Nota aan burgemeester en wethouders				**PH**: Bruinooge
Sector: Concernstaf steller: Arjan van de Leur tel.nr.: 548 8988 datum: 18 januari 2010.	naar AMT ja			commissie: B&M
	in college op: 19 januari 2010			
	raadsvergadering datum			
Stuknummer: 265	openbaar: ja			openbare bekendmaking: nee

Onderwerp:
Participatienota en participatieregeling

Probleemstelling:
In 2008 is in opdracht van de gemeenteraad een evaluatie uitgevoerd naar het participatiebeleid (participatienota) dat sinds 2006 wordt gehanteerd in Alkmaar. De gemeenteraad heeft op 1 oktober 2009 ingestemd met de uitkomsten van het evaluatierapport en heeft het college van burgemeester en wethouders opgedragen om – op basis van het genoemde evaluatierapport en de daaruit voorkomende conclusies en aanbevelingen en met inachtneming van het besprokene tijdens presentaties, hoorzittingen en de commissie bestuur en middelen van 29 september 2009 – een 'aangescherpte' participatienota te vervaardigen. Dit is het resultaat dat met de deskundige inbreng van de door de gemeenteraad aangewezen externe adviseurs mr. C.H.P. de Boer (advocaat en gecertificeerd NMI-mediator) en drs. J. Mutters (adviesfunctionaris Kern 8, adviesbureau voor bewonersorganisaties) tot stand is gekomen en hun instemming heeft.

Concept-besluit
1. Stemt in met de participatienota en bijbehorende participatieregeling.
2. Legt een raadsvoorstel over de participatienota en participatieregeling ter advisering en besluitvorming voor aan resp. de Commissie Bestuur en Middelen en de gemeenteraad van Alkmaar.
3. Geeft de gemeenteraad in overweging om kennis over participatie onderdeel te laten zijn van het inwerkprogramma van de nieuwe raadsleden die op 11 maart a.s. worden geïnstalleerd.

Paraaf sectorhfd	Paraaf secretaris

Paraaf college

akkoord	ph	1	2	3	4	5	6
bespreken	ph	1	2	3	4	5	6

Onderwerp: onderwerp

Toelichting:
Type de toelichting en denk om de onderstaande aandachtspunten

Politiek-bestuurlijke aspecten
Type hier tekst in behorende bij bovenstaand onderwerp

Juridische aspecten
Type hier tekst in behorende bij bovenstaand onderwerp

Financiële aspecten
Type hier tekst in behorende bij bovenstaand onderwerp

Personele aspecten
Type hier tekst in behorende bij bovenstaand onderwerp

Communicatie
Type hier tekst in behorende bij bovenstaand onderwerp

Uitvoeringsaspecten
Type hier tekst in behorende bij bovenstaand onderwerp

Milieu – aspecten
Type hier tekst in behorende bij bovenstaand onderwerp

Aspecten informatie voorziening
Type hier tekst in behorende bij bovenstaand onderwerp

Inspraak & participatie derden
Type hier tekst in behorende bij bovenstaand onderwerp

Begeleiding van nota/raadsvoorstel/brief wethouder

uitsluitend voor intern gebruik

SECTOR/BEDRIJF :

afdeling/bureau : Concernstaf
steller : Arjan v.d. Leur
onderwerp : Participatienota/participatieregeling
besproken met : Externe adviseurs
Postregistratie nr. :

INTERNE BEHANDELING	Ja/Nee	Datum:
Besproken in BVO:	Nee	d.d.:
Afdelingshoofd akkoord:	Ja	d.d.: 7 januari 2010
Stafbureau FEZ akkoord: (indien financiële gevolgen)	Type Ja of Nee	d.d.:
Financieel consulent akkoord: (indien financiële gevolgen)	Type Ja of Nee	d.d.:
Hoofd P&O akkoord: (indien personele gevolgen)	Type Ja of Nee	d.d.:
Juridisch adviseur akkoord: (indien juridische gevolgen)	Type Ja of Nee	d.d.:
BO - jurist akkoord:	Type Ja of Nee	d.d.:
Verzonden naar Agendakamer: (door sector-secr.)	Type Ja of Nee	d.d.:
Verzonden via Mail naar Agendakamer: (door steller)	Type Ja of Nee	d.d.:

Ja/Nee	Fotokopie van:	Zenden aan:	Verzonden op:
Type Ja of Nee	Nota:		d.d.:
Type Ja of Nee	Raadsvoorstel:		d.d.:
Type Ja of Nee	Brief:		d.d.:

Nadere aanwijzingen:

Opbergen in archief: **Type Ja of Nee** .

PARTICIPATIENOTA GEMEENTE ALKMAAR

Inleiding: aanleiding voor een nieuwe participatienota
In 2006 heeft de gemeenteraad de participatienota vastgesteld. Bij vaststelling van deze nota heeft de gemeenteraad gevraagd om dit participatiebeleid te evalueren na ongeveer één jaar. Deze evaluatie heeft in 2008 plaatsgevonden. De uitkomsten van dit evaluatieonderzoek zijn in 2009 gepresenteerd aan de gemeenteraad en aan bewonersorganisaties. De conclusies luiden als volgt:

- Het participatiebeleid staat vooral in het teken van de ideologie dat burgers zoveel mogelijk moeten participeren en helpt onvoldoende om een goede keuze te maken voor het participatieniveau op basis van heldere doelstellingen, criteria en een analyse van de beleidssituatie;
- De participatienota wordt in beperkte mate toegepast door bestuur en organisatie; de toepassing beperkt zich voornamelijk tot het vaststellen van het participatieniveau. De politiek bestuurlijke inkadering is bovendien gebrekkig omdat er (in het samenspel tussen raad en college) over en weer onvoldoende inhoudelijke argumentuitwisseling plaatsvindt over het meest aangewezen participatieniveau.
- De participatienota biedt onvoldoende handvatten om participatie te borgen in de organisatie.

In het evaluatierapport zijn de volgende aanbevelingen gedaan die hierna beknopt worden weergegeven:

- Voor het college: herformuleer de participatienota naar een document dat de afweging voor de keuze van het participatieniveau centraal stelt.
- Voor de gemeenteraad en het college: stel inhoudelijke argumentatie centraal voor de afweging van het participatieniveau.
- Voor de ambtelijke organisatie: organiseer en borg na wijziging van het participatiebeleid de implementatie door middel van scholing, training en vooral kennisdeling door middel van intervisie en uitwisseling van goede en minder goede ervaringen.

Naast het evaluatierapport verscheen op 9 december 2009 een rapport van de Rekenkamer-commissie, getiteld ‘Grip op de woningbouwproductie’. Daarin worden over participatie o.a. de volgende conclusies gemeld:

- De wijze waarop participatie werd vormgegeven was niet effectief en was niet voor alle betrokkenen duidelijk. Volgens de Alkmaarse methode worden omwonenden in een zeer vroeg stadium door de projectontwikkelaar bij een project betrokken. Op dat moment is er echter nog geen pakket van randvoorwaarden door raad en gemeente opgesteld. Dat wekte bij omwonenden ten onrechte de verwachting dat zij konden (mede)bepalen waaraan het plan zou moeten voldoen. Deze verwachtingen werden door de raad in stand gehouden daar een aantal partijen in de raad gevoelig was voor de geluiden van de omwonenden en daar op in ging. De wijze waarop de participatie verliep werkte (vermijdbare) vertragingen in de hand. De rollen van de verschillende actoren waren niet duidelijk in het proces en het halen van de ambities ten aanzien van de woningbouwproductie c.q. het versnellen van de procedures leidend tot een snellere woningbouw zijn nooit een argument geweest om de wijze van participatie aan te passen.
- Daarnaast was de Alkmaarse methode niet effectief in het voorkomen van formele bezwaren. Niet alle bezwaren kunnen door deze methode worden weggenomen en er is maar één formele bezwaarprocedure nodig om voor aanzienlijke vertraging te zorgen.
- De raad heeft zelf vertraging van de woningbouwprocedure in de hand gewerkt door zich vrij vergaand met details te bemoeien. Die details betroffen zowel de inhoud (kwaliteit) van projecten als de participatie van omwonenden en andere belangstellenden, waarbij de raad relatief veel gewicht toekende aan betrokkenen die inspraken.

De gemeenteraad heeft het college van burgemeester en wethouders opgedragen om – op basis van het genoemde evaluatierapport en de daaruit voorkomende conclusies en aanbevelingen en met inachtneming van het besprokene tijdens presentaties, hoorzittingen en de commissie bestuur en middelen van 29 september 2009 – een ‘aangescherpte’ participatienota te vervaardigen en daarbij twee externe adviseurs (mr. C.H.P. de Boer, advocaat en gecertificeerd NMI-mediator en drs. J. Mutters, adviesfunctionaris Kern 8, adviesbureau voor bewonersorganisaties te raadplegen. Deze nota is daarvan het resultaat: het vervangt de participatienota uit 2006.

1. Wat is participatie?

Participatie betekent meedoen: deelnemen aan het publieke domein. Participatie is vooral een houding van de overheid die plannen maakt en daarbij tijdig en actief de inwoners van de stad, relevante organisaties en samenwerkingsverbanden die belangen hebben bij gemeentelijke besluiten wil betrekken bij de verschillende beleidsfasen. De organisatievorm van participatie is vooral die van een samenwerkingsverband waarbij verschillende partijen werken vanuit een gemeenschappelijk kader waaraan zij zich verbinden.

Belanghebbenden tijdig én effectief betrekken bij kaderstellende beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering voorafgaand aan de politieke besluitvorming. Daar gaat het – kortweg gezegd om - in deze Participatienota. Er is steeds meer de overtuiging dat samenwerking met en participatie van de burger ten goede kan komen aan de kwaliteit van het beleid en de uitvoering daarvan. Immers, betrokkenheid, samenwerking en participatie zorgen voor het benutten van elkaars deskundigheid: inwoners van Alkmaar moeten daarom invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming. Maatschappelijk draagvlak is een belangrijk uitgangspunt voor besluitvorming. Maar besturen is óók keuzes maken voor het grotere belang van de stad. Om de juiste afwegingen en goede keuzes te kunnen maken zijn een open communicatieve houding en betrokkenheid bij het besluitvormingsproces voor alle partijen van groot belang: het zorgt voor een kwaliteitsimpuls van het gemeentelijke beleid.

In deze participatienota wordt beschreven hoe burgers en andere belanghebbenden tijdig (kunnen) worden betrokken bij beleidsvoornemens, beleidsontwikkeling, beleidsuitvoering en besluitvormingsprocessen. Want: politici en ambtenaren hebben geen monopolie op het bedenken van ambitieuze plannen of goede oplossingen. Als creativiteit en betrokkenheid van de inwoners van Alkmaar beter worden benut ontstaan realistische plannen waarvoor (meestal) draagvlak bestaat. En bij discussiemomenten wordt in de aanvangsfase duidelijk waartegen weerstand is te verwachten…. Als inwoners vanaf het allereerste begin van een planvormingsproces hun inbreng kunnen leveren ontstaan gedeelde belangen en gezamenlijke verantwoordelijkheden. Als er sprake is van bepaalde randvoorwaarden dan moeten die voorafgaand aan het participatieproces worden bepaald door het gemeentebestuur en de gemeenteraad anders wordt de indruk gewekt dat belanghebbenden zonder restricties hun inbreng kunnen leveren. Dat is eigenlijk de essentie van participatie. Wie vroegtijdig met participatie begint probeert te zorgen voor een breder draagvlak en geen (of minder) bezwaarprocedures. Het doel is in ieder geval het verzamelen van ideeën, meningen en argumenten om het gemeentebestuur en de gemeenteraad een goede afweging te kunnen laten maken bij de besluitvorming. Als er in een later stadium dan toch nog zienswijzen of bezwaren worden ingediend dan kunnen deze worden afgezet tegen de zorgvuldige afweging die tijdens de besluitvorming heeft plaatsgevonden.

2. (Wettelijke) recht op informatie in relatie tot vormen van participatie

In de afgelopen decennia hebben zich belangrijke ontwikkelingen voorgedaan die positief van invloed waren bij het betrekken van burgers bij overheidshandelen.

Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB): actieve informatieplicht

Een belangrijk kenmerk van de overheid is open en transparant handelen. De inwoners worden vroegtijdig, op een actieve en begrijpelijke wijze geïnformeerd over gemeentelijke plannen zodat het mogelijk is daarop invloed uit te oefenen. De (wettelijke) basis voor overheidscommunicatie is de informatieplicht voor overheidsorganen zoals die is verwoord in artikel 110 van de Grondwet en tevens wordt genoemd in de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB). Naast deze wettelijke kaders gaat het met name om een open en actieve houding van de overheid: openbaarheid is regel; geheimhouding uitzondering: de boodschap dient altijd helder en duidelijk te zijn. Dat is hèt kenmerk van de overheid in het democratische bestel.

Inspraak

Onder invloed van de ‘democratiseringsgolf’ in de zestiger jaren wilden de burgers meer dan een actieve informatieplicht van de overheid: zij eisten het recht op meedenken. Niet tevergeefs: in de jaren zeventig werd het begrip Inspraak geïntroduceerd. Daarna werd dit ook wettelijk verankerd: gemeenten dienen op grond van de wet (artikel 150 Gemeentewet) een Inspraakverordening te hebben waarin is bepaald op welke wijze ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken. Inspraak wordt in ieder geval verleend als de wet daartoe verplicht, daarnaast besluiten bestuursorganen ten aanzien van hun eigen bevoegdheden of inspraak wordt verleend bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid. Voor de procedure die daarop van

toepassing is wordt in de verordening verwezen naar afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Het gemeentebestuur van Alkmaar heeft de (wettelijke) inspraak geregeld in de inspraakverordening. Het Participatiebeleid is aanvullend op de Inspraakverordening.

Participatie en interactieve beleidsvorming
Ruim voordat het begrip 'interactieve beleidsvorming' in de jaren negentig algemene bekendheid kreeg was hiervan in Alkmaar in de jaren zeventig al sprake: bij de start van de stadsvernieuwing waren belanghebbenden vertegenwoordigd in de door de gemeente ingestelde werk- en subwerkgroepen voor een stadsvernieuwingsgebied. Interactieve beleidsvorming is een vorm van burgerparticipatie waarbij het initiatief weliswaar nog steeds bij het bestuur ligt maar waarbij de burger de kans krijgt om vooraf mee te denken en te praten over beleidsontwikkeling en –uitvoering.

Interactieve beleidsvorming is vooral een kwestie van een open houding: erkennen dat de belangen van burgers in het geding zijn en willen luisteren naar de argumenten die individuele burgers, organisaties, professionals en instellingen die de belangen van burgers behartigen hiertegen inbrengen. Parkeren in balans is een goed en recent voorbeeld van een participatietraject waarbij uiteenlopende publieksgroepen (met uiteenlopende belangen) waren betrokken bij de interactieve beleidsvorming rondom het ontwikkelen en uitvoeren van een parkeerbeleid en –regime in de binnenstad en omliggende schilwijken.

De burger neemt zelf het initiatief
Het publieke domein is niet exclusief van het gemeentebestuur. De inwoners van de stad voelen zich vooral verbonden met 'hun wijk'. Buurtbewoners nemen steeds vaker zelf het initiatief voor een actie voor verbetering of realisering van voorzieningen binnen 'hun' stadsdeel en als b.v. ondernemers en winkeliers de handen ineen willen slaan om een winkelcentrum op te knappen dan is dat in de eerste plaats hun keuze. De overheid kan dan een faciliterende rol spelen door de initiatiefnemende burgers te ondersteunen met b.v. deskundigheid, geld, kennis en materiële hulpmiddelen of – in de situatie van het winkelcentrum – gaat het gemeentebestuur na of en in welke mate dit initiatief past binnen het bestemmingsplan en de ontwikkelingen die de gemeente voorstaat. In Alkmaar wordt deze vorm van participatie o.a. al toegepast bij het buurtgericht samenwerken.

Bijzondere vormen van participatie
Hiernaast kent het gemeentebestuur nog enkele bijzondere 'participatieprocedures' die in het kader van de volledigheid wel worden genoemd maar niet verder worden behandeld zoals:

- Het spreekrecht om bij vergaderingen van raadscommissies kort een onderwerp onder de aandacht te brengen of bij aanvang van raadsvergaderingen een standpunt kenbaar te kunnen maken over een agendapunt.
- Het burgerinitiatief waarbij burgers zelf de mogelijkheid hebben om een onderwerp op de politieke agenda te plaatsen;
- Het referendum waarbij inwoners van Alkmaar bij de gemeenteraad een inleidend verzoek kunnen indienen tot het houden van een referendum over een voorgenomen raadsbesluit.

Resumerend:
De Wet Openbaarheid van Bestuur is de wettelijke basis voor een actieve informatieplicht van de overheid: burgers kunnen kennis nemen van gemeentelijke beleidsontwikkelingen en –beslissingen. Voor veel besluiten is inspraak van toepassing: een wettelijk recht om een zienswijze in te dienen of bezwaar te maken tegen resp. een beleidsvoornemen of genomen besluit. Daarnaast hebben ingezetenen en belanghebbenden het recht om hun mening kenbaar te maken over beleidsvoornemens indien de wet daartoe verplicht of indien een bestuursorgaan van de gemeente daartoe de mogelijkheid biedt. Belanghebbenden (dit betreft dus een veel beperktere groep) hebben daarnaast het recht om een zienswijze in te dienen of bezwaar te maken tegen resp. een beleidsvoornemen of genomen besluit. De laatstgenoemde procedures vallen buiten het kader van deze nota.

Participatie is echter vooral een houdingskwestie: de overheid maakt plannen en beleid en betrekt daarbij zoveel mogelijk in de voorfase de belanghebbenden: gezamenlijk wordt zoveel mogelijk op een interactieve wijze het beleid vorm gegeven. (Burger)participatie mobiliseert daarbij de kennis en steun van betrokkenen bij beleidsproblemen waarvan de overheid op voorhand niet weet - of nog niet wil bepalen - hoe deze opgelost zullen worden.

Participatie is relevant voorafgaand aan het formuleren en vaststellen van kaderstellend beleid, en vooraf te bepalen door de gemeenteraad. Daarbij moet duidelijk zijn dat het participatietraject een kop en een staart heeft. Het resultaat van een participatietraject is een concept beleids- of ontwikkelingsplan, wat vervolgens het formele besluitvormingstraject in gaat overeenkomstig de Algemene wet bestuursrecht en bijzondere wetgeving. Dan verandert het tweezijdig communiceren in het kader van het participatietraject in een inspraaktraject dat een meer eenzijdig karakter heeft. Een inspraaktraject is altijd aan formele wettelijke procedures gebonden; een bestuursorgaan kan hier niet van afwijken. Een participatietraject is maatwerk waarbij op vele creatieve manieren tot een interactieve beleidsformulering wordt overgegaan. Dit afhankelijk van de trede van participeren. Duidelijk is dat deze twee trajecten vooraf goed van elkaar moeten worden onderscheiden en dat alle spelers in het traject, inclusief de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders, hun rol en de daaraan hangende begrenzingen moeten kennen. Dit om verwarring en daaruit volgende frustraties te voorkomen.

3. Maatschappelijke en technische ontwikkelingen: van invloed op (burger)participatie

'De burger' bestaat niet
De tijden dat gemeentelijke plannen of beleidsbeslissingen kritiekloos werden geaccepteerd ligt al vele tientallen jaren achter ons. Gezag is niet (meer) vanzelfsprekend; de verhouding burger, gemeenteraad, bestuur is aan ingrijpende veranderingen onderhevig. De burger is minder dan in het verleden geneigd om uit gewoonte, plichtsbesef of loyaliteit politieke instellingen en politici te steunen of beleid te accepteren. De kritische en zelfbewuste houding van burgers zorgt voor soms tegengestelde ontwikkelingen in de verhouding tussen samenleving en politiek.
Complicerende factor hierbij is dat 'de burger' niet bestaat… De inwoners van Alkmaar kunnen zich op verschillende manieren tot de overheid verhouden. Daarom is er geen eenduidige gebruiksaanwijzing: participatie is vooral maatwerk en flexibel inspelen op (de belangen van) uiteenlopende publieksgroepen.

Digitale ontwikkelingen en -mogelijkheden
Het digitale tijdperk biedt nieuwe kansen en mogelijkheden om burgers meer en directer bij beleids- en besluitvorming te betrekken. Bijvoorbeeld door gebruik te maken van de zgn. poll-forum-functies op www.alkmaar.nl of door inschakeling van het Stadspanel als digitaal platform voor kennis- en gegevensuitwisseling over algemene of specifieke onderwerpen. De nieuwe media zijn volop in ontwikkeling en juist bij zo'n open en interactief proces als participatie is het van groot belang om ermee te experimenteren om inwoners van Alkmaar te bereiken en actief te laten meedoen.

4. Participatie in de praktijk

4.1 Participatie als onderdeel van de beleidscyclus
Participatie wordt – in principe – verleend op alle kaderstellende beleidsvoornemens tenzij er sprake is van:

- Uitvoering van hogere regelgeving waarbij van enige beleidsvrijheid geen of nauwelijks sprake is;
- Hoofdlijnen van beleid in de meerjarenbegroting en de jaarlijkse programmabegroting;
- Beleidsvoornemens betreffende de vaststelling van de hoogte van belastingen, heffingen en/of tarieven voor gemeentelijkedienstverlening;
- Andere (gemotiveerde) redenen waarbij participatie niet wenselijk is.

Als burgers zelf het initiatief nemen voor acties binnen het publieke domein dan zal het gemeentebestuur van Alkmaar toetsen of deze initiatieven passen binnen het collegeprogramma c.q. de programmabegroting. Als dit het geval is worden de initiatiefnemers zoveel mogelijk gefaciliteerd, verantwoordelijkheid gegeven en kan eventueel (ambtelijke en/of financiële) ondersteuning worden aangeboden.

4.2 Participatieladder: vormen van participatie
Participatie is een middel – maar geen doel op zich – om belanghebbende burgers en organisaties zo vroeg mogelijk te betrekken bij de ontwikkeling van een beleidsvoornemen of bij de ideevorming rondom (ingrijpende en/of infrastructurele) projecten. Er zijn verschillende participatievormen die soms

door elkaar worden gebruikt. Om het simpel en overzichtelijk te houden gelden in Alkmaar de volgende treden van de participatieladder:

Trede	*Rol participant*	*Werkvorm/ middel*
Informeren	Toehoorder	Website, nieuwsbrief, stadskrant, brieven, informatiebijeenkomsten, informatiecentrum, enz.
Consulteren	Geconsulteerde	Enquêtes, stadspanel, omnibusonderzoek, inloopbijeenkomsten met mogelijkheid om reactieformulier in te vullen, prijsvraag, **consultatiegroep**.
Adviseren	Adviseur	Per doelgroep moet je apart advies kunnen vragen; werkatelier, **adviesgroep.**
Coproduceren	samenwerkingspartner	Intentieovereenkomst, convenant (voorbeelden CCA en Ontwikkelend Alkmaar)

Toelichting op de begrippen

Informeren: Politiek en bestuur bepalen zelf de agenda voor besluitvorming en houden belangstellenden hiervan op de hoogte. Er wordt geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om belanghebbenden een inbreng te geven in de beleidsontwikkeling. De rol van de participant is toehoorder. Indien van toepassing geldt het wettelijke recht van inspraak.

Consulteren: Politiek en bestuur bepalen in hoge mate zelf de agenda maar zien de deelnemers als gesprekspartners bij de ontwikkeling van beleid. De politiek accepteert verschillen van mening en behoeft zich niet te verbinden aan de gespreksresultaten.

Adviseren: Politiek en bestuur stellen jaarlijks de beleidsonderwerpen voor 'adviserende participatie' samen: ze worden benoemd in de eerder genoemde beleidscyclus waarbij de gemeenteraad de programmabegroting (inclusief de participatievormen) vaststelt. Binnen de beschreven uitgangspunten (b.v. financiële kaders, eisen van welstand, bestemmingsplaneisen) worden deelnemers uitgenodigd om deel uit te maken van een zgn. adviesgroep om ideeën en bijdragen te leveren die bij de ontwikkeling van beleid een volwaardige rol spelen. Bij omvangrijke projecten wordt de adviesgroep bij voorkeur geleid door een onafhankelijk voorzitter; bij minder omvangrijke projecten kan evt. ook de verantwoordelijk projectambtenaar deze rol vervullen. De politiek verbindt zich in principe aan de resultaten maar kan bij de uiteindelijke besluitvorming hiervan beargumenteerd afwijken. Indien van toepassing geldt daarnaast natuurlijk het wettelijke recht van inspraak.

Coproduceren: Deze trede is hoofdzakelijk van toepassing als burgers zelf het initiatief nemen voor acties binnen het publieke domein. Het gaat dan vooral om projecten van beperkte omvang die de leefbaarheid in buurten en woonwijken vergroten. Bestuur en politiek verbinden zich in principe aan de aangedragen oplossingen met betrekking tot de uiteindelijke besluitvorming.

4.3 Participatie bij de start van het beleidsproces

Het participatieproces start daadwerkelijk bij het benoemen van een beleidsvoornemen en kent allereerst een zgn. inventarisatiefase: het in kaart brengen van belanghebbende publieksgroepen (wie hebben ermee te maken?) en het maken van een eerste globale belangeninventarisatie (welke – tegengestelde – belangen zijn te verwachten?). Omdat zij goed op de hoogte zijn wat er speelt in de Alkmaarse wijken en buurten kunnen de wijkcoördinatoren behulpzaam zijn bij het vervaardigen van deze omgevingsscan.

Die zoektocht is soms best ingewikkeld! Belangen kunnen op een harmonieuze of op een conflictueuze wijze worden ingebracht en beslecht. Redelijke argumentatie kan een rol spelen, maar ook machtsuitoefening. Dit geldt voor beleid maken in het algemeen en dus ook voor het participatieproces. Dat betekent ook dat vooraf wordt afgewogen of er in voldoende mate wordt voldaan aan een aantal basisvoorwaarden voor zinvolle interactie tussen gemeentebestuur en maatschappelijke omgeving. Bijvoorbeeld: openheid om invloed te delen. Of openheid om politieke

keuzevraagstukken te expliciteren. En openheid om deze vervolgens in een transparant interactief proces verder te ontwikkelen. Op basis van deze inventarisatie worden vervolgens belanghebbende burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden benaderd en gevraagd of zij betrokken willen zijn bij een proces om in een open wisselwerking tot de voorbereiding, bepaling, uitvoering en/of evaluatie van beleid te komen. Wederom geldt – het kan niet vaak genoeg worden benadrukt – dat er geen blauwdruk is te geven: participatie is en blijft maatwerk. Het begrip 'belanghebbende' dient ruim te worden geïnterpreteerd en vaak is het verstandig om hen eerst informeel te raadplegen voordat er ook maar één letter van een startnotitie of kadernota op papier staat of voordat het 'officiële' participatietraject van start is gegaan.

4.4 Startnotitie

Bij de start van de ontwikkeling van nieuw beleid wordt een (korte) startnotitie geschreven waarin is opgenomen een communicatie- en participatieparagraaf. De startnotitie wordt vastgesteld door het orgaan dat bevoegd is het beleid vast te stellen: meestal de gemeenteraad. Als het college van burgemeester en wethouders bevoegd is het beleid vast te stellen wordt de startnotitie – in het kader van de actieve informatieplicht – altijd ter kennisneming aan de gemeenteraad aangeboden.

5. De rol van de afdeling Communicatie

Tot voor enkele jaren geleden was overheidscommunicatie vooral: het geven van voorlichting. Als het beleidsproces bijna klaar was kwam Communicatie in beeld. Maar de tijden zijn veranderd: de samenleving dwingt beleidsadviseurs om de communicatieve kant van hun vakdomein al vanaf de prille start van ideevorming tot (beleids)ontwikkelingen mee te nemen: dat is ook een stevige eis om succesvol de participatieprincipes te kunnen toepassen. De focus van communicatieadviseurs is daarbij verschoven van het einde naar het begin van het beleidsproces; van uitvoering naar advisering. Van de bewaking van de wettelijke informatieplicht en het stimuleren van actieve openbaarheid naar het actief meedenken en adviseren over participatie, interactieve beleidsvorming en het verkrijgen van draagvlak voor beleidsbeslissingen.

Communicatie functioneert in Alkmaar 'in het hart van het beleidsproces': de communicatieadviseurs zijn aanwezig bij het zgn. Bestuurlijk Voortgangs Overleg (BVO) waar alle beleidsinitiatieven in een vroeg stadium worden doorgesproken tussen de portefeuillehouders en de verantwoordelijke vakambtenaren. Steeds vaker en meer trekken daarbij de beleids- en communicatieadviseurs samen op: als er sprake is van nieuw beleid helpt de communicatieadviseur de beleidsadviseur de belanghebbende participanten in kaart te brengen en buigen zij zich samen over de vorm en de mogelijkheden van participatie. De uitwerking van de participatieparagraaf wordt verwoord in een communicatieplan dat – als het ware – het spoorboekje is voor het communicatie- en participatietraject. Het opstellen van een participatieparagraaf, het uitwerken in een communicatieplan en de uitvoering van dit communicatie- en participatietraject vergen (meestal) veel tijd: het is belangrijk dat het gemeentebestuur en de gemeenteraad dit beseffen. Het gaat erom de juiste participanten in kaart te brengen en bij elkaar te brengen en vervolgens met een bij hen passende werkvorm daadwerkelijk aan de slag te gaan.

6. Financiële aspecten

De organisatie van het participatieproces kost geld. Daarbij kan worden gedacht aan o.a. facilitaire ondersteuning en de kosten van externe ondersteuning, b.v. het 'inhuren' van een onafhankelijk voorzitter of secretariële ondersteuning.Soms is het noodzakelijk dat partijen worden ondersteund door externe deskundigen of dat b.v. bouwtekeningen worden vertaald in een audiovisuele presentatie (3D-presentatie). Alle kosten die noodzakelijk zijn voor communicatieactiviteiten en het goed uitvoeren van een participatieproces worden vooraf begroot en opgenomen in de projectbegroting. De gemeenteraad heeft een controlerende functie hierop bij de beoordeling van de jaarlijkse programmabegroting.

7. Hoe verder?

Eén van de aanbevelingen uit het evaluatierapport luidt om een betere borging te organiseren van participatietoepassingen. Nadat deze nota is vastgesteld door de gemeenteraad neemt de afdeling Communicatie het initiatief om – in nauwe samenspraak met betrokken ambtenaren en de externe adviseurs die hebben meegewerkt aan deze participatienota – een handleiding Omgaan met participatie te vervaardigen die als tevens als basis kan dienen voor trainingen en workshops voor de ambtelijke organisatie, het gemeentebestuur en de gemeenteraad. Daarnaast zal een duidelijke (digitale) publieksfolder Participatie worden vervaardigd.

PARTICIPATIEREGELING GEMEENTE ALKMAAR

Begrippen

Participatie
Het tijdig en actief betrekken van belanghebbenden bij fasen van kaderstellende beleidsvoorbereiding, beleidsontwikkeling, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie. Bij iedere fase wordt bepaald hoe de participatie daadwerkelijk zal plaatsvinden. Dat geschiedt o.a. aan de hand van de volgende vragen:

- Welke partijen/actoren zijn betrokken bij het vraagstuk?
- Hoe is de rolverdeling in de beleidsfase en is de rolverdeling voor de participanten duidelijk?
- Welke participatieopzet en werkvormen sluiten het beste aan op de beleidsfase?
- Welke spelregels zijn van toepassing: deze worden tevoren afgesproken.

Participanten
Inwoners en in de gemeente wonende natuurlijke personen en rechtspersonen die belanghebbende zijn – direct of indirect – bij een gemeentelijk besluit.

Participatietrede
De afgesproken mate van participatie die participant invloed geeft in het participatietraject. In Alkmaar kunnen de volgende treden van de participatieladder van toepassing zijn: informeren, raadplegen, adviseren en – bij projecten in het kader van buurtgericht samenwerken – coproduceren.

Adviesgroep
De functie van de **adviesgroep** is het uitwisselen van en discussiëren over oplossingen en standpunten en zoeken naar gedragen compromissen (= adviseren). Deelnemers zijn gesprekspartner binnen het participatietraject. Deelnemers krijgen de gelegenheid om ideeen en argumenten aan te dragen die een rol kunnen spelen bij de bestuurlijke afweging die moet leiden tot besluitvorming. De politiek kan bij de uiteindelijke besluitvorming afwijken van het advies van de adviesgroep maar dient hiervoor argumenten aan te dragen.
De adviesgroep kiest een voorzitter uit haar deelnemers of er wordt een onafhankelijk voorzitter benoemd. De voorzitter heeft een adviesfunctie naar het bestuur. Ter ondersteuning van de voorzitter wordt een (ambtelijk) secretaris toegewezen vanuit de gemeentelijke organisatie. De voorzitter stelt in nauwe samenspraak met de ambtelijk projectleider de participatieagenda op. De participatiegroep is zelf verantwoordelijk voor de orde, taakverdeling en kwaliteit van de af te leveren adviezen/producten.

Consultatiegroep (werd vroeger ook wel als Klankbordgroep omschreven)
Hiermee worden de deelnemers aangeduid die deel uitmaken van structurele overlegvormen zoals b.v. Bereikbaarheidsoverleg, Overleggroep Horecabeleid, Wijkbreedoverleg Centrum en alle buurt- en wijkorganisaties. Het belangrijkste doel van de consultatiegroep is: informatie uitwisselen, (on)gevraagd meningen geven en opinievorming met ambtenaren of bestuurders over uiteenlopende thema's waarvoor de deelnemers zijn uitgenodigd om deel uit te maken van zo'n groep.

Startnotitie met communicatie- en participatieparagraaf
Bevat de bestuursopdracht die bij de start van de vorming van nieuw beleid wordt opgesteld. De notitie bevat altijd een communicatie- en participatieparagraaf.

Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB)
De wet regelt een actieve informatieplicht voor de overheid en garandeert de mogelijkheid voor burgers om documenten over een bestuurlijke aangelegenheid bij een bestuursorgaan (bijvoorbeeld een ministerie, provincie of gemeente) op te vragen.

Inspraak
Wettelijke recht om een mening te geven over een beleidsvoornemen, zijnde het voornemen van een bestuursorgaan tot het vaststellen of wijzigen van beleid. In Alkmaar is dit geregeld in de Inspraakverordening.

Participatietreden
In Alkmaar zijn de volgende treden van de participatieladder van toepassing:

Informeren: Politiek en bestuur bepalen zelf de agenda voor besluitvorming en houden belangstellenden hiervan op de hoogte. Er wordt geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om belanghebbenden een inbreng te geven in de beleidsontwikkeling. De rol van de participant is toehoorder. Indien van toepassing geldt het wettelijke recht van inspraak.

Consulteren: Politiek en bestuur bepalen in hoge mate zelf de agenda maar zien de deelnemers als gesprekspartners bij de ontwikkeling van beleid. De politiek accepteert verschillen van mening en behoeft zich niet te verbinden aan de gespreksresultaten.

Adviseren: Politiek en bestuur stellen jaarlijks de beleidsonderwerpen voor 'adviserende participatie' samen: ze worden benoemd in de eerder genoemde beleidscyclus waarbij de gemeenteraad de programmabegroting (inclusief de participatievormen) vaststelt. Binnen de beschreven uitgangspunten (b.v. financiële kaders, eisen van welstand, bestemmingsplaneisen) worden deelnemers uitgenodigd om deel uit te maken van een zgn. adviesgroep om ideeën en bijdragen te leveren die bij de ontwikkeling van beleid een volwaardige rol spelen. Bij omvangrijke projecten wordt de adviesgroep bij voorkeur geleid door een onafhankelijk voorzitter; bij minder omvangrijke projecten kan evt. ook de verantwoordelijk projectambtenaar deze rol vervullen. De politiek verbindt zich in principe aan de resultaten maar kan bij de uiteindelijke besluitvorming hiervan (beargumenteerd) afwijken. Indien van toepassing geldt daarnaast natuurlijk het wettelijke recht van inspraak.

Coproduceren: Deze trede is hoofdzakelijk van toepassing als burgers zelf het initiatief nemen voor acties binnen het publieke domein. Het gaat dan vooral om projecten van beperkte omvang die de leefbaarheid in buurten en woonwijken vergroten. Bestuur en politiek verbinden zich in principe aan de aangedragen oplossingen met betrekking tot de uiteindelijke besluitvorming.

Participatiemomenten
Als uitgangspunt geldt dat participatie in een zo vroeg mogelijk moment wordt verleend aan belanghebbenden, zo mogelijk al bij de ideevorming of gelijktijdig met de ontwikkeling van een beleidsvoornemen. De uitwerking van dit uitgangspunt geschiedt als volgt:

Participatie is onderdeel van de gemeentelijke beleidscyclus
Dit betekent dat bij het vaststellen van het collegeprogramma wordt aangegeven voor welke nieuwe onderwerpen en beleidsthema's participatie tenminste van toepassing is. In het jaarprogramma/ programmabegroting vindt een verdere uitwerking plaats en wordt de mate van participatie (participatietrede) aangegeven. Dit wordt vertaald in de Bestuurlijke Kalender: hierin worden de startnotities benoemd voor de eerder benoemde beleidsthema's/projecten en de daarbij aangegeven participatietrede. In de startnotitie vindt de uitwerking van het participatietraject plaats in de communicatie- en participatieparagraaf. De bestuursopdracht (=startnotitie) wordt vervolgens vastgesteld door het bevoegde orgaan (college van burgemeester en wethouders of gemeenteraad).

Participatie bij burgerinitiatieven
Als burgers zelf het initiatief nemen voor concrete acties binnen het publieke domein toetst het gemeente-bestuur van Alkmaar of deze initiatieven passen binnen het collegeprogramma c.q. de programmabegroting. Als dit het geval is worden de initiatiefnemers zoveel mogelijk gefaciliteerd, verantwoordelijkheid gegeven en wordt (ambtelijke en/of financiële) ondersteuning aangeboden om dit mogelijk te maken.

Participatieondersteuning
Het gemeentebestuur van Alkmaar stelt zonodig financiële middelen beschikbaar voor participatieondersteuning. Daarbij kan worden gedacht aan o.a. facilitaire ondersteuning en de kosten van externe ondersteuning, b.v. het 'inhuren' van een onafhankelijk voorzitter of secretariële ondersteuning. Daarnaast vindt het gemeentebestuur het belangrijk dat bewoners en organisaties 'volwaardig' partij zijn in een participatieproces. Soms is het noodzakelijk dat partijen worden

ondersteund, b.v. door externe deskundigen. Deze kosten kunnen onder bepaalde voorwaarden worden gedragen door het gemeentebestuur van Alkmaar.

Participatieuitzonderingsgronden
Participatie wordt – in principe – verleend op alle kaderstellende beleidsvoornemens en projecten tenzij er sprake is van:

- Uitvoering van hogere regelgeving waarbij van enige beleidsvrijheid geen of nauwelijks sprake is.
- Hoofdlijnen van beleid in de meerjarenbegroting en de jaarlijkse programmabegroting.
- Beleidsvoornemens betreffende de vaststelling van de hoogte van belastingen, heffingen en/of tarieven voor gemeentelijke dienstverlening.
- Andere (gemotiveerde) redenen waardoor participatie niet wenselijk is.

Klachten over het participatietraject

- Participanten kunnen over de uitvoering en vaststelling van participatie op de in de gemeente Alkmaar gebruikelijke wijze een klacht indienen bij het college van burgemeester en wethouders. De klacht wordt afgehandeld binnen de in de gemeente Alkmaar gebruikelijke afhandelingstijd.
- Participanten zijn vrij de leden van de gemeenteraad te informeren als zij van mening zijn dat een participatietraject niet goed verloopt. De klacht kan schriftelijk worden ingediend of tijdens het spreekrecht van commissievergaderingen.