

Participatie en lokaal bestuur

e-zine



}}} Tertium

Participatie en lokaal bestuur

Veel gemeentebesturen zetten in op meer participatie van inwoners bij belangrijke lokale keuzes. Hoe hou je als wethouder of burgemeester zicht op al die participatietrajecten? Hoe verhouden wensen en ideeën vanuit de buurt zich tot de besluiten van de gemeenteraad? En hoe voorkom je een situatie waarbij de gemeenteraad de uitkomsten van een participatietraject terzijde legt, en er juist meer wantrouwen in de lokale politiek ontstaat?

Op dinsdag 24 januari 2023 organiseerde Tertium een webinar voor wethouders, burgemeesters, stadsdeelbestuurders en hun adviseurs. Op basis van de inzichten die we opdeden in de voorbereiding van die bijeenkomst, een enquête onder de deelnemers en onze eigen ervaring, maakten wij dit e-zine met achtergronden, ervaringen en praktische tips voor lokale bestuurders die te maken krijgen met participatie.

Wij wensen u veel leesplezier!

Menno van der Veen

Tertium

Amsterdam, februari 2023





Een filosofische start

Hoe zou de metafysica van participatie eruitzien? Wat is nu eigenlijk het wezenlijke verschil als je participatie zou vergelijken met democratie?

In de eerste plaats kan je zeggen dat iedereen die leeft, automatisch participeert. Vanaf je geboorte doe je noodgedwongen mee in een samenleving die je niet zelf hebt gecreëerd. Ieder mens participeert automatisch in verschillende sferen die hij/zij soms zelf heeft gekozen en die soms voor hem/haar gekozen is: de werksfeer, de familiesfeer, de woonsfeer, de vakantiesfeer, de voetbalsupportersfeer. De participatie-ervaringen in deze verschillende sferen kunnen nogal uiteenlopen: van fantastisch tot verschrikkelijk.

Voor democratie geldt dat deze alleen bestaat op een paar plekken in de wereld. Volgens de Democracy Index van de Economist Intelligence Unit zijn er op dit moment niet meer dan 24 volwaardige democratieën in de wereld (waarvan de meeste in Europa), 48 gebrekkige democratieën, 36 hybride regimes en 59 autoritaire regimes. Democratie is dus – in tegenstelling tot participatie – totaal geen gegeven. Democratie bestaat alleen als ze voortdurend wordt beschermd en gekoesterd. Ook doet niet iedereen automatisch mee. Hoe anders geldt dat voor participatie: juist in een dictatuur is participatie een essentieel kenmerk.

De praktijk: meer aandacht voor participatie

De laatste jaren hebben gemeenteraden en colleges van b&w steeds meer aandacht voor participatie. Daarbij bedoelen ze het beter betrekken, laten meedenken of laten meebeslissen van inwoners over beleidskeuzes of ontwikkelingen die hun leefomgeving raken. Daarvoor worden over het algemeen verschillende redenen aangedragen, zoals:

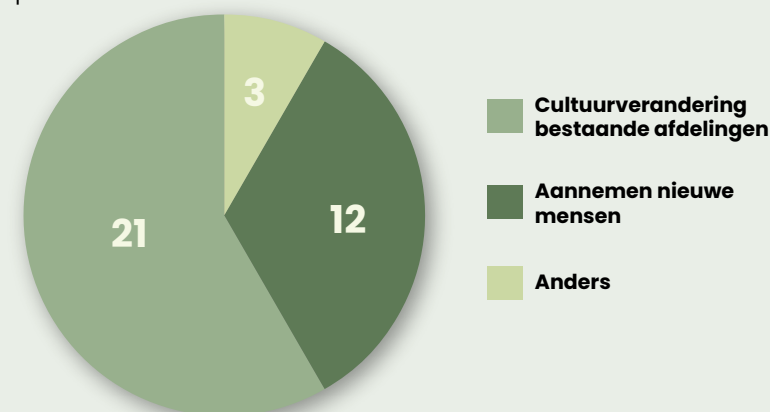
- Het **vergroten van het vertrouwen** in de (lokale) overheid
- Het gebruik kunnen maken van **specifieke kennis** die bewoners hebben van hun buurt of wijk
- Het **beter laten aansluiten** van de gemeentelijke plannen **op de behoefte** van inwoners
- Het **creëren van draagvlak** voor moeilijke besluiten
- Het **geven van een stem aan inwoners** die niet betrokken zijn bij lokale politiek. Deze laatste reden heeft extra urgentie gekregen vanwege de historisch lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022, waarbij slechts de helft van de kiesgerechtigden een stem heeft uitgebracht

Wij hebben deelnemers aan ons webinar (lokale bestuurders en hun adviseurs) gevraagd aan te geven wat in hun gemeente de belangrijkste reden is om meer aandacht te geven aan participatie (figuur 1).

Wij hebben ze ook gevraagd hoe gemeenten die ambities tot meer participatie willen waarmaken (figuur 2). Daarbij geeft 57% van de respondenten aan dat te willen oplossen met een cultuurverandering binnen de bestaande organisatie. Een kleiner deel (32%) trekt nieuwe mensen aan die zich specifiek bezighouden met participatie. Een klein deel van de gemeenten (11%) heeft hierover nog geen beslissing genomen.

Reden	Aantal keer genoemd
Inwoners meer invloed geven op hun omgeving	23
Plannen verrijken met lokale kennis	17
De overheid kan steeds meer niet zelf, we hebben inwoners en lokale organisaties simpelweg nodig.	8
Andere groepen bereiken	5
Het voorkomen van juridische procedures achteraf	1
Vertrouwen in de overheid vergroten	1

Figuur 1: Welke redenen vindt u de beste motivatie voor een rijk participatiebeleid?



Figuur 2: Op welke manier(en) verankert u participatie in uw organisatie?

Waar is uw gemeente al goed in?	Aantal keer genoemd
Stakeholders betrekken bij plannen en beleid	22
Plannen verrijken met lokale kennis	12
Duidelijk communiceren over participatie	11
Inclusieve participatietrajecten die een diverse groep inwoners bereiken	4
Verregaande vormen van co-creatie of zelfbeheer	4
Goed de verwachtingen van een participatieproces afstemmen met de gemeenteraad	3
In participatieprocessen slimme combinaties leggen tussen projecten en initiatieven	2
Betrekken van jongeren	2

Figuur 3: Waar is uw gemeente al goed in?

Wat gaat goed en wat nog niet?

Wij hebben aan de bestuurders en bestuursadviseurs van gevraagd waar hun gemeente op dit moment al goed in is als het gaat over participatie. Daarbij kregen zij de keuze uit verschillende mogelijkheden.

Wat opvalt aan de antwoorden is dat veel respondenten (59%) vinden dat het in hun gemeente goed lukt om stakeholders te betrekken bij het maken van plannen en beleid. Ongeveer een derde van de respondenten vindt dat hun gemeente goed communiceert over participatietrajecten. Een even grote groep vindt dat hun gemeente er goed in slaagt de plannen en het beleid te verrijken met lokale kennis.

Wat vooral opvalt zijn de zaken waarvan weinig respondenten vinden dat ze nu al goed gaan. Dat geeft een goede indruk van de belangrijkste obstakels die gemeenten hebben als het gaat om het betrekken van inwoners:

- Het bereiken van een diverse groep bewoners door middel van **inclusieve participatietrajecten** (11%)
- Verregaande vormen van **co-creatie of zelfbeheer** (11%)
- Het goed afstemmen van de **verwachtingen met de gemeenteraad** (8%)
- Het leggen van slimme verbindingen tussen verschillende **projecten en initiatieven in participatie** (5%)
- Het **betrekken van jongeren** (5%)

Argumenten vóór participatie ten opzichte van representatieve democratie

Welke argumenten kan je aanvoeren om bewoners meer zeggenschap te geven over beslissingen die hun directe leefwereld raken? Op basis van de literatuur zijn er twee hoofdargumenten waarbij participatie gunstig afsteekt ten opzichte van de lokale (representatieve) democratie.

Het politiek-sceptische argument

Critici van het representatieve stelsel voeren aan dat veel debatten in de gemeenteraad of Tweede Kamer vooral dienen om politici een kans te bieden zichzelf te profileren (met het oog op de verkiezingen). Dit resulteert vaak in politieke compromissen die niet altijd de beste keuze zijn voor inwoners. In een goed participatietraject kunnen bewoners, zonder 'last' te hebben van politieke partijprogramma's, komen tot betere keuzes.

Het nabijheids-argument

Bewoners hebben vaak hele specifieke en gedetailleerde kennis over de omgeving waarin zij wonen, werken en recreëren. Deze kennis is nodig om te bepalen welke plannen of welk beleid de beste kans geeft op succes.





Waarom de lokale democratie soms beter is dan participatie

Natuurlijk zijn er ook argumenten te bedenken die juist de representatieve democratie gunstig afsteekt ten opzichte van een participatietraject.

Representatie-argument

Gekozen bestuurders representeren de (hele) gemeente. Dat is bij een participatietraject niet het geval. De uitkomsten van participatie wegen daarom altijd minder zwaar dan de wens van de gemeenteraad.

Verdeelde-bewoners-argument

De belangen en wensen van bewoners lopen uiteen. Er valt vaak geen eenduidige lijn in te ontdekken. Uiteindelijk moeten gekozen bestuurders daarom de knoop doorhakken

Capaciteitsargument

De meeste inwoners hebben niet de benodigde kennis voor complexe beslissingen. Zij zijn daarom niet in staat een onderbouwde mening te formuleren of keuze te maken. De impact van participatie is daarom beperkt.



De donkere kant van participatie

Uit de praktijk weten we dat participatietrajecten ook een donkere kant kunnen hebben. Daarbij wordt participatie oneigenlijk ingezet. Dat kan op een aantal manieren:

Cherry picking

Specifieke uitkomsten uit een participatietraject worden gebruikt om de eigen standpunten te onderbouwen. Onwelgevallige uitkomsten worden terzijde gelegd of volledig genegeerd.

Afvink-participatie

Hiervan is sprake als gemeenten (of andere initiatiefnemers) een participatietraject organiseren zonder dat ze werkelijk geïnteresseerd zijn in de uitkomsten. Dan is participatie 'een moetje' en verdoen deelnemers hun tijd.

Participatie-tirannie

Het gebeurt ook dat inwoners worden geconfronteerd met een beslissing waar zij niet op zitten te wachten. Dat is het geval bij typische 'nimby'-projecten (de komst van een windmolen, verslaafdenopvang, azc). Bewoners kunnen het als oneerlijk ervaren als zij wel mogen meedenken over de invulling, maar niet over de ongewenste beslissing die eraan ten grondslag ligt.

Problemen verleggen

Bij sommige heikele dossiers gebeurt het dat de keuze wordt afgeschoven op een (verdeelde) samenleving, met als doel om vertraging in de hand te werken en zelf geen besluit te hoeven nemen.

Simpele handreiking voor bestuurders

Met al deze argumenten en donkere kanten in het achterhoofd, vragen veel bestuurders zich af: wanneer moeten we nu precies met wie participeren over plannen en beleid?

Wij hebben hiervoor een hele simpele handreiking. Het klinkt wellicht als een open deur, maar juist de eenduidigheid van deze criteria kan helpen een afgewogen besluit te nemen.

Wanneer en met wie participeren?

Nabijheid

Als de effecten van een beslissing vooral een specifieke plek betreffen, moet de uitkomst van participatie zwaarder wegen

Specifieke groep

Als de effecten van een beslissing vooral een specifieke groep betreffen, moet de invloed van die groep groter zijn.

Vier modellen van bestuur

Op welke manieren kunnen wethouders omgaan met de roep om een meer participatieve benadering bij het maken van plannen en beleid? De Amerikaanse wetenschappers Gibson, Lacy, Dougherty beschreven in hun artikel *Improving Performance and Accountability in Local Government with Citizen Participation* (2005) vier verschillende modellen waarop lokale bestuurders zich kunnen verhouden tot participatie. Bij elk van de verschillende modellen hoort een andere focus als het gaat om participatie.

Het managersmodel

Hierbij legt de lokale bestuurder de nadruk op het goed informeren en verantwoorden van de keuzes die zijn gemaakt naar aanleiding van een participatietraject

Het beleidsmakersmodel

Hierbij zet de lokale bestuurder participatietrajecten voornamelijk in voor het onderzoeken van draagvlak voor nieuwe regelgeving en beleid

Afgebakende participatie

In dit model worden de participatietrajecten voornamelijk ingezet om input te verzamelen voor strategische keuzes of specifieke projecten.

Het versterken van de macht van de gemeenschap

Hierin stelt de bestuurder samen met de gemeenschap de strategische agenda vastst en monitort de bestuurder samen met de gemeenschap de uitvoering daarvan.

Voor de oplettende lezer: deze verschillende modellen sluiten vrij goed aan op de modellen voor lokaal bestuur van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). De presenterende overheid (die de nadruk legt op goede uitvoering van publieke taken) sluit nauw aan op het managersmodel. De samenwerkende overheid (die de nadruk legt op goede samenwerking met stakeholders) past bij het beleidsmakersmodel. De rechtmatige overheid (die de nadruk legt op transparante beslissingen en goede processen) past als model bij afgebakende participatietrajecten. En het responsieve model (een overheid die snel inspeelt op maatschappelijke wensen en ideeën) kan goed uit de voeten met het versterken van de gemeenschapsmacht

Participatie en vertrouwen

Het idee dat participatie kan bijdragen aan het vertrouwen van inwoners in het lokale bestuur is wijdverbreid. Het was dan ook nieuws toen milieuwetenschapper Saskia Bisschops eind 2022 promoveerde op de relatie tussen participatie en vertrouwen in het openbaar bestuur (met name gemeenten, provincies en waterschappen).

Uit haar promotieonderzoek blijkt dat de relatie tussen meer participatie en vertrouwen gecompliceerder ligt.

Allereerst wordt het vertrouwen in de lokale politiek bepaald door veel verschillende factoren. De belangrijkste factoren die een rol spelen, liggen buiten bereik van lokale bestuurders. Daarbij gaat het om de stand van de economie, het vertrouwen in de landelijke overheid en het bestaan van een goed sociaal vangnet. Het meer of beter betrekken van inwoners bij lokale beslissingen kan het vertrouwen in de lokale politiek dus in elk geval niet alleen vergroten of herstellen.

Daarnaast kent participatie ook een zeker afbreukrisico. Als een participatietraject niet goed verloopt, kan slechte publiciteit daarover het vertrouwen in de lokale overheid juist schaden.

Tenslotte zag Bisschops ook een paradox. Veel inwoners kiezen ervoor om niet mee te doen aan een participatietraject, juist omdat ze veel vertrouwen hebben in het lokale bestuur.

Kortom, herstellen van vertrouwen in de lokale politiek is geen goed doel voor participatie. Of zoals Bisschops het zelf verwoordde: "Participatie is vooral waardevol om de ervaringskennis van burgers te gebruiken bij besluiten en zo de kwaliteit van besluitvorming te verhogen."



Figuur 4: Participatie leidt niet per se tot meer vertrouwen burgers, Binnenlands Bestuur (2022)



— De DIP - dans —

De begrippen Democratie, Inspraak en Participatie worden vaak door elkaar heen gebruikt. Om helderheid te scheppen over de verschillen en de afbakening tussen deze drie vormen van het betrekken van inwoners, stellen wij het concept van de DIP-dans voor.

Democratie gaat over kiezen en gekozen worden, richt zich op het algemeen belang en kent specifieke middelen voor besluitvorming

Inspraak gaat over het laten meewegen van belangen. Het richt zich op een specifiek, eigen belang en komt met specifieke middelen zoals inspreken, het indienen van zienswijzen, en procedures voor bezwaar en beroep.

Participatie richt zich op het geven van invloed aan ideeën, gevoelens, en belangen rondom een specifieke plek of onderwerp. Participatie komt niet met specifieke middelen of vormen maar is juist vormvrij: van klankbord tot werkatelier en van interviews tot omgevingscontracten.

	Kernwoorden	Focus	Middel
Democratie	• Kiezen / gekozen worden • Stemmen / voorstellen doen.	Algemeen belang	• Besluitvorming door gekozen organen • Soms referendum
Inspraak	Zorgen dat jouw belang wordt meegewogen in de besluitvorming.	Specifiek aantoonbaar belang	• Inspreken • Zienswijzen • Bezwaar • Beroep
Participatie	Collectieve ideeën, gevoelens, en belangen rond een specifieke plek zoeken en invloed geven op een ontwikkeling/ initiatief/ besluit.	Het collectief rondom een specifieke plek	• Gesprekken • Enquêtes • Werkateliers (en andere vormen) • Klankborden • Contracten

Figuur 5: De DIP-dans



Internationale literatuur

Ook hebben we een inventarisatie gemaakt van internationaal onderzoek (Gibson et al., 2005; Noda, 2017)

Daaruit blijkt dat...

...als inwoners de wensen van andere bewoners(groepen) als onduidelijk of dubbelzinnig ervaren, hun vertrouwen in politiek bestuur toeneemt.

...als inwoners vaker meedoen aan participatieprocessen hun vertrouwen in het bestuur toeneemt.

...inwoners die vinden dat alle stemmen even zwaar moeten tellen in besluitvorming over specifieke projecten, minder vertrouwen hebben in het bestuur.

... er geen verband is tussen de intentie om mee te doen aan participatieprocessen en het vertrouwen in het bestuur. Dat wil zeggen dat mensen die geen vertrouwen hebben in het lokale bestuur even graag meedoen aan participatietrajecten als inwoners met veel vertrouwen in het lokale bestuur.

... actieve burgers niet meer of minder vertrouwen hebben in het lokale bestuur als minder actieve burgers.



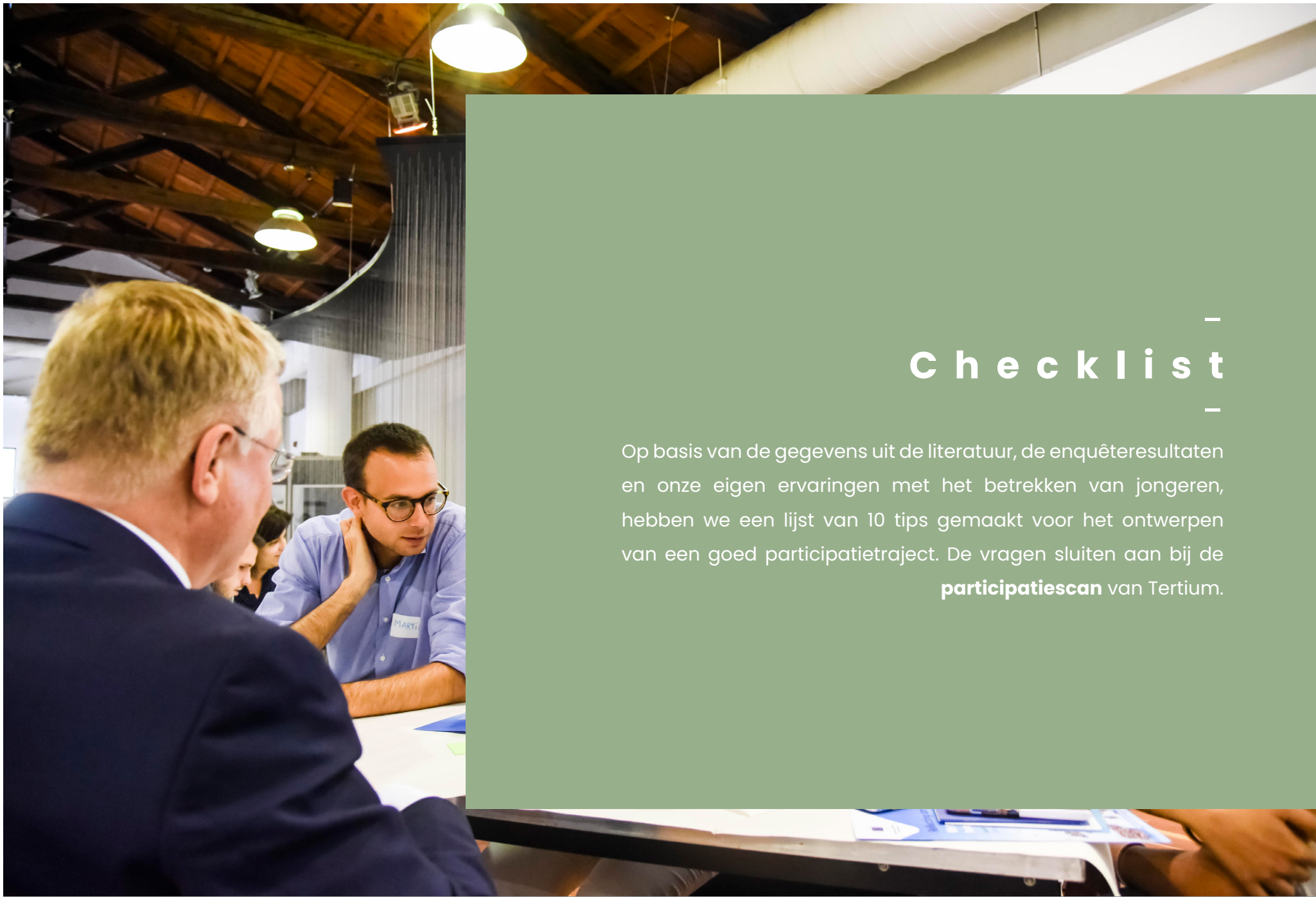


Tot slot

Het valt ons op dat participatie in de huidige Nederlandse praktijk vooral wordt ingezet om input te verzamelen voor beleidskeuzes of projecten, of als middel om specifiek verantwoording af te leggen. Wij hopen dat de komende jaren een paradigmaverandering zal plaatsvinden waarbij participatie steeds meer zal worden ingezet voor:

- Het gezamenlijk met inwoners opstellen van strategische agenda's
- Het gezamenlijk met inwoners formuleren van mijlpalen en doelen van plannen
- Het samen met bewoners monitoren van de uitkomsten van beleidskeuzes

Voor de laatste vorm van participatie zien we op dit moment weinig. Er is in Nederland (voor zover wij weten) op dit moment geen gemeente waar bewoners naar een loket kunnen stappen als de initiatiefnemer zich niet houdt aan de afspraken die zijn gemaakt in een participatietraject. Dit zou wat ons betreft het vertrouwen van bewoners in participatietrajecten wel enorm kunnen vergroten.



Checklist

Op basis van de gegevens uit de literatuur, de enquêteresultaten en onze eigen ervaringen met het betrekken van jongeren, hebben we een lijst van 10 tips gemaakt voor het ontwerpen van een goed participatietraject. De vragen sluiten aan bij de **participatiescan** van Tertium.

Norm	Advies
1. Recht doen aan verwachtingen	Vraag naar eerdere ervaringen en toon interesse in achterliggende emoties
2. Aansluiten op lokale cultuur	Hamer op 'culturele sensitiviteit' (buurten verschillen, groepen verschillen)
3. Projectsolidariteit	Vraag naar wat er nodig is om vanuit vertrouwen samen te werken
4. Evenwichtige planning	Geef participatie vorm vanuit een gezamenlijke agenda (laat deelnemers ook thema's agenderen)
5. Wederkerigheid	Benoem waarom je prijs stelt op de inbreng van deelnemers (wat wil je van hen weten/ wat kunnen ze doen?)
6. Verdelen van middelen	Vraag gericht naar de participatiecapaciteiten van personen/ groepen: wat is nodig om hun stem te laten horen? En stel daarvoor middelen beschikbaar
7. Flexibiliteit	Maak ruimte om processen aan te passen ('midstream modulation')
8. Rolintegriteit	Benoem welke elementen van een beslissing voorbehouden zijn aan gemeentebestuur/ raad
9. Creëren en beperken van invloed	Maak onderscheid tussen onderwerpen die vormkrijgen door participatie en thema's waar participatie vooral input is voor politieke besluiten
10. Voortdurende instemming	Besteed aandacht aan monitoring, evaluatie en aanpassing na de vaststelling van de plannen

Bronnen

Ank Michels & Laurens De Graaf (2010) Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy, *Local Government Studies*, 36:4, 477-491, DOI: 10.1080/03003930.2010.494101

Gibson, P. D., Lacy, D. P., & Dougherty, M. J. (2005). Improving performance and accountability in local government with citizen participation. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 10(1), 1-12.

Noda, Y. (2017). Trust in the leadership of governors and participatory governance in Tokyo Metropolitan Government. *Local Government*



Colofon

Dit is een uitgave van Tertium

Redactie

Menno van der Veen

Michiel Hulshof

Carla ten Kate

Tertium legt zich toe op het betrekken van inwoners bij veranderingen in hun leefomgeving. Wij bedenken een strategie, adviseren en voeren uit. Ons doel: betere projecten met meer draagvlak die beter aansluiten bij de behoefte van de omgeving.

www.tertium.nl

}}} Tertium