

Opzet voor richtlijn participatief werken

Ten geleide: aard van dit stuk

Beste deelnemers aan de bijeenkomst,

Op 7 juni j.l. hebben we naar ons inzien een vruchtbare discussie gevoerd over participatie. We hebben geprobeerd om wat daar gezegd is te ordenen, zodat de eerste contouren van de gevraagde richtlijn zichtbaar worden. Daarbij hebben we ook inzichten van Berenschot verwerkt. U zult terecht constateren dat dit enkel een gestructureerd verslag is en dus geen "richtlijn die af is". In de zomer werkt de gemeentelijke organisatie dit document (en de punten die in de discussie naar voren komen) uit tot een echte richtlijn.

Graag willen we u daarom vragen om kritisch naar in ieder geval naar de volgende vragen te kijken:

- 1. Vindt u de opzet (volgorde) van dit concept passend?*
- 2. Op welke punten moet de inhoud veranderd of verscherpt worden?*
- 3. Wat mist er nog?*

We hopen hierover met u een vruchtbare discussie te hebben!

Vriendelijke groet,

Roeland Stolk

1. Inleiding: uitgaan van de kracht van de samenleving

Doel paragraaf: ideologie formuleren (waarom) die aanleiding geeft om techniek (hoe) te formuleren

Kaag en Braassem is een krachtige gemeenschap, waarin dorpen een eigen identiteit hebben. De gemeente wil uitgaan van de kracht van de eigen bevolking. Concreet betekent dit dat zij wil uitgaan van de ervaringen, kennis en ideeën en creativiteit van de eigen burgers om bestaande plannen en acties beter te maken of nieuwe initiatieven van burgers meer kans te geven.

De opdracht aan de gemeentelijke organisatie is dus om ruimte te bieden voor participatie. Op deze manier willen we de betrokkenheid van de samenleving bij het bestuur vergroten. Dus invloed 'aan de voorkant' van het proces, met optimaal gebruik van de kennis en kunde van de samenleving. De overheid is daarbij partner. We realiseren ons daarbij overigens dat de overheid vaak ook helemaal niets te maken heeft met initiatieven van de samenleving zelf.

Dat vergt een specifieke manier van denken. Een manier van denken die uitgaat van 'samen zorgen voor' in plaats van 'zorgen voor' en 'zorgen dat'. Hoewel de overheid altijd moet oppassen dat ze niet teveel in het vaarwater zit van initiatieven van de samenleving zelf, is de overheid vaak wel degelijk nodig. Op sommige gebieden verwacht de burger –of de wetgever!– immers dat de overheid kaders stelt. Of scheidsrechter is wanneer regels overtreden worden wanneer burgers het onderling oneens zijn. Er is bij vraagstukken waarbij zowel de overheid als de samenleving een rol heeft, dus altijd sprake van een balans tussen representatie en participatie. Het vinden van deze balans is een belangrijke opgave voor de komende jaren.

De gemeente Kaag en Braassem heeft behoefte om haar handelen en optreden op het gebied van participatie meer te voorzien van houvast. In deze richtlijn geven we op hoofdlijnen weer hoe we verwachten dat er bij participatieve trajecten gewerkt wordt.

2. Definitie: erkennen dat participatie meerdere vormen kent

Doel paragraaf: ideologie formuleren wat Kaag en Braassem onder participatie verstaat

Participatie wordt in Nederland gebruikt als een containerbegrip. In Kaag en Braassem spreken we van participatie indien de (besluitvorming over) de vormgeving van de publieke ruimte niet uitsluitend in handen is van de vertegenwoordigende organen, maar burgers en andere maatschappelijke actoren daarbij zijn betrokken.¹

Deze definitie biedt echter nauwelijks houvast voor een richtlijn voor participatief werken. We maken daarom onderscheid tussen vier vormen van participatie.²

- **Participatief denken.** Het resultaat van participeren is een idee/visie/concept/agenda/ontwerp. Dit kan variëren van het betrekken van de samenleving

¹ De definitie van Stolk en In 't Veld (2013) volgend.

² De onderscheidingen van Van Dalfsen, Synhave et. al. (2017) volgend.

bij het opstellen van beleidsvisies tot aan de mogelijke inrichting van woonwijken en dergelijke.

- **Participatief besluiten.** Het resultaat is een gelegitimeerd besluit over regels (wat mag wel, wat niet, waar/wanneer/wie mag het?), prioritering (wat eerst, wat later?) en/of allocatie van middelen (mens/geld/tijd)
- **Participatief doen.** Resultaten zijn concrete uitkomsten in onze gemeenschap, variërend van bijvoorbeeld (in het ruimtelijk domein) de aanleg van een rotonde, de realisatie van een nieuwbouwwijk, de herinrichting van het plein tot het groenonderhoud
- **Participatief leren.** Resultaten zijn inzichten, procesverbeteringen of aanpassingen in rolopvattingen van betrokken partijen (waaronder nadrukkelijk ook van de gemeente).

Deze hierboven beschreven vormen van participatie stellen verschillende eisen aan participatieve trajecten. De verschillende vormen van participatie kunnen binnen een participatietraject achtereenvolgens (of kriskras) doorlopen worden.

3. Rol van de overheid: taakbewust zijn en niet in de weg zitten

Doel paragraaf: uitgangspunten aanreiken hoe de overheid met participatie om moet gaan

We gaan bij participatieve trajecten uit van de volgende uitgangspunten:

1. **Elk participatietraject is anders.** Bij elke participatietraject moet er een eigen afweging gemaakt worden over hoe we het traject willen vormgeven.
2. **Alleen een rol voor de gemeente, waar nodig en op het juiste moment.** Als de overheid er niets mee te maken heeft, bemoeit ze zich er ook niet mee. Dan laat ze de gemeenschap haar gang gaan en verhindert het creatief proces niet onnodig.
3. **Participatie betekent het eerste woord nemen en niet het laatste.** We verwachten dat de overheid van tevoren nadenkt over wat relevante kaders zijn voor het traject. Dat betekent dat de ambtelijke organisatie, het college en/of de raad (afhankelijk van het soort vraagstuk) vooraf deze kaders vaststelt en legitimeert en niet achteraf de uitkomsten. Daarbij geldt in principe dat als het traject in overeenstemming met de kader heeft plaatsgevonden dat dit in principe leidt tot accorderen van de uitkomsten (tenzij er echt een grote fout gemaakt wordt).
4. **We realiseren ons dat ingewikkelde vraagstukken vragen om een fasering.** Als de samenleving, de ambtelijke organisatie, de politiek of het bestuur een vraagstuk niet overziet, knippen we het vraagstuk in fases op. Dat betekent bijvoorbeeld dat in de eerste fase een plan of uiteenzetting van het vraag wordt opgeleverd.
5. **We verwachten dat de kaders waarbinnen een traject plaatsvindt zijn opgenomen in een helder en beknopt procesvoorstel.** Zo is van te voren duidelijk wat er gaat gebeuren en is toetsing mogelijk.

6. De raad, het college en de ambtelijke organisatie kiezen een logische positie en houden zich daaraan

- **De raad** accordeert bij politiek gevoelige trajecten vooraf het procesvoorstel of verzoekt om een specifieke fasering. Participatie binnen bestaande (uitvoerings)kaders die politiek gedeeld worden, vereist geen raadsinmenging. Daarbij heeft het college en de organisatie de ruimte om zelf met de samenleving aan de slag te gaan.
- **Het college** is verantwoordelijk voor de kwaliteit van participatietrajecten en voor de kwaliteit van de procesvoorstellen. Hier kan het college door de raad op aangesproken worden, conform de kaders van het staats- en bestuursrecht.
- **De ambtelijke organisatie** is verantwoordelijk voor de uitvoering van de politiek-bestuurlijke afspraken en voor een goed samenspel met de bevolking. Dat vereist dat de medewerkers ook de ruimte durven nemen om binnen de kaders van het traject flexibel te zijn, maar dat ze ook kunnen verantwoorden hoe ze zich aan de kaders hebben gehouden.

4. Omgang met participatie: met een procesvoorstel gestructureerd ruimte bieden aan verschil

Doel paragraaf: Aangeven wat er in een procesvoorstel moet staan

We verwachten dat deze afweging bewust en gestructureerd gemaakt wordt. Hiervoor zetten we de volgende stappen:

Stap 1: het vraagstuk in kaart brengen

We brengen in kaart:

- **Doel van participatie bepalen.** Zoeken we naar draagvlak? Honoreren we een initiatief of een speciale positie? Zoeken we extra kennis?
- **Het soort traject bepalen.** Samen denken? Samen beslissen? Samen doen?
- **Het instrument kiezen en weten waarom dat bij het doel past.** Doen we een raadpleging? Stellen we kaders? Doen we niets? Faciliteren we met geld of expertise?
- **Weten hoe het vraagstuk in elkaar zit.** Is er politieke onenigheid over of zijn we het juist erg eens? Is het bekend welke kennis relevant is?
- **De mogelijke effecten van participatief handelen kennen.** Welke burgers ervaren effect van de participatie en welke niet? Zijn er ook negatieve effecten? Kennen we alle effecten? Wat zijn dilemma's die optreden

Stap 2: het maken van een procesvoorstel.

In dat procesvoorstel (maximaal 2 pagina's) staat altijd:

1. **Een beschrijving van het resultaat en de methode.** Om wat voor soort participatie gaat het?, Wat is het beoogde resultaat? Waarom past de gekozen methode daarbij?
2. **Een beschrijving van de betrokkenen.** Welke groepen doen waarom mee? Wat wordt er van hun verwacht? Wie heeft de voortrekkersrol?
3. **Een beschrijving van de relevante vraagstukken en de rol van de overheid bij het traject.** Wat zijn dilemma's en welke rol speelt de overheid daarbij?
4. **Een beschrijving van de kaders waarbinnen het traject zich afspeelt.** Aan welke wettelijke, financiële, inhoudelijke en procesmatige kaders moet worden voldaan?
5. **Een beschrijving van de wijze waarop afstemming en besluitvorming plaatsvindt.** Op welke momenten komen het college en de gemeenteraad aan bod? En wat doen ze dan?

Stap 3: het accorderen van het procesvoorstel en rolvast zijn

Vervolgens gaan we aan de slag! Dat doen we als volgt:

- De raad en/of het college accordeert het procesvoorstel
- Iedereen houdt zich aan die kaders. Als er ontwikkelingen zijn die aanpassing van de kaders vereisen wordt dit besproken binnen het college en/of de raad en kunnen de kaders worden aangepast.

5. De organisatie van het leren: samen verder komen

Doel paragraaf: aangeven hoe we met elkaar gaan werken

Wij vinden het als gemeenteraad belangrijk dat de gemeente gestructureerd werkt aan “goed participatief werken.” Wij realiseren ons dat participatief werken niet iets is dat in één keer goed gaat. Er moet daarom ruimte zijn om te oefenen en nieuwe dingen te proberen.

Participatief werken vereist vertrouwen en discipline van zowel de organisatie, het college als van ons als raad zelf. We hanteren daarom het devies dat we niet afrekenen als er een keer iets verkeerd gaat, maar dat we twee keer per jaar gestructureerd als college en raad met elkaar spreken over leerpunten. Binnen deze structuur worden ook inwoners betrokken. De medewerkers worden geholpen in hun ontwikkeling. Kortom samen leren door structureel evalueren, zowel op casus- als op algemeen niveau. Zo maken we het samen beter.

Bijlage: aandachtspunten bij trajecten

Ieder traject is anders, maar het is goed mogelijk om bij specifieke trajecten enkele aandachtspunten te benadrukken, die daarbij naar ons inzien van groot belang zijn. We vragen aandacht voor de volgende punten, eerst algemeen en daarna toegespitst op de participatievormen³.

Algemeen

- **Realiseer je dat participatie niet altijd mogelijk is.** Participatie kan niet altijd, het past bijvoorbeeld niet als er sprake is van pure belangenbehartiging. Daarbij geldt dat teveel participatie het proces kan verstoppen, daarom moet er een zorgvuldige selectie zijn van welke trajecten geschikt zijn voor participatie.
- **Nadenken over doelgroepen.** Het is cruciaal dat de gemeente bewust nadenkt over welke doelgroep past bij het doel van het participatietraject.
- **Goed communiceren.** Het is cruciaal dat de gemeente helder communiceert met de bevolking over wat het doel van een participatietraject is en daarbij expliciet duidelijk maakt wat er met de uitkomsten gebeurt.

Bij het participatief denken

- **Samen denken met een representatieve groep vanuit de samenleving.** De gemeente nodigt breed groepen uit binnen de samenleving. Een gemengd gezelschap is belangrijk. Daarbij moet de gemeente bewust zijn van verschillende kennisniveaus.
- **Gebruik een flexibele vorm van participatie.** Er is geen vaste structuur voor omgang met participatie. Laat het doel leidend zijn voor de gekozen vorm.
- **Wees helder over hoe de gemeente omgaat met inbreng.** De gemeente geeft vooraf duidelijk aan hoe er met ideeën wordt omgegaan om negatieve beeldvorming te voorkomen.
- **Het denken start vanuit het algemeen belang.** Het is belangrijk dat het denken in gezamenlijkheid gebeurt. Daarbij is het zaak om te starten vanuit het belang van iedereen en niet vanuit het gemeentebelang.

Bij participatief besluiten

- **Zorg voor een helder informatiebeleid.** Schep duidelijkheid in wie wanneer zorgt voor welke informatie.
- **Niet alle besluiten zijn geschikt om samen te nemen.** Bepaal vooraf wie beslist, het college, de raad of de inwoners. Dit wordt beschreven in het procesvoorstel.

³ Naar Van Dalfsen en Synhave et.al. (2017)

- **Communiceer helder naar de inwoners.** Het is belangrijk dat er volledig wordt gecommuniceerd met burgers over de uitkomsten. De vorm van communiceren wordt pas bepaalt nadat het proces vormgegeven is.

Bij participatief doen

- **Loslaten of (anders) vasthouden wanneer nodig.** Bepaal vooraf in het procesvoorstel of de uitvoering gezamenlijk plaatsvindt of dat de inwoners daar autonomie in krijgen. Bepaal wie de voortrekkersrol op zich neemt gedurende het traject en hoe lang dit traject duurt.
- **Weest duidelijk in de vraag.** Maak gebruik van een kader van criteria waaraan een initiatief moet voldoen voor het bieden van steun.