

Participatie en inspraak in Amersfoort

uitgangspunten, spelregels en afwegingsinstrumentarium

Maart 2009
3065963

Inhoudsopgave

I Algemene uitgangspunten

1. Participatie en inspraak dragen bij aan betere plannen en processen
2. Duidelijkheid belangrijke factor voor succesvol participatiebeleid
3. De gemeente is hoeder van het algemeen belang
4. De mate van invloed kan per participatietraject verschillen
5. Over het verschil en de relatie tussen participatie en inspraak

II Spelregels

III Afwegingsinstrumentarium

1. Eenduidige begrippen voor drie niveaus van participatie
2. Heldere omschrijvingen van veelvoorkomende participatiewerkvormen
3. Afwegingsinstrument
 - Schema
 - Toelichting op instrument

IV Tenslotte

Bijlage 1: schema 'het verschil en de relatie tussen participatie en inspraak'

Bijlage 2: voorbeelden van participatiemethoden gerangschikt naar participatieniveau

Inleiding

Net als de meeste andere Nederlandse gemeenten, heeft Amersfoort het betrekken van inwoners en organisaties bij het ontwikkelen van plannen en projecten, hoog in het vaandel staan. Al heel wat jaren worden zij uitgenodigd om mee te denken over beleid en ontwikkelingen in hun eigen woon- of werkomgeving. Jaarlijks starten vele tientallen participatietrajecten. We hebben geconstateerd dat de hoge participatiegraad in onze stad nog niet altijd leidt tot een bevredigend resultaat en dat dit gegeven vooral te maken heeft met het feit dat het voor deelnemers aan het participatieproces vaak niet helder is wat er van hen wordt verwacht en hoeveel invloed zij kunnen uitoefenen. Elk participatietraject is ook weer anders en voor inwoners is het moeilijk te volgen welke afwegingen de gemeente maakt bij de keuze voor participatie en het inrichten van een proces. Dezelfde conclusies werden getrokken in het initiatiefvoorstel van de gemeenteraad 'Onderzoek naar Communicatie- en Participatietrajecten in Amersfoort'.

Naar aanleiding van deze constatering is de notitie Participatie en Inspraak in Amersfoort met uitgangspunten, spelregels en afwegingsinstrumentarium opgesteld.

De uitgangspunten voor participatie en inspraak passen binnen het communicatiebeleidskader 2007-2010 dat in 2007 door de gemeenteraad werd vastgesteld. Kern van ons communicatiebeleid is dat de communicatie meer wordt ingericht vanuit het gezichtspunt van de burger, waarbij de gemeente rekening houdt met de verwachtingen van verschillende betrokken partijen.

Doel notitie Participatie en Inspraak

Het doel van deze notitie is een eenduidige en heldere werkwijze bij participatie en inspraak in Amersfoort. De spelregels en het bijbehorende afwegingsinstrumentarium moeten binnen de hele gemeente worden toegepast.

Totstandkoming van deze notitie

Deze notitie is het resultaat van een interactief proces met de stad. In 2008 hebben we twee Stadsbijeenkomsten Participatie georganiseerd. De inwoners die hiervoor werden uitgenodigd waren ervaringsdeskundig op het gebied van participatie- en inspraak. Ze hadden allemaal deelgenomen aan participatietrajecten. Op de zeer goed bezochte Stadsbijeenkomsten (in totaal ca. 250 aanwezigen) hebben betrokken Amersfoorters tal van suggesties gedaan, die we hebben gebruikt bij het opstellen van de uitgangspunten, spelregels en het afwegingsinstrumentarium.

I Algemene uitgangspunten voor participatie en inspraak

1 Participatie en inspraak dragen bij aan betere plannen en processen

We vinden het in Amersfoort heel belangrijk om plannen, beleid of projecten waar mogelijk samen te ontwikkelen met bewoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties.

Dit vinden we belangrijk omdat we geloven dat door die inbreng:

1. de plannen beter worden: relevante partijen brengen kennis in over de problematiek en de mogelijke oplossingen. Onderzoek wijst daarnaast uit dat draagvlak vooral tot stand komt via de inhoud, als gevolg van goede inhoudelijke plannen.
2. het beleidsproces beter wordt: participatie leidt tot constructieve communicatie tussen alle betrokken partijen. Hierdoor is er eerder kans op wederzijds begrip waardoor de kans op tevredenheid over proces en resultaat toeneemt.

2 Duidelijkheid belangrijke factor voor succesvol participatieproces

De suggesties uit de door ons gevoerde stadsgesprekken, ervaringen bij andere gemeenten en literatuur onderstrepen dat het voor een effectief participatietraject van groot belang is dat participanten aan het begin van een proces weten waar ze aan toe zijn. Duidelijk moet zijn waaraan ze kunnen deelnemen, wat het doel is van hun inzet, hoe het participatieproces wordt ingericht en wat de mate van invloed is die zij kunnen uitoefenen. De betreffende participanten kunnen dan aangeven of zij de voorgestelde participatieruimte willen benutten of dat zij minder invloed (en verantwoordelijkheid) willen. Ze kunnen niet beslissen voor meer.

Met helderheid vanaf het begin van het traject worden betrokkenen tussentijds niet verrast of teleurgesteld.

3 De gemeente is hoeder van het algemeen belang

Altijd, moet de gemeente de rol van hoeder van het algemeen belang in gedachten houden. Dat betekent dat de gemeente alle belangen van mogelijke partijen en personen in beeld brengt tijdens het participatieproces. De gemeente heeft de plicht om de belangen van partijen die niet aan tafel zitten (onder meer de zwijgende meerderheid) zichtbaar te maken in het participatieproces. Deze belangen moeten worden betrokken in de totale afweging. In een aantal gevallen volgt na participatie ook nog de officiële inspraak.

4 Mate van invloed kan per participatietraject verschillen

De mate waarin de participanten invloed hebben kan per beleidsvoornemen of projecttype verschillen. Het gaat bij de toepassing van participatie om maatwerk. Dat betekent dat wij bewust niet hebben gekozen voor het maken van een uitputtende lijst van gemeentelijke producten waaraan van tevoren een bepaalde mate van interactiviteit is gekoppeld. Wel moet altijd herleidbaar zijn waarom er is gekozen voor wel of geen participatie en wat de afwegingen zijn geweest bij het kiezen voor het betreffende participatieniveau. Daarvoor moet steeds het afwegingsinstrument worden doorlopen zodat duidelijk is waarom voor welke inzet is gekozen. Niet

alle onderwerpen lenen zich voor participatie. Zo kan bijvoorbeeld de aard van het onderwerp of de nauwelijks beschikbare beleidsruimte vanwege regelgeving van hogere overheden er toe leiden dat gekozen wordt voor de minimale variant (informereren).

Om de mate van invloed te benoemen hanteren we 3 begrippen te weten: raadplegen, adviseren en coproduceren.

1. **Raadplegen:** Er is ruimte meningen en opvattingen te laten horen.
2. **Adviseren:** Bewoners en betrokkenen krijgen gelegenheid om oplossingen aan te dragen. Hun mening speelt een grote rol bij de ontwikkeling van beleid en projecten.
3. **Coproduceren:** De partijen zoeken samen met de gemeente naar oplossingen en werken op basis van gelijkwaardigheid.

We organiseren geen participatieproces als er nauwelijks iets te beïnvloeden valt voor inwoners en organisaties. Participatie is dus geen doel op zich. We communiceren (informereren) wel altijd over waarom wel of geen participatie mogelijk en over de verdere procedure en besluitvorming.

5 *Verskil en relatie tussen participatie en inspraak*

Participatie gaat over meedenken of meedoen in het voortraject van beleidsvorming en projectvorming. Wanneer het beleids- of projectvoorstel klaar is, is in een aantal gevallen inspraak op dit voorstel mogelijk. De Amersfoortse inspraakverordening regelt dat voor beleidsvoornemens inspraak moet plaatsvinden. De filosofie die we hierbij hanteren is dat er geen onnodige dubbele inspraak moet plaatsvinden en dat inspraak niet onnodig lang moet duren. Zo zal de mate van participatie van invloed zijn op de mate van inspraak en vice versa.

In bijlage 1 is een schema opgenomen dat het verschil en de relatie tussen participatie en inspraak verheldert.

Participatie, inspraak en ruimtelijke ordening

De procedures op het gebied van de ruimtelijke ordening vormen een specifieke categorie in beleidsvoornemens. In de ruimtelijke ordeningsprocedures (RO-procedures) is regelmatig sprake van participatie en/of inspraak.

Bij een procedure van een bestemmingsplan wordt altijd gelegenheid geboden tot het indienen van zienswijzen bij de gemeenteraad. Het was tot voor kort gebruikelijk dat naast deze mogelijkheid altijd ook een extra inspraakronde plaatsvond, soms nog voorafgegaan door een participatietraject. Er was sprake van dubbele en soms driedubbele procedures, waarmee veel tijd was gemoeid.

Sinds 1 juli 2008 geldt de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro). Eén van de doelstellingen van de Wro is het verkorten van de procedures.

Naar aanleiding van de invoering van de Wro heeft de gemeenteraad op 10 februari 2009 de notitie “Rol van de raad in RO-procedures” vastgesteld. In deze notitie is de rol beschreven van de

gemeenteraad in ro-procedures en worden behandel-schema's gegeven voor drie modellen van bestemmingsplannen. Ook hierbij is als uitgangspunt genomen dat dubbele procedures moeten worden voorkomen. Bovendien is er naar gestreefd de procedures zo kort mogelijk te houden. In 2 van de 3 modellen is geen sprake meer van extra inspraak.

Het werken met de verschillende behandel-schema's leidt tot tijdswinst, maar noodzaakt wel tot een eenduidige en heldere werkwijze.

Aan het begin van iedere ontwikkeling krijgt de gemeenteraad inzicht in de kaders, de afwijkingen daarvan en de momenten van betrokkenheid van de raad in de procedure. Ook wordt duidelijk of de procedure wel of niet voorziet in extra inspraak. Het college geeft per bestemmingsplan een behandeladvies. De raad blijft de mogelijkheid behouden om afwijkend te beslissen, ook ten aanzien van de aspecten inspraak (en participatie). Hierbij is het van belang om vooraf de inspraakmomenten duidelijk te definiëren.

II Spelregels

Participatietrajecten verlopen soepeler wanneer de deelnemers elkaar kunnen aanspreken op een aantal spelregels. De Amersfoortse spelregels participatie zijn tot stand gekomen in overleg met inwoners uit onze stad die ervaring hebben opgedaan met participatie. Als de gemeente zich aan deze afspraken houdt, dan is er grotere kans op een positief participatieproces. De spelregels bevatten de belangrijkste afspraken in de communicatie en participatie met inwoners en organisaties uit onze stad.

1. De gemeente beoordeelt bij plannen vooraf in hoeverre er mogelijkheden voor participatie zijn. De gemeente organiseert geen participatieproces als er nauwelijks iets te beïnvloeden valt voor inwoners. In dat geval volgt wel informatie.
2. De gemeente legt vooraf de voorwaarden voor participatie (zoals voor rolverdeling, tijd, geld) vast in een voor inwoners begrijpelijke startnotitie.
3. De gemeente zorgt dat inwoners op tijd (tenminste 1 week van tevoren) kunnen beschikken over alle informatie die zij nodig hebben en biedt deze op verschillende manieren aan.
4. Participatie betekent voor de gemeente ook: een open en attente houding, serieus luisteren naar wat inwoners te zeggen hebben en zoeken naar mogelijkheden.
5. De gemeente gebruikt begrijpelijke taal.
6. Wanneer er tussentijds wijzigingen optreden, dan laat de gemeente dit vroegtijdig aan inwoners weten.
7. De gemeente nodigt inwoners tijdig (tenminste 2 weken van tevoren) uit voor bewonersavonden en organiseert deze bij voorkeur in de wijk.
8. De gemeente informeert betrokkenen over de uitkomst van het participatietraject, de besluitvorming en het vervolg.

III Afwegingsinstrumentarium

Ons afwegingsinstrumentarium is ontwikkeld om op een eenduidige, begrijpelijke en navolgbare manier de afweging te maken of en in welke mate participatie plaatsvindt. Ons instrumentarium bestaat uit:

1. eenduidige begrippen voor drie niveaus van participatie
2. heldere omschrijvingen van de meest voorkomende participatiewerkvormen
3. afwegingsinstrument

1. Eenduidige begrippen voor drie niveaus van participatie

We gebruiken de in vele gemeenten gehanteerde begrippen (raadpleging, advisering en coproductie) voor het benoemen van het betreffende participatieniveau.

Niveau van participatie	Rol deelnemers/inwoners	Mogelijke werkvormen	Rol college/ gemeenteraad
Raadpleging	Er is ruimte meningen te laten horen en om informatie te geven over ervaringen en opvattingen.	Hoorzitting, enquête, peiling, opiniewijzer, reacties via brief of internet, panel, informatiebijeenkomst klankbordgroep, raadplegend referendum.	Heeft een actieve rol in het bedenken van oplossingsrichtingen en neemt kennis van meningen en opvattingen hierover. Laat inwoners weten hoe participatieresultaten hebben meegewogen.
Advisering	Bewoners en betrokkenen krijgen alle gelegenheid om problemen en oplossingen aan te dragen. Hun mening speelt een grote rol bij de ontwikkeling van beleid en projecten.	Werken met participatiegroepen, burgerplatform, expertmeeting, burgerpanel, burgerjury.	Stelt zich in eerste instantie terughoudend op in het aandragen van oplossingsrichtingen. Moet goede redenen hebben om adviezen niet mee te nemen of op te volgen. Weegt advies mee in besluit. Informeert deelnemers hoe advies heeft doorgewerkt in beleidsvorming. Beargumenteert wat waarom wel en niet is overgenomen.
Coproductie	De partijen zoeken samen met de gemeente naar oplossingen en werken op basis van gelijkwaardigheid.	Projectgroep, werkgroep, werkateliers, afsluiten convenant.	Houdt zich bij voorkeur aan de aangedragen oplossingen. Zorgt voor goede ondersteuning van de participanten. Weegt voorstellen zwaar mee. Wanneer voorstellen niet worden overgenomen of worden gewijzigd om (politieke) redenen, is het erg belangrijk dat zij deelnemers informeert over wat zij wel en wat niet van de plannen overneemt en waarom.

2. Heldere omschrijvingen van de meest voorkomende participatiewerkvormen

We gebruiken dezelfde begrippen over de meest voorkomende participatiewerkvormen in de communicatie met de burger en met de raad. Dit om te voorkomen dat verwachting en werkelijkheid niet met elkaar overeenkomen. Voor de burger en voor de politiek moet het van tevoren duidelijk zijn wat hij kan verwachten en wat zijn invloed kan zijn, als de gemeente bijvoorbeeld een 'ronde tafelgesprek' organiseert. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van voorbeelden van in Amersfoort regelmatig gebruikte werkvormen.

3. Afwegingsinstrument

Om de participatieruimte vooraf te bepalen maken we gebruik van een Amersfoorts afwegingsinstrument, dat het Instituut voor Publiek en Politiek voor ons ontwikkelde. Bij het doorlopen van dit instrument blijkt of er participatieruimte is, en zo ja, hoeveel ruimte er is en met welke belanghebbenden of partijen bij voorkeur moeten worden betrokken bij de participatie. Deze afweging wordt aan het begin van het traject samen met de communicatieaanpak opgenomen in de startnotitie of plan van aanpak van het project. Met de bestuurlijke vaststelling van deze startnotitie of projectvoorstel, is tevens de communicatieaanpak en het participatievoorstel bestuurlijk vastgelegd. In de communicatieparagraaf wordt ook aangegeven of er na participatie nog sprake is van inspraak volgens de Amersfoortse inspraakverordening. Het daadwerkelijke participatieproces start pas na besluitvorming over de startnotitie of plan van aanpak door het betreffende bestuursorgaan.

Afwegingsinstrument participatie bij beleid en projecten gemeente Amersfoort

Wel of geen participatie?

1. Leent het beleidsprobleem zich voor participatie?
a. Is het beleidsonderwerp of project geschikt? Hebben inwoners betrokkenheid, kennis en/of ervaringen op dit beleidsonderwerp of project?
b. Is er nog ruimte om te participeren? Valt er nog iets te kiezen of te vinden?
c. Is er voldoende juridische ruimte: (Is bestaande wet- en regelgeving geen belemmering?)

Ja

Nee

participatie afraden
wel informeren

2. Zijn noodzakelijke randvoorwaarden vervuld?
a. hebben we nog voldoende tijd voor een participatietraject (of moet het beleid of project snel worden gerealiseerd)?
b. Is er voldoende geld en ambtelijke tijd beschikbaar voor de organisatie en begeleiding van het participatietraject?
c. Is goede communicatie vooraf, tijdens en na afloop verzekerd?
d. Is het college en/of de raad bereid om iets te doen met de resultaten van het participatietraject?

Ja

Nee

participatie afraden
wel informeren

Waarom, met wie, wanneer en welke rol?

3. Benoem doel van participatie in dit beleid of project
Primaire doel van participatie geeft richting aan keuze methode.
a. Verhogen kwaliteit van beleid of project: methode kiezen waarin een zorgvuldig geselecteerd gezelschap, goed geïnformeerd over het beleidsonderwerp, adviezen formuleert.
b. Vergroten van begrip en betrokkenheid voor dit beleid of project: methode kiezen waarmee zoveel mogelijk inwoners mee kunnen doen.
c. Combinatie van draagvlak vergroten en kwaliteit verhogen. Kies een combinatie van methoden.

4. Stel vast welke inwoners of organisaties erbij betrokken moeten worden en wat hun belangen zijn. Welke inwoners hebben directe belangen bij het onderwerp? Welke personen of groepen moeten in ieder geval actief worden uitgenodigd om mee te doen.

Vaststellen van populatie waaruit deelnemers komen, is vooral van belang voor organisatie, werving en publiciteit. Minder direct voor het te kiezen instrument.

5. In welke beleidsfase vindt participatie plaats?
a. Agendavorming: inwoners dragen onderwerpen aan voor beleid.
b. Planvorming: deelnemers geven advies of denken mee over beleidsalternatieven.
c. Besluitvorming: gemeentebestuur/-raad neemt zelf besluit of geeft kader aan waarbinnen beslissingsbevoegdheid wordt gedelegeerd aan bepaalde groep inwoners.
d. Uitvoering: inwoners denken/doen mee in beleidsuitvoering.
e. Evaluatie Inwoners hebben rol in beoordeling van effecten van beleid.

Burgerparticipatie in de hele beleidscyclus is zelden haalbaar. Maak een keuze voor nadruk op het voortraject (agendavorming en planvorming) of het natraject (uitvoering en evaluatie.) In bijna alle gevallen neemt het bestuur of de raad formeel het besluit.

6. Welk participatieniveau is geschikt en welke verantwoordelijkheid krijgen de deelnemers?
a. Raadpleging: er is ruimte om meningen te laten horen.
b. Advisering: er is ruimte om problemen en oplossingen aan te dragen.
c. Coproductie: partijen zoeken samen met de gemeente naar oplossingen en werken op basis van gelijkwaardigheid.

De verantwoordelijkheid van inwoners en hun invloed op het beleidsproces neemt toe van a. naar c. Daarmee neemt ook de verplichting toe van raad en college om de resultaten mee te wegen in de besluitvorming.

Welk instrument?

7. Hoe?

Zoek welke werkvorm of combinatie van werkvormen of methode(n) in dit geval het beste is.
 Doel, beleidsfase, verantwoordelijkheid, groepsgrootte en tijd spelen een rol bij de keuze voor een geschikte werkvorm.

Toelichting

De vragen en deze toelichting zijn bedoeld als hulpmiddel voor medewerkers die de raad of het college moeten adviseren over het al of niet initiëren van participatie bij vorming en uitvoering van gemeentelijk beleid of projecten. De vragen dwingen om eerst vast te stellen of het onderwerp zich leent voor burgerparticipatie (vraag 1) en of aan de noodzakelijke randvoorwaarden is voldaan (vraag 2). Is dat niet het geval dan wordt afgeraden in dit specifieke beleidsproces burgerparticipatie te organiseren. Is het antwoord op deze eerste vragen positief, dan moet vervolgens beredeneerd worden met welk doel (vraag 3), welke inwoners (vraag 4), in welk stadium van het beleidsproces (vraag 5), met welke verantwoordelijkheid (vraag 6) mee kunnen doen. Het gaat hier niet om een lijst waarop simpel per vraag eenduidig ja/nee of een van de alternatieven kan worden ingevuld. Over het antwoord op elke vraag is discussie mogelijk. Het gaat iedere keer om inschattingen van talrijke niet, of nauwelijks meetbare factoren en variabelen. Of en hoe participatie een plaats moet krijgen in een project of beleidsproces moet zichtbaar worden afgewogen en beschreven in de startnotitie. Meer informatie via de afdeling communicatie of via afdeling wijkontwikkeling.

3.2 Toelichting bij afwegingsinstrument participatie

De vragen uit het afwegingsinstrument dwingen om eerst vast te stellen of het onderwerp zich leent voor participatie (vraag 1) en of aan de noodzakelijke randvoorwaarden is voldaan (vraag 2). Is dat niet het geval dan wordt afgeraden in dit specifieke proces participatie te organiseren.

Is het antwoord op deze eerste vragen positief, dan moet vervolgens beredeneerd worden met welk doel (vraag 3), welke inwoners (vraag 4), in welk stadium van het beleidsproces (vraag 5), met welke verantwoordelijkheid (vraag 6) mee kunnen doen. Het doel (vraag 3) de beleidsfase (vraag 5) en het participatieniveau (vraag 6) bepalen samen op welke op welke manier (vraag 7) inwoners mee kunnen doen. Daarnaast moet de populatie worden vastgesteld waaruit eventuele deelnemers komen (vraag 4).

Het gaat hier niet om een lijst waarop simpel per vraag eenduidig ja/nee of een van de alternatieven kan worden ingevuld. Het gaat om inschattingen, over het antwoord op elke vraag is discussie mogelijk. Of en hoe participatie een plaats moet krijgen in een beleidsproces of project is een kwestie van afwegen. De afweging wordt met behulp van het afwegingsinstrument navolgbaar en moet vervolgens worden beschreven in de communicatieparagraaf van de startnotitie van het beleidsproces of project. Zodra deze startnotitie bestuurlijk is vastgesteld, zijn ook de afwegingen rond participatie bestuurlijk vastgelegd. Dat is van belang voor het verloop van het proces. Zo weten alle betrokkenen aan het begin van het proces waar ze aan toe zijn, of ze kunnen meedenken, meepraten en waarover dan wel of niet.

Naast afwegingen over participatie moet in de communicatieparagraaf ook worden beschreven of en zo ja hoe de inspraak moet worden georganiseerd. De medewerkers van Communicatie en de wijkmanagers van de afdeling Wijkontwikkeling kunnen assisteren bij het maken van de participatieafwegingen.

1. Leent het beleidsprobleem of het project zich voor burgerparticipatie?

Deze vraag gaat aan alle andere vooraf. Als het antwoord hierop negatief is, komt deelname van inwoners aan dit beleidstraject niet meer in aanmerking. Wanneer is een beleidsonderwerp geschikt?

Het onderwerp of project is geschikt wanneer:

1. 1 Het onderwerp voor individuele inwoners, of voor een bepaalde categorie inwoners, direct van belang en ook begrijpelijk is. (Technisch bestuurlijke onderwerpen en organisatorische problemen van het ambtelijke apparaat, juridische en/of financiële problemen zijn in het algemeen niet geschikt.)
- 1.2 Het beleid of project nog voldoende ruimte biedt voor uiteenlopende opties. Meedenkende inwoners en organisaties moeten wel ergens over kunnen meepraten of keuzes in kunnen maken.

Een beleidsonderwerp is meer geschikt naarmate individuele inwoners - of een bepaalde categorie daaruit - specifieke informatie en/of ervaringskennis erover hebben. Hieronder enkele voorbeelden van thema's en voor wie ze geschikt zijn	
Ruimtelijke thema's (RO, inrichting en beheer openbare ruimte, bouwen, verkeer, natuur- en milieu)	Zijn geschikt voor brede groepen omdat iedereen er mee heeft te maken.
Thema's uit sociaal beleid (zoals de WMO, werk- en bijstand, welzijnswerk)	Zijn geschikt voor iedereen die er mee te maken kan krijgen. Afhankelijk van het specifieke onderwerp, kunt u een specifieke doelgroep vaststellen: in het WI- en bijstandsbeleid bijvoorbeeld: uitkeringsgerechtigden, werkzoekenden, etc.
Bij specifieke beleidsvelden zoals kunst- , cultuur-, sport- en recreatiebeleid	Zijn geschikt voor participatie via belangenorganisaties en adviesraden. Maar kan ook geschikt zijn voor wie ermee te maken krijgt/heeft.
Bij beleid voor bepaalde categorieën mensen of specifieke groepen zoals emancipatiebeleid, ouderen- en jongerenbeleid	Zijn geschikt voor participatie via belangenorganisaties en adviesraden. Maar kan ook geschikt zijn voor wie ermee te maken krijgt/heeft.
Brede beleidsonderwerpen voor een sector waar veel inwoners in beginsel mee te maken kunnen krijgen (bijvoorbeeld grote investeringen in een cultureel - of sportcentrum, de bouw van een schouwburg of aanleg van een recreatieterrein)	Het ligt voor de hand te onderzoeken of alle inwoners in de gelegenheid moeten worden gesteld om mee te praten over aard van en investeringen in deze voorzieningen. Hierover gaat ook de afweging genoemd bij vraag 4.
Beleid over sterk omstreden onderwerpen (not in my backyard onderwerpen) zoals projecten/ontwikkelingen waarvan veel overlast valt te verwachten.	Zijn in de ontwikkelingsfase niet altijd geschikt voor participatie. Zeker wanneer er eigenlijk geen participatieruimte is. Bij NIMBYdossiers is participatie wel goed mogelijk in de uitvoering en evaluatie (meedenken over randvoorwaarden of maatregelen). Inwoners die bij het onderwerp direct betrokken zijn, kunnen meedenken over de manier waarop de overlast kan worden geminimaliseerd. Zij kunnen klachten bijhouden en na een van te voren vastgesteld tijdstip deelnemen aan de evaluatie van betreffende beleidsbeslissing.

2. Zijn noodzakelijke randvoorwaarden vervuld?

a. Participatie neemt tijd in beslag. Een eenvoudig participatietraject neemt toch al gauw een half jaar tijd in beslag. Is die tijd er?

b. Participatieprojecten zijn vaak arbeidsintensief. Verzekerd moet zijn dat er voldoende ambtelijke capaciteit beschikbaar kan worden gesteld: zowel vanuit betreffende beleidsafdeling(en), vanuit secretariaat en/of griffie, als vanuit de afdeling communicatie. Uiteraard moet daarnaast de begroting voor externe kosten gedekt zijn, eventueel ook voor het aantrekken van externe deskundigheid.

- c. Essentieel is goede informatie en publiciteit over burgerparticipatie bij beleidsvorming.
- Intern moeten bestuur, raad en het ambtelijke apparaat geïnformeerd worden: vooraf, regelmatig gedurende en na afloop van een participatieproject.
 - Publiciteit is nodig om inwoners/ doelgroepen te werven en te informeren.
 - Gedurende de loop van het participatieproject moeten alle inwoners op de hoogte gehouden worden.
 - Na afloop moeten deelnemers worden geïnformeerd over de rol van hun inbreng in de besluitvorming.
- d. Uitdrukkelijk moet vaststaan dat raad en/of college bereid zijn om in het participatieproces waar nodig een rol te spelen en de uitslag mee te laten wegen in de besluitvorming.
- Deze afspraken worden vastgelegd met de vaststelling van de startnotitie of het plan van aanpak voorafgaand aan het participatietraject.

Om aan een participatietraject te kunnen beginnen, moet aan elk van deze vier randvoorwaarden zijn voldaan.

3. Benoem doel van participatie in dit beleidsproject

Het doel van de participatie kan per beleidsproject verschillen. Het doel is van invloed op de keuze van methoden en werkvormen.

Doelen van participatie kunnen zijn: het *vergroten van draagvlak* voor (niet-populair) beleid of het *verhogen van kwaliteit* van beleid. Ze sluiten elkaar natuurlijk niet uit: een combinatie is ook mogelijk.

Als *verhogen van de kwaliteit van beleid* of het project het hoofddoel is, dan ligt het voor de hand om specifieke groepen die hieraan kunnen bijdragen te betrekken in het participatieproces.

Vragen die dan van belang zijn: Herkent men de noodzaak van het beleid of project? Werken voorgestelde oplossingen, wat is er nodig?

Hierbij werken participatiewerkvormen voor kleine groepen waar tijd en ruimte is om met elkaar van gedachten te wisselen. De groep betrokkenen moet een goede afspiegeling zijn van de totale bewonersgroep/belanghebbenden waarvoor je het beleid/project maakt of ontwikkelt. De werkvormen maken het mogelijk om hoog gemotiveerde en naar diversiteit geselecteerde inwoners bij elkaar te brengen en die van de nodige informatie te voorzien. Zij krijgen de tijd en de mogelijkheden om het beleidsonderwerp of project van alle kanten te bespreken en beredeneerd advies uit te brengen. De kans dat dit tot een beter beleid of een kwalitatief beter project leidt groter dan wanneer iedereen, geïnformeerd of niet, mag meepraten.

Als *vergroten van het draagvlak* het hoofddoel, dan ligt het voor de hand zoveel mogelijk inwoners te mobiliseren en dus vormen van participatiewerkvormen te gebruiken die toegankelijk zijn voor grote groepen. Iedereen die wil, moet mee kunnen doen. Bovendien is dan zeer goede

communicatie over die participatiemogelijkheden essentieel. Niemand moet kunnen zeggen 'Mij is hierover niets gevraagd'.

Er zijn nog andere doelen te bedenken om aan participatie te beginnen, zoals:

- Bevorderen samenwerking tussen partijen/samenwerking nieuw leven in blazen
- Versterken wederzijds begrip

Afhankelijk van het doel is een combinatie van werkvormen geschikt (dus toegankelijk voor alle betrokken inwoners of werkvormen gericht op een relatief klein aantal op diversiteit geselecteerde deelnemers).

4. Stel vast welke inwoners of organisaties erbij betrokken moeten worden

Het type beleidsonderwerp of soort project is van invloed op welke categorie inwoners moet worden uitgenodigd om hierover mee te praten. Deze keuze lijkt eenvoudiger dan het is. Als het onderwerp de herinrichting van een plein is met woningen, winkels en kantoren en de raad heeft besloten inwoners te laten meedenken, wie mogen dan meedoen? Alleen direct omwonenden, ondernemers en werknemers aan het plein? Alle bewoners en ondernemers in de buurt rond het plein? Iedereen in de wijk of het stadsdeel waarin het plein ligt? Alle inwoners van de gemeente? In elke beslissing daarover zit impliciet een oordeel over de verschillende belangen van uiteenlopende categorieën burgers bij het onderwerp. In dit soort gevallen kan een overweging zijn om verschillende participatievormen te gebruiken voor verschillende categorieën burgers: hoe kleiner het directe belang hoe minder invloedrijk de participatievorm. (Zie ook bij punt 5.). Er bestaan verschillende hulpmiddelen (bv. Belangen/meningenmatrix) om belangen en meningen van betrokkenen in kaart te brengen of om de positie van verschillende actoren in beeld te brengen (bv. krachtenveldanalyse). De communicatieadviseurs binnen de gemeente kunnen ondersteunen bij het maken van dergelijke analyses.

Bij beleid voor een specifieke doelgroep of voor een specifieke beleidsveld is het zinvol om vast te stellen op welke manier welke specifieke categorieën inwoners worden gemobiliseerd en wat de rol is van verenigingen en organisaties die actief zijn op betreffend gebied (zie matrix bij vraag 1). Daarnaast is de vraag welke personen nog meer - sleutelfiguren in een buurt of wijk, deskundige burgers, vertegenwoordigers van relevante belangenorganisaties - voor een bijeenkomst actief uitgenodigd moeten worden.

5. In welke beleidsfasen vindt participatie plaats?

Participatie in de hele beleidscyclus is zelden haalbaar. Bij de keuze voor nadruk op participatie in de beginfasen agendavorming en planvorming denken inwoners mee over te voeren beleid.

Participatie bij de uitvoering of evaluatie van beleid is bijzonder geschikt bij omstreden onderwerpen met een hoog Not in my backyard gehalte (NIMBY projecten) (zie ook pagina 12 van deze toelichting).

Beleidsfase	Mogelijkheden en aandachtspunten voor participatie
Agendavorming	Participatie is geschikt om signalen op te vangen. Alertheid van raadsleden en ambtenaren bij opvangen signalen belangrijk.
Planvorming	Participatie is geschikt voor het inwinnen van adviezen bij adviesraden, burgerpanels, etc. Beleidsonderwerpen of projecten waar ervaringsdeskundigheid en leefbaarheid eigen woonomgeving rol spelen.
Besluitvorming	In deze fase is er vooral publiciteit en informatie naar de inwoners belangrijk. In deze fase bestaat participatie onder meer uit uitnodigen voor raadsdebat of wijzen op de formele inspraakmogelijkheden. Na besluitvorming is van belang om inwoners en betrokkenen te informeren waarom college en raad besluiten hebben genomen en welke afwegingen daarbij een rol hebben gespeeld. Raad / college verantwoorden wat ze met resultaten van participatie in vorige fasen hebben gedaan.
Uitvoering	Participatie is geschikt om inwoners invloed te geven op voor hen belangrijke details van uitvoering.
Evaluatie	Niemand beter dan inwoners kunnen bepalen hoe beleid uitpakt.

6. Welke verantwoordelijkheid krijgen de deelnemers?

Deelnemers aan een participatieproces kunnen meer of minder invloed hebben op de besluitvorming. Uiteindelijk heeft het college van B&W of de gemeenteraad het laatste woord, maar bij het nemen van besluiten zal zij meer of minder rekening moeten houden met resultaten van participatie. Hoe groter de rol - en dus de verantwoordelijkheid - van de deelnemers, hoe meer raad of college zijn gehouden rekening te houden met de resultaten van de participatie en hoe meer zij moeten verantwoorden wat wel en wat niet ervan is overgenomen in het uiteindelijke beleid.

7. Hoe? Keuze van methoden en instrumenten

Bij de keuze van participatiemethoden en instrumenten spelen doel, beleidsfase, mate van invloed, groepsgrootte en tijd een rol. Vooral het onderscheid tussen participatiemethoden geschikt voor grote groepen of juist voor gerichte kleine groepen is van belang (zie onder 3). Verder onderscheiden instrumenten en methoden zich vooral naar de functie die ze hebben: als middel om meningen te peilen, als middel om inwoners mee te laten denken over beleidsopties, als middel om inwoners beleidsuitvoering te laten monitoren en evalueren. De uitkomsten van de vragen 3, 5 en 6 bepalen samen welke instrumenten geschikt zijn om inwoners te betrekken. Daarnaast moet de populatie worden vastgesteld waaruit eventuele deelnemers komen (vraag 4).

Representativiteit

Vaak worden er vragen gesteld, vooral door degenen die het resultaat van een participatieproject niet zint, bij de 'representativiteit' van de deelname aan burgerparticipatie. Het gaat dan om representativiteit als 'afspiegeling' van de bevolking, niet als 'vertegenwoordiging'. Statistische representativiteit wordt bij burgerparticipatie inderdaad zelden bereikt. Maar het is de vraag of dat

wel van groot belang is. Kwalitatieve representatie is belangrijker: Per doelstelling of per project moet beredeneerd worden wat de wenselijke samenstelling van het deelnemersveld is.

Aandachtspunten daarbij zijn:

- is de spreiding naar relevante criteria groot genoeg (zoals sekse, leeftijd, sociaal-economische status, opleidingsniveau, woonplaats, situatie huishouden etc.)
- zijn alle betrokken belangen bij dit onderwerp vertegenwoordigd?
- hebben deelnemers ervaring met, deskundigheid over of minstens betrokkenheid met het onderwerp?

Ook al zijn niet alle belangen vertegenwoordigd, dan is het de taak van de projectleider of beleidsmedewerker om alle mogelijke belangen in kaart te brengen en mee te laten wegen in het participatieproces (zie hiervoor ook onder 4 over belangen/meningen-matrix en krachtenveldanalyse). Het is belangrijk om zichtbaar te maken hoe we de belangen van de zwijgende meerderheid of van kwetsbare groepen laten meewegen.

IV Tenslotte

Participatie leidt niet automatisch tot draagvlak. Iedere inwoner die de beleidsuitkomst niet zint of die niet betrokken was kan zeggen 'mij hebben ze niets gevraagd'. Het maken van een afgewogen plan van aanpak helpt wel om verwachtingen te managen, om duidelijk te maken waarover participatie wel en niet gaat. Vooraf duidelijkheid voorkomt teleurstellingen achteraf.

Hoe blijven we verbeteren en leren?

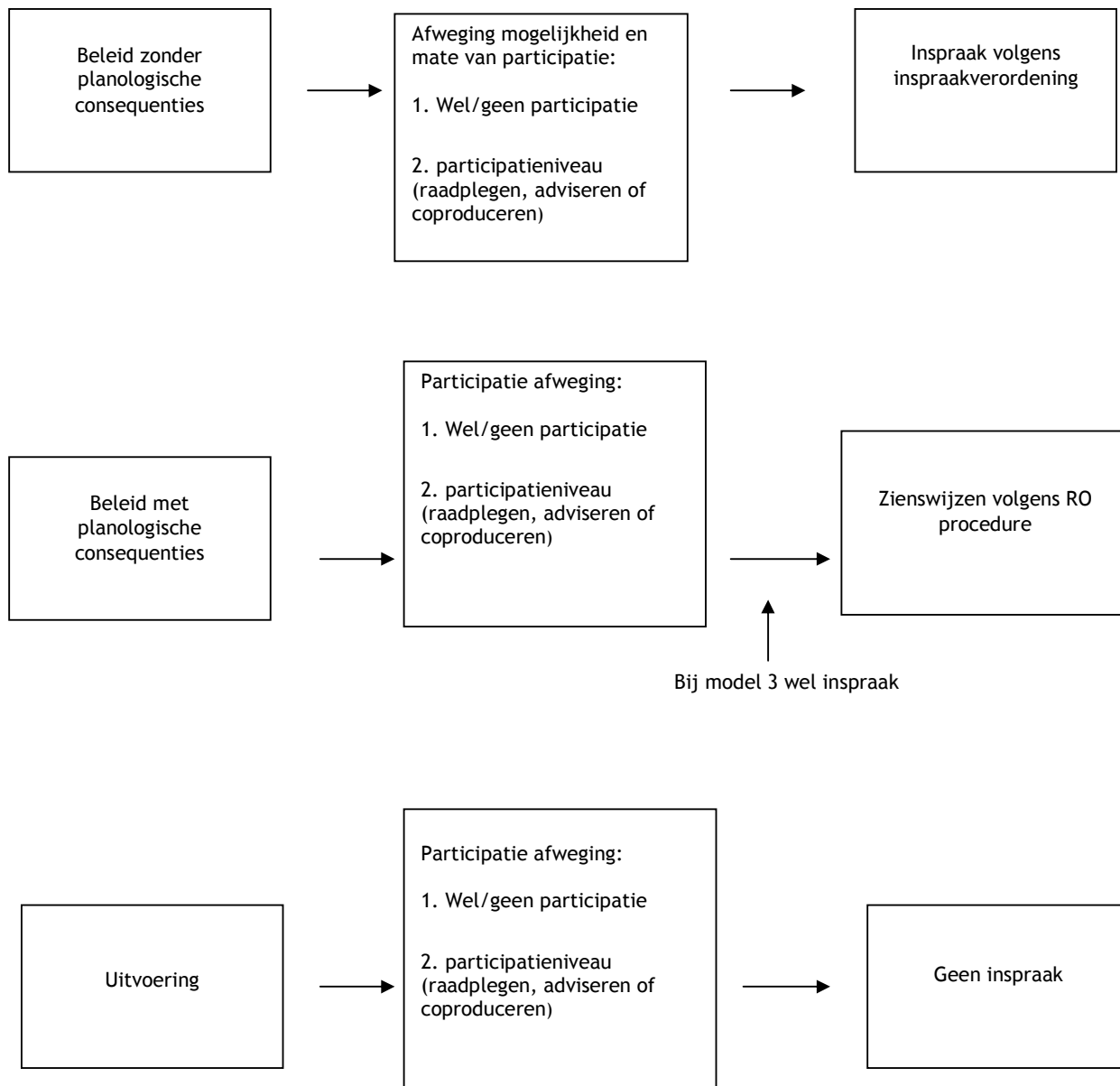
Het is belangrijk dat we als organisatie werken met deze uitgangspunten, spelregels en afwegingsinstrumentarium. In het dagelijks werk in de vele projecten en beleidstrajecten moet blijken dat we als gemeente een visie hebben op participatie en inspraak. We moeten er naar handelen. Bewoners en organisaties moeten dat in ons handelen herkennen. Ja, we kijken of het kan, of verantwoord nee zeggen vormen de houding van een Attente gemeente.

Naast deze richtlijnen en werkafspraken, besteden we aandacht aan scholing, aan evaluaties en aan leren door doen. Dat laatste doen we door gezamenlijk terug te kijken op participatietrajecten en de leerpunten te benoemen en te delen. Door interviewsessies te organiseren waarin het eigen handelen centraal staat.

Bij de totstandkoming van deze richtlijnen en werkafspraken hebben we twee stadsbijeenkomsten georganiseerd. Het blijft belangrijk om jaarlijks een evaluatiemoment met de stad te organiseren. Dit kan door een bijeenkomst, maar kan ook door onderzoek.

Jaarlijks rapporteren we over het participatie- en inspraakbeleid, de resultaten en beoordeling daarvan in het burgerjaarverslag.

Bijlage 1: het verschil en de relatie tussen participatie en inspraak



Bijlage 2: Voorbeelden van participatiemethoden gerangschikt naar participatieniveau

Raadplegen

- 1 Digitale debatten: Internetdiscussie, is een instrument om relatief veel burgers een mening te laten geven en hen te helpen zich een mening te vormen over een beleidsonderwerp, onafhankelijk van tijdstip en plaats.
- 2 Enquête: Via een enquête kan een representatief deel van een doelgroep worden gevraagd naar hun mening over bepaalde onderwerpen.
- 3 Focusgroepen: Een focusgroep is een instrument om met een of meer relatief kleine en homogene groepen burgers een diepgaand, geleid gesprek te voeren over een gecompliceerd beleidsonderwerp met als doel inzicht te krijgen in de manier waarop verschillende categorieën burgers over dat onderwerp denken en vooral de manier waarop meningsvorming daarover plaats vindt.
- 4 Inloopdiscussie en inspraakavond: De eerste heeft geen centrale introductie, de tweede wel. Bij de bijeenkomsten worden de reacties van de inwoners meegenomen bij de verdere ontwikkeling van de plannen. Ook krijgen de deelnemers een reactie van het gemeentebestuur.
- 5 Klankbordgroep: Dit is een vaste groep inwoners die gevraagd kan worden naar standpunten en meningen. De klankbordgroep wordt voor een langere periode samengesteld. De reacties van de klankbordgroepen worden meegenomen bij de ontwikkeling van nieuwe plannen.
- 6 Scenariomethode: De scenariomethode is een manier om voor een bestuurlijke eenheid (gemeente, regio, provincie, staat) verschillende denkbare toekomsten te construeren. Scenario's geven inzicht in mogelijk toekomstige ontwikkelingen en kunnen zo hulpmiddel zijn bij het formuleren van langtermijn beleid. Het maakt betrokken inwoners bewust van de invloed van externe processen op beleid en van de beperkte mogelijkheden om die processen politiek bij te sturen. Daarnaast kan participatie de legitimiteit van langetermijnbeleid vergroten.
- 7 Schouw: De schouw of knelpuntentour wordt toegepast op buurt- wijk- of stadsniveau. Inwoners gaan samen met ambtenaren en politiek bestuurders (raadsleden, wethouder) wandelend of fietsend een buurt of wijk in en maken een tocht langs specifieke plekken. Ter plaatse bekijken ze de situatie en spreken met bewoners en buurtfunctionarissen (buurtwerkers, wijkagent, huisarts, wijkmanager).
- 8 Raadsontmoeting: De gemeenteraad kan een aantal keer per jaar een avond of dagdeel organiseren waarop in een informele setting parallelsessies worden gehouden over nieuw beleid.
- 9 Hoorzitting gemeenteraad: Deelnemers van een hoorzitting kunnen hun inbreng leveren ten aanzien van een voorliggend voorstel tijdens De Ronde van de gemeenteraad. Dit gebeurt in ieder geval bij de kadernota. (deze hoorzitting valt niet onder de inspraakverordening maar vindt basis in regelement orde van de raad).

- 10 World café: Geschikt voor grote groepen mensen waarin in een informele setting inbreng kan worden gegeven.

Adviseren

1. Expertgroep: Een groep inwoners die deskundig is op een bepaald gebied en vanuit die deskundigheid zijn mening en adviezen geeft. De groep bestaat voor een langere, vooraf bepaalde, periode. Vooraf krijgen de deelnemers informatie toegezonden, waarop ze kunnen reageren. De expertgroep kan ook zelf voorstellen doen. De adviezen van de expertgroep wegen zwaar.
2. Burgerpanel: Een willekeurige groep inwoners levert inbreng bij beleidsvraagstukken in de stad waarbij zij gevoed worden door hun persoonlijke beleving van de stad. Vooraf wordt afgesproken hoe lang het panel in functie blijft. De opmerkingen van de groep worden meegewogen bij het maken van nieuwe plannen.
3. Rondetafelgesprek: Eenmalige bijeenkomst waarin burgers van gedachten kunnen wisselen over een bepaald thema of project.
4. Stadsdebat / Stadsgesprek: Een combinatie van activiteiten, waaronder een of meer bijeenkomsten, om zoveel mogelijk ideeën uit de bevolking te krijgen over een bepaald onderwerp, vaak een toekomstvisie. Het biedt mogelijkheden voor inwoners om met elkaar, deskundigen en politici in debat te gaan over een bepaald onderwerp.

Coproduceren

1. Atelier: Eenmalige bijeenkomst van burgers die samen met ambtenaren en politici werken aan beleid. Vanuit de eigen kennis geven de deelnemers hun mening en adviezen.
2. Ontwerpatelier: In een ontwerpatelier gaan de deelnemers zelf aan de slag met de invulling van een bepaald gebied.
3. Snelkookpan: De snelkookpan is een bijeenkomst van mensen die het over een bepaald onderwerp niet met elkaar eens zijn. Aan het eind van de bijeenkomst moet er een compromis liggen, dat acceptabel en bindend is voor alle deelnemers.
4. Werkgroep: Gedurende een langere periode werkt een groep burgers samen met ambtenaren en soms politici aan een bepaald thema of product. De bedoeling is dat de hele groep zich in het eindresultaat kan vinden.
5. Stakeholdermethode: Het streven: consensus (win-win). Een projectgroep maakt, onder begeleiding, een plan en stelt hierbij de verschillende belangen centraal. Kenmerkend voor deze methode is dat er gestreefd wordt naar consensus en niet naar een compromis. Tussen deze twee uitkomsten is een groot verschil: bij consensus zijn alle partijen het eens met de ingeslagen weg en hebben ze er allen voordeel bij. Een compromis staat voor de grootste gemene deler en betekent vaak dat iedereen inlevert.