



'Betekenisvolle participatie bij stedelijke ontwikkeling', AI gegenereerd (bron:www.canva.com)

Werk in uitvoering - Bouwen aan betekenisvolle participatie bij stedelijke ontwikkeling.

Onderzoek naar het participatiebeleid en de participatiepraktijk van de vier grote steden in Nederland.

Auteur: Christiaan Oud

Begeleiding: Dr. Ir. Céline Janssen

11 februari 2025.

Voorwoord

Onderdeel van de opleiding Master City Developer is een studiereis, in mij naar de stad New York bracht. Tijdens deze studiereis is specifiek aandacht besteed aan de ontwikkelingscondities om te komen tot 'inclusive urban neighborhoods'. Daarbij kwam de toepassing van de Uniform Land Use Review Procedure aan de orde, oftewel het ULURP-proces. Een proces dat wordt ingeroepen wanneer een voorgestelde ontwikkeling van invloed zal zijn op bepaalde wettelijke bescherming die aan het bestaande gebied en/of zijn bewoners wordt geboden. Het herzieningsproces van New York City was bedoeld om een evenwicht te vinden tussen enerzijds de doelstellingen van bescherming van het milieu, waarbij de impact van landgebruiksacties op buurten en gemeenschappen in kaart wordt gebracht, en anderzijds met name ook het faciliteren van publieke betrokkenheid en participatie. Binnen het ULURP-proces hebben zogeheten 'Community Boards' een formele, adviserende rol heeft, die binnen de Amerikaanse context ook echt van betekenis is.

De stad New York kent in totaal 59 zogeheten Community Boards. Een community board bestaat uit maximaal 50 onbezoldigde leden, van wie de helft wordt voorgedragen door de gemeenteraadsleden van het district. De leden van een community board worden benoemd door de Borough President (president van één van de vijf deelgemeenten van New York) en worden geselecteerd uit actieve, betrokken mensen van de lokale gemeenschap en moeten in die gemeenschap wonen, werken of een ander belangrijk belang hebben. Deze community boards zouden een belangrijke rol moeten spelen in de kwaliteit van het leven voor alle New Yorkers. Of deze doelstelling in de praktijk ook gehaald wordt valt wellicht te betwijfelen, maar tijdens de studiereis werd wel duidelijk dat een Community Board daadwerkelijk een stem kan geven aan wat door de gemeenschap belangrijk wordt gevonden in relatie tot voorgenomen gebiedsontwikkelingen. Dit riep bij mij de vraag op of we daar dan ook iets van kunnen leren voor de Nederlandse context en de Community Boards uit New York zijn dan ook een belangrijke inspiratiebron geweest om voor mijn scriptie onderzoek te doen naar hoe we in de Nederlandse context omgaan met participatie en 'gemeenschapsraden'.

Daarnaast staan ons in Nederland in de komende jaren veel maatschappelijke uitdagingen en beoogde transitie te wachten, die naar mijn verwachting en overtuiging nodig zijn om Nederland in het algemeen, en het Nederlands stedelijk gebied in het bijzonder, aangenaam en leefbaar te houden. Om het in Nederland aangenaam en leefbaar te houden, vervult ook de samenhang in de samenleving een rol. We zullen daarom echt met elkaar in gesprek moeten komen om te voorkomen dat de samenleving (steeds verder) uit elkaar valt. Het echt betrekken, het daadwerkelijk laten participeren van inwoners en belanghebbenden bij stedelijke ontwikkelingen in algemene zin en specifieke gebiedsontwikkelingen in het bijzonder is daarbij een belangrijke stap in de juiste richting.

Ik wil iedereen bedanken die heeft bijgedragen in dit onderzoek en het tot stand komen van deze scriptie. Het uitvoeren van het onderzoek heeft bij mij geleid tot nieuwe inzichten op hoe inwoners en belanghebbende echt te betrekken bij het komen tot de oplossingen voor de maatschappelijke uitdagingen die ons te wachten staan. De inzichten die ik heb opgedaan zijn mede tot stand gekomen via de gesprekken met de participatieprofessionals en ervaringsdeskundigen van de vier grote steden in Nederland. Dank dat jullie bereid waren om je door mij te laten interviewen. Ik heb de gesprekken als zeer inspirerend ervaren, met recht het leukste onderdeel van het onderzoek. Ook dank aan mijn scriptiebegeleidster, dank voor de inhoudelijke reflectie, structurerende ondersteuning en opnieuw inspirerende gesprekken. Tot slot dank aan de vrienden die zich belangeloos hebben ingezet om mijn scriptie tot een goed einde te brengen.

Samenvatting

Ondanks dat participatie van bewoners bij ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving in Nederlands sinds de jaren zestig steeds meer normale praktijk is geworden, en het betrekken van burgers en belanghebbenden bij gebiedsontwikkeling dus niets nieuw is, definieert de nieuwe Omgevingswet aantal nieuwe kaders en rollen voor participatie. Waarom doet de Omgevingswet dit? Is er verdere aanpassing van de steeds normalere praktijk nodig?

Dit onderzoek heeft als doel het inzichtelijk maken of de huidige praktijk waarmee de vier grootste steden participatieprocessen vormgeven leidt tot betekenisvolle participatie. Betekenisvolle participatie kan gaan om een betekenisvol resultaat voor de deelnemers aan het eind van een participatietraject, maar ook over het agenderen van het juiste vraagstuk en over het betrekken van een juiste representatieve groep deelnemers in relatie tot het voorliggende vraagstuk. Het onderzoek richt zich op de manier waarop de vier grote steden via participatieprocessen de invloed van groepen en organisaties op besluitvormingsprocessen organiseren en of de intentie daarbij is om de participatie betekenisvol, en dus de beïnvloeding van betekenis, te laten zijn.

Om antwoord te geven op de onderzoeksvraag is eerst een literatuurstudie uitgevoerd om tot de voorwaarden aan betekenisvolle participatie te komen. Dit heeft geleid tot een theoretisch kader met acht relevante aspecten:

1. Legitimatie van participatie;
2. Management van verwachtingen bij de participatie;
3. Het creëren van interactieve beleidsarena's voor de participatie;
4. Toewerken naar collectieve mindset ten aanzien van participatie;
5. Leiderschap op verandering normen en waarden binnen de ambtelijke organisatie;
6. Beschikbaarheid van menskracht, financiële middelen en kennis en ervaring voor participatie;
7. Opzet en organisatie van de juiste vertegenwoordiging per participatievraagstuk;
8. Faciliteren van het juiste gesprek per participatievraagstuk.

Aan de hand van in totaal vijftien toetsingsvragen is het recent vastgestelde participatiebeleid van de vier grote Nederlandse steden getoetst aan het opgestelde theoretisch kader. Via semigestructureerde interviews is ook de recente participatiepraktijk van de vier steden getoetst aan het opgestelde theoretisch kader. De geïnterviewden zijn professionals die binnen de steden binnen de participatiepraktijk actief zijn op de niveaus van:

- Het centrale participatiebeleid van de vier steden;
- De inliggende deelgebieden binnen de steden;
- Specifieke gebiedsontwikkelingen.

Uiteindelijk zijn theoretisch kader, participatiebeleid en participatiepraktijk met elkaar vergeleken.

Uit het onderzoek komt naar voren dat het recent vastgestelde participatiebeleid van geen van de vier grote Nederlandse steden volledig de juiste uitgangspunten bevat om participatieprocessen bij ingrepen in de fysieke stedelijke leefomgeving betekenisvol te maken. Het onderzoek naar de participatiepraktijk laat zien dat op nagenoeg alle aspecten van betekenisvolle participatie aanpassingen nodig zijn om de participatie in de praktijk betekenisvol te laten zijn. Er zijn denkbare aanpassingen geformuleerd om het beleid en de praktijk van participatie met inwoners en belanghebbenden betekenisvoller te maken.

Het recent vastgestelde participatiebeleid van de vier grote Nederlandse steden krijgt een betere beoordeling in het voldoen aan de aspecten van betekenisvolle participatie dan de recente participatiepraktijk. Het gewijzigde participatiebeleid is pas recent vastgesteld en heeft daardoor tijd nodig om verder geïmplementeerd te worden binnen de dagelijkse praktijk van de professionals betrokken bij stedelijke ontwikkelingen. Er is daarmee een positieve ontwikkelrichting ingezet om tot betekenisvollere participatie te komen.

Ten aanzien van het legitimeren van betekenisvolle participatie wordt geadviseerd om participatiebeleid en inspraak en informatiebeleid doelbewust apart vast te stellen. Participatiebeleid zou alleen moeten gaan over coproduceren, mee beslissen of zelf organiseren. Vormen als meedenken of informeren zouden niet als participatie gedefinieerd en gelegitimeerd moeten worden. Participatie hoort per definitie betekenisvol te zijn.

Op het organiseren van participatie komt vanuit het onderzoek in alle steden een worsteling naar voren met, al dan niet gekozen, inliggende structuren om de participatie (mede) mee vorm te geven. Op deze zogenoemde interactieve beleidsarena's wordt aanvullend onderzoek voorgesteld, omdat theorie en praktijk geen uitsluitsel bieden op de juiste vorm hoe dit te organiseren.

Afsluitend is geconcludeerd dat het komen tot betekenisvolle participatie bij stedelijke ontwikkelingen werk in uitvoering is, waarbij er vanuit de vier grote steden beweging in een goede richting zichtbaar is, maar er nog wel verder gebouwd moet worden aan betekenisvolle participatie.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Probleemdefinitie	6
1.2	Doelstelling.....	6
1.3	Onderzoeksvraag	6
1.4	Maatschappelijke relevantie	6
1.5	Wetenschappelijke relevantie	7
2	Onderzoeksmethodiek	8
2.1	Onderzoeksoptzet	8
2.2	Casestudie selectie.....	10
2.3	Dataverzameling en analyse	10
3	Theoretisch kader: wanneer is participatie betekenisvol?	11
3.1	Politiek leiderschap	12
3.2	Inbedding in de ambtelijke organisatie.....	14
3.3	Kwaliteit van de participatie-interface.....	15
3.4	Beoordelingskader betekenisvolle participatie	16
4	Case onderzoek naar politiek leiderschap	18
4.1	Legitimatie van participatie	19
4.2	Management van verwachtingen over de participatie.....	21
4.3	Het creëren van interactieve beleidsarena's voor participatie	22
5	Case onderzoek naar inbedding in de ambtelijke organisatie.....	25
5.1	Toewerken naar collectieve mindset ten aanzien van participatie	25
5.2	Leiderschap op verandering normen en waarden ambtelijke organisatie	26
6	Case onderzoek naar de kwaliteit van de participatie-interface	28
6.1	Beschikbaarheid van menskracht, financiële middelen en kennis en ervaring	28
6.2	Opzet en organisatie juiste vertegenwoordiging per participatievraagstuk	29
6.3	Faciliteren van het juiste gesprek per participatievraagstuk.....	30
7	Vergelijking participatietheorie, -beleid en -praktijk	32
7.1	Legitimatie van participatie	33
7.2	Management van verwachtingen over de participatie.....	33
7.3	Creëren van interactieve beleidsarena's voor participatie.....	33
7.4	Toewerken naar collectieve mindset ten aanzien van participatie	34
7.5	Leiderschap op verandering normen en waarden ambtelijke organisatie	34
7.6	Beschikbaarheid van menskracht, financiële middelen en kennis en ervaring.....	34
7.7	Opzet en organisatie juiste vertegenwoordiging per participatievraagstuk	34
7.8	Faciliteren van het juiste gesprek per participatievraagstuk.....	35
8	Conclusies en aanbevelingen.....	36
8.1	Participatie bij stedelijke ontwikkeling ontwikkelt zich de goede kant op	36
8.2	Participatie moet per definitie betekenisvol zijn	37
8.3	Betekenisvolle participatie organiseren	37
8.4	Reflectie	38
8.5	Eindconclusie	39
	Literatuur.....	40

1 Inleiding

Participatie van bewoners bij ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving is in Nederland sinds de jaren zestig steeds meer normale praktijk geworden (Visser et al, 2019). Nadat de invoering diverse keren is uitgesteld, is de nieuwe Omgevingswet op 1 januari 2024 uiteindelijk toch in werking getreden. Hoewel het betrekken van burgers en belanghebbenden bij gebiedsontwikkeling dus niets nieuw is, definieert de nieuwe Omgevingswet aantal nieuwe kaders en rollen voor participatie. Waarom doet de Omgevingswet dit? Is er verdere aanpassing van de steeds normalere praktijk nodig?

Van de participatie, zoals vastgelegd in de nieuwe Omgevingswet, wordt veel verwacht.

Participatie leidt evident tot meer kwaliteit en draagvlak. De dialoog met de omgeving werkt verrijkend, ook voor de persoonlijke ontwikkeling. Een planvormingsproces dat is gericht op het verkrijgen van draagvlak zorgt voor versnelling, zelfs meer dan een goed gestroomlijnde wettelijke procedure teweeg kan brengen. De inbreng van burgers en bedrijven zal de integraliteit en samenhang van plannen vergroten (...) De grootste winst voor het planvormingsproces zit niet in de formele procedure, maar in de verbeteringen in cultuur, participatie en integraliteit (Hurenkamp en Tonkens, 2020).

Is de huidige participatiepraktijk voldoende om te kunnen verwachten dat de participatieprocessen nu en in de nabije toekomst deze hoge verwachtingen waar zullen maken?

In de nieuwe Omgevingswet wordt de verantwoordelijkheid voor het participatieproces neergelegd bij het bevoegd gezag ten aanzien van het omgevingsplan en bij de initiatiefnemers van gebiedsontwikkelingen bij de omgevingsvergunning (zie tabel 1). Gemeenten krijgen daarmee een centrale bevoegdheid. Via het besluit over een omgevingsplan is de gemeente het bevoegd gezag om aan te geven hoe de participatie wordt vormgegeven. Bij een concreet besluit over een omgevingsvergunning betreft zij vervolgens informatie vanuit de initiatiefnemer van de gebiedsontwikkeling over de resultaten van het participatieproces bij de integrale afweging (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2021).

Tabel 1: Regels over participatie (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2021).

Instrument	Regels	Wie is verantwoordelijk voor het naleven van de participatieregels?	Waar staat het?
Omgevingsvisie	Motiveringsplicht*	Bevoegd gezag	Omgevingsbesluit (art. 10.7)
Omgevingsprogramma	Motiveringsplicht*	Bevoegd gezag	Omgevingsbesluit (art. 10.8)
Omgevingsplan	Het bevoegd gezag geeft bij de kennisgeving van een omgevingsplan aan hoe de participatie wordt vormgegeven. Motiveringsplicht*	Bevoegd gezag	Omgevingsbesluit (art. 10.2, eerste lid) Omgevingsbesluit (art. 10.2, eerste lid)
Omgevingsvergunning	De initiatiefnemer moet aangeven of en zo ja hoe hij aan participatie heeft gedaan, en wat de resultaten daarvan zijn. Het bevoegd gezag betreft deze informatie bij de integrale belangenafweging.	Initiatiefnemer	Omgevingswet (art. 16.55) Omgevingsregeling (art. 7.4)

* Het bevoegd gezag geeft bij het besluit aan hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding en wat de resultaten daarvan zijn. Gemeenten, provincies en waterschappen geven ook aan op welke wijze invulling is gegeven aan het eigen participatiebeleid.

Gemeenten zijn in voorkomende gevallen (mede) initiatiefnemer bij gebiedsontwikkelingsprojecten en hebben daardoor zowel bij het omgevingsplan als bij de omgevingsvergunning een rol. Wellicht geldt zelfs een dubbele verantwoordelijkheid. Het is in ieder geval duidelijk dat om de verwachtingen ten aanzien van participatie zoals beoogd met de nieuwe Omgevingswet waar te maken, gemeenten een aanzienlijke rol hebben te spelen. Het dus van belang is dat gemeenten die rol in de participatiepraktijk op een gedegen manier invullen.

Duidelijk is dat, ondanks dat er dus sprake is van een normale praktijk, tot in het recente verleden de participatieprocessen volgens betrokkenen niet altijd goed verlopen. Zo komt het voor dat inwoners enerzijds gebrek aan transparantie en betrokkenheid ervaren bij ingrepen in hun leefomgeving (Den Haag FM, 2024), terwijl er bij een mede initiatiefnemer van een grote gemeentelijke herontwikkeling juist onbegrip is over bezwaarmakers (Dagblad070, 2024). Dit leidt in de gemeenteraad weer tot vragen in hoeverre er nu daadwerkelijke gesprek is gevoerd met deze belanghebbenden (Omroep West, 2024). In algemene zin is het voor raadsleden soms zoeken naar de participatieparagraaf (Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, 2023) en doet zich het risico voor dat het participatieproces een wassen neus wordt, waarbij vooral burgers die niet goed zijn toegerust voor effectieve

deelname in participatieve trajecten aan het kortste eind zouden kunnen trekken (Bekkers, 2023). Bovenstaande voorbeelden roepen vragen op over de manieren waarop gemeenten hun participatieprocessen in het nu organiseren. Is er daarbij sprake van participatie die als betekenisvol is te kwalificeren en hebben gemeenten het organiseren van participatieprocessen daarmee op orde om de hoge verwachtingen die de nieuwe Omgevingswet verbindt aan participatie waar te maken?

1.1 Probleemdefinitie

“Participatie is een proces waarbij individuen, groepen en organisaties invloed uitoefenen op en controle delen over collectieve vraagstukken, beslissingen of diensten die hen aangaan” (Visser et al, 2019). De nieuwe Omgevingswet definieert de kaders en randvoorwaarden voor de besluitvormingsmomenten over omgevingsplannen en de omgevingsvergunningen. Om invulling te geven aan de kaders en randvoorwaarden kan een gemeente per plan of per vergunning voor een individuele stedelijke ontwikkeling een specifiek participatieproces vormgeven. Hiernaast beschikken diverse gemeenten over lokaal georganiseerde participatie per stadsdeel of wijk waarin het gesprek wordt aangegaan met de inwoners over gemeentelijke ontwikkelingen. Kijkend naar de vier grote steden, dan kent Amsterdam stadsdelen, Den Haag wijkagenda’s, Rotterdam wijkraden en Utrecht wijkplatforms. Hoe draagt het toepassen van deze vormen van inliggende structuren bij aan het in de praktijk komen tot betekenisvolle(re) participatie bij specifieke stedelijke ontwikkelingen in die gebieden?

De uitdaging is daarmee om het invloed uitoefenen en controle over collectieve vraagstukken delen zodanig te organiseren dat er sprake is van een (continu) betekenisvol participatieproces over stedelijke ontwikkeling binnen gemeenten in plaats van de meer traditionele inspraak op een afgebakend project.

In algemene zin is een vaak gehoord geluid dat het vertrouwen van burgers in de overheid afneemt. Daarmee zou er mogelijk sprake kunnen zijn van wantrouwen in hoe in Nederland het systeem van (vertegenwoordigende) democratie is ingericht. Daar gaat dit onderzoek verder niet op in. Het richt zich primair op de participatieprocessen rond ingrepen in de fysieke, stedelijke leefomgeving.

1.2 Doelstelling

Dit onderzoek heeft als doel het inzichtelijk maken of de huidige praktijk waarmee de vier grootste steden participatieprocessen vormgeven leidt tot betekenisvolle participatie. Maar wanneer is er sprake van een ‘betekenisvol’ participatieproces? Als de deelnemers aan het proces hun zin krijgen? Betekenisvolle participatie kan gaan om een betekenisvol resultaat voor de deelnemers aan het eind van een participatietraject, maar ook over het agenderen van het juiste vraagstuk en over het betrekken van een juiste representatieve groep deelnemers in relatie tot het voorliggende vraagstuk. Dit onderzoek richt zich op het laatste onderdeel: De manier waarop de vier grote steden via participatieprocessen de invloed van groepen en organisaties op besluitvormingsprocessen organiseren en of de intentie daarbij is om de participatie betekenisvol, en dus de beïnvloeding van betekenis, te laten zijn.

1.3 Onderzoeksvraag

Als hoofdvraag voor dit onderzoek geldt:

- Hoe organiseren de vier grote Nederlandse steden de participatie met hun inwoners en belanghebbenden bij ingrepen in de fysieke stedelijke leefomgeving en hoe kan de organisatie van de participatie van de vier grote Nederlandse steden tot betekenisvollere participatie leiden?

Om antwoord te geven op de hoofdvraag worden de volgende deelvragen beantwoord:

1. Wat zijn voorwaarden aan betekenisvolle participatie?
2. In hoeverre bevatten de meest recent vastgestelde beleidsuitgangspunten van de vier grote Nederlandse steden vanuit theoretisch perspectief de juiste voorwaarden om participatieprocessen bij ingrepen in de fysieke stedelijke leefomgeving betekenisvol te maken?
3. In hoeverre leidde de recente praktijk van participatie bij ingrepen in de fysieke stedelijke leefomgeving in de vier grote Nederlandse steden tot betekenisvolle participatie?
4. Welke aanvullende uitgangspunten zijn denkbaar om het beleid en de praktijk van participatie met inwoners en belanghebbenden betekenisvoller te maken?

1.4 Maatschappelijke relevantie

Dat er in de nieuwe Omgevingswet nu rollen en kaders wettelijk zijn vastgelegd, betekent nog niet dat participatieprocessen vanaf nu op onberispelijke wijze zullen worden vormgegeven. Met de nieuwe Omgevingswet heeft de privaat te organiseren participatie in ieder geval een stevige(re) positie heeft gekregen, met name bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, voor specifieke activiteiten die zijn aangewezen door de gemeenteraad, waarbij initiatiefnemers de participatie op zich moeten nemen en daarvan verslag moeten doen (Hobma, 2022). Naast de stevigere positie van de privaat te organiseren participatie, dient een gemeente, als het bevoegd gezag, bij

een omgevingsplan aan te geven hoe de participatie wordt vormgegeven. Hiermee kan een gemeente aan de voorkant in principe de juiste kaders meegeven, waaraan zij zichzelf bij het besluit over de omgevingsvergunning van een (private) initiatiefnemer kan houden.

Het belang en de waarde van een gedegen participatieproces voor ontwikkelende private initiatiefnemers is duidelijk (Verheul & Heurkens, 2021). Naar het voorbeeld van de community boards in New York, zoals benoemd in het voorwoord, lijkt het zinvol dat ook de publieke kant zich in relatie tot het participatieproces organiseert. Het gaat er dus om dat de participatieprocessen en de begeleidende instanties van deze processen, het gerechtvaardigde belang van de relevante (verzameling van) publieke stakeholders effectief bij de besluitvorming over gebiedsontwikkelingsprojecten naar binnen brengen. Dit onderzoek richt zich op het geven van aanbevelingen voor gemeenten op het organiseren van participatie bij stedelijke ontwikkelingen op een dusdanige manier dat sprake is van een meer betekenisvolle manier van participatie.

1.5 Wetenschappelijke relevantie

Over participatie, ook in relatie tot de nieuwe Omgevingswet, is veel geschreven en onderzocht. Hurenkamp en Tonkens (2020) komen tot de conclusie dat de doelen van participatie, namelijk leiden tot meer kwaliteit en draagvlak, tegenstrijdig zijn, en dus tegen elkaar moeten worden afgewogen, waarbij vergroting van invloed van burgers het belangrijkste doel is. Daarnaast stellen Hurenkamp en Tonkens (2020) dat 'de burger' bestaat uit groepen van burgers met verschillende belangen en verlangens. En participatie is volgens hen geen evenement, maar een proces. Een proces waarvan je wellicht ook zou kunnen stellen dat het niet eenmalig is, maar continu door zou moeten blijven lopen.

In algemene zin geldt dat de groepen die onderhandelen namens gemeenschappen aandacht besteden aan het betrekken van die gemeenschappen, maar tegelijk zijn er geen waarborgen, anders dan door deze groepen aan zichzelf opgelegd, waarmee de gemeenschap de onderhandelaars ter verantwoording kan roepen (Been, geciteerd in Wolf-Powers, 2010). In Nederland is een vaak gehoorde constatering dat bij reguliere participatiebijeenkomsten de ervaring is dat het 'vaak oude witte mannen' zijn die de weg naar participatie vinden (De Waard, 2023). Dit heeft het risico in zich dat dit leidt tot onrechtvaardige uitkomsten, omdat deze groep, bevoordeeld door politieke, economische en sociale omstandigheden, invloed uitoefent op beleid en publieke acties die hun eigen economische en politieke positie versterken (Fung, 2015). Hiermee staat de vraag nog uit, hoe te komen tot de juiste diversiteit aan burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties om op transparante en gestructureerde wijze het participatieproces vorm te geven?

Dit onderzoek draagt bij aan de wetenschappelijke discussie over participatie door het leveren van een empirische bijdrage vanuit de Nederlandse context op hoe de vier grote steden in Nederland op verschillende manieren in de praktijk invulling geven aan participatie. En of de manieren waarop zij participatie organiseren als afdoende te bestempelen zijn om te komen tot betekenisvolle participatie. Het onderzoek beoogt met aanbevelingen te komen om de participatieprocessen van gemeenten waar nodig te verbeteren, zodat gemeenten beter zijn toegerust om de actieve, responsieve rol in te vullen om professionele stadmakers en andere geëngageerde burgers een (voorhoede)rol te laten spelen in het realiseren van niet alleen circulaire gebiedsontwikkeling (Van de Kamp et al., 2020), maar bij alle ingrepen in de fysieke stedelijke leefomgeving.

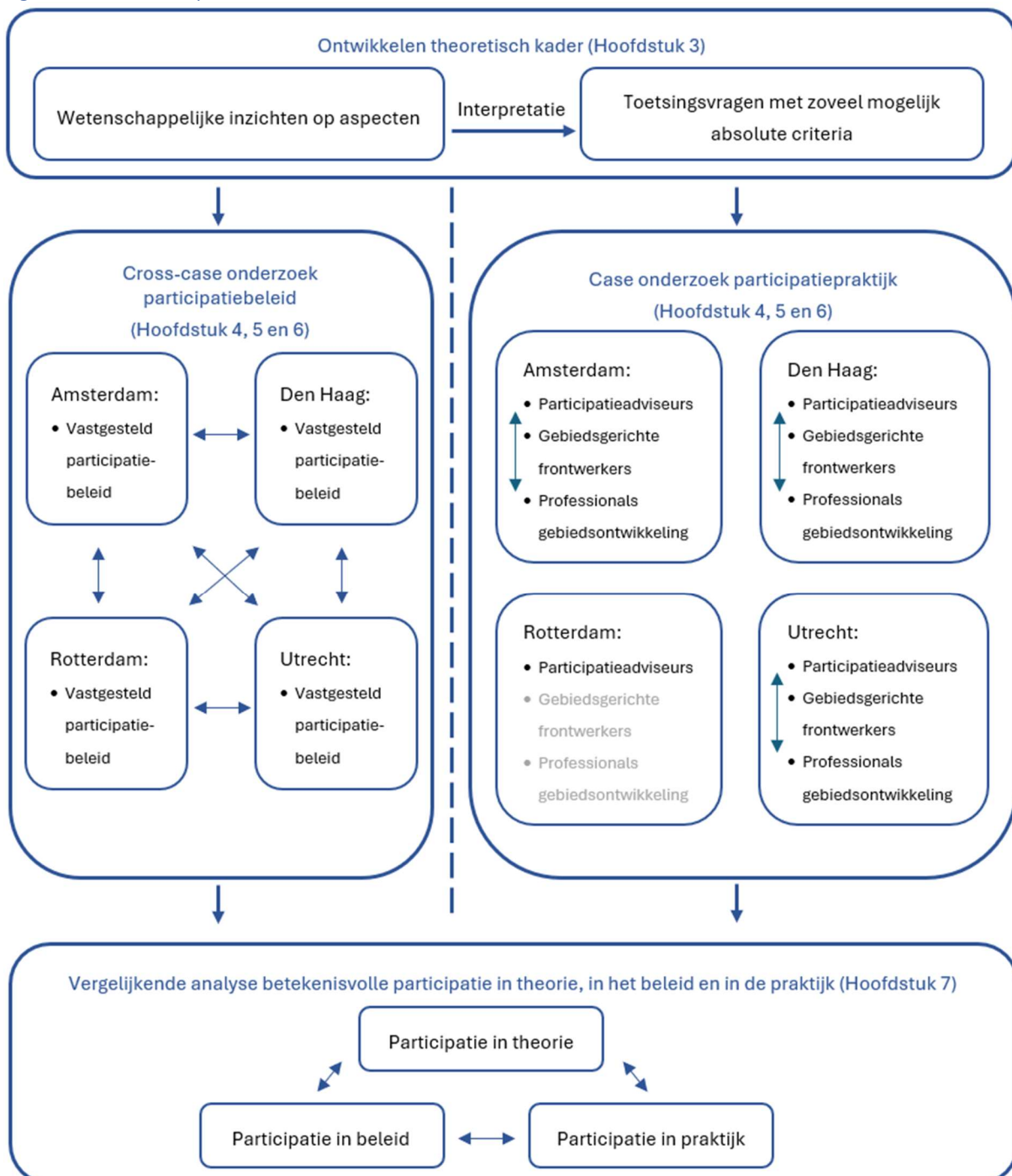
2 Onderzoeksmethodiek

De onderzoeksvraag van deze scriptie richt zich op de rol van de vier grote steden in het komen tot betekenisvolle participatie. Vanuit deze onderzoeksofzet gaat het om de 'intentie' van de vier steden bij participatie, of deze intentie bestempeld kan worden als gericht op het bereiken van een betekenisvolle uitkomst. Of de participatie in de praktijk ook als betekenisvol wordt ervaren of in de ogen van de deelnemers tot een betekenisvol resultaat leidt, is ook afhankelijk van andere factoren. Daarvoor had ook de ervaring van bewoners en belanghebbenden in het onderzoek moeten worden betrokken, wat omwille van het beperken van de omvang en reikwijdte van het onderzoek niet is gedaan.

2.1 Onderzoeksofzet

Om de 'intentie' van de vier steden bij participatie te onderzoeken en de onderzoeksvragen te beantwoorden is onderzoek uitgevoerd dat bestaat uit vier onderdelen, zie figuur 1.

Figuur 1: *Onderzoeksofzet.*



Ontwikkelen theoretisch kader

Aan de basis van het onderzoek staat een literatuuronderzoek om te komen tot een theoretisch kader om wetenschappelijk te onderbouwen onder welke voorwaarden sprake is van betekenisvolle participatie(processen). Dit theoretisch kader geeft antwoord op de eerste onderzoeksvraag. Voor toegang tot wetenschappelijke literatuur is met name Google Scholar gebruikt, waarbij als vertrekpunt de meest recente wetenschappelijke inzichten is aangehouden. Van daaruit is verdieping en verbreding naar andere bronnen toegepast. Bij het literatuuronderzoek is toegewerkt naar een kader om zowel participatiebeleid als participatiepraktijk te kunnen toetsen. Binnen het toetsingskader zijn zoveel mogelijk toetsingsvragen met absoluut gestelde criteria opgenomen, daar waar dit niet mogelijk was, is zijn toetsingsvragen opgenomen waarbij een kwalitatieve onderlinge vergelijking dient te worden uitgevoerd.

Cross-case onderzoek participatiebeleid

Om antwoord te geven op de tweede deelvraag in hoeverre de meest recent vastgestelde beleidsuitgangspunten van de vier grote steden vanuit theoretisch perspectief de juiste voorwaarden bevatten om participatieprocessen bij ingrepen in de fysieke stedelijke leefomgeving betekenisvol te maken, is case studie onderzoek uitgevoerd naar het meest recent vastgestelde participatiebeleid van de vier grote steden. Er is gekozen voor case study onderzoek vanuit het holistische karakter van de participatiepraktijk en bijbehorende interacties van actoren (Yin, 2009).

De cases zijn in dit geval het vastgestelde participatiebeleid van de vier grote Nederlandse steden. Er is gekozen voor de vier grote steden van Nederland omdat binnen deze steden veel grootschalige stedelijke ontwikkelingen plaatsvinden. Bij de case studies is als bron van informatie 'documentatie' gehanteerd (Yin, 2009). De documentatie bestaat uit het meest recent vastgestelde participatiebeleid van de vier grote steden te vinden op de websites van de desbetreffende gemeenten. In de analyse is dit participatiebeleid van de vier steden geanalyseerd met behulp van het theoretisch kader, waarbij:

- Case analyse is uitgevoerd, gebaseerd op het theoretisch kader, indien op de specifiek vastgestelde beleidsuitgangspunten per stad een losstaande beoordeling op de absoluut gestelde criteria mogelijk was;
- Cross-case analyse is uitgevoerd, gebaseerd op het theoretisch kader, indien op de specifiek vastgestelde beleidsuitgangspunten per stad geen losstaande beoordeling op een absoluut gesteld criterium mogelijk was.

Case onderzoek participatiepraktijk

Om antwoord te geven op de derde deelvraag in hoeverre de recente praktijk van participatie bij ingrepen in de fysieke stedelijke leefomgeving tot betekenisvolle participatie leidde, is onderzoek uitgevoerd naar de recente toepassingspraktijk van participatie in de vier grote steden. Opnieuw is daarbij gebruik gemaakt van een combinatie van losstaande case analyse en cross-case analyse, waarbij nu als bron van informatie 'interviews' is gehanteerd (Yin, 2009). De onderzochte casussen zijn de participatiepraktijk in de vier steden. De participatiepraktijk van de vier steden zijn als losstaande casussen onderzocht, binnen de participatiepraktijk van Amsterdam, Utrecht en Den Haag is aanvullend een cross-case analyse uitgevoerd van de participatiepraktijk volgens:

- Professionals op het niveau van het centrale participatiebeleid van de vier steden;
- Professionals op het niveau van deelgebieden binnen de steden;
- Professionals op het niveau van gebiedsontwikkelingen.

Voor het case onderzoek zijn met alle vier de steden gesprekken gevoerd met professionals op het niveau van de centrale stad om algemeen inzicht te krijgen in de huidige participatiepraktijk binnen de vier steden. Het gaat daarbij om centrale participatieadviseurs en/of opstellers van recent vastgesteld participatiebeleid. Aanvullend zijn diverse gesprekken gevoerd met professionals die acteren op het niveau van deelgebiedsstructuren binnen de vier steden en op het niveau van gebiedsontwikkelingen. Het gaat daarbij om gebiedsgerichte 'frontwerkers' en professionals betrokken bij specifieke (grootschalige) gebiedsontwikkelingen. In deze aanvullende gesprekken is alleen met Amsterdam, Den Haag en Utrecht gesproken met professionals die acteren op deze niveaus. Binnen Rotterdam is dit achterwege gebleven, omdat de informatie vanuit de andere aanvullende gesprekken een consistent beeld liet zien.

Case onderzoek participatiepraktijk

In het laatste deel van het onderzoek is een kwalitatieve analyse uitgevoerd, waarbij het theoretisch kader van betekenisvolle participatie, het participatiebeleid en de participatiepraktijk van de vier steden onderling met elkaar zijn vergeleken om tot aanvullende uitgangspunten te komen om het beleid en de uitvoering van participatie(processen) met inwoners en belanghebbenden betekenisvoller te maken.

2.2 Casestudie selectie

Op voorhand was bekend dat de vier grote steden allen gebruik maken van een inliggende structuur met stadsdelen (Amsterdam), wijkraden (Rotterdam), wijkplatforms (Utrecht) of wijkagenda's (Den Haag), maar niet of en in hoeverre deze inliggende structuren ook een geïnstitutionaliseerde verantwoordelijkheid in het participatiebeleid hebben.

Voor de interviews is gestart met gesprekken met de participatiedeskundigen op het niveau van de centrale stad. Om te komen tot de aanvullende gesprekken is de sneeuwbal methode toegepast, waarbij vervolgesprekken binnen Amsterdam en Utrecht het makkelijkst tot stand kwamen. Vanuit deze lijnen is vervolgens ondermeer de link gelegd met de grote gebiedsontwikkelingen Buiksloterham in Amsterdam en Merwedekanaalzone in Utrecht. De keuze voor specifiek deze gebiedsontwikkelingen heeft als achtergrond dat deze gebiedsontwikkelingen eerder binnen de opleiding Master City Developer ook als casus naar voren zijn gekomen en daardoor bekend waren. Ook is gesproken met een marktpartij, vanuit een ontmoeting tijdens een participatieavond over de gebiedsontwikkeling Binckhorst in de gemeente Den Haag.

2.3 Dataverzameling en analyse

Voor het case onderzoek naar het participatiebeleid is gebruik gemaakt van de openbaar toegankelijke systemen van besluitvorming binnen de vier steden om de besluitvormingsstukken van het meest recent vastgestelde participatiebeleid te achterhalen.

Voor het case onderzoek naar de participatiepraktijk van de vier steden zijn 11 interviews afgenomen, waarbij in totaal met 12 mensen is gesproken:

Op het niveau van de centrale stad	
Amsterdam#1	Strateeg participatie
Den Haag#1	Participatieadviseur (gecombineerd interview met communicatieadviseur Den Haag)
Rotterdam#1	Opsteller participatiebeleid
Utrecht#1	Projectleider Participatie en Initiatief
Utrecht#2	Betrokken bij opstellen rollen participatie
Op het niveau van deelgebieden	
Amsterdam#2	Gebiedsontwikkelaar, betrokken bij buurtplatform en gebiedsontwikkeling in Amsterdam Noord
Amsterdam#3	Medewerker beleid participatie en democratisering, ontwikkeling beleid buurtplatformen
Den Haag#2	Communicatieadviseur, betrokken bij ontwikkelingen in gebieden (gecombineerd interview met participatieadviseur Den Haag)
Utrecht#3	Wijkadviseur bij het wijkbureau Leidsche Rijn
Op het niveau van gebiedsontwikkelingen	
Amsterdam#4	Projectmanager Herijking Investeringsbesluit Buiksloterham
Den Haag#3	Professional van marktpartij, betrokken bij diverse participatietrajecten stedelijke (gebieds)ontwikkelingen, ondermeer in gemeente Den Haag
Utrecht#4	Wijkadviseur, betrokken bij de gebiedsontwikkeling Merwedekanaalzone

Voor alle interviews is gekozen is voor de opzet van een semigestructureerd interview, omdat hiermee in de gesprekken dezelfde onderwerpen aan de orde komen, maar er wel ruimte wordt geboden aan diepgang en nieuwe inzichten (Yin, 2009). Vooraf is richting de geïnterviewden aangegeven om het gesprek aan te gaan over een aantal aspecten die op basis van literatuuronderzoek relevant zijn om tot betekenisvolle participatie te komen:

- Politiek/bestuurlijk leiderschap;
- Inbedding van participatie binnen de ambtelijke organisatie;
- Kwaliteit van de participatie-interface.

Voor de interviews is gebruik gemaakt van een topiclijst om tijdens de interviews invulling te geven aan de gespreksonderwerpen (zie bijlage 1).

Van alle interviews zijn opnamen gemaakt die op verzoek beschikbaar kunnen worden gesteld. De antwoorden en reacties van alle geïnterviewden zijn in een verslag samengevat, gegroepeerd naar de drie relevante aspecten uit het literatuuronderzoek, waarbij een interpretatieslag heeft plaatsgevonden door de auteur. Om reacties te kunnen vergelijken en overeenkomsten en tegenstellingen te kunnen destilleren. Omwille van de privacy van de geïnterviewden is het verslag van de interviews opgenomen in een vertrouwelijke bijlage 3, die niet als openbare bijlage bij het onderzoek is opgenomen, maar eveneens op verzoek beschikbaar kan worden gesteld.

3 Theoretisch kader: wanneer is participatie betekenisvol?

Wanneer is er sprake van een 'betekenisvol' participatieproces? Als de deelnemers aan het proces hun zin krijgen? Als van voldoende deelnemers hun individuele belang wordt behartigd? Of als deelnemers aan het participatieproces het doorlopen proces als rechtvaardig beoordelen, los of de uitkomst van het proces nu in hun voordeel of nadeel uitvalt? Betekenisvolle participatie is op meerdere manieren uit te leggen. Voor dit onderzoek richt de onderzoeksvraag zich op de rol van de vier grote steden in het komen tot betekenisvolle participatie. Vanuit deze onderzoekspopzet gaat het daarom om de 'intentie' van deze steden bij participatie, of deze intentie bestempeld kan worden als gericht op het kunnen bereiken van een betekenisvolle uitkomst.

Per onderdeel van het theoretisch kader zal worden stilgestaan bij de concrete toetsingsvragen van betekenisvolle participatie ten behoeve van de empirische toetsing van het participatiebeleid en de participatiepraktijk die in latere hoofdstukken zal plaatsvinden. Het theoretisch kader is ook gebruikt als basis voor de topic-lijst voor de interviews.

Wellicht het meest algemeen bekend in de literatuur ten aanzien van participatie, in 1969 heeft Sherry Arnstein de ladder van participatie geïntroduceerd. Hierin worden acht lagen van burgerparticipatie onderscheiden (zie tabel 2).

Tabel 2: Ladder van burgerparticipatie, vrij vertaald vanuit (Arnstein, 2019).

Niveau	Participatievorm
Burgermacht (nieuwe manieren van besluitvorming door/met burgers)	
8	Zelf organiseren (samenwerking met burgers als opdrachtgever)
7	Mee beslissen (samenwerking met burgers als grootste belanghebbende)
6	Coproduceren (samenwerking met burgers als erkend medebelanghebbende)
Symbolische participatie (burgers hebben stem, maar geen beslissingsmacht)	
5	Inspraak (voor/door burgers)
4	Consultatie (van burgers)
3	Informatie (aan burgers)
Non-participatie (burgers worden verleid/overtuigd, maar hebben geen stem)	
2	Opvoeding (van burgers)
1	Manipulatie (van (onderkende) belangen burgers)

De ladder van participatie benadrukt het belang van de positie in het besluitvormingsproces. Geef je met de participatie de betrokken burgers en belanghebbenden echt macht, of betrek je de hun meer symbolisch in het besluitvormingsproces. Arnstein (2019) concludeerde dat pas vanaf trede zes van de ladder van participatie er echt sprake is van participatie. Op de treden daaronder is er meer sprake van symbolische participatie of non-participatie. Betekenisvolle participatie volgens de ladder van Arnstein dient minimaal gericht te zijn op coproduceren, maar beter nog zou zijn als burgers mee kunnen beslissen of het zelf organiseren.

Vertalen we het coproduceren, meebeslissen of zelf organiseren zoals door Arnstein benoemd naar besturen via dialoog, dan vergt dit dat publieke instanties moeten durven loslaten en moeten deelnemen aan samenwerkingsprocessen waarvan de uitkomst niet vaststaat (Innes en Booher, 2003). Participatie moet niet worden gezien als hooguit tweerichtingsverkeer, waarbij burgers reageren op voorstellen van de overheid. In plaats daarvan moet participatie worden gezien als een interactie op meerdere manieren waarbij burgers en andere betrokkenen werken en praten op formele en informele manieren om de acties van de overheid te beïnvloeden voordat er sprake is van een vrijwel uitgemaakte zaak. Effectieve participatiemethoden vragen om samenwerking, dialoog en interactie, waarbij netwerken en institutionele capaciteit sleutelementen zijn (Innes en Booher, 2004).

Het inbedden van burgerparticipatie in lokaal bestuur wordt in de literatuur vaak benaderd met 'interactive governance'. Interactive governance vraagt veel van een overheidsorganisatie. Interactive governance vergt visie en beleid op zowel strategische niveau, uitvoerend niveau en het niveau van de burgerinterface (Jäntti et al., 2023). Het stelt eisen aan de organisatiestructuur, organisatiecultuur en organisatiemiddelen, waarbij management op alle lagen een cruciale rol speelt in het waarborgen van een operationeel participatief systeem (Kurkela et al., 2024). De literatuur over betekenisvolle participatie, of interactive governance, focust zich op:

- Aspecten met betrekking tot leiderschap vanuit de politiek;
- Aspecten met betrekking tot inbedding in de ambtelijke organisatie;
- Aspecten over de kwaliteit van de participatie-interface.

Op de bovenstaande aspecten wordt nader ingegaan.

3.1 Politiek leiderschap

Ten aanzien van politiek en bestuurlijk leiderschap en betekenisvolle participatie komen in de literatuur drie relevante aspecten naar voren:

1. Legitimatatie van de participatie;
2. Management van verwachtingen bij de participatie;
3. Het creëren van interactieve beleidsarena's voor de participatie.

Legitimatatie van participatie

Het belang van politiek leiderschap begint bij het legitimeren van de participatie (o.a. Michels en De Graaf 2010). Dit is het vaststellen waarom participatie de juiste manier is om tot ingrepen in de fysieke stedelijke leefomgeving te komen. Het komen tot betekenisvolle participatie begint met politieke legitimatie, waarbij het voorschrijven van participatie en vaststelling van bijbehorende instructies en kaders een belangrijk politiek instrument is. Hierbij is onderscheid te maken tussen politiek en bestuur, aangezien binnen de Nederlandse context de gemeentelijke organisatie binnen de vier grote steden wordt aangestuurd door het college van burgemeester en wethouders. De wethouders zijn benoemd vanuit de collegevormende partijen en daarmee politiek gekleurd. De benoemde wethouders kunnen daarbij ook gezien worden als politiek leiders. Alhoewel de nuance belangrijk is, wordt er geen nader onderscheid gemaakt tussen bestuur en politiek: de aanname is dat politieke aansturing via de politieke vertegenwoordiging in de colleges doorwerking heeft.

Op het niveau van de politiek, vereist de logica van bestuur en politiek het collectief erkennen van de waarde en de voordelen van participatie en het consolideren van de beleidsdoelstellingen in een visie (Jäntti et al., 2023). Om te komen tot een zogenoemde 'arena' van co-creatie, is het van belang dat de gekozen politici politiek leiderschap vertonen (Torfing et al., 2019). Leiderschap is een kern kwestie om de voorwaarden voor burgerparticipatie gunstig te veranderen (Kurkela, 2022). En bij innovatie ten aanzien van participatie gaat het vooral ook om leiderschap (Fung, 2015).

Vanuit de nieuwe Omgevingswet wordt participatie nadrukkelijk voorgeschreven. Een belangrijke rol vanuit de politiek ten aanzien van participatie is het richting geven aan verandering (Sørensen en Torfing, 2016). Indien het vaststellen van participatiebeleid alleen voortkomt vanuit verplichting in de landelijke nieuwe Omgevingswet, is het politiek leiderschap op lokaal niveau mogelijk niet zo sterk. Vanuit de rol om richting te geven aan verandering, is een relevant aspect met betrekking tot de politiek of voorafgaand aan de nieuwe Omgevingswet vanuit de politiek al actief op (verbetering van) participatie werd aangestuurd.

Voor een laatste aspect met betrekking tot legitimatie van participatie komt Arnstein naar voren. Volgens Arnstein is er pas sprake van participatie indien er sprake is van co produceren, mee beslissen of zelf organiseren. Daaronder is slechts sprake van symbolische participatie of non-participatie. Visser et al (2019) bevestigt dat zogenoemd 'meeweten' geen vorm van participatie is. Ten aanzien van vastgesteld participatiebeleid is het relevant of het beleid alleen over coproduceren, mee beslissen of zelf organiseren gaat, of dat het vastgestelde participatiebeleid ook symbolische en non-participatie legitimeert.

Dit levert op het onderdeel legitimatie van participatie de volgende toetsingsvragen voor empirische toetsing op:

1. Is er recent* specifiek participatiebeleid vastgesteld door de gemeenteraad?
2. Was er voorafgaand aan de recente vaststelling van specifiek participatiebeleid sprake was van actieve sturing vanuit de politiek om participatie te verbeteren?
3. Gaat het recent vastgestelde participatiebeleid alleen over participatieprocessen waarbij sprake is van co produceren, mee beslissen of zelf organiseren?

Deze toetsingsvragen zijn in absolute zin te beantwoorden vanuit het vastgestelde participatiebeleid.

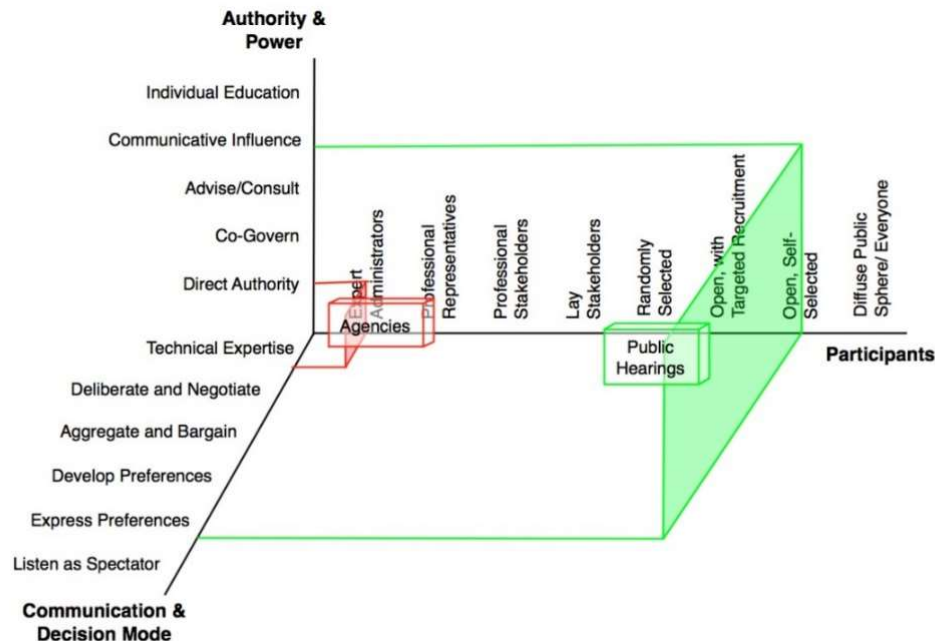
** De term 'recent' is voor meerdere uitleg vatbaar. Aangezien bij het onderzoek is gebleken dat het participatiebeleid van alle vier de steden in 2023 en 2024 is geactualiseerd, is de term 'recent' niet verder gedefinieerd.*

Management van verwachtingen bij participatie

In 2006 introduceerde Fung (2006) de "Democracy Cube" voor het begrijpen van de mogelijkheden en beperkingen van participatievormen. De "Democracy Cube" beschrijft de ontwerpruimte van de arena's van besluitvorming langs deze drie dimensies. In figuur 2 is de "Democracy Cube" visueel weergegeven. De Democracy Cube is illustratief voor het nadenken over het inrichten van participatieprocessen. Het gaat om het zoeken van de juiste balans tussen de te betrekken participanten, de uitwisseling van benodigde informatie en de (directe) invloed op de besluitvorming. De uitdaging om tot betekenisvolle participatie te komen zit in het organiseren van de juiste verbanden tussen de open, publieke participatie en de besluitvorming in het meer representatieve domein. En daar kunnen afhankelijk van de opgave keuzes in worden gemaakt. Het participatieproces voor de herinrichting van een lokaal pleintje vraagt logischerwijs een andere aanpak dan een stedelijke ontwikkeling waarbij 10.000 woningen worden toegevoegd op

een specifieke plek. De Democracy Cube biedt inspiratie om te komen tot een keuzes in een participatieproces, de Democracy Cube geeft echter geen antwoord op de vraag wanneer participatie betekenisvol (genoeg) is.

Figuur 2: De “Democracy Cube” (Fung, 2006).



De Democracy Cube beschrijft de ontwerpruimte van de arena's van besluitvorming. Een belangrijk aspect is daarbij het managen van verwachtingen over wat er in de arena's voor besluitvorming wordt geagendeerd, omdat de politiek in de praktijk veel blijkt te beloven, maar weinig van deze beloften nakomt (Flinders en Dommett, 2013). Het koppelen van participatie met realistische verwachtingen is van belang zijn om directe publieke betrokkenheid bij het lokale bestuur te organiseren (Nabatchi en Amsler, 2014). De uitdaging aan de politiek is om te komen tot slimme manieren om participatieve processen en formele besluitvorming te combineren, bijvoorbeeld door processen in verschillende fasen op te splitsen en participatieve en deliberatieve fasen te koppelen aan de fasen van besluitvorming (Michels & De Graaf, 2017). Belangrijke aspecten ten aanzien van het management van verwachtingen gaan over wanneer er wel en niet wordt geparticipeerd, wie er worden betrokken, wat er wel niet in de participatie wordt meegenomen (o.a. Michels en Binnema, 2019). Verder kan de perceptie van politici zijn dat zij zichzelf beschouwen als verantwoordelijken voor publieke beleidsvorming, daardoor pogingen om de beleidsformulering open te stellen aan oppositionele partijen blokkeren en vanuit hun ideologische overtuiging niet openstaan in zoektochten naar nieuwe inzichten (Sørensen en Torfing, 2016). Waarbij volgens Sørensen en Torfing (2016) ook de huidige dominantie van sociale media gericht op persoonlijk succes niet helpt.

Het beslechten van deze politieke barrières levert algemeen geformuleerd de volgende toetsingsvraag op:

4. In welke mate is het recent vastgestelde participatiebeleid transparant over wanneer, waarover en met wie participatie wel of niet plaatsvindt en hoe de resultaten van participatieprocessen worden meegenomen in de politieke besluitvorming?

Deze toetsingsvraag is niet in absolute zin te beantwoorden, wel is een kwalitatieve onderlinge weging tussen de het vastgestelde participatiebeleid van de vier steden mogelijk.

Creëren van interactieve beleidsarena's voor participatie

Een andere rol voor het politieke domein is het creëren van de interactieve beleidsarena's, waarin actoren worden geautoriseerd en macht gedelegeerd (Sørensen en Torfing, 2016). Hierbij gaat het om de arena's van besluitvorming, die ingezet worden om participatie met de inwoners te faciliteren. Een interactieve arena kan ook bestaan uit een tijdelijke samenwerking (place-based platform) van gekozen vertegenwoordigers en benoemde burgers met als doel om tot co-creatie te komen bij het ontwikkelen van specifiek beleidsdoel (Agger, 2021). Een eerlijk participatieproces heeft in zich dat de groep deelnemers, de samenstelling van de arena, in ieder geval representatief is voor de groep die door het beleidsvoorstel wordt geraakt (Boedeltje en Cornips, 2004). Ervan uitgaande dat beleidsvoorstellen steeds wisselende groepen raken, zouden interactieve arena's per beleidsvoorstel moeten worden geautoriseerd en lijken geïnstitutionaliseerde interactieve arena's minder toepasselijk. Tegelijk zal er een structuur moeten worden gecreëerd om in gesprek te kunnen komen met bewoners en belanghebbenden.

Een specifiek aspect bij creëren van de interactieve arena's is het aspect van eerlijkheid en competentie. Dit zijn principes die tegenstrijdig kunnen zijn (Boedeltje en Cornips, 2004). Het begrip eerlijkheid heeft in zich dat alle belanghebbenden een gelijke kans moeten hebben om aan de participatie deel te nemen. Competentie focust meer op de actoren die een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het beleidsproces of het beleidsproces kunnen frustreren indien ze niet betrokken zijn. Dit is een onopgelost dilemma (Boedeltje en Cornips, 2004) en tegelijk een relevante politieke keuze over wie invloed wordt gegeven in het participatieproces en wie niet (Sørensen en Torfing, 2016).

Dit levert op het onderdeel legitimatie van participatie de volgende toetsingsvragen op:

5. Hoe gaat het vastgestelde participatiebeleid om met het institutionaliseren van interactieve beleidsarena's?
6. Is in het vastgestelde participatiebeleid zichtbaar dat de opstellers zich bewust zijn van het dilemma tussen eerlijkheid en competentie en presenteert het beleid een aanpak hoe om te gaan met dit dilemma?

De eerste toetsingsvraag wordt beantwoord met een kwalitatieve onderlinge weging tussen de het vastgestelde participatiebeleid van de vier steden. De tweede toetsingsvraag is in absolute zin te beantwoorden vanuit het vastgestelde participatiebeleid, waarbij enige kwalitatieve interpretatie aan de orde kan zijn.

3.2 Inbedding in de ambtelijke organisatie

Zowel gerichte managementinspanningen door politiek leiders als publieke managers zijn van het belang voor het versterken van participatie in de professionele cultuur (Kurkela, 2022). De vier steden beschikken ieder over een ambtelijke organisatie die bestaat uit in diverse functies aangenomen overheidspersoneel die worden aangestuurd vanuit een managementstructuur genaamd het publiek management. Daar waar het gaat om het niveau en de rol van de ambtelijke organisatie wordt in dit onderzoek het niveau van publiek management bedoeld.

De literatuur geeft ten aanzien van de inbedding in de ambtelijke organisatie twee aanvullend relevante aspecten:

4. Toewerken naar collectieve mindset ten aanzien van participatie;
5. Leiderschap op verandering normen en waarden binnen de ambtelijke organisatie.

Toewerken naar collectieve mindset ten aanzien van participatie

Naast visie en aansturing vanuit de politiek, is ook organisatorische inspanning nodig op uitvoerend niveau. In plaats van alleen te kijken naar instrumenten, moet burgerparticipatie een verankerd onderdeel worden in al het handelen van de gemeentelijke organisatie (Kurkela, 2022). De leiding die hierbij nodig is onderscheid zich van politiek leiderschap. Het publiek management is van belang in het legitimeren van verandering van (vastgeroeste) normen en waarden die binnen vakgebieden, organisaties of de publieke sector als geheel als vanzelfsprekend worden beschouwd (Sørensen en Torfing, 2016). Het opzetten van burgerparticipatie als onderdeel van elke actie van de gemeenten wordt vooralsnog gezien als een onafgemaakte zaak (Kurkela, 2022) waarbij het van belang is dat binnen de gemeentelijke organisatie wordt toegewerkt naar een collectieve mindset ten aanzien van de waarde van participatie, collaboratieve professionele cultuur en verandering van rollen (Kurkela et al., 2024).

Politiek en publiek management vullen elkaar aan en vragen om voortdurende dialoog en coördinatie over wat het beste door de politiek zou moeten worden uitgevoerd en wat beter ambtelijk kan worden opgepakt (Sørensen en Torfing, 2016). Publiek management is, in de aansturing van het overheidspersoneel, van belang bij het in gang zetten en geaccepteerd krijgen van verandering, steun te mobiliseren voor de ontwikkeling van nieuwe oplossingen om beleidsdoelen te realiseren en publieke waarde te creëren, als dienaren van de politieke leiders. De nadruk ligt op het vergroten van efficiëntie en effectiviteit van de participatieprocessen, het mobiliseren van hulpbronnen, coördineren van acties en oplossen van problemen (Sørensen en Torfing, 2016). Bij het toewerken naar een collectieve mindset ten aanzien van participatie is het van belang dat aan de organisatie 'gereedschap' wordt aangeboden in de vorm van instructies en instrumenten over de manier waarop van de professionals wordt verwacht dat de participatieprocessen worden opgepakt. Om op een uniforme manier en met een uniform kwaliteitsniveau naar buiten te treden bij participatieprocessen.

Dit levert op het onderdeel inbedding in de ambtelijke organisatie de volgende toetsingsvraag op:

7. Introduceert het vastgestelde participatiebeleid aan de professionals van de ambtelijke organisatie gereedschap over de manier waarop van de professionals wordt verwacht dat de participatieprocessen worden opgepakt?

Deze toetsingsvraag is niet alleen in absolute zin beantwoord vanuit het vastgestelde participatiebeleid, er is ook een kwalitatieve beoordeling gedaan op het aangeboden gereedschap.

Leiderschap op verandering normen en waarden binnen de ambtelijke organisatie

Het ontwerpen van burgerparticipatie activiteiten vereist strategisch denken in het management van de organisatie en begrip van participatie als onderdeel van het dagelijkse werk beïnvloedt de zelfidentiteit van ambtenaren en het publiek management (Kurkela et al, 2024). Publieke managers dienen daarbij goed zijn in het leiden van interorganisatorische en sectoroverschrijdende samenwerking, en het zogeheten 'frontlijn personeel' dient zich bezig

houdt met het mobiliseren van beschikbare middelen bij het nastreven van gezamenlijke oplossingen van de politieke gemeenschap (Torfing et al., 2019). Naast het aanbieden van het gereedschap om participatie betekenisvol te maken, is het van belang dat er ook sturing plaatsvindt op het gebruiken van het gereedschap.

Dit levert op het onderdeel inbedding in de ambtelijke organisatie de volgende toetsingsvraag op:

8. Is binnen het vastgestelde participatiebeleid leiderschap te identificeren op implementatie van een aangepaste werkwijze ten aanzien van participatie?

Deze toetsingsvraag is in absolute zin te beantwoorden vanuit het vastgestelde participatiebeleid, waarbij enige kwalitatieve interpretatie aan de orde is.

3.3 Kwaliteit van de participatie-interface

Het is een bewuste keuze om te spreken over een participatie-interface ten opzichte van een burgerinterface, immers binnen de 'arena' van co-creatie hebben niet alleen actieve burgers rechten en plichten, maar zien ook non-profit en for-profit organisaties zich als partners in publiek-private samenwerking (Torfing et al., 2019). De kwaliteit van de participatie-interface is van belang met betrekking tot inclusieve representatie, faciliteren mogelijkheden om gehoord te worden en faciliteren van beraadslagingen (o.a. Michels en De Graaf, 2010). Ook als er vanuit de politiek geen leiderschap wordt getoond, kan een participatie-interface nog steeds functioneren. Immers, goede en verantwoorde interactieve processen kunnen functioneren als netwerkmanagers goed werk leveren (Klijn, 2016).

Over de kwaliteit van de participatie-interface levert de literatuur drie relevante aspecten op:

6. Beschikbaarheid van menskracht, financiële middelen en kennis en ervaring voor participatie;
7. Opzet en organisatie van de juiste vertegenwoordiging per participatievraagstuk;
8. Faciliteren van het juiste gesprek per participatievraagstuk.

Beschikbaarheid van menskracht, financiële middelen en kennis en ervaring voor participatie

Naast het creëren van de interactieve arena's, de plek waar de betekenisvolle participatie plaats moet vinden, is het van belang dat ook mandaat en commitment op benodigde administratieve middelen wordt gespecificeerd en de fiscale, juridische en financiële kaders worden vastgesteld (Sørensen en Torfing, 2016). En het beschikbaar hebben van voldoende menskracht, financiële middelen en beschikbaarheid van kennis en ervaring voor participatie (Kurkela et al., 2024). Voor toetsing op dit aspect is het relevant of inzichtelijk is of en in welke mate aanvullend menskracht, financiële middelen en kennis en ervaring beschikbaar worden gesteld, ervan uitgaande dat participatie betekenisvol maken vooralsnog een extra inspanning vergt.

Dit levert op het onderdeel kwaliteit van de participatie-interface de volgende toetsingsvraag op:

9. Voorziet het vastgestelde participatiebeleid in aanvullend budget en menskracht met kennis en ervaring om de gewijzigde participatiemethoden te ondersteunen en in de praktijk aan te jagen?

Deze toetsingsvraag is in absolute zin te beantwoorden vanuit het vastgestelde participatiebeleid.

Opzet en organisatie van de juiste vertegenwoordiging per participatievraagstuk

Bij betekenisvolle participatie is het van belang dat per participatievraagstuk wordt gestreefd naar inclusieve representatie (Michels en De Graaf 2010), terwijl tegelijk het dilemma en de afweging speelt tussen eerlijkheid en competentie (Boedeltje en Cornips, 2004). De voordelen van participatie veronderstellen dat actoren informatie waarover zij beschikken uitwisselen (Klijn, 2016), maar ook geldt dat het naïef is om te verwachten dat iedere stakeholder zondermeer bereid is om tijd en energie te steken in participatieprocessen (Boedeltje en Cornips, 2004). De ervaring leert dat deelname van stakeholders vooral ingegeven door het willen bereiken van een eigen belang (Michels & de Graaf, 2010). Factoren die van belang zijn op de mate van impact van participatieprocessen is het beleidsvraagstuk en de verbinding met de bestaande maatschappij (Michels en Binnema, 2019). Een specifiek aspect daarbij is om eerlijk te zijn over eventuele particuliere belangen die spelen (Michels en De Graaf 2013) en oog te houden voor de belangen van de partijen die de participatie organiseren (Nabatchi en Amsler, 2014). Ook is het van belang om communicatie open te houden met mensen die (nog) niet betrokken zijn (Michels en De Graaf, 2017).

In relatie tot de opzet en organisatie van de vertegenwoordiging per participatievraagstuk zullen deze aspecten geadresseerd moeten worden. Het dilemma van eerlijkheid en competentie is al geadresseerd op het aspect van het creëren van interactieve beleidsarena's, omdat dit met name ook een vraagstuk is met betrekking tot het legitimeren van deelnemers aan participatieprocessen.

Dit levert op het onderdeel kwaliteit van de participatie-interface de volgende toetsingsvragen op:

10. Stuurt het vastgestelde participatiebeleid toe op het betrekken van een inclusieve representatie?
11. Stuurt het vastgestelde participatiebeleid op openheid en transparantie over (particuliere) belangen die spelen bij het participatievraagstuk?
12. Stuurt het vastgestelde participatiebeleid op het (later) betrekken van mensen die nu nog niet betrokken zijn?

Deze toetsingsvragen zijn in absolute zin te beantwoorden vanuit het vastgestelde participatiebeleid.

Faciliteren van het juiste gesprek per participatievraagstuk

Bij het faciliteren van het juiste gesprek is het om te beginnen van belang om als ambtelijke organisatie niet te veel op de voorgrond te treden, om een te dominante rol van ambtenaren in het bepalen van de uitkomst te voorkomen (Michels en De Graaf, 2010). De participatie-interface dient de mogelijkheden om gehoord te worden en beraadslagingen te faciliteren (Michels en De Graaf 2010), inclusief het bieden van ruimte voor het uiten van kritiek (Michels en De Graaf 2017). Ook is relevant dat de horizon verbreed kan worden buiten de gemeenschap (Michels en De Graaf, 2017), bijvoorbeeld door ten rade te gaan bij relevante deskundigen of samenwerking te zoeken met een lokale universiteiten om het participatieproces te verrijken (Osborne et al., 2021).

Dit levert op dit onderdeel van de kwaliteit van de participatie-interface de volgende toetsingsvragen op:

13. Stuurt het vastgestelde participatiebeleid op een terughoudende houding vanuit de ambtelijke organisatie?

14. Bevat het vastgestelde participatiebeleid handvatten op het faciliteren van verschillende manieren van beraadslagingen?

15. Maakt het vastgestelde participatiebeleid melding van de mogelijkheid om de horizon te verbreden buiten de gemeenschap?

Deze toetsingsvragen zijn in absolute zin te beantwoorden vanuit het vastgestelde participatiebeleid, waarbij enige kwalitatieve interpretatie aan de orde kan zijn.

3.4 Beoordelingskader betekenisvolle participatie

Samenvattend ontstaat vanuit het literatuuronderzoek het beoordelingskader (leidend tot) betekenisvolle participatie dat uitgaat van acht relevante aspecten ten aanzien van betekenisvolle participatie en in totaal vijftien toetsingsvragen bevat. Het beoordelingskader is opgenomen in tabel 3.

Tabel 3: Toetsingsvragen betekenisvolle participatie.

Beoordeling op politiek leiderschap	
1. <u>Legitimatie van participatie</u>	1. Is er recent specifiek participatiebeleid vastgesteld door de gemeenteraad? 2. Was er voorafgaand aan de recente vaststelling van specifiek participatiebeleid sprake van actieve sturing vanuit de politiek om participatie te verbeteren? 3. Gaat het recent vastgestelde participatiebeleid alleen over participatieprocessen waarbij sprake is van co produceren, mee beslissen of zelf organiseren?
2. <u>Management van verwachtingen over de participatie</u>	4. In welke mate is het recent vastgestelde participatiebeleid transparant over wanneer, waarover en met wie participatie wel of niet plaatsvindt en hoe de resultaten van participatieprocessen worden meegenomen in de politieke besluitvorming?
3. <u>Creëren van interactieve beleidsarena's voor participatie</u>	5. Hoe gaat het vastgestelde participatiebeleid om met het institutionaliseren van interactieve beleidsarena's? 6. Is in het vastgestelde participatiebeleid zichtbaar dat de opstellers zich bewust zijn van het dilemma tussen eerlijkheid en competentie en presenteert het beleid een aanpak hoe om te gaan met dit dilemma?
Beoordeling op de ambtelijke inbedding in de organisatie	
5. <u>Toewerken naar collectieve mindset ten aanzien van participatie</u>	7. Introduceert het vastgestelde participatiebeleid aan de professionals van de ambtelijke organisatie gereedschap over de manier waarop van de professionals wordt verwacht dat de participatieprocessen worden opgepakt?
6. <u>Leiderschap op verandering normen en waarden binnen de ambtelijke organisatie</u>	8. Is binnen het vastgestelde participatiebeleid leiderschap te identificeren op implementatie van een aangepaste werkwijze ten aanzien van participatie?
Beoordeling op de kwaliteit van de participatie-interface	
7. <u>Beschikbaarheid van menskracht, financiële middelen en kennis en ervaring voor participatie</u>	9. Voorziet het vastgestelde participatiebeleid in aanvullend budget en menskracht met kennis en ervaring om de gewijzigde participatiemethoden te ondersteunen en in de praktijk aan te jagen?
8. <u>Opzet en organisatie van de juiste vertegenwoordiging per participatievraagstuk</u>	10. Stuurt het vastgestelde participatiebeleid toe op het betrekken van een inclusieve representatie? 11. Stuurt het vastgestelde participatiebeleid op openheid en transparantie over (particuliere) belangen die spelen bij het participatievraagstuk? 12. Stuurt het vastgestelde participatiebeleid op het (later) betrekken van mensen die nu nog niet betrokken zijn?

9. Faciliteren het juiste gesprek per participatievraagstuk

13. Stuur het vastgestelde participatiebeleid op een terughoudende houding vanuit de ambtelijke organisatie?
14. Bevat het vastgestelde participatiebeleid handvatten op het faciliteren van verschillende manieren van beraadslagingen?
15. Maakt het vastgestelde participatiebeleid melding van de mogelijkheid om de horizon te verbreden buiten de gemeenschap?

Het beoordelingskader is gebruikt om het participatiebeleid van de vier steden te beoordelen. Daarbij is gebruik gemaakt van de vijftien toetsingsvragen uit het kader en zijn twee manieren van beoordeling toegepast.

1. Indien bij een beoordeling op een toetsingsvraag een beoordeling in absolute zin mogelijk is:
 - ☒ Indien het antwoord op de toetsingsvraag bevestigend is;
 - ☒ Indien het antwoord op de toetsingsvraag ontkennend is.
2. Indien bij een beoordeling op een toetsingsvraag geen beoordeling in absolute zin mogelijk is, dan wordt teruggevallen op een onderlinge vergelijking tussen de vier steden:
 - ☒ Indien een kwalitatieve beoordeling leidt tot de conclusie dat het participatiebeleid van deze stad het aspect het beste adresseert;
 - ☒ Indien een kwalitatieve beoordeling leidt tot de conclusie dat het participatiebeleid van deze steden het aspect niet het beste, maar ook niet het minste adresseert;
 - ☒ Indien een kwalitatieve beoordeling leidt tot de conclusie dat het participatiebeleid van deze stad het aspect het minste adresseert.

Dit leidt in principe per toetsingsvraag tot één stad die het aspect het beste adresseert, één stad die het aspect het minste adresseert en twee steden die daar tussenin zitten, tenzij er dragende motiveringen zijn om daarin een andere keuze te maken.

Het beoordelingskader is ook gebruikt om de participatiepraktijk van de vier steden te beoordelen. Daarbij is gebruik gemaakt van de acht aspecten van betekenisvolle participatie, waarbij de wetenschappelijke theorie en toetsingsvragen zijn gebruikt om te komen tot een kwalitatieve beoordeling van de participatiepraktijk:

- ☒ Indien de kwalitatieve beoordeling leidt tot de conclusie dat de recente participatiepraktijk op een betekenisvolle manier wordt ingevuld;
- ☒ Indien de kwalitatieve beoordeling leidt tot de conclusie dat de recente participatiepraktijk aanpassingen behoeft om deze betekenisvol te laten zijn;
- ☒ Indien een kwalitatieve beoordeling leidt tot de conclusie dat de recente participatiepraktijk niet voldoet aan de voorwaarden van betekenisvolle participatie.

4 Case onderzoek naar politiek leiderschap

In de hoofdstukken 4, 5 en 6 worden de resultaten van het empirisch onderzoek behandeld. Deze resultaten zijn per hoofdstuk gegroepeerd naar de drie hoofdaspecten ten aanzien van participatie:

- Aspecten met betrekking tot leiderschap vanuit de politiek en bestuur;
- Aspecten met betrekking tot inbedding in de ambtelijke organisatie;
- Aspecten over de kwaliteit van de participatie-interface.

De onderzoeksresultaten zijn binnen de hoofdstukken gegroepeerd naar de in totaal acht relevante aspecten ten aanzien van betekenisvolle participatie. Ten aanzien van de rol van de politiek betreft dit:

1. Legitimatie van de participatie;
2. Management van verwachtingen bij de participatie;
3. Het creëren van interactieve beleidsarena's voor de participatie.

Per aspect is eerst het participatiebeleid van de vier steden getoetst op de geformuleerde vijftien toetsingsvragen, afgesloten met beantwoording van de toetsingsvragen in tabelvorm. Daarna is per aspect ingegaan op de kwalitatieve beoordeling van de participatiepraktijk aan de hand van de interviews met de participatieadviseurs en de aanvullende interviews, waarbij de beoordeling opnieuw afsluitend in tabelvorm is opgenomen.

In bijlage 2 zijn per stad samenvattingen van het participatiebeleid opgenomen, gesorteerd op de onderdelen van het toetsingskader.

Bij de behandeling van de participatiepraktijk is gesproken met twee professionals over de twee specifieke gebiedsontwikkelingsprojecten Buiksloterham in Amsterdam en Merwedekanaalzone in Utrecht. Voor de volledigheid is in tabel 4 is een kort overzicht opgenomen van wat deze gebiedsontwikkelingsprojecten inhouden en welk participatietraject daarbij op hoofdlijnen is doorlopen.

Tabel 4: Kort overzicht gebiedsontwikkelingsprojecten en participatietrajecten.

Gebiedsontwikkeling Buiksloterham
Buiksloterham verandert van een industrieel bedrijventerrein in een circulaire stadswijk gericht op wonen en werken. Het gebied aan de noordelijke IJ-oever is een van de meest veelbelovende gebieden in Amsterdam om te bouwen. Er kunnen maximaal 8.575 woningen komen. In de Investeringsnota 2020 zijn de plannen voor Buiksloterham voor de komende 13 jaar opgenomen. Het gaat over nieuwbouw van woningen, de ruimte die er is voor bedrijvigheid, groen en maatschappelijke voorzieningen en over duurzaamheid en hergebruik. Ten aanzien van het doorlopen participatieproces is aangegeven dat de transformatie van Buiksloterham een dagelijks proces is, dat parallel aan de totstandkoming van de investeringsnota, en nog lang daarna, plaatsvindt. Op veel kavels roeren particulieren zich met plannen, vragen en voorstellen. De vele daaruit voortvloeiende contacten tussen gemeente en partijen in de wijk vormden qua participatie en communicatie een belangrijke basis. Specifiek voor deze herijking van de investeringsnota is daar een participatietraject bovenop gezet vanuit de uitgangspunten: • We gaan proactief om met weerstand in de omgeving; • We kennen de belangen en inhoudelijke issues van de omgeving; • We gaan op zoek naar oplossingen die wederzijdse belangen dienen; • We zijn bereid om eigen oplossingsrichtingen, mits goed onderbouwd, los te laten; • We zetten in op duurzame relaties omdat we iedere stakeholder in het proces blijvend gaan tegenkomen; • De gebiedsontwikkeling sluit aan bij de ambities uit het Coalitieakkoord. In het participatietraject is gebruikt gemaakt van: • Bijeenkomsten; • Gesprekken particulieren, erfpachthouders en ontwikkelaars; • Ondernemersbijeenkomsten; • Inloopavonden; • Value engineering (co-creëren); • Inspraak. Bron: <i>Investeringsnota Buiksloterham 2020 - Van organische ontwikkeling naar versnelde transformatie (Amsterdam, 2020).</i>

Gebiedsontwikkeling Merwedekanaalzone

Het gebied tussen het Merwedekanaal en de Europalaan verandert de komende jaren van een bedrijventerrein in een levendig stuk Utrecht. Er komt een mix van (sociale) huur- en koopwoningen voor starters, gezinnen, ouderen, en alleenstaanden. In een gezonde en duurzame omgeving met veel groen. Ook komen er winkels, horeca, werkgelegenheid, scholen en gezondheidszorg voor de nieuwe én huidige bewoners van de stad.

Ten aanzien van het doorlopen participatieproces is aangegeven dat met 'samen stad maken' verbinding tussen de plannemakers en bewoners en andere betrokkenen is gezocht. De gemeente wilde weten wat de wensen, ideeën en zorgen van de mensen in de stad zijn, laten zien hoe gezond stedelijk leven mogelijk is, juist bij hogere dichtheden en werken aan betrokkenheid, verbinding en vertrouwen. De inbreng tijdens bijeenkomsten is bij het opstellen van de Omgevingsvisie is zoveel mogelijk meegenomen.

Over het participatietraject is aangegeven dat de participatie vanuit Omgevingsvisie deel 1 en Schetsontwerp Merwede is voortgezet en geïntensiveerd, met meer maatwerkgesprekken, buurtgesprekken en inloopavonden, waaronder met de volgende groepen:

- Klankbordgroep en individuele woonbootbewoners;
- Klankbordgroep Merwede met omwonenden;
- Gebruikersoverleg Merwedekanaal;
- Wijkraad Zuidwest;
- Gesprekken met bewoners uit Rivierenwijk, Transwijk, Dichterswijk en Hoograven, via grote en kleine bijeenkomsten en via de buurtaanpak Rivierenwijk en Transwijk en de Buurtagenda Dichterswijk;
- Tijdelijke huurders, ondernemers en gebruikers;
- Kinderen via projecten van scholen;
- Professionele relaties.

Bron: *Omgevingsvisie Merwedekanaalzone Deel 2: Uitwerking van de Ruimtelijke Agenda (Utrecht, 2021).*

4.1 Legitimatie van participatie

De toetsing van het participatiebeleid start met de constatering dat in alle vier de grote steden recent gewijzigd participatiebeleid is vastgesteld door de gemeenteraden. In Rotterdam in 2023 (Rotterdam, 2023a). In Amsterdam (Amsterdam, 2024a) en Utrecht (Utrecht, 2024a) in 2024. Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Den Haag heeft zeer recent op 18 december 2024 besloten over een raadsvoorstel over de Inspraak- en participatieverordening en het handboek participatie (Den Haag, 2024a). Het antwoord op de eerste toetsingsvraag is daarmee voor alle steden bevestigend.

Door alle vier de steden wordt verder melding gemaakt van eerder vastgesteld participatiebeleid. Amsterdam verwijst naar in 2021 door de gemeenteraad vastgesteld Beleidskader Participatie en Beleidskader Buurtrechten (Amsterdam, 2024c), Den Haag naar een vigerende inspraak- en participatieverordening uit 2012 (Den Haag, 2024a), Rotterdam naar aansluiting op het beleid van het Uitvoeringsprogramma Betrokken Stad zoals vastgesteld door de gemeenteraad in 2019 (Rotterdam, 2023b) en Utrecht kent sinds 2019 het actieprogramma Samen stad maken op de Utrechtse manier (Utrecht, 2019). Het antwoord op de tweede toetsingsvraag is daarmee ook voor alle steden bevestigend.

Amsterdam geeft in de geactualiseerde participatieverordening aan dat zij met de verordening beoogt aan te zetten tot het vormgeven van een helder, transparant en zorgvuldig participatieproces met expliciete keuzes en afwegingen over doel, vorm en beïnvloedingsruimte van inwoners en andere belanghebbenden, waarbij over de mate van invloed van deelnemers bij de start van een participatieproces een keuze gemaakt moet worden tussen meebepalen, samenwerken (co-creatie), adviseren, reageren, informeren en luisteren, of een combinatie hiervan (Amsterdam, 2024b).

Den Haag heeft in de geactualiseerde verordening vastgelegd dat het college van burgemeester en wethouders in voorstellen voor de gemeenteraad een participatieparagraaf opnemen, waarbij deze paragraaf bevat:

- a. Een samenvatting van en verwijzing naar het gepubliceerde plan voor de participatie en het verslag van de participatie;
- b. de mate van invloed van deelnemers, de uiteindelijke resultaten van de participatie (Den Haag, 2024a).

Over de mate van invloed van deelnemers bij participatieprocessen moet een keuze gemaakt worden tussen mening geven, meedenken, meewerken, of meebeslissen, aan de hand van een gedefinieerde Trap van eigenaarschap (zie bijlage 2) (Den Haag, 2024b).

Het geactualiseerde Rotterdamse participatiebeleid bevat een vertaling naar de kerninstrumenten, waarvoor het specifieke beleidskaders voor participatie oplegt. Voor (grootschalige) stedelijke ontwikkelingen zijn de meest relevante instrumenten het omgevingsplan en de omgevingsvergunning, waarbij de gemeente voor deze

instrumenten, naast voor de omgevingsvisie, zichzelf een werkwijze voorschrijft waarbij de vrijblijvendheid eraf is (Rotterdam, 2023b). Opnieuw dient bij de start van participatieprocessen ten aanzien van de beïnvloedingsruimte van deelnemers een keuze gemaakt te worden tussen mee te denken, mee te beslissen en mee te doen (Rotterdam, 2023d).

Binnen de gemeente Utrecht bevat het raadsvoorstel bij de beleidswijziging de analyse dat het de gemeente onvoldoende lukt om inwoners zich betrokken te laten voelen en diversiteit aan deelnemers te laten toenemen, en wordt de noodzaak benoemd van het versterken van de lokale democratie door de mensen voor wie de gemeente het doet meer zeggenschap te geven bij planning en uitvoering (Utrecht, 2024b). De gemeente benoemt een aantal randvoorwaarden voor houding en gedrag van ambtenaren, college en raadsleden om de afstand tussen gemeente en Utrechters te verkleinen:

- Duidelijkheid over de manier waarop wordt samengewerkt;
- Eerlijkheid over de mate van zeggenschap;
- De aan te nemen houding en het te tonen gedrag;
- Het belang van onderling vertrouwen als basis van goede samenwerking (Utrecht, 2024c).

Ook hier geldt een keuze bij de start van participatieprocessen tussen welke mate van zeggenschap hoort bij de samenwerkingsvorm volgens het gedefinieerde Kompas van zeggenschap (zie bijlage 2), waarbij in voorkomende gevallen ook de gemeente aan zet kan zijn (Utrecht, 2024b).

De vier steden benoemen allen enerzijds ambities ten aanzien van participatie, die op zich als in lijn met betekenisvol geclassificeerd kunnen worden, maar tegelijk legitimeren alle vier de steden met het vastgestelde participatiebeleid ook symbolische en non-participatie. Daarmee voldoet geen van de steden aan het aan de toetsingsvraag dat het participatiebeleid alleen over co produceren, mee beslissen of zelf organiseren gaat. De beoordelingsresultaten zijn weergegeven in tabel 5.

Tabel 5: Beoordeling participatiebeleid op legitimatie van participatie.

	Amsterdam	Den Haag	Rotterdam	Utrecht
1. Is er recent specifiek participatiebeleid vastgesteld door de gemeenteraad?	☒ ☐	☒ ☐	☒ ☐	☒ ☐
2. Was er voorafgaand aan de recente vaststelling van specifiek participatiebeleid sprake van actieve sturing vanuit de politiek om participatie te verbeteren?	☒ ☐	☒ ☐	☒ ☐	☒ ☐
3. Gaat het recent vastgestelde participatiebeleid alleen over participatieprocessen waarbij sprake is van co produceren, mee beslissen of zelf organiseren?	☐ ☒	☐ ☒	☐ ☒	☐ ☒

Ten aanzien van de participatiepraktijk laten de reacties op het centrale niveau een wisselend beeld zien:

- Enerzijds wordt er melding gemaakt van bewustzijn en draagvlak bij de bestuurders (Amsterdam#1), een opdracht om participatie te verbeteren (Den Haag#1), aandacht voor participatie dat al teruggaat naar een wethouder uit de periode 2006 tot 2014 (Rotterdam#1), veel belangstelling vanuit de gemeenteraad voor nieuw participatiebeleid (Utrecht#2) en leiderschap vanuit politiek die helpt om participatie verder te brengen (Utrecht#3).
- Anderzijds worden er vanuit twee steden ook kanttekeningen geplaatst. Dat de praktijk het draagvlak voor participatie zal moeten uitwijzen, omdat veel ontwikkelingen een politieke dimensie hebben (Rotterdam#1) en dat naar persoonlijke mening in de praktijk wordt merkt dat raadsleden er verschillend instaan ten aanzien van participatie en het 'loslaten van zeggenschap', ook omdat bestuurders soms ook gewoon dingen willen omdat dat is afgesproken in het collegeakkoord (Utrecht#1).

De reacties van de participatiepraktijk op het niveau van deelgebieden zijn dat burgemeester en de verantwoordelijk wethouder het een interessante beweging vonden om een buurtplatformen een plek te geven om problemen op te pakken en vertrouwen te herstellen (Amsterdam#2), dat politiek/bestuurlijk draagvlak is geborgd sinds 2018 via een wethouder specifiek voor democratisering (Amsterdam#3). Ook is gemeld dat er sowieso politiek bewustzijn, en daarmee ook draagvlak, is dat participatie (beter) moet gebeuren, maar dat de uitdaging en zoektocht nog is hoe dit moet gebeuren omdat dat draagvlak voor participatiebeleid en draagvlak voor participatie in de praktijk soms anders is (Den Haag#2).

Vanuit de participatiepraktijk op het niveau van gebiedsontwikkelingen is aangegeven zich niet te kunnen voorstellen dat de verantwoordelijk wethouder niet betrokken is geweest in het over een andere boeg gooien met een co-creatie traject (Amsterdam#4). Dat politiek/bestuurlijk de boodschap is dat men graag samen stad wil maken, maar

dat daarbij in de praktijk wel wrijving ontstaat ten aanzien van diverse beleidsnota's die al politiek/bestuurlijk zijn vastgesteld (Utrecht#4). En dat er nog weinig kentering ervaren wordt, de neiging nog te veel is dat plannen worden gemaakt in het gemeentehuis, maar dat de gemeenteraad er nog het meeste mee doet (Den Haag#4).

Aangezien alleen binnen Amsterdam vanuit alle interviews een positief beeld naar voren komt op het aspect legitimatie van participatie, krijgt Amsterdam de beoordeling dat de recente participatiepraktijk op dit aspect betekenisvol wordt ingevuld. De overige steden krijgen de beoordeling dat de recente participatiepraktijk aanpassingen behoeft om betekenisvol deze betekenisvol te laten zijn. De beoordelingsresultaten zijn weergegeven in tabel 6.

Tabel 6: Beoordeling participatiepraktijk op legitimatie van participatie.

	Amsterdam	Den Haag	Rotterdam	Utrecht
1. Legitimatie van participatie.	☒ ☐ ☐	☐ ☒ ☐	☐ ☒ ☐	☐ ☒ ☐

4.2 Management van verwachtingen over de participatie

Alle vier de steden definiëren in het geactualiseerde participatiebeleid wanneer, waarover en met wie participatie wel of niet plaatsvindt en hoe de resultaten van participatieprocessen worden meegenomen in de politieke besluitvorming, ondermeer:

- Bij de start van een beleids- of projectproces via participatieplan (Amsterdam, 2024b);
- Ten aanzien van participatieprocessen (Den Haag, 2024a);
- Indien met een omgevingsplan wordt beoogd om beleid te verankeren of bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning waarbij participatie verplicht is gesteld (Rotterdam, 2023c);
- Gebaseerd op een gedefinieerd Kompas voor zeggenschap (Utrecht, 2024b).

Alle vier de steden steken hiermee in op maatwerk op het participatievraagstuk, maar schuiven het vastleggen van deze aspecten door naar besluitvorming over specifieke beleids- of projectprocessen.

Er zijn echter ook verschillende te onderscheiden. Utrecht krijgt de beste beoordeling op het adresseren van dit aspect. De stad definieert via het Kompas van zeggenschap (zie bijlage 2) welke verschillende vormen van samenwerking er zijn, wanneer deze vormen geschikt zijn en welke mate van zeggenschap bij de vormen hoort, om daarmee duidelijkheid in verwachtingen te scheppen (Utrecht, 2024b). Daarna komt Den Haag, dat beschikt over specifiek een *Participatiegids voor grote ruimtelijke ontwikkelingen* waarin de uitgangspunten en kaders voor het organiseren van passend samenspel tussen private initiatiefnemers, bewoners en gebruikers, ambtenaren, gemeenteraad en college zijn vastgelegd (Den Haag, 2023a). De gemeente Rotterdam volgt, met een koppeling van voorwaarden aan de instrumenten van de Omgevingswet, en benoemt ook expliciet de link met duidelijkheid over de rolneming van de gemeente zelf (zie bijlage 2) waarbij de gemeente zich in voorkomende gevallen dezelfde spelregels toedicht die gelden voor initiatieven van derden (Rotterdam, 2023c). In het participatiebeleid van Amsterdam blijft het bij de algemene toelichting, waardoor Amsterdam de laagste beoordeling krijgt.

Wat opvalt bij Utrecht is dat bij stedelijke ontwikkeling (Nota van uitgangspunten Gebiedsontwikkeling en Programma van Eisen openbare ruimte projecten, zie bijlage 2) de samenwerkingsvorm 'peilen' als een geschikte samenwerkingsvorm wordt gezien, waarbij de gemeente de mate van zeggenschap van Utrechters als 'beperkt' classificeert (Utrecht, 2024b). Dit kan in tegenstelling met betekenisvolle participatie worden opgevat. In relatie tot het kompas is deze classificatie te rechtvaardigen, omdat de gemeente zoals ze zelf aangeeft bij stedelijke ontwikkeling verschillende en tegenstrijdige belangen en meningen verwacht en het college vooral op zoek is om deze verschillende opvattingen en belangen beter inzichtelijk te maken om zo de raad beter in positie te brengen (Utrecht, 2024c).

De beoordelingsresultaten zijn weergegeven in tabel 7.

Tabel 7: Beoordeling participatiebeleid op management van verwachtingen over de participatie.

	Amsterdam	Den Haag	Rotterdam	Utrecht
4. In welke mate is het recent vastgestelde participatiebeleid transparant over wanneer, waarover en met wie participatie wel of niet plaatsvindt en hoe de resultaten van participatieprocessen worden meegenomen in de politieke besluitvorming?	☐ ☐ ☒	☐ ☒ ☐	☐ ☒ ☐	☒ ☐ ☐

In de interviews met de professionals op het centrale niveau van de participatiepraktijk is dit aspect meer in algemene zin aan de orde gekomen. In het nieuwe beleid wordt de programmamanager of projectleider integraal verantwoordelijk wordt voor het participatieproces (Amsterdam#1, Rotterdam#1). Goede participatie is niet altijd

dat je op het hoogste niveau van invloed moet zitten, het gaat ook om een fatsoenlijk gesprek en transparantie over wat er wordt gedaan met de uitkomsten en de beslisbevoegdheid aan de voorkant goed met elkaar te delen (Den Haag#1). Ook is benoemd dat de perceptie is dat het nog niet altijd goed gaat met ruimte bieden aan participatie omdat in voorkomende gevallen vanuit een project al een ontwerp is uitgewerkt voordat de participatie start (Utrecht#1).

Op het niveau van de gebieden van de participatiepraktijk werd een link werd gelegd met het belang dat het te doorlopen participatieproces aansluit bij de omvang van de opgave die speelt en dat het helpt als gemaakte keuzes goed uitgelegd kunnen worden (Amsterdam#3) en dat om participatie waardevoller te maken meer aandacht besteed moet worden aan prioritering (Den Haag#2).

Op het niveau van de gebiedsontwikkelingen van de participatiepraktijk is naar voren gebracht dat participatie beter werkt bij een projectmatige aanpak met duidelijke kaders over waar wel participatie en waar geen participatie over mogelijk is (Utrecht#4). Aan de hand van een concreet voorbeeld bij de Sportlaan in de gemeente Den Haag is aangegeven dat een maatwerkoplossing in de praktijk werkte, waarbij bij de start van een project pragmatisch wordt gekeken wat er nodig is qua participatie vanuit een goede participatie- en communicatiestrategie, participatievormen, stakeholderanalyse en inzicht in wat er wel en niet werkt in een bepaalde wijk (Den Haag#4).

Gezien de meer algemene informatie vanuit de gesprekken op de drie niveaus van de participatiepraktijk, en ondanks het positieve voorbeeld op het niveau van gebiedsontwikkelingen binnen de Haagse context, is de beoordeling voor alle vier de steden dat de recente participatiepraktijk aanpassingen behoeft om deze betekenisvol te laten zijn. De beoordelingsresultaten zijn weergegeven in tabel 8.

Tabel 8: Beoordeling participatiepraktijk op management van verwachtingen over de participatie.

	Amsterdam	Den Haag	Rotterdam	Utrecht
2. Management van verwachtingen over participatie.	☐ ☒ ☐	☐ ☒ ☐	☐ ☒ ☐	☐ ☒ ☐

4.3 Het creëren van interactieve beleidsarena's voor participatie

Binnen het participatiebeleid van de gemeente Amsterdam valt op dat er geen specifieke rol voor de stadsdelen of stadsdeelcommissies ten aanzien van participatie is terug te vinden. De gemeente definieert in het participatiebeleid met name regels ten aanzien van netwerpparticipatie, de omgang met buurtplatformen, waarbij een buurtplatform wordt gezien als een netwerk van samenwerkende actieve bewoners of organisaties in een buurt, ontstaan vanuit initiatief van bewoners zelf, gericht op het samen verbeteren van de buurt door activiteiten te organiseren en problemen te agenderen, en dat het aanspreekpunt binnen de gemeentelijke organisatie bij voorkeur een ambtenaar is die bekend is bij het buurtplatform, een coördinerende rol heeft in de wijk en ambassadeur van het buurtplatform kan zijn in de gemeentelijke organisatie. In veel buurten zal dit de gebiedsmakelaar zijn, maar soms is het ook een omgevingsmanager of projectmanager (Amsterdam, 2024b). Amsterdam institutionaliseert daarmee geen interactieve beleidsarena, en organiseert wel een structuur om in contact te treden met bewoners en belanghebbenden. Er is geen bewustzijn zichtbaar op het dilemma van eerlijkheid en competentie en daarmee ook geen aanpak op hoe hiermee om te gaan.

In Den Haag wordt binnen het participatiebeleid verwezen naar de structurele dialoog via wijkagenda's als een belangrijk instrument om inwoners te betrekken bij vraagstukken in de buitenruimte, het wijkwelzijn, mobiliteit en andere zaken die spelen in 'hun' buurt, wijk of stadsdeel (Den Haag, 2024b). De gemeente geeft aan vanuit zorgvuldigheid niet te voorzien in spelregels voor initiatieven vanuit inwoners of bedrijven, niet omdat ze dit niet belangrijk vindt (Den Haag, 2024a), maar omdat tijdens het participatieproces aansluiting gezocht moet worden bij bestaande netwerken en dat bij participatietrajecten met veel impact vertegenwoordigende instanties een grotere stem krijgen (Den Haag, 2024b). Ook Den Haag institutionaliseert geen interactieve beleidsarena en organiseert wel een structuur om in contact te treden met bewoners en belanghebbenden. Den Haag benoemt als enige van de vier steden expliciet vanuit zorgvuldigheid niet te voorzien in spelregels voor initiatieven vanuit inwoners of bedrijven, omdat tijdens de participatieprocessen aansluiting gezocht moet worden bij bestaande netwerken én dat bij participatietrajecten met veel impact vertegenwoordigende instanties een grotere stem krijgen. Daarmee lijkt Den Haag besef te laten zien op het dilemma van eerlijkheid en competentie en biedt het maatwerk op het participatievraagstuk als oplossing op hoe hiermee om te gaan.

In tegenstelling tot de Amsterdam, zet Rotterdam vanuit een in 2022 in werking getreden nieuw bestuursmodel Wijk aan Zet, in op een belangrijke rol van de wijkraden in het participatiebeleid.

Er zijn in Rotterdam 39 wijkraden met gekozen vertegenwoordigers. Zij bouwen een wijknetwerk op en jagen de participatie in de wijk aan. De gemeente stelt met deze wijkraden een wijkakkoord op en werkt en jaarlijks een wijkplan uit. Rotterdam heeft de ambitie uitgesproken dat er bij elke visie, programma, plan of initiatief een

gedegen afweging wordt gemaakt over het inzetten en vormgeven van participatie. Daar hoort ook een afweging m.b.t. de inzet van de wijkraad bij, in lijn met de verordening op de wijkraden 2022. Hoe de inzet wordt vormgegeven is maatwerk. Om te voorkomen dat de wijk overvraagd wordt met participatietrajecten kan de wijkraad bovendien in hun jaarplan opnemen een rol te pakken in de coördinatie van participatie (Rotterdam, 2023b).

Rotterdam lijkt hiermee het meest nadrukkelijk een interactieve beleidsarena te institutionaliseren en organiseert daarnaast geen structuur om in contact met bewoners en belanghebbenden. Er is geen bewustzijn zichtbaar op het dilemma van eerlijkheid en competentie en ook geen oplossing voor dit vraagstuk.

Ook Utrecht geeft wijkplatforms in het participatiebeleid een speciale verbindende rol in de wijk, tussen bewoners onderling en met de gemeente te geven.

Een wijkplatform bepaalt zelf voor welke thema's en onderwerpen zij zich inzet en hoe ze zich organiseren. Het eigenaarschap ligt bij bewoners en de gemeente ondersteunt met financiële middelen. Daarmee valt het wijkplatform als zodanig in het kompas voor zeggenschap in de categorie Overheidsmiddelen. Wanneer de gemeente ook inhoudelijk betrokken is, op onderwerpen samen met het wijkplatform optrekt of expertise inbrengt valt een wijkplatform in de categorie Overheidsparticipatie. Afhankelijk van het vertrekpunt en eigenaarschap kan het wijkplatform ook in een andere categorie vallen. De wijkplatforms en gemeente maken daarom afspraken met elkaar over de samenwerking en hebben zodoende een waardevolle en duurzame relatie met elkaar (Utrecht, 2024c).

Utrecht zet in op een duurzame relatie met de wijkplatforms via in eerste instantie de wijkbureaus en via inhoudelijke collega's indien dat voor het onderwerp wenselijk is, en onderkent dat volledige inclusiviteit, representativiteit en het namens een wijk of buurt spreken niet iets is van wat een bewonersgroep verwacht mag worden en daarom als verantwoordelijkheid bij de gemeente blijft liggen (Utrecht, 2024c).

Utrecht institutionaliseert hiermee met de wijkplatforms als een interactieve beleidsarena. Daarnaast organiseert zij ook via de wijkbureaus een structuur voor contact met bewoners en belanghebbenden. Utrecht lijkt enig bewustzijn te tonen op het dilemma van eerlijkheid en competentie.

In een kwalitatieve onderlinge vergelijking van het participatiebeleid van de vier steden is de beoordeling dat Den Haag het aspect van het creëren van interactieve beleidsarena's het beste adresseert in haar participatiebeleid. Rotterdam adresseert het aspect het minste. Amsterdam en Utrecht zitten daar tussenin. De beoordelingsresultaten zijn weergegeven in tabel 9.

Tabel 9: Beoordeling participatiebeleid op het creëren van interactieve beleidsarena's voor participatie.

	Amsterdam	Den Haag	Rotterdam	Utrecht
5. Hoe gaat het vastgestelde participatiebeleid om met het institutionaliseren van interactieve beleidsarena's?	☐ ☒ ☐	☒ ☐ ☐	☐ ☐ ☒	☐ ☒ ☐
6. Is in het vastgestelde participatiebeleid zichtbaar dat de opstellers zich bewust zijn van het dilemma tussen eerlijkheid en competentie en presenteert het beleid een aanpak hoe om te gaan met dit dilemma?	☐ ☒	☒ ☐	☐ ☒	☒ ☐

Vanuit de professionals op het centrale niveau van de participatiepraktijk komt naar voren dat in relatie tot Amsterdam (#1) de geïnstitutionaliseerde stadsdeelcommissies expliciet geen rol in de participatieverordening hebben gekregen, omdat daarvoor de verordening op de stadsdelen leidend is. Ten aanzien van het functioneren van de stadsdeelcommissies wordt herkend dat er spanning zit op het feit dat de stadsdeelcommissies enerzijds uitvoerend zijn voor centraal vastgesteld beleid en anderzijds de ogen en oren van wat er speelt in de buurt. Als voorbeeld wordt gegeven een abstracte beleidskeuze over rondvaartboten. Bij het vaststellen van het algemene beleid is de lokale consequentie voor een specifieke buurt niet makkelijk te doorgronden. Als deze consequentie in de buurt landt, is het eigenlijk te laat voor de stadsdeelcommissie om er iets van te vinden. Ten aanzien van de netwerkparticipatie via buurtplatforms wordt opgemerkt hier nog wel discussies spelen op enerzijds het borgen van democratische waarde en anderzijds het behartigen van het belang van een buurt. Ten aanzien van buurtplatformen wordt aangegeven dat het in ieder geval niet de bedoeling is hierin te institutionaliseren.

Binnen Den Haag (#1) worden de wijkagenda's benoemd als één van de manieren is om inwoners en ondernemers te kunnen betrekken bij gebiedsgerichte plannen voor met name de korte termijn (4 jaar). Een wijkagenda zou in ieder

geval moeten helpen bij het in beeld brengen van belangen als je aan de slag gaat met een gebiedsontwikkeling. De ontwikkelopgave op de gelaagdheid binnen gesprekken over verschillende tijdshorizonnen en schaalgrootte wordt benoemd, terwijl gesprekken wel vaak over dezelfde onderwerpen gaan zoals bijvoorbeeld groen in de wijk.

Met betrekking tot Rotterdam (#1) komt de lange ervaring met lokale democratie via wijkorganen aan bod. Deze wijkorganen waren in het verleden echt machtig waren vanuit gedelegeerde bevoegdheden, tot mindere tevredenheid van de centrale gemeenteraad. Een zoektocht naar de een andere bevoegdheidsverdeling heeft tot de huidige wijkraden geleid, die persoonlijk vanuit participatie als een achteruitgang wordt gezien omdat dit een grijs gebied creëert en het verschil tussen centrale en lokale wensen zou juist onderdeel moeten zijn van het participatieproces.

Binnen de Utrechtse context worden voorbeelden aangegeven dat het beter lukt om het ongehoorde geluid op te halen via wijkplatforms, maar ook dat nog niet alles goed gaat en dat het verschil in kwaliteit en organiserend vermogen van de wijkplatforms erg verschillend is (Utrecht#1). Als een goed voorbeeld wordt een initiatief uit de wijk Overvecht aangehaald: een wijkakkoord. Een akkoord dat is getekend door de gemeente, bewonersorganisaties, een aantal ontwikkelaars en de ontwikkelende organisatieonderdelen van woningcorporaties, waarin zij afspraken hebben gemaakt over hoe zij samenwerken met elkaar bij de ruimtelijke ontwikkelingen van Overvecht (Utrecht#2).

Op het niveau van de gebieden wordt ten aanzien van de participatiepraktijk aangegeven de ervaring is dat een bewonersinitiatief de beleving heeft dat de stadsdeelcommissies of niet goed begrijpen wat er speelt of te weinig invloed hebben om de problemen aan te pakken (Amsterdam#2). Vanuit professioneel oogpunt worden de stadsdeelcommissies een handige tussenlaag worden gevonden, omdat een bepaalde regie op stedelijke niveau nodig is, bijvoorbeeld over toedeling van de woningbouwopgave, waarbij op lager niveau beter naar de lokale impact gekeken kan worden (Amsterdam#2). Ook is toegelicht dat Amsterdam sinds de verplichte afschaffing van de gekozen stadsdeelraden worstelt met de beste vorm voor de stadsdeelcommissies, waarbij sinds 2015 door de hele stad Amsterdam daarnaast ook gebiedsteams zijn geïntroduceerd, waarbij het samen functioneren verschilt per stadsdeel (Amsterdam#3). Ook hier wordt de waarde van macht en tegenmacht tussen centrale stad en inwoners als belangrijk goed benoemd (Amsterdam#3).

Vanuit Utrecht (#3) is aangegeven dat een wijkbureau in principe niet hetzelfde is als een wijkplatform. Ook wordt aangegeven dat het vanuit praktisch oogpunt handig is als een wijkadviseur kan aanhaken bij bewoners die zichzelf organiseren, maar een geïnstitutionaliseerde vorm met wijkplatforms daarvoor niet randvoorwaardelijk is. Enerzijds wordt een wens vanuit de centrale stad geconstateerd dat elke wijk een vertegenwoordigende entiteit heeft, vergelijkbaar met wijken waarin dat goed werkt. Maar vooral in nieuwbouwgebieden, waar de sociale cohesie nog niet is opgebouwd, zijn de bewoners met andere dingen bezig. Er wordt aangegeven dat het zeker helpt om een ingang te hebben in een wijk om het gesprek aan te gaan over welke participatie te organiseren bij een bepaalde stedelijke ontwikkeling, maar dat de participatie zelf meer gebeurt op projectniveau, variërend tussen co-creëren en informeren. Het advies is per ontwikkeling met de projectmanager, communicatieadviseur, participatieadviseur en wijkadviseur te kijken wat nodig is.

Op het niveau van gebiedsontwikkelingen wordt ten aanzien van de participatiepraktijk aangegeven (Den Haag#3) dat steden op zoek zijn naar een one-size-fits-all benadering, terwijl wordt gepleit voor een maatwerkoplossing, waarbij bij de start van een project pragmatisch wordt gekeken wat er nu precies nodig is qua participatie. De ervaring is dat wijkverenigingsbesturen geen status hebben in de buurt om als vertegenwoordiging namens de wijk op te treden, maar wel informatie hebben over welke aanpak wel en niet werkt in de dynamiek van de wijk. Die informatie kan eventueel ook door enkele sleutelfiguren uit een wijk worden ingebracht. Verder wordt aangegeven dat dat wat echt zou helpen een soort benoemde wijkraad zou zijn. Naar het voorbeeld van de juryplicht in de Verenigde Staten, met een representatieve vertegenwoordiging benoemd uit een wijk, die optreedt als eerste aanspreekpunt voor participatievraagstukken. De omvang van deze benoemde wijkraad zou dan moeten samenhangen met de mate van (ontwikkelings)vraagstukken die spelen in de wijk of het stadsdeel.

Binnen alle vier de steden en op alle niveaus van de participatiepraktijk komt een zoektocht naar voren op het creëren van interactieve beleidsarena's, waarmee de beoordeling is dat de recente participatiepraktijk aanpassingen behoeft om deze betekenisvol te laten zijn. De beoordelingsresultaten zijn weergegeven in tabel 10.

Tabel 10: Beoordeling participatiepraktijk op het creëren van interactieve beleidsarena's voor participatie.

	Amsterdam	Den Haag	Rotterdam	Utrecht
3. Het creëren van interactieve beleidsarena's voor participatie.	☐ ☒	☐ ☒	☐ ☒	☐ ☒

5 Case onderzoek naar inbedding in de ambtelijke organisatie

In dit hoofdstuk zijn de resultaten van het empirisch onderzoek opgenomen die betrekking hebben op de aspecten die relevant zijn bij inbedding van betekenisvolle participatie in de ambtelijke organisatie:

4. Toewerken naar collectieve mindset ten aanzien van participatie;
5. Leiderschap op verandering normen en waarden binnen de ambtelijke organisatie.

5.1 Toewerken naar collectieve mindset ten aanzien van participatie

Alle vier de grote steden onderkennen in hun participatiebeleid benodigde aandacht op vakbekwaamheid binnen de ambtelijke organisaties:

- Goede participatie vraagt vakbekwaamheid van alle betrokkenen. In de Participatiewerkplaats [...] wordt een leeromgeving en een leerprogramma ontwikkeld dat is gericht op samen leren en steeds beter worden in participatieprocessen. Dit wordt in co-creatie ontwikkeld (Amsterdam, 2024c);
- Via de verordening verplicht de gemeente Den Haag het gebruik van het Haags Participatiekompas, de Haagse Participatiewerkwijze en de Trap van eigenaarschap (Den Haag, 2024a), als basisuitrusting voor iedere Haagse ambtenaar en bestuurder die aan de slag gaat met participatie, waarbij aanvullend op deze basisuitrusting hulpmiddelen beschikbaar worden gesteld in een Participatietoolbox (Den Haag, 2024b);
- In het raadsvoorstel bij het participatiebeleid is benoemd dat participatie een vak is (Rotterdam, 2023b). In het participatiebeleid is opgenomen dat de gemeente voor goede participatie inzet op vakmanschap en dat de organisatie wordt uitgerust om dit vak te kunnen beoefenen, o.a. met de Grote Participatie Samenvatting en trainingen (Rotterdam, 2023c);
- In het raadsvoorstel worden de leidende principes voor houding en gedrag van ambtenaren, college en raadsleden in de samenwerking met Utrechters benoemd: open en eerlijk, lef, vertrouwen, inclusie en diversiteit, duurzame relaties en continu leren en verbeteren, om het samen stad maken minder persoonsafhankelijk en onderdeel van de gehele organisatie te maken (Utrecht, 2024b). De basiscursus 'Samen stad maken, hoe doe je dat?' geeft handelingsperspectief om de uitgangspunten in het werk toe te passen (Utrecht, 2024c).

Daarmee is het antwoord op de toetsingsvraag over het toewerken naar een collectieve mindset voor participatie voor alle steden bevestigend. De beoordelingsresultaten zijn weergegeven in tabel 11.

Tabel 11: *Beoordeling participatiebeleid op het toewerken naar collectieve mindset ten aanzien van participatie.*

	Amsterdam	Den Haag	Rotterdam	Utrecht
7. Introduceert het vastgestelde participatiebeleid aan de professionals van de ambtelijke organisatie gereedschap over de manier waarop van de professionals wordt verwacht dat de participatieprocessen worden opgepakt?	☒ ☐	☒ ☐	☒ ☐	☒ ☐

De reactie op het centrale niveau van de participatiepraktijk is tweeledig:

- Enerzijds is aan een expertiseteam tijd gegeven om de organisatie mee te krijgen in de ontwikkeling van participatie (Amsterdam#1), is twee jaar samengewerkt is met diverse professionals binnen de organisatie om hulpmiddelen bij de nieuwe participatiewerkwijze praktisch toepasbaar te maken (Den Haag#1), wordt gewerkt om participatie onderdeel te maken van het primaire proces, ondermeer door de werkwijze te verankeren in de Rotterdamse Standaard Planmatig Werken (Rotterdam#1), zijn leidende principes opgesteld en wordt gewerkt aan de implementatie (Utrecht#1), ondermeer door met een voorstel/schema duidelijkheid te geven over wie wat moet doen bij participatietrajecten (Utrecht#2). Er wordt dus gedegen tijd gestoken in het ontwikkelen en beschikbaar maken van op toepassing gerichte instructies en instrumenten;
- Anderzijds wordt aangegeven dat het beleidskader participatie vooralsnog niet bij iedereen bekend is en daarom bewust in een verordening is gevat om urgentie te kweken (Amsterdam#1), dat het voorheen in het DNA van de professionals zat om eerst een plan uit te werken vanuit de overtuiging dat hun plan het beste plan is voor de stad (Rotterdam#1), het in de praktijk nog niet altijd goed gaat (Utrecht#1) en dat het in de praktijk aan de affiniteit van de projectleider met het onderwerp participatie bleek te liggen op welke manier invulling werd gegeven aan participatie en het daarom goed bleek te zijn om de rollen bij participatie even scherp op te schrijven (Utrecht#2). De ontwikkelde instructies en instrumenten worden in de praktijk dus nog niet altijd toegepast.

Vanuit het niveau van de gebieden komt ten aanzien van de participatiepraktijk komt naar voren dat de persoonlijke ervaring leert dat het ruimte geven aan invloed van burgers in belangrijke mate aan de persoonlijke voorkeur van projectmanagers ligt (Amsterdam#2) en dat er binnen de organisaties een aantal 'believers' zijn ten aanzien van participatie, maar anderen zijn toch nog meer gedreven vanuit de beleidsinhoud en hebben minder met het proces met de omgeving (Amsterdam#3). Ook is aangegeven dat het wel mogelijk is om een participatiewerkwijze voor te

schrijven, maar dat een deel van de projectleiders misschien niet de competenties en vaardigheden heeft om de participatie uit te voeren (Den Haag#2).

Op het niveau van de gebiedsontwikkelingen is de praktijkervaring ten aanzien van participatie dat het echt ruimte geven aan invloed van burgers afhangt van de persoonlijke overtuiging van de projectmanager (Amsterdam#4) of afhangt van een hoop bevlogen 'jonge honden' op het project (Utrecht#4).

De interviews met zowel de centrale participatieadviseurs als professionals binnen gebieden en gebiedsontwikkelingen bevestigen een beoordeling dat de recente participatiepraktijk aanpassingen behoeft om deze betekenisvol te laten zijn. De beoordelingsresultaten zijn weergegeven in tabel 12.

Tabel 12: *Beoordeling participatiepraktijk op het toewerken naar collectieve mindset ten aanzien van participatie.*

	Amsterdam	Den Haag	Rotterdam	Utrecht
4. Het toewerken naar collectieve mindset ten aanzien van participatie.	☐ ☒	☐ ☒	☐ ☒	☐ ☒

5.2 Leiderschap op verandering normen en waarden ambtelijke organisatie

Amsterdam vraagt in de voordracht bij de actualisatie van het participatiebeleid aandacht voor voldoende ambtelijke kennis van de verordening en vakbekwaamheid van alle bij participatie betrokken partijen en benoemt een aantal maatregelen om een andere manier van werken te helpen versnellen, waaronder:

- Aandacht voor goede implementatie: Aan de uitvoerbaarheid van de verordening wordt grote waarde gehecht. Door middel van praktijktoetsen is, samen met de betrokken integrale werkgroep, de uitvoerbaarheid getoetst;
- Ook zijn door de directies met de grootste participatieopgave implementatieplannen opgesteld waarin wordt aangegeven welke activiteiten de komende periode worden ondernomen om de vakbekwaamheid over participatie te vergroten (Amsterdam, 2024c).

In Den Haag wordt binnen het participatiebeleid, in het Handboek voor samenwerking met de stad, het belang onderkend om het 'Haags Samenspel' steeds beter in de vinger te krijgen, en introduceert de gemeente drie niveaus van monitoring om uitspraken te kunnen doen over de (ontwikkeling van de) kwaliteit van participatie binnen de gemeente:

1. Het programma Haags Samenspel (activiteiten en resultaten) in de jaarlijkse programmarekening.
2. De gemeentelijke organisatie en (het effect op) de werkwijze in het jaarlijkse participatiejaarverslag.
3. De samenleving en de impact van participatie in de tweejaarlijkse publicatie De Staat van de Stad (Den Haag, 2024b).

Om concreet te maken wat bij participatie verwacht wordt van ambtenaren en welke stappen daarbij gezet moeten worden, heeft de gemeente Rotterdam binnen het participatiebeleid een specifieke factsheet ontwikkeld (Rotterdam, 2023b). Daarnaast benoemt de gemeente in de *Grote Participatie Samenvatting: aan de slag met Meedenken Meedoen in Rotterdam!* een aantal beren op de weg waar ambtenaren in de praktijk tegenaan kunnen lopen, met als doel om deze herkenbaar te maken en gesprek aan te kunnen gaan om de 'beren te verjagen' (Rotterdam, 2023d).

Het meest expliciet is Utrecht in het participatiebeleid, waarin het benoemt dat het samen stad maken te vrijblijvend is geweest, waarbij geen controlerende rol en in onvoldoende mate eigenaarschap in de organisatie is belegd (Utrecht, 2024c). De gemeente geeft aan dat het aanpassen van houding en gedrag een cultuurverandering is van de lange adem en niet tot direct zichtbaar resultaat zal leiden en waarvoor het nodig is langjarig de tijd te nemen (Utrecht, 2024b). De gemeente legt vast dat toepassing van het Kompas van zeggenschap en de leidende principes voor houding en gedrag van ambtenaren niet vrijblijvend zijn en maakt elk organisatieonderdeel zelf verantwoordelijk voor de uitvoering en de principes voor houding en gedrag onderdeel van de HR-sturing en aannamebeleid voor de relevante functies (Utrecht, 2024c).

Daarmee is ook het antwoord op de toetsingsvraag over leiderschap op verandering normen en waarden ambtelijke organisatie voor alle steden bevestigend. De beoordelingsresultaten zijn weergegeven in tabel 13.

Tabel 13: *Beoordeling participatiebeleid op leiderschap op verandering normen en waarden ambtelijke organisatie.*

	Amsterdam	Den Haag	Rotterdam	Utrecht
8. Is binnen het vastgestelde participatiebeleid leiderschap te identificeren op implementatie van een aangepaste werkwijze ten aanzien van participatie?	☒ ☐	☒ ☐	☒ ☐	☒ ☐

Ten aanzien van de participatiepraktijk komt op het centrale niveau naar voren dat binnen Amsterdam (#1) is afgesproken dat iedere directie een implementatieplan moet maken ten aanzien van participatie, waarin de directies de verschillende rollen benoemen en welke participatiedeskundigheid daar per rol bij nodig is. Binnen Den Haag (#1) is twee jaar samengewerkt is met diverse professionals binnen de organisatie om eigenaarschap te bewerkstelligen voor de nieuwe werkwijze bij participatie. Binnen Rotterdam (#1) is de verandering van de werkwijze in samenhang tussen Strategie en het Projectmanagementbureau is opgepakt, zodat ook de meer 'blauwe' kant van het organiseren van participatie en het internaliseren van de werkwijze aandacht krijgt en wordt de impact voor de omgeving onderdeel van het gesprek in de driehoek tussen bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever en ambtelijk opdrachtnemer. In Utrecht (#1 en #2) wordt in het kader van de implementatie gewerkt aan ontwikkeling van sturing op de leidende principes, om participatie van de organisatie te maken en in het DNA van collega's te krijgen. Participatie moet echt integraal onderdeel worden van de projecten en niet iets vrijblijvends, waarvoor projectleiders trainingen krijgen aangeboden.

Binnen alle vier de steden wordt gewerkt aan implementatie, het kweken van eigenaarschap en internalisering van een gewijzigde aanpak voor participatie. Daarmee is de beoordeling dat de recente participatiepraktijk op het aspect van leiderschap op verandering van normen en waarden op een betekenisvolle manier wordt ingevuld. De beoordelingsresultaten zijn weergegeven in tabel 14.

Tabel 14: *Beoordeling participatiepraktijk op leiderschap op verandering normen en waarden ambtelijke organisatie.*

	Amsterdam	Den Haag	Rotterdam	Utrecht
5. Leiderschap op verandering normen en waarden binnen de ambtelijke organisatie.	☒ ☐	☒ ☐	☒ ☐	☒ ☐

6 Case onderzoek naar de kwaliteit van de participatie-interface

In dit hoofdstuk wordt als laatste ingegaan op de resultaten van het empirisch onderzoek die betrekking hebben op de aspecten van betekenisvolle participatie die relevant zijn ten aanzien van de participatie-interface:

6. Beschikbaarheid van menskracht, financiële middelen en kennis en ervaring voor participatie;
7. Opzet en organisatie van de juiste vertegenwoordiging per participatievraagstuk;
8. Faciliteren van het juiste gesprek per participatievraagstuk.

6.1 Beschikbaarheid van menskracht, financiële middelen en kennis en ervaring

In het recent vastgestelde participatiebeleid geeft Amsterdam (2024c) aan dat het uitgangspunt is dat de uitvoering gebeurt binnen bestaande capaciteit en middelen van de directies en stadsdelen/stadsgebied, en dat om de organisatie te ondersteunen er binnen het programma democratisering deels structureel en deels vanuit coalitiemiddelen budget beschikbaar is en blijft voor het organiseren, aanjagen en ondersteunen van de organisatie bij de uitvoering van de participatieverordening. Het antwoord op deze toetsingsvraag is daarmee voor Amsterdam bevestigend.

In het recent vastgestelde participatiebeleid geeft Den Haag (2024a) aan de op te stellen plannen voor participatie tenminste de financiële kaders voor participatie moeten bevatten. Ook geeft Den Haag (2024d) aan dat het betrekken van mensen met zowel kennis over het gebied, het onderwerp als kennis over participatie geld kost. De gemeente maakt echter niet duidelijk of hiervoor aanvullend budget voor beschikbaar is. Het antwoord op deze toetsingsvraag is daarmee voor Den Haag ontkennend.

In het raadsvoorstel bij de wijziging van het participatiebeleid adresseert Rotterdam dat ten aanzien van participatie niet alles maximaal kan, simpelweg omdat daar niet altijd genoeg inzet of middelen voor handen zijn, en dat daarover een evenwichtig gesprek tussen de ambtelijke organisatie en de bestuurder gevoerd moet worden (Rotterdam, 2023b). Het valt op dat er binnen de Rotterdam geen aanjaagteam voor participatie lijkt te zijn, en aangezien bij de financiële consequenties in hetzelfde raadsvoorstel is opgenomen: geen (Rotterdam, 2023b), lijkt hiervoor ook geen budget beschikbaar. Ondanks dat ook de gemeente Rotterdam bewust is van het feit dat participatie een vak is en inzet wordt gedaan om de organisatie uit te rusten om het vak uit te oefenen met o.a. trainingen. Het antwoord op deze toetsingsvraag is daarmee voor Rotterdam ontkennend.

In het recent vastgestelde participatiebeleid geeft Utrecht (2024b) aan dat het een verantwoordelijkheid van de gehele gemeentelijke organisatie is, waarbij het participatiebeleid verankerd moet worden in alle gemeentelijke opgaven en financiële dekking moet komen vanuit de programmabegrotingen van de betreffende beleidsterreinen en dat het beleid binnen de totale gemeentelijke begroting budgetneutraal uitgevoerd moet worden. Daarnaast zijn vanuit het coalitieakkoord 2022-2026 aanvullende middelen beschikbaar zijn gesteld voor Samen stad maken, ondermeer voor het gemeentebreed implementeren van het beleid (Utrecht, 2024c). Het antwoord op deze toetsingsvraag is daarmee voor Utrecht bevestigend.

De beoordelingsresultaten zijn weergegeven in tabel 15.

Tabel 15: *Beoordeling participatiebeleid op beschikbaarheid menskracht, financiële middelen en kennis en ervaring.*

	Amsterdam	Den Haag	Rotterdam	Utrecht
9. Voorziet het vastgestelde participatiebeleid in aanvullend budget voor menskracht met kennis en ervaring om de gewijzigde participatiewerkwijze te ondersteunen?	☒ ☐	☐ ☒	☐ ☒	☒ ☐

Over de participatiepraktijk komt vanuit het centrale niveau naar voren dat de financiering van de participatie bij projecten onderdeel dient te zijn van de aan te vragen projectbudgetten en daar waar nodig aan de voorkant scherp over te zijn en de dilemma's op de bestuurlijke tafel te leggen (Amsterdam#1). De hulpmiddelen die centraal worden opgesteld, vooral bedoeld zijn om medewerkers te helpen navigeren in het voeren van de juiste gesprekken in relatie tot de opgave (Den Haag#1). En dat binnen het nieuwe participatiebeleid de projectleider de proceseigenaar is en participatie integraal onderdeel moet worden van de projecten en niet iets vrijblijvends (Rotterdam#1 en Utrecht#1).

Over de participatiepraktijk komt vanuit het niveau van gebiedsontwikkelingen naar voren dat enerzijds financiële middelen in principe geen probleem waren, het huren van een zaaltje zijn de kosten immers niet, en dat de uitdaging wel zat op de capaciteit van het team (Amsterdam#4). Daarnaast ook een tegengestelde constatering dat beschikbaarheid van tijd en geld in de praktijk juist niet geregeld is, zowel het budget voor het huren van een zaaltje, maar ook fte binnen een gebiedsteam om aan de slag te gaan in een gebied (Utrecht#4).

Binnen alle vier de steden is nadrukkelijk het uitgangspunt dat het organiseren van financiële middelen en menskracht via de afzonderlijke projecten moet lopen. In het kader van het internaliseren van participatie binnen projecten is dat geen verkeerd uitgangspunt, maar daarmee is het nog niet direct geregeld. Het voorbeeld op het niveau van de gebiedsontwikkelingen toont dit aan. Daarmee is de beoordeling dat de recente participatiepraktijk op het aspect van beschikbaarheid van menskracht, financiële middelen en kennis en ervaring bij alle vier de steden aanpassingen behoeft om deze betekenisvol te laten zijn. De beoordelingsresultaten zijn weergegeven in tabel 16.

Tabel 16: Beoordeling participatiepraktijk op beschikbaarheid menskracht, financiële middelen en kennis en ervaring.

	Amsterdam	Den Haag	Rotterdam	Utrecht
6. Beschikbaarheid van menskracht, financiële middelen en kennis en ervaring voor participatie.	☐ ☒	☐ ☒	☐ ☒	☐ ☒

6.2 Opzet en organisatie juiste vertegenwoordiging per participatievraagstuk

Amsterdam expliciteert in de participatieverordening een inspanningsverplichting voor het betrekken van ondervertegenwoordigde groepen (Amsterdam, 2024b). De participatieverordening vraagt om vaststelling van participatieplannen per beleids- of projectproces, met diverse randvoorwaarden en dat wordt toegelicht wat de ingeschatte wensen of belangen van inwoners en andere belanghebbenden zijn met betrekking tot het participatieproces en de inhoud (Amsterdam, 2024b). Aangezien het hier gaat om inschatting van belangen van belanghebbenden, is de aanname dat dit geen betrekking heeft op mogelijke (private) partijen die participatieprocessen rond stedelijke ontwikkelingen kunnen organiseren.

Via de geactualiseerde participatieverordening roept Den Haag op om meer aandacht te besteden aan inclusieve en representatieve participatie, door in het plan in kaart te brengen welke groepen/mensen/organisaties/bedrijven belangen vertegenwoordigen en daarbij in het bijzonder aandacht te besteden aan mensen die niet natuurlijk de weg naar een participatietraject vinden (Den Haag, 2024a). Waarbij het voor ieder participatietraject met maatwerk aan de voorkant wordt verduidelijkt hoe de gemeente de verschillende belangen van vertegenwoordigende organisaties weegt (Den Haag, 2024b). Inclusief het belang van de gemeente zelf (Den Haag, 2024a). Specifiek benoemd de gemeente dat wanneer met vertegenwoordigers (kleine groep) wordt gewerkt, dan een mogelijkheid voor een grotere groep om te reageren op de uitkomsten en die te corrigeren wordt geboden (Den Haag, 2024b).

Rotterdam schrijft in het participatiebeleid bewust niet voor hoe participatie vorm moet krijgen, omdat ze het belangrijk vindt dat bij elk van de instrumenten van de Omgevingswet wordt nagedacht over de participatie en hoe dit vorm wordt gegeven (Rotterdam, 2023b). In de participatienota definieert de gemeente dat ieder participatietraject maatwerk is, maar dat er vanaf het begin en tijdens het participatieproces wel duidelijk moet zijn vanuit welke rol de gemeente en/of de initiatiefnemer van het participatietraject acteert (Rotterdam, 2023c). Ook geeft de gemeente haar ambtenaren mee dat de deelnemers aan de participatie een goede afspiegeling van alle belanghebbenden van het plan moeten zijn (Rotterdam, 2023f).

Utrecht geeft aan dat het proactief zorgen voor inclusie en diversiteit het startpunt zijn van Samen stad maken (Utrecht, 2024c). Verder wijst de gemeente in op het belang van het geven van een stem aan Utrechters die de gemeente doorgaans niet spreken krijgt in de belangenafweging door college en raad (Utrecht, 2024b). In de samenwerkingsvorm Peilen, die zoals eerder aangegeven het meest aansluit bij de opgave van grootschalige stedelijke ontwikkeling, benoemd de gemeente specifiek online enquête, straatinterviews, gesprekken sleutelpersonen, gesprekken met verenigingen of organisaties, panels en bijeenkomsten als voorbeelden van in te zetten instrumenten om de participatie vorm te geven (Utrecht, 2024c). De gemeente geeft daarbij aan dat de samenwerkingsvorm Peilen geschikt is als de gemeente verschillende of tegenstrijdige belangen, meningen en ideeën wil horen en/of als er geen representatieve groep te vormen is (Utrecht, 2024c).

Voor alle vier de steden is de beantwoording van de eerste twee toetsingsvragen over de opzet en organisatie van de juiste vertegenwoordiging per participatievraagstuk bevestigend. Alleen voor Den Haag is het antwoord op de laatste toetsingsvraag ook bevestigend, voor de andere steden is dit antwoord ontkennend. De beoordelingsresultaten zijn weergegeven in tabel 17.

Tabel 17: Beoordeling participatiebeleid op opzet en organisatie juiste vertegenwoordiging participatievraagstuk.

	Amsterdam	Den Haag	Rotterdam	Utrecht
10. Stuurt het vastgestelde participatiebeleid toe op het betrekken van een inclusieve vertegenwoordiging?	☒ ☐	☒ ☐	☒ ☐	☒ ☐
11. Stuurt het vastgestelde participatiebeleid op openheid en transparantie over (particuliere) belangen die spelen bij het participatievraagstuk?	☒ ☐	☒ ☐	☒ ☐	☒ ☐

12. Stuurt het vastgestelde participatiebeleid op het (later) betrekken van mensen die nu nog niet betrokken zijn?	☐ ☒	☒ ☐	☐ ☒	☐ ☒
--	--	--	--	--

Ten aanzien van het centrale niveau van de participatiepraktijk noemt één van de participatieadviseurs het de participatieparadox: mensen zijn het meest geneigd mee te doen in de vergunningsfase van een project, terwijl juist dan de minste mogelijkheid tot participatie (nog) open staat. Er wordt aangegeven dat inwoners toch vooral geneigd zijn om te gaan deelnemen aan participatie zodra het hun persoonlijk raakt, zo lang dat niet het geval is men niet reageert, waardoor vooral de tegenstanders aan het woord komen en de positieve geluiden niet (Amsterdam#1, Utrecht#1). Vanuit Rotterdam (#1) komt het geluid dat het altijd lukt om met de omgeving in gesprek te komen, waarbij de mate van representativiteit afhangt van een goede impactanalyse van de omgeving en de juiste mensen uit de wijk aan tafel te zetten.

Op het niveau van de gebieden van de participatiepraktijk komt naar voren dat de meest gevoerde discussies en grootste zorgen met betrekking tot buurtplatformen de representativiteit is, terwijl het buurtplatformen tegelijk vaak beter lukt om meer mensen te betrekken dan bij participatie-initiatieven vanuit de gemeente (Amsterdam#3).

Bij het niveau van de gebiedsontwikkelingen van de participatiepraktijk is de ervaring dat het eenvoudig was om de huidige bewoners te betrekken, omdat het vooral ging om bewoners van zelfbouwprojecten, vaak zelf architecten of projectontwikkelaar, waarmee de deelnemers competent en genegen waren om mee te doen (Amsterdam#4). Het betrekken van de bewoners uit de omliggende buurten was veel moeilijker. Deze bewoners werden wel uitgenodigd voor diverse bijeenkomsten, maar de opkomst was steeds beperkt. Ook via de gebiedsmakelaars is geprobeerd om mensen uit de omliggende buurten te betrekken, maar ook dat leidde niet tot meer opkomst bij bijeenkomsten en daarmee meer betrokkenheid (Amsterdam#4).

Vanuit Utrecht (#4) wordt de ervaring aangegeven dat op het betrekken van een inclusieve doelgroep er eigenlijk geen goed antwoord is. Ondanks het uitzetten van meerdere lijnen, trekt participatie toch vaak de 'usual suspects' aan en de mensen die het ergens niet mee eens zijn. De ervaring is ook dat het type mens dat in wijkkraden of wijkplatforms zit eenzijdig is en met regelmaat gestuurd wordt vanuit eigen (politiek) belang. Ook hier wordt participatieparadox benoemd, dat het voor betrokkenen vaak pas interessant wordt als het je eigen straat betreft.

Opnieuw komt vanuit alle vier de steden en op alle niveaus van de participatiepraktijk naar voren dat de participatiepraktijk aanpassingen behoeft om deze betekenisvol te laten zijn. De beoordelingsresultaten zijn weergegeven in tabel 18.

Tabel 17: Beoordeling participatiepraktijk op opzet en organisatie juiste vertegenwoordiging participatievraagstuk.

	Amsterdam	Den Haag	Rotterdam	Utrecht
7. Opzet en organisatie van de juiste vertegenwoordiging per participatievraagstuk.	☐ ☒	☐ ☒	☐ ☒	☐ ☒

6.3 Faciliteren van het juiste gesprek per participatievraagstuk

De gemeente Amsterdam legt zichzelf in de geactualiseerde participatieverordening op om bij participatieprocessen zorg te dragen voor:

- Inzicht in de voor het participatieproces relevante documenten. Uitzondering hierop zijn de documenten waarop een weigeringsgrond op grond van de Wet open overheid van toepassing is;
- Een benaderbare gemeente die een tijdige reactie geeft op vragen of opmerkingen (Amsterdam, 2024b).

Den Haag gaat verder dan Amsterdam door in de Participatiewerkwijze een aantal aandachtspunten te geven, waaronder moment(en) die het beste bij het gebied en doelgroepen passen, of het onderwerp gevoelig is, of er wantrouwen naar de gemeente is, wat een onafhankelijk gespreksleider rechtvaardigt, welke groepsgrootte het best past bij het participatievraagstuk, hoe deelnemers (veilig) hun individuele ervaring of mening kunnen delen en of deelnemers, in een creatieve sessie, in gesprek met elkaar tot ideeën en oplossingen moeten komen en om vooraf na te denken over welke informatie deelnemers nodig hebben om goed mee te kunnen doen (Den Haag, 2024d). De participatieverordening benoemt het tijdig ontvangen van relevante informatie en openbare stukken voor het proces van participatie (Den Haag, 2024a).

Rotterdam geeft haar ambtenaren mee om te zorgen dat iedereen zijn inbreng kan leveren (Rotterdam, 2023f).

Utrecht geeft aan verantwoordelijk te zijn voor het geven van informatie, over bijvoorbeeld bestaande kaders, maar wijst ook op haar rol op het stellen van vragen in ondermeer gesprekken met kleinere groepen mensen en verschillende relaties of stakeholders bij elkaar, om op die manier ondermeer te stimuleren dat Utrechters met

elkaar in gesprek gaan (Utrecht, 2024c). Wijkplatforms wordt de mogelijkheid geboden om zelf onderzoek uit te kunnen (laten) voeren, waarvoor via het zogeheten Initiatievenfonds voor (alle) bewonersgroepen (financiële) ondersteuning voor mogelijk is (Utrecht, 2024c).

Ten aanzien van het faciliteren van het juiste gesprek laat het geactualiseerde beleid van de vier steden een sterk wisselend beeld zien. Binnen de context van Amsterdam is het antwoord op alle toetsingsvragen ontkennend, binnen de Haagse context juist op alle toetsingsvragen bevestigend. Rotterdam en Utrecht zitten er in de beoordeling tussenin. Voor alle beoordelingen is enige interpretatie toegepast op wat er met de beleidsuitgangspunten nu precies wordt bedoeld. De beoordelingsresultaten zijn weergegeven in tabel 18.

Tabel 18: Beoordeling participatiebeleid op faciliteren van het juiste gesprek per participatievraagstuk.

	Amsterdam	Den Haag	Rotterdam	Utrecht
13. Stuurt het vastgestelde participatiebeleid op een terughoudende houding vanuit de ambtelijke organisatie?	☐ ☒	☒ ☐	☐ ☒	☒ ☐
14. Bevat het vastgestelde participatiebeleid handvatten op het faciliteren van verschillende manieren van beraadslagingen?	☐ ☒	☒ ☐	☒ ☐	☒ ☐
15. Maakt het vastgestelde participatiebeleid melding van de mogelijkheid om de horizon te verbreden buiten de gemeenschap?	☐ ☒	☒ ☐	☐ ☒	☐ ☒

Op het centrale niveau van de participatiepraktijk wordt de zoektocht benoemt bij het voeren van gesprekken op verschillende schaalniveaus en tijdshorizonnen (Den Haag#1). Er wordt ook gebrek geconstateerd aan coördinatie in de wijze waarop participatie is georganiseerd (Rotterdam#1, Utrecht#1). De ervaring is dat het zelf vanuit bewoners laten doen van onderzoek leidde tot wantrouwen over een door de gemeente of ontwikkelaar beschikbaar gestelde adviseur, dit ondanks de oprechte bedoelingen (Rotterdam#1).

Op het niveau van gebieden wordt ten aanzien van de participatiepraktijk de ervaring gedeeld dat het van belang is om protest van bewoners met een open blik tegemoet te treden, omdat er vaak een kern van waarheid inziet en beleidskeuzes op specifieke plekken niet goed uitpakken (Amsterdam#3). Ten aanzien van gezamenlijke onderzoek met bewoners wordt een voorbeeld van een fietsverbinding naar Zeeburgereiland, genoemd, waarbij na protest van bewoners samen met hen is onderzocht of de beslissing over deze verbinding echt niet anders kon (met als eindconclusie dat de verbinding nautisch niet mogelijk was) (Amsterdam#3).

Op het niveau van gebiedsontwikkelingen wordt ten aanzien van de participatiepraktijk in Den Haag (#3) aangegeven dat op het probleem dat hardste schreeuwers het woord krijgen bij participatietrajecten rekening gehouden moet worden in de aanpak en het format van het participatietraject. De eigen ervaring daarbij is het toepassen van zowel online als offline participatie en zowel gezamenlijk als individueel gesprek. Online heeft als voordeel dat dit anoniemer en daardoor veiliger kan zijn om een ander geluid te laten horen en biedt tevens de voordelen van verlenging van de (dag)tijd om te participeren en het slechten van taalbarrières.

Ook hier komt vanuit alle vier de steden en op alle niveaus van de participatiepraktijk naar voren dat de participatiepraktijk aanpassingen behoeft om deze betekenisvol te laten zijn. De beoordelingsresultaten zijn weergegeven in tabel 19.

Tabel 19: Beoordeling participatiepraktijk op faciliteren van het juiste gesprek per participatievraagstuk.

	Amsterdam	Den Haag	Rotterdam	Utrecht
8. Faciliteren van het juiste gesprek per participatievraagstuk.	☐ ☒	☐ ☒	☐ ☒	☐ ☒

7 Vergelijking participatietheorie, -beleid en -praktijk

Vanuit de literatuur komen acht aspecten naar voren die relevant zijn om tot betekenisvolle participatie te komen:

1. Legitimatie van participatie;
2. Management van verwachtingen bij de participatie;
3. Het creëren van interactieve beleidsarena's voor de participatie;
4. Toewerken naar collectieve mindset ten aanzien van participatie;
5. Leiderschap op verandering normen en waarden binnen de ambtelijke organisatie;
6. Beschikbaarheid van menskracht, financiële middelen en kennis en ervaring voor participatie;
7. Opzet en organisatie van de juiste vertegenwoordiging per participatievraagstuk;
8. Faciliteren van het juiste gesprek per participatievraagstuk.

Het beeld dat uit het onderzoek naar het participatiebeleid naar voren komt is opgenomen in tabel 20.

Tabel 20: Overzicht beoordeling participatiebeleid.

Beoordeling op de rol van de politiek	A	DH	R	U
1. Is er recent specifiek participatiebeleid vastgesteld door de gemeenteraad?	✓	✓	✓	✓
2. Was er voorafgaand aan de recente vaststelling van specifiek participatiebeleid sprake van actieve sturing vanuit de politiek om participatie te verbeteren?	✓	✓	✓	✓
3. Gaat het recent vastgestelde participatiebeleid alleen over participatieprocessen waarbij sprake is van co produceren, mee beslissen of zelf organiseren?	✓	✓	✓	✓
4. In welke mate is het recent vastgestelde participatiebeleid transparant over wanneer, waarover en met wie participatie wel of niet plaatsvindt en hoe de resultaten van participatieprocessen worden meegenomen in de politieke besluitvorming?	✓	✓	✓	✓
5. Hoe gaat het vastgestelde participatiebeleid om met het institutionaliseren van interactieve beleidsarena's?	✓	✓	✓	✓
6. Is in het vastgestelde participatiebeleid zichtbaar dat de opstellers zich bewust zijn van het dilemma tussen eerlijkheid en competentie en presenteert het beleid een aanpak hoe om te gaan met dit dilemma?	✓	✓	✓	✓
Beoordeling op de ambtelijke inbedding in de organisatie				
7. Introduceert het vastgestelde participatiebeleid aan de professionals van de ambtelijke organisatie gereedschap over de manier waarop van de professionals wordt verwacht dat de participatieprocessen worden opgepakt?	✓	✓	✓	✓
8. Is binnen het vastgestelde participatiebeleid leiderschap te identificeren op implementatie van een aangepaste werkwijze ten aanzien van participatie?	✓	✓	✓	✓
Beoordeling op de kwaliteit van de participatie-interface				
9. Voorziet het vastgestelde participatiebeleid in aanvullend budget en menskracht met kennis en ervaring om de gewijzigde participatiewerkwijze te ondersteunen en in de praktijk aan te jagen?	✓	✓	✓	✓
10. Stuurt het vastgestelde participatiebeleid toe op het betrekken van een inclusieve representatie?	✓	✓	✓	✓
11. Stuurt het vastgestelde participatiebeleid op openheid en transparantie over (particuliere) belangen die spelen bij het participatievraagstuk?	✓	✓	✓	✓
12. Stuurt het vastgestelde participatiebeleid op het (later) betrekken van mensen die nu nog niet betrokken zijn?	✓	✓	✓	✓
13. Stuurt het vastgestelde participatiebeleid op een terughoudende houding vanuit de ambtelijke organisatie?	✓	✓	✓	✓
14. Bevat het vastgestelde participatiebeleid handvatten op het faciliteren van verschillende manieren van beraadslagingen?	✓	✓	✓	✓
15. Maakt het vastgestelde participatiebeleid melding van de mogelijkheid om de horizon te verbreden buiten de gemeenschap?	✓	✓	✓	✓

Ten aanzien van het participatiebeleid van de vier grote Nederlandse steden valt op dat het participatiebeleid van geen van deze vier steden op alle toetsingsvragen een bevestigend antwoord krijgt of de beoordeling dat het aspect het beste is geadresseerd. Voor alle vier de grote Nederlandse steden is er ruimte voor verbeteringen binnen het recent vastgestelde participatiebeleid.

Het beeld dat uit het onderzoek naar de participatiepraktijk naar voren komt is opgenomen in tabel 21.

Tabel 21: Overzicht beoordeling participatiepraktijk.

Beoordeling op de rol van de politiek	A	DH	R	U
1. Legitimatie van participatie	✓	✓	✓	✓
2. Management van verwachtingen over de participatie	✓	✓	✓	✓
3. Creëren van interactieve beleidsarena's voor participatie	✓	✓	✓	✓
Beoordeling op de ambtelijke inbedding in de organisatie				
4. Toewerken naar collectieve mindset ten aanzien van participatie	✓	✓	✓	✓
5. Leiderschap op verandering normen en waarden binnen de ambtelijke organisatie	✓	✓	✓	✓
Beoordeling op de kwaliteit van de participatie-interface				
6. Beschikbaarheid van menskracht, financiële middelen en kennis en ervaring voor participatie	✓	✓	✓	✓
7. Opzet en organisatie van de juiste vertegenwoordiging per participatievraagstuk	✓	✓	✓	✓
8. Faciliteren het juiste gesprek per participatievraagstuk	✓	✓	✓	✓

Ten aanzien van de participatiepraktijk van de vier grote Nederlandse steden valt op dat hier meer uniform en op nagenoeg alle aspecten van betekenisvolle participatie de beoordeling is dat aanpassingen nodig zijn om de participatie in de praktijk betekenisvol te laten zijn. Bij alle vier de grote Nederlandse steden is er ruimte voor verbeteringen om de recent participatiepraktijk betekenisvoller te maken.

Vanuit het theoretisch kader en het empirisch onderzoek zijn uitgangspunten geformuleerd voor denkbare aanpassingen aan het participatiebeleid en/of de participatiepraktijk van de vier steden, om de participatieaanpak van de vier steden betekenisvoller te maken.

7.1 Legitimatie van participatie

Ten aanzien van de legitimatie van participatie geldt dat alle vier de steden recent participatiebeleid hebben vastgesteld en er al langer wordt gestuurd op het verbeteren van participatie. Het valt echter op dat alle vier de steden met het vastgestelde beleid niet alleen participatie legitimeren, maar inhoudelijk ook symbolische en non-participatie onderdeel van het beleid maken. Hiermee voldoet het participatiebeleid van de steden niet aan het uitgangspunt dat het beleid alleen over coproduceren, mee beslissen en zelf organiseren moet gaan.

De denkbare aanpassing is om in het participatiebeleid de onderdelen die betrekking hebben op symbolische en non-participatie los te maken van het participatiebeleid en apart onder te brengen in separaat beleid. Bijvoorbeeld inspraak- en informatiebeleid. Om daarmee expliciet te duiden, en daarmee te legitimeren, dat participatie over iets anders gaat dan inspraak en informeren.

7.2 Management van verwachtingen over de participatie

Bij dit aspect is de beoordeling vanuit het onderzoek naar het participatiebeleid dat Utrecht dit het beste in uitgangspunten in het beleid heeft geadresseerd. Gezien dat het managen van realistische verwachtingen bij het publiek de betrokkenheid bij participatie zal bevorderen (Flinders en Dommet, 2013), is een denkbare werkwijze dat de andere steden inspiratie opdoen bij het Utrechtse participatiebeleid om de adressering binnen het eigen participatiebeleid te verbeteren.

7.3 Creëren van interactieve beleidsarena's voor participatie

Het creëren van interactieve beleidsarena's voor participatie krijgt zowel vanuit het participatiebeleid als vanuit de participatiepraktijk vrijwel unaniem de beoordeling dat aanvullende aandacht nodig is om de aanpak betekenisvoller te maken. De theorie beschrijft de ontwerpruimte van de arena's van besluitvorming (Fung, 2006) en dat de interactieve arena's representatief moet zijn voor de groep dit met het beleidsvoorstel wordt geraakt (Boedeltje en Cornips, 2004). De theorie geeft daarmee handvatten op wat relevant is voor het creëren van interactieve arena's, maar geen oplossing op hoe de interactieve arena's praktisch te organiseren.

In de interviews is vanuit de marktpartij (Den Haag#3) gepleit voor een benoemde wijkraad, naar het voorbeeld van de juryplicht in de Verenigde Staten, met een representatieve vertegenwoordiging benoemd uit een wijk, die optreedt als eerste aanspreekpunt voor participatievraagstukken. Hoewel een benoemde wijkraad wel zou kunnen voldoen aan de representativiteitseis, lijkt dit geen oplossing te bieden op het competentie vraagstuk (Boedeltje en Cornips, 2004).

De constatering is op het creëren van de interactieve beleidsarena's zowel de theorie als de praktijk geen oplossing bieden op het organisatievraagstuk. Het participatiebeleid benoemt de randvoorwaarden bij het aspect het beste.

Een denkbare werkwijze is dat de andere steden op dit aspect inspiratie opdoen bij het participatiebeleid van Den Haag om de adressering binnen het eigen participatiebeleid te verbeteren.

7.4 Toewerken naar collectieve mindset ten aanzien van participatie

De beoordeling ten aanzien van het toewerken naar een collectieve mindset laat een duidelijke scheidslijn zien tussen participatiebeleid en participatiepraktijk. In het beleid is de beoordeling dat het aspect uniform afdoende is geadresseerd. In de gesprekken met de professionals binnen gebiedsontwikkelingen is naar voren gekomen dat betekenisvolle participatieprocessen in de praktijk met name afhangen van de persoonlijke affiniteit van de professionals met participatie.

Op dit aspect is de constatering dat aanpassing aan het participatiebeleid niet nodig is, maar vooral het in de praktijk beter toepassen van de recent vastgestelde beleidsuitgangspunten.

7.5 Leiderschap op verandering normen en waarden ambtelijke organisatie

Op het aspect leiderschap op verandering van normen en waarden binnen de ambtelijke organisatie komt zowel vanuit het participatiebeleid, als vanuit de participatiepraktijk, het beeld naar voren dat dit afdoende geadresseerd is en aandacht krijgt. Ook hier is de constatering dat aanpassing van het participatiebeleid niet nodig is. Het is bemoedigend dat binnen alle vier de steden leiderschap zichtbaar is op de noodzaak om de beleidsuitgangspunten in de praktijk toe te passen.

7.6 Beschikbaarheid van menskracht, financiële middelen en kennis en ervaring

Op het aspect van beschikbaarheid van menskracht, financiële middelen en kennis en ervaring is enerzijds de constatering dat bij Den Haag en Rotterdam inzicht in de financiering ontbreekt, terwijl ook deze steden melding maken van de inzet van ondersteuning en/of ondersteunende organisatie-eenheden. En daarmee dus menskracht en kennis en ervaring inzetten om de ontwikkeling van participatie aan te jagen.

Voor de uitvoering van participatie binnen projecten wordt generiek aangegeven dat dit (budgetneutraal) vanuit bestaande programmbudgetten gefinancierd moet worden en dat de financiële kaders onderdeel moeten zijn van de participatieplannen aan de voorkant. Vanuit de uitvoeringspraktijk van participatieprocessen komt naar voren dat budget (voor het huren van een zaaltje) soms het probleem niet is, maar soms juist ook wel. Ook extra inzet van medewerkers uit een gebiedsteam, uitgedrukt in fte, is benoemd als een aspect om aandacht te geven.

Hoewel het zeker verdedigbaar is, met name om participatie in het DNA van organisaties te krijgen, dat participatie als integraal onderdeel van programmbudgetten wordt opgenomen, is een denkbare aanpassing binnen de participatieaanpak van de vier steden dat er in de personeels- en capaciteitsplanningen gedegen en expliciet rekening wordt gehouden met de (extra) inzet van relevante professionals. Het is opnieuw bemoedigend dat binnen een aantal steden de directies bij het opstellen van hun directieplannen al expliciet rekening moeten houden met benodigde participatieactiviteiten per professionele rol.

7.7 Opzet en organisatie juiste vertegenwoordiging per participatievraagstuk

Den Haag en Utrecht geven in het participatiebeleid met meest gedetailleerd richting op het betrekken van (competente) vertegenwoordigende verenigingen of organisaties, het wegen van belangen van deze vertegenwoordigende groepen en het bieden van mogelijkheden om uitkomsten te corrigeren. Vanuit de participatiepraktijk komt uniform het probleem van de participatieparadox (dat inwoners toch vooral geneigd zijn om te gaan deelnemen aan participatie zodra het hun persoonlijk raakt) naar voren, dat vooral tegenstanders aan het woord komen en dat participatie toch vaak de 'usual suspects' aantrekt. Als positieve ontwikkeling wordt de inzet van zowel online als offline participatie benoemd en combinatie van collectief en individueel gesprek. Zowel vanuit het beleid, als de praktijk, wordt aanvullende adressering en aandacht op dit aspect gevraagd.

De opzet en organisatie van de juiste vertegenwoordiging per participatievraagstuk hangt in de praktijk samen met het creëren van de interactieve beleidsarena's. Daar waar het creëren van de interactieve beleidsarena's een aspect is binnen het politieke domein, waarbij vertegenwoordiging wordt geautoriseerd, is de opzet en organisatie van de juiste vertegenwoordiging binnen de participatie-interface de meer praktische kant binnen het ambtelijk domein.

De participatiepraktijk benoemt zowel de uitdaging op het betrekken van de 'unusual suspects' als de positieve ontwikkelingen met betrekking tot online en offline participatiemogelijkheden. Het advies aan de vier steden is om de komende jaren de kennis en ontwikkelingen op dit gebied met elkaar te (blijven) delen en daar waar relevant onderdeel te maken van het gereedschap dat aan de professionals binnen de organisaties beschikbaar wordt gesteld.

7.8 Faciliteren van het juiste gesprek per participatievraagstuk

Ook op dit onderdeel komt zowel binnen het participatiebeleid als in de participatiepraktijk ruimte voor aanvullende adressering of aandacht naar voren. Den Haag geeft in het beleid het meest uitgebreid aandachtspunten mee ten aanzien van het voeren van de verschillende gesprekken. Ook vanuit de uitvoeringspraktijk in gebiedsontwikkelingen worden positieve ervaringen naar voren gebracht.

Ook hier is samenhang met het de interactieve beleidsarena's. Voor dit moment is een denkbare werkwijze dat de andere steden op dit aspect inspiratie opdoen bij het participatiebeleid van Den Haag om de adressering binnen het eigen participatiebeleid te verbeteren. Tegelijk is ook hier het advies aan de vier steden om de komende jaren de kennis en ontwikkelingen op dit gebied met elkaar te (blijven) delen en daar waar relevant onderdeel te maken van het gereedschap dat aan de professionals binnen de organisaties beschikbaar wordt gesteld.

8 Conclusies en aanbevelingen

Dit onderzoek is begonnen met de constatering dat participatie van bewoners bij ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving sinds de jaren zestig steeds meer normale praktijk is geworden (Visser et al, 2019). Vanuit de actualiteit, de op 1 januari 2024 in werking getreden nieuwe Omgevingswet, is onderzoek uitgevoerd op hoe de vier grote steden in Nederland de participatie met hun inwoners en belanghebbenden bij ingrepen in de fysieke stedelijke leefomgeving organiseren en hoe de organisatie van deze participatie tot betekenisvollere participatie kan leiden.

In antwoord op de onderzoeksvraag wat voorwaarden aan betekenisvolle participatie zijn komen vanuit de literatuur acht relevante aspecten naar voren:

1. Legitimatie van participatie;
2. Management van verwachtingen bij de participatie;
3. Het creëren van interactieve beleidsarena's voor de participatie;
4. Toewerken naar collectieve mindset ten aanzien van participatie;
5. Leiderschap op verandering normen en waarden binnen de ambtelijke organisatie;
6. Beschikbaarheid van menskracht, financiële middelen en kennis en ervaring voor participatie;
7. Opzet en organisatie van de juiste vertegenwoordiging per participatievraagstuk;
8. Faciliteren van het juiste gesprek per participatievraagstuk.

Bij de beoordeling van het participatiebeleid van de vier grote Nederlandse steden blijkt, zie tabel 20, dat geen van de vier steden op alle toetsingsvragen een bevestigend antwoord krijgt of de beoordeling dat het aspect het beste is geadresseerd. Den Haag en Utrecht krijgen respectievelijk 12 en 11 groene beoordelingen, Amsterdam en Rotterdam scoren beiden 7 keer groen. In antwoord op de onderzoeksvraag in hoeverre de meest recent vastgestelde beleidsuitgangspunten van de vier grote steden in Nederland de juiste voorwaarden bevatten om participatieprocessen bij ingrepen in de fysieke stedelijke leefomgeving betekenisvol te maken komt, is de conclusie dat géén van de vier steden in het recent vastgestelde participatiebeleid volledig is in het bevatten van de juiste voorwaarden.

Bij de beoordeling van de participatiepraktijk van de vier grote Nederlandse steden blijkt, zie tabel 21, dat op nagenoeg alle aspecten van betekenisvolle participatie aanpassingen nodig zijn om de participatie in de praktijk betekenisvol te laten zijn. In antwoord op de onderzoeksvraag in hoeverre de recente praktijk van participatie bij ingrepen in de fysieke stedelijke leefomgeving tot betekenisvolle participatie leidde, is de conclusie dat de recente praktijk van participatie niet altijd tot betekenisvolle participatie zal hebben geleid.

In antwoord op de onderzoeksvraag welke aanvullende uitgangspunten denkbaar zijn om het beleid en de praktijk van participatie met inwoners en belanghebbenden betekenisvoller te maken, zijn denkbare aanpassingen geformuleerd.

Hierna worden nadere conclusies getrokken, op de bredere context van het onderzoek en worden tegelijk aanbevelingen gedaan.

8.1 Participatie bij stedelijke ontwikkeling ontwikkelt zich de goede kant op

Kijkend naar het participatiebeleid en de participatiepraktijk van de vier grote Nederlandse steden dan valt op dat het recent vastgestelde participatiebeleid een betere beoordeling krijgt in het voldoen aan de aspecten van betekenisvolle participatie dan de recente participatiepraktijk. Bij Den Haag en Utrecht is het verschil tussen beleid en praktijk groter dan bij Amsterdam en Rotterdam. Uit de interviews komt echter naar voren dat binnen Amsterdam en Rotterdam de sturing op verbetering van participatie al in eerdere collegeperiodes in ingezet. Een verklaring voor het verschil tussen enerzijds Den Haag en Utrecht en anderzijds Amsterdam en Rotterdam, ligt daarmee mogelijk in het feit dat aandacht voor participatie binnen Amsterdam en Rotterdam toch al meer is geïnternaliseerd, en ertoe heeft geleid dat bepaalde aspecten daarmee minder in het beleid worden geadresseerd. In ieder geval is duidelijk dat het recent vastgestelde participatiebeleid van de vier steden, zeker bij Den Haag en Utrecht, in belangrijke mate uitgangspunten bevat om de achterblijvende participatiepraktijk te verbeteren.

Het gewijzigde participatiebeleid is pas recent vastgesteld en heeft daardoor tijd nodig om verder geïmplementeerd te worden binnen de dagelijkse praktijk van de professionals betrokken bij stedelijke ontwikkelingen. Er is daarmee een positieve ontwikkelrichting ingezet om tot betekenisvollere participatie te komen.

8.2 Participatie moet per definitie betekenisvol zijn

Op het aspect van legitimatie van participatie vanuit de politiek komt vanuit het onderzoek van het participatiebeleid een uniform beeld naar voren bij de beoordeling van de vier grote Nederlandse steden. Alle steden hebben recent participatiebeleid vastgesteld en alle steden sturen al langer op verbetering van de participatie, maar alle steden geven in het participatiebeleid aan dat participatiebeleid ook gaat over:

- Adviseren, reageren, informeren en luisteren (Amsterdam);
- Mening geven en meedenken (Den Haag);
- Mee te denken (Rotterdam);
- De gemeente aan zet (Utrecht).

Daarmee schieten de vier steden unaniem tekort in het adresseren dat participatie alleen zou moeten gaan over coproduceren, mee beslissen en zelf organiseren, in de andere gevallen is sprake van symbolische en non-participatie (Arnstein, 2019).

Dit is een wezenlijk aspect om te adresseren. Want hoewel participatie sinds de jaren zestig steeds meer normale praktijk is geworden, heeft er in die periode ook verruiming en daarmee verarming plaatsgevonden van wat participatie echt is, namelijk een vorm van burgermacht. Een proces waarbij individuen, groepen en organisaties echt invloed uitoefenen op en controle delen over collectieve vraagstukken, beslissingen of diensten die hen aangaan (Visser et al, 2019).

Een aanbeveling is dan ook om participatiebeleid alleen te richten op coproduceren, mee beslissen en zelf organiseren en dit als losstaand beleid vast te stellen. De politiek legitimeert daarmee dat participatie per definitie betekenisvol is. Het is evident dat naast participatie, vanuit gemeentelijke organisaties ook in contact wordt getreden in informerende zin. Maar benoem dit geen participatie. Hier realistisch over zijn zal de betrokkenheid van het publiek bij participatie bevorderen (Flinders en Dommet, 2013).

8.3 Betekenisvolle participatie organiseren

De nieuwe Omgevingswet definieert dat er bij bepaalde besluiten duidelijkheid moet worden aangegeven hoe participatie wordt vormgegeven of wat de resultaten van participatie zijn, maar niet hoe daar invulling aan gegeven moet worden. Bieden theorie en praktijk voldoende handvatten om invulling te geven aan het voeren van het juiste gesprek, met de juiste deelnemers over het juiste onderwerp en op de juiste momenten? Dit vraagstuk met name betreffende op het creëren van interactieve beleidsarena's, dan biedt het theoretisch kader een aantal aspecten die van belang zijn, waaronder autorisatie van actoren, representatieve samenstelling van de groep in relatie tot het beleidsvoorstel en competentie van de deelnemers.

Op voorhand was bekend dat de vier grote Nederlandse steden allen beschikken over lokaal georganiseerde participatie per stadsdeel of wijk, waarbij het de vraag was hoe deze inliggende structuren bijdragen aan het in de praktijk komen tot betekenisvolle participatie bij specifieke stedelijke ontwikkelingen in deze gebieden.

Uit het empirisch onderzoek van het participatiebeleid van de vier grote Nederlandse steden valt op dat:

- De steden met een niet gekozen vertegenwoordiging voor de inliggende structuur, Den Haag en Utrecht, beter uit de beoordeling op het participatiebeleid komen dan de steden met een gekozen vertegenwoordiging;
- Van de steden met gekozen vertegenwoordiging voor de inliggende structuur kiest Amsterdam ervoor de stadsdeelcommissies expliciet geen rol te geven in het participatiebeleid, terwijl Rotterdam ervoor kiest de wijkraden nadrukkelijk wel een rol te geven;
- Van de steden zonder gekozen vertegenwoordiging voor de inliggende structuur, kiest Den Haag er expliciet voor vanuit zorgvuldigheid niet te voorzien in spelregels voor initiatieven vanuit inwoners, terwijl Utrecht de wijkplatforms juist nadrukkelijk wel positie geeft.

Er komt geen eenduidig onderscheid naar voren tussen het al dan streven naar een gekozen vertegenwoordiging voor de inliggende structuur of het wel of niet nadrukkelijk positie geven in het participatiebeleid.

Zowel in de context van Amsterdam als van Rotterdam komt uit het empirisch onderzoek naar de participatiepraktijk een worsteling met een inliggende structuur met gekozen vertegenwoordiging naar voren. In het verleden hadden de stadsdelen binnen Amsterdam en wijkraden binnen Rotterdam meer macht en zeggenschap. De ontwikkeling om deze macht in te perken wordt door de betrokkenen als een achteruitgang gezien omdat verschil tussen centrale en lokale wensen in relatie tot participatie juist een belangrijk goed wordt gevonden. Het terugpakken van macht die voorheen bij stadsdelen en wijkraden lag, is een tegengestelde ontwikkeling ten aanzien van het autoriseren van actoren. Tegelijk komt ook naar voren dat een gekozen vertegenwoordiging op het niveau van deelgebieden niet per definitie beter hoeft te zijn, omdat het type mens dat in wijkraden of wijkplatforms zit eenzijdig is en deelname met regelmaat gestuurd wordt uit eigen (politiek) belang (Utrecht#4). De vraag is vooral, hoe voorkom je machtspelletjes en geef je buurten tegelijk voldoende ruimte voor zelfbeschikking (Amsterdam#3)?

Daarnaast is ook duidelijk dat alle steden ook beschikken over gebiedsgerichte teams als een onderdeel van de gemeentelijke organisatie, die onderdeel zijn van een structuur om contact met inwoners en belanghebbenden te organiseren. Om tot betekenisvolle participatie is het wenselijk dat de ambtelijke organisatie niet te veel op de voorgrond treedt (Michels en De Graaf, 2010), waarmee een onderdeel van de ambtelijke organisatie niet het meest logisch lijkt om de interactieve arena te zijn.

Zoals in de vorige paragraaf aangegeven, zou participatie alleen moeten gaan over coproduceren, mee beslissen en zelf organiseren. Het is de vraag of dit het organiseren van betekenisvolle participatie en de organisatievorm die daarvoor nodig is in de weg zit of juist helpt. Vanuit de uitdaging aan de politiek om te komen tot slimme manieren om participatieve processen en formele besluitvorming te combineren en op te splitsen (Michels en De Graaf, 2017), kan het inperken van de huidige brede associatie bij participatie mogelijk juist ook de ruimte bieden om op het juiste moment aan de participatieve processen de benodigde ruimte te bieden?

Uit het uitgevoerde onderzoek blijkt dat theorie en praktijk onvoldoende uitsluitsel geven over de inrichting van interactieve beleidsarena's, om te komen tot slimme manieren om participatieve processen en formele besluitvorming te combineren, in combinatie met ondersteunende structuren vanuit gebiedsgerichte team binnen gemeentelijke organisaties. Hiervoor is aanvullend onderzoek wenselijk. Zowel aanvullend theoretisch onderzoek naar de inrichting van de interactieve beleidsarena's, als aanvullend onderzoek naar mogelijk passend ingerichte toepassingspraktijk.

8.4 Reflectie

In dit onderzoek is het participatiebeleid en de participatiepraktijk van de vier grote steden in Nederland onderzocht. Vanuit de perceptie dat deze vier steden vanuit hun omvang een voortrekkersrol zouden moeten vervullen en ook over een ambtelijke organisatie beschikken die van voldoende omvang is om participatiebeleid en -praktijk adequaat invulling te geven. Dit neemt niet weg dat er binnen andere steden binnen Nederland ook sprake zou kunnen zijn van betekenisvolle invulling van het participatiebeleid of zelfs betere ervaringen met het inrichten van de interactieve beleidsarena's om de participatie vorm te geven. Aanvullend onderzoek zou gedaan kunnen worden naar de participatiepraktijk buiten de vier grote steden, met daaraan voorafgaand wellicht een eerste quick-scan naar voorbeelden van betekenisvolle participatie op andere plekken in Nederland.

Ten aanzien van de inrichting van interactieve beleidsarena's is vanuit de theorie duidelijk dat hierbij maatwerk aan de orde is. Immers, de interactieve arena's moeten worden ingericht op het participatievraagstuk. Dit zal in de praktijk een steeds wisselend vraagstuk zijn, wat daarmee ook steeds wisselend samengestelde interactieve beleidsarena's vraagt. Tegelijk komt in het onderzoek naar voren dat de steden zoeken naar een structuur die zich voor participatie de in de praktijk heeft bewezen. Bij voorkeur een one-size-fits-all oplossing, ergens ook wel te begrijpen vanuit het perspectief om de participatie praktisch te organiseren. Het participatiebeleid van de gemeente Den Haag lijkt het meest besef te etaleren van de noodzaak om de besluitvormende arena's met maatwerk in te richten, geeft geen uitsluitsel op hoe dat precies te organiseren, en institutionaliseert wel een ondersteunende structuur met wijkagenda's. Dit raakt aan de rol van het functioneren van de netwerkmanagers bij goede en verantwoorde interactieve processen (Klijn, 2016). Het aanvullende onderzoek, zowel theoretisch als praktisch, zou zich moeten richten op deze rol binnen de participatiepraktijk. Uit de interviews is naar voren gekomen dat je het als wijkadviseur tegenwoordig moet hebben van je blauwe ogen en een goed netwerk (Utrecht#4). Op zich vast ook niet onbelangrijk voor goed netwerkmanagement, maar het behoeft aanvullende voorwaarden en uitgangspunten om de organisatie van netwerkmanagement de juiste plek te geven binnen de participatiepraktijk.

Ten aanzien van de steeds meer normale praktijk van participatie bij ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving herken ik vanuit de eigen professionele praktijk dat bij stedelijke ontwikkeling de ladder van participatie in voorkomende gevallen wordt toegepast om aan te geven welke partijen op welke trede van de ladder invloed wordt gegeven. Waarbij burgers (en andere belanghebbenden) vrijwel standaard niet hoger komen dan de trede van inspraak, en daarmee slechts onderdeel zijn van symbolische participatie. Door ook in die gevallen te spreken van participatie treedt verwatering op van wat participatie echt is, en wordt juist symbolische en non-participatie onderdeel van de normale praktijk. En dat is een onwenselijke ontwikkelrichting in de participatiepraktijk omdat de ontwikkelrichting niet in lijn is met juist het delen van controle over collectieve vraagstukken, beslissingen of diensten die burgers (en andere belanghebbenden) aangaan.

Dit onderzoek gaat over betekenisvolle participatie. Daarmee ben ik zelf ook onderdeel van het verwateren van wat participatie inhoudt. Als er sprake kan zijn van betekenisvolle participatie, kan er dus ook sprake zijn van vormen van participatie zijn die niet betekenisvol zijn. Die associatie moet juist weggenomen worden.

8.5 Eindconclusie

Uiteindelijk is de eindconclusie dat het komen tot betekenisvolle participatie bij stedelijke ontwikkelingen werk in uitvoering is, waarbij er vanuit de vier grote steden beweging in een goede richting zichtbaar is, maar er nog wel verder gebouwd moet worden aan betekenisvolle participatie.

Literatuur

Agger, A. (2021). Democratic innovations in municipal planning: Potentials and challenges of place-based platforms for deliberation between politicians and citizens. *Cities*, 117.

Amsterdam. (2020, 10 november). *Investeringsnota Buiksloterham 2020 Van organische ontwikkeling naar versnelde transformatie*. Geraadpleegd op 5 januari 2025, van

https://www.amsterdam.nl/projecten/buiksloterham/downloads/?PagClsIdt=16208894#PagCls_16208894

Amsterdam. (2024a, 27 juni). *Raadsbesluit - Vaststellen Participatieverordening gemeente Amsterdam*. Geraadpleegd op 20 oktober 2024, van https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/14403128/1/Raadsbesluit+2024-105+Vaststellen+Participatieverordening+gemeente+Amsterdam?connection_type=1&connection_id=8534573

Amsterdam. (2024b, 27 juni). *Verordening van de raad van de gemeente Amsterdam houdende regels over burger,- overheids- en netwerkparticipatie (Participatieverordening gemeente Amsterdam)*. Geraadpleegd op 20 oktober 2024, van

https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/14403129/1/Raadsbesluit+105A+Bekendmakingsbesluit+Vaststellen+Participatieverordening+gemeente+Amsterdam?connection_type=1&connection_id=8534573

Amsterdam. (2024c, 21 mei). *Voordracht voor de raadsvergadering van 26 juni 2024 - Vaststellen Participatieverordening gemeente Amsterdam*. Geraadpleegd op 20 oktober 2024, van

https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/14297043/1/09012f9781192bcf?connection_type=1&connection_id=8534573

Arnstein, S. R. (2019). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 85(1), 24–34.

Bekkers, H. (2023, 30 november). *WRR: 'Omgevingswet 'goed nieuws' voor de participatie-elite*. Binnenlands Bestuur. Geraadpleegd op 1 oktober 2024, van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/omgevingswet-slecht-nieuws-voor-praktisch-geschoolden#:~:text=Op%20papier%20nemen%20weliswaar%20de,hel%20kortste%20eind%20kunnen%20trekken>

Boedeltje, M., Cornips, J. (2004). *Input and output legitimacy in interactive governance* (No. NIG2-01).

Dagblad070. (2024, 26 januari). *Staedion vreest juridisch steekspel bij bouwplannen Den Haag Zuidwest*.

Geraadpleegd op 1 oktober 2024, van <https://dagblad070.nl/Den%20Haag%20&%20Regio/staedion-vreest-juridisch-steekspel-bij-bouwplannen-den-haag-zuidwest>

Den Haag. (2023a, 16 juni). *Concept Participatiegids voor gebieds- en planontwikkeling*. Geraadpleegd op 19 november 2024, van

https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/12798104/2?connection_type=17&connection_id=9418984

Den Haag. (2023b, 16 juni). *De Participatiegids voor grote ruimtelijke ontwikkelingen*. Geraadpleegd op 19 november 2024, van https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/12887778/1?connection_type=16&connection_id=850195

Den Haag. (2024a, 24 september). *Voorstel van het college inzake Inspraak- en participatieverordening en handboek participatie*. Geraadpleegd op 30 december 2024, van

https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/14963730/1/RIS319848+Voorstel+van+het+college+inzake+participatieverordening+en+handboek+participatie?connection_type=17&connection_id=11306174

Den Haag. (2024b, september). *Houvast voor beleids- en projectparticipatie - Handboek voor samenwerking met de stad*. Geraadpleegd op 20 oktober 2024, van

https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/14524830/1?connection_type=16&connection_id=969100

Den Haag. (2024c, z.d.). *Trap van eigenaarschap*. Geraadpleegd op 20 oktober 2024, van

https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/14524825/1?connection_type=16&connection_id=969100

Den Haag. (2024d, september). *De Haagse Participatiewerkwijze - Hét stappenplan voor het inzetten van participatie*. Geraadpleegd op 20 oktober 2024, van

https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/14524829/1?connection_type=16&connection_id=969100

- Den Haag. (2024e, 24 april). *Participatieverslag 'Wie mag het zeggen?' - Handboek participatie en participatieverordening*. Geraadpleegd op 20 oktober 2024, van https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/14524829/1?connection_type=16&connection_id=969100
- Den Haag. (2024f, september). *Participatiecheck*. Geraadpleegd op 20 oktober 2024, van https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/14524824/1?connection_type=16&connection_id=969100
- Flinders, M., Dommett, K. (2013). Gap Analysis: Participatory Democracy, Public Expectations and Community Assemblies in Sheffield. *Local Government Studies*, 39(4), 488–513.
- Den Haag FM (2024, 15 januari). *Geruchten over miljoenensubsidies 'verzieken' sfeer in Den Haag Zuidwest*. Geraadpleegd op 1 oktober 2024, van <https://www.denhaagfm.nl/dhfm/4797267/geruchten-over-miljoenensubsidies-verzieken-sfeer-in-den-haag-zuidwest>
- De Waard, C. (2023, 11 april). *Burgemeester Lenferink over participatie: 'Vaak oude witte mannen'*. Sleutelstad. Geraadpleegd op 1 oktober 2024, van <https://sleutelstad.nl/2023/04/11/burgemeester-lenferink-over-participatie-vaak-oude-witte-mannen/>
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. In *Public Administration Review* (Vol. 66, Nummer SUPPL. 1, pp. 66–75).
- Fung, A. (2015). Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future. *Public Administration Review*, 75(4), 513–522.
- Hobma, F. (2022). Dit betekent de Omgevingswet voor privaat georganiseerde participatie. *Gebiedsontwikkeling.nu*. <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/dit-betekent-de-omgevingswet-voor-privaat-georganiseerde-participatie/>
- Hurenkamp, M., Tonkens, E. (2020). Ontwerpprincipes voor betere burgerparticipatie. *Bestuurskunde*, 29(1), 54–63.
- Innes, J. E., Booher, D. E. (2003). Collaborative policymaking: Governance through dialogue. In *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society* (pp. 33–59). Cambridge University Press.
- Innes, J. E., Booher, D. E. (2004). Reframing public participation: Strategies for the 21st century. In *Planning Theory and Practice* (Vol. 5, Nummer 4, pp. 419–436).
- Jäntti, A., Paananen, H., Kork, A. A., & Kurkela, K. (2023). Towards Interactive Governance: Embedding Citizen Participation in Local Government. *Administration and Society*, 55(8), 1529–1554.
- Klijn, E. H. (2016). The managerial aspect of interactive governance. In *Critical reflections on interactive governance* (pp. 425–443). Edward Elgar Publishing.
- Kurkela, K. (2022). Demokratian murros ja kuntien avautuva hallinta.
- Kurkela, K., Kork, A. A., Jäntti, A., & Paananen, H. (2024). Citizen participation as an organisational challenge in local government. *International Journal of Public Sector Management*, 37(1), 124–140.
- Michels, A., Binnema, H. (2019). Assessing the Impact of Deliberative Democratic Initiatives at the Local Level: A Framework for Analysis. *Administration and Society*, 51(5), 749–769.
- Michels, A., De Graaf, L. (2010). Examining citizen participation: Local participatory policy making and democracy. *Local Government Studies*, 36(4), 477–491.
- Michels, A., De Graaf, L. (2017). Examining citizen participation: local participatory policymaking and democracy revisited. *Local Government Studies*, 43(6), 875–881.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2021). Informatieblad Participatie in de Omgevingswet. Wat regelt de wet? www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl
- Nabatchi, T., Amsler, L. B. (2014). Direct Public Engagement in Local Government. *American Review of Public Administration*, 44(4 SUPPL.).

Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. (2023, 21 november). 'Het is zoeken naar participatieparagraaf'. Geraadpleegd op 1 oktober 2024, van <https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/het-is-zoeken-naar-participatieparagraaf>

Omroep West. (2024, 29 januari). *Boosheid in Haagse raad na column Staedionbaas: 'Lijkt op persoonlijk verdacht maken'*. Geraadpleegd op 1 oktober 2024, van <https://www.omroepwest.nl/nieuws/4802383/boosheid-in-haagse-raad-na-column-staedionbaas-lijkt-op-persoonlijk-verdacht-maken>

Osborne, C., Mayo, L., & Bussey, M. (2021). New frontiers in local government community engagement: Towards transformative place-based futures. *Futures*, 131.

Rotterdam. (2023a, 23 maart). *Vaststelling participatiebeleid Omgevingswet*. Geraadpleegd op 20 oktober 2024, van <https://gemeenteraad.rotterdam.nl/Agenda/Document/b3dc7b52-4359-4235-a327-5c1b7813a382?documentId=e7f69f30-c7ba-4854-a384-ff486bc92b76&agendaltemId=fb41ec5c-fdc3-4e1d-b909-9627b567478c>

Rotterdam. (2023b, 23 maart). *Raadsvoorstel over vaststellen van het participatiebeleid Omgevingswet*. Geraadpleegd op 20 oktober 2024, van <https://gemeenteraad.rotterdam.nl/Agenda/Document/b3dc7b52-4359-4235-a327-5c1b7813a382?documentId=ebca010f-ea70-481e-ad5b-4276c2b88e06&agendaltemId=fb41ec5c-fdc3-4e1d-b909-9627b567478c>

Rotterdam. (2023c, 23 maart). *Nota Participatiebeleid bij de kerninstrumenten van de Ow- Rotterdam*. Geraadpleegd op 20 oktober 2024, van <https://gemeenteraad.rotterdam.nl/Agenda/Document/b3dc7b52-4359-4235-a327-5c1b7813a382?documentId=ecb9c363-5025-4b17-9c40-4fbd325a5b7f&agendaltemId=fb41ec5c-fdc3-4e1d-b909-9627b567478c>

Rotterdam. (2023d, 23 maart). *De Grote Participatie Samenvatting: aan de slag met Meedenken Meedoen in Rotterdam!* Geraadpleegd op 20 oktober 2024, van <https://gemeenteraad.rotterdam.nl/Agenda/Document/b3dc7b52-4359-4235-a327-5c1b7813a382?documentId=ae56c337-04b2-415b-bf64-82918e74c5fe&agendaltemId=fb41ec5c-fdc3-4e1d-b909-9627b567478c>

Rotterdam. (2023e, 23 maart). *Factsheet Omgevingswet Participatiebeleid-Grote-Initiatieven*. Geraadpleegd op 20 oktober 2024, van <https://gemeenteraad.rotterdam.nl/Agenda/Document/b3dc7b52-4359-4235-a327-5c1b7813a382?documentId=2dc101ab-5865-4c69-b655-31cf95682e80&agendaltemId=fb41ec5c-fdc3-4e1d-b909-9627b567478c>

Rotterdam. (2023f, 23 maart). *Factsheet Omgevingswet Participatiebeleid - Gemeentelijke initiatieven*. Geraadpleegd op 20 oktober 2024, van <https://gemeenteraad.rotterdam.nl/Agenda/Document/b3dc7b52-4359-4235-a327-5c1b7813a382?documentId=9cc3845c-a293-4d7e-8b9f-b1a19a9445ed&agendaltemId=fb41ec5c-fdc3-4e1d-b909-9627b567478c>

Sørensen, E., Torfing, J. (2016). Political leadership in the age of interactive governance: Reflections on the political aspects of metagovernance. In *Critical reflections on interactive governance* (pp. 444-466). Edward Elgar Publishing.

Torfing, J., Sørensen, E., Røiseland, A. (2019). Transforming the public sector into an arena for co-creation: Barriers, drivers, benefits, and ways forward. *Administration & Society*, 51(5), 795-825.

Utrecht. (2019, juli). *Samen stad maken op de Utrechtse manier*. Geraadpleegd op 20 oktober 2024, van <https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/bestuur-en-organisatie/beleid/participatie/2019-07-actieprogramma-samen-stad-maken-op-de-Utrechtse-manier.pdf>

Utrecht. (2021, maart). *Omgevingsvisie Merwedekanaalzone Deel 2: Uitwerking van de Ruimtelijke Agenda*. Geraadpleegd op 5 januari 2025, van <https://omgevingsvisie.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/zz-omgevingsvisie/gebiedsbeleid/zuidwest/merwedekanaalzone/2021-03-omgevingsvisie-merwedekanaalzone-deel-2.pdf>

Utrecht. (2024a, 27 juni). *Raadsbesluit Beleidsnota Samen stad maken 'Geen Utrecht zonder U'*. Geraadpleegd op 20 oktober 2024, van <https://utrecht.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/d3688c58-66e8-4183-8f08-8d1707d5da58?documentId=2f20288e-1ca0-4700-b3ee-091e4a533685&agendaltemId=5e3f995f-4d6c-4f91-8950-b31ff4cc31fe>

Utrecht. (2024b, 27 juni). *Raadsvoorstel Beleidsnota Samen stad maken 'Geen Utrecht zonder U'*. Geraadpleegd op 20 oktober 2024, van <https://utrecht.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/d3688c58-66e8-4183-8f08-8d1707d5da58?documentId=f39e79cf-b06c-42dc-8364-8da048399cbd&agendaltemId=5e3f995f-4d6c-4f91-8950-b31ff4cc31fe>

Utrecht. (2024c, 27 juni). *Beleidsnota Samen stad maken 'Geen Utrecht zonder U' (na verwerking amendementen)*. Geraadpleegd op 20 oktober 2024, van <https://utrecht.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/d3688c58-66e8-4183-8f08-8d1707d5da58?documentId=6138918f-1849-4450-97fe-a53627224cab&agendaltemId=5e3f995f-4d6c-4f91-8950-b31ff4cc31fe>

Utrecht. (2024d, 27 juni). *Inspiratie en participatieverslag voor beleidsnota Samen stad maken 'Geen Utrecht zonder U'*. Geraadpleegd op 20 oktober 2024, van <https://utrecht.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/d3688c58-66e8-4183-8f08-8d1707d5da58?documentId=3d2bbfcc-5f44-4f6e-b0b1-8b1495247aea&agendaltemId=5e3f995f-4d6c-4f91-8950-b31ff4cc31fe>

Van de Kamp, L., Hordijk, M., Grin, J., Peek, G.-J., Alsema, F., & Müller, S. (2019). Participatie in circulaire gebiedsontwikkeling: over het creëren van alternatieve ruimtes door professionele stadmakers. *Recht der Werkelijkheid*, 40(2), 90–108.

Verheul, W. J., Heurkens, E. W. T. M. (2021). Vijf redenen voor ontwikkelaars om zelf participatie te organiseren. *Gebiedsontwikkeling.nu*. <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/vijf-redenen-voor-ontwikkelaars-om-zelf-participatie-te-organiseren/>

Visser, V., van Popering-Verkerk, J., van Buuren, A. (2019). Onderbouwd ontwerpen aan participatieprocessen. *Kennisbasis participatie in de fysieke leefomgeving*.

Wolf-Powers, L. (2010). Community benefits agreements and local government. In *Journal of the American Planning Association* (Vol. 76, Nummer 2, pp. 141–159).

Yin, R. K. (2009). *Case study research: Design and methods* (Vol. 5). Sage Publications.

Introductie

• Naam en functie van de interviewer • Onderzoeksdoel en onderzoeksonderwerp • De geschatte duur van het interview • Vraag toestemming om het interview op te nemen • Leg uit wat er met de onderzoeksresultaten gaat gebeuren. • Geef de geïnterviewde de gelegenheid om vragen te stellen. • Registreer naam en professionele rol.	<u>Toestemming:</u> • Om het interview op te nemen. • Om de informatie uit het interview te gebruiken voor mijn onderzoeksrapport. • Om naam en professionele rol te publiceren in het rapport. • De opname van het interview te bewaren.
--	---

Topiclijst interviews

<u>Algemeen</u> Vragen: • Wat is er in het beleid veranderd, of wat moest er in het beleid veranderd worden? • Hoe is het participatiebeleid tot stand gekomen, hoe is het proces verlopen? • Waren er specifieke, bepalende momenten? Relevante aspecten/onderdelen: • Werkwijze met stadsdelen/wijkraden/wijkplatforms/wijkagenda's. • Gedachte achter de structuur/relatie tussen centrale en decentrale participatie-instanties. • Relaties met specifieke stedelijke (gebieds)ontwikkelingen in de desbetreffende wijk.

Meer specifiek m.b.t. het onderzoek om tot 'betekenisvolle' participatie te komen lijken een aantal aspecten relevant:

- Politiek/bestuurlijk leiderschap
- Ambtelijke inbedding
- Kwaliteit van de 'participatie-interface'

Daar met name het vervolgesprek over.

<u>Politiek/bestuurlijk leiderschap</u> Vragen: • Kan je iets vertellen over de mate van politiek/bestuurlijk draagvlak voor participatie? • Op welke manier wordt het resultaat van participatie meegenomen bij besluitvorming in de gemeenteraad? Relevante aspecten/onderdelen: • Politiek/bestuurlijke vaststelling participatiebeleid. (Hoe lang geleden?) • Relatie decentrale participatie bij centrale besluitvorming. (Voorbeelden!) • Mandatering aan de voorkant over hoe resultaat van participatietrajecten wordt meegewogen (managen verwachtingen). • Beleving van geïnterviewde(n) op bestuurlijk draagvlak/leiderschap participatie. • Beleving van geïnterviewde(n) op politiek draagvlak/leiderschap participatie.
<u>Ambtelijke inbedding</u> Vragen: • Kan je iets vertellen over de mate van ambtelijk 'draagvlak' voor participatie? • Op welke manier wordt participatie tot een 'betekenisvol' onderdeel gemaakt van beleidsontwikkeling en voor te leggen besluitvorming? Relevante aspecten/onderdelen: • Mate van uitdraging van (belang van) participatie binnen de ambtelijke organisatie. • Beleving van geïnterviewde(n) op ambtelijk draagvlak/leiderschap i.r.t. participatie. • Beleving van geïnterviewde(n) op kentering binnen ambtelijke organisatie over participatie. • Concrete ervaringen met bijvoorbeeld directeuren stedelijke ontwikkeling.

Kwaliteit participatie-interface

Vragen:

- Hoe zijn de ervaringen in de praktijk met de werkwijze met stadsdelen/wijkraden/wijkplatforms/wijkagenda's? Wat werkt wel, wat kan beter, wat werkt (nog) niet?
- Hoe zijn de ervaringen in de praktijk met het beschikbaar krijgen van mensen en middelen?
- Wat is het grootste succes tot nu toe?
- Hoe is de relatie tussen de werkwijze met stadsdelen/wijkraden/wijkplatforms/wijkagenda's en specifieke (grootschalige) stedelijke (gebieds)ontwikkelingen?
- Worden voor de inrichting van de participatie-interface(s) voldoende menskracht, financiële middelen, kennis en ervaring beschikbaar gesteld?
- Is de participatie-interface, of het geheel van participatie-interfaces, statisch of dynamisch ingericht?
- Beoogt de participatie-interface, of het geheel van participatie-interfaces, te sturen op een continue afweging in een eerlijke, inclusieve representatie enerzijds en competentie van de deelnemers in relatie tot het participatie vraagstuk anderzijds?
- Is de participatie-interface, of beoogt de participatie-interface, transparant te zijn over de belangen van de deelnemende personen en partijen?
- Biedt de participatie-interface, of het geheel van participatie-interfaces, ruimte voor (onderzoek naar) een alternatieve oplossing?

Relevante aspecten/onderdelen:

- Beschikbaarheid budget om uit te geven via participatieproces. (Bijvoorbeeld op buurtniveau.)
- (Inclusiviteit) deelnemersselectie.
- Maatwerk vormgeving van het participatieproces
- Relatie met specifieke gebiedsontwikkelingen in de desbetreffende wijk.
- Ruimte voor kritiek, omgang met mensen die nog niet betrokken zijn.
- Duidelijkheid over gemeentelijk belang bij het participatieprocessen.
- Duidelijkheid over andere particuliere belangen bij participatieprocessen.
- Toegang tot informatie voor deelnemers tijdens participatieproces.
- Samenwerking met externe kennispartijen.
- Feedback vanuit deelnemers participatieprocessen.

Informatie voor vervolginterviews

Vraag: zijn er andere relevante personen om te interviewen over stadsdelen, wijkraden, wijkplatforms, wijkagenda's en/of concrete gebiedsontwikkelingen?

Gemeente Amsterdam

1. Legitimatie van participatie

De gemeenteraad van Amsterdam heeft in juni 2024 de manier van het betrekken van burgers bij het maken van plannen en beleid geactualiseerd met het vaststellen van een nieuwe Participatieverordening (Amsterdam, 2024a).

In de participatieverordening geeft de gemeente in artikel 2 aan dat zij met de verordening beoogt aan te zetten tot het vormgeven van een helder, transparant en zorgvuldig participatieproces met expliciete keuzes en afwegingen over doel, vorm en beïnvloedingsruimte van inwoners en andere belanghebbenden (Amsterdam, 2024b). De vastgestelde verordening maakt onderscheid in regels met betrekking tot;

- Burgerparticipatie;
- Overheidsparticipatie (buurtrechten);
- En netwerkparticipatie (buurtplatformen) (Amsterdam, 2024b).

In het raadsvoorstel bij de Participatieverordening is terug te lezen dat het in 2021 door de gemeenteraad vastgestelde Beleidskader Participatie en het Beleidskader Buurtrechten zijn vertaald naar de vastgestelde participatieverordening (Amsterdam, 2024c).

2. Management van verwachtingen over de participatie

Ten aanzien van burgerparticipatie definieert de verordening dat het verantwoordelijk bestuursorgaan, de gemeente, bij de start van een beleids- of projectproces een participatieplan vaststelt, waarin of en op welke manier burgerparticipatie wordt toegepast, waarbij in acht moet worden genomen:

- a. De manier waarop het geplande besluit inwoners en belanghebbenden beïnvloedt wordt zichtbaar in de voorbereiding en uitvoering van het participatieproces;
- b. Impact van het beleidsvoornemen of project op een specifieke groep wordt vertaald in een gerichte aanpak hen te betrekken;
- c. De gemeente spant zich in om groepen waarvan bekend is dat zij ondervertegenwoordigd zijn, in participatieprocessen te betrekken;
- d. De beschikbare beleidsruimte is indicatief voor de mate van invloed van inwoners en andere belanghebbenden;
- e. Participatie vindt plaats zo vroeg mogelijk in het proces (Amsterdam, 2024b).

Over de inhoud van het participatieplan definieert de verordening dat in ieder geval wordt opgenomen:

- a. Een expliciete en onderbouwde keuze voor een helder en haalbaar doel van de participatie, waarbij:
 1. een keuze wordt gemaakt tussen zeggenschap, eigenaarschap, kwaliteit van aanpak en beleid, belangen in beeld of bewustwording, of een combinatie daarvan en;
 2. wordt toegelicht wat de ingeschatte wensen of belangen van inwoners en andere belanghebbenden zijn met betrekking tot het participatieproces en de inhoud;
- b. Een toelichting op welke inwoners en belanghebbenden de participatie zich richt;
- c. Een toelichting over de inspanningsverplichting voor het betrekken van ondervertegenwoordigde groepen;
- d. De mate van invloed van deelnemers, waarbij een keuze wordt gemaakt tussen meebepalen, samenwerken (co creatie), adviseren, reageren, informeren en luisteren, of een combinatie hiervan;
- e. Met welke kaders er, in ieder geval juridisch, financieel en beleidsmatig, in het participatietraject rekening moet worden gehouden;
- f. De wijze waarop en tijdvak waarin inwoners en belanghebbenden hun inbreng kunnen leveren;
- g. Wanneer en hoe de opbrengsten van de participatie worden teruggekoppeld en wanneer deze opbrengsten worden afgewogen en meegenomen in besluiten (Amsterdam, 2024b).

3. Creëren van interactieve beleidsarena's voor participatie

De vastgestelde participatieverordening bevat regels ten aanzien van overheidsparticipatie gerelateerd aan zogeheten buurtrechten en netwerkparticipatie gerelateerd aan buurtplatformen. Bij buurtrechten gaat het vooral over het laten van ruimte voor initiatieven van bewoners en daarbij een betere samenwerking bereiken tussen de gemeente en bewoners, via uitdaag-, biedings- en buurtplanrecht, waarbij het meer gaat over het overnemen van kleinere autonome taken van de gemeente en niet zozeer over (grootschalige) stedelijke ontwikkelingen. Daarom wordt deze vorm van participatie hier buiten beschouwing gelaten.

Ten aanzien van netwerkparticipatie, over de omgang met buurtplatformen, bevat de verordening regels over erkenning van buurtplatformen binnen een netwerk van buurtplatformen en het aangaan van (financiële) samenwerkingsafspraken, waarbij een buurtplatformen wordt gezien als een netwerk van samenwerkende actieve bewoners of organisaties in een buurt, ontstaan vanuit initiatief van bewoners zelf, gericht op het samen verbeteren van de buurt door activiteiten te organiseren en problemen te agenderen (Amsterdam, 2024b). Ten aanzien van het aanspreekpunt voor het buurtplatform binnen de gemeente geeft de toelichting bij de verordening aan dat dit bij voorkeur een ambtenaar is die bekend is bij het buurtplatform, een coördinerende rol heeft in de wijk en

ambassadeur van het buurtplatform kan zijn in de gemeentelijke organisatie. In veel buurten zal dit de gebiedsmakelaar zijn, maar soms is het ook een omgevingsmanager of projectmanager (Amsterdam, 2024b).

Wat opvalt is dat een specifieke rol voor de stadsdelen of de stadsdeelcommissies ten aanzien van participatie is in de verordening niet terug te vinden.

4. Toewerken naar collectieve mindset ten aanzien van participatie

In de voordracht aan de gemeenteraad wordt een maatregel benoemd om de vakbekwaamheid in de ambtelijke organisatie aandacht te geven:

- a. Goede participatie vraagt vakbekwaamheid van alle betrokkenen. In de Participatiewerkplaats [...] wordt een leeromgeving en een leerprogramma ontwikkeld dat is gericht op samen leren en steeds beter worden in participatieprocessen. Dit wordt in co-creatie ontwikkeld (Amsterdam, 2024c).

5. Leiderschap op verandering normen en waarden binnen de ambtelijke organisatie

In de voordracht aan de gemeenteraad wordt benoemd dat een betere samenwerking tussen systeem- en leefwereld een cultuurverandering vraagt en wordt aandacht gevraagd voor voldoende ambtelijke kennis van de verordening en vakbekwaamheid van alle bij participatie betrokken partijen en worden een aantal maatregelen benoemd om een andere manier van werken te helpen versnellen, waaronder:

- a. Aandacht voor goede implementatie: Aan de uitvoerbaarheid van de verordening wordt grote waarde gehecht. Door middel van praktijktoetsen is, samen met de betrokken integrale werkgroep, de uitvoerbaarheid getoetst. Ook zijn door de directies met de grootste participatieopgave implementatieplannen opgesteld waarin wordt aangegeven welke activiteiten de komende periode worden ondernomen om de vakbekwaamheid over participatie te vergroten (Amsterdam, 2024c).

6. Beschikbaarheid van menskracht, financiële middelen en kennis en ervaring voor participatie

In het raadsvoorstel is terug te lezen dat de participatieverordening enerzijds als uitgangspunt heeft dat de uitvoering gebeurt binnen bestaande capaciteit en middelen van de directies en stadsdelen/stadsgebied, en anderzijds dat om de organisatie te ondersteunen bij het werken met de verordening, is er binnen het programma democratisering deels structureel en deels vanuit coalitiemiddelen budget beschikbaar is en blijft voor het organiseren, aanjagen en ondersteunen van de organisatie bij de uitvoering van de verordening (Amsterdam, 2024c).

7. Opzet en organisatie van de juiste vertegenwoordiging per participatievraagstuk

De participatieverordening benoemt de gemeente Amsterdam tweemaal expliciet een inspanningsverplichting voor het betrekken van ondervertegenwoordigde groepen (Amsterdam, 2024b). De participatieverordening vraagt om vaststelling van participatieplannen per beleids- of projectproces, met diverse randvoorwaarden en dat wordt toegelicht wat de ingeschatte wensen of belangen van inwoners en andere belanghebbenden zijn met betrekking tot het participatieproces en de inhoud (Amsterdam, 2024b). Aangezien het hier gaat om inschatting van belangen van belanghebbenden, is de aanname dat dit geen betrekking heeft op mogelijke (private) partijen die participatieprocessen rond stedelijke ontwikkelingen kunnen organiseren.

In het raadsvoorstel is aangegeven dat de participatieverordening de proces- en kwaliteitseisen voor de initiatieven die de gemeente neemt regelt. De participatieverordening geldt niet voor marktpartijen of particulieren die een vergunning aanvragen. Voor aanvragen omgevingsvergunning, waaronder ook de gevallen waarbij participatie verplicht is, is een participatiehandreiking opgesteld door de gemeente. Hierin staat omschreven wat proces- en kwaliteitseisen zijn die de gemeente verwacht van participatie uitgevoerd door initiatiefnemers (Amsterdam, 2024c).

8. Faciliteren van het juiste gesprek per participatievraagstuk

In de verordening legt de gemeente Amsterdam zichzelf op om bij participatieprocessen zorg te dragen voor:

- Inzicht in de voor het participatieproces relevante documenten. Uitzondering hierop zijn de documenten waarop een weigeringsgrond op grond van de Wet open overheid van toepassing is;
- Transparantie over de vaststaande kaders, respectievelijk de ruimte voor participatie;
- Een benaderbare gemeente die een tijdige reactie geeft op vragen of opmerkingen (Amsterdam, 2024b).

Gemeente Den Haag

1. Legitimatie van participatie

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Den Haag heeft op 10 september 2024 besloten over een raadsvoorstel over de Inspraak- en participatieverordening en het Handboek Participatie (Den Haag, 2024a). Hoewel definitieve besluitvorming in de gemeenteraad nog niet heeft plaatsgevonden, is de vaststelling van de Inspraak en Participatieverordening daarmee in een ver gevorderd stadium en wordt voor de verdere analyse uitgegaan van het hetgeen in deze besluitvormingsstukken (en bijlagen) is opgenomen.

In het raadsvoorstel geeft het college aan dat het Handboek voor samenwerking met de stad de basis is voor de nieuwe Haagse inspraak- en participatieverordening, de vigerende inspraak- en participatieverordening uit 2012 aan een update toe was, mede door de Wet Versterking participatie op decentraal niveau en daarnaast noemt zij de komst van de Omgevingswet als versterking van de noodzaak voor herziening van het participatiebeleid (Den Haag, 2024a).

In de verordening is vastgelegd dat het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester in voorstellen voor de gemeenteraad een participatieparagraaf opnemen, waarbij deze paragraaf bevat:

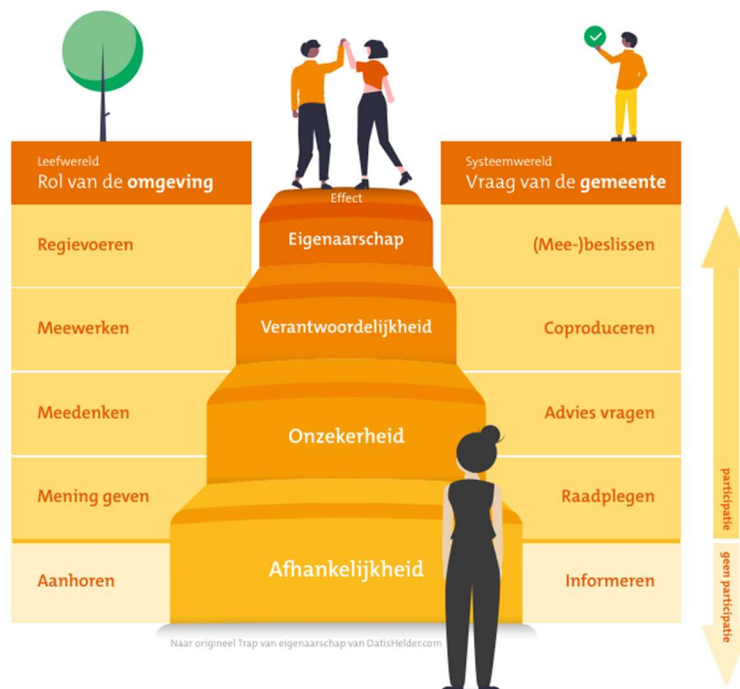
- c. Een samenvatting van en verwijzing naar het gepubliceerde plan voor de participatie en het verslag van de participatie;
- d. de mate van invloed van deelnemers, de uiteindelijke resultaten van de participatie (Den Haag, 2024a).

2. Management van verwachtingen over de participatie

In de aan te passen verordening legt de gemeente Den Haag de volgende uitgangspunten en voorwaarden vast ten aanzien van participatieprocessen:

- Transparantie over de vaststaande kaders, respectievelijk de ruimte voor participatie;
- Het doel en de reikwijdte van de participatie;
- De (voor)geschiedenis, verbanden met andere beleidsvoornemens, ander beleid en andere projecten en de relaties en verbindingen die er in dat deel van de stad zijn waar het effect op heeft;
- De mate van invloed van deelnemers en de manier waarop het bestuursorgaan de belangen van de deelnemers weegt;
- De gekozen manieren waarop deelnemers invloed kunnen uitoefenen;
- De planning, stappen en fasen van de besluitvorming, inclusief de momenten van participatie;
- De manier waarop het bestuursorgaan met deelnemers communiceert (Den Haag, 2024a).

In het Handboek voor samenwerking met de stad legt de gemeente Den Haag vast dat bewoners, ondernemers en organisaties die deelnemen aan de participatie vooraf worden geïnformeerd over het niveau van participatie (de trede op de Trap van eigenaarschap, zie figuur 1) en of het de bedoeling is dat ze hun mening geven, meedenken, meewerken, of meebeslissen (Den Haag, 2024b).



Figuur 1: Trap van eigenaarschap (Den Haag, 2024c)

Via de participatieverordening schrijft de gemeente het gebruik van de drie instrumenten, te weten het Haags Participatiekompas, de Haagse Participatiewerkwijze en de Trap van eigenaarschap voor bij het opstellen van plannen voor de participatie (Den Haag, 2024a), waarbij via het Haags Participatiekompas de mate van invloed moet worden bepaald en de Haagse Participatiewerkwijze de vier te doorlopen stappen (participatievraagstuk, - analyse, ontwerp en – verslag) definieert (Den Haag, 2024b).

De gemeente Den Haag beschikt daarnaast over specifiek een *Participatiegids voor grote ruimtelijke ontwikkelingen* waarin de uitgangspunten en kaders voor het organiseren van passend samenspel tussen private initiatiefnemers, bewoners en gebruikers, ambtenaren, gemeenteraad en college zijn vastgelegd, waarbij opnieuw het Haags Participatiekompas als basis voor handelen wordt gedefinieerd (Den Haag, 2023a).

3. Creëren van interactieve beleidsarena's voor participatie

In de diverse beleidsstukken is weinig terug te vinden over te institutionaliseren interactieve beleidsarena's. In het Handboek wordt verwezen naar de structurele dialoog via wijkagenda's als een belangrijk instrument om inwoners te betrekken bij vraagstukken in de buitenruimte, het wijkwelzijn, mobiliteit en andere zaken die spelen in 'hun' buurt, wijk of stadsdeel (Den Haag, 2024b). Echter, de gemeente geeft ook aan dat, behalve het uitdaagrecht, de verordening vanuit zorgvuldigheid niet voorziet in spelregels voor initiatieven vanuit inwoners of bedrijven, en niet omdat ze dit niet belangrijk vindt (Den Haag, 2024a). De gemeente geeft echter verder aan dat tijdens het participatieproces aansluiting gezocht moet worden bij bestaande netwerken en dat bij participatietrajecten met veel impact vertegenwoordigende instanties een grotere stem krijgen (Den Haag, 2024b).

De gemeente dringt er in de beleidsstukken op aan om na te denken over welke doelgroepen kunnen meedoen en waarom en om bij projecten, activiteiten of ontwikkelingen in het gebied of op een onderwerp contact op te nemen met het stadsdeel, een gebiedsregisseur, gebiedsaccounthouder of bedrijfscontactfunctionaris omdat er misschien een omgevingsanalyse beschikbaar is (Den Haag, 2024d). Ook in relatie tot grote ruimtelijke ontwikkelingen adviseert de gemeente private partijen om omgevingsmanagers, gebiedsregisseurs, wijkmanagers of adviseurs van Haags Samenspel te betrekken in het doorgronden van waarden en ambities en het zoeken naar oplossingen voor uiteenlopende belangen (Den Haag, 2023b).

4. Toewerken naar collectieve mindset ten aanzien van participatie

Via de verordening verplicht de gemeente Den Haag het gebruik van het Haags Participatiekompas, de Haagse Participatiewerkwijze en de Trap van eigenaarschap (Den Haag, 2024a), als basisuitrusting voor iedere Haagse ambtenaar en bestuurder die aan de slag gaat met participatie, waarbij aanvullend op deze basisuitrusting hulpmiddelen beschikbaar worden gesteld in een Participatietoolbox (Den Haag, 2024b).

5. Leiderschap op verandering normen en waarden binnen de ambtelijke organisatie

In het Handboek onderkend de gemeente Den Haag het belang leren met en van elkaar om het 'Haags Samenspel' steeds beter in de vinger te krijgen, en benoemt zij drie niveaus van monitoring om uitspraken te kunnen doen over de (ontwikkeling van de) kwaliteit van participatie binnen de gemeente:

4. Het programma Haags Samenspel (activiteiten en resultaten) in de jaarlijkse programmarekening.
5. De gemeentelijke organisatie en (het effect op) de werkwijze in het jaarlijkse participatiejaarverslag.
6. De samenleving en de impact van participatie in de tweejaarlijkse publicatie De Staat van de Stad (Den Haag, 2024b).

6. Beschikbaarheid van menskracht, financiële middelen en kennis en ervaring voor participatie

In de verordening heeft de gemeente Den Haag opgenomen dat de op te stellen plannen voor participatie tenminste de financiële, juridische en beleidsmatige kaders voor participatie moeten bevatten (Den Haag, 2024a). In de Participatiewerkwijze vindt hier verdieping op plaats, waarbij expliciet wordt benoemd dat de voorbereiding en uitvoering van participatie geld kost en het betrekken van mensen met zowel kennis over het gebied, het onderwerp als kennis over participatie (Den Haag, 2024d).

7. Opzet en organisatie van de juiste vertegenwoordiging per participatievraagstuk

Via de verordening roept de gemeente Den Haag op om meer aandacht te besteden aan inclusieve en representatieve participatie, door in het plan in kaart te brengen welke groepen/mensen/organisaties/bedrijven belangen vertegenwoordigen en daarbij in het bijzonder aandacht te besteden aan mensen die niet natuurlijk de weg naar een participatietraject vinden (Den Haag, 2024a). Waarbij het voor ieder participatietraject met maatwerk aan de voorkant wordt verduidelijkt hoe de gemeente de verschillende belangen van vertegenwoordigende organisaties weegt (Den Haag, 2024b). Inclusief het belang van de gemeente zelf (Den Haag, 2024a). Specifiek benoemd de gemeente dat wanneer met vertegenwoordigers (kleine groep) wordt gewerkt, dan een mogelijkheid voor een grotere groep om te reageren op de uitkomsten en die te corrigeren wordt geboden (Den Haag, 2024b).

8. Faciliteren van het juiste gesprek per participatievraagstuk

In de Participatiewerkwijze gaat de gemeente Den Haag in op de vormgeving van de participatietrajecten, waarin een aantal aandachtspunten wordt gegeven, waaronder moment(en) die het beste bij het gebied en doelgroepen passen, of het onderwerp gevoelig is of er wantrouwen naar de gemeente is, wat een onafhankelijk gespreksleider rechtvaardigt, welke groeps grootte het best past bij het participatievraagstuk, hoe deelnemers (veilig) hun individuele ervaring of mening kunnen delen en of deelnemers, in een creatieve sessie, in gesprek met elkaar tot ideeën en oplossingen moeten komen (Den Haag, 2024d). De Participatiewerkwijze geeft verder aan om vooraf na te denken over welke informatie deelnemers nodig hebben om goed mee te kunnen doen en om vóór het participatietraject al in gesprek te gaan met de doelgroepen over hun belangen, behoefte en beleving (Den Haag, 2024d). De verordening benoemt het tijdig ontvangen van relevante informatie en openbare stukken voor het proces van participatie (Den Haag, 2024a).

Gemeente Rotterdam

1. Legitimatie van participatie

De gemeente Rotterdam heeft op 23 maart 2023 het participatiebeleid Omgevingswet vastgesteld (Rotterdam, 2023a), met als belangrijkste veranderingen:

1. Voor de instrumenten omgevingsvisie, omgevingsprogramma en omgevingsplan schrijft de gemeente Rotterdam zichzelf een werkwijze voor. De vrijblijvendheid is eraf;
2. Bij de aanvraag van een omgevingsvergunning ligt de participatie bij de initiatiefnemer en wordt door de gemeente gestimuleerd. In een aantal gevallen is de initiatiefnemer verplicht om een participatietraject te starten;
3. Conform Omgevingswet stelt de gemeente Rotterdam participatie verplicht voor een bepaalde categorie vergunningaanvragen, via een apart voorstel "verplichte participatie Omgevingswet" aan de gemeenteraad voorgelegd (Rotterdam, 2023b)

Het Rotterdamse participatiebeleid bevat een vertaling naar de kerninstrumenten, waarvoor het specifieke beleidskaders voor participatie oplegt. Voor (grootschalige) stedelijke ontwikkelingen zijn de meest relevante instrumenten het omgevingsplan en de omgevingsvergunning.

Indien met een omgevingsplan wordt beoogd om beleid te verankeren, dan legt de gemeente zichzelf op dat er participatie moet hebben plaatsgevonden in de voorfase, bij het opstellen van het beleid, en niet bij de verankering in het omgevingsplan zelf, waarbij de volgende stappen doorlopen moeten worden met betrekking tot participatie:

1. Er is een afweging gemaakt over participatie in andere processen die hebben geleid tot de noodzaak tot een voorgenomen wijziging van het omgevingsplan;
2. Herleiden bij interne organisatie of bij initiatiefnemer van de gemaakte afwegingen en eventuele resultaten van participatie in eerdere processen;
3. Voorafgaand aan de wijziging van het omgevingsplan organiseren van kennisgeving over de voorgenomen/in andere processen reeds uitgevoerde participatie;
4. We nemen een toelichting van de participatie op in de besluitvorming over wijziging in het omgevingsplan op in het kader van de motiveringsplicht (Rotterdam, 2023c).

Bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning waarbij participatie verplicht is gesteld, waar (grootschalige) stedelijke ontwikkeling naar verwachting vaak onder zal vallen, legt de gemeente zichzelf op om te toetsen aan een minimale eisen/uitgangspunten om te komen tot goede participatie:

1. Wat is de aanleiding en het doel van dit initiatief?
2. Vormden de deelnemers aan de participatie een goede afspiegeling van alle belanghebbenden van uw plan? Licht toe.
3. Zo ja, met wie en waarover is gesproken en welke afspraken zijn er eventueel gemaakt?
4. Hoe heeft u ervoor gezorgd dat iedereen zijn inbreng kon leveren? Denk aan werkvormen, etc.
5. Wie heeft welke inbreng gehad?
6. Hoe heeft u alle verschillende belangen/inbreng afgewogen?
7. Wat heeft u met de inbreng van de deelnemers gedaan (wat is overgenomen, wat niet?) en waarom?
8. De resultaten van de participatie en de afwegingen die daarbij gemaakt zijn, moeten worden teruggekoppeld aan de participanten. Leg dit vast (Rotterdam, 2023c).

De gemeente geeft aan dat er in Rotterdam al veel ervaring is met het samenwerken en participeren met Rotterdammers aan de stad, waarbij er 2022 een nieuwe bestuursmodel Wijk aan Zet in werking is getreden, in aansluiting op het beleid van het Uitvoeringsprogramma Betrokken Stad zoals vastgesteld door de gemeenteraad in 2019, waarmee Rotterdam zich wil inzetten om vanuit de wijken te werken (Rotterdam, 2023b).

2. Management van verwachtingen over de participatie

Het Rotterdamse participatiebeleid schrijft voor wanneer er participatie moet plaatsvinden, maar niet hoe de participatie vorm moet krijgen, omdat de gemeente het van belang vindt dat bij elk van de instrumenten wordt nagedacht over de participatie en hoe dit vorm te geven en dit per geval expliciet te maken en vast te leggen (Rotterdam, 2023b).

Ten aanzien van de verwachtingen over de participatie geeft de gemeente aan dat participatie niet gelijk staat aan:

- Draagvlak. Belangen en uitgangspunten kunnen ook na een kwalitatief goed participatietraject nog altijd uit elkaar lopen;
- Langdurige kostbare trajecten. Het hangt af van de situatie en de context. Soms volstaat één goed gesprek, terwijl op andere momenten uitgebreide participatie nodig is voor een goede uitkomst;
- Vervanging van formele procedures (inspraak, beroep en bezwaar) (Rotterdam, 2023b).

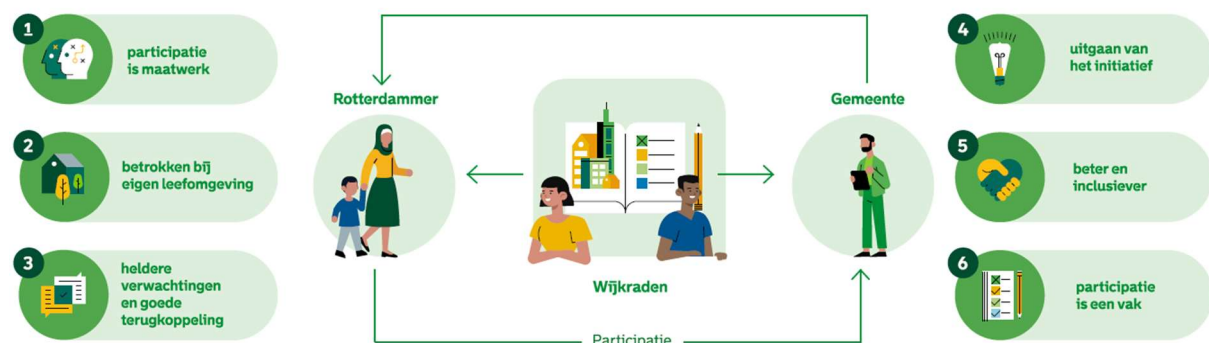
De gemeente Rotterdam legt zichzelf op dat bij veranderingen van beleid of een initiatief dat leidt tot veranderingen in de leefomgeving, zoals grootschalige stedelijke ontwikkeling, vanaf de start duidelijkheid moet bestaan over de ruimte waarbinnen geparticipeerd kan worden, het tijdsplan van de participatie, het projectresultaat en de wijze waarop de opbrengst wordt teruggekoppeld (Rotterdam, 2023c). De gemeente benoemt ook expliciet de link met duidelijkheid over de rolname van de gemeente zelf, weergegeven in figuur 2, waarbij de gemeente zich in voorkomende gevallen dezelfde spelregels toedicht die gelden voor initiatieven van derden.

Rol	Rolinvulling en kaders
De gemeente is verantwoordelijk voor het opstellen van de omgevingsvisie en een omgevingsplan en maakt omgevingsprogramma's	Hierbij zijn de wettelijk verplichte vereisten en het aanvullend gemeentelijk beleid (onderhavige nota) op de kerninstrumenten leidend
De gemeente is zelf initiatiefnemer voor projecten, bijvoorbeeld in de openbare ruimte	Hierbij worden dezelfde spelregels voor participatie gevolgd die voor initiatieven van derden gelden.
De gemeente is onderdeel van een coalitie die een initiatief uitvoert, waarbij de gemeente het algemeen belang bewaakt	Hierbij worden dezelfde spelregels voor participatie gevolgd die voor initiatieven van derden gelden
De gemeente toetst aanvragen voor omgevingsvergunningen	Gemeente toetst of participatie verplicht was en of de initiatiefnemer in dat geval heeft geparticipeerd
De gemeente kan ondersteunen bij (bewoners)initiatieven (niet verplichte participatie).	Maatwerk, de gemeente kan gevraagd worden te faciliteren en zal daarbij een afweging maken. Wanneer het tot een vergunningsaanvraag komt daarvoor de gemeente een tweede rol bij

Figuur 2: Rolneming, rolinvulling en kaders (Rotterdam, 2023c).

3. Creëren van interactieve beleidsarena's voor participatie

In 2022 is het nieuwe bestuursmodel Wijk aan Zet in werking getreden, waarmee Rotterdam zich wil inzetten om vanuit de wijken te werken, waarin de wijkraden als Rotterdams bestuursorgaan een belangrijke rol spelen en daarom ook zijn meegenomen in het participatiebeleid (Rotterdam, 2023b).



Figuur 3: Rotterdamse uitgangspunten voor participatie onder de Omgevingswet (Rotterdam, 2023c)

Er zijn in Rotterdam 39 wijkraden met gekozen vertegenwoordigers. Zij bouwen een wijknetwerk op en jagen de participatie in de wijk aan. De gemeente stelt met deze wijkraden een wijkakkoord op en werkt en jaarlijks een wijkplan uit. Rotterdam heeft de ambitie uitgesproken dat er bij elke visie, programma, plan of initiatief een gedegen afweging wordt gemaakt over het inzetten en vormgeven van participatie. Daar hoort ook een afweging m.b.t. de inzet van de wijkraad bij, in lijn met de verordening op de wijkraden 2022. Hoe de inzet wordt vormgegeven is maatwerk. Om te voorkomen dat de wijk overvraagd wordt met participatietrajecten kan de wijkraad bovendien in hun jaarplan opnemen een rol te pakken in de coördinatie van participatie (Rotterdam, 2023b).

4. Toewerken naar collectieve mindset ten aanzien van participatie

In het raadsvoorstel bij het participatiebeleid is in het besluit benoemd dat participatie een vak is (Rotterdam, 2023b). In het participatiebeleid is opgenomen dat de gemeente voor goede participatie inzet op vakmanschap en dat de organisatie wordt uitgerust om dit vak te kunnen beoefenen, o.a. met de Grote Participatie Samenvatting en trainingen (Rotterdam, 2023c).

De *Grote Participatie Samenvatting: aan de slag met Meedenken Meedoen in Rotterdam!* bevat uitgangspunten (voor ambtenaren) van de gemeente Rotterdam om aan te houden bij het opstellen van participatieplannen:

- Participatie is maatwerk. Maak dus bij de start van elk project of beleidsvoorstel de afweging welke ruimte er is voor de omgeving om mee te denken, mee te beslissen en mee te doen.
- De directe leefomgeving van de Rotterdammer is belangrijk en staat centraal. Betrek daarom de omgeving al in een vroeg stadium bij plannen en activiteiten.
- Wees transparant over de keuzes die er worden gemaakt. Maak helder of de omgeving mag meedenken, meebeslissen of meedoen. Zorg ook voor consequente terugkoppeling.
- Waardeer en ondersteun initiatieven van de omgeving. We kijken breed naar wat mogelijk is en daarbij is onze organisatie en onze gemeentelijke taken dus niet het uitgangspunt.
- Zorg voor goede participatie-instrumenten voor de hele omgeving. Houden dus rekening met de diversiteit en inclusiviteit van onze stad.
- Participatie is van ons allemaal en niet altijd even makkelijk, tegelijkertijd is participatie ook gewoon een kwestie van doen! (Rotterdam, 2023d).

Daarnaast bevat het document ook een Participatiecirkel om te helpen kiezen in de juiste vorm van participatie en een Kompas om verder op weg te helpen met het vormgeven van participatietrajecten.

5. Leiderschap op verandering normen en waarden binnen de ambtelijke organisatie

Om concreet te maken wat bij participatie verwacht wordt van ambtenaren en welke stappen daarbij gezet moeten worden, heeft de gemeente Rotterdam een specifieke factsheet ontwikkeld (Rotterdam, 2023b). Daarnaast benoemt de gemeente in de *Grote Participatie Samenvatting: aan de slag met Meedenken Meedoen in Rotterdam!* een aantal beren op de weg waar ambtenaren in de praktijk tegenaan kunnen lopen, met als doel om deze herkenbaar te maken en gesprek aan te kunnen gaan om de 'beren te verjagen':

- Onzekerheid over continuïteit (van initiatieven en bemensing);
- Gebrek aan draagvlak of representatie (als reden om terughoudend op te stellen);
- Risicomijdend gedrag in relatie tot schuldvraag als er iets misgaat;
- De spagaat van het leveren van maatwerk in relatie tot rechtmatigheid en betrouwbaarheid;
- Het nemen van verantwoordelijkheid op een andere manier van werken: van buiten naar binnen en omgevingsgericht;
- Terughoudendheid in het aangaan van contact in relatie tot de angst om verwachtingen te scheppen die niet waargemaakt kunnen worden;
- Manieren om binnen de gemeentelijke organisatie over de schuttingen te kijken om integrale samenwerking te kunnen faciliteren;
- Het ervaren van interactie met de omgeving als een bijkomende taak, waar in projectomschrijvingen vaak geen tijd voor is ingeruimd;
- De perceptie dat regels het niet toelaten om samenwerking op te zoeken met initiatieven vanuit de stad (Rotterdam, 2023d).

6. Beschikbaarheid van menskracht, financiële middelen en kennis en ervaring voor participatie

In het raadsvoorstel adresseert de gemeente Rotterdam dat ten aanzien van participatie niet alles maximaal kan, simpelweg omdat daar niet altijd genoeg inzet of middelen voor handen zijn, en dat een evenwichtig gesprek tussen de ambtelijke organisatie en de bestuurder gevoerd moet worden (Rotterdam, 2023b). Bij financiële consequenties is in hetzelfde raadsvoorstel opgenomen: geen (Rotterdam, 2023b).

7. Opzet en organisatie van de juiste vertegenwoordiging per participatievraagstuk

De gemeente Rotterdam schrijft in het participatiebeleid voor wanneer er participatie moet plaatsvinden, maar niet hoe de participatie vorm moet krijgen, omdat ze het belangrijk vindt dat bij elk van de instrumenten van de Omgevingswet wordt nagedacht over de participatie en hoe dit vorm wordt gegeven (Rotterdam, 2023b).

In de participatienota definieert de gemeente dat participatie onder de Omgevingswet vormvrij is, ieder participatietraject maatwerk is, er is geen kant-en-klaar recept is, de participatieaanpak afhankelijk is van de aard en omvang van de (beleids-)opgave, welke kaders er vooraf zijn, wie betrokken zijn, hoe het onderwerp leeft en wat de impact op de omgeving is en dat de aanpak per fase van een proces kan verschillen, maar dat er vanaf het begin en tijdens het participatieproces wel duidelijk moet zijn vanuit welke rol de gemeente en/of de initiatiefnemer van het participatietraject acteert (Rotterdam, 2023c).

8. Faciliteren van het juiste gesprek per participatievraagstuk

In de Factsheet Omgevingswet Participatie – Gemeentelijke initiatieven, geeft de gemeente Rotterdam houvast voor haar ambtenaren in de vragen die in een goed participatieverslag ondermeer beantwoord moeten worden:

- Zijn de deelnemers aan de participatie een goede afspiegeling van alle belanghebbenden van het plan?
- Hoe heb je ervoor gezorgd dat iedereen zijn inbreng kon geven?
- Wie heeft welke inbreng gehad?
- Hoe heb je de verschillende belangen/inbreng afgewogen?
- Wat is met de inbreng van deelnemers gedaan? (wat is overgenomen, wat niet?) (Rotterdam, 2023f)

Gemeente Utrecht

1. Legitimatie van participatie

Volgens het voorwoord bij de beleidsnota Samen stad maken geen Utrecht zonder u “mag democratie mag niet van een kleine groep Utrechters zijn” (Utrecht, 2024c). De gemeente Utrecht heeft op 27 juni 2024 de beleidsnota Samen stad maken vastgesteld (Utrecht, 2024a). Met als doelstelling om Utrechters meer zeggenschap over beleid, plannen en uitvoering in hun stad, meer eigenaarschap voor Utrechters, te geven (Utrecht, 2024b).

Het raadsvoorstel bij de beleidsnota bevat de analyse dat het de gemeente, is de analyse terug te vinden dat het de gemeente onvoldoende lukt om inwoners zich betrokken te laten voelen en diversiteit aan deelnemers te laten toenemen, en wordt de noodzaak benoemd van het versterken van de lokale democratie door de mensen voor wie de gemeente het doet meer zeggenschap te geven bij planning en uitvoering (Utrecht, 2024b). De gemeente noemt een aantal randvoorwaarden voor houding en gedrag van ambtenaren, college en raadsleden om de afstand tussen gemeente en Utrechters te verkleinen:

- Duidelijkheid over de manier waarop wordt samengewerkt;
- Eerlijkheid over de mate van zeggenschap;
- De aan te nemen houding en het te tonen gedrag;
- Het belang van onderling vertrouwen als basis van goede samenwerking (Utrecht, 2024c).

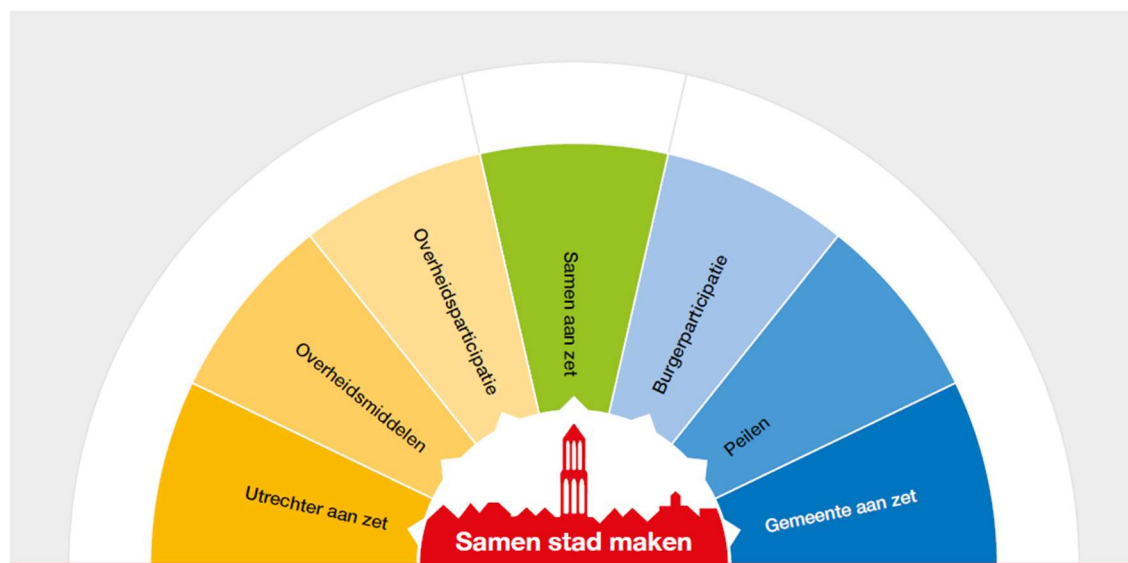
De gemeente Utrecht kent sinds 2019 het actieprogramma Samen stad maken op de Utrechtse manier, als uitwerking van een deel van het coalitieakkoord ‘Ruimte voor iedereen’ uit mei 2018, waarbij de gemeente met participatie samen met bewoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en andere betrokkenen samen de stad Utrecht wil maken (Utrecht, 2019).

2. Management van verwachtingen over de participatie

De gemeente Utrecht wil graag samen met Utrechters de stad maken, maar het doel van Samen stad maken is niet om draagvlak te creëren of consensus te bereiken (Utrecht, 2024c).

Verbinding betekent niet dat iedereen het altijd met elkaar eens hoeft te worden. Tegengestelde belangen en verschillende opvattingen zullen altijd blijven bestaan. Daar is de representatieve democratie juist voor ontwikkeld: de raad is gekozen door Utrechters om de verschillende belangen ten opzichte van elkaar af te wegen. Het vraagt van ons als college om deze verschillende opvattingen en belangen beter inzichtelijk te maken om zo de raad beter in positie te brengen. Daarvoor is het nodig om actief en op andere manieren op zoek te gaan naar de verschillende geluiden van alle Utrechters. En meer moeite te doen om geluiden te horen die ons niet vanzelf bereiken (Utrecht, 2024c).

De gemeente noemt als één van de belangrijkste voorwaarden voor succesvolle samenwerking met Utrechters de duidelijkheid over in welke mate Utrechters zeggenschap hebben en introduceert hiervoor het zogeheten Kompas voor zeggenschap (Utrecht, 2024b). Dit kompas gaat uit van vijf samenwerkingsvormen, zie figuur 4, naast de vormen Utrechter aan zet en Gemeente aan zet, waarbij sprake is van publieksdienstverlening of de uitvoering van een wettelijke taak in plaats van samenwerking.



Figuur 4: Kompas van zeggenschap (Utrecht, 2024c)

Het kompas dient om expliciet te maken welke verschillende vormen van samenwerking er zijn, wanneer deze vormen geschikt zijn en welke mate van zeggenschap bij de vormen hoort, om daarmee duidelijkheid in verwachtingen te scheppen (Utrecht, 2024b). Ten aanzien van stedelijke ontwikkeling komt daarmee vooral de vorm ‘peilen’ naar voren, omdat daar als voorbeelden een ‘nota van uitgangspunten gebiedsontwikkeling’ en ‘programma van eisen van openbare ruimte projecten’ zijn gegeven (zie figuur 5). Wat opvalt is dat de gemeente daar de mate van zeggenschap voor Utrechters als ‘beperkt’ classificeert, wat als in tegenstelling met betekenisvolle participatie kan worden opgevat. In relatie tot het kompas is deze classificatie te rechtvaardigen indien de gemeente bij stedelijke ontwikkeling verschillende en tegenstrijdige belangen en meningen verwacht en het college vooral op zoek is om deze verschillende opvattingen en belangen beter inzichtelijk te maken om zo de raad beter in positie te brengen (Utrecht, 2024c). De samenwerkingsvorm ‘Peilen’ pleit verder ook voor een breed scala aan toe te passen participatie-instrumenten om actief op zoek te gaan naar de verschillende geluiden van alle Utrechters.

Peilen

Wat is het	De gemeente is verantwoordelijk en voert brede peiling uit door middel van informatie geven (bijvoorbeeld over bestaande kaders) en vragen stellen onder gebruikers en belanghebbenden. Naast gebruikmaken van reeds bekende inwonerssignalen stellen we aanvullende vragen, zowel online als offline, bijvoorbeeld op straat of in gesprekken met kleinere groepen mensen en verschillende relaties of stakeholders bij elkaar. Op die manier horen we ook geluiden die ons niet vanzelf bereiken en stimuleren we dat Utrechters met elkaar in gesprek gaan. Op basis van deze brede inventarisatie, krijgt het college en de raad inzicht in de verschillende belangen en kan dit onderdeel zijn van een integrale afweging in een besluit.
Mate van zeggenschap voor Utrechters	Beperkt.
Wanneer is dit een geschikte vorm	Als we als gemeente verschillende of tegenstrijdige belangen, meningen en ideeën willen horen voordat we een besluit nemen, als we een vraagstuk eerst nog willen verhelderen (vaak aan het begin van een traject), als er geen bestuurlijke ruimte is om bestaand beleid ter discussie te stellen of als bestuurlijke kaders of ambities leidend zijn, als er geen representatieve groep te vormen is om het samen te maken of daar geen geld en tijd voor is.
Inhoudelijke voorbeelden	Zoekgebieden duurzame energie, omgevingsvisie, verbetering dienstverlening, ontwikkeling fietsnetwerk, Nota van Uitgangspunten Gebiedsontwikkeling (UPG), Programma van Eisen van openbare ruimte projecten, onderzoek meest geschikte warmteoplossing in een buurt.
Voorbeelden van instrumenten	Online enquête, straatinterviews, gesprekken sleutelpersonen, gesprekken met verenigingen of organisaties, panels (zoals Panel Meetellen), bijeenkomsten.

Figuur 5: Onderdeel 'Peilen' van het Kompas van zeggenschap (Utrecht, 2024c).

3. Creëren van interactieve beleidsarena’s voor participatie
“ Weet je als gemeente groepen Utrechters niet te bereiken? Schakel dan mensen in die dat wel doen!”, aldus de Stichting Sleutelpersonen (Utrecht, 2024c). De gemeente Utrecht geeft wijkplatforms een speciale verbindende rol in de wijk, tussen bewoners onderling en met de gemeente (Utrecht, 2024c).

Een wijkplatform bepaalt zelf voor welke thema’s en onderwerpen zij zich inzet en hoe ze zich organiseren. Het eigenaarschap ligt bij bewoners en de gemeente ondersteunt met financiële middelen. Daarmee valt het wijkplatform als zodanig in het kompas voor zeggenschap in de categorie Overheidsmiddelen. Wanneer de gemeente ook inhoudelijk betrokken is, op onderwerpen samen met het wijkplatform optrekt of expertise inbrengt valt een wijkplatform in de categorie Overheidsparticipatie. Afhankelijk van het vertrekpunt en eigenaarschap kan het wijkplatform ook in een andere categorie vallen. De wijkplatforms en gemeente maken daarom afspraken met elkaar over de samenwerking en hebben zodoende een waardevolle en duurzame relatie met elkaar (Utrecht, 2024c).

Verwacht wordt dat zowel de gemeente als de wijkplatforms zich inzetten op het onderhouden van een duurzame relatie, waarbij de gemeente ondersteunt met middelen en op onderwerpen actief betrokken is, via in eerste instantie de wijkbureaus en via inhoudelijke collega’s indien dat voor het onderwerp wenselijk is (Utrecht, 2024c). Waarbij ook duidelijk is dat volledige inclusiviteit, representativiteit en het namens een wijk of buurt spreken niet iets is van wat een bewonersgroep verwacht mag worden, en dat de verantwoordelijkheid om een zo breed mogelijk

geluid op te halen bij de gemeente blijft liggen (Utrecht, 2024c). De gemeente heeft de verantwoordelijkheid om de wijkplatforms te informeren over belangrijke onderwerpen in de wijk en waar nodig gesprekken tussen organisaties, waaronder ook gesprekken tussen bijvoorbeeld wijkplatforms onderling, met andere bewonersinitiatieven en/of wijkcoöperaties, waarbij de gemeente aan wijkplatforms kan vragen om mee te denken, hun netwerk in te zetten of samen op te trekken (Utrecht, 2024c).

4. Toewerken naar collectieve mindset ten aanzien van participatie

“Durf los te laten. Wij weten en kunnen het niet altijd beter.”, aldus een ambtenaar in de beleidsnota Samen stad maken geen Utrecht zonder u, waarin het samen stad maken eveneens wordt geduid als een beweging in de genen en systemen van de hele gemeente Utrecht (Utrecht, 2024c). In het raadsvoorstel worden de leidende principes voor houding en gedrag van ambtenaren, college en raadsleden in de samenwerking met Utrechters benoemd: open en eerlijk, lef, vertrouwen, inclusie en diversiteit, duurzame relaties en continu leren en verbeteren, om het samen stad maken minder persoonsafhankelijk en onderdeel van de gehele organisatie te maken (Utrecht, 2024b).

De basiscursus ‘Samen stad maken, hoe doe je dat?’ geeft handelingsperspectief om de uitgangspunten in het werk toe te passen. In lijn met onze gemeentebrede visie Samen Werkend Leren, zijn wij ervan overtuigd dat we het grootste leereffect kunnen bereiken door in het dagelijks werk met en van elkaar te leren.

De stad is continu in beweging, de gemeentelijke organisatie ook. Om de gemeentelijke organisatie te ondersteunen, creëren we een netwerk van ervaringsdeskundige collega’s uit alle verschillende organisatie onderdelen en breiden we dit netwerk steeds verder uit, ook samen met Utrechters om buiten naar binnen te halen.

We leren en verbeteren via interactie en dialoog:

- We starten op programmaniveau een reflectiegroep met betrokken Utrechters en experts;
- We vragen op projectniveau feedback van betrokken Utrechters;
- We stellen het kompas en de leidende principes bij op basis van ervaringen (Utrecht, 2024c).

De gemeente Utrecht beoogt met het Kompas van zeggenschap te stimuleren dat de principes voor houding en gedrag in de praktijk worden toegepast (Utrecht, 2024b), waarbij de gemeente het als nodig ziet om meer helderheid te geven in de verschillende rollen bij samenwerkingstrajecten, zoals de rol van de projectleider, de omgevingsmanager, de communicatieadviseur, de wijkadviseur of incidenteel een participatieadviseur (Utrecht, 2024c). De gemeente voorziet dat voor de organisatie brede implementatie en borging vragen begeleiding van collega’s nodig is, door stap voor stap in het dagelijkse werk met elkaar aan de slag te gaan en van elkaar te leren (Utrecht 2024b).

5. Leiderschap op verandering normen en waarden binnen de ambtelijke organisatie

De gemeente Utrecht benoemt dat het samen stad maken te vrijblijvend is geweest, waarbij geen controlerende rol en in onvoldoende mate eigenaarschap in de organisatie is belegd (Utrecht, 2024c). De gemeente geeft aan dat het aanpassen van houding en gedrag een cultuurverandering is van de lange adem en niet tot direct zichtbaar resultaat zal leiden en waarvoor het nodig is langjarig de tijd te nemen (Utrecht, 2024b). De gemeente legt vast dat toepassing van het Kompas van zeggenschap en de leidende principes (zie het vorige onderdeel) niet vrijblijvend zijn en maakt elk organisatieonderdeel zelf verantwoordelijk voor de uitvoering en de principes voor houding en gedrag onderdeel van de HR-sturing en aannamebeleid voor de relevante functies (Utrecht, 2024c).

Specifieke aandacht krijgt nog nader uit te werken monitoring van de voortgang van de doelstellingen (beweging naar meer zeggenschap en betrouwbare samenwerkingspartner) onderscheiden we verschillende groepen: Utrechters algemeen, Utrechters die Samen stad maken en medewerkers van de gemeente Utrecht die Samen stad maken, waarbij:

- Er elke 2 jaar een evaluatie van de leidende principes en het Kompas voor zeggenschap plaatsvindt;
- Het accent van de monitoring meer ligt op subjectieve ervaringen en meningen van mensen en minder op objectieve registratie van een aantal projecten en deelnemers;
- Principes en kompas als daar aanleiding toe is opnieuw ter besluitvorming aan de raad zullen worden voorgelegd;
- Indien relevant, ook concrete doorvertalingen van dit beleid ter besluitvorming worden voorgelegd aan de raad, zoals bijvoorbeeld, en voor stedelijke ontwikkeling relevant, het Utrechts Planproces Gebiedsontwikkeling (Utrecht, 2024c).

6. Beschikbaarheid van menskracht, financiële middelen en kennis en ervaring voor participatie

De gemeente Utrecht geeft aan dat de uitvoering van deze beleidsnota Samen stad maken geen Utrecht zonder u een verantwoordelijkheid van de gehele gemeentelijke organisatie is, waarbij het beleid verankerd moet worden in alle gemeentelijke opgaven en financiële dekking moet worden gedekt vanuit de programmabegrotingen van de betreffende beleidsterreinen en binnen de totale gemeentelijke begroting budgetneutraal uitgevoerd (Utrecht, 2024b). Daarnaast zijn vanuit het coalitieakkoord 2022-2026 aanvullende middelen beschikbaar gesteld voor samen

stad maken, waardoor het totale budget van het programma Samen stad maken ongeveer 0,5 miljoen per jaar bedraagt, die kan worden ingezet om:

- Het beleid gemeentebreed te implementeren (o.a. door middel van ontwikkeling van expertise);
- De benodigde (online) tools en instrumenten te ontwikkelen;
- Het beleid te monitoren en een controlerende rol te vervullen;
- De wijkplatforms te ondersteunen (Utrecht, 2024c).

Relevant is verder dat de gemeente benoemd dat samenwerken met Utrechters tijd en geld kost en dat als middelen beperkter worden, het risico zich voordoet dat plannen en uitvoering onvoldoende aansluiten bij het vraagstuk en de mensen voor wie de gemeente het doet en dat dit tot een (forse) vertraging van de uitvoering kan leiden (Utrecht, 2024b). Opvallend is dat de gemeente benoemd dat het begeleiden van Utrechters naar meer zeggenschap en eigenaarschap aanvankelijk een grotere financiële inspanning vergt, maar op termijn een potentiële besparing oplevert. Niet alleen omdat vanuit het continu leren en ontwikkelen van ambtenaren externe inhuur wordt voorkomen en betere planprocessen met minder reparatiekosten worden gerealiseerd, maar ook omdat als inwonerssignalen beter worden vastgelegd, gebruikmakend van duurzame relaties met bijvoorbeeld sleutelpersonen en wijkplatforms, er vaker gekozen kan worden voor de samenwerkingsvorm Peilen in plaats van Burgerparticipatie en (Utrecht, 2024b).

7. Opzet en organisatie van de juiste vertegenwoordiging per participatievraagstuk

De gemeente Utrecht wijst op het Kompas van zeggenschap om met richtinggevende vragen medewerkers en Utrechters een handvat te bieden in het vinden van een samenwerkingsvorm die past bij het vraagstuk en de mensen voor wie we het doen en dat het proactief zorgen voor inclusie en diversiteit het startpunt zijn van samen stad maken (Utrecht, 2024c). Verder wijst de gemeente in op het belang van het geven van een stem aan Utrechters die de gemeente doorgaans niet spreken krijgt in de belangenafweging door college en raad (Utrecht, 2024b).

In de samenwerkingsvorm Peilen, die zoals eerder aangegeven het meest aansluit bij de opgave van grootschalige stedelijke ontwikkeling, benoemd de gemeente specifiek online enquête, straatinterviews, gesprekken sleutelpersonen, gesprekken met verenigingen of organisaties, panels en bijeenkomsten als voorbeelden van in te zetten instrumenten om de participatie vorm te geven (Utrecht, 2024c). De gemeente geeft daarbij aan dat de samenwerkingsvorm Peilen geschikt is als de gemeente verschillende of tegenstrijdige belangen, meningen en ideeën wil horen en/of als er geen representatieve groep te vormen is (Utrecht, 2024c). En zoals bij onderdeel drie behandeld geeft de gemeente de wijkplatforms een specifieke verbindende rol richting de wijken en buurten, waarbij de gemeente wel verantwoordelijk blijft voor het ophalen van een zo breed mogelijk geluid.

8. Faciliteren van het juiste gesprek per participatievraagstuk

De gemeente Utrecht definieert als gedeelde waarde om open en eerlijk te zijn en de verantwoordelijkheid om de wijkplatforms te informeren over belangrijke onderwerpen in de wijk wanneer een wijkplatform daarom verzoekt (Utrecht, 2024c). Op wederom de samenwerkingsvorm Peilen geeft de gemeente aan verantwoordelijk te zijn het geven van informatie, over bijvoorbeeld bestaande kaders, maar wijst zij ook op haar rol op het stellen van vragen in ondermeer gesprekken met kleinere groepen mensen en verschillende relaties of stakeholders bij elkaar, om op die manier ondermeer te stimuleren dat Utrechters met elkaar in gesprek gaan (Utrecht, 2024c).

Wijkplatforms wordt de mogelijkheid geboden om een rol te pakken op ondermeer het organiseren van een bewoners-top of opstellen van een wijkvisie, waarbij via het zogeheten Initiatievenfonds voor (alle) bewonersgroepen een aanvraag voor (financiële) ondersteuning mogelijk is om onderzoek uit te kunnen voeren. Los van een ondersteuningsbudget van €5.300,- voor algemene onkosten (Utrecht, 2024c).