



Rapportage

Participatie en Inspraak in Coronatijd

Een onderzoek naar de effecten van COVID-19 op
burgerparticipatie en inspraak

63576 | 27 september 2020

Participatie en Inspraak in Coronatijd

Een onderzoek naar de effecten van COVID-19 op burgerparticipatie en inspraak

Steven Blok | Pepijn van der Beek | Sinem Albayrak | Frederik van Dalftsen

63576 | 27 september 2020

Samenvatting	3	4. Oplossingen	18
1. Inleiding	5	4.1 Inleiding.....	18
Over de vragenlijst en de gegeneerde data.....	6	4.2 Meters maken in het digitale.....	18
2. Algemeen beeld	8	4.3 Puzzelen in het fysieke	20
2.1 Inleiding en hoofdlijnen	8	4.4 Creatief in het hybride.....	21
2.2 Gefaseerde reacties.....	8	5. Kansen en ondersteuningsbehoeften	22
2.3 De ervaring van verandering.....	10	5.1 Inleiding	22
3. Knelpunten	11	5.2 Een breekijzer voor digitale participatie	22
3.1 Inleiding	11	5.3 Op naar hybride.....	23
3.2 Het annuleren of uitstellen van bijeenkomsten	11	5.4 Hoe zit het met de doelgroepen?.....	23
3.3 Kwaliteit.....	13	5.5 Behoeften: voorbeelden, duidelijkheid en meer	23
3.4 Nieuwe vormen, instrumenten en gevolgen.....	15	6. Hoe verder: een selectie aan handreikingen ..	25
3.5 Verdieping: domeinen en opgaven.....	16	7. Reflectie en discussie	26
		8. Bijlagen	28

Samenvatting

COVID-19 en de maatregelen om het virus te controleren hebben allerlei maatschappelijke effecten gehad. Ook op of en hoe participatie en inspraak zijn georganiseerd in de eerste maanden na het uitbreken van het virus. Deze rapportage geeft antwoord op de vraag: **Hoe geven gemeenten ten tijde van de COVID-19 invulling aan (al of niet verplichte) inspraak en burgerparticipatie?** We trekken drie conclusies.

1. **Inspraakprocedures en participatieprocessen gingen grotendeels door tijdens de COVID-19.**

We constateren dat het grootste gedeelte van de projecten niet in de knel kwam door COVID-19 en/of door de bijbehorende maatregelen. Bij de start van COVID-19 waren de gemeenten in eerste instantie afwachtend: wat zouden de maatregelen worden die mogelijk van invloed zijn op inspraakprocedures en participatieprocessen? Daarnaast was er in het begin van de COVID-19-periode binnen gemeenten vooral aandacht voor de consequenties van de pandemie – zoals de gezondheid en veiligheid van de inwoners – en minder aandacht voor inspraak en participatie. Een kleiner gedeelte van de fysieke (met name participatie-)bijeenkomsten kon deze periode niet doorgaan. Na korte tijd van afwachten zetten gemeenten de eerste stappen om processen weer voort te zetten: in vormen die al “coronaproof” waren, in nieuwe vormen die “coronaproof” zijn of in digitale vormen. Zo zijn inspraakprocedures en participatieprocessen grotendeels toch doorgegaan.

2. **Gegeven dat inspraakprocedures en participatieprocessen grotendeels doorgingen, liepen gemeenten tegen de volgende knelpunten aan:**

- **sommige fysieke bijeenkomsten konden niet doorgaan;**
- **er zijn zorgen om de kwaliteit van inspraakprocedures en participatieprocessen; en**
- **veel alternatieve instrumenten of vormen zijn nieuw en dit zorgt voor onzekerheid.**

Gemeenten liepen tegen drie (categorieën van) knelpunten aan. Ten eerste konden fysieke bijeenkomsten gedurende COVID-19 niet doorgaan. Door het annuleren en uitstellen liepen trajecten vertraging op en ging men zich zorgen maken over het verdere verloop van het traject: zou het nog wel goed genoeg en tijdig afgerond worden? Alle respondenten in dit onderzoek geven aan dat er echter geen trajecten zijn geweest die serieus in de problemen kwamen. Na de korte tijd van wachten konden trajecten weer (in alternatieve vormen) doorgaan. Vaak werden belangrijke trajecten als eerste heropgestart.

Ten tweede maakt(e) men zich, door de ingezette digitale alternatieven, zorgen om de kwaliteit van inspraakprocedures en participatieprocessen. Ingezette alternatieven zouden niet zorgvuldig, zinvol of breed genoeg zijn (volgens sommige nieuwsberichten). Bij de onderzochte gemeenten troffen wij zorgen aan over de kwaliteit, toegankelijkheid, de mate van invloed die inwoners hadden, of de lengte en uitkomsten van processen. Deze zorgen zien wij met name terug bij kleine en middelgrote gemeenten. Daarentegen is men in de grote steden wel tevredener over hoe de participatieprocessen verlopen zijn tijdens COVID-19 (in vergelijking met de andere groottecategorieën). Grote gemeenten zijn zelfs tevredener geworden over participatieprocessen tijdens COVID-19 in vergelijking met de periode daarvoor.

Een laatste waargenomen knelpunt is dat het inzetten van alternatieve instrumenten of vormen zorgt voor onzekerheid, omdat deze nieuw zijn voor de medewerkers van de gemeente en de inwoners. Nieuwe vormen en instrumenten zorgen bijvoorbeeld voor een andere dynamiek (zoals verzakelijking of onzekerheid) tussen de gemeente en inwoners. De nieuwigheid van en onzekerheid over instrumenten en alternatieven draagt ook weer bij aan de zorgen over de kwaliteit van inspraakprocedures en participatieprocessen.

3. Gegeven dat de meeste gemeenten doorgingen met inspraak en participatie tijdens COVID-19, hebben veel gemeenten digitale aanvullende alternatieven ingezet. Gemeenten willen een combinatie van offline en online inzetten. Dus de zoektocht naar aansluitende, digitale vormen en instrumenten staat centraal.

We constateren dat COVID-19 bij veel gemeenten werkte als een impuls voor de (door)ontwikkeling van digitale vormen en instrumenten. Veel gemeenten hebben digitale, aanvullende instrumenten ingezet als oplossing die paste binnen de COVID-19-maatregelen. Centraal stond (en staat) de zoektocht naar alternatieven die passen bij het project en de relevante doelgroepen. Gemeenten zetten niet zomaar een digitaal platform of instrument in. Uit al onze databronnen komt vooral het beeld naar voren dat gemeenten inzetten op een hybride aanpak (een combinatie van offline en online). Daarmee was de COVID-19-periode voor gemeenten ook een kans om de digitale mogelijkheden verder te ontwikkelen, de toolbox aan instrumenten te vergroten en daarmee ook meer en andere doelgroepen dan voorheen te bereiken.

Tot slot onderzochten we welke ondersteuningsbehoeften gemeenten hebben om tijdens (het verdere verloop van) COVID-19 of binnen een anderhalvemetersamenleving goede inspraakprocedures en/of participatieprocessen te organiseren. Gemeenten hebben vier categorieën behoeften benoemd. Ten eerste hebben gemeenten behoefte aan duidelijkheid over wat kan/mag qua inzet van digitale middelen (zorgen over veiligheid en privacy van applicaties speelt hierbij een grote rol). Ten tweede is er behoefte aan betere facilitering in termen van kennis, financiën en techniek bij digitale participatie. Bijvoorbeeld concrete ondersteuning bij het organiseren van een online plenaire bijeenkomst zodat deze zonder problemen verloopt. Ten derde is er veel behoefte aan inspirerende voorbeelden van (digitale) alternatieven. En tot slot zoeken gemeenten meer algemene ondersteuning bij het goed organiseren van participatieprocessen: iemand die kan meedenken, meedoen, die tips heeft of die sparringpartner is bij het ontwerp en/of de begeleiding van processen. Deze ondersteuningsbehoefte gaat niet noodzakelijk om hulp bij participatie ten tijde van COVID-19, maar het is een meer fundamentele hulpvraag.

1. Inleiding

In opdracht van het samenwerkingsprogramma Democratie in Actie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties [BZK], de Vereniging van Nederlandse Gemeenten [VNG] en de beroeps- en belangenverenigingen in het lokaal bestuur heeft Berenschot een onderzoek uitgevoerd naar hoe gemeenten invulling geven aan inspraak en participatie ten tijde van COVID-19.

Gemeenten geven op verschillende manieren invulling aan burgerparticipatie. Op vrijwel alle beleidsdomeinen binnen de gemeente worden inspraak- en participatiemogelijkheden georganiseerd voor projecten. Met name in het fysieke domein zijn er specifiek omschreven inspraakverplichtingen, met bijbehorende procedures en termijnen. De vraag is echter of gemeenten nog wel invulling kunnen geven aan participatie, die al dan niet wettelijk verplicht is, door toedoen van de COVID-19. De 'onuitvoerbaarheid' van inspraak en participatie kan verschillende typen consequenties hebben: op stelselniveau voor BZK (door de rol van vakminister op het terrein van wonen en ruimtelijke ordening als in de rol van verantwoordelijk minister voor het openbaar bestuur), op bestuurlijk niveau voor gemeenten (die bouw- of andersoortige opgaven niet kunnen realiseren) en op samenlevingsniveau (gefrustreerde of bezorgde inwoners).

In de opdracht is de volgende vraag gesteld:

Hoe geven gemeenten ten tijde van de COVID-19 invulling aan (al of niet verplichte) inspraak en burgerparticipatie?

Met daarbij de volgende deelvragen:

- Lopen gemeenten tegen problemen aan tijdens het invulling geven aan al of niet verplichte inspraak en participatie door toedoen van de COVID-19?
- Tegen welke problemen wordt aangelopen en op welke beleidsterreinen doen die problemen zich meer/minder voor?
- Hoe geven gemeenten op alternatieve wijze invulling aan burgerparticipatie? Denk hierbij aan digitale oplossingen of andere oplossingen (zoals 1,5-meter-afstand-bijeenkomsten o.i.d.).

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen geven wij in deze rapportage een overzicht van of en hoe gemeenten tijdens/door COVID-19 invulling geven aan inspraak en participatie. Hierbij maken we onderscheid tussen verplichte inspraak enerzijds en onverplichte participatie anderzijds. Ook geven we inzicht in waarom gemeenten wel of geen invulling geven aan participatie en inspraak en geven we uitzicht en handelingsperspectief door enkele praktische voorbeelden van hoe gemeenten alternatieve instrumenten inzetten om inspraak en participatie vorm te geven.

Deze rapportage is gebaseerd op een combinatie¹ van drie categorieën databronnen. Met deze aanpak vergroten we de betrouwbaarheid van onze bevindingen, omdat we de resultaten van bron één met bron twee en drie kunnen vergelijken (en vice versa). We hebben drie onderzoeksactiviteiten ondernomen.

¹ Ook wel triangulatie genoemd: Bickman, L., & Rog, D. J. (2009). The SAGE Handbook of Applied Social Research Methods. SAGE. pp. 22 – 23. En: <https://methods.sagepub.com/reference/srmpromo/PDul8U/the-sage-encyclopedia-of-social-science-research-methods/n1031.xml>

Een documentenstudie

We hebben een inventarisatie van nieuwsberichten en 80 raadsinformatiebrieven gemaakt en die geanalyseerd. In totaal hebben we 162 nieuwsberichten gescand.² Gemeentewebsites zelf waren weinig informatief, omdat er op het gebied van inspraak en participatie in combinatie met COVID-19 weinig relevante berichten te vinden waren. In ieder geval te weinig voor een systematische analyse. We hebben gekozen voor nieuwsberichten omdat deze goed gestructureerd op te zoeken zijn en doorgaans iets nieuwswaardig rapporteren. De aanname is daarbij dat een knelpunt of creatieve oplossing waarschijnlijk centraal staat in nieuwsberichten. We hebben gekozen voor raadsinformatiebrieven omdat het college met die brieven de raad informeert. Mochten er dus problemen ontstaan bij inspraakprocedures of participatieprocessen, is de aanname dat daarover gerapporteerd wordt in raadsinformatiebrieven.

Diepte-interviews

We hebben 11 medewerkers van gemeenten geïnterviewd om kwalitatieve data op te halen: wat gebeurt er in gemeenten, waarom en hoe wordt dat ervaren? We hebben een willekeurige selectie gemaakt op basis van mensen in ons netwerk of een indirecte uitvraag. Voor elk interview hadden we een semigestructureerde³ opzet (zie externe bijlage 4).

Vragenlijst

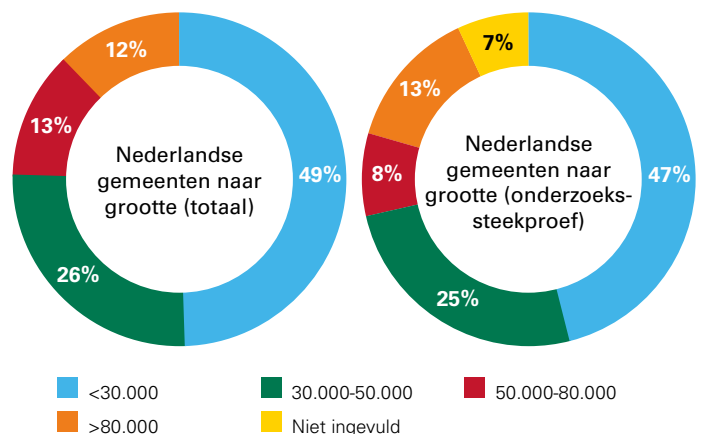
We hebben een vragenlijst uitgezet onder alle Nederlandse gemeenten via de VNG. Alle gemeentesecretarissen hebben een bericht ontvangen over dit onderzoek met de bijbehorende vragenlijst (deze is te vinden in de externe bijlage 1). Zij hebben er vervolgens voor gezorgd dat de vragenlijst terecht kwam bij de geschikte persoon binnen de organisatie.

Deze rapportage is als volgt opgebouwd:

- In het hoofdstuk twee wordt het algemene beeld in kaart gebracht.
- In hoofdstuk drie worden de knelpunten beschreven.
- In hoofdstuk vier beschrijven wij de oplossingsrichtingen.
- In het laatste hoofdstuk worden de kansen en ondersteuningsbehoeften van de gemeenten beschreven.
- In hoofdstuk zes staat een selectie aan handreikingen en in hoofdstuk zeven staat een reflectie en discussie.
- In hoofdstuk acht benoemen we de bijlagen die extern te vinden zijn.

Over de vragenlijst en de gegeneerde data

De vragenlijst hebben we gebruikt om een representatief beeld op te halen. De interviews waren voor verdieping en de nieuwsberichten als alternatieve databron. 90 mensen hebben de vragenlijst ingevuld, dat is ongeveer een responsratio van 25%. Om inzicht te krijgen in de verdeling van typen gemeenten, maken we een onderscheid naar grootte. Daaruit blijkt dat onze steekproef goed lijkt op de populatie van het totaal van de Nederlandse gemeenten.⁴ Voor de onderstaande cirkeldiagram hebben we het onderscheid aangehouden van: kleine gemeenten (<30.000), middelkleine gemeenten (30.000 – 50.000), middelgrote gemeenten (50.000 – 80.000) en grote gemeenten (>80.000).⁵



Figuur 1. **Overzicht van de groottecategorieën Nederlandse gemeenten in totaal en binnen de onderzoekssteekproef.**

2 Op basis van de volgende zoekopdrachten:

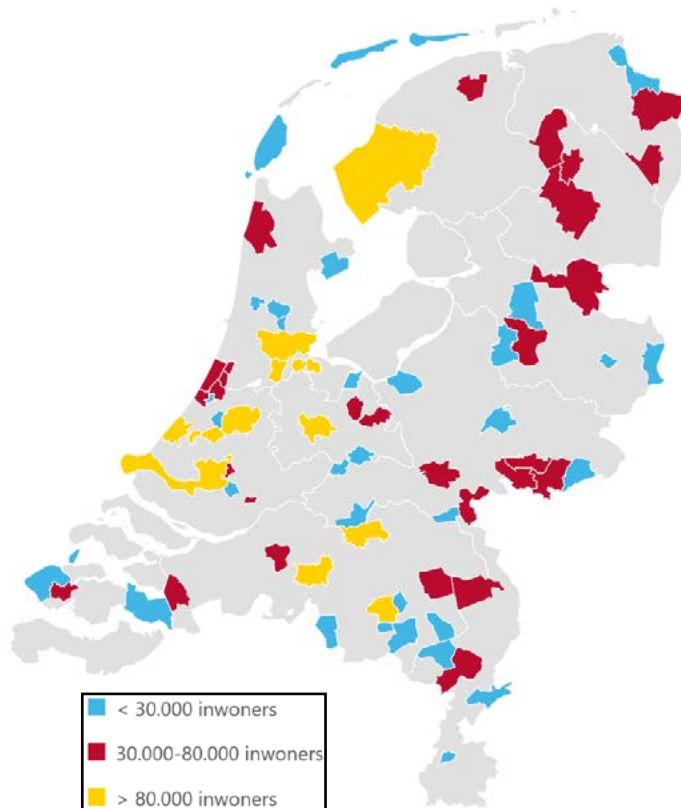
- De zoekopdracht van 16 juni 2020 is: Corona or COVID-19 and Participatie and Gemeente; Na: 11 maart 2020.
- De zoekopdracht van 16 juni 2020 is: Corona or COVID-19 and Inspraak and Gemeente; Na: 11 maart 2020.
- De zoekopdracht van 16 juni 2020 is: Corona or COVID-19 and Gemeente and "initiatieven uit de samenleving" or "inwonersinitiatief" or "inwonersinitiatieven" or "burgerinitiatief" or "burgerinitiatieven"; Na 11 maart 2020.

3 Gabriëlian, V., Yang, K., & Spice, S. (2008). Qualitative research methods, In Miller, G. J., & Yang, K. (Ed.), Handbook of research methods in public administration (pp. 141-168). CRC press.

4 Gebaseerd op de gegevens van <https://www.waarstaatjegemeente.nl/jive>

5 Categorieën worden op veel verschillende manieren onderscheiden. Wij hebben ons onderscheid onder andere gebaseerd op: <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/classificaties/overig/gemeentegrootte-en-stedelijkheid>; <https://www.middelgrotegemeenten.nl/strag+m50/default.aspx>; <https://kennisopenbaarbestuur.nl/thema/bestuurlijke-indeling-van-nederland/>

In de rest van de rapportage delen we voor een overzichtelijke weergave de gemeenten als volgt in: klein, midden en groot. De middelkleine en middelgrote categorieën voegen we samen omdat er voor de resultaten tussen deze twee categorieën geen betekenisvolle variatie optreedt. Voor een de steekproefbeoordeling hielp het onderscheid wel. Als we vervolgens kijken naar de geografische spreiding, lijkt er redelijk sprake te zijn van een verspreide verdeling. We missen alleen data uit gemeenten in Flevoland.⁶



Figuur 2. **Overzicht van de geografische spreiding van de respons.**
Mogelijk gemaakt met Bing. © GeoNames, Microsoft, TomTom

⁶ De kaart is gegenereerd en laat met 85% betrouwbaarheid de geografische gegevens zien.

2. Algemeen beeld

2.1 Inleiding en hoofdlijnen

In dit hoofdstuk schetsen we de algemene beelden op basis van het onderzoek.

Inspraakprocedures en participatieprocessen gingen grotendeels door tijdens de COVID-19.

De algemene bevinding van dit onderzoek is dat er in principe geen sprake is van een alarmerende situatie binnen de gemeenten ten aanzien van inspraak en participatie. Het merendeel van de projecten liepen door in een andere, veelal digitale, werkvorm.

Projecten die als niet-urgent waren ingeschat, werden uitgesteld. Uitstel vond met name plaats bij projecten waarbij digitale participatie ten opzichte van fysieke participatie niet wenselijk werd geacht (hierover meer in hoofdstuk drie over de knelpunten). Dit waren projecten waarbij de emotie en urgentie hoog bij inwoners gevoeld werd.

Een illustratie uit de interviews:

“Alle werkvormen kennen een beperking. Ook digitale werkvormen. De sfeer binnen de samenleving verandert ook iedere maand. Het is daarom belangrijk om continu mee te bewegen en aan te voelen wat mogelijk is. Soms is de fysieke vorm nog echt wel wijzer.”

Gemeenten geven aan dat er voor COVID-19 met name fysieke participatiebijeenkomsten georganiseerd werden. Sommige gemeenten geven aan dat er voor COVID-19 in hun gemeente ook al aan digitale participatie gedaan werd, maar dat deze digitale participatie met name werd uitgevoerd met enquêtes/vragenlijsten. Daarbij concluderen we dat er tijdens COVID-19 vooral gebruik gemaakt werd van videoconferentie of -belapplicaties, zoals MS Teams en Zoom.

2.2 Gefaseerde reacties

Uit de drie databronnen komt een grotendeels gedeeld beeld naar voren. In eerste instantie, in de periode van maart en april 2020 wachtten gemeenten en samenleving vooral af wat er allemaal zou gaan gebeuren. Dit is goed te illustreren aan de hand van voorbeelden uit de Brabantse gemeenten die we hebben gesproken. Men was, binnen en buiten het gemeentehuis, met andere zaken dan participatie en inspraak bezig.

Een illustratie uit de interviews:

“Toen de coronacrisis kwam, was alles onduidelijk en was iedereen druk bezig met andere dingen, zoals persoonlijke veiligheid en het indammen van de crisis.”

“Inwoners zaten in paniek thuis. Als gemeente dachten wij toen ook: we moeten mensen misschien niet vermoeien met participatie. Na een tijdje veranderde dat echter weer. De samenleving ging weer een beetje open. Vervolgens was het belangrijk om prioriteiten te kunnen stellen wat wel en wat (nog) niet opgepakt moest worden.”

2.2.1 Inspraak

Uit de verschillende databronnen blijkt dat er nauwelijks inspraakprocedures gestopt zijn. Veel respondenten geven aan dat de inspraakprocessen door konden gaan in een huidige vorm die al “coronaproof” was (35%) of zijn doorgezet in nieuwe vormen die “coronaproof” gemaakt zijn (49%).

In de interviews komt ongeveer hetzelfde beeld naar voren, daar wordt vooral gesproken over:

- eerst afwachten; en
- daarna de procedures weer oppakken die doorgaans al schriftelijk of digitaal georganiseerd waren. Vaak werd er ook uitgeweken naar individuele afspraken op het gemeentehuis of telefonisch inspreken;
- nu bijeenkomsten weer meer mogelijk zijn, mits de anderhalvemeternorm gehanteerd wordt, doet men dat ook weer (dit komt ook in de vragenlijst naar voren en in de meer recentere raadsinformatiebrieven).

In de raadsinformatiebrieven ligt de nadruk iets meer op afgelaste en uitgestelde bijeenkomsten dan in de interviews en in de vragenlijst. Ook in de nieuwsberichten ligt de nadruk iets meer op de knelpunten rondom inspraak. Er zijn veel berichten die gaan over vertraging of de bezwaren die mensen hebben tegen (digitale) alternatieven. Wanneer het gaat over vertraging komt dat meestal omdat een plenaire inloopavond of inspraakbijeenkomst niet door kon gaan door de maatregelen. Daarover meer in hoofdstuk drie.

2.2.2 Participatie

In veel nieuwsberichten wordt gemeld dat participatieprocessen uitgesteld, opgeschort of vertraagd werden. Ook uit de vragenlijst blijkt dat een grote groep aangeeft dat een deel van de participatieprocessen stopgezet is (45% in totaal: 8% stelt dat 'alles stopgezet' is en 37% dat 'het meeste stopgezet' is). Tegelijkertijd zijn er geen meldingen dat trajecten compleet (en voor altijd) afgelast werden of serieus in de knel kwamen. Ook de interviewresultaten bevestigen dit beeld: de eerste reactie was 'even afwachten' en er kwamen geen belangrijke trajecten in de knel. Vervolgens is het langzaam en stap voor stap zoeken naar of en hoe trajecten weer opgepakt kunnen worden.

Op het moment dat gemeenten weer participatieprocessen gingen (her)opstarten, gebeurde er op hoofdlijnen het volgende:

- Inzet van digitale middelen. In de enquête gaf 61% van de respondenten aan de ze onder andere processen hebben omgebouwd naar digitale alternatieven:
 - Met name om contact te leggen in trajecten (incidenteel op lopende trajecten of structureel met bijvoorbeeld dorpsraden) via MS Teams, Zoom of iets vergelijkbaars (vaak werd in de vragenlijst 'online bijeenkomsten organiseren' genoemd). Hier ging het primair om meer algemene vormen van contact maken met inwoners in projecten. We hebben maar enkele voorbeelden gezien in de vragenlijst, interviews en nieuwsberichten/raadsinformatiebrieven van nieuwe, innovatieve digitale alternatieven.

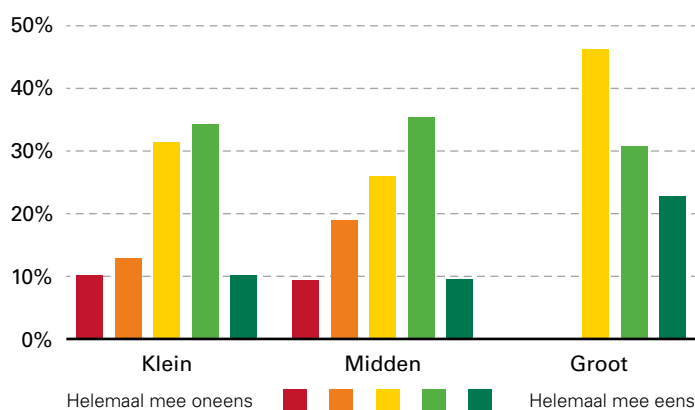
- Platforms of andere middelen die een gemeente vaak al had, inzetten om informatie op te halen. Voorbeelden hiervan zijn burgerpanels.
- Het fysiek doorgaan met creatieve oplossingen. In de enquête gaf 10% aan dat de processen al door konden gaan, omdat ze "coronaproof" waren en 32% dat ze een "coronaproof" alternatief organiseerde. In de nieuwsberichten zijn ook voorbeelden te vinden van een sessie in de open lucht of met proefvakken/sneak-peaks van een object waar inwoners konden kijken en later digitaal op konden reageren of over meedenken.

Al met al is het patroon, gebaseerd op drie databronnen, gelijk: de eerste stap was één van afwachten, de tweede stap was kijken wat mogelijk is (digitaal én fysiek) om toch op sommige – doorgaans urgente projecten – vorderingen te maken. Bijna niemand geeft aan dat er zwaarwegende problemen zijn ontstaan door het afwachten. Ten tijde van het onderzoek werd ook verder vooruitgekeken om na de vakantieperiode weer (meer) fysieke bijeenkomsten te organiseren.

2.2.3 Initiatieven

Naast de gestelde hoofdvragen in dit onderzoek, hebben we ook gekeken naar de invloed van COVID-19 op initiatieven uit de samenleving. Dit hebben we minder uitgebreid onderzocht dan bij de onderzoeksvragen rondom inspraak en participatie die vanuit de gemeenten geïnitieerd zijn.

Uit de vragenlijst komt naar voren dat bijna 50% het eens is met de stelling dat ze meer initiatieven uit de samenleving zien ontstaan. In grote gemeenten ziet men dit doorgaans meer dan in middelgrote of kleine gemeenten.



Figuur 3. **Antwoordverdeling van helemaal mee oneens tot en met helemaal mee eens op de stelling of respondenten meer initiatieven uit de samenleving zien ontstaan tijdens COVID-19 uitgesplitst naar gemeentegrootte.**

In de nieuwsberichten is ten aanzien van initiatieven die direct of indirect iets met COVID-19 te maken hebben, het volgende te zien:

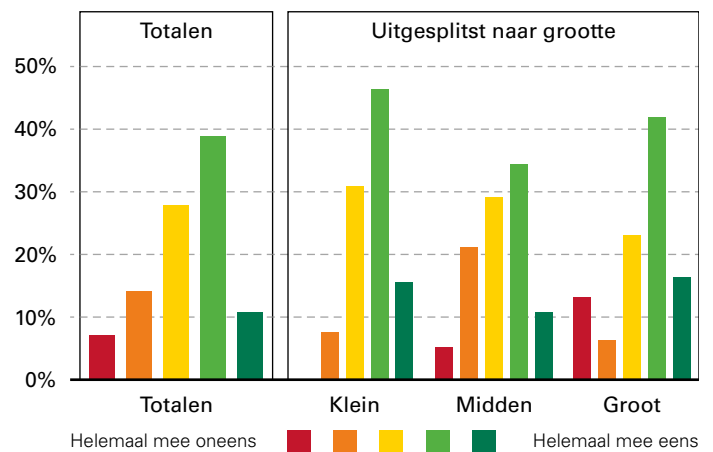
- Er zijn veel berichten over een specifiek initiatief in Den Haag, waar er door onder andere lokale ondernemers een daklozenopvang (waar ze ook konden 'uitzielen' van COVID-19) is gerealiseerd naast het ADO Den Haag Stadion.
- Daarnaast zijn er enkele berichten die gaan over lokale hulpacties die in gemeenten tot stand zijn gekomen. Het gaat dan om hulpacties voor/over:
 - hulp en muziek voor lokale behoeftigen: ouderen of medewerkers in de zorg;
 - een steunfonds voor lokale ondernemers;
 - een hulpactie om horeca- en zorgmedewerkers te ondersteunen: men kan horecategoedbonnen kopen (die uit te geven vallen bij lokale horecagelegenheden) voor zorgmedewerkers; en
 - een initiatief maakt een bezoekersruimte bij een zorgcentrum.
- Ook is er veel inzet om lopende of ontstane (hulp) initiatieven in kaart te brengen. Het gaat hier eigenlijk om meta-initiatieven tot coördinatie.
- Voorbeelden van 'sympathieke initiatieven', zoals soep voor kwetsbaren, een thuisbingo of vrijwilligers die mondkapjes maken.

Berichten die over initiatieven (die niet met COVID-19 te maken hadden) meldten doorgaans dat die initiatieven niet konden doorgaan of in de knel kwamen: er is minder geld, een huiskamerinitiatief mag nog niet open of er is vertraging in het realiseren van 'iets'.

In de interviews komt een divers beeld naar voren. De ene respondent ziet allerlei initiatieven actief worden, met name hulp- en zorginitiatieven. De ander heeft er twijfels over, omdat maar weinig initiatieven zich melden bij de gemeente.

2.3 De ervaring van verandering

Hoewel in grote mate participatie tijdens COVID-19-tijd doorging, ervaart het merendeel van de respondenten van de vragenlijst wel verandering. Het grootste gedeelte geeft aan het eens te zijn met de voorgelegde stelling "Door COVID-19 zijn we heel anders dan voorheen participatie gaan organiseren." Uitgesplitst naar gemeentegrootte, is er in kleine gemeenten ongeveer een kwart van de respondenten het daar niet mee eens.



Figuur 4. **Antwoordverdelingen van helemaal mee oneens tot en met helemaal mee eens op de stelling of respondenten anders dan voorheen participatie organiseren door COVID-19 in totaal (links) en uitgesplitst naar gemeentegrootte (rechts).**

Ongeveer 58% van de respondenten van de categorie midden was het wel met deze stelling eens. Ook bij grote gemeenten is men het meer eens dan oneens met deze stelling.

Dus ondanks het niet-alarmerende beeld op basis van dit onderzoek, zien respondenten de COVID-19 wel als belangrijk kantelpunt voor participatie, omdat er veel verandert. Met name in hoofdstuk vier en vijf komt naar voren hoe die verandering er uit ziet.

In het volgende hoofdstuk presenteren we de knelpunten en problemen waar gemeenten tegenaan lopen bij het organiseren van inspraakprocedures en participatieprocessen tijdens COVID-19.

3. Knelpunten

3.1 Inleiding

Twee van de gestelde deelvragen gingen over problemen/ knelpunten waar gemeenten mee te maken hebben bij het organiseren van inspraakprocedures en participatieprocessen: of ze tegen problemen aanlopen en welke problemen dat dan zijn. Het antwoord op deze vragen is als volgt samengevat:

Gegeven dat inspraakprocedures en participatieprocessen grotendeels door konden gaan, liepen gemeenten tegen de volgende knelpunten aan:

- **fysieke bijeenkomsten konden niet doorgaan;**
- **men maakt(e) zich zorgen om de kwaliteit; en**
- **veel alternatieve instrumenten of vormen zijn nieuw en dit zorgt voor onzekerheid.**

Ten eerste een meer algemene reflectie. We merken op basis van de interviews en nieuwsberichten dat de problemen die pre-COVID-19 aan de orde waren ook tijdens COVID-19 blijven. Bijvoorbeeld (bouw)trajecten die al lichtelijk conflictueus waren, bleven dat. De COVID-19-periode lijkt daar vooral een periode waarin sprake is van heropleving van de onderliggende spanningen die er al waren, maar nu de kans krijgen om nogmaals te worden benadrukt. Met name in enkele nieuwsberichten lag de nadruk hierop.⁷

We lichten de drie genoemde knelpunten puntsgewijs toe.

3.2 Het annuleren of uitstellen van bijeenkomsten

De eerste categorie knelpunten is vrij vanzelfsprekend. Door de COVID-19-maatregelen konden veel fysieke bijeenkomsten niet doorgaan. Omdat deze bijeenkomsten niet door konden gaan, lopen trajecten automatisch vertraging op. In de nieuwsberichten gaat het grotendeels over dit knelpunt. Dit knelpunt leidt vervolgens weer tot tal van zorgen: over druk op het proces (bijvoorbeeld bij een kadernota), over de kwaliteit van alternatieven en algehele onzekerheid.

Uit geen van de bronnen blijkt echter dat de vertraging als gevolg van fysieke bijeenkomsten die niet doorgaan als bijzonder problematisch wordt ervaren of bestempeld. In de meeste interviews wordt aangegeven dat er geen grote lopende projecten in de knel zijn gekomen. Interview- en vragenlijstrespondenten vertellen dat vaak, na de eerste periode van afwachten, de belangrijkste projecten weer opgepakt werden/worden.

⁷ Bijvoorbeeld een Omgevingsvisie waar een bijeenkomst via een digitaal alternatief wordt georganiseerd, leidt tot weerstand. Tegelijkertijd blijkt ook dat er voorafgaand aan de bijeenkomst er al veel inspraak geweest is en na de bijeenkomst er ook nog veel mogelijk is. Of een bouwplan waar men het niet eens is met digitale alternatieven terwijl er ook na de zomer Rond-de-Tafelgesprekken zijn ingepland en er al een omvangrijk proces heeft plaatsgevonden. De crux in deze projecten lijkt niet COVID-19 te zijn, maar het taaie vraagstuk zelf. COVID-19 en de alternatieven of het uitstel brengt nieuwe kansen om ontevredenheid aan te kaarten.

Uit de vragenlijst blijkt, ten aanzien van het stopzetten, het volgende.

Inspraak

We vroegen de vragenlijstrespondenten wat er is gebeurd met de inspraakprocedures tijdens COVID-19. Niemand geeft aan dat alle inspraakprocedures zijn stopgezet. In totaal geeft 16% (klein: 13%, midden: 17% en groot: 23%) aan de dat de 'meeste zijn stopgezet.' Van die respondenten geeft ook de helft aan dat er procedures zijn omgebouwd naar een digitaal alternatief. De volgende toelichtingen worden gegeven:

- In eerste instantie werden procedures gestopt of opgeschort en daarna gingen gemeenten met digitale alternatieven aan de slag.
- Gemeenten prioriteerden projecten: bijvoorbeeld complexere projecten uitstellen en minder complexe projecten "coronaproof" organiseren (bijvoorbeeld met maximaal 30 personen in één ruimte) of een digitaal sprekersplein (voor inwoners die de raad willen informeren) inrichten.
- Wat digitaal kon, werd digitaal gedaan. Andere bijeenkomsten die niet zo urgent waren en waarbij digitale alternatieven minder wenselijk waren (vaak grote openbare bijeenkomsten) werden doorgeschoven naar later (in het proces).

In de raadsinformatiebrieven ligt de nadruk iets meer op afgelaste en uitgestelde inspraakprocedures. Op basis van deze databron alleen, zou het beeld zijn dat een groter gedeelte is uitgesteld, omdat de uitgestelde projecten onderwerp van bespreking zijn geweest binnen de raad. De drie databronnen samen geven een genuanceerder beeld: er is zeker wat uitgesteld, maar een groot gedeelte kon door blijven gaan.

Participatie

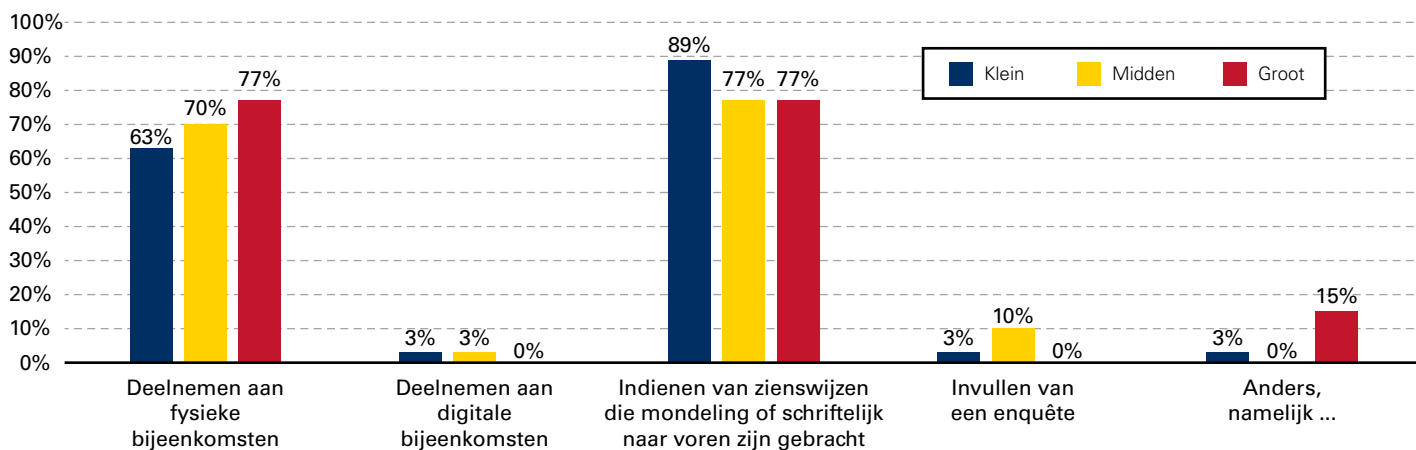
In totaal geeft 7% van de vragenlijstrespondenten aan dat alle participatieprocessen zijn stopgezet. Van die groep geeft vervolgens ook 34% aan dat ze ook met digitale alternatieven bezig zijn. De volgende toelichtingen worden gegeven:

- In het begin zijn processen stopgezet om af te wachten wat de maatregelen zouden worden. In sommige gevallen werden processen ook stopgezet op verzoek van de participanten.
- Na afwachten werden alternatieven gezocht: kleinere groepen, andere werkvormen, digitaal (vaak in combinatie met toch een fysieke methode). Afwegingen ten aanzien van alternatieven werden onder meer gemaakt op basis van wat voor soort participatieproces de gemeente wilden organiseren. Voor een dialoog was een makkelijker alternatief te vinden dan een co-creatieproces.

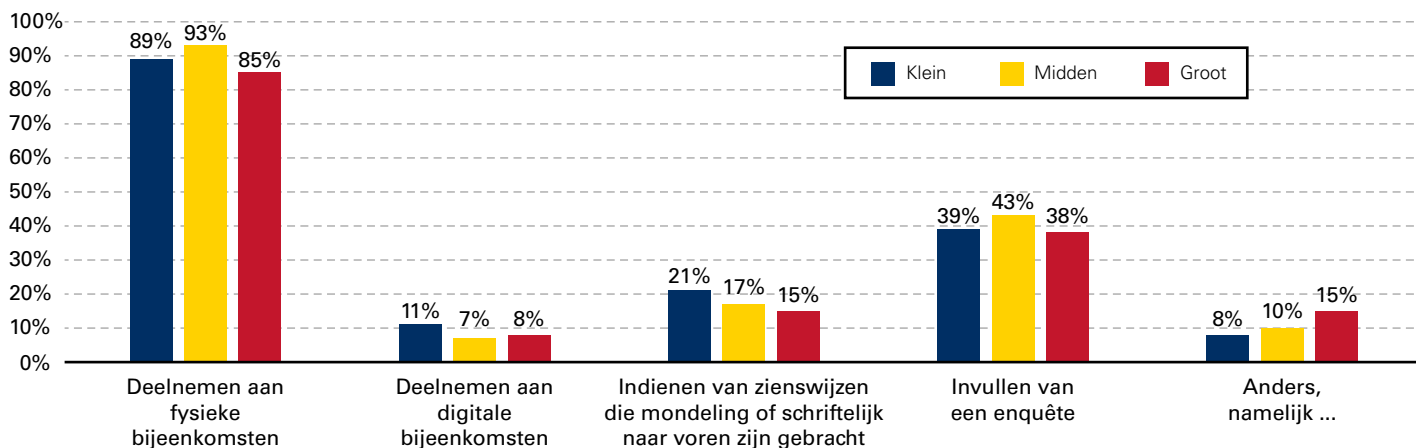
35% van de vragenlijstrespondenten geeft aan dat 'de meeste participatieprocessen zijn stopgezet' (van die groep geeft ook 50% aan dat ze ook digitale alternatieven hebben ingezet en 30% dat ze fysieke alternatieven hebben ingezet). De volgende toelichtingen worden gegeven:

- In eerste instantie werden processen gestopt of on hold gezet en daarna gingen gemeenten met digitale alternatieven aan de slag.
- Gemeenten prioriteerden projecten: sommige participatieprojecten werden uitgesteld. Bij andere projecten die als urgent werden bestempeld (zoals een Omgevingsvisie) of projecten met een deadline werden er digitale vormen georganiseerd.
- Gemeenten die veel fysieke bijeenkomsten hadden, werden uitgesteld tot na de zomer.
- Sommige trajecten (zoals wijksafari's) zijn voorlopig als geheel stopgezet.
- Voor sommige participatieprocessen waren gemeenten afhankelijk van wijkraden en organisaties voor dorpsbelangen. Die kozen zelf veelal voor het stilleggen van hun activiteiten. Telefonisch was er dan wel contact met de dorps- en wijkcoördinatoren.
- Sommige gemeenten hebben hun inwonerspanel gepeild of mensen open stonden voor het deelnemen aan onderzoeken/participatietrajecten. Dit was toen langzaam aan het veranderen, eerder waren mensen vooral bezig met corona en het effect op hun leven ervan.

De wat grotere invloed van COVID-19 op participatie in vergelijking tot inspraak ligt ten dele aan hoe deze processen pre-COVID-19 werden georganiseerd. Voor inspraak gaven de meeste respondenten al aan dat het voornamelijk schriftelijk plaatsvond. Bij participatie geeft het grootste gedeelte aan dat het fysiek plaatsvond. De maatregelen hebben dan vanzelfsprekend meer invloed op die fysieke participatieprocessen.



Figuur 5. **Antwoordverdeling op de vraag wat de meest voorkomende vorm van inspraak was vóór COVID-19 uitgesplitst naar gemeentegrootte.**



Figuur 6. **Antwoordverdeling op de vraag wat de meest voorkomende vorm van participatie was vóór COVID-19 uitgesplitst naar gemeentegrootte.**

3.3 Kwaliteit

Een van de knelpunten die het meest tot uitdrukking komt is de zorg rondom de kwaliteit van inspraakprocedures en participatieprocessen.

In veel van de nieuwsberichten was deze zorg om de kwaliteit het 'nieuwswaardige' element. In de basis werd gesteld dat door COVID-19 of de alternatieven 'de juiste inspraak' niet door kon gaan. Alternatieven zouden minder zorgvuldig zijn, het zou niet zinvol zijn, er zou te weinig meningsvorming plaatsvinden, niet breed genoeg zijn of het zou te kort door bocht zijn.

De volgende, meer concrete, aanvullende knelpunten rondom kwaliteit staan centraal in de nieuwsberichten:

- niet iedereen zou digitaal vaardig genoeg zijn, dus digitale alternatieven zouden uitsluiten;
- mensen zouden tijdens COVID-19 juist extra stress ervaren, en daarom niet inspreken;
- online is niet laagdrempelig genoeg;
- online sessies zouden niet genoeg aandacht krijgen van inwoners of het zou niet bevallen; en
- fysieke bijeenkomsten zouden nodig zijn om 'iedereen te betrekken.'

Tot slot is er een selectie nieuwsberichten waarin de angst voor een ‘afgeraffeld’ of ‘te gehaast’ proces uitgesproken wordt. Het gaat hier vaak om bouwprojecten waar de meningen al verdeeld waren en de inzet om tijdens COVID-19 wel door te gaan, in slechte aarde vielen. De vraag is in hoeverre de kritiek in deze berichten voortkomt uit de gevolgen van keuzes die gemaakt zijn om COVID-19 of om het taai vraagstuk wat ten grondslag lag aan het inspraak- of participatieproces.

Reacties en analyse vragenlijst

We vroegen de vragenlijstrespondenten hoe tevreden ze waren over inspraakprocedures en participatieprocessen voor en tijdens COVID-19. Respondenten konden antwoordopties geven van 1 (helemaal oneens) tot 5 (helemaal eens) in reactie op de stelling dat ze op één van de onderdelen tevreden waren.

Het verschil tussen de gemiddeld gegeven antwoordopties staan in de volgende twee tabellen.

Tabel 1. **Verskil tevredenheid voor en tijdens COVID-19 over het verloop van inspraakprocedures op de volgende onderdelen.**

	Kwaliteit van de inspraak-procedure	Hoeveel we inwoners bereikten	Hoe lang de inspraak-procedure duurde	De uitkomsten van de inspraakprocedures	Toegankelijkheid om mee te doen	Mate van invloed die inwoners hadden
Klein	-2%	-1%	-1%	-3%	-4%	3%
Midden	-11%	0%	3%	4%	-6%	0%
Groot	-7%	13%	1%	3%	-2%	21%
Totaal	-6%	2%	1%	0%	-4%	5%

Alleen op de aspecten kwaliteit van de inspraakprocedure en toegankelijkheid om mee te doen is een afname in tevredenheid te zien bij alle gemeenten. Deze resultaten komen dus goed overeen met de resultaten van de nieuwsberichten: ook daar stond de kwaliteit van de procedure en (het gebrek aan) toegankelijkheid van digitale middelen centraal.

Wat opvalt is dat de grote gemeenten tevredener zijn geworden over (1) hoeveel inwoners ze bereikten en (2) de mate van invloed die inwoners hadden in vergelijking met de categorieën midden en klein. De grote gemeenten waren dan ook, ten opzichte van midden en klein, het meest ontevreden over inspraakprocedures vóór COVID-19 en het meest tevreden tijdens COVID-19. Groot gaf gemiddeld een 3,18 op de tevredenheidscriteria, midden een 3,36 en klein een 3,30 ten aanzien van de periode vóór COVID-19. Ten aanzien van de periode tijdens COVID-19 waren deze gemiddelden (in gelijke volgorde) 3,31, 3,29 en 3,25.

Grote gemeenten scoorden gemiddeld ook meer (77% van de opties ten opzichte van 50% voor de categorie midden en 33% voor klein) op de antwoordoptie ‘inspraakprocedures ombouwen naar digitale alternatieven.’

- De groep die hoog scoorde op digitale alternatieven was ook vrij tevreden over de mate van invloed (7% was het oneens; 39% deels mee oneens, deels mee eens; 27% was het eens en 10% zeer mee eens).
- Bij een vergelijking met de antwoordoptie ‘de inspraakprocedures gaan door in dezelfde vorm die al “coronaproof” was’ is 3% het zeer oneens; 17% oneens; 37% deels mee oneens, deels mee eens; 20% mee eens en 3% zeer mee eens. Hier is een iets minder tevreden verdeling te zien.

Tabel 2. **Verskil tevredenheid voor en tijdens COVID-19 over het verloop van participatieprocessen op de volgende onderdelen.**

	Kwaliteit van het participatieproces	Hoeveel we inwoners bereikten	Hoe lang het proces duurde	De uitkomsten van het participatieproces	Toegankelijkheid om mee te doen	Mate van invloed die inwoners hadden
Klein	-12%	1%	-8%	-15%	-8%	-11%
Midden	-7%	-11%	-6%	-1%	-13%	1%
Groot	11%	34%	30%	30%	18%	23%
Totaal	-6%	2%	-3%	-4%	-6%	-2%

Gemiddeld genomen is de tevredenheid ten aanzien van participatieprocessen sterker afgenomen dan de tevredenheid ten aanzien van inspraakprocedures.

Wat opvalt is dat grote gemeenten op alle kwaliteitsonderdelen meer tevreden zijn tijdens COVID-19. De grote gemeenten waren dan ook wederom (net als bij inspraak), ten opzichte van klein en midden, het meest ontevreden *vóór* COVID-19. Gemiddeld gaven ze een 3,29 op de tevredenheidscriteria, midden gaf 3,42 en klein 3,5. *Tijdens* COVID-19 werden deze criteria, in gelijke volgorde, gescoord met gemiddelden van 4,07, 3,21 en 3,19.

Bij het nader bekijken van een van de meest extreme verschillen, op de categorie ‘hoeveel inwoners we bereiken’, is het volgende te zien:

- Gemiddeld geven grote gemeenten een 3,23 op deze vragen aanzien van *vóór* COVID-19 en 4,33 ten aanzien van *tijdens* COVID-19. Ze zijn dus ook gemiddeld een punt tevredener. Kleine gemeenten gingen van 3,05 naar 3,09 en de midden-categorie van 3,36 naar 3.
- Van de respondenten die aangeven dat alle participatieprocessen waren gestopt is 50% het oneens met de stelling of ze tevreden zijn. 17% van hen is het eens en 0% zeer mee eens.
- Van de respondenten die aangeven dat ze met digitale alternatieven aan de slag zijn gegaan is 16% het oneens, is 29% het eens en 18% is het zeer eens. Grote gemeenten gingen meer aan de slag met digitale alternatieven én zijn tevredener.
- Bij de antwoordgroep die aangeeft dat ze met fysieke, “coronaproof”-alternatieven aan de slag gingen, is 24% het oneens, is 24% het eens en is 14% het zeer eens.

Uit de interviews, met name met de grotere steden, blijkt ook dat men ziet dat inwoners makkelijker bereikt kunnen worden. “De digitale wereld past beter bij de huidige situatie” stelt een interviewrespondent. Al zijn hier kanttekeningen bij te plaatsen. Interviewrespondenten en vragenlijstrespondenten blijven bezorgd over de digitale vaardigheden van sommige doelgroepen. Een vragenlijstrespondent schreef het mooi op:

“Het echte gesprek heb je minder goed wanneer je digitale middelen inzet in participatieprocessen. Je hoort in een persoonlijk gesprek toch vaak meer informatie dan wanneer je via digitale middelen je informatie ophaalt. De interactie is online minimaal terwijl je in een fysieke sessie, bijvoorbeeld wanneer je mensen buiten op straat aanspreekt, meer contact hebt.”

We concluderen dat er op grote lijnen veel zorgen zijn rondom de kwaliteit van inspraakprocedures en participatieprocessen. Op basis van onze drie databronnen lijkt met name participatie iets harder getroffen te zijn op de tevredenheidsonderdelen dan inspraak. In de grote steden is men echter meer tevreden geworden over hoe participatieprocessen verlopen tijdens COVID-19. Bij inspraak zijn de verschillen in tevredenheid door COVID-19 zeer bescheiden, al is er unaniem steun voor de stelling dat de kwaliteit van de procedures zelf wél minder is geworden.

3.4 Nieuwe vormen, instrumenten en gevolgen

COVID-19 en de maatregelen dwongen gemeenten tot het nemen van beslissingen over of en hoe inspraakprocedures en participatieprocessen konden doorgaan. Zoals is gebleken zijn niet veel trajecten stopgezet en zijn er veel trajecten in huidige of in een nieuwe vorm doorgegaan.

De nieuwe vormen leiden tot met name (meer subjectief uitgedrukte) zorgen, zoals is gebleken uit §3.3. Maar ze leiden ook tot knelpunten waar gemeenten daadwerkelijk al tegenaan gelopen zijn. Het bekendste knelpunt is de verstoorde raadsvergaderingen op het moment dat er de mogelijkheid werd geboden om in te spreken. In andere nieuwsberichten wordt doorgaans gesteld dat het voor gemeenten nog zoeken is naar de juiste (of betere) instrumenten. Het vinden van de juiste instrumenten is tegelijkertijd lastig omdat er, in de nieuwsberichten, ook geclaimd wordt dat de kwaliteit van alternatieven niet voldoende zijn (dit zijn weer kwaliteitszorgen, zoals behandeld in §3.3).

In de open vragen van de vragenlijst werden voorbeelden van (ervaren en mogelijke) knelpunten gedeeld:

- Inspraak aan de hand van een filmpje kunnen inwoners spannend vinden, kunnen inwoners terughoudend van worden.
- Niet iedereen vindt digitaal werken prettig.
- Op korte termijn zag ik helaas minder invloed. Ik hoop dat dit geen langetermijneffect zal hebben.
- Er is op dit moment geen budget voor de verbetering van digitale participatieprocessen.
- De onzichtbaarheid van mensen die zich digitaal onzeker voelen. Het is mogelijk dat zij minder informatie (denken te) krijgen.
- Mensen die wel digitaal vaardig zijn krijgen mogelijk meer zeggenschap dan voorheen.

Hoewel veel van de knelpunten rondom nieuwe vormen en instrumenten in essentie gaan om kwaliteitszorgen, is het algemene beeld wel duidelijk. De nieuwe instrumenten zorgen mogelijk voor een andere dynamiek met verschillende groepen inwoners. Of de ene groep krijgt meer invloed, maar de andere groep valt mogelijk meer buiten de boot. De interviews bevestigen dit beeld ten aanzien van de knelpunten ook. Interviewrespondenten geven ook aan *dat iedere vorm van participatie* mensen op een manier in- en uitsluit en dat dit dus ook geldt voor digitale participatie.

Daarnaast constateren we het knelpunt dat er binnen het gemeentehuis niet altijd de (1) ruimte, (2) de wil of (3) het 'materiaal' is om aan de slag te gaan met nieuwe vormen en instrumenten. De volgende knelpunten zijn genoemd:

- De verwerking kost meer tijd en ook communicatie/uitleggen/verantwoorden kost meer tijd.
- Minder ontmoeting. Verzakelijking. Terug naar oude patronen in een digitaal sausje.
- Ik zie ook de aarzeling om nieuwe vormen te proberen – dus een online Webinar met interactie met inwoners is best een spannende aanpak. Dan is snel de neiging om het uit te stellen of niet te doen. Of om naar iets vertrouwds terug te pakken.

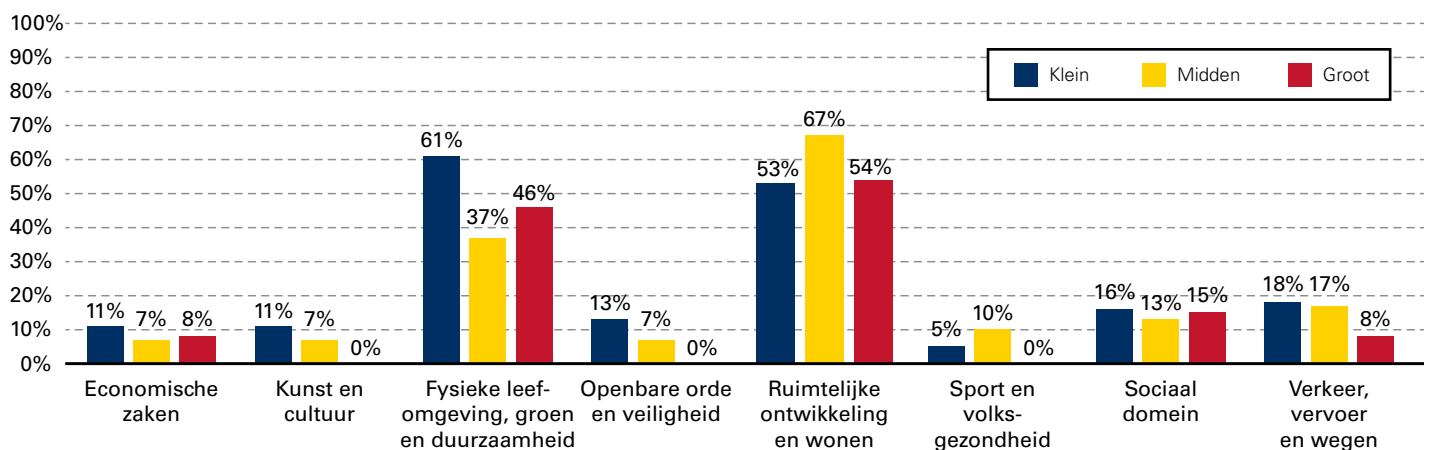
- Dit beeld komt ook sterk naar voren in de interviews. Met name bij de kleinere gemeenten heerst(e) vooral de 'hoe-vraag.' Welk instrument moet je inzetten? Voor welke doelgroep? Wat kost dat? Welke medewerkers moeten dat gaan doen? In hoofdstuk vijf werken we dit verder uit bij de behoeftevraag die we hebben gesteld.

3.5 Verdieping: domeinen en opgaven

Achter dit onderzoek lag onder meer de vraag in hoeverre COVID-19 invloed heeft op inspraak en participatie in het fysieke domein. Met name omdat er binnen BZK ook gewerkt wordt aan 'een goede werking van de woningmarkt', 'beleid voor woningbouw' en 'het nationale ruimtelijke beleid' met de daarbij behorende (juridische) systeemverantwoordelijkheid en de doorwerkingen naar regio's en gebieden.⁸

Uit de drie databronnen van het onderzoek komt naar voren dat, zeker met betrekking tot inspraak, de domeinen 'Fysieke leefomgeving, groen en duurzaamheid' en 'Ruimtelijke ontwikkeling en wonen' het meest beïnvloed zijn. Dit is, gezien de inspraakverplichting in deze domeinen, een uitkomst die we hadden verwacht. De nieuwsberichten gaan dominant over bouwprojecten en de interviewrespondenten geven ook aan dat ze bijvoorbeeld veel vragen van collega's uit het ruimtelijk domein kregen.

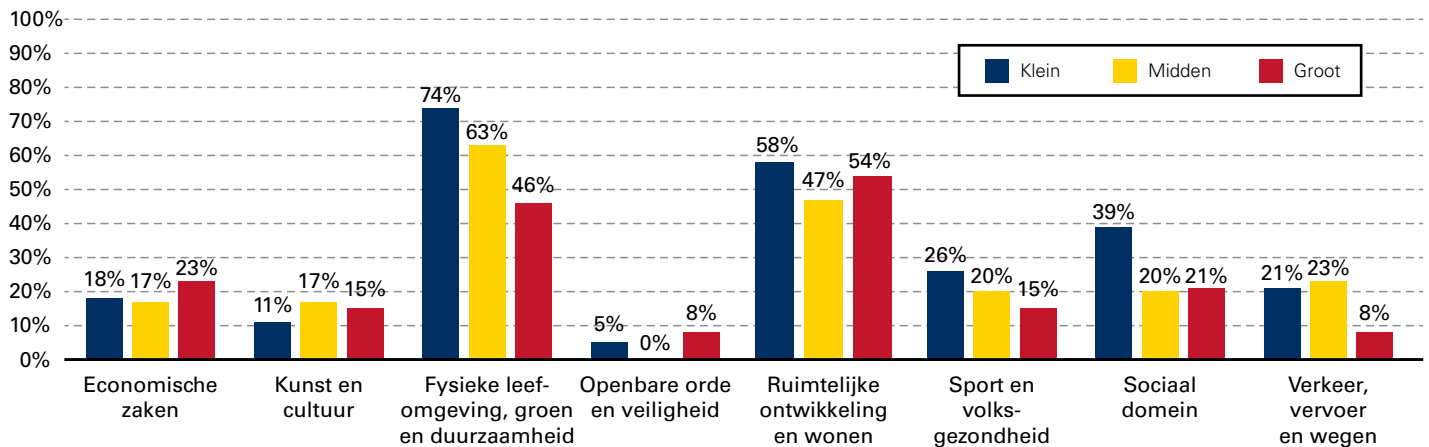
De resultaten van de vragenlijst laten duidelijk zien welke domeinen het meest beïnvloed zijn door COVID-19.



Figuur 7. **Antwoordverdeling op de vraag welke domeinen het meest beïnvloed zijn door COVID-19 met betrekking tot inspraak uitgesplitst naar gemeentegrootte.**

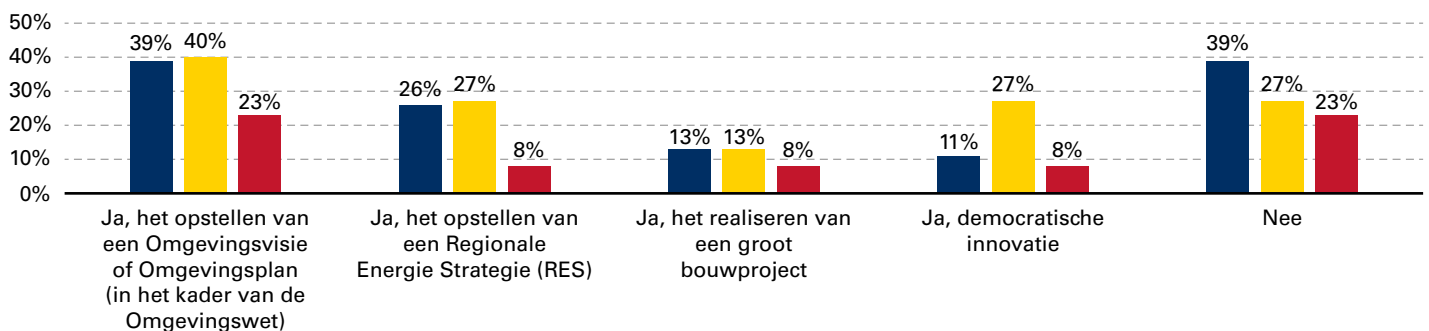
Ook voor participatieprocessen is een gelijksoortige conclusie te trekken. In domeinen 'Fysieke leefomgeving, groen en duurzaamheid' en 'Ruimtelijke ontwikkeling en wonen' merkt men het meeste van COVID-19 en de maatregelen. Het grootste verschil is dat bij participatieprocessen andere domeinen ook deels meer beïnvloed zijn dan bij inspraakprocedures.

8 <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-binnenlandse-zaken-en-koninkrijksrelaties/organisatie/organogram/directoraat-generaal-bestuur-en-wonen>



Figuur 8. **Antwoordverdeling op de vraag welke domeinen het meest beïnvloed zijn door COVID-19 met betrekking tot participatie uitgesplitst naar gemeentegrootte.**

Tot slot, om iets meer zicht te krijgen op waar COVID-19 invloed heeft gehad, vroegen we vragenlijstrespondenten wat de gevolgen voor bepaalde maatschappelijke opgaven waren. In de categorie klein en midden geeft ongeveer 40% van de vragenlijstrespondenten aan dat er vertraging is of dreigt. Ten aanzien van de Regionale Energiestrategie (RES), is dat voor dezelfde categorieën ongeveer een kwart. Grote gemeenten geven minder aan dat er vertraging is of dreigt. Bij 27% van de midden-categorie gemeenten wordt democratische innovatie vertraagd of dreigt het te vertragen. In totaal geeft 32% van de respondenten aan dat er geen maatschappelijke opgaven vertraagd zijn of vertraagd dreigen te worden door COVID-19.



Figuur 9. **Antwoordverdeling op de vraag welke maatschappelijke opgaven vertraagd zijn of dreigen te worden door COVID-19 uitgesplitst naar gemeentegrootte.**

Respondenten konden deze vraag ook met 'Ja, anders, namelijk...' invullen. Twee aanvullende categorieën die genoemd werden, waren centrum- of toekomstvisies.

In het volgende hoofdstuk presenteren we de genoemde oplossingen of de genoemde plannen om met participatie en inspraak door te kunnen tijdens COVID-19.

4. Oplossingen

4.1 Inleiding

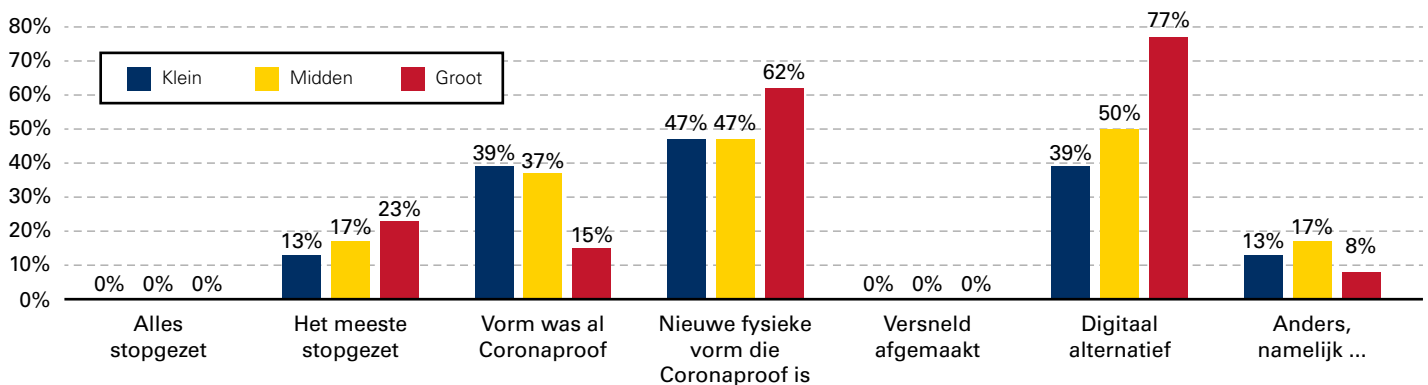
We onderzochten welke oplossingen er voor de knelpunten werden bedacht die bovenstaand (§3) zijn beschreven. Op basis van de resultaten constateren we dat veel gemeenten in een rap tempo overschakelden naar digitale alternatieven voor inspraak- en participatietrajecten. Hoe snel en soepel dit verliep verschilt echter wel per gemeente en hoever de gemeente al was met digitale werkvormen. Ook is te zien dat sommige gemeenten fysieke “coronaproof”-alternatieven of hybride werkvormen inzetten om zo de voortgang van de inspraak- en participatietrajecten te bewaken.

Gegeven dat de meeste gemeenten doorgingen met inspraak en participatie tijdens COVID-19, hebben veel gemeenten digitale aanvullende alternatieven ingezet. Gemeenten willen een combinatie van offline en online inzetten. Dus de zoektocht naar aansluitende, digitale vormen en instrumenten staat centraal.

Om te beginnen: bij veel inspraak geldt dat het vaak al schriftelijk en telefonisch kon. Tijdens COVID-19 kon dit vanzelfsprekend doorgaan. Veel vragenlijstrespondenten geven dit als toelichting, veel nieuwsberichten rapporteren hierover en enkele raadsinformatiebrieven rapporteren ook hierover.

4.2 Meters maken in het digitale

Op basis van de vragenlijst is met name bij participatie te zien dat het grootste gedeelte (61% geeft dit als één van de opties aan) van de gemeenten bezig is met digitale alternatieven. Bij inspraak ligt dit percentage lager, namelijk op 49%. In beide gevallen zien we dat grote gemeenten meer met digitale alternatieven aan de slag gaan (77% bij inspraak en 85% bij participatie).



Figuur 10. **Antwoordverdeling op de vraag wat er gebeurd is met inspraakprocedures tijdens COVID-19 uitgesplitst naar gemeentegrootte.**

Illustraties of toelichtingen van digitale alternatieven zijn als volgt:

- De persoonlijke samenkomsten zijn grotendeels vervangen door digitale communicatie.
- Fysieke bijeenkomsten in zaaltjes zijn omgebouwd naar online bijeenkomsten in virtuele zaaltjes. Wel vaak met kleinere groepen (dus meer bijeenkomsten).
- Waar mogelijk zijn participatieprocessen omgebouwd naar een digitaal alternatief. Bijvoorbeeld Zoomgesprekken over de Omgevingsvisie en webinars over duurzaamheid en grondstoffen.
- Een aantal van de participatie-instrumenten (burgerpanel) was al digitaal.
- Via MS Teams is er met verschillende partners meerdere malen gesproken over de Sociale Basis.⁹ Dit is prima verlopen, vele positieve reacties en bespaart veel reistijd.
- Verschillende vormen van participatie en inspraak uitgetoond: platforms, webinars, online gesprekken in verschillende groepen, website, enquêtes, telefonische gesprekken op afstand in op straat langskomen, later ook in nieuwe Coronaproof opstelling bijeenkomsten
- We hebben bepaalde sessies waar verplichte participatieprocessen noodzakelijk waren (proces Omgevingsvisie) via Zoom of MS Teams georganiseerd. Daarnaast konden deelnemers via een gedeeld scherm de presentaties zien en voor het ophalen van informatie hebben we gebruik gemaakt van de tool Mural. Maar ook hebben we een online pubquiz georganiseerd, webinars en gebruik gemaakt van digitale platforms waar eenieder zijn of haar belang kwijt kon.
- Wij gebruiken een (ingekocht) platform online.
- We hebben gebruik gemaakt van MS Teams om gesprekken met inwoners te kunnen voeren. Ook zijn er meer enquêtes uitgezet.

Een illustratie uit de interviews:

“We waren voor COVID-19 begonnen met een – deels extern begeleid – participatietraject rondom bezuinigingen. De ambitie was om ook een digitaal instrument (voor online dialogen) in te zetten. Met dit instrument konden inwoners hun mening formuleren, evalueren en verder bouwen op elkaars ideeën in real time. We konden hier tijdens COVID-19 hier gewoon mee verder én een zeer nuttige leerervaring opdoen.”

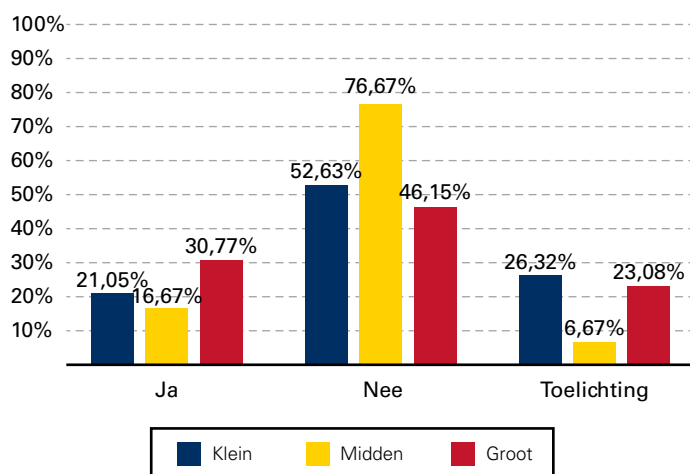
⁹ Een sociale basis die inwoners biedt wat nodig is om zelfredzaam te zijn en mee te kunnen doen aan dagelijkse dingen. Voorbeelden hiervan zijn: het laagdrempelige aanbod van activiteiten en ondersteuning in de eigen buurt of wijk.

In de interviews komt grofweg hetzelfde beeld naar voren: veel gemeenten hebben – deels – digitale oplossingen bedacht om inspraak en participatie door te kunnen laten gaan. Veel voorbeelden die genoemd zijn, zijn meer standaardcommunicatievormen zoals videobellen of via e-mails communiceren.

Een ander beeld dat terugkomt uit de vragenlijst en interviews, is dat er een groep gemeenten is, die al wel enige digitale middelen of platformen beschikbaar had. Zo hebben meerdere gemeenten al een online burgerpanel, wat nu meer werd ingezet, of maken gemeenten gebruik van een ingekocht platform waar ze tijdens COVID-19 meer of beter gebruik van konden en moesten maken.

Kennisontwikkeling en digitale participatie/inspraak

We vroegen in de vragenlijst de deelnemers of ze een handreiking, flyer of gids hadden over hoe om te gaan met participatie en inspraak in deze situatie. In totaal had 21% dat wel en 60% niet.



Figuur 11. Op de vraag of er een gids of handreiking is verschenen over hoe om te gaan met inspraak en participatie tijdens COVID-19 uitgesplitst naar gemeentegrootte.

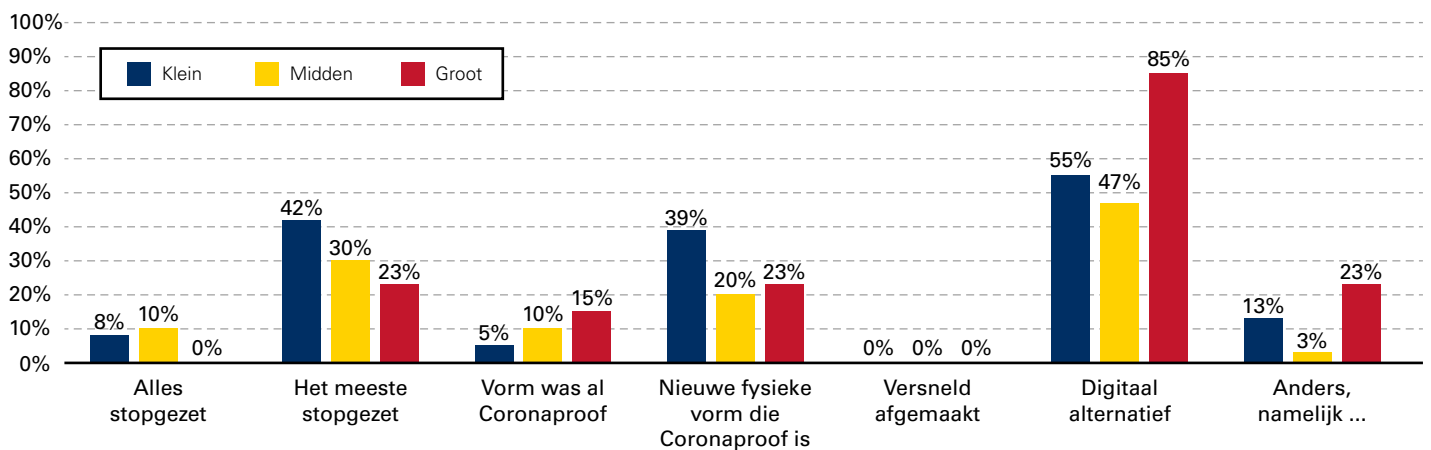
De overige categorie gaf een toelichting die doorgaans over het volgende ging:

- dat gemeenten interne handreikingen hadden;
- dat gemeenten er nog mee bezig waren of dat de handreiking pas zeer recent is verschenen;
- dat informatie over inspraak en participatie op de gemeentewebsite geplaatst is (soms aangevuld met een bericht op sociale media);
- dat er een collegebesluit, een raadsmemo en een handleiding waren; en
- dat gemeenten een gids hadden met digitale tools en een afwegingsdocument over hoe (gegeven COVID-19) fysieke bijeenkomsten te organiseren.

Al met al was een klein gedeelte van de gemeente bezig met systematische kennisontwikkeling over oplossingen om inspraak en participatie te organiseren tijdens COVID-19. In hoofdstuk zes staat een selectie aan handreikingen die we hebben gevonden en toegestuurd hebben gekregen.

4.3 Puzzelen in het fysieke

32% van de vragenlijstrespondenten geeft aan dat ze participatieprocessen lieten doorgaan in een andere (fysieke) vorm die wel “coronaproof” was. Bij inspraak geeft 49% dit aan.



Figuur 12. **Antwoordverdeling op de vraag wat er gebeurd is met participatieprocessen tijdens COVID-19 uitgesplitst naar gemeentegrootte.**

Het merendeel van wat genoemd wordt, gaat om het ‘beter gebruik maken’ van ruimte of grotere ruimtes gebruiken om de 1,5 meter te waarborgen. Enkele voorbeelden op basis van de antwoorden in de vragenlijst:

- In plaats van grote fysieke bijeenkomsten waren mensen per twee welkom aan onze vak-balies die Coronaproof waren.
- Participatie/inspraak op complexere zaken hebben we uitgesteld. Andere zaken konden we Coronaproof organiseren (bijv. met max 30 personen in een ruimte).
- In het begin is nagenoeg alles stopgezet. Nu met de versoepeling zoeken we naar Coronaproof alternatieven. Kleinere groepen (of) andere werkvormen.
- Waar mogelijk bijeenkomsten in een alternatieve ruimte waar voldoende plaats is om het Coronaproof te organiseren

In de nieuwsberichten stonden aanvullende voorbeelden van dezelfde aard:

- Een tijdvak reserveren om langs te komen en in te spreken.
- Een langere procedure zodat inwoners de tijd hebben om zich van tevoren te melden en ze daarna langs kunnen komen.

4.4 Creatief in het hybride

Bij de oplossingen is het doorgaans niet een kwestie van of digitaal of fysiek. In de vragenlijst en interviews wordt vooral op het volgende gewezen:

- Op een inzet die aanvullend is: digitaal en fysiek. Wij hebben de inspraak digitaal gedaan in een aantal gevallen. Wel konden direct belanghebbenden op afspraak op het gemeentehuis terecht. Dit in kleine groepjes op anderhalve meter.
- De ter inzagelegging is gegaan zoals altijd al gebruikelijk. Zowel digitaal, als dat er een afspraak gemaakt kon worden op het gemeentehuis om stukken in te zien.
- We leggen documenten ter inzage die zowel digitaal (website) als fysiek (in te zien op afspraak aan balie) te raadplegen zijn. Vragen werden telefonisch afgehandeld.
- De procedure is hetzelfde gebleven maar omgezet naar een digitale vorm (MS Teams). Bij uitzondering zijn andere vormen zoals telefonisch inbellen of fysiek aanwezig op locatie ingezet.
- Wij hebben ingezet op het zoveel mogelijk 'normaal' door laten lopen van onze dienstverlening. Daar waar mogelijk zijn individuele of groepsgesprekken met digitale hulpmiddelen doorgevoerd. Verslaglegging, procedure stukken, aanvragen, vergunningen, etc. zijn digitaal afgehandeld.
- Combinatie on- en offline alternatieven: websites, digitale enquêtes, briefkaarten en telefoongesprekken.
- De meeste trajecten zijn omgezet naar een (combinatie van) digitale tools die bij het traject past. Enkele trajecten zijn uitgesteld bijvoorbeeld omdat de doelgroep minder digitaal vaardig is of er geen passende digitale vorm is gevonden.

Eén nieuwsbericht had een inspirerend, hybride voorbeeld:

“Sint-Michielsgestel geeft op een bijzondere manier inspraak aan bewoners in Berlicum. Ze laten in kleine proefvakken zien hoe het nieuwe Mercuriusplein eruit komt te zien. Daar kunnen bewoners online hun mening over geven” (Brabants Dagblad)”.

Ook in de raadsinformatiebrieven zijn voorbeelden te vinden van een hybride inzet om inspraak door te kunnen laten gaan. Zo geeft in een raadsinformatiebrief het college aan dat er “algemene informatie over de bouwplannen op de website van de gemeente” wordt geplaatst en geïnteresseerden hierop kunnen reageren. Maar ook stuurt de gemeente informatiepakketten op naar directe belanghebbenden zodat “mensen zonder ICT-mogelijkheden toch in voldoende mate kennis kunnen nemen van de voornemens.”

Op basis van de drie databronnen concluderen we dat al met al de gemeenten actief gewerkt hebben aan het vinden van oplossingen om participatie en inspraak tijdens COVID-19 door te kunnen laten gaan. Gemeenten hebben veel gebruik gemaakt van digitale middelen, niet alleen als vervanging maar juist ook als aanvulling op bestaande vormen en instrumenten.

5. Kansen en ondersteuningsbehoeften

5.1 Inleiding

Naast het beschrijvende inzicht over wat de invloed is geweest van COVID-19 op participatieprocessen en inspraakprocedures, geven we ook uitzicht en handelingsperspectief voor de lezers. Door de COVID-19-periode en de korte tijd dat gemeenten ervaringen met alternatieve vormen van inspraak en participatie hebben opgedaan in deze periode. Wat zijn de kansen die men ziet? En waar hebben gemeenten behoefte aan?

Met betrekking tot de kansen zijn de respondenten (van de vragenlijst en interviews) het met elkaar eens: COVID-19 heeft de weg vrijgemaakt voor een (door)ontwikkeling van digitale werkvormen. De afgelopen periode gaf de gemeenten ook de kans om te ervaren hoe het digitale werken nou eigenlijk gaat. En de reacties zijn vooral positief. De nadruk ligt op de hybride werkvorm, waarbij digitale en fysieke werkvormen worden gecombineerd. Deze combinatie, die de toolbox van instrumenten voor gemeente vergroot, is hier om te blijven.

Daarbij is in de vragenlijst en interviews ook de vraag gesteld waar gemeenten tijdens COVID-19 of in anderhalvemetersamenleving behoefte aan hebben om goede inspraak en participatieprocessen te organiseren. Duidelijkheid (over met name geschikte applicaties en instrumenten) en best practices (het leren van elkaar) zijn de voornaamste punten die hierbij worden genoemd.

Deze kansen en ondersteuningsbehoeften worden hieronder nader toegelicht.

5.2 Een breekijzer voor digitale participatie

Gemeenten hebben de afgelopen periode meer de noodzaak gevoeld om een digitale slag te maken. De eerdergenoemde figuren in hoofdstuk vier illustreerden dat gemeenten ook daadwerkelijk veel met digitale alternatieven aan de slag zijn geweest. De noodzaak was er en daarom gebeurde het.

Een illustratie uit de interviews:

“Burgerparticipatie vindt dus met name fysiek plaats. Een digitale slag maken staat al ruim zeven jaar lang op de *to-do-list*, maar viel af door andere prioriteiten. We wisten dat het heel belangrijk was, maar er was geen sprake van urgentie. Er was ook nooit genoeg tijd en capaciteit om dit verder te ontwikkelen.

Er liggen echter wel digitale tools en apps, zoals een digitaal platform en burgers kunnen bijvoorbeeld ook digitaal stemmen.”

Uit de analyse van de raadsinformatiebrieven en de interviews komt naar voren dat de huidige tools en instrumenten niet toereikend genoeg zijn. Gemeenten zijn op zoek naar en staan meer open voor alternatieve vormen om inspraak en participatie te kunnen organiseren.

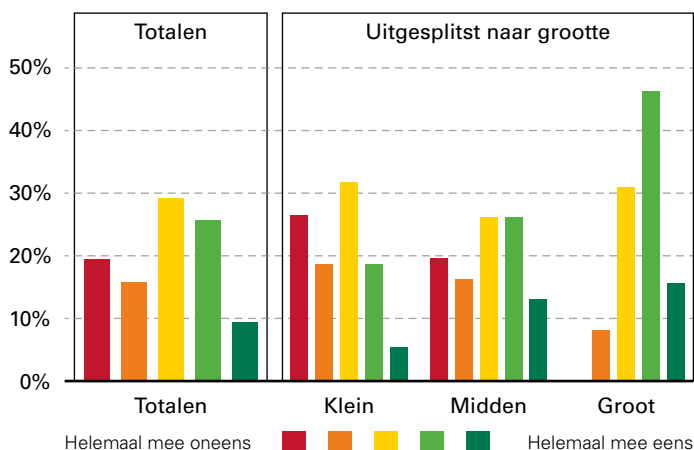
De COVID-19-periode is voor veel gemeenten dus een breekijzer geweest om meer met digitale middelen inspraak en participatie te organiseren. Voor nu ligt de nadruk nog wel meer op nieuwe instrumenten om ‘klassieke’ vormen te organiseren: MS Teams, Zoom, etc. inzetten om bijeenkomsten te organiseren of contact te leggen. Nieuwe instrumenten én nieuwe vormen – een nog verdere digitaliseringsslag – zien we minder. Een handvol gemeenten had al een platform (in essentie een instrument) voor meer digitale vormen van inspraak en participatie.

5.3 Op naar hybride

De gemeenten willen een digitale slag maken, maar tegelijkertijd wordt wel gesteld dat het inzetten van digitale werkvormen als zeer waardevolle aanvulling wordt gezien op de fysieke werkvormen. Het inzetten van digitale werkvormen als vervanging van de fysieke werkvormen zien de gemeenten niet als wenselijk. De interviewrespondenten geven aan dat met de inzet van een hybride aanpak het meeste uit de inspraak- en participatieprocedures kan worden gehaald. Deze combinatie draagt uiteindelijk bij aan netto meer doelgroepen benaderen: door digitale instrumenten aanvullend te laten zijn in plaats van vervangend, vallen de minder digitaal vaardigen niet buiten de boot.

5.4 Hoe zit het met de doelgroepen?

De aandacht voor het probleem van de usual suspects, dat altijd dezelfde mensen op inspraak- en participatieprocessen afkomen, is vandaag de dag groot in Nederland. De verwachting, en soms hoop, is dan ook dat de veranderingen ook leidt tot andere deelnemende doelgroepen in inspraakprocedures en participatieprocessen (hierover hebben we ook meer geschreven in het hoofdstuk drie over de knelpunten). Op basis van de vragenlijst ontstaat het volgende beeld ten aanzien van de doelgroepen:



Figuur 13. **Antwoordverdelingen van helemaal mee oneens tot en met helemaal mee eens op de stelling of respondenten andere doelgroepen zien meedoen dan normaal door COVID-19 in totaal (links) en uitgesplitst naar gemeentegrootte (rechts).**

Met name in grote gemeenten (61%) zien wij dat andere doelgroepen meedoen in inspraakprocedures/ participatieprocessen nu alternatieve (digitale) werkvormen worden ingezet. Dit komt doordat alternatieve (digitale) werkvormen als laagdrempeliger worden bestempeld. De andere doelgroepen die onder meer worden genoemd zijn (1) gezinnen met kinderen, (2) ondernemers, (3) personen die meer moeite hebben met sociaal contact en (4) jongeren. Sommigen merken op dat er nu meer individuen meedoen in plaats van de meer georganiseerde collectieven. Andere vragenlijstrespondenten merken op dat ze geen verandering zien. De resultaten wijzen niet één kant op.

Tot slot wordt in de nieuwsberichten genoemd dat de afgelopen periode ervoor gezorgd heeft dat digitale alternatieven ook door de inwoners (waarbij de voorkeur normaliter uitging naar fysieke vormen) makkelijker geaccepteerd worden.¹⁰ De inwoners weten dat fysieke vormen niet mogelijk zijn en staan daarom meer open voor alternatieve vormen.

5.5 Behoeften: voorbeelden, duidelijkheid en meer

We vroegen respondenten in de vragenlijst en interviews welke ondersteuningsbehoefte zij hebben met betrekking tot de organisatie van inspraak en participatie in het kader van COVID-19. We noemen vier categorieën aan behoeften die we hebben geïdentificeerd.

Ten eerste wordt als voorwaarde genoemd dat goede en betrouwbare applicaties en instrumenten beschikbaar moeten zijn. Het is op het moment van schrijven nog onduidelijk wat nou echt de geschikte applicaties of instrumenten zijn.¹¹ Hier zit de behoefte aan duidelijkheid: gemeenten missen inzicht en overzicht over de beschikbare tools en instrumenten. Zij geven aan niet altijd goed te weten welke instrumenten er zijn en ook niet altijd te weten welke instrumenten passen bij de verschillende inspraakprocedures en participatietrajecten. Een toolbox met tips en 'goedgekeurde' instrumenten voor digitale participatie wordt genoemd als een waardevolle bijdrage aan de ontwikkeling van alternatieve werkvormen.

¹⁰ Een mooi aanvullend voorbeeld is een nieuwsbericht van het Leids Dagblad (2 april 2020). 'Leidse ouderen gaan nu in ijl tempo online.' Daar staat: "Steeds meer ouderen leren beeldbellen met hun familie signaleert wethouder Fleur Spijker (D66)."

¹¹ Veel groepen begonnen met het inzetten van het relatief onbekende Zoom, maar al snel kwamen allerhande privacyproblemen aan het voetlicht. Op het moment van schrijven is op sommige instituten Zoom verboden en is inmiddels een divers en 'gesettled' aanbod van videoconferenceapplicaties. Zie onder andere: <https://nos.nl/artikel/2332443-zoom-verliest-universiteiten-na-problemen-met-privacy-en-beveiliging.html> & https://frieschdagblad.nl/2020/4/24/teams-starleaf-of-zoom-gemeenten-hebben-veel-vragen-over-veilig-digitaal-vergaderen?harvest_referrer=https:%2F%2Fwww.google.com%2F

Ten tweede wordt het belang aangestipt om inwoners en medewerkers van de gemeenten goed te faciliteren bij de organisatie en het gebruik van digitale werkvormen. Hier gaat het om faciliteren qua financiën, qua kennis en qua techniek. Een van de interviewrespondenten gaf aan dat zij online bijeenkomsten organiseerden op laptops die de programma's voor de online bijeenkomst niet goed ondersteunde. Dit leidde tot onhandige situaties (die wél te voorkomen waren) in de uitvoering. Bij deze behoefte gaat het meer om algemene 'digi-vaardigheden' om goed te kunnen omgaan met verschillende applicaties of instrumenten.

Ten derde geven zowel de grote en middelgrote, als de kleine gemeenten aan dat zij vooral inzicht in de best practices van andere gemeenten belangrijk vinden voor hun eigen doorontwikkeling. Men is op zoek naar concrete inspiratie. Het delen van informatie en ervaringen, en het leren van elkaar is een punt dat veelvuldig naar voren kwam tijdens het onderzoek. Daarbij werd genoemd dat een platform hen zou helpen (bijvoorbeeld gefaciliteerd door BZK of VNG). Op dit platform kunnen gemeenten gelijkwaardig hun ervaringen met digitale participatie delen en hun digitale vaardigheden verbeteren.

Tot slot is er voor het beter organiseren van een hybride aanpak behoefte aan een breder soort ondersteuning. Dit is meer een integrale behoefte die de eerdergenoemde categorieën overkoepelt. Interview- en vragenlijstrespondenten gaven bijvoorbeeld aan dat ze wel eens met 'iemand wilden sparren' bij het vormgeven van (digitale/alternatieve) participatieprocessen, of dat het fijn is als:

- iemand kan helpen' bij een digitaliseringsslag maken;
- dat iemand het gewoon komt doen;
- dat een expertgroep meekijkt naar de enquête;

Zo waren er nog meer van dit soort voorbeelden. De behoefte van gemeenten is groot, het gaat niet alleen om ad hoc ondersteuning van digitale instrumenten. Het gaat om een bredere ondersteuning bij participatie en inspraak waar de digitale ondersteuning een onderdeel van is: hoe organiseren we die processen goed?

Ten aanzien van digitale ondersteuning zijn er door verschillende organisaties al mooie bijdragen geleverd. In hoofdstuk zes geven we een kort, niet-uitputtend maar wél behulpzaam overzicht van handreikingen.

6. Hoe verder:

een selectie aan handreikingen

Organisatie	Titel	Inhoud	Locatie
Ank Michels, Albert Meijer en Roos Hofstra	<i>Is digitalisering van de lokale democratie nu ineens wél mogelijk? Hoe provincies en gemeenten innoveren tijdens de coronacrisis</i>	Onderzoek van de USBO naar lokale democratische innovatie tijdens de coronacrisis, waarbij ontwikkelingen binnen vier gemeenten en twee provincies gedurende acht maanden zijn gevolgd.	https://coronapapers.nl/nieuws-1/nieuws/is-digitalisering-van-de-lokale-democratie-nu-ineens-wel-mogelijk-hoe-provincies-en-gemeenten-innoveren-tijdens-de-coronacrisis
Gemeente Groningen	<i>Eerste hulp bij online participatie</i>	Participatiewerkboek waarin verschillende vormen van digitale participatie en welke tools geschikt zijn voor welke vorm van online participatie wordt beschreven. Ook vind je informatie en praktische tips.	https://gemeente.groningen.nl/participatiewerkboek
Democratie in Actie	<i>Digitale Democratie in de praktijk: Een gids voor lokale overheden over het succesvol implementeren van digitale participatie-instrumenten</i>	Handreiking als aanvulling op de toolkit die binnen een Proeftuin is ontwikkeld om gemeenten te helpen om digitale participatie in te zetten, opgesteld aan de hand van de vraagstukken die door gemeenten zijn voorgedragen in de proeftuin.	https://vng.nl/sites/default/files/2019-12/20191224-digitale-democratie-in-de-praktijk.pdf
Democratie in Actie	<i>Inspiratiegids digitale participatie</i>	Gids met een overzicht van best-practices en digitale tools, waarbij men een beter beeld krijgt van digitale participatie in de praktijk, welke middelen je kan inzetten, hoe je dat doet en waar je rekening mee moeten houden	https://lokale-democratie.nl/groups/view/57979215/lokale-burgerparticipatie/wiki/view/57979653/inspiratiegids-digitale-participatie
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Netwerk Democratie	<i>Handreiking digitale democratie: digitale participatietools voor lokale overheden</i>	De handreiking beoogt voorbeelden te geven van bestaande digitale democratie praktijken. Daarnaast biedt het lokale overheden een leidraad om met de bestaande instrumenten aan de slag te gaan.	https://lokale-democratie.nl/groups/view/57979215/digitale-participatie/wiki/view/57980032/handreiking-digitale-democratie-e-dem-digitale-participatie-tools-voor-lokale-overheden-2017
Movisie	<i>Keuzewijzer e-tools 2.0</i>	Een vernieuwde en verbeterde versie van de Keuzewijzer e-tools uit 2018. Dat is het resultaat van intensieve samenwerking tussen Movisie en het Netwerk Democratie.	https://www.movisie.nl/publicatie/keuzewijzer-e-tools
Gemeente Rotterdam	<i>Digitaal aan de slag met meedenkers, meedoeners en meebeslissers Handreiking voor burgerparticipatie in een betrokken stad</i>	Handreiking met een beschrijving van mogelijkheden om Rotterdammers digitaal te kunnen bereiken in tijden van de coronacrisis	https://lokale-democratie.nl/file/download/57979857/handreiking-digitaal-aan-de-slag-met-meedenkers-meedoeners-en-meebeslissers-gemeente-rotterdam.pdf
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	<i>Handreiking Participatie-inspiratie tijdens de coronacrisis: online alternatieven voor fysieke bijeenkomsten</i>	Aan de hand van verschillende stappen wordt laten zien hoe een alternatief voor een fysieke informatiebijeenkomst georganiseerd kan worden en worden tips gegeven om de juiste keuze te maken.	https://www.kennisknooppuntparticipatie.nl/downloads/HandlerDownloadFiles.ashx?idnv=1650975&forcedownload=false
VNG	<i>(Digitale) Inclusie: Aan de slag met gemeentelijke dienstverlening</i>	Brochure waar niet alleen ingegaan wordt op digitale opties, maar dat er ook niet-digitale alternatieve manieren beschikbaar moeten zijn om met de overheid in contact te komen	https://www.vngrealisatie.nl/sites/default/files/2019-08/VNG_brochure_digivaardig_digitaal.pdf

7. Reflectie en discussie

In korte tijd hebben we een onstuimige periode onderzocht. De resultaten van het onderzoek schetsen een hoopvol beeld met een paar serieuze aandachtspunten. In dit hoofdstuk reflecteren we op de onderzoeksbevindingen en snijden we drie punten van discussie aan. We starten met reflectie op de bevindingen.

Inspraak en participatie behoren tot het nieuwe normaal¹² en COVID-19 heeft dit vooralsnog niet veranderd. Inspraakprocedures en participatieprocessen gingen grotendeels door en de COVID-19 -periode is daadwerkelijk een breekijzer voor digitale participatie geweest. Maar de digitaliseringsslag is meer een verandering van het soort communicatiekanalen geweest dan een disruptieve innovatie. Gemeente en inwoners hadden digitaal contact met elkaar, maar we hebben geen grootschalige vernieuwingen in vormen en instrumenten aangetroffen. Digitale participatie is op zichzelf een uitstekende manier om laagdrempelig, en tegen lage kosten informatie op te halen of te delen. Dus de toename van digitale vormen en instrumenten is in die zin een positieve ontwikkeling. De kanttekening hierbij is het met name positief is als het niet enkel als vervanging wordt gezien, maar juist als aanvulling wordt ingezet. Het vraagstuk en de doelgroep (welke vormen en instrumenten passen daarbij?) moeten leidend zijn.

Kwaliteit was¹³ en blijft een belangrijk aandachtspunt. Dit onderzoek legt de nadruk hier nogmaals op. De meest urgente bevinding is namelijk dat ‘men’ (variërend van interview- en vragenlijstrespondenten tot inwoners, bestuurders en politici in de nieuwsberichten) zich zorgen maken over de kwaliteit van inspraakprocedures en participatieprocessen als gevolg van COVID-19. In de paragraaf over kwaliteit in hoofdstuk drie over de knelpunten hebben we hier uitgebreid over geschreven. Dit leidt tot het eerste discussiepunt: COVID-19 als katalysator van problemen die er al waren (zie ook paragraaf §3.1). Inspraakprocedures en participatieprocessen zijn soms weerbarstig en kunnen veel emoties oproepen.¹⁴ Een gebeurtenis zoals COVID-19 interacteert met die weerbarstigheid. COVID-19 als interventie in een proces (het moment waarop besloten wordt: “we wachten even af” of “we zoeken alternatieven”) is een mogelijkheid om opnieuw ontevredenheid aan te kaarten, een proces te vertragen of een proces op een andere manier sterk te beïnvloeden. Processen die lastig waren, bleven dat tijdens COVID-19 of werden lastiger. Processen die heel goed liepen, zijn niet zo door COVID-19 beïnvloed dat het na COVID-19 een compleet anders en weerbarstiger proces was.

¹² Van Dalen, F., Wesseling, H. & Blok, S. (2020) *Leren in Participatieland*. Berenschot, Utrecht.

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

¹⁴ Zuure, J. (2018) *#Woest*. Amsterdam University Press.

Een tweede punt van discussie gaat over het verschil tussen verplichte inspraak en niet-verplichte participatie. We concluderen dat participatieprocessen meer zijn beïnvloed door COVID-19 dan inspraakprocedures. In hoofdstuk twee verklaren we het verschil – deels – aan de hand van de gebruikelijke vormen van inspraak (was al schriftelijk en digitaal) en participatie (was veel fysiek). Het gegeven dat inspraak verplicht is, zou het verschil ook kunnen verklaren. Simpelweg omdat het verplicht is en gemeenten dus niet de keuze hebben. Maar ook omdat het door de verplichting meer ingebed is in de dagelijkse praktijk. Inspraak in het ruimtelijk domein is ‘gewoon’ onderdeel van hoe de gemeente haar dingen doet.¹⁵

Als derde discussiepunt willen we het verschil tussen grote gemeenten enerzijds en de midden en kleine categorie gemeenten anderzijds opwerpen. Grote gemeenten zijn in de COVID-19-periode tevredener geworden: ten opzichte van vóór COVID-19 en ten opzichte van andere groottecategorieën. Ook zijn grote steden substantieel meer aan de slag gegaan met digitale alternatieven. Deels is dit niet zo verrassend, de grote steden waren ook snel met de handreikingen (zie ook hoofdstuk zes) of waren al ver gevorderd met digitale participatie (OpenStad van Amsterdam bijvoorbeeld). Maar betekent dit nog meer? Vraagt inspraak en participatie in grote gemeenten om iets anders dan in middelgrote of kleine gemeenten? In tijden van *social distancing* werden grote gemeenten tevredener over de kwaliteit van hun participatieprocessen: past digitale participatie beter bij *anywheres* in de grote steden dan de *somewheres* buiten de grote steden?¹⁶ In dit onderzoek hebben we deze verklaringen niet verder kunnen verdiepen, maar de bevindingen geven meer dan genoeg aanleiding om dit verder te verkennen.

Tot slot willen we nog twee dingen zeggen over de beperkingen van dit onderzoek. In de vragenlijst hebben gevraagd naar opvattingen van medewerkers bij gemeenten. Daardoor hebben we relatief goed zicht in hoe zij de situatie vóór en tijdens COVID-19 beoordelen. En we vroegen gemeentesecretarissen wie de vragenlijst het beste zou kunnen invullen. Deze structuur draagt bij aan de kwaliteit van de data. Maar we hebben niet aantallen gestopte of aantallen digitale alternatieven uitgevraagd. Dit hebben we niet gedaan omdat we het vermoeden hadden dat gemeentemedewerkers hier geen precies zicht op hebben en dat het de respons kleiner maakt omdat het de workload voor het invullen verzwaart. Hierdoor hebben we geen zicht op hoeveel inspraakprocedures of participatieprocessen er precies gestopt zijn. Ten tweede gaven interview- en vragenlijstrespondenten aan dat dit onderzoek ‘iets te vroeg kwam’ (zie ook onze bevindingen ten aanzien van het afwachten in hoofdstuk twee). Het gevolg hiervan is dat de bevindingen ten aanzien van oplossingen en best practices bescheiden zijn.

Afsluitend, we hopen dat (lezende) ambtenaren, bestuurders en inwoners enerzijds direct aan de slag kunnen met de selectie aan handreikingen in hoofdstuk zes. En anderzijds dat men systematisch aan de slag kan met geformuleerde behoeften zoals beschreven in hoofdstuk vijf.

15 Zie voor institutionele ‘gewoontes’: Bowles, S. (1998). Endogenous preferences: The cultural consequences of markets and other economic institutions. *Journal of economic literature*, 36(1), 75-111. Of Berger, P. L. & Luckmann, T. (1967). *The social construction of reality*.
16 Goodhart, D. (2017). *The road to somewhere: The populist revolt and the future of politics*. Oxford University Press.

8. Bijlagen

Er zijn vijf bijlagen die bij dit onderzoeksrapport horen
(op aanvraag beschikbaar):

1. Vragenlijst
2. Overzicht geselecteerde nieuwsberichten
3. Overzicht geselecteerde raadsinformatiebrieven
4. Interviewformat
5. Respondentenlijst (anoniem)



Berenschot

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke sector en het bedrijfsleven met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkkterrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten van een vraagstuk aan te pakken.

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl

[in /berenschot](https://www.linkedin.com/company/berenschot)