BESTUURLIJK RAPPORT

Participatieparagraaf

Sturen op participatie bij het maken van gemeentelijk beleid

24 NOVEMBER 2022

DEFINITIEF

Dit bestuurlijk rapport is een document van de Rekenkamer Amsterdam en bevat de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek *Participatieparagraaf*.

De digitale versie van dit document kunt u raadplegen op de projectpagina.

Inhoudsopgave

Hoofdconclusie 3
Aanbevelingen 6
1 Onderzoek de praktijk van participatie binnen de gemeente 6
1.1 Aanbeveling 1: ga na hoe participatie in de praktijk wordt opgezet 6
2 Verbeter de participatieparagraaf als sturingsinstrument 8
1.1 Aanbeveling 2: pas de opzet van de paragrafen aan 8
2.1 Aanbeveling 3: gebruik de participatieparagraaf 9
Reactie college en nawoord rekenkamer 10
3 Bestuurlijke reactie 10
4 Nawoord rekenkamer 12
Gedetailleerde onderzoeksbevindingen 15
5 Samenvatting bevindingen 15
5.1 Specifieke participatieparagraaf standaard onderdeel van collegevoordrachten 15
5.2 Weinig voordrachten aan het begin van het proces 15
5.3 Afzien van participatie is zelden beargumenteerd 15
5.4 Inhoud paragrafen vaak onduidelijk 16
6 Praktijk van participatieparagraaf in bestuurlijk proces 16
6.1 Alleen collegevoordrachten bevatten een afzonderlijke participatieparagraaf 16
6.2 Weinig voordrachten waarin vooraf wordt ingegaan op voorgenomen participatie 17
7 Gemotiveerd afzien van participatie 17
7.1 Bij het afzien van participatie wordt zelden beargumenteerd waarom 17
7.2 Argumentatie bij afzien van participatie divers 18
8 Beschreven participatie vaak weinig informatief 21
8.1 Participatie heeft niet altijd betrekking op de Amsterdammer 22
8.2 Doel participatie vaak niet duidelijk 23
8.3 Bij ongeveer de helft van beschrijvingen van participatie is het niveau duidelijk 25

8.4 Beleidsruimte wordt veelal niet duidelijk uit de participatieparagraaf 26
Aanleiding onderzoek 29
9 Aanleiding onderzoek 29
9.1 Participatie speerpunt vorig en huidig college 29
9.2 Bewuste keuzes bij het inzetten van participatie noodzakelijk 29
9.3 Sturen op participatie door middel van participatieparagraaf 30
9.4 Inhoud van de participatieparagraaf 31
9.5 Doel en onderzoeksvraag 32
9.6 Afbakening en aanpak 32
Onderzoeksverantwoording 34
10 Onderzoeksteam 34
Eindnoten 35

Hoofdconclusie

De centrale onderzoeksvraag die we met dit onderzoek beantwoorden, luidt:

Wordt de participatieparagraaf in college- en DB-voordrachten toegepast en adequaat ingevuld?

Hoofdconclusie

De participatieparagraaf maakt standaard onderdeel uit van college- en dagelijks bestuur- (hierna DB) voordrachten, maar biedt zelden helder inzicht in de daadwerkelijke participatie. De participatieparagraaf heeft een duidelijke vaste plek gekregen in collegevoordrachten. Bij DB-voordrachten is dit minder nadrukkelijk zichtbaar, maar ook deze hebben een vaste plek om participatie te beschrijven. Bijna alle onderzochte voordrachten hebben betrekking op de eindfase van processen waarbij het college of het DB om een besluit wordt gevraagd over reeds voorbereid nieuw beleid, nieuwe plannen of projecten. De participatieparagrafen hebben daardoor vooral het karakter van verantwoording achteraf. De informatie in deze paragrafen laat nog veel te wensen over. Als er sprake is van participatie, dan blijkt nauwelijks wat er precies aan participatie is gedaan. Het is vaak onduidelijk welk doel met participatie bereikt moest worden. Ook wordt zelden duidelijk welke ruimte er beschikbaar was om plannen of nieuw beleid aan te passen naar aanleiding van de uitkomst van participatie of welke aanpassingen er zijn gemaakt naar aanleiding van participatie. Het niveau van de doorlopen participatie is vaker duidelijk, het gaat veelal om inspraak. Verder is het opvallend dat lang niet altijd uit de paragrafen duidelijk wordt of er daadwerkelijk Amsterdammers betrokken zijn geweest bij de participatie. Tot slot wordt ook regelmatig aangegeven dat er geen sprake is geweest van participatie. Dit wordt echter niet of nauwelijks toegelicht.

Analyse

Participatieparagraaf werkt onvoldoende als sturingsinstrument

De participatieparagraaf is geen doel op zich, maar is bedacht als instrument. De paragraaf moet ervoor zorgen dat participatie tijdens het maken van nieuw beleid, nieuwe plannen en projecten wordt ingezet met een duidelijk doel voor ogen. Ook moet de paragraaf inzichtelijk maken op welke manier Amsterdammers betrokken zijn geweest en wat er met hun inbreng is gedaan. Met deze informatie moet de participatieparagraaf het mogelijk maken om te kunnen sturen op participatie. In de praktijk zien we echter dat de participatieparagraaf een zoekplaatje is waarin het moeilijk is om te achterhalen wat er aan participatie is gedaan en waarom. Hierdoor kan de participatieparagraaf niet goed werken als sturingsinstrument. Dit roept ook de vraag op of er binnen de gemeente voldoende grip is op de inzet van participatie en het betrekken van Amsterdammers bij nieuw beleid en nieuwe plannen.

Participatieparagraaf heeft vooral karakter van verantwoording achteraf

Een rode draad in het beleid rondom participatie is het streven om in een vroeg stadium al

goed na te denken over de inzet van participatie. Dit wordt als wenselijk gezien, omdat er door vroeg in het proces over participatie na te denken betere resultaten worden bereikt, de speelruimte voor alle betrokkenen duidelijk wordt en teleurstelling achteraf wordt voorkomen. De participatieparagraaf moet dit ondersteunen en zou zelfs interne toetsing hierop mogelijk moeten maken. Ook moet de participatieparagraaf bijdragen aan het borgen van bestuurlijke betrokkenheid bij het verdere participatietraject. In de praktijk blijken veel voordrachten voor het college en de DB's van stadsdelen betrekking te hebben op het eind van het proces van het maken van nieuw beleid, nieuwe plannen en projecten. Het voorgelegde besluit vormt dan het sluitstuk van deze processen en niet het startpunt. De participatieparagraaf heeft dan ook veelal een terugkijkend karakter: verantwoording achteraf over de doorlopen participatie. Dit betekent dat de participatieparagraaf niet zoals bedoeld stimuleert om in een vroeg stadium na te denken over participatie. Daarnaast draagt de participatieparagraaf niet bij aan het vanaf het begin borgen van bestuurlijke betrokkenheid bij het verdere participatietraject.

Participatie lijkt een worsteling

De inhoud van de participatieparagrafen roept bij ons de vraag op: gaat het wel goed met participatie in Amsterdam? Het is verontrustend dat zelden duidelijk wordt met welk doel participatie is ingezet en wat de betrokkenheid van Amsterdammers is geweest. Dit wekt de suggestie dat het moeilijk is voor ambtenaren om participatie in de praktijk vorm te geven. Natuurlijk past hier wel een kanttekening bij. Immers, dit onderzoek richt zich op de teksten van de participatieparagraaf. Het is denkbaar dat er in werkelijkheid wel degelijk sprake is van een zorgvuldige participatie, maar dat de betrokken ambtenaren dit niet tot uitdrukking weten te brengen in de participatieparagraaf. Ook begrijpen wij dat er veel inspanningen gepleegd worden om ambtenaren te ondersteunen bij het opzetten en uitvoeren van participatietrajecten zoals door het aanbieden van trainingen. Wij vinden het echter veelzeggend dat in geen enkele van de ruim vijfhonderd onderzochte participatieparagrafen wordt verwezen naar meer gedetailleerde uitwerkingen of participatieplannen. Dit versterkt onze indruk dat het geven van vorm en inhoud aan participatie in de praktijk nog een worsteling lijkt.

Uit de paragrafen blijkt niet altijd een positieve houding ten aanzien van participatie

In het *Amsterdams Akkoord* wordt benadrukt dat participatie elke ambtenaar van de gemeente Amsterdam aangaat. Daarvan blijkt niet altijd sprake als we de participatieparagrafen lezen. In sommige gevallen lijkt participatie te worden afgehouden. Het gaat dan om paragrafen waarin het ontbreken van een wettelijke verplichting als argument wordt aangehaald om geen participatie toe te passen. Ook hebben we veel paragrafen gezien waarin, zonder enige nadere toelichting, gesteld wordt dat participatie niet van toepassing is. Het kan natuurlijk zijn dat de opstellers van dit soort paragrafen veronderstellen dat het, gezien het onderwerp van de voordracht, vanzelfsprekend is dat participatie niet aan de orde is. Maar het wekt ook de indruk dat er mogelijk niet serieus is nagedacht over de mogelijkheid om participatie in te zetten.

Gebrek aan eigenaarschap rondom het participatiebeleid
Tot slot geeft het gebrekkige invullen van de participatieparagraaf een ander punt van zorg. We constateren namelijk dat deze paragraaf al meer dan twee jaar verplicht is, maar niet naar behoren werkt. Voor zover wij hebben kunnen achterhalen, heeft niemand hier een probleem van gemaakt of ingegrepen om de participatieparagraaf beter te laten functioneren. Dat zien wij als een mogelijke aanwijzing voor een gebrek aan eigenaarschap voor het functioneren van de participatieparagraaf. We kunnen daarnaast niet uitsluiten dat het gebrekkige invullen van de participatieparagraaf kon voortduren vanwege een gebrek aan sturing op participatie binnen de gemeentelijke organisatie. Het lijkt immers dat niemand de informatie uit de participatieparagraaf heeft gemist.

Aanbevelingen

In dit onderzoek staat de participatieparagraaf centraal. De participatieparagraaf is echter geen doel op zich; het gaat er uiteindelijk om dat binnen de gemeente Amsterdam in de volle breedte werk wordt gemaakt van participatie. Daarom vinden wij het passend om eerst een aanbeveling te doen gericht op participatie binnen de gemeente. Daarna doen wij twee aanbevelingen specifiek gericht op de participatieparagraaf zelf.

1 Onderzoek de praktijk van participatie binnen de gemeente

Uit de inhoud van de door ons onderzochte participatieparagrafen ontstaat een beeld dat participatie een worsteling is voor de ambtelijke organisatie. Ook zien we aanwijzingen dat het soms ontbreekt aan een positieve houding ten aanzien van participatie. Het valt echter niet uit te sluiten dat dit beeld ten onrechte is ontstaan. Het is mogelijk dat er in werkelijkheid wel veel werk wordt gemaakt van participatie, maar dat dit niet goed tot uitdrukking komt in de participatieparagrafen. Desalniettemin vinden wij dat de gebrekkige inhoud van de participatieparagrafen een serieuze waarschuwing is. Daarom bevelen wij aan om na te gaan of de worsteling die wij in de participatieparagrafen zien, zich ook in de praktijk van het beleidsvormingsproces voordoet.

1.1 Aanbeveling 1: ga na hoe participatie in de praktijk wordt opgezet

Onderzoek of de worsteling met participatie zoals we die in de participatieparagraaf zien, zich ook in werkelijkheid voordoet. Onderzoek daarvoor in hoeverre er sprake is van bewuste en zorgvuldige afwegingen rondom de inzet van participatie. Het nagaan of meer gedetailleerde participatieplannen zijn opgesteld en de inhoud van deze plannen vormen een goed startpunt voor een dergelijk onderzoek.

Achterliggende bevindingen

- De paragrafen bevatten zelden duidelijke informatie over het doel van participatie, het participatieniveau en de geboden beleidsruimte voor participatie.
- Het is bij veel participatieparagrafen niet duidelijk of er Amsterdammers betrokken zijn geweest.
- Als, volgens de ingevulde participatieparagraaf, er geen sprake is van participatie, dan wordt dit zelden toegelicht.
- Het ontbreken van een wettelijke verplichting tot inspraak wordt soms aangedragen als reden om geen participatie toe te passen.
- Bij geen enkele participatieparagraaf wordt verwezen naar een onderliggend en meer gedetailleerd plan voor participatie.

Ga na of vooraf bewust en zorgvuldig is nagedacht over het inzetten van participatie
Een belangrijk streven bij het Amsterdamse participatiebeleid is dat al in een vroeg stadium wordt nagedacht over het inzetten van participatie. Het gaat dan niet alleen over de vraag of participatie van toepassing is, maar ook welk doel participatie dient, welk participatieniveau wordt nagestreefd en welke beleidsruimte er is om recht te doen aan de uitkomsten van participatie. Uit de participatieparagrafen blijkt echter niet duidelijk dat dit ook daadwerkelijk gebeurt. Het is daarom belangrijk dat wordt nagegaan of op een andere manier of in een ander document (zoals een participatieplan) de keuzes en afwegingen hieromtrent wel zorgvuldig zijn gemaakt. Daarnaast wordt het belang benadrukt van bestuurlijke betrokkenheid vanaf het begin van het participatietraject. In de praktijk lijken de voordrachten voor het college en DB veelal het sluitstuk te zijn van de voorbereiding van nieuw beleid en daarmee van eventuele participatie. Dat betekent dat participatieparagrafen in deze veelvoorkomende gevallen niet de gewenste bestuurlijke betrokkenheid aan het begin borgen. Ook hier kan het natuurlijk zo zijn dat de bestuurlijke betrokkenheid vooraf op een andere manier wél is geregeld. Daarom raden wij aan om ook na te gaan in hoeverre dit het geval is. Mocht daaruit blijken dat er toch sprake is van onvoldoende bestuurlijke betrokkenheid vooraf, dan adviseren wij om na te denken over een andere manier dan de participatieparagraaf om deze bestuurlijke betrokkenheid alsnog te borgen.

Ga na of duidelijk is wat wordt verstaan onder participatie
Uit de participatieparagrafen ontstaat verder een beeld dat het voor ambtenaren niet altijd duidelijk is wat wordt verstaan onder participatie. Bijvoorbeeld doordat het regelmatig vaag blijft op welke wijze Amsterdammers bij participatie betrokken zijn geweest, maar er wel maatschappelijke organisaties, overheden en interne organisatieonderdelen worden opgevoerd. Maar ook doordat het in veel gevallen onduidelijk blijft welke vorm de participatie precies heeft gekregen. Daarom is het belangrijk om te onderzoeken of onduidelijkheden of gebrek aan kennis een rol spelen bij het in de praktijk brengen van participatie.

Ga na of duidelijk is wanneer participatie wenselijk is en wanneer niet
Een deel van de worsteling die zichtbaar wordt in de participatieparagrafen lijkt samen te hangen met de vraag wanneer participatie wel en niet aan de orde is. Onduidelijkheid over wat er aan participatie is gedaan of gebrek aan motivatie bij het afzien van participatie kan immers het gevolg zijn van een ambtenaar die zich niet vrij of zeker voelt om beargumenteerd aan te geven dat participatie niet passend was. Daarom adviseren wij om na te gaan of het voldoende duidelijk is in welke gevallen participatie wel en wanneer niet wenselijk is en wat daarvoor valide argumenten zijn. Daarmee kan ook worden uitgesloten dat het afzien van participatie het gevolg is van het ontbreken van een positieve houding ten aanzien van participatie.

2 Verbeter de participatieparagraaf als sturingsinstrument

Hoewel de participatieparagraaf op zichzelf geen doel is, heeft het verbeteren van de paragraaf wel degelijk nut om meer grip op participatie te krijgen. Daarom doen we twee aanbevelingen gericht op de participatieparagraaf als sturingsinstrument. De eerstvolgende aanbeveling richt zich op de opzet van de paragraaf zelf. Daarna volgt een aanbeveling gericht op het gebruik van de participatieparagraaf.

1.1 Aanbeveling 2: pas de opzet van de paragrafen aan

Scherp de opzet van de participatieparagraaf aan zodat deze zich beter verhoudt tot de Amsterdamse praktijk en meer inzichtelijk wordt. Dat vraagt om een vaste structuur. In het geval van DB-voordrachten bevelen wij aan om een echte afzonderlijke participatieparagraaf in te richten in plaats van de huidige gecombineerde paragraaf.

Achterliggende bevindingen

- Voordrachten betreffen vaak een sluitstuk van het proces om nieuw beleid, nieuwe plannen of projecten te maken. Participatieparagrafen hebben daardoor vooral een terugkijkend karakter.
- In geen enkele participatieparagraaf wordt verwezen naar een eerder opgesteld (participatie)plan.
- De meeste participatieparagrafen bestaan uit onduidelijke en ongestructureerde teksten waarin het een zoekplaatje is om informatie te vinden over participatie.
- Bij DB-voordrachten is de participatieparagraaf gecombineerd met de paragraaf advies en afstemming. Dat komt de inzichtelijkheid niet ten goede.

Laat de vaste structuur aansluiten op de Amsterdamse praktijk
We raden aan om de structuur van de participatieparagraaf zo in te richten dat het aansluit op de Amsterdamse praktijk waarin voordrachten vaak een sluitstuk van het beleidsproces zijn. Door de focus te verschuiven naar verantwoording over de participatie achteraf kan de paragraaf makkelijker worden ingevuld. Daarnaast adviseren we om in de paragrafen duidelijk te verwijzen naar de plannen die rondom participatie aan de voorkant van het proces zijn gemaakt, om zo zichtbaar te maken dat er vooraf zorgvuldig is nagedacht over het inrichten van participatie.

Laat de vaste structuur aansluiten op de ambtelijke instructie
Een vaste structuur met standaardkopjes kan helpen om de paragraaf helder en volledig in te vullen. De ambtelijke instructie voor de participatieparagraaf bevat goede handvatten voor de benodigde structuur. Wij raden aan dat de vaste structuur in ieder geval dwingt om helder aan te geven:

- of er wel of geen participatie is doorlopen (indien nodig met motivatie voor het afzien van participatie);
- een verwijzing naar de gemaakte plannen in de voorbereiding van het doorlopen participatietraject;
- wat het doel was van het participatietraject;
- op welke doelgroep de participatie zich heeft gericht;
- wat het nagestreefde niveau was van participatie;
- wat de geboden beleidsruimte was voor participatie en welk resultaat het participatieproces heeft opgeleverd.

2.1 Aanbeveling 3: gebruik de participatieparagraaf

Goed gebruik van de participatieparagrafen is niet alleen nuttig voor het sturen op participatie, maar biedt ook mogelijkheden om te leren en participatie binnen de gemeente Amsterdam te verbeteren. Daarvoor is het nodig dat participatieparagrafen worden gemonitord.

Achterliggende bevindingen

- Twee jaar na introductie is de informatie in de participatieparagrafen onvoldoende geschikt om een duidelijk beeld te krijgen van participatie.
- Voor zover wij weten, is op dit probleem met de participatieparagrafen niet eerder ingegrepen.

Monitor de participatieparagrafen

Door de participatieparagrafen te monitoren, ontstaat er allereerst zicht op de kwaliteit van de informatie besloten in de paragrafen. Dat maakt het mogelijk om, indien nodig, in te grijpen en (desnoods meer dwingend) te sturen op kwalitatief betere informatie. Bijvoorbeeld door meer instructie te geven of door het instellen van screening van participatieparagrafen voordat voordrachten naar het college of DB gaan. Daarnaast biedt monitoring mogelijkheden om te leren en participatie in de gemeente Amsterdam verder te brengen. Door de inhoud van participatieparagrafen periodiek te analyseren kan de ontwikkeling van participatie in Amsterdam worden gevolgd. Knelpunten en onduidelijkheden bij het toepassen van participatie in de praktijk kunnen dan worden gesignaleerd en geadresseerd.

Reactie college en nawoord rekenkamer

Op 25 oktober 2022 hebben wij een conceptversie van dit rapport aan het college aangeboden voor een bestuurlijke reactie. Daarbij hebben wij in het bijzonder verzocht om een reactie op onze conclusies en aanbevelingen. Op 15 november 2022 hebben wij de bestuurlijke reactie van het college ontvangen. De integrale tekst van de bestuurlijke reactie is hieronder te lezen. Deze staat ook op de projectpagina van het onderzoek.

3 Bestuurlijke reactie

Hartelijk dank voor uw waardevolle rapport over de toepassing van de participatieparagraaf. Graag schetsen we eerst een bredere context, waarbij we vervolgens ingaan op de specifieke bevindingen en aanbevelingen ten aanzien van de participatieparagraaf.

Participatie is al sinds jaar en dag onderdeel van de Amsterdamse werkwijze. De afgelopen jaren heeft het college van B&W sterk ingezet op het versterken van deze beweging en het organiseren van meer maatschappelijke betrokkenheid door eigenaarschap en zeggenschap te verleggen. We hebben hiertoe beleidskaders opgesteld en verschillende instrumenten ontwikkeld. Met onder meer een initiatievenbureau, een Integrale regeling Maatschappelijk Initiatief, een regeling buurtrechten en de pilot buurtplatformrecht kijken stadsdelen en directies samen met actieve en niet actieve Amsterdammers dagelijks hoe onze diensterlening te verbeteren en ruimte voor goede initiatieven te maken.

Waar de participatieparagraaf vaak gericht is op het betrekken van Amsterdammers bij plannen, projecten, ideeën en beleid vanuit de gemeente (oftewel burgerparticipatie), geven we in ons dagelijks werk aan meer vormen inhoud en ontwikkelen hier expertise op. Binnen netwerkparticipatie richten we ons op het verstevigen van netwerken in de stad, op thema, stads(deel)niveau of juist integraal om samen stad te zijn en kunnen maken. Vanuit overheidsparticipatie doen we als gemeente actief mee met initiatieven om de stad beter te maken die vanuit bewoners, organisaties, instellingen en ondernemers komen.

De laatste jaren is de noodzaak inwoners beter te betrekken bij onze eigen plannen en projecten, landelijk hoog op de agenda komen te staan. Het veld heeft zich zowel bij lokale overheden als op landelijk niveau flink ontwikkeld, met een sterke groei van kennis en kunde als gevolg. Ook wettelijke ontwikkelingen zoals de Omgevingswet en de naderende participatieverordening vragen gemeenten in het hele land om een meer systematische werkwijze en om zorgvuldig ontworpen processen met duidelijke kaders, waarbij de keuzes over de mate en vorm van participatieprocessen transparant en navolgbaar zijn.

In Amsterdam is hiervoor in 2019 reeds het startschot gegeven met de introductie van de participatieparagraaf als vast onderdeel van beleidsstukken. In de Routekaart (handleiding) Participatieparagraaf signaleert het college dat zorgvuldige participatie van

de gemeente vraagt om duidelijker te zijn over het waarom, waarover, en wanneer er door Amsterdammers meegedacht en gewerkt kan worden. Op die manier ontstaat er minder willekeur en kunnen keuzes over de vorm van participatie beter worden uitgelegd.

Een belangrijke vervolgstap was het beleidskader participatie in 2021. Geleerde lessen zijn in het beleidskader participatie vertaald naar uitgangspunten, de leidraad participatie, en het instrument participatieplan waarin de gemeente keuzes, kaders en rollen voor participatie aan de voorkant helder en transparant vastlegt.

We realiseren ons als college dat het toepassen van wat we hebben opgeschreven in het beleidskader participatie in de praktijk complex is en tijd en aandacht vraagt. Daarom hebben we de uitvoering ervan in deze collegeperiode tot speerpunt benoemd. Om de werkwijze uit het beleidskader participatie in de praktijk te doen landen is begin 2022 het Stedelijk Team Participatie opgericht. Het team ondersteunt collega's in stadsdelen en directies met formats, workshops en binnenkort trainingen voor het zorgvuldig inrichten van participatie. Op die manier is de participatieparagraaf inmiddels onderdeel van een breder pakket aan interventies om aan de voorkant te sturen op participatie.

U constateert in uw onderzoek terecht dat de invulling van de participatieparagraaf beter kan. Dit nemen we ter harte, waarbij we tegelijkertijd met u willen benadrukken dat het invullen van de participatieparagraaf natuurlijk geen doel op zich is. De paragraaf is een middel dat in samenhang met alle interventies die we inzetten bij moet dragen aan het verbeteren van participatie in de praktijk. Dat is ons doel, vanuit de wetenschap dat het veranderen van de relatie tussen burger en overheid – hoe noodzakelijk en waardevol ook – juist een worsteling is. Het verbaast ons ook niet dat u dat terugleest in de participatieparagrafen. Het betrekken van Amsterdammers bij gemeentelijke processen is soms complex voor alle betrokkenen en vraagt van ons om het gesprek met elkaar te blijven voeren, om ons onderzoekend en kwetsbaar op te stellen, en – zeker wat betreft de gemeente – te blijven leren en niet terug te schrikken als het misgaat, maar juist dan te streven om het steeds beter te doen.

Wij willen als volgt omgaan met uw aanbevelingen:

Aanbeveling 1: ga na hoe participatie in de praktijk wordt opgezet
- Ga na of vooraf bewust en zorgvuldig is nagedacht over het inzetten van participatie
- Ga na of duidelijk is wat wordt verstaan onder participatie
- Ga na of duidelijk is wanneer participatie wenselijk is en wanneer niet

In de monitor die het Stedelijk Team Participatie ontwikkelt als onderdeel van een jaarlijkse Staat van de Participatie, wordt ook onderzocht hoe het staat met de uitvoering van het beleidskader participatie in de organisatie. Hoe participatie in de praktijk wordt opgezet, staat hierbij centraal. De nulmeting van de Staat van de Participatie wordt in het tweede kwartaal van 2023 aangeboden aan de gemeenteraad.

Aanbeveling 2: pas de opzet van de paragrafen aan
- Laat de vaste structuur aansluiten op de Amsterdamse praktijk
- Laat de vaste structuur aansluiten op de ambtelijke instructie

We zetten op dit moment vooral in op het aan de voorkant beter inrichten van participatie met eerder genoemde activiteiten. Vanuit de gedachte dat dit uiteindelijk ook zijn beslag zal krijgen in de participatieparagraaf. Daarnaast gaan we mee in uw aanbeveling om te kijken of de instructie bij de participatieparagraaf scherper kan, inclusief verwijzingen naar een participatieplan. In DB-voordrachten richten we een afzonderlijke participatieparagraaf in. Bij de jaarlijkse bespreking van de monitor wordt ook de nut en noodzaak van verdere structurele aanpassingen van de paragraaf geëvalueerd.

Aanbeveling 3: gebruik de participatieparagraaf
- Monitor de participatieparagrafen

In de monitor die het Stedelijk Team Participatie ontwikkelt nemen wij de participatieparagraaf op als vast onderdeel.

Hoogachtend,

Namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam,

Rutger Groot-Wassink

Coördinerend wethouder Democratisering

4 Nawoord rekenkamer

De rekenkamer bedankt het college voor zijn reactie. In dit onderzoek constateren wij dat de participatieparagrafen onvoldoende inzicht geven in de daadwerkelijke participatie. De informatie die in deze paragrafen door ambtenaren wordt gegeven, is vaak erg onduidelijk. Het college onderschrijft deze conclusie en stelt eveneens dat de invulling van de participatieparagrafen beter kan. Uit de reactie van het college maken wij op dat al onze aanbevelingen worden overgenomen.

Het college deelt ook onze analyse dat uit de participatieparagrafen een beeld ontstaat dat participatie in de praktijk een worsteling is. Het college stelt tevens dat dit niet alleen zo lijkt, maar dat er ook echt sprake is van een worsteling. Dat vraagt volgens het college om blijvend leren en verbeteren van participatie. Het college schetst daarbij uitvoerig de context waarin al lange tijd en in het bijzonder sinds 2019 wordt gewerkt aan zorgvuldige participatie. Zo is de participatieparagraaf inmiddels onderdeel van een breder pakket aan interventies om aan de voorkant te sturen op participatie. Terecht benadrukt het college, net als wij in dit rapport, dat de participatieparagraaf geen doel op zich is, maar een instrument om te kunnen sturen op participatie.

Hoewel het college onze conclusie en analyse deelt en de aanbevelingen overneemt, is de wijze waarop het college uitvoering wil geven aan onze aanbevelingen weinig concreet.

Daarom gaan wij hierna nog in op de reactie bij aanbeveling 1 ('Ga na hoe participatie in de praktijk wordt opgezet') en op de reactie op aanbeveling 2 ('Pas de opzet van de participatieparagrafen aan'). Verder vragen wij ons af in hoeverre het college twijfelt over de rol en toegevoegde waarde van de participatieparagraaf als instrument om te sturen op participatie. Tot slot vragen wij aandacht voor het opstellen van een plan van aanpak om uitvoering te geven aan onze aanbevelingen.

Onduidelijk wat college gaat bekijken bij participatie in de praktijk
De opvolging van de eerste aanbeveling krijgt, zo blijkt uit de reactie van het college, vooral plaats in een nog op te stellen monitor als onderdeel van een jaarlijkse *Staat van de Participatie*. Daarbij zal centraal staan hoe participatie in de praktijk wordt opgezet. De nulmeting wordt naar verwachting in het tweede kwartaal van 2023 aangeboden aan de gemeenteraad. Wij vinden het positief dat het college meer systematisch wil volgen en rapporteren over hoe participatie in de praktijk werkt. Maar de uitwerking van deze aanbeveling door het college vinden we wel wat mager. Vooral omdat het college participatie duidelijk erg belangrijk vindt. In ons onderzoek van meer dan vijfhonderd participatieparagrafen constateren we namelijk niet alleen dat er sprake lijkt te zijn van een worsteling, maar zien we ook meer specifieke signalen van mogelijke problemen voor zorgvuldige participatie. Zoals onze waarneming dat uit de participatieparagrafen niet duidelijk wordt dat er vooraf bewust en zorgvuldig is nagedacht over het inzetten van participatie. Of dat onduidelijk is hoe met deze paragrafen geborgd wordt dat er al aan het begin van het participatietraject sprake is van bestuurlijke betrokkenheid. Uit de geanalyseerde paragrafen ontstaat ook een beeld dat het voor ambtenaren niet altijd duidelijk is wat wordt verstaan onder participatie. Daarnaast lijkt het voor ambtenaren soms onduidelijk wanneer participatie wenselijk is (en wanneer niet). Uit de reactie van het college blijkt niet of en hoe onderzocht wordt of deze beelden en indrukken op basis van de participatieparagrafen ook geworteld zijn in de werkelijkheid van participatie in Amsterdam. Een concreet handvat om dit te onderzoeken, zoals wij ook in de aanbeveling hebben gesuggereerd, is het nagaan of er daadwerkelijk meer gedetailleerde participatieplannen zijn opgesteld en het analyseren van de inhoud van deze plannen. Blijkt daaruit dat er sprake is van bewuste en zorgvuldige afwegingen rondom de inzet van participatie?

Inzet op verbetering participatieparagraaf oogt vrijblijvend
De participatieparagraaf is, zoals eerder benadrukt, geen doel op zich maar een instrument. De participatieparagraaf moet borgen dat participatie tijdens het maken van nieuw beleid, nieuwe plannen en projecten zorgvuldig wordt ingezet met een duidelijk doel voor ogen. De participatieparagraaf maakt sturing mogelijk op participatie en draagt zorg voor bestuurlijke betrokkenheid bij een participatietraject. Het college onderschrijft dat de invulling van de participatieparagraaf beter kan en het is positief dat het college expliciet toezegt dat voor DB-voordrachten een afzonderlijke paragraaf wordt ingevoerd. Maar verder oogt de wijze waarop het college uitvoering wil geven aan onze aanbeveling om de opzet van de participatieparagraaf aan te passen wat vrijblijvend. Het college geeft namelijk aan dat 'nut en noodzaak' van verdere structurele aanpassingen van de

participatieparagraaf bij de jaarlijkse bespreking van de monitor zal worden geëvalueerd. Daarmee lijkt het college terughoudend te zijn bij het toezeggen van verbeteringen van de participatieparagraaf zelf.

Twijfel over rol en toegevoegde waarde participatieparagraaf
De wat vrijblijvende reactie van het college op aanbeveling 2 wordt niet veroorzaakt doordat het college participatie onbelangrijk vindt. Uit de reactie blijkt immers duidelijk dat het college participatie belangrijk vindt. Maar misschien vindt het college de participatieparagraaf als instrument niet zo belangrijk. Wellicht beschikt het college over andere manieren om systematisch grip te houden op de zorgvuldigheid waarmee participatie in Amsterdam wordt ingezet en de verbetering daarvan. In dat geval lijkt het ons raadzaam dat het college zich beraadt op het nut van het in stand houden van de participatieparagraaf. Deze paragraaf is immers geen doel op zich en als er een ander en meer geschikt instrument voorhanden is, dan ligt handhaving van de participatieparagraaf niet voor de hand. Indien het college niet beschikt over een dergelijk alternatief, dan lijkt ons een concretere aanpak om het gebruik en de invulling van de participatieparagraaf te verbeteren wenselijk. Wij raden daarom aan om meer duidelijkheid te verkrijgen bij het college over zijn visie op de rol en de toegevoegde waarde van de participatieparagraaf.

Plan van aanpak voor uitvoering aanbevelingen
Tot slot willen we aanstippen dat er een afspraak is gemaakt tussen het presidium, de gemeentesecretaris (namens het college) en de rekenkamer dat het college bij rekenkameronderzoeken aangeeft of en op welke termijn er een plan van aanpak komt om uitvoering te geven aan de aanbevelingen. In de reactie van het college wordt niet gesproken over een dergelijk plan van aanpak. Juist omdat de reactie nog weinig concreet is, is een dergelijke meer concrete uitwerking in een plan van aanpak wel wenselijk. Daarom adviseren wij de raad om alsnog te verzoeken om een plan van aanpak, zodat duidelijk wordt welke stappen het college wil gaan zetten.

Gedetailleerde onderzoeksbevindingen

5 Samenvatting bevindingen

In dit onderzoek stond de vraag: *Wordt de participatieparagraaf in college- en DB-voordrachten toegepast en adequaat ingevuld?* centraal. Om deze vraag te beantwoorden hebben we 414 collegevoordrachten van januari tot en met juni 2022 en 124 DB-voordrachten van juni 2022 geanalyseerd.

5.1 Specifieke participatieparagraaf standaard onderdeel van collegevoordrachten

Uit onze analyse blijkt dat de participatieparagraaf standaard onderdeel is van de collegevoordrachten. Het college heeft voor de DB-voordrachten een andere aanpak gekozen waarbij participatie wordt opgenomen in een gecombineerde paragraaf advies, afstemming en participatie. Echter, deze wijziging is in de meeste gevallen niet zichtbaar in de vastgelegde DB-voordrachten.

5.2 Weinig voordrachten aan het begin van het proces

We zien dat er in de praktijk weinig DB- en collegevoordrachten aan het begin van het proces van het maken van beleid, plannen of projecten zijn. In de beleidsstukken over de participatieparagraaf zoals de *Routekaart Amsterdamse Participatieparagraaf* lag de nadruk op het vooraf vastleggen van participatie.[1] Hiermee lijkt de ambitie om de participatieparagraaf als instrument in te zetten om participatie vast te leggen aan de start van het proces niet goed aan te sluiten op de bestaande werkwijze rondom bestuurlijke besluitvorming binnen de gemeente Amsterdam.

5.3 Afzien van participatie is zelden beargumenteerd

Wat betreft de invulling van de participatieparagraaf constateren we dat er nauwelijks wordt beargumenteerd waarom er wordt afgezien van participatie. In het merendeel van de collegevoordrachten waar geen participatie wordt beoogd werd enkel ‘niet van toepassing’ in de participatieparagraaf genoteerd of was de participatieparagraaf leeg. Bij de participatieparagrafen waarin wel werd beargumenteerd waarom er van participatie werd afgezien, zagen we voornamelijk dat werd aangedragen dat het besluit zich niet leende voor participatie. Daarnaast werd er bij enkele collegevoordrachten gemeld dat er snelheid in het doorlopen van het proces werd beoogd en daarom werd afgezien van participatie. Ook stelden diverse participatieparagrafen dat de voordracht voortbouwde op eerdere participatie of werd aangedragen dat er geen wettelijke verplichting tot inspraak was. Bij de DB-voordrachten werd in geen enkel geval beargumenteerd waarom er geen participatie had plaatsgevonden.

5.4 Inhoud paragrafen vaak onduidelijk

De participatieparagrafen (en in het geval van de DB-voordrachten de advies-/afstemmingparagrafen) bevatten zelden informatie over het doel van participatie en de beleidsruimte voor participatie. Veelal werd alleen beschreven met welke actoren overleg was geweest of welke partijen betrokken waren. In geen enkel geval werd verwezen naar een eventueel onderliggend participatieplan. In ongeveer de helft van de paragrafen was te achterhalen wat het niveau was van de doorlopen of voorgenomen participatie. We constateren dat inspraak nog het meest voorkomende niveau van participatie is voor het eerste half jaar van 2022. Bij uitzondering was het niveau van participatie hoger, zoals bij enkele paragrafen waarbij sprake was van cocreatie. Voor de collegevoordrachten met participatieparagrafen waar wel participatie werd beschreven, zagen we dat de Amsterdammer lang niet altijd deel uitmaakte van de beschreven participatie.

6 Praktijk van participatieparagraaf in bestuurlijk proces

6.1 Alleen collegevoordrachten bevatten een afzonderlijke participatieparagraaf

Eind 2019 heeft het college de gemeenteraad geïnformeerd over de invoering van de participatieparagraaf. Daarbij werd aangekondigd dat met ingang van 1 februari 2020 de participatieparagraaf een standaard onderdeel zou worden van alle bestuurlijke voordrachten aan het college en de dagelijks besturen van de stadsdelen.[2] Gelijktijdig heeft het college daarvoor besloten dat "[p]*er 1 januari 2020* […] *alle bestuurlijke voordrachten een paragraaf 'participatie'* [bevatten.]" In hetzelfde besluit bepaalt het college dat aan alle voordrachten voor het college een paragraaf zou moeten worden toegevoegd met als titel 'participatie'.[3] In ons onderzoek van 414 collegevoordrachten constateren wij dat deze aanpassing is doorgevoerd: elk van de collegevoordrachten bevat standaard een afzonderlijke participatieparagraaf.

Het besluit van het college bepaalt ook hoe de participatieparagraaf een plaats zou moeten krijgen in de voordrachten voor de dagelijks besturen van de stadsdelen (hierna: DB-voordrachten). Daarbij heeft het college gekozen voor een andersoortige aanpassing. In plaats van een afzonderlijke participatieparagraaf, zou informatie over participatie moeten worden opgenomen in een reeds bestaande paragraaf met de titel 'Advies / afstemming'. De titel van deze paragraaf zou moeten worden veranderd in 'Afstemming, advies en participatie'.[4] We hebben in totaal 124 DB-voordrachten beoordeeld en constateren dat deze wijziging slechts deels is doorgevoerd. Van betrokken ambtenaren uit de stadsdelen hebben wij begrepen dat de wijziging in de digitale omgeving (Andreas) wel is doorgevoerd. Dit betekent dat bij het schrijven van de voordracht in de digitale omgeving de betreffende ambtenaren wordt gevraagd om ook informatie te geven over participatie. Echter, na omzetting van de voordracht in Andreas naar een document dat wordt vastgelegd en later geraadpleegd kan worden (in de vorm van een pdf) is de nieuwe titel van de paragraaf niet meer zichtbaar en wordt bij het merendeel van de voordrachten

'Advies/afstemming' weergegeven (de inhoud van de paragraaf blijft overigens ongewijzigd).[a] Inmiddels wordt volgens de betrokken ambtenaren gewerkt aan het corrigeren van deze omissie.[5]

6.2 Weinig voordrachten waarin vooraf wordt ingegaan op voorgenomen participatie

In de *Routekaart Amsterdamse Participatieparagraaf* staat dat bij de start van elk project of beleid de bestuurlijke vaststelling van het participatieproces plaatsvindt. De participatieparagraaf was mede bedacht als instrument om het streven van de gemeente te stimuleren om eerder en meer bewust na te denken over het inzetten van participatie. Niet alleen zou de participatieparagraaf inzicht moeten geven in de inrichting van het participatieproces bij de start van het maken van nieuw beleid, nieuwe plannen of projecten, maar het zou ook gaandeweg zichtbaar moeten maken hoe het proces daadwerkelijk verloopt en, bij afloop, wat het proces heeft opgeleverd.[6] In de praktijk zien we dat er van de collegevoordrachten van januari 2022 tot en met juni 2022 slechts een paar voordrachten aan de voorkant zitten van het proces van het maken van nieuw beleid, nieuwe plannen of projecten. Het merendeel van de voordrachten heeft betrekking op het eind van het proces om nieuw beleid, nieuwe plannen of projecten te maken. Het college krijgt dan de uitkomst van dit proces voorgelegd en wordt gevraagd daarover een besluit te nemen. Dat betekent dat de participatieparagrafen in dit soort voordrachten een terugblik moeten geven op de eventueel gehouden participatie (en niet een vooruitblik). Dit beeld zien we ook terug bij de DB-voordrachten. Het gemeentelijke besluitvormingsproces voor het college lijkt daardoor niet goed aan te sluiten bij de ideeën die in de *Routekaart Amsterdamse Participatieparagraaf* zijn genoemd waarin de participatieparagraaf nadrukkelijk een rol vervult bij het begin van het maken van plannen voor participatie.[b]

7 Gemotiveerd afzien van participatie

7.1 Bij het afzien van participatie wordt zelden beargumenteerd waarom

Bij 261 van de 414 collegevoordrachten blijkt uit de participatieparagraaf dat er geen sprake is van participatie. Bij meer dan 80% van de collegevoordrachten waar niet voor participatie is gekozen (214 van de 261 voordrachten) wordt in de participatieparagrafen enkel ‘niet van toepassing’ of op een andere manier kort aangegeven dat er geen participatie heeft plaatsgevonden of zal plaatsvinden. In al deze gevallen ontbreekt

[a] In enkele gevallen hebben we overigens wél een paragraaf aangetroffen met de in het collegebesluit bedoelde titel 'Advies, afstemming en participatie'.
[b] De periode waarop ons onderzoek zich richt omvat ook het einde van de vorige collegeperiode en, na de verkiezingen, de start van de nieuwe collegeperiode. Hoewel wij daar geen aanwijzingen voor hebben, valt niet uit te sluiten dat dit van invloed is op het soort besluiten dat aan het college wordt voorgelegd en dat mogelijk besluiten 'aan het eind' van het proces hierdoor zijn oververtegenwoordigd.

argumentatie waarom is afgezien van participatie. Bij de DB-voordrachten waar niet voor participatie is gekozen, wordt in geen enkel geval een motivatie gegeven.[c]

7.2 Argumentatie bij afzien van participatie divers

In 47 collegevoordrachten (van de 261 collegevoordrachten) wordt beargumenteerd aangegeven dat er geen sprake is van participatie. De argumenten die daarvoor worden aangedragen, zijn divers. Het merendeel van de betreffende participatieparagrafen geeft als argument dat het besluit van de voordracht in kwestie zich niet leent voor participatie. Daarnaast wordt in enkele participatieparagrafen snelheid als reden genoemd of het feit dat de voordracht voortbouwt op eerdere participatie of dat er geen wettelijke verplichting is tot inspraak. Bij de DB-voordrachten is in geen enkele 'advies/afstemming'-paragraaf een motivatie opgenomen voor het afzien van participatie. Hierna gaan we voor de collegevoordrachten in op de uiteenlopende argumenten voor het afzien van participatie.

7.2.1 Het besluit leent zich niet voor participatie

We zien in meerdere participatieparagrafen de argumentatie terugkomen dat het besluit van de voordracht zich niet leent voor participatie (zie het kader hieronder voor enkele voorbeelden). Zo wordt soms aangegeven dat participatie niet past bij het onderwerp van de voordracht. Hierbij wordt bijvoorbeeld benoemd dat een collegevoordracht over interne aangelegenheden van de gemeentelijke organisatie gaat. Daarnaast is het doel van sommige collegevoordrachten om te rapporteren of informeren (bijvoorbeeld een voortgangsrapportage of een raadsinformatiebrief). Ook dat wordt als reden opgevoerd dat er geen participatie heeft plaatsgevonden.

[c] De tellingen van de DB- en collegevoordrachten waarin sprake is van beschreven participatie zijn niet een-op-een met elkaar te vergelijken. Dit komt doordat de paragrafen voor participatie in de collegevoordrachten en de DB-voordrachten in opzet van elkaar verschillen. De collegevoordrachten hebben een afzonderlijke participatieparagraaf. Daarom hebben we alles wat in deze paragraaf vermeld stond beschouwd als beschreven participatie. De DB-voordrachten hebben daarentegen een gecombineerde paragraaf (Advies, afstemming en participatie) wat betekent dat er naast informatie over participatie ook andersoortige informatie over afstemming en advies in kan staan. Daarom hebben wij een systematiek moeten bedenken om vast te stellen of de inhoud van deze paragraaf daadwerkelijk inging op participatie of dat het alleen andersoortige informatie betrof. Onze systematiek bestond eruit dat indien er passages over het betrekken van burgers of bewoners waren opgenomen, of als de term participatie in de paragraaf stond, we dit hebben beoordeeld als beschreven participatie. Het kan ook zijn dat er specifieke belangenverenigingen (van bijvoorbeeld een buurt of bewoners) zijn opgesomd in de paragraaf. Echter, zonder aanvullende informatie is dit niet-systematisch eenvoudig vast te stellen en deze zijn daarom buiten beschouwing gelaten. Als gevolg van deze systematiek is participatie met andere stakeholders, zoals ondernemers en belangengroepen, mogelijk niet als zodanig meegenomen in de analyse van de DB-besluiten. Bij 111 van de 124 DB-voordrachten lijkt op basis van onze systematiek geen sprake te zijn van beschreven participatie.

Besluit leent zich niet voor participatie
Hierna volgen enkele voorbeelden van participatieparagrafen van besluiten waarbij wordt aangegeven dat deze zich niet lenen voor participatie:

"Participatie is niet van toepassing omdat het besluit enkel betrekking heeft op interne of organisatorische aangelegenheden van de gemeente." Bron: Collegevoordracht *Wijzigen bevoegdhedenbesluit ambtelijke organisatie Amsterdam*.[7]

"Niet van toepassing, omdat het voorliggende voorstel sec de afdoening van de motie betreft. Bij nieuwe planproducten zal de participatie worden vormgegeven conform de omschreven wijze in de raadsinformatiebrief." Bron: Collegevoordracht *Instemmen met de raadsinformatiebrief ter afdoening van motie inzake het Beleidskader Participatie*.[8]

"Dit is een voortgangsrapportage. Participatie vindt plaats bij de concrete plannen en projecten." Bron: Collegevoordracht *Kennis nemen van de rapportage Woningbouwplan 2018-2025*.[9]

7.2.2 Vanwege beoogde snelheid wordt afgezien van participatie

Snelheid wordt soms ook als reden genoemd om af te zien van participatie. Dan wordt afgezien van participatie om snelheid in het proces van het maken van nieuw beleid, nieuwe plannen en projecten te realiseren. In de door ons geanalyseerde collegevoordrachten betrof dit meermaals het aanwijzen van locaties voor de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne (zie kader hieronder).

Afzien van participatie vanwege beoogde snelheid
Hierna volgen enkele voorbeelden van participatieparagrafen waarin wordt afgezien van participatie vanwege de beoogde snelheid in het proces:

"Bij de zoektocht naar potentiële locaties wordt er niet actief geparticipeerd met omwonenden vanwege de benodigde snelheid in het proces. Zodra besloten wordt om een locatie te realiseren voor tijdelijke opvang zal de buurt worden geïnformeerd." Bron: Collegevoordracht *Instemmen met het aanwijzen van 9 locaties […] voor de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne voor de middellange termijn*.[10]

7.2.3 Voordracht bouwt voort op eerdere participatie

Bij enkele collegevoordrachten wordt in de participatieparagraaf aangegeven dat er bij een eerder, verwant, besluit al een participatieproces is doorlopen. Op grond daarvan wordt beargumenteerd dat bij het voorliggende besluit geen participatie aan de orde is (zie kader hieronder voor voorbeelden).

Voordracht bouwt voort op eerdere participatie
Hierna volgen enkele voorbeelden van participatieparagrafen met besluiten waarbij wordt verwezen naar eerdere besluiten waar wél participatie heeft plaatsgevonden:

"Niet van toepassing. Voor de visie en de andere onderdelen in de integrale aanpak heeft uiteraard participatie plaatsgevonden." Bron: Collegevoordracht *Instemmen met het verlenen van mandaat aan het DB van Zuidoost om als bestuurlijk opdrachtgever op te treden voor het vaststellen, uitwerken en realiseren van de conceptvisie op het Nelson Mandelapark*.[11]

"Specifiek voor het opstellen van dit bestemmingsplan is geen participatie georganiseerd. Bij het opstellen van de Investeringsnota Klaprozenbuurt, dat de basis van dit bestemmingsplan vormt, is wél een intensief participatieproces doorlopen. Het stedenbouwkundig plan gevat in de Investeringsnota Klaprozenbuurt is voor een belangrijk deel opgesteld door buurtbewoners. Dit was een bijzonder proces waarbij architecten uit de buurt in eerste instantie een schetsontwerp hebben opgesteld samen met bewoners, dat uiteindelijk door het gemeentelijk projectteam is doorgewerkt tot de Investeringsnota Klaprozenbuurt. Bewoners worden ook betrokken in de uitwerking van de plannen door ontwikkelaars door middel van een Omgevingsoverleg, hiernaast worden zij betrokken in de uitwerking van plannen voor de openbare ruimte." Bron: Collegevoordracht *Vrijgeven voor terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan Klaprozenbuurt 2 en het ontwerpbesluit hogere waarden Wet geluidhinder voor het ontwerpbestemmingsplan Klaprozenbuurt 2*.[12]

7.2.4 Geen wettelijke verplichting

Bij meerdere collegevoordrachten wordt gesteld dat er geen wettelijke verplichting is tot inspraak. Op grond daarvan wordt vervolgens beargumenteerd dat participatie niet aan de orde is. Een veelvoorkomend voorbeeld hiervan is het verwijzen naar bepaalde uitzonderingen uit de *Algemene inspraakverordening* waardoor er kan worden afgezien van inspraak (zie voorbeelden in kader hieronder).

Geen wettelijke verplichting
Hierna volgen voorbeelden van enkele participatieparagrafen van collegevoordrachten waarin wordt gesteld dat er geen wettelijke verplichting voor inspraak geldt:

"Op grond van de Algemene inspraakverordening is bepaald dat er geen inspraak wordt verleend als voor het beleidsvoornemen al bij wettelijk voorschrift in een openbare voorbereidingsprocedure is voorzien, zoals het geval is bij een bestemmingsplan. Er heeft derhalve geen algemene inspraak plaatsgevonden over het voorliggende bestemmingsplan." Bron: Collegevoordracht *Vrijgeven voor terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan Centrumeiland blok 3 en 16 en het bijbehorende ontwerpbesluit hogere waarden wegverkeerslawaai Wet geluidhinder*.[13]

"Er wordt geen participatietraject doorlopen. Voor het bestemmingsplan wordt de procedure ex afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht doorlopen. Inspraak is op grond van artikel 3 onder a van de gemeentelijke inspraakverordening daarom niet noodzakelijk." Bron: Collegevoordracht *Vrijgeven voor terinzagelegging ontwerpbestemmingsplan "Adelaarsweg-Meeuwenlaan"*.[14]

"Conform art 2 lid 3 onder c van de algemene inspraakverordening Amsterdam zijn gemeentelijke belastingen uitgezonderd." Bron: Collegevoordracht *Afhandeling van de motie 'Vier de vlag'*.[15]

8 Beschreven participatie vaak weinig informatief

Bij 153 collegevoordrachten (van de 416 door ons onderzochte collegevoordrachten) was sprake van een meer uitgebreid ingevulde participatieparagraaf. Bij de DB-voordrachten wordt in een paar gevallen participatie beschreven.[d] Het beeld van de voorgenomen of doorlopen participatie is wisselend en vaak moeilijk te achterhalen uit de beschrijvingen in de participatieparagraaf. De participatieparagraaf zou ook een samenvatting van het participatieplan kunnen zijn of een actualisatie van de stand van zaken van een dergelijk plan.[16] In geen van de door ons onderzochte participatieparagrafen wordt echter naar een dergelijk onderliggend participatieplan verwezen. Opvallend is verder dat bij de collegevoordrachten de beschreven participatie regelmatig geen betrekking lijkt te hebben op de Amsterdammer zelf, maar eerder op maatschappelijke organisaties, belangenverenigingen, andere overheden of zelfs (intern) op directies of afdelingen van de ambtelijke organisatie.[e] Verder blijkt uit de participatieparagrafen lang niet altijd duidelijk wat er nu precies is gedaan aan participatie. Zo valt weinig te lezen over het beoogde doel van de gekozen participatie en de geboden beleidsruimte. Het participatieniveau wordt uit de helft van de participatieparagrafen duidelijk. Hierna gaan we op deze verschillende waarnemingen nader in.

Participatie in andere delen van de voordrachten
In sommige DB- en collegevoordrachten kwamen we beschreven participatie tegen in andere delen van de voordracht. Dit hebben we in onze beoordeling niet meegenomen omdat het onuitvoerbaar was om de soms tien pagina's lange voordrachten integraal door te nemen. Hierdoor werd het een zoekplaatje om te vinden waar wat staat over participatie. Hieronder staat een voorbeeld van een uitvoerige beschrijving van het niveau van participatie uit een DB-voordracht onder het kopje *Onderbouwing besluit*.

"Voor de verschillende onderwerpen/deelthema's kan de mate waarin de doelgroepen invloed kunnen hebben op het plan verschillen. Die mate van invloed beschrijven

[d] In 13 van de 124 DB-voordrachten wordt participatie beschreven. De opzet van de participatieparagraaf in collegevoordrachten verschilt echter van de gecombineerde advies/afstemming en participatieparagraaf in DB-voordrachten. Daarom zijn tellingen over de DB-voordrachten niet zonder meer vergelijkbaar met die van de collegevoordrachten. Zie voor meer informatie de voetnoot in paragraaf 3.1.
[e] Dit is niet het geval voor de DB-voordrachten, omdat we daar een andersoortige methode hebben toegepast bij het vaststellen van participatie waarbij we hebben gefilterd op de betrokkenheid van bewoners of burgers. Daarom is bij de dertien onderzochte paragrafen in DB-voordrachten als gevolg van onze systematiek per definitie sprake van betrokkenheid van bewoners of burgers.

we per onderwerp aan de hand van de participatieladder. Duidelijkheid, helderheid, eerlijkheid en openheid zijn randvoorwaarden in het participatieproces. Dit betekent duidelijkheid over de context en achtergrond en helderheid over wat vaststaat en wat nog bespreekbaar is. Het is van groot belang om heel duidelijk aan te geven wat de invloed van de doelgroepen is en wat er precies van hen verwacht wordt. Dat doen we apart voor alle deelthema's.

Bij de meeste onderwerpen in deze fase zal meedenken het maximale niveau van participatie zijn. De plannen hebben nu nog een hoog abstractieniveau. De ervaring is dat de meeste bewoners concrete opmerkingen maken die op dit moment nog niet of slechts ten delen verwerkt kunnen worden. We moeten duidelijk uitleggen waar wel en vooral waar ook niet over meegedacht kan worden. En wat meedenken inhoudt: we staan open voor ideeën, maar kunnen niet alles honoreren. Ook zijn we duidelijk over wat we in deze fase aan de bewoners vragen (investeringsnota/stedenbouwkundig plan) en wat pas in de volgende fase aan bod komt (uitvoering). In de uitvoeringsfase breekt ook het moment aan dat op (nog later te bepalen) onderdelen van de plannen samenwerken (cocreatie) mogelijk is." Bron: DB-voordracht stadsdeel Zuidoost *Instemmen met de concept-communicatie- en consultatiestrategie Investeringsnota Centrum Holendrecht*.[17]

8.1 Participatie heeft niet altijd betrekking op de Amsterdammer

We signaleren bij de collegevoordrachten dat met enige regelmaat de participatieparagrafen niet vermelden of en hoe Amsterdammers bij participatie zijn betrokken. In veel participatieparagrafen is sprake van afstemming of overleg met externe partijen zoals maatschappelijke organisaties, belangenverenigingen of andere overheden. Ook komt het voor dat interne onderdelen van de ambtelijke organisatie zelf worden genoemd, zoals directies of afdelingen.

Geen vermelding van Amsterdammer in participatieparagrafen
Hierna volgen enkele voorbeelden van participatieparagrafen waarin geen vermelding wordt gemaakt van betrokkenheid van Amsterdammers:

"Voor het SHP Bovenwijks Groen heeft een uitvraag naar groenprojecten plaatsgevonden bij de stadsdelen en directies. Op basis hiervan is de projectenlijst opgesteld. De stadsdelen hebben hun advies gegeven en een prioritering meegegeven voor hun stadsdeel." Bron: Collegevoordracht *Instemmen met het 3e verdeelvoorstel SHP Bovenwijks Groen.*[18]

"Er is gesproken en afgestemd met de ontwikkelaars, de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG), de Provincie Noord-Holland en de bodemenergie adviesbureaus in het gebied. Naar aanleiding van de gesprekken met ontwikkelende partijen zijn er nog nadere aanpassingen doorgevoerd in het bodemenergieplan. Tevens zijn er nog speciale sessies georganiseerd met alle energie- en ontwikkelpartijen voor het

Warmteplan in Amstel III waarin ook het Bodemenergieplan aan de orde is gekomen." Bron: Collegevoordracht *Vaststellen Interferentiegebied Amstel III en Arenapoort en bijbehorende ordeningsregels zoals vastgelegd in het Bodemenergieplan Amstel III en Arenapoort.*[19]

Om een indruk te krijgen van het aantal collegevoordrachten waarin niet duidelijk is of Amsterdammers betrokken zijn geweest bij participatie, hebben wij een grove analyse gemaakt. Voor deze analyse hebben wij gezocht op de aanwezigheid van een aantal steekwoorden die wij associëren met (mogelijke) betrokkenheid van Amsterdammers.[f] In minder dan de helft van de voordrachten (72 van de 153 voordrachten) komt in de participatieparagraaf één van deze steekwoorden voor. Dit is een aanwijzing dat een groot deel van de Amsterdammers niet direct in beeld lijkt te komen.

8.2 Doel participatie vaak niet duidelijk

Het doel waarmee participatie wordt ingezet wordt uit het merendeel van de voordrachten niet duidelijk. Dit zien we met name terugkomen bij voordrachten waar inspraak aan de orde is. Uit enkele participatieparagrafen blijkt het doel wel duidelijk. We constateren dan dat de gemeente relatief vaak inbreng zoekt bij bewoners. Bij de DB-voordrachten wordt het doel in geen enkel geval duidelijk. In onderstaande alinea's lichten we deze bevindingen toe.

8.2.1 Bij inspraak wordt het doel niet expliciet genoemd

Bij veel DB- en collegevoordrachten waar het doel van participatie onduidelijk is, is sprake van inspraak. Het is opvallend dat bij de paragrafen waar sprake is van inspraak, we vrijwel nooit zien dat het doel expliciet is beschreven (zie onderstaand kader voor voorbeelden).

Paragrafen waarbij het doel niet expliciet wordt genoemd
Hierna volgen enkele voorbeelden van participatieparagrafen (en in het geval van de DB-voordrachten de advies-/afstemmingparagrafen) waarbij het doel niet expliciet wordt genoemd en niet duidelijk is:

"De inspraakperiode heeft plaatsgevonden van 14 juni tot en met 25 juli 2021. In totaal is van 26 personen een inspraakreactie ontvangen. Alle inspraakreacties richten zich tegen de voorgenomen APV-wijziging. Tevens is de stadsdelen om advies gevraagd." Bron: Collegevoordracht *Niet voortzetten voorgenomen wijzigingstraject*

[f] De steekwoorden die wij hebben gehanteerd zijn: Amsterdammer(s), bewoner(s), belanghebbende(n), omwonende(n), burger(s), woonbootbewoner(s), huurder(s), belangstellende(n) en eenieder. Deze woorden hebben wij bepaald met behulp van tekstanalyse van de onderzochte voordrachten waarbij we hebben gekeken naar veelvoorkomende woorden die (waarschijnlijk) betrekking hebben op Amsterdammers.

Algemene Plaatselijke Verordening inzake het verbod op zichtbare uitingen van verboden organisaties en verenigingen.[20]

"Participatie zal plaatsvinden in de vorm van formele participatie zoals geregeld in artikel 2 van de Algemene Inspraakverordening. Nadat het college heeft ingestemd met de vrijgave van de concept-uitwerking van de Spijtoptantenregeling ten behoeve van de inspraak wordt een kennisgeving gepubliceerd op de gemeentelijke website en in de lokale krant. Ook worden belangenorganisaties en ketenpartners gewezen op de inspraak. Belanghebbenden zullen vervolgens in de gelegenheid worden gesteld om hun zienswijze kenbaar te maken. De inspraak heeft betrekking op de gehele Spijtoptantenregeling. De inspraakperiode zal plaatsvinden van 24 juni 2022 tot en met 19 september 2022. Dit is een langere periode dan de voorgeschreven periode van tenminste zes weken, omdat de inspraakperiode samenvalt met het zomerreces." Bron: Collegevoordracht *Instemmen met de Spijtoptantenregeling en de vrijgave daarvan voor de inspraak en de afdoening van moties 60 en 61 […]*.[21]

"[…] Conform het Stedelijk kader Locatiekeuze afval inzamelvoorzieningen (Gemeenteblad 2021, nr.113641) wordt de participatie ingericht door de bewoners de mogelijkheid te geven om een zienswijze in te dienen op basis van het ontwerp besluit. Dit proces wordt ingericht conform de inspraakverordening Amsterdam. Van alle binnengekomen zienswijzen wordt een eindverslag opgesteld en naar aanleiding hiervan wordt een vaststellingbesluit genomen. Na het vaststellingbesluit kan men eventueel nog in beroep gaan bij de Raad van State indien men het niet eens is met het vaststellingsbesluit." Bron: DB-voordracht stadsdeel Centrum *Vrijgeven voor inspraak van een aan te wijzen afvalinzamelingslocatie voor drie ondergrondse inzamelvoorzieningen aan de Oosterdokskade*.[22]

8.2.2 Bij duidelijke doelen gaat het vaak om ophalen inbreng

We zijn ook collegevoordrachten met participatieparagrafen tegengekomen waaruit het doel waarmee de participatie wordt ingezet wel duidelijk blijkt. In deze participatieparagrafen zien we dat de gemeente vaak ideeën wil ophalen bij burgers om inzicht te krijgen of om informatie te vergaren (zie het kader hierna voor voorbeelden). Daarnaast zet de gemeente participatie in om burgers te informeren, de kwaliteit van beleid te verbeteren of burgers betrokken te laten voelen of eigenaarschap te realiseren.

Participatieparagrafen met een duidelijk doel
Hierna volgen enkele voorbeelden van participatieparagrafen waarbij het doel duidelijk is:

"Er zijn verschillende bijeenkomsten met aanbieders geweest om zowel input over de nieuwe aanbestedingsprocedure op te halen als hen te informeren. Op 18 januari 2022 en op 1 maart 2022 zijn marktconsultaties georganiseerd voor geïnteresseerde partijen om de uitgangspunten van de nieuwe procedure MOBW te toetsen." Bron: Collegevoordracht *Instemmen met de inkoopstrategie voor Maatschappelijke Opvang*

Beschermd Wonen voor het contracteren van aanbieders die Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen bieden op grond van de Wmo 2015.[23]

"In september 2019 heeft de initiatiefnemer zijn de plannen naar buiten gebracht en was er ruimte voor dialoog met belanghebbenden. Er zijn meerdere bijeenkomsten georganiseerd waarbij tijdens de eerste bijeenkomst suggesties, zorgen en wensen zijn opgehaald. [...] Doel was om input op te halen uit de buurt om een goede invulling te geven aan het project." Bron: Collegevoordracht *Vrijgeven voor terinzagelegging ontwerpbestemmingsplan "Jan Evertsenstraat West, deelgebied Tennispark", het bijbehorende ontwerpbesluit hogere waarden Wet geluidhinder en het ontwerp besluit tot wijziging van de Welstandsnota*.[24]

8.3 Bij ongeveer de helft van beschrijvingen van participatie is het niveau duidelijk

Het niveau van participatie wordt uit ongeveer de helft van de participatieparagrafen (en in het geval van de DB-voordrachten de advies-/afstemmingparagrafen) duidelijk. We zien vaak het niveau van inspraak terugkomen. Een enkele keer zien we een 'hoger' participatieniveau zoals cocreatie of ruimte voor de Amsterdammer om mee te beslissen. Opvallend is dat in veel van de paragrafen enkel wordt beschreven welke actoren betrokken zijn geweest. In onderstaande alinea's lichten we deze bevindingen toe.

8.3.1 Vooral bij paragrafen waar inspraak plaatsvindt is het niveau duidelijk

De participatieparagrafen waar het participatieniveau duidelijk uit blijkt, betreft vooral collegevoordrachten waar inspraak heeft plaatsgevonden. Ook bij de DB-voordrachten is het niveau duidelijk bij inspraak. Inspraak vindt vaak plaats bij onderwerpen die betrekking hebben op de leefruimte van de Amsterdammer. Ook zijn er een paar paragrafen in de DB- en collegevoordrachten waar het niveau van participatie hoger ligt, met een beschrijving van cocreatie of de ruimte voor Amsterdammers om zelf initiatief te nemen en mee te bepalen. In het kader Paragrafen met een duidelijk participatieniveau staan enkele voorbeelden van paragrafen waar het niveau van participatie duidelijk uit blijkt.

Paragrafen met een duidelijk participatieniveau
Hierna volgen enkele voorbeelden van participatieparagrafen waarbij het niveau van participatie duidelijk is:

"Na vrijgave wordt het voorliggende ontwerpbesluit tegelijkertijd met het ontwerpbestemmingsplan gedurende een periode van zes weken ter inzage gelegd, waarbij voor het ontwerpbesluit belanghebbenden en voor het ontwerpbestemmingsplan eenieder de mogelijkheid wordt geboden zijn zienswijzen naar voren te brengen. De terinzagelegging wordt bekend gemaakt in de gebruikelijke media." Bron: Collegevoordracht *Vrijgeven voor terinzagelegging ontwerpbesluit hogere waarden Wet geluidhinder voor ontwerpbestemmingsplan Sloterdijk Kavel 9*.[25]

"Participatie wordt hier toegepast door ermee in te stemmen dat de rondvaartbranche een eigen gedragen voorstel voor verdeling van de semi-exclusieve op- en afstapplekken mag doen en daarvoor ruimschoots de gelegenheid krijgt. Daarnaast zijn zij door middel van de markttoets gevraagd hun inbreng te leveren op de uitwerking van de vastgestelde uitgangspunten." Bron: Collegevoordracht *Instemmen met de nadere uitwerking van de beleidsnotitie op- en afstappen passagiersvaart en de procedure waarbij de reders gelegenheid krijgen met een eigen voorstel te komen tot verdeling van semi-exclusieve op- en afstaplocaties*.[26]

8.3.2 Veel paragrafen uit collegevoordrachten beschrijven veelal enkel welke actoren betrokken zijn geweest

In veel participatieparagrafen is onduidelijk op welk niveau participatie heeft plaatsgevonden of zal worden ingezet. Bij het merendeel van deze paragrafen wordt vooral beschreven met welke actoren er is gesproken of overleg is gevoerd. Of worden deze actoren uitsluitend opgesomd. Welk doel deze gesprekken en overleggen dienen of welke rol opgesomde actoren hebben gehad, wordt niet beschreven. Daarmee blijft onduidelijk wat het niveau van de participatie is geweest. Daarnaast, zoals in paragraaf 4.1 vermeld, gaat het vaak om andere actoren dan Amsterdammers zelf. In onderstaand kader hebben we een aantal voorbeelden opgenomen.

Participatieparagrafen waar het niveau van participatie niet duidelijk is
Hierna volgen enkele voorbeelden van participatieparagrafen waarbij het niveau van participatie niet duidelijk is:

"Diversiteit, DJZ, DMC, Internationale Betrekkingen, SEB." Bron: Collegevoordracht *World Pride Amsterdam 2026*.[27]

"Vanuit de schoolbesturen is gesproken met MR-en, Raad van Toezicht, personeel en ouders van beide scholen." Bron: Collegevoordracht *Advies over de bestuurlijke overdracht door Florente van de basisschool De Terp aan Talent Primair (Stichting Basisonderwijs Gooi en Vechtstreek) […]*.[28]

"Afstemming heeft plaatsgevonden met het samenwerkingsverband van jongerenwerkorganisaties 'Samen voor jongeren Amsterdam'. Dit zijn: Combiwel, Dock, Dynamo, perMens, Swazoom, en The Mall." Bron: Collegevoordracht *Instemmen met wijziging nadere regels om tijdelijk gesubsidieerde banen voor jongeren in het jongerenwerk mogelijk te maken*.[29]

8.4 Beleidsruimte wordt veelal niet duidelijk uit de participatieparagraaf

Uit het overgrote deel van de participatieparagrafen (en in het geval van de DB-voordrachten de advies-, afstemming- en participatieparagrafen) wordt de geboden beleidsruimte niet duidelijk. Dit zien we vooral bij de paragrafen waarbij sprake is van inspraak. Een kanttekening daarbij is dat we wel zien dat er bij de collegevoordrachten in

meerdere participatieparagrafen wordt gemeld dat er aanpassingen zijn gemaakt (als gevolg van inspraak). Dat betekent dat in deze gevallen wel beleidsruimte aanwezig was om het voorliggende besluit inhoudelijk aan te passen. In sommige gevallen is de beleidsruimte in de paragraaf wel duidelijk. Dat is bijvoorbeeld het geval bij een groot aantal DB- en collegevoordrachten waarbij burgers de mogelijkheid hadden om straatnamen te bedenken. Maar we zien het ook bij collegevoordrachten waar sprake is van een hoger participatieniveau waarbij Amsterdammers of belanghebbenden de ruimte krijgen om, bijvoorbeeld, een plan te schrijven. In onderstaande alinea's gaan we meer in detail in op deze bevindingen.

8.4.1 Toelichting van de beleidsruimte bij inspraak blijft uit

In veel participatieparagrafen (en in het geval van de DB-voordrachten de advies-, afstemming- en participatieparagrafen) wordt de beleidsruimte niet concreet omschreven (zie onderstaand kader voor voorbeelden). In veel gevallen gaat dit om paragrafen waarbij sprake is van inspraak: bij DB- en collegevoordrachten waar inspraak aan de orde is, wordt in vrijwel geen enkel geval specifiek toegelicht welke beleidsruimte de gemeente biedt voor eventuele wijzigingen.

Participatieparagrafen waar de beleidsruimte niet duidelijk is
Hierna volgen enkele voorbeelden van participatieparagrafen waarbij de geboden beleidsruimte niet duidelijk is:

"Het concept aanwijzingsbesluit van verboden waren is vrijgegeven voor inspraak. De inspraakperiode was van 20 september tot en met 29 oktober 2021." Bron: Collegevoordracht *Instemmen met raadsinformatiebrief over vervolgactiviteiten voor het instellen van een verbod op de verkoop op markten van bont, levende kreeften en krabben* […].[30]

"Het bestemmingsplan is voorbereid met afdeling 3:4 Awb. Het ontwerpbestemmingsplan heeft gedurende zes weken voor een ieder ter inzage gelegen." Bron: Collegevoordracht *Vaststellen van het bestemmingsplan "IJburg 1e fase kavel 124 II"*.[31]

Bij enkele participatieparagrafen uit collegevoordrachten zien we dat er wél wijzigingen zijn gemaakt naar aanleiding van de reacties op de inspraakprocedure (zie onderstaand kader voor voorbeelden). Hoewel de geboden beleidsruimte niet expliciet is beschreven, lijkt er dan in de praktijk wel ruimte te zijn geweest.

Participatieparagrafen waarin duidelijk wordt dat er wijzigingen zijn doorgevoerd
Hierna volgt een voorbeeld van een participatieparagraaf waaruit blijkt dat er beleidsruimte was omdat er wijzigingen zijn doorgevoerd:

"[…] Naar aanleiding van de inspraakreacties en het advies van stadsdeelbestuur Noord zijn enkele punten gewijzigd of toegevoegd aan de Investeringsnota. Dit heeft niet geleid tot grote wijzigingen in het plan. […]." Bron: Collegevoordracht *Instemmen*

met de Investeringsnota Kubus-Katrijplocatie en het beschikbaar stellen van een krediet.[32]

8.4.2 Bij duidelijke beleidsruimte is vaak sprake van hoger participatieniveau

Bij enkele voordrachten is de geboden beleidsruimte in de participatieparagraaf (en in het geval van de DB-voordrachten de advies-/afstemmingparagraaf) toegelicht en is het duidelijk welke ruimte er is geboden voor participatie (zie onderstaand kader voor voorbeelden). Bij veel van deze DB- en collegevoordrachten gaat het om de benaming van openbare ruimtes zoals straatnamen en bruggen waarbij de naam door burgers kon worden ingebracht. Maar we zien het ook bij participatieparagrafen uit collegevoordrachten waarbij sprake is van een hoger participatieniveau waar burgers of belanghebbenden kunnen meebeslissen of voorstellen kunnen doen.

Paragrafen waar de geboden beleidsruimte duidelijk is
Hierna volgen enkele voorbeelden van participatieparagrafen waar de beleidsruimte duidelijk uit blijkt:

"De naam is ingebracht door een burger namens Stichting SPZ en wordt mede ondersteund door verschillende organisaties". Bron: Collegevoordracht *Vaststellen Pier de Boerbrug in stadsdeel Oost*.[33]

"De naam is ingebracht door een burger." Bron: DB-voordracht stadsdeel Zuid *Vaststellen van openbare ruimten Dick Schmüllbrug in stadsdeel Zuid*.[34]

"De volkstuinverenigingen stellen zelf een plan van aanpak op voor hun tuinpark, omdat zij hun park en omgeving het beste kennen. De gemeente heeft een toetsende rol, onder meer op het gebied van ecologie. Deze beantwoording van de raadsmotie is afgestemd met een vertegenwoordiging van de volkstuinparken." Bron: Collegevoordracht *Instemmen met de raadsinformatiebrief ter afhandeling van motie […] inzake dieren niet storen met licht en geluid bij de verdere ontwikkeling van de volkstuinparken*.[35]

Aanleiding onderzoek

9 Aanleiding onderzoek

Het versterken van participatie is al jaren een speerpunt van opeenvolgende colleges. De participatieparagraaf in voordrachten voor het college en de dagelijks besturen van stadsdelen is een belangrijk instrument om grip te krijgen op de wijze waarop de gemeente participatieprocessen opzet en uitvoert. Hierna volgt een korte beschrijving van de aandacht voor het versterken van participatie in Amsterdam en de rol die de participatieparagraaf daarbij vervult.

Wat is participatie en wat is het verschil met inspraak?
Participatie is het betrekken van inwoners bij onder meer de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van gemeentelijk beleid, plannen of projecten.[36] Het gaat dan om het bieden van de mogelijkheid aan inwoners om actief deel te nemen en zo invloed uit te oefenen op hun leefomgeving. Inspraak biedt burgers de gelegenheid om te reageren op een beleidsvoornemen wat reeds tot stand is gekomen. Inspraak is daarmee een beperkte vorm van participatie.[37]

9.1 Participatie speerpunt vorig en huidig college

In het vorige coalitieakkoord *Een nieuwe lente en een nieuw geluid* stelde het toenmalige college de verantwoordelijkheid te voelen om de zeggenschap van bewoners te vergroten. Het college zette daarvoor in op uiteenlopende ambities op het vlak van *Democratisering* met als rode draad het vernieuwen, versterken en uitbreiden van de participatieve en representatieve democratie.[38] Om uitvoering te geven aan deze ambities is gedurende de vorige collegeperiode gewerkt aan het zogenoemde *Programma Democratisering*. Onderdeel van dit programma was het versterken van participatie in Amsterdam.[39] Ook in het nieuwe coalitieakkoord (het *Amsterdams Akkoord*) voor de huidige bestuursperiode wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan het belang van participatie. In het hoofdstuk *De stad maken we samen* staat onder meer "[…] *dat de komende jaren in de volle breedte van de ambtelijke organisatie werk* [wordt gemaakt] *van burger- en overheidsparticipatie*." Benadrukt wordt dat participatie bij uitstek een onderwerp is dat elke ambtenaar van de gemeente Amsterdam aangaat.[40] Het huidige college heeft gekozen voor de instelling van een stedelijk expertiseteam met participatieadviseurs dat de organisatie op allerlei manieren breed ondersteunt op het vergroten van vakmanschap en kennisuitwisseling.[41]

9.2 Bewuste keuzes bij het inzetten van participatie noodzakelijk

Een terugkerend onderwerp bij het versterken van participatie is het streven dat de gemeente eerder en meer bewust nadenkt over het inzetten van participatie. Dit streven komt terug in diverse gemeentelijke documenten, te beginnen met de *Beleidsbrief*

Democratisering en in navolgende stukken zoals de *Routekaart Amsterdamse Participatieparagraaf*, het *Beleidskader Participatie* en de *Leidraad participatie*. Samengevat gaat het in deze stukken om het stilstaan bij de vraag over het "[…] *waarom, waarover en wanneer meegedacht en meegewerkt kan worden en waarover expliciet niet*."[42] Zo wordt aangegeven dat uit evaluaties blijkt dat het vaak onduidelijk is welk doel participatie heeft, er verschillende verwachtingen zijn van participatie of dat het gestelde doel voor participatie gaandeweg onhaalbaar bleek.[43] Door vroeg in het proces van het maken van nieuw beleid, nieuwe plannen en projecten na te denken over hoe Amsterdammers op een betekenisvolle manier kunnen worden betrokken, worden betere resultaten bereikt, is de speelruimte voor alle betrokkenen duidelijk en wordt teleurstelling achteraf voorkomen.[44] Dit moet leiden tot heldere keuzes waarop weloverwogen bestuurlijke beslissingen plaatsvinden en waarbij er sprake is van bestuurlijke betrokkenheid bij het verdere participatietraject.[45]

9.3 Sturen op participatie door middel van participatieparagraaf

Om het maken van bewuste keuzes aan te moedigen, is de participatieparagraaf in het leven geroepen. In het coalitieakkoord van het vorige college werd deze paragraaf al expliciet in een ambitie aangekondigd. Als doel werd genoemd het inzichtelijk maken op welke manier Amsterdammers betrokken zijn geweest bij het maken van nieuw beleid en nieuwe plannen en wat er met hun inbreng is gedaan.[46] In de verdere uitwerking van deze ambitie in de *Beleidsbrief Democratisering* werd benadrukt dat de participatieparagraaf het mogelijk zou moeten maken om al bij aanvang van het maken van nieuw beleid, nieuwe plannen of projecten te toetsen of er een adequaat participatieproces is voorzien.[47] Met ingang van 1 januari 2020 maakt de participatieparagraaf verplicht onderdeel uit van voordrachten die aan het college en de dagelijks besturen van stadsdelen (hierna: DB) worden voorgelegd voor besluitvorming.[g] De participatieparagraaf is nadrukkelijk geen doel op zich, maar een middel om ervoor te zorgen dat participatie met een duidelijk doel voor ogen wordt ingezet, en hierop te kunnen sturen. De participatieparagraaf moet inzicht geven in de inrichting van het participatieproces bij de start van het maken van nieuw beleid, nieuwe plannen of projecten, maar moet ook gaandeweg zichtbaar maken hoe het proces daadwerkelijk verloopt en, bij afloop, wat het proces heeft opgeleverd.[48]

Aanvullende instrumenten naast de participatieparagraaf
De participatieparagraaf maakt onderdeel uit van een instrumentarium gericht op het verbeteren van participatieprocessen binnen de gemeente. Op het gemeentelijk intranet worden uiteenlopende instrumenten aangereikt en wordt ondersteuning

[g] In de collegevoordracht *Kennisnemen van het actieplan participatieparagraaf en instemmen met de instelling van de participatieparagraaf voor alle bestuurlijke voordrachten vanaf 1 januari 2020* van 26 november 2019 is besloten dat per 1 januari 2020 alle bestuurlijke voordrachten een paragraaf 'participatie' bevatten.

geboden in de vorm van spreekuren en workshops. Deze instrumenten en ondersteuning zijn ook nog verder in ontwikkeling, zo blijkt uit informatie op het intranet.[49]

9.4 Inhoud van de participatieparagraaf

Uit de participatieparagraaf moet duidelijk blijken welk doel het participatieproces dient, hoe en wanneer burgers betrokken worden en wat de inhoudelijke kaders zijn voor die betrokkenheid.[50] Alleen indien er op voorhand onvoldoende of geen ruimte blijkt, bijvoorbeeld door wettelijke beperkingen, kan beargumenteerd gekozen worden om af te zien van een participatietraject.[51] Vanaf het begin van de introductie van de participatieparagraaf in 2020 moet de ambtelijke organisatie inzicht geven in de doelen van participatie en het nagestreefde participatieniveau. In het in 2021 vastgestelde *Beleidskader Participatie* (en de bijbehorende *Leidraad Participatie*) zijn de onderwerpen die in de participatieparagraaf aan bod moeten komen opgesomd en toegelicht waaronder, opnieuw, de mogelijke doelen en participatieniveaus die worden nagestreefd. Ook wordt de beleidsruimte genoemd die ingevuld kan worden met het participatietraject.[52] Dit moet in een participatieplan worden uitgewerkt en in de participatieparagraaf worden samengevat.[53] In onderstaande tabel hebben we de mogelijke doelen en participatieniveaus op een rij gezet zoals die in de diverse stukken worden genoemd. Ook is er een ambtelijke instructie voor het invullen van de participatieparagraaf waarbij deze elementen terugkomen.

Tabel 9.1 – Doelen voor participatie en participatieniveaus

Doelen voor participatie	Participatieniveaus
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	**Meebepalen** Amsterdammers beslissen mee over het beleid of het project. Of nemen zelf initiatief. Amsterdammers en/of maatschappelijke partners maken deel uit van een gemeentelijk projectteam of de stuurgroep en hebben beslissingsmacht. **Samenwerken** (cocreatie) Amsterdammers werken mee aan het beleid of project. Amsterdammers staan dicht bij het gemeentelijk apparaat. **Meedenken** (raadplegen en adviseren) Amsterdammers geven de gemeente nuttige ideeën of suggesties. **Informeren** Amsterdammers hebben behoefte aan

Doelen voor participatie	Participatieniveaus
opgave liggen. Perspectieven en/of argumenten verzamelen. **Ontplooiing** Burgerschapsontwikkeling of democratische vaardigheden van betrokkenen versterken. **Legitimiteit** Acceptatie op genomen beslissingen vergroten of onbehagen verminderen.	informatie. Of de gemeente wil Amsterdammers ergens over informeren. Amsterdammers hebben een meer passieve rol. Dit is de meest minimale vorm van participatie.

Bron: Gemeente Amsterdam, *Leidraad Participatie*, 7 september 2021.

9.5 Doel en onderzoeksvraag

De participatieparagraaf moet stimuleren dat door de gemeente meer bewust wordt nagedacht over het doel en de vorm van participatieprocessen bij het maken van nieuwe plannen en beleid. Het doel van dit onderzoek is om na te gaan hoe de participatieparagraaf in de praktijk wordt gebruikt. Dat doen we aan de hand van de volgende onderzoeksvraag:

> *Wordt de participatieparagraaf in college- en DB-voordrachten toegepast en adequaat ingevuld?*

9.6 Afbakening en aanpak

Dit onderzoek richt zich op de werking van de participatieparagraaf in de voordrachten voor het college en de dagelijks besturen van de stadsdelen. Dit onderzoek is, als experiment, opgezet als een klein onderzoek met een kortere doorlooptijd. Daarom beperken we ons nadrukkelijk tot de vraag of de participatieparagraaf wordt toegepast zoals bedoeld. In dit onderzoek gaan we niet na of er daadwerkelijk sprake is van doeltreffende participatie van Amsterdammers bij nieuw beleid, plannen of projecten.

Voor de beoordeling of participatieparagrafen worden toegepast en adequaat zijn ingevuld hebben we ons gebaseerd op de uitgangspunten uit de *Routekaart Amsterdamse Participatieparagraaf* en het *Beleidskader Participatie*. Dit leidt tot de volgende toetspunten die wij systematisch zijn nagegaan:

- Bevatten de voordrachten een standaard paragraaf waarin moet worden beschreven of en voor welke vorm van participatie is gekozen (dan wel is toegepast)?

- Op welke fase van het proces om nieuw beleid, nieuwe plannen of projecten te maken hebben de voordrachten betrekking?
- Wordt in de participatieparagraaf een toelichting gegeven als er wordt afgezien van participatie?
- Als er gekozen is voor participatie, wordt dan duidelijk wat het doel is van de participatie, wat het nagestreefde participatieniveau is en welke beleidsruimte er wordt geboden om in te vullen met participatie?

Dit onderzoek heeft zich gericht op college- en DB-voordrachten. Concreet hebben wij integraal alle definitieve, openbare collegevoordrachten in de periode januari tot en met juni 2022 onderzocht (in totaal 414 collegevoordrachten). In het geval van de DB-voordrachten hebben wij ons gericht op het verkrijgen en onderzoeken van definitieve, openbare voordrachten voor de maand juni 2022. Dit betrof 124 DB-voordrachten.[h]

[h] Voor stadsdeel West hebben we alleen de zogeheten A-voordrachten ontvangen. Dit betreft voordrachten die zich volgens betrokken ambtenaren kunnen lenen voor participatie (in tegenstelling tot zogenoemde B-voordrachten die betrekking hebben op bezwaarzaken). Van de overige stadsdelen hebben we alle voordrachten ontvangen, waaronder voordrachten die betrekking hebben op bewaarzaken of deze zelf uit zogenoemde iBabs-systeem verkregen.

Onderzoeksverantwoording

Dit is het bestuurlijk rapport van het onderzoek van de rekenkamer naar de *Particpatieparagraaf*. Dit rapport is de uitkomst van een onderzoek dat, bij wijze van experiment, een kleine omvang kent. In dit rapport zijn, eveneens als experiment, de gedetailleerde onderzoeksbevindingen geïntegreerd in plaats van opgenomen in een separaat onderzoeksrapport. De werkzaamheden voor dit onderzoek zijn uitgevoerd van juli tot en met september 2022.

10 Onderzoeksteam

Rekenkamer Amsterdam	
Directeur	Annelies Daalder
Onderzoekers	Jurriaan Kooij (projectleider)
	Meike Jansen

Eindnoten

[1] Gemeente Amsterdam, *Routekaart Amsterdamse Participatieparagraaf*, 2019, p. 6.
[2] Gemeente Amsterdam, Voordracht ter bespreking en ter kennisneming voor de Raadscommissie KDD over de Routekaart Amsterdamse Participatieparagraaf, 26 november 2019.
[3] Gemeente Amsterdam, Collegevoordracht *Kennisnemen van het actieplan participatieparagraaf en instemmen met de instelling van de participatieparagraaf voor alle bestuurlijke voordrachten vanaf 1 januari 2020*, 26 november 2019.
[4] Gemeente Amsterdam, Collegevoordracht *Kennisnemen van het actieplan participatieparagraaf en instemmen met de instelling van de participatieparagraaf voor alle bestuurlijke voordrachten vanaf 1 januari 2020*, 26 november 2019.
[5] E-mail, d.d. 9 september 2022.
[6] Gemeente Amsterdam, *Routekaart Amsterdamse participatieparagraaf*, 2019, p. 6.
[7] Voordracht voor de collegevergadering van 31 mei 2022, Juridische Zaken (5), B8. Onderwerp Wijzigen Bevoegdhedenbesluit ambtelijke organisatie Amsterdam.
[8] Voordracht voor de collegevergadering van 12 april 2022, Grondzaken (31), B2. Onderwerp Instemmen met de raadsinformatiebrief ter afdoening van motie 688 d.d. 7 oktober 2021 van het lid Van Renssen (GroenLinks) en de voormalige raadsleden Ijmker (GroenLinks) en N.T. Bakker (SP) inzake het Beleidskader Participatie.
[9] Voordracht voor de collegevergadering van 8 februari 2022, Bouwen en Wonen (25) Grondzaken (31), B8 Onderwerp Kennis nemen van de rapportage Woningbouwplan 2018-2025 (stand van zaken per 31 december 2021).
[10] Spoedvoordracht voor de collegevergadering van 17 mei 2022, Vluchtelingen en Ongedocumenteerden () F7. Onderwerp Instemmen met het aanwijzen van 9 locaties (2e tranche) voor onderzoek en uitwerking tot een go/no go-besluit en met het go-besluit locatie in Weesp voor de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne voor de middellange termijn OPENBAAR GEMAAKT OP 1 JUNI 2022.
[11] Voordracht voor de collegevergadering van 1 maart 2022, Openbare Ruimte en Groen (24) Stadsdeel Zuidoost (102), B9. Onderwerp Instemmen met het verlenen van mandaat aan het DB van Zuidoost om als bestuurlijk opdrachtgever op te treden voor het vaststellen, uitwerken en realiseren van de conceptvisie op het Nelson Mandelapark.
[12] Voordracht voor de collegevergadering van 7 juni 2022, Ruimtelijke Ordening (21), B6. Onderwerp Vrijgeven voor terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan Klaprozenbuurt 2 en het ontwerpbesluit hogere waarden Wet geluidhinder voor het ontwerpbestemmingsplan Klaprozenbuurt 2.
[13] Voordracht voor de collegevergadering van 10 mei 2022, Ruimtelijke Ordening (30), B8. Onderwerp Vrijgeven voor terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan Centrumeiland blok 3 en 16 en het bijbehorende ontwerpbesluit hogere waarden wegverkeerslawaai Wet geluidhinder.
[14] Voordracht voor de collegevergadering van 31 mei 2022, Ruimtelijke Ordening (30), B4. Onderwerp Vrijgeven voor terinzagelegging ontwerpbestemmingsplan “Adelaarsweg-Meeuwenlaan”.
[15] Voordracht voor de collegevergadering van 12 april 2022, Financiën (15), B5. Onderwerp Afhandeling van de motie 'Vier de vlag’.
[16] Gemeente Amsterdam, *Leidraad Participatie*, 7 september 2021.
[17] Voordracht voor het Dagelijks bestuur Zuidoost van 14 juni 2022, Grond en Ontwikkeling (21), B1 Onderwerp Instemmen met de concept-communicatie- en consultatiestrategie Investeringsnota Centrum Holendrecht.
[18] Voordracht voor de collegevergadering van 8 maart 2022, Openbare Ruimte en Groen (24), B4. Onderwerp Instemmen met het 3e verdeelvoorstel SHP Bovenwijks Groen.
[19] Voordracht voor de collegevergadering van 11 januari 2022, Duurzaamheid en Circulaire Economie (29), B8. Onderwerp Vaststellen Interferentiegebied Amstel III en Arenapoort en bijbehorende ordeningsregels zoals vastgelegd in het Bodemenergieplan Amstel III en Arenapoort.

[20] Voordracht voor de collegevergadering van 15 februari 2022, Openbare Orde en Veiligheid (4) B21. Onderwerp Niet voortzetten voorgenomen wijzigingstraject Algemene Plaatselijke Verordening inzake het verbod op zichtbare uitingen van verboden organisaties en verenigingen.
[21] Voordracht voor de collegevergadering van 21 juni 2022, Grond en Ontwikkeling (21), B3. Onderwerp Instemmen met de Spijtoptantenregeling en de vrijgave daarvan voor de inspraak en de afdoening van moties 60 en 61 uit 2022 inzake een nieuwe kans om een overstapaanvraag te doen onder de overstapvoorwaarden van 2019 OPENBAAR GEMAAKT OP 23-06-2022.
[22] Voordracht voor het Dagelijks bestuur Centrum van 21 juni 2022, Afval en Reiniging (32), B0. Onderwerp Vrijgeven voor inspraak van een aan te wijzen afvalinzamelingslocatie voor drie ondergrondse inzamelvoorzieningen aan de Oosterdokskade.
[23] Voordracht voor de collegevergadering van 31 mei 2022, Zorg (35), B22. Onderwerp Instemmen met de inkoopstrategie voor Maatschappelijke Opvang Beschermd Wonen voor het contracteren van aanbieders die Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen bieden op grond van de Wmo 2015.
[24] Voordracht voor de collegevergadering van 11 januari 2022, Ruimtelijke Ordening (30) Bouwen en Wonen (25), B12 Onderwerp Vrijgeven voor terinzagelegging ontwerpbestemmingsplan "Jan EvertsenstraatWest, deelgebied Tennispark", het bijbehorende ontwerpbesluit hogere waarden Wet geluidhinder en het ontwerp besluit tot wijziging van de Welstandsnota.
[25] Voordracht voor de collegevergadering van 31 mei 2022, Ruimtelijke Ordening (30), B2. Onderwerp Vrijgeven voor terinzagelegging ontwerpbesluit hogere waarden Wet geluidhinder voor ontwerpbestemmingsplan Sloterdijk Kavel 9.
[26] Voordracht voor de collegevergadering van 14 juni 2022, Water (35), B6. Onderwerp Instemmen met de nadere uitwerking van de Beleidsnotitie Op- en afstappen Passagiersvaart en de procedure waarbij de reders gelegenheid krijgen met een eigen voorstel te komen tot verdeling van semi-exclusieve op- en afstaplocaties.
[27] Voordracht voor de collegevergadering van 21 juni 2022, Evenementen (44) Inclusie en Antidiscriminatiebeleid (45), B6. Onderwerp World Pride Amsterdam 2026.
[28] Voordracht voor de collegevergadering van 7 juni 2022, Onderwijs (9), B14. Onderwerp Advies over de bestuurlijke overdracht door Florente van de basisschool De Terp aan Talent Primair (Stichting Basisonderwijs Gooi en Vechtstreek) betreffende de fusie van basisschool De Terp (Florente) met basisschool De Hobbedob (Talent Primair).
[29] Voordracht voor de collegevergadering van 1 maart 2022, Sociale Zaken (13) Jeugd(zorg) (33), B20. Onderwerp Instemmen met wijziging nadere regels om tijdelijk gesubsidieerde banen voor jongeren in het jongerenwerk mogelijk te maken.
[30] Voordracht voor de collegevergadering van 1 februari 2022, Economische Zaken (16), B7. Onderwerp Instemmen met raadsinformatiebrief over vervolgactiviteiten voor het instellen van een verbod op de verkoop op markten van bont, levende kreeften en krabben en instemmen met beantwoording van schriftelijke vragen van het lid Van Lammeren OPENBAAR 1-2-2022.
[31] Voordracht voor de collegevergadering van 10 mei 2022, Ruimtelijke Ordening (21), B6. Onderwerp Vaststellen van het bestemmingsplan "IJburg 1e fase kavel 124 II".
[32] Voordracht voor de collegevergadering van 11 januari 2022, Grondzaken (31), B30. Onderwerp Instemmen met de Investeringsnota Kubus-Katrijplocatie en het beschikbaar stellen van een krediet.
[33] Hamervoordracht voor de collegevergadering van 22 maart 2022, Algemene Zaken (3), A4. Onderwerp Vaststellen Pier de Boerbrug in stadsdeel Oost.
[34] Voordracht voor het Dagelijks bestuur Zuid (ongedateerd), Openbare Ruimte en Groen (34), B0. Onderwerp Vaststellen van openbare ruimten Dick Schmüllbrug in stadsdeel Zuid.
[35] Voordracht voor de collegevergadering van 12 april 2022, Ruimtelijke Ordening (30), B7. Onderwerp Instemmen met de raadsinformatiebrief ter afhandeling van motie 884 van 23 december 2021 van raadslid Bloemberg-Issa (Partij voor de Dieren) inzake dieren niet storen met licht en geluid bij de verdere ontwikkeling van de volkstuinparken.
[36] Wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau, Memorie van toelichting, pp. 3, 4.
[37] Gemeente Amsterdam, *Routekaart Amsterdamse Participatieparagraaf*, 2019, p. 3; Gemeente Amsterdam, *Beleidskader Participatie*, 7 september 2021, p. 1.
[38] Gemeente Amsterdam, *Een nieuwe lente en een nieuw geluid*, mei 2018, p. 58.

[39] Gemeente Amsterdam, *Beleidsbrief Democratisering*, 19 maart 2019, pp. 7-8.
[40] Gemeente Amsterdam, *Amsterdams Akkoord*, mei 2022, p. 69.
[41] Ambtelijke reactie op het feitelijk wederhoor, 13 oktober 2022.
[42] Gemeente Amsterdam, *Beleidsbrief Democratisering*, 19 maart 2019, p. 7; Gemeente Amsterdam, *Routekaart Amsterdamse Participatieparagraaf*, 2019, p. 2; Gemeente Amsterdam, *Beleidskader Participatie*, 7 september 2021, pp. 4-5; Gemeente Amsterdam; *Leidraad Participatie*, 7 september 2021.
[43] Gemeente Amsterdam, *Beleidskader Participatie*, 7 september 2021, p. 2.
[44] Gemeente Amsterdam, *Leidraad Participatie*, 7 september 2021; Gemeente Amsterdam, *Routekaart Amsterdamse Participatieparagraaf*, 2019, p. 6.
[45] Gemeente Amsterdam, *Beleidskader Participatie*, 7 september 2021, p. 4.
[46] Gemeente Amsterdam, *Een nieuwe lente en een nieuw geluid*, mei 2018, p. 58.
[47] Gemeente Amsterdam, *Beleidsbrief Democratisering*, 19 maart 2019, pp. 7-8.
[48] Gemeente Amsterdam, *Routekaart Amsterdamse participatieparagraaf*, 2019, p. 6.
[49] Gemeente Amsterdam, Gemeentelijk intranet, pagina participatie, geraadpleegd op 4 juli 2022.
[50] Gemeente Amsterdam, *Routekaart Amsterdamse participatieparagraaf*, 2019, p. 6.
[51] Gemeente Amsterdam, *Routekaart Amsterdamse participatieparagraaf*, 2019, p. 6.
[52] Gemeente Amsterdam, *Leidraad Participatie*, 7 september 2021.
[53] Gemeente Amsterdam, *Beleidskader Participatie*, 7 september 2021, pp. 9-11; Gemeente Amsterdam, *Leidraad Participatie*, 7 september 2021.