

Nr. e180007546  
Casenr. 18e0001643

## Ontwikkelagenda netwerkgemeente

Als raad, college en ambtelijke organisatie samen op weg



Naam : mevrouw T.M. Aalbers-Looijenga  
Afdeling : stafeenheid strategie en control  
Datum : 5 april 2018

## **Inhoudsopgave**

1. Inleiding en leeswijzer
  2. Onderzoek: de gemeente Ermelo als netwerkgemeente
  3. De ontwikkelagenda netwerkgemeente
  4. Gemeenteraad
  5. College van burgemeester en wethouders
  6. Ambtelijke organisatie
  7. Evaluatie
- Bijlagen

## 1. Inleiding en leeswijzer

De participatiesamenleving, de doe-samenleving, overheidsparticipatie, mondige burgers, toenemende digitalisering en de opkomst van social media: allerlei ontwikkelingen die ons als gemeente Ermelo dwingen na te denken over onze veranderende rol in de samenleving. Want wat is onze veranderende taak als gemeente? Waar stopt onze taak en wat is de verantwoordelijkheid van inwoners en betrokkenen zelf: hoe ver kun je gaan in participatie en waarom is participatie belangrijk en hoe sturend moet of mag je daarin zijn als overheid?

In 2016 zijn de gemeenteraad, het college en het managementteam gestart met een gezamenlijk traject om nader stil te staan bij de ontwikkelingen in de samenleving, bij het denken over publieke organisaties en bij de gevolgen daarvan voor de onderscheiden rollen van raad, college en ambtelijke organisatie. In 2017 heeft Vinitha Siebers (promovenda VU Amsterdam/ Het Zijlstra Center for Public Control, Governance & Leadership) een case-study uitgevoerd bij de gemeente Ermelo. Onderdeel van dit onderzoek waren diverse gezamenlijke sessies tussen de raad, het college en de ambtelijke organisatie. Tijdens de raadsvergadering op 9 november 2017 is de definitieve visie voor de gemeente Ermelo als netwerkgemeente vastgesteld en is daarnaast de voorlopige ontwikkelagenda door de raad vastgesteld om een beweging op gang te brengen richting een gezamenlijke manier van denken, spreken en doen (de cultuur) van de bestuurlijke en ambtelijke netwerkorganisatie. Op 6 februari jl. hebben we ons weer met de zogenaamde begeleidingsgroep netwerkgemeente (bestaande uit raadsleden, collegeleden en ambtenaren) gebogen over de concept ontwikkelagenda.

In deze notitie willen we u meenemen in een ontwikkelagenda voor de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie. Op basis van de input die we hebben verkregen vanuit het onderzoek, de bijeenkomsten met de begeleidingsgroep, de commissievergaderingen en de raadsvergaderingen waarover over dit thema gesproken is en verwante ontwikkelingen bij de raad, het college en/ of de ambtelijke organisatie bieden we u hierbij een ontwikkelagenda aan. Doel hierbij is om concreet stappen te zetten met elkaar en in gezamenlijkheid een beweging te maken in dezelfde richting en zo te sturen op de gemeente Ermelo als netwerkgemeente. Het begint met bewustwording. Met name de bewustwording dat we het sámen moeten doen als raad, college en ambtelijke organisatie.



*Figuur uit het onderzoek van Vinitha Siebers bij de gemeente Ermelo (2017) Verbinding met de samenleving in stappen*

Dat geeft bovenstaande figuur uit het onderzoek van Vinitha Siebers duidelijk weer: voordat de raad, het college en de organisatie samen de stap naar de samenleving kunnen maken is het essentieel dat de deze drie gremia als geheel nog meer richting geven aan het ontwikkelen van gezamenlijke taal (gemeenschappelijke werkwijze, begrippenkader en visie) in het spreken over het begrip netwerkgemeente. De verbinding kan hierdoor meer versterkt worden zodat daarna de volgende stap kan worden gelegd: de verbinding met de samenleving. Volgens eerder onderzoek bevestigt deze uitkomst en laat dit het belang van de wisselwerking tussen raad, college en ambtelijke organisatie in het implementeren van burgerparticipatie en daarmee ook mogelijk de netwerkgemeente zien (Siebers, 2017). Hierbij is de dialoog onderling van niet te onderschatten belang. We komen er in deze notitie op terug hoe we dit verder willen vormgeven.

In deze notitie wordt in hoofdstuk 2 het traject tot nu toe besproken en wordt de aanleiding tot deze ontwikkelagenda verder uitgediept. In hoofdstuk 3 richten we ons daadwerkelijk op de ontwikkelagenda. Vervolgens wordt in respectievelijk hoofdstukken 4, 5 en 6 komen de specifieke onderwerpen voor de raad, het college en de ambtelijke organisatie aan bod. Hoofdstuk 7 uiteindelijk gaat over de evaluatie van de ontwikkelagenda.

Dhr. Baars, burgemeester

Mevr. Van Meerveld, griffier

Dhr. Weststrate, algemeen  
directeur/ gemeentesecretaris

## 2. Onderzoek: de gemeente Ermelo als netwerkgemeente

### Het onderzoek

Zoals in de inleiding genoemd zijn de gemeenteraad, het college en het managementteam in 2016 gestart met een gezamenlijk traject rondom de gemeente Ermelo als netwerkgemeente. Op 10 november 2016 werd de voorlopige visie op netwerkgemeente door de raad vastgesteld, omdat er voor werd gekozen eerst het onderzoek van Vinitha Siebers af te wachten. Dit onderzoek focust op de vraag hoe de gemeente Ermelo betekenis geeft aan haar ambitie om zich te ontwikkelen tot een eigentijdse netwerkgemeente. Het betreft een op maat toegesneden onderzoek, waarbij de onderzoekers al ervaring hebben opgedaan in de gemeenten Zeist en IJsselstein. De hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt: Hoe geeft de gemeente Ermelo invulling aan het begrip netwerkgemeente? Deze onderzoeksvraag is afgeleid uit drie deelvragen:

1. Wat zijn de ontwikkelingen binnen de samenleving? (Waarom: doel en aanleiding).
2. Welke ontwikkelingen zijn er zichtbaar binnen en tussen raad, college van B&W en ambtelijke organisatie? (Hoe en wat)
3. Wat is de verbinding tussen de ontwikkelingen in de samenleving en de ontwikkelingen binnen en tussen raad, college B&W en ambtelijke organisatie (Hoe, wat en wie)?

Op basis van het bestuderen van schriftelijk materiaal en het voeren van interviews onder raadsleden, collegeleden, ambtenaren en burgers werd er een gemeente breed inzicht verkregen. Met als resultaat een schriftelijke rapportage voor de gemeente Ermelo waarmee de definitieve visie en de daarbij behorende ontwikkelagenda voor raad, college en ambtelijke organisatie kon worden opgesteld. De schriftelijke rapportage is op 28 september gepresenteerd aan in de commissie Bestuur en Middelen. De rapportage is toegevoegd aan deze notitie.

### Vastgestelde visie op netwerkgemeente

Op 9 november 2017 heeft de gemeenteraad de definitieve visie op netwerkgemeente Ermelo vastgesteld:

- Wij doen ons werk in het midden van de samenleving, voor en mét de Ermelose samenleving;
- wij zijn ons bewust van de veranderende rol van de gemeentelijke overheid als gevolg van de veranderingen in onze samenleving;
- wij willen een partnerschap met onze inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen;
- wij creëren ruimte voor meer eigen initiatief en verantwoordelijkheid;
- we willen met een frisse blik naar de dingen kijken: oplossingsgericht en innovatief.
- voorafgaand aan initiatieven wordt afgewogen of dit samen met onze inwoners, ondernemers en maatschappelijke partners kan worden ontwikkeld (en zijn hierbij steeds helder over rollen, verwachtingen en verantwoordelijkheden van alle partijen);
- wij zijn daarbij voorwaardenscheppend, faciliterend en stimulerend richting initiatiefnemers;
- wij ontwikkelen als raad, college en ambtelijke organisatie het vermogen om onze invloed en verantwoordelijkheid welbewust te doseren en bepalen afhankelijk van de opgaven waarvoor wij ons geplaatst zien welke rol en verantwoordelijkheid we willen nemen en stemmen onze werkwijze daarop af;
- wij doen ons werk ook steeds vaker met andere gemeenten en organisaties en zoeken hierbij de best passende manier, soms via duurzame samenwerkingsverbanden, soms via flexibele netwerkverbanden.

### **De drie paradigma's**

Van belang om te benoemen zijn de verschillende paradigma's waarbinnen de overheid nu functioneert en balanceert en die we als raad, college en ambtelijke organisatie – ieder vanuit de eigen rol en verantwoordelijkheid - hebben leren kennen:

- traditioneel publiek management;
- new public management;
- public value management.

De gemeente balanceert tussen deze drie zienswijzen: in verschillende situaties is een andere zienswijze dominant en het beste in te zetten. Het traditioneel publiek management legt de focus op homogene producttaken: bureaucratisch en hiërarchisch. De burger speelt een passieve rol in overheidsland, alleen in wettelijk geregelde inspraakprocedures. Bij het new public management speelt marktwerking een grote rol: beoordeling geschiedt op basis van input en output: 'wat levert het op?'. Hierbij wordt de burger meer betrokken door middel van interactieve beleidsvorming. Ten slotte spreken we van het derde paradigma: het public value management. Dit richt zich op publieke waarden en proces taken. Het richt zich op zogenaamde 'wicked problems'. Van toepassing op complexe, dynamische en politieke situaties. Netwerken en partnerships spelen een prominente rol. Hier wordt voor het eerst de beweging vanuit de samenleving naar de burger gemaakt: eigen initiatief en verantwoordelijkheid staat centraal. De lokale overheid heeft geen monopolie meer op de uitvoering van taken en het leveren van diensten.

### **Conclusies onderzoek**

Concluderend kunnen we stellen dat in de gemeente Ermelo het besef is ontstaan dat we ons als gemeente anders moeten opstellen ten opzichte van de samenleving. Een gezamenlijk beeld over de omgang met de huidige ontwikkelingen ontbreekt. Raadsleden, collegeleden en ambtenaren zijn nog zoekende over het invullen van hun rol. Er is behoefte aan richting ten aanzien van de vormgeving van burgerparticipatie. Het definiëren van burgerparticipatie, concretiseren van de rollen en bepalen welke onderwerpen zich lenen voor burgerparticipatie zijn activiteiten die hierbij behulpzaam kunnen zijn. Het concreet beleggen van de regie van dit traject is belangrijk: dit is inmiddels conform deze aanbeveling belegd bij de burgemeester, griffier en gemeentesecretaris. Om de netwerkgemeente en burgerparticipatie verder vorm te geven is het voor de gemeente belangrijk het gesprek te blijven voeren over activiteiten die bijdragen aan het burgerparticipatieproces (bijvoorbeeld gesprekken tussen raad, college en ambtenaren, evaluaties of toepassen van nieuwe participatiemethoden. Dit heeft geresulteerd in voorliggende notitie met de ontwikkelagenda netwerkgemeente.

### 3. De ontwikkelagenda netwerkgemeente

Deze ontwikkelagenda geeft ons inzicht waarvoor we als raad, college en organisatie aan de lat staan en wat we willen bereiken met onze gezamenlijke inspanningen. We willen komen tot een gedragen en levend document waarvan iedereen zich eigenaar voelt, een agenda die richting geeft aan onze ambitie om samen met onze inwoners, organisaties en bedrijven een netwerkgemeente na te streven.

Als gemeente inzetten op netwerkgemeente zijn en daarmee op burgerparticipatie kan op verschillende manieren worden vormgegeven, en op verschillende participatieniveaus. Bij de keuze van een participatievorm is het belangrijk om inwoners, organisaties en bedrijven serieus te nemen. Verwachtingsmanagement is hierbij van belang: verwachtingen mogen niet te hoog of te laag liggen bij verschillende partijen. Duidelijk zijn als gemeente door aan het begin van een proces heldere afspraken te maken over wat we wel en niet gaan doen, over het niveau van participatie, is van wezenlijk belang. Mogelijkheden van participatie en grenzen aan participatie moeten duidelijk gegeven worden.

We richten ons hier op participatie waarbij het initiatief vanuit de gemeente komt. Het initiatief kan ook vanuit de samenleving komen: dan noemen we dit geen burgerparticipatie maar overheidsparticipatie. Dit werkt in principe hetzelfde, maar het belang om mee te doen als gemeente en het project niet over te nemen is nog groter.

Niet elk participatieniveau en/of -middel is geschikt voor elk onderwerp: het is niet wenselijk om elk onderwerp aan te vliegen op dezelfde manier. Onderwerpen waarbij participatie geschikt is zullen altijd gaan over zaken waaraan de samenleving veel waarde hecht en die niet zijn 'dichtgetimmerd' door wet- en regelgeving. Het participatieschema (bijlage 1) laat zien welke gradaties van participatie er zijn, welke rol inwoners daarin hebben en welke instrumenten daarbij zouden kunnen passen. De Participatieladder van Partners en Pröpper (bijlage 2) laat zien welke bestuursstijl het beste past bij participatie in verschillende gradaties van participanteninvloed. Het succes van participatie staat of valt met communicatie. Daarom hebben we ook de participatietrap met 4 gespreksdoelen van Communicatiebureau SIR opgenomen (bijlage 3).

Het is van groot belang dat het voor de samenleving duidelijk is met welk doel we als gemeente een gesprek met hen aangaan zodat zij hier op kunnen inspelen. Van belang is om de regel te volgen dat we niet eerder inbreng van onze samenleving vragen, dan dat we zeker weten dat we die inbreng kunnen en willen gebruiken.

ProDemos heeft het 'Afwegingskader burgerparticipatie bij beleid' opgesteld. *'Dit document is bedoeld voor beleidsambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers die zich bezighouden met burgerparticipatie bij de vorming en/of de uitvoering van beleid.'* (ProDemos) Dit afwegingskader is als bijlage toegevoegd aan deze notitie en helpt om af te wegen in welke situatie welke keuzes wat betreft burgerparticipatie logisch zijn. Voorgesteld wordt om dit als hulpdocument te gaan gebruiken binnen de gemeente Ermelo, net als bijlage 2: de participatieladder en bestuursstijl van Partners en Pröpper (2009). Beide documenten helpen om met raad, college en ambtelijke organisatie het gesprek aan te gaan en elkaar te vinden. De derde bijlage die is toegevoegd, de gesprekstrap, helpt op een praktische manier onze manier van communiceren scherp te stellen. Er zijn verschillende gespreksdoelen, en door deze goed in te zetten kunnen onderlinge verwachtingen duidelijker gemaakt worden. Het gesprek staat centraal in het vinden van elkaar als raad, college, ambtelijke organisatie én de samenleving. Het belang van de dialoog kunnen we ons niet voldoende realiseren.

Met deze drie bijlagen als basisprincipe van participatie kunnen we bewuster omgaan met het zijn van een netwerkgemeente en het zoeken van de verbinding onderling. In de volgende hoofdstukken gaan we inzoomen op de specifieke onderwerpen voor de raad, het college en de ambtelijke organisatie. De formele rollen en verantwoordelijkheden veranderen niet, maar door met elkaar te zoeken naar nieuwe mogelijkheden van verbinding met elkaar én met de samenleving kunnen we verder komen.

In de begroting 2018-2021 is zowel in 2018 als 2019 €100.000,- euro vrijgegeven t.b.v. de bestuurlijke ontwikkeling netwerkgemeente (budgetnummer 66405.4380). Dit geld is dus beschikbaar voor de uitvoering van de ontwikkelagenda netwerkgemeente.

#### 4. Gemeenteraad

Op basis van het traject netwerkgemeente tot nu toe zijn er vanuit de raad twee ontwikkelingen en onderwerpen te noemen die in de ontwikkelagenda ondergebracht kunnen worden.

*1. De strategische raadsagenda gebruiken om 'paradigma 3' pilotprojecten te definiëren en te evalueren*

De gemeenteraad is voornemens een strategische raadsagenda op te zetten. Een raadsagenda is een lange termijn agenda vastgesteld door de raad waarin de raad politieke thema's, prioriteiten en speerpunten voor de komende jaren vastlegt. De agenda bevat beleidsonderwerpen waar de raad prioriteit aan wil geven. Het is als het ware een stip op de horizon die men steeds in het achterhoofd houdt bij alle keuzes die gemaakt moeten worden op de kortere termijn. De op te zetten strategische raadsagenda zou gebruikt kunnen worden om een aantal zogenaamde 'paradigma 3' projecten aan te wijzen: projecten die geschikt zijn om burgerparticipatie op een 'paradigma 3', of volgens public value management aan te vliegen. Door aan het college de opdracht te geven om een aantal pilotprojecten op die manier in te vullen kunnen we als geheel van raad, college en ambtelijke organisatie oefenen in deze nieuwe manier van werken. Van belang is een doorlopend gesprek en een evaluatie, waarbij leerpunten worden meegenomen voor een volgende keer. Op dit moment is de raad al actief met kaderstellen en het zijn van een netwerkgemeente bezig, bijvoorbeeld bij de huidige aanpak van het project 'Wonen met Zorg'. Van belang is ook om de resultaten uit deze pilot al mee te nemen. Daar zijn we immers allang begonnen met op een andere manier samen met de samenleving te optrekken.

*2. De raadscommissieopzet en de wijze van het behandelen van onderwerpen door de raad*

Het is veelvuldig genoemd door verschillende raadsleden tijdens het traject netwerkgemeente: laten we eens op een andere manier kijken naar onze commissieopzet en de manier waarop we bijvoorbeeld tijdens commissies onderwerpen behandelen. Zouden we af en toe een setting kunnen zoeken waarin we met elkaar depolitiseren en inhoudelijk met bijvoorbeeld ambtenaren of inwoners in gesprek gaan? Dit is een raadsonderwerp: de raad gaat hierover. Het onderwerp is dan ook opgenomen in de ontwikkelagenda voor de raad. Het is dan ook aan de raad de handschoen op te pakken en te kijken wat voor keuzes zij hier wel en niet in wil maken.

*3. Een klankbordgroep in het leven roepen om het gesprek met elkaar aan te blijven gaan*

Op dit moment bestaat er een begeleidingsgroep die vanaf het begin van het traject netwerkgemeente betrokken is geweest en op verschillende momenten is samengekomen. Voorstel is om deze begeleidingsgroep te ontwikkelen richting een klankbordgroep. De klankbordgroep bestaande uit raadsleden, collegeleden en ambtenaren zal ieder half jaar bij elkaar komen om de voortgang van ontwikkelagenda in de gaten te houden en eventueel nieuwe zaken toe te voegen, het is immers een dynamische agenda. Daarnaast zullen zij monitoren of de driehoek (burgemeester, griffier en gemeentesecretaris) hun trekkersrol aangaande netwerkgemeente nog goed invullen. Dit sluit goed aan bij de uitkomsten van het onderzoek van Vinitha Siebers.



## 5. College van burgemeester en wethouders

Op basis van het traject netwerkgemeente is er tot nu toe één heel relevant onderwerp naar voren gekomen om als college mee aan de slag te gaan, dit onderwerp is opgedeeld in onderstaande punten.

### 1. *Besturen in een netwerkgemeente: het belang van de proces-rol*

Besturen in een netwerkgemeente is lastig. In een netwerk sturen is heel anders dan sturen in een overzichtelijke, eenduidige organisatie. Een college van burgemeester en wethouders wordt anno nu uitgedaagd: een goed bestuur is in een netwerkorganisatie misschien nog veel belangrijker. Er moet blijvend gestuurd worden op het algemeen belang maar het college zal ook meer moeten loslaten wat inhoud betreft. De gedachte hierachter is: de gemeente moet niet zelf kiezen hoe het moet, maar dit overlaten aan inwoners, organisaties, bedrijven en andere betrokkenen. Dit overlaten betekent ruimte geven: dus besturen in een procesrol, en minder in de inhoudelijke rol: die gaat meer en meer richting de samenleving.

### 2. *Aanpassen van de formats*

Om te leren sturen in deze procesrol zou het college zichzelf moeten stimuleren hierover na te denken bij elk onderwerp. Om dit te bewerkstelligen adviseren we de vraag bij de ambtelijke organisatie neer te leggen om het format van het collegevoorstel te (laten) herzien. Het format zou kunnen worden uitgebreid met een kopje als burgerparticipatie of netwerkgemeente. Door dit in het format aan te passen wordt het college elke keer weer uitgedaagd om na te denken over hun veranderende rol. De opdracht kan ook worden uitgebreid naar het format voor het raadsvoorstel.

## 6. Ambtelijke organisatie

Op basis van het traject netwerkgemeente tot nu toe zijn er voor de ambtelijke organisatie diverse ontwikkelingen en onderwerpen te noemen die in de ontwikkelagenda ondergebracht kunnen worden.

### *1. Organisatieontwikkeling richting een netwerkorganisatie*

Sinds 2014 ontwikkelt de gemeente Ermelo zich al richting een flexibele en efficiënte netwerkorganisatie. Tijdens dit meerjarige ontwikkelingsproces is de visie op de gemeentelijke netwerkorganisatie uit 2014 (de houtskoolschets netwerkorganisatie) in 2017 opnieuw gespiegeld aan de actuele ontwikkelingen in de samenleving, aan de stand van zaken m.b.t. samenwerkingsverbanden in de directe (regionale) omgeving en aan de stand van zaken m.b.t. de eigen ambtelijke organisatieontwikkeling en ontwikkelingen die de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders de komende jaren tegemoet gaan (visie op netwerkgemeente Ermelo). De uit de visie op netwerkgemeente voortvloeiende visie op de (ambtelijke) netwerkorganisatie is daarop in de tweede helft van 2017 voor de komende jaren geactualiseerd. De ambtelijke organisatie van de gemeente Ermelo ontwikkelt zich de komende tijd verder van een gestructureerde lijnorganisatie met 4 afdelingen, met daarbinnen meerdere teams en management- en coördinatiestructuren, naar een volledig flexibel en tijdelijk georganiseerde netwerkorganisatie waarin volledig rondom (bestuurlijke- en maatschappelijke) opgaven georganiseerd wordt. Concreet betekent dit dat in 2018 afscheid genomen wordt van de resterende afdelings- en teamstructuren en dat de rollen van het management en van de teamcoördinatoren vervallen. Het netwerk kent dan nog 2 grootheden; er is werk en er zijn mensen. Waar de ontwikkelingen sinds 2014 te vergelijken zijn met een ontwikkelreis langs het bekende, neemt het ontwikkelproces nu meer de vorm aan van een ontwikkelexpeditie op zoek naar nieuwe begaanbare routes richting een meer wendbare en adaptieve netwerkorganisatie. Het wordt vanaf nu een proces van verkennen, ervaren, daarvan leren en aanpassen. Sinds september 2017 zijn er in groepen eerste verkennende expedities vertrokken om te ontdekken hoe wij kunnen gaan werken en organiseren. Afsproken is dat de eerste etappe voor iedereen eindigt in hetzelfde basiskamp. Van daaruit vertrekken wij rond 1 mei 2018 gezamenlijk met het nieuwe college van burgemeester en wethouders voor de tweede etappe van de ontwikkelexpeditie. In het basiskamp moet duidelijk zijn hoe wij in de basis met elkaar gaan werken en organiseren.

### *2. Opleidingen en het faciliteren van leren*

De ambtelijke organisatie heeft lang gewerkt op een manier waarbij de muren van het gemeentehuis soms bepalend waren voor hoe we zaken aanpakten: in toenemende mate zien we hoe belangrijk het is om naar buiten te gaan, burgers te spreken en actief input van buiten mee naar binnen te nemen. Het op een andere manier gaan werken is lastig: dat doe je niet zomaar van de een op de andere dag. Competenties die nodig zijn om in een netwerkorganisatie te werken als ambtenaar moeten ontwikkeld worden. In februari organiseerde de afdeling communicatie een 'Inspiratietraining Participatie en Communicatie' waarin onder andere werd nagedacht over de vraag 'Hoe bereik ik (nieuw) publiek bij Participatie?'. Hierbij kregen we van de organisatie die deze training gaf een zogenaamde participatietoolbox. Met zulke trainingen en dergelijke tools wordt de ambtelijke organisatie uitgedaagd om te groeien en daadwerkelijk anders te gaan werken. Dit is een onderwerp wat actief opgepakt moet worden in de organisatie. Communicatie speelt in dit alles een cruciale rol.

## 7. Evaluatie

Het is van belang dat er aan het zijn en het worden van een netwerkgemeente constant aandacht wordt geschonken. Het zijn van een netwerkgemeente betekent vertrouwde zaken loslaten en nadenken over het anders invullen van de vertrouwde rol als raad, college en ambtelijke organisatie. Het besef dat we anders moeten en willen gaan werken om samen met anderen beter, slimmer en sneller maatschappelijke doelen te bereiken is heel belangrijk.

De ontwikkelagenda is praktisch ingestoken: op die manier kunnen we stappen maken en al doende leren wat het is. Van belang is om dit traject scherp te houden door steeds te evalueren. Dit willen we doen door het in het leven roepen van een klankbordgroep. Als afvaardiging van de raad, het college en de ambtelijke organisatie is de klankbordgroep verantwoordelijk voor controle van de voortgang van het traject netwerkgemeente door dit traject te monitoren, te evalueren en feedback te geven. De burgemeester, griffier en de gemeentesecretaris zijn verantwoordelijk voor de voortgang. De raad, het college en de ambtelijke organisatie zijn verantwoordelijk voor de daadwerkelijke inhoudelijke voortgang.

# Afwegingskader burgerparticipatie bij beleid

## Zou u dat wel doen, burgerparticipatie?

### 1. Leent het beleidsvraagstuk zich voor burgerparticipatie?

- Is er voldoende beleidsruimte? Is er voldoende juridische ruimte: is bestaande wet- en regelgeving geen belemmering? Valt er iets te kiezen?
- Is het beleidsonderwerp geschikt? Hebben inwoners kennis en/of ervaringen op dit beleidsonderwerp?

**JA**

**NEE**

Burgerparticipatie  
afraden

### 2. Zijn noodzakelijke randvoorwaarden vervuld?

- Is er voldoende tijd voor burgerparticipatie in dit beleidsproject?
- Is het college en/of de raad bereid om een actieve bijdrage te leveren?
- Is er voldoende geld en ambtelijke tijd beschikbaar?

**JA**

**NEE**

Burgerparticipatie  
afraden

## Waarom, wanneer, wie met welke rol en hoe lang?

### 3. Waarom? Benoem doel van burgerparticipatie in dit beleidsproject

- Vergroten van draagvlak voor dit beleid.** Methode kiezen waardoor zoveel mogelijk inwoners mee kunnen doen.
- Verhogen kwaliteit van beleid.** Methode kiezen waarin een zorgvuldig geselecteerd gezelschap, goed geïnformeerd over het beleidsonderwerp, adviezen formuleert.
- Combinatie van draagvlak vergroten en kwaliteit verhogen.** Kies een combinatie van instrumenten.

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

- Agendavorming.** Inwoners dragen onderwerpen aan voor beleid.
- Beleidsvorming.** Deelnemers geven advies of denken mee over beleidsalternatieven.
- Besluitvorming.** Gemeentebestuur/ -raad neemt zelf besluit of geeft kader aan waarbinnen beslissingsbevoegdheid wordt gedelegeerd aan bepaalde groep inwoners.
- Uitvoering.** Inwoners denken/doen mee in beleidsuitvoering.
- 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.*

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

- Ze worden geraadpleegd.** Inwoners geven desgevraagd hun mening.
- Ze adviseren over beleid.** Deelnemers geven beredeneerd advies aan de gemeente.
- Ze coproduceren.** Deelnemers werken mee aan beleidsalternatieven.
- Ze beslissen.** Een groep burgers, zoals een wijkraad, neemt besluiten binnen door de gemeenteraad aangegeven kaders. De verantwoordelijkheid van inwoners en hun invloed op het beleidsproces neemt toe van a. naar d. Daarmee neemt ook de verplichting toe van raad en college om de resultaten mee te wegen in de besluitvorming.

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

Zijn er randvoorwaarden voor de groepsgrootte?

- Tot 15 deelnemers
- Tot 50 deelnemers
- Onbeperkt aantal deelnemers

*Naast het bepalen van de groepsgrootte is het belangrijk om de juiste groep samen te stellen. Belangrijke vragen hierbij zijn: Welke inwoners hebben directe belangen bij het onderwerp? Welke personen of groepen moeten in ieder geval actief worden uitgenodigd om mee te doen? Dit is van belang voor organisatie, werving en publiciteit. Minder direct voor het te kiezen instrument.*

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

- Structureel.**
- Incidenteel kortlopend.** Variërend van één avond tot ca. twee maanden.
- Incidenteel langer lopend.** Langer dan twee maanden, maar wel duidelijk begrensd in de tijd.

## Welk instrument?

### 8. Hoe?

Bepaal welke werkvorm of combinatie van verschillende instrumenten in uw geval het beste lijkt.

*Een groot aantal voorbeelden vindt u op de Participatiewijzer. Ga naar [www.participatiewijzer.nl](http://www.participatiewijzer.nl) en selecteer criteria voor instrumenten en werkvormen.*

### Toelichting

Het 'Afwegingskader burgerparticipatie bij beleid' is bedoeld voor beleidsambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers die zich bezighouden met burgerparticipatie bij de vorming en/of de uitvoering van beleid.

Door antwoord te geven op de vragen in het afwegingskader, kan worden beargumenteerd of burgerparticipatie bij een bepaald onderwerp een goed idee is of niet. 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. Zo niet, dan is het verstandig om in dat specifieke geval van burgerparticipatie af te zien. Zo ja, dan moet antwoord gegeven worden op de vervolgvragen: met welk doel, in welk stadium van het beleidsproces, kunnen welke inwoners met welke verantwoordelijkheid op welke manier meedoen?

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. Of en hoe burgerparticipatie een plaats moet krijgen in een beleidsproces is altijd een kwestie van afwegingen

## ProDemos Huis voor democratie en rechtsstaat

ProDemos – Huis voor democratie en rechtsstaat informeert burgers over de democratische rechtsstaat en stelt hen in staat om actief aan politieke besluitvorming deel te nemen.

Hofweg 1H  
2511 AA Den Haag  
070 757 02 24

[info@prodemos.nl](mailto:info@prodemos.nl)  
[www.ProDemos.nl](http://www.ProDemos.nl)

# Toelichting bij 'Afwegingskader burgerparticipatie bij beleid'

## Vooraf

Het 'Afwegingskader burgerparticipatie bij beleid' is bedoeld voor beleidsambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers die zich bezighouden met burgerparticipatie bij de vorming en/of de uitvoering van beleid. In dit afwegingskader beperken we ons tot het betrekken van burgers bij een beleidsproces. Dit is niet de enige manier waarop burgerparticipatie kan worden bevorderd. Een overheid kan bijvoorbeeld ook inwoners stimuleren zelf actief te zijn in het verbeteren van hun buurt of met ideeën te komen voor het verbeteren van de leefbaarheid van hun woonomgeving.

Door antwoord te geven op de vragen in het afwegingskader, kan worden beargumenteerd of burgerparticipatie bij een bepaald onderwerp een goed idee is of niet. 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. Zo niet, dan is het verstandig om in dat specifieke geval van burgerparticipatie af te zien. Zo ja, dan moet antwoord gegeven worden op de vervolgvragen: met welk doel, in welk stadium van het beleidsproces, kunnen welke inwoners met welke verantwoordelijkheid op welke manier meedoen?

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. Burgerparticipatie kan dan ook tot ongewenste effecten leiden: burgers kunnen gefrustreerd raken omdat ze te weinig resultaat zien van hun inbreng. Of ze worden participatiemoe 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, belangentegenstellingen kunnen worden aangescherpt. Selectiviteit en zorgvuldigheid bij het inzetten van burgerparticipatie bij beleid is dus geboden. Daarbij moet de argumentatie om inwoners wel of niet te betrekken goed in elkaar zitten.

De afgelopen vijftien jaar zijn er talrijke inleidingen, leidraden, gidsen en handleidingen verschenen over interactieve beleidsvorming en burgerparticipatie in beleidsprocessen. Maar weinige 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. Leent het beleidsvraagstuk 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 voor burgerparticipatie?

- a. Het beleid moet nog voldoende ruimte bieden voor uiteenlopende opties. Meedenkende burgers moeten substantiële keuzen kunnen maken. Als er geen mogelijkheden zijn voor verschillende reële beleidsalternatieven, is burgerparticipatie bij dit onderwerp onwenselijk. Beperkende factoren kunnen zijn: wet- en regelgeving van hogere overheden, eerder beleid of regelgeving van de eigen overheid of financiële beperkingen.
- b. Het beleidsonderwerp moet voor individuele inwoners - of ten minste voor een bepaalde categorie daaruit - direct van belang en ook begrijpelijk zijn of begrijpelijk gemaakt kunnen worden. In het algemeen niet geschikt zijn technisch bestuurlijke onderwerpen, zoals de relatie tussen

raad en college, intern organisatorische onderwerpen, zoals de structuur en werking van het ambtelijke apparaat, en juridische en/of financiële problemen.

Een beleidsonderwerp is meer geschikt naarmate individuele inwoners - of een bepaalde categorie daaruit - specifieke informatie en/of ervaringskennis erover hebben. Ruimtelijke thema's (ruimtelijke ordening, inrichting en beheer openbare ruimte, bouwen, verkeer, natuur en milieu) zijn het meest geschikt. Of thema's uit het sociaal beleid (zoals de Wmo, onderwerpen op het gebied van werk en bijstand, welzijnswerk) geschikt zijn, hangt sterk af van het specifieke onderwerp en van de categorie inwoners die gevraagd wordt mee te doen. Bij sectoraal (bijvoorbeeld kunst en cultuur, sport, recreatie) en categoriaal (emancipatie, ouderen, jongeren) beleid 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 ijkten. 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 'Primaar-niet-hier'-dossiers. De Engelse afkorting die hiervoor wordt gebruikt is NIMBY: Not in my back yard. 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 infrastructureel werk nodig is en waarom raad/staten en college juist deze locatie of dit 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 direct betrokken zijn bij het onderwerp, kunnen meedelen 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 het niet mogelijk is om burgerparticipatie in te zetten?
- b. Uitdrukkelijk moet vaststaan dat het betreffende bestuur en de volksvertegenwoordiging zich committeren, zowel aan het participatieproces zelf als aan de uitkomsten ervan. Dit betekent dat ze het noodzakelijke budget beschikbaar stellen, en waar nodig actief optreden tijdens het proces. Daarnaast moeten ze het voornemen uitspreken om de resultaten zwaar in de besluitvorming mee te wegen en om inwoners, deelnemers voorop, te informeren over de manier waarop dat is gebeurd.
- c. Het organiseren en begeleiden van burgerparticipatie is arbeidsintensief. Er moet dan ook voldoende ambtelijke capaciteit beschikbaar gesteld kunnen worden. Het gaat dan om capaciteit vanuit de betreffende beleidsafdeling(en), vanuit secretariaat en/of griffie, en vanuit de afdeling communicatie. Uiteraard moet daarnaast de begroting voor externe kosten gedekt zijn, eventueel ook voor het aantrekken van externe deskundigheid.

Goede informatie en publiciteit zijn essentieel bij burgerparticipatie. Er moet ambtelijke tijd en budget beschikbaar zijn om:

- het eigen bestuur en ambtelijke apparaat regelmatig te informeren.
- 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 het 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 niet in voldoende mate aan elk van deze randvoorwaarden is voldaan, verdient het aanbeveling om van burgerparticipatie af te zien.

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

Burgerparticipatie bij vorming en uitvoering van beleid kan twee doelen hebben. Ten eerste het vergroten van draagvlak (voor niet-populair beleid). Ten tweede het verhogen van de kwaliteit van beleid. Beide doelen sluiten elkaar natuurlijk niet uit en vaak worden beide doelen 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 het vergroten van draagvlak het hoofddoel is, ligt het voor de hand zoveel mogelijk inwoners te mobiliseren. 'Open' vormen van participatie zijn dan wenselijk: opiniewijzers, stads- of wijkdebatten, gebruik van sociale media en 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 het verhogen van de 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. Er kan dan bijvoorbeeld gebruik gemaakt worden van burgerpanels, burgerfora, burgerjury's. Die vormen maken het mogelijk om hoog gemotiveerde en naar diversiteit geselecteerde inwoners bij elkaar te brengen en hen 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. Wellicht zullen ze ook 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. Continuonderzoek (leefbaarheidsbarometer) en gerichte enquêtes kunnen hierop aanvullen.
- b. Beleidsvorming. Vooral bij beleidsonderwerpen waar ervaringsdeskundigheid en het beoordelen van de 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.
- c. Besluitvorming. In uitzonderlijke gevallen beslissen burgers zelf binnen door de raad vastgestelde beleidskaders. (Zie de toelichting bij 5d.)

- d. **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 categoriaal 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 omdat het bepaalt in hoeverre raad of college gehouden zijn de uitkomst te volgen en daarnaast 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 door bijvoorbeeld 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 zullen ten opzichte van de deelnemers wel uitvoerig moeten beargumenteren 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 sectorale 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 moeten representativiteit (in de zin van gelegitimeerde vertegenwoordiging), verantwoording en controle dan 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 andere 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 digitale panels zijn dan goede voorbeelden. Bij specifieke participatietrajecten moet van tevoren 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 beleidsopties, als middel om burgers beleidsuitvoering te laten monitoren en evalueren.

Op [www.participatiewijzer.nl](http://www.participatiewijzer.nl) kunt u methoden en instrumenten vinden. Deze zijn gerangschikt naar:

- Doel. Gaat het vooral om het vergroten van draagvlak? Of is het doel het verhogen van de kwaliteit van beleid? Of wilt u inwoners activeren of de sociale cohesie bevorderen? 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 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 berekend 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 langer dan wel korter duren.

Of de gemeente bij het gebruik van bepaalde methoden en instrumenten externe deskundigheid nodig heeft, hangt af van drie factoren. Ten eerste de deskundigheid die in het gemeentelijk apparaat voorhanden is om zelf burgerparticipatieprocessen te ontwerpen, te organiseren en te begeleiden. Ten tweede de tijd die ambtenaren daarvoor vrij kunnen maken. En ten slotte 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. 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 (zoals sekse, leeftijd, sociaaleconomische status, opleidingsniveau, woonplaats, situatie huishouden e.d.) groot genoeg?
- zijn alle betrokken belangen bij dit onderwerp vertegenwoordigd?
- hebben deelnemers ervaring met, deskundigheid over of ten minste betrokkenheid met het onderwerp?

### **Participatiewijzer.nl**

Op [www.participatiewijzer.nl](http://www.participatiewijzer.nl) staat meer informatie om burgers en organisaties te betrekken bij beleid of bij projecten. Naast het afwegingskader vindt u er bijvoorbeeld inspiratie voor het schrijven van een participatienota en voorbeelden van participatie-instrumenten.

# ProDemos

Huis voor democratie en rechtsstaat

### **ProDemos**

ProDemos- Huis voor democratie en rechtsstaat informeert burgers over de democratische rechtsstaat en stelt hen in staat om actief aan politieke besluitvorming deel te nemen.

### **Den Haag**

In Den Haag biedt ProDemos een omvangrijk programma op en om het Binnenhof. Jaarlijks worden hier duizenden scholieren, studenten, docenten, leden van politieke organisaties, algemeen geïnteresseerden en toeristen ontvangen. Met rondleidingen, debatten, exposities, simulaties en cursussen leren zij meer over politiek, democratie en rechtsstaat.

### **In het land: gemeenten, provincies en rechtbanken**

Om mensen bij de democratie te betrekken werkt ProDemos in het hele land samen met gemeenten, provincies, rechtbanken en onderwijsinstellingen. ProDemos ondersteunt lokale initiatieven om burgers en openbaar bestuur met elkaar te verbinden.

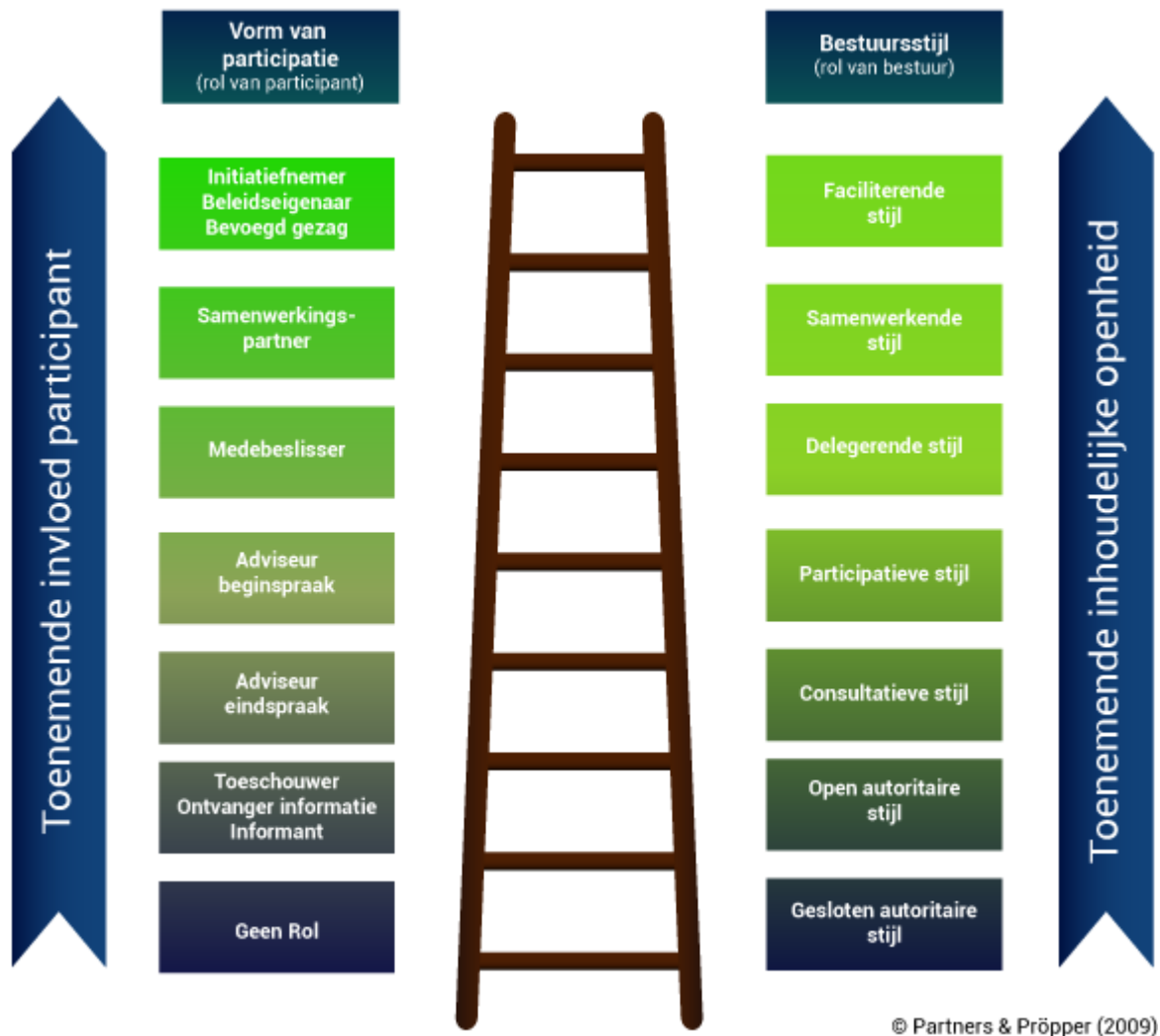
### **Op internet**

Op internet is ProDemos actief met digitale tools om de burger te betrekken bij politiek en besluitvorming. Dit gebeurt bijvoorbeeld met de StemWijzer en de Begrotingswijzer. Daarnaast biedt ProDemos ondersteuning bij interactieve beleidsprocessen.

Hofweg 1H  
2511 AA Den Haag  
070 750 46 46

[info@prodemos.nl](mailto:info@prodemos.nl)  
[www.prodemos.nl](http://www.prodemos.nl)

## Bijlage 2. Participatieladder en bestuursstijl



### Bijlage 3. Participatietrap - 4 gespreksdoelen

