. Initiatieven uit de samenleving worden op gemeentelijk niveau voorgelegd en hier vindt dan ook de afweging plaats. Doordat de gemeente het dichtst bij haar inwoners staat, zijn de gevolgen van maatschappelijke participatie hier het meest zichtbaar. Het is dan ook een mooie kans om te werken aan het vertrouwen van inwoners en de kloof tussen de gemeente en de samenleving te verkleinen. Ruimte bieden voor eigen initiatief en inwoners en andere belanghebbenden mee laten denken, doen en beslissen waar mogelijk, kan hieraan bijdragen. Er staan verschillende onderwerpen op de politieke agenda die zich bij uitstek lenen voor een participatief proces, zoals gebiedsontwikkelingen, duurzaamheidsvraagstukken, omgevingsvisie, visie sociaal domein en verkeerscirculatieplannen.

Participatie in wet- en regelgeving

In enkele gevallen wordt participatie door de gemeente vanuit wet- en regelgeving verplicht gesteld, zoals bij de omgevingswet. Op gemeentelijk niveau worden eisen gesteld aan de manier waarop met inwoners en andere belanghebbenden in gesprek wordt gegaan en welke ruimte zij krijgen om mee te denken, mee te doen en mee te beslissen.

Een ander voorbeeld hiervan is het instrument right2challenge (R2C), ook wel bewonersbod of uitdagingsrecht genoemd. Hierbij krijgen inwoners de mogelijkheid om zelf publieke taken (bijvoorbeeld groenvoorziening, onderhoud of zorg in de buurt) over te nemen die tot dan toe door de gemeente, dan wel een gecontracteerde aanbieder werden uitgevoerd. Als inwoners denken het slimmer, beter, goedkoper of anders te kunnen doen, nemen zij daarvoor de financiering over die in de gemeentelijke begroting staat. De verwachting is dat het R2C in 2020 wordt opgenomen in de Gemeentewet⁸.

Een vitaal, aantrekkelijk & duurzaam-innovatief Goeree-Overflakkee

Participatie heeft een belangrijke functie binnen de realisatie van één van de grootste ambities van de gemeente Goeree-Overflakkee: de ontwikkeling naar een vitaler eiland. In de Eilandvisie⁹ is een aantal uitdagingen geschetst waar Goeree-Overflakkee de komende jaren mee te maken krijgt. Gezien deze uitdagingen is de centrale vraag gesteld of ons eiland zich op de juiste wijze ontwikkelt om ook in de toekomst in de huidige levensstandaard te kunnen voorzien. Als missie is gesteld dat toegewerkt moet worden naar een eiland dat uitgaat van de eigen kracht (eigenheid, traditie en identiteit), waarbij gezocht wordt naar een passende maat en schaal voor de instandhouding van voorzieningen en met een passende sociale structuur ten behoeve van haar inwoners. Hierbij is het van belang dat iedereen meetelt en meedoet en de sociaaleconomische vitaliteit wordt versterkt. Deze ambities zijn mede door inwoners en andere belanghebbenden opgesteld middels een intensief participatieproces. Dit is vervolgens concreter uitgewerkt in de Startnotitie voor de Omgevingsvisie¹⁰, waarin gestreefd wordt naar een vitaal, aantrekkelijk en duurzaam-innovatief eiland.

Participatie is een belangrijk instrument om dit te bewerkstelligen. Met participatie kan immers ruimte geboden worden voor anderen om mee te werken aan onze gezamenlijke doelstellingen en ambities. Participatie is hiermee een randvoorwaarde om de leefbaarheid en vitaliteit te versterken¹¹. Ruimte om zelf initiatieven te ontplooien en het vertrouwen hebben dat hier serieus naar geluisterd wordt, zijn cruciaal. Dat er al jaren gewerkt wordt aan een vitaal Goeree-Overflakkee is zichtbaar in de hoeveelheid initiatieven die sinds het ontstaat van de gemeente zijn ontwikkeld¹².

Spanningsveld uitnodigend besturen en rechtmatige overheid voelbaar

Het is er voor de gemeente niet makkelijker op geworden in de participatiesamenleving. Ook hier zijn de verschuivende rollen en posities merkbaar. Want de gemeente kan binnen een project als partner participeren, maar zodra er iets misgaat kan ze vanuit wet- en regelgeving aangesproken worden op haar directe verantwoordelijkheid. Het is dan ook niet zo dat uitnodigend besturen inhoudt dat de

⁸ Zie bijlage 3 Achtergrondinformatie right2challenge

⁹ Eilandvisie Gemeente Goeree-Overflakkee 2015

¹⁰ Richtinggevende Startnotitie voor de Omgevingsvisie, 28 november 2019

¹¹ Vitaliteit is het vermogen van individuen of groepen in de samenleving om alleen of in interactie met hun omgeving zodanig te anticiperen op ontwikkelingen in de samenleving, dat hun kwaliteit van leven behouden blijft of verbetert. Vitaliteit staat daarmee voor veerkracht, zelfredzaamheid, eigenaarschap en eigen initiatief. Daarmee is vitaliteit veel meer dan leefbaarheid. Leefbaarheid is te meten in termen van tamelijk objectieve parameters, zoals het aanwezige voorzieningenniveau, welvaart en welbevinden. Vitaliteit richt zich met name op de sociale aspecten in de samenleving, als levenskracht, en uit zich in de wil van burgers om daar zelf een actieve bijdrage aan te leveren, voor zichzelf en voor anderen – Eilandfoto 2015

¹² Er wordt gewerkt aan een overzicht van alle initiatieven die vanaf 2015 financieel ondersteund zijn door de gemeente middels kern- en projectsubsidie

rechtmatige en presterende overheid niet meer bestaat. Deze vorm blijft onverminderd relevant, omdat de overheid, vaak wettelijk, verantwoordelijk is en blijft voor het reilen en zeilen binnen het publieke domein. De uitdaging zit hem in het zoeken naar de passende ruimte binnen participatie om zowel dingen samen te doen of zelfs los te laten, terwijl je altijd aangesproken kunt worden op je wettelijke verantwoordelijkheid. Als gemeente moet je in staat zijn om flexibel en tijdig te schakelen tussen beide vormen en ze waar nodig ook met elkaar te laten verzoenen.

1.5 Waarom is beleid hierop zo belangrijk?

In 2017 is, na een intensief proces, de ontwikkelnota Overheids- en Inwonersparticipatie vastgesteld, in feite de eerste visie opmaat voor maatschappelijke participatie (zie ook hoofdstuk 2). Maar deze visie bevatte geen beleid hoe om te gaan met de voelbaar wijzigende rol en positie als gevolg van de veranderende samenleving, het verplichte karakter in bepaalde wet- en regelgeving en de kansen die participatie biedt voor de gemeente Goeree-Overflakkee en haar inwoners. Met deze beleidsnota komt daar nu verandering in. Het plaatst de visie in een hedendaags (wetenschappelijk) perspectief over maatschappelijke participatie, maakt gebruik van ervaringen uit de praktijk en geeft praktische handvatten die voorheen in de visie ontbraken. Hoe gaan we om met die veranderende positie in de samenleving? Wat vraagt uitnodigend besturen van ons? En hoeveel ruimte bieden wij aan initiatiefnemers? Deze beleidsnota geeft hier antwoord op. Hiermee wordt niet alleen ingespeeld op een belangrijk fenomeen dat binnen iedere gemeente hoog op de politieke agenda staat, maar wordt tevens tegemoetgekomen aan het advies van de Rekenkamercommissie.

Deze beleidsnota geeft initiatiefnemers helderheid over de wijze waarop de gemeente Goeree-Overflakkee over maatschappelijke participatie denkt en hoe wij daar naar handelen. Die helderheid is van belang om initiatiefnemers te stimuleren om de geboden ruimte te pakken. Ook kan hiermee het vertrouwen in de gemeente groeien. Het is dan ook van belang om als gemeente duidelijkheid te bieden over de (democratische) opvatting ten aanzien van participatie, welke mate van participatie mogelijk is en wat dit betekent voor de betrokkenen in termen van rollen en verantwoordelijkheden.

Hoofdstuk 2 Visie op participatie: samen werken aan een vitaal Goeree-Overflakkee

In dit hoofdstuk wordt de gemeentelijke visie weergegeven van de wijze waarop participatie een cruciale rol speelt in de ambitie om van Goeree-Overflakkee een vitaal eiland te maken. Daarnaast geeft dit hoofdstuk ook weer hoe participatie op Goeree-Overflakkee opgepakt wordt en wie daarbij welke rol heeft.

2.1 Participatie op Goeree-Overflakkee: het belang van het zelforganiserend en -creërend vermogen van de samenleving

De visie op maatschappelijke participatie is gebaseerd op de Praat- en Procesplaat Participatie. Het laat zien op welke wijze alle betrokkenen op ons eiland gezamenlijk onze samenleving vormen en hoe zij zich tot elkaar verhouden. De plaat laat tevens de vernieuwende werkwijze en verhoudingen zien die dit van een ieder vraagt.

Het uitgangspunt is dat de gemeente Goeree-Overflakkee gelooft in de noodzaak van de kracht van het **zelforganiserend en -creërend vermogen** van de samenleving en daarom, waar mogelijk, **ruimte** biedt aan initiatiefnemers om hun energie en krachten in te zetten teneinde **met elkaar** een **leefbaar en vitaal** Goeree-Overflakkee te ontwikkelen. Dit houdt in dat er **opgavegericht** gewerkt wordt. Partijen vanuit de samenleving, als verenigingen, stichtingen, ondernemers, andere overheden en inwoners, krijgen de ruimte om een **eigen agenda** te ontwikkelen, **initiatieven te ontplooien** en op die manier in belangrijke mate **invloed** uit te oefenen op hun directe leefomgeving (zowel fysiek als sociaal/ maatschappelijk) door publieke waarden toe te voegen. Door het creëren en uitvoeren van initiatieven wordt de **sociale cohesie vergroot**, wordt een **positieve bijdrage** geleverd aan onze samenleving, ontstaat er **binding, draagvlak** en **draagkracht**, worden de krachten en behoeften vanuit de samenleving benut en kan de kloof tussen gemeente en gemeenschap worden verkleind. De gemeente **stimuleert en faciliteert** de ontwikkeling van de agenda's en het ontplooien van initiatieven, zet zich in om er kennis van te nemen zodat **verbindingen** gelegd kunnen worden en biedt **waar mogelijk** ruimte op de eigen agenda voor invloeden vanuit de samenleving. De gemeente is **oprecht geïnteresseerd** in wat er in de samenleving speelt, met als doel dit mogelijk te maken en/of mee te nemen in de uiteindelijke besluitvorming. De verhouding ten opzichte van de gemeente en de samenleving is **horizontaal**, ter illustratie van het **gezamenlijk eigenaarschap** van maatschappelijke vraagstukken in het publiek domein. Daar waar mogelijk wordt lokale wet- en regelgeving aangepast, zodat meer **volgens de bedoeling** gewerkt kan worden.



Figuur 1: Onze visie op participatie: de Praat- en Procesplaat Participatie

De Praat- en Procesplaat Participatie is te lezen als een wereldkaart: het laat één wereld zien, verdeeld in drie continenten. De continenten zijn elk met een eigen kleur weergegeven: blauw voor de gemeente Goeree-Overflakkee, groen voor de inwoners op ons eiland en geel voor de initiatiefpartners die op ons eiland actief zijn (ondernemers en verenigingen/stichtingen). Elk continent staat op zich; zij kennen elk hun eigen organisatie, werkwijze, verhoudingen, positie, cultuur en structuur. Zij streven ook eigen doelen na. Deze zijn verankerd in hun eigen agenda. Op deze agenda staan zaken die er in dat continent toe doen: initiatieven, wensen en ideeën die binnen het continent worden spelen.

Ondanks dat de continenten op zichzelf staan, kunnen de continenten onmogelijk zonder elkaar, omdat zij continu in nauwe relatie tot elkaar staan en dienstbaar aan elkaar zijn: zij vormen met elkaar één wereld. De initiatieven die op de agenda van het ene continent staan, raken vaak de initiatieven, posities of culturen van andere continenten. Zo bepaalt de gemeente een aantal zaken voor de ondernemers die binnen de gemeentegrenzen gevestigd zijn, is het beleid van een woningbouwvereniging van invloed op haar huurders en kiezen inwoners om de vier jaar de gemeentelijke bestuurders. Inwoners en initiatiefpartners hebben niet alleen te maken met de lokale overheid, maar ook met andere overheden, die van invloed kunnen zijn op hun agenda. Dit model gaat uit van gelijkwaardigheid: er bestaat geen hiërarchie tussen de continenten. Dit houdt in dat iedere agenda op een gelijke mate gerespecteerd wordt. Er wordt ook wel gesproken van een blauwe, groene en gele agenda (overeenkomstig de kleuren van de continenten op de Praat- en Procesplaat Participatie). De gemeente zet zich middels communitybuilders in om de agenda's op te halen en aan elkaar te verbinden. De maatschappelijke opgave staat centraal, en vanuit die opgave wordt nagegaan wat er nodig is en wie dat het beste voor elkaar kan krijgen.

2.2 Wat is er nodig om participatie te stimuleren?

Het ontplooiën van initiatieven teneinde de leefbaarheid en vitaliteit op ons eiland te vergroten is een belangrijke voorwaarde om de meerwaarde van participatie tot wasdom te laten komen. Maar hoe worden inwoners gestimuleerd om hun wensen en ideeën te delen en ze vervolgens om te zetten tot een initiatief, waar ze ook daadwerkelijk zelf mee aan de slag gaan? Het CLEAR-model benoemt 5 condities die aanwezig moeten zijn, wil iemand over gaan tot participatie of initiatief¹³:

- Can do: je moet in staat zijn (hulpbronnen en kennis hebben);
- Like to: je moet je betrokken voelen en vandaaruit behoefte hebben om je in te zetten;
- Enabled to: je moet de mogelijkheid ertoe krijgen of hebben;
- Asked to: je moet gevraagd worden of je uitgenodigd voelen om te participeren;
- Responded to: je moet je inbreng serieus genomen voelen worden.

Mensen komen in beweging omdat ze zich verbonden voelen met hun directe leefomgeving en passie hebben op een (maatschappelijk) onderwerp. En omdat ze waarde hechten aan versterking van hun sociale netwerk. Het draait hierbij vooral om het bieden van voldoende ruimte en vertrouwen en tegelijkertijd het faciliteren van voldoende kennis en hulpbronnen om initiatieven verder te brengen.

Voldoende vertrouwen

Inwoners komen makkelijker in beweging als ze er vertrouwen in hebben dat hun partner hen respecteert, oprecht naar ze luistert en begrip toont. Wanneer de overheid die partner is, zijn twee zaken van belang:

- Investeren in het verbeteren van de leefbaarheid (met name het laaghangend fruit in het fysieke domein). Als geïnvesteerd wordt in een veilige, hele en schone leefomgeving, biedt dat inwoners vertrouwen. Door te investeren in kleine "fysieke ergernissen" ontstaat ruimte bij inwoners om na te denken over de sociale vraagstukken in de samenleving (vitaliteit). Ook

¹³ The CLEAR framework, in Social policy and Society, Stoker e.a., 2006

het bestaande voorzieningenniveau is hierbij een belangrijk item: in de beleving van inwoners wordt de leefbaarheid aangetast als voorzieningen verdwijnen.

- Zorg voor prettige individuele ervaringen als het gaat om de dienstverlening van de gemeentelijke organisatie. Dit maakt dat de ervaring die iemand heeft bij bijvoorbeeld het ophalen van een paspoort van groot belang is voor het winnen van vertrouwen en daarmee voor het versterken van de vitaliteit. Investeren in de totale gemeentelijke dienstverlening in termen van hospitality, optimaal communiceren en persoonlijke benadering dragen daardoor bij aan de behoefte van inwoners om te participeren. Inwoners hebben het gevoel dat zij te maken hebben met een betrouwbare partner.

Voldoende ruimte

In de tweede plaats moeten inwoners serieus genomen worden in hun pogingen om te participeren in ontwikkelingen binnen de samenleving en het idee hebben ook daadwerkelijk ruimte te krijgen om dingen op te pakken. Dit sluit aan bij uitnodigend beleid, waarbij belanghebbenden zelfs uitgenodigd worden om te participeren. Om die ruimte te bieden, zijn wederom twee zaken van belang:

- Ruimte voor initiatief. Om inwoners ook echt het gevoel te geven dat zij ruimte hebben om zelfstandig dingen op te pakken, wordt Ruimte voor initiatief geïntroduceerd. Dit is de ruimte die wij als gemeente bieden aan onze inwoners: zij krijgen alle ruimte om, te allen tijde, een initiatief te ontplooiën, op hun agenda te plaatsen en dit idee met de gemeente en anderen te delen. Als gemeente hebben wij de grondhouding dat wij blij zijn met elk initiatief, omdat dit bijdraagt aan de vitaliteit van ons eiland, mits de openbare orde en veiligheid, volksgezondheid en het algemeen belang niet in het gedrang komt.
- Participatie bij onderwerpen waarbij de gemeente initiatiefeigenaar is. In veel gevallen is de gemeente degene die initiatief neemt, bijvoorbeeld voor het schrijven van nieuw beleid, het aanpassen van de openbare ruimte of het uitvoeren van fungerend beleid. De gemeente bepaalt hierbij dan de gewenste mate van participatie: in hoeverre staan we andere betrokkenen toe mee te denken, mee te praten en mee te doen? Hierbij is het van belang dat hoe meer ruimte er wordt geboden, hoe meer vitaliteit er zal plaatsvinden.

Voldoende ondersteuning

In de derde plaats moeten initiatiefnemers voldoende gefaciliteerd worden om hun initiatieven daadwerkelijk te kunnen realiseren. Daar waar ondersteuning nodig is, kan gekeken worden welke rol de gemeente daarin kan spelen. Daarnaast kan de gemeente, vanuit uitnodigend besturen, zelf het voortouw nemen om laagdrempelige ondersteunende maatregelen aan te bieden.

- Ruimte voor Initiatief wordt vanuit de gemeente ondersteund door het bieden van de facilitaire mogelijkheden, zoals deze ontwikkeld zijn in onder andere de beleidsplannen MOOI en Van MOOI naar MOOIER! Het gaat hierbij om de inzet van diverse ambtenaren die nadrukkelijk de rol hebben om agenda's op te halen, aan elkaar te verbinden en initiatiefnemers te ondersteunen de juiste weg binnen de gemeente (of elders) te bewandelen¹⁴. Daarnaast zijn er subsidie-technische mogelijkheden ontwikkeld, die initiatiefnemers makkelijker in staat stellen om financiële ondersteuning te krijgen. Daarnaast wordt ingezet op deskundigheidsbevordering, zodat initiatiefnemers in staat worden gesteld zich met kennis en kunde te verrijken.
- Daar waar het initiatief vanuit de gemeente komt en wij verantwoordelijk zijn om de mate van participatie te bepalen, dienen ook voldoende faciliterende middelen te zijn voor belanghebbenden om te participeren. Dit houdt in dat er uitnodigend beleid geschreven moet worden. Uitnodigend beleid is beleid dat zo geschreven is, dat het op te vatten is als een openingsbod voor andere partijen, waarbij zij uitgenodigd worden om daar op aan te

¹⁴ Het gaat hierbij specifiek om de medewerkers Kern- en Buurtgericht Werken (KBW), de sportcombinatie-functionarissen, verenigingscontactfunctionaris, JOGG-regisseur, cultuurnetwerker. In breder verband ook de bedrijfscontactfunctionarissen.

vullen, dat te verrijken en dat nader in te vullen¹⁵. Het laat zien waar de gemeente op in zou willen zetten, maar roept anderen op om daar hun eigen initiatieven aan te verbinden en het op die wijze te verrijken. Hierbij is het van belang dat duidelijk is welke speelruimte er binnen beleid geboden wordt om met initiatieven te komen. Kaders zijn dan ook van cruciaal belang: zij maken het overheidshandelen voorspelbaar, maar ook controleerbaar en navolgbaar. Op die manier is het mogelijk om als gemeente te bepalen dat wij alleen datgene doen wat echt nodig is en wat we onze inwoners willen garanderen en verder de ruimte laten aan anderen om met passende initiatieven te komen. Het beleid biedt op die manier “haakjes” voor anderen om te participeren en schept helderheid over hoe zij dat kunnen doen.

Door aan deze drie voorwaarden te voldoen, creëren we als gemeente een bewuste strategie om initiatieven uit te lokken, aan te moedigen en verder te helpen.

2.3 Overheids- en Samenlevingsparticipatie

In de vorige paragraaf was te lezen dat er verschil zit in eigenaarschap van het initiatief. De participatiemogelijkheden bij initiatieven vanuit de samenleving zijn anders dan wanneer het initiatief van uit de gemeente komt. Vanuit deze zienswijze op participatie kent de gemeente Goeree-Overflakkee twee soorten van participatie:

- **Overheidsparticipatie:** de gemeente participeert in initiatieven van inwoners en initiatiefpartners. Bij deze vorm van participatie ontstaat er een initiatief in het publieke domein vanuit de inwoners en/of initiatiefpartners (Ruimte voor initiatief), waarbij de gemeente bewust participeert door te faciliteren. Dit doet de gemeente onder andere door het initiatief ruimte te bieden, financieel te ondersteunen en/of te verbinden met andere ontwikkelingen. De faciliterende inzet van de gemeente is nodig voor verdere realisatie van het initiatief. Hieronder valt ook het activeren van inwoners en initiatiefpartners door hen te stimuleren zelf actief te worden in het verbeteren van hun buurt/domein of om met ideeën te komen voor het verbeteren van de leefbaarheid in hun directe woonomgeving.
- **Samenlevingsparticipatie:** inwoners en initiatiefpartners participeren in een initiatief van de overheid. Dit is een vorm van beleidsvorming waarbij inwoners, individueel of georganiseerd, direct of indirect de kans krijgen invloed uit te oefenen op de ontwikkeling, uitvoering en/of evaluatie van het beleid in de gemeente. Het gaat hierbij om meedenken en meebeslissen in het publieke domein. De gemeenteraad bepaalt welke mate van participatie is toegestaan (zie ook hoofdstuk 2). Om beleid beter te laten aansluiten bij de praktijk worden inwoners en initiatiefpartners steeds vaker gevraagd input te leveren voor het opstellen en de uitvoering van beleid. Het gaat hierbij om meedenken en input leveren op basis van kennis en kunde uit te praktijk. Bij samenlevingsparticipatie geldt dat hoe meer ruimte voor participatie wordt geboden, hoe groter de bijdrage aan een vitaal Goeree-Overflakkee is.

2.4 Rollen en posities

De verschuiving naar meer opgavegericht werken in een uitnodigende sfeer, waarbij ruimte is voor anderen om invloed uit te oefenen en met eigen initiatieven te komen, zorgt voor andere rollen en posities binnen de gemeentelijke organisatie én daarbuiten.

Gemeentebestuur

Voor het gemeentebestuur is het van belang zowel recht te kunnen doen aan de rechtmatige, presterende overheid, en tegelijkertijd invulling te kunnen geven aan uitnodigend besturen. Dat voelt wellicht als een spagaat, maar het gaat met name om een ietwat andere invulling van het reeds bestaande. Bij de rechtmatige en presterende overheid zijn de traditionele rollen van belang. Voor de gemeenteraad betekent dit de kaderstellende, volksvertegenwoordigende en controlerende rollen. Voor het totale gemeentebestuur is de dualistische scheiding tussen uitvoering en kader

¹⁵ Uitnodigend besturen – het organiseren van ruimte voor initiatief, A. van Buuren, 2018

stellen vooral van belang. Voor uitnodigend besturen geldt in principe dezelfde rolverdeling, maar krijgt de invulling anders vorm en komt er een extra rol bij.

Kaderstellende rol

Uitnodigend besturen veronderstelt dat gemeente en initiatiefnemers opereren als communicerende vaten: zijn er veel gemeentelijke kaders opgesteld, dan is er weinig ruimte voor initiatiefnemers en andersom. Ook hier is de kaderstellende rol dan ook van groot belang, zowel bij overheids- als bij samenlevingsparticipatie. Die bepaalt immers de ruimte voor anderen om te kunnen participeren. Binnen samenlevingsparticipatie houdt dit in dat bij een opgave op voorhand niet exact duidelijk is wat er daadwerkelijk gerealiseerd zal worden, en ook niet hoe een bepaalde ambitie of opgave wordt gerealiseerd: er is immers ruimte voor anderen om hierover na te denken en daar invulling aan te geven. Het is de kunst te komen tot inclusieve kaders, die naast tijd, geld en inhoudelijke randvoorwaarden, ook eisen stellen aan de participatieve en communicatieve kant van het proces. Zo is op voorhand helder welke ruimte, rol en positie een ieder heeft, niet alleen binnen de gemeentelijke organisatie, maar in de hele samenleving. Op die manier kan aan verwachtingsmanagement worden gedaan. De meer inhoudelijke kaders worden opgesteld in termen van 'gelijke kansen', in plaats van 'gelijke rechten'. Het is aan de potentiële initiatiefnemers om de kansen te pakken.

Bij overheidsparticipatie lijkt vanuit de Ruimte voor initiatief de noodzaak tot kaders er niet te zijn. Maar dit is niet waar: ook hier zijn kaders cruciaal. Het sluit namelijk eventuele initiatiefruimte uit (zogenaamde no go areas: initiatieven die de openbare orde, veiligheid en gezondheid aantasten of waarvan de gemeenteraad aangegeven heeft initiatieven op dit gebied niet toe te staan). Daarnaast is het van belang om ook bij overheidsparticipatie regels te stellen ten aanzien van het proces wat doorlopen is om tot het initiatief te komen. Groepen inwoners die een initiatief hebben, kunnen al snel de neiging hebben namens de gehele samenleving te spreken. Het is goed om ook dan te achterhalen of een initiatief voldoende gedragen is, of het proces transparant is geweest en of alle belanghebbenden zijn betrokken.

Volksvertegenwoordigende rol

Vanuit de volksvertegenwoordigende rol kan de raad gevoel krijgen bij de behoefte van belanghebbenden om te participeren en dit meenemen op het moment dat de kaders vastgesteld moeten worden. Ook kan vanuit deze rol nadrukkelijker gekeken worden naar de democratische aspecten binnen een initiatief. Initiatiefnemers die zich verenigd hebben in een groep inwoners, voelen vaak een bepaalde legitimiteit om namens een dorp te spreken. Volksvertegenwoordigers kunnen zich dan richten op de vraag of er voldoende recht gedaan is de belangen van de samenleving als geheel. Het vraagt van raadsleden dus om vanuit het samenlevingsbelang te kijken naar het initiatief. Het daagt de gemeente uit een nieuw evenwicht te vinden tussen vragende inwoners, het algemeen belang en inwoners die zich niet uitspreken.

Controlerende rol

Opgavegericht werken waarbij ruimte is voor anderen, maakt dat op voorhand niet duidelijk is wat het exacte eindresultaat van het beleid zal zijn: het is meer volgens de bedoeling werken. Dit vraagt een meer procesmatige, in plaats van projectmatige aanpak. De nadruk van de controlerende taak ligt dan ook niet alleen zozeer op de eindbeoordeling van het resultaat, maar draait meer om het controleren of de procesmatige kaders goed doorlopen zijn (zijn alle relevante betrokkenen op goede wijze gehoord?) en om de vraag of het eindresultaat die maatschappelijke waarde bevat die vooraf was beoogd.

Reflecterende rol

Deze rol heeft betrekking op de vraag of er door de toepassing van ruimte voor anderen geen onaanvaardbare verschillen gaan optreden, of de balans niet door slaat op sommige domeinen en of

de publieke ruimte wel voldoende publiek blijft. Kortom: gaan deelbelangen niet ongemerkt prevaleren boven het algemeen belang? Maar het geldt ook omgekeerd: wordt op sommige domeinen de kracht van de samenleving niet onnodig onbenut gelaten, omdat de inschatting is dat zij niet geschikt zijn voor participatie? Hoe kunnen inwoners meer uitgedaagd worden om nog meer verantwoordelijkheid te pakken?

Ambtelijke organisatie

Het kan lijken alsof uitnodigend bestuur kan worden opgevat als een vorm van (voorlopig) niks doen, omdat de actie vooral buiten ons als gemeente ligt. Maar 'niks doen' is in de praktijk vooral hard werken. We moeten de agenda's, sleutelfiguren en krachten uit samenleving kennen en waar mogelijk verbindingen leggen. Het beleid moet haakjes bevatten waaraan participatie vormgegeven kan worden. Potentiële initiatiefnemers moeten aangemoedigd worden hun dromen waar te maken. Succesverhalen moeten gedeeld worden. Er moet kritisch gekeken worden naar de wijze waarop we als gemeente ondersteuning bieden: sluit dat nog in voldoende mate aan bij wat de samenleving van ons vraagt? Dit impliceert dat we meer dan voorheen met onze haarvaten in de samenleving moeten zitten.

Opgavegericht werken en uitnodigend besturen vraagt van de ambtelijke organisatie is sommige gevallen een andere opstelling dan voorheen. De organisatie moet ontvankelijk zijn voor initiatieven. Dit veronderstelt dat we als gemeente:

- a. Oprecht nieuwsgierig en geïnteresseerd zijn in wat er in de samenleving leeft en speelt vanuit de overtuiging dat de samenleving in staat is bij te dragen aan de vitaliteit op ons eiland;
- b. Een bepaalde mate van flexibiliteit hebben: de bestuurlijke agenda bevat ruimte voor anderen, vanuit de bescheiden gedachte dat wij het als gemeente niet alleen kunnen realiseren;
- c. Voldoende bekwaam zijn om met initiatieven om te gaan, deze te stimuleren en faciliteren en invulling kunnen geven aan onze veranderende rollen;
- d. Ons committeren aan de ambtelijke speelruimte en beleidsvrijheid die nodig is om in een participatief proces te komen tot een eindresultaat (meer volgens de bedoeling werken, in plaats van afgerekend te worden op resultaten).

Dit wordt van alle ambtenaren in de gemeentelijke organisatie gevraagd. Het vraagt een integrale benadering, een luisterend oor, het vermogen te verbinden, procesmatig te denken, op de handen te zitten en een bepaalde mate van flexibiliteit. Het vraagt van onze organisatie dat we in staat zijn los te laten, waar nodig buiten de kaders van onze productbegroting te kunnen schakelen en zaken op een andere manier te borgen.

Uitnodigend besturen kan niet plaatsvinden zonder ook invulling te geven aan de rechtmatige, presterende overheid. Dit is geborgd in de gemeentelijke organisatiestructuur, waarbij zowel ruimte is voor going (sluit aan bij de presterende, rechtmatige overheid), als voor growing (sluit aan bij uitnodigend besturen).

Adviesorganen, cliëntenraden, dorpsraden en andere netwerken

Participatie is niet iets wat de afgelopen jaren ineens is ontstaan. Al sinds jaar en dag zijn er organisaties en groepen inwoners actief om zich in te zetten voor anderen. Zij hebben inmiddels al een plek verworven in het formele c.q. informele circuit en participeren op die manier mee, zowel binnen overheids- als binnen samenlevingsparticipatie. Deze organisaties blijven onverminderd van belang binnen uitnodigend besturen. Wel kan het zo zijn dat er nieuwe netwerken ontstaan, doordat initiatiefnemers elkaar op nieuwe maatschappelijke onderwerpen of passies treffen.

Hoofdstuk 3 Participatie vormgeven: het instrumentarium

Met het vaststellen van alleen een visie is er in praktische zin ruimte geschapen voor participatie. Maar hoe geven we dat concreet vorm? In dit hoofdstuk wordt hier antwoord op gegeven aan de hand van een processchema: wat doen we als een initiatief op ons pad komt en hoe handelen we daarnaar? Aan de hand van dit schema kunnen we middels een bijbehorend instrumentarium situationeel de mate van participatie bepalen en komen tot een passende participatie- en communicatiestrategie.

3.1 Het processchema

Zoals in hoofdstuk twee is weergegeven, kennen twee soorten participatie: overheidsparticipatie en samenlevingsparticipatie. Hierbij is het van belang waar het eigenaarschap van het initiatief ligt. Voor beide vormen geldt in feite eenzelfde aanpak om de mate van participatie te bepalen. Middels het processchema (zie figuur 2) geven we inzicht in de manier waarop we met initiatieven omgaan, om zo tot een passende participatie- en communicatieaanpak te komen. We koppelen hierbij participatie en communicatie aan elkaar, omdat dit feitelijk twee zijden van dezelfde medaille zijn: participatie kan niet zonder communicatie. Communicatie wordt in de literatuur vaak beschouwd als de minimale vorm van participatie.

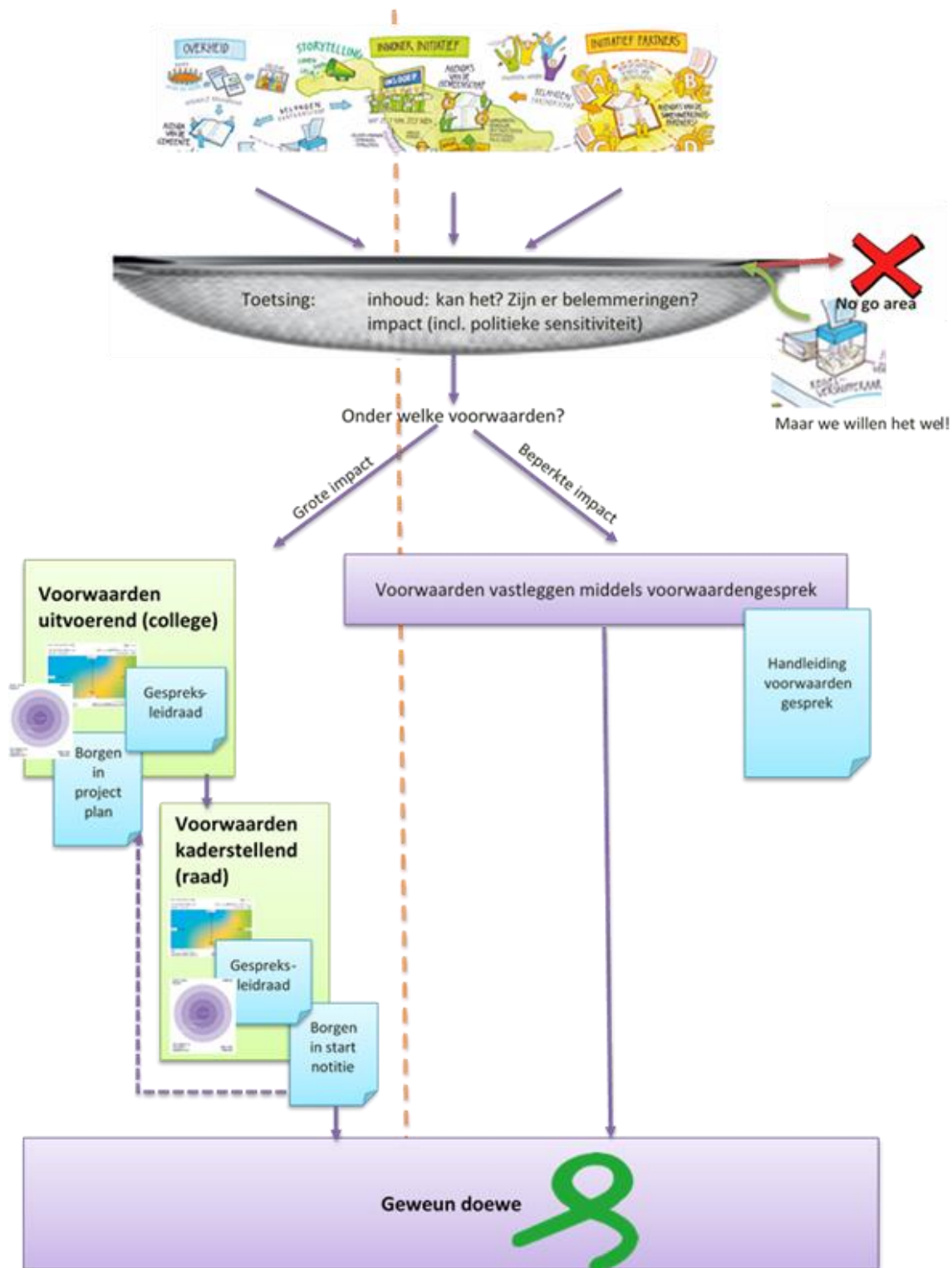
Inhoudelijke en impacttoets

Alle initiatieven dienen allereerst getoetst te worden aan een inhoudelijk kader en aan de impact die het initiatief met zich mee brengt. Past het initiatief binnen de geldende wet- en regelgeving? Sluit het aan bij de ambities van de gemeente? Is de volksgezondheid of openbare veiligheid in het geding bij de uitvoering van het initiatief? Deze “toets” klinkt wellicht zwaar, maar in de praktijk maakt dit onderdeel uit van ons dagelijks handelen. Er wordt altijd gekeken of een initiatief past binnen fungerende kaders. Als er inhoudelijke of wettelijke bezwaren zijn om het initiatief te realiseren, dan kent het initiatief geen verdere doorgang. De initiatieven belanden dan in de zogenaamde ‘no go area: het stopt daar.

Tevens wordt gekeken naar de impact van het initiatief: is de impact gewenst? Draagt het bij aan het samenlevingsbelang of de ambities die we als gemeente nastreven? Een initiatief kan klein van aard zijn, maar een grote impact hebben, bijvoorbeeld voor een specifieke doelgroep. Of een ogenschijnlijk klein initiatief kan politiek gevoelig liggen. Andersom kan het natuurlijk ook: een groot initiatief kan moeiteloos gerealiseerd worden, omdat er sprake is van een beperkte impact. Als zowel op inhoud, als op impact geen bezwaar is om het initiatief tegen te houden, gaat het initiatief door naar de volgende stap. Het kan voorkomen dat er inhoudelijke bezwaren zijn om het initiatief door te laten gaan, maar dat de impact wel gewenst is. In dat geval is het de moeite waard om de inhoudelijke kaders nog eens tegen het licht te houden: werken we wel volgens de bedoeling? Via de regelversnipperaars is het mogelijk om de inhoudelijke regels te heroverwegen en anders in te vullen.

Voorbeeld 1: een groep inwoners wil een buurtbarbecue in hun straat organiseren. Zij hebben hier een vergunning voor nodig. Middels toetsing wordt gekeken of de vergunning kan worden afgegeven.

Voorbeeld 2: een groep inwoners ontfermt zich over een groep kwetsbare inwoners en vraagt een groot subsidiebedrag aan om voor hen een fysieke opvang regelen. Stel dat hier in het huidige beleid geen ruimte voor is, maar de impact van het initiatief sluit aan bij de behoefte en ambities die wij als gemeente hebben. Het is dan mogelijk om de inhoudelijke kaders te heroverwegen, zodat aangesloten kan worden bij de energie van de samenleving en meer volgens de bedoeling gewerkt kan worden.



Figuur 2: Proces bepaling mate van participatie

Beperkte impact: voorwaarden vastleggen en gewoon doewe

Zijn er geen bezwaren, dan wordt vervolgens gekeken naar de voorwaarden die we als gemeente aan het initiatief willen stellen. Is de impact van het initiatief beperkt, dan kunnen de voorwaarden worden vastgelegd in een voorwaardengesprek. Dit wordt door de verantwoordelijk ambtenaar gevoerd met de initiatiefnemers aan de hand van een korte gespreksleidraad. Het is van belang om met de initiatiefnemers te spreken over deze voorwaarden, zodat je achteraf niet voor onaangename verrassingen komt te staan doordat dingen niet duidelijk waren. Elementen als tijd, geld,

inhoudelijke aspecten en procesmatige aspecten (inclusie, transparantie, legitimiteit/representatief, verantwoording, continuïteit) kunnen hierbij aan de orde komen. De voorwaarden worden bepaald aan de hand van het onderwerp en vergt maatwerk.

Voorbeeld: een groep inwoners wil op een veld een speeltoestel realiseren. Het is dan goed om te weten of alle direct omwonende en de doelgroep kinderen zijn bevraagd naar hun mening (inclusie), op welke manier dit gedaan is (transparantie) en of de komst van het specifieke toestel ook overeenkomt met de wensen van de direct betrokkenen (legitimiteit). Ook is het goed om heldere afspraken te maken over het onderhoud van het toestel: wie neemt dit voor zijn rekening (continuïteit)?

Het mag niet zo zijn dat de voorwaarden leiden tot administratieve lastenverzwaring: het belang van het vastleggen van afspraken staat voorop, maar het is geen extra barrière om het initiatief uit te voeren. Zodra de voorwaarden met elkaar zijn afgestemd, kan het initiatief doorgang vinden: men kan aan de slag.

Grote impact: kaders voor participatie en communicatie bepalen

Is er sprake van een grote impact, dan is het verstandig intensiever te kijken naar de noodzakelijke voorwaarden. Er moeten dan kaders opgesteld worden zodat het initiatief verder doorgang kan vinden – dit is bij initiatieven vanuit de gemeente vrijwel altijd het geval –. De verantwoordelijk ambtenaar gaat dan met de gemeenteraad in gesprek over de gewenste kaders als tijd, geld inhoud, rolneming en mate van participatie en communicatie binnen het project.

Ter voorbereiding op dit gesprek, bereid de ambtenaar het initiatief voor door hier met het college over van gedachten te wisselen en de uitkomsten hiervan vast te leggen in een projectplan. Hiervoor maakt hij gebruik van het kompas voor bestuurlijke positiebepaling en een gespreksleidraad. Allereerst wordt het kompas voor bestuurlijke positiebepaling gebruikt. Aan de hand van de uitkomsten van een set vragen wordt de positie in een matrix bepaald. Deze positie geeft op hoofdlijnen de mate van participatie weer. De uitkomsten van het model worden aan het college voorgelegd in een zogenaamd rolnemingsgesprek. Hierin worden aan de hand van een gespreksleidraad de inhoudelijke en procesmatige kaders bepaald en worden afspraken gemaakt over de kaders waarbinnen de participatie vormgegeven dient te worden.

Vervolgens voert de verantwoordelijke ambtenaar een omgevingsanalyse uit. Zo ontstaat een actueel compleet beeld van alle betrokkenen binnen het initiatief en de positie die zij daarin innemen. Aan de hand van de dialoog met het college, de uitkomsten uit het model, de door het college meegegeven kaders en de omgevingsanalyse wordt vervolgens een passende participatie- en communicatiestrategie voorgesteld. Deze strategie wordt ook geborgd in het projectplan. Het projectplan vormt de basis voor de verdere uitvoering van het initiatief.

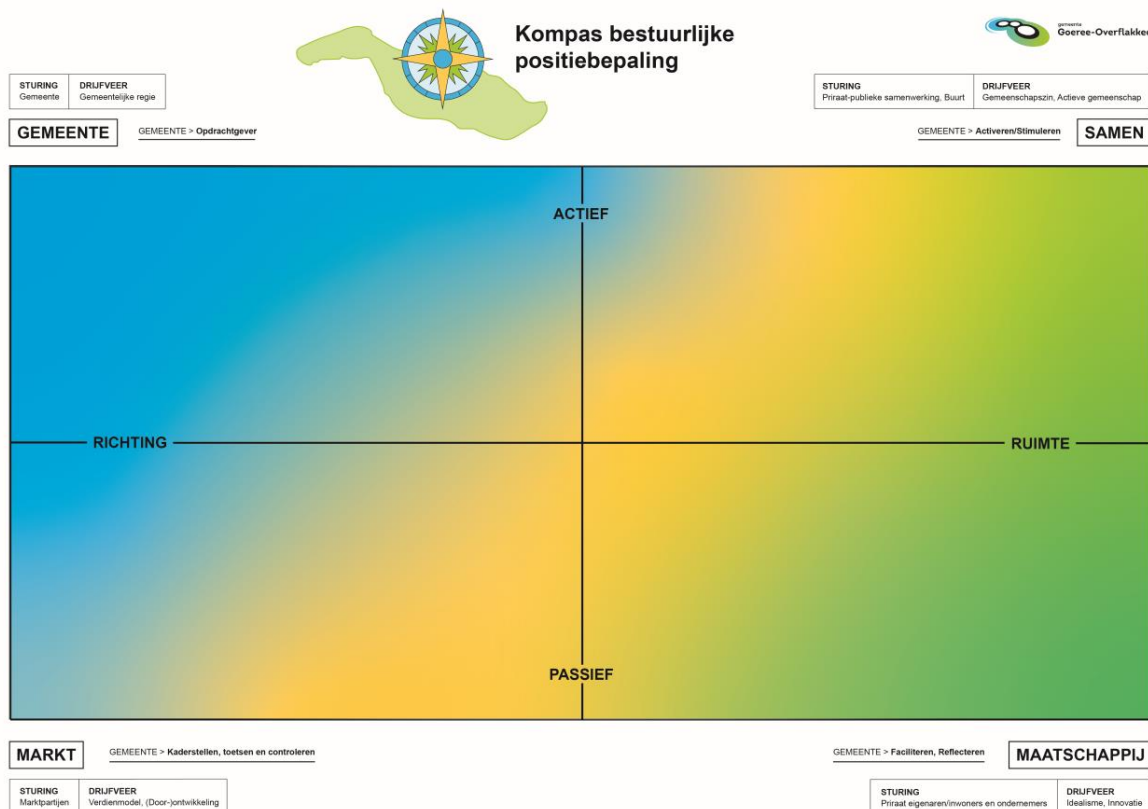
Aan de hand van het projectplan wordt vervolgens tijdens een dialoogavond een rolnemingsgesprek met de raad gevoerd. Ook de raad vult de vragen van het kompas voor bestuurlijke positiebepaling in. De uitkomst hiervan vormt de input om in gesprek te gaan over de mate van participatie, rolneming en andere kaders. Ook hier komen onderwerpen als tijd, geld, inhoudelijke voorwaarden en procesmatige voorwaarden aan de orde. Op basis van het rolnemingsgesprek, de omgevingsanalyse en de passende participatie- en communicatiestrategie wordt de startnotitie opgesteld. De startnotitie bevat alle inhoudelijke en procesmatige kaders aan de hand waarvan de raad haar kaderstellende en, later in het proces, controlerende rol kan uitvoeren. De startnotitie wordt ter besluitvorming aangeboden aan de gemeenteraad. Daar waar de startnotitie afwijkt van wat in het projectplan is voorbereid, wordt het projectplan aangepast.

3.2 Kompas bestuurlijke positiebepaling

Eén van de belangrijkste instrumenten om de mate van participatie te bepalen, is het kompas voor bestuurlijke positiebepaling. Met dit model is het mogelijk om in zeer korte tijd inzicht te krijgen in de standpunten van het gemeentebestuur ten aanzien van de richting, ruimte en rol die de gemeente weggelegd ziet voor zichzelf en voor anderen. Het model is situationeel in te zetten, waardoor het voor elk onderwerp te gebruiken is. Ook is het mogelijk om binnen het project, als dat nodig blijkt, het model opnieuw in te vullen. Vandaar de verwijzing naar een kompas; het is mogelijk om weer op koers te raken.

Het kompas bestaat uit twee assen. Op de horizontale as wordt weergegeven in hoeverre het gemeentebestuur de behoefte heeft om richting te geven en ruimte te laten. Hoe meer naar links op de as, hoe belangrijker de kaders zijn. De gemeente wil dan heel duidelijk een sturende rol vervullen en laat weinig ruimte voor anderen om mee te denken en mee te doen. Het draait hier met name om de vormgeving van de communicatie, aangezien participatie hier nauwelijks aan de orde is. Hoe meer naar rechts op de as, hoe meer ruimte er is voor anderen om mee te participeren. Kaders zijn daarin steeds minder belangrijk en er is sprake van een grote speelruimte om met de samenleving initiatieven mogelijk te maken. Je zou kunnen zeggen dat de rechtmatige, presterende overheid vooral aan de linkerkant van het model zit, terwijl de uitnodigende overheid zich meer aan de rechterkant positioneert. Let wel: er is altijd een minimale participatiemogelijkheid (inspraak) aan de linkerkant en er zullen altijd kaders meegegeven worden, hoe ver naar rechts je ook zit.

Op de verticale as wordt de inzet van de gemeente weergegeven. Hoe verder naar boven op de as, hoe actiever de gemeente betrokken wil zijn bij het initiatief. De gemeente ziet dan voor zichzelf een nadrukkelijke rol weggelegd en wil die, al dan niet samen met anderen, vormgeven. Hoe verder naar beneden op de as, hoe passiever de gemeente zich opstelt. De gemeente gaat dan niet actief met het onderwerp aan de slag, maar biedt anderen wel de ruimte, al dan niet met stringente kaders, om dit op te pakken.



Figuur 3 Model voor bestuurlijke positiebepaling¹⁶

¹⁶ Zie bijlage 4 voor een grotere versie van het kompas

Op deze manier ontstaan er vier kwadranten in het model. Ieder kwadrant heeft zijn eigen kenmerken.

Kwadrant Gemeente

Bij dit kwadrant heeft de gemeente de behoefte om duidelijk richting te geven. Dit houdt in dat er relatief strakke kaders zijn. Daarnaast wil de gemeente een actieve rol: zij is opdrachtgever en neemt ook zelf de regie op zich. Grip is een belangrijke drijfveer. Ruimte voor anderen is beperkt tot een minimum. De sturing vindt plaats vanuit de gemeente zelf, die op basis van haar eigen drijfveren en ambities het totale project op zich neemt. Een voorbeeld van een project binnen het kwadrant overheid is de plaatsing van windturbines, waarbij de gemeente er bewust voor kiest geen ruimte voor participatie ten aanzien van de locatiekeuze te geven. Communicatie, bijvoorbeeld in de vorm van inwonersavonden waarop informatie wordt gedeeld, is dan wel van groot belang om inwoners te informeren over de voortgang en uitkomsten van de besluitvorming. Dit kwadrant is vrijwel volledig blauw, conform de kleur van de agenda van de gemeente op de praat- en procesplaat Participatie.

Kwadrant Samen

Binnen dit kwadrant geeft de gemeente vooral veel ruimte voor anderen om te participeren in het initiatief. De gemeente geeft ruime kaders mee, waarbinnen de samenleving zelf kan acteren. De gemeente ziet voor zichzelf ook een actieve rol weggelegd. Het gaat er dan ook om op zoek te gaan naar een samenwerkingsvorm waarbij zowel de gemeente, als de samenleving in een passende verhouding ten opzichte van elkaar binnen het initiatief opereren (privaat-publieke samenwerking). De rol van de overheid is hier vooral om te activeren en stimuleren. De drijfveer gaat uit van een gezamenlijke gemeenschapszin en gedeeld eigenaarschap. Het kwadrant bevat alle drie de kleuren van de praat- en procesplaat Participatie, omdat zowel inwoners, organisaties en de gemeente hierin gezamenlijk optrekken. Een voorbeeld van een initiatief binnen het kwadrant Samen is het opstellen van seniorenbeleid, op het moment dat de gemeente er voor kiest om de samenleving actief mee te laten denken over de manier waarop we dit op ons eiland vorm en inhoud kunnen geven en die input gebruikt voor de vulling van het beleid.

Kwadrant Markt

In dit kwadrant heeft de gemeente strakke kaders opgelegd ten aanzien van een onderwerp, maar neemt het een passieve houding aan. Dit houdt in dat er ruimte is voor anderen om het initiatief op te pakken, maar wel binnen de beperkte speelruimte die gegeven wordt. Het kwadrant is dan ook overwegend blauw van kleur, met ruimte voor geel (agenda van samenwerkingspartners). Het zijn met name marktpartijen die op deze manier opereren. De gemeente zit hier strak op haar kaderstellende en controlerende rol. Een voorbeeld van een initiatief binnen het kwadrant Markt is de herstructurering van een gebied, waarbij projectontwikkelaars aan strakke regels gebonden zijn als zij participeren. De drijfveer van initiatiefnemers is hier dan ook vaak een achterliggend verdienmodel.

Kwadrant Maatschappij

In het vierde kwadrant heeft de gemeente een heel beperkte rol: er is veel ruimte voor participatie en de gemeente zelf wenst een beperkte rol te hebben binnen het initiatief. De rol van de gemeente is hier vooral faciliterend van aard. De drijfveer van de initiatiefnemers is dat zij op basis van idealisme aan de slag willen. Het zijn vaak pioniers, die op innovatieve wijze een initiatief willen oppakken. De gemeente geeft hen daar alle ruimte voor en geeft enkel ruime kaders mee. Vandaar dat in dit kwadrant de groene en gele kleuren overheersen. Een voorbeeld van een initiatief uit dit kwadrant is de aanleg van een pluktuin op een groenstrook van de gemeente, waarbij de gemeente zich faciliterend opstelt en slechts ruime kaders mee geeft. De initiatiefnemers hebben daarbinnen alle vrijheid om het project naar eigen wensen uit te voeren. Er is sprake van beperkte overheidsbemoeienis.

Aan de hand van een set vragen kan het standpunt ten aanzien van de mate van participatie van ieder gemeentebestuurder bepaald worden: de antwoorden die gegeven worden bepalen de plek in het model. Wanneer het gehele gemeentebestuur de set vragen invult, ontstaat vanzelf inzicht in de gewenste mate van participatie.

3.3 Rolnemingsgesprek gemeentebestuur

Alleen een plek in een kwadrant is onvoldoende om te komen tot duidelijke procesmatige kaders. Het geeft richting, maar nog onvoldoende duidelijkheid in de exacte ruimte die de gemeenteraad voor zich ziet. Daarom volgt, na invulling van het model, een rolnemingsgesprek met de gemeenteraad. Tijdens een dialoogavond worden de raadsleden uitgedaagd te komen tot de voor hen belangrijke kaders binnen het initiatief. Het gaat hierbij om financiële kaders (hoeveel geld hebben wij beschikbaar, hoe gaan we om met crowdfunding, welke eisen stellen we aan de inzet en verantwoording van deze middelen?), kaders op het gebied van tijd (welk termijn stellen we aan dit initiatief?), inhoudelijke kaders (worden er minimale kwaliteitseisen gesteld, moet voldoen worden aan specifieke eisen op basis van wet- en regelgeving?) en procesmatige kaders. Vanuit haar kaderstellende rol is de gemeenteraad vooral bekend met de kaders op het gebied van tijd, geld en inhoud. Het opstellen van procesmatige kaders was voorheen minder vanzelfsprekend. Maar daar waar ruimte is voor anderen om te participeren, blijken deze afspraken steeds belangrijker, omdat ze frustraties tijdens het proces voorkomen.

De procesmatige kaders bevatten in ieder geval de volgende elementen:

1. **Inclusiviteit:** welke doelgroepen willen we hierbij betrekken? Willen we specifieke doelgroepen bijzondere aandacht geven?;
2. **Representativiteit:** wanneer zijn voldoende mensen betrokken/ akkoord met het initiatief om tot uitvoering over te gaan?;
3. **Transparantie:** wanneer is het proces open en toegankelijk verlopen?;
4. **Eigenaarschap:** welke mate van eigenaarschap is (niet) gewenst?;
5. **Continuïteit versus flexibiliteit:** welke mate van continuïteit is belangrijk en waar is behoefte aan flexibiliteit?;
6. **Verantwoording:** welke eisen stellen aan de verantwoording, richting de raad én richting de samenleving?;
7. **Professionaliteit:** vinden we dat de betrokkenen een bepaalde mate van professionaliteit moeten hebben voor de kwaliteit van het initiatief? En wie is er verantwoordelijk van het bijbrengen van die professionaliteit?;
8. **Deliberatie:** hoe gaan we om met tegengeluiden/ tegenstand? Hoe organiseren we dit om met elkaar de complete dialoog te voeren?;
9. **Maatschappelijke waarde:** welke maatschappelijke waarde(n) worden met dit initiatief nagestreefd?;
10. **Plan B:** wat als de gewenste participatie niet op gang komt c.q. wat als de samenleving meer participatie verlangt?

Middels een gespreksleidraad wordt de gemeenteraad tijdens een dialoogavond(en) door deze onderwerpen meegenomen. De kaders worden vervolgens vastgelegd in de startnotitie.

3.4 Omgevingsanalyse

Alleen het hebben van kaders is onvoldoende om tot een passende participatie- en communicatiestrategie te komen. Hiervoor is ook inzicht nodig in de betrokkenen en belanghebbenden binnen het initiatief. Pas wanneer deze in beeld zijn en inzichtelijk is hoe zij zich tot het initiatief verhouden, is het mogelijk om een strategie te bepalen. Met wie krijgt de gemeente in dit project te maken en wat is de houding van deze actor ten opzichte van de opdracht? Wil een individu of een groep meewerken en op welke manier? Of wordt er juist weerstand verwacht van

(andere) actoren? Dit weegt mee in de bepaling van de juiste strategie en tools voor zowel participatie als communicatie. Het derde instrument dat ingezet wordt in het kader van participatie en communicatie, is de omgevingsanalyse. Door middel van de omgevingsanalyse is het mogelijk recht te doen aan de posities van alle betrokkenen en hen binnen het initiatief een plek te geven.

De omgevingsanalyse wordt vormgegeven aan de hand van de leidraad Factor C¹⁷. Hierbij is het mogelijk om per onderwerp inzicht te krijgen in de belangen van de betrokkenen, om hier vervolgens strategische keuzes op het gebied van communicatie en participatie op te maken. Het stelt je in staat om aan de hand van een actorenanalyse de belanghebbenden in het krachtenveld te plaatsen en ze vervolgens passende rollen toe te bedelen: willen ze meedenken, meewerken, kunnen ze zelfs meebeslissen of is informeren voldoende? Dit inzicht is van belang om uiteindelijk de participatie- en communicatiestrategie, binnen de kaders van het gemeentebestuur, vorm te geven.

3.5 Participatie- en communicatiestrategie: de toolbox

Op het moment dat de kaders helder zijn en de omgevingsanalyse is gemaakt, is het mogelijk om een passende participatie- en communicatiestrategie op te stellen. Hiervoor grijpen we terug op het model van de bestuurlijke positiebepaling. De plek in het model bepaalt welke verschillende participatie- en communicatie-instrumenten het best kunnen worden ingezet. Afhankelijk van de positie van het gemeentebestuur in het model, worden de passende instrumenten aangeboden in een zogenaamde toolbox. Zo is het voor de verantwoordelijke ambtenaar mogelijk om, passend binnen de kaders en met de inzichten van de omgevingsanalyse, die instrumenten in te zetten die hier het best bij aansluiten. Het stelt diegene in staat om op die manier tot een passende strategie te komen, die recht doet aan de (gewenste) rollen en posities van een ieder.

De participatie- en communicatiestrategie wordt vervolgens vastgelegd in het projectplan. Deze wordt ter kennisname naar de gemeenteraad gestuurd, zodat zij kunnen zien op welke wijze de kaders die zij hebben meegegeven, geborgd zijn.

¹⁷ Factor C is in 2003 ontwikkeld door de Academie voor Overheidscommunicatie, als methodiek om communicatie in het hart van beleid te positioneren en strategische communicatiekeuzes te kunnen maken. Vandaag de dag is deze methodiek doorontwikkeld, zodat hij ook bruikbaar is voor strategische keuzes ten aanzien van participatie.

Hoofdstuk 4 Vervolg

In dit hoofdstuk blikken we vooruit op de uitvoerende aspecten die volgen uit deze beleidsnota. Hierbij gaat het specifiek om het instrumentarium, het Right 2 Challenge en organisatorische aspecten.

4.1 Instrumentarium

Er zijn vier instrumenten geïntroduceerd om in het vervolg de mate van participatie te bepalen en aan de hand daarvan te komen tot een passende participatie- en communicatiestrategie: kompas voor bestuurlijke positiebepaling, rolnemingsgesprek, omgevingsanalyse en de toolbox. Het vergt inzet van de gehele gemeentelijke organisatie – ambtenaren, college en gemeenteraad – om volgens dit stramien te werken. In de komende periode worden de instrumenten verder uitgewerkt en in praktische zin inzetbaar gemaakt¹⁸. Dit wordt weergegeven in een uitvoeringsprogramma, dat volgt op deze beleidsnota. Na vaststelling van het uitvoeringsprogramma is het mogelijk onderwerpen volgens deze werkwijze op te pakken.

4.2 Organisatorische aspecten

Na het vaststellen van het uitvoeringsprogramma wordt van eenieder verwacht dat zij in staat zijn volgens deze nieuwe werkwijze te werken. Dat vraagt veel van projectleiders, beleidsadviseurs, teamleiders, programmamanagers, directieleden, collegeleden, griffie en gemeenteraadsleden. Het is daarom zaak hen vooraf mee te nemen en waar nodig op te leiden in hun nieuwe rolneming. Ook is het van belang eventuele randvoorwaarden te faciliteren. Ook deze elementen komen terug in het uitvoeringsprogramma.

4.3 Right2challenge

Naar verwachting wordt het right2challenge (R2C) in 2020 opgenomen in de gemeentewet. Op dat moment zijn de wettelijke kaders helder en kan concreet invulling gegeven worden aan de manier waarop de gemeente Goeree-Overflakkee om wil gaan met het R2C. Tot die tijd wordt hier geen verdere invulling aan gegeven.

¹⁸ De eerste vingeroefeningen hebben in 2019 reeds plaatsgevonden binnen de duurzaamheidstransitie.

Bronnen

Landelijke documentatie

Bij de totstandkoming van deze nota is internationale en landelijke informatie verzameld en doorgenomen:

- 100x100, Het lokale bestuur in de netwerkdemocratie, Tientallen burgers staken een thermometer in hun lokale bestuur
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Raadslid in de doe-democratie
- Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, Actief burgerschap, lijnen in de literatuur
- Innovatieve participatie versneller app Think!
- Participatiewijzer Prodemos
- Platform voor buurtontwikkeling, ABCD: Asset Based Community Development
- Platform G1000.nu, Bouwstenen effectieve burgerparticipatie.
- Adviesrapport Burgers betrokken, betrokken burgers, Raad voor het openbaar bestuur (2004)
- The CLEAR framework, in Social policy and Society, Stoker e.a. (2006)
- Adviesrapport Loslaten in vertrouwen, Raad voor het openbaar bestuur (2012)
- Ruimte voor initiatieven in Etten-Leur, Overheids- en burgerparticipatie in Etten-Leur (2013)
- Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, Vereniging voor OverheidsManagement (VoM) en Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGs), Essay Ambtelijk Vakmanschap 3.0, Zoektocht naar het Handwerk van de Overheidsmanager (juni 2014)
- InActie, deelproject van het Actieprogramma Lokaal Bestuur, Met burgers! Spoorboekje voor raad en college (oktober 2014)
- Data maken de stad (2015)
- Verandering van tijdperk – Nederland Kantelt, J. Rotmans (2015)
- Ministerie van Buitenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Agenda lokale democratie (13 maart 2015)
- Universiteit voor Humanistiek, Montessori-democratie, Spanningen tussen burgerparticipatie en de lokale politiek (mei 2015)
- Raadslid.nu, University of Twente, prof. Bas Denters, Controle en verantwoording in een veranderend lokaal bestuur (23 november 2015)
- Vereniging Projectmanagement Nederlandse Gemeenten (VPNG), Delegeren naar burgers en de Burgerkracht Award 2015 (januari 2016)
- Tilburg University, Stichting Beroepseer, Moraliteit in actie, wat sociale voortrekkers gemeenten kunnen leren (2016)
- Ontwikkelagenda Lokale Democratie 2017-2022: actie op maat, VNG (2017)
- Provincie Zuid-Holland (PZH): Handreiking kernendemocratie, Inspiratie voor het verkleinen van de afstand tussen gemeenschap en gemeente (februari 2018)
- P10, Zonder platteland geen leefbaarheid, P10-vijfpuntenplan leefbaarheid (december 2018)
- Adviesrapport Voor de publieke zaak, Raad voor het openbaar bestuur (2018)
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2017-2018, 34 775 VII, nr. 69, 5 juli 2018.
- De participatievisie en -principes van de provincie, Provincie Zuid-Holland (2018)
- Uitnodigend besturen – het organiseren van ruimte voor initiatief, A. van Buuren (2018)
- Pionieren in Participatieland, Berenschot & Nederlands Genootschap voor Burgemeesters (2018)

Websites

- www.communicatierijk.nl/vakkennis/factor-c
- www.wijzijncodeoranje.nl

- www.righttochallenge.nl
- www.movisie.nl/burgerparticipatie
- www.ensie.nl
- www.kennisbank.nl
- www.encyclo.nl

Lokale documentatie

- Eindrapport burgerparticipatie Rekenkamercommissie Goeree-Overflakkee, De heggetjes zijn geknipt ..., ... hoe nu verder?, burgerparticipatie in Dirksland, Goedereede, Middelharnis en Oostflakkee (16 november 2011)
- Visie op leefbaarheid en vitaliteit in de kernen op Goeree-Overflakkee, een fijne en veilige woon- en leefomgeving met mogelijkheden om te sporten, cultuur te beleven, bereikbaarheid van voorzieningen, ondersteuning van initiatiefrijke inwoners en verenigingen (mei 2014)
- Eilandvisie gemeente Goeree-Overflakkee (2015)
- Eilandfoto Goeree-Overflakkee (2015)
- Rekenkamerfunctie Goeree-Overflakkee: aanbevelingen onderzoek Burger- en Overheidsparticipatie Goeree-Overflakkee (overgenomen in de gemeenteraad van 31 augustus 2017)
- Ontwikkelnota Overheids- en Inwonersparticipatie (vastgesteld in de gemeenteraad van 27 september 2017)
- Richtinggevende Startnotitie voor de Omgevingsvisie, 2019

Begrippenlijst

Civil Society: verzamelnaam voor actief burgerschap als een non-gouvernementele institutie in de samenleving. Het omvat alle organisaties en particuliere initiatieven die zonder winstoogmerk bijdragen aan de maatschappij.

Communicatie- en participatiestrategie: keuzes over welke doelgroepen op welk geschikt moment met welke boodschap, ruimte en middelen worden betrokken bij een project.

Controlerende rol: rol van de gemeenteraad waarbij toetsing centraal staat.

Dialoogavond: avond waarbij in gesprek met de gemeenteraad zaken voorgelegd kunnen worden. De dialoogavond maakt onderdeel uit van het besluitvormingsproces van de gemeenteraad op Goeree-Overflakkee en vervangt de oorspronkelijke beeldvormende raadsvergadering.

Eigen kracht: omschrijving van de situatie van een persoon waarbij het gaat om de vraag wat hij/zij zelf kan. Het is wordt vaak in verband gebracht met zelfregie (zelf bepalen), zelfredzaamheid (zelfstandig mee kunnen doen/ evt. compensatie) en eigen verantwoordelijkheid (zelf moeten of mogen doen).

Gespreksleidraad: handleiding aan de hand waarvan een gesprek plaatsvindt.

Impact: de gevolgen, de invloed of het (krachtige en vaak blijvende) effect dat iets heeft op mensen en/of de omgeving.

Inclusie: insluiting in de samenleving van achtergestelde groepen op basis van gelijkwaardige rechten en plichten.

Instrumentarium: overzicht van in te zetten instrumenten/ middelen.

Kaderstellende rol: rol van de gemeenteraad waarbij zij op hoofdlijnen beleid vaststelt en aangeeft waarbinnen bestuurlijke bevoegdheden mogen worden uitgevoerd.

Kompas voor bestuurlijke positiebepaling: model aan de hand waarvan de gemeente Goeree-Overflakkee situationeel de mate van participatie op hoofdlijn weergeeft.

Maatschappelijke participatie: manier waarop (delen van) de samenleving deel kan nemen aan de beïnvloeding van hun directe leefomgeving.

Omgevingsanalyse: onderzoek naar alle omgevingsfactoren die van invloed kunnen zijn op het verloop van een project.

Overheidsparticipatie: participatievorm waarbij de gemeente participeert en waar mogelijk ondersteunt in initiatieven van inwoners en/of initiatiefpartners.

Participatiesamenleving: een samenleving waarin mensen meer verantwoordelijkheid nemen voor hun eigen leven en hun directe leefomgeving en waarin iedereen die dat kan verantwoordelijkheid neemt voor zijn of haar eigen leven en omgeving, zonder hulp van (landelijke) overheid.

Praat- en Procesplaat Participatie: een schets van de manier waarop inwoners, initiatiefpartners en gemeente met elkaar willen samenleven op Goeree-Overflakkee.

Processchema: een overzicht van het verloop van een aaneenschakeling van stappen waarbij activiteiten worden uitgevoerd die bijdragen tot het realiseren van een product of een vastgesteld eindresultaat.

Reflecterende rol: rol van de gemeenteraad waarbij teruggeblikt wordt op eigen handelen en dat van anderen, ervaringen en resultaten en aan de hand daarvan nieuwe keuzes gemaakt worden voor toekomstig handelen.

Rolnemingsgesprek: gesprek met het gemeentebestuur van Goeree-Overflakkee over de gewenste rol/ positie van de betrokken actoren binnen een initiatief. Ook komen hierin eventuele aanvullende procesmatige en inhoudelijke kaders in naar voren. Dit overleg is bedoeld om de kaderstellende rol van de raad tot uiting te laten komen.

Ruimte voor initiatief: de vrijheid voor de samenleving om initiatieven te ontplooiën.

Samenlevingsparticipatie: participatievorm waarbij inwoners en/of initiatiefpartners participeren in een initiatief van de overheid.

Toolbox: overzicht van alle beschikbare instrumenten

Verzorgingsstaat: een sociaal systeem waarin de staat primaire verantwoordelijkheid draagt voor het welzijn van zijn inwoners, zoals in kwesties van gezondheidszorg, onderwijs, werkgelegenheid en sociale zekerheid.

Volksvertegenwoordigende rol: rol van de gemeenteraad waarin het vanuit haar gekozen positie stelling in kan nemen namens (delen van) de samenleving en namens hen afwegingen maakt.

Voorwaardengesprek: gesprek dat gevoerd wordt door een ambtenaar met de initiatiefnemer(s) over de procesmatige kaders van het initiatief.

Bijlage 1 Zes opgaven uit de ontwikkelnota

De zes opgaven uit de ontwikkelnota noemen (uitgebreid): waar lopen we precies tegen aan?

1. Hoe komen we tot een inclusieve samenleving?
Hierbij richten we ons op de manier waarop we in staat zijn alle inwoners te benaderen, de samenwerking en betrokkenheid van een ieder in het dorp kunnen vergroten, de invloed van inwoners kunnen vergroten en een gedragen agenda te realiseren.
2. Wat wordt de rol en werkwijze van de communitybuilder?
Wie heeft een positie als communitybuilder, wat wordt van diegene verwacht? Welke rol neemt deze persoon aan en hoe gaat deze te werk? Ook wordt aandacht besteed aan de vraag hoe afstemming tussen communitybuilders onderling plaatsvindt.
3. Hoe gaan we intensiever samenwerken met onze initiatiefpartners?
Hebben we zicht op onze initiatiefpartners en weten we voldoende wat er speelt? Herkennen zij zich in onze visie op de samenleving en zien zij een nadrukkelijke rol voor zichzelf weggelegd? Ook worden mogelijkheden bekeken hoe om te gaan met gezamenlijke initiatieven, inzet van menskracht, geld en andere middelen.
4. Hoe richten we onze gemeentelijke organisatie hier op in?
De hoofd- en fijnstructuur geven hier al deels antwoord op, maar er dient nog nadrukkelijker gekeken te worden naar de wijze waarop integraal werken wordt belegd en op welke wijze kennis, menskracht en budget ontkokerd kan worden ingezet.
5. Hoe gaan we om met de participatieve versus de representatieve democratie?
Op welke wijze wordt invulling gegeven aan de rol en positie van de raad, welke spelregels gaan we hanteren ten aanzien van de participatieve samenleving? Hierbij wordt niet alleen rekening gehouden met de adviezen die de Rekenkamerfunctie heeft meegegeven, maar wordt ook gekeken naar landelijke ontwikkelingen die momenteel gaande zijn¹⁹. Hoe gaan we met elkaar invulling geven aan de principes zoals omschreven in deze ontwikkelnota en wettelijke verplichtingen als Right2Challenge?
6. Hoe gaan we zaken omtrent participatie meetbaar maken?

¹⁹ Zie ook ontwikkelingen binnen de VNG, de Raad van Openbaar bestuur en Code Oranje.

Bijlage 2 Keerzijden van participatie

De voordelen van participatie klinken mooi, maar er zijn uiteraard ook een keerzijden.

- Allereerst is er de spanningsboog tussen de representatieve democratie en de participatieve democratie. Wanneer inwoners middels een participatief proces met een voorstel komen, welke legitimiteit heeft de gemeenteraad dan nog om het voorstel af te wijzen? Gevoelsmatig lijkt dit een lastige kwestie en zet het de huidige democratie onder druk. Echter, de vraag is of dit terecht is. Helderheid over positie en rollen en het scheppen van duidelijke verwachtingen vooraf kunnen helpen om hierin de juiste balans te vinden, zonder daarbij tekort te doen aan participatiemogelijkheden. Hier wordt in hoofdstuk 3 uitgebreid bij stil gestaan.
- Daarnaast moet niet vergeten worden dat inwoners inmiddels ook wat huiverig kunnen zijn ten aanzien van participatie: voor sommige inwoners voelt de participatiesamenleving als een verkapte bezuiniging. Veel van de meest kwetsbare inwoners zien een directe link tussen de participatiesamenleving en de bezuinigingen die de afgelopen jaren zijn doorgevoerd op sociale voorzieningen, zorg en ondersteuning. Ook inwoners die zich inzetten voor een eigen initiatief kunnen dit zo ervaren: zij kunnen zich soms 'onbezoldigd ambtenaar' voelen, omdat zij zich vrijwillig inzetten voor taken die onder de verzorgingsstaat nog door de overheid werden uitgevoerd en/of bekostigd.
- Ook worden er drempels ervaren door inwoners die zich willen inzetten voor hun directe leefomgeving. Denk hierbij aan administratieve lasten, onduidelijkheid over rollen en posities ten opzichte van de gemeente of financiële uitdagingen. Ook komt hier een stukje waardering bij kijken: erkenning van het vele werk om te komen tot en uitvoering te geven aan inwonerinitiatieven is er in de ogen van de initiatiefnemers niet altijd. Dit kan demotiverend werken.
- Tot slot blijkt uit onderzoek dat slechts een kleine groep inwoners zich inzet voor het ontplooiën van initiatieven. In 94% van alle gemeenten ondernemen inwoners initiatieven die gericht zijn op het versterken van de sociale samenhang en actieve deelname aan de samenleving²⁰, maar blijkt tevens dat 81% van de Nederlanders nog nooit heeft bijgedragen aan een inwonersinitiatief²¹. Daarbij zijn het voornamelijk hoogopgeleide autochtone mannen van middelbare leeftijd, die de weg goed kennen en zich weten te organiseren. Voor andere bevolkingsgroepen blijkt dit moeilijker. Of het betreft inwoners die al taken op het gebied van vrijwilligerswerk en mantelzorg op zich nemen, waardoor de druk op hun schouders toeneemt. Ook geeft slechts 33% van de inwoners aan graag te participeren in lokale besluitvorming. Het is van belang deze gegevens in ogenschouw te nemen, zodat de verwachtingen ten aanzien van participatie reëel blijven.

Er zijn dan ook zeker kritische geluiden als het gaat om participatie en het ontwikkelen van initiatieven. Hier moet bij de implementatie van deze nota rekening mee gehouden worden. Desalniettemin staat voorop dat de gemeente het belangrijk vindt om participatie te stimuleren, teneinde optimaal te kunnen opereren vanuit haar netwerk en zo maatwerk te bieden aan de maatschappelijke opgaven waar de gemeente Goeree-Overflakkee en haar samenleving voor staan.

²⁰ Onderzoek ministerie van Binnenlandse Zaken, 2017

²¹ Jaarbericht VNG, 2016

Bijlage 3 Achtergrondinformatie right2challenge

Inwoners komen sneller in beweging als ze vertrouwen hebben in de overheid. Ontbreekt het aan dat vertrouwen, dat zijn ze in principe niet snel geneigd mee te denken en mee te doen in maatschappelijke vraagstukken. Ze hebben immers het idee dat hun mening er toch niet toe doet, omdat de politiek zijn eigen gang gaat. Negatieve ervaringen versterken dat gevoel en werken handelingsverlegenheid in de hand. Dit gaat ten koste van de vitaliteit van het eiland.

Maar het kan ook anders zijn: juist wanneer sommige inwoners geen vertrouwen hebben in de overheid en denken het zelf beter te kunnen, komen ze in beweging. Er zijn verschillende voorbeelden van inwonersinitiatieven die ontstaan zijn vanuit een bepaalde frustratie over het handelen van de overheid. Inwoners nemen dan het heft in eigen handen omdat zij niet tevreden zijn met de wijze waarop de overheid haar diensten uitvoert.

Hiertoe is het right2challenge (R2C) ontwikkeld. Binnen het R2C zijn er twee mogelijkheden. De eerste optie is dat inwoners een dienst of taak helemaal zelf gaan uitvoeren, waarbij ze ook zelf de verantwoordelijkheid dragen. De andere optie is dat de gemeente uitgedaagd wordt omdat inwoners willen dat een dienst of taak anders en slimmer wordt uitgevoerd, waarbij zij alleen aangeven wat zij anders willen zien, zonder zelf de uitvoering en verantwoordelijkheid op zich te nemen. Ze geven met name specifiek aan hoe de inzet van de beschikbare financiën dient plaats te vinden. De gemeente maakt dan afspraken over hoe de uitvoering in het vervolg opgepakt wordt.



Figuur 2: Het right2challenge model

In beide gevallen spelen de beschikbare financiën een cruciale rol. De gemeente wordt in feite uitgedaagd op haar beschikbare financiële middelen: de inwoner eist daar de beschikking over, vanuit de overtuiging dat de dienst of taak efficiënter of effectiever kan plaatsvinden als dit op een andere wijze plaatsvindt. Een gemeente kan dan ook alleen uitgedaagd worden op onderwerpen

waarvoor het budget heeft opgenomen in de begroting. Daarnaast is een voorwaarde van het R2C dat inwonersgroepen over de juiste capaciteiten moeten beschikken om taken uit te voeren: de taken moeten immers wel overgedragen kunnen worden.

Behalve dat de uitvoering van de taken beter aansluit bij wat inwoners graag zien en soms efficiënter of effectiever kunnen worden ingezet, is ook de maatschappelijke meerwaarde en draagvlak in de wijk een mooi neveneffect van het R2C. Inwoners gaan met elkaar in gesprek over hoe dingen beter kunnen en sporen elkaar aan op een stukje gezamenlijk eigenaarschap. De betrokkenheid van inwoners vergroot.

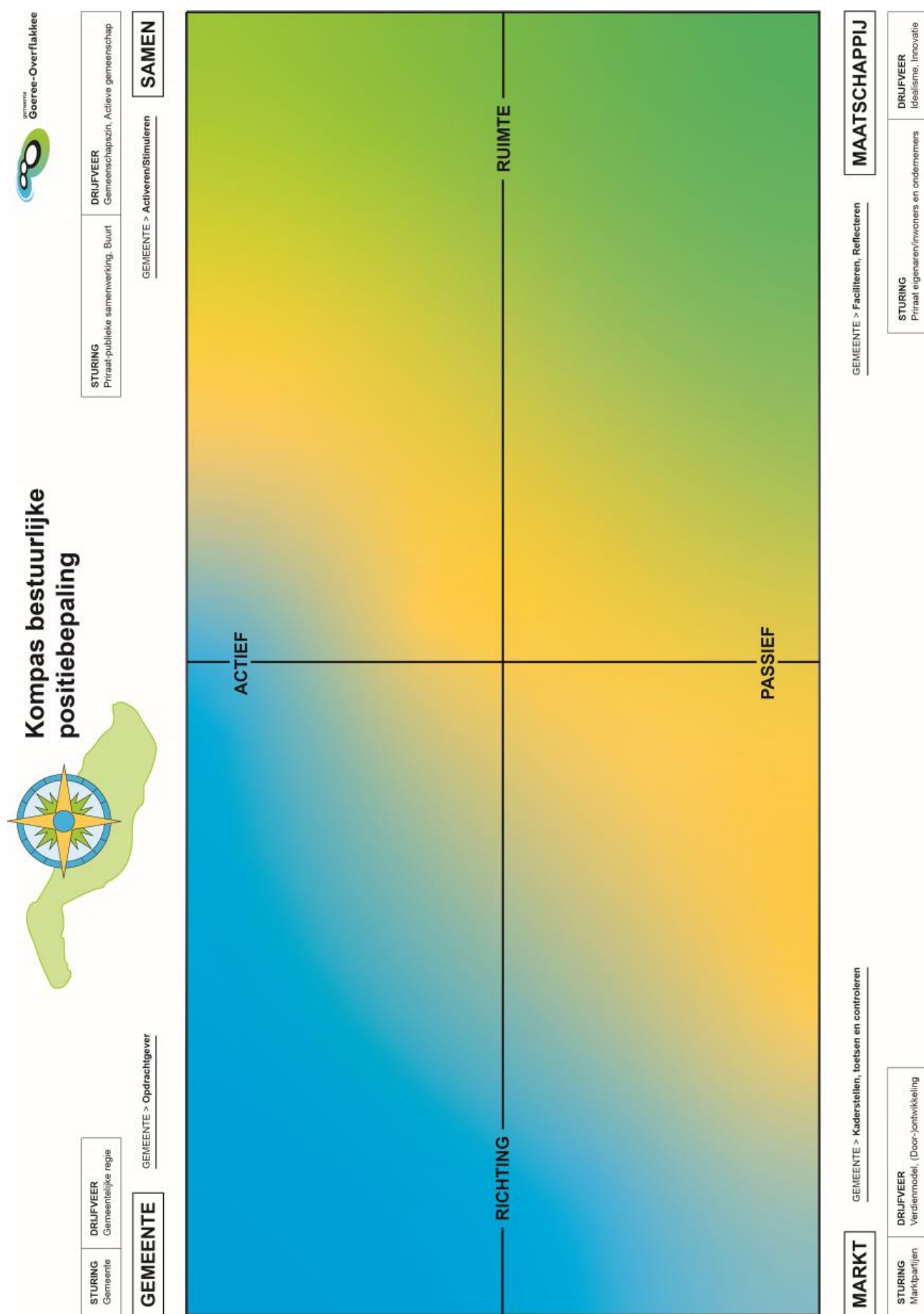
Het R2C is een vorm van participatie die niet uitgaat van een positieve grondhouding, maar van een negatieve ervaring bij inwoners: als gemeente word je uitgedaagd door inwoners die iets beter, slimmer of goedkoper kunnen. Daarbij zijn er ook andere kanttekeningen te plaatsen bij het R2C:

- als er geen budget in de begroting is opgenomen, is uitdagen niet mogelijk;
- het overnemen van taken is niet zo maar iets. De taken die de gemeente uitvoert vereisen een hoog verantwoordelijkheidsgevoel, vergen vaak afstemming binnen de gemeentelijke organisatie en kennen ook een politieke dynamiek (bijvoorbeeld verantwoording afleggen);
- een voorwaarde is dat inwonersgroepen over de juiste capaciteiten beschikken om taken over te nemen. Wie maakt die afweging? Als dit de ambtenaren zijn die voorheen de taken uitvoerden, kan dit tot scheve verhoudingen leiden. Zij worden er immers op gewezen dat de taken die zij al jaren uitvoeren slimmer en beter kunnen worden opgepakt;
- datzelfde geldt voor de beoordeling van de uitdagingen: deze worden beoordeeld door degenen die uitgedaagd worden. Dit kan gevoelig liggen;
- er moeten duidelijke afspraken gemaakt worden over veiligheid, kwaliteit en aansprakelijkheid bij uitvoering door inwoners;
- voor inwoners is er geen duidelijk verschil tussen het R2C en andere vormen van participatie.

Gemeenten hebben tot nu toe de opdracht gekregen het R2C naar eigen inzicht in te vullen. Alvorens dit een succes kan worden, moeten bepaalde zaken worden vastgelegd. Zo moeten beleidsregels worden aangescherpt, zodat duidelijkheid bestaat over wie mag uitdagen en op welke terreinen de gemeente uitgedaagd mag worden. Ook moeten bepaalde eisen ten aanzien van de uitvoering van de taken worden vastgesteld. Er dient een detaillering plaats te vinden over de exacte aanpak van het R2C. Oftewel: om het R2C goed neer te zetten, moeten veel zaken geborgd worden.

En dat terwijl inwoners het verschil niet goed begrijpen tussen het R2C en andere participatievormen. Verschillende instanties geven dan ook aan het R2C niet afzonderlijk te benaderen. Het R2C is een waardevol hulpmiddel voor gemeenten die ruimte willen geven aan initiatieven uit de samenleving, maar zeker niet het enige hulpmiddel.

Bijlage 4 Het kompas voor bestuurlijke positiebepaling



Gemeente Goeree-Overflakkee

Koningin Julianaweg 45

3241 XB Middelharnis

Postbus 1

3240 AA Middelharnis

T. 14 0187

info@goeree-overflakkee.nl

www.goeree-overflakkee.nl