
aan geparke
M.A.V. commissie
Bevln d
november 2016

Burgerparticipatie in Alkmaar

Gemeente Alkmaar

Burgerparticipatie in Alkmaar

Aanleiding en ambitie

In het kader van het programma Harmonisatie is ook het burgerparticipatiebeleid opnieuw bekeken. Voor de voormalige gemeente Alkmaar is in 2010 de laatste versie van participatiebeleid vastgesteld. De voormalige gemeenten Graft-De Rijk en Schermer hebben nooit gewerkt met een vastgesteld participatiebeleid.

Deze nota is opgesteld op basis van het voor de voormalige gemeente Alkmaar geldende beleid burgerparticipatie. Bij de totstandkoming van dit geactualiseerde beleid is gekeken naar resultaten van toegepaste burgerparticipatie, ontwikkelingen in de samenleving en mogelijkheden om ook e-participatie toe te passen.

Mensen maken de gemeente. Er zijn veel betrokken Alkmaarders met ideeën over beleid dat hun woon- of leefomgeving raakt. De gemeente Alkmaar wil deze mensen zoveel mogelijk betrekken bij de totstandkoming van gemeentelijk beleid. Alkmaar maakt dat mogelijk door haar ambtenaren de juiste middelen te bieden om burgerparticipatie zo effectief mogelijk in te zetten. Steeds vaker zijn burgers en ondernemers zelf actief in het publieke domein, bijvoorbeeld in de rollen van co-bestuurder en co-producent van publieke waarde. Alkmaar ziet dit als een positieve ontwikkeling en wil initiatiefnemers meer positie geven; de doe-democratie. Dit betekent meer zeggenschap, eigenaarschap en ruimte voor initiatiefnemers en daarnaast een bestuur dat partner is, ruimte geeft en de voorwaarden schept voor het initiatief.

Wat is participatie?

In Alkmaar verstaan we onder participatie: 'alle methoden om burgers bij het gemeentelijk beleid en de uitvoering ervan te betrekken, zowel het consulteren van burgers op het moment dat er nog beleidsruimte is, als het bewandelen van formele Awb-trajecten'. Deze definitie is ontleend aan die van de Nationale Ombudsman. In de praktijk heeft participatie vele gezichten en verschijningsvormen.

Onderscheid inspraak en participatie

Inspraak is de formele, afrondende fase waarin iedere individuele inwoner of andere belanghebbende partij voor de laatste keer expliciet de gelegenheid krijgt om te reageren. De inspraakprocedure vindt plaats conform de betreffende wettelijke verplichting (afhankelijk van het beleidsonderwerp). Als er geen wettelijke verplichting is, dan vindt de inspraak plaats conform de Alkmaarse inspraakverordening.

Burgerinitiatieven

Een burgerinitiatief geeft de burger het recht om zelf onderwerpen op de politieke agenda te plaatsen. De mogelijkheid tot het indienen van een burgerinitiatief is opgenomen in een verordening

en staat los van dit burgerparticipatiebeleid.

Waarom participatiebeleid?

Het tijdig en effectief betrekken van burgers bij beleidsontwikkeling, beleidsuitvoering en politieke besluitvormingsprocessen, daar gaat het om in participatiebeleid. Dit beleid regelt de inbreng van burgers bij beleidsvoornemen te kiezen voor meer of minder vergaande vormen van participatie. Participatie vindt plaats in het kader van een gemeentelijk besluit dat wordt voorbereid. Dat kan een besluit van het college van burgemeester en wethouders zijn of een besluit van de gemeenteraad. Als wettelijke inspraak verplicht is, mag participatie niet in de plaats komen. Participatie heeft verschillende motieven en kan bijdragen tot de volgende doelstellingen die de gemeente Alkmaar nastreeft: - Verbeteren van de kwaliteit van beleid en projecten, vergroten van draagvlak en verbeteren van de relatie tussen burgers en bestuur. Daarnaast liggen de tijden dat gemeentelijke plannen kritiekloos werden geaccepteerd ver achter ons, de verhoudingen zijn veranderd. Burgers zijn gemotiveerd zich in te zetten voor hun directe leefomgeving. Burgerparticipatie verlaagt het risico bij de besluitvorming en kan tijd en draagvlak opleveren.

Wie neemt het initiatief tot participatie?

De ambtenaar die de opdracht heeft om nieuw beleid te ontwikkelen, geeft op basis van het afwegingskader (zie bijlage 1) advies aan de bestuurder over het niveau en de vorm van de in te zetten participatie. Uiteindelijk bepaalt het bestuur hoe de participatie eruit komt te zien. Het voorstel tot het inzetten van participatie wordt in een zo vroegtijdig stadium voorgelegd. Bij de start van elk nieuw project of beleidsontwikkeling stelt de ambtenaar een participatie- en communicatieparagraaf op. Deze wordt meegenomen in het startdocument.

De participatieladder

In ieder proces kunnen externe partijen een andere rol spelen. Soms hebben zij een adviserende functie, soms zijn ze echte samenwerkingspartner. In ieder proces spelen burgers en beleidsmakers een andere rol. Deze verschillende rollen staan centraal in de zogenaamde participatieladder. Deze ladder maakt een onderscheid naar mogelijke rollen van participanten en beleidsmakers.

De participatieladder ziet er als volgt uit:

Informeren	De politiek en het bestuur bepalen zelf de agenda voor besluitvorming en houden belangstellenden hiervan op de hoogte. Zij maken geen gebruik van de mogelijkheid om belanghebbenden een inbreng te geven in de beleidsontwikkeling. Rol participant: toehoorder.
Raadplegen	Politiek en bestuur bepalen in hoge mate zelf de agenda, maar zien deelnemers als gesprekspartners bij de ontwikkeling van beleid. De politiek verbindt zich echter niet aan de resultaten die uit de gesprekken voortkomt. Rol participant: geconsulteerde.
Adviseren	Politiek en bestuur stellen in beginsel de agenda samen, maar geven deelnemers gelegenheid om problemen aan te dragen en oplossingen te

	Politiek en bestuur stellen in beginsel de agenda samen, maar geven deelnemers gelegenheid om problemen aan te dragen en oplossingen te formuleren, waarbij deze ideeën een volwaardige rol spelen in de ontwikkeling van beleid. De politiek verbindt zich in principe aan de resultaten, maar kan bij de uiteindelijke besluitvorming hiervan (beargumenteerd) afwijken. Rol participant: adviseur.
Coproduceren	Politiek, bestuur en deelnemers komen gezamenlijk een agenda overeen, waarna samen naar oplossingen gezocht wordt. De politiek verbindt zich in principe aan deze oplossingen met betrekking tot de uiteindelijke besluitvorming. Rol participant: samenwerkingspartner.
Meebeslissen	Politiek en bestuur laten de beleids- en besluit vorming over aan de deelnemers, waarbij het ambtelijk apparaat een adviserende rol vervult. De politiek neemt de resultaten over, na toetsing aan vooraf gestelde randvoorwaarden. Rol participant: meebeslisser.
Zelf organiseren	Sluit aan bij de ontwikkeling van de doe-democratie. De kracht van de samenleving houdt in dat mensen steeds meer het heft in eigen handen nemen. In de samenleving ontstaan initiatieven – van individuen of collectieven – die maatschappelijke en publieke vraagstukken en taken oppakken. Mensen geven zo steeds meer zelf vorm aan hun leven en leefomgeving. Overheid is een gelijkwaardige partner bij initiatieven uit de samenleving. De overheid faciliteert, de partij uit de samenleving is co-producent of co-bestuurder (agendavorming, beleidsontwikkeling en besluitvorming). Rol participant: initiatiefnemer/zelfbestuur.

Terugblik

Alkmaar biedt haar inwoners veel mogelijkheden om te participeren. Verschillende niveaus van de participatieladder worden daarbij ingezet. De afgelopen jaren zijn er veel participatietrajecten doorlopen door de gemeente Alkmaar waarbij ook e-participatie een grote rol speelde. Denk bijvoorbeeld aan het cultuurbeleid, de horecanota, het fietsplan, groenbeleid, slimmere zorg en de Unit Sociaal bouwt aan een digitaal co-creatie platform. De laatste jaren zien we dat er steeds meer wordt ingezet op e-participatie. En dat werkt goed. De drempel voor inwoners van Alkmaar om deel te nemen aan een participatietraject lijkt daarmee te worden verlaagd. We zien namelijk een grote groep inwoners reageren. Iets wat bij bijvoorbeeld informatiebijeenkomsten wel eens te wensen overlaat. Wat blijkt is dat – doordat er geen handreiking is voor ambtenaren – iedereen zoekende is en voor zichzelf een aanpak formuleert. Resultaten of werkwijzen van collega's staan niet op een centrale plek geregistreerd waardoor het moeilijk is om eerder opgedane kennis ergens te halen. Daarnaast wordt de vraag of burgerparticipatie wel of niet moet worden toegepast, vaak in een te laat stadium gesteld waardoor sommige niveaus van participatie al niet meer of nauwelijks nog haalbaar zijn. Gegronde argumentatie voor de keuze van een bepaald participatieniveau en – vorm zijn er regelmatig niet. Om ambtenaren hierin te ondersteunen, gaan we vanaf nu werken met een afwegingskader en wordt er een toolbox in het leven geroepen.

Landelijke trends op het gebied van burgerparticipatie

- Uit verschillende onderzoeken blijkt dat meer dan 75% van de Nederlanders het liefst digitaal meedenkt.
- E-participatie verlaagt de drempel om deel te nemen aan participatietrajecten. Niet perse als vervanging, maar als aanvulling op traditionele kanalen.

-
- Mix tussen online en offline: 1 of 2 fysieke bijeenkomsten in combinatie met de inzet van een online samenwerkingsplatform werkt vaak goed.

Wat is e-participatie?

E-participatie is het benutten van informatie- en communicatietechnologie om burgers een centrale plaats in te laten nemen bij de verbetering van de publieke dienstverlening, het openbaar bestuur, het functioneren van de gemeenschap en bij gebiedsontwikkeling. Bijvoorbeeld door het aanreiken van middelen waarmee burgers zelf een bijdrage kunnen leveren, door het actief betrekken van burgers tijdens de verschillende fasen van een project of door laagdrempelig het gesprek met burgers aan te gaan via digitale middelen. Web 2.0 tools en (ondersteunende) communicatie via sociale media kunnen helpen om het bereik te vergroten maar ook om de overheid toegankelijker te maken. Niet per se als vervanging maar als aanvulling op de 'offline' activiteiten.

Nieuwe werkwijze

De afweging of burgerparticipatie wel of niet toegepast wordt, moet worden gemaakt in een zo vroeg mogelijk stadium van beleidsvorming. Ambtenaar adviseert collegelid op basis van afwegingskader (zie bijlage).

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 worden opgeroepen om actief te zijn en mee te praten. Wantrouwen ten opzichte van 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 bewoners wel of niet te betrekken goed in elkaar zitten.

Het nieuwe beleid biedt veel ruimte om per situatie te kijken welk niveau en welke vorm van burgerparticipatie wordt toegepast. Op die manier kan ook steeds op nieuwe ontwikkelingen worden ingespeeld. Aan het begin van de ontwikkeling van nieuw beleid wordt *altijd* de afweging gemaakt om burgerparticipatie wel/niet en in welke vorm toe te passen.

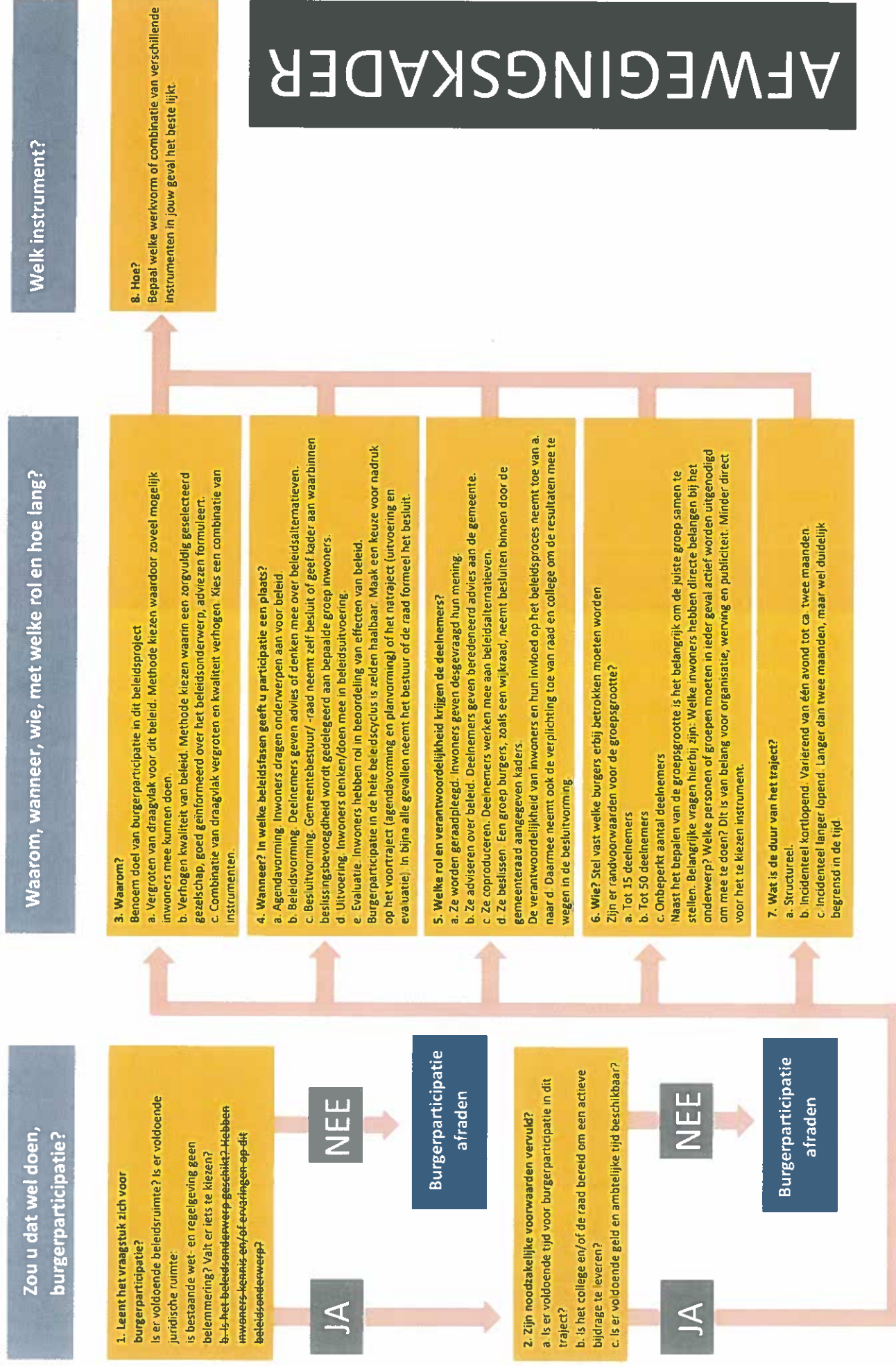
Afwegingskader

Om te beargumenteren of burgerparticipatie bij een bepaald onderwerp een goed idee is of niet, gaat gemeente Alkmaar gebruik maken van een afwegingskader. In dat afwegingskader staan vragen. De vragen dwingen om eerst vast te stellen of een 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 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 inwoners met welke verantwoordelijkheid en op welke manier meedoen. Het afwegingskader is echter een hulpmiddel om een afweging te maken. Op elk moment kan gemotiveerd een andere afweging gemaakt worden.

Toolbox voor ambtenaren

Er gebeuren verschillende positieve dingen op het gebied van burgerparticipatie in het land. Alkmaar werkt aan een digitale toolbox voor haar ambtenaren met daarin praktijkvoorbeelden van burgerparticipatie om hen te stimuleren om nieuwe vormen toe te passen en te leren van collega's. Deze toolbox is dynamisch en de inhoud kan steeds wijzigen.

Bijlage 1 Afwegingskader



Bijlage 2

Toelichting op afwegingskader

1. Leent het vraagstuk 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 onderwerp geschikt voor burgerparticipatie?

Het beleid moet nog voldoende ruimte bieden voor uiteenlopende opties. Meedenkende burgers moeten substantiële keuzes 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.

- ~~a. Het beleidsonderwerp moet voor individuele inwoners – of ten minste voor een bepaalde categorie daaruit – direct van belang, begrijpelijk zijn óf 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 ambtelijk apparaat en juridische en/of financiële problemen.~~

Een beleidsonderwerp is meer geschikt naarmate individuele inwoners er specifieke informatie en/of ervaringskennis over 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 inwoners die gevraagd wordt om 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 doelgroep of sector in brede zin te iken. Ook de ontwikkeling van brede beleidsvisies of toekomstscenario's, die nog heel open en niet heel erg controversieel zijn, zijn geschikt voor burgerparticipatie.

NIMBY

Aparte participatieproblemen geven de 'Prima-maar-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 beleidsvormingsfase is dan essentieel. Heel duidelijk moet worden gemaakt waarom een omstreden voorziening of een infrastructureel werk nodig is en waarom juist deze locatie/dit tracé gekozen is. 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 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 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 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 afgedekt 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 ambtelijk 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 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? Wat is het doel?

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

Als het verhogen van de kwaliteit van beleid het hoofddoel is 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 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 eerder 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. Misschien krijgen ze ook meer begrip en waardering voor het werk van lokale politici en ambtenaren.

4. Wanneer?

- *Agendavorming.* Alertheid van ambtenaren en raadsleden is de belangrijkste bron voor agendavorming. Continuonderzoek (leefbaarheidsbarometer) en gerichte enquêtes kunnen hierop aanvullen.

- *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.

- *Besluitvorming.* In uitzonderlijke gevallen beslissen burgers zelf binnen door de raad vastgestelde beleidskaders.

- *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 prutswork. 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.

- *Evaluatie.* Daarvoor geldt hetzelfde als hierboven. Niemand beter dan inwoners kunnen 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 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.

- *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 spannend, de verantwoordelijkheid is licht. De vrijheid van 'de politiek' om de resultaten te gebruiken is relatief groot.
- *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 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 zullen ten opzichte van de deelnemers wel uitvoerig moeten beargumenteren waarom ze dat doen.
- *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. 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.
- *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 dat 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. 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. Verder onderscheiden instrumenten en methoden zich vooral naar de functie die ze hebben: als middel om burgers mee te laten denken over beleidsopties, als middel om burgers beleidsuitvoering te laten monitoren en evalueren.

In de participatiewijzer zijn methoden en instrumenten te 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 is het doel inwoners activeren of de sociale cohesie bevorderen? Of zijn we 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 beredeneerd advies? Werken ze mee aan planvorming of nemen ze tot op zekere hoogte zelf beslissingen?
- *Groepsgrootte*: voor elke omvang van groepen deelnemers zijn bepaalde methoden/instrumenten geschikt.
- *Duur van werkvormen*: Sommige werkvormen/instrumenten zijn min of meer structureel, andere zijn incidenteel en kunnen langer dan wel korter duren.

Bijlage 3: enkele voorbeelden inhoud toolbox ambtenaren.

In de Toolbox staan per participatietrede verschillende vormen van participatie beschreven. Onder 'In de praktijk' kunnen ook voorbeelden van collega's worden toegevoegd.

BURGERPANEL

Een burgerpanel bestaat uit een selecte groep inwoners die haar mening geeft over beleidsvraagstukken of over de kwaliteit van dienstverlening in een gemeente.

Hoe werkt het?

Een burgerpanel bestaat uit 12 tot 24 willekeurig geselecteerde burgers. Een gemeente kan er ook voor kiezen om een burgerpanel open te stellen voor alle belangstellenden.

Het burgerpanel heeft een adviserende functie. Door een proces van onderlinge discussie proberen de panelleden tot een algemeen besluit of aanbevelingen te komen. Het burgerpanel kent daarbij duidelijke taken en bevoegdheden. In de regel bepaalt de gemeente wanneer het burgerpanel wordt ingeschakeld. Panelleden kunnen echter ook zelf onderwerpen op de agenda zetten. Daarnaast kan het burgerpanel vrijwel altijd rekenen op ondersteuning door de gemeente of een welzijnsorganisatie, zodat de leden de weg leren kennen in het politieke en ambtelijke circuit.

Resultaat

Een burgerpanel betreft burgers bij de beleidsvorming en brengt uiteenlopende visies ten aanzien van beleid in kaart.

In de praktijk

De gemeente Geldermalsen stelt haar inwoners in staat om schriftelijk of via internet mee te doen aan een burgerpanel. Uit kostenoverwegingen kiezen veel gemeenten tegenwoordig liever voor een internetpanel.

Lees meer over [burgerpanels](#).

GIBSON-METHODE

De Gibson-methode is een methode waarbij burgers aan de hand van stellingen hun mening geven over een bepaald onderwerp.

Hoe werkt het?

Degene die de bijeenkomst leidt, formuleert een aantal stellingen die betrekking hebben op het te bespreken onderwerp. De methode gaat vervolgens als volgt in zijn werk:

1. De stellingen worden op kaartjes geschreven en op een tafel gelegd.
2. De deelnemers buigen zich over de stellingen.
3. De stellingen waar iedereen het mee eens is worden van de tafel verwijderd.
4. De stellingen waar niet iedereen het mee eens is blijven liggen.
5. In de tweede ronde worden de stellingen waar niet iedereen het mee eens is één voor één besproken.
6. Bij het bespreken van de stellingen wordt gelet op de argumenten die de deelnemers aanvoeren.

Het voordeel van de methode is dat snel duidelijk wordt waar discussie over bestaat. Bij het bespreken van die stellingen kan vervolgens eensgezindheid ontstaan door een kleine verandering of aanpassing van de stelling.

Resultaat

De Gibson-methode maakt inzichtelijk hoe burgers tegen een bepaald onderwerp aankijken en hoe de meningen, ideeën en wensen kunnen verschillen of overeenkomen.

In de praktijk

De gemeente Borger-Odoorn heeft de Gibson-methode gebruikt voor een dorpsanalyse in Tweede Exloërmond. Centraal stond de vraag: wat speelt er in het dorp en welke oplossingen zijn daarvoor mogelijk? Met behulp van stellingen werden de belangrijkste issues die in het dorp spelen naar voren gehaald.

OASIS GAME

De 'Oasis Game' is een van oorsprong Braziliaanse methode die zich richt op het versterken van de sociale cohesie in een wijk door bewoners samen een collectieve droom te laten verwezenlijken.

Hoe werkt het?

De methode richt zich op de meest gemeenschappelijke droom van een wijk (Oasis) en wil die op een interactieve en laagdrempelige manier verwezenlijken (Game). De Oasis Game begint daarvoor met het benaderen van bewoners en instanties in de wijk.

In de volgende fase komen de deelnemers bij elkaar en is er ruimte voor kennismaking en dialoog. Men gaat in gesprek over dromen voor de wijk, zodat negatieve gevoelens worden omgezet in dromen over een positieve toekomst. De verzamelde dromen moeten uiteindelijk worden samengebracht in één collectieve droom voor de wijk, die wordt vertaald in een concreet ontwerp. Het is van belang dat de droom realiseerbaar is in één weekend. Met behulp van eigen materialen wordt vervolgens een maquette gemaakt bij het ontwerp.

Op een korte termijn wordt een weekend uitgekozen waarin de deelnemers de droom gaan uitvoeren. Nu worden ook experts betrokken bij het project, maar er wordt bij voorkeur gebruik gemaakt van talenten en materialen in de wijk zelf. Tot slot wordt het resultaat met de hele groep gevierd. De opgebouwde collectieve energie wordt gebruikt om na te denken over nieuwe initiatieven, zodat de Oasis Game een duurzame werking heeft op de wijk.

Resultaat

Een Oasis Game mobiliseert en activeert inwoners van een wijk en versterkt de sociale cohesie.

In de praktijk

In de wijk Nieuw-Crooswijk in gemeente Rotterdam is geëxperimenteerd met de Oasis Game. Er werd een ontwerp gemaakt voor de droom en een weekend later gingen bewoners samen aan de slag. "Op de Catharina van Zoelenstraat staat nu een versierd en gekleurd terrein met picknicktafels, een speeltoestel met schommels, een klimrek en een glijbaan, een podium en terrassen met bankjes, versierd met planten, palmen en een rondje kruidentuin."

DRIETRAPSRAKET

Met behulp van deze methode bepalen de bewoners in drie stappen welke initiatieven uitgevoerd gaan worden.

Hoe werkt het?

Allereerst wordt een aankondiging gestuurd naar de buurt dat er initiatieven ingediend kunnen worden ter verbetering van de buurt. Alle denkbare initiatieven zijn in deze fase van de drietrapsraket nog mogelijk. De aankondiging om initiatieven in te dienen bevat ook een uitnodiging voor een startbijeenkomst.

Op deze bijeenkomst onderscheiden de bewoners op basis van alle ingediende initiatieven een paar centrale thema's die urgent zijn. De tweede stap bestaat uit het indienen van initiatieven op het gebied van de geselecteerde thema's. De derde stap is een besluitvormingsavond waarbij de bewoners bepalen welke initiatieven uitgevoerd zullen worden en welke niet.

Resultaat

Met behulp van de Drietrapsraket-methode wordt geïnventariseerd welke thema's er leven onder bewoners van een buurt. De methode vergroot ook het draagvlak voor beleid.

In de praktijk

Een aantal prominente Belgen heeft het initiatief genomen tot een G1000 burgertop volgens het model van de drietrapsraket. De Burgertop had tot doel om uiteindelijk adviezen te kunnen overhandigen aan Belgische politici over wat het volk wil.

WIJKCHEQUES

Een methode waarbij bewoners met eigen plannen en ideeën ter verbetering van de leefbaarheid in de wijk een budget ontvangen om deze te realiseren.

Hoe werkt het?

De gemeente stelt een budget beschikbaar voor een wijk, maar het beheer van het budget wordt in handen gelegd van een regiegroep van 5 à 7 wijkbewoners. De regiegroep heeft de leiding over het project en beoordeelt de ideeën en plannen die door de bewoners worden ingediend. Alleen voorstellen die worden goedgekeurd, maken aanspraak op een wijkcheque.

Er geldt daarbij een aantal voorwaarden. Ten eerste geldt dat alleen bewoners uit de wijk voorstellen mogen doen. Daarnaast moet het plan of idee voldoende draagvlak hebben in de wijk, gericht zijn op verbetering van de leefbaarheid in de wijk en uitvoerbaar zijn.

Voorstellen die goedgekeurd worden door de regiegroep, ontvangen een wijkcheque van de gemeente om de uitvoering te bekostigen. De uitvoering van het plan ligt echter volledig in handen van de bewoners zelf, eventueel met ondersteuning van de gemeente.

Andere benamingen voor deze methodiek zijn ook wel 'Lusten en Lasten' of 'Voucherproject'.

Resultaat

De methode bevordert de sociale samenhang in een wijk en stelt bewoners zelf in staat de leefbaarheid van hun wijk te verbeteren.

In de praktijk

In de gemeente Almere loopt het project 'Zelf bedacht, zelf gedaan'. Bewoners konden op de website van het project plannen insturen voor de wijk. Er werd een bedrag van € 100.000 beschikbaar gesteld om de ingediende plannen uit te voeren. Zo is er bijvoorbeeld een wijkcheque uitgedeeld aan een plan om bloembollen te planten in de wijk.

CREATIEVE CONCURRENTIE

Creatieve Concurrentie is een methode waarbij concurrerende projectgroepen gelijktijdig ideeën ontwikkelen om zo uiteindelijk verschillende beleidsopties te formuleren.

Hoe werkt het?

Allereerst worden er verschillende projectgroepen samengesteld. De samenstelling van een projectgroep kan verschillen naargelang de doelgroep en de situatie. Ze kunnen bestaan uit vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, bedrijven, wetenschappelijke instellingen of uit inwoners van een gemeente.

In een eerste gezamenlijke ronde wordt het probleem afgebakend en wordt er een inventarisatie van belangen en ideeën gehouden. Daarna krijgen de projectgroepen de gelegenheid om in verschillende rondes alternatieve plannen of beleidsopties uit te werken. In de eerste ronde geldt: alles mag, niets is bij voorbaat uitgesloten. Na de eerste ronde wordt echter ook gekeken naar de technische en politieke haalbaarheid van de ideeën.

Een door de gemeente samengestelde jury selecteert een aantal voorstellen die door professionals verder worden uitgewerkt. Uiteindelijk kunnen de deelnemers aan de projectgroepen ofwel zelf kiezen welk voorstel doorgang vindt, of de gemeente schakelt een burgerpanel in om het maatschappelijk draagvlak voor de voorstellen te onderzoeken.

Resultaat

Creatieve Concurrentie stimuleert burgers tot het ontwikkelen van ideeën.