

Aan de slag met participatie

Handreiking

25 mei 2021

Berenschot

VNG

Inhoudsopgave

Inleiding 3

Een routekaart 5

De relatie met verwante trajecten: omgevingswet en sociaal domein 6

Stap 1: Waar hebben we het over? 7

Participatie en representatieve democratie 7
Bandbreedte vormgeven van participatie 9
Aan de slag 9

Stap 2: Wat voor gemeente bent u? 11

Ambitie op het gebied van participatie 11
Naar een 'strategisch plaatje': sterke en zwakke punten 11
Aan de slag 13

Stap 3. Waarom participatie? 15

Gedeelde waarden zijn belangrijk 15
Wat zijn de motieven voor participatie? 15
Publieke waarde als perspectief 17
Aan de slag 18

Stap 4. Wat: vormen en smaken in participatie 20

Naar meer overheidsinitiatief, of juist meer burgerinitiatief 20
Naar meer of minder invloed van burgers in de fases van het beleidsproces 21
Meer directe vormen van democratie 22
Betrokkenheid, representativiteit, doelgroepen 22
Aan de slag 24

Stap 5. Hoe: van instrument naar gefaseerde aanpak per vraagstuk 26

Rolinvulling 26
Een gestructureerde aanpak en fasering 27
Het belang van het soort vraagstuk: exploratief en maakbaar 29
Vele instrumenten die op weg helpen 30
Aan de slag 32

Stap 6. Leren en evalueren 34

Een licht leerprogramma 34
Verankering 35
Aan de slag 36

Stap 7. Opstellen handelingsperspectief: visie en uitvoeringsprogramma 38

Verwante trajecten: omgevingswet en sociaal domein 39

Stap 8. Opstellen Participatieverordening 40

Stap 1. Waar hebben we het over en stap 2. wat voor gemeente wilt u zijn 41

Stap 3. Waarom participatie? 41
Stap 4. Wat: vormen en smaken in participatie 42
Stap 5. Hoe (werkwijze): van ad hoc instrument naar gefaseerde aanpak per vraagstuk 45
Stap 6. Evalueren en leren 46
Verder met opstellen particpatieverodening 47
Bijlage: VNG Voorbeeld Verordening participatie [*en uitdaagrecht*] **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**

Inleiding

Ontwerpwetsvoorstel en participatieverordening: verbreding

Met de huidige maatschappelijke en politieke ontwikkelingen, denk aan de energietransitie en de Omgevingswet, verandert er veel in het dagelijks leven van inwoners. Dit leidt tot een grote behoefte vanuit inwoners om invloed uit te oefenen op de democratische besluitvorming. Daarbij beseffen gemeenten dat een sterke lokale democratie om continue aandacht en onderhoud vraagt, om mee te kunnen bewegen met de nieuwe uitdagingen. Het is juist nu van belang dat gemeenten inwoners blijven betrekken bij de ontwikkelingen in de samenleving én dat we daarbij ruimte blijven bieden voor nieuwe verbindingen tussen inwoners en hun bestuur. Uit de praktijk blijkt dan ook dat dit verdergaat dan alleen inspraak bij de voorbereiding van beleid en dat gemeenten hierbij nadenken over en streven naar een stevige inrichting van participatie.

Participatie is in de afgelopen jaren dan ook steeds hoger op de gemeentelijke agenda komen te staan. Het derde Kabinet Rutte deelde deze prioritering. Dit blijkt uit het uit het regeerakkoord 2017 en uit het ontwerpwetsvoorstel 2020 **'Versterking participatie op decentraal niveau'** van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

Het doel van het ontwerpwetsvoorstel is dat voor zowel de inwoners als voor gemeenten duidelijk is (1) binnen welke kaders inwoners in het beleidsproces participeren en (2) op welke wijze zij in een verschillende fase van het beleidsproces betrokken worden. In een participatie maakt elke gemeenteraad deze zaken expliciet voor zijn gemeente. Het voorstel verplicht tot een uitbreiding/verbreding van de in de Gemeentewet (artikel 150) voorgeschreven inspraakverordening naar een participatieverordening.

Inmiddels heeft het ontwerpwetsvoorstel enige vertraging opgelopen, maar is de verwachting dat de komende periode een voorstel zal worden ingediend. De urgentie om tot zoiets als een participatieverordening te komen is er ook niet minder om. De **VNG Voorbeeld Verordening participatie [*en uitdaagrecht*], met toelichting, (hierna: voorbeeldverordening)** kan daarvoor als basis dienen. De VNG heeft daarbij de intenties van het ontwerpwetsvoorstel gevolgd om van inspraakverordening tot een participatieverordening te komen.

Volgens de Inspraakverordening dienen inwoners betrokken te worden bij de voorbereiding van beleid. Als een gemeente niets anders regelt in de verordening geldt daarvoor de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 van de Awb. Met de beoogde participatieverordening wordt de Inspraakverordening uitgebreid: een gemeente **regelt niet alleen betrokkenheid bij de voorbereiding, maar ook bij de uitvoering en evaluatie van het beleid**.

In het ontwerpwetsvoorstel werd ook met name de mogelijkheid van uitdaagrecht geregeld. De VNG heeft dat in de voorbeeldverordening gevolgd. Opgenomen is dat regels over het uitdaagrecht (voorheen bekend als *Right to Challenge*), als specifieke vorm van participatie, onderdeel kunnen zijn van de participatieverordening. Met het uitdaagrecht kunnen inwoners hun gemeente verzoeken om de uitvoering van een taak van de gemeente over te nemen, al dan niet met bijhorend budget, omdat zij denken deze taak beter en goedkoper te kunnen uitvoeren. Denk aan het onderhoud van een park, het beheer van sportvelden of andere maatschappelijke voorzieningen.

Ook in andere wetsvoorstellen, zoals bijvoorbeeld de Omgevingswet en energietransitie wordt participatie specifiek benoemd met het oog op versterking ervan. Sterker nog in de Omgevingswet is participatie verankerd en daarmee niet vrijblijvend.

Bandbreedte van beleid en verordening

Met het oog op rechtszekerheid is het zeer wenselijk dat gemeenten duidelijkheid scheppen over de mogelijkheden van participatie. Tegelijkertijd moet er ruimte zijn om rekening te houden met lokale ambities en omstandigheden, die kunnen namelijk erg verschillen. Gemeenten hebben in principe vrijheid om te beslissen op welke wijze zij inwoners bij de verschillende beleidsfasen betrekken en hoe ze hun visie op participatie vertalen in de participatieverordening.

Het is dan ook wezenlijk dat u als gemeente eerst nader bepaalt hoe u aan participatie vorm wilt geven. Vervolgens kunt u de stap zetten naar vertaling van deze opvattingen in juridische formuleringen. De voorbeeldverordening kan daarvoor als basis dienen.

Met de 'routekaart' in deze handreiking geven we u (1) een structuur van stappen, (2) een selectie van suggesties voor hoe u het goede gesprek te voeren en *good practices* ter illustratie en ter inspiratie. Tot slot verwijzen we u naar bronnen voor eventuele verdieping. Na het volgen van deze route heeft u als gemeente handelingsperspectief om effectief aan de slag te gaan met participatie en daarmee een participatieverordening op te stellen. Anders gezegd: deze handreiking helpt u bij het formuleren van uw participatiestrategie, de te zetten stappen en vervolgens het vertalen hiervan in uw participatieverordening.

Het gaat hierbij altijd om lokaal maatwerk en het vastleggen in een participatieverordening is geen doel op zich als stap 8 in de routekaart.

Deze Handreiking is geschreven door Berenschot in opdracht en samenwerking met de VNG.

Aan de slag

Iedere stap uit de routekaart bevat dit kader 'Aan de slag' met praktische tips, keuzes, dilemma's en achtergrondartikelen om voortvarend aan de slag te kunnen.

Tools

Om gemeenten hiermee op weg te helpen heeft de VNG de Voorbeeld Verordening participatie [en uitdaagrecht] opgesteld. Deze voorbeeldverordening biedt een inhoudelijke basis en ruimte om regels omtrent het uitdaagrecht op te nemen. De voorbeeldverordening gaat uit van maatwerk per gemeente. Het is dus belangrijk dat u een nadere invulling geeft aan de voorbeeldverordening. Op die manier kunt u het vereiste lokale maatwerk leveren en precies die mate van participatie regelen waarin in uw gemeente behoefte is.

Indien u graag het hierna gepresenteerde stappenplan georganiseerd wilt doorlopen, kunt u ervoor kiezen om dit niet alleen te doen, maar hierbij ondersteuning te vragen. De VNG en Democratie in Actie bieden de module Visie en uitvoeringsplan als hulp aan om al dan niet met begeleiding de stappen (nog eens) te doorlopen.

Achtergrond en kennisbronnen

Voor meer informatie over de versterking en vernieuwing van de lokale democratie in Nederland, leest u:

- Kamerbrief over voortgang versterking en vernieuwing van de lokale democratie
- Kamerbrief over versterking en vernieuwing lokale democratie https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/03/22/kamerbrief-over-versterking-en-vernieuwing-lokale-democratie
- Voortgangsrapportage Versterking en vernieuwing lokale democratie – Programma Democratie in Actie
- Democratie in Actie, de VNG en BZK hebben voor het thema lokale democratie veel handreikingen, tools, kennisbronnen, essays en e-learning beschikbaar gesteld
- Participatiewijzer van Prodemos: https://www.participatiewijzer.nl/

Een routekaart



Deze handreiking gaat over het invulling geven aan participatie gemeentebreed. Dit betekent dat we het niet hebben over het organiseren van de participatie 'in dat ene proces', maar toewerken naar een algemene strategie. En de verankering daarvan in een participatieverordening.

Gegeven alle verschillen in gemeenten bij de vormgeving van participatie en de verschillen in lokale ambities die ze hebben, is het gepast een algemeen toepasbare redenering te volgen. De routekaart 'begint bij het begin' bij fundamentele vragen over participatie en leidt stap voor stap naar belangrijke onderwerpen die gaan over concrete participatiekaders, participatie-instrumenten en participatiewerkwijzen.

De handreiking geeft per stap relevante inhoudelijke richtlijnen (vaak in de eerste twee paragrafen) om het gesprek in een gemeente te voeren. Per stap geven we een selectie aan *good practices* en geven we tips hoe het goede gesprek te voeren. We gaan ook in op onderwerpen die vaak terugkomen: het uitdaagrecht (hier zijn gelet op het ontwerpwetsvoorstel ook voorbeeldartikelen van opgenomen in de voorbeeldverordening), decentralisatie, representativiteit en de rol van de gemeenteraad. Bij elke stap noemen we bronnen die u kunt gebruiken voor een verdieping.

De gedachte achter de handreiking is om de stappen een voor een te nemen: dit structureert het gesprek over participatie. Tegelijkertijd hebben alle stappen een sterke samenhang. Vaak zal bij een gesprek over een specifiek onderdeel (zoals bijvoorbeeld het 'hoe' van participatie) er sprake zijn van weer even teruggaan naar vorige stappen (bijvoorbeeld om te kijken of het 'waarom' en 'hoe' wel goed op elkaar aansluiten. En als u alle stappen doorlopen heeft, zal er vaak de behoefte zijn nog een keer alle stappen (snel) te nemen alvorens uw visie respectievelijk uitvoeringsprogramma te formuleren/aan te scherpen en de verordening definitief op te stellen. Ook is het mogelijk alle stappen eens langs te lopen en dan te besluiten de module Visie en uitvoeringsplan (zie kader) te volgen en met meer of minder begeleiding de stappen te doorlopen.

Deze route van stappen is als volgt:

1. Participatie en democratie: de betekenis van participatie in een representatieve democratie in relatie tot het ontwerpwetsvoorstel en de verordening, waar hebben we het over en voor wie doen we het?
2. Wat voor gemeente bent u al in participatief opzicht?
3. Waarom participatie: wat zijn de redenen en motieven om (als inwoner) te participeren, en/of participatie (als gemeente) mogelijk te maken en te organiseren?
4. Wat voor participatie: welke vormen van participatie horen bij uw gemeente en wilt u verder stimuleren (en aan welke motieven dragen ze bij)?
5. Hoe participatie: welke rollen verdelen we en aan welke kaders en instrumenten is te denken om participatie daadwerkelijk te organiseren?
6. Leren en evalueren: systematisch aan het werk, en vooral van tijd tot tijd het stappenplan weer doorlopen;
7. Handelingsperspectief: formuleert u op basis van alle eerdere stappen een participatievisie met een bijbehorend uitvoeringsprogramma?
8. Verordening: een lokale invulling van de participatieverordening maken.

Het doel van deze handreiking is niet het verplicht doorlopen van alle stappen met een participatieverordening als ultiem doel en laatste stap, maar meer het helpen van het modulair inrichten van het proces.

De route samen afleggen

Om de route als een gedragen proces in te richten, is ons advies om een platform met inwoners (en eventueel plaatselijke ondernemers), raadsleden, burgemeester en wethouders, en ambtenaren te vormen die samen de route afleggen. Per stap of per doelgroep kunt u een specifieke gespreksstrategie formuleren die goed aansluit bij die doelgroep of bij een onderwerp dat speelt in uw gemeente.

De relatie met verwante trajecten: fysiek domein en sociaal domein

Zoals gezegd is er in verschillende beleidsterreinen sprake van noodzakelijke en gewenste betrokkenheid van inwoners. In deze handreiking wordt op verschillende plekken een relatie gelegd naar lopende trajecten om participatie van inwoners te realiseren, zoals Omgevingswet, energietransitie en in het sociaal domein. Bij stap 7 “Opstellen handelingsperspectief” wordt hierop uitvoerig ingegaan.



Stap 1: Waar hebben we het over?

Om aan de slag te gaan met participatie is het belangrijk dezelfde taal te spreken. Waar hebben we het over als we spreken over participatie? Om dit fundament te leggen bestaat de eerste stap uit het bespreken van (1) participatie en de representatieve democratie en (2) de bandbreedte van het vormgeven aan participatie.

Participatie en representatieve democratie

Bij participatie hebben we het over het betrekken van de samenleving bij wat – beleidsvoorbereiding, -uitvoering en/of -evaluatie – u als gemeente wilt bereiken. Dit houdt in dat de gemeente (en in het bijzonder de gemeenteraad) besluiten niet alleen neemt. Bij de besluiten worden juist andere belanghebbenden uit de samenleving actief betrokken.

De representatieve democratie vormt in Nederland het uitgangspunt van 'de democratie'. De participatieve democratie is een aanvulling hierop. Het is nodig dat participatie zich op de juiste manier verhoudt tot de rol van de representatieve volksvertegenwoordiging. Op zoek naar de juiste verhoudingen is verdieping nodig over de vraag; wat is de rol en positie van de gemeenteraad/het gemeentebestuur ten opzichte van participerende bewoners? Deze verhouding tussen representatief en participatief is tweeledig. Enerzijds besluit de gemeenteraad over het vormgeven van de participatieve praktijk (denk aan kaderstelling: welke ruimte is er voor participatie?). Anderzijds beïnvloedt deze vormgeving de rol en invloed van de raad (meer ruimte of minder kaders betekent mogelijk ook minder directe invloed door de raad op participatieve processen).

Bij het nadenken over participatie gaat het dan ook in essentie over het samenspel tussen de representatieve democratie (de gekozen volksvertegenwoordiging) en de participatieve democratie (de betrokkenheid en invloed vanuit de maatschappij). Verschillende vormen van participatie leiden tot een andere balans.

Zo zijn er gemeenten die vooral de nadruk leggen op participatie van burgers in beleids- en besluitvormingstrajecten. Andere gemeenten hechten (daarenboven) veel waarde aan burgerinitiatieven, waarbij het gemeentebestuur kaders kan stellen en vaak een ondersteunende rol heeft. Weer andere gemeenten experimenteren met vormen van meer directe democratie als G1000 Burgerberaad (waar burgers door middel van dialoog meebeslissen) of een referendum. Deze vormen benadrukken in toenemende mate de balans in het 'voordeel' van het belang van de participatieve democratie.

Good practice: gemeente Hof van Twente

Hof van Twente ging op zoek naar de opvattingen over de juiste balans tussen de representatieve en participatieve democratie. In een recente bijeenkomst formuleerden vertegenwoordigers vanuit inwoners, raad, college en ambtelijke organisatie hun visie op participatie. In de bijeenkomst bleken duidelijk verschillende accenten over de positie van de raad Hof van Twente als meer of minder bepalend voor de uiteindelijke besluitvorming. Toch was er goed overeenstemming te bereiken over de wijze waarop met alle accentverschillen te zoeken naar een goed samenspel tussen representatief en participatief. Aan de ene kant een nadruk op het belang van goed kaderen aan de voorkant én goed de verwachtingen managen, qua rollen, tijd en inbreng. Goede communicatie is essentieel hierbij. Zo voorkom je teleurstellingen. Maar altijd is er het zoeken naar kaders, soms bij de start van een participatieproces, soms is dat zoeken onderdeel van het participatieproces zelf. En altijd moet helder worden hoe uiteindelijk de besluitvorming en uitvoering plaats vindt; vaak door de raad, soms binnen kaders

door een burgers zelf. De politiek (de raad) blijft voor de kaders eindverantwoordelijk maar van belang is dat burgers wel betrokken worden bij het besluitvormingsproces: "We hebben het mét elkaar gedaan!"



Bij het benadrukken van de participatieve democratie volgen vragen die vaak gaan over democratisch waarden: Hoe representatief zijn participatieve processen eigenlijk? Zitten alle belanghebbenden aan tafel en hebben ze gelijkwaardige invloed? Moet de raad dus niet altijd het laatste woord hebben om de democratische waarden te bewaken?

Het lijkt dan alsof er een fundamentele spanning is tussen representatief en participatief. Tegelijkertijd zien we in de praktijk dat deze spanning leidt tot samen zoeken naar breed gedragen besluitvorming en daarmee een versterking van de balans. Ook over de representatieve democratie zijn er immers vragen over hoe goed die representativiteit is. Denk bijvoorbeeld aan kritieken op het gebrek aan vertegenwoordiging vanuit verschillende groepen in de samenleving. Daarom is de eerste stap in deze route dan ook bewust zijn van deze samenhang van participatieve en representatieve democratie. Het doel is om stil te staan bij het samenspel tussen de twee en bij de uitdaging om steeds goed vorm aan te geven aan het samenspel ten gunste van gedragen besluitvorming.

Good practice: gemeente Amsterdam

De gemeente Amsterdam is op allerlei manieren bezig om te verkennen en te pionieren op thema's die te maken hebben met participatie en democratie. Het doel van de gemeente is om te werken aan (meer) democratische stad. Zo is er een Team Democratisering wat bijvoorbeeld werkt aan vragen zoals 'wat is de democratie voor jou?'[1] en thema's zoals 'inclusief en participatief in de buurten', 'Dienstverlenend aan een goed idee en aan maatschappelijk initiatief', 'Nieuwe praktijken bouwen: meer eigenaarschap en verleggen van zeggenschap' en 'versterking participatie'. Ook publiceert de gemeente open data zoals evaluatie, informatie over buurtbudgetten en rapportage over participatie en democratisering.[2]

[1] https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/volg-beleid/wat-is-democratie-voor-jou/.
[2] https://openresearch.amsterdam/nl/page/61987/participatie.

Bandbreedte vormgeven van participatie

Het samenspel van representatief en participatief is de afgelopen jaren in sterke ontwikkeling. Zoals beschreven in stap 1 beoogt het ontwerpwetsvoorstel de betrokkenheid van inwoners te verbreden en expliciteert het de mogelijkheid het uitdaagrecht te verankeren in de participatieverordening. Daarom is de mogelijke bandbreedte van een lokale verordening nog niet bepaald. Bij alle volgende stappen van waarom, wat en hoe aan participatie vorm te geven kunnen de ambities en voorkeuren uiteenlopen. Sommige gemeenten willen zeer actief vormgeven aan het participatieve aspect van de democratische besluitvorming. Anderen stellen de kaderstelling vanuit de representatieve democratie meer centraal.

Aan de slag

Te maken keuzes

Deze eerste stap hoeft niet tot keuzes te leiden over hoe het samenspel tussen de representatieve en participatieve democratie er precies uit moet zien. Maar de eerste stap resulteert in ieder geval in een goed gesprek over de soorten democratie. De gezamenlijke inzet kan het voornemen zijn om samen te zoeken naar het samenspel van representatief en participatief, om vervolgens de ontwikkeling daarvan verder vorm te geven. Uiteindelijk moet dat samenspel vorm krijgen in de praktijk.

Wel kiest u er met deze stap voor om samen een proces in te gaan naar een (aangescherpte) visie en opgestelde verordening. Met deze eerste stap zorgt u tegelijkertijd voor een concrete bijdrage aan de dagelijkse participatieve praktijk omdat u het bewustzijn heeft vergroot voor het samenspel in de democratie.

Gespreksvoering en gesprekspartners

Een waardengeladen gesprek eist een setting waarin ruimte en respect voorop staan. De organisatie van dit gesprek is mede afhankelijk van de situatie in een gemeente. Juist op dit onderwerp kan het zinvol zijn een setting met een externe spreker/begeleiding te organiseren die mogelijke verschillende posities en dilemma's kan laten zien. Of juist een uitgesproken mening heeft, maar die mening goed kan positioneren in relatie tot andere opvattingen. Het is verstandig dit gesprek (ook) samen met inwoners te voeren. Het gesprek moet wel leiden tot een gemeenschappelijke beeld over participatie en de representatieve democratie.

Achtergrond en kennisbronnen

- Voor de gespreksvoering zie bijv. de IKPOB – publicatie 'Halte ongemak' met de methodiek van de Waardering (Els van de Pool en Guido Rijnja).
- Voor meer informatie over de democratie in ontwikkeling: Commissie Toekomstgericht Lokaal Bestuur (2016). *Op weg naar meervoudige democratie. Oproep van de Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur*.
- Voor een uitvoerige verdieping van de democratie, de representatieve democratie en participatie zie ook: Sartori, G. (1987). *The theory of democracy revisited* (Vol. 1). Chatham House Pub.
- Over hoe participatieve processen democratisch geankerd kunnen worden: Sørensen, E., & Torfing, J. (2005). The democratic anchorage of governance networks. *Scandinavian political studies*, *28*(3), 195-218.
- Over democratische waarden zie het 'Democratisch Zakboekje' en 'Raadscanvas Democratisch Proces'
- Over 'hoe democratisch' participatie is: Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public administration review*, *66*, 66-75.

Notities van het gesprek



Stap 2: Wat voor gemeente bent u?

In de tweede stap geven we het hiervoor geformuleerde samenspel van representatief en participatief verder vorm. Hoe u dat doet is afhankelijk van hoe 'de gemeente erin zit'. Met andere woorden: hoever bent u al met het vormgeven aan de visie op participatie en uitvoering ervan? We kijken hiervoor naar de ambitie van uw gemeente op het gebied van participatie en helpen met het maken van een 'strategisch plaatje'.

Ambitie op het gebied van participatie

Niet elke gemeente is hetzelfde en niet elke gemeente wil hetzelfde. De basis voor een visie op participatie is om te bepalen wat de ambitie van de gemeente is op het gebied van participatie. Dit bepaalt de invulling van het gesprek en heeft invloed op de volgende stappen.

Naar een 'strategisch plaatje': sterke en zwakke punten

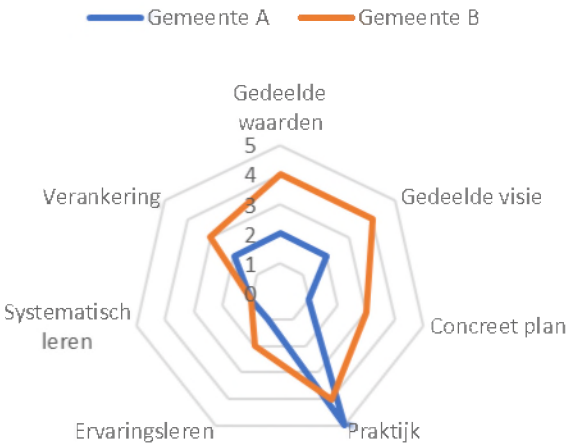
Om tot een visie en uitvoeringsprogramma te komen die bij u past, is het raadzaam een plaatje (denk aan overzicht of een praatplaat) van uw eigen 'strategische situatie' (hoe doet u het nu?) te maken. Dit plaatje omvat belangrijke onderscheidingen voor hoe u verder wil met vormgeven aan het een gezamenlijk perspectief over participatie in uw gemeente. Deze onderscheidingen vormen de agenda voor het gesprek over wat voor gemeente u bent als het over participatie gaat:

1. Gedeelde waarden: is er een gedeeld beeld binnen de gemeente over participatie?
2. Gedeelde visie: is er een uitgewerkte visie (meer dan bijvoorbeeld het collegeprogramma)?
3. Concreet plan: is er een uitvoeringsprogramma participatie?
4. Praktijk: in hoeverre doet uw gemeente al aan participatie in de praktijk?
5. Ervaringsleren: vindt er leren op basis van ervaringen in de praktijk plaats?
6. Systematisch leren: in hoeverre geeft uw gemeente vorm aan systematisch leren?
7. Verankering: wordt participatie verankerd, bijvoorbeeld in handreikingen en budgetten?

Per onderscheiding wordt gedurende het gesprek duidelijk waar voor uw gemeente de prioriteiten en aandachtspunten liggen.

Illustratie

Stel dat **gemeente A** in de praktijk al veel doet aan participatie, maar dat op de andere onderscheidingen (gedeelde waarden, visie, concreet plan, etc.) er nog weinig stappen zijn gezet. Verstandig is dan aan het 'waarom', 'wat' en 'hoe' nader te formuleren en te bezien of met erkenning van het verschil in waarden een uitvoeringsprogramma is op te stellen. Van belang is dan heel nadrukkelijk om het met elkaar leren vorm te geven om dat verschil in waarden nader te overbruggen.



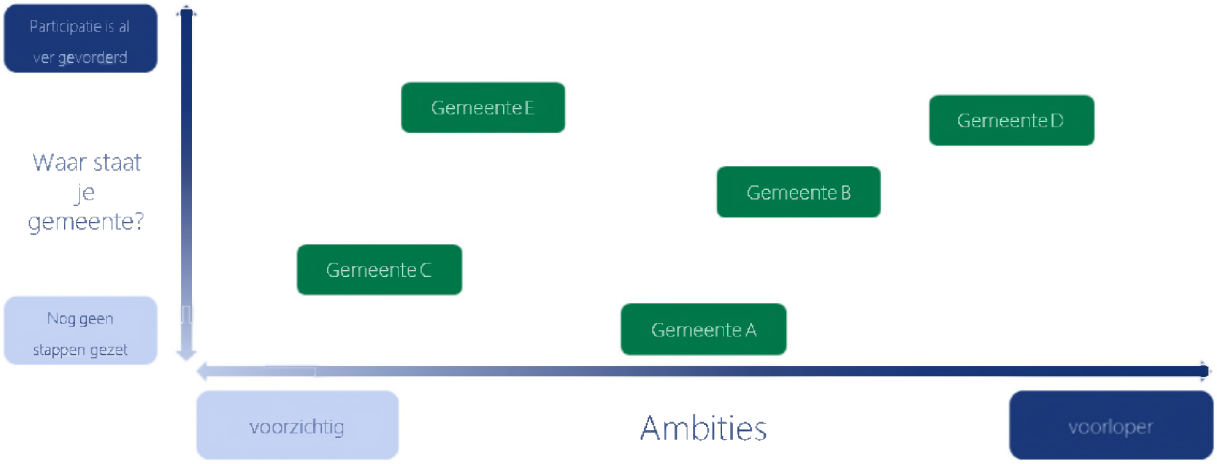
Figuur 1. Voorbeeld strategisch plaatje van twee gemeenten

Of neem **gemeente B**, die een redelijke praktijk en een uitgewerkte visie en concreet plan heeft, maar een gemiddelde ambitie. Deze gemeente zal vooral kunnen streven naar aanscherping van het bestaande perspectief op uitvoering met een grondige toets op het waarom, wat en hoe.

Good practice: gemeente Meierijstad

De gemeente Meierijstad heeft goed inzicht opgedaan in waar ze staan qua participatie: er zit veel ervaring bij medewerkers (zoals buurtadviseurs), ze zijn sterk gericht op het leren en willen vooral *bottom-up* aan de slag met participatie en leren. Participatie en leren moet niet teveel dichtgetikt worden door allerlei visie, beleid en uitvoeringsprogramma's. Tegelijkertijd zijn ze wel concreet aan het pionieren met hoe ze de gemeenteraad betrekken (zie *good practices* bij stap 5) en het stimuleren van initiatieven middels het (zeer laagdrempelige) Nieuwe Ideeënfonds.

Uit de invulling van de ambitie en het strategisch plaatje ontstaat een beeld van waar uw gemeente staat en waar de sterke en zwakke punten liggen in het vormgeven aan het perspectief op participatie. Dit beeld is voor uw gemeente het uitgangspunt om de vervolgstappen uit deze route mee te volgen.



Figuur 2. Plot van gemeenten op basis van de ambitie en het strategisch plaatje

Houd bij het strategisch plaatje ook rekening met representatie en inclusie in participatietrajecten (wat kunnen we doen om zoveel mogelijk inwoners te betrekken?). Dit vraagt ook aandacht voor toegankelijkheid van trajecten. Concreet gaat het om digitale toegankelijkheid, fysieke toegankelijkheid en begrijpelijke communicatie.

Aan de slag

Te maken keuzes

Ook bij deze stap gaat het er niet om het met elkaar volledig eens te worden, maar om een gemeenschappelijk beeld te krijgen van waar de gemeente staat in het vormgeven aan een perspectief over participatie. Zo'n gemeenschappelijk beeld van de strategische situatie helpt om de aandacht te richten op wat er nodig is om tot een gemeenschappelijk perspectief te komen en dit verder vorm te geven. Wat is eerst nodig? Een visie? Meer eensgezindheid? Meer aandacht voor de uitvoering? Aanscherping van het leren en verankeren?

Het gesprek gaat dus niet over inhoud, maar hoe de basis te versterken, mede gelet op de uitkomsten van de volgende stappen die nog komen.

Gespreksvoering en gesprekspartners

Het is belangrijk om niet in inhoudelijke disputen te komen, maar daadwerkelijk de strategische situatie in te schatten. Een goede manier is om samen tot een invulling van bovenstaande schema's te komen. Verstandige bronnen om de radar in te vullen zijn bijvoorbeeld:

- Waarstaatjegemeente.nl
- eigen documenten (visies, werkwijzen, beleidsstukken, proceskaders, etc.)
- analyse en dialoog tijdens het gezamenlijk invullen

Dit gesprek van invullen en aandachtspunten formuleren hoeft niet, maar kan wel met betrokken inwoners plaatsvinden. Doe het in ieder geval in samenspraak met (een deel van) de gemeenteraad, burgemeester en de wethouders en (een deel van) de ambtelijke organisatie

Achtergrond en kennisbronnen

- De Quick Scan Lokale Democratie is een digitaal instrument, waarbij inwoners, gemeenteraad, college van burgemeester en wethouders en ambtenaren worden bevraagd en dat naast een rapportage ook een verbeteragenda voor de gemeente oplevert QuickScan Lokale Democratie (QSLD)

Toegankelijkheid

- VN-verdrag in gemeenten: https://vng.nl/publicaties/inspiratiebundel-organiseer-ervaringsdeskundigheid-het-vn-verdrag-handicap-in-jouw-gemeente.
- Digitale inclusie: https://vng.nl/sites/default/files/2021-01/vng_brochure_digitale_v5.pdf.

Notities van het gesprek



Stap 3. Waarom participatie?

Bij deze stap gaat het om het gesprek over: waarom willen we participatie (meer burgerschap, meer kennis, meer draagvlak, etc.), hoe belangrijk vinden we participatie, en gaan we doen wat we kunnen of gaan we juist werken aan het veranderen van onze ambities? In deze stap beantwoorden we deze vragen door te kijken naar het 'waarom' achter participatie aan de hand van waarden, motieven en tot slot het begrip publieke waarde als perspectief.

Gedeelde waarden zijn belangrijk

De belangrijkste vraag wanneer u aan de slag wilt gaan met participatie en met een eigen invulling voor de verordening is: waarom vindt u als gemeente participatie belangrijk? Deze vraag – en daarmee ook het antwoord – gaan over 'waarden' die er in een gemeente zijn ten aanzien van participatie. Wanneer de 'waarden' ten aanzien van participatie gedeeld worden tussen verschillende actoren, geeft dat een mooie basis om aan verder te werken: iedereen streeft immers hetzelfde na. Wanneer de 'waarden' sterk botsen, geeft dat een minder stevige basis, maar het helpt ook bij de vervolgstappen omdat bekend is dat verschillende actoren een andere basishouding ten aanzien van participatie hebben (en daarom ook andere voorkeuren voor vormen en instrumenten hebben).

Omdat inspraak verplicht was en blijft, maar met het ontwerpwetsvoorstel een verbreding gaat verplichten van beleidsvoorbereiding naar uitvoering en evaluatie (zie de inleiding van de handreiking), blijft de 'waaromvraag' al vaak onbeantwoord (want het moet 'gewoon'). Hoewel het begrijpelijk is dat gemeenten, gezien de urgentie, snel aan de slag willen met participatie, is het verstandig om goed na te denken over deze vraag. Hierbij zijn er tal van opties, die bepalend zijn voor de inrichting van het participatieproces. Als u duidelijk heeft waarom u inwoners (of andere partijen) wilt laten participeren en als u duidelijk heeft welke behoefte er bij burgers is om te participeren, kunt u gericht het proces inrichten en toewerken naar een bruikbaar resultaat voor alle betrokkenen.

Wat zijn de motieven voor participatie?

Het duiden van de argumenten om participatie mogelijk te maken, geeft in samenhang met de eerder geformuleerde ambitie (zie stap 2) richting aan de uitwerking. Zoals reeds duidelijk gemaakt: elke gemeente verschilt. Motieven voor participatie kunnen, mogen en moeten dus verschillen. In het gesprek over de motieven blijkt ook vaak dat niet iedereen niet elk motief even belangrijk vindt.

Veelgenoemde motieven in de praktijk

In praktijk gaat het snel over de kennis van inwoners benutten. 'Zij weten vaak beter wat er nodig is, waar behoefte aan is of wat anders inwoners echt niet willen.' Dit is een voorbeeld van een kwaliteits- of efficiëntieargument want kennis moet bijdragen aan een betere of efficiëntere uitkomst. Een ander veelgenoemd argument, zeker bij voorstanders van meer participatie, is dat participatie de democratie versterkt. Deze voorbeelden zijn al sterk verschillend.

In een literatuurstudie naar participatie hebben Visser e.a. (2019, pp. 7-12)[3] gezocht naar mogelijke motieven. Hierbij maken ze onderscheid op twee niveaus:

- *Stakeholder*: enerzijds de participant (waarom wil deze participant meedoen?) en anderzijds de overheid (waarom is er behoefte aan participatie?).

[3] Visser, V., van Popering-Verkerk, J. & van Buuren, A. (2019). *Onderbouwd ontwerpen aan participatieprocessen: Kennisbasis participatie in de fysieke leefomgeving.* GovernEUR, Erasmus Universiteit Rotterdam.

- *Soort motief*: waaronder zij democratische motieven verstaan (hoe draagt participatie bij aan het functioneren van de democratie?) en instrumentele motieven (hoe draagt participatie bij aan betere (besluitvormings)processen?).

	Democratisch	Instrumenteel
Participant	Zeggenschap Democratisch recht Actief burgerschap Medeverantwoordelijkheid	Betere besluiten Vaardigheden Financiële voordelen
Overheid	Democratisch ideaal Legitimiteit Overbrugging politieke kloof	Kwaliteit Effectiviteit Draagvlak

Dit kwadrant met motieven geeft aan dat participatie aan meerdere ambities kan bijdragen. Een belangrijke opmerking is dat al deze motieven niet per se het doel van ieder individueel participatieproces hoeven te vormen. Het gaat om de algemene ambities die een gemeente voor participatie heeft en de redenering waarom ze wel of niet met specifieke individuele participatieprocessen aan de slag gaat. Het doel van het kwadrant is dan ook niet om één motief te kiezen, maar om aan te geven dat een gemeente om meerdere redenen participatief werkt of nog intensiever participatief zou willen werken.

Het helpt om onderscheid te maken tussen deze (meer) democratische motieven en (meer) instrumentele motieven omdat het bijvoorbeeld ook scherper zicht geeft bij het terugkijken op een participatieproces. Soms zijn inwoners ontevreden over de uitkomst, maar zijn ze tevreden over de zeggenschap die ze wél in het participatieproces hebben gehad. Soms vinden participanten dat de gemeente het proces wel goed heeft georganiseerd (zodat ze hun democratisch recht goed hebben kunnen uitoefenen). Het onderscheid geeft scherpte in wat wel en niet goed ging en helpt te begrijpen waar de 'echte' ontevredenheid zit (als die er is).

Good practice: gemeente Best

De gemeente Best heeft in 2012 haar Nota Bewonersparticipatie opgesteld waarbij zij expliciet heeft nagedacht over 'Waarom participatie'. Zij beschrijven:

"De redenen om partners te betrekken zijn daarom als volgt samen te vatten:

- het vergroten van wederzijds vertrouwen en begrip;
- de vergroten van de kwaliteit van beleid of plannen;
- het vergroten van draagvlak voor beleid of plannen;
- het verkleinen van de kloof tussen bewoners en overheid;
- het vergroten van de betrokkenheid en het verantwoordelijkheidsgevoel van bewoners;
- de gemeente Best wil echter een betrouwbare partner voor haar bewoners zijn."

Publieke waarde als perspectief

Gemeenten kunnen verschillen in welke motieven ze hebben voor participatie en kunnen ook motieven combineren. Denk aan het verkleinen van de kloof tussen politiek en inwoners, terwijl de gemeente tegelijkertijd kan zorgen voor financiële voordelen voor de participant(en).

Maar hoe kunnen verschillende motieven samen in een betekenisvol overkoepelend 'verhaal' komen? Daarbij kan het begrip 'publieke waarde' helpen (andere termen zijn ook te vinden, zoals 'maatschappelijke waarde'). **Publieke waarde** is, in het kort, waar een gemeente het voor doet en wat participatie de moeite waard maakt.[4] Hierbij onderscheiden we drie aspecten[5], namelijk:

1. het bereikte **resultaat** van het participatietraject;
2. de **steun** voor het participatieproces en het resultaat;
3. de manier waarop de participanten **aankijken tegen participatie in het algemeen** (willen mensen op basis van hun ervaringen de volgende keer ook weer meedoen?).



Het 'waarom van participatie' is dus goed te beantwoorden met het perspectief publieke waarde. Publieke waarde is een verhaal waarin meerdere motieven zitten die goed bij elkaar passen. Met aandacht voor het concrete resultaat, steun voor het resultaat en proces en een verandering in de basishouding (gerichtheid) op participatie in het algemeen, geeft publieke waarde een begrip als antwoord op de waaromvraag bij participatie.

Good practice: gemeente Heemstede

De gemeente Heemstede heeft in het participatiebeleid vier uitgangspunten.[6] Eén daarvan is dat ze in alle processen tot maatschappelijke (publieke) waarde willen komen. Ze lichten een paar beleidsvelden uit waarop ze extra waarde willen creëren door participatie: bijdragen aan sociale cohesie, veiligheid, duurzaamheid, levensgeluk, gezondheid van een straat, buurt, wijk of voor het dorp. De gemeente gebruikt het begrip maatschappelijke waarde om duidelijk aan te geven waar zij participatief aan willen werken.

Heemstede

[4] Nabatchi, T. (2012). Putting the "public" back in public values research: Designing participation to identify and respond to values. *Public Administration Review*, *72*(5), 699-708. Of: Roberts, N.C. (2015). *The age of direct citizen participation*. Routledge. (p. 7).
[5] Wesseling, H., van Dalfsen, F. & Blok, S. (2020). *Leren in Participatieland: slimme participatielessen uit de praktijk*. Utrecht: Berenschot.
[6] http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/actueel/Heemstede/CVDR641484.html.

Aan de slag

Te maken keuzes

Bij deze stap is het belangrijk om met verschillende actoren in uw gemeente te bepalen wat lokaal gezien belangrijke motieven voor participatie zijn.

- Gaat het om het ideaal van burgerschap meer kans op ontplooiing te geven?
- Gaat het om legitimiteit/draagvlak te vergroten?
- Gaat het om de kloof tussen politiek en inwoners verkleinen? (En hoe gaat dat, soms wordt participatie juist ook gebruikt door de politiek als machtsmiddel om besluiten te steunen of juist om tegenstand te mobiliseren).
- Past het om intensiever participatief te werken aan meerwaarde voor gemeente, bovenop alles wat al goed gaat?
- Gaat het om kennis van inwoners en organisaties te benutten?
- Zijn er (nog) andere motieven?

Gespreksvoering en gesprekspartners

De zoektocht naar de onderliggende motieven is niet altijd gemakkelijk en vraagt om een goed gesprek. Hierbij kan dit gesprek leiden tot meer of minder ambitie inzake participatie zoals die hiervoor in stap 2 aan de orde was. Meer of minder voorloper zijn bijvoorbeeld. Zowel bestuurlijk als richting de participanten raden wij wel aan die positie goed te onderbouwen en hier transparant over te zijn naar de ingezetenen en belanghebbenden. De kunst zal zijn daarvoor een goede weergave te vinden.

Om 'het waarom van participatie' in uw gemeente concreet te maken, moedigen we u aan een selectie aan motieven te rangschikken. Dit geeft prioriteit maar ook de ruimte om er meer dan één te kiezen. En het helpt bij keuzes over vormen en smaken (zie stap 4).

Essentieel is samen met inwoners, organisaties, politiek, bestuur, ambtenaren dialoog te hebben over dat waarom.

Achtergrond en kennisbronnen

- In 2019 is een mooie publicatie over publieke waarde verschenen. Hierin wordt een onderscheid gemaakt tussen materiële publieke waarde, immateriële publieke waarde en proceswaarden. Zie van der Torre, L. , Douglas, S., 't Hart, P. (2019). Werken aan publieke waarde: Leren van en voor gemeenten. Vereniging Nederlandse Gemeenten. DOI: 10.13140/RG.2.2.17258.36806.
- In 2021 komt 'Leren in Participatieland' uit waarbij het waarom van participatie sterk gaat over het creëren van publieke waarde en 'het leren.' Zie Wesseling, H., van Dalfsen, F. & Blok, S. (*in press:* 2021). *Leren in Participatieland: slimme participatielessen uit de praktijk*. Utrecht: Berenschot.
- Groningen heeft een heel uitvoerige participatiewerkboek waarin ook de 'Groningse Waarden' (voor de lokale democratie) centraal staan.

Notities van het gesprek

Stap 4. Wat: vormen en smaken in participatie

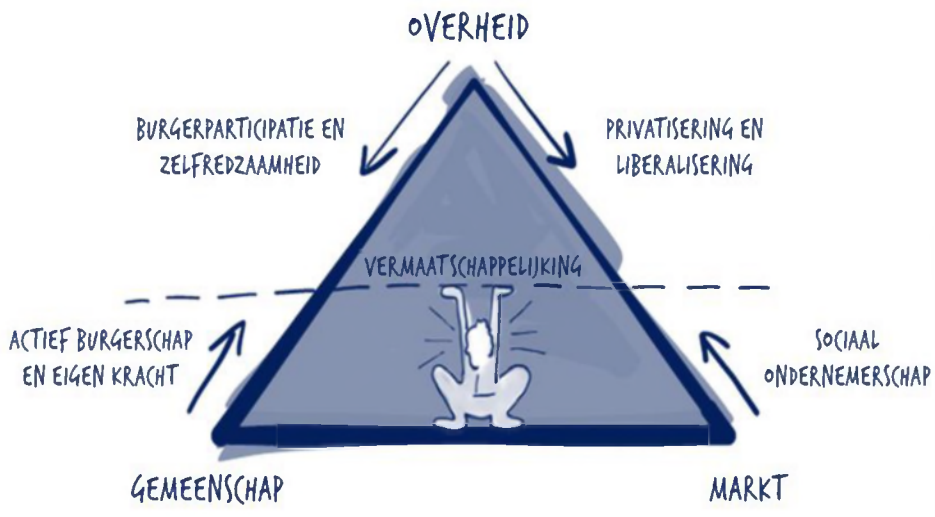
Na het formuleren van het 'waarom' (stap 3) is het nodig om concreet te worden over wat voor vorm participatie het gaat en hoe ver die participatie gaat. Welke participatievormen komen er al veel voor in de gemeente en wat voor participatievormen zijn wellicht nog meer nodig (gegeven de motieven van de gemeente)? We gaan hierbij in op de vormen van burgerparticipatie en overheidsparticipatie, participatieladders en over hoeveel invloed u wilt geven in de verschillende fasen van het beleidsproces. Het gaat hier ook over de randvoorwaarden van/voor participatieprocessen (wanneer wel en wanneer niet participatie organiseren/laten plaatsvinden, zoals ook in de verordening aan de orde) en rolverdelingen (wat bijvoorbeeld de rol van de gemeente bij burgerparticipatieprocessen en bij overheidsparticipatieprocessen).

Het is dus belangrijk om verschillende vormen van participatie te onderscheiden die invulling geven aan de ambitie en het waarom zoals hiervoor geformuleerd. Dit kan goed langs vier lijnen (die los en aanvullend gebruikt kunnen worden).

Naar meer overheidsinitiatief, of juist meer burgerinitiatief

Veel overheden zijn bezig met 'bestuurlijke vernieuwing'. In essentie gaat bestuurlijke vernieuwing over hoe overheden zich moeten en kunnen verhouden in de klassieke driehoek van gemeenschap, markt en overheid.[7] Door allerlei veranderingen in de wereld verandert ook die verhouding in de driehoek en dat vraagt van overheden dat ze meebewegen. Participatie gaat natuurlijk met name over de verhouding tussen overheden en gemeenschappen (maar niet alleen over die verhouding: wat als een marktpartij een burgerinitiatief gaat financieren? Dan is de hele driehoek weer betrokken.).

De verschuiving in verhoudingen tussen overheid en gemeenschap duiden we meestal aan in de termen burgerparticipatie (of initiatief vanuit de overheid) en overheidsparticipatie (of initiatief vanuit de inwoners/gemeenschap). Deze onderscheiding gaat in essentie over wie de eerste stap neemt en de ander uitnodigt. De onderscheiding gaat daarmee over de rolverdeling.



Figuur 3. Driehoek van gemeenschap, markt en overheid

[7] Van der Steen, M., van Twist, M., Chin-A-Fat, N., & Kwakkelstein, T. (2013). Pop-up publieke waarde. *Overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie. Den Haag: NSOB*.

Overheden en participanten kunnen verschillende motieven hebben om met elkaar mee te doen.

Burgerparticipatie wordt door overheden georganiseerd, dus ligt snel in lijn met de motieven van die overheid. De vraag wordt dan voor overheden: hoe maakt u het de moeite waard voor participanten om te participeren (zeggenschap, beter besluit en/of financiële voordelen)?

Een andere prioriteitsstelling (die gezamenlijk gemaakt kan worden) is een keuze voor meer (ruimte voor/stimuleren van) door burgers geïnitieerde participatie. Daarbij kan het praktisch gaan om (1) het uitdaagrecht en (2) vormen van zelfbeheer zoals burgerinitiatieven die een stuk land/park beheren, *commons* (gemeenschappelijke voorziening die door een wijk gemaakt en gedeeld worden) en ook verschillende vormen (energie en /of zorg) coöperaties.

Naar meer of minder invloed van burgers in de fases van het beleidsproces

Een tweede manier om participatie te onderscheiden is op basis van de aard van de activiteit en de invloed in die verschillende activiteiten. Denk aan begrippen zoals meedoen, -weten, -denken, -besluiten en -leren.[8] Bij de onderscheiding naar de aard van de activiteit gaan onderwerpen zoals rolverdeling en randvoorwaarden ook een belangrijke rol spelen. Wat wordt bij 'samen besluiten' de rol van burgemeester en wethouders of de rol van de gemeenteraad? Wat zijn randvoorwaarden voor het 'samendoen' als inwoners – gesteund door de gemeente – een uitvoeringstaak overnemen? (Vanuit juridisch perspectief zijn de verschillende beleidsfasen: voorbereiding, besluitvorming, uitvoering en evaluatie.)

Good practice: gemeente 's-Hertogenbosch & uitdaagrecht

De gemeente 's-Hertogenbosch heeft een regeling Right to Challenge waarin ze ook duidelijk een waarom, wat en hoe structuur aanhouden.[9] *"De gemeente werkt aan sociaal sterke wijken en buurten [motief]. Door samen te werken met inwoners en de ruimte te geven aan ideeën [vorm en mate van invloed]. Inwoners komen door ervaring en kennis van hun omgeving vaak met betere oplossingen voor sociale en maatschappelijke taken van de gemeente [motief]. Door dit te combineren met de ervaring, kennis en het netwerk van de gemeente, komen we samen tot het beste resultaat. Met de subsidie 'Right to Challenge' krijgen inwoners financiële steun voor het uitvoeren van hun idee [hoe: een instrument]."*

Wat 's-Hertogenbosch uniek maakt, is dat ze uitdaagrecht hebben én subsidie voor 'Nieuwe Initiatieven': het gaat dus niet alleen om het uitdagen van de gemeente.[10]

De participatieladder (Arnstein, 1969) is veruit de meest bekende en gebruikte manier om te denken en spreken over de verdeling van invloed tussen overheden en inwoners in participatieprocessen. De verdeling van invloed speelt een grote rol in individuele participatieprocessen: hoeveel invloed is er nodig, hoeveel invloed deelt een gemeente en hoeveel invloed willen inwoners (van de gemeente)? In de praktijk is hier vaak onrust over en komen verwachtingen niet altijd overeen. Wanneer gesproken wordt over de *good practice* van goed verwachtingsmanagement gaat het eigenlijk vaak over het managen van verwachtingen rondom de invloed: is het

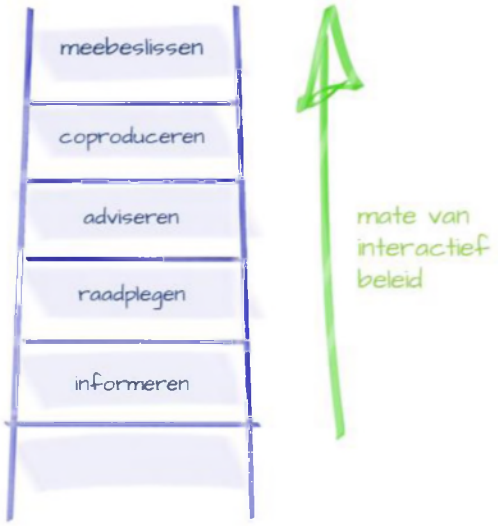
[8] Dalfsen, F. van, Synhaeve, M. & Hoet, E. (2017) Pionieren in Participatieland. Berenschot, Utrecht. Zie ook: Visser, V., van Popering-Verkerk, J. & van Buuren, A. (2019). *Onderbouwd ontwerpen aan participatieprocessen: Kennisbasis participatie in de fysieke leefomgeving.* GovernEUR, Erasmus Universiteit Rotterdam.
[9] https://www.s-hertogenbosch.nl/right-to-challenge/.
[10] https://www.s-hertogenbosch.nl/fileadmin/Website/Inwoner/Subsidies/2020/Sociaal_maatschappelijk/Subsidieregeling_Nieuwe_Initiatieven_en_Right_to_Challenge_2021.pdf.

duidelijk dat inwoners mee mogen praten en adviseren, maar niet mee mogen beslissen? En is dit duidelijk samen tot stand gekomen of opgelegd?

Meer directe vormen van democratie

Zoals uit stap 1 'waar hebben we het over' en stap 3 'waarom' is gebleken, is de ontwikkeling van de democratie een belangrijke context voor participatie. Participatie is 'een' manier om in die context een bijdrage te leveren en de democratie te versterken.

Maar er zijn natuurlijk ook andere manieren om de democratie te ontwikkelen. Denk aan vormen als *burgerpanels, G1000's, referenda* en *burgerbegroting*. Deze vormen van directe democratie vallen voor nu buiten deze handreiking, maar gemeenten die participatief gevorderd zijn en grote democratische ambities hebben, kunnen overwegen om te pionieren.



Figuur 4. Een eenvoudige variant van de participatieladder (vgl. Edelenbos en Monnikhof (2001)).

Betrokkenheid, representativiteit, doelgroepen

Bij participatie is representativiteit (betrokkenheid) van inwoners vaak een centraal issue. In veel gemeenten komt de vraag naar voren 'hoe betrekken we juist ook de inwoners die niet vanzelfsprekend meedoen of niet gemakkelijk mee kunnen doen?'. Vaak is dan sprake van 'doelgroepen' als jeugd, mensen met een beperking, spreiding over opleidings- en inkomensniveaus, etc. Ook kan meer algemeen het doel zijn om deelname te bevorderen (zie de 'Achtergrond en kennisbronnen' van stap 3 voor meer informatie).

Good practice: gemeente Emmen

De gemeente Emmen heeft een geformuleerde visie en strategie voor jongerenparticipatie.[11] Hiermee besteden ze dus expliciet aandacht en werken ze aan het representativiteitsvraagstuk. De gemeente al verschillende vormen in het leven geroepen: een jongerenraad, een jeugdparlement en een jaarplan jeugd. De gemeente wil verder inzetten op jongeren door middel van een digitaal jongerenplatform en het gebruik van sociale media.



[11] https://www.gemeenteraademmen.nl/nc/vergaderingen/document/document/31887/via/theme%3A1465.html.

Dilemma's en het 'wat' die in de *good practices* tot uitdrukking kunnen komen

- **Representativiteit** (zie stap 1 'waar hebben we het over' voor meer over representativiteit):
  - Meebeslissen kan voor meer representativiteit zorgen (inwoners die aanvullen op de gemeente), maar vraagt ook om representativiteit (is die groep inwoners wel representatief?). Hoe belangrijk is representativiteit bij het 'samendoen'?
  - Bij representativiteit gaan we snel in doelgroepen denken. Welke doelgroepen doen ertoe bij een bepaald participatief vraagstuk en hoe benaderen en betrekken we die doelgroep, bijvoorbeeld jongeren?
- **De samenleving mobiliseren**:
  - ***Uitdaagrecht***: het uitdaagrecht is het beste te begrijpen als een instrument (hoe) om burgerinitiatieven mogelijk te maken. En het richt zich vaak om een specifieke vorm van participatie, namelijk het 'doen' (en niet zo zeer samendoen, maar eerder een gemeente die het 'laat doen').
  - ***Kernendemocratie***: bij Kernendemocratie gelden vaak meerdere participatievormen zoals samen denken, beslissen of doen. Vaak is de mate van invloeddeling een lastig onderwerp: hoeveel zeggenschap wil een kern of geeft u als gemeente een kern?[12]

[12] Voorbeelden van Kernendemocratie zijn onder andere te vinden in: Van der Werff, H., van der Beek., P., Blok, S., en van Veller, P. (2020). Geworteld in de samenleving: verkenning kernendemocratie. In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. & de Handreikingen Kernendemocratie van de provincie Zuid-Holland, via: https://lokale-democratie.nl/groups/view/57979215/digitale-participatie/wiki/view/57980957/handreiking-kernendemocratie-en-participatie-hoe-betrek-je-inwoners-bij-het-kernenbeleid.

Aan de slag

Te maken keuzes

Bij deze stap gaat het om het formuleren van 'het wat' in een gemeente. Met welke type participatie gaat de gemeente (extra) aan de slag (bijvoorbeeld om meer specifieke doelgroepen aan te spreken)? Hoe binnen de bandbreedte van 'voorzichtig' tot 'voorloper' invulling te geven aan vormen en smaken? Gaat u als gemeente die al verder gevorderd is bepaalde vormen van participatie gericht verder ontwikkelen, zoals meer directe vormen van democratie? Heeft u de ambitie als gemeente die relatief nieuw is op het gebied van participatie meteen inzetten op maximale overheidsparticipatie, samen besluiten en een faciliterende bestuursstijl? Het gaat hier nog niet om het hoe, maar om het formuleren van met welke participatievormen de gemeente aan slag gaat.

- Kiezen voor meer of minder participatie geïnitieerd door de overheid (wanneer wel of niet);
- Wordt gekozen voor het stimuleren middels het Uitdaagrecht?
- Wordt gekozen voor het stimuleren van andere vormen van zelfbeheer of de *commons*;
- Het is als gemeente belangrijk om scherp te hebben hoe de invloed (op beleidsvorming, besluitvorming, uitvoering en evaluatie) verdeeld is en hoe het verdeeld zou moeten worden. Met welk vorm participatie en hoeveel invloed gaat de gemeente delen (bij welk soort participatie)?
- Bijvoorbeeld meer projecten met invloed over het gehele beleidsproces van tekentafel tot uitvoering en evaluatie?
- Verregaande vormen experimenteren zoals G1000, referenda, burgerbegroting of burgerraad;
- Een laatste strategische keuze is die voor het bevorderen van de deelname algemeen en/of van bepaalde groepen zoals jeugd en ouderen.

Gespreksvoering en gesprekspartners

Essentieel is hier samen met inwoners, organisaties, politiek, bestuur, ambtenaren belangrijke keuzes te maken. Het platform kan hier bijvoorbeeld in de vorm van ranking een basis leggen voor een dialoog over de voornaamste prioriteiten.

Achtergrond en kennisbronnen

- Voor meer informatie over overheids- en of burgerinitiatief bekijkt u het Werkgroep Help een burgerinitiatief van de VNG of Initiatief, het magazine over onderzoek naar burgerinitiatieven van de Erasmus Universiteit Rotterdam.
- De participatieladders zijn op verschillende plekken te vinden, bijvoorbeeld in *In actie met burgers!* van Democratie in Actie.
- Het model van samen denken, samen doen, samen besluiten en samen leren is te vinden in het boek Pionieren in Participatieland van Berenschot.
- Voor gemeenten die nieuwsgierig zijn naar directe vormen van democratie, verwijzen we naar de website van de VNG en Van Reybrouck, D. (2016). Tegen verkiezingen. Uitgeverij De Bezige Bij.
- Zie ook weer het participatiewerkboek van de gemeente Groningen die het onderscheid maken in samen beslissen, samen doen en maken, elkaar informeren en elkaar raadplegen en adviseren.

Notities van het gesprek



Stap 5. Hoe: van instrument naar gefaseerde aanpak per vraagstuk

Bij deze stap gaat het om hoe een gemeente concreet met participatie gaat werken, welke hulpmiddelen gebruikt gaan worden en welke instrumenten ter ondersteuning worden ingezet. Met een juiste keuze voor kaders en instrumenten die passen bij **waarom** u als gemeente participatief werkt en die past bij het **wat** (de participatievormen waar u op inzet), neemt de kans toe op kwalitatief goede processen die leiden tot publieke waarde.

Inmiddels zijn er tal van handreikingen, modellen en instructies die helpen bij het vormgeven van participatieprocessen. Deze hulpmiddelen zijn vaak gericht op het houvast bieden aan ambtenaren bij het organiseren van participatie of het ondersteunen van initiatieven. Beslissend voor de kwaliteit van participatieprocessen is of deze instrumenten toegepast worden in de juiste fase van een participatievraagstuk. Voor deze kwaliteit is het belangrijk om in ieder geval na te denken over (1) de rolinvulling, (2) een gefaseerde aanpak, (3) het soort vraagstuk en (4) de vele instrumenten die beschikbaar zijn.

Rolinvulling

Bij de vertaling van de vormen van participatie naar de uitvoering is het belangrijk om duiding te geven aan de rol die de gemeente invult. Tegelijkertijd bepaalt dit ook de rol die van de maatschappij en markt wordt verwacht. Het spreekt voor zicht dat naarmate u hoger op de participatieladder (richting coproduceren of meebeslissen) stapt, de rol van de gemeente geleidelijk verschuift van top-down naar bottom-up. Bij iedere vorm van participatie dient daarom nagedacht te worden over wat dit betekent voor de uitvoering. In welke mate stelt de gemeente kaders? Wat betekent dit voor onze eigen activiteiten (bijvoorbeeld het wel of niet opstellen van aanvullend beleid)? En wat vraagt dit van de participant?

Verankering van deze rolinvulling is zowel voor de gemeentelijke organisatie als voor de participanten belangrijk. Ook hier gaat het weer over verwachtingsmanagement. Een sturende rol, passend bij overheidsinitiatief en een mindere mate van invloed door burgers, vraagt van uw organisatie dat zij de middelen heeft en (ook politiek) gelegitimeerd is om beslissingen te nemen. Een faciliterende rol, passend bij hogere mate van invloed door burgers, vraagt een organisatie die in goed gesprek kan treden met participanten en de vrijheid heeft om af te wijken van hetgeen vooraf bedacht is.

Good practices: gemeenten Groningen & Rotterdam

Zowel de gemeente Groningen[13] als de gemeente Rotterdam[14] hebben participatie-instrumenten en manieren waarop participatie praktisch georganiseerd kan worden geordend naar vormen:

Bijvoorbeeld in Rotterdam:

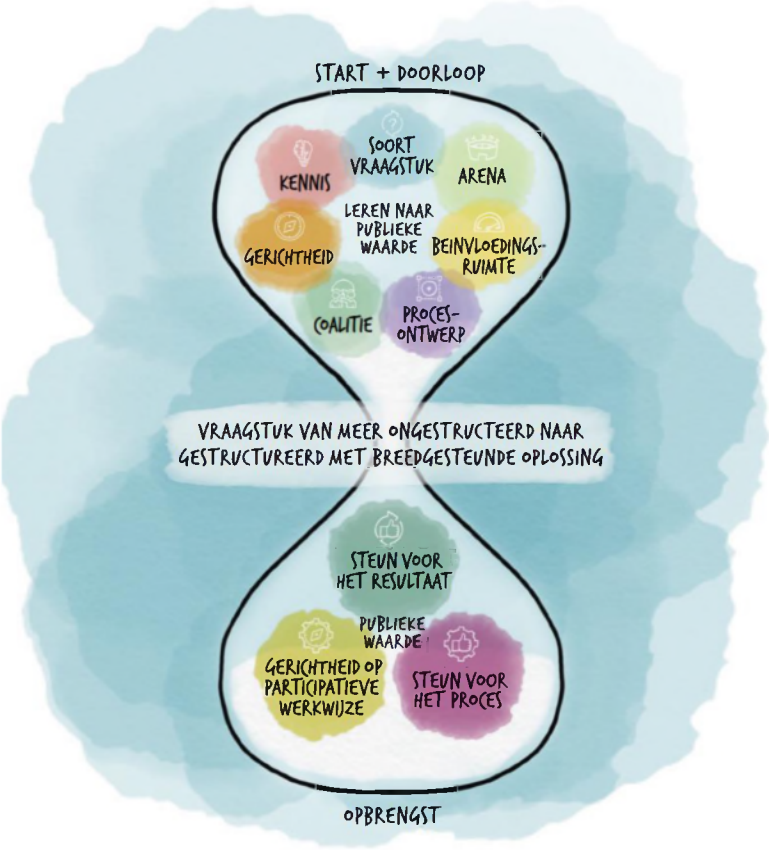
- 9 methoden voor raadplegen: digitale debatten, enquêtes, focusgroepen, inspraakavonden, klankbordgroepen, scenariomethode, schouw, commissieontmoeting en World Café;
- 4 methoden voor adviseren/meebeslissen: expertgroep, burgerpanel, rondetafelgesprek en wijk/gebiedsdebat of -gesprek;
- 6 methoden voor coproduceren/meebeslissen: atelier, ontwerpatelier, snelkookpan, werkgroep, stakeholdermethode en bewonersinitiatief.

[13] Vanaf pagina 24: https://gemeente.groningen.nl/sites/default/files/Groninger-Participatiewerkboek.pdf.
[14] Gemeente Rotterdam. (2018). *Aan de slag met burgerparticipatie: Een handreiking voor meedenken en meedoen in Rotterdam. Voor gebiedscommissies, wijkraden en wijkcomités.*

Een gestructureerde aanpak en fasering

Veel instrumenten en proceskaders[15] geven structuur en dat doen ze vaak op een specifiek onderdeel van het proces. Zo heeft bijvoorbeeld ProDemos afwegingskaders en een databank met methoden.[16] Al dit soort instrumenten helpen bij een onderdeel van het participatieproces. Een instrument *zoomt* vaak in (welke werkmethode gebruiken we?) of *zoomt* uit (een algemeen stappenplan met: 'stel uw doel', 'maak een afspraak' en 'betrek belangrijke stakeholders'). Een poging om al die hulpmiddelen, groter en kleiner, te bundelen en te structureren is het 'Participatie Leermodel'.

Het Participatie Leermodel is een manier om 'alle' participatietrajecten overzichtelijker te maken. Het laat zien welke aspecten/factoren altijd terugkomen en waar u goed op moet letten. U kunt er participatieprocessen in alle vormen en maten mee doorgronden en – belangrijk – mee beïnvloeden.



Figuur 5. Het Participatie Leermodel (Wesseling, van Dalfsen & Blok, 2021)

Veel hulpmodellen of participatie-instrumenten gaan over een of meerdere aandachtspunten van het Participatie Leermodel. Een korte, generieke uitleg over de fasen:

- De startfase gaat over onderwerpen zoals stakeholderselectie, het invullen/aflopen afwegingskader (soort vraagstuk), participatieladders (beïnvloedingsruimte), het wel/niet startnotitie en stappenplannen' (procesontwerp).
- De doorloopfase gaat over werkvormen (arena), de interventies/ingrepen die wel of niet gedaan worden, of expertise ingeschakeld wordt (kennis), en of participanten zich goed gehoord voelen (gerichtheid).
- Opbrengstfase: rond het goed af en zorg voor de nodig nazorg. Mensen die deelnemen aan een participatietraject stellen het op prijs als ze nadien op de hoogte gehouden worden over het vervolg. Zij willen weten hoe het verder gaat met het door hen bereikte resultaat. Nazorg en communicatie zorgen ervoor dat mensen een goed gevoel houden over het participatietraject en uw organisatie.

[15] Zie de 'Participatieleidraad' van Utrecht voor een voorbeeld van een proceskader.
[16] Zie eerste twee links in 'kennisbronnen' van deze stap.

Good practice: gemeente Etten-Leur

De uitvoeringsnota '*Samen maken wij Etten-Leur: hoe doen we dat?*' heeft meerdere inspirerende voorbeelden over hoe participatie structureel vormgeven:

1. Een expliciete 0-fase, dus eigenlijk een **startfase**, die voorafgaand aan een proces expliciete vragen stelt. Dit zorgt ervoor dat u genoeg de tijd neemt voordat u begint.
2. Gebruik van bestaande vormen (de participatieladder) en instrumenten (betrokkenheidsprofiel).
3. Het aankaarten van 'universele aandachtspunten' in een participatieproces (houvast voor de **doorloopfase**).
4. Het verwijzen naar andere middelen: de werkmethodiek 'Waarderend Vernieuwen' om goede gesprekken te voeren, een schrijfwijzer en een mooi overzicht aan *mythbusters* ('ontkrachtte mythen) bij participatie.

Good practice: gemeente Delft

De gemeente Delft heeft een (voor inwoners) voorspelbaar en duidelijk stappenplan voor participatieprocessen en het heet 'Delfts Doen.'[17] In deze aanpak volgen initiatiefnemers en gemeente een stappenplan binnen een set van 9 spelregels. Het is een algemeen stappenplan voor wat er bij een participatieproces moet gebeuren en gaat dus niet specifiek over een onderscheiding van werkvormen.

Good practice: gemeente Meierijstad

De gemeente Meierijstad houdt bijvoorbeeld 'participatie startgesprekken'[18] waarin het vraagstuk en de motieven voor participatie expliciet aan bod komen. Op basis van dit gesprek wordt een startnotie gemaakt waarin ook staat hoe vaak de gemeenteraad geïnformeerd wordt en of er de mogelijkheid tot bijsturen is.
Een startgesprek zorgt voor een gezamenlijke start, forceert tot extra onderzoek naar het vraagstuk (wat speelt er allemaal, maatschappelijk en politiek), het geeft duidelijkheid en rust aan de gemeenteraad die weet hoe ze betrokken wordt, en geeft duidelijkheid en rust aan de ambtelijke organisatie.



[17] https://www.delft.nl/bestuur-en-organisatie/delft-2040/omgevingsvisie/omgevingswet/delfts-doen en https://www.delft.nl/sites/default/files/2020-11/Delfts-Doen.pdf.
[18] https://docplayer.nl/185053837-Startnotitie-startgesprek-participatie-bij-beleids-en-besluitvorming-duurzame-mobiliteitsvisie-meierijstad.html.

Het belang van het soort vraagstuk: exploratief en maakbaar

De aanpak in fasen en de keuze voor instrumenten leiden tot een participatieproces dat maatwerk is voor het vraagstuk waar het om gaat. Dat betekent in de praktijk: bij het begin beginnen. Wat is het vraagstuk precies en hoe zit dat vraagstuk in elkaar? Het gaat hier om een analyse over waarden, belangen (en betrokkenen), kennis en overeenstemming binnen die verschillende vraagstukken. Op basis van de analyse is het makkelijker om een participatieproces te ontwerpen dat maatwerk is omdat het duidelijk is wat voor kenmerken van het participatieproces passen bij het vraagstuk.

	Dynamiek vraagstuk	Kenmerk participatie
Maakbare participatie	**Gestructureerd vraagstuk** 1. Participanten zijn het in grote lijnen eens over de probleemdefinitie van het vraagstuk en over oplossingsrichtingen 2. Weinig of geen strijdige waarden, normen of belangen 3. Voldoende kennis over het onderwerp 4. Weinig druk in tijd, urgentie en/of belangen 5. Ieders betrokkenheid is helder; de weg naar een breedgedragen oplossing verloopt naar verwachting soepel 6. Participanten zijn het redelijk eens over het te voeren proces	**Maakbaar/puzzelen** 1. Het procesontwerp heeft een redelijk strakke planning 2. Snel overeenstemming over het doel en het te volgen traject 3. Kennis en deskundigheid vult u aan waar nodig; gerichte inzet deskundigheid participanten 4. Duidelijke en zorgvuldige arenavorming 5. Beperkt ruimte om het 'wat' van het vraagstuk te beïnvloeden (is al overeenstemming over); participanten krijgen meer of veel ruimte om mee te denken over de weg om tot publieke waarde te komen. Tijdslijnen en procesvoering zijn helder 6. De benodigde middelen (geld, inzet externen, kennis) zijn strak georganiseerd door deskundigen
Exploratieve participatie	**Ongestructureerd vraagstuk** 1. Participanten zijn het in grote lijnen (nog) oneens over de probleemdefinitie van het vraagstuk en mogelijke oplossingsrichtingen 2. Uiteenlopende waarden en normen 3. Weinig gezamenlijke kennis over het onderwerp 4. Tegengestelde belangen 5. Onduidelijk wie waarom betrokken is; wisselende coalities 6. Grote tijdsdruk (externe deadlines), urgentie (verwachte impact is fors) of grote belangen (risico's, verlies, winst) 7. Participanten zijn het oneens over het te volgen proces	**Verkennend/aftastend** 1. Het procesontwerp biedt extra ruimte door een globale planning 2. Samen ontwikkelen van probleemdefinities en oplossingsrichtingen. Ook samen werken aan gedeelde 'taal' 3. Extra inzet van benodigde kennis en deskundigheid 4. Dynamische arena (participanten komen en gaan, zoeken naar coalities en representatieve stakeholders) 5. Participanten hebben veel invloed op het 'wat'. Invloed op het 'hoe' volgt later 6. Flexibele aanpak, faseren en werken met tussenresultaten 7. Tijdige en flexibele inzet van middelen (geld, inzet externen, kennis) 8. Tijdens het traject overgang van minder naar meer gestructureerd vraagstuk met maakbare participatie

Vele instrumenten die op weg helpen

Er zijn tal van instrumenten die helpen bij het 'doen' van participatie. Deze doe-instrumenten geven vaak een aantal vragen of onderwerpen die een initiatiefnemer of ambtenaar in elk proces moet beantwoorden of behandelen. Doe-instrumenten helpen participanten ook bij het opstarten van het participatieproces. We onderscheiden twee soorten doe-instrumenten:

1. De analyse-instrumenten (zie ook 'Achtergrond en kennisbronnen' van stap 5).
2. Verdere werk-instrumenten: omdat participatie voor veel gemeenten al heel normaal is en veel partijen bezig zijn (geweest) met allerlei kennisontwikkelingen en innovaties zijn er veel instrumenten beschikbaar. Denk aan afwegingskaders, stappenplannen, een praatplaat of kompas, gespreks- en werkvormen. We geven een verdere, niet-uitputtende, inventaris aan het eind van deze stap.

Beoordeling instrumenten

Uiteindelijk moet een instrument of werkvorm zorgen voor een goede kwaliteit van het participatieproces. Het is dus vooral belangrijk om af te vragen wat de functie van een instrument is: 'waar draagt een klankbordgroep aan bij?', 'waarom kiezen we voor een World Café?' of 'past het uitdaagrecht bij de ambities die we hebben?'.

Maar wanneer is een participatieproces van goede kwaliteit? Dit is een lastige vraag die geen eenduidig antwoord heeft. Vaak vallen er termen zoals representativiteit en democratische kwaliteit die lastig in de praktijk toe te passen zijn. Hierbij geldt: hoe beter u als gemeente/gemeenschap het waarom, wat en hoe onder knie hebt, hoe makkelijker het is om kwaliteit te herkennen en ervoor te zorgen.

Vanuit de wetenschap zijn er twee manieren die helpen bij het beoordelen of een participatieproces goed is ingericht[19]: het CLEAR-model en het ACTIE-model.

CLEAR
1. **Can do**. Hebben inwoners de juiste bronnen en kennis om te participeren?
2. **Like to**. Hebben inwoners en bepaalde mate van verbondenheid?
3. **Enabled to**. Krijgen de inwoners de kans om te participeren?
4. **Asked to**. Worden inwoners daadwerkelijk gemobiliseerd om mee te doen?
5. **Responded to**. Zijn de resultaten van participatie zichtbaar (bijv. door middel van terugkoppeling).

ACTIE
1. **Animo**. Motivaties en de drijfveren van burgers om hun initiatief gestalte te geven.
2. **Contacten**. Contacten met buurtgenoten, organisaties in de buurt en instanties.
3. **Toerusting**. De mate waarin de groep burgers beschikt over middelen (geld of natura), tijd en vaardigheden.
4. **Inbedding**. De manier waarop organisaties zijn ingericht om bewonersinitiatieven te ondersteunen.
5. **Empathie**. Het vermogen van de professionals en hun organisaties om zich te verplaatsen in burgers en adequaat in te spelen op hun wensen en verwachtingen.

Uiteindelijk is het belangrijk om niet blind te varen op een instrument, maar het instrument zo in te zetten dat het past bij een participatievorm en de gestelde ambitie.

---

[19] Lowndes, V., Pratchett, L., & Stoker, G. (2006). Diagnosing and remedying the failings of official participation schemes: The CLEAR framework. *Social policy and Society*, *5*(2), 281. & Denters, S. A. H., Tonkens, E. H., Verhoeven, I., & Bakker, J. H. M. (2013). Burgers maken hun buurt. Platform31.

Juridische en/of financiële instrumenten

Uiteindelijk zijn de inspraakverordening, de participatieverordening en het uitdaagrecht óók instrumenten. Ze zijn er niet om wegwijs te worden binnen een individueel participatieproces (een verordening helpt niet bij het analyseren van een vraagstuk), maar deze instrumenten hebben wel veel invloed op meerdere participatieprocessen in een gemeente.

Andere instrumenten zijn bijvoorbeeld initiatievenfondsen (zie bijvoorbeeld de '*Good practice*: gemeente 's-Hertogenbosch & uitdaagrecht' in stap 4). Veel gemeenten maken gebruik van dit soort subsidieregelingen om burgerinitiatieven (dit is – in lijn met deze handreiking – een specifieke vorm van participatie) of leefbaarheid (dit is een motief) te stimuleren.

De voorbeeldverordening is een specifiek instrument dat samen met deze handreiking wordt aangeboden. U kunt hem vinden in de bijlage.

Dilemma's en het 'hoe' die in de *good practices* tot uitdrukking kunnen komen

- **Representativiteit**: wanneer we een inspraakavond organiseren, is het dan reëel om te verwachten dat de input van de avond representatief is? Of hebben we dan ook andere vormen nodig?
- **Rol van de raad**:
  - Bij het hanteren van de nieuwe participatieaanpak op basis van het Participatie Leermodel in onze gemeente, hoe betrekken we de raad bij het procesvoorstel, tussentijds en/of in voorbereiding op de besluitvorming?
  - Stelt u kaders vooraf aan een proces van samen denken (en als de uitkomst binnen die kaders valt, bindt u zich per definitie aan die uitkomst)? Controleert u de uitkomsten van wat inwoners doen binnen het uitdaagrecht? Stelt u bij elk proces een mate van invloed vast?
  - Selecteert u typen trajecten die meer of minder geschikt zijn voor participatie?
  - Stelt u andere voorwaarden die – op hoofdlijnen – gelden voor alle participatieprocessen? Over soorten participatie, over budgetten, over informatievoorziening of aantoonbaar draagvlak?

Aan de slag

Te maken keuzes

De vraag is in hoeverre u wel of niet een bepaalde methodiek vastlegt en met welke 'strengheid' deze methodiek vastgelegd wordt. Bovenstaande tekst leidt tot de conclusie dat het zinvol is bij ieder participatieproces in ieder geval de volgende vier keuzes te maken en ook om vast te leggen de keuzes expliciet te maken.

- Gaat u wel / niet met een gefaseerde aanpak van start, doorloopfase en opbrengstfase werken;
- Gaat u vraagstukken onderscheiden als meer of minder ingewikkeld en daar de aanpak van meer maakbaar of juist meer exploratief op af te stemmen.
- Per fase een systematisch invulling met in de startfase in ieder geval een procesontwerp;
- Daarbij verschillende instrumenten te wegen, afgestemd:
  - op het soort van participatie dat aan de orde is; en/of
  - op waar de instrumenten aan bijdragen;
  - welke instrumenten u vindt passen bij de gestelde ambities en de participatiesoorten waar uw gemeente op inzet (waarom + wat)? En welke instrumenten passen daar minder bij?

Gespreksvoering en gesprekspartners

Essentieel is hier samen met, politiek, bestuur en ambtenaren tot een geaccordeerde aanpak te komen die zich verder moet ontwikkelen. Uiteraard kunnen inwoners en organisaties zinvol betrokken zijn bij deze ontwikkeling. Het lijkt raadzaam dat te doen in het kader van een lerende aanpak zoals beschreven in de volgende paragraaf.

Achtergrond en kennisbronnen

- Participatiewijzer van Democratie in Actie en ProDemos
- Afwegingskader burgerparticipatie van ProDemos
- Meer aanknopingspunten voor het uitdaagrecht (1, 2, en 3)
- De VNG Model Referendumverordening
- Kenniscentrum InfoMIL van Rijkswaterstaat
- 'Handreiking bewonersparticipatie bij de inrichting van een gezonde leefomgeving' van RIVM
- Praatplaten van Aan de slag met de Omgevingswet

Notities van het gesprek



Stap 6. Leren en evalueren

Het ontwerpwetsvoorstel geeft alle ruimte maar de voorbeeldverordening suggereert wel een zekere vorm van leren (vgl. het eindverslag dat 'verplicht' staat en de evaluatie en monitoring die 'facultatief' staan in de voorbeeldverordening).

Evalueren, monitoring en leren in bredere zin zijn belangrijk voor participatie. Met een nadruk op leren werken gemeente en de samenleving aan inzichten en ontwikkeling/verbetering van participatie. In deze stap gaan we in op het vormgeven aan leren en de verankering van het leerprogramma. Deze vormgeving gaat verder dan een wettelijke verplichting tot eindverslagen.

Een licht leerprogramma

Leren is populair omdat veel inzien dat leren belangrijk is. En steevast komt in gesprekken over leren een evaluatie als eerste en belangrijk instrument naar voren. Leren is echter meer dan evalueren en het organiseren van leren binnen gemeenten vindt nog maar beperkt plaats. Er ontwikkelt zich wel van alles. Het meest in het oog springend is het programma van VNG en BZK 'Democratie in actie' (DIA), waaromheen zich ook leerpraktijken binnen gemeenten ontwikkelen.

De start van iedere vorm van leren is ervaring opdoen. Dat leren door ervaring vindt hoe dan ook plaats in elk participatieproces. De kunst is dit leren meer systematisch vorm te geven. De beste weg lijkt de ontwikkeling van een licht leerprogramma, waarin evalueren een belangrijke plek inneemt. Het is dan zaak de resultaten van dat leren steeds te verankeren.

Een leermenu om uit te kiezen zou het volgende kunnen zijn:

- Formuleer als organisatie een licht leerprogramma dat gaat over *hoe* u met elkaar de gerichtheid op participatie kunt bevorderen en hoe u tot een nieuwe werkwijze komt. Doel van het leren is om samen participatieprocessen te verbeteren, met meer kans op publieke waarde. Enkele tips:
  - Neem hierin ten minste een mix aan leervormen op en laat zien hoe u de geleerde lessen verankert.
  - Wijs in de visie een ambtenaar aan die verantwoordelijk is én beleg de realisatie van de visie in het bestuur.
  - Formuleer concrete leerdoelen. Wat wilt u als organisatie verbeteren? Neem dat bij een participatietraject op in het procesontwerp.
  - Besteed in uw programma specifiek aandacht aan belangrijke spelers, zoals de raad en betrokkenen uit de samenleving.
- Organiseer systematisch individueel leren op basis van de opgedane ervaringen. Stuur medewerkers met veel ervaring en kunde op cursus en geef individuele opdrachten. Zij kunnen een belangrijke rol spelen in het verder leren op het gebied van participatie.
- Nodig procesmanagers en professionals uit die ervaring hebben met participatie om te reflecteren op hun ervaringen. Zij ondersteunen zo het systematisch leren. Zoek naar sleutelpersonen die deze rol willen en kunnen vervullen.
- Bevorder allereerst het collectief leren in de verschillende projecten en organiseer daarnaast gezamenlijke reflectiemomenten (breder dan projecten zelf).



- Kies elk jaar een aantal participatieve trajecten waarin ook het leren een duidelijke doelstelling is (dat gaat dus over *hoe* het proces gaat én over hoe deelnemers denken over participatie/democratie in het algemeen). Maak van die trajecten samen een experimenteer- of pilotagenda.
- Bouw in een jaar enkele vaste leermomenten in met de politiek: wat hebben we gedaan en wat valt daarvan te leren?
- Organiseer regelmatig aparte momenten waarop u samen (inwoners én overheid) reflecteert op de ervaringen die u heeft opgedaan. Dat kan tijdens en na afronding van een participatietraject. Maar dat kan ook in de gemeente op basis van participatieve ervaringen uit een bepaald tijdvak (bijvoorbeeld een jaar).

Verankering

Een leerprogramma heeft vooral langdurige werking als verankering van de resultaten plaatsvindt. Ook daar is een aantal aandachtpunten om uit te kiezen.

- Ontwikkel naast uw leerprogramma een stimulerend participatieprogramma om het leren van participatie systematisch te verankeren. Verbind daaraan concrete stimulansen tot leren aan de hand van budgetten, afspraken en/of regels.
- Het helpt om binnen uw organisatie de groeiende belangstelling voor participatie nog meer te belichten. Geef het grote leren van participatie aandacht, vooral vanuit MT en bestuur. Streef ernaar om binnen uw organisatie een groep mensen bij elkaar te krijgen die enthousiast voorvechter zijn van participatie en daar ook naar handelen.

Aan de slag

Te maken keuzes

De keuze zal zijn:

- Al of niet een participatieprogramma met een leerprogramma;
- Hoe intensief dat leren vorm te geven. Het minimum is de wettelijke verplichting tot eindverslagen.

De keuze kan mede afhangen van waar u staat als gemeente. Zie het plaatje over de strategische situatie en de ambitie uit stap 2. Een gemeente die nog aan het begin is en een gematigde ambitie heeft, zal een ook een leerprogramma kiezen ter ondersteuning van de volgende bescheiden stappen voor meer brede ontwikkeling. Een vergevorderde en ambitieuze gemeente zal wellicht scherpe prioriteiten stellen in een al lopend leerprogramma.

Gespreksvoering en gesprekspartners

Het gesprek over leren is een prachtige mogelijkheid de resultaten van de vorige stappen te vertalen naar concrete acties tot verbetering. Het onderwerp is deels een kwestie van uitwerking, die leerexpertise vereist.

Achtergrond en kennisbronnen

- Voor meer informatie over leren zie het boek ‘Leren in Participatieland’ dat in 2021 wordt uitgebracht door Berenschot.

Notities van het gesprek



Stap 7. Opstellen handelingsperspectief: visie en uitvoeringsprogramma

Op basis van de uitkomsten van bovenstaande zes stappen kunt u een visie en een uitvoeringsprogramma opstellen. Die twee bij elkaar noemen we ook wel participatiebeleid.

Het opstellen is – in het kader van deze handreiking – te zien als een inhoudelijke verankering van alles wat er uit de gevoerde gesprekken over participatie is gekomen. De visie gaat dan over wat een gemeente en inwoners denken over:

1. **De betekenis van participatie in een representatieve democratie**: waar hebben we het over en voor wie doen we het?
2. **Wat voor gemeente bent u al in participatief opzicht:** wat gebeurt er al?
3. **Het waarom**: wat zijn de redenen en motieven om (als inwoner) te participeren, en/of participatie (als gemeente) mogelijk te maken en te organiseren?
4. **Het wat**: welke vormen van participatie horen bij uw gemeente en wilt u verder stimuleren (en aan welke motieven dragen ze bij)?
5. **Het hoe**: welke rollen verdelen we en aan welke kaders en instrumenten is te denken om participatie daadwerkelijk te organiseren?
6. **Systematisch aan het werk**: leren en evalueren, en vooral van tijd tot tijd het stappenplan weer doorlopen.

Het uitvoeringsprogramma omschrijft prioriteiten en activiteiten gegeven de visie: wat gaan de gemeente en de inwoners doen? Dat kan bijvoorbeeld gaan over alle keuzes en aandachtspunten die uit de blauwe 'aan de slag kaders' (van deze handreiking) zijn gekomen. De specifieke inhoud en vorm van een uitvoeringsprogramma staat niet vast, want de inhoud en vorm moeten uiteraard passen bij de lokale context. Een uitvoeringsprogramma kan bijvoorbeeld gaan over verschillende aspecten het waarom, het wat, het hoe en het leren. Een aantal voorbeelden van prioriteiten en activiteiten te inspiratie geven we onderstaand weer. Gemeenten kunnen:

- Meer processen opstarten met invloed voor inwoners gedurende het gehele traject: van tekentafel tot uitvoering;
- Actief het uitdaagrecht stimuleren;
- Systematisch oefenen met de rolinvullingen van de raad;
  - Altijd aandacht voor rol in startnotitie;
  - Verschillende rollen daadwerkelijk oefenen;
- Écht gaan experimenten: niet om creatief een participatieproces te organiseren (en iets voor elkaar te krijgen), maar om er (systematisch) van te leren;
- Beter worden op het gebied van lastige participatievraagstukken. Denk aan *beter* communiceren, *beter* verwachtingen managen vroeg in het proces of *beter* worden in *unusual suspects* betrekken;
- Oefenen met *bottom-up* bepalen hoe procesontwerpen eruit gaan zien;
- Etc.

De visie en het uitvoeringsprogramma moeten de gemeente en gemeenschap vooral houvast en duidelijkheid bieden in de samenwerkingen die ze aangaan. Een visie en uitvoeringsprogramma kunnen in speciaal georganiseerde sessies tot stand komen. Dit kan bijvoorbeeld op basis van het systematisch met elkaar doorlopen van de gemaakte keuzes en bij die keuzes uitvoeringsvoornemens formuleren.

Verwante trajecten: fysiek domein en sociaal domein

Zoals gezegd, is er al veel geschreven over participatie in de verschillende beleidsdomeinen. Onderstaand is een overzicht opgenomen van publicaties en handreikingen gerelateerd aan participatie in de verschillende domeinen ter inspiratie en om daarop voort te bouwen.

Participatie en de Omgevingswet:

- https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/participatieomgevingswet
- https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/participatieomgevingswet/denkwijze-goede-participatie/
- https://vng.nl/nieuws/participatie-de-omgevingswet-toelichting-voor-raadsleden
- https://vng.nl/nieuws/participatie-en-de-omgevingswet-keuzes-gevolgen-effecten

Participatie in duurzame energieprojecten

- https://vng.nl/artikelen/participatie-in-duurzame-energieprojecten



Stap 8. Opstellen Participatieverordening

- **Een bijsluiter:** stap 8 hoort bij de routekaart zoals hierboven gepresenteerd en zoals onderdeel van de 'handreiking participatie'. Als u de handreiking tot en met stap 7 heeft gevolgd, heeft u goed inzicht in waar u staat, hoe u over participatie denkt en wat uw ambitie is. Dit inzicht is een goed startpunt om te komen tot een participatieverordening. Hier in stap 8 doen we een bestuurskundige oefening die helpt bij het opstellen van een participatieverordening vanuit het oogpunt van de gewenste wijze van sturen met de verordening. Het onderstaande biedt geen houvast bij de juridische uitgangspunten, normen en voorwaarden van het proces van het komen tot een verordening. Het opstellen van een verordening is een proces dat eigen eisen stelt. Een verordening omvat immers onder meer vastlegging van rechten en plichten waarop een beroep mogelijk is. Het opstellen van een verordening vereist grote zorgvuldigheid en juridische deskundigheid. Het uiteindelijke opstellen van de verordening dient dan ook bij voorkeur plaats te vinden met de inzet van een mix van bestuurskundige en juridische deskundigheid.

We nemen als uitgangspunten de als bijlage bijgevoegde voorbeeldverordening, met toelichting, opgesteld door de VNG en bespreken hoe daar mogelijk op te variëren vanuit sturingsoogpunt.

Vanuit het oogpunt van sturen is een verordening niet een 'eenvoudige vertaling van beleid in juridische formuleringen'. De opvattingen verschillen over de wijze waarop verordeningen een instrument zijn om mee te sturen: daadwerkelijk richting geven of slechts een juridische basis om het beleid verder in te kunnen vullen. We onderscheiden drie keuzes bij het opstellen van de verordening. Een verordening met:

- **minimumbepalingen;** zie de bijgevoegde voorbeeldverordening. U heeft de ruimte voor nadere invulling van uw participatiebeleid, toegespitst op de concrete situatie in en de visie van uw gemeente.
- **algemene bepalingen die aan bepaalde aspecten aandacht besteden, zonder nadere inhoudelijke keuzes;** zie de voorbeeldartikelen in de voorbeeldverordening en andere suggesties hieronder; u verplicht tot randvoorwaarden als 'opstellen van beleid', 'participatieparagrafen in beleidsvoorstellen'; inhoudelijk geeft u verder geen richting.
- **sturende bepalingen, u geeft ook inhoudelijk richting;** zoals bevorderen van burgerinitiatieven (suggesties hieronder).

Voor alle drie keuzes is wel iets te zeggen, afhankelijk van de situatie in uw gemeente. Na het zetten van stap 1 tot en met 7 van de routekaart weet u hoe u participatie in uw gemeente invult en dus ook hoe u de participatieverordening in uw gemeente kan invullen mede afhankelijk van uw visie op sturing met de verordening. Hierna doen we suggesties hoe per stap op basis van de voorbeeldverordening tot verdere invulling te komen. Soms geven we alleen een richting aan; soms ook een alternatief om in de toelichting nader in te gaan op mogelijke verdere uitwerkingen. Dat laatste heeft geen verplichtend karakter en is vooral een serieus alternatief als het gaat om 'de bedoelingen' van de verordening te benadrukken. We komen daarop enige malen terug. Voor de duidelijkheid: de suggesties vormen geen uitputtende opsomming. Het gaat om mogelijke aanvullingen vanuit sturingsoogpunt.

Het gaat om de juridische vertaling van de in bovenstaande tekst geformuleerde zes stappen die de basis vormen voor het handelingsperspectief in stap 7:

1. Waar hebben we het over: vormgeven aan participatieve democratie in samenhang met representatieve democratie
2. Wat voor gemeente wilt u zijn als invulling
3. Het waarom: doelstelling en reikwijdte participatie

4. Het wat: keuzes voor bevorderen soorten van participatie als invulling
5. Het hoe: nadere werkwijze inzake verschillende soorten participatie
6. Het leren, mede door monitoring en evalueren

Stap 1. Waar hebben we het over en stap 2. Wat voor gemeente wilt u zijn

Stap 1 en 2 behandelen we in dit kader als een stap. Bij deze eerste twee stappen gaat het om wat participatie nu is en wat voor ambitie u als gemeente inzake participatie heeft. De vraag is dus hoe met name ook die ambitie al of niet in de verordening te verankeren.

In de voorbeeldverordening is in artikel 1 een definitie opgenomen van participatie, namelijk: *betrekken van ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van gemeentelijk beleid*. In de toelichting is aangegeven dat beoogd is de Inspraakverordening te moderniseren en te verbreden tot een participatieverordening. De naam van de verordening is daartoe aangepast en luidt: Verordening participatie [*en uitdaagrecht*]. Het eventuele streven naar een verschuiving in het samenspel van representatief en participatief[20], of de al opgetreden verschuiving nadrukkelijk vastleggen is niet expliciet benoemd in de voorbeeldverordening. Wel is in artikel 2 geregeld dat bestuursorganen voor de eigen bevoegdheden participatie regelen en dat in een aantal gevallen participatie niet mogelijk is.

Wat is uw ambitie inzake participatie, los van de in de toelichting vermelde feitelijk optredende verbreding van het participatieprocedure zoals beschreven in het wetsontwerp. En wilt u sturend optreden door een eventuele ambitie van versterking van de participatieve democratie vast te leggen? Of wilt u juist de ruimte geven voor een nadere invulling zonder met de verordening daarop te sturen?

Het onderscheid in de drie genoemde keuzes is als volgt weer te geven:

1. Ambitie juist openlaten; zoals in de voorbeeldverordening de mogelijke verschuiving niet benoemen; de eventuele verandering van dat samenspel is een kwestie van nadere invulling en behoeft geen benoemen in de verordening;
2. Aandacht voor participatie verankeren in meer algemene zin; in de verordening benoemen dat het zoeken naar het juiste samenspel een opgave is die steeds opnieuw vorm moet krijgen;
3. Ambitie profileren; de ambitie van een verschuiving richting versterken participatief benoemen.

Uw keuze zal afhangen van het wel of niet willen sturen met de verordening op toekomstige ontwikkeling van participatie. Natuurlijk kunt u kiezen voor andere terminologie dan 'samenspel'.

Stap 3. Waarom participatie?

Bij de stap "waarom participatie' is hiervoor het mogelijke scala van doelen geschetst zoals bijvoorbeeld burgerschap, kennis van de gemeenschap benutten, tot beleid komen met meer draagvlak. De vraag is of/ hoe u wil sturen met de verordening op deze doelstellingen.

Het onderscheid in de drie keuzes is dan als volgt weer te geven.

1. De precieze doelstellingen van participatie juist openlaten, zoals in de voorbeeldverordening. De precieze invulling van het 'waarom' behoeft wellicht vastleggen in een visie, maar een verordening moet juist de ruimte geven om nader in te vullen naar verschillende doelstellingen.

---

[20] Vanzelfsprekend binnen de (grond)wettelijke kaders van de regulering van de representatieve democratie; een van de belangrijkste kwesties die in dat verband bij het oefenen met de handreiking aan de orde kwam was de vraag naar de positie van de raad. We ontwikkelen daarover een aparte module.

2. Vastleggen van de algemene doelstelling van richten op mogelijke doelen van participatie verbetering
3. Meer specifieke doelstellingen als meer draagvlak nadrukkelijk benoemen.

Als u behoefte heeft aan sterker sturing vanuit de verordening, zou u een bepaling kunnen overwegen over doelstelling en reikwijdte:

Toevoegen aan Artikel 2 als lid 3: Doelstelling en reikwijdte aan basisverordening vanuit overweging inhoudelijk richting geven (keuze 3)

a. *Deze Participatie- en inspraakverordening beoogt de kwaliteit van lokale democratische processen te vergroten, de samenwerking tussen gemeente en bewoners te versterken en helderheid te scheppen over proces en rolverdeling.*
b. *Burgerparticipatie en/of inspraak wordt toegepast wanneer het redelijkerwijze is te verwachten dat er belanghebbenden zijn bij het betreffende beleid of besluit, ofwel wanneer redelijkerwijs te verwachten is dat betrokken bewoners of experts over relevante ervaringskennis of inzichten beschikken die bruikbaar zijn bij de ontwikkeling van het beleid of besluit.*

U kunt ook andere motieven benadrukken zoals gelegenheid voor vormgeven aan burgerschap. Voor onderdeel a geldt weer dat die een intentie aangeeft en geen rechten en plichten. Zie hiervoor onder stap 3 over eventueel opnemen in de toelichting en de facultatieve tekst voor een considerans in de aanhef van de voorbeeldverordening.

Stap 4. Wat: vormen en smaken in participatie

Bij deze stap gaat het om het nader selecteren en/of bevorderen van bepaalde vormen van participatie. De voorbeeldverordening onderscheidt naar wat wel burgerparticipatie heet en naar uitdaagrecht. Er zijn echter meer onderscheidingen mogelijk die we hieronder benoemen.

Het onderscheid in de drie keuzes is als volgt te schetsen:

1. Juist openlaten naar welke soorten participatie wordt onderscheiden vanuit een oogpunt van ruimte geven. In dit geval is in de voorbeeldverordening overigens de mogelijkheid geopend het uitdaagrecht op te nemen.
2. Te overwegen is meer algemeen te verwijzen naar te kiezen participatievormen, met de opdracht die keuzes bewust te maken.
3. Mogelijkheden van participatie en daaruit te maken keuzes nader verankeren: burgerparticipatie, overheidsparticipatie, uitdaagrecht, kernendemocratie en zo meer.

Als u vanuit sturingsoverwegingen de keuzes voor soorten participatie in de verordening wilt verankeren, zult u bepalingen moeten opnemen over deze soorten participatie, zoals in de voorbeeldverordening in een facultatieve bepaling is gedaan met betrekking tot het uitdaagrecht.

U kunt daartoe de volgende drietrapsraket hanteren.

- Toevoegen aan artikel 1 van een aantal definities van relevante vormen van participatie en verhelderen in de toelichting waarom u deze definities opneemt
- In artikel 3 verplichten aandacht te besteden aan deze vormen
  - in de zin van keuze 2,
  - dan wel deze te bevorderen (keuze 3)
- De vormgeving aan de verschillende soorten participatie nader te regelen in artikel 3 of in aparte artikelen zoals voor het uitdaagrecht in artikel 5 in de voorbeeldverordening; deze vormgeving van het uitdaagrecht kunt u ook meer sturend regelen dan in de voorbeeldverordening (zie hieronder).

We passen deze drietrapsraket nu toe op keuze 2 en 3 (garanderen dan wel bevorderen van aandacht voor verschillende soorten participatie)

Toevoeging aan artikel 1 vanuit deze drietrapsraket (keuze 2 en 3)

Te denken valt dan aan de volgende aanpassing van artikel 1 van de voorbeeldverordening. U kunt overwegen in dit artikel ook 'burgerparticipatie' en 'inspraak' (initiatief vanuit overheid) en publieksparticipatie (initiatief vanuit samenleving) te definiëren.

Toevoegen aan artikel 1

- burgerparticipatie: het op initiatief van de gemeente betrekken van inwoners, bedrijven en belanghebbenden bij de ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van beleid, projecten en programma's. Burgerparticipatie kan de vorm aannemen van informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen;

- inspraak: een door of namens een bestuursorgaan georganiseerde gelegenheid voor inwoners, bedrijven en belanghebbenden om hun mening over beleidsvoornemens te geven en daarover toelichting te geven en van gedachten te wisselen voorafgaand aan de definitieve besluitvorming door de raad, of burgemeester en wethouders of de burgemeester;

- overheidsparticipatie: de manier waarop de gemeente ondersteuning of een bijdrage geeft aan publieksinitiatieven van inwoners, maatschappelijke organisaties, bedrijven of andere belanghebbenden. Deze ondersteuning kan de vorm aannemen van loslaten, stimuleren, faciliteren, regisseren en reguleren;

- publieksinitiatief: initiatieven van inwoners en maatschappelijke organisaties, of een combinatie daarvan (nota bene al of niet bedrijven uitsluiten);

- uitdaagrecht: het recht op het overnemen van taken van de gemeente.

Als tweede trap van deze drietrapasraket valt de volgende toevoeging te overwegen vanuit *de verplichting tot aandacht hebben voor deze vormen de verplichting tot bevorderen*.

Toevoegen aan artikel 3 (keuze 2 en 3)

Aanvullend als een derde lid

3. Het bestuursorgaan bevordert actief of besteed aandacht aan de in artikel 1 genoemde vormen van participatie en doet verslag van hoe zij deze bevorderd heeft (verwijzing naar artikel over verslaggeving en evaluatie verordening).

Als derde trap van deze raket valt te overwegen het toevoegen van bepalingen inzake de vormgeving per soort participatie. Als voorbeeld een uitwerking voor burgerparticipatie vanuit keuze 2 (aandacht garanderen). De VNG heeft in de voorbeeldverordening artikel 3, variant B, opgenomen gebaseerd op onderstaande suggestie.

Een bepaling toevoegen aan artikel 3 (keuze 2)

1. Het bestuursorgaan stelt bij de start van elk participatieprocedure vast op welke manier burgerparticipatie wordt toegepast. Indien burgerparticipatie wordt toegepast, neemt het bestuursorgaan over in ieder geval de volgende punten een besluit, welke worden vastgelegd in een participatienota:
   a. het doel en de intentie van de participatie;
   b. het niveau van de participatie, waarbij een keuze wordt gemaakt uit: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren of meebeslissen, of een combinatie hiervan;

c. *de kernvragen, de beïnvloedingsruimte en/of de inhoudelijke, financiële, procedurele en overige kaders voor de participatie en de wijze waarop deze kaders vooraf met de deelnemers worden gecommuniceerd;*
d. *de wijze waarop en het tijdvak waarin de deelnemers hun inbreng kunnen leveren;*
e. *de wijze waarop democratische waarden zoals inclusie, deliberatie, zeggenschap, transparantie en checks and balances in het proces worden gewaarborgd;*
f. *de begroting van de kosten van het participatieprocedure;*
g. *de wijze waarop de inbreng van bewoners zal doorwerken in de besluitvorming als bepaald in artikel.*

2. *Het bestuursorgaan maakt voor de start van het publieksparticipatieprocedure het voornemen hiertoe bekend op de voor dat proces geschikte wijze.*
3. *Indien omstandigheden het noodzakelijk maken om de kaders bedoeld in het tweede lid onder c. of de inrichting van het proces aan te passen, zorgt het bestuursorgaan ervoor dat deelnemers hierover zo snel mogelijk worden geïnformeerd.*
4. *Bij burgerparticipatie bij de voorbereiding van een raadsvoorstel informeren burgemeester en wethouders de raad zo snel mogelijk via een procesbesluit.*
5. *Burgemeester en wethouders kunnen voor specifieke beleidsterreinen nadere regelingen treffen.*

Een dergelijke uitwerking is ook te geven aan de andere genoemde vormen van participatie. Vervolgens kunt u vanuit keuze 3 overwegen op te nemen bepaalde participatievormen nadrukkelijk te bevorderen. We geven het voorbeeld van kernendemocratie.

Artikel Overdracht aan dorpen en wijken

1. *De raad kan besluiten om een deel van haar taken en bevoegdheden over te dragen aan afzonderlijke wijken of dorpen binnen de gemeente. Deze overdracht kan gelden voor alle kernen of voor delen daarvan. Deze overdracht kan plaats vinden voor een afgebakende periode en kan daarna verlengd worden.*
2. *Met de overdracht van taken en bevoegdheden zal ook een overdracht van financiële middelen plaatsvinden.*
3. *De raad stelt regels over de aanwijzing van bestuurders in de kernen en over de democratische controle en verantwoording op de uitvoering van taken.*
4. *In overleg met bewoners wordt actief gezocht naar dergelijke mogelijkheden tot overdracht.*

Specifiek voor uitdaagrecht

De voorbeeldverordening noemt inzake soorten participatie met name het uitdaagrecht. Hieronder volgen mogelijke aanscherpingen vanuit keuze 2. De VNG heeft in artikel 6 van de voorbeeldverordening een variant opgenomen gebaseerd op onderstaande suggestie.

Aanvulling (deels alternatief voor artikel 5.1) vanuit keuze 2 (verwijzing) en keuze 3 (inhoudelijk richting geven)

Artikel Toepassen Uitdaagrecht

1. *Het bestuursorgaan biedt ingezetenen en maatschappelijke organisaties de mogelijkheid tot intekening op de uitvoering van taken van het college op grond van de wet.*
2. *Het bestuursorgaan wijst de ingezetenen en maatschappelijke organisaties actief op de mogelijkheid om het overnemen aan te vragen van de uitvoering van (delen van) de in het eerste lid genoemde taken;*
3. *Een vaste contactpersoon van de gemeente begeleidt de initiatiefnemers tijdens het hele proces.*
4. *De gemaakte afspraken (over o.a. het resultaat, het budget en de looptijd) worden vastgelegd in een overeenkomst.*

5. *Burgemeester en wethouders maken het besluit ten aanzien van een binnengekomen initiatief binnen veertien dagen openbaar en informeren de raad hierover.*

Stap 5. Hoe (werkwijze): van ad hoc instrument naar gefaseerde aanpak per vraagstuk

Dit punt van 'het hoe' (de werkwijze) overlapt altijd met het vorige punt van 'het wat'. Bij 'het wat' is de mogelijkheid beschreven de verschillende vormen van participatie nader uit te werken. Bij 'het hoe' gaat het meer om algemene voorschriften hoe te werk te gaan, die dan per participatievorm nog wel een bepaalde toepassing kunnen krijgen. Punten zijn bijvoorbeeld per participatieproces een procesontwerp maken met daarin bijv. aandacht voor een gefaseerde aanpak, aandacht voor de rol van de raad, betrokkenheid inwoners.

Het onderscheid in de drie keuzes is dan als volgt te maken:

1. Geen werkwijze voorschrijven, maar juist openlaten en ruimte geven, zoals in de voorbeeldverordening. Wel is te overwegen een aantal procedurele waarborgen op te nemen, zoals inzake het eindverslag.
2. Mogelijke keuzes inzake de werkwijze als verplichting aanduiden zonder die keuzes nader in te vullen.
3. Keuzes inzake de werkwijze verankeren. Vanuit een behoefte aan sturing is te overwegen een bepaalde werkwijze als een gefaseerde aanpak per probleem voor te schrijven, of mogelijke rollen van de raad nader te specificeren.

Te overwegen valt vanuit keuze 2 (verplichten tot aandacht) een (sub)artikel op te nemen met het voorschrijven van een zorgvuldige aanpak als zodanig, met wellicht een aantal punten van aandacht. Een belangrijk aandachtspunt is de rol van de raad, maar bijvoorbeeld ook de betrokkenheid van alle relevante doelgroepen is een veel genoemd punt. Of daarmee verbonden het toepassen van voor alle betrokkenen toegankelijke participatievormen. Ook een per participatieproces afgestemde gefaseerde aanpak kan een aandachtspunt zijn. Een verplichting tot het toepassen van handreikingen kan onderdeel zijn (bijvoorbeeld met de bepaling van het maken van handreikingen).

Te overwegen valt vanuit keuze 3 (inhoudelijk richting geven) nadere uitwerking te geven aan geformuleerde aandachtspunten voor de te hanteren werkwijze. Het is bijvoorbeeld denkbaar het volgende artikel toe te voegen over de rol van de raad, gericht op optimaliseren van de beïnvloedingsruimte van de betrokken participanten. Daarbij is uitgangspunt dat (grond)wettelijk de raad niet vooraf gebonden kan worden en vrij is om naar eer en geweten te beslissen. De raad neemt altijd kennis van de uitkomsten van het participatietraject en zal nader afwegen of en in welke mate deze kunnen worden meegenomen in de politieke besluitvorming. Het gaat dus om een intentie hoe de raad denkt de eigen rol vorm te geven.

Artikel Besluitvorming participatieproces toevoegen

Gegeven de beslissingsbevoegdheid van de raad (het bestuursorgaan) legt hij in de genoemde participatienota vast vanuit welke intentie hij deelneemt aan het participatieproces. De mogelijkheden zijn:

a. De raad (het bestuursorgaan) neemt actief deel aan het participatieproces en brengt tijdens het proces zijn standpunten in.
b. De raad (het bestuursorgaan) formuleert vooraf gestelde inhoudelijke, financiële en procedurele kaders waaraan de uitkomsten worden getoetst;
c. De raad (het bestuursorgaan) beschouwt de adviezen en conclusies uit het participatietraject als een zwaarwegend uitgangspunt bij politieke besluitvorming;
d. De raad (het bestuursorgaan) verleent mandaat en toetst periodiek op de gestelde kaders;

e. *Gemeente, bewoners en betrokken organisaties treden in nader overleg teneinde de uitkomsten van het participatieproces om te zetten in een convenant of samenwerkingsovereenkomst waarin zij de gemaakte afspraken vastleggen.*

Stap 6. Evalueren en leren

In de voorbeeldverordening zijn twee bepalingen opgenomen die bijdragen aan leren. Artikel 4 over eindverslag participatie en artikel 7 over evaluatie van de verordening. De bepalingen sturen verder niet in systematisch leren.

Het onderscheid in de drie keuzes is als volgt te typeren:

1. Alleen uitgaan van de artikelen in de voorbeeldverordening van een eindverslag participatie per proces en een meer algemene evaluatie van het functioneren van de verordening. De keuze is weer om ruimte te laten voor verdere vormgeving aan het leerproces.
2. Verplichten tot leerprogramma en verankering.
   - Per participatieproces de verplichting vastleggen meer evaluatieve conclusies te trekken over de wijze waarop die kunnen bijdragen aan het leerproces van betere participatief democratisch te werk gaan.
   - In artikel 7 een algemene bepaling toevoegen een leerprogramma op te stellen, bijvoorbeeld met betrokkenheid van inwoners. Aanvullend zou er de verplichting kunnen zijn tot verankering in een participatieprogramma, visie en handreikingen.
3. Verdere sturing op de uitwerking van leren en verankeren is de derde optie.

We geven kort enige illustratie van mogelijke aanvulling van de voorbeeldverordening vanuit keuze 2 en 3; eerst voor leren per proces en dan voor leren van participatie in meer brede zin.

Vanuit overwegingen van keuze 2 van verwijzing naar algemene waarborgen is de volgende aanscherping van artikel 4 denkbaar:

Artikel 4. Eindverslag participatie

1. *Ter afronding van de participatieprocedure, zoals bedoeld in het voorgaande artikel maakt het bestuursorgaan een eindverslag op. Het eindverslag bevat in elk geval:*
   a. een overzicht van het gevolgde participatieproces met daarin aandacht voor procedures, deelname en kosten;
   b. een weergave van de bijdragen van degenen die hebben deelgenomen aan de participatie;
   c. een reactie van het bestuursorgaan op de inbreng als bedoeld onder b en hoe deze inbreng de besluitvorming heef beïnvloed;
   d. een evaluatie van de participatieprocedure zelf als proces en vanuit het bereikte resultaat.

2. *Het bestuursorgaan maakt het eindverslag openbaar en het wordt besproken in de raad.*

Als mogelijke aanvulling op artikel 7 vanuit keuze 2 (garanderen aandacht)

*1. De uitvoering van deze verordening wordt eenmaal per [**aantal**] jaar geëvalueerd. De raad bespreekt jaarlijks de wijze waarop de gemeente participatieprocedures heeft georganiseerd, inclusief de geleerde lessen met betrekking tot publieksparticipatie. Burgemeester en wethouders zenden hiertoe telkens [**aantal**] jaar na de inwerkingtreding van deze verordening aan de raad een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de verordening in de praktijk.*

Het is daarnaast zoals gezegd mogelijk meer sturend op te treden door daadwerkelijk voor te schrijven in artikel 7 een leerprogramma op te stellen. Het gaat ver om in een verordening de vorm van zo'n programma concreet uit te werken. Denkbaar zijn de verplichting tot betrokkenheid van de vier groepen van burgers, politici, bestuurders en ambtenaren. Denkbaar is te verplichten tot een programma van participatie (een visie en uitvoeringsprogramma) waar zo'n leerprogramma om past en in welk kader de uitwerking van handreikingen plaats vindt. Wellicht ook met de verplichting tot steun aan inwoners voor het ontwikkelen van hun handreikingen.

Verder met opstellen participatieverordening

In deze stap 8 zijn illustraties gegeven hoe in het verlengde van de voorbeeldverordening aanvulling mogelijk is vanuit oogpunt van garanderen van aandacht voor aspecten van het participatiebeleid en/of nadere sturing daarop. Daarbij is onderscheiden naar de zes stappen die de basis vormen voor een handelingsperspectief op participatie. U zult zelf moeten afwegen of u op de hier gegeven illustraties of op andere aspecten zo'n nadere invulling wenst. Als die stap is genomen, kan het ook meer juridisch zorgvuldig opstellen van de verordening plaatsvinden, met als basis de voorbeeldverordening.

VNG Voorbeeld Verordening participatie [*en uitdaagrecht*] (nieuw voorbeeld, mei 2021)

Leeswijzer voorbeeldbepalingen
- [**…**] of (bijvoorbeeld) [**iets**] = door gemeente in te vullen, zie bijvoorbeeld artikel 6, tweede lid.
- [*iets*] = facultatief, zie bijvoorbeeld artikel 1.
- [iets **OF** iets] = door gemeente te kiezen, zie bijvoorbeeld artikel 5, derde lid.
- Combinaties zijn ook mogelijk, zie bijvoorbeeld artikel 7 waarbij afhankelijk van de keuze mogelijk ook nog het een en ander ingevuld dient te worden.
- Ook wordt er gewerkt met varianten waaruit gekozen kan worden, zie bijvoorbeeld varianten A en B bij artikel 3.

De voorbeeldverordening kent een aantal artikelen waar het aan individuele gemeenten is om een keuze te maken. Het kan gaan om 'invulbepalingen', varianten, keuzemogelijkheden en bepalingen die als 'facultatief' zijn aangemerkt (deze laatste zijn te herkennen aan de cursieve tekst). Gemeenten die ervoor kiezen om de bepalingen uit de voorbeeldverordening niet of in gewijzigde vorm over te nemen of deze aan te vullen, zullen er zelf scherp op moeten zijn dat deze keuzes zowel in lijn zijn met de toepasselijke wetgeving als met de systematiek van de bepalingen die wel overgenomen worden. Artikelen of artikelleden moeten mogelijk vernummerd worden. In de toelichting zijn de facultatieve bepalingen eveneens als facultatief (cursief) aangemerkt.

Nadere uitleg is opgenomen in de VNG ledenbrief.

Besluit van de raad van de gemeente [naam gemeente] tot vaststelling van de Verordening participatie [*en uitdaagrecht*] [naam gemeente en eventueel jaartal] (Verordening participatie [*en uitdaagrecht*] [naam gemeente en eventueel jaartal])

De raad van de gemeente [**naam gemeente**];

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van [**datum en eventueel nummer**];

gelet op de artikelen 149 en 150 van de Gemeentewet;

gezien het advies van de [**naam commissie**];

[*overwegende dat het van belang is lokale democratische processen door participatie van inwoners te verrijken, de samenwerking tussen gemeente en inwoners te versterken en helderheid te geven over de invulling van de participatieprocedure;*]

besluit vast te stellen de volgende verordening:

Verordening participatie [*en uitdaagrecht*] [naam gemeente en eventueel jaartal]

Paragraaf 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Definities

In deze verordening wordt verstaan onder:

- beleidsvoornemen: voornemen van een bestuursorgaan tot het vaststellen of wijzigen van beleid;

- participatie: betrekken van ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van gemeentelijk beleid[*;*

- uitdaagrecht: recht van ingezetenen en lokale maatschappelijke partijen om een verzoek bij het bevoegde bestuursorgaan in te dienen om de feitelijke uitvoering van een gemeentelijke taak over te nemen, als zij denken deze taak beter en goedkoper uit te kunnen voeren].

Paragraaf 2. Participatie

Artikel 2. Onderwerp van participatie

1. Elk bestuursorgaan besluit ten aanzien van zijn eigen bevoegdheden of participatie wordt toegepast.

2. Participatie wordt altijd toegepast als de wet daartoe verplicht.

[3. Er is geen participatie mogelijk:

a. ten aanzien van ondergeschikte herzieningen van een eerder vastgesteld beleidsvoornemen;

b. als participatie bij of krachtens wettelijk voorschrift is uitgesloten;

c. als sprake is van uitvoering van hogere regelgeving waarbij het bestuursorgaan geen of nauwelijks beleidsvrijheid heeft;

d. inzake de vaststelling van de begroting, de tarieven voor gemeentelijke dienstverlening en belastingen bedoeld in hoofdstuk XV van de Gemeentewet;

e. als de uitvoering van een beleidsvoornemen dermate spoedeisend is dat participatie niet kan worden afgewacht;

f. als het belang van participatie niet opweegt tegen het belang van de verantwoordelijkheid van de gemeente voor kwetsbare groepen in de samenleving.

OF

3. Er is participatie mogelijk:

a. [**…**];

b. [**…**];

c. [**…**].]

Artikel 3. Procedure participatie

Variant A

1. Op participatie is de procedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.

2. Het bestuursorgaan kan voor een of meer beleidsvoornemens een andere participatieprocedure vaststellen.

Variant B

1. Het bestuursorgaan stelt bij de start van elke participatieprocedure vast op welke manier participatie wordt toegepast en maakt dit besluit bekend op de voor die participatieprocedure geschikte wijze.

2. Als participatie wordt toegepast, neemt het bestuursorgaan over in ieder geval de volgende onderwerpen een besluit, en legt dit vast in een participatienota:

a. doel van participatie;

b. beïnvloedingsruimte van participatie;

c. kaders voor participatie;

d. wijze waarop het bestuursorgaan over deze kaders vooraf communiceert;

e. wijze waarop en tijdvak waarin ingezetenen en belanghebbenden hun inbreng kunnen leveren;

f. wijze waarop democratische waarden in de participatieprocedure worden gewaarborgd;

g. begroting van de kosten.

Artikel 4. Eindverslag participatie

1. Ter afronding van de participatie maakt het bestuursorgaan een eindverslag op.

2. Het eindverslag bevat in ieder geval:

a. een overzicht van de gevolgde participatieprocedure;

b. een weergave van de zienswijzen die tijdens de participatieprocedure mondeling of schriftelijk naar voren zijn gebracht;

c. een reactie op deze zienswijzen, waarbij wordt aangegeven welke punten al dan niet worden overgenomen.

3. Het bestuursorgaan maakt het eindverslag op de gebruikelijke wijze openbaar.

[***Paragraaf 3. Uitdaagrecht***

Artikel 5. Onderwerp van uitdaagrecht

1. Elk bestuursorgaan besluit ten aanzien van zijn eigen gemeentelijke taken of hierop uitdaagrecht wordt toegepast.

[2. Het bestuursorgaan wijst ingezetenen en lokale maatschappelijke partijen actief op het van toepassing zijn van het uitdaagrecht.]

[3. Overname van de uitvoering van de volgende taken is niet mogelijk:

a. als het een lopend uitvoeringstraject of ondergeschikte herzieningen daarvan betreft;

b. als het uitdaagrecht bij of krachtens wettelijk voorschrift is uitgesloten;

c. als sprake is van uitvoering van hogere regelgeving waarbij het bestuursorgaan geen of nauwelijks beleidsvrijheid heeft;

d. inzake de begroting, de tarieven voor gemeentelijke dienstverlening en belastingen bedoeld in hoofdstuk XV van de Gemeentewet;

e. als de opdrachtwaarde boven de Europese drempelwaarde uitkomt;

f. als de uitvoering van een beleidsvoornemen dermate spoedeisend is dat het benutten van het uitdaagrecht niet kan worden afgewacht;

g. als het belang van het uitdaagrecht niet opweegt tegen het belang van de verantwoordelijkheid van de gemeente voor kwetsbare groepen in de samenleving.

OF

3. Overname van de uitvoering van de volgende taken is mogelijk:

a. […];

b. […];

c. […].]

Artikel 6. Procedure uitdaagrecht

1. Een verzoek met betrekking tot het uitdaagrecht wordt bij het bestuursorgaan ingediend en omvat in ieder geval de volgende onderdelen:

a. omschrijving van de gemeentelijke taak die de verzoeker wil overnemen;

b. uitleg waarom of hoe de verzoeker deze taak beter en goedkoper kan uitvoeren;

c. duidelijkheid over de betrokkenheid, kennis of ervaring van de verzoeker;

d. indicatie van het draagvlak onder belanghebbende ingezetenen;

e. indicatie van de kosten die aan de uitvoering van de taak verbonden zijn;

f. omschrijving van de manier waarop de verzoeker met de gemeente wil samenwerken of ondersteuning nodig heeft;

g. inzicht in hoe de kwaliteit en de uitvoering van de taak op de langere termijn kan worden gewaarborgd.

*2. Het bestuursorgaan beslist binnen **[aantal]** weken op het verzoek.*

[3. Als het verzoek wordt ingewilligd, voorziet het bestuursorgaan de verzoeker van gepaste ondersteuning.

OF

3. Een vaste contactpersoon van de gemeente begeleidt de verzoekers tijdens het hele proces.]

4. Het bestuursorgaan maakt met de verzoekers afspraken over het proces, het resultaat, het budget en de looptijd.

[5. Het bestuursorgaan maakt het besluit ten aanzien van een binnengekomen verzoek binnen veertien dagen openbaar.]]

Paragraaf 4. Slotbepalingen

[***Artikel 7. Evaluatie en monitoring***

*1. De uitvoering van deze verordening wordt eenmaal per **[aantal]** jaar geëvalueerd. Burgemeester en wethouders zenden hiertoe telkens **[aantal]** jaar na de inwerkingtreding van deze verordening aan de raad een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de verordening in de praktijk.*

2. Ten behoeve van de evaluatie verzamelen burgemeester en wethouders systematisch informatie over:

a. […];

b. […];

c. […].]

Artikel 8. Intrekking oude regeling

De [**citeertitel oude verordening**] wordt ingetrokken.

Artikel 9. Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze verordening treedt in werking op [**datum**].

2. Deze verordening wordt aangehaald als: Verordening participatie [*en uitdaagrecht*] [**naam gemeente en eventueel jaartal**].

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van [**datum**].

De voorzitter,

De griffier,

Toelichting

NB Deze toelichting is geschreven met het oog op de (mogelijke) keuzes die in de VNG Voorbeeld Verordening participatie [en uitdaagrecht] gemaakt zijn. Als een individuele gemeente op punten andere keuzes maakt, dan sluit deze toelichting mogelijk niet aan. Wel kan ze uiteraard als basis dienen voor een door de gemeente zelf op te stellen toelichting. Voor een goed beeld dient deze voorbeeldverordening in samenhang met de hierbij behorende VNG ledenbrief gelezen te worden.

Algemeen

Inspraak, participatie en ontwerpwetsvoorstel

De raad is verplicht om een inspraakverordening vast te stellen (artikel 150 van de Gemeentewet). Er is een wetsvoorstel in voorbereiding om deze inspraak uit te breiden naar 'participatie' en eventueel ook 'uitdaagrecht'. Het gaat hier om het ontwerpwetsvoorstel Wet versterking participatie op decentraal niveau (voluit: Wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet en de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba in verband met de participatieverordening en het uitdaagrecht van inwoners en lokale maatschappelijke partijen).

Het ontwerpwetsvoorstel is op 5 juni 2020 door de ministerraad aanvaard en voor advies naar de Raad van State gestuurd en tot op heden nog niet ingediend bij het parlement.

Voorbeeldverordening; verordeningsbevoegdheid

Gemeenten die al op het ontwerpwetsvoorstel vooruit willen lopen, kunnen gebruik maken van deze voorbeeldverordening. De behoefte aan inspraak verschilt immers per individuele gemeente. Aangezien het wetsvoorstel nog in de ontwerpfase verkeert, presenteert de VNG geen model maar een **voorbeeld** voor een verordening. Met dit voorbeeld beoogt de VNG gemeenten te inspireren tot andere participatiemogelijkheden dan inspraak en deze participatie van een wettelijke basis te voorzien. Omdat het om een ontwerpwetsvoorstel gaat, is naast artikel 150 van de Gemeentewet ook artikel 149 van de Gemeentewet (met de autonome verordeningsbevoegdheid van de raad) als grondslag voor de verordening toegevoegd.

Definitie participatie

Participatie omvat volgens de definitie het betrekken van ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van gemeentelijk beleid. In de memorie van toelichting op het ontwerpwetsvoorstel staat hierover het volgende.

Inwoners hebben in toenemende mate een belangrijke rol in de agendering, de voorbereiding, de totstandkoming, de uitvoering en de beoordeling van beleid. Niet alleen omdat de burger de gevolgen van beleid ervaart, maar ook omdat participatie aan het politieke proces als intrinsieke waarde van de Nederlandse samenleving wordt ervaren. Participatie mobiliseert de kennis en steun van betrokkenen bij beleidsproblemen waarvan de overheid op voorhand nog niet weet, of nog niet wil bepalen, hoe deze opgelost zullen worden.

Procedure participatie

Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) bevat een procedure voor de voorbereiding van besluiten. Deze afdeling heeft als doelstelling het bevorderen van eenheid in de wetgeving en het systematiseren en vereenvoudigen van wetgeving. In artikel 150, tweede lid, van de Gemeentewet is afdeling 3.4 van de Awb als hoofdregel van toepassing verklaard op de inspraak.

Het is ook mogelijk een andere procedure van toepassing te verklaren. Dit is ook zo opgenomen in het ontwerpwetsvoorstel.

In de voorbeeldverordening kan het bevoegde bestuursorgaan in aansluiting op de wettekst besluiten om in specifieke beleidstrajecten zowel geheel als gedeeltelijk af te wijken van afdeling 3.4 van de Awb. Dit laatste kan bijvoorbeeld gebeuren in gevallen waarin het wenselijk is om de participatie op andere wijze te organiseren dan via het mondeling of schriftelijk naar voren brengen van zienswijzen of om te werken met andere termijnen.

Alternatieven voor participatie

Participatie is onderdeel van het totale besluitvormingsproces, een naar tijd en strekking begrensde fase daarin. Het moet naar onze mening onderscheiden worden van de andere mogelijkheden die men heeft om zich tot het gemeentebestuur te wenden. Te denken valt hierbij aan het spreekrecht bij raads- en commissievergaderingen (regeling via het [**citeertitel Reglement van orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad**] of de [**citeertitel Verordening op de raadscommissies**]). Andere mogelijkheden die buiten de hier geregelde participatie vallen zijn: het schrijven van brieven, het bezoeken van spreekuren en het houden van informatiebijeenkomsten. Participatie is uiteraard ook van een andere orde dan de mogelijkheid om de concrete uitkomsten van de beleidsvaststelling aan te vechten door middel van bezwaar en beroep.

[*Uitdaagrecht als specifieke vorm van participatie in de uitvoeringsfase*

Het ontwerpwetsvoorstel bevat een (facultatieve) bevoegdheid om het uitdaagrecht te regelen. Bij de uitvoering van beleid is het uitdaagrecht – ook wel Right to Challenge – een bijzondere vorm van betrokkenheid van inwoners en lokale maatschappelijke partijen. Deze vorm houdt in dat inwoners van de gemeente of lokale maatschappelijke partijen de gemeente kunnen verzoeken om de feitelijke uitvoering van een taak van de gemeente over te nemen als zij denken deze taak beter en goedkoper te kunnen uitvoeren.

Ruimte voor initiatieven van inwoners en lokale maatschappelijke partijen

Het is van wezenlijk belang dat decentrale overheden ruimte bieden voor initiatieven van onderop en dat aan de samenleving een grote rol wordt toebedeeld bij het ontwikkelen van initiatieven voor algemene voorzieningen. Inwoners kennen hun buurt en hun gemeente, weten wat er leeft en spelen daarop in. Deze maatschappelijke initiatieven kunnen aanvullend zijn op de gemeentelijke initiatieven of kunnen sommige gemeentelijke initiatieven vervangen. Tegelijkertijd moet rekening worden gehouden met het gegeven dat de primaire verantwoordelijkheid voor de uitvoering van gemeentelijke taken bij het gemeentebestuur zelf berust.

Taken burgemeester en wethouders

Bij het overnemen van gemeentelijke taken, na een **succesvol**le *'uitdaging', gaat het in de regel om de feitelijke uitvoering van een taak van burgemeester en wethouders. Burgemeester en wethouders – als de verantwoordelijken voor de uitvoering van de betreffende taak of taken – beslissen naar aanleiding van een verzoek of 'uitdaging' of de feitelijke uitvoering van die taak of taken aan inwoners of de lokale maatschappelijke partij kan worden gelaten.*

Samenwerkingsrecht

Onder uitdaagrecht wordt ook het zogenaamde samenwerkingsrecht begrepen, want er is geen werkelijk onderscheid tussen deze twee begrippen.]

Artikelsgewijs

Enkel die bepalingen die verdere toelichting behoeven, worden hieronder nader toegelicht.

Artikel 1. Definities

Beleidsvoornemen

Het begrip beleidsvoornemen is gedefinieerd als het voornemen van het bestuursorgaan tot het vaststellen of wijzigen van beleid. Het zal duidelijk zijn dat het hierbij niet gaat om de vaststelling van concrete besluiten of maatregelen, maar om de vorming van het beleid waarop deze kunnen worden gebaseerd.

Participatie

Bij de omschrijving van participatie is aangesloten bij de tekst van het ontwerpwetsvoorstel Wet versterking participatie op decentraal niveau waarbij een wijziging van artikel 150, eerste lid, van de Gemeentewet is voorzien. Hierin is bepaald dat de raad een verordening vaststelt waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van gemeentelijk beleid worden betrokken. Het huidige artikel

150 van de Gemeentewet omvat inspraak bij de *voorbereiding* van gemeentelijk beleid; bij participatie wordt dit uitgebreid met *uitvoering* en *evaluatie* van gemeentelijk beleid.

De omschrijving van participatiegerechtigden (ingezetenen en belanghebbenden) vloeit rechtstreeks voort uit de tekst van artikel 150 van de Gemeentewet. Het begrip belanghebbende is in artikel 1:2 van de Awb gedefinieerd en deze definitie heeft ook gelding voor wetgeving buiten de Awb, zoals deze verordening.

[*Uitdaagrecht*

Bij de omschrijving van het begrip uitdaagrecht is aangesloten bij de memorie van toelichting op het ontwerpwetsvoorstel Wet versterking participatie op decentraal niveau. Het uitdaagrecht berust bij ingezetenen en lokale maatschappelijke partijen. In de begripsomschrijving is 'lokale' ter verduidelijking van de tekst van het ontwerpwetsvoorstel toegevoegd in aansluiting op de memorie van toelichting, waarin is toegelicht dat afhankelijk van de lokale omstandigheden het bijvoorbeeld kan gaan om lokale verenigingen of stichtingen, buurtcomités, woongroepen, vrijwilligersorganisaties, een maatschappelijke organisatie, sociale bedrijven zonder winstoogmerk of een georganiseerd collectief van inwoners die geen formele rechtsvorm hebben.]

Artikel 2. Onderwerp van participatie

Eerste lid

In het eerste lid is bepaald dat elk bestuursorgaan ten aanzien van zijn eigen bevoegdheden besluit of participatie mogelijk is. Het begrip bestuursorgaan is gedefinieerd in artikel 1:1, eerste lid, van de Awb. Het begrip omvat in elk geval raad, burgemeester en wethouders en burgemeester. Elk bestuursorgaan van de gemeente kan zijn eigen beleidsvoornemens aan participatie onderwerpen, of niet.

Omdat het in bepaalde gevallen doelmatiger zal kunnen zijn als participatie geschiedt door middel van bijvoorbeeld spreekrecht bij raadsvergaderingen, blijft door de formulering van het eerste lid de mogelijkheid bestaan dat voor bepaalde beleidsvoornemens een andere wijze van het betrekken van ingezetenen en belanghebbenden wordt geregeld.

Tweede lid

In het tweede lid is bepaald dat participatie altijd mogelijk is als een wettelijk voorschrift daartoe verplicht.

Derde lid

In het derde lid is opgenomen wanneer [geen **OF** wel] participatie wordt verleend.

Artikel 3. Procedure participatie

Variant A

Eerste lid

In artikel 150, tweede lid, van de Gemeentewet is bepaald dat inspraak wordt verleend door toepassing van afdeling 3.4 van de Awb, voorzover in de verordening niet anders is bepaald. Ter uniformering en deregulering is in het eerste lid afdeling 3.4 van de Awb van toepassing verklaard op de participatie. In de artikelen 3:11 tot en met 3:17 van de Awb is de participatieprocedure te vinden. Na terinzagelegging en bekendmaking van het beleidsvoornemen kunnen belanghebbenden gedurende zes weken schriftelijk of mondeling hun zienswijze naar voren brengen.

Tweede lid

Als het bestuursorgaan de procedure van afdeling 3.4 van de Awb niet passend acht voor een specifiek beleidstraject, kan op grond van het tweede lid een andere procedure worden gevolgd.

Variant B

Eerste lid

In artikel 150, tweede lid, van de Gemeentewet is bepaald dat inspraak wordt verleend door toepassing van afdeling 3.4 van de Awb, voorzover in de verordening niet anders is bepaald. Hier is anders bepaald door de bepaling dat het bestuursorgaan bij de start van een participatieprocedure bekendmaakt hoe de participatie wordt vormgegeven.

Tweede lid

Het bestuursorgaan legt in een participatienota een aantal zaken vast met betrekking tot de participatie. Om zoveel mogelijk duidelijkheid te verschaffen, somt het tweede lid hiertoe op dat moet worden ingegaan op: doel van de participatie, beïnvloedingsruimte, kaders, communicatie, werkwijze, tijdspad, democratische waarborgen en begroting van de kosten van de procedure. Deze participatienota kan onderdeel uitmaken van de bekendmaking van het eerste lid, maar kan ook later worden uitgewerkt en bekendgemaakt.

Tweede lid, onder b

Bij beïnvloedingsruimte kan worden gedacht aan en een keuze worden gemaakt uit: informeren, raadplegen, adviseren, of een combinatie daarvan.

Tweede lid, onder c

Kaders zijn bijvoorbeeld de inhoudelijke, financiële en procedurele kaders voor de participatie.

Tweede lid, onder f

Democratische waarden zijn bijvoorbeeld: gelijkheid, transparantie en verantwoording.

Artikel 4. Eindverslag participatie

Eerste lid

Er is hier niet gekozen voor verwijzing naar afdeling 3.4 van de Awb. In artikel 3:17 van de Awb wordt namelijk slechts bepaald dat een verslag wordt gemaakt van hetgeen tijdens de procedure mondeling naar voren is gebracht.

Tweede lid, onder a

Onder overzicht van de gevolgde participatieprocedure wordt verstaan: Hoe is de procedure feitelijk verlopen? Is afdeling 3.4 van de Awb onverkort toegepast? Wanneer is het beleidsvoornemen ter inzage gelegd, enz.

Tweede lid, onder b

Het eindverslag dient een volledig overzicht te bevatten van zowel de mondelinge als de schriftelijke participatiereacties. In het eindverslag kan worden volstaan met een korte zakelijke weergave van de naar voren gebrachte opvattingen en vermelding van de personen die hun opvatting naar voren hebben gebracht. De schriftelijke participatiereacties kunnen aan het eindverslag worden gehecht.

Tweede lid, onder c

Als het sluitstuk van participatie wordt voorgeschreven dat het bestuursorgaan aangeeft wat met de zienswijzen wordt gedaan.

Derde lid

De bekendmaking van de resultaten van de participatieprocedure is uitermate belangrijk. Dit rondt de participatieprocedure daadwerkelijk af. Het ligt voor de hand om degenen die hebben geparticipeerd een exemplaar van het eindverslag te sturen. Daarnaast kan het eindverslag algemeen worden gepubliceerd in de krant en op de gemeentelijke website. Als het aantal participanten omvangrijk is, kan worden gekozen voor het volstaan met een algemene bekendmaking. Het is belangrijk om aan het begin van de participatieprocedure al duidelijkheid omtrent de communicatie te verschaffen.

[***Artikel 5. Onderwerp van uitdaagrecht***

Eerste lid

In het eerste lid is bepaald dat elk bestuursorgaan ten aanzien van zijn eigen taken besluit of het uitdaagrecht mogelijk is. Het zal hier meestal gaan om taken van burgemeester en wethouders als in de regel het verantwoordelijke bestuursorgaan voor de uitvoering van gemeentelijke taken (artikel 160, eerste lid, onder b, van de Gemeentewet).

Derde lid

*In het derde lid is opgenomen voor welke taken het [niet **OF** wel] mogelijk is om de uitvoering van het gemeentebestuur over te nemen. Er kan ten aanzien van deze taken dus [geen **OF** wel] uitdaagrecht worden toegepast.*

Derde lid, onder a (eerste variant)

Onder lopende uitvoeringstrajecten vallen ook taken die al zijn aanbesteed of gecontracteerd.

Derde lid, onder e (eerste variant)

Als de opdrachtwaarde boven de Europese drempelwaarde uitkomt, geldt dat in die gevallen aanbesteding is vereist.

Artikel 6. Procedure uitdaagrecht

Eerste lid

Het in het eerste lid genoemde bestuursorgaan betreft uiteraard het bestuursorgaan dat de betreffende taken uitvoert. Meestal zijn dat burgemeester en wethouders en een verzoek om overname van hun taken dient dus bij hen te worden ingediend.

Derde lid

[De mate van ondersteuning wordt in overleg tussen verzoeker en bestuursorgaan bepaald. **OF** *De gemeente zorgt voor een vaste contactpersoon die de verzoekers gedurende het gehele uitdaagproces begeleidt. Een vaste contactpersoon betekent dat de verzoeker een vaste begeleider krijgt. Deze persoon kan bijvoorbeeld een ambtenaar zijn die ervaring heeft met soortgelijke uitvoeringstrajecten.]*]

[***Artikel 7. Evaluatie en monitoring***

Eerste lid

*De evaluatie van de werking van deze verordening in de praktijk is wenselijk. Daarom wordt de uitvoering van deze verordening eenmaal per **[aantal]** jaar geëvalueerd. Er wordt een verslag aan de raad verzonden.*

Tweede lid

Over de in het tweede lid genoemde gegevens verzamelen burgemeester en wethouders systematisch informatie.]

Artikel 8. Intrekking oude regeling

Met deze bepaling wordt de bestaande [**citeertitel oude verordening**] ingetrokken. Er wordt geen tijdstip vermeld waarop de oude verordening wordt ingetrokken. Dat is ook niet nodig. De datum waarop de oude verordening vervalt, is de datum waarop de Verordening participatie [*en uitdaagrecht*] in werking treedt (zie artikel 9).

Berenschot B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht
Postbus 8039, 3503 RA Utrecht
030 2 916 916
www.berenschot.nl
/berenschot