



HANDREIKING 2.0: VOOR DE PARTICIPATIEVERORDENING

Aan de slag met participatie

68823 – Openbaar – 1 juni 2023

Berenschot & Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Inhoudsopgave

Introductie	3
Wetsvoorstel versterking participatie op decentraal niveau	3
Wat betekent dit wetsvoorstel voor gemeenten?	4
Over deze handreiking	6
Een routekaart	6
Het gebruik van de handreiking	6
De stappen op de route:	7
Producten & stappen	7
De route samen afleggen	8
Stap 1: de basis van waar we het over hebben	9
Participatie en representatieve democratie	9
Stap 2: wat voor gemeente bent u?	14
Ambitie op het gebied van participatie	14
Strategisch plaatje: sterke en zwakke punten verkennen	14
Stap 3: waarom participatie?	19
Gedeelde waarden zijn belangrijk	19
Wat zijn de motieven voor participatie?	19
Stap 4: wat voor soort participatie?	23
Burger- en overheidsparticipatie	23
Invloed van burgers in de fases van het beleidsproces	24
De basisstrategie	24
Stap 5: hoe geeft u participatie vorm?	27
Rolinvulling	27
Een gestructureerde participatieaanpak	28
De inzet van instrumenten	28
Stap 6: leren en evalueren	32
Een licht leerprogramma	32
Stap 7: uitvoeringsprogramma	35
Stap 8: Tot slot, de verordening	38
Meerdere wegen leiden naar Rome	38
Van iedereen wordt weer wat anders verwacht	38
De verordening op zichzelf is niet zaligmakend	39
Colofon	41

Introductie

Participatie is niet meer weg te denken uit het dagelijks leven van de Nederlander. Burger- én overheidsparticipatie zijn steeds belangrijker. De verwachting is dat inwoners mee willen doen¹ en veel gemeentebesturen (75% in de coalitieakkoorden van 2022) hebben aangegeven op 'een of andere' manier aan de slag te gaan met participatie.²

Tegelijkertijd is participatie lastig. De uitgangspunten en voorwaarden voor een goed proces zijn talrijk en ingewikkeld; de kans op teleurstelling bij inwoners is serieus aanwezig, en de juiste balans tussen participatie en de representatieve democratie is complex.

Met het wetsvoorstel [Wet versterking participatie op decentraal niveau](#) (hierna 'het wetsvoorstel') wordt beoogd "*gemeenteraden en de andere decentrale vertegenwoordigende organen [te] stimuleren om bij verordening heldere kaders voor inwoners en volksvertegenwoordigers te scheppen over participatie*".

Hieronder leggen we het wetsvoorstel kort uit.

Wetsvoorstel versterking participatie op decentraal niveau

Het wetsvoorstel is ingediend in september 2022 en wil bevorderen dat elke gemeente heldere kaders en spelregels voor participatie opstelt, passend bij de lokale omstandigheden. Om rekening te houden met die lokale context, zegt het wetsvoorstel *dat* de raad regels stelt ('bij verordening' zoals dat genoemd wordt), maar niet *hoe* die regels gesteld moeten worden.

Eerst de meer technische informatie. Volgens de inspraakverordening (die gemeenten al hebben, zie de [Gemeentewet artikel 150](#)) moeten inwoners betrokken worden bij de voorbereiding van beleid. Als een gemeente niets anders regelt in de inspraakverordening, geldt de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (UOV) uit afdeling [3.4 van de Algemene wet bestuursrecht \(Awb\)](#). Hierin staat onder andere de *klassieke zienswijzeprocedure* die zorgt dat inwoners schriftelijk of mondeling hun *zienswijze* over het onderwerp van de procedure naar voren kunnen brengen.

Met het wetsvoorstel en de beoogde participatieverordening wordt de inspraakverordening uitgebreid: **een gemeente³ regelt niet alleen betrokkenheid bij de voorbereiding, maar ook bij de uitvoering en evaluatie van het beleid.**

In het wetsvoorstel wordt ook de mogelijkheid van uitdaagrecht (ook bekend als het *Right to Challenge*) geregeld. Het is wederom aan de gemeenteraad om daar regels over op te stellen. Met het uitdaagrecht kunnen inwoners hun gemeente verzoeken hen de uitvoering van een gemeentelijke taak te laten overnemen als 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.

¹ Maar de cijfers hierover lopen uiteen. Er is de nodige steun voor meer zeggenschap, bijdragen aan activiteiten in de buurt en voor sommige participatie-instrumenten. Vollaard, H., Jansen, G. e.a. (SKON). *Democratie in de gemeente: Lokaal Kiezeronderzoek 2022*.

² Berenschot. (2022). [Wat vindt en doet Nederland? Analyse van de coalitieakkoorden 2022](#). Utrecht: Berenschot.

³ Het wetsvoorstel geldt ook voor provincies en waterschappen; voor de leesbaarheid houden we het in de handreiking bij gemeenten.

Wat betekent dit wetsvoorstel voor gemeenten?

De belangrijkste punten lichten we kort toe:

Duidelijkheid: de toelichting op het wetsvoorstel onderstreept vaak dat voor het slagen van participatie er duidelijke en transparante processen moeten komen. Daar zou de nieuwe participatieverordening aan moeten bijdragen: duidelijkheid voor inwoners en voor de gemeente zelf. Deze duidelijkheid kan onder meer gaan over het verloop van het proces, over de doelen van participatie, de mate van invloed en over wat er met de uitkomsten van het proces gebeurt.

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 de 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 verstandig dat een gemeente eerst bepaalt hoe zij naar participatie kijkt en hoe participatie vorm gegeven moet worden. Om vervolgens pas de vertaling van deze opvattingen in juridische stukken vast te leggen.

De representatieve democratie is en blijft leidend: bij participatie gaat het al snel over de verhouding tussen de representatieve en participatieve democratie. Het wetsvoorstel is hier duidelijk over. In [stap 1](#) gaan we verder in op deze verhouding.

Keuzes van de gemeenteraad: de toelichting is kristalhelder over het feit dat de gemeenteraad keuzes zal moeten maken rond participatie.⁴ Decentrale overheden mogen zelf kiezen hoe zij de verordening invullen, maar de regering ziet een bepalende rol voor de gemeenteraad. De oproep is duidelijk, getuige de volgende twee voorbeelden (en er zijn er nog veel meer te vinden):

“Omdat raadsleden zeggenschap hebben over de kaders, zorgen de volksvertegenwoordigende organen zelf voor een goede aansluiting van de representatieve democratie op de participatieve democratie.”⁵

“De voorgestelde verplichte participatieverordening vraagt dus van de gemeenteraad dat zij vooraf aangeven hoe zij met participatie in de verschillende fasen van het beleidsproces omgaan.”⁶

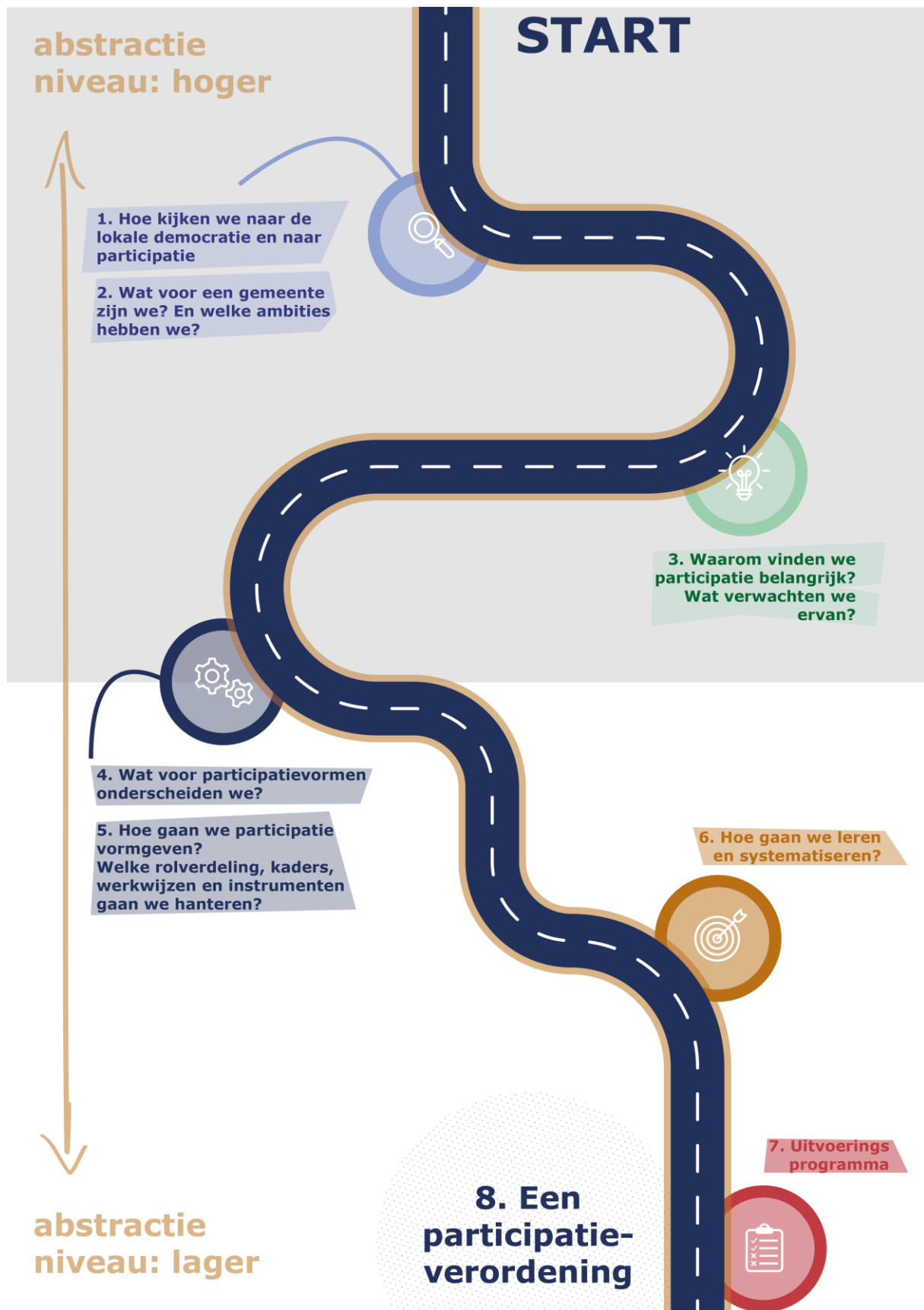
In het volgende hoofdstuk lichten we toe hoe deze handreiking werkt, wat er wel en niet in te vinden is, en hoe deze het best gebruikt kan worden. De handreiking sluit aan bij de toelichtingen, argumentaties en definities die horen bij het wetsvoorstel en de daarvoor geschreven Memorie van Toelichting.⁷

⁴ Het gaat in het wetsvoorstel 106 keer over 'de raad'.

⁵ Memorie van Toelichting, *Kamerstuk* 2022, 36210, nr. 3., p. 6.

⁶ Memorie van Toelichting, p. 15.

⁷ Zie de Memorie van Toelichting.





Over deze handreiking

Een routekaart

Deze handreiking gaat over hoe gemeenten in algemene zin aan de slag kunnen met het onderwerp participatie. We hebben het dus niet over het organiseren van participatie 'in dat ene proces', maar in eerste instantie over het toewerken naar een algemene visie, een algemeen beleid en een algemeen uitvoeringsprogramma. En uiteindelijk over verankering van dat alles in de participatieverordening.

De routekaart is een algemene, toegankelijke manier om als gemeente belangrijke vraagstukken rond participatie langs te lopen. De routekaart begint bij fundamentele vragen over participatie, democratie en burgerschap, en leidt stap voor stap naar belangrijke onderwerpen als concrete participatiekaders, -werkwijzen en -instrumenten.

De handreiking omvat per stap steeds het volgende:

- Een relevante, inhoudelijke beschrijving van het onderwerp van de stap. De nodige theorie.
- Een selectie aan **good practices** die relevant zijn binnen deze stap.
- Een tweeledige set tips die helpen om **aan de slag** te gaan met het goede gesprek over deze stap. We hebben tips voor verkenner  en voor voorloper .
- Een aantal **bronnen** als **achtergrond** en stof tot nadenken. Deze bronnen dienen ter verdieping van de stap of als inspiratie.

We gaan ook in op onderwerpen die vaak terugkomen bij participatie: het uitdaagrecht (hier zijn ook voorbeeldartikelen van opgenomen in de voorbeeldverordening), decentralisatie, representativiteit en de rol van de gemeenteraad.

Het gebruik van de handreiking

De handreiking is op verschillende manieren te gebruiken. Twee voorbeelden:

- De stappen één voor één doorlopen van begin tot eind. Dit structureert het gesprek over participatie van meer fundamentele naar meer concrete onderwerpen. Tegelijkertijd hangen alle stappen nauw met elkaar samen. Vaak zal bij een gesprek over een specifiek onderdeel (zoals het 'hoe' van participatie) sprake zijn van weer even teruggaan naar vorige stappen (bijvoorbeeld om te kijken of het 'waarom' en 'hoe' wel goed op elkaar aansluiten).
- Het *cherry picken* van stappen. De stappen worden niet van 1 tot en met 8 doorlopen, maar u maakt een selectie van de stappen die voor uw gemeente relevant zijn. Hierbij helpt het om in ieder geval de stap – met bijbehorende vraag – 'wat voor gemeente zijn we?' te bespreken. Deze stap geeft inzicht in welke onderwerpen het verder waard zijn om te behandelen.

Als u alle geselecteerde stappen doorlopen heeft, zal vaak de behoefte bestaan een paar stappen (snel) te herhalen, alvorens uw visie of beleid te formuleren (of aan te scherpen) en de verordening definitief op te stellen.

Het doel van deze handreiking is niet zozeer het verplicht doorlopen van alle stappen met een participatieverordening als ultiem doel en laatste stap, maar meer u te ondersteunen bij het modulair inrichten van een proces dat past bij de context en het karakter van uw gemeente.

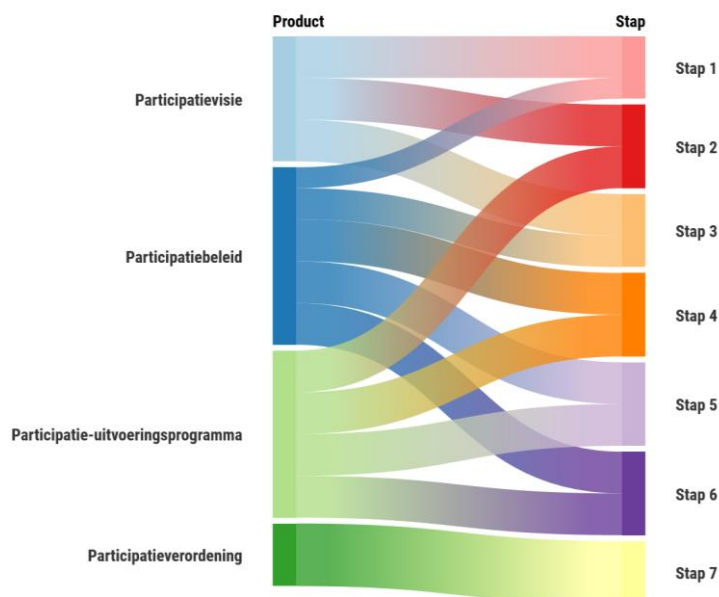
De stappen op de route:

1. **Participatie en democratie:** de betekenis van participatie in een representatieve democratie in relatie tot het ontwerpvoorstel en de verordening; waar hebben we het over en voor wie doen we het?
2. **Wat voor gemeente bent u** al in participatief opzicht? En welke ambities heeft uw gemeente?
3. **Waarom participatie?** Hoe beantwoordt uw gemeente de vraag 'waarom is participatie belangrijk'? Wat zijn de redenen en motieven om (als inwoner) te participeren, en participatie (als gemeente) mogelijk te maken?
4. **Wat voor soort participatie** vindt in uw gemeente plaats of zou moeten gaan plaatsvinden? Het 'wat' gaat over de vormen die gehanteerd worden en met welk raamwerk (bijvoorbeeld een participatieladder) uw gemeente participatievormen handen en voeten geeft.
5. **Hoe geeft u participatie vorm?** Welke rollen worden toegekend en ingenomen? Welke kaders en instrumenten worden gebruikt om een concreet participatieproject te organiseren?
6. **Leren en evalueren:** hoe geeft uw gemeente invulling aan het leren over participatie? Door middel van mens- en organisatieontwikkeling, evaluaties of zelfs een leerprogramma?
7. **Uitvoeringsprogramma:** stelt u ook een actie- of uitvoeringsprogramma op?
8. **Verordening:** maak een lokale participatieverordening die recht doet aan de eerder gezette stappen.

Producten & stappen

De opbrengst van de verschillende stappen past goed bij bepaalde bekende gemeentelijke documenten.

- **Een participatievisie** gaat vaak in op de betekenis van participatie in de representatieve democratie, de ambitie van de gemeente en op een stelling over waarom de gemeente participatie belangrijk vindt.
- **Het participatiebeleid** gaat doorgaans in op de vormen van participatie en de manieren waarop participatie georganiseerd wordt.
- **Een participatie-uitvoeringsprogramma** benoemt enkele doelen, resultaten en/of activiteiten die de gemeente de komende jaren gaat ondernemen.
- **De participatieverordening** verankert de afspraak die de gemeente met zichzelf maakt op het gebied van participatie.



Deze documenten overlappen met de stappen uit deze handreiking (zie figuur).

Om het zetten van de stappen minder vrijblijvend te maken, helpt het om deze handreiking met alle onderwerpen die aan bod komen te gebruiken om tot deze producten te komen.

De route samen afleggen

De grote vraag is natuurlijk: wie zouden betrokken moeten worden bij het zetten van deze stappen? In een ideale situatie wordt elke stap op zich deliberatief ingericht: het organiseren van een goed gesprek met meerdere actoren zoals inwoners, maatschappelijke organisaties, plaatselijke ondernemers, raadsleden, burgemeester en wethouders en ambtenaren. Tegelijkertijd is het organiseren van zeven goede gesprekken een maatschappelijke opgave op zich. Daarom doen we per stap enkele suggesties voor een passende invulling van zo'n gesprek.

Stap 1: de basis van waar we het over hebben

Om aan de slag te gaan met participatie, is het belangrijk om dezelfde taal te spreken. Daarom *beginnen we bij het begin* met het leggen van een goed fundament: we hebben het over participatie en de representatieve democratie.

Participatie en representatieve democratie

De discussie over de precieze definitie van participatie loopt snel uiteen. Voor deze handreiking blijven we dicht bij de definitie die genoemd wordt in het wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting:

*"Burgerparticipatie is een manier van beleidsvoering waarbij inwoners, individueel of georganiseerd, direct of indirect, de kans krijgen om invloed uit te oefenen op de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van beleid."*⁸

Deze definitie sluit goed aan bij andere definities, bijvoorbeeld zoals gehanteerd in een systematisch literatuuronderzoek naar participatie⁹ of in de bestuurskunde.¹⁰

Een van de meestgestelde vragen over participatiedefinities is of informeren en communiceren ook vormen van participatie zijn? Hoewel de meningen hierover verschillen én communicatie erg belangrijk is bij participatie, is het antwoord in deze handreiking: nee, participatie gaat echt om het uitoefenen van invloed. Informatie krijgen staat daar niet gelijk aan.¹¹

De representatieve democratie vormt in Nederland het uitgangspunt van de democratie.¹² De participatieve democratie is een aanvulling hierop. Daarom is het nodig dat de representatieve en de participatieve democratie zich op een goede manier tot elkaar verhouden.

Deze zoektocht naar de juiste verhoudingen gaat bijvoorbeeld over de vraag hoe de gemeenteraad of het gemeentebestuur zich verhoudt tot participerende inwoners. Enerzijds besluit de gemeenteraad in meer algemene zin hoe participatie eruitziet (denk aan kaders, beleid of een verordening!). Daarmee creëert de gemeenteraad de ruimte waarbinnen participatie plaatsvindt. Het wetsvoorstel laat gemeenten vrij in hoe ze daar invulling aan geven. Anderzijds beïnvloedt zo'n besluit over die ruimte de invloed van de gemeenteraad zelf. Meer ruimte of minder kaders

⁸ Deze definitie komt uit: ProDemos. (2018). *Monitor burgerparticipatie 2018. Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie*, Den Haag.

⁹ Visser, V., van Popering-Verkerk, J. & van Buuren, A. (2019). *Onderbouwd ontwerpen aan participatieprocessen: Kennisbasis participatie in de fysieke leefomgeving*. GovernEUR, Erasmus Universiteit Rotterdam.

¹⁰ Michels, A.M.B. (2011). De democratische waarde van burgerparticipatie: interactief bestuur en deliberatieve fora. *Bestuurskunde*, 20(2), 75-84.

¹¹ Zie voor een verdieping op deze vraag hoofdstuk 2 en 3 van het volgende onderzoek: Blok, S., Luiten, L., de Vries, R. & Lucas, T. (2023). [Burgerparticipatie op nationaal niveau: een juridische en empirische verkenning](#).

¹² Zie de Memorie van Toelichting. *Kamerstuk 2022, 36210*, nr. 3.

betekent mogelijk ook minder directe invloed door de raad op hoe een participatief proces eruitziet en wat er potentieel uit komt.

De hoofdvraag is dan ook hoe het samenspel tussen de representatieve democratie (de gekozen volksvertegenwoordiging) en de participatieve democratie (de betrokkenheid en invloed vanuit de maatschappij) het beste vormt krijgt.

Enkele voorbeelden van die verschillende invullingen van het samenspel zijn:

- gemeenten die de nadruk leggen op participatie van burgers in beleids- en besluitvormingstrajecten;
- gemeenten die veel waarde hechten aan burgerinitiatieven, waarbij het gemeentebestuur kaders kan stellen en vaak een ondersteunende rol heeft;
- gemeenten die experimenteren met vormen van meer directe invloed zoals een burgerbegroting, een burgerberaad, of een (p)referendum.

Deze voorbeelden benadrukken in toenemende mate het samenspel in het 'voordeel' van de participatieve democratie. Bij het benadrukken van de participatieve democratie volgen vragen die vaak gaan over democratische waarden: hoe representatief zijn participatieve processen eigenlijk? Zitten alle belanghebbenden aan tafel en hebben ze gelijkwaardige invloed? Moet de raad 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 ten aanzien van de representatieve democratie zijn immers vragen te stellen over hoe goed de representativiteit is. Denk aan kritiek op het gebrek aan vertegenwoordiging vanuit verschillende groepen in de samenleving.

De eerste stap in deze route is dan ook bewustwording van de samenhang tussen participatieve en representatieve democratie. Daarnaast is er de uitdaging om deze samenhang steeds goed vorm te geven ten gunste van gedragen besluitvorming.

Deze stap hoeft niet tot keuzes te leiden over hoe het samenspel tussen de representatieve en participatieve democratie er precies uit moet zien. Wel volgt hieruit in ieder geval 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. Met deze stap kiest u ervoor om samen een proces in te gaan naar een (aangescherpte) visie en opgestelde verordening. En levert u tegelijkertijd een concrete bijdrage aan de dagelijkse participatieve praktijk, omdat u het bewustzijn van het samenspel in de democratie heeft vergroot.

GOOD PRACTICE: EFFECTIEF SAMENSPEL DEMOCRATIE & PARTICIPATIE

Gemeente Hof van Twente besloot actief op zoek te gaan naar opvattingen over de juiste balans tussen de representatieve en participatieve democratie. Om de mening van inwoners hier goed in mee te nemen, heeft de gemeente besloten een oproep te doen met de vraag of inwoners hierover mee wilden praten. Zo kwam een groep vertegenwoordigers tot stand vanuit inwoners, de raad, het college en de ambtelijke organisatie, die samen in gesprek gingen over de verhouding tussen de representatieve en participatieve democratie en hun visie op participatie.

Een conclusie uit de bijeenkomst is dat de raad van Hof van Twente per situatie een meer of minder bepalende positie zal (moeten) innemen voor uiteindelijke besluitvorming. Hierin spelen kaders en het goed managen van verwachtingen een grote rol. In zekere mate zal het altijd zoeken blijven naar de juiste kaders en de manier waarop inwoners betrokken worden. Gemeente Hof van Twente heeft op deze manier samen met een groep inwoners verkend dat het zoeken naar de juiste balans tussen representatieve en participatieve democratie een belangrijk onderdeel is van het proces.

GOOD PRACTICE: BURGERS AAN ZET

De gemeente Amsterdam is op allerlei manieren bezig met het verkennen van en pionieren op thema's die te maken hebben met participatie en democratie. Het doel van de gemeente is om te werken aan een (meer) democratische stad. Zo is er een Team Democratisering dat bijvoorbeeld werkt aan vragen als 'wat is de democratie voor jou?' en thema's als 'inclusief en participatief in de buurten' en 'dienstverlenend aan een goed idee en aan maatschappelijk initiatief'.

Binnen dit laatste thema is het uitgangspunt van de gemeente dat bewoners van een wijk vaak beter weten wat er leeft in hun omgeving en waar behoefte aan is. Om burgers actief in staat te stellen hier oplossingen voor aan te dragen, heeft de gemeente een regeling opengesteld die tot € 100.000 per maatschappelijk initiatief toelaat. Deze bedragen klinken wellicht groot en zijn vanzelfsprekend niet binnen iedere gemeente voorhanden. Het steunen van maatschappelijke initiatieven kan echter ook op kleinere schaal zeer impactvol zijn. Een voorbeeld van een bescheidener initiatief dat op deze manier binnen Amsterdam tot stand is gekomen, betreft het plaatsen van een levensgroot schaakspel op het Van Beuningenplein. Initiatiefnemer Joost van Hienen constateerde in 2019 samen met zijn buurman dat de sociale cohesie in de buurt terugliep en men elkaar minder opzocht. Daarnaast viel het hun op dat ook kinderen steeds minder buiten kwamen en hun ogen maar niet van hun smartphone konden afhouden: tijd voor verandering! Een schaakspel waarop bewoners van jong tot oud in de buitenlucht met elkaar kunnen spelen, leek hun in dit licht een stap vooruit. En met succes. De gemeente Amsterdam stelde budget beschikbaar om het bord te realiseren.

'Er is best veel mogelijk in Amsterdam. Ik raad dit iedereen aan: maak een mooi plan als je iets wilt, schrijf het uit en zorg dat je het ergens kan pitchen. Hier zijn namelijk budgetten voor'

- Joost van Hienen, initiatiefnemer schaakplein Amsterdam

Om dergelijke initiatieven verder te ondersteunen en burgers aan te moedigen met ideeën te komen, publiceert de gemeente open data zoals evaluatie, informatie over buurtbudgetten en rapportage over participatie en democratisering.

Achtergrond en kennisbronnen

Bron	Wat is in dit stuk te vinden?
Commissie Toekomstgericht Lokaal Bestuur (2016). Op weg naar meervoudige democratie	Informatie over de democratie in ontwikkeling die constant in ontwikkeling is en vraagt om meerdere perspectieven
Sartori, G. (1987). <i>The theory of democracy revisited</i> (Vol. 1). Chatham House Pub.	Een uitvoerige, theoretische verdieping van de democratie, de representatieve democratie en participatie
Sørensen, E., & Torfing, J. (2005). The democratic anchorage of governance networks. In: <i>Scandinavian Political Studies</i> , 28(3), 195-218	Hoe participatieve processen democratisch verankerd kunnen worden
Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. In: <i>Public Administration Review</i> , 66, 66-75	Hoe 'democratisch' participatie is
'Democratisch Zakboekje' en 'Raadscanvas Democratisch Proces'	Uitleg over democratische waarden
Van de Pool, E. & Rijnja, G. (2017). <i>Halte ongemak</i> , met de methodiek van de Waardering	Ondersteuning bij het bespreken van schurende onderwerpen en situaties

Aan de slag: verkenner

Bij de eerste stap is het de bedoeling een goed gesprek te laten ontstaan over soorten democratie. De gezamenlijke inzet kan het voornemen zijn om samen te zoeken naar het samenspel van representatieve en participatieve democratie.

Werkvorm: review een casus

Een toegankelijke maar effectieve manier om dit samenspel te kunnen evalueren of te bespreken, is aan de hand van casussen. Dit kunnen fictieve of praktijkvoorbeelden zijn. Het is extra interessant om (indien beschikbaar) cases uit verschillende domeinen te verzamelen. De casus omschrijft een beleidssituatie waarin een vorm van participatie is toegepast of waarin een wens bestaat of bestond om participatie toe te passen.

- **Stap 1:** verdeel de deelnemers in groepen van twee. Elk groepje krijgt een uitgeschreven casus. Hierin staat beknopt beschreven wat het vraagstuk is, om welk soort vraagstuk het gaat, het beleidsdomein, relevante stakeholders, waarom de wens er is/was om participatie toe te passen of waarom hiervoor gekozen is.
- **Stap 2:** laat de tweetallen eerst onderling bespreken hoe de participatieve en representatieve democratie zich in de desbetreffende case tot elkaar verhouden. Uiteindelijk is het de bedoeling dat elk tweetal tot een gedeelde, korte beschouwing komt van het samenspel en de verhouding.
- **Stap 3:** zet na een passend aantal minuten twee tweetallen bij elkaar. Laat ze elkaar achtereenvolgens de bekeken casus en de eindbeschouwing presenteren.
- **Stap 4:** vraag de tweetallen te reageren op elkaars eindbeschouwing.

Aan de slag: voorloper

Wanneer er al meer algemene gedachtewisselingen hebben plaatsgevonden over het samenspel tussen participatie en representatieve democratie, kunt u ervoor kiezen hier verder vorm aan te geven en het concreter te maken. Uiteindelijk moet het samenspel namelijk vorm krijgen in de praktijk via een (aangescherpte) visie en opgestelde verordening.

Onderstaande werkvorm, geschikt voor voorlopers op het gebied van stap 1, richt zich bewust op het voeren van een meer fundamenteel gesprek. Een met waarden geladen gesprek vereist een setting waarin ruimte en respect vooropstaan. De organisatie van dit gesprek is daarom mede afhankelijk van de situatie in een gemeente. Soms is het verstandig een dergelijk gesprek te laten begeleiden door een onafhankelijke facilitator (van binnen of buiten de eigen organisatie). Het gesprek moet uiteindelijk namelijk wel leiden tot een scherper gemeenschappelijk beeld over participatie en de representatieve democratie.

Werkvorm: ijsberg

In deze werkvorm is het de bedoeling de zichtbare gebeurtenissen en kenmerken in kaart te brengen (het topje van de ijsberg). Vervolgens komen onderliggende, dieper gewortelde structuren en mentale modellen boven water.



- **Stap 1:** de groep is kort plenair bij elkaar en formuleert samen een probleem of uitdaging waar de gemeente mee kampt en waar participatie wellicht een uitkomst zou kunnen bieden.
- **Stap 2:** verdeel de deelnemers in groepjes van drie tot vijf personen en instrueer ze over de werkvorm voor deze oefening (online op een Miro board, offline op een flip-over/whiteboard). Teken een ijsberg op de pagina.
- **Stap 3:** het probleem komt bovenaan de tekening van de ijsberg te staan. De deelnemers bespreken alle lagen van de ijsberg:
 - **Laag 1 (aan de oppervlakte). Incidenten en patronen ontdekken;** wat is al een tijd aan de gang en hoe komt dat tot uiting?
 - **Laag 2 (onder water). Systeemstructuur analyseren;** wat voor structuren veroorzaken de patronen? (relaties tussen actoren bijvoorbeeld).
 - **Laag 3 (onder water). Interventies ontwikkelen;** wat zijn de overtuigingen, waarden en veronderstellingen die de structuren creëren?
- **Stap 4:** laat elke groep reflecteren op participatieve en representatieve elementen in de gehele context en laat ze zich een mening vormen over de oplossingsrichting.

Stap 2: wat voor gemeente bent u?

In de tweede stap gaat het over stilstaan bij twee onderwerpen. Als eerste **de ambitie** van uw gemeente. Ten tweede **de huidige stand van zaken in uw gemeente**: hoe ver bent u al met het vormgeven aan de visie op participatie en de uitvoering ervan?

Deze twee onderwerpen laten zien wat voor gemeente u bent op het gebied van participatie. De invulling ervan gebeurt aan de hand van een vingeroefening die we het 'strategische plaatje' hebben genoemd.

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 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. Het bepalen van de ambitie is niet in te vullen aan de hand van een standaard checklist. De ambitie is relatief: heeft uw gemeente hogere of juist meer bescheiden ambities voor zichzelf?

Bescheiden ambities



Hoge ambities

De hoogte van de ambities heeft direct effect op wat nodig is om die ambities waar te maken.

Strategisch plaatje: sterke en zwakke punten verkennen

Om de vervolgstappen in te vullen en/of een visie, beleid en uitvoeringsprogramma op te stellen, is het raadzaam een plaatje van uw eigen situatie te schetsen. Dit strategische plaatje bevat belangrijke informatie over de huidige stand van zaken in uw gemeente.

Zet bij de invulling van het plaatje de volgende onderwerpen op de agenda:

- **Gedeelde waarden**: in hoeverre bestaat er binnen de gemeente een gedeeld beeld over participatie?
- **Gedeelde visie**: in hoeverre is er sprake van een uitgewerkte visie (meer dan bijvoorbeeld het collegeprogramma)?
- **Concreet plan**: in hoeverre is er een uitvoeringsprogramma voor participatie?
- **Praktijk**: in hoeverre doet uw gemeente in de praktijk al aan participatie?
- **Ervaringsleren**: in hoeverre gebeurt het leren op basis van ervaringen in de praktijk?
- **Systematisch leren**: in hoeverre geeft uw gemeente vorm aan systematisch leren?
- **Verankering**: in hoeverre is participatie verankerd, bijvoorbeeld in handreikingen en budgetten?

Per onderwerp kan het antwoord bevestigend dan wel meer ontkennend zijn: de gemeente is hier ver mee of er is nog werk aan de winkel. De gemeente heeft hier veel of juist nog weinig ervaring mee.

Ook kan een onderwerp verder uitgewerkt worden in deelvragen. Denk bij het punt 'praktijk' bijvoorbeeld aan een uitwerking van de representatie en inclusie in participatietrajecten:

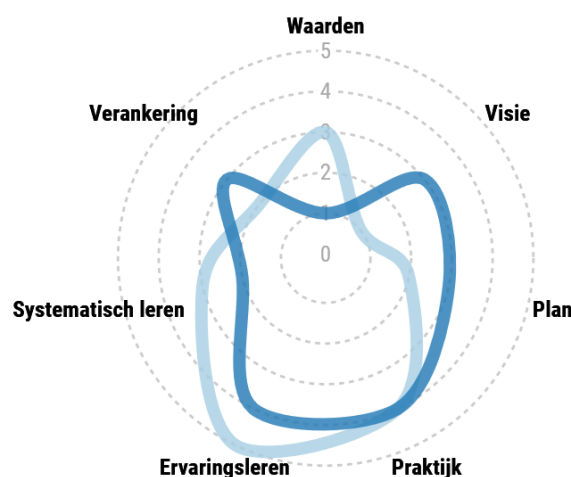
- Wat doen we om zo veel mogelijk inwoners te betrekken?
- Hoe toegankelijk zijn onze participatieprocessen?
- Bieden we digitale en fysieke toegankelijkheid, en is onze communicatie begrijpelijk?

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

Meerijstad Den Haag

GOOD PRACTICE: DE OPENHEID VAN MEERIJSTAD

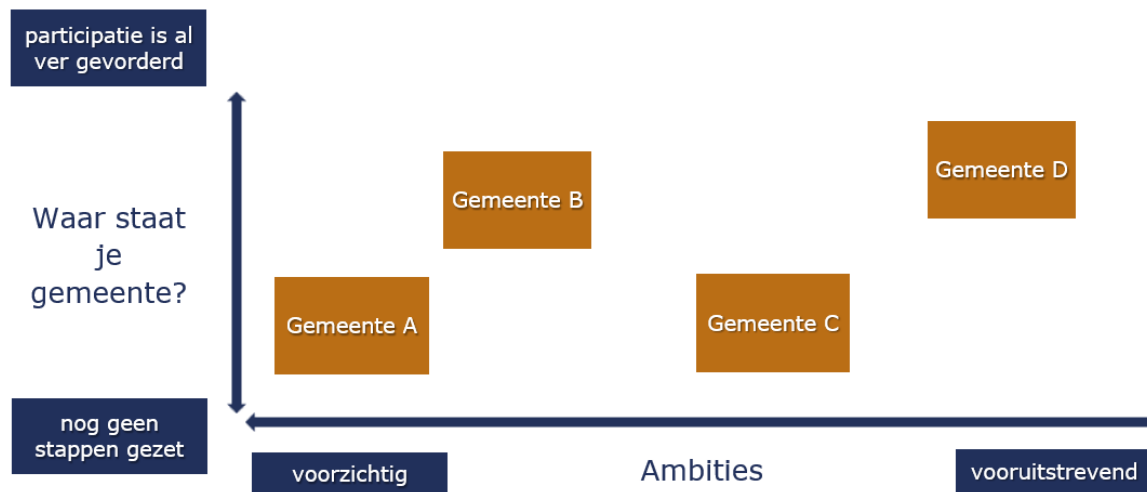
De gemeente Meerijstad heeft goed inzicht opgedaan in waar ze staat qua participatie: er zit veel ervaring bij medewerkers (zoals buurtadviseurs), ze zijn sterk gericht op leren en willen vooral *bottom-up* aan de slag met participatie en leren. Participatie en leren moeten niet te veel dichtgetimmerd worden door visie, beleid en verschillende uitvoeringsprogramma's. Tegelijkertijd is de gemeente concreet aan het pionieren met hoe zij de gemeenteraad kan betrekken (zie *good practices* bij [stap 5](#)) en met het stimuleren van initiatieven door middel van het (zeer laagdrempelige) Nieuwe Ideeënfonds.



GOOD PRACTICE: HOUVAST IN DEN HAAG

De gemeente Den Haag is op diverse vlakken bezig met participatie. Zo is er een Participatiekompas om de kwaliteit van participatie te kunnen vaststellen en een Stappenplan Participatie dat de gemeente altijd doorloopt. Het team van Haags Samenspel helpt bij de implementatie van alle hulpmiddelen in deze gemeente en adviseert bij het organiseren van participatieprocessen. Den Haag heeft dus relatief veel antwoorden op bovenstaande vragen, maar de invulling van de zeven onderwerpen verschilt sterk binnen deze grote organisatie.

Uit de invulling van de ambitie en het strategische 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 dient voor uw gemeente als uitgangspunt om de vervolgstappen uit deze handreiking te selecteren en verder invulling te geven.



Achtergrond en kennisbronnen

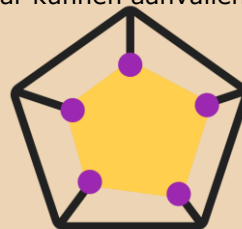
Bron	Wat is in dit stuk te vinden?
QuickScan Lokale Democratie (QSLD)	De QSLD is een digitaal instrument om inwoners, gemeenteraad, college van burgemeester en wethouders en ambtenaren te bevragen. Naast een rapportage levert de QSLD ook een verbeteragenda voor de gemeente op
Waarstaatjegemeente.nl	Voor een breder plaatje kunnen kwantitatieve gegevens opgezocht worden via Waarstaatjegemeente.nl . Niet alle gegevens zijn voor elke gemeente beschikbaar, omdat niet alle onderwerpen in elke gemeente onderzocht zijn

Aan de slag: verkenner 🗨️

Bij een eerste inventarisatie als onderdeel van deze stap is het voornamelijk zaak om een **gemeenschappelijk beeld** te krijgen van waar de gemeente staat in het vormgeven van een perspectief over participatie. Het is raadzaam om dit beeld in ieder geval in samenspraak met (een deel van) de gemeenteraad, burgemeester en de wethouders en (een deel van) de ambtelijke organisatie te organiseren. Niemand heeft in z'n eentje een volledig beeld van hoe de gemeente ervoor staat qua participatie. Het is dus van belang dat betrokkenen elkaar kunnen aanvullen.

Werkvorm: het strategische plaatje maken

- **Stap 1:** stel van tevoren vragen op die verschillende facetten van de onderwerpen (in dit hoofdstuk) toetsen. Plaats die vragen samen met een leeg raster in een format.
- **Stap 2:** verdeel de deelnemers in groepjes en deel de formats uit.
- **Stap 3:** laat de groepjes eerst de vragen onderling bespreken zonder direct de lijnen op het raster te tekenen. Neem hier de tijd voor, onder andere om ruimte te bieden aan nieuwe inzichten vanuit andere delen van de organisatie. Tevens kunnen deelnemers hier dan grondig over nadenken, zonder af te gaan op het laatste voorbeeld dat ze in hun hoofd hebben.
- **Stap 4:** laat de groepjes na het bespreken van de vragen de situatie intekenen op het raster.
- **Stap 5:** bespreek vervolgens plenair de uitkomsten en discussieer over eventuele verschillen. Bijvoorbeeld door een gemiddelde van alle scores te nemen. Denk eventueel kort na of verbetering gewenst is en welke eerste stappen hiervoor nodig zouden zijn.



Let erop dat het niet een wetenschappelijke ambitie wordt om te definiëren wat een bepaalde score (een twee of een vijf) precies inhoudt. Het is meer een vingeroefening om een beetje gevoel te krijgen bij de huidige situatie en om interpretatieverschillen te bespreken!

Aan de slag: voorloper

Als je het in kaart brengen van het strategische plaatje van de gemeente nog grondiger wilt aanpakken, is het een idee om een sessie te organiseren voor alle betrokkenen vanuit de gemeente én inwoners. De inzichten van deze sessie helpen de gemeente haar strategische positie rondom participatie in de praktijk nog beter vorm te geven.

Werkvorm: dromen en rampen

Deze werkvorm dwingt om verder dan gebruikelijk na te denken over **ambities**. Door een – gechargeerd – droomscenario en rampenplan op te stellen, leer je onbewust meer over de aannames achter de ambities en de huidige situatie die de ambities meer of minder mogelijk maakt.

Droomscenario: hoe ziet participatie in uw gemeente eruit over vijf jaar in de ideale wereld?

Rampenplan: hoe ziet participatie in uw gemeente eruit over vijf jaar als alles mis zou gaan?

- **Stap 1:** wijs voor deze werkvorm één gespreksleider aan. Dit kan iemand intern zijn, mits diegene de deelnemers aanspoort om vrij en creatief te denken.
- **Stap 2:** maak gemengde groepen van inwoners/belanghebbenden en medewerkers van de ambtelijke organisatie.
- **Stap 3:** laat de groepen brainstormen over twee uitersten: een droomscenario en een rampenplan. Stimuleer de deelnemers om *out-of-the-box* te denken en geef aan dat niets fout of goed is:
 - Hoe zien die scenario's eruit?
 - Wat is er allemaal gebeurd om in dit scenario te belanden?
- **Stap 4:** houd na de brainstorm een kort plenair rondje om de bevindingen en ervaringen op te halen bij de groepen. De facilitator zorgt dat de rode draad van de plenaire ronde na afloop van de sessie wordt teruggekoppeld aan de ambtelijke organisatie.

Optioneel: praktisch vervolg

- Een deel van de raad, college en de ambtelijke organisatie blikt terug op de belangrijkste inzichten die ze hebben opgedaan na de sessie met inwoners, samengevat door de facilitator.
- Vervolgens brainstormen ze over wat ze met de inzichten in de praktijk kunnen.
- Daarna werken ze in de vorm van een eenvoudig *storyboard* uit hoe de inzichten te implementeren zijn.
- Na 15 minuten hangen de deelnemers het storyboard op en lichten ze dit kort aan elkaar toe. Zorg dat ze hun ideeën zo concreet mogelijk uitleggen.

Stap 3: waarom participatie?

Wat is het antwoord op de vraag 'waarom vinden we participatie belangrijk'? Deze vraag klinkt een beetje overbodig vandaag de dag. Iedereen vindt inmiddels participatie belangrijk. Toch is het om twee redenen cruciaal om stil te staan bij deze vraag:

- Achter de opvatting dat participatie belangrijk is, zit vaak een wereld van aannames die enorm kunnen verschillen. De één ziet participatie als een manier om draagvlak te vergroten en een ander ziet participatie als een fundamenteel recht. De aannames resulteren allebei in de uitspraak 'participatie is onmisbaar', maar de redenen waarom lopen sterk uiteen.
- Een sterk antwoord op de *waaromvraag* geeft zingeving aan participatieprocessen. Als onduidelijk is waar participatie aan bijdraagt, waarom zou iemand dan meedoen? Verknoping van een participatieproces met een dieper motief maakt het de moeite waard.

Het antwoord op de waaromvraag houdt van nature verband met de ambities enerzijds en de preciezere uitwerking van participatie (beleid en instrumenten) anderzijds. Als de gemeente een hoge ambitie heeft, met herstel van vertrouwen als belangrijkste motief en vervolgens betuttelende inloopavonden organiseert, matchen deze elementen niet.

Gedeelde waarden zijn belangrijk

Het antwoord op de waaromvraag gaat over de waarden in een gemeente ten aanzien van participatie. Wanneer verschillende actoren die waarden delen, vormt dat een mooie basis om vanuit verder te werken: iedereen streeft immers hetzelfde na. Wanneer de waarden sterk botsen, is de basis minder stevig, maar dat inzicht helpt wel bij de vervolgstappen. Als bekend is dat verschillende actoren een andere basishouding ten aanzien van participatie hebben, verklaart dat namelijk vaak ook hun andere voorkeuren voor vormen en instrumenten.

Omdat inspraak verplicht is en blijft, maar het wetsvoorstel een verbreding gaat verplichten van beleidsvoorbereiding naar uitvoering en evaluatie (zie de inleiding van de handreiking), blijft de waaromvraag vaak onbeantwoord. Het moet immers. Hoe begrijpelijk ook dat gemeenten, gezien de urgentie, snel aan de slag willen met participatie, is het verstandig om goed na te denken over deze vraag. Gemeenten hebben hierbij 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 tevens welke behoefte er bij burgers bestaat om te participeren, kunt u gericht het proces inrichten en toewerken naar een bruikbaar resultaat voor alle betrokkenen.

Wat zijn de motieven voor participatie?

Zoals gezegd: elke gemeente is anders. Motieven voor participatie kunnen, mogen en zullen dus verschillen. In het gesprek over de motieven blijkt ook vaak dat niet iedereen elk motief even

belangrijk vindt. Welke motieven zijn er dan zoal? In een literatuurstudie naar participatie maken Visser e.a. (2019, pp. 7-12)¹³ onderscheid op twee niveaus:

- **Actoren:** participant (waarom wil deze participant meedoen?) en gemeente (waarom is er behoefte aan participatie?).
- **Soort motieven:** democratische motieven (bijdrage aan het functioneren van de democratie) en instrumentele motieven (bijdrage aan betere besluit- of beleidsvorming).

Participant

Gemeente

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

Dit kwadrant met motieven laat zien dat participatie aan meerdere motieven kan bijdragen. Overigens hoeven niet al deze motieven per

se het doel van ieder individueel participatieproces te vormen. Dat zou teveel vragen van één proces. 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 aan te geven om welke redenen de gemeente participatief werkt of de participatiepraktijk wil verbeteren. Tot slot zijn er natuurlijk verfijningen te maken of meer genuanceerd motieven aan te wijzen. Denk bijvoorbeeld aan 1) een puur intrinsieke motivatie om mee te doen, 2) de behoefte om onderdeel te zijn van een groep, 3) het creëren van een maatschappelijk leerproces, of 4) dat eraan bijdragen gewoon heel leuk is.¹⁴

GOOD PRACTICE: HELDERE MOTIEVEN VOOR PARTICIPATIE

De gemeente Best heeft een Nota Bewonersparticipatie opgesteld met expliciete motieven. "De redenen om partners te betrekken zijn daarom als volgt samen te vatten:

- *het vergroten van wederzijds vertrouwen en begrip*
- *het 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 een betrouwbare partner voor haar bewoners zijn."*

In dit voorbeeld is te zien dat de gemeente zich voornamelijk richt op de eigen participatiemotieven. Hierbij worden zowel democratische (legitimiteit en overbrugging politieke kloof) als instrumentele (kwaliteit van en draagvlak voor beleid vergroten) motieven gebruikt.

¹³ Visser, V., van Popering-Verkerk, J. & van Buuren, A. (2019). *Onderbouwd ontwerpen aan participatieprocessen: Kennisbasis participatie in de fysieke leefomgeving*. GovernEUR, Erasmus Universiteit Rotterdam.

¹⁴ Blok S.N., van Buuren, M.W., Fenger, H. J.M. (2023). [The public value of citizens' initiatives: Evidence from a Dutch municipality](#). *The American Review of Public Administration*.; Visser et al. (2019), p. 29.

Het helpt om onderscheid te maken tussen deze (meer) democratische 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. Het onderscheid geeft scherpte in wat wel en niet goed ging en helpt te begrijpen waar de echte ontevredenheid – als die er is – zit.

GOOD PRACTICE: VRAAG HET DE INWONERS

De gemeente Oude IJsselstreek is bij het opstellen van het participatiebeleid en de verordening eerst naar de inwoners gestapt. Om hun te vragen waarom zij participatie belangrijk vinden, welke vormen bij hen passen, wanneer het geslaagd is en hoe ze betrokken willen worden; dus meerdere vliegen in één klap.

Het onderzoek omvatte twee stappen:

- Kwalitatief gedeelte: uit een groep van 400 inwoners zijn er willekeurig 19 geselecteerd voor een drietal verschillende focusgroepen. Uit deze focusgroepen kwamen meningen, aannames en vragen. Deze werden gebruikt voor een enquête.
- Kwantitatief gedeelte met een enquête. Deze enquête werd door circa 450 inwoners ingevuld. Daaruit kwam bijvoorbeeld naar voren dat kwaliteit en beleidsverbeteringen voor inwoners het belangrijkste motief voor participatie waren. Niet democratische idealen of vertrouwen!

Uiteindelijk is op basis van deze twee deelonderzoeken het nieuwe participatiebeleid tot stand gekomen.

Achtergrond en kennisbronnen

Bron	Wat is in dit stuk te vinden?
Visser, V., van Popering-Verkerk, J. & van Buuren, A. (2019). <i>Onderbouwd ontwerpen aan participatieprocessen: Kennisbasis participatie in de fysieke leefomgeving</i>. GovernEUR, Erasmus Universiteit Rotterdam	De eerdergenoemde motieven plus hoe de auteurs tot die motieven gekomen zijn en waar die motieven vandaan komen
Dalfsen, F. van, Wesseling, H. & Blok, S. (2021). <i>Leren in Participatieland: slimme participatielessen uit de praktijk</i>. Utrecht: Berenschot	Aandacht voor het waarom van participatie vanuit verschillende invalshoeken: vanuit het leren en vanuit publieke waarde
Torre, L. van der, Douglas, S., 't Hart, P. (2019). <i>Werken aan publieke waarde: Leren van en voor gemeenten</i>. Vereniging Nederlandse Gemeenten	In deze VNG-publicatie wordt onderscheid gemaakt tussen materiële publieke waarde, immateriële publieke waarde en proceswaarden
Groninger Participatiewerkboek	Concrete beschrijving van meerdere waarden van participatie
Publicaties over de relatie tussen participatie en vertrouwen	Onderzoek van de provincie Zuid-Holland met meerdere rapportages en samenvattingen via de link

Aan de slag: verkenner

Om het waarom van participatie in uw gemeente concreter te maken, is het interessant om op basis van een dialoog motieven te rangschikken. Dit geeft een prioritering maar schept ook ruimte om er meer dan één te kiezen. Daarnaast helpt het bij keuzes over vormen en smaken (zie stap 4).

Werkvorm: Placemat Discussie

- **Stap 1:** verdeel de aanwezigen in groepjes van vier en toon hun een scala aan motieven voor participatie via een PowerPoint of ander voorbereid format.
- **Stap 2:** geef elk groepje een groot vel met in het midden een cirkel en daarin de opdracht: prioriteer de motieven voor participatie voor onze gemeente. Verdeel de ruimte rond de cirkel in vieren, zodat deelnemers hun antwoord kunnen noteren.
- **Stap 3:** laat de medewerkers na een passend aantal minuten onderling hun antwoorden bespreken en met elkaar tot consensus komen (in de cirkel). De definitieve prioritering van het groepje wordt in het midden bij de opdracht gezet.
- **Stap 4:** Bespreek plenair de opbrengsten.
- **Stap 5:** (optioneel) schrijf de opbrengsten uit in een conceptuele visie over de motieven van participatie voor uw gemeente en organiseer een dialoog over waarom voor deze prioritering is gekozen.

Aan de slag: voorloper

Een goed gesprek over waarden is belangrijk, soms ook heel spannend en leuk, maar brengt altijd bepaalde risico's met zich mee. Bijvoorbeeld dat het te abstract, te vaag, te interpretatievrij is. Het kan zo zijn dat betrokkenen wel dezelfde woorden gebruiken, maar die compleet verschillend invullen. Overigens zonder dat ze zich daarvan bewust zijn. Of betrokkenen zetten verschillende termen juist heel sterk aan, terwijl ze tóch ongeveer hetzelfde bedoelen. Er zijn meerdere manieren om dergelijke risico's het hoofd te bieden.

Werkvorm: laat een onderzoek doen

Voor een echt goede verdieping op waarden, kunt u ervoor kiezen om een onderzoek te laten doen. Externe onderzoekers lukt het vaak beter om 'verborgen' waarden op tafel te krijgen, relaties tussen bepaalde waarden te ontdekken of waarden toch te prioriteren.

Hoe een dergelijk onderzoek eruitziet, is natuurlijk aan de onderzoekers. Maar met een goed onderzoeksontwerp kunnen zij inzicht bieden in de verschillende waarden, motieven en aannames achter participatie. Neem hiervoor vooral eens contact op met een lokale kennisinstelling!



Stap 4: wat voor soort participatie?

Het 'wat' van participatie in algemene zin is misschien wel de meest vreemde stap in het nadenken over participatie. In deze handreiking verstaan we onder deze stap stilstaan bij:

- verschillende vormen van participatie: burger- en overheidsparticipatie
- de mate van invloed zoals weergegeven in participatieladders en -trappen, en verschillende typeringen van activiteiten in een participatieproces, zoals samen denken of samen besluiten.

Bij het 'wat' gaat het echter ook om een basisopvatting van een gemeente over participatie: **hoe wil een gemeente – gemiddeld genomen – dat die processen verlopen?** Hoe krijgen deze gestructureerd vorm?

Burger- en overheidsparticipatie

Waar komt deze tweedeling eigenlijk vandaan? Veel overheden zijn bezig met bestuurlijke vernieuwing. In essentie gaat dat over de vraag hoe zij zich moeten en kunnen verhouden tot de klassieke driehoek van gemeenschap, markt en overheid.¹⁵ Door allerlei ontwikkelingen 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 relatie tussen overheden en gemeenschappen (maar als een marktpartij een burgerinitiatief gaat financieren, is de hele driehoek weer betrokken).

De verschuiving in verhouding tussen overheid en gemeenschap duiden we meestal aan in termen van burgerparticipatie (of initiatief vanuit de overheid) en overheidsparticipatie (of initiatief vanuit de gemeenschap). Dit onderscheid gaat in essentie over wie de eerste stap zet en de ander uitnodigt en daarmee over de rolverdeling.

Overheden en participanten kunnen verschillende motieven hebben om met elkaar op te trekken.

- Burgerparticipatie wordt door overheden georganiseerd, dus ligt snel in lijn met de motieven van die overheid. De vraag voor overheden luidt dan: hoe maakt u het de moeite waard voor participanten om te participeren? Welke motieven van participanten spreekt u aan?
- Anderzijds kan een gemeenschap ervoor kiezen veel zelf te organiseren. De vraag als overheid is dan: hoe verhouden we ons tot die initiatieven of coöperaties? Praktische keuzes zijn: ruimte geven, het uitdaagrecht (Right to Challenge) mogelijk maken, vormen van zelfbeheer stimuleren (zoals burgerinitiatieven die een stuk grond beheren), *commons* (gemeenschappelijke voorzieningen die door een wijk gemaakt en gedeeld worden) laten ontstaan.

¹⁵ 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.

Invloed van burgers in de fases van het beleidsproces

Een tweede onderscheid betreft de participatieprocessen. In dat geval gaat het snel over de **participatieladder**. De participatieladder (Arnstein, 1969) is veruit de meest bekende en meest gebruikte manier om te denken en te 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 participanten?

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 duidelijk dat inwoners mee mogen praten en adviseren, maar niet mee mogen beslissen? Of: is duidelijk wat al vaststaat en wat nog wel besproken kan worden? En is dit duidelijk in samenspraak tot stand gekomen of is het opgelegd?

Een ander onderscheid gaat over de typering van de participatie-activiteit. Denk aan begrippen als **meedoen, -weten, -denken en samen besluiten of samen leren**.¹⁶ Hierbij gaan onderwerpen zoals rolverdeling en randvoorwaarden ook een belangrijke rol spelen. Wat wordt bij 'samen besluiten' de rol van het college van burgemeester en wethouders of de rol van de gemeenteraad? Wat zijn randvoorwaarden voor het 'samen doen' als inwoners – gesteund door de gemeente – een uitvoeringstaak overnemen?

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. Meer algemeen kan het doel zijn om deelname te bevorderen (zie 'achtergrond en kennisbronnen' van [stap 3](#) voor meer informatie).

De basisstrategie

Het is makkelijk om in een discussie van concepten te blijven hangen. Het doel van nadenken over burger- versus overheidsparticipatie of participatieladders versus -kwadranten is dat er een soort gezamenlijk beeld ontstaat. Dat er binnen een gemeente en gemeenschap *ongeveer* hetzelfde wordt gekeken naar een paar begrippen die gebruikt worden. Omdat deze begrippen daarna uitgewerkt kunnen worden door middel van bijvoorbeeld de volgende categorieën:

- **Kwaliteitscriteria:** wanneer is samen denken goed gegaan? Bijvoorbeeld in termen van representativiteit?
- **Randvoorwaarden:** waar moet aan voldaan worden bij samen besluiten? Bijvoorbeeld in termen van inclusiviteit?
- **Rolverdeling:** wat voor rollen kennen we en wie geven we welke rol bij meedoen?
- **Instrumenten:** wat voor soort instrument past bij deze doelgroep om samen te leren?

En zo zijn er nog veel meer categorieën. Uiteindelijk is stilstaan bij het wat een vreemde stap tussen het diepere *waarom* en het praktische *hoe*.

¹⁶ 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.

GOOD PRACTICE: SUBSIDIE INITIATIEVEN & UITDAAGRECHT

De gemeente 's-Hertogenbosch heeft een regeling Right to Challenge, waarin zij ook duidelijk een 'waarom, wat en hoe'-structuur aanhoudt.

"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 de gemeente uitdaagrecht kent én subsidie voor nieuwe initiatieven: het gaat dus niet alleen om het uitdagen van de gemeente.

GOOD PRACTICE: INZET OP JONGEREN

De gemeente Emmen heeft een visie en strategie geformuleerd voor jongerenparticipatie. Hiermee besteedt zij dus expliciet aandacht het representativiteitsvraagstuk en werkt zij hieraan. De gemeente heeft al verschillende participatievormen in het leven geroepen: een jongerenraad, een jeugdparlement en een jaarplan jeugd. Verder wil de gemeente inzetten op jongeren door middel van een digitaal jongerenplatform en het gebruik van sociale media.

Achtergrond en kennisbronnen

Bron	Wat is in dit stuk te vinden?
Werkboek Help een burgerinitiatief	Informatie over maatschappelijke c.q. burgerinitiatieven en overheidsparticipatie
Tijdschrift 'Initiatief' van de Erasmus Universiteit Rotterdam	Een blik op het reilen en zeilen van een groot aantal burgerinitiatieven dat de laatste jaren het licht heeft gezien
Dalfsen, F. van, Synhaeve, M. & Hoet, E. (2017). <i>Pionieren in Participatieland</i> . Berenschot, Utrecht	Allerlei verschillende invalshoeken voor het 'wat' van participatie
Groninger Participatiewerkboek	Onderscheid in samen beslissen, samen doen en maken, elkaar informeren en elkaar raadplegen en adviseren
10 lessen voor raadsleden over participatie in aardgasvrije wijken	Een van de inspiratiegidsen voor de rollen voor raad en anderen

Aan de slag: verkenner

Om het 'wat' van participatie in uw gemeente concreter te maken, is het interessant om op basis van een dialoog verschillende participatievormen te rangschikken. Welke vormen passen over het algemeen goed bij uw gemeente, welke doorgaans minder? Hoeveel invloed kunt/wilt u als gemeente delen met inwoners in bepaalde processen?

Werkvorm: 1-2-4-all

- **Stap 1:** vraag deelnemers hoe ze willen dat een participatieproces er over het algemeen uitziet (vorm, mate van invloed en verloop van processen).
- **Stap 2:** laat deelnemers hier in stilte individueel over nadenken (1 minuut).
- **Stap 3:** vorm tweetallen en laat deze ideeën bedenken gebaseerd op de individuele reflectie (3 minuten).
- **Stap 4:** bespreek plenair de vraag 'waar denken jullie veel hetzelfde over? En waar zitten juist de verschillen?' (4 minuten).

Nadat er een globaal beeld is ontstaan over hoe de gemeente een participatieproces gemiddeld genomen graag ziet, kan er een eerste opzet voor een format van een participatieplan worden gemaakt (mocht hier behoefte aan zijn). Dit format kan dienen als leidraad bij het organiseren van participatie in toekomstige projecten. Zo wordt gewaarborgd dat de globale ideeën van de gemeente terugkomen in een concept-participatieproces.

Aan de slag: voorloper

Zoals hierboven beschreven: het is verstandig om als gemeente bewust stil te staan bij het scala aan participatievormen (welke vormen zijn er zoal) en tevens bij welke vorm het beste aansluit bij het onderwerp of de situatie. Eén vorm van participatie die vaak meer door burgers wordt geïnitieerd, is het uitdaagrecht. Het uitdaagrecht kan ook worden verankerd in de participatieverordening (zie [stap 8](#)). Mocht uw gemeente al veel doen aan participatie, maar nog geen heldere visie hebben met betrekking tot het uitdaagrecht, dan is deze werkvorm een geschikte aanzet hieromtrent.

Werkvorm: verdieping uitdaagrecht

- **Stap 1:** splits de groep op in duo's en laat hen plaatsnemen op stoelen tegenover elkaar.
- **Stap 2:** laat alle deelnemers een korte samenvatting (verzorgd door de facilitator) lezen over het uitdaagrecht en een aantal praktijkvoorbeelden hiervan.
- **Stap 3:** vraag de ene deelnemer van het duo de rol van voorstander op zich te nemen en degene tegenover hem/haar de rol van tegenstander. Beiden spelen hun rol zo geloofwaardig mogelijk en verdedigen dus consequent de compleet tegenovergestelde mening van de ander. Dit dient uiteraard wel op een respectvolle wijze te verlopen.
- **Stap 4:** laat de duo's na deze korte discussie (5 minuten) het gesprek doornemen. Vraag hun hierbij te letten op nieuwe inzichten, voornaamste argumenten (voor en tegen) en aannames die voorbijkwamen. Laat ze de bevindingen per categorie op Post-its schrijven.
- **Stap 5:** de facilitator haalt de Post-its op en plakt deze op een flip-over met drie kolommen: nieuwe inzichten, argumenten en aannames.
- **Stap 6:** de facilitator bespreekt kort wat hem/haar opvalt aan de Post-its. Als het goed is, zijn de meningen van de deelnemers in ieder geval aangescherpt.

Stap 5: hoe geeft u participatie vorm?

De titel van het hoofdstuk impliceert al waar deze stap over gaat: het *hoe* van participatie. Het 'hoe' is vaak een bliksemafleider in het participatiedebat. Als participatie in het nieuws is, gaat het vaak over instrumenten: burgerberaden, referenda, het uitdaagrecht (hoewel het een recht genoemd wordt, wordt dit ingezet als instrument) of een jongerenraad. Al deze instrumenten verdienen op zichzelf al een handreiking en dat maakt een goede behandeling van het 'hoe' van participatie lastig.

Om het onderwerp iets concreter te maken, gaat het in deze handreiking over:

- hoe de gedefinieerde rollen ingevuld worden
- hoe er een gestructureerde aanpak gemaakt kan worden
- hoe methoden, instrumenten en werkvormen ingezet worden
- hoe er omgegaan wordt met representativiteit en inclusiviteit.

Inmiddels zijn er tal van handreikingen, modellen en instructies die helpen participatieprocessen vorm te geven. Deze hulpmiddelen zijn vaak bedoeld om ambtenaren houvast te bieden bij het organiseren van participatie. Deze handreiking gaat echter niet over dergelijke bestaande hulpmiddelen (een aantal ervan staan benoemd in 'achtergrond en kennisbronnen'). Beslissend voor de kwaliteit van participatieprocessen is of deze instrumenten passen bij het participatievraagstuk.

Rolinvulling

In de vorige stap werd al benoemd dat het verstandig is om na te denken over de vraag 'wat voor rollen kennen we en wie geven we welke rol in participatieprocessen?'. In deze stap gaat het over hoe deze rollen invulling krijgen: welke rechten, plichten en taken hangen hiermee samen?

In algemene zin is er geen absolute goede of foute rolinvulling. Het is vooral van belang **dat de rollen ingevuld** en nageleefd worden. Hierna volgen een paar voorbeelden van rolinvullingen voor een hypothetisch participatieproces:

- De gemeenteraad heeft een kaderstellende rol. De raad stelt dan vooraf vast hoe het proces er (ongeveer) uit moet zien en waar het aan moet voldoen.
- De wethouder wordt twee keer betrokken.
- De ambtelijk projectleider organiseert het hele project waar de participatie onderdeel van is.
- Inwoners wordt gevraagd om mee te denken en mogen een advies uitbrengen over drie scenario's die ontwikkeld worden.
- Vakinhoudelijke ambtenaren zijn beschikbaar voor technische toelichtingen.

En zo zijn er nog veel meer verschillende rolinvullingen denkbaar. Daarbij is het vooral belangrijk dat de rolinvullingen passen bij het bredere participatievraagstuk. Een sturende rol en een mindere mate van invloed door burgers vraagt van de organisatie dat zij de middelen heeft en (ook politiek) gelegitimeerd is om beslissingen te nemen. Een faciliterende rol en hogere mate van invloed door burgers vereist een organisatie die in goed gesprek kan treden met participanten en de vrijheid heeft om enigszins flexibel te zijn.

Een gestructureerde participatieaanpak

Een participatieproces is meer dan één contactmoment tussen gemeente en inwoners. Het is onderdeel van een langere, bestaande relatie, waarbij het fijn is om te weten wat je aan elkaar hebt.

Voorspelbaarheid, herkenbaarheid en transparantie zijn allemaal belangrijke eigenschappen die helpen die relatie vorm te geven en te onderhouden. Een gestructureerde participatieaanpak helpt om hier invulling aan te geven. Een aanpak – met een aantal stappen of onderwerpen – die altijd gevolgd wordt, los van de specifieke participatie-instrumenten die ingezet worden.¹⁷

Zo'n participatieaanpak is vaak al dichterbij dan gedacht wordt. Door bijvoorbeeld – altijd – stil te staan bij de beïnvloedingsruimte en actoren, wordt al min of meer een gestructureerde aanpak gevolgd. Door deze aanpak consequent te gebruiken (met natuurlijk de nodige ruimte voor maatwerk, variatie en flexibiliteit), hoeft een gemeente niet elke keer het participatiewiel opnieuw uit te vinden bij elk project, en wordt sneller duidelijk wat er te verwachten valt. Een gestructureerde participatieaanpak biedt zo een vorm van **gestructureerd maatwerk**: voorspelbare en herkenbare aanpakken die rekening houden met verschil in vraagstukken, onderwerpen en doelgroepen.



Voorbeeld van een participatieaanpak (Participatie Leermodel)

De inzet van instrumenten

Zoals benoemd, belicht deze handreiking geen reeks met instrumenten. Wel helpen we u enigszins op weg met het wegen van instrumenten. Uiteindelijk is een instrument een middel om een doel te bereiken.

Een heel geschikte manier om participatie-instrumenten te beoordelen, ook op bijvoorbeeld inclusiviteit, is het wetenschappelijk gevalideerde CLEAR-model.¹⁸ Dit model bevraagt een instrument aan de hand van de volgende vijf onderwerpen:

Can do	Hebben inwoners de juiste bronnen, kennis en capaciteiten om te participeren?
Like to	Willen inwoners ook participeren? Bijvoorbeeld omdat ze ergens onderdeel van zijn?
Enabled to	Krijgen de inwoners de kans en ondersteuning om te participeren?
Asked to	Worden inwoners daadwerkelijk gevraagd en gemobiliseerd om mee te doen?
Responded to	Zijn de resultaten van participatie zichtbaar? Krijgen inwoners bijvoorbeeld terugkoppeling over hun input?

¹⁷ Van Dalen, F., Wesseling, H. & Blok, S. (2021). *Leren in Participatieland: slimme participatielessen uit de praktijk*. Utrecht: Berenschot.

¹⁸ Lowndes, V., Pratchett, L., & Stoker, G. (2006). Diagnosing and Remediating the Failings of Official Participation Schemes: The CLEAR framework. *Social Policy and Society*, 5(2), 281-291.

GOOD PRACTICES: ROLINVULLING VAN DE RAAD BIJ EEN BURGERBERAAD

De gemeente Zeist vroeg in 2021 haar inwoners om hulp om de gemeentelijke begroting weer in balans te brengen. De raad heeft uiteindelijk 40 voorstellen van het ingestelde burgerberaad aangenomen. Met 21 aanvullende plannen vanuit de gemeenteraad is het gelukt om de begroting voor 2022 rond te krijgen. De participanten wisten van tevoren wat er met hun advies zou gebeuren en er is gedurende het project veel geëvalueerd. Dit voorbeeld laat zien dat de gemeenteraad van tevoren kaders stelt voor het participatieproces en een bepaalde rol op zich neemt.

De groep Zeistenaren kreeg veel vrijheid, aangezien zij zelf verantwoordelijk waren voor de sessies en de te vormen adviezen. Ze konden dus deels hun eigen rol invullen, binnen de door de raad gestelde kaders. Het uiteindelijke besluit om voorstellen over te nemen, bleef echter volledig belegd bij de raad. Daarnaast vulde de raad de overgenomen voorstellen aan met eigen plannen. Op die manier vervult de raad zijn eigen rol.

GOOD PRACTICE: PARTICIPATIE-STAPPENPLAN

De gemeente Delft heeft een (voor inwoners) voorspelbaar en duidelijk stappenplan voor participatieprocessen: Delfts Doen. In deze aanpak volgen initiatiefnemers en gemeente een stappenplan binnen een set van negen spelregels. Het betreft een algemeen stappenplan voor wat er bij een participatieproces moet gebeuren en gaat dus niet specifiek over een onderscheiding van werkvormen.

GOOD PRACTICE: PARTICIPATIE-STARTGESPREK

De gemeente Meierijstad houdt participatie-startgesprekken, waarin het vraagstuk en de motieven voor participatie expliciet aan bod komen. Op basis van dit gesprek wordt een startnotitie gemaakt, waarin ook staat hoe vaak de gemeenteraad geïnformeerd wordt en of er een mogelijkheid tot bijsturen is.

Een startgesprek zorgt voor een gezamenlijke start, dwingt tot extra onderzoek naar het vraagstuk (wat speelt er allemaal, maatschappelijk en politiek), geeft de gemeenteraad inzicht in hoe de raad wordt betrokken, en geeft duidelijkheid en rust aan de ambtelijke organisatie.

Achtergrond en kennisbronnen

Bron	Wat is in dit stuk te vinden?
Participatiewijzer (Democratie in Actie & ProDemos)	Een afwegingskader voor burgerparticipatie dat gemeenten helpt te kiezen voor de juiste mix van participatiemethoden
Afwegingskader burgerparticipatie van beleid (ProDemos)	Door de vragen in het afwegingskader te beantwoorden, kan een gemeente beargumenteren of burgerparticipatie bij een bepaald onderwerp een goed idee is of niet
Meer informatie over het instrument uitdaagrecht	Op de website Lokale Democratie is allerlei informatie te vinden over het uitdaagrecht: expertpools, handreikingen en inspiratiegidsen
Overzicht participatie-instrumenten provincie Noord-Brabant	Een overzicht van een aantal instrumenten per trede op de participatieladder
Utrechtse participatieleidraad Haags stappenplan participatie	Voorbeelden van gestructureerde aanpakken
Digitale inclusie Slidedeck inclusieve participatie	Tips voor digitale participatie Achtergrond, oplossingen en reflectie ten aanzien van inclusie
Participatiegids om ondernemers te betrekken (VNG)	Om ondernemers, als specifieke doelgroep, beter te betrekken bij participatie
Vuistregels voor participatie (Kennisknooppunt Participatie, Ministerie IenW)	Meer informatie via de website van het Kennisknooppunt

Aan de slag: verkenner 🗨️

Om het 'hoe' van participatie in de toekomst beter vorm te geven, is het raadzaam om ook actief stil te staan bij hoe het nu gaat. Participatieprocessen die nog niet volgens een doordachte blauwdruk zijn vormgegeven en uitgerold, hebben doorgaans logischerwijs een rommeliger en intuïtiever verloop.

Door terug te kijken op een afgerond (of lopend) proces, kan een gemeente reflecteren waar eigenlijk behoefte aan was of wat beter aangepakt had kunnen worden met de kennis van nu. Natuurlijk is dit projectafhankelijk, maar wellicht zijn er terugkerende aandachtspunten te identificeren wanneer dit vaker wordt gedaan.

Werkvorm: één stap terug voor één stap vooruit

- **Stap 1:** een trainer vraagt de deelnemers één of meer participatieprocessen als casus mee te nemen naar de sessie. Check dat de deelnemers betrokken zijn geweest bij het proces.
- **Stap 2:** de trainer bereidt kaarten voor met daarop één van de 'bollen' van het Participatie Leermodel (zie figuur pagina 28). Bij een lopend proces zijn dit de bollen uit het 'start + doorloop'-gedeelte van het model. Bij een afgerond proces zijn alle bollen te gebruiken.
- **Stap 3:** de trainer legt de kaarten goed zichtbaar op een grote tafel en vraagt de deelnemers één kaart te kiezen.

- **Stap 4:** de deelnemer reflecteert op de bol (bijvoorbeeld beïnvloedingsruimte) van het participatieproces dat op dat moment als casus wordt gebruikt.
- **Stap 5:** deelnemers presenteren aan de hand van de kaart hoe het proces op dit thema scoort of scoorde en wat er nodig is om het nog beter te doen in de toekomst (2 minuten).
- **Stap 6:** de trainer zorgt ervoor dat de belangrijkste *take-aways* worden opgeschreven in een document, zodat de groep dit als naslagwerk kan gebruiken.

Met deze werkvorm ontstaat een beter beeld van hoe een proces een volgende keer van tevoren structureel beter vormgegeven kan worden.

Aan de slag: voorloper

Wanneer uw gemeente al een redelijk raamwerk heeft voor een gestructureerde aanpak en fasering, ga dan eens het gesprek aan met een andere gemeente die hier eveneens al aardig ver mee is. Organiseer een kleinschalige inspiratiesessie of een brainstorm, en wissel ideeën uit. Zorg er in ieder geval voor dat de scope van de sessie helder is, dan weten deelnemers wat er van hen wordt verwacht. Dat vergroot de kans op een goede 'oogst' aanzienlijk.

Werkvorm: kijken bij de burens

Hierna volgen enkele voorbeelden van onderwerpen om te bespreken tijdens een dergelijke inspiratiesessie of brainstorm in het kader van het 'hoe' van participatie.

Rolinvulling

- Hoe de verschillende actoren die betrokken waren bij voorgaande participatieprocessen hun rol hebben ingevuld.
- Waar anderen tegen aanlopen bij het invullen van hun rol in participatieprocessen en hoe een raamwerk hier nog beter zou kunnen ondersteunen.
- Wat betrokkenen in een participatieproces nodig hebben (van anderen, van de aanpak) om hun rol goed te kunnen invullen.

Raamwerk

- Hoe het raamwerk is opgesteld door de andere gemeente.
- Hoe het raamwerk omgaat met verschillende soorten vraagstukken (evenwicht tussen voorspelbaarheid en flexibiliteit).
- Welke instrumenten/vormen zijn opgenomen in het raamwerk en waarom?
- Hoe wordt doorgaans een goede start gewaarborgd?

Uiteraard zijn er nog veel meer onderwerpen of stellingen te bedenken om een waardevolle dialoog of discussie te voeren. Het voornaamste doel is te inspireren of overwegingen aan te scherpen en zo bijdragen aan een betere visie op hoe participatie georganiseerd kan worden.

Stap 6: Leren en evalueren

Iedereen ziet inmiddels in dat leren belangrijk is.¹⁹ En als het over leren in de participatiecontext gaat, komt de evaluatie als eerste en belangrijkste instrument naar voren. Leren is echter meer dan evalueren en bovendien vindt zowel leren als evalueren (in het kader van participatie) nog maar beperkt plaats.²⁰

Het ontwerpvoorstel geeft alle ruimte om als gemeente een eigen invulling te geven aan het leren, maar de voorbeeldverordening suggereert wel zekere vormen van leren, namelijk het eindverslag, de evaluatie en de monitoring.

Iedere vorm van leren start met het opdoen van ervaring. Wat er ook gebeurt in een participatieproces, het leidt hoe dan ook tot een ervaring. Groot en positief dan wel klein en negatief, op basis van ervaringen wordt heel veel geleerd. Maar vaak gebeurt er niet zoveel met dit ervaringsleren.

De kunst is om dit leren meer systematisch vorm te geven. Het meest voor de hand ligt de ontwikkeling van **een licht leerprogramma**, waarin het evalueren – want dat is in algemene zin aardig ingeburgerd²¹ in gemeenten – een belangrijke plek inneemt.

Een licht leerprogramma

Met een licht leerprogramma bedoelen we een structuur die niet te veel extra vraagt van medewerkers. Participatie zelf komt er voor medewerkers *vaak bij*, en het leren al helemaal. Tegelijkertijd is het leren té belangrijk om er géén aandacht aan te besteden. We geven een paar mogelijke ingrediënten om zo'n programma vorm te geven.

Categorie	Meer focus op ervaringsleren	Meer focus op systematisch leren
Doelgroepen	Ervaringen laten delen, ongeacht de doelgroepen	Verschillende soorten ervaringen ophalen bij specifieke doelgroepen. Maar ook: wie hebben iets specifiek te leren?
Leerdoelen	Open ervaringen met participatie ophalen, zonder gedefinieerde doelen	Specifieke leerdoelen: wat moet de organisatie gaan leren? (bijvoorbeeld in termen van de participatievisie)
Leervormen	Gezamenlijke bijeenkomsten waarin elke ervaring telt	Een mix van leervormen inzetten, van bijeenkomsten tot experimenten of cursussen

¹⁹ <https://platformoverheid.nl/artikel/we-moeten-het-leren-opnieuw-leren-waarderen/>

²⁰ Zie ook Visser et al. (2019, pp. 23-24 & 41-45).

²¹ Zoals eerder benoemd, het specifiek evalueren van participatie komt minder frequent voor. Maar evalueren in algemene zin is weinig gemeenten vreemd.

Categorie	Meer focus op ervaringsleren	Meer focus op systematisch leren
Frequentie en doorlooptijd	Aantal kortere bijeenkomsten op vaste tijdstippen in het jaar	Verschillende momenten voor verschillende doelgroepen (van intervisie in duo's tot grotere, gemengde leerbijeenkomsten)
Selectie projecten	Een klein aantal projecten selecteren om te oefenen	Verschillende soorten projecten (domeinen, omvang, complexiteit) selecteren

Uiteraard zijn er meer categorieën te bedenken. Zie ook de sectie 'aan de slag: voorloper' bij deze stap.

Tot slot helpt het om binnen de organisatie de groeiende belangstelling voor participatie nog meer te belichten. Geef het grote leren van participatie aandacht, vooral vanuit bestuur en MT. Bijvoorbeeld door ambassadeurs aan te stellen of een groep mensen bij elkaar te krijgen die enthousiast voorvechter zijn van participatie en daar ook naar handelen.

GOOD PRACTICE: ZOMER- EN WINTERSCHOOL IN RAALTE

De gemeente Raalte organiseerde onder meer een Winterschool en een Zomerschool voor haar medewerkers – mooie voorbeelden van leren in een groep.

Het concept van een zomer- of winterschool leent zich ook goed voor een combinatie van leervormen. Er is ruimte voor reflectie op meegebrachte casussen, er kan meer vanuit theorie geleerd worden door een workshop en alle deelnemers kunnen van elkaar leren.

Door ook echt het concept 'school' door te voeren, zijn medewerkers eerder goed voorbereid (er is ruimte voor huiswerk en opdrachten) en maken ze er echt even toegewijd tijd voor (het vraagt al snel een dag of dagdeel). Tot slot vinden de meeste medewerkers het heel leuk om weer de school- en collegebanken in te gaan!

Achtergrond en kennisbronnen

Bron	Wat is in dit stuk te vinden?
Potjer, S. (2019). <i>Experimenteel bestuur. Van mogelijke naar gangbare vernieuwing</i>. Utrecht: Urban Futures Studio, Universiteit Utrecht	Verschillende vormen van leren die georganiseerd kunnen worden: horizontaal, verticaal of lokaal
Van Dalen, F., Wesseling, H. & Blok, S. (2021). <i>Leren in Participatieland: slimme participatielessen uit de praktijk</i>. Utrecht: Berenschot	Hoe je als individu, organisatie of maatschappij leert over participatie

Aan de slag: verkenner

Zoals eerder aangegeven, geeft het ontwerpvoorstel alle ruimte om zelf invulling te geven aan het leren, maar suggereert de voorbeeldverordening wel zekere vormen: het eindverslag, de evaluatie en de monitoring. Onderstaande werkvorm leent zich voor alle drie.

Het doel van deze werkvorm is deelnemers te stimuleren om in mogelijkheden te denken en relatief gemakkelijk nieuwe ideeën te genereren. Deze werkvorm is gericht op het trekken van lessen (focus op ervaringslessen).

Het gaat erom dat deelnemers de ruimte verlaten met minstens één actiepoint voor een toekomstig participatietraject, hoe klein ook, dat direct uitgevoerd kan worden. Zo richten deelnemers zich op hun 'cirkel van invloed': wat er binnen hun mogelijkheden valt (mandaat, middelen, expertise, etc.). Zij hoeven zich dus niet bezig te houden met onmogelijkheden en obstakels. Door het genereren van veel ideeën en het delen van feedback, verkrijgen deelnemers nieuwe inzichten en kunnen ze hier inspiratie uit putten.

Werkvorm: cirkel van invloed (geïnspireerd door *liberating structures*)

In deze toelichting gaan we uit van een tussentijdse evaluatie.

Stel als facilitator de vraag: "Welke drie acties liggen binnen jouw mogelijkheden en kun je direct na deze sessie uitvoeren om het participatietraject te bevorderen?"

- **Stap 1:** laat iedereen eerst individueel zijn of haar eigen lijst met ideeën opstellen (5 minuten).
- **Stap 2:** vraag individuen hun ideeën te delen in groepjes van twee tot vier (3 minuten per persoon en steeds één persoon tegelijk).
- **Stap 3:** laat groepsleden overleggen met elkaar (vragen stellen, advies geven) (5 tot 7 minuten per persoon en steeds één persoon tegelijk).

Bewaar de lessen op een toegankelijke manier, zodat iedereen ze snel erbij kan pakken.

Aan de slag: voorloper

Werkvorm: maak een concept licht leerprogramma

Dat kan er als volgt uit zien:

- **Stap 1:** formuleer een **leervisie** voor de organisatie: welke rol krijgt het leren in de gemeente?
- **Stap 2:** maak iemand in de organisatie **verantwoordelijk** voor het leerprogramma (bestuurlijk en/of ambtelijk).
- **Stap 3:** formuleer **leerdoelen**: wat willen we leren? Waarom?
- **Stap 4:** bespreek **wie** gaat leren: elke laag en elk inhoudelijk domein van de organisatie? Doen politiek en bestuur ook mee? (Ja graag!)
- **Stap 5:** combineer **leerbronnen** uit de theorie met *learning by doing* in de organisatie.
- **Stap 6:** zet **stippen** op de horizon: elk kwartaal één pilot? Wanneer komen we bij elkaar? Wanneer plannen we een kennisbijeenkomst? Wanneer stellen we het lichte leerprogramma bij?
- **Stap 7:** deel je **bevindingen als het leerprogramma resultaat** heeft. Bijvoorbeeld in de vorm van een eindproduct (andere participatiekaders of een werkboek), werkwijze of een nieuwe culturele opvatting ('de raad moet het eerste woord hebben', 'participatie moet zo vroeg mogelijk', 'bestuurders moeten op hun handen zitten bij een participatieproces' of 'fouten maken hoort erbij').

Stap 7: uitvoeringsprogramma

Op basis van de uitkomsten van bovenstaande zes stappen komen er ongetwijfeld een paar punten naar voren waar uw gemeente aan kan werken. Om bepaalde participatieambities echt vorm te geven, helpt het om deze te vatten in een actie- of uitvoeringsprogramma.

Het uitvoeringsprogramma omschrijft prioriteiten en activiteiten in het licht van de visie: wat gaan de gemeente en de inwoners doen om die visie waar te maken? De specifieke inhoud en vorm van een uitvoeringsprogramma staan niet vast, want deze moeten uiteraard passen bij de lokale context. Een uitvoeringsprogramma kan bijvoorbeeld gaan over verschillende aspecten van het *waarom*, het *wat*, het *hoe* en het *leren*. We benoemen een aantal actuele voorbeelden:

<p>Waarom</p> <ul style="list-style-type: none"> • In de visie staat het werken aan vertrouwen centraal, dus onderzoeken we hoe we in participatieprocessen aantoonbaar aan vertrouwenskwesatie kunnen werken • We gaan consequent meer invloed delen met inwoners 	<p>Wat</p> <ul style="list-style-type: none"> • We gaan burger-/inwonersinitiatieven stimuleren • We gaan op zoek naar de passende rollen in onze gemeente • We gaan inzetten op meer vormen van samen beslissen • We gaan specifiek participatie voor jongeren en expats organiseren
<p>Hoe</p> <ul style="list-style-type: none"> • We richten een initiatievenfonds in (om initiatieven te stimuleren) • We maken altijd een inschatting van de mate van representativiteit bij projecten • We zorgen dat inwoners altijd op drie verschillende manieren kunnen meedenken om zo inclusiviteit te verhogen • We gaan ons instrument participatief begroten verbeteren 	<p>Leren</p> <ul style="list-style-type: none"> • We evalueren minimaal vier projecten • We organiseren een burgerberaad waarbij we op specifieke indicatoren een voor- en nameting doen • We stellen iemand aan die verantwoordelijk is het voor het leren

In het kader van dit uitvoeringsprogramma besteden we extra aandacht aan twee onderwerpen: **representativiteit en inclusiviteit**. Hierover krijgen we veel vragen, maar liggen de *good practices* nog minder voor het oprapen. Tegelijkertijd zijn ze ontzettend belangrijk in de participatievraagstukken.

Bij deze onderwerpen gaat het vaak over doelgroepen als jeugd, mensen met een beperking, spreiding over opleidings- en inkomensniveaus, etc. **Het nadenken over deze doelgroepen is noodzakelijk om aan inclusiviteit te werken**. Welke groepen worden gemist, waarom en wat er nodig is om ze te betrekken (*to include*)?

Wat betreft representativiteit ontstaat makkelijk een discussie die past bij **stap 1**: is participatie wel representatief? Een terechte vraag, maar wel één die vaak leidt tot de tegenwerping: hoe representatief is de representatieve democratie dan? Dit in het licht van het dalend aantal stemmers, de demografische eigenschappen van (lokale) politici, de perverse (media)prikkels, etc.²²

In de context van deze handreiking en het uitvoeringsprogramma, is een **andere invalshoek ten aanzien van representativiteit nodig**. En wel eentje waarbij gezocht wordt naar de synergie tussen de representatieve en participatieve democratie. We noemen drie voorbeelden van zo'n invalshoek.

- Representativiteit gaat altijd over de verhouding tot een groter geheel: een straat, buurt, dorp, community, stad, etc. De vraag of iets representatief is, hangt dus af van het geheel. Door op deze manier na te denken over representativiteit, is het als raad en college iets makkelijker om op dezelfde golflengte te komen.
- Participatie geldt doorgaans niet als dé remedie voor algemene representativiteit. Toch is het vaak wel een hele goede aanvulling. Denk aan het proces van meebeslissen, waarmee inwoners indirect aanvullen op een college of raadsbesluit. Dan doen er letterlijk meer perspectieven mee. Daarnaast – maar in dezelfde gedachte – kan in een participatieproces juist bewust gezocht worden naar specifieke belangen, ideeën en perspectieven als kwaliteitsimpuls of als extra *out-of-the-box* aanvulling. Dit staat haaks op de zoektocht naar een doorsnede van de straat.
- Tot slot kan de gemeenteraad de representatieve *check and balance* zijn. Aangezien volksvertegenwoordigers een gemeente vertegenwoordigen, kunnen juist zij de representatieve tegenhanger zijn van een minder representatief participatieproces (uiteraard wel vanuit afgesproken rollen, rolinvullingen en spelregels).

Het uitvoeringsprogramma is een mooie gelegenheid om met elkaar te werken aan deze lastige onderwerpen: inclusiviteit en representativiteit. De zoektocht naar de juiste invullingen, middelen en uitkomsten zal per gemeente verschillen.

Aan de slag: verkenner 🧠

Om te komen tot een eerste schets van een uitvoeringsprogramma (op zich al een stap die nog niet veel gemeenten hebben gezet), kan de volgende werkvorm ingezet worden.

Werkvorm: goed gebruik maken van Mentimeter

De optie om *wordclouds* te maken in [Mentimeter](#) is een mooie manier om open gewenste activiteiten op te halen. Dit kan op twee manieren:

- In één keer een wordcloud maken. Hierbij worden de meest genoemde woorden het grootst afgebeeld. Dit zijn dan de prioriteiten in het uitvoeringsprogramma.
- In twee rondes. Eerst een ronde met het maken en goed bekijken van de wordcloud. Welke woorden zijn het grootst afgebeeld, hangen die nog samen met andere genoemde termen? Op basis hiervan kunnen een aantal categorieën of activiteiten worden geselecteerd voor de tweede ronde (bijvoorbeeld tien). Daarin gaan deelnemers deze categorieën of activiteiten rangschikken

²² Rosanvallon, P., & Goldhammer, A. (2008). *Counter-democracy: Politics in an Age of Distrust* (Vol. 7). Cambridge University Press; Engbersen, G. et al. (2021). *De laag-vertrouwensamenleving: de maatschappelijke impact van COVID-19 in Amsterdam, Den Haag, Rotterdam & Nederland*; Gemeente.nu (2022). [Opkomst gemeenteraadsverkiezingen naar dieptepunt](#).

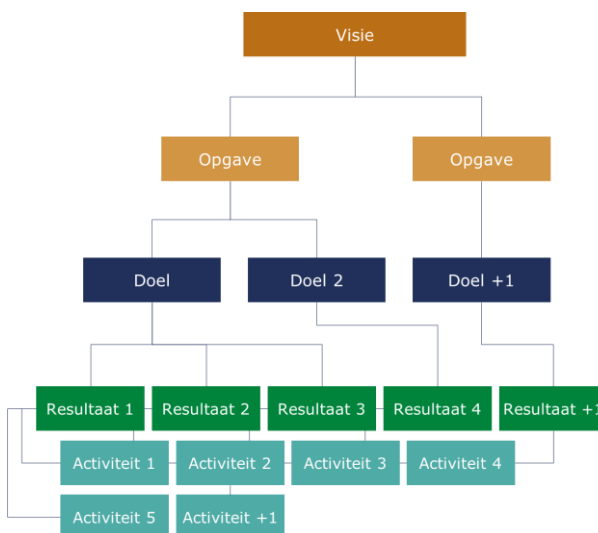
(in dit voorbeeld van 1 tot 10) en ontstaat een prioriteitenlijst die het uitvoerings- of actieprogramma vormt.

Aan de slag: voorloper

Werkvorm: schools uitwerken

Voor een perfecte aansluiting tussen visie en uitvoeringsprogramma kunnen voorlopende gemeenten heel gestructureerd de visie uitwerken in een reeks activiteiten. Bijvoorbeeld aan de hand van het schema hiernaast. Het is raadzaam om het uitwerken gezamenlijk en in rondes te doen.

- **Ronde 1:** het uitwerken van de visie (stap 3 in deze handreiking) in een aantal opgaven.
- **Ronde 2:** het uitwerken van de opgaven in een aantal doelen.
- **Ronde 3:** het uitwerken van doelen in een aantal resultaten. Wanneer de resultaten behaald zijn, is het doel ook gerealiseerd.
- **Ronde 4:** het vertalen van resultaten in activiteiten. Wat moet er concreet gedaan worden om de resultaten te behalen?



Zo'n uitwerking vraagt best wat van de deelnemers. Bijvoorbeeld een eenduidig begrip van de termen opgaven, doelen en resultaten. Wat verstaan deelnemers daaronder? Maar ook een gedeelde invulling van die termen: welke relevante resultaten leiden tot een doel? Als alle doelen behaald zijn, is dan de opgave ook behaald?

Stap 8: Tot slot, de verordening

In deze handreiking zien we de verordening als een sluitstuk – als juridische verankering – van alle voorgaande stappen (en de producten die uit deze stappen voortkomen). Uiteindelijk is ook de participatieverordening een middel om met elkaar te werken aan betere participatie in de gemeente. Een afspraak waar de gemeente zich aan moet houden – een verordening – helpt daar natuurlijk bij.

Nog niet veel gemeenten hebben een recentelijk geactualiseerde participatieverordening. In de periode van december 2022 tot en met maart 2023 is een aantal koploperbijeenkomsten georganiseerd om lessen, vragen en andere aandachtspunten op te halen met een aantal gemeenten die al een verordening hebben of ermee bezig zijn. In deze laatste stap gaan we in op de opbrengst van die bijeenkomsten.

Meerdere wegen leiden naar Rome

Tijdens de bijeenkomsten bleek dat alle gemeenten die een verordening hebben op een verschillende manier het proces tot die verordening hebben doorlopen.

- In Capelle aan den IJssel bestond de behoefte om, na de resultaten van de QSLD, [de verordening](#) op te stellen. Jonge raadsleden uit verschillende fracties is gevraagd om mee te doen en bij zeven bijeenkomsten zijn onderwerpen besproken. Daarnaast werd input uit een burgerpanel meegenomen.
- Ook de gemeente Middelburg had een specifieke aanleiding om participatie te verbeteren: een aantal geëvalueerde projecten. Hier is een [relatief uitgebreide verordening](#) tot stand gekomen, maar is de gemeente uitgebreid in gesprek gegaan over verschillende artikelen in de verordening.
- In Velsen is participatieverordening een sluitstuk van een hele reeks aan inzet: een zoektocht van de raad in een [programma samenspel](#), een gedeelde taal ontwikkelen en het interne samenspel op orde brengen. Uiteindelijk is na een uitgebreid proces een [Beleidskader Participatie](#) tot stand gekomen. De participatieverordening in Velsen is – [zo staat het in de verordening](#) – gebaseerd op het beleidskader participatie en bedoeld als juridische basis voor het participatiebeleid.

Van iedereen wordt weer wat anders verwacht

Een participatieverordening opstellen is niet een *one man's job*. Het vraagt de betrokkenheid van verschillende actoren binnen (en buiten) het gemeentehuis. Dat brengt de volgende vragen met zich mee:

- Wie moet de trekker van het proces zijn? Waarbij het proces kan variëren van simpelweg een verordening schrijven tot het organiseren van meerdere activiteiten en bijeenkomsten om participatie in meer brede zin te verbeteren in een gemeente.
- Wat worden de rollen van de raad, de griffie, het college en de ambtenaren in het proces? Wat wordt er van deze actoren verwacht?

- Hoe worden inwoners betrokken? Werken aan *participatie zonder participatie te organiseren* is wel heel paradoxaal. Maar waar wilt u dat inwoners over meedenken of -beslissen ten aanzien van dit dossier? Ophalen hoe ze naar de democratie kijken? Of stemmen over het prioriteren van artikelen van de verordening (dat laatste lijkt ons niet het beste idee)?

Er is dus niet één manier om de verschillende actoren een rol te geven, zo blijkt uit deze drie voorbeelden. Het is daarom belangrijk om goed na te denken over wat er van iedereen verwacht wordt en het eens te worden over deze verwachtingen.

De verordening op zichzelf is niet zaligmakend

De participatieverordening is in onze ogen een middel om met elkaar te werken aan betere participatie in de gemeente. Om verschillende redenen is het 'verordenen' nog niet zo effectief dat het op een magische manier tot betere participatie leidt:

- De verordening is niet snel gemeengoed binnen een gemeente.
- De verordening zelf geeft niet veel houvast bij het daadwerkelijk organiseren van participatie. Daar is toch beleid of instrumentarium voor nodig.
- De verordening is geen antwoord op allerlei prangende vragen omtrent participatie: denk aan de schuivende verhouding tussen de representatieve en participatieve democratie. Of aan het gegeven dat hoe goed een proces ook is, zich achteraf toch altijd ontevreden inwoners bij de raad kunnen melden.

Uit de koploperbijeenkomsten hebben we tevens geleerd wat de verordening wél doet:

- De verordening is een goede stok achter de deur binnen de gemeente om het organiseren van participatie in projecten serieuzer te nemen.
- Het wetsvoorstel creëert wel een bepaalde mate van urgentie om het participatievraagstuk binnen een gemeente op te pakken.
- Het wetsvoorstel geeft de gelegenheid om – naast het opstellen van de verordening – aan de slag te gaan met het participatievraagstuk in meer brede zin: hoe gaat het bij ons met participatie? Welke ambities hebben we eigenlijk? Werkt het beleid nog? Wat moeten we doen om de participatiepraktijk te verbeteren? Willen we ergens mee gaan experimenteren?

Aan de slag: verkenner , voorloper en alles daartussen

De meeste gemeenten zijn nog niet met het verordeningvraagstuk begonnen, dus eigenlijk is iedereen nog een beetje verkenner. Daarom sluiten we deze stap af met een paar adviezen voor alle gemeenten die aan de slag gaan met de verordening.

- **Zet in op méér dan een verordening:** want het verbeteren van participatie vraagt zoveel meer. Het vraagt tijd en ruimte voor medewerkers, bewustwording bij bestuur en directie, steun en positionering van de politiek gedeelde taal en begrippen om te zorgen dat het over hetzelfde gaat, overzichtelijk beleid dat medewerkers en inwoners helpt om een goed proces te volgen plus een toolbox om bij al die verschillende vraagstukken het juiste instrument in te zetten.
- **Creëer urgentie:** het wetsvoorstel is een goede aanleiding en sterke trigger om binnen de gemeente aan de slag te gaan met het verbeteren van participatie.
- **Denk goed na over de specifieke inhoud van de verordening:** sommige onderwerpen passen beter in beleid. Een punt dat een aantal keren naar voren kwam, was het al dan niet opnemen van instrumenten in de verordening. Waarom het ene instrument wel en het andere niet?
- **Leer van en met buurgemeenten:** er is niet één antwoordmodel van het juiste proces om te komen tot een verordening. Help elkaar en leer van elkaar!

Colofon

Deze handreiking is tot stand gekomen in een samenwerking tussen Berenschot en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), in opdracht van de VNG.

Auteurs

Deze handreiking is opgesteld door Steven Blok en Sophie Piers met hulp van Jort Janssen

De eerdere 1.0 versie van de handreiking is opgesteld door Steven Blok en Henk Wesseling met hulp van Toke van Telgen.

Dankwoord

We zijn iedereen die heeft meegelezen en feedback heeft gegeven dankbaar voor de bijdragen. Iedereen die heeft deelgenomen aan de koploperbijeenkomsten zijn wij bijzonder dankbaar voor alle input en energie tijdens de sessie. De volgende gemeenten hebben deelgenomen:

Alkmaar, Barneveld, Bergen, Capelle aan den IJssel, Castricum, Den Haag, Den Helder, Enschede, Groningen, Haarlem, Houten, Maastricht, Middelburg, Oss, Oude IJsselstreek, Papendrecht, West Betuwe, Zeist.

Tot slot ook dank voor de medewerking en reflecties vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Landelijk Samenwerkingsverband Actieve bewoners (LSA).

