

# **Burgerparticipatie in Brunssum**

## **Richtlijnen voor interactieve beleidsvorming en -uitvoering**

Versie 1 maart 2012  
Afdeling Beleid en Strategie  
Afdeling AJZ

# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	3
<b>1. Inleiding</b>	5
Structureel onderdeel beleidsproces en projectaanpak volgens vaste methodiek	5
Proces totstandkoming nota burgerparticipatie	5
<b>2. De kaders voor burgerparticipatie</b>	7
2.1 Doelstellingen van burgerparticipatie	7
2.2 Definitie: burgerparticipatie/interactieve beleidsvorming	7
2.3 Onderscheid inspraak en participatie	7
2.4 Uitgangspunten voor participatiebeleid	8
Duidelijkheid	
Flexibiliteit en maatwerk	
Bereidheid en competenties van burgers	
Spelregels Nationale Ombudsman	
2.5 Onderwerpen	10
2.6 Mate van invloed en interactie varieert: de participatieladder	10
2.7 Rolverdeling burgers, gemeentebestuur en ambtelijke organisatie	13
Rol van de burger	
Rollen van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders	
Rol van de burgemeester	
Rol van de ambtelijke organisatie	
2.8 Relatie met communicatie	14
<b>3. Methode en werkwijze</b>	15
<b>4. Bijlagen</b>	16

## Samenvatting

### Wat is burgerparticipatie ?

Burgerparticipatie is het betrekken van inwoners, ondernemers, instellingen en organisaties bij de totstandkoming van beleid en plannen van de gemeente. Daarbij gaan we uit van een wederzijdse gedachtewisseling in een zo vroeg mogelijk stadium. Een duidelijk verschil dus met inspraak, waarbij burgers in een laat stadium, nog de gelegenheid krijgen om een mening kenbaar te maken, voordat een definitief besluit wordt genomen. Bij burgerparticipatie wordt door het gemeentebestuur vooraf en per onderwerp vastgesteld op welk moment burgers betrokken worden en welke invloed zij daarbij zullen hebben, variërend van informeren tot aan meebeslissen. Burgerparticipatie komt niet in de plaats van inspraak als inspraak wettelijk verplicht is. Het kan wel aanvullend daarop worden toegepast.

### Waarom Burgerparticipatie ?

Burgerparticipatie is geen doel op zich maar een middel om de burger intensiever te betrekken bij de totstandkoming en uitvoering van gemeentelijk beleid. Dat gebeurt vanuit de visie dat het gemeentebestuur uit zijn aard gericht is op het behartigen van de belangen van de (gemeenschap van) burgers. Door samen te werken, kan beter worden aangesloten op die belangen. Burgers betrekken leidt tot betrokken burgers, die ook verantwoordelijkheid nemen voor zichzelf en hun omgeving. De kwaliteit van en het draagvlak voor gemeentelijk beleid wordt verhoogd en een positieve impuls wordt gegeven aan de relatie tussen burgers en bestuur.

### Wanneer en bij welk onderwerp Burgerparticipatie ?

Participatie kan plaatsvinden in verschillende fasen van het beleidsproces: bij de totstandkoming, uitvoering of evaluatie van beleid. De inbreng van de burger kan daardoor diverse vormen aannemen. Niet alle onderwerpen lenen zich voor een aanpak met participatie. In deze nota staan algemene richtlijnen op basis waarvan de gemeente maatwerk wil bieden. In algemene zin is burgerparticipatie goed toepasbaar in de volgende situaties:

- Met het onderwerp zijn grote belangen van burgers gemoeid
- Het onderwerp ligt maatschappelijk gevoelig
- Het onderwerp speelt zich in de directe leefomgeving van burgers af
- Het onderwerp is niet (wettelijk) ‘dichtgetimmerd’, maar laat ruimte voor meerdere uitwerkingsrichtingen en creativiteit van participanten

Per onderwerp wordt vooraf door het bestuur beslist of en zo ja welke ruimte er wordt geboden voor burgerparticipatie.

### Wie spelen een rol bij burgerparticipatie ?

De rol van de burger (inwoners, organisaties, instellingen en bedrijven) staat uiteraard centraal bij burgerparticipatie. De inhoud van die rol en de mate van invloed varieert van “toehoorder, geconsulteerde, adviseur, samenwerkingspartner tot meebeslisser”. Elke rol gaat gepaard met een bijpassende stijl van handelen door het bestuur: hoe meer invloed van de burger, hoe minder vrijheid van het bestuur om voorbij te gaan aan de inbreng van de burger.

De gemeenteraad respectievelijk het college van burgemeester en wethouders hebben een belangrijke rol bij burgerparticipatie. Zij beslissen met welke invloed en de wijze waarop de burger in het beleidsproces wordt betrokken. Ook nemen zij het uiteindelijke besluit, rekening houdend met de inbreng van de burger en het algemeen belang. De ambtelijke organisatie adviseert over toepassing van burgerparticipatie en geeft dat na besluitvorming concreet vorm. Voordat wordt gestart met de uitwerking van bepaalde beleidsvoornemens wordt een startnotitie opgesteld, waarin wordt beschreven hoe het participatietraject eruit ziet.

Raad respectievelijk college van burgemeester en wethouders stellen de notitie vast en daarmee het te volgen burgerparticipatietraject.

### **Hoe geven we burgerparticipatie vorm ?**

De manier waarop het gemeentebestuur met burgerparticipatie omgaat en dat toepast wordt in deze beleidsnota vastgelegd. Burgerparticipatie is een vast onderdeel van het gemeentelijke beleidsproces. Voor alle betrokkenen is duidelijk wat dit inhoudt: voor de burgers, de raad, het college en de ambtenaren.

De Nationale Ombudsman heeft in 2009 een onderzoeksrapport uitgebracht, waarin hij vanuit het perspectief van de burger en ervaringen van gemeenten komt tot “tien spelregels voor behoorlijke omgang met burgerparticipatie”. Deze spelregels worden in deze nota overgenomen.

De toepassing in de praktijk is beschreven in 5 stappen. Per geval worden eerst de betrokken belangen en belanghebbenden in beeld gebracht. Daarna wordt met toepassing van een afwegingskader beoordeeld of het betreffende onderwerp geschikt is voor toepassing van burgerparticipatie en of aan noodzakelijke randvoorwaarden als tijd en eventueel geld kan worden voldaan. Is het antwoord op deze twee vragen positief, dan wordt vervolgens beredeneerd met welk doel, in welk stadium van het beleidsproces en met welke rol en verantwoordelijkheid burgers mee kunnen doen. De uitkomsten van de vragen bepalen samen op welke manier welke burgers mee kunnen doen. Deze informatie en de afwegingen daarbij worden opgenomen in de paragraaf Procesvoering in de startnotitie, die ter besluitvorming aan het bestuur wordt voorgelegd.

De inbreng van burgers gedurende het traject wordt schriftelijk vastgelegd en expliciet verwerkt en afgewogen in het uiteindelijke advies dat aan het college of de raad ter besluitvorming wordt aangeboden. Na besluitvorming wordt door het gemeentebestuur gemotiveerd teruggekoppeld aan degenen die aan het participatieproces hebben deelgenomen wat er met hun inbreng is gedaan en via publicatie wordt dit aan iedereen kenbaar gemaakt.

## 1. Inleiding

Binnen Brunssum zijn inwoners, ondernemers, instellingen en organisaties de afgelopen jaren in toenemende mate betrokken bij beleid en uitvoering. Er wordt structurele invulling gegeven aan het wijkgericht werken met de wijkteams als intermediair tussen gemeente, partners en de wijkbewoners. Op het terrein van sociaal beleid zijn er de WMO-raad en de cliëntenraden WSW en WBB. Bij de totstandkoming van beleid en de uitvoering van projecten worden belanghebbenden betrokken.

Naast positieve ervaringen aan beide kanten zijn er echter ook verbeterpunten. De manier waarop het gemeentebestuur met burgerparticipatie omgaat en dat toepast, is niet altijd even systematisch en helder. Ook is het niet altijd duidelijk of, wanneer en hoe de burgers mee kunnen doen en worden betrokken bij gemeentelijke plannen en projecten en wat de gemeente met hun inbreng doet. Ook binnen de ambtelijke organisatie bestaan er soms nog vragen en onduidelijkheden over de aanpak. Met de in 2011 ingevoerde startnotitie<sup>1</sup> is een belangrijke stap tot verbetering en duidelijkheid gezet.

Burgerparticipatie bestaat in diverse vormen en gradaties. Het is iets anders dan de toepassing van wettelijk verplichte inspraak volgens de inspraakverordening: inspraak is vooral eenzijdig. Voordat het definitieve besluit valt, wordt iedereen in de gelegenheid gesteld daarover een mening kenbaar te maken. Burgerparticipatie is vooral gericht op een wederzijdse gedachtwisseling in een zo vroeg mogelijk stadium. Daarnaast bestaan er gradaties voor wat betreft de mate van invloed die aan inwoners gegeven wordt. Dit kan variëren van informeren tot aan meebeslissen (participatieladder). Daarover moet vooraf helderheid worden gegeven om teleurstellingen en frustraties te voorkomen.

### **Structureel onderdeel beleidsproces en projectaanpak volgens vaste methodiek**

Burgerparticipatie is inmiddels onderdeel van het gemeentelijke beleidsproces en van de invulling en uitvoering van projecten, maar er is behoefte aan duidelijkheid over de toe te passen methodiek, op basis waarvan voor zowel gemeentebestuur als voor de burgers op structurele en heldere wijze een afweging plaatsvindt hoe, op welk moment, volgens welke procedure en met welke invloed de burgers bij het beleidsproces en bij de uitvoering van dat beleid, (projecten en uitvoeringsplannen) worden betrokken. Hierbij wordt de participatieladder toegepast, ook al wordt in sommige gevallen alleen gebruik gemaakt van de eerste trede, te weten informeren. Voor alle betrokkenen moet duidelijk zijn wat het gemeentelijke participatiebeleid inhoudt: voor raad, college, ambtenaren van de gemeente, en inwoners, specifieke doelgroepen, bedrijven, instellingen en organisaties, samengevat de burger<sup>2</sup>. Deze notitie heeft als doel om dit uit te werken en vast te leggen.

### **Proces totstandkoming nota burgerparticipatie**

Hoewel een nota over dit onderwerp zich bij uitstek leent voor een uitgebreide gedachtewisseling met de burger, kiezen wij daar op dit moment niet voor. De tweejaarlijkse Parkstadmonitor geeft een beeld van wat de inwoners van Brunssum van de besluitvorming(sprocessen) vinden. Er zijn de laatste jaren diverse publicaties over dit onderwerp verschenen en daarnaast heeft de Nationale Ombudsman in 2009 een onderzoeksrapport uitgebracht, waarin hij vanuit het perspectief van de burger en ervaringen van gemeenten komt tot “tien spelregels voor behoorlijke omgang met burgerparticipatie”. Deze spelregels worden in deze notitie mede als uitgangspunt genomen. We nemen aan dat hiermee op adequate wijze en “evidence-based” wordt aangesloten bij de behoeften van de burgers.

<sup>1</sup> Startnotitie herijking beleidsproces.

<sup>2</sup> In deze nota hanteren we het begrip burger, dat staat voor inwoners, specifieke doelgroepen, bedrijven, instellingen en organisaties.

## 2. De kaders voor burgerparticipatie

### Doelstellingen van burgerparticipatie

Burgerparticipatie is geen doel op zich maar een middel om de burger intensiever te betrekken bij de totstandkoming, uitvoering en evaluatie van gemeentelijk beleid. Dat gebeurt vanuit de visie dat het gemeentebestuur uit zijn aard gericht is op het behartigen van de belangen van de (gemeenschap van) burgers. Door samen te werken kan beter worden aangesloten op die belangen. Burgers betrekken leidt ook tot betrokken burgers, die verantwoordelijkheid nemen voor zichzelf en hun omgeving.

Burgerparticipatie heeft verschillende motieven en kan bijdragen tot de volgende doelstellingen die de gemeente nastreeft:

#### **Verbeteren van de relatie tussen burgers en bestuur, vertrouwen in bestuur herstellen**

Burgerparticipatie leidt tot samenwerking. Inwoners kunnen hierdoor ervaren dat met de gemeente goed samen te werken is. Daardoor neemt het vertrouwen in de gemeente en haar bestuur toe.

#### **Vergroten van het draagvlak voor het beleid**

De betrokkenheid van inwoners bij het ontwikkelen en/of uitvoeren van plannen leidt ertoe, dat zij zich gehoord voelen. Men krijgt inzicht in het gehele onderwerp en ook de diverse belangen en de tegenstellingen daarin, hetgeen kan leiden tot vergroting van begrip daarvoor of voor het uiteindelijke resultaat.

#### **De kwaliteit van beleid en uitvoeringsbesluiten verhogen**

Inwoners hebben specifieke kennis en ideeën over hun eigen, directe omgeving. Door samen te werken aan de ontwikkeling en uitvoering van plannen, kan beter worden aangesloten bij de lokale situatie en wensen.

### **Definitie: burgerparticipatie/interactieve beleidsvorming.**

Voor het betrekken van burgers bij de vorming van het beleid wordt ook de term interactieve beleidsvorming gebruikt. Burgerparticipatie houdt in, dat de burger een aandeel heeft in het beleid van de overheid. Participatie vraagt om samenwerking en samenwerking vereist interactie. De term “interactief” betekent dan ook niets meer en niets minder dan dat er tweerichtingsverkeer is. Bij interactief beleid betreft een overheid burgers bij het beleid om in open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de vorming, uitvoering en/of evaluatie van beleid te komen.

Burgerparticipatie kan aldus worden gedefinieerd:

“Burgerparticipatie is het proces waarbij de gemeente, inwoners, bedrijven, instellingen en organisaties en eventueel externe deskundigen via een open houding naar elkaar en via een vooraf vastgestelde aanpak, samen vorm en inhoud geven aan (delen van) plannen of beleid. Het proces is gericht op het benutten van elkaars deskundigheid en het verhogen van draagvlak voor te nemen beslissingen. Participatie kan plaatsvinden in verschillende fasen van het beleidsproces: de totstandkoming, uitvoering of evaluatie van beleid. Afhankelijk van het onderwerp wordt de burger op verschillende momenten in beleidsprocessen betrokken.

### **2.1 Onderscheid inspraak en participatie**

Burgerparticipatie dient te worden onderscheiden van inspraak. Inspraak is het geformaliseerde sluitstuk van de voorbereiding van een besluit, waarbij burgers hun mening kenbaar kunnen maken ten aanzien van het ontwerp-besluit, voordat tot definitieve besluitvorming wordt overgegaan. Inspraak is geregeld in de gemeentelijke inspraakverordening. In die verordening is inspraak eenzijdig gedefinieerd, dat wil zeggen dat een echte gedachtewisseling met het bestuur niet is inbegrepen. Inspraak wordt in elk geval verleend als de wet daartoe verplicht. Ook in de andere gevallen dat de gemeente besluit dat individuele burgers of groepen uit de bevolking inspraak mogen hebben, gebeurt dit vervolgens via de in de inspraakverordening vastgelegde procedures. Burgerparticipatie daarentegen stelt vanuit zijn aard veel meer de wederzijdse gedachtewisseling centraal: het is een werkwijze, die er op is gericht om in een zo vroeg mogelijk stadium burgers bij het beleid te betrekken om in een open en evenwichtige wisselwerking tot de totstandkoming, uitvoering of evaluatie van beleid te komen. Deze op een wederzijdse gedachtewisseling gerichte

vorm van participatie wordt niet expliciet geregeld in de Gemeentewet en de inspraakverordening, maar nu in deze notitie.

Burgerparticipatie komt niet in de plaats van inspraak maar gaat daar aan vooraf en/of wordt aanvullend daarop toegepast.

## **2.2 Uitgangspunten voor participatiebeleid**

### **Duidelijkheid**

Het belangrijkste uitgangspunt van ons participatiebeleid is dat er meer duidelijkheid komt voor alle deelnemers. Duidelijkheid over het proces, de rolverdeling, de mate van betrokkenheid en de consequenties van participatie. Er moeten eenduidige begrippen worden gehanteerd in de communicatie met de partijen, zowel intern als extern. Zo wordt voorkomen dat verwachting en werkelijkheid niet met elkaar overeenkomen. Voor participanten is het belangrijk om van tevoren het doel en het karakter van het proces te kennen, zodat duidelijk is wat hun positie is en tot hoever hun invloed reikt, maar ook wat de harde randvoorwaarden zijn.

### **Flexibiliteit en maatwerk**

Een ander belangrijk uitgangspunt voor participatiebeleid is de flexibiliteit van het participatieproces. Niet ieder onderwerp heeft een zelfde aanpak nodig. Zo verschilt de mate waarin deelnemers invloed hebben per beleidsvoornemen of project. Ook kan de doelgroep variëren, bijv. alle inwoners, inwoners van een bepaalde buurt of wijk, omwonenden van een locatie; of onderscheiden naar leeftijdscategorie of gebruikers van een bepaalde voorziening. Afhankelijk van de doelgroep kan ook de werkvorm of het te hanteren communicatiemiddel variëren: soms is het van belang om ook afzijdige en moeilijk bereikbare burgers aan te spreken en hen dus specifiek op te zoeken.

Wanneer participatie wordt toegepast en wanneer niet, is sterk afhankelijk van de aard en omvang van een beleidsvoornemen of project. Niet alle onderwerpen lenen zich voor een aanpak met participatie. Met andere woorden: burgerparticipatie is maatwerk. Er is geen blauwdruk te geven, omdat ieder onderwerp weer anders is. In deze nota staan daarom algemene richtlijnen op basis waarvan we maatwerk willen bieden. Maatwerk vereist een goede oriëntatie en afweging vooraf, met besef van en rekening houdend met verschil. Maatwerk betekent ook dat niet steeds naar representativiteit behoeft te worden gestreefd; dat hangt namelijk sterk af van het beoogde doel van burgerparticipatie. Het aanboren van kennis is immers van geheel andere orde dan het creëren van zoveel mogelijk draagvlak. Uiteindelijk dient de gemeente als hoeder van het algemeen belang, ook de belangen van partijen die niet in een participatieproces deelnemen, de zwijgende meerderheid, in beeld te brengen. Ook die belangen zullen moeten worden betrokken in de totale afweging als basis voor een besluit.

### **Bereidheid en competenties van burgers**

Niet in de laatste plaats is de interesse van de burger bepalend voor succes of falen voor de totstandkoming van beleid met toepassing van participatie. Participatie vraagt veel tijd, moeite en inspanning van de kant van alle partijen. Meedoen is nooit verplicht en de uitkomst is niet voorspelbaar. Participanten kunnen zijn: individuele belangstellenden, georganiseerde belangstellenden, wijkteams, ondernemers, maatschappelijke instellingen/organisaties en door het college of raad ingestelde adviesorganen/adviesraden.

### **Spelregels Nationale Ombudsman**

De Nationale ombudsman heeft in 2009 een onderzoeksrapport uitgebracht (17 september 2009, Nr. 2009/180 We gooien het de inspraak in) over de uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie. Uit dit onderzoek blijkt dat behoorlijke burgerparticipatie drie kernelementen heeft:

#### **1. Heldere keuzen vooraf.**

Het is noodzakelijk dat de gemeente vooraf heldere keuzen maakt over de invulling van het participatieproces.

## **2. Constructieve houding**

Bestuurders en ambtenaren dienen daadwerkelijk geïnteresseerd te zijn in de inbreng van burgers en overtuigd te zijn van de toegevoegde waarde van burgerparticipatie.

## **3. Informatieverstrekking**

De gemeente moet ervoor zorgen dat de burgers volledig geïnformeerd zijn en blijven gedurende het participatieproces.

Deze drie kernelementen heeft de Nationale ombudsman uitgewerkt in tien spelregels die zowel de gemeente als de burger handvatten bieden voor behoorlijke burgerparticipatie. Wij nemen deze spelregels als uitgangspunt voor ons participatiebeleid:

### **Heldere keuzen voorafgaand aan het proces**

- 1) De gemeente motiveert of en zo ja hoe ze burgers betreft bij beleids- en besluitvorming. Criteria daarbij zijn bijv.: heeft het invloed op de leefomgeving en is er ruimte voor participatie. Deze motivering maakt de gemeente desgevraagd kenbaar.
- 2) De gemeente maakt participatie een vast onderdeel van het politieke en bestuurlijke besluitvormingstraject.
- 3) De gemeente gaat zeer terughoudend om met de mogelijkheid participatie te beperken vanwege het algemeen belang. Kiest de gemeente er toch voor burgerparticipatie te beperken, dan moet ze deze keuze motiveren.
- 4) De gemeente bepaalt, voordat het participatietraject van start gaat, welke rol de burger krijgt:
  - Meebeslissen
  - Coproduceren
  - Adviseren
  - Raadplegen
  - Informeren
- 5) De gemeente zorgt voor een zorgvuldig vormgegeven participatieproces. Dit betekent dat de gemeente expliciet maakt:
  - welk onderwerp ter discussie staat;
  - wie ze bij de beleids-/besluitvorming betreft, dus wie de belanghebbenden zijn;
  - op welke wijze ze het participatieproces inricht, zo mogelijk in overleg met de belanghebbenden;
  - op welke wijze ze de burger het best kan bereiken, bijvoorbeeld per brief, via de media of huisbezoek. Voor welke wijze ze kiest is mede afhankelijk van de rol die de burger heeft gekregen in het participatieproces.

### **Constructieve houding tijdens het proces**

- 6) De gemeente is oprecht geïnteresseerd in hetgeen burgers naar voren brengen en laat dat merken in woord en daad. Van burgers mag een constructieve bijdrage worden verwacht.
- 7) De gemeente weegt de inbreng van burgers mee in de uiteindelijke beslissing en maakt dat zichtbaar.
- 8) De gemeente levert extra inspanning om alle belanghebbenden actief te betrekken, dus ook degenen die zich niet meteen in eerste instantie zelf aanmelden.

### **Informatieverstrekking en communicatie**

- 9) De gemeente informeert de burger tijdig en volledig over het onderwerp van participatie, hun rol en de manier waarop het participatieproces vorm krijgt.
- 10) De gemeente informeert burgers gedurende het participatietraject regelmatig over wat er gebeurt met hun inbreng. De inbreng van burgers wordt schriftelijk vastgelegd. De gemeente informeert burgers ook over lang stilliggen, uitstel of wijziging van voornemens of plannen van de gemeente. De gemeente motiveert haar besluit, waarbij ze aandacht besteedt aan de door burgers naar voren gebrachte (tegen)argumenten.



## 2.3 Onderwerpen

Voor welke type beleid of projecten is een werkwijze van burgerparticipatie het meest geschikt? Voor de burgers is deze vraag van wezenlijk belang. Ook zij begrijpen dat de burger niet overal over gaat. En de burger zit er niet op te wachten om bij elk beleidstraject mee te praten. Daarvoor hebben ze volksvertegenwoordigers gekozen en zijn er bestuurders benoemd.

Het beleid moet nog voldoende ruimte bieden voor uiteenlopende opties. Als wet- en regelgeving van hogere overheden, eerder beleid of regelgeving van de gemeente, of financiële of andere beperkingen, geen mogelijkheden meer geven voor verschillende reële beleidsopties, dan is burgerparticipatie bij dit onderwerp onwenselijk. Meedenkende burgers moeten substantiële keuzen kunnen maken. Bij evaluatie van beleid kan dat echter weer geheel anders liggen. Juist bij evaluatie van beleid dat de burgers of hun directe leefomgeving raakt, is de inbreng van de ervaring en beleving van de burger van belang.

Het beleidsonderwerp/project moet voor individuele inwoners -of tenminste voor een bepaalde categorie daaruit -direct van belang en ook begrijpelijk zijn of minstens begrijpelijk kunnen worden gemaakt. Technisch-bestuurlijke onderwerpen zoals de relatie tussen raad en college, intern-organisatorische onderwerpen, zoals bijvoorbeeld de structuur en werking van het ambtelijke apparaat en juridische en/of financiële problemen zijn in het algemeen niet geschikt voor burgerparticipatie en worden daarom daarvan uitgezonderd.

In algemene zin bieden de volgende situaties ruimte voor het toepassen van burgerparticipatie:

- Met het onderwerp zijn grote belangen van burgers gemoeid
- Het onderwerp ligt maatschappelijk gevoelig
- Het onderwerp speelt zich in de directe leefomgeving van burgers af
- Het onderwerp is niet (wettelijk) dichtgetimmerd, maar laat ruimte voor creativiteit van participanten

Onze ervaring is dat de betrokkenheid van burgers groot is bij zaken die hun directe leefomgeving betreffen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de herinrichting van een straat of buurt wat betreft infra en openbaar groen. Ook bij grote projecten als een masterplan centrum of daarbinnen gelegen projecten, melden zich mensen die hun belangen zien geraakt.

Als de beleidsruimte vooral bij de gemeente ligt, er nog voldoende opties zijn en het burgers direct raakt, dan is burgerparticipatie goed toepasbaar. Voorbeelden:

- Ruimtelijke thema's (Ruimtelijke plannen, inrichting en beheer openbare ruimte, bouwen, verkeer) zijn geschikt voor brede groepen omdat iedereen er mee te maken heeft. In Brunssum vervult het wijkteam in veel gevallen de rol van intermediair tussen gemeente en wijkbewoners.
- Thema's uit sociaal beleid (zoals de WMO, werken bijstand) zijn geschikt voor iedereen die er mee te maken kan krijgen. Afhankelijk van het specifieke onderwerp, wordt een specifieke doelgroep vastgesteld: op het terrein van werk en bijstand bijvoorbeeld: uitkeringsgerechtigden, werkzoekenden, etc. Ook is het mogelijk de participatie via belangenorganisaties of adviesraden te laten gebeuren. Zo kennen we de WMO-raad, de cliëntenraden WSW en WWB.
- Bij beleid voor specifieke groepen zoals ondernemers kan participatie via belangenorganisaties en adviesraden plaatsvinden. In Brunssum hebben we de marktcommissie, de KIDB, het Ondernemersplatform en Horeca Nederland afdeling Brunssum-Onderbanken .

Bij nieuwe beleidstrajecten en projecten zal telkens vooraf zichtbaar een afweging worden gemaakt over het toepassen van burgerparticipatie (zie hierna).

## 2.6 Mate van invloed en interactie varieert: de participatieladder

De mate van invloed die deelnemers aan burgerparticipatie in een beleidsproces krijgen, wordt ook wel voorgesteld als een participatieladder. Het gaat dan niet alleen om de beleidsfase waarin burgers betrokken worden, maar ook om de verantwoordelijkheid die burgers krijgen, of anders gezegd, om

de rol die ze spelen. Een besluit hierover is van belang a) omdat het bepaalt in hoeverre het bestuur de uitkomst van burgerparticipatie dient te volgen en b) omdat het de methode van participatie bepaalt.

Voor iedere activiteit, ieder project en ieder beleidstraject kan het bestuur opnieuw een keuze maken voor de te hanteren trede op de ladder / invloed en bestuursstijl.

Vanuit het perspectief van de burger ziet de ladder er als volgt uit:



**Trede 1 Informeren:** het informeren en beantwoorden van vragen; er wordt niet om een mening gevraagd. Rol burger: toehoorder

**Trede 2 Raadplegen:** het horen van meningen of ideeën, zonder de verplichting deze over te nemen of plannen aan te passen maar er wel zoveel mogelijk rekening meehouden. Rol burger: geconsulteerde.

**Trede 3 Adviseren:** de burger krijgt de gelegenheid om problemen en oplossingen aan te dragen. De inbreng speelt een volwaardige rol bij de ontwikkeling van het beleid of de uitvoering van een project. Rol burger: adviseur.

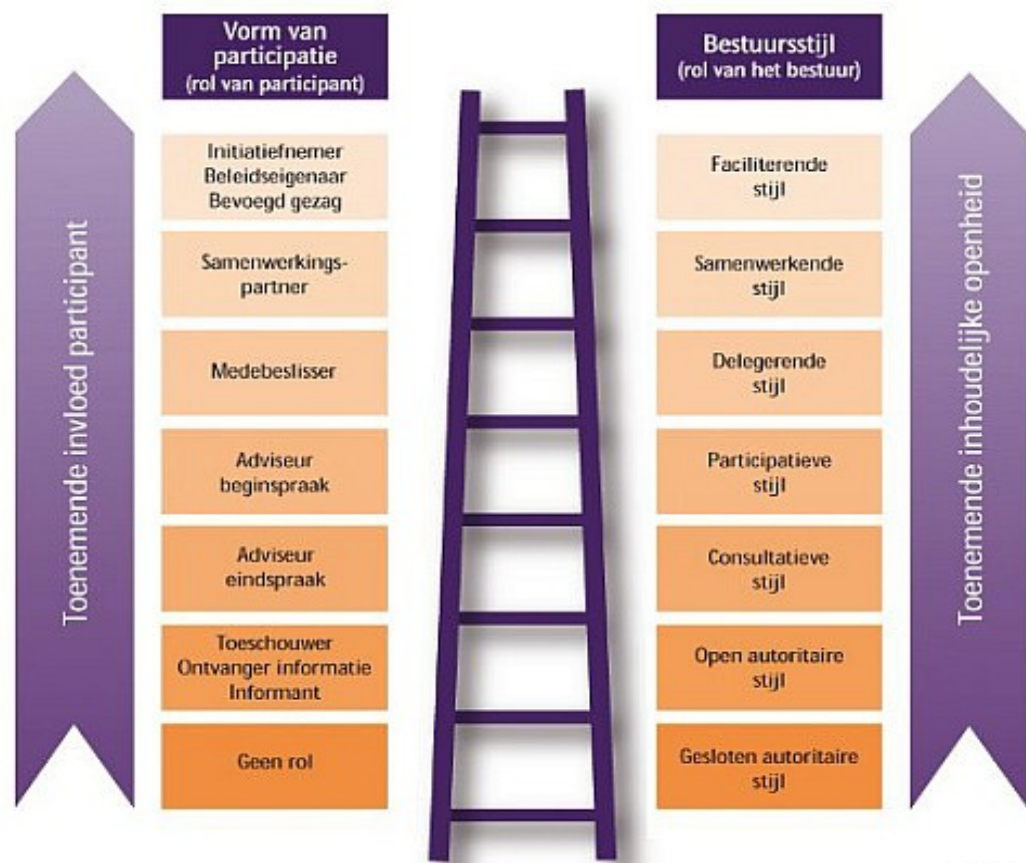
**Trede 4 Coproduceren:** gezamenlijk met burgers zoeken naar oplossingen. De gevonden oplossingen zijn bindend. Rol burger: samenwerkingspartner.

**Trede 5 Meebeslissen:** het maken van beleid of het opstellen van een uitvoeringsplan wordt helemaal overgelaten aan de betrokken burger uiteraard binnen de gestelde kaders. Rol burger: medebeslisser.

#### **Participatieladder en bijbehorende bestuursstijlen**

Hierboven is de participatieladder getoond en beschreven vanuit het perspectief van de burger met de verschillende burgerrollen. Bij elke trede is ook een bijpassende bestuursstijl te onderscheiden: afhankelijk van de mate van invloed, verschilt immers ook de mate en wijze van interactie tussen burgers en bestuur.

Hieronder een weergave van de participatieladder zoals die door Partners+Pörpper wordt gehanteerd.



Hierin zijn de rollen van burgers en bestuur naast elkaar gezet, afhankelijk van de trede op de participatieladder. Beide ladders geven dezelfde duiding aan de invloed van de burgers: deze is groter naarmate de rol van de bestuurder kleiner wordt. Met andere woorden: hoe hoger op de ladder, hoe groter de rol van de burger.

(Ontleend aan: I.M.A.M. Pröpper, de aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders. Coutinho 2001, 3e herziene druk, 2009)

Een korte toelichting op de onderscheiden bestuursstijlen:

**Gesloten autoritaire stijl**

Het bestuur voert geheel zelfstandig beleid en geeft hierover geen informatie. Voorbeeld: het bestuur stelt een profiel op voor een nieuwe burgemeester en doet hierover geen mededelingen naar buiten.

- **Open autoritaire stijl**

Het bestuur voert geheel zelfstandig beleid en geeft hierover informatie. Om het beleid te laten slagen, tracht zij de doelgroepen zo nodig te overtuigen of overreden. Voorbeeld: het bestuur besluit de ozb te verhogen en maakt naast de verhoging ook bekend dat er een mogelijkheid is om kwijtschelding aan te vragen.

- **Consultatieve stijl**

Het bestuur raadpleegt betrokkenen over een gesloten vraagstelling. De betrokkene kan zich uitspreken over een gegeven beleidsaanpak of opgesteld plan. Voorbeeld: het bestuur stelt een plan op voor de herinrichting van een straat en de omwonenden kunnen commentaar leveren op het plan.

- **Participatieve stijl**

Het bestuur vraagt een open advies, waarbij er veel ruimte is voor discussie en inbreng. Dit betekent onder meer dat de participant een eigen probleemdefinitie en oplossingsrichting kan aangeven.

Voorbeeld: het bestuur vraagt omwonenden vanaf het begin mee te denken over de bestemming van een braakliggend terrein.

- **Delegerende stijl**

Het bestuur geeft aan de participant de bevoegdheid om binnen randvoorwaarden zelf beslissingen te nemen of uitvoering aan beleid te geven. Voorbeeld: het bestuur geeft aan een wijkteam de bevoegdheid en een budget om de leefbaarheid te vergroten.

- **Samenwerkende stijl**

Het bestuur werkt met andere partijen samen. Voorbeeld: het bestuur ontwikkelt gezamenlijk met andere overheden of bedrijven een bouwplan of milieubeleid.

- **Faciliterende stijl**

Het bestuur biedt ondersteuning (tijd, geld, deskundigheid, materiële hulpmiddelen).

Voorbeeld: de gemeente biedt ondersteuning aan scholen bij een campagne over verkeersveiligheid.

## **2.7 Rolverdeling burgers, gemeentebestuur en ambtelijke organisatie bij interactieve beleids- en besluitvorming**

### **Rol van de burger**

De rol van de burger staat uiteraard centraal bij burgerparticipatie. De inhoud van die rol kan verschillen, zoals in paragraaf 2.6 nader is beschreven aan de hand van de diverse treden op de participatieladder. Vooral betrokkenheid, meedenken en meedoen. De methode waarmee wordt vastgesteld welke burgers voor welk onderwerp worden uitgenodigd om te participeren en de daarbij door de gemeente te hanteren spelregels, worden door middel van deze nota door het gemeentebestuur vastgesteld (zie hierna). De burger kan en mag de gemeente daarbij kritisch volgen en het bestuur aanspreken op de wijze waarop zij met de inhoud hiervan omgaat.

### **De rollen van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders**

Zowel de raad als het college hebben een rol bij burgerparticipatie. Zij moeten hierin samenwerken, met respect voor ieders rollen. Dit maakt een goede afstemming noodzakelijk, evenals het maken van afspraken wie, op welk moment en op welke manier met de burgers in contact treedt. Daarnaast bestaat er in het algemeen voor raadsleden als volksvertegenwoordigers een spanning tussen het zelf werken aan burgerparticipatie en het feit dat zij gekozen volksvertegenwoordigers zijn.

Burgerparticipatie of interactief beleid zou kunnen worden gezien als een bedreiging voor het politieke primaat. Als het college en ambtenaren met burgers in discussie kunnen gaan over het beleid, welke invloed kan de raad dan nog uitoefenen? De oplossing voor deze problematiek is om aan te sluiten bij de rollen van raad en college.

De raad geeft invulling aan zijn kaderstellende en controlerende rol, door:

- vooraf bepaalde randvoorwaarden en uitgangspunten aan te geven;
- vooraf duidelijk te bepalen in welk stadium van de (beleids)cyclus welk participatie instrument wordt ingezet;
- vooraf te bepalen of en zo ja, welke (actieve) rol raadsleden bij de gekozen participatievorm zullen spelen.

Aan het begin van een interactief traject over een beleidsonderwerp dat binnen haar bevoegdheden ligt, beslist de gemeenteraad waarover het college, als uitvoerend orgaan, met de burger in discussie gaat (en waarover niet), welke invloed de burger krijgt en welk participatie-instrument wanneer wordt ingezet. Kortom de raad stelt de spelregels en randvoorwaarden vooraf vast. Tijdens en achteraf kan de raad controleren of het proces verloopt zoals dat is afgesproken. Deze opdrachtverstrekking gebeurt door middel van vaststelling van de startnotitie, waar mee elk beleidsproces of groot project start. Het college is dan verantwoordelijk voor het realiseren van het participatietraject.

Wanneer het college het bevoegde orgaan is, bepaalt het college het te volgen participatietraject .

Overigens kan de raad het college bij specifieke gevallen verzoeken om burgerparticipatie toe te passen. Uitgangspunt is dat het orgaan dat uiteindelijk beslissingsbevoegd is over het onderwerp, ook de startnotitie en de daarin opgenomen participatieparagraaf vaststelt.

#### **De rol van de burgemeester**

Burgerparticipatie is niet wettelijk geregeld. In artikel 170 van de gemeentewet is bepaald dat de burgemeester toeziet op .....c. de kwaliteit van procedures op het vlak van burgerparticipatie. Aan de burgemeester is daarmee een zorgplicht voor de kwaliteit van burgerparticipatieprocessen in de gemeente toegewezen en een rapportageplicht via het burgerjaarverslag.

#### **De rol van de ambtelijke organisatie**

Voordat wordt gestart met een beleidsproces of project wordt een startnotitie door raad respectievelijk college van burgemeester en wethouders vastgesteld. In deze startnotitie wordt het participatietraject geschetst. De voorbereiding hiervan ligt bij de ambtelijke organisatie. In de paragrafen Procesvoering en Beheersaspecten wordt met toepassing van het afwegingskader (zie hierna) beargumenteerd aangegeven of burgerparticipatie gewenst en mogelijk is en zo ja, op welke wijze en met inachtneming van welke randvoorwaarden en toepassing van instrumenten en middelen dat plaats kan vinden. Dit vergt een gedegen verkenning en voorbereiding, voorafgaand aan het opstellen en vaststellen van de notitie; deze verkenning wordt door de betrokken beleidsmedewerker of projectleider in overleg met de afdeling AJZ gedaan.

Afhankelijk van de omvang of impact van een beleidsvoornemen of project worden externe partners en (mogelijke) participanten bij de opstelling van het participatietraject betrokken. Soms wordt de “participatieparagraaf” uitgewerkt in een communicatieplan.

Belangrijke randvoorwaarden om burgerparticipatie vanuit de ambtelijke organisatie vorm en inhoud te geven zijn tijd, geld, vaardigheden en cultuur. In beginsel vindt burgerparticipatie plaats binnen bestaande budgetten. In voorkomende gevallen kan er echter ook sprake zijn van extra benodigde middelen voor de uitvoering van het participatietraject, vanwege kosten van eventuele noodzakelijke inhuur (gespreksleider, externe voorzitter, drukwerk en kaartmateriaal, huur accommodatie etc.). Hiermee dient bij de vaststelling van het traject rekening te worden gehouden. Soms zullen externe partners bereid zijn in de kosten bij te dragen.

De vereiste vaardigheden en cultuur zijn binnen de ambtelijke organisatie in beginsel aanwezig. Met deze nota wordt beoogd hieraan een extra impuls te geven en bewustwording te vergroten.

### **2.8. Relatie met communicatie**

Gedurende het gehele traject is communicatie van groot belang. Vanaf het moment dat er een beleidsproces of project wordt gestart tot en met het kiezen voor de vorm van participatie en zorgen dat het ook zo wordt uitgevoerd, is communicatie een belangrijk element. Door verkeerde of onvoldoende informatie kan een proces stagneren of zelfs afgeblazen worden. Als er over het proces niet duidelijk gecommuniceerd wordt, leidt dit onherroepelijk tot onduidelijkheid bij de deelnemers en vervolgens tot onvrede over het participatietraject. De verwachting en ervaring van deelnemers rond een proces komen dan niet overeen met hetgeen het gemeentebestuur heeft bedoeld. Daarom is het essentieel op het juiste moment de relevante partijen in het participatieproces te betrekken, daar op een juiste manier over te communiceren, zowel intern als extern, en de informatie tussen de verschillende partijen goed op elkaar af te stemmen. Helder communiceren vereist ook duidelijke afspraken om valse verwachtingen bij partijen zowel intern als extern te voorkomen. Het moment om heldere afspraken te maken begint al bij het opstellen van de startnotitie. Burgerparticipatie en communicatie kunnen dus niet zonder elkaar.

### 3. Methode en werkwijze

Het participatietraject met de keuze voor het niveau van participatie en de daarbij geldende randvoorwaarden is een bestuurlijke keuze en wordt daarom vooraf bestuurlijk vastgesteld. Dit om de verwachtingen tussen de betrokken partijen en de gemeente goed op elkaar af te stemmen en om te voorkomen dat de suggestie wordt gewekt dat er veel ruimte is voor invloed, terwijl deze er achteraf niet blijkt te zijn. De keuze voor de aard en wijze van participatie wordt daarom in een startnotitie vastgelegd onder het kopje “procesvoering”.

Per beleidsproces of project wordt volgens een vast stramien bekeken of, en zo ja op welke wijze participatie wordt vormgegeven. Wij doen dat door middel van de volgende stappen:

#### **Stap 1: omgevingsanalyse**

Allereerst wordt de externe omgeving in beeld gebracht. Wie zijn de belangrijkste actoren, wat zijn hun belangen, met wie zijn samenwerkingsverbanden te ontwikkelen, ook financieel. In bijlage I is een voorbeeld van de opbouw van een omgevingsanalyse opgenomen.

#### **Stap 2: afwegingskader**

Of en hoe burgerparticipatie een plaats moet krijgen in een beleidsproces is een kwestie van afwegingen. Het Instituut voor Publiek en Politiek heeft een “Afwegingskader burgerparticipatie bij beleid” (met toelichting) opgesteld, dat dient als hulpmiddel voor de gemeentelijke spelers, te weten ambtenaren, college en raad/raadsleden om te bepalen hoe een participatietraject er uit dient te zien. Met behulp hiervan wordt verkend 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 om in dit specifieke beleidsproces burgerparticipatie te organiseren. Is het antwoord op deze twee vragen wel positief, dan moet vervolgens beredeneerd worden met welk doel (vraag 3), in welk stadium van het beleidsproces (vraag 4), en met welke verantwoordelijkheid (vraag 5) burgers mee kunnen doen. De uitkomsten van de vragen bepalen samen op welke manier burgers kunnen meedoen. (Zie bijlage II)

#### **Stap 3: paragraaf procesvoering (participatieparagraaf) in de startnotitie.**

Voordat met uitwerking van beleid of een project wordt begonnen wordt een startnotitie opgesteld. Afhankelijk van de vraag wiens bevoegdheid het betreft, (zie paragraaf 2.7) wordt deze notitie door de raad of het college vastgesteld.

Een vast onderdeel van de notitie is een paragraaf Procesvoering. In deze paragraaf wordt op basis van de voorgaande stappen, alsmede de kaders zoals die in hoofdstuk 2 van deze nota zijn beschreven, een beargumenteerd advies gegeven over het al dan niet toepassen van burgerparticipatie, welke mate van invloed daarbij aan de burger wordt gegeven (trede participatieladder), wat er wel en wat er niet ter discussie staat en hoe het participatietraject vorm wordt gegeven (beoogde participanten, werkvorm, instrumenten/kanalen voor en momenten van communicatie en terugkoppeling). Ook wordt daarin gemotiveerd aangegeven of er mogelijk aanvullend op het participatietraject nog inspraak wordt toegepast, dan wel of met dat laatste kan of moet worden volstaan.

#### **Stap 4: uitwerking paragraaf procesvoering in een communicatieplan**

Bij grote projecten en beleidsprocessen kan de participatieparagraaf worden uitgewerkt in een concreet communicatieplan. Dat plan wordt opgesteld door of onder aansturing van de interne projectleider/ beleidsmedewerker in overleg met AJZ.

#### **Stap 5: Uitvoering participatietraject, besluitvorming en terugkoppeling**

In overeenstemming met de paragraaf in de startnotitie en het communicatieplan wordt het proces uitgevoerd. De inbreng van burgers gedurende het traject wordt schriftelijk vastgelegd en expliciet verwerkt en afgewogen in het uiteindelijke besluit dat college of de raad nemen. Na besluitvorming wordt het besluit gemotiveerd teruggekoppeld aan degenen die aan het participatieproces hebben deelgenomen en in algemene zin via publicatie van het besluit.

#### **4. BIJLAGEN**

Bijgevoegde stukken zijn concrete voorbeelden voor het ontwerpen van participatietrajecten  
De bijlagen I t/m III vormen ook een handvat voor college en raad bij de beoordeling van voorstellen  
over toepassing van burgerparticipatie.

Bijlage I Voorbeeld omgevingsanalyse

Bijlage II Afwegingskader / checklist IPP met toelichting

## Bijlage I

# VOORBEELD OMGEVINGSANALYSE

Bij een omgevingsanalyse breng je de externe omgeving in beeld. Wie zijn de belangrijkste actoren, wat zijn hun belangen, met wie zijn samenwerkingsverbanden te ontwikkelen (ook financieel)? De analyse zelf is een moment opname, de externe omgeving blijft in beweging. Het is daarom raadzaam om bij langlopende projecten de omgevingsanalyse regelmatig te actualiseren.

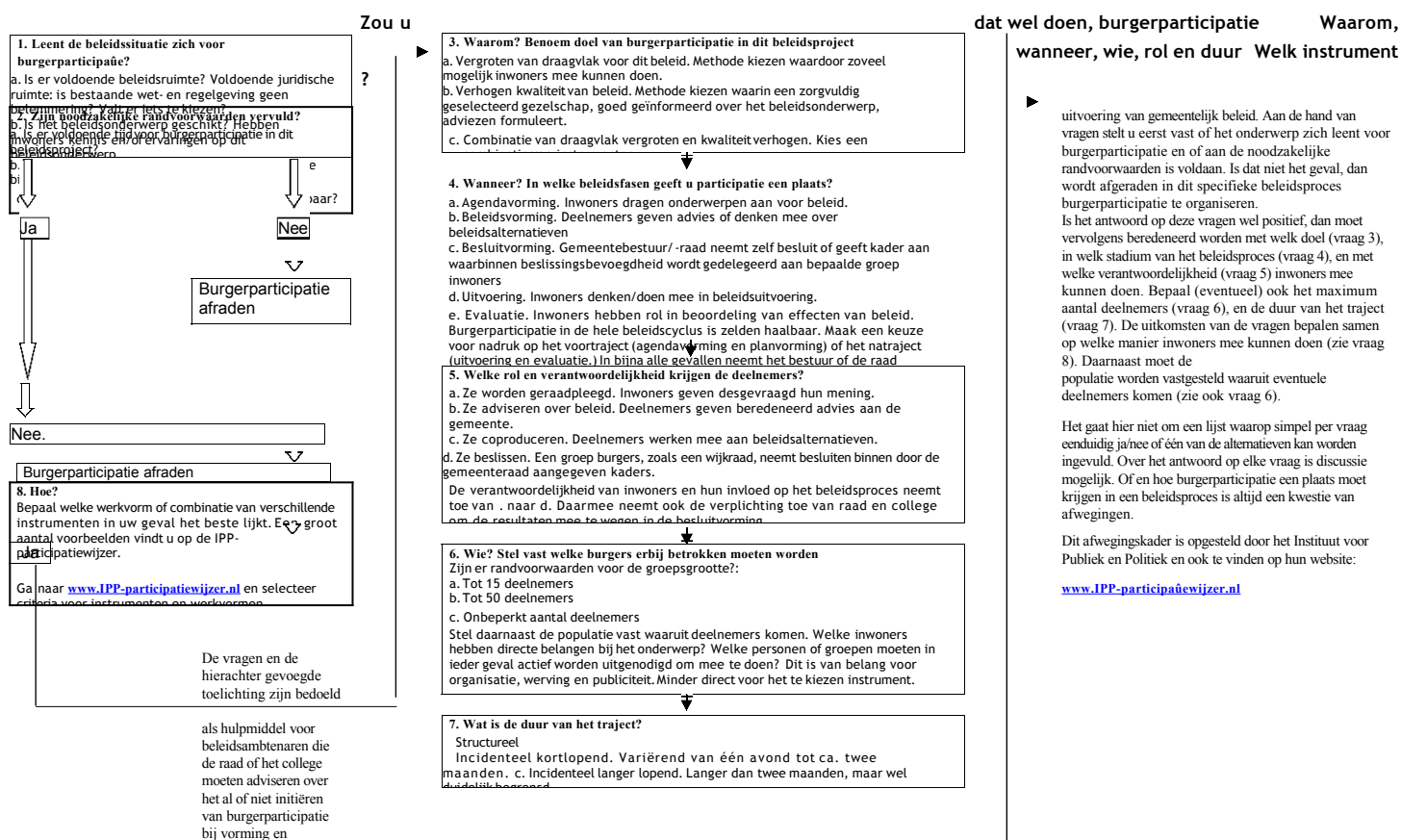
Een omgevingsanalyse kan als volgt worden opgebouwd:

	Belang onderwerp voor de actor zelf	Belang actor voor de gemeente (ook financieel)	Houding	Kracht & relatie
	<p>Wat is het belang is van een bepaalde actor.</p> <p>+++ heel groot belang + groot belang +/- gemiddeld belang - weinig belang - geen belang</p>	<p>Hoe belangrijk is de actor voor de gemeente ?</p> <p>+++ heel erg belangrijk ++ belangrijk +/- gemiddeld - niet zo belangrijk -- onbelangrijk</p>	<p>Hoe staat de actor tegenover het onderwerp?</p> <p>+ positief +/- neutraal - negatief</p>	<p>Mate van invloed in termen van macht, aanzien, historie, omvang.</p> <p>+++ heel veel invloed ++ invloed, +/- gemiddeld - weinig invloed - geen invloed</p>
<p><b>1. Om welke partijen kan je niet heen?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wie zitten er aan tafel als er besloten wordt over plan, voortgang en uitvoering?</li> <li>• Wie zijn ambtelijke voorbereiders van de plannen?</li> <li>• Wie zijn in staat om de plannen tegen te houden?</li> </ul>	<p>- geef in ieder geval aan of en welke rol vaste overlegpartners of adviesraden in het proces krijgen.</p>			
<p><b>2. Om welke partijen wil je niet heen?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wier 'lekenoordeel' en ervaring wil je benutten?</li> <li>• Met wier deskundigheid en frisse blik kun je je voordeel doen?</li> <li>• Wier geld en relaties kunnengoed van pas komen?</li> <li>• Wie heb je nodig om je plan te realiseren?</li> </ul>				
<p><b>3. Wie spelen nog meer een rol?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wie ontwikkelen er plannen in een aanpalend gebied of beleidsterrein? (Het kan gaan om plannen die stroken maar ook strijdig zijn met onze plannen).</li> <li>• Wie houden er toezicht op de kwaliteit van de besluitvorming? Wie moeten de plannen uitvoeren?</li> </ul>				
<p><b>4. Wie zijn lastig te vinden?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wie zijn de toekomstige gebruikers/ bewoners?</li> <li>• Wie vormen de zwijgende meerderheid?</li> <li>• Wie zijn degenen die geen</li> </ul>				



nieuwsbrieven, advertenties en folders lezen?				
<b>5. De partijen waar van je niet weet dat ze erbij horen (raadpleeg voor beantwoording van deze vragen een collega).</b> Wie zijn degenen waarvan jij misschien niet vindt dat ze erbij horen, maar zichzelf wel? Wie zijn degenen die gaandeweg - door een koerswijziging - bij de plannen betrokken raken? (deze vraag is relevant bij een up-date). Wie zijn degenen waarvan je niet weet dat ze bestaan en wat ze doen?				

## Bijlage II Afwegingskader burgerparticipatie bij beleid



# Toelichting bij “Afwegingskader burgerparticipatie bij beleid

## **Vooraf**

De aandachtspunten en deze toelichting zijn in de eerste plaats bedoeld als hulpmiddel voor beleidsambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers in raden of staten die zich willen beraden over burgerparticipatie bij de vorming en/of de uitvoering van openbaar beleid. De vragen geven richting aan de argumentatie om inwoners wel of niet mee te laten praten in een beleidsproces. De vragen dwingen om eerst vast te stellen of het onderwerp zich leent voor burgerparticipatie en of aan de noodzakelijke randvoorwaarden in voldoende mate is voldaan. Is dat niet het geval dan is het verstandig om in dit specifieke beleidsproces van burgerparticipatie af te zien.

Is het antwoord op deze voorafgaande vragen wel positief, dan moet beredeneerd worden met welk doel, in welk stadium van het beleidsproces, welke inwoners met welke verantwoordelijkheid op welke manier mee kunnen doen.

De argumentatie om individuele inwoners te mobiliseren om deel te nemen aan beleidsvorming en/of -uitvoering moet goed in elkaar zitten. Burgerparticipatie is geen zaak van ‘baat-het-niet-dan-schaadt-het-niet’. Als het niet juist wordt ingezet of slecht wordt uitgevoerd, werkt het contraproductief en leidt het tot ongewenste effecten. Bezien van hun inbreng, kan ook tot ongewenste effecten leiden: burgers kunnen gefrustreerd raken omdat ze te weinig resultaat zien van hun inbreng of participatiemoe worden wanneer ze regelmatig - en niet alleen door overheden - worden opgeroepen om actief te zijn en mee te praten. Wantrouwen ten opzichte van ‘de overheid’ of ‘de gemeente’ kan worden gevoed, belangen- tegenstellingen worden aangescherpt.

Selectiviteit en zorgvuldigheid bij het inzetten van burgerparticipatie bij beleid is dus geboden.

De afgelopen vijftien jaren zijn er talrijke inleidingen, leidraden, gidsen en handleidingen verschenen over interactieve beleidsvorm burgerparticipatie in beleidsprocessen. Enkele voorbeelden daarvan geven we aan het slot van deze toelichting. Maar weinigen daarvan zijn echt praktisch, beknopt en gericht op de afweging om wel of geen burgers te betrekken bij beleidsvorming. In die lacune wil dit afwegingskader voorzien.

Duidelijk is dat het niet gaat om een simpele afvinklijst waarop 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. Uiteindelijk spelen natuurlijk ook politieke opvattingen een rol over de verhouding tussen representatieve en meer directe vormen van democratie.

## **1. Is dit beleidsonderwerp geschikt voor deelname van inwoners aan het maken van plannen voor de oplossing van dit probleem?**

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?

- a. Het beleid moet nog voldoende ruimte bieden voor uiteenlopende opties. Als wet- en regelgeving van hogere overheden, of eerder beleid of regelgeving van de eigen overheid dan wel financiële of andere beperkingen geen mogelijkheden meer geven voor verschillende reële beleidsalternatieven, dan is burgerparticipatie bij dit onderwerp onwenselijk. Meedenkende burgers moeten substantiële keuzen kunnen maken.
- b. Het beleidsonderwerp moet voor individuele inwoners - of tenminste voor een bepaalde categorie daaruit - direct van belang en ook begrijpelijk zijn of minstens begrijpelijk gemaakt kunnen worden. Technisch bestuurlijke onderwerpen zoals relatie tussen raad en college, intern organisatorische als bijvoorbeeld structuur en werking van het ambtelijke apparaat, juridische en/of financiële problemen zijn in het algemeen niet geschikt.

Een beleidsonderwerp is meer geschikt naarmate individuele inwoners - of een bepaalde categorie daaruit - specifieke informatie en/of ervaringskennis erover hebben. Ruimtelijke thema's (r.o., inrichting en beheer openbare ruimte, bouwen, verkeer, natuur en milieu) zijn het meest geschikt. Of thema's uit sociaal beleid (zoals de WMO, werk- en bijstand, welzijnswerk) geschikt zijn, hangt sterk af van het specifieke onderwerp en van de juiste keuze van de categorie inwoners die gevraagd wordt mee te doen.

Bij sectoraal (bv. kunst en cultuur, sport, recreatie) en categoriaal beleid (emancipatie, ouderen, jongeren) vindt participatie primair plaats via belangenorganisaties en adviesraden. Aanvullend kan de betreffende categorie (sportbeoefenaars, gebruikers van kunst- en cultuuraanbod, jongeren, vrouwen, ouderen) gemobiliseerd worden om over een specifiek onderwerp mee te praten of om het beleid voor deze categorie of sector in den brede te ijken.

Ook de ontwikkeling van brede beleidsvisies of toekomstscenario's, die uit hun aard nog heel open en zelden al erg controversieel zijn, zijn geschikt voor burgerparticipatie.

#### **NIMBY**

Aparte participatieproblemen geven de 'Prima-maar-niet-hier' (NIMBY) dossiers. In het algemeen geldt dat bij beleidsvorming en besluitvorming over algemeen gewenste, maar in uitvoering en locatie sterk omstreden voorzieningen, burgerparticipatie meer problemen kan geven dan het oplost. Goede voorlichting in de agenda- en beleidsvormingfase is dan essentieel. Heel duidelijk moet worden gemaakt waarom een omstreden voorziening of een infrastructuureel werk nodig is en waarom raad/staten en college juist deze locatie / tracé hebben gekozen. In de uitvoering, de handhaving - op het punt van tegengaan van overlast - en bij de evaluatie van dit beleid, kunnen burgers weer een rol krijgen. 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 de betreffende beleidsbeslissing.

#### **2. Zijn noodzakelijke randvoorwaarden vervuld?**

a. Burgerparticipatie neemt, in ieder geval in het voortraject van beleidsvorming, tijd in beslag. Is die tijd ook beschikbaar of heeft besluitvorming zoveel haast dat overwogen inzetten van verschillende vormen van burgerparticipatie niet mogelijk is?

b. Uitdrukkelijk moet vaststaan dat het betreffende bestuur en de volksvertegenwoordiging zich committeren, zowel aan het participatieproces zelf als aan de resultaten ervan. Die commitment blijkt uit het beschikbaar stellen van het noodzakelijke budget, uit de toezegging van bestuurders en volksvertegenwoordigers om waar nodig actief op te treden tijdens het proces en uit het uitgesproken voornemen zowel om de resultaten zwaar in de besluitvorming mee te wegen als om inwoners, deelnemers voorop, te informeren over de manier waarop dat is gebeurd.

c. Het organiseren en begeleiden van burgerparticipatie is 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.

Essentieel is goede informatie en publiciteit bij burgerparticipatie-projecten. Ambtelijke tijd en budget moet verzekerd zijn om:

- het eigen bestuur en ambtelijke apparaat regelmatig te informeren over het project;
- deelnemers te mobiliseren en te informeren;
- de hele betreffende bevolking (lokaal, regionaal of nationaal) op de hoogte te houden van dit project. Zeker als het gaat om vergroten van draagvlak voor overheidsbeleid, is het noodzakelijk dat iedereen kan weten dat 'de politiek naar de burgers luistert';
- de deelnemers na afloop te informeren over wat er met hun inbreng in de besluitvorming of uitvoering is gedaan. Terugkoppeling van de resultaten door het bestuur naar deelnemers is van het grootste belang voor de legitimiteit van het participatieproces.

Als aan elk van bovenstaande randvoorwaarden niet in voldoende mate is voldaan dan verdient het aanbeveling om van burgerparticipatie af te zien.

### **3. Waarom burgerparticipatie? Benoem doel van burgerparticipatie in dit beleidstraject**

In dit afwegingskader beperken we ons tot het betrekken van burgers bij een beleidsproces. Ook los van deelname aan beleidsprocessen kan een overheid burgerparticipatie bevorderen, bijvoorbeeld door inwoners te stimuleren zelf actief te zijn in het verbeteren van hun buurt of met ideeën te komen voor verhogen van de leefbaarheid van hun woonomgeving. De twee genoemde doelen van burgerparticipatie bij beleidsvorming en beleidsuitvoering: vergroten van draagvlak (voor niet-populair beleid) en verhogen van kwaliteit van beleid sluiten elkaar natuurlijk niet uit. Vaak worden beide doelen met burgerparticipatie tegelijk nagestreefd. Toch is het nuttig het onderscheid te maken: ze vallen niet samen. Beleidsmaatregelen kunnen heel doeltreffend en efficiënt zijn en toch weinig maatschappelijk draagvlak hebben. Omgekeerd kan weinig omstreden beleid behoorlijk ineffectief en inefficiënt zijn.

Als draagvlakvergroting het hoofddoel is, ligt het voor de hand zoveel mogelijk inwoners te mobiliseren en dus 'open' vormen van participatie te gebruiken: opiniewijzers, stads- of wijkdebatten, voor iedereen toegankelijke bijeenkomsten. 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'.

Als kwaliteit van beleid het hoofddoel is – Werkt het zoals bedoeld? Sluit het aan bij gedragsroutines van inwoners? Zijn risico's en tegendraadse werkingen in beeld gekomen? – dan komen 'gesloten' vormen van burgerparticipatie meer in aanmerking. Voorbeelden: burgerpanels, burgerfora, burgerjury's. Die vormen 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 van alle kanten te bespreken en beredeneerd advies uit te brengen. De kans dat dit tot verrijking van beleid leidt is groter dan wanneer iedereen, geïnformeerd of niet, mag meepraten. Het nadeel is dat deze vormen niet zonder meer tot draagvlakvergroting leiden. Iedere inwoner die de beleidsuitkomst niet zint, kan immers zeggen: 'Mij hebben ze niets gevraagd'.

Naast expliciete doelen kan burgerparticipatie andere gewenste neveneffecten hebben. (Over ongewenste neveneffecten hebben we in het 'Vooraf' al iets gezegd.)

Het kan bijdragen aan sociale cohesie omdat uiteenlopende typen burgers met elkaar werken, elkaar leren kennen en mogelijk waarderen. Burgerparticipatie kan een educatief effect hebben. Burgers ervaren iets van de mechanismen en problemen van politieke besluitvorming en ze zullen wellicht meer begrip en waardering krijgen voor het werk van lokale politici en beleidsambtenaren.

### **4. Wanneer? In welke beleidsfasen geeft u participatie een plaats?**

a. Agendavorming. Alertheid van ambtenaren en raadsleden is de belangrijkste bron voor agendavorming. Zij moeten signalen oppikken uit gemeentelijke website, ingezonden brieven en rapportages in lokale pers, (pogingen tot) burgerinitiatieven en acties. Continue-onderzoek (leefbaarheidsbarometer) en gerichte enquêtes kunnen hierop aanvullen.

Beleidsvorming. Vooral bij beleidsonderwerpen waar ervaringsdeskundigheid en het beoordelen van kwaliteit van de directe woonomgeving een belangrijke rol spelen, ligt deelname aan beleidsvorming door inwoners voor de hand. Die participatie vereist wel dat burgers nogal wat tijd willen investeren. Zij moeten, meestal over een periode van enkele maanden, een aantal dagdelen (vaak avonden) vrij willen maken. Daarnaast stelt deelname in deze fase eisen aan het vermogen om informatie te verwerken en in groepen te kunnen werken. Methoden zijn hier bijvoorbeeld: een afwisseling van enkele gezamenlijke bijeenkomsten met werken in kleinere groepen (werkgroepen of -ateliers), consensusconferentie of burgerforum.

b. Besluitvorming. In uitzonderlijke gevallen beslissen burgers zelf binnen door de raad vastgestelde beleidskaders. Zie de toelichting bij 5d.

c. Uitvoering. Bij de uitvoering van beleid worden vaak nog allerlei schijnbaar kleine, maar voor betrokken inwoners belangrijke beslissingen genomen. Details in de uitvoering van herinrichting en onderhoud van openbare ruimte, in de uitvoering van sociaal, sectoraal of

categoraal beleid maken voor burgers het verschil tussen acceptabel of zelfs goed beleid en

gemeentelijk prutswerk. Vooral aan het tijdig uitvoeren van plannen en het handhaven van regels ontbreekt het vaak. Juist in de uitvoering en de evaluatie van beleid zouden inwoners vaker moeten worden betrokken. Klankbordgroepen, semipermanente burgerpanels, schouw en buurtgesprekken, zijn hier voorbeelden van geëigende instrumenten.

e. Evaluatie. Daarvoor geldt hetzelfde als hierboven. Niemand beter dan inwoners kan beoordelen of beleid dat voor hen werd gemaakt, ook werkt zoals bedoeld. Evaluatie is sowieso een ondergeschoven kind in beleidsprocessen, maar als in één fase burgerparticipatie op haar plaats is dan in deze. Naast bovengenoemde instrumenten kunnen ook enquêtes gebruikt worden om te weten hoe beleid voor burgers uitpakt.

### **5. Welke rol en verantwoordelijkheid krijgen de deelnemers?**

De mate van invloed die deelnemers aan burgerparticipatie in een beleidsproces krijgen wordt wel voorgesteld als een participatieladder. Het gaat dan ook om de verantwoordelijkheid die burgers krijgen, of anders gezegd om de rol die ze spelen.

Een besluit hierover is van belang 1) omdat het bepaalt in hoeverre raad of college gehouden zijn de uitkomst te volgen en 2) omdat het de methode van participatie (mede) bepaalt. Hier beperken we ons tot vier min of meer duidelijk te onderscheiden verantwoordelijkheden oftewel rollen van de deelnemers.

a. Raadplegen. De gemeente vraagt inwoners om hun mening, hun opvattingen of visie op bepaalde beleidsonderwerpen. De burgerrol is dus die van informant. Die wordt vervuld bijvoorbeeld door deelname aan enquêtes, invullen van opiniewijzers of geven van reacties via internet. De deelname is relatief kort en weinig inspannend, de verantwoordelijkheid is licht. De vrijheid van 'de politiek' om de resultaten te gebruiken is relatief groot.

b. Adviseren. Inwoners krijgen informatie over een beleidsonderwerp, overleggen daarover en komen tot een advies aan raad of gemeentebestuur over dat onderwerp. De rol van de burgers is dus die van adviseur. Instrumenten hiervoor zijn bijvoorbeeld adviesraden, burgerconferenties, consensusconferenties, burgerpanels, burgerfora, burgerjury's. Deelname vergt een redelijke tijdsinvestering van burgers; bij adviesraden zelfs een erg substantiële. Deelnemers nemen een duidelijke verantwoordelijkheid: ze zijn aanspreekbaar op hun advies. Raad of college kunnen weliswaar (een deel van) het advies naast zich neerleggen, maar ze zijn wel gehouden uitvoerig te beargumenteren ten opzichte van de deelnemers waarom ze dat doen.

c. Coproductie. Inwoners nemen deel aan de beleidsvorming. Samen met beleidsambtenaren en eventueel externe deskundigen werken ze beleidsvoorstellen uit. De rol van de deelnemende burgers lijkt op die van beleidsambtenaar. Deelnemers investeren relatief veel tijd en ze nemen ook hier een duidelijke verantwoordelijkheid: ze zijn (mede-) aanspreekbaar op de geleverde voorstellen/plannen. Een financiële vergoeding voor hun inspanningen is te overwegen. De methode bestaat meestal uit een reeks bijeenkomsten, afwisselend met alle deelnemers en in kleinere werkgroepen of werkateliers. Excursies, presentaties geven, actief informatie vergaren, maken vaak deel uit van de werkwijze. 'De politiek' moet het resultaat zwaar mee laten wegen in besluitvorming en veel aandacht geven aan terugkoppeling naar de deelnemers van het effect van hun inbreng.

d. Burgers beslissen. Inwoners nemen zelf beslissingen binnen het kader dat de raad geeft. Dat is het geval bij referenda en bij territoriale delegatie van raadsbevoegdheden aan deelraden, wijk- of dorpsraden of functionele delegatie aan sector of categorale raden. Soms spreekt men ook wel van beslissingen van burgers als buurt-, dorps- of wijkbewoners zelf bestemmingen mogen geven aan een buurt-, dorps- of wijkbudget. De raad geeft dan gecontroleerd en onder strikte voorwaarden bevoegdheden aan een groep burgers. Vanzelfsprekend moet dan representativiteit (in de zin van gelegitimeerde vertegenwoordiging), verantwoording en controle, goed zijn geregeld.

### **6. Wie? Stel vast welke burgers erbij betrokken moeten worden**

Zijn er randvoorwaarden voor de groeps grootte? Dit hangt samen met het doel van participatie (open of gesloten werkvorm) maar uiteraard ook met kosten en tijd. De grootte

van de groep is als criterium vooraf minder belangrijk dan de overige criteria. De groeps grootte volgt ook uit de ander criteria.

Zeer belangrijk is de vaststelling uit welke populatie de deelnemers in de eerste plaats komen. Afhankelijk van het beleidsonderwerp moet worden besloten welke inwoners worden uitgenodigd hierover mee te praten. Dat lijkt eenvoudiger dan het is. Als het onderwerp de herinrichting van een plein is met woningen, winkels en kantoren en de raad heeft besloten burgers 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 is te overwegen om verschillende participatievormen te gebruiken voor verschillende categorieën burgers: hoe kleiner het directe belang hoe minder invloedrijk de participatievorm. (Zie ook bij punt 5.)

Bij categoriaal en sectoraal beleid moet worden vastgesteld op welke manier welke specifieke categorieën burgers worden gemobiliseerd en wat de rol is van verenigingen en organisaties die actief zijn op het betreffende gebied.

Bij de meeste vormen van burgerparticipatie is het erg nuttig om voor participatiebijeenkomsten bepaalde inwoners actief te benaderen. Sleutelfiguren in een buurt of wijk, deskundige burgers, vertegenwoordigers van relevante belangenorganisaties, moeten zoveel mogelijk persoonlijk worden uitgenodigd om op bijeenkomsten een inbreng te leveren.

#### **7. Wat is de duur van het traject**

Er zijn onderwerpen waarover de gemeente regelmatig advies wil van haar inwoners. Vaak wordt deze rol vervuld door raden voor specifieke onderwerpen als sport en ouderenbeleid. De samenstelling van deze raden is meestal geen afspiegeling van de bevolking maar dat is dan niet erg. Ook voor meer algemene onderwerpen kunnen bestuur of ambtenaren te rade gaan bij de inwoners. Burgerfora of digipanelen zijn dan goede voorbeelden.

Bij specifieke participatietrajecten moet van te voren worden vastgesteld wat de gewenste of maximale duur van een traject is. Dit hangt af van het onderwerp maar zeker ook van de beschikbare tijd.

#### **8. Hoe? Keuze van methoden en instrumenten**

We hebben in verschillende verbanden al een aantal instrumenten of methoden genoemd. Met name het onderscheid tussen instrumenten voor 'open' en 'gesloten' participatie 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 burgers mee te laten denken over beleidsalternatieven, als middel om burgers beleidsuitvoering te laten monitoren en evalueren.

Op deze site kunt u methoden/instrumenten vinden gerangschikt naar:

- Doel. Gaat het vooral om draagvlak vergroten? Primair om kwaliteit van beleid te verhogen? Of is het doel niet zozeer deelname aan beleid, maar het activeren van inwoners of het versterken van sociale cohesie? Of bent u eigenlijk alleen op zoek naar instrumenten om opvattingen/ideeën van burgers op te sporen?

- Beleidsfase. Sommige methoden/instrumenten lenen zich bij uitstek voor participatie bij agendavorming, andere voor vooral voor beleidsvorming, voor deelname aan de uitvoering of de evaluatie van beleid;

- Mate van invloed. Hier gaat het om de verantwoordelijkheid oftewel de rol van de deelnemers: geven ze alleen hun mening? Geven ze een beredeneerd advies? Werken ze mee aan planvorming of nemen ze tot op zekere hoogte zelf beslissingen?

- Groeps grootte: voor welke omvang van groepen deelnemers zijn bepaalde methoden/instrumenten geschikt?

- Duur van werkvormen. Sommige methoden/instrumenten zijn min of meer structureel, andere zijn incidenteel en kunnen dan langer dan wel kort duren.



Of de gemeente bij het gebruik van bepaalde methoden en instrumenten externe deskundigheid nodig heeft, hangt af van 1) de deskundigheid die in het gemeentelijk apparaat voorhanden is om zelf burgerparticipatieprocessen te ontwerpen, te organiseren en te begeleiden, 2) de tijd die ambtenaren daarvoor vrij kunnen maken en 3) de behoefte aan de autoriteit of de onpartijdigheid van een externe partij bij dit specifieke beleidsproces. ('De witte jas' kan belangrijk zijn.)

### **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. N.B. Het gaat dan om representativiteit als 'afspiegeling' van de bevolking, niet als 'vertegenwoordiging'. (Bij de afspiegeling van de raad worden meestal minder vragen gesteld.)

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 e.d.);
- zijn alle betrokken belangen bij dit onderwerp vertegenwoordigd?

hebben deelnemers ervaring met, deskundigheid over of minstens betrokkenheid met het