Gemeente Amsterdam

7 september 2021

Beleidskader Participatie

Inzet en maatregelen

Het gemeentelijke apparaat heeft zich op talloze wijze ingespannen om participatie vorm te geven. Pionierende burgers, bestuurders en ambtenaren waren de drijvende krachten hierachter. Formeel is burgerparticipatie tot op heden alleen geregeld middels de inspraakverordening (laatste herziening in 2016). Hierin is participatie verengd tot "gelegenheid tot het naar voren brengen van zienswijzen naar aanleiding van een beleidsvoornemen van een bestuursorgaan". Inspraak is de minimale vorm van participatie. De experimenteerdrift van deze bestuurders, ambtenaren en burgers kreeg dus vorm zonder bestaande kaders, criteria, randvoorwaarden en een goede duiding van het waarom van participatie. Ook ontbrak eenduidige sturing aan het met elkaar leren over wat werkt, waarom het niet werkt en hoe we het beter kunnen doen.

De beleidsbrief democratisering was het startschot van een traject waarin we gericht opzoek gingen naar veralgemeniseerbare lessen om de betrokkenheid van burgers op een goede manier vorm te geven. Met als doel dat we organisatie breed de vruchten kunnen plukken van het weg verbredende werk van burgers, bestuurders en ambtenaren, en zodat we het toeval er uithalen of participatietrajecten succesvol zijn.

Met dit beleidskader formaliseren en borgen we de geleerde lessen, uitgangspunten, principes en handvatten die dit traject heeft opgeleverd. We verrijken en verbreden hiermee de vigerende inspraakverordening en vertalen dit in een ambtelijk instrument dat kaders biedt voor het proces waarmee participatie in de gemeente Amsterdam vorm krijgt. We doen dit in de wetenschap dat de wettelijke ontwikkelingen, de achterliggende maatschappelijke ontwikkelingen en ons leren niet stilstaan. Dit beleidskader is dan ook geen afronding maar een tussenstap. Na de vaststelling van het wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau zal een nieuw college op basis van dit beleidskader en de sindsdien opgedane inzichten en lessen een participatieverordening kunnen opstellen en aan de Raad voorleggen.

Met dit beleidskader leggen we dus vast wat we tot op heden hebben geleerd. Onderwijl trekken we het lerende proces dat tot dit beleidskader heeft geleid door; we blijven ervaringen delen en lessen wegen, om te zijner tijd de nieuwste inzichten en wetswijzigingen weer op te nemen in nieuw beleid en instrumenten.

Dit nieuwe beleidskader voor participatie is één onderdeel van de inspanningen van de gemeente Amsterdam om de zeggenschap van burgers te vergroten. Het voorliggende participatiebeleid gaat over besluitvormingstrajecten die geïnitieerd worden door de gemeente, en de participatie die daarbinnen mogelijk is. Daarnaast ontwikkelen we het beleidskader 'Buurtrechten' waarin wordt aangegeven welke ruimte en ondersteuning de overheid geeft aan partijen die *zelf* een overheidstaak willen uitvoeren. Daarnaast werken we aan verschillende andere instrumenten om burgers meer zeggenschap te geven, zoals de directe zeggenschap door middel van buurtbudgetten en het verbreden en verruimen van de referendumverordening.

Hieronder worden de lessen uit de praktijk vertaald naar algemene uitgangspunten voor het participatieproces. Deze algemene uitgangspunten gelden bij ieder participatieproces, ongeacht de vorm en omvang waarvoor wordt gekozen. Als basis hiervoor dienen de lessen die zijn geleerd

met de introductie van de participatieparagraaf, de recente uitgebreide evaluatie van negen participatietrajecten en een uitgebreid onderzoek van Dr. Nanke Verloo, Urban Citizen Fellow NIAS/KNAW.

Vervolgens zijn principes geformuleerd die richting geven aan de keuzes die bestuurders maken voor de vorm en omvang van het participatietraject. Hiermee bieden we bestuurders (en ambtenaren) handvatten om tot weloverwogen keuzes te komen en meer eenduidigheid te brengen in de afzonderlijke keuzes die bestuurders maken. Ook is een richtlijn opgenomen die behulpzaam is om afhankelijk van het beoogde doel van het participatietraject een bijpassend participatieniveau te kiezen.

Tot slot zijn de lessen vertaald naar een instrument – het participatieplan en een leidraad om tot een weloverwogen participatieplan te komen – waarmee we de lessen ook toepasbaar maken in de praktijk. Aansluitend hierop wordt het leertraject toegelicht waarmee het proces van leren en verbeteren in de organisatie wordt voortgezet.

We beseffen dat de lessen niet in iedere situatie dezelfde vertaling kunnen krijgen. De participatie van burgers rondom de inrichting van schaarse grond, is wezenlijk anders dan de betrokkenheid van cliënten bij de nadere invulling van de gemeentelijke (jeugd)zorgtaken. Dit kader is hoofdzakelijk gevoed door ervaringen die zijn opgedaan in het fysiek domein. *Mutatis mutandis* kan deze ook richting en invulling geven aan de participatiepraktijken in het sociaal domein.

Algemene uitgangspunten

De evaluaties, analyses en onderzoeken over participatie, zijn bijna net zo rijk en verschillend als de vormen waarin participatie heeft plaatsgevonden. Maar ondanks de verschillen komt een eenduidig beeld naar voren over wanneer participatie wel en wanneer het niet werkt. Hieronder volgt een korte samenvatting van geleerde lessen of inzichten, die gelijk vertaald zijn naar algemene uitgangspunten voor de wijze waarop participatie in Amsterdam vorm krijgt in de toekomst, ongeacht de omvang en mate van invloed of zeggenschap van deelnemers.

1. *'Participatie omdat' is het vertrekpunt en het richtsnoer bij het vervolg*

Indien het succes van participatie tot één factor gereduceerd moest worden, dan zou dat de keuze voor een helder, haalbaar en door gemeente en burgers gedeeld doel zijn, dat consequent wordt door vertaald naar de wijze waarop het participatieproces wordt ingericht en over wordt gecommuniceerd. Als rode draad komt het doel van participatie in de verschillende evaluaties terug: het doel waarmee burgers worden betrokken is op voorhand überhaupt niet helder, het doel is voor de gemeentelijke organisatie helder maar betrokkenen hebben hier een ander beeld bij (of bij hen zijn andere verwachtingen gewekt), het doel is gaandeweg uit het oog verloren (bij de gemeente of bij betrokkenen), het doel blijkt gaandeweg onhaalbaar, etc. Het succes van een participatietraject valt of staat bij een helder, haalbaar en gemeenschappelijk doel.

Het stellen van een gemeenschappelijk doel veronderstelt dat de gemeente weet wat de behoefte van de burger is. Hierin schuilt het gevaar dat de gemeente zich inzichten toe-eigent die het niet

kan claimen. Daarom doet de gemeente er verstandig aan om te verifiëren of het eigen doel bij de participatie wel overlap heeft met de behoefte van de burger in de betreffende buurt of op het voorliggende thema. Het doel van de burger zal anders en vaak ruimer of algemener zijn dan dat van de gemeente; zo zal een vraagstuk voor de inrichting van de publieke ruimte door burgers bijvoorbeeld eerder worden gezien als een vraagstuk over sociale cohesie. Zonder daar rekenschap aan te geven, zonder de bereidheid om hierin mee te bewegen bij de eigen doelbepaling, kan van een gedragen doel geen sprake zijn en evenmin van een succesvol participatietraject.

Een verkennende sessie met bewoners kan behulpzaam zijn om de behoefte van burgers op voorhand in beeld te krijgen en mee te wegen bij de doelbepaling en verdere uitwerking van het participatietraject. Hiermee kan voorkomen worden dat een participatietraject onnodig zwaar en uitgebreid wordt opgezet, omdat bijvoorbeeld blijkt dat er al een grote mate van consensus is of er simpelweg geen sterke wensen of ideeën leven rondom een vraagstuk. Andersom kan ook blijken dat een te nauw of te klein opgezet traject geen recht doet aan de behoeftes en mogelijk leidt tot teleurstelling en/of weerstand. Een Bewoners Effect Rapportage (BER) kan een behulpzaam instrument zijn om in een vroeg stadium (in de ontwerpfase) het perspectief van de bewoners in beeld te brengen, om op basis daarvan het doel, de omvang van het traject en de mate van invloed van burgers beter vast te kunnen stellen.

Ook wordt uit de evaluaties helder wat het doel *niet* kan zijn. Burgers voelen feilloos aan als hen ten onrechte de indruk wordt gegeven dat hun stemmen gehoord worden, terwijl hun betrokkenheid als rechtvaardiging dient voor het nemen van eigenstandige besluiten, of als methode om het draagvlak voor een besluit te peilen. Het helder stellen en navolging geven aan wat de participatie beoogt op te leveren, moet de indruk van schijnparticipatie voorkomen.

Ook wordt duidelijk dat participatie zich niet laat lenen voor het depolitiseren van vraagstukken. Het camoufleren van politieke afwegingen of gemeentelijke belangen – die weldegelijk van invloed (blijken te) zijn voor de uiteindelijke keuze in het aan burgers voorgelegde vraagstuk – leidt ertoe dat maatschappelijke verwachtingen en de ambities van het stadsbestuur, respectievelijk de gemeenteraad uit elkaar gaan lopen. Dit leidt in het slechtste geval tot maatschappelijk ongenoegen. Een ongenoegen dat niet alleen tot vertraging en verspilling van publieke middelen leidt maar ook een verlies van vertrouwen in de gemeente tot gevolg heeft.

In plaats daarvan is de les om de inhoud van het participatieproces te ‘her-politiseren’, door politieke afwegingen, kaders gesteld door de gemeenteraad en gemeentelijke belangen expliciet te benoemen en mee te geven als kaders waarbinnen het doel is geformuleerd. Een randvoorwaarde voor succesvolle participatie is dat niet op voorhand wordt gestuurd op de uitkomst van het proces.

Behulpzaam hierbij is het onderscheid tussen participatie dat inzet op uitkomsten (gericht op verbetering voorstellen) en participatie gericht op procesnormen (transparantie, toegankelijkheid, etc.). Inhoudelijke participatie die inzet op uitkomsten veronderstelt ruimte en vrijheid om binnen de gestelde kaders tot een gedragen uitkomst te komen. Bij dit soort participatieprocessen kunnen de politieke en gemeentelijke afwegingen beter zichtbaar onderdeel uitmaken van de

meegegeven kaders. Andersom geldt: waar er geen inhoudelijke ruimte is, is inhoudelijke participatie simpelweg niet mogelijk. In situaties waarin het niet mogelijk is om een significante minderheid tevreden te stellen, moet het participatieproces vooral uitblinken in de procesnormen.

Inhoudelijke participatie vraagt ook iets van de interne processen. Als het participatieproces ruimte geeft aan de betrokken burgers om invloed te hebben op de uitkomst, dan vraagt dat ook dat we onze interne processen daarop inrichten. Want vaak zijn het onze interne processen (interne afstemming), maar ook adviesgroepen en commissies, die de uitkomsten al verregaand invullen. Waarmee er minder ruimte overblijft voor betrokken burger om in een participatietraject invloed uit te oefenen.

Tot slot kunnen ontwikkelingen of opgedane inzichten aanleiding zijn om het doel van participatie gaandeweg te herijken. Dit geldt in het bijzonder voor langlopende processen (zoals planvorming), waar het in de lijn van verwachtingen is dat inzichten, belangen en behoeftes van burgers met het verstrijken van de jaren zijn veranderd. In lijn met het belang om het doel helder en transparant te communiceren, moet dus ook het wijzigen van het doel helder gemarkeerd worden voor alle betrokkenen. Evengoed leidt een wijziging van het doel ook tot het herijken van het daarop aansluitende participatietraject.

Uitgangspunt:
- Niet participatie als instrument, maar wat de gemeente met participatie wil bereiken (het doel) is het vertrekpunt bij de daaropvolgende keuzes
- Kennis van de behoefte van de burgers is essentieel om tot een gedragen en gemeenschappelijk doel te komen tussen gemeente en betrokken burgers. Indien de behoefte van de burgers ruimer of algemener wordt gedefinieerd, geeft de gemeente hier tot zover mogelijk ruimte aan in de doelbepaling
- De gemeente baseert zich bij het kiezen van een participatiedoel ook expliciet op (de inschatting van) de behoeftes van de (direct betrokken) Amsterdammer
- Bij het bepalen van het doel worden door de gemeente relevante politieke afwegingen en gemeentelijke belangen die van invloed (zullen) zijn op de uiteindelijke keuze expliciet naar voren gebracht in het vraagstuk dat wordt voorgelegd
- Indien het doel gaandeweg wijzigt, wordt dit helder gemarkeerd en besproken met alle betrokkenen en consequent door vertaald in een herziene aanpak

2. *Bewuste en expliciete afweging, gevolgd door bestuurlijke betrokkenheid op kritieke momenten*

Het belang van een heldere en precieze doelbepaling van een participatietraject vraagt om een vroegtijdige, bewuste en expliciete afweging. De afweging wat de participatie beoogt te bereiken, alsook de mate van invloed die aan burgers wordt gegeven, zijn in essentie bestuurlijke keuzes. Het vaststellen van het participatieplan vraagt daarom om een weloverwogen bestuurlijke beslissing, waarop de bestuurder aanspreekbaar is.

Ook gedurende het participatieproces is – op kritieke momenten – bestuurlijke betrokkenheid gewenst. De aanwezigheid van de verantwoordelijk bestuurder biedt ruimte voor het voeren van het fundamentele gesprek bij oplopende spanningen; het geeft ambtenaren de ruimte om het proces te leiden, in plaats van in de rol van (woordvoerder van de) politicus verzeild te raken;

burgers voelen zich meer erkend in het belang van hun rol (ook als ze niet hun zin krijgen); het biedt de kans om het democratisch gesprek aan te gaan en (opnieuw) afspraken te maken over wat de invloed van bewoners is in de besluitvorming); het draagt bij aan het verbeteren (en waar nodig herstellen) van het vertrouwen tussen gemeente en bewoners.

Uitgangspunt:
- Het participatieplan wordt vroeg in het proces met de verantwoordelijke bestuurder(s) expliciet besproken en vastgesteld
- De voor de uitgangspunten verantwoordelijk bestuurder is (in ieder geval op kritieke momenten in het participatieproces) betrokken

3. Meer duidelijkheid, transparantie en eenduidigheid bij keuze voor participatie

De grote verscheidenheid aan participatievormen paste wellicht bij de ontwikkelfase van het participatiebeleid. Het gevaar is echter dat door een gebrek aan eenduidigheid een burger zich met recht kan afvragen waarom zij voor het ene vraagstuk aan de tekentafel wordt gevraagd, maar bij een volgend vraagstuk een simpele brief ontvangt. Het volgen van een leidraad en het intern vastleggen en delen van de gemaakte keuzes die hebben geleid tot een participatietraject versterken het vakmanschap in de gemeentelijke organisatie en leidt tot meer eenduidige keuzes.

Participatie vraagt om maatwerk en daarom blijven grote verschillen tussen participatietrajecten bestaan. Duidelijkheid en transparantie over het doel en de insteek van de participatie maakt het voor burgers helder met welk doel zij worden betrokken, welk mandaat aan hen wordt gegeven en stelt hen in staat om zich hier (actief) toe te verhouden.

Tot slot draagt het vooraf en helder vaststellen van doel, mate van invloed en aanpak ook bij aan consistente uitvoering. Zeker als besloten is voor een grotere mate van invloed, vraagt dat om commitment aan de ingezette lijn.

Uitgangspunt:
- De bestuurder legt vooraf gemotiveerd vast aan welk participatiedoel, de mate van invloed (participatieniveau) en de scope van de vraag zij zich committeert, en op welke manier de participatie uitgevoerd wordt. Deze afspraken worden vastgelegd in een participatieplan dat gepubliceerd wordt

4. Perspectief van de betrokkenen staat in de uitwerking, uitvoering én bijstelling centraal

Veel van de goede intenties bij de geëvalueerde participatietrajecten liepen spaak op een communicatiekloof tussen de ambtelijke organisatie en de betrokkenen. Belangrijke oorzaak lijkt te zijn dat gemeentelijke processen en structuren (het systeem) het belangrijkste uitgangspunt zijn voor het vormgeven van participatietrajecten. De communicatie wordt ook vaak vormgegeven vanuit dit uitgangspunt, zowel qua taal (ambtelijk, formeel) als qua proces; deelnemers worden nog te vaak onvoldoende meegenomen in intern gemeentelijke vervolgprocessen. Dit leidde met regelmaat tot onduidelijkheid bij deelnemers over het doel, de mate van invloed en de scope van de vraag die hen wordt voorgelegd. Ook werd niet altijd op de juiste manier aan deelnemers duidelijk wat met de participatie was gedaan, en waarom bepaalde elementen wel of niet werden overgenomen. Continuïteit, zeker ook in de periode van uitwerking, planvorming en

besluitvorming, is een randvoorwaarde voor het tot het einde van het traject behouden van het vertrouwen van de betrokkenen dat hun ideeën en inbreng ook serieus wordt meegewogen. De relatie tussen de (burgerlijke, bestuurlijke, ambtelijke en professionele) deelnemers aan het traject komt niet gelijktijdig met de laatste bijeenkomst ten einde.

Het uitgangspunt van de gemeentelijke organisatie verdraagt zich moeizaam met het uitgangspunt van de deelnemers aan participatieproces; namelijk de integrale leefwereld (in normale mensentaal: hun buurt). Het verschil in beleefwereld wordt nog eens geaccentueerd omdat vaak de uitvoerders een kennisvoorsprong hebben op de burgers die worden betrokken. Een en ander leidde tot verlies van vertrouwen en daarmee tot wantrouwen bij deelnemers aan het participatieproces. Daar waar er onafhankelijke partijen (zoals bijvoorbeeld een onafhankelijke voorzitter of expert) tussen samenleving en systeem opereren is er meer tevredenheid bij de deelnemers over het participatieproces.

Een andere vorm waarin de beleving van de gemeentelijke organisatie en betrokkenen niet goed op elkaar aansloten, speelde bij trajecten waar de uitvoerders onvoldoende achtergrondkennis hadden over de buurt, of kennis miste van de voorgeschiedenis. In deze gevallen werkten emoties uit het verleden (bijvoorbeeld over eerdere onbevredigend verlopen participatietrajecten) door in het met frisse energie gestarte traject. Of hadden bewoners weinig vertrouwen in het traject omdat ze het gevoel kregen dat de 'professionals' *hun* buurt niet kenden.

Tot slot vraagt het centraal stellen van het perspectief van de betrokkenen van de gemeenten om een bewuste afweging wie de belanghebbenden het beste vertegenwoordigt. In sommige gevallen kunnen partijen uit het maatschappelijk middenveld, of andere vormen van georganiseerde belangen, van grote waarde zijn. Dergelijke organisaties participeren immers doorlopend, ook op alle momenten dat de gemeente niet met een vraag opzoek is naar belanghebbenden om te betrekken. In andere gevallen past het beter bij een vraagstuk om juist individuele burgers te betrekken, omdat zij immers van nature integraal naar een vraagstuk kijken, waar een belangengroep juist vanuit een specifieke clustering van belangen naar een vraagstuk kijkt.

Uitgangspunt:
- De gemeente communiceert helder en transparant over het doel, de mate van invloed en de precieze scope van de vraag die aan de betrokkenen wordt voorgelegd
- De gemeente geeft heldere en duidelijke informatie in begrijpelijke taal (afgestemd op de samenstelling van de deelnemers) over het proces en over wat er met de inbreng van de deelnemers gebeurt, respectievelijk is gebeurd. Wat is besproken komt herkenbaar terug in de stukken die met deelnemers worden gedeeld. Als iets niet is overgenomen, wordt uitgelegd waarom. Continuïteit tot en met de besluit- of planvorming is geborgd
- Deelnemers beschikken over voldoende (onafhankelijke) inhoudelijke- en proceskennis. Wensen van deelnemers om hierin te worden gefaciliteerd (bijvoorbeeld om ondersteund te worden door een expert), worden serieus genomen. De gemeente staat open voor het (binnen de kaders) aanpassen van het participatieplan/proces
- De uitvoerders van het traject hebben achtergrondkennis over de desbetreffende buurt, weten wat er speelt in de leefwereld en welke voorgeschiedenis er heeft plaats gevonden. Ze maken hierbij gebruik van de kennis van de gebiedsteams en gebiedspools

- De gemeente maakt een bewuste afweging wie de belanghebbenden het beste vertegenwoordigt en welke individuele burgers, of organisaties uit het maatschappelijk middenveld, het beste actief betrokken kunnen worden

Principes

De uitgangspunten zoals die hierboven zijn gedestilleerd uit de evaluaties dienen als algemene uitgangspunten bij iedere vorm van participatie in de gemeente Amsterdam, onafhankelijk dus van de keuzes van bestuurders over omvang of mate van invloed. Aanvullend hierop volgen hieronder enkele principes (in willekeurige volgorde) die als handvat dienen voor de keuze over het niveau van participatie en de omvang van de participatie.

1. *Impact op bewoners vertaalt zich in de omvang van participatie en de wijze van besluitvorming*

Heeft een besluit of plan veel impact op de leefwereld van bewoners, dan is een uitgebreid participatietraject logisch, ongeacht het participatieniveau (de mate van invloed van betrokkenen).

Bij besluiten of plannen met een grote impact, en die onder de stedelijke bevoegdheid vallen, ligt het daarnaast voor de hand dat de gemeenteraad, als het hoogste besluitvormende orgaan in de representatieve democratie, zich uitspreekt over de omvang en mate van invloed in het participatietraject.

2. *Impact op een specifieke groep wordt vertaald in een gericht aanpak om hen te betrekken*

Heeft een besluit of plan veel impact op een specifieke groep, dan wordt die specifieke groep gericht en actief betrokken. De gemeente streeft bij participatie inclusiviteit na, wat zich vertaalt in aansluiting op de groep van belanghebbenden. Ook de instrumenten die worden gekozen en de wijze van communiceren sluit aan bij de desbetreffende groep.

3. *Beleidsruimte is indicatief voor de mate van zeggenschap en invloed*

Heeft de gemeente veel beleidsruimte, dan zijn er mogelijkheden om zeggenschap deels bij burgers te leggen, bijvoorbeeld in de vorm van samenwerken of meebepalen. Wanneer de gemeentelijke beleidsruimte beperkt is, zijn ook de mogelijkheden voor meebepalen beperkt. De beleidsruimte wordt op voorhand ingeschat en meegewogen bij het vaststellen van de mate van zeggenschap en invloed.

4. *Participatie is geen substituut voor de representatieve democratie*

Participatie is vaak geen geschikt instrument om te komen tot complexe en beladen besluiten met een zero-sum element. Burgers willen en laten zich niet gebruiken om politieke hete hangijzers uit het vuur te halen. Bij besluiten met een fundamentele tegenstelling in belangen, waarbij het dienen van het belang van de ene groep bijvoorbeeld ten koste gaat van het belang van een andere groep, dient het besluit niet door middel van participatietrajecten gedepolitiseerd te worden.

Voor dergelijke onderwerpen met een zero-sum element geldt dat de representatieve democratie hiervoor de verantwoordelijkheid neemt, hierover heldere uitspraken doet en daarop ook via de reguliere wegen aanspreekbaar is. Hier hoort de notie bij dat inspreken bij de gemeenteraad geen onderdeel kan uitmaken van een participatietraject zoals bedoelt in dit beleidskader. Inspreken bij de gemeenteraad is geen substituut of aanvullende mogelijkheid voor het vormgeven van een participatietraject, maar een opzichzelfstaand recht van burgers om rondom besluitvorming hun stem te laten horen.

Bij complexe en beladen besluiten met een zero-sum element is wel een uitgebreide vorm van consultatie wenselijk, zeker als de impact van een besluit groot is. Mogelijk zijn nieuwe vormen van participatie, zoals een burgerpanel (geloot burgerberaad), voor grote vraagstukken met een fundamenteel politiek karakter, wel geschikt. Ook kan de consensus-zoekende *negotiation strategy* worden ingezet om het speelveld te verbreden en daarmee alsnog uitruilmogelijkheden te introduceren.

5. *Tijd en geld vormen een legitieme – maar niet afdoende – factor bij de afweging voor de wijze van participatie*

Tijd en geld zijn voor de hand liggende argumenten om participatie niet of minimaal uit te voeren. In de regel leidt dit tot de keuze voor de minimale variant van participatie: formele inspraak. Los van het gevaar van 'participatie voor de vorm' (i.e. organiseren van je eigen teleurstelling en (erger) die van de betrokken burgers), is dit ook lang niet altijd nodig: geld en tijd kunnen juist bespaard worden als de betrokkenheid van een representatieve groep burgers aan de voorkant plaatsvindt. Zowel de vigerende Inspraakverordening, als de aankomende Wet versterking participatie decentrale overheden, bieden de mogelijkheid dat bij serieuze participatie aan de voorkant, formele inspraak in een later stadium achterwege kan blijven.

Richtlijn voor de keuze voor het participatieniveau en -vorm

De evaluatie, analyses en onderzoeken laten zien dat succesvolle participatie om maatwerk vraagt. Daarbij is het beoogde doel – wat wil je met participatie teweegbrengen of bereiken – maatgevend voor de wijze waarop burgers worden betrokken. Om toch richting te geven aan de mate van invloed en bijpassende vormen van participatie, is onderstaande matrix ontwikkeld. Deze matrix dient als richtlijn voor het op basis van het doel bepalen van het niveau van participatie en het vinden van een bijpassende vorm. Deze richtlijn dient in samenhang te worden gelezen met de hierboven geformuleerde algemene uitgangspunten en principes.

Conform het eerste algemene uitgangspunt ('Participatie, omdat…') is het beoogde doel van participatie het vertrekpunt. Voor de doelbepaling in de richtlijn maken we gebruik van de doelen van participatie zoals die zijn onderscheiden in de Factor P, een participatietoolkit dat voortkomt uit een coproductie tussen de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Groningen, Rotterdam en Utrecht. De hierin opgenomen doelen zijn:

- **Eigenaarschap** | Vergroten van eigen verantwoordelijkheid: wat kunnen en willen inwoners, maatschappelijke partners en medeoverheden zelf?

- **Kwaliteit van aanpak en beleid** | Kennis en ervaringen (collectieve wijsheid) aanboren, doordenken scenario's of alternatieve oplossingen, oproep doen tot innovaties
- **Zeggenschap** | Macht en invloed van burgers vergroten
- **Belangen in beeld** | Achterhalen hoe de belangen rond de opgave liggen. Perspectieven en/of argumenten verzamelen
- **Ontplooiing** | Burgerschapsontwikkeling of democratische vaardigheden van betrokkenen versterken
- **Legitimiteit** | Acceptatie op genomen beslissingen vergroten of onbehagen verminderen

Daarnaast onderscheiden we vier niveaus van participatie, waarbij Informeren de meest minimale vorm van participatie is.

1. **Meebepalen** *(meebeslissen)*
   De Amsterdammers beslissen mee over het beleid of het project. Amsterdammers maken deel uit een gemeentelijk projectteam of de stuurgroep.
2. **Samenwerken** *(cocreatie)*
   Amsterdammers werken mee aan het beleid of project. Amsterdammers staan dicht bij het gemeentelijk apparaat.
3. **Meedenken** *(raadplegen en adviseren)*
   Amsterdammers kunnen de gemeente ideeën of suggesties geven.
4. **Informeren**
   Amsterdammers hebben behoefte aan informatie. Of de gemeente wil Amsterdammers ergens over informeren. Amsterdammer hebben een meer passieve rol.

Uit het niveau van participatie volgt ook het mandaat dat aan burgers wordt gegeven in de uiteindelijke besluitvorming. Het mandaat van burgers wordt expliciet vastgelegd in het participatieplan en 'gecontracteerd' met de betrokken burgers.

Aan ieder participatieniveau is een rijk palet aan participatievormen gekoppeld waarin burgers kunnen deelnemen aan door de gemeente geïnitieerde processen. Gezamenlijk leiden de doelen, niveaus en vormen van participatie tot onderstaande matrix met bijpassende combinaties.

Binnen een vraagstuk is het goed mogelijk (en soms zelfs wenselijk) dat er met participatie verschillende doelen worden nagestreefd. Zeker bij grotere dossiers is het raadzaam om steeds te kijken naar verschillende mogelijkheden voor participatie op deelonderwerpen. Voor ieder afzonderlijk doel is het behulpzaam om het niveau van participatie en de best passende participatievorm(en) te bepalen.

Gemeente Amsterdam

Richtlijn voor het bepalen van het niveau van participatie en de bijbehorende vorm

Het participatiedoel staat voorop. Het volgen van de richtlijn begint dus bij het bepalen van het doel in de linker kolom. Blauw gearceerd betekent een match tussen het beoogde doel en het participatieniveau (de mate van betrokkenheid en invloed). Per participatieniveau zijn de bekende mogelijke participatievormen genoemd.

Voor sommige doelen zijn meerde participatieniveaus mogelijk. Ook dat is in het schema aangegeven. Voor het doel van eigenaarschap geldt dat alleen meebeslissen een juist niveau is. Voor het doel legitimiteit zijn alle niveaus mogelijk.

<table>
<tr><th></th><th>Meebepalen</th><th>Samenwerken (cocreatie)</th><th>Meedenken</th><th>Informeren</th></tr>
<tr><td>Eigenaarschap
Vergroten van eigen verantwoordelijkheid: wat kunnen en willen inwoners, maatschappelijke partners en medeoverheden zelf?</td><td>▪ Right to Challenge
▪ Right to Plan
▪ Buurtbudgetten
▪ Verschillende vormen van bindende stemmingen</td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>Kwaliteit van aanpak en beleid
Kennis en ervaringen (collectieve wijsheid) aanboren, doordenken scenario’s of alternatieve oplossingen, oproep doen tot innovaties

Zeggenschap
Macht en invloed van burgers vergroten</td><td colspan="2">▪ Burgerberaad (wel/niet geloot)
▪ Adviesraad (wel/niet geloot) adviseert (on)gevraagd College en gemeenteraad
▪ Co-creatieplekken; een samenwerkingsverbond (samen bedenken/ontwerpen en doen)
▪ Ontwerpatelier
▪ Participatief begroten
▪ Wijk/buurtraden (wel/niet geloot)
▪ Samenwerkingsloket</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>Belangen in beeld
Achterhalen hoe de belangen rond de opgave liggen. Perspectieven en/of argumenten verzamelen

Ontplooiing
Burgerschapsontwikkeling of democratische vaardigheden van betrokkenen versterken</td><td colspan="3">▪ Inspraakbijeenkomst
▪ Informele samenkomst
▪ Online workshop
▪ Enquête/peiling
▪ Klankbordgroep/adviesraad/ burgerpanel (wel/niet geloot)
▪ Digitaal platform met inputmogelijkheden
▪ Kaart of formulier waarmee gereageerd kan worden
▪ Expertsessie
▪ Focusgroep
▪ Schouw/safari
▪ Referendum (raadplegend)
▪ Stadsgesprek/Stadsdebat</td><td></td></tr>
<tr><td>Legitimiteit
Acceptatie op genomen beslissingen vergroten of onbehagen verminderen.</td><td colspan="3">▪ Informatiebijeenkomst; informatie uitwisselen over een beleidsonderwerp of uitvoering daarvan
▪ Inspraakbijeenkomst; een door de gemeente uitgewerkt plan aan Amsterdammers voorleggen
▪ Informatiebrief/mail
▪ Informatie via (sociale) media, livestreams en infoborden bij project, apps</td><td></td></tr>
</table>

Het Participatieplan en -leidraad

Bovenstaande algemene uitgangspunten, principes en de richtlijn zijn vertaald in een instrument: een participatieleidraad om bij de afzonderlijke afwegingen tot een participatieplan te komen (zie de bijlage voor de meest recente versie van de leidraad). Met deze leidraad en de daaruit volgende participatieplannen krijgen de uitgangspunten, principes en de richtlijn beslag in de ambtelijke organisatie en jaagt het van daaruit het samenspel aan tussen de raad, college, ambtenaren en bewoners. Ook wordt ermee gestimuleerd dat de geleerde lessen in de praktijk worden gebracht en draagt het bij aan een bewuster, meer transparant, meer eenduidig en beter gericht proces waarin participatie vorm krijgt. Het participatieplan en -leidraad zijn het kerndocument waarmee in de gemeentelijke organisatie participatie vorm krijgt.

De inhoud van het werk maakt dat niet alle werkprocessen in de gemeentelijke organisatie gelijk zijn. Daarom dicteert dit kader ook niet op welk moment in het werkproces een participatieplan moet worden opgesteld. Uitgangspunt is echter wel dat het doorlopen van de leidraad en het tot stand brengen van het participatieplan wordt opgenomen in de eerste momenten die het werkproces beschrijven (verkenningsfase, probleemanalyse fase, et cetera).

De leidraad is tot slot een werkdocument. Gaandeweg wordt de leidraad verder aangescherpt op basis van nieuwe inzichten en wettelijke kaders. Want het bouwen aan het vakmanschap gaat ondertussen door. Aan de leidraad koppelen we een leertraject waarmee we opzoek blijven gaan naar waar het werkt, waar het niet werkt en wat we de volgende keer beter kunnen doen. Dat is het commitment van onze organisatie. Het leertraject is belegd bij het op te richten Expertiseteam participatie, dat als taak heeft om te zorgen voor kwaliteitsbewaking, advies, monitoring en kennisdeling binnen de ambtelijke organisatie. De huidige en toekomstige lessen en inzichten worden verder ingebracht ter versterking van de leerlijn participatie van de Amsterdamse school.

Bijlagen

1. Leidraad burgerparticipatie