# Toelichting leidraad burgerparticipatie

**Nb. In de leidraad spreken we van bewoners. Daarmee bedoelen we alle deelnemers die bij een participatieproces kunnen worden betrokken: inwoners, ondernemers, maatschappelijke instellingen en overige belanghebbenden.**

## Afweging participatie

1. **Wat is nodig voor participatie?**

   a. **Bereidheid van bestuurders**. Het bestuur moet zich uitdrukkelijk verbinden aan het participatieproces. Ze hebben een verplichting de resultaten zwaar in de besluitvorming mee te wegen en spreken dat ook uit. Daarnaast hebben ze de verplichting om bewoners te informeren over hoe dat is gebeurd, de deelnemers voorop.

   b. **Juridische ruimte.** Er is voldoende ruimte vanuit wet- en regelgeving van hogere overheden, eerder beleid of regelgeving van de eigen overheid.

   c. **Beleidsruimte.** Er is nog voldoende ruimte voor verschillende acties, of deze kan worden gecreëerd. Meedenkende bewoners moeten wezenlijke keuzes kunnen maken. Er moet ruimte zijn voor inbreng.

   d. **Kennis, ervaring en/of betrokkenheid**. Het onderwerp is voor minstens een bepaalde categorie individuele bewoners direct belangrijk en begrijpelijk. Je kunt het ook begrijpelijk máken.

      Het ***meest geschikt*** zijn de volgende onderwerpen:
      - Ruimtelijke thema's zoals ruimtelijke ordening, inrichting en beheer openbare ruimte, bouwen, verkeer, natuur en milieu.
      - De ontwikkeling van brede beleidsvisies of toekomstscenario's is meestal ook geschikt voor participatie. Deze zijn uit zichzelf nog heel open.

      Of thema's uit het sociaal beleid geschikt zijn (Wmo, onderwerpen op het gebied van werk en bijstand, welzijnswerk), hangt af van het specifieke onderwerp en van de categorie bewoners die gevraagd wordt mee te doen. Bij beleid gericht op een bepaalde sector (kunst en cultuur, sport, recreatie) of op een bepaalde categorie mensen (emancipatie, ouderen, jongeren) vindt participatie vaak plaats via belangenorganisaties en adviesraden. Aanvullend kan een specifieke groep (sportbeoefenaars, gebruikers van kunst- en cultuuraanbod, jongeren, vrouwen, ouderen) gemobiliseerd worden om over een bepaald onderwerp mee te praten.

      ***Minder geschikt*** zijn de volgende onderwerpen:
      - Technisch bestuurlijke onderwerpen, zoals de relatie tussen raad en college.
      - Intern organisatorische onderwerpen, zoals de structuur en werking van het ambtelijke apparaat.
      - Juridische of financiële vraagstukken.

e. **Tijd, geld en ambtelijke capaciteit.**
   - Participatie neemt ***tijd*** in beslag. Is die tijd ook beschikbaar? Of heeft besluitvorming zoveel haast dat je participatie niet kunt inzetten? Dit moet vroeg in het project worden afgewogen.
   - Daarnaast is het organiseren en begeleiden van participatie arbeidsintensief. Er moet dan ook voldoende ***ambtelijke capaciteit*** beschikbaar zijn binnen het project- of programmateam. Belangrijke rollen zijn weggelegd voor de project- of programmamanager, de omgevingsmanager (bij ruimtelijke projecten), de gebiedsmanager of –makelaar en de beleidsadviseur (bij projecten in het sociaal domein). Maar ook de ondersteunende functies, zoals het secretariaat en de controller, zijn belangrijk bij de uitvoering van participatie.
   - Als er intern niet voldoende capaciteit is, en er wordt voor een participatietraject gekozen, kunnen externe deskundigen worden ingehuurd. Daar moet dan voldoende ***geld*** voor zijn. Ook voor het inzetten van bepaalde participatiemethodes/-instrumenten is budget nodig.

   Binnen de gemeente zijn ***participatie-experts*** aanwezig. Dit zijn collega's die veel ervaring hebben met participatie en die je kunt vragen om mee te denken en te werken. Op intranet staat een lijst met namen en specifieke competenties.

**Als niet aan alle voorwaarden wordt voldaan, kijk dan of het geregeld kan worden. Lukt dat niet, dan kun je beter van participatie afzien.**
**Is aan alle voorwaarden voldaan? Dan kun je bepalen hoe het participatietraject invulling moet krijgen.**

## Invulling participatie

**2. Waarom participatie?**

Participatie kan twee doelen hebben: het draagvlak vergroten en de kwaliteit van beleid verhogen. Beide doelen sluiten elkaar niet uit en vaak streef je beide doelen tegelijk na. Toch is het nuttig ze te onderscheiden: ze vallen niet samen. Beleidsmaatregelen kunnen heel effectief en efficiënt zijn en toch weinig maatschappelijk draagvlak hebben. Omgekeerd kan weinig omstreden beleid behoorlijk ineffectief en inefficiënt zijn.
Als het **vergroten van draagvlak** het hoofddoel is, ligt het voor de hand zoveel mogelijk bewoners te mobiliseren. 'Open' vormen van participatie werken dan het beste, bijvoorbeeld:

- stads- of wijkdebatten
- voor iedereen toegankelijke bijeenkomsten

Iedereen die wil, moet mee kunnen doen. Heel goede communicatie over de mogelijkheid om te participeren is doorslaggevend. Niemand moet kunnen zeggen: 'Mij is hierover niets gevraagd'.
Als het **verhogen van de kwaliteit van beleid** het hoofddoel is, dan zijn 'gesloten' vormen van participatie beter. Vragen bij dit hoofddoel zijn bijvoorbeeld:

- Werkt het zoals bedoeld?
- Sluit het aan bij gedragsroutines van bewoners?
- Zijn risico's en tegendraadse werkingen in beeld gekomen?

Je kunt dan bijvoorbeeld burgerpanels gebruiken. Met die vorm kun je hoog gemotiveerde en naar diversiteit geselecteerde bewoners bij elkaar brengen. Bewoners krijgen de tijd en de mogelijkheid om het beleidsonderwerp van alle kanten te bespreken en beredeneerd advies te geven. De kans dat dit het beleid verrijkt, is groter dan wanneer iedereen mag meepraten. Het nadeel is dat deze vorm niet zomaar draagvlakvergroting oplevert. Iedere bewoner die de beleidsuitkomst niet zint, kan immers zeggen: 'Mij hebben ze niets gevraagd'.

**3. Wanneer?**

In welke fase gaan bewoners participeren?

a. **Agendavorming**. In deze fase dragen bewoners onderwerpen aan voor beleid. Alertheid van ambtenaren en raadsleden is de belangrijkste bron voor agendavorming. Continuonderzoek (leefbaarheidsbarometer) en gerichte enquêtes kunnen hierop aanvullen.
b. **Beleidsvorming**. In deze fase geven deelnemers advies of denken zij mee over beleidsalternatieven. Vooral bij beleidsonderwerpen waar ervaringsdeskundigheid en het beoordelen van de kwaliteit van de directe woonomgeving belangrijk zijn, ligt deelname aan beleidsvorming door bewoners voor de hand. Deze vorm van participatie vereist wel een tijdsinvestering van bewoners. Zij moeten een aantal dagdelen (vaak avonden) vrij willen maken, meestal over een periode van enkele maanden. Daarnaast stelt deelname in deze fase eisen aan het vermogen om informatie te verwerken en in groepen te kunnen werken. Methoden zijn hier bijvoorbeeld:
    a. gezamenlijke bijeenkomsten, afgewisseld met werken in kleinere groepen (werkgroepen of ateliers)
    b. burgerforum
c. **Besluitvorming**. In deze fase neemt het gemeentebestuur of de raad het besluit.
d. **Uitvoering**. Bij de uitvoering van beleid worden vaak nog allerlei schijnbaar kleine, maar voor betrokken bewoners belangrijke beslissingen genomen. Denk aan details in uitvoeren van herinrichting en onderhoud van openbare ruimte. Vooral aan het op tijd uitvoeren van plannen en het handhaven van regels ontbreekt het vaak. Juist in uitvoeren en beoordelen van beleid zouden we bewoners vaker moeten betrekken. Goede voorbeelden hiervoor zijn:
    a. klankbordgroepen
    b. schouw
    c. buurtgesprekken
e. **Evaluatie**. Als in één fase participatie op haar plaats is, dan is het in deze. Bewoners kunnen het beste beoordelen of beleid ook werkt zoals bedoeld. Naast bovengenoemde (d) instrumenten kun je ook enquêtes gebruiken om te weten hoe beleid voor bewoners uitpakt.

**NIMBY**

Aparte participatieproblemen geven de 'prima-maar-niet-hier'-dossiers. De Engelse afkorting die hiervoor wordt gebruikt is NIMBY: 'not in my backyard'. Het gaat om beleidsvorming en besluitvorming over algemeen gewenste, maar in uitvoering en locatie sterk omstreden voorzieningen. Vaak geeft participatie dan meer problemen dan het oplost. Goede voorlichting in de agenda- en beleidsvormingfase is dan doorslaggevend. We moeten wel heel duidelijk maken waarom een omstreden voorziening of een infrastructureel werk nodig is. En waarom de overheid juist deze locatie of dit traject heeft gekozen. Bewoners kunnen weer een rol krijgen bij:

- uitvoeren
- handhaven (bij tegengaan van overlast)
- beoordelen van het beleid

Direct betrokken bewoners kunnen meedenken over hoe overlast zo klein mogelijk blijft. Zij kunnen klachten bijhouden en meedoen aan de evaluatie van de betreffende beleidsbeslissing.

**4. Welke rol en verantwoordelijkheid krijgen de deelnemers?**

De hoeveelheid invloed die deelnemers krijgen aan participatie in een (beleids)proces wordt wel voorgesteld als een participatieladder. Het gaat dan ook om de verantwoordelijkheid die bewoners krijgen. Of anders gezegd: de rol die ze spelen. Een besluit hierover is belangrijk omdat het bepaalt in hoeverre raad of college gehouden zijn de uitkomst te volgen.

Rol deelnemers:

a. **Raadplegen**. De gemeente vraagt bewoners om hun mening, hun opvattingen of visie op bepaalde beleidsonderwerpen. De rol van de bewoner is die van informant. Deze rol wordt vervuld door bijvoorbeeld:
    a. deelname aan enquêtes
    b. invullen van opiniewijzers
    c. geven van reacties via internet

    Deelname is relatief kort en weinig inspannend, de verantwoordelijkheid is licht. De vrijheid van de gemeente om anders te besluiten dan de voorkeur van de betrokkenen is relatief groot.

b. **Adviseren**. Bewoners krijgen informatie over een onderwerp, overleggen daarover en geven daarover een advies aan raad of gemeentebestuur. De rol van de bewoners is die van adviseur. Instrumenten hiervoor zijn bijvoorbeeld:
    a. adviesraden
    b. burgerconferenties
    c. burgerpanels

    Deelname vraagt een redelijke tijdsinvestering van bewoners; bij adviesraden zelfs flink. Deelnemers nemen een duidelijke verantwoordelijkheid. Ze zijn aanspreekbaar op hun advies. Raad of college verbindt zich in principe aan de resultaten, maar kan (een deel van) het advies naast zich neerleggen. Ze moeten tegenover de deelnemers wel uitvoerig beargumenteren waarom ze dat doen.

c. **Co-creëren**. Bewoners nemen deel aan de beleidsvorming of het ontwerpen van projecten. Samen met beleidsambtenaren en eventueel externe deskundigen werken ze beleidsvoorstellen of projectontwerpen uit. De rol van de deelnemende bewoners lijkt op die van beleidsambtenaar of projectmedewerker. Deelnemers investeren vrij veel tijd. Ze nemen ook hier een duidelijke verantwoordelijkheid. Ze zijn (mede-)aanspreekbaar op de geleverde voorstellen of plannen. De methode bestaat meestal uit een reeks bijeenkomsten, afwisselend met alle deelnemers en in kleinere werkgroepen of werkateliers. Vaak bestaat deze werkwijze uit:
    a. excursies
    b. presentaties geven
    c. actief informatie vergaren

    De gemeente bindt zich aan de uitkomst in de uiteindelijke besluitvorming en moet veel aandacht geven aan het informeren van de deelnemers over het effect van hun inbreng.

d. **Bewoners beslissen**. Bewoners nemen zelf beslissingen binnen het kader dat de gemeente geeft. Dat is het geval bij referenda. Soms spreekt men ook wel van beslissingen van bewoners als bewoners zelf bestemmingen mogen geven aan bijvoorbeeld een buurtbudget. De gemeente geeft dan gecontroleerd en onder strikte voorwaarden bevoegdheden aan een groep bewoners. Natuurlijk moeten representativiteit (gelegitimeerde vertegenwoordiging ), verantwoording en controle, goed zijn geregeld. De gemeente volgt altijd de oplossing die de deelnemers kozen.