Bijlage	**Overzicht bestuurlijke dilemma's**
Instrument	Achtergrondinformatie
Datum	11 april 2022
Steller	Nicole van der Ploeg
Bron	Eigen onderzoek binnen mijn netwerk van communicatie- en participatieprofessionals
Inleiding	Burgerparticipatie is uitdagend en complex voor de gemeente. Het leidt op zich al tot een aantal vraagstukken. Het maakt bestaande bestuurlijke vraagstukken binnen de gemeente ook meer zichtbaar. Hieronder een inventarisatie van de vraagstukken. De notitie sluit af met een poging tot het formuleren van een omgang met deze vraagstukken.
	Bestuurlijke vraagstukken die relevant zijn in verband met burgerparticipatie
	a.) Beslissingsbevoegdheid raad- beperkte invloed burgers. Bij veel participatietrajecten blijkt aan het eind van het traject de raad uiteindelijk beslissingsbevoegd te zijn. Dit is in sommige gevallen een principieel punt voor de raad. De invloed die aan burgers wordt gegeven gaat dan niet verder dan raadplegen en adviseren (gekwalificeerd op de participatieladder) Ook committeert het bestuur zich niet altijd aan de uitkomsten van participatietrajecten en wordt in dergelijke gevallen te weinig met de inbreng van burgers gedaan. Dit terwijl bij burgers soms hoge verwachtingen zijn ontstaan, wat tot teleurstelling en frustratie kan leiden. Hier spreekt men dan ook wel van 'schijnparticipatie' en is er een groot afbreukrisico, omdat dit het vertrouwen in het bestuur kan schaden.
	b.) Het moment van participeren- aan het begin of eind. Vaak worden burgers pas betrokken als er al een kant-en-klaar plan ligt. Dit komt enerzijds voor uit de behoefte van het bestuur om te besturen en visie uit te dragen vanuit kennis en kunde. En anderzijds vanuit de behoefte om onzekerheid en vertraging in het proces te voorkomen. Maar wanneer het kant-en-klare plan wordt gepresenteerd aan burgers wordt dat niet altijd met open armen door hen ontvangen, maar stuit men juist op weerstand. (voorbeeld: Omgekeerd inzamelen) Wanneer het participatietraject dan alsnog wordt gestart, heeft dit mede door de valse start nog maar weinig kans van slagen, omdat de tegenstand dan al gecreëerd is. De focus voor communicatie en participatie ligt dan op weerstand wegnemen i.p.v. draagvlak vergroten voor het plan.
	c.) Representativiteit. bij participatietrajecten wordt over het algemeen een beperkt aantal mensen van de doelgroep bereikt. Dit zijn meestal de 'usual suspects'. Vaak is de opkomst hoog onder direct betrokkenen, vooral wanneer men (negatieve) impact en gevolgen van het plan of beleid verwacht. Mensen die een wat minder direct belang hebben of die een positieve of neutrale houding t.o.v. het plan of beleid hebben, zijn minder geneigd actief te participeren. Het is daardoor vaak onduidelijk in hoeverre de betrokkenen de mening van de doelgroep representeren. De mening van de 'zwijgende meerderheid' is bovendien niet inzichtelijk. Dit kan ertoe leiden, dat aan de inbreng van de participanten te veel of juist te weinig waarde wordt gehecht.
	d.) Algemeen belang vs. Particulier belang. de ervaring leert dat burgers vooral opkomen voor hun particulier belang en daarbij het algemeen belang wel eens uit het oog verliezen. Dit speelt vooral wanneer het gaat om voorzieningen waarvan men overlast in de eigen woon- en leefomgeving verwacht. Burgers kunnen best wel instemmen met het belang van een dergelijk initiatief, maar liefst 'not in my backyard'. De emoties kunnen bij direct betrokkenen dan soms hoog oplopen. Dit heeft invloed op het inhoudelijk debat en legt extra druk op de bestuurlijke besluitvorming. Dergelijke ervaringen stimuleren ook niet om meer invloed aan burgers te geven.
	e.) Rol van pers en social media. De aanwezigheid van pers en social media zijn toegenomen de laatste jaren en daarmee is ook hun invloed gegroeid. Dit bevordert over het algemeen de zichtbaarheid en transparantie van het participatietraject. Daarnaast heeft het invloed op de besluitvormingsproces van college en raad. Aanwezigheid van de pers en van mensen die zeer actief zijn op social media zorgt voor een eigen dynamiek aan bijeenkomsten.

	f.) Schaal en takenpakket van de gemeente sluiten niet altijd aan bij het niveau en karakter van problemen en oplossingen van burgers en organisaties. De gemeente heeft vakinhoudelijke expertise en bekijkt vraagstukken op een hoger abstractieniveau. De burger is echter ervaringsdeskundige van zijn woon- en leefomgeving en bekijkt de vraagstukken op praktisch gebruikersniveau. Dit leidt ertoe dat gemeente en burger op een ander niveau communiceren en elkaar niet altijd weten te 'vinden'. Dit terwijl beide perspectieven waardevol zijn en het beleid of plan kwalitatief kunnen verbeteren wanneer ze worden gecombineerd. Het komt ook wel voor dat kennis van individuele burgers wel in overeenstemming is met het abstracte niveau van kennis en expertise van de gemeenten, omdat die burgers vanuit een eigen (beroepsmatige) professionaliteit hierover beschikken. Het beleid of het plan kan kwalitatief beter worden door ook deze kennis met elkaar te combineren.
	g.) De burger die participeert is een andere keer weer een burger die publiceert, protesteert of procedeert. Bij participatietrajecten is het gebruikelijk dat de gemeente kennis over een concept plan of beleid deelt met burgers. Dit gebeurt op basis van vertrouwen en in de context van een samenwerkingsrelatie. Het komt echter voor dat de burger deze informatie in zijn eigen belang inzet en hiermee de gemeente tegenwerkt. Dit kan het vertrouwen van de gemeente schaden en effect hebben op hoe de burger in vervolg benaderd en geïnformeerd wordt door de gemeente.
	h.) Verschillende belangen en rollen binnen de gemeente: organisatie, college en raad. Burgers zien de gemeente als één gesprekspartner die met één mond zou moeten spreken. In de praktijk zijn er echter verschillende rollen en belangen binnen college, burgemeester, raad en ambtelijke ondersteuning; er is geen vaste taak- en rolverdeling. Deze belangen zijn vaak niet inzichtelijk gemaakt, althans niet voor de burger. Tijdens het participatieproces of soms zelfs pas aan het eind bij de besluitvorming komt dit boven water, wat kan leiden tot teleurstelling bij de burger.
	i.) Wetten en regels lopen achter op maatschappelijke ontwikkelingen. Burgers willen soms meer dan gemeentelijke of landelijk wet- en regelgeving toestaat.
	Hoe om te gaan met deze vraagstukken?
	1. Bewustwording en acceptatie Het is zinvol om de dilemma's die er spelen bij burgerparticipatie te erkennen en met een open vizier tegemoet te treden, ook naar de burger toe.
	2. Dialoog aangaan op basis van gelijkwaardigheid en vertrouwen Vanuit burgers bestaat een grote behoefte om door de gemeente als gelijkwaardig gesprekspartner te worden gezien. Op basis van gelijkwaardigheid en vertrouwen, zo blijkt uit onderzoek en ervaringen van andere gemeenten. Het is aan de raad en college om dit vertrouwen ook daadwerkelijk te geven en dit tot uitdrukking te laten komen in hun bestuursstijl, houding en gedrag. Soms moet het vertrouwen bij burgers tijdens het proces gewonnen worden, omdat het ,zeker ook door landelijke politieke ontwikkelingen, niet persé aanwezig is bij aanvang. (recente voorbeelden die het wantrouwen in de overheid onder burgers laat groeien: vergoeding aardbeving in Groningen, de toeslagenaffaire, (g)een duidelijk evacuatieplan val Afghanistan, langste formatiebesprekingen voor een nieuw kabinet)
	3. Vooraf zorgvuldig toetsen of burgerparticipatie zinvol is Er is een aantal randvoorwaarden waaraan moet worden voldaan, zodat burgerparticipatie toegevoegde waarde en een kans van slagen hebben. Zo moet er: - Voldoende juridische beleidsruimte, tijd en middelen zijn; - De burger beschikt over voldoende (ervarings)kennis m.b.t. het onderwerp en er moet ook echt wat te kiezen zijn; Als niet aan deze randvoorwaarden kan worden voldaan, dan is een participatietraject niet zinvol en kan zelfs negatieve effecten hebben op de uitkomst. Het kan bijvoorbeeld conflict in de samenleving teweeg brengen (als het bijvoorbeeld gaat om ethische dilemma's), teleurstelling bij deelnemers opleveren of het vertrouwen van burgers in het gemeentebestuur ondermijnen. Er is een hoog afbreukrisico en vereist daarom vooraf een zorgvuldige afweging bij elk mogelijk te

	starten participatietraject. Beter één traject succesvol doorlopen dan veel trajecten die uiteindelijk weinig opleveren of zelfs een averechts effect hebben.
	4. *Spelregels over de rol burger en Gemeente* Biedt vooraf duidelijkheid over de spelregels, waaraan beide partijen zich moeten houden. In een participatieplan komt tenminste aan de orde: -Wat is de rol van de gemeente; -Wat is de rol van de burger; - Hoe verloopt het (besluitvormings)proces; - Dat beide partijen (gemeente en burgers) zich committeren aan deze spelregels voordat ze met elkaar gaan samenwerken Dit zorgt er voor dat hierover achteraf geen discussie ontstaat, vanwege niet vooraf op elkaar afgestemde verwachtingspatronen.
	5. *Bestuursstijl afstemmen op de rol van de burger* Het is belangrijk dat de bestuursstijl, die je laat zien in houding en gedrag, aansluit bij de rol van de burger. Wanneer de burger bijvoorbeeld de rol van 'adviseur' heeft, hoort daar een 'participatieve bestuursstijl' bij, en geen 'open autoritaire bestuursstijl'. De participatieladder en participatiewijzer van Partners en Pröpper kunnen als instrument gebruikt worden om de rollen van burger en bestuur op elkaar af te stemmen. En het is belangrijk om de rollen en bijbehorende bestuursstijl van de gemeente vooraf bekend te maken aan alle betrokkenen.
	6. *Geef burgers meer invloed en/of wees duidelijk over hun rol* De praktijk laat zien dat de invloed van burgers bij eerdere participatietrajecten nog laag op de participatieladder is, terwijl de verwachtingen hoog waren. Het bestuur kan ervoor kiezen burgers meer invloed te geven door hen te laten co-produceren of meebeslissen (gekwalificeerd op de participatieladder). Wat in ieder geval belangrijk is, is dat de rol van de burger en zijn mate van invloed helder wordt gemaakt aan het begin van het proces. Zodat de burger vooraf kan beoordelen of hij de voorgestelde wijze van participeren voor hem zinvol vindt en op basis daarvan een keuze kan maken om wel/niet te participeren. Hiermee voorkom je dat burgers in een later stadium teleurgesteld raken op basis van niet uitgesproken onjuiste verwachtingen.
	7. *Betrek burgers aan het begin van het proces, niet pas aan het eind* Zowel uit ervaring als ook uit behoefteonderzoeken van andere gemeenten blijkt dat burgers in een vroeg stadium betrokken willen worden. Aan het begin is er nog veel te kiezen en kan de inbreng van burgers goed worden ingepast. Wanneer het plan in grote lijnen al klaar is, dan is er alleen op detailniveau nog invloed mogelijk. Het risico is dat de burger dit niet ervaart als participatie, maar als schijnparticipatie.
	8. *Vakinhoudelijke expertise van de gemeente combineren met ervaringsdeskundigheid van burgers* De grote meerwaarde van burgerparticipatie is dat de gemeentelijke expertise wordt aangevuld met gebruikerservaring en lokale kennis van de burger, maar ook kennis vanuit het professionele vakgebied van deze burger. Hiermee kan een beleidsplan worden verrijkt en verbeterd. De inzet van de gemeente Mook en Middelaar moet zijn om dit ten volle te benutten.
	9. *Commitment aan uitkomst van burgerparticipatie* Wanneer de keuze is gemaakt om burgers te betrekken bij het proces is het belangrijk dat het bestuur zich committeert aan de uitkomsten ervan en deze niet naast zich neerlegt. Of omgekeerd, wanneer dit commitment vooraf niet kan worden gegeven, dan kan beter worden afgezien van het betrekken van burgers.
	10. *Vergroten van representativiteit* Er zijn verschillende manieren om de representativiteit van een doelgroep bij participatietrajecten te vergroten. Zo vragen sommige doelgroepen een aparte benaderingswijze. Het is over het algemeen aan te raden de doelgroepen actief op te zoeken (bijvoorbeeld in buurthuizen, maar ook online in besloten Facebookgroepen) in plaats van hen de gemeente te laten op-/bezoeken. Het kan van grote meerwaarde zijn om de mening van de zwijgende meerderheid in kaart te brengen door behoeftepeilingen, enquêtes op buurt-, wijk- of gemeentelijk niveau. Via www.participatiewijzer.nl zijn diverse methoden en werkvormen voorhanden om burgers te betrekken bij agendavorming, te laten meedenken met

	beleidsontwikkeling of zelfs een rol in de besluitvorming te geven zoals burgerpanels, expertgroepen of via platform zoals Maasburen.nl.
	11. *Vernieuwen van werkwijze van gemeenteraad, het college en ambtelijke organisatie* Het is belangrijk dat er een heldere en vaste rolverdeling komt tussen raad, college, burgemeester en ambtelijke organisatie als het gaat om burgerparticipatie. Het verdient aanbeveling dat de raad, college en organisatie zich deze nieuwe werkwijze eigen maken door een gezamenlijke training.