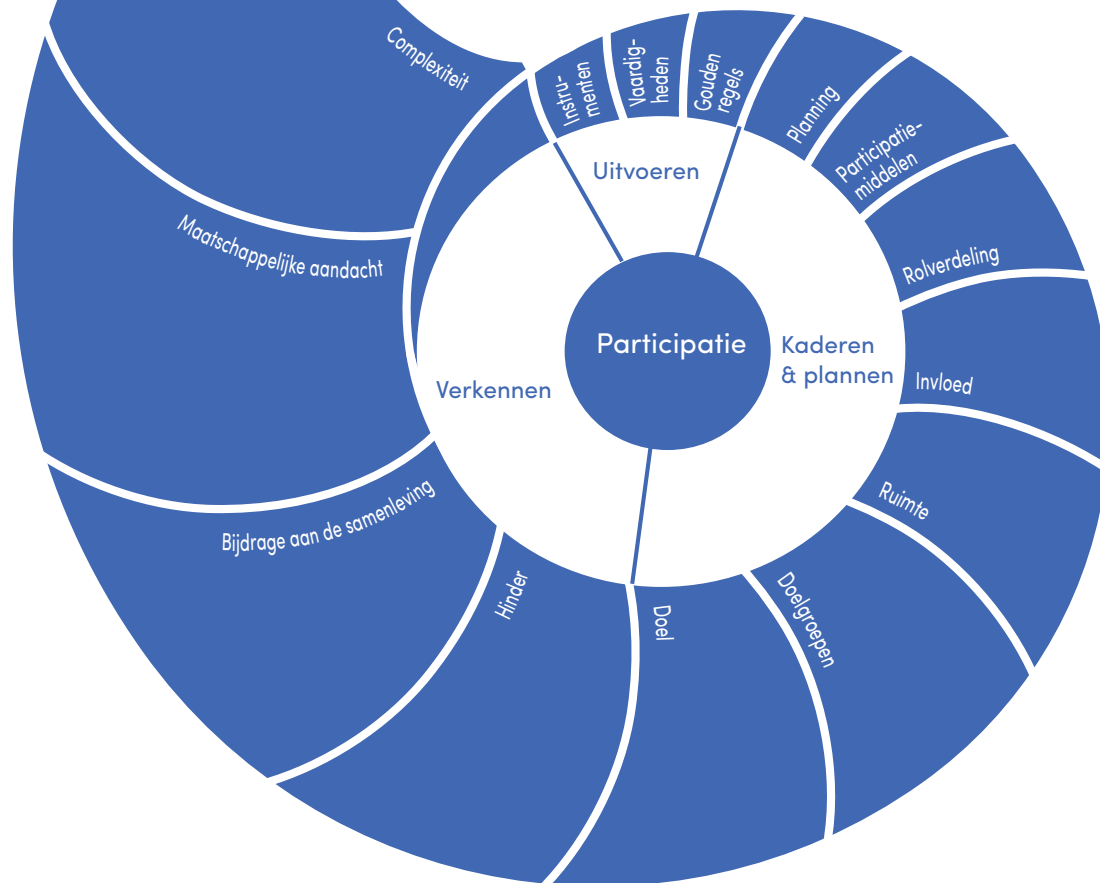


Participatie

Inzicht, inspiratie en een praktisch stappenplan



Colofon

Waarom deze handreiking

Deze handreiking helpt je bij het kaderen, plannen en uitvoeren van participatie bij een programma, project, proces of beleidsonderwerp.

Door vooraf na te denken over participatie is het planbaar, zowel in tijd als in kosten. Zo kun je je participatieplan opnemen in je projectplanning. Maak eerst een strategisch plan, en ga je daarna richten op de middelen en hoe alles is in te vullen. Dit boekje biedt hiervoor theoretische verdieping, maar vooral ook een praktisch stappenplan.

We hebben de essentie van participatie samengevat uit de volgende bronnen:

- De ervaring van een groot aantal gemeenten en provincies met participatie.
- Sessies van de VPNG van de afgelopen vijf jaar over participatie.
- De gehouden feedbacksessies met gemeenten en provincies op basis van de concepten van deze handreiking.

Veel leesplezier en inspiratie.

Namens de VPNG-vakgroep Participatie,

Barbara Verbeek en Mark ter Bals

Voorwoord

Als VPNG hebben we deze handreiking geschreven voor alle project-, programma-, proces-, opgavemanagers, beleidsmakers en communicatiemanagers binnen gemeenten en provincies.

Vanuit onze vereniging delen we graag de ervaringen die we de afgelopen jaren opgedaan hebben, rondom participatie. We verbinden immers ruim 15.000 sturingsprofessionals die in hun vak te maken hebben met participatie. We hebben de moeite genomen om hun praktijkervaringen te ordenen en te vertalen naar bouwstenen die noodzakelijk zijn om in de volle breedte participatie in te zetten. We hopen je aan te zetten tot nadenken over participatie en dat je voor jezelf succesvolle aanpakken voor jouw project, programma, proces of opgave ontdekt!

Names het bestuur van de VPNG,

Enrico Kraijo
Directeur VPNG

Juni 2024

Bestuur VPNG

Francois van Doesburg,
Opgavenmanager
Gemeente Veenendaal

Fernando Salinas Camara
Hoofd afdeling Ontwikkeling
Gemeente Pijnacker-Nootdorp

Wilbert Wouters
Hoofd Brabants Afval Team
Gemeente Tilburg

Ruud de Smit
Teammanager Projecten
Súdwest-Fryslân

Bart van der Veer
Hoofd project- en programmamanagement bureau
Gemeente Delft

Termen

We gebruiken de termen plan, opgave, project en initiatief min of meer door elkaar heen. Hieronder kan ook het maken van een beleidsnota vallen. In de rest van het boekje geldt, dat als we over een project schrijven, je de andere termen daarvoor in de plaats kunt lezen. We schrijven vanuit het perspectief van de 'community of practice' van project-, proces- en program-mamanagers in het publiek domein. Waar we 'gemeente' schrijven mag je gerust voor jezelf ook 'waterschap'; 'gemeenschappelijke regeling' of 'provincie' lezen, en het bijbehorende equivalent van raad, college en wethouder.

Inleiding

Waarom deze handreiking?

De VPNG draait om het uitwisselen en opbouwen van kennis en ervaring van gemeentelijk project-, proces- en programmamanagement. In de loop van de jaren is duidelijk geworden, dat participatie een steeds belangrijker onderdeel vormt van project-, proces- en programmamanagement. Sinds enige jaren heeft de VPNG dan ook een vakgroep participatie opgericht, heeft zij online participatie-versnellers ontwikkeld en heeft zij een training participatie voor projectmanagers in het aanbod. Om het aanbod en bereik te verbreden is nu ook deze handreiking participatie voor projectmanagers in boekvorm gemaakt.

Wat vind je in deze handreiking

We bieden een praktisch stappenplan aan dat je altijd als hulpmiddel en methode kunt toepassen om participatie zorgvuldig en op maat te organiseren. In de bijlagen vind je verdieping en verrijking van diverse stappen uit het stappenplan. De nadruk ligt op het voorbereiden en plannen van de participatie, niet op de uitvoering ervan.

Hoe lees je de handreiking?

De handreiking heeft als hoofdstructuur 'participatie in drie stappen'. In het eerste hoofdstuk leiden we het onderwerp participatie in en bakenen we de begrippen, stappen en definities die we hanteren af. Vervolgens krijgt elk van de drie stappen een eigen hoofdstuk. Omdat stap 2 voor de meeste projecten groter en complexer is dan stap 1, is hoofdstuk 3 omvangrijk geworden. Hoofdstuk 4 biedt handvaten en tips voor wat in de praktijk de grootste stap is: zelf je eigen participatieplan uitvoeren.

Perspectief vanuit de gemeente

We beschrijven in dit boekje het perspectief op participatie vanuit de gemeente:

- De gemeente is initiatiefnemer. Of
- de gemeente is facilitator van en/of beslisser over andermans project en dus is
- de gemeente – alleen of samen met anderen – verantwoordelijk voor de kwaliteit en/of uitvoering van de participatie.

We beschrijven niet de situatie van een initiatiefnemer die helemaal zonder gemeente participeert. Dus in de context van deze handreiking heeft de gemeente altijd een rol of bewust gekozen geen rol te hebben.

Inhoudsopgave

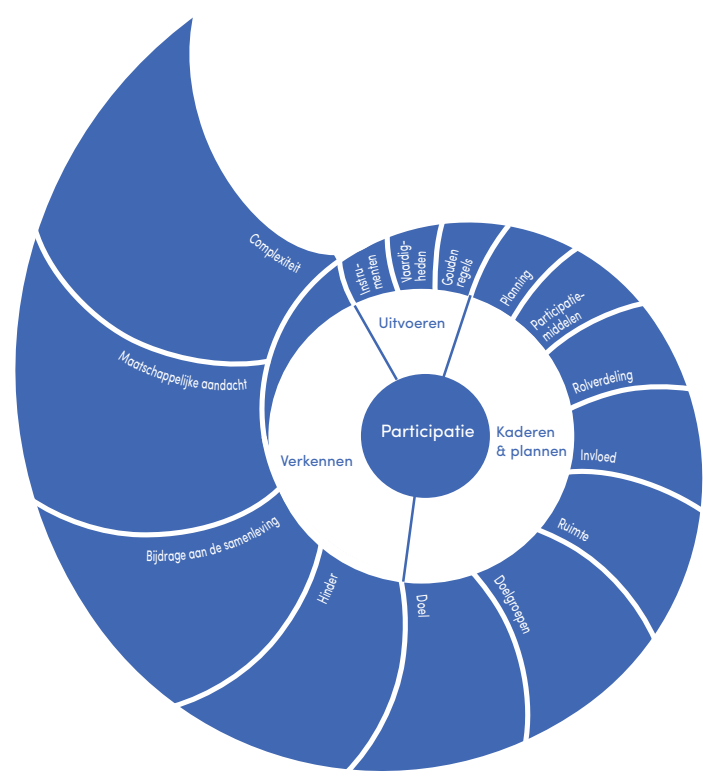
Voorwoord

Inleiding

1. Participatie in drie stappen	7
1.1 Wat is participatie	7
1.2 Wat levert participatie op	9
1.3 Participatie in drie stappen	13
2. Verkennen van participatie	17
2.1 Deelvragen	17
2.2 De uitkomsten van de vragen	19
2.3 THINK consistent	21
3. Kaderen en plannen	23
3.1 Inleiding	23
3.2 De zeven vragen	23
3.3 Intermezzo: kaderstelling aan participatie, de raad aan zet	25
3.4 Vraag 1: Wat is het doel van participatie	27
3.5 Vraag 2: Wie zijn de doelgroep(en)	29
3.6 Vraag 3: Welke ruimte krijgen de participanten	31
3.7 Vraag 4: Hoeveel invloed heeft de doelgroep	33
3.8 Vraag 5: Rolverdeling	39
3.9 Vraag 6: Welke participatiemiddelen kies je	45
3.10 Vraag 7: Hoe plan je de participatie	47
4. Uitvoeren	49
4.1 Uitvoeren van je participatieplan: zeven gouden regels	49
Eerst proces, dan inhoud	49
Denk van buiten naar binnen	49
Zeg wat je doet en doe wat je zegt	49
Zorg voor gelijkwaardigheid	51
Doe de drieslag	51
Zorg voor nazorg	51
Leg het vast	51

4.2 Vaardigheden	53
Aansluiten bij inwoners	53
Luisteren naar de zachte stemmen	55
Dialoog bevorderen	57
Participatieplan participatief maken	59
4.3 Instrumenten	61
Fysieke werkvormen	61
Digitale werkvormen	61
Participatie-platformen	61
Tenslotte	65
Bijlage 1 Participatieparadoxen	67
Bijlage 2 Democratie-opvattingen van de gemeente(raad)	75
Bijlage 3 Overheidssturing	79
Bijlage 4 Stakeholders- en krachtenveldanalyses	83
Bijlage 5 Omgevingswet en participatie	87
Bijlage 6 Participatieplannen en formats	91
Bijlage 7 Werken met een participatiekader: THiNK! Twice in de praktijk	97
Over de auteurs	102

Hoofdstuk 1



Participatie in drie stappen



Een indeling in drie stappen helpt om grip te krijgen op zaken. Drie stappen zijn overzichtelijk en uitvoerbaar. Dat geldt ook voor participatie. In deze handreiking onderscheiden we drie opeenvolgende stappen:

1. Verkennen: hoeveel inzet op participatie is nodig?
2. Kaderen en plannen: kaderen en ontwerpen van de participatie.
3. Uitvoeren: aan de slag met participanten.

Eerst gaan we in op participatie.

1.1 Wat is participatie

Er zijn veel definities van participatie. De Omgevingswet¹ legt de nadruk op vroegtijdigheid en betreft participatie op besluiten van de overheid. Het wetsvoorstel versterking participatie op decentraal niveau² vraagt in de definitie aandacht voor evaluatie van beleid.

In dit boekje bedoelen we met participatie: het organiseren van (mede)zeggenschap door inwoners, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties te betrekken bij het maken van (nieuw) beleid, projecten of programma's en de uitvoering daarvan.

Deze betekenis van het begrip participatie moet je niet verwarren met de betekenis van sociale activering en arbeidsparticipatie. Dan gaat het over deelname aan het arbeidsproces.

Participatie versus communicatie versus informeren

Participatie komt neer op het delen van (mede) zeggenschap. Communicatie gaat over elkaar begrijpen en verstaan. Dus ook over welke boodschap je geeft via welke middelen en hoe je luistert. Zorgvuldige communicatie is een vereiste om participatie te laten slagen. Communicatie die zich richt op het uitleggen van plannen noemen we 'informeren'. In onze definitie is informeren geen participatie. Informeren is namelijk zenden vanuit de planmaker en niet: in gesprek gaan en enige mate van zeggenschap bieden. 'Informeren' staat in allerlei publicaties wel als onderste trede op de veel gebruikte participatieladder. De participatieladder is een instrument om de mate van invloed van een participant aan te geven. Je kunt hier meer over lezen in H3.7.

Er is niet één goede manier om te participeren. Elk project kent zijn eigen optimale participatie. In deze handreiking vind je dus geen standaardrecept, maar wel een vaste set van zeven vragen waarmee je een goed participatieplan op maat maakt. Participatie is planbaar, maar de uitkomst kan je niet (helemaal) voorspellen. Soms moet je door het participatieproces je plan of de participatie zelf bijstellen.

¹ Omgevingswet: Wet houdende regels over bescherming en benutting van de fysieke leefomgeving.

[Staatsblad 2016, 156 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officieelbekendmakingen.nl\)](#)

² Wetsvoorstel versterking participatie op decentraal niveau, kamerstuk 36210. [Wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau naar de Tweede Kamer | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl](#)



Participatie versus omgevingsmanagement

Participatie en omgevingsmanagement overlappen deels, maar zijn niet hetzelfde. De kern van participatie is (mede)zeggenschap organiseren. De kern van omgevingsmanagement is om projecten in goede banen te leiden met focus op de projectomgeving. Dat kan met behulp van voorlichting, planning, logistiek en ook met participatie. Participatievaardigheden komen de omgevingsmanager dus goed van pas.

Het zwaartepunt van participatie in projecten ligt veelal bij de initiatief- en planfasen, dus aan het begin. Bij sommige overheden ligt het zwaartepunt van omgevingsmanagement juist meer op de projectfasen voorbereiding en uitvoering. Er zijn veel verschillende definities van omgevingsmanagement en ook van participatie in omloop.

1.2 Wat levert participatie op?

De laatste jaren is participatie steeds meer een onderdeel van het werk van overheden. Dat komt ook, doordat participatie bij kan dragen aan projecten. Meer kennis over hoe je participatie aanpakt, kan veel opleveren:

- Een beter plan.
- Meer betrokkenheid in de samenleving.
- Een sneller planproces of snellere planuitvoering.
- Meer kennis over je inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties.
- Kennis over de leefomgeving van inwoners, onder-

nemers en maatschappelijke organisaties.

- Nieuwe vervolg-initiatieven die het oorspronkelijke project versterken.
- Verminderen van de kans op juridische procedures achteraf.

Wel of niet participeren?

Soms kun je beter juist niet participeren. Het is belangrijk dát je nadenkt of en hoe je participeert. Participatie voorafgaand aan een project of als onderdeel van planvorming is niet zinvol:

- als er nauwelijks belanghebbenden zijn, naast de initiatiefnemer en/of de gemeente. Bijvoorbeeld omdat het onderwerp heel klein is.
- als er helemaal geen (ontwerp)ruimte voor aanpassing of verbetering van een project is. Bijvoorbeeld bij de technische uitwerking van de reconstructie van een kruispunt, waar zo veel technische en juridische richtlijnen gelden dat participatie haast niet mogelijk is.
- als er geen tijd is om eerst zorgvuldig te participeren. Denk bijvoorbeeld aan de realisatie van de allereerste opvangplekken bij een ramp of oorlog, of de spoedreparatie van een weg.

Er kunnen dus redenen zijn om – in de fase van planvorming of bij de start van een project – niet te participeren. Of slechts over een klein deel van je project te participeren. Je moet wel transparant zijn over de redenen waarom je wel of niet participeert. Als je niet participeert, moet je waarschijnlijk nog

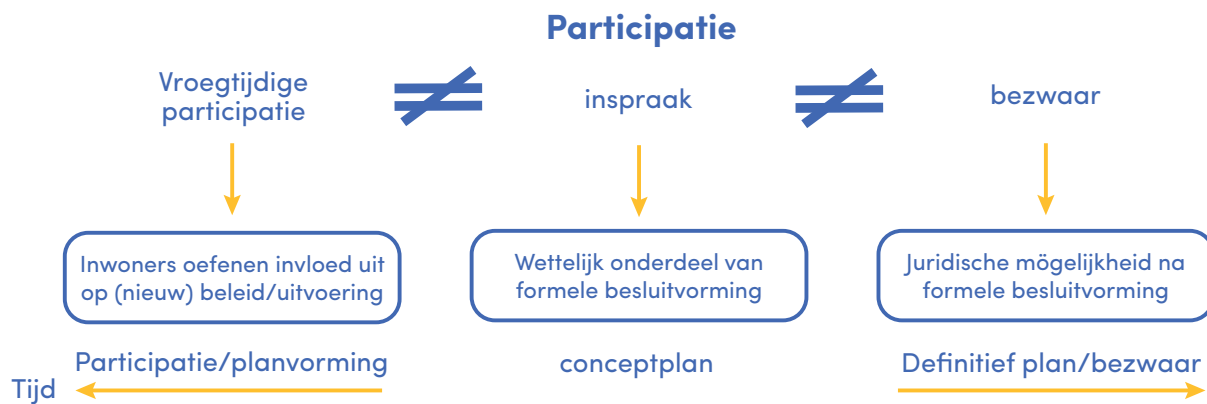


fig 1.2



wel communiceren en informeren. Je kunt bij veel projecten later in het proces besluiten om alsnog te gaan participeren over de situatie tijdens of na de realisatie van het plan. In het voorbeeld hierboven van de eerste opvang van oorlogsvluchtelingen kun je bijvoorbeeld een beheergroep met de buurt inrichten om de opvang, na realisatie, in goede banen te leiden.

Wanneer is participatie geslaagd?

Deze vraag is een kernvraag om expliciet bij stil te staan. Mogelijke antwoorden zijn bijvoorbeeld:

- Wanneer het participatieproces verloopt zoals tevoren is afgesproken.
- Wanneer het doel³ van de participatie is behaald.
- Wanneer de participanten tevreden zijn en/of de besluitvormers tevreden zijn.

Er kunnen verschillende motieven kunnen zijn om participatie te organiseren. Je kunt daar verschillende doelen bij hebben. De diverse participanten en ook de organisator hebben hun eigen perspectief en dus ook doel. Des te belangrijker is het om voor jezelf en met je ambtelijke en/of bestuurlijke opdrachtgever wel expliciet antwoord te formuleren: wanneer is voor jouw project de participatie geslaagd? De inhoudelijke uitkomst van een project zal nooit iedereen helemaal tevredenstellen, dus stel jezelf dat niet als doel van de participatie. Hoe goed en gedeeld je participatieplan ook is, in de uitvoering kan er van alles gebeuren, dus zorg ervoor dat je flexibel kunt zijn.

Misverstanden over participatie bij projectmanagement

Participatie is een inspanning die geen gegarandeerde uitkomst biedt. Hoe beter je participatie organiseert, hoe voorspelbaarder de besluitvorming over het plan kan lopen. En hoe groter de kans dat je in de latere fasen van je project weinig onverwachte tegenwerking krijgt. Participatie leidt niet automatisch tot draagvlak. Participatie zorgt er niet voor dat iedereen (inhoudelijk) gelijk of zijn zin krijgt in een plan. Over draagvlak lees je meer in H3.7. [fig 1.2](#)

Wanneer participeren?

Op elk moment in je project kun je participatie toepassen. Het zwaartepunt in deze handreiking ligt op vroegtijdige participatie. Vroeg in het planproces moeten er nog keuzes op hoofdlijnen gemaakt worden. Later in je project zal participatie meer over de invulling van details gaan, of over de wijze van uitvoering. Naarmate je project vordert neemt de participatieruimte voor participanten meestal af en worden de vragen waarmee participanten aan de slag gaan concreter. Zie H3.6 voor meer informatie hierover. Wij adviseren om per project te bepalen in welke fase je waarover en hoe participeert.

In ruimtelijke projecten is naast vroegtijdige participatie ook altijd een (wettelijke verplichte) inspraak-/zienswijzeprocedure en vervolgens nog de juridische mogelijkheid van bezwaar en beroep. Zienswijze, bezwaar en beroep kun je strikt genomen onder onze definitie van het 'organiseren van medezeggenschap'

³ In hoofdstuk 3 gaan we in op de heel verschillende doelen die je met participatie kunt nastreven.

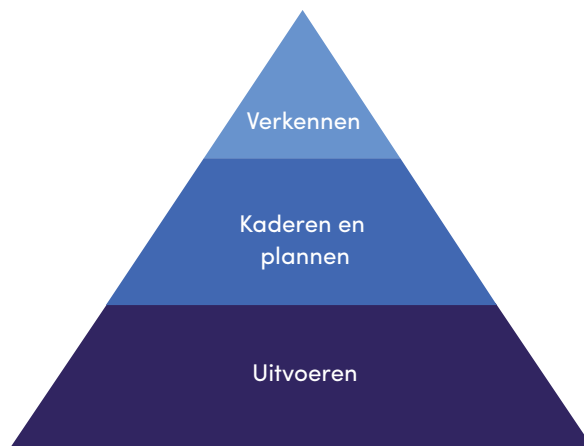
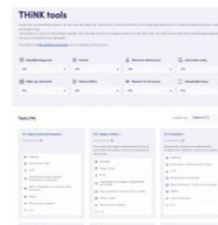


fig 1.3

VPNG instrument



TH!NK consistent is een zeer eenvoudige en handige digitale tool. Hij is bij veel gemeenten te vinden op de website, aangepast aan hun eigen praktijk, onder andere: Eindhoven, Ede, Emmen, etc.



plaatsen. Het zijn wel heel andere vormen van participatie met een heel andere dynamiek! De afstand tussen overheid en burger en ook tussen verschillende belanghebbenden onderling is veel groter in de laatste twee vormen. Bovendien geeft de wet vormvoorschriften voor inspraak en bezwaar en beroep, niet voor participatie.

1.3 Participatie in drie stappen

Een indeling in drie stappen helpt om grip te krijgen op zaken. Drie stappen zijn overzichtelijk en uitvoerbaar. Dat geldt ook voor participatie. In deze handreiking onderscheiden we drie opeenvolgende stappen:

1. Verkennen: hoeveel inzet op participatie is nodig?
2. Kaderen en plannen: kaderen en ontwerpen van de participatie.
3. Uitvoeren: aan de slag met participanten.

De stappen zijn niet gelijk in inzet van tijd en middelen, zoals je in de figuur links ziet. **fig 1.3** Bij elke stap is een digitaal instrument beschikbaar vanuit onze vereniging. Daarmee kun je iedere stap doorlopen. Het is een hulpmiddel, maar geen vervanging van de methode uit deze handreiking. [Je vindt de drie instrumenten op de website van de VPNG.](#)

Stap 1: THiNK! Consistent

Stap 2: THiNK! Twice

Stap 3: THiNK! Tools

STAP 1 Verkennen

Logische eerste vragen om jezelf te stellen zijn: hoe belangrijk is participatie voor je project? En als het geen gemeentelijk project is, maar het initiatief van een ander, moet de gemeente zich dan toch bemoeien met de participatie? Ondersteun je de initiatiefnemer dan? Waar beleg je de besluitvorming over de participatie, wie wordt betrokken en wat het mag kosten? Hoe zorgvuldig en uitgebreid pak je participatie aan?

Vraag je ook af of de gemeenteraad een besluit over de participatie moet nemen of dat het prima is als een ambtenaar, bijvoorbeeld een projectleider of een vergunningverlener bij bouw- en woningtoezicht dat zelf doet. Voor al deze vragen is de eerste stap een inschatting maken van de mate van participatie die nodig is in je project. Dat doe je door een aantal vragen te beantwoorden die we in hoofdstuk 2 behandelen. Je kunt die vragen voor jezelf of – beter – met je team gewoon stellen en beantwoorden, maar er is ook een online hulpmiddel. De VPNG heeft de THiNK! Consistent tool ontworpen voor de eerste stap van je participatieplan.



fig 1.31

THiNK! Twice als gesprekstool met college en de raad

VPNG heeft een instrument ontwikkeld met een iets andere vraagstelling dan de zeven vragen methode. Via dat instrument komen dezelfde onderwerpen aan de orde. Dit instrument is een hulpmiddel om het bestuur (college, raad of beide) aan de voorkant van het participatieproces de kaders te laten bepalen.



STAP 2 Kaderen en plannen

In stap 2 maken we een participatieplan. Dat doen we aan de hand van zeven kernvragen. De antwoorden op die vragen voor je project vormen het maatwerk waardoor elk project een eigen participatiekader en -plan krijgt.

De start van stap twee is voor veel projectleiders – en nog meer wethouders en gemeenteraadsleden – de lastigste van de drie: Wat wil je bereiken? Wat is het doel? In een woord: waarom?

In het begin van deze stap maak je een kader voor je participatie door de eerste vijf kernvragen te beantwoorden:

1. Wat is het doel van participatie?
2. Wie is de doelgroep?
3. Waarover wordt geparticipeerd en waarover niet? (ofwel: hoeveel ruimte is er voor participatie)
4. Welke invloed hebben de participanten?
5. Wie heeft welke rol in het participatieproces?

Deze vragen zijn niet (alleen) voor de ambtelijke organisatie en/of het college, maar mogelijk ook voor de raad. Dat hangt af de mate van participatie die je in hoofdstuk 2 bepaalt. Als je in stap 1 bepaalt dat de raad betrokken moet worden, zul je deze vragen samen met hen moeten beantwoorden. De antwoorden zijn het kader voor je participatie. Een concretisering van je participatieplan.

De antwoorden op de eerste vijf kernvragen maken het participatiekader duidelijk. De volgende vragen maken het participatieplan concreet.

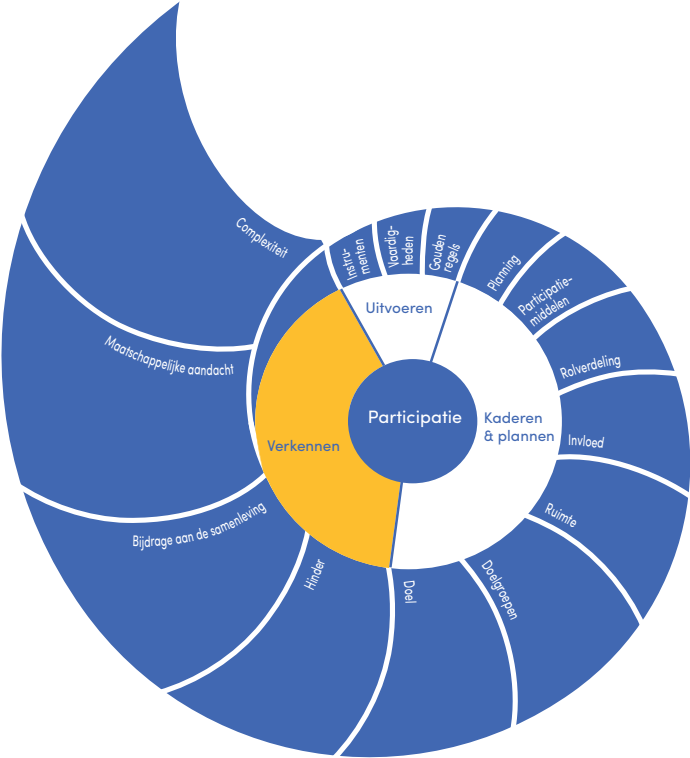
6. Wanneer participeer je?
7. Hoe participeer je?

Hoe je ze beantwoordt, lees je in hoofdstuk 3.

STAP 3 Uitvoeren

Stap 3 is de uitvoering. Voor het uitvoeren van het participatieplan moeten we bepalen welke middelen we inzetten voor welke stap in dat plan en voor welke doelgroep in welke fase. In hoofdstuk 4 geven we inzicht in de houding, vaardigheden en instrumenten die nodig zijn voor participatie. Welke manier van denken en kijken heb je nodig? Daarvoor introduceren we zeven gouden regels. Extra informatie over instrumenten, formats, theorie en verdieping vind je in bijlagen. [fig 1.31](#)

Hoofdstuk 2



Verkennen van participatie



In deze eerste stap gaan we aan de hand van vier vragen het project verkennen. Die verkenning is gericht op de omgeving en de impact van het project. Dat geeft ons de handvatten om te bepalen in welke mate we de omgeving willen of moeten betrekken. Dus hoe omvangrijk ons participatieproces moet zijn. Er kan ook uitkomen dat geen participatie nodig is. Daarmee samenhangend verkennen we ook op welk niveau de beslissingen over participatie worden genomen. Bij kleine opgaven ben je dat als projectmanager of opdrachtgever misschien zelf. Bij grote opgaven kom je juist bij de raad uit om besluiten te nemen over hoe je gaat participeren.

2.1 Deelvragen

De vragen gaan over de aard en omvang van je project:

1. Hoe groot of klein is het initiatief?
2. Hoeveel maatschappelijke aandacht is er?
3. In welke mate versterkt het initiatief de samenleving?
4. Hoeveel hinder veroorzaakt het initiatief?

Hoe groot is je project?

De letterlijke omvang van een project is van belang. Hoe groot is het? Als het om een ruimtelijke ontwikkeling gaat, kun je de grootte vrij makkelijk inschatten: hebben we het over een eenmans-administratiekantoor in de achtertuin of over een groot nieuw winkelpand in het midden van een woonwijk (middel/

groot)? Deze inschatting kan overigens verschillen per situatie. In een landelijke gemeente met een uitgestrekt buitengebied kan een zonneveld als middelgroot worden ingeschat en bijvoorbeeld in een stedelijke gemeente waar het buitengebied schaarser is als groot.

Bij een project dat niet ruimtelijk is, is de omvang soms lastiger in te schatten. Is armoedebeleid groot of klein? Je kunt 'groot' dan vertalen naar: 'het raakt veel mensen'.

Samen met de drie andere vragen hieronder is de omvang beter te bepalen. En uiteindelijk zijn alle vier de vragen hulpmiddelen om te kiezen hoe omvangrijk ons participatieproces moet zijn. Het geheel van de antwoorden maakt die inschatting goed mogelijk.

Hoeveel maatschappelijke aandacht is er?

Denk hierbij aan: is er aandacht voor in de gemeenteraad? Was het een strijdpunt bij het maken van het coalitieakkoord? De maatschappelijke aandacht blijkt uit artikelen en nieuwsitems van (lokale) kranten, websites of omroepen. En de mate waarin dit resoneert in sociale media? Of leg je oor eens te luisteren als je op de markt loopt of in de supermarkt.

In welke categorie past het initiatief? ⓘ



[Antwoord toelichten](#)

Maatschappelijke aandacht? ⓘ



[Antwoord toelichten](#)

Versterkt de samenleving? ⓘ



[Antwoord toelichten](#)

Hinder? ⓘ



[Antwoord toelichten](#)



In welke mate versterkt het project de samenleving?

Ook maakt het uit of het project de samenleving versterkt. Je kunt ook zeggen, of het project in het gemeentelijke belang is. Daarmee bedoelen we dat het project bijdraagt aan de afspraken en doelen in het coalitieakkoord, de omgevingsvisie, (beleids-)doelen van de gemeente en/of aansluit bij al bestaande projecten. Betekent het project een verbetering van het leven van de gemeenschap in je gemeente? Ga na of er maar een paar mensen zijn die profiteren van het project of zitten er elementen in die bijdragen aan het algemeen belang. Als, bijvoorbeeld, een opvangcentrum voor daklozen wordt gebouwd, kan dat een verbetering zijn voor de samenleving als geheel omdat er minder mensen op straat zullen slapen en leven en de opvang kan leiden tot een afname van overlast en kleine criminaliteit in de hele stad. Let op: ditzelfde project kan door de omwonenden van de gekozen locatie natuurlijk ook als een bedreiging worden gezien. Mogelijk heeft de voorziening juist negatieve gevolgen voor hun leefomgeving. Daarover gaat de volgende vraag.

Hoeveel hinder geeft het project?

Tenslotte is de omgekeerde vraag ook van belang. Hoeveel hinder of zorgen geeft het project? Zowel tijdens de uitvoering als wanneer het af is. Datzelfde opvangcentrum voor daklozen is voor de bewoners van de buurt erom heen niet altijd een verbetering van hun leefomgeving. Zij kunnen er zorgen over hebben en last van gaan ondervinden. Hoe groot

die last voor de hele omgeving en gemeente is, daar gaat het om. Je kunt denken aan overlast, veiligheid, gezondheid, verandering van uitzicht, praktische zaken als parkeren, maar ook ideologisch (zondag openstelling, natuur) of financieel (concurrentie, economie).

2.2 De uitkomsten van de vragen

Hoe groter je project, hoe meer aandacht voor het onderwerp, hoe meer impact op de samenleving door versterking en/of hinder, hoe vaker er uitgebreide participatie nodig is. Het voorbeeld van de daklozenopvang is voor de hele gemeente wenselijk, als daardoor minder daklozen op straat slapen. Het betekent echter mogelijk ook overlast voor de buurt. En dan is een gesprek met de omgeving, participatie, nodig. Je antwoord op alle vier de vragen bepaalt welk participatieniveau past bij het initiatief. Als het onderwerp politiek en maatschappelijk veel oproept, kan het verstandig zijn om college en raad bij de participatie te betrekken.

De verkenning helpt je bij het inschatten van de mate van participatie die je nodig vindt voor je project. Dit beïnvloedt de keuzes die je maakt over het niveau waarop je beslist (of laat beslissen) over de kaders. Het maakt ook uit voor de eisen die je stelt aan de controleerbaarheid van de participatie. Als je je participatiekader vooraf vaststelt, moet je ook zorgen dat de participatie achteraf goed controleerbaar is. Dat geldt des te meer als je participatiekader vooraf door de raad wordt vastgesteld.

Hoe richten we de participatie in?

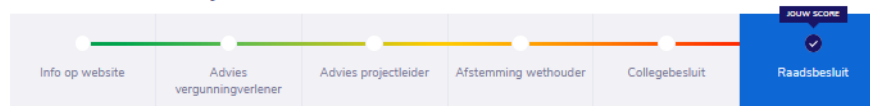


Niveau participatieplan? ⓘ



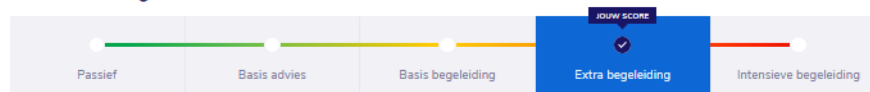
Antwoord toelichten

Niveau verantwoordelijkheid? ⓘ



Antwoord toelichten

Dienstverlening



Antwoord toelichten

Controle op uitvoering ⓘ

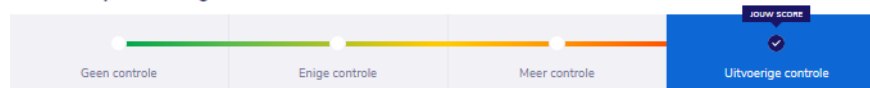


Fig 2.3

Zo kom je bij THiNK! consistent:
<https://www.vpng.nl/think>



Hoe intensiever we participeren, hoe hoger de verwachtingen van participanten kunnen zijn over hun invloed op het initiatief.

Intensieve participatie kan nodig zijn om een project tot een goed einde te brengen. Maar er zijn ook projecten waar geen participatie nodig is of participatie zelfs kan tegenwerken, zoals in hoofdstuk 1 al is gemeld.

Verantwoordelijkheid voor participatie

Als het project niet in handen van de gemeente ligt, is de vraag naar de verantwoordelijkheid van de gemeente extra belangrijk. Gemeenten kunnen als regel hanteren dat projectontwikkelaars en andere initiatiefnemers zelf verantwoordelijk zijn voor de participatie. Dit is ook de lijn van de Omgevingswet. Als er veel participatie nodig is, moet je als gemeente nadenken of je mede verantwoordelijk wil zijn, want:

- je hebt dan (enige) sturing op de participatie-activiteiten en op de verwerking van de opbrengst door de initiatiefnemer.
- Maar je bent voor de omgeving ook direct aanspreekbaar op het proces en de uitkomst.
- Als je samenwerkt met de initiatiefnemer in de participatie straal je uit dat je achter het initiatief staat, ook als de gemeenraad daar nog geen uitspraak over heeft gedaan.

Als het initiatief de samenleving versterkt, en dus van belang is voor de gemeente, dan is dat een extra

argument om te overwegen mee te helpen en te sturen in de participatie, ook als de gemeente niet de initiatiefnemer is.

In het hoofdstuk 3.8 vind je meer over de verhouding tussen initiatiefnemer en gemeente.

2.3 THiNK! consistent

De vier vragen met toelichting zijn opgenomen in de online tool THiNK consistent. De tool is door VPNG ontwikkeld op basis van praktijkervaring van gemeentes. De tool scoort met een eenvoudig algoritme de antwoorden op de vragen en geeft op basis daarvan een advies hoeveel inzet op participatie nodig is. Dat helpt bij een inschatting van de benodigde tijd, geld en menskracht die je moet reserveren. Het gebruik van THiNK! consistent is van harte aanbevolen, vooral ook om samen met je opdrachtgever en/of projectgroep in te vullen. Beschouw het als hulpmiddel en aanvulling op je eigen kennis en vaardigheden om het voor jouw gemeente en jouw project passende niveau van participatie te kiezen.

Als je de vragen beantwoordt in [THiNK! consistent](#) krijg je een advies gemaild over de mate van participatie, de inzet van mensen en middelen en het niveau waarop besloten zou moeten worden over de participatie (raad, college of ambtelijk). Je kunt het advies opnemen in het plan van aanpak van je project. Dan maak je transparant hoe je tot de mate van participatie in je project bent gekomen. **Fig 2.3**

Hoofdstuk 3

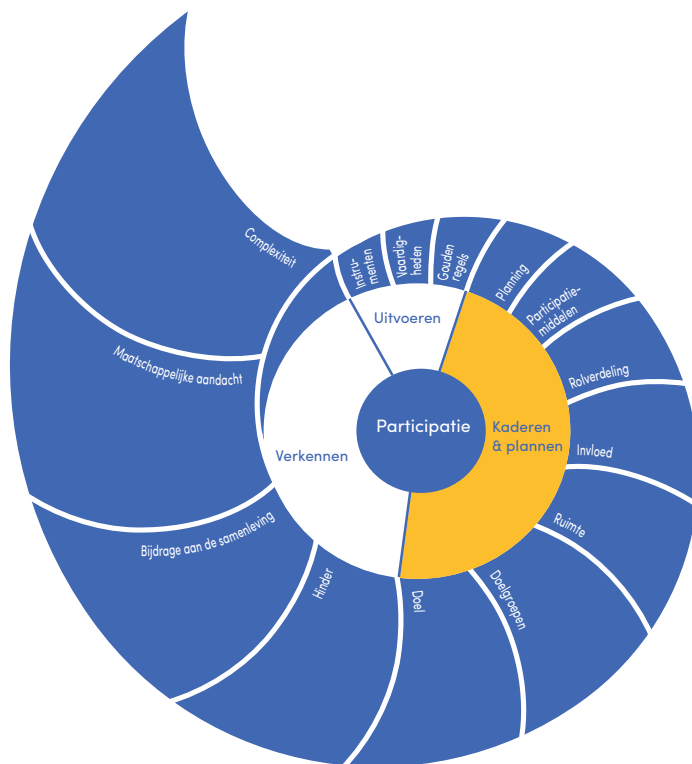


fig 3.1

Kaderen en plannen van participatie



3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk werken we stap 2 van het driestap-
penplan uit. Dit hoofdstuk gaat over eerst denken,
dan doen. We zitten in het hart van het model op
afbeelding⁴ links: het waarom. [fig 3.1](#) Want we willen
van binnen naar buiten werken: eerst bedenken en
ook afspreken en vastleggen waarom, met welk doel
je gaat participeren en hoe de macht, invloed en
verantwoordelijkheid zijn verdeeld. En pas daarna,
welk proces met activiteiten, methoden en technieken
dan het meest passend is. Het klinkt vanzelfsprekend
en dat is het ook. Toch is misschien wel de meest
gemaakte fout bij participatie dat niet voldoende
wordt nagedacht over de doelen en rollen in het
proces. Er is altijd tijdsdruk en het kan verleidelijk
zijn om het achterliggende doel van de gemeente, de
rol en invloed van participanten en hoe de gemeen-
teraad met het resultaat omgaat in het vage te laten.
“Goed naar de burger luisteren” laat in het midden
wie later het laatste woord heeft als belanghebben-
den en initiatiefnemer niet hetzelfde willen. En “samen
komen we er wel uit” is meestal wishfull-thinking of
zelfs het bewust toedekken van de onderliggende
machtsstructuur in de hoop dat die toegedekt kan
blijven, omdat we hopen dat er – wat het ook moge
zijn – draagvlak wordt ‘gecreëerd’ voor het plan.

3.2 De zeven vragen

Deze methodiek is de ‘one size fits all’ voor een partici-
patieplan op maat. Als je alle zeven kernvragen goed
hebt doordacht en van een gedragen antwoord hebt
voorzien, heb je in principe een compleet en goed
doordacht participatieplan.

De zeven kernvragen, zie volgende pagina [fig 3.2](#),
staan niet toevallig in deze volgorde. Door de vragen
eerst een voor een af te lopen voorkom je een van
meeste gemaakte fouten: te vroeg de aandacht richten
op de keuze voor participatiemiddelen en de planning.

Nadat je de zeven kernvragen in volgorde hebt
doorlopen, kan het helpen om heen en weer te sprin-
gen van vraag naar vraag. Kloppen bijvoorbeeld je
antwoorden bij doel en doelgroepen nog wel met de
antwoorden die je op de overige vragen hebt geformuleerd?

Voor sommige participatieprocessen zal het genoeg
zijn om de zeven kernvragen op papier uit te werken.
Vooral voor grote opgaven kan het echter nodig zijn
om het participatieplan nader uit werken in een
uitvoeringsplan. Je brengt dan meer structuur aan
en gaat zaken als tijd en geld ramen. Je kunt de
participatie dan behandelen als een min of meer
zelfstandig (deel)project. We verwijzen je graag door
naar de vele methodieken voor projectmatig werken,
projectmanagement, opdracht gestuurd werken enz.

⁴ Simon Sinek “Start with why”, Penguin Books, 2011, ISBN 9780241958223.

THINK Twice

De VPNG heeft deze app speciaal ontwikkeld om professionals te helpen het goede gesprek met de gemeenteraad te voeren over participatie. Aan de hand van vier hoofdvragen met elk een aantal subvragen helpt deze app de eisen en verwachtingen over participatie helder te krijgen en ook de eigen rol van de raad te definiëren. De antwoorden op de vragen kunnen in een raadsvoorstel worden verwerkt om voorafgaand aan het planproces kaders bij participatie te stellen. Deze kaders kun je opnemen in een inhoudelijk kaderstellend document voor de gemeenteraad.

1. Verkennen

2. Kaderen en plannen

3. Uitvoeren

7 vragen methode

1. Doel
2. Doelgroepen
3. Ruimte
4. Invloed
5. Rollen
6. Middelen
7. Planning

Participatiekader,
samen met
college en/of raad





In bijlage 6 geven we enkele formats van hoe een verder uitgewerkt participatie uitvoeringsplan er uit kan zien.

De zeven vragen worden na de volgende paragraaf toegelicht.

3.3 Intermezzo: kaderstelling aan participatie, de raad aan zet

Als jouw project een grote opgave is met veel politieke en maatschappelijk impact, dan heb je in stap 1 – zie het vorige hoofdstuk – waarschijnlijk al bepaald dat de gemeenteraad vooraf aan participatie eerst een richtinggevende uitspraak moet doen. Voor dit type grote opgaven adviseren we om, in plaats van in één keer een participatieplan op te stellen, eerst als tussenstap het participatiekader op te stellen en door de raad te laten vaststellen.

Je kunt, in projectmanagement termen gesproken, het participatiekader beschouwen als het programma van eisen (PvE) dat je stelt aan de participatie. Je legt vooraf vast waar het proces aan moet voldoen. Net als bij een ruimtelijk project ben je dan nog niet bezig met de vraag hoe je het gaat doen. Het (af)maken van het participatieplan komt pas aan bod nadat de raad het participatiekader heeft vastgesteld. In projectmanagement termen gezegd: de ontwerpfase komt na het besluit over het PvE.

De eerste vijf van de zeven vragen zijn er om het participatiekader op te stellen. Door het weglaten

van de puur op de uitvoering gerichte vragen zorg je ervoor dat de raad goed in zijn kaderstellende rol komt en kun je helpen te voorkomen dat de raad aan microsturing in de uitvoering gaat doen. Je kunt naast of in plaats van de vijf vragen ook een speciaal voor dit doel gemaakte tool gebruiken: [THiNK! Twice](#). **fig 3.3**

Met het participatiekader stelt de raad dus vooraf vast wat het doel is, wie betrokken moeten worden, waar de participatie wel en niet over mag gaan en hoeveel invloed de participanten daarbinnen hebben. Voor de uitvoerend professional, de doelgroep van deze handreiking, is dat erg prettig. Je weet wat er gedaan moet worden en wat niet. Je bent op deze manier beter beschermd tegen onrealistisch hoge verwachtingen en verschuivingen van de eisen die de raad aan inhoud en/of proces stelt. Het helpt ook participanten om scherp te krijgen welke verwachtingen ze mogen hebben van het proces.

In bijlage 7 laten we een voorbeeld zien van een participatiekader dat is opgesteld met THiNK! Twice en door een gemeenteraad is vastgesteld.

Doelen vastleggen in het participatiebeleid?

We zien dat de komst van de Omgevingswet en ook de aangekondigde komst van de Wet versterking participatie op decentraal niveau veel gemeenten inspireren om nieuw participatiebeleid op te stellen. Soms stelt de gemeenteraad daarbij vaste doelen vast voor participatie. Bijvoorbeeld dat we altijd gebruik willen maken van de kennis en kunde uit de samenleving, of altijd streven naar ‘draagvlak’. Vaste doelen voor participatie vastleggen, geeft inwoners, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties een zekerheid over wat ze van de gemeente kunnen verwachten bij participatie. Maar in de praktijk kan dat heel onhandig uitpakken. Want het is afhankelijk van de aard van de opgave welke doelen je nastreeft en hoeveel invloed je aan participanten wil en kan geven.

Mogelijke categorieën doelen

Betere besluitvorming Zorgvuldig afwegen en kiezen	Beter plan Verrijken en verbeteren van een plan	Betere betrokkenheid Beïnvloeden mening, gedrag, houding van participanten
• Inzicht verkrijgen in de geraakte belangen. • Inzicht verkrijgen in behoeftes en wensen die er zijn. • Draagvlak peilen (voor & tegenstanders).	• Kennis en deskundigheid van participanten ophalen en inzetten bij de planvorming. • Ophalen hoe aan belangen en/of wensen tegemoet kan worden gekomen.	• Acceptatie. • Eigenaarschap. • Draagvlak*. • Meedoen in de uitvoering. • Ambassadeurschap.

fig 3.4

* ‘draagvlak’ is een lastig begrip. Zie H 3.7 voor een beschrijving van draagvlak in relatie tot participatie.



3.4 Vraag 1: Wat is het doel van de participatie

Per initiatief starten we met ons participatiekader door de vraag te stellen: waarom willen we participeren?

Door vooraf na te denken over het doel van participatie, kunnen we erop sturen dat participatie bijdraagt aan het project in plaats van een hinderlijk obstakel te zijn.

Sommige doelen zijn gericht op het zorgvuldig afwegen en kiezen: hiervoor wil je inzicht in wensen en belangen en/of weten in welke mate belanghebbenden voor of juist tegen zijn en waarom. Wettelijk verplichte zienswijzeprocedures hebben (vooral) deze doelen.

Andere doelen zijn meer gericht op het verrijken en verbeteren van een plan. De inbreng van de participanten leidt dan tot een planuitwerking die beter tegemoet komt aan hun wensen of bezwaren, of die beter rekening houdt met specifieke feiten en omstandigheden.

Een derde categorie doelen richt zich niet direct op het projectresultaat of de besluitvorming, maar op de mening, attitude of houding en gedrag van de participanten. Hierbij kom je woorden tegen als acceptatie, eigenaarschap, of draagvlak. Natuurlijk zijn deze doelen het minst maakbaar. Je kunt immers een stuk lastiger iemands opvattingen veranderen dan die alleen peilen. Voor deze doelen heb je (ook)

andere middelen nodig dan participatie. Om houding, gedrag en opvattingen te beïnvloeden kun je ook, en soms zelfs beter, middelen inzetten als campagnes, reclames en PR. Je plan alleen maar 'verkoop' en dat verpakken als participatie werkt averechts, je doelgroep zal dat altijd aanvoelen. [fig 3.4](#)

Op de linker pagina staat een opsomming van een aantal mogelijke doelen. De doelen in deze tabel zijn niet uitputtend. Het geeft een beeld van de meest voorkomende doelen van participatie bij projecten van de overheid.

In een participatietraject kun je meerdere doelen hebben. Let daarbij wel op, of deze doelen met elkaar te verenigen zijn in een participatieplan. En of je genoeg tijd en middelen hebt om aan alle doelen te kunnen werken.

Als het lastig is om met opdrachtgever, bestuurder en projectgroep je participatiedoel(en) te bepalen, dan kan het helpen eerst de doelgroep(en) te bepalen. Want je doel met participatie hoeft niet voor alle doelgroepen hetzelfde te zijn. Ook helpt het om onderscheid te maken in doelen per fase van het project, vooral bij grote en complexe projecten. Een voorbeeld zie je in de figuur die is getoond bij invloed bij vraag 7 van H3.7. [fig 3.71](#)

Doelgroepen in Participatiebeleid

Veel gemeenten maken participatiebeleid waarin ze graag veel vastleggen om duidelijkheid en herkenbaarheid te bieden aan allen die bij het participeren in de gemeente betrokken zijn. Vaak staan daar ook een aantal vaste doelgroepen in benoemd. We denken dat het beter is om hoogstens 'preferente participatiepartners' vast te leggen in je beleid. Bij het bepalen van je doelgroepen beoordelen we altijd of we hen moeten betrekken. Dan heb je niet de verplichting om doelgroepen bij een plan te betrekken die je normaliter niet zou selecteren.



3.5 Vraag 2: Wie zijn de doelgroep(en)

Uit de combinatie van de participatiedoelen die je stelt en de kenmerken van je project kun je afleiden wie je dan betrekken moet. Alle huishoudens in een buurt? Alleen volwassenen of ook scholieren? Welke specifieke groepen verdienen extra aandacht?

In principe komen alleen diegenen die zelf ook een belang ervaren bij het project af op participatie. Het is het meest logisch hen er actief bij te betrekken. Een streng 'toegangsbeleid' voeren zal meestal averechts werken. We nodigen in elk geval diegenen uit die we nodig hebben om het participatiedoel te bereiken.

Voor het selecteren van de doelgroep kunnen we objectieve criteria gebruiken. Denk aan geografische afbakening via een straal om het plangebied heen of aan een bepaalde leeftijdsgroep. Als we vervolgens het participatieproces met de beoogde participanten bespreken, komen we samen tot een afgewogen doelgroep. Als de gemeenteraad de kaders voor de participatie vaststelt dan hoort daar ook een uitspraak bij over wie de doelgroep(en) is of zijn.

Vervolgens gaan we in elk geval na of we partijen uit de volgende categorieën willen betrekken. Aan de hand van een denkbeeldig plan, voor een appartementencomplex op een leeg stuk grond in de gemeente, kunnen we bepalen of we ze willen betrekken:

- De doelgroep van het plan; in ons voorbeeld toekomstige bewoners, huizenzoekers in de gemeente. Wanneer het doel van de participatie is behaald.

- Diegenen die er direct gevolg van ondervinden zoals buurtbewoners, verenigingen van eigenaren in de buurt en ondernemers. Zie ook de vraag in H2.1 naar wie er last of juist voordeel van heeft.
- Belangengroeperingen zoals de belangengroep voor gehandicapten, de historische vereniging van onze gemeente of de samenwerkende huisartsen vanwege de voorzieningen in de wijk.
- Inwoners met relevante kennis zoals de architect die in de buurt woont.
- Specifieke doelgroepen per thema of groepen die we altijd meenemen volgens ons participatiebeleid, bijvoorbeeld jongeren of ondernemersverenigingen, wijkraden of de Participatieraad.
- En natuurlijk de professionele partners, zoals provincie, buurgemeenten, stichtingen, etc. waarmee we samenwerken, maar ook de ontwikkelaar en de grondeigenaar.

Naarmate doelgroepen een groter belang hebben, kun je overwegen om ze meer invloed te geven. Maar dat hangt ook van het participatiedoel af dat je hebt gesteld. De combinatie van keuzes voor doelen en doelgroepen heeft dus effect op de mate van invloed die participanten (kunnen) krijgen. Bijvoorbeeld: als we inzicht in wensen willen krijgen, betekent het niet persé dat participanten veel invloed (hoeven te) krijgen. Dat ligt anders als we acceptatie of zelfs eigenaarschap nastreven. Het doel "eigenaarschap creëren" vereist dat participanten genoeg invloed hebben om zich eigenaar te voelen, en voldoende belang bij het resultaat hebben om de moeite te nemen om mee te (blijven) doen.



Hoeveel ruimte kunnen participanten hebben?

Naarmate het plan vordert, neemt de ruimte voor invloed meestal af.

fig 3.6



Om meer gevoel te krijgen bij doelgroepen kun je gebruik maken van een of meerdere modellen van stakeholder analyses of omgevingsanalyses. Vooral als je veel doelgroepen hebt, met veel verscheidenheid in belangen, attitudes en formele of informele machtsposities dan bevelen we dit aan. In bijlage 4 vind je uitleg over enkele veelgebruikte modellen voor stakeholders- of omgevingsanalyses.

3.6 Vraag 3: Welke ruimte krijgen de participanten

We willen voor alle betrokkenen helder maken waar de participatie wel en niet over gaat.

In de figuur links **fig 3.6** zie je de maximale theoretische ruimte, want alleen op die onderdelen kun je laten participeren. Zit de ruimte op de inhoud van het plan, of de inpassing in de buurt of op het proces? Liggen onderdelen van je plan al vast in wettelijke of door de raad gestelde kaders? Welke beperkingen komen voort uit beschikbaar budget en de planning? Hoeveel rek zit daar eventueel in? Naarmate de planvorming van je project vordert blijft minder ruimte over voor invloed van buiten. Als er alleen nog maar sprake is van een voornemen, is er vanzelfsprekend meer verandering en invulling mogelijk, dan wanneer een concept plan voorligt ter besluitvorming. Maar een voornemen is vaak nog niet zo specifiek en dan is het lastig voor participanten om te bepalen en in te brengen wat ze belangrijk vinden. Het komt dus aan op de juiste timing van participatie in het project. Laten we als voorbeeld-project nemen het plan om een AZC te vestigen, de

gemeente krijgt van het COA het verzoek om mee te werken aan de realisatie van een asielzoekerscentrum. Omwille van het algemeen belang dat hiermee gediend is, wil het college dit op haalbaarheid onderzoeken. De gemeente moet vervolgens beslissen of ze gaat participeren en wat dan de participatieruimte is. Dat zou dan kunnen leiden tot het volgende overzicht:

Onderwerp	Onderdeel participatie?
Moet de gemeente op zoek naar een AZC-locatie?	Nee
Aan welke ruimtelijke kaders moet een AZC voldoen?	Ja
Hoe groot mag een opvanglocatie maximaal zijn?	Ja
Hoe groot is een opvanglocatie minimaal?	Nee
Voor welke doelgroepen is het AZC (niet)?	Ja
Kiezen tussen specifieke locaties/adressen?	Nee
Kiezen voor of tegen één specifieke locatie?	Nee
Hoe moet de gemeente locaties ten opzichte van elkaar wegen op geschiktheid? (criteria)	Ja

Een ander voorbeeld: in een concept Speelruimteplan en het Beheerplan speelvoorzieningen van gemeente X zijn de uitgangspunten voor het inrichten en herinrichten van speelplekken door de gemeenteraad bepaald. Dat gaat om demografische gegevens, financiële kaders en kaders voor beheer. Ook heeft de gemeenteraad het college verzocht de uitvoering zo participatief mogelijk aan te pakken. Wanneer speeltoestellen aan vervanging toe zijn, worden inwoners rondom de plek aangeschreven. Medewerkers van de gemeente zijn op diverse momenten op de speelplek aanwezig om de wensen van de inwoners op te halen. Zij hebben plaatjes van mogelijke speeltoestellen bij zich. Op basis hiervan worden een paar ontwerpen voor de speelplek gemaakt. De bewoners kunnen vervolgens stemmen op het ontwerp dat het meest aansluit bij hun behoefte. Dat ontwerp wordt uitgevoerd. De participatie is ook specifiek op de gebruikers – lees de kinderen – gericht. Hier kiest de gemeenteraad ervoor geen rol in de uitvoering van participatie in te nemen, maar wel de kaders te bepalen. De inwoners hebben binnen de kaders bepalende invloed; meebeslissen. Na het ontwerpbesluit, worden sommige participanten nog geraadpleegd bij de voorbereiding en geïnformeerd over de uitvoering.

Toenemende invloed participant

Participatiematrix nieuwe speeltuin

Vorm van participatie (rol van participant)	Initiatief	Definitief	Ontwerp	Vorbereiding	Uitvoering	Nazorg
Faciliteren						
Meebeslissen			★			
Co-productie			◆			
Adviseur				◆		◆
Raadplegen	◆					★
Informeren	★	★ ◆		★	★ ◆	
Geen rol						



Omwonenden



Kinderen 4 - 12 jaar uit de buurt



Een andere gemeente zal deze vragen wellicht anders beantwoorden. Niet iedereen denkt hetzelfde over welke ruimte voor participatie in dit geval het beste is. Zo kun je stellen, dat deze gemeente ondemocratisch bezig is omdat ze de vraag of er überhaupt gekeken moet worden naar een AZC niet aan de inwoners voorlegt. Ter verdediging kun je aanvoeren dat het zorgvuldig afwegen en dan beslissen juist precies is wat de gekozen volksvertegenwoordiging hoort te doen. Vanuit dat perspectief zou die vraag juist niet mee moeten nemen in de participatieruimte. We raken hier aan een diepere overtuiging over de rolopvatting van de raad en ideeën over hoe democratie kan of moet functioneren. Zie bijlagen 2 en 3 voor extra verdieping over deze vragen.

3.7 Vraag 4: Hoeveel invloed heeft de doelgroep?

De hoofdvraag bij de mate van invloed van de participatie opbrengst is: hoe gaat de gemeente om met de uitkomst van participatie? Of omgekeerd hoeveel invloed krijgen de participanten? Hoeveel invloed participanten krijgen, kun je bepalen met behulp van de participatieladder hieronder, maar ook met de ringen van invloed die je vindt in bijlage 4.

Participatieladder

De participatieladder is een hulpmiddel om de mate van invloed van de belanghebbenden in te schalen. De ladder begint onderaan met helemaal geen invloed: informeren. Omdat er geen wederkerigheid is, rekenen we dit niet onder participatie. Terwijl het in de

meeste ladders, en er zijn er nogal wat in omloop, wel genoemd wordt als eerste trede. De ladder eindigt met faciliteren, waarbij de gemeente een van de participanten is en samen met de andere participanten een plan maakt. Hoe hoger de trede, hoe meer invloed van participanten.

Verskil in invloed aanbrengen

De mate van invloed kun je laten verschillen per doelgroep. Je kunt bijvoorbeeld de inbreng van de buurtbewoners van een nieuwe buurthuiskamer anders laten wegen dan die van de toekomstige bezoekers van die huiskamer. En om het nog wat ingewikkelder te maken, je kunt ook de mate van invloed laten verschillen per fase van het planproces. De figuur op de volgende pagina maakt het wat meer inzichtelijk. [fig 3.7](#)

Democratie-opvattingen

Het is dus niet zo dat 'hoger' op de ladder gelijk staat aan 'beter'. Dat is waarom we 'de ladder' in de afbeelding ook op zijn kant leggen. Als je participanten beslissingsmacht geeft, dan houdt dat logischerwijs in dat die macht niet meer (exclusief) bij de gemeente ligt. Is dat wel democratisch? De gemeenteraad is immers gekozen om als evenredige vertegenwoordiging van alle inwoners afwegingen te maken en beslissingen te nemen? De mate van invloed die je de participanten toekent moet dus niet alleen passen bij je project en de participatiedoelen die je daarbij hebt gesteld, maar ook bij onderliggende opvattingen over hoe (lokale) democratie het beste functioneert. Daarin kunnen gemeenten nog behoorlijk van elkaar verschillen. Om beter passende keuzes te maken voor jouw gemeente en jouw opgave, helpt het om je bewust

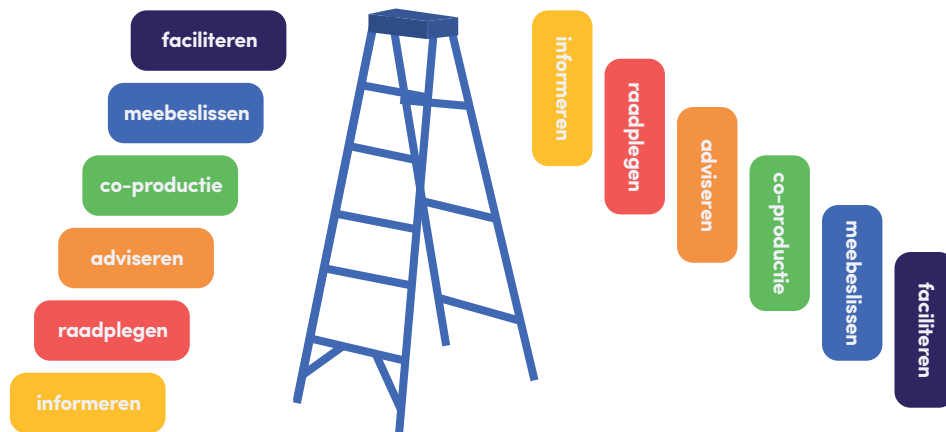


fig 3.7



te zijn van de democratische opvatting van de raad.
Zie hiervoor bijlage 2 over de democratische opvatting
van de raad.

Mate van invloed tegenover ruimte voor participatie

De mate van invloed moeten we niet verwarren met de ruimte voor invloed of scope. De mate van invloed geeft aan hoeveel zeggenschap de participanten hebben over, een nader te bepalen deel van, het uiteindelijke plan.

De ruimte voor participatie of scope bepaalt dat gedeelte: over welke onderdelen kan worden geparticipeerd en over welke niet. Die ruimte voor participatie is ook een van de kaders. Wet- en regelgeving, technische mogelijkheden, al vastgestelde kaders en uitgangspunten, budget en tijd zijn begrenzend voor hoeveel ruimte er is of wat de scope is van participatie.

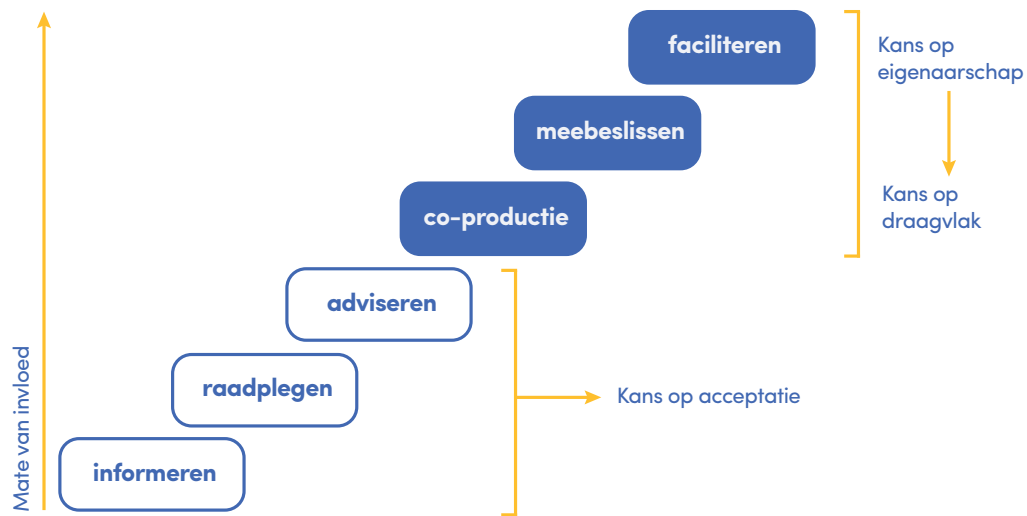


fig 3.71



Draagvlak

Hoe meer invloed participanten hebben, hoe meer kans er is op draagvlak. Draagvlak is, in onze definitie althans, meer dan acceptatie. Voor draagvlak is er (een gevoel van) eigenaarschap nodig. Om een gevoel van eigenaarschap te kunnen krijgen, hebben participanten (veel) invloed nodig. Ze zullen zich positief en actief betrokken moeten voelen en dat zelf ook willen. We komen dan uit bij de treden co-productie en faciliteren: participanten beslissen mee over ons plan. Of we draaien het om en faciliteren dat participanten zelf een plan maken. In dat geval is het goed om vooraf met de gemeenteraad vast te stellen of hij de opbrengst van participatie slechts als een 'advies' ziet of juist toezeget te volgen als het eensgezind is en binnen de vooraf gestelde scope (ruimte) blijft. Dat biedt duidelijkheid voor alle betrokkenen bij het participatieproces.

fig 3.71

Afweging

Door tevoren de mate van invloed te bepalen, geven we al sturing aan de afweging van de opbrengst van de participatie. Hoe meer invloed participanten hebben, hoe gedetailleerder zichtbaar we moeten maken hoe we hun inbreng hebben afgewogen. Dat kan net als bij een zienswijze procedure zijn door een 'was-wordt'-tabel te maken naar aanleiding van alle opmerkingen. Het kan ook een alinea in het conceptplan zijn. Bij een erg gevoelig onderwerp waarbij de gemeenteraad vanaf het begin een rol inneemt in de participatie, kan de raad de opbrengst definitief afwegen in het planbesluit.

De criteria om te wegen bepalen we bij voorkeur al aan het begin van het participatieproces. In de opdracht voor een project staan al randvoorwaarden en criteria die ook kunnen gelden voor de opbrengst van de participatie. Dat helpt bij verwachtingenmanagement aan de voorkant van het participatieproces en biedt eenieder helderheid over waar de participatie wel en niet over gaat.

Vaste mate van invloed / trede op de ladder?

Veel gemeentes maken participatiebeleid met daarin omschreven hoeveel invloed participanten hebben: Welke trede van de participatieladder wordt gekozen. Of hoeveel ruimte er is voor participanten. Bij eenvoudige opgaven is dit een prettige zekerheid voor gemeente en participanten, waardoor participatie herkenbaar en transparant is. Maar bij complexe opgaven zijn zo veel belangen in het spel dat je hiermee niet uit de voeten kunt. Een verplichte wijze van participatie voor alle projecten kan je plan en het draagvlak juist schaden. Daarom pleiten we voor maatwerk. Met vaste vragen komen we tot een maatwerk participatiekader.



3.8 Vraag 5: Rolverdeling

De laatste vraag om te komen tot het participatiekader is: wie doet wat? Hoe verhoudt de gemeente zich tot de andere actoren? Wie zorgt dat het participatieproces wordt uitgevoerd? We gaan eerst in op de rolverdeling tussen gemeente en initiatiefnemer volgens de Omgevingswet. Daarna schetsen we diverse rollen die moeten worden vervuld in het participatieproces/-plan. Een deel van die rollen ligt bij de gemeente. Tenslotte gaan we in op de rolverdeling binnen de gemeente, tussen bestuur en ambtelijke organisatie en tussen ambtenaren onderling.

Achter deze vragen gaat een meer abstracte (bestuurskundige) vraag schuil, naar welke rol de overheid wil innemen in een project. Over de invulling van deze mogelijke rol vind je meer in bijlage 3.

Rolverdeling tussen gemeente en initiatiefnemer volgens de Omgevingswet

In hoofdstuk 3 van de Omgevingswet staat de rolverdeling tussen gemeente en initiatiefnemer beschreven. Nieuw is dat de Omgevingswet stimuleert om vroegtijdig aandacht aan participatie te besteden bij plannen voor de fysieke leefomgeving. Dit geldt zowel voor overheden als voor andere initiatiefnemers. Veel gemeenten hebben de afgelopen tijd participatiebeleid gemaakt waarin het uitgangspunt wordt vastgelegd dat niet de gemeente, maar de initiatiefnemer als eerste aan zet is om participatie vorm te geven. Logisch, want die heeft een inhoudelijk of financieel belang bij het plan. Dus die is aan zet. Hoe meer verantwoordelijkheid een gemeente neemt of heeft in

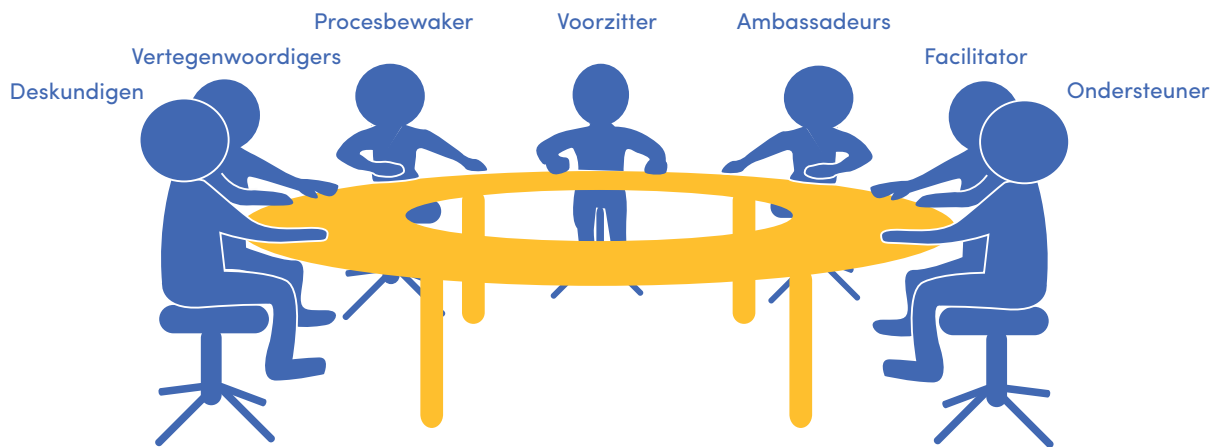
participatie, hoe meer invloed we uitoefenen op het participatieproces. Het is goed om vooraf te bespreken of we ook echt een sturende rol willen hebben of dat juist een andere rol beter werkt in het plan.

Waarom een gemeentelijke rol?

- Vaak zijn er ook gemeentelijke belangen gemoeid met een initiatief.
- Is de initiatiefnemer niet zo deskundig in het organiseren van participatie of ziet hij of zij het belang er niet van in.
- Weegt het belang om het risico op vertraging te minimaliseren door maatschappelijke weerstand of juridische procedures voor de gemeente zwaarder dan de investering in participatie.

Hoe meer versterking van de samenleving met het project gemoeid is, hoe meer ondersteuning vanuit de gemeente voor de hand ligt bij het vormgeven van de participatie. En ook: hoe meer kwetsbare belangen in het geding zijn, des te meer betrokkenheid vanuit de overheid bij de participatie nodig is.

In bijlage 5 is meer te lezen over wat er precies is geregeld in de Omgevingswet over participatie.



Rollen in het participatieplan



Rollen in het participatieplan

Inwoners, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties kunnen verschillende rollen innemen bij participatie. Je kunt aan de volgende rolverdeling denken:

- Procesbewaker (en soms ook procesmaker: proces ontwerpen en monitoren).
- Vertegenwoordigers van (het belang van) een achterban.
- Ambassadeurs van onderbelichte belangen, bijvoorbeeld toekomstige generaties om de afweging sterker te maken.
- Deskundige inbreng/controle op de inhoud van plannen.

Daarnaast zijn ook de volgende rollen in het proces vaak nodig. Deze worden meestal door de gemeente verzorgd:

- Voorzitter (leidt met gezag en verbindingskracht op een neutrale manier het proces).
- Facilitator (is een specifieke vorm van voorzitten, om zoveel mogelijk de participanten de ruimte te geven).
- Ondersteuner (bereidt bijeenkomsten voor, maakt verslagen en organiseert dat er wordt geparticipeerd).

Bij grotere groepen is er vaak een soort 'kopgroep' of 'klankbordgroep' naast de rest van die grotere groep. Die kopgroep zal dan vooral een van de eerste drie rollen vervullen.

Door vooraf de rollen met elkaar af te spreken, kun je elkaar daarop aanspreken tijdens het participatieproces. Bij dreigende conflictsituaties, maar ook om te kijken of alles nog goed verloopt in het proces, biedt een rolverdeling duidelijkheid.

Let extra op het duidelijk maken van de rolverdeling als de gemeente samen met een initiatiefnemer optrekt. Inwoners, maar ook bijvoorbeeld raadsleden, kunnen in verwarring raken over de rolverdeling tussen gemeente en initiatiefnemer als die beide betrokken zijn bij (delen van) het participatieproces. In dat geval moet extra duidelijk zijn wie waarop aanspreekbaar is. Maar ook heel praktisch: wie zorgt voor middelen (een ruimte, koffie, flipover, digitale hulpmiddelen enz.), wie is verantwoordelijk voor de planning en wie voor de communicatie (uitnodiging, verslag enz.).

Rolneming raad

De raad heeft drie rollen: de volksvertegenwoordigende rol, kaderstellende rol en controlerende rol. De drie rollen van de raad kunnen we ook toespitsen op participatie.

Volksvertegenwoordigende rol

"Hoewel je als volksvertegenwoordiger specifieke belangen vertegenwoordigt, is bij de besluitvorming het algemeen belang het uitgangspunt." schrijft de Nederlandse Vereniging van Raadsleden (zie kader pagina 42). De uitdaging voor raadsleden is om hun besluit steeds goed uit te leggen aan de achterban en specifieke groepen belanghebbenden. Door uitleg en

Rolbeschrijving raadsleden, ontleend aan de Nederlandse vereniging van raadsleden (NVR):

Taken gemeenteraad | Nederlandse Vereniging voor Raadsleden

De taken van de gemeenteraad zijn grofweg in drieën op te delen:

- Het vertolken van emoties en opvattingen van inwoners.
- Besluiten nemen op basis van wat in het algemeen belang van gemeente en inwoners is.
- Het bepalen van de koers op alle onderwerpen en het controleren van het college (burgemeester en wethouders samen).

De eerste taak is het vormen van de volksvertegenwoordiging. Dit is een heel natuurlijke taak, omdat de gemeenteraad door de inwoners is gekozen. Toch brengt deze functie vaak lastige dilemma's met zich mee; elk besluit kent voor- en tegenstanders en lang niet bij elke keuze kan je terugvallen op je verkiezingsprogramma en dus zul je nieuwe afwegingen moeten maken. Hoewel je als volksvertegenwoordiger specifieke belangen vertegenwoordigt, is bij de besluitvorming het algemeen belang het uitgangspunt.

De tweede taak is het bepalen van de koers, wat in ambtelijke vaktaal kader stellen wordt genoemd. Dit houdt in dat de gemeenteraad op hoofdlijnen bepaalt wat er nodig is in een gemeente, bijvoorbeeld aan huishoudhulp voor ouderen, parkeergarages of sportvoorzieningen. Dit is een belangrijke taak, want hier dient de gemeenteraad te laten zien wat belangrijk is, zodat het college en de ambtenaren weten wat de richting is die de raad wenst.

De derde taak van de raad is erop toezien of het college alle plannen die zij hebben aangenomen wel uitvoert en of deze naar behoren en binnen budget worden volbracht. Dit is wat men noemt de controlerende rol van de raad, die dus de achterkant vormt van wat de raad vooraf heeft laten weten belangrijk te vinden.



transparantie, legt de raad ook verantwoording af over het proces en de inhoudelijke beslissing, wat de acceptatie door participanten kan vergroten. Rolvervuiling ligt op de loer als raadsleden participanten ondersteunen of zelf als belanghebbende gaan optreden. Al voelt dat als een steun in de rug voor (sommige) participanten, het raadslid zet verschillende petten tegelijk op. Hij behartigt eerst een specifiek (deel)belang en weegt vervolgens in de besluitvorming het algemeen belang af. Hij wordt dan de slager die zijn eigen vlees keurt, of de spreekwoordelijke WC-Eend.

Kaderstellende rol

De raad stelt het participatiebeleid van de gemeente vast, dat elke gemeente vanaf 1-1-2025 moet hebben vanwege de Omgevingswet. Dat is altijd het kader voor participatie. Zoals we in H3.3 beschrijven is het ook vaak wenselijk om de raad voorafgaand aan de planvorming projectspecifieke kaders te laten stellen aan de participatie. Of in elk geval om de raad daarover bewust een keuze te laten maken. De raad kan zowel op inhoud als proces kaders stellen, waarbij de raad ook haar eigen rol kan bepalen.

De raad kan bewust kiezen om geen (nadere) kaders te stellen. Dat is in de tabel op de volgende pagina verder uitgewerkt.

De raad kan ook kaders stellen aan planinhoud en participatie. Daarmee zijn de criteria voor proces en inhoud vooraf duidelijk en committeert de raad zich daaraan. De raad kan zich het recht voorbehouden

om uiteindelijk zelf een afweging te maken, eventueel in afwijking van de uitkomsten van de participatie. Maar hij kan ook verder op de participatieladder insteken en uitspreken, dat hij van plan is zich te verbinden aan de uitkomsten mits die passen in de vooraf vastgestelde kaders. Let wel: juridisch gezien is de raad degene die beslist. Dus hij kan altijd weer terugkomen op wat hij vooraf heeft uitgesproken. In de praktijk zal een uitgesproken belofte aan de participanten zwaar wegen bij de besluitvorming. **tabel 3.8**

Controlerende rol

De raad controleert en beoordeelt of het college, en dus de ambtenaren, de participatie heeft gedaan of laten doen zoals is afgesproken. Men controleert of is gewerkt conform het vastgestelde participatiebeleid en de projectspecifieke kaders, als die aan de het begin van het participatieproces zijn gesteld, zijn nageleefd. Het logische moment voor de invulling van deze rol is achteraf, als de raad een besluit neemt over de inhoud en de uitkomsten van het participatieproces. Het is ook mogelijk dat raadsleden hun controlerende rol al invullen tijdens het participatieproces. Een raadsrapporteur kan bijvoorbeeld als waarnemer achterin de zaal zitten bij een bewonersavond. Voordeel hiervan is dat de raad achteraf of tijdens het proces verantwoording over proces en inhoudelijke beslissing kan afleggen aan participanten. Het genomen besluit is daarmee meer van college en raad samen. Ook kan de raad deze rol uitvoeren bij zijn bespreking van tussentijdse rapportages van het college over het verloop van het project en het participatieproces.

Rolneming raad	Pluspunten	Minpunten	Geschikt voor
Geen kaders (generiek participatiebeleid wel van toepassing)	• Veel ruimte voor ideevorming voor participanten • Veel ruimte voor visievorming en inzicht in het onderwerp • Ruimte voor raad om oordeel uit te stellen • Kost minder tijd in de uitvoering	• Raad kan eenvoudig afstand nemen van de uitkomsten van participatie • Onduidelijkheid voor participanten (en ambtenaren) • Leidt tot teleurstelling bij participanten	• Veel voorkomende projecten en beleidsontwikkeling (Small & Medium) i.c.m. goed uitgewerkt richtinggevend generiek participatiebeleid • Visievorming/vergezichten/ideevorming • Heel routineuze kleine opgaven
Kaders aan: • (kwaliteit) participatie proces en/of • inhoud plan, waarbij de raad zich verbindt aan de uitkomst van de participatie mits er • voldoende draagvlak bij de participanten is en de • uitkomst ligt binnen de (inhoudelijke) kaders	• Maakt de kwaliteit van het participatieproces achteraf toetsbaar • Duidelijkheid vooraf voor participanten en raad • Raad is vooraf gecommitteerd • College en projectmanager weten waaraan te voldoen	• Bepalen (lieftst vooraf) wat 'voldoende draagvlak' is, is wel lastig • Ongewisse uitkomst voor de raad	• Grotere projecten & beleidsontwikkelingen (Large & XL) • Opgaven die raken aan waarden en ideologie (winkelopenstelling op zondag) • Werkt bij groot belang voor specifieke groep inwoners en beperkt belang voor gemeente als geheel
Kaders aan: • (kwaliteit) participatie proces en/of • inhoud plan, zonder commitment op de uitkomst van participatie	• Maakt kwaliteit participatieproces achteraf toetsbaar • Duidelijkheid vooraf voor participanten en raad • Raad kan belangenafweging goed maken	• Hoe meer er al vastligt hoe minder prikkels er zijn voor participanten om mee te doen, en hoe kleiner de kans op eigenaarschap & draagvlak • Participanten kunnen zich beperkt voelen in het uitoefenen van invloed	• De meeste projecten, zie H 3.6 over ruimte voor participatie

tabel 3.8 Rollen raad bij kader stellen



In de praktijk komt het helaas veel voor dat onvoldoende vastgelegd is wat de raad wel en niet van het participatieproces kan verwachten. Hierbij kan het gebeuren dat raadsleden de kwaliteit van het proces beoordelen op basis van criteria die ze pas achteraf expliciteren of zelfs zonder criteria. Het aantal insprekers kan in dat geval bij het definitieve projectplan het oordeel over de kwaliteit van het participatieproces beïnvloeden. Dat kan ongemakkelijk zijn voor het college en de ambtenaren. Ook voor de raad zelf bemoeilijkt dit een goed debat en zorgvuldige en uitlegbare besluitvorming. Uiteindelijk kan het dan zo zijn, dat niemand een goed gevoel overhoudt aan de participatie. In de participatieparadoxen (bijlage 1) gaan we hier ook op in. [tabel 3.81](#)

Fasering

De raad kan het participatieproces faseren en elke stap laten beginnen met een kader en een plan, en afsluiten met een besluit over hoe het verder moet. De raad neemt dan een grote rol in de participatie. Vooral bij grote, maatschappelijk gevoelige vraagstukken met veel onzekerheid voor de omgeving ligt dit voor de hand. Sommige gemeenten doorlopen zo stap voor stap de besluitvorming om te bepalen of, en zo ja hoe, ze aan asielopvang willen bijdragen.

3.9 Vraag 6: Welke participatiemiddelen kies je?

Hoe ga je participeren? Veel gesprekken over participatie beginnen bij deze vraag. Een inspraakavond? Digitaal of in een zaaltje? Een internet consultatie? Straatinterviews? Ontwerp-ateliers? Er zijn allerlei methodes en technieken die je kunt inzetten. Tal van bureaus ontwikkelen allerlei nieuwe, veelal digitale, tools die beloven af te rekenen met de problemen van menig participatietraject. Hoe bereik je doelgroepen als jongeren of migranten? Hoe voorkom je dat je proces ‘gekaapt’ wordt door bepaalde groepen of individuen? Ook op de site van de VPNG, in de vakgroep participatie, vind je seminars en forum-discussies over deze vragen.

Wij pleiten er vooral voor om de inhoud echt leidend te laten zijn en niet de vorm. Je kiest dus middelen en methodes uit die het best passen bij het participatiekader, ofwel de antwoorden op de vragen in de paragrafen hierboven. Niet voor niets is deze paragraaf bijna de laatste paragraaf in ons hoofdstuk over het participatieplan. Je kiest je middelen pas als je de doelen, kaders en randvoorwaarden scherp hebt. Er wordt vaker te vroeg dan te laat nagedacht over de vraag welke middelen we willen inzetten.

Rolneming raad	Pluspunten	Minpunten	Geschikt voor
Geen controle	• Raad houdt de handen vrij bij beslissing op participatieproces en inhoudelijk plan • Past in organisch proces; vereist geen strakke planning en kaderstelling vooraf	• Risico oordeel met achteraf gestelde criteria	• Standaard initiatieven in combinatie met goed uitgewerkt generiek participatiebeleid • Visievorming trajecten
Alleen controle achteraf	• Goed oordeel mogelijk door overzicht over het totale participatieproces • Beperkte tijdsinzet raad	• Geen bijstuurmogelijkheden tijdens het participatieproces • Geen duidelijkheid vooraf over de mate van invloed van de participanten	• De meeste projecten • Projecten met een duidelijk participatiekader vooraf, waarin deze rol is vastgelegd
Controle tijdens en achteraf	• Tijdig kunnen agenderen en bijsturen participatieproces • Inspelen op het verloop van de participatie • Verbinding houden met het sentiment in de samenleving	• Arbeids- en tijdsintensief • Kan college in de weg zitten	• Hoog-gevoelige participatietrajecten, bijvoorbeeld AZC of windmolens • (langlopende of complexe) projecten met een duidelijk participatiekader vooraf • Innovatieve projecten

tabel 3.81 Rollen raad bij controleren



Waar let je op?

Waar let je op bij de keuze van middelen en methodes? Het moet passen bij:

- Het participatiedoel.
- De (aard van) doelgroep die je wil betrekken, met allerlei subvragen zoals:
 - Het kennisniveau van de doelgroep.
 - De vaardigheden van de doelgroep: Denk aan digitale vaardigheden, taalbeheersing, debatvaardigheid, enz.
 - Leefstijlen, attitudes van de doelgroep die bepalen hoe ze het beste aangesproken en betrokken kunnen worden, en wel of juist niet mee willen doen.
- De omvang van die doelgroep.
- De invloed die de participanten krijgen.
- Het soort vraagstuk/project/opgave waar de participatie over gaat, van hoog-abstract tot heel concreet.
- De vermoedelijke basishouding/attitude van de doelgroep: hebben ze wat te vrezen of kun je ze juist wat bieden?
- De ruimte die de participanten daarbinnen krijgen.
- De tijdsinvestering die je van participanten kan/mag/wil vragen.
- De planfase waar je aan begint.
- De beschikbare doorlooptijd, menskracht en financiële middelen.
- De democratieopvattingen van de raad (zie bijlage 2)
- De beschikbare kennis en kunde bij diegenen die het proces moeten uitvoeren/begeleiden.

Deze lijst is nog wel langer te maken. En de lijst van methodes en technieken die je kunt gebruiken is nog veel langer. Je kunt je dus gemakkelijk verliezen in een zoektocht naar de beste participatiemiddelen voor jouw opgave. Gelukkig heeft de VPNG een [toolbox participatie](https://www.vpng.nl/think/think-tools/) met een handig keuzemenu om je te leiden langs verschillende instrumenten. Natuurlijk zijn er nog meer boeken en websites die je hierbij kunnen helpen. In het volgende hoofdstuk ('Doen') gaan we hier verder op in.

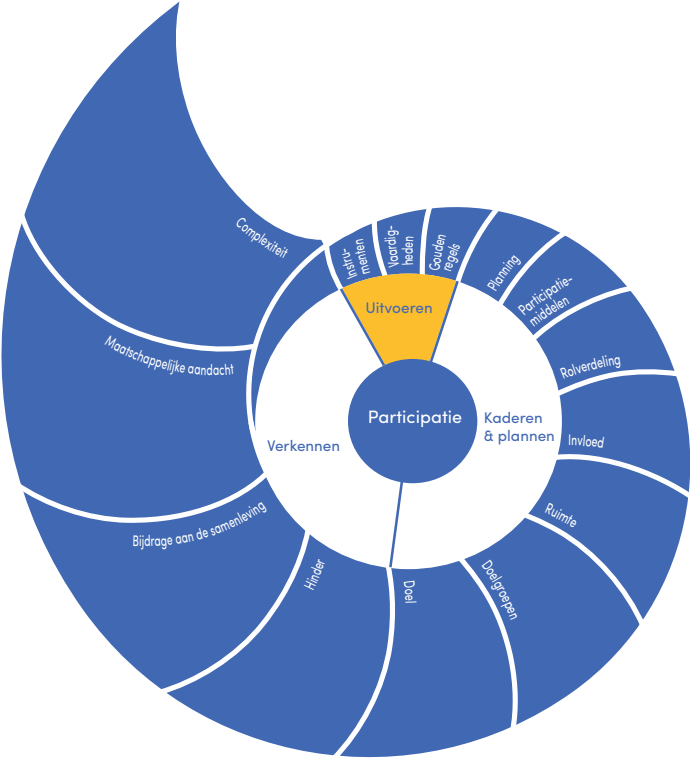
Zo kom je bij de VPNG participatie toolbox:

<https://www.vpng.nl/think/think-tools/>

3.10 Vraag 7: Hoe plan je de participatie?

Ook de laatste van de 7 vragen is heel praktisch: hoe ziet de planning eruit? Welke activiteiten plan je in welke volgorde? Hoe stel je planning op, hoe bewaak je die en hoe communiceer je die het beste? We gaan in deze handreiking niet in op alle tips en trucs rondom het maken van een goede projectplanning. Daarvoor zijn andere publicaties en cursussen. In het volgende hoofdstuk en ook in bijlage 1 geven we wel praktische tips over de planning en uitvoering van het participatieproces.

Hoofdstuk 4



Uitvoeren



Hoe je je eigen plan uitvoert leer je niet alleen met dit boekje in de hand, maar vooral door te doen. De uitvoering hangt natuurlijk helemaal af van het participatieplan dat je hebt gemaakt op basis van de keuzes over doelen, doelgroepen, middelen enz.

Bij de uitvoering van je participatieplan gaat het om je eigen houding, gedrag, vaardigheden, gereedschapskist en voorkeursstijlen en die van alle andere betrokkenen: je collega's, je opdrachtgever, de initiatiefnemers en al die verschillende doelgroepen en individuele participanten. We helpen je op weg aan de hand van de 'zeven gouden regels' en met een aantal praktische uitwerkingen, tips, voorbeelden en vindplaatsen. Hieronder vind je ze.

4.1 Uitvoeren van je participatieplan: zeven gouden regels

Er zijn enkele simpele regels, no-brainers eigenlijk, die altijd van toepassing zijn op de omgang met participanten. Veel 'mislukte' participatietrajecten zijn terug te voeren op het niet in acht nemen van deze 'gouden regels':

1. Eerst proces, dan inhoud

Begin het proces met de participanten nooit met de inhoud, maar bespreek eerst de samenwerking tussen alle betrokkenen in het proces de stappen en momenten, de rollen, de mate van invloed en de ruimte. Je kunt dan ook omgangsregels met elkaar afspreken, bijvoorbeeld over het respectvol met elkaar van mening

verschillen, de omgang met minderheidsstandpunten en huisregels over voorzitterschap, voorbereiding, onderlinge communicatie en verslaglegging. Ga pas daarna de inhoud in. Je kunt overwegen het participatieplan samen met de participanten te maken. Zodat het echt van initiatiefnemer en participanten samen is.

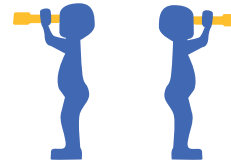
2. Denk van buiten naar binnen

Je project heeft natuurlijk als doel een concreet resultaat te boeken binnen kaders van tijd, geld en kwaliteit. In bijna elk project bestaat ook spanning tussen die kaders. Je hebt dus vaak al een drukke binnenwereld met politici, een opdrachtgever, andere projecten en allerlei collega's en specialisten met een eigen insteek en belang waar je mee moet zien om te gaan voordat je de aandacht naar buiten richt om met de participanten aan de slag te gaan. En toch – juist – draait participatie om heel bewust je perspectief omdraaien: denk van buiten naar binnen. Hoe zou het voor jou zijn als jij in de schoenen van de participant zou staan? Welke vragen zouden jouw buurman of je moeder hebben als participant in dit proces?

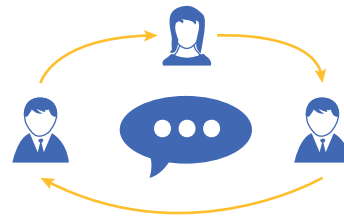
3. Zeg wat je doet en doe wat je zegt

Met andere woorden: wees betrouwbaar. Als persoon en als 'overheid'. Daar hoort ook bij dat je als overheid (zoveel mogelijk) met één mond spreekt en geen verschillende boodschappen uitdraagt vanuit verschillende organisaties of afdelingen. Manage de verwachtingen die participanten hebben van het proces. Kom je toezeggingen na! Beloof dus ook niets wat je niet kunt nakomen. Een voorbeeld daarvan is als

1. Wat ging vooraf en wat gaan we vandaag doen?



2. Aan de slag!



3. Wat hebben we gedaan en wat is het vervolg?

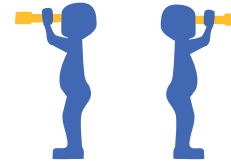


fig 4.1



je nog niet weet of een suggestie of idee wel uitvoerbaar, betaalbaar of wenselijk is. Je moet dan eerst afstemmen met alle benodigde afdelingen binnen de organisatie en terugkoppelen. Als je uitlegt waarom je iets niet belooft, hebben participanten vaak begrip.

4. Zorg voor gelijkwaardigheid

Alleen bij gelijkwaardigheid voelen mensen zich serieus genomen. Indien nodig: investeer in de kennis van participanten, zodat ze in staat zijn goed te participeren. Voorkom technische discussies tussen belanghebbenden en specialisten. Overweeg om participanten te faciliteren eigen onafhankelijke experts in de arm te laten nemen als dat nodig is voor vertrouwen en gelijkwaardigheid. Door gelijkwaardigheid te borgen maak je het ook de mogelijk om participanten aan te spreken op hun eigen verantwoordelijkheid. En nog beter: participanten zullen dan ook elkaar bij de les houden.

5. Doe de drieslag

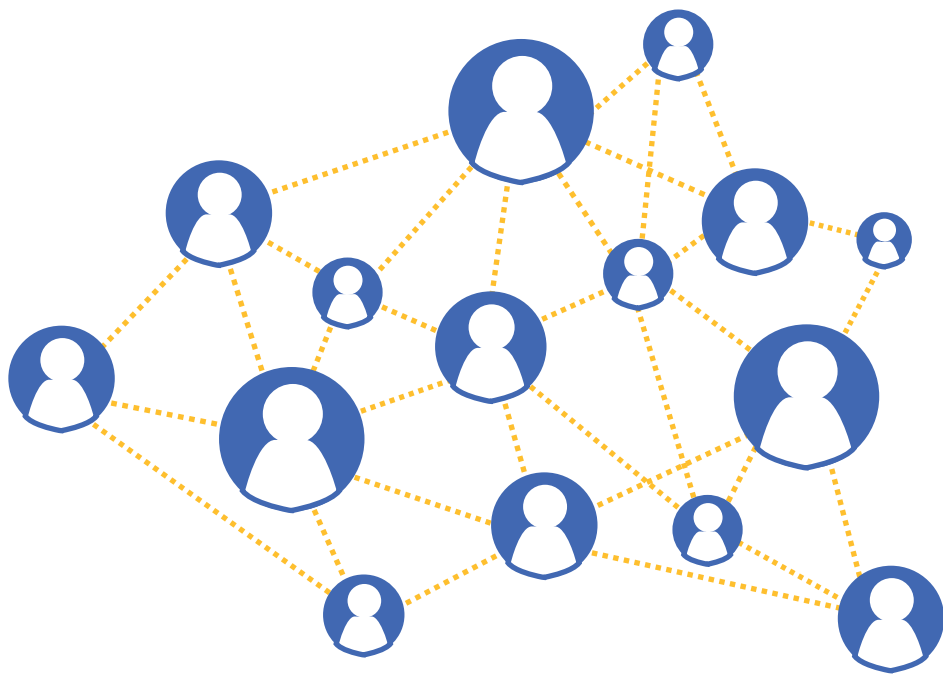
Start elk participatiemoment met (1) terugkijken naar het vorige participatiemoment, doe dan (2) het participatiemoment dat aan de orde is en sluit af door (3) samen te vatten, aan te geven wat er met de inbreng/opbrengst van de bijeenkomst wordt gedaan en vooruit te kijken naar het volgende moment van participatie. [fig 4.1](#)

6. Zorg voor nazorg

De drieslag helpt om in verbinding te blijven op inhoud en proces. Dat is niet altijd genoeg. Als een of meer participanten emotioneel worden, er misverstanden zijn of scherpe belangentegenstellingen doe je er goed aan ook op het niveau van de relatie ("betrekkingsniveau") nazorg te plegen: check na afloop of de volgende dag hoe het met de participant(en) gaat. Blijf in verbinding, juist bij belangen of visies die botsen! Emoties mogen, iedereen aan tafel is immers betrokken. Wees actief en zacht op de relatie, duidelijk op het proces.

7. Leg het vast

Doe aan verslaglegging: voor transparantie en verantwoording achteraf is dat noodzakelijk. Ook als dat op het moment zelf niet zo belangrijk lijkt. Hou het kort en neutraal, daarmee voorkom je discussies over de juistheid van het verslag. Manipuleer het proces niet via het verslag en voorkom ook dat anderen dat doen. Bij discussie over de juistheid van het verslag is inkorten en van inhoud naar proces schuiven meestal effectiever dan uitbreiden op zoek naar meer nuance en detail. Bijvoorbeeld: er ontstaat discussie over de precieze invulling van X en Y bij de zinsnede: "Bewoners A, B en C pleiten voor oplossing X. Ondernemer D pleit echter voor Y". Je kunt dat oplossen door voor te stellen op te nemen: "Er zijn verschillende perspectieven op de beste oplossing. Hierover is geen consensus".





4.2 Vaardigheden

Aansluiten bij inwoners

Hoe bereik je de doelgroep? In veel participatieprocessen is het een grote uitdaging om je doelgroep te bereiken en daadwerkelijk te verleiden om mee te doen. De gemeentelijke planvorming is voor velen een ver-van-mijn-bedshow. Mensen zijn te druk met andere zaken of hebben bij voorbaat geen vertrouwen in het proces of hun eigen vermogen om daaraan deel te kunnen nemen. Hoe beter je je verdiept en verplaatst in de doelgroep, des te groter de kans dat het lukt die te betrekken. Zorg voor de goede communicatieprofessionals in je participatieplan.

TIP Leefstijl-analyse

Verschillende commerciële partijen bieden een leefstijl-analyse aan van inwoners. Ze onderzoeken regelmatig de communicatievoorkeuren van huishoudens in bepaalde postcodegebieden. Hierbij worden profielen gemaakt van verschillende typen inwoners, denk aan 'open mensen die avontuur zoeken' of 'mensen die van rust en zekerheid houden', enzovoorts. Zo kan je bij een communicatie- of een participatietraject in de keuze van middelen en manier van uitnodigen en aanspreken rekening houden met de voorkeuren van (een groot deel van) de inwoners van een bepaalde buurt.

TIP Eigen netwerk onderhouden

Een andere manier om aan te sluiten bij de voorkeurstijlen van je inwoners is het ze gewoon te vragen. Je kunt bij een vertegenwoordiging van de doelgroep

nagaan hoe men verwacht dat de doelgroep als geheel betrokken wil worden. Door inwoners te vragen om af en toe te adviseren over hoe de gemeente een onderwerp het best onder de aandacht kan brengen, heb je een advies van de doelgroep voor de doelgroep. Dat gaat helpen om je vraag op de juiste manier bij de juiste mensen onder de aandacht te brengen. Van belang is om deze groep de aandacht te geven die nodig is, en ze af en toe ook fysiek te spreken. Daarmee hou je je netwerk actief en relevant. Veel gemeenten hebben functionarissen als 'wijkcoördinator' of 'omgevingsmanager' voor een specifieke wijk of kleine kern. Die collega's zouden je wel eens aan het meest relevante netwerk voor je participatie-opgave kunnen helpen.

Parkeerflap

Als je participeert krijg je veel tips, suggesties, opmerkingen, kritiek en klachten. Ook zaken die niet slaan op het onderwerp waarover je participeert. Neem al die input serieus, maar behandel alleen de voor het onderwerp relevante input. De andere opmerkingen kun je noteren op een parkeerflap en uitleggen wat daarmee gebeurt, buiten het participatieproces.

Hoe benader je je doelgroep?

Gemeente X wil ouderen helpen gezond te blijven en daarom uitnodigen om, kosteloos, aan het programma “vitaal&fit 60+” mee te doen. Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat juist de ouderen die het meeste baat bij zo’n programma zouden hebben het minst geneigd zijn te reageren op de uitnodiging. Onderzoek wijst ook uit dat deelname veel hoger is als ouderen heel gericht en ‘live’ in persoon worden uitgenodigd. De gemeente stuurt alle 60+ ers een op naam gestelde brief waarin wordt aangekondigd dat de vitaal&fit coach binnenkort in persoon aan de deur zal langskomen. Als je dat niet wil, kan je je afmelden op een website.

De dagen erna regent het klachten bij de gemeente. Vooral actieve en sportieve ouderen voelen zich door de gemeente ten onrechte weggezet als ‘zielig’, ‘lui’, ‘inactief’ of ‘hulpbehoevend’. Er worden kritische raadvragen gesteld. De wethouder krijgt het verwijt ouderen te betuttelen en de privacy te schenden door actief achter de voordeur van de 60+ers te willen komen. Uiteindelijk wordt een nieuwe brief gestuurd met excuses voor de eerste brief. Om mee te doen aan vitaal&fit moeten ouderen nu zelf aangeven interesse te hebben, dan komt de coach bij hen langs. Het aantal aanmeldingen is lager dan gehoopt. Geen wonder, aldus de onderzoeker. We wisten immers dat juist de teruggetrokken en weinig vitale ouderen waar het programma voor bedoeld is zich niet uit zichzelf zouden aanmelden.

Het dilemma voor de gemeente was dat de doelgroep te heterogeen was. Door alle 60+ ers een brief te sturen werd een grote groep aangesproken die eigenlijk niet de doelgroep was en die die ook niet op die manier aangesproken wilde worden. Door vervolgens rekening te houden met de zelfbewuste en op zelfregie gerichte leefstijl van de actieve groep 60+-ers werd de drempel om mee te doen (zelf de eerste stap zetten) weer te hoog voor de groep voor wie het programma eigenlijk bedoeld was. De oplossing is in deze casus is niet eenvoudig. Wellicht had het geholpen als de gemeente aan alle 60+ ers gevraagd had, of ze iemand kennen voor wie het programma leuk en goed zou kunnen zijn en of ze die persoon willen aanmelden. Zo maak je gebruik van de netwerken en kennis in de samenleving. Ook zou aansluiten bij de netwerken van wijkverpleging, thuiszorg en mantelzorg een ingang kunnen zijn.



Luisteren naar de zachte stemmen

Bij participatie komen vaak dezelfde mensen of mensen uit eenzelfde doelgroep aan bod. En binnen die groepen zijn het vaak de mensen die goedgebekt en zelfverzekerd overkomen. De kunst is om ook de andere stemmen te horen. De stille meerderheid of de introverte genuanceerde mensen.

TIP: Geef participanten meerdere opties

Zorg voor meerdere typen participatiemiddelen en meerdere momenten. Met telkens een andere vorm of setting, kunnen verschillende mensen zich aangesproken voelen om mee te doen. Zo kan de opbrengst meer divers en representatief worden.

TIP: Expliciete afspraken over evenwicht zenden-ontvangen

Maak vooraf afspraken over evenwicht in zenden en luisteren. Vooral bij bijeenkomsten waar belangtengestellingen aan de orde zijn, zijn afspraken over luisteren, elkaar laten uitpraten maar ook over de sturing van de gespreksleider aan het begin van belang. Zo kun je aan het begin duidelijk maken hoe lang een presentatie gaat duren en op welke manier er met vragen en opmerkingen wordt omgegaan; wanneer is daar tijd voor, doe je dat plenair of ga je in groepjes uiteen, enzovoorts.

Benoem een procesbewaker die hier op vooraf bepaalde momenten op reflecteert en ook 'mag' interveniëren als het evenwicht weg is. Door iemand goed te laten luisteren en af en toe te laten samenvatten

waar het gesprek over gaat, kun je zorgen dat er een rode lijn in het gesprek nog tijdens het gesprek duidelijk wordt. Dat is ook prettig om de focus van het gesprek vast te houden en voor deelnemers om goed te kunnen bedenken welke vragen en opmerkingen er nog zijn.

Hoezeer je ook je best doet, participatie bereikt zelden iedereen die je zou willen betrekken. Zie ook de participatieparadoxen 'Belanghebbenden die niet meedoen' en 'ondemocratische participatie' in bijlage 1.

Zachte stemmen

"Als mensen worden gehoord en erkend, hoeven ze niet meer te schreeuwen." Uit een onderzoek is gebleken dat mensen in een volkswijk massaal populistische politici aanhingen omdat deze als eersten kwamen kijken wat er in hun wijk aan de hand was. Vervolgens is geëxperimenteerd om te kijken wat een 1-op-1-gesprek met inwoners oplevert. Tijdens het gesprek bleek, dat de mening zachter werd en dat er meer geluisterd wordt. Het zou gemeenten lonen om meer te investeren in het onderhouden van relaties, ook met mensen die niet gelijkgestemd zijn, blijkt uit dit onderzoek.

Polarisatie: luisteren naar de zachte stemmen | VNG, door Leo Mudde in VNG Magazine nummer 2, 5 februari 2021.





Dialogoog bevorderen

Het spreekt voor zich een dialogoog beter werkt dan eenrichtingverkeer. Toch gebeurt het regelmatig dat gesprekken geen dialogoog meer zijn, maar het uitwisselen van standpunten waarbij niemand nog echt luistert naar elkaar. Je ziet dat mondige en uitgesproken participanten soms anderen de ruimte ontnemen. Dan mislukt je participatieproces. Vooral bij onderwerpen die veel maatschappelijke beroering teweegbrengen is het daarom goed om na te denken over de groepsdynamiek en hoe je ruimte geeft aan emoties zonder dat dit ten koste gaat van andere participanten.

TIP: Geef inzicht in dilemma's

Door een beeld van de dilemma's bij je project te geven, kun je participanten met je mee laten denken. Als alle partijen belangen op tafel leggen, dus ook de afweging voor het algemeen belang, hebben ze de mogelijkheid om zich in te leven en samen te proberen naar een oplossing binnen de kaders te zoeken. Wat bijvoorbeeld kan helpen is de context of de botsende bestuurlijke belangen in je project te schetsen. Dat maakt dan ook zichtbaar dat een compromis altijd betekent dat niemand helemaal zijn zin krijgt. Zie ook de participatieparadox in bijlage 1 'Iedereen is betrokken maar niemand krijgt zijn zin'.

TIP: Zorg voor een goede procesbegeleider

Om participatie over het participatieproces goed aan te pakken, is een procesbegeleider die de vaart erin houdt, onafhankelijk is en voor alle deelnemers een geaccepteerde voorzitter is een randvoorwaarde. Als

er belangentegenstellingen zijn, combineert die rol niet goed met die van verantwoordelijk projectleider. Een gebiedsmanager of wijkbeheerder kan soms optreden als onafhankelijk voorzitter, maar in andere situaties is echt iemand van buiten nodig.

TIP: Scheid de rollen

Een gespreksleider alleen zorgt niet voor goede participatie. Hij heeft ondersteuning nodig van mensen met kennis van de inhoud, die het project en projectdoel kennen. Deze mensen kunnen niet én in de inhoud zitten én het gesprek leiden en op het metaniveau blijven. Vaak heeft een inhoudelijk sterk onderlegd persoon andere vaardigheden dan een gespreksleider. Naast gespreksleiding en inhoudelijk deskundigen is ook een goede ontvangst, goed werkende middelen (presentatie, microfoon, etc.) en verslaglegging nodig. Als mensen een of twee taken hebben, kunnen ze die met voldoende aandacht doen en dat draagt bij aan een geslaagde bijeenkomst.

TIP: Open houding

Als je participanten vraagt om naar een bijeenkomst te komen, doen die mensen dat uit betrokkenheid en in hun vrije tijd. Dat vraagt van jou dat je bereid bent om hen goed te informeren, naar ze te luisteren, hun inbreng serieus te nemen en ook met aandacht te beantwoorden. Kortom, dat je openstaat voor wat ze inbrengen en waardeert dat ze komen.

Voorbeeld: dialoog bevorderen

Een praktijkvoorbeeld is het project “twee jaar noodopvang asielzoekers in een leegstaand schoolgebouw in het centrum”. De gemeente wil over het besluit om deze tijdelijke voorziening met spoed te realiseren een informatieavond houden. Het doel is om inzicht te verkrijgen in wensen en zorgen van de omwonenden en ondernemers. De gemeente wil die zo veel als mogelijk tegemoet komen. Ook wil de gemeente de acceptatie van het besluit vergroten door uitleg te geven en waar dat kan zorgen weg te nemen. Vaststaand kader is dat de opvang er komt, met een vastgestelde capaciteit, doelgroep en doorlooptijd. De informatieavond vindt plaats in een grimmig maatschappelijk klimaat waarbij soms zelfs sprake is van ordeverstoringen en geweld. Dat alles heeft geleid tot de keuze voor de volgende participatiemiddelen:

- Iedereen mag alles vragen over het onderwerp. Alle zorgen worden serieus genomen. Omwonenden wordt niet moreel de les gelezen. Wat een vooroordeel of racisme is voor de een, is voor een ander een oprechte en legitieme zorg.
- Geen podium, geen plenaire presentatie en dus zeker geen publiek debat.
- Veel professionals en deskundigen aanwezig om vragen aan te stellen en mee te praten; Onder andere politie, COA, IND, Vluchtelingenwerk, het college, beleidsmedewerkers welzijn, veiligheid en vrijwilligersbeleid, beheer en onderhoud en onderwijs, BOA's en een schooldirecteur.
- De gekozen vorm was een decentrale informatie- en gespreksmarkt. Elk onderwerp had een eigen marktkraam. Er waren geen stoelen, wel sta-tafels.
- De eerste twee uur van de avond waren alleen toegankelijk voor de direct aanwonenden. Na een dinerpauze waren alle andere dorpsbewoners welkom in een tweede sessie.
- Een grote groep raadsleden was aanwezig en herkenbaar aan een button. Zij hadden geen eigen kraam, maar liepen rond om te luisteren en om vragen te beantwoorden.
- Er is een verslag gemaakt met (de rode draad van) alle geuite zorgen en wensen. Dit is meegegeven aan een kort na de avond opgerichte beheergroep waarin omwonenden, ambtenaren en COA de voorbereiding en uitvoering van de opvang in goede banen hebben geleid.
- Voor en na de informatieavond werden de sociale media intensief gevolgd en werden regelmatig updates gegeven over het plan. Daarbij werd ingegaan op vragen en opvattingen op social media.

Enkele inwoners reageerden teleurgesteld dat ze weliswaar hun zegje mochten doen, maar niet in de setting van een volle zaal tegenover de gemeente. Maar de meeste reacties over de avond waren juist positief. Voor de gemeente was de avond zeer geslaagd omdat een goed inzicht verkregen is in de opvattingen, zorgen en wensen van de omwonenden. Ook zijn er vele aanwijzingen dat de avond heeft bijgedragen aan de acceptatie, al valt dat lastig te meten.



Participatieplan participatief maken?

In veel gemeenten is het uitgangspunt: 'Bij belangrijke plannen laten we stakeholders participeren'. Je kunt het participatieplan dus ook onderwerp maken van participatie en soms is dat een goed idee. Denk bijvoorbeeld aan een gebiedsontwikkeling waar een klankbordgroep met – vertegenwoordigers van – de meest belanghebbenden wordt opgericht. De kans op een inspirerende en vruchtbare samenwerking in die klankbordgroep is veel groter als je het participatieproces samen vorm geeft, en ook samen de kaders bepaalt en hier eventueel ook over onderhandelt aan het begin. Zo kun je aansluiten bij de motieven van de participanten om mee te willen doen. Ook zij hebben, al dan niet expliciet, een doel. Alleen als het proces hen voldoende te bieden heeft, zijn ze bereid om deel te (blijven) nemen. In deze manier van werken kan de voorzet voor het participatieplan nog steeds van de gemeente komen, maar dat hoeft niet. Zie ook de tips onder aan deze paragraaf.

Het is heel goed mogelijk, en acceptabel, dat tijdens de afsprakenfase van het participatieplan participanten afhaken, bijvoorbeeld als het niet mogelijk blijkt te zijn om voldoende tegemoet te komen aan het participatiemotief van die genodigde participant. Als dat een weloverwogen keuze is of het gevolg van een zorgvuldig proces/gesprek is dat prima.

Samen met participanten je participatieplan maken kan dus extra energie, plankwaliteit en draagvlak opleveren. Je werkt iteratief in plaats van met een

strakke indeling in fases en stappen. Het vraagt om extra mentale lenigheid. Je moet goed heen en weer kunnen schakelen tussen 'binnen' en 'buiten'.

TIP: Geef een klankbordgroep eigen ruimte

Met de klankbordgroep uit het voorbeeld in het tekstkader kun je afspreken en vastleggen wat de ruimte en mate van invloed is en welke middelen de groep ter beschikking krijgt. Denk bijvoorbeeld aan een eigen onderzoeksbudget, onderlinge afspraken over tijdsinvestering, rolneming en over houding en gedrag in de groep. Ook kun je samen bepalen hoe de groep tot een advies komt: hoe ga je bijvoorbeeld om met minderheidsstandpunten in de groep? En hoe verhoudt de klankbordgroep zich tot participatie (bijvoorbeeld internet consultatie of enquêtes) met een veel grotere maar meer oppervlakkig betrokken groep?

TIP: Extra aandacht voor kaders van participatie

Extra aandacht is nodig voor het proces van vaststellen van de kaders, dat zich tijdens het proces vormt in plaats van vooraf. Deze werkwijze past het beste bij situaties waarbij de gemeente het niet alleen kan qua inhoud of zelf helemaal niet in de lead is. Dat is op de 'bovenste' sport van de participatieladder, co-creatie, of wanneer de overheid zelf participant is in een maatschappelijk initiatief. Denk bijvoorbeeld aan een wijkwarmteplan waarin huiseigenaren uiteindelijk echt zelf hun woningen moeten aanpassen. Het initiatief kan van de gemeente komen, maar net zo goed – of beter! – uit de wijk zelf. Zie ook bijlage 3 over benaderingen van overheidssturing.

Wondermiddelen bestaan niet

We waarschuwen nog maar eens voor 'wondermiddelen': aanbieders van een specifiek participatie instrument dat altijd en overal van toepassing zou zijn en als vanzelf tot het gewenste resultaat leidt. Er zijn heus heel goede (en soms ook kostbare) instrumenten die in specifieke situaties heel goed benut kunnen worden. Maar participatie is en blijft mensenwerk. Het vraagt om vakmanschap en zelf goed nadenken. Elke participatieopgave is uniek en elk opgave vraagt dus om een bewuste afweging van de keuze van je participatie instrument(en).



4.3 Instrumenten

In het vorige hoofdstuk gaven we aan waar je op let bij de keuze van je participatiemiddelen, ofwel de instrumenten.

In deze paragraaf geven we een inleiding op en vindplaatsen van middelen. Er zijn zoveel organisaties en overheden met participatie toolkits, boeken met participatievormen enzovoorts. Daar hebben wij weinig aan toe te voegen. In dit aanbod zie je een onderscheid in drie soorten vormen:

- Fysieke werkvormen.
- Digitale werkvormen.
- Participatie-platformen.

Fysieke werkvormen

Fysieke werkvormen zijn de oudste wijze van participeren. Je hebt een project, je houdt een inloop-, inspraak- of informatieavond en daarmee heb je je participatie afgerond. Dat kan heel succesvol zijn en voor sommige doelgroepen is dat de meest laagdrempelige manier om mee te denken met de gemeente. Toch zie je vaak dat zo'n moment wordt gebruikt als een informatiemoment vanuit de gemeente en er weinig ruimte is voor inbreng van participanten. Wees duidelijk over het verschil tussen een informatieavond (uitleggen; zenden) en een inspraakavond (uw mening telt mee).

Fysieke werkvormen kenmerken zich door persoonlijk contact in levende lijve, zijn vaak arbeidsintensief in voorbereiding en op het moment zelf. Omdat je live aanwezig moet zijn, doet het een groot beroep op de tijd en moeite van allen. Door zo'n moment met je project-

team samen te bemensen, levert het vaak een goed en gezamenlijk beeld over de inbreng van inwoners op. Vaak zijn bij fysieke bijeenkomsten jongeren, lager opgeleiden en allochtonen ondervertegenwoordigd.

Digitale werkvormen

Met digitale werkvormen heb je in principe een breder bereik. Iedereen kan vanaf de plek waar hij of zij zich bevindt meedoen. Niet iedereen voelt zich even prettig bij digitale instrumenten bijvoorbeeld omdat het als onpersoonlijk wordt ervaren of door ongemak met digitale apparaten en programma's. Doordat het minder persoonlijk overkomt, kunnen mensen soms op een andere manier reageren dan wanneer ze in levende lijve met elkaar participeren. Dat kan juist goed werken omdat je meer en andere mensen bereikt, maar ook negatief uitpakken als mensen zich vrijer voelen om hard uit te halen. Het is bij deze werkvorm makkelijker om ieders inbreng goed te horen. En om die inbreng ook vast te leggen.

Participatie-platformen

In sommige gemeenten is participatie zo ingeslepen in de werkwijze, dat er een permanent digitaal platform is voor projecten. De meest bekende open source platforms zijn Consul en OpenStad. Door met je project een site op zo'n platform te maken, kun je participatie over een langere periode laten plaatsvinden op een transparante manier. Een ieder kan zien welke opmerkingen of vragen er zijn over het project.

Een platform is digitaal en kent daarom dezelfde voordelen en bezwaren als digitale tools. Voor beide digitale tools geldt, dat voorbereiding en doordenken aan de voorkant wat je tijdens de participatie gaat

THiNK tools

Je ziet hier de beschikbare tools in de vorm van een lange lijst. Gebruik dus vooral de 8 filters om de meest geschikte tools te vinden die passen bij jouw volgende participatie stap.

We hebben nu versie 2.0 beschikbaar gesteld. Met sterretjes kunt je nu aangeven wat je van een tool vindt. En in het review veld kun je opmerkingen plaatsen. Ook kun je nu je favoriete tools uploaden!

Tip: Download [het grafische overzicht](#) van de indeling van de toolbox.

ⓘ

Moeilijkheidsgraad

Alle

📏

Schaal

Alle

👤

Maximum deelnemers

Alle

🔍

Informatie nodig

Alle

👥

Mate van interactie

Alle

📦

Online/offline

Alle

🕒

Moment in het proces

Alle

📄

Inhoudelijke focus

Alle

Tools (74)

Sorteren op: Alfabet (A-Z)

16 vakjes brainstormaanpak >

★★★★★ (0)

ⓘ

Makkelijk

📍

Straat, Buurt, Wijk

👤

5-25

🔍

Gebruikerservaringen ophalen, Perspectieven verzamelen

🗣️

Elkaar raadplegen en adviseren, Elkaar informeren

📺

Offline

🕒

Plan en proces bepalen

📄

n.v.t.

2x2 vragen stellen >

★★★★★ (0)

Door samen vier vragen te beantwoorden focus je op het doel, het resultaat, met wie, en bepaal je de eerste acties.

ⓘ

Makkelijk

📍

Straat, Buurt

👤

8-16

🔍

Argumenten verzamelen, Perspectieven verzamelen

🗣️

Elkaar informeren, Samen doen en maken

📺

Offline, Online

🕒

Plan en proces bepalen

📄

n.v.t.

4V-kwadrant >

★★★★★ (0)

Breng samen in beeld wat moeten worden Vastgehouden, Versterkt, Vernieuwd en Verlaten.

ⓘ

Makkelijk

📍

Straat, Buurt, Wijk, Gemeente, Regio

👤

8-20

🔍

Perspectieven verzamelen

🗣️

Elkaar informeren, Samen doen en maken

📺

Offline

🕒

Leren & evalueren

📄

n.v.t.

Een aantal gemeentes, zoals Groningen, Ede en Eindhoven heeft handboeken met tools, waarbij ook beschreven is in welke gevallen die tools het beste bruikbaar zijn.

fig 4.3



doen, veel tijd en zorgvuldigheid vergt. Een platform vergt kennis en onderhoud, die in te kopen is bij externe bureaus, maar waarvoor ook enige kennis binnen de organisatie nodig is.

TIP: VPNG toolbox participatiemiddelen

De VPNG heeft een toolbox met participatiemiddelen ontwikkeld met tientallen tools en een webwinkel-achtig hulpmiddel om hieruit te kiezen.

Je vindt [de toolbox](#) en [de toelichting](#) op het VPNG-platform (inloggen met VPNG-account vereist, deze is gratis voor medewerkers van de vele gemeenten die lid zijn van de VPNG).

In deze toolbox kun je selecteren op een aantal variabelen:

- Moeilijkheidsgraad van de tool (voor de participanten).
- Schaalniveau van de opgave.
- Aantal deelnemers waar de tool geschikt voor is.
- Het soort informatie dat je wil ophalen.
- De mate van interactie die je nastreeft.
- Online versus offline.
- Fase in het planproces.
- Inhoudelijke focus van het plan.

Net als in webwinkels beperk je het aantal keuzeopties door de keuze voor een bepaalde waarde. **fig 4.3**

TIP: Participatiewijzer democratie in actie

www.participatiewijzer.nl is een site van de rijksoverheid en onderdeel van het programma Democratie in Actie. Je geeft op of je vanuit een burger of een overheid acteert, daarna kies je in welke fase van beleidsontwikkeling je zit. Vervolgens vraagt het systeem je een doel te kiezen (de vragen zijn per fase verschillend) en op basis daarvan krijg je als resultaat een selectie hierbij passende participatievormen en -middelen. Die zijn al gescoord op een aantal variabelen, zoals inclusie, representativiteit, deliberatie en kostenefficiency. Je kunt ook hier methodes met elkaar vergelijken en op details doorklikken.

Tenslotte



Met de drie stappen en de zeven vragen bieden we je aan de hand van een vast stramien de mogelijkheid om participatie-maatwerk te leveren en zo bij te dragen aan geslaagde projecten, programma's, plannen of beleid. Elke opgave vraagt om een unieke participatie-aanpak. Via het doorlopen van steeds dezelfde processtappen en -vragen krijg je de best mogelijke aanpak.

De tweede helft van deze handreiking bestaat uit bijlagen met verdieping, voorbeelden, formats, en modellen. We hopen dat je de methode daardoor beter kan toepassen. En we geven de lezer die iets dieper wil gaan graag extra tools mee.

Nawoord

We hebben met veel plezier aan dit boekje geschreven. Een handreiking schrijven is een interessant en intensief leer- en ontwikkeltraject gebleken. We hebben deze ervaring spannend, leuk, intensief en af en toe verschrikkelijk gevonden. En allebei hadden we het niet willen missen. Onze dank gaat uit naar het bestuur van de VPNG die het schrijven van deze handreiking mogelijk hebben gemaakt en speciale dank aan Enrico Kraijo en Toin Routers van de VPNG die ons tijdens het schrijfproces steunden met opbouwende kritiek.

Daarnaast heeft een heel aantal tegenlezers vanuit diverse gemeenten, en een provincie, veel tijd en energie in het kritisch lezen van onze versies gestoken. Hun adviezen hebben ons enorm geholpen om er een begrijpelijke en praktische handleiding van te maken:

Willeke Moerkerk (Goeree-Overflakkee)
Magdalena Dijkstra (Groningen)
Hendriët Wanders (Utrechtse Heuvelrug)
Nienke van den Broek (Utrechtse Heuvelrug)
Machteld Taverne (Provincie Overijssel)
Simone Berkhout (Zaanstad)

Heel veel dank voor jullie werk.

Tenslotte bedanken wij beiden ons thuisfront, dat ons aanmoedigde, af en toe achter de computer wegplukte om ook wat anders te doen en ondertussen het geduld opbrachten om ons alle tijd te gunnen om het boekje zo te maken dat wij er trots op kunnen zijn.

Maarssen/Sassenheim, juni 2024

Barbara Verbeek (Haarlemmermeer)
en Mark ter Bals (Hilversum / Soest)

Bijlage 1

Participatieparadoxen



Fig B1

Soms werkt participatie contra-intuïtief. Of lijkt er sprake van een tegenstrijdigheid. Niet alles is wat het lijkt. Ter lering en vermaak hierbij enkele participatieparadoxen.

Loslaten om beter vast te kunnen houden

Door ruimte weg te geven kan een plan ontstaan met meer stevigheid: mede-eigenaarschap, draagvlak, mensen binnen en buiten die het project beschermen en verder helpen. Dat stuurt uiteindelijk beter dan een proces waarin je als projectleider of opdrachtgever zo veel mogelijk de touwtjes allemaal zelf in de hand houdt. Je zult dan steeds opnieuw het gevecht om invloed en macht moeten voeren, waardoor de kans op tegenvallers (de raad besluit anders, de rechter stelt de tegenstrever in het gelijk) groter is, en daarmee je sturingskracht kleiner.

Ik krijg mijn zin niet, dus het proces deugt niet

Je ziet vaak dat tegenstanders in de besluitvormende fase nog proberen het project te beïnvloeden in de door hen gewenste richting of het helemaal tegen te houden. Insprekers en indieners van zienswijzen beklagen zich dan maar al te vaak. Niet alleen over de inhoud van het plan, maar ook over de wijze waarop de keuzes zijn gemaakt en er naar hen is geluisterd.

• Ik krijg mijn zin niet en het proces was waardeloos

Dit kan natuurlijk betekenen dat er onzorgvuldig met de participant is omgesprongen, maar dat is lang niet altijd het geval.

- Voor mensen die tijd en moeite in een participatieproces steken, is het lastig te accepteren dat uiteindelijk keuzes gemaakt worden waar zij het niet mee eens zijn. Dan lijken proces en inhoud mislukt.

- Het is ook wel veel gevraagd om het proces los te beschouwen van de inhoud. Bovendien: als je erg overtuigd bent van je eigen gelijk, dan kan je ook redeneren dat een proces met zo'n verkeerde uitkomst dus automatisch ook een verkeerd proces is geweest.
- Tenslotte kan het strategisch handig zijn. Door niet alleen het plan, maar ook het proces van planvorming aan te vallen heb je extra 'haakjes' bij de gemeenteraad of de rechter om het plan toch nog tegen te houden, te vertragen of aan te laten passen.

• Ik krijg mijn zin en het proces was prima

Omgekeerd zeggen complimenten over het proces van doelgroepen die wel hun belang in het eindresultaat terugzien ook niet alles over de werkelijke kwaliteit van het proces.

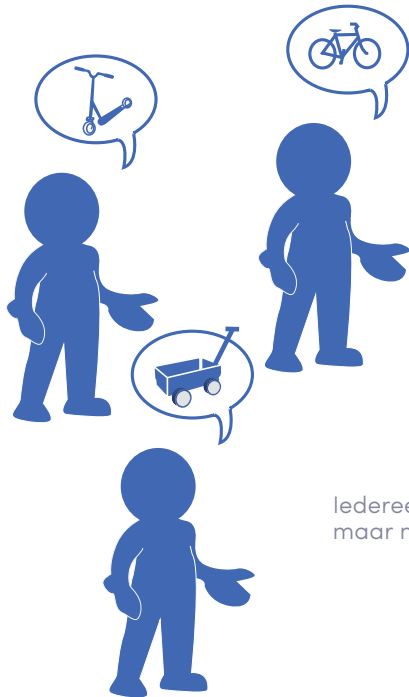
• Ik krijg mijn zin maar het proces was waardeloos

Als participanten klagen over het proces, terwijl de inhoudelijke uitkomsten en keuzes hen goed passen is er iets mis. Vraag eens goed door om er lering uit te trekken voor een volgende keer.

• Ik krijg mijn zin niet maar het proces was prima

Als je te horen krijgt: 'Ik krijg mijn zin niet, maar het proces was prima' heb je echt goed werk afgeleverd! Het is ook een compliment aan de participant waard. Niet elke inwoner kan zulk 'goed burgerschap' tonen.

In het model vind je de feedback van participanten (positief of negatief) op het proces en de inhoud in een assenstelsel. **Fig B1**



Iedereen is betrokken,
maar niemand krijgt zijn zin.



Goed plan – Slecht proces

Dit is de politieke vertaling van de vorige paradox. Een gemeenteraad die in grote meerderheid heeft uitgesproken snel veel woningen te willen laten bouwen zal niet snel tegen het plan stemmen dat binnen alle kaders past en daarvoor zorgt. Om ontevreden participanten tegemoet te komen, zal deze gemeenteraad wel de neiging hebben om de wethouder en betrokken ambtenaren te manen de volgende keer het participatieproces beter te organiseren, zelfs als dat eigenlijk prima verliep. Alleen het gehoopte 'draagvlak' of slechts 'acceptatie' was nu eenmaal geen gegarandeerde uitkomst. De onderliggende wens van de raad is in dit geval om geen moeilijke beslissingen te hoeven nemen waar een deel van de kiezers/achterban ontevreden over is. We weten inmiddels dat draagvlak geen planbaar resultaat is, ongeacht de kwaliteit van het proces. Je doet er dus goed aan om vóór aanvang van het participatieproces de kaders en verwachtingen van de raad over dat proces te verhelderen en vast te leggen in een raadsbesluit. Zie H 3.3 over dat onderwerp. Ook is dit een belangrijk thema bij het opstellen en vaststellen van generiek participatiebeleid bij de raad.

Iedereen is betrokken maar niemand krijgt zijn zin

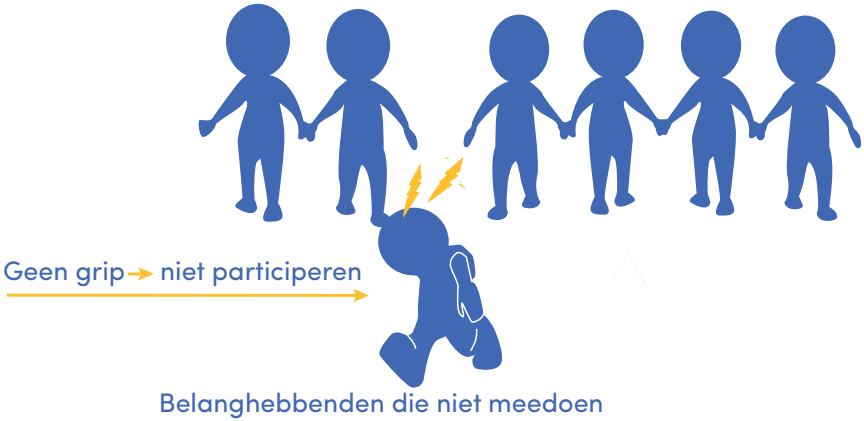
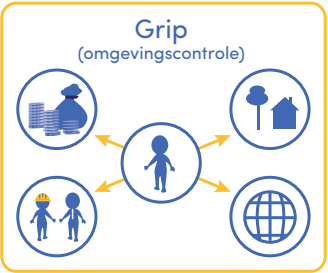
Het komt eigenlijk nooit voor dat één oplossing voor alle belanghebbenden de beste is. Het komt juist vaak voor dat er tussen de belanghebbenden verschillen zijn in belangen – 'ik wil een appel en jij een peer' – of zelfs rechtstreekse belangenconflicten – 'ik de taart en jij de kruimels'. Denk aan de bewoners die graag weinig auto's van buiten in de wijk willen, terwijl de

ondernemers pleiten voor optimale bereikbaarheid. Of de omwonenden van het appartementencomplex die allemaal een stedenbouwkundige onderbouwing kunnen leveren waarom het pand net wat verder van hun eigen erf af zou moeten. In situaties waar niet iedereen zijn zin kan krijgen leidt het goed betrekken van alle belanghebbenden ertoe dat niemand (helemaal) zijn zin krijgt.

Extra weerstand door extra zorgvuldige participatie

Je weet dat onzorgvuldige participatie weerstand oproept. Denk aan de raad die besluit de opbrengst van de co-creatie te negeren, de projectleider die vergat te melden dat een groot aantal aspecten van het plan al vaststonden, of bewoners die bij meerderheid van stemmen mogen meebeslissen over technische ontwerpkeuzes waarvan ze onmogelijk de consequenties kunnen overzien. Ook een zorgvuldig participatieproces kan, in specifieke gevallen, de maatschappelijke weerstand vergroten:

- Wanneer het plan of project evident de belangen van participanten schaadt en daar weinig aan te doen valt. Het participatieproces faciliteert dan de totstandkoming van georganiseerd verzet.
- De boosheid richting gemeente kan verder toenemen doordat jij niet de participatieruimte kan of wil bieden die de participanten wensen. Bijvoorbeeld: "deze maatschappelijk opvang komt er op die plek, maar verder staat alles nog open." Kan als reactie geven: "waarom kom je praten als je toch niet wil luisteren?"
- Bij projecten waarbij belanghebbenden niet goed



kunnen inschatten hoeveel risico's, onveiligheid of overlast het plan zal gaan veroorzaken, kan het feit dat de gemeente veel tijd en moeite steekt in de participatie ook opgevat worden als een signaal dat er veel negatieve gevolgen zullen zijn. Argwaan in de samenleving kan dus vergroot worden door een extra zorgvuldig proces van de gemeente.

Weerstand in de planfase; draagvlak in de praktijk

'De mens lijdt het meest van het lijden dat hij vreest', is maar al te vaak waar. Net als 'onbekend maakt onbemind'. Door te participeren zonder dat de consequenties precies te overzien zijn voor de participanten, kan vrees en weerstand ontstaan. Bijvoorbeeld een woning voor begeleid wonen in een woonwijk levert in de participatiefase grote weerstand op in de straat. Is die doelgroep niet te zwaar voor de buurt? Is er wel voldoende toezicht en een aanspreekpunt als het niet goed gaat? Wat blijkt? Als de doelgroep er eenmaal woont, ontstaat er verbinding tussen buurt en bewoners en gaat het samenleven goed.

Belanghebbenden die niet mee doen

We bedoelen met doelgroep(en): diegenen die je betreft bij de participatie. Mensen of groepen zonder belang maken daar dus geen deel van uit, want zij hebben geen belang om tijd en moeite te steken in het participatieproces en jij hebt ook geen belang om tijd en moeite te steken in hun betrokkenheid. Maar omgekeerd geldt dat sommige belanghebbenden toch geen doelgroep zijn. Daarvoor zijn twee mogelijke redenen:

- De belanghebbenden kunnen niet meedoen. Bijvoorbeeld omdat ze nog niet geboren zijn, maar wel groot belang hebben bij het project, zoals bij klimaatbeleid. Of omdat je ze niet kunt identificeren, zoals de toekomstige bewoners van een nog te plannen nieuwbouwwijk. Je doet er goed aan om expliciet stil te staan bij de ontbrekende doelgroepen. Er zijn methodes die het mogelijk maken om de niet aanwezige belanghebbenden, zoals toekomstige generaties, toch in het participatieproces te laten vertegenwoordigen. Je kunt bijvoorbeeld afspreken dat een deel van de participanten die zich heeft aangemeld, of een apart hiervoor benaderde groep, niet namens zichzelf maar als ambassadeur van deze ontbrekende doelgroepen optreedt.
- De belanghebbenden mogen niet meedoen. Dat ligt al snel heel gevoelig. Toch kun je ervoor kiezen. Bijvoorbeeld gedetineerden bij het project nieuwe gevangenis en asielzoekers bij de verplaatsing van het AZC. Ook is het goed voorstelbaar dat je verslaafde daklozen niet of nauwelijks betreft bij de realisatie van maatschappelijk opvang voor die doelgroep, al zijn er zeker ook argumenten om dat juist wel te doen. Het kan een kosten-batenafweging zijn, participatie kost immers tijd en geld, of een strategische overweging, als je inschat dat de doelgroep weinig zal bijdragen aan je participatiedoelen (bijvoorbeeld een beter plan, of meer acceptatie van het plan). Bepaalde groepen worden soms bewust buiten de deur gehouden 'omdat er anders toch maar gedoe van zou komen'. De vraag is natuurlijk of dat moreel wel verdedigbaar is en ook of dat op de iets langere termijn niet alleen maar meer gedoe geeft.

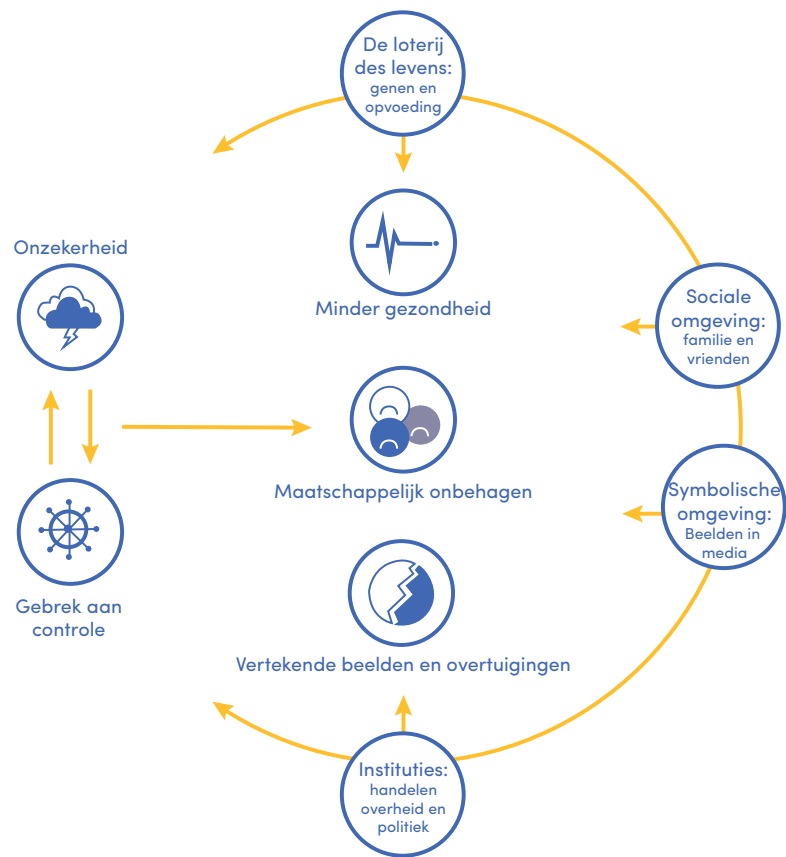


Fig B1.1

Bron: Grip. Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle.
Wetenschappelijke raad voor het overheidsbeleid, verschenen 30-11-2023

Denk dus drie keer na voordat je belanghebbenden bewust niet in je doelgroep opneemt!

Ondemocratische participatie

Participatie wordt door velen beschouwd als een manier om de democratie te repareren of te versterken. Het omgekeerde kan echter ook het gevolg zijn. Meer nog dan bij de opkomst voor verkiezingen zie je dat er ongelijkheid is tussen sociaal-economische groepen in deelname aan participatie. Daardoor kan al snel een participatie-elite ontstaan. De leden van die elite zijn meestal hoog opgeleid, met een hoog inkomen, wit en 40+. Dit leidt dan tot overwaardering van het belang van een kleine groep goed georganiseerde belanghebbenden – bijvoorbeeld de direct omwonenden van een plan voor de bouw van huurappartementen – ten opzichte van een grotere, maar minder zichtbare en minder georganiseerde groep – bijvoorbeeld de mensen die op een wachtlijst voor een huurappartement staan. Sommige instrumenten gaan daarom uit van loting van participanten, bijvoorbeeld het burgerberaad. Onderzoekers die enquêtes houden compenseren in hun weging vaak de ongelijke respons per deel-doelgroep. Als bijvoorbeeld 15% van de respondenten onder de 25 jaar oud is, terwijl die groep 30% van de wijkbevolking uitmaakt, dan tellen die 15% dubbel mee in de uitslag. Het blijft ook dan heel lastig om alle belangen een stem te geven en om de participanten in alle opzichten ‘een afspiegeling van de omgeving’ te laten zijn. Participatie kan wel degelijk de democratie versterken, maar biedt meestal geen evenredige vertegenwoordiging, zelfs als je daarvoor specifieke maatregelen neemt.

In het rapport “Grip”, van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, is meer te lezen hierover. Wanneer mensen onvoldoende grip op hun leven ervaren, dat kan leiden tot maatschappelijk onbehagen en daardoor minder bereidheid tot participatie. **Fig B1.1**

Bijlage 2

Democratie-opvattingen van de gemeente(raad)

In hoofdstuk 3.7 schreven we al dat de democratie-opvatting van de gemeenteraad mede bepalend is voor hoe je participatie vormgeeft. Van oudsher vertegenwoordigt de raad de inwoners en krijgt hij daartoe een keer per vier jaar mandaat door de verkiezingen. In de loop van de jaren zijn inwoners, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties steeds mondiger geworden en ze voelen zich meer betrokken bij de samenleving. Dus ook bij keuzes die voor/namens de samenleving worden gemaakt. Daardoor wordt het begrip democratie niet in elke gemeente (overheid) hetzelfde ingevuld. Naast de klassieke representatieve democratie opvatting zijn meer opvattingen over democratie ontstaan. Hieronder geven we er enkele mee. Omdat de opvatting van de gemeenteraad over zijn taak invloed heeft op zijn ideeën over participatie, is dit van belang voor het inrichten van je participatieproces.

Representatieve democratie opvatting

Van oudsher is het gemeentebestuur een representatief, democratisch gekozen orgaan:

- Mensen kunnen zich verenigen in partijen.
- Kiesgerechtigden kunnen op de partijen en op de volksvertegenwoordigers stemmen.
- Daarmee zijn de inwoners vertegenwoordigd.
- Voor vier jaar heeft het gemeentebestuur legitimatie om projecten, opgaven en plannen te maken en uit te voeren.
- Participatie is in principe niet nodig, want de beslissers hebben mandaat.
- De volksvertegenwoordigers zullen het mandaat willen behouden en daarom gedurende die vier jaar – als het goed is – zelf ook te rade gaan bij de mensen die kiezen.

Participatieve democratie opvatting

De laatste jaren is steeds duidelijker dat inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties invloed willen uitoefenen op de besluiten die de representatief gekozen bestuursorganen nemen. De democratische opvatting verschuift meer naar een participatieve democratie opvatting. Participatieve democratie is een aanvulling op de representatieve democratie:

- De plannen van het gemeentebestuur worden aangevuld door inwoners die er belang bij hebben invloed te hebben op planvorming. Denk aan demonstraties, referenda en petitie die het beleid beïnvloeden.
- Ook kunnen soms participanten, binnen tevoren gestelde kaders, bepalen hoe het plan, de opgave of de uitvoering eruitziet.
- In de media zie je steeds meer dat inwoners vinden dat overheden hen te weinig betrekken bij veranderingen die invloed hebben op hun leven.
- Er wordt gezocht naar nieuwe en andere, meer verstreckende middelen van participatieve democratie, bijvoorbeeld het burgerberaad. Dat is een 'extra' gemeenteraad die soms adviseert, maar soms ook meer invloed heeft. Het meest bekende voorbeeld hiervan is het burgerberaad in Ierland op nationaal niveau.

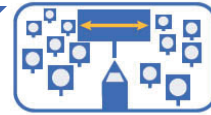
Deep Democracy

Deep Democracy is een besluitvormingsmethode, die is ontstaan in Zuid-Afrika in de nasleep van het opheffen van de apartheid. De kern is om verschillen

Participative
democratie



Representative
democratie



Macht

Deep democracy/ sociocratie



Fig B2

en botsende meningen en belangen boven water te laten komen en gezamenlijk te onderzoeken. De methode is gericht op het bereiken van consensus en dus niet op compromisvorming. Het zonder oordeel bevragen van de ander en oprecht willen begrijpen van de beleving, opvattingen en onderliggende waarden van de ander is een essentieel onderdeel van de methodiek. Dit vraagt om professionele begeleiding. Sociocratie is soortgelijke methode, die uitgaat van de gelijkwaardigheid van individuen. Verschillen en ongelijkheid krijgen de ruimte in sociocratie.

- Met deep democracy werk je aan besluitvorming met aandacht en waardering voor andere opvattingen.
- Naast de input van de meerderheid van de participanten wordt geprobeerd om de andere belangen een plek te geven in de planvorming.
- Zo wordt elke input serieus genomen en waar mogelijk gebruikt om de input van de meerderheid te verbeteren of versterken.
- In Zuid-Afrika is deze participatiewijze ontwikkeld in de nasleep van het opheffen van de apartheid.

Door de democratische opvatting in je gemeente te kennen, kun je een inschatting maken van hoe het gemeentebestuur wil omgaan om met participatie: hoeveel ruimte en hoeveel invloed participanten krijgen en welke rol de raad inneemt in een participatieproces. Als je je participatieplan maakt, kun je je antwoord op de zeven vragen controleren door het te toetsen aan de democratische opvatting van je gemeente: past het antwoord op de vraag daarbij? Zie hoofdstuk 3. **Fig B2**

Bijlage 3

Overheidssturing

Bij het toedelen van macht en invloed op het resultaat aan participanten zagen we in paragraaf 3.7 dat je dit kunt plaatsen tegen een achtergrond van opvattingen over wat 'goede' democratie is. Die opvattingen zijn beschreven in bijlage 2. Bij het nadenken over rol van de gemeente in het participatieproces en de maatschappelijke opgave waar die betrekking heeft, kun je ook een achtergrondmodel hanteren. Afhankelijk van het onderwerp kan de gemeente verschillende rollen aannemen. We kunnen vooral vanuit de overheid sturen, of juist meer sturing overlaten aan de samenleving. En onze focus kan meer liggen op resultaten boeken of juist op het scheppen van randvoorwaarden om anderen resultaten te laten boeken.

Ook als we als overheid niet aan de lat staan voor de participatie, omdat het gaat om een project van een ontwikkelaar, willen we soms wel een rol. Maar de overheid is niet hetzelfde als een private partij en kent andere en meer verantwoordelijkheden. De overheid is er om goed in de gaten te houden dat het algemeen belang verder komt. Wat haar aandeel daarin is, verschilt per project of per rolopvatting van de overheid.

Vier rollen

De manier waarop de overheid zich gedraagt heeft te maken met de rolopvatting. Er is een model dat vier rolopvattingen van de overheid, in ons geval de gemeente, beschrijft aan de hand van twee assen/variabelen. Dit model kan helpen om na te gaan of de

verantwoordelijkheid die de gemeente in het project of de opgave neemt en de rol die de gemeente daarbij, ook in de participatie, inneemt past bij de rolopvatting van de gemeente en bij het soort plan dat aan de orde is⁷. 

We moeten als overheid altijd rechtmatig zijn. Dat is de ruggengraat van elke overheid. Maar per gemeente en per onderwerp of plan zijn we er soms meer op gericht om zelf resultaten te boeken (prestatiegerichte overheid: performance) of om juist een goed proces te doorlopen met minder focus op de uitkomst (procesgerichte overheid: politics). De twee andere uitersten zijn dat we soms zelf als overheid erop gericht zijn om zelf te sturen (initiatief gaat uit van de overheid) en soms volgen we meer wat er leeft in de samenleving (initiatief gaat uit van de samenleving).

Idealiter vragen we ons bij elk project vooraf af welke rol de gemeente inneemt, op basis van twee vragen:

- Sturen we vooral op meetbare resultaten (bovenste twee kwadranten) of op een eerlijk en zorgvuldig proces (onderste twee kwadranten)?
- Willen we zelf iets initiëren en is de samenleving de ontvanger, het eindpunt van de inspanningen (linker twee kwadranten)? Of begint het juist in de samenleving en reageren we daar als overheid op (rechter twee kwadranten)? In beide gevallen stuurt de overheid, maar rechts in het schema is die sturing reactief.

⁷ Martijn van der Steen, Jurjen Scherpenisse, Mark van Twist, "Sedimentatie in sturing", NSoB, 2015, www.nsob.nl/files/2019-10/NSOB-2015-Sedimentatiein-sturing.pdf

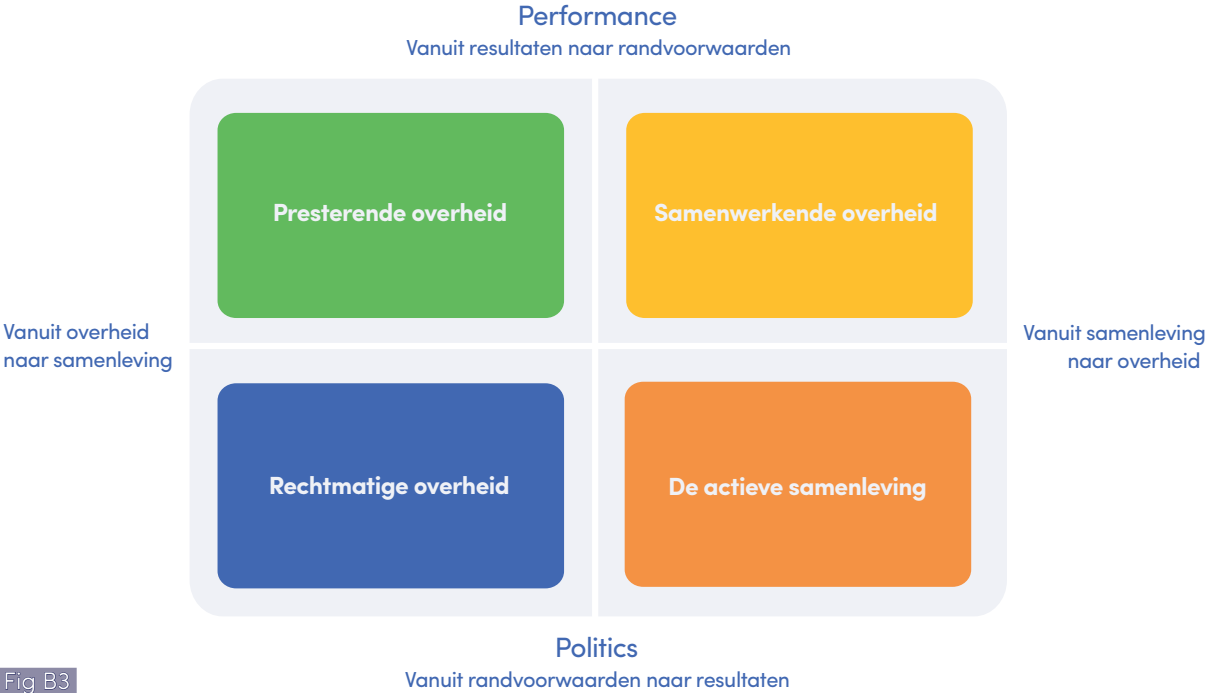


Fig B3

De vier rollen die de overheid kan innemen:

- De rechtmatige overheid: dat is de kerntaak van de overheid. In interactie over plannen, projecten, uitvoering met participanten de rechten en plichten bewaken.
- De presterende overheid: naast rechtmatigheid ook zelf resultaten boeken op een meetbare manier. Participanten kunnen deel uitmaken van de organisatie om resultaten te boeken en monitoren of ze worden geboekt.
- De samenwerkende overheid: naast rechtmatigheid resultaten willen boeken door samen te werken met participanten. Vanuit besef dat dat anderen nodig zijn om eigen doelen te realiseren.
- De actieve samenleving (responsieve overheid): hierin bereikt de overheid doelen, door ontwikkelingen te herkennen en verbinding te leggen met partijen die daarmee bezig zijn.

Een voorbeeld: De energietransitie is een door de overheid gewenste ontwikkeling. Het isoleren en gasloos maken van woningen is een essentieel onderdeel hiervan. Dit betreft veranderingen die bij inwoners, ondernemers en organisaties moeten plaatsvinden. De overheid heeft daar geen zeggenschap over. Daarom zal de overheid zich terughoudend moeten opstellen en vooral de samenleving ondersteunen bij die veranderingen. Dan bevindt de overheid zich in het kwadrant rechtsonder, de 'actieve samenleving'. Bij deze overheidsrol participeert de overheid meer bij de samenleving dan andersom. Dat beïnvloedt ook hoe het participatieproces tot stand komt en wat daarin belangrijk is. Deze handreiking gaat daar niet specifiek op in. Op internet kun je meerdere handreikingen vinden, specifiek voor de energietransitie. Kijk bijvoorbeeld eens op [Participatie | Energietransitie Utrecht](#).

Bijlage 4

Stakeholders- en krachtenveldanalyses



fig B4

Extern

Standpunten: Zwart = onbekend Rood = tegen Wit = neutral Groen = voor



fig B4.1

Extern

Voor het in kaart brengen van je projectomgeving zijn diverse modellen beschikbaar. Deze zijn niet speciaal ontworpen voor participatie, maar wel goed bruikbaar bij het voorbereiden en uitvoeren van participatie. We kennen onder andere de stakeholderanalyse(s), de omgevingsanalyse(s) en de krachtenveldanalyse(s). Het is allemaal familie van elkaar, maar leggen het een ander accent.

Al deze modellen helpen om te bepalen welke belanghebbenden bij het project betrokken zijn en om hun belangen te begrijpen. Dit kan helpen om de communicatie met de stakeholders te verbeteren en om het project beter af te stemmen op hun behoeften en ook om je eigen strategie te bepalen. Een goed begin is het inventariseren van:

- Stakeholders (volledig benoemen).
- Verdeling van de stakeholders binnen de eigen organisatie en erbuiten.
- Stakeholders scoren op (heel) nauw betrokken of wat meer op afstand.
- Hoe staan de verschillende stakeholders tegenover het project(doel)? Positief, negatief of neutraal?
- Hoeveel invloed kan elke stakeholder op het project uitoefenen?
- Hoeveel vertrouwen hebben de doelgroepen in het proces?

Met de eerste drie punten kun je het model links invullen. Het geeft een makkelijk overzicht van de verschillende partijen waarmee je rekening moet houden. [fig B4](#)

Je kunt het model vervolgens geschikter maken voor interne strategiebepaling door met kleurcodes de doelgroepen te scoren in voor- en tegenstanders, eventueel aangevuld met neutraal en onbekend. Houd rekening met de vertrouwelijkheid en gevoeligheid van het op deze wijze 'scoren' van je collega's en externe stakeholders. Wees ook eerlijk over wat je (nog) niet weet, vooroordelen en generalisaties liggen op de loer. In de figuur links zie je een fictief voorbeeld van kleurcodes.

[fig B4.1](#)

Het 'krachtenveld' rondom het project breng je in kaart door de stakeholders in te delen op basis van veel of weinig belang bij – en veel of weinig invloed op – het plan. In het assenstelsel op de volgende pagina zie je hoe je de stakeholders kunt inschatten in het krachtenveld van je project. [fig B4.2](#)

In de figuur zie je dat een doelgroep met weinig belang, maar veel invloed in de omgeving, een beïnvloeder kan zijn. Bijvoorbeeld een oud-wethouder, een journalist of social-media influencer. Met deze doelgroepen houd je graag contact om te weten wat er leeft. Je houdt ze goed geïnformeerd. Sleutelfiguren zijn het meest belangrijk, omdat ze zowel een groot belang als veel invloed hebben. Hen kan je bijvoorbeeld een grote rol in het participatieproces aanbieden. Een voorbeeld van zo'n sleutelfiguur is de voorzitter van een comité van omwonenden die ook jaren in de raad heeft gezeten. Of de winkelier-eigenaar van wiens instemming het hele renovatietraject van het centrum afhangt. Direct belanghebbenden hebben veel belang, maar vanuit het krachtenveld geredeneerd niet altijd veel

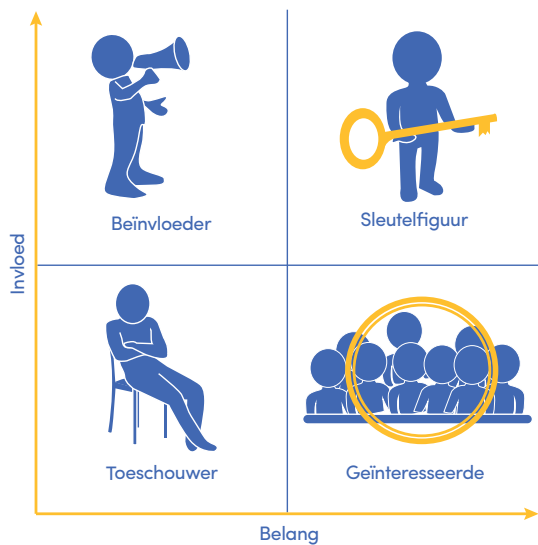


fig B4.2

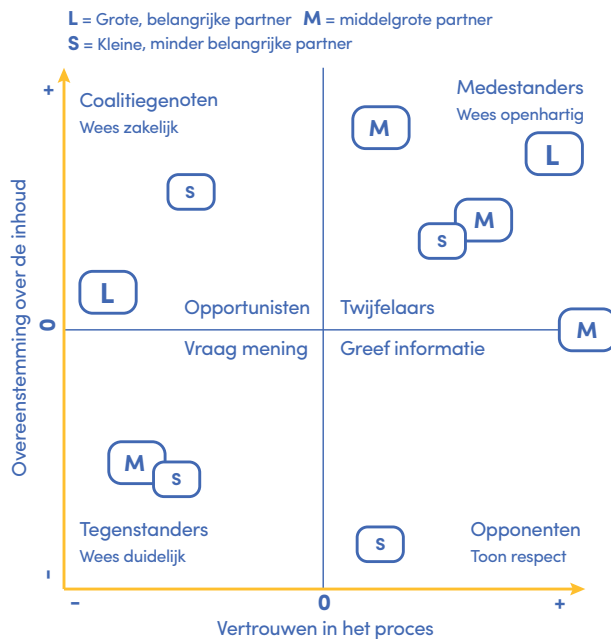


fig B4.3

invloed. Je kunt hen wel extra invloed toekennen in het participatiekader. Er staat voor hen veel op het spel. Toeschouwers houd je vooral goed op de hoogte. Ook deze krachtenveldanalyse is alleen voor intern gebruik in je eigen projectorganisatie.

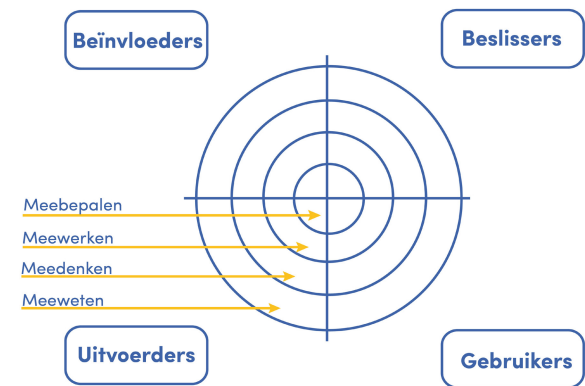
Een variant op de krachtenveldanalyse gaat meer over hoe de stakeholders staan in het participatieproces van je project. Deze analyse plaatst de mate van vertrouwen in het proces en de mate van overeenstemming over de inhoud (voor- of tegenstander) tegenover elkaar. Het mooie van dit model is dat er meteen een communicatieadvies in staat over hoe je in het algemeen met de stakeholders om zou moeten gaan. **fig B4.3**

Factor C⁸

Bij een aantal gemeenten wordt gebruikgemaakt van dit model waarin de volgende stappen gezet worden:

- Vanuit het doel van participatie opschrijven, vanuit welke invalshoeken naar het doel gekeken kan worden en daarbij concrete stakeholders benoemen.
- Belangen en de standpunten van stakeholders over het projectdoel in kaart brengen. Ook hier is impact belangrijk: welke spelers gaan iets merken van het project en hoeveel dan? Hoe groter de belangen en de impact, hoe belangrijker het is om partijen goed en tijdig aan te haken.
- Relaties tussen de initiatiefnemer en de stakeholders leggen.
- In kaart brengen hoe je verwacht dat de actoren zich in je project gaan gedragen (voorstander, tegenstander etc.)

Dat resulteert in een aantal ringen van invloed, waarin je ziet of actoren kunnen meeweten, meedenken, meewerken of meebepalen. Als je meer wil weten, verwijzen wij je naar Factor C. Je kunt dit soort modellen zelf combineren en/of aanpassen. In de toolboxes van de VPNG voor participatie, procesregie en program-masturing zijn ook diverse modellen te vinden om meer kennis over je stakeholders op te doen en daar duiding aan te geven.



⁸ Factor C is onderdeel van de Dienst Publiek en Communicatie van de rijksoverheid. Het is een manier van werken die helpt om strategisch aan de slag te gaan met communicatie. Voor meer: <https://www.communicatierijk.nl/>

Bijlage 5

Omgevingswet en participatie

Participatie als regulier onderdeel van proces

Participatie is steeds meer onderdeel van 'het gewone werk' in een gemeente. Immers een gemeente werkt voor het algemeen belang van de inwoners. Die inwoners doen een steeds groter beroep op de overheid om vroeg betrokken te worden bij nieuw beleid, plannen, projecten en uitvoering. Daarom zou participatie onderdeel van de gewone werkwijze moeten zijn. Dit bereik je onder meer door het zo te presenteren: neem in je sjablonen voor nota's, plannen, memo's etc. ook een paragraaf over participatie op. Neem in je procedurebeschrijving voor projecten en plannen ook participatie als regulier onderdeel in de verschillende fasen op.

In de Omgevingswet

In hoofdstuk 3 van de Omgevingswet staat de rolverdeling tussen gemeente en initiatiefnemer beschreven. Nieuw is dat de Omgevingswet stimuleert om tijdig extra aandacht aan participatie te besteden bij plannen voor de fysieke leefomgeving. De Omgevingswet verstaat onder een participatieve aanpak: "het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit."

Het Omgevingsbesluit noemt participatie specifiek bij een aantal instrumenten:

- Omgevingsvisie
- Programma
- Omgevingsplan*
- Omgevingsvergunning

De overheid moet motiveren (kennis- en motiveeringsplicht) hoe ze heeft geparticipeerd over de instrumenten uit de wet (visie-programma-plan-vergunning) volgens eigen participatiebeleid én verantwoorden hoe ze de opbrengst heeft gewogen.

Waar gemeenten verplicht zijn zich aan eigen participatiebeleid te houden bij initiatieven, geldt dat niet voor de andere initiatiefnemers.

Voor een initiatiefnemer is participatie wel een aanvraagvereiste. Dat betekent dat de aanvrager van een vergunning altijd moet aangeven of hij heeft geparticipeerd. Op welke manier hij participeert is een eigen keuze. Hij kan ook aangeven waarom er juist geen participatie is uitgevoerd. De overheid heeft daar niets over te zeggen. Geen of slechte participatie is dus geen afwijgrond voor een vergunning. Met uitzondering van de onderwerpen of vergunningaanvragen voor buitenplanse omgevingsplanaanvragen, waarvoor de gemeente participatie verplicht heeft gesteld. Als de gemeente bij een vergunningaanvraag de belangen niet kan afwegen (omdat er geen of slechte participatie is geweest), zijn er meerdere mogelijkheden:

- De gemeente doet een beroep op de aanvrager om te zorgen dat de belangen duidelijker worden zodat ze beter kan afwegen. De gemeente kan dit niet afdwingen
- De gemeente moet altijd alle belangen afwegen bij beoordeling van een vergunning en dus ook al die belangen in beeld hebben. Daarom voert de gemeente de participatie alsnog zelf uit.

* Voor het Omgevingsplan geldt dat in de wet de mogelijkheid bestaat om bij buitenplanse omgevingsplanaanvragen voor vergunningen advies van de raad en/of participatie verplicht te stellen in bepaalde gevallen. Veel gemeenten hebben bij het vaststellen van het Omgevingsplan gebruikgemaakt van categorieën onderwerpen of thema's aangewezen waarvoor adviesrecht van de raad en/of participatie verplicht is.

Wetsvoorstel versterking participatie op decentraal niveau

De Eerste Kamer heeft dinsdag 4 juni 2024 een wetsvoorstel aangenomen om de betrokkenheid van burgers op het niveau van provincies, waterschappen en gemeenten te versterken. De Wet versterking participatie op decentraal niveau verplicht een aantal zaken. Zo moet elke gemeente een participatieverordening hebben. In die verordening moet ook aandacht zijn voor beleidsuitvoering en evaluatie, en dus niet alleen beleidsvoorbereiding. Verder moet elke gemeente het zogenaamde 'uitdaagrecht' ofwel het 'right-to-challenge' op een door hem zelf te bepalen wijze regelen. Met het uitdaagrecht kunnen inwoners en maatschappelijk organisaties de gemeente verzoeken om de uitvoering van een taak over te mogen nemen. Al dan niet met het bijbehorende budget.

De Omgevingswet verplichtte gemeenten ook al om participatiebeleid te hebben. Naar onze inschatting gaat deze wet weinig effecten hebben op de wijze waarop gemeenten participatiebeleid maken en uitvoeren. Nieuw is de verplichting om participatiebeleid te hebben. Wij kennen echter geen gemeenten die dat niet al hebben of toch al aan het maken zijn vanwege de Omgevingswet. Het wetsvoorstel treedt per 1 januari 2025 in werking en geeft decentrale overheden de tijd tot 1 januari 2027 om het beleid aan te passen en de inspraakverordening uit te breiden tot een participatie- en inspraakverordening.

Inspraak en zienswijzeprocedures: gejuridiseerde vormen van participatie in het omgevingsrecht

In sommige publicaties wordt het begrip inspraak tegenover participatie gezet. Meestal als tegenstelling tussen de oude en beoogde nieuwe manier van het betrekken van belanghebbenden. Inspraak is zeker ook een vorm van participatie. De term wordt echter vaak geassocieerd met een 'verplicht nummer' waarbij inwoners mogen reageren op een plan dat wat betreft de planmakers al zo goed als af is. Dat kan tegenstellingen verdiepen met als gevolg dat participanten, de insprekers, zich niet serieus genomen voelen en planmakers het hele participatieproces slechts als een lastige horde op weg naar resultaat beschouwen.

In veel gevallen is het verplicht om inspraak te organiseren, ook als je er het nut niet van inziet. Bijna elke gemeente heeft of had wel een inspraakverordening waarin verplichte inspraakprocedures zijn geregeld. In het ruimtelijk domein geldt bovendien de wettelijke eis dat veel planproducten ter visie gelegd moeten worden, vaak met een verwijzing naar een procedure uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Gedurende zes weken kunnen belanghebbenden dan hun zienswijze indienen waarna de gemeente een zienswijzennota opstelt. Daarin wordt inhoudelijk gereageerd en per zienswijze op basis van argumenten en weging voorgesteld het plan al dan niet aan te passen. Vervolgens besluit de gemeenteraad daarover.

Deze vormen van participatie zijn – ook onder de Omgevingswet – omschreven in procedures, rechten en plichten. Ze kunnen belanghebbenden daarom veel houvast en rechtszekerheid bieden. En ze kunnen ook tot juridisering leiden. Er zit al snel maanden tussen het indienen van de zienswijze en het concept-antwoord; de zienswijzennota. Dat geeft een heel andere dynamiek dan een goed gesprek over belangen, inzichten, geven en nemen en zoeken naar creatieve oplossingen. Deze procedures worden dan ook vaak ervaren als een traag en afstandelijk advocatenparadijs, het voorportaal van bezwaar, beroep en soms jaren procederen.

De Omgevingswet laat deze verplichte procedures in de meeste gevallen in stand, maar legt tegelijkertijd meer nadruk op de kansen van meer open, verbonden en interactieve vormen van participatie in de planfasen. Deze handreiking kan je helpen die kansen te benutten.

Bijlage 6

Participatieplannen en formats

Het is makkelijk om met een standaard-inhoudsopgave en/of checklist te werken bij het opstellen van je participatieplan. Zo zie je niets over hoofd en hoeft je niet steeds van voren af aan over opzet en structuur van je plan na te denken. De aanpak, die je kiest moet passen bij de omvang en complexiteit van de participatieopgave en de verdeling van verantwoordelijkheden in het proces. Vanwege dat verschil is er wat ons betreft niet één enkele aanpak die altijd de beste is. In elke aanpak deel je het werk op in overzichtelijke stappen en eenheden. Welke aanpak je kiest hangt dus af van:

- de complexiteit van de participatieopgave: heb je verschillende groepen die je verschillend wil betrekken? Verschillen de doelgroepen in mate van ruimte en/of invloed die ze krijgen? Verandert dat ook nog eens door de tijd? Komen bijvoorbeeld in een volgende fase andere doelgroepen in beeld of krijgen bestaande doelgroepen meer of minder ruimte en/of invloed?
- de omvang van de participatieopgave. Die hangt natuurlijk samen met de complexiteit, maar kan ook apart beschouwd worden: een proces dat binnen bestaande kaders slechts geringe inzet van de organisatie vraagt behoeft minder checks en balances, en dus een minder planmatige aanpak.
- de mate van planbaarheid van het proces. Kun je aan het begin het einde helemaal overzien? Of kun je alleen de eerstvolgende stap concreet maken? Kun je het werk al wel in stappen indelen, zoals een project?
- vaste methodes en werkwijzen van jouw organisatie, bijvoorbeeld een standaard format ambtelijke opdracht of methode projectmanagement. Of vastgesteld participatiebeleid met bepaalde methodieken en standaarden.
- de betrokkenheid van participanten bij het ontwerp van het participatietraject. Immers ook een participatieplan kun je met participatie tot stand laten komen.
- bij externe initiatieven: de rolverdeling tussen de initiatiefnemer en de gemeente. Het maakt veel uit of jouw organisatie bepalend is voor middelen, tempo en werkwijze of dat je hier samen met anderen moet zien uit te komen. Of zelfs aan de zijlijn staat. Ook een overheid kan een participant zijn in het participatieproces van een andere partij, of dat nu een medeoverheid is, een commercieel bedrijf, of een maatschappelijke instelling.
- je eigen voorkeursstijl van werken. Leg je veel of weinig nadruk op voorspelbaarheid? Hoeveel ruimte geef je aan het toeval en/of aan anderen? Hoe precies wil je het proces van te voren doorgedacht hebben en welke indeling in tussenstapjes past jou dan het beste?

Er zijn dus eindeloos veel mogelijke aanpakken van de participatie. De zeven vragen uit hoofdstuk 3 moet je altijd stellen. Je kunt de zeven vragen ook gebruiken als inhoudsopgave van je participatieplan. Je kunt het bij eenvoudige participatieopgaven nog verder versimpelen, door alleen het vragenrijtje Wie-Wat-Waar-Wanneer-Hoe af te lopen. Maar als de opgave complexer is en je ook moet zorgen voor structuur en voorspelbaarheid in je eigen organisatie is dat niet voldoende. Op de volgende pagina staan enkele aanpakken waar je uit kunt kiezen als basis voor je eigen participatieplan voor een grote(re) participatieopgave. Er zijn er natuurlijk meer in omloop dan hier beschreven.

Aanleiding

Wat heeft tot deze opdracht geleid?

Doel

Waarom doen we dit? Waar dragen de inspanningen uiteindelijk aan bij? Bij een opdracht voor een participatieproces is dit dus het participatiedoel (zie H3.4/vraag 1) NB: dit is NIET hetzelfde als het resultaat, zie hieronder.

Kaders

Wat staat al vast?

Fasering en afbakening

Hoe knippen we het werk op en wat hoort er (niet meer) bij?

Resultaat

Wat is er af als het af is? Concreet? Welk product?

Voorbeelden:

- Een ambtelijk verslag met beschrijving van het proces, conclusies en aanbevelingen
- Een advies van een klankbordgroep
- Een inspiratiedocument/beeldverslag
- Een overzicht van alle ingebrachte wensen en vragen met een concept reactie (zienswijzennota)

Aanpak

Hoe ga je het doen? Werkvormen, methoden, technieken.

Planning

Wat doe je in welke volgorde en wanneer is het af?

Rollen

Wie doet mee in welke rol? (zowel rol participant als binnen de eigen organisatie)

Capaciteit

Hoeveel inzet vraagt het?

Financiën

Wat kost het?

Voorwaarden

Randvoorwaarden waar door anderen (de opdrachtgever) aan moet zijn voldaan om het resultaat te kunnen leveren.

Opdrachtgestuurde aanpak

Veel gemeenten maken werk van opdrachtgestuurd werken. Het betekent dat je een klus van een zekere omvang – bijvoorbeeld meer dan een paar dagen werk – niet zomaar begint als je ziet dat het nodig of handig is, maar daarover afspraken maakt in de eigen organisatie. Je spreekt een rolverdeling af tussen (ambtelijk) opdrachtgever en opdrachtnemer. Opdrachtgestuurd werken en projectmatig werken lijken veel op elkaar. Net als voor projecten zijn er veel verschillende formats die allemaal op elkaar lijken. Verschil met een projectopdracht zit 'm vooral in de fasering: een opdracht kijkt in één keer naar het eindresultaat en kent normaliter geen go-no go beslismomenten tussen de fases. Maar ook een opdracht kun je wel faseren: je kunt tenslotte alles in stukjes knippen en dat helpt ook vaak bij het plannen.

Hiernaast tref je een standaard opdrachtformulier aan dat prima geschikt is als kapstok voor je participatieplan. De antwoorden op de zeven vragen kun je er logisch in kwijt.

Participatieplan als projectplan

Deze handreiking is een publicatie van de VPNG, de Vereniging Projectmanagement Nederlandse Gemeenten en veel lezers zullen bekend zijn met projectmanagement en projectmatig werken. Het ligt daarom voor de hand om je participatieplan als project te beschouwen. Maar wat is een project? Daar zijn boeken over vol geschreven. De term wordt op grote schaal ge- en misbruikt. We noemen hier twee – van de vele – bruikbare definities van wat een ('echt') project is:

- Een project is een tijdelijke manier van samenwerken, gericht op het opleveren van een uniek resultaat, dat bijdraagt aan het behalen van doelen en waarbij de belangrijkste werkzaamheden te inventariseren zijn.
- Een project is een eenmalige, complexe maar concrete opgave met een resultaat dat vooraf al te beschrijven valt maar nog niet precies kenbaar is, die zich laat onderverdelen in fases en binnen bepaalde marges van tijd, geld en kwaliteit beheersbaar is.

Een grote participatieopgave kun je dus als een project beschouwen. Denk bijvoorbeeld aan een brede maatschappelijke discussie over de opvattingen en belangen die er zijn in de gemeente op basis waarvan de raad kaders gaat vaststellen over hoe ze omgaat met asielzoekers. Of een provinciale discussienota over het stikstofprobleem, of landelijk over medisch-ethische kwesties. In een grote en complexe beleidsopgave zoals een visie Sociaal Domein en Omgevingsvisie kun je er ook voor kiezen om de participatie als zelfstandig deelproject vorm te geven in plaats van een participatieparagraaf per fase op te nemen. De diverse methodieken voor projectmanagement zijn een goed hulpmiddel voor het ontwerpen en vervolgens uitvoeren van een aanpak van de participatie. Let wel, een project hoort altijd een resultaat te hebben dat op zichzelf wenselijk en nuttig is voor degenen die er om vragen en/of opdracht voor geven. Een participatietraject in deze handreiking is eigenlijk altijd een onderdeel en/of ondersteuning van een inhoudelijke opgave. Participatie is zelden een doel op zich.

Planning

			*			P								
	K	P		*	*					*	*		K	*
	*					K				*	*		*	*
	*					K								
									P			K		
			K	K										
						P		*	*					



Een valkuil van het projectmatig insteken van de participatieopgave is een te sterke focus op controleerbaarheid en voorspelbaarheid. Stel dat je participatiedoel is: “draagvlak voor plan X”. Het is niet verstandig om dat ook zo op te nemen in je resultaatsbeschrijving van het participatieplan, als je daarvoor het format van een projectopdracht gebruikt. Je kunt immers nooit van te voren weten of dat resultaat haalbaar is! Een wel haalbare resultaatsbeschrijving zou kunnen zijn: “een rapportage waaruit blijkt welke opvattingen en belangen er zijn rondom plan X bij doelgroepen a, b, en c en waar die uit voortvloeien en van afhankelijk zijn.” Afhankelijk van je participatiedoelstelling is het resultaat dus meer of minder planbaar. Daarmee is een format projectopdracht of projectplan dus ook meer of minder bruikbaar. Zie ook de toelichting over de drie verschillende soorten doelstellingen in hoofdstuk 3.4.

Je kunt projectmatig werken dus goed gebruiken om een participatieproces te ontwerpen. De participatie als zelfstandig project zal in een gemeente minder vaak voorkomen. Meestal zal een participatieplan een hoofdstuk in of bijlage van een projectopdracht, projectplan of uitvoeringsplan zijn.

Voor meer templates en methodieken van projectmanagement, projectmatig creëren, etc zijn veel andere boeken en vindplaatsen, [onder meer bij de VPNG](#).

Bijlage 7

Werken met een participatiekader:

THiNK! Twice in de praktijk

Hieronder tref je een voorbeeld van een bestaande gebiedsontwikkeling waar de gemeenteraad bij de start van de planvorming kaders en randvoorwaarden op hoofdlijnen heeft vastgesteld. Het laatste hoofdstuk van die kadernota gaat over de participatie. Dat hoofdstuk is letterlijk de neerslag van de vragen van de THiNK! Twice app en de antwoorden die het projectteam samen met de wethouder daarop formuleerde.

Het kader is ongewijzigd door de raad vastgesteld waarbij veel fracties complimenten maakten voor het feit dat niet alleen inhoudelijke kaders, maar ook participatiekaders waren opgenomen. Het project is inmiddels, begin 2024, in uitvoering.

De vindplaats voor de hele randvoorwaarden nota en bijbehorende raadsvoorstel is: [Raadsvergadering 02 juli 2020 20:00:00, Gemeente Leusden](#).

Voorbeeld: participatie en communicatie

In de communicatie en participatie onderscheiden we drie fases:

1. Stedenbouwkundig ontwerp en beeldkwaliteitsplan
2. Architectuur, materiaal, woningplattegronden en opties
3. Verkoop

De gemeente is verantwoordelijk voor fase 1 terwijl een ontwikkelende partij verantwoordelijk is voor fase 2 en 3, waarbij er zeker in fase 2 uitgebreide afstemming plaatsvindt. Voor de kaders voor de participatie is gebruik gemaakt van de zgn. THiNK-app. Participatie wordt breed ingezet en inwoners en ondernemers worden ook breed uitgenodigd. De gemeente en de Alliantie moeten vervolgens duidelijk maken hoe rekening wordt gehouden met ingebrachte belangen en wensen.

Wat willen we ophalen met het participatieproces voor alle fasen van planproces?

- A. Belangen – Inzicht in welke belangen er zijn en geraakt worden
- B. Wensen – Inzicht in welke wensen er leven
- C. Ideeën/mogelijkheden om tegemoet te komen aan belangen en wensen
- D. Deskundigheid – Betrekken van beschikbare relevante kennis en ervaring
- E. Betrokkenheid en eigenaarschap – Creëren door participatie

Commentaar

De projectgroep vond het duidelijk lastig kiezen uit de verschillende participatiedoelen die THiNK! Twice biedt. Ze zijn bijna allemaal gekozen. In de praktijk zal het heel lastig zijn om al deze doelen echt goed te dienen, ze vragen ook om heel verschillende processen en inzet van participatiemiddelen. In deze casus lijken vooral de eerste drie doelen (A,B en C) gerealiseerd te zijn.

In een projectomgeving waar 'op elke slak zout gelegd wordt' zou een discussie kunnen ontstaan of wel al deze doelen zijn gehaald. Dat was hier niet het geval.

- F. Draagvlakpeiling – Inschatting mbt meer voor- of tegenstanders
- G. Acceptatie

Wie erbij te betrekken?

1. Via een geografische afbakening inwoners en eventueel ondernemers en groepen. Geografische afbakening: per dorp of kern – Inwoners en eventueel ondernemers en groepen vanuit de betreffende kern of dorp moeten kunnen participeren
2. Inhoudelijk belanghebbenden: allen die geraakt worden in een of meer door de gemeente te benoemen belangen
3. Inhoudelijk deskundigen
4. Stemgerechtigde inwoners (18+)
5. Inwoners onder de 18, met als ondergrens 16 jaar, toekomstige bewoners, toekomstige starters.
6. Ondernemers
7. individuele inwoners (dus op persoonlijke titel)
8. Georganiseerde verbanden / belangengroepen: de dorps- / wijkverenigingen

Er wordt niet alleen gebouwd voor Achtervelders, maar wel primair voor Achtervelders en secundair voor anderen. Toekomstige bewoners worden betrokken via een makelaar.

Wie is verantwoordelijk voor het participatieproces?

Voor zowel de kwaliteit als de uitvoering zijn de initiatiefnemers verantwoordelijk.

Wat doen we met de uitkomsten?

De uitkomsten van het participatieproces willen we als volgt gebruiken: de initiatiefnemer moet aantonen rekening te houden met ingebrachte belangen en wensen.

Commentaar

Dit project, en ook de eisen aan participatie, zijn heel 'gemiddeld'. Bijna elke gemeente heeft wel een of meer van dit soort projecten. De wijze waarop – na vaststelling van het raadskader – feitelijk geparticipeerd is, is ook heel regulier. Op de projectwebsite staat: De stem van de omwonenden is belangrijk bij de ontwikkeling van Mastenbroek 2.

Daarom hebben zij tijdens drie participatieavonden en een wandeling door Achterveld de mogelijkheid gehad om aan te geven waar zij waarde aan hechten in dit project. Met al die inbreng zijn we gezamenlijk tot een concept van het stedenbouwkundig voorkeursmodel gekomen. Dit is verder uitgewerkt tot het huidige stedenbouwkundige plan.

De stappen zijn als volgt gezet: de raad heeft eerst globale kaders voor de planinhoud en de participatie bepaald. Vervolgens heeft de ontwikkelaar een participatieplan gemaakt en uitgevoerd. Onderdeel van dit participatietraject was het opstellen van het stedenbouwkundig plan (SP). Het SP is niet meer vastgesteld door de gemeenteraad; dat is rolzuiver: De raad heeft een kader gesteld en controleert bij het vaststellen van het bestemmingsplan (op basis van het SP) of aan dat kader is voldaan.

Er valt nog best iets af te dingen op het participatiekader, of de wijze waarop daar een plan bij werd gemaakt en hoe dat werd uitgevoerd. Toch laat deze casus vooral zien dat het werkt om vroegtijdig na te denken over de participatie. Door de uitspraak van de raad was het makkelijk om afspraken te maken met de ontwikkelaar over rollen. Voor de inwoners was het duidelijk en THliNK! Twice app hielp bij de eerste stap.

Wat is de rol van de raad?

Tijdens de fase van het ontwerp van het participatieproces heeft de raad de volgende rol:

- Bepaalt de proceskaders: de vraagstelling voor het participatieproces en de antwoorden op de vier kernvragen (doel van de participatie, wie te betrekken, wie is verantwoordelijk en wat wordt gedaan met de opbrengsten)
- Bepaalt de inhoudelijke kaders: welke inhoudelijke grenzen liggen al vooraf vast en hoe worden die uitgelegd aan de te betrekken inwoners. Deze kaderstelling is de “toetssteen” voor het t.z.t. aan de gemeenteraad voor te leggen bestemmingsplan.
- Tijdens het inventariseren van belangen en ideeën heeft de raad de rol van toehoorder bij bewoners-avonden (controlerende rol).

Over de auteurs

Barbara Verbeek

Barbara is strategisch adviseur participatie bij de gemeente Haarlemmermeer. Ze helpt en coacht projectmanagers en omgevingsmanagers bij het ontwerpen van participatieprocessen. Barbara is een procesdenker en een netwerker met gemeentelijke-, provinciale- en rijkservaring die op al die niveaus heeft bijgedragen aan strategieontwikkeling, relatiemanagement en gebiedscommunicatie. Barbara verzorgt ook trainingen participatie voor de VPNG, samen met Mark.



Mark ter Bals

Mark is zelfstandig publiek professional. Hij doet interimwerk in management, organisatie & bestuursadvies. Eerder was hij strategisch adviseur, bestuursadviseur en manager bij de gemeentelijke en provinciale overheid. Hij heeft veel ervaring met strategieontwikkeling, politiek-strategische advisering, project-, programma-, en procesmanagement. Mark heeft een voorliefde voor politiek-maatschappelijk complexe kwesties en maakt graag belangtengstellingen hanteerbaar. Vanuit deze belangstelling en vaardigheden heeft hij ruime ervaring met en visie op participatie. Samen met Barbara verzorgt hij de trainingen participatie voor de VPNG.



Illustraties:	Conny Goller
Eindredactie:	Enrico Kraijo en Toin Routers
Vormgeving:	Toin Routers

Kopiëren toegestaan, mits met bronvermelding!
VPNG (2024). *Participatie*. Locatie: www.vpng.nl/publicaties

Een publicatie van de VPNG

Over VPNG

De VPNG draait om het uitwisselen van kennis- en ervaring tussen project-, proces-, programma- en opgave-managers, werkzaam bij gemeenten, provincies, waterschappen en veiligheidsregio's. Dit doen we door het organiseren van webinars, bijeenkomsten, regio-overleggen, interviews, projectbezoeken, meeloopdagen, etc. Op het VPNG-platform vind je naast e-learning ook handige toolboxes voor participatie, programma-management en processturing. Vijftien vakgroepen bieden onder andere diverse vakvideo's aan.

Anno 2024 zijn bijna 240 gemeenten aangesloten en alle provincies. Ook waterschappen en veiligheidsregio's nemen regelmatig deel aan de activiteiten. 16.000 collega's hebben een account voor het platform en duizenden nemen jaarlijks deel aan de activiteiten. Honderden collega's volgen de specifiek op de overheid toegespitste trainingen.

Deze handreiking is voortgekomen uit de vakgroep Participatie. Eerdere publicaties van andere vakgroepen:

- Opgavegericht werken.
- Programmasturing als vak deel 1.
- Programmasturing als vak deel 2, de handleidingen.
- Procesregie als vak.
- Projectmatig werken bij de gemeentelijke overheid.

Alle publicaties zijn te downloaden via de website van de VPNG, www.vpng.nl/publicaties.

