

Betreft: participatiebeleid – Onze verwachtingen en aanbevelingen

Geacht college,

Namens de PvdA, GroenLinks en de VVD willen wij onze visie en verwachtingen met betrekking tot de participatienota onder uw aandacht brengen. Participatie zien wij als een essentieel onderdeel om inwoners bij onze gemeente te betrekken, en andersom: om de ambtelijke organisatie te betrekken bij onze inwoners. Daarom willen wij graag bijdragen aan goed participatiebeleid. Met deze brief doen wij een poging om u kaders mee te geven voor de inhoud van het participatiebeleid. Aanvullend op het document dat tijdens de voorbereidende vergadering van 16 januari 2024 is besproken.

Wij delen de overtuiging dat effectieve participatie bijdraagt aan de kwaliteit van ons beleid, projectuitvoering, gemeentelijke bereikbaarheid, zichtbaarheid en voorspelbaarheid, hoewel 100% consensus zelden haalbaar is. We waarderen de diverse betrokkenheid vanuit de samenleving, zowel positief (meedenken en verrijken van plannen van de gemeente) als negatief (boze burens van ruimtelijke plannen: ‘tot bij de Raad van State’). Ons streven is transparante, herleidbare en voorspelbare betrokkenheid van inwoners bij de ambtelijke organisatie, waarbij verwachttingsmanagement cruciaal is. Het participatiebeleidsstuk van 16 januari bevatte positieve elementen, waaronder het belang van het aan het begin vaststellen van afspraken in een participatieplan. We benadrukken dat dit plan ook expliciet verwachttingsmanagement en transparante communicatie moet omvatten, en we vragen om een helder format voor participatieplannen, rekening houdend met de verschillende treden op de participatieladder.

Samenvattend zijn dit belangrijke punten (in willekeurige volgorde) die wij verder in deze brief toelichten:

- Maak onderscheid tussen participatie vanuit de gemeente, vanuit inwoners/organisaties als initiatiefnemers, en structurele basisparticipatie. Beschrijf deze verschillende processen.
 - o Hoe wordt er bij de verschillende vormen gehandeld door verschillende rollen.
- Stappenplan voor in het participatieplan:
 - o Kaders voor een participatieplan met expliciete elementen zoals doel, vorm, resultaat, verwachttingsmanagement, en transparante communicatie.
 - o Overweging van verschillende participatievormen en hun toepassing op de participatieladder.
- Uitschrijven van verwachttingsmanagement, werkwijzen en definities:
 - o Inwoners dienen op een transparante, herleidbare, en voorspelbare manier betrokken te worden. Daarom moet vooraf bepaald worden bij welk niveau van participatie welk verwachttingsmanagement wordt toegepast.
 - o Definities en werkwijzen van participatie dienen duidelijk omschreven te staan.
- Transparantie en herleidbaarheid, in woord (communicatie) en daad (de participatie zelf en de uitkomsten);
- Formuleer kaders zodat duidelijk is wanneer participatievraagstukken in de gemeenteraad, aan de college tafel of in de ambtelijke organisatie besproken moeten worden.

Er zijn al erg veel voorbeelden van participatiebeleid in Nederland (*ook de VNG handleiding is waardevol. Zie ook in de bijlage: Oude IJsselstreek en Enschede*). Maar geef ook aandacht aan Google (of AI). Het participatiewiel hoeft niet geheel zelf uitgevonden te worden, vooral de lokale inkleuring is aan ons.

Historie:

In 2011, 2017 en 2018 zijn door de gemeenteraad verschillende stukken omtrent participatie vastgesteld. Hieronder vallen een rekenkamerrapport en een startnotitie. Wij vinden het belangrijk om een overzicht te krijgen van wat er met de aanbevelingen en het beleid uit deze notities is gebeurd en wat de huidige status daarvan is. Zijn deze stukken bijvoorbeeld verwerkt in het participatiebeleid zoals we dit onlangs hebben besproken?

Begrijpbare taal:

De participatienota is vanuit de gemeente geschreven. Als initiatiefnemer van veel plannen moeten alle afdelingen van de gemeente een herkenbare manier van participatie voeren. Echter is het participatiebeleid ook bedoeld voor onze inwoners. Daarom hechten wij eraan dat de nota in begrijpelijke taal wordt opgesteld. Engelse zinnen horen niet thuis in beleid. Jargon indien mogelijk, voorkomen. Definities moeten worden uitgeschreven. Wat is 'impact' en hoe wordt dit zo ongeveer bepaald? Wat is 'zwaarwegend'? Wat is 'belanghebbend'?

Participatie door wie?

Wij zien het belang in om in de nota verschillende vormen van participatie toe te lichten. Naar ons idee is er onderscheid te maken tussen drie vormen van participatie. In het participatiebeleid kan volgens ons worden ingespeeld op deze verschillende vormen van participatie.

- o Participatie met gemeente als initiatiefnemer:
Dit is een vorm van participatie waarin de gemeente het initiatief neemt om een proces in te richten om samenwerking te zoeken en uiteindelijk vinden met inwoners, belanghebbende en andere relevante partijen. Dit kan onder andere bij het ontwikkelen, implementeren en evalueren van beleid, sociale of ruimtelijke projecten of initiatieven.
- o Participatie vanuit inwoners of organisaties als initiatiefnemer:
Het gaat hier om participatie geïnitieerd door inwoners of organisaties. Het is een proces waarbij inwoners of organisaties streven naar samenwerking met de gemeente en andere betrokken partijen om hun ideeën, behoeften en perspectieven te delen en te bewerkstelligen. De gemeente neemt hierin een faciliterende en participerende rol en kan in het participatiebeleid kaders meegeven hiervoor.
- o Structurele basisparticipatie:
Hier gaat het om een structureel proces waarin op regelmatige basis geparticipeerd wordt/gesproken wordt met inwoners. Dit kan via dorps- of buurtverenigingen, sportclubs, scholen, bedrijven, Voorbeelden hiervan zijn ook te vinden in adviesorganen of platforms. In Rheden zijn voorbeeld hiervan de adviesraad Sociaal Domein en het platform Rheden Spreekt.

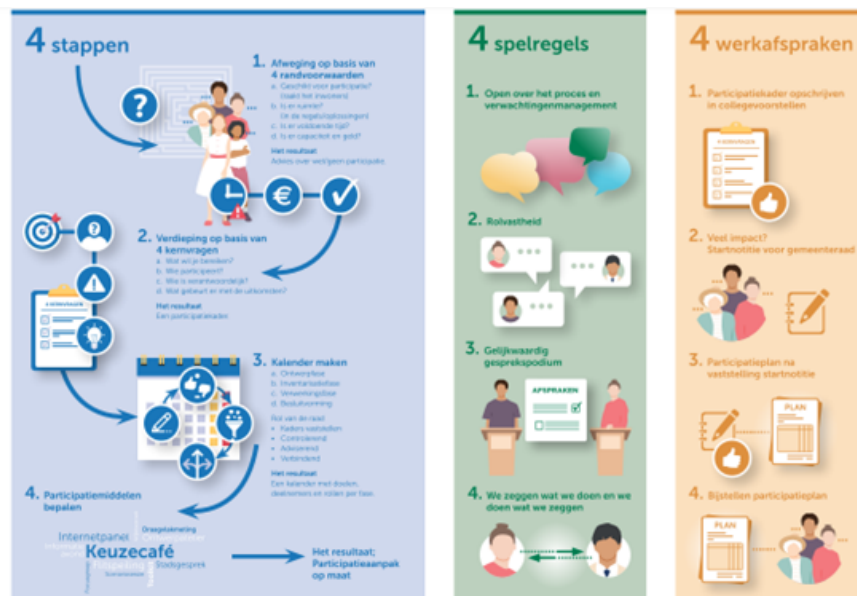
Schrijven vanuit de initiatiefnemer:

Het participatiebeleid dient te worden geschreven vanuit de verschillende 'soorten' initiatiefnemers. In voor iedereen herkenbare stappen. Het gaat erom dat als er een initiatief komt, wordt toegelicht wat de verschillende stappen, taken en verwachtingen zijn van onder andere de gemeenteraad, het college, de ambtelijke organisatie en de inwoners zelf. Door vanuit deze rollen te schrijven, wordt inzichtelijk wat er per orgaan wordt verwacht bij verschillende initiatiefnemers van participatie. Hieronder een suggestie hoe een beschrijving vanuit deze rollen zou kunnen.

Gemeente als initiatiefnemer:

Het is van belang een stappenplan voor participatie op te stellen. Een voorbeeld hiervan is in de participatie nota van Ede te vinden (zie de afbeelding hieronder). Aan dit stappenplan zijn kaders te koppelen die vooraf door de gemeenteraad vastgesteld kunnen worden. Belangrijk

bij deze stappen is dat er iedere keer een onderbouwde keuze wordt gemaakt over de te nemen stap. Belangrijk voor het verwachtingsmanagement bij betrokkenen.



Vier stappen:

1. Afweging op basis van 4 randvoorwaarden: Aan de hand van een aantal vragen kan worden bekeken of een onderwerp geschikt is voor participatie, gebaseerd op vastgestelde randvoorwaarden in het participatiebeleid. Hieruit kan worden afgeleid of participatie al dan niet moet plaatsvinden en waarom wel of niet.
2. Verdieping op basis van 4 kernvragen: Door te verdiepen wordt duidelijk hoe je wilt participeren. Hierbij komt ook ter sprake op welke trede van de participatieladder geparticipeerd wordt. Voor deze keuze moeten kaders gesteld worden.
3. Kalender maken: Er wordt een planning opgesteld waarin te zien is wat wanneer plaatsvindt en wat daarvan het doel is. Hierbij moet ook worden bekeken of de raad, het college en de ambtelijke organisatie betrokken moeten worden. Het is verstandig hierover kaders af te spreken, zodat niet elke vorm van participatie vooraf bij de raad komt, rekening houdend met de hoogte op de participatieladder.
4. Bepalen participatiemiddelen en vormen: Vanuit de toolbox participatie kan bepaald worden welk middel/vorm geschikt is voor welke doelgroep en/of situatie.

Belangrijkste spelregel:

1. Open over het proces en verwachtingsmanagement. Hierover is op pagina 4 verdere toelichting over te vinden.

Vier werkafspraken:

1. Het participatiekader wordt opgenomen in collegevoorstellen.
2. Als het binnen het kader valt dat de gemeenteraad goedkeuring moet geven, of als het veel impact heeft, wordt er een startnotitie met toelichting op de participatie richting de gemeenteraad opgesteld.
3. Het participatieplan wordt opgesteld na vaststelling van startnotitie.
4. Bijstellen participatieplan gebeurt indien nodig.

Inwoners en organisaties als initiatiefnemers:

Bezien vanuit initiatieven van inwoners/organisaties, is het ook voor hen goed te weten wat onder participatie wordt verstaan, welke stappen hier bij horen, en wat dus ook van hen als

initiatiefnemers wordt verwacht qua participatie. Een vergelijkbaar stappenplan zoals hierboven weergegeven is hierbij denkbaar. Punt is wel dat participatie voor initiatiefnemers vormvrij is, en dat je als gemeente hierin weinig lijkt te kunnen beïnvloeden of afdwingen. Zaak dus om hier vooral de meerwaarde te omschrijven, en om ook heel praktisch met ideeën te komen die inspireren. Een voorbeeld hiervan zie je in Enschede:

<https://www.enschede.nl/betrek-de-buurt-bij-uw-bouwplan-of-initiatief>

Structurele of basisparticipatie:

We geloven dat basisparticipatie al op diverse manieren plaatsvindt. Collegeleden, directie, en ambtenaren participeren regelmatig in verschillende overleggen en ontmoeten inwoners, bedrijven en verenigingen. Hoewel deze interacties al gestructureerd of project gerelateerd zijn, blijft het totaalbeeld vaag. Diverse ambtenaren hebben contacten met inwoners, maar is dit meer dan de som der delen? Verbindt de gemeente informatie uit verschillende gesprekken en projecten? Kunnen we op basis van deze contacten bepalen welke richting we als gemeente willen nemen? Moedigt de gemeente gesprekspartners aan om deel te nemen aan initiatieven, zoals de ontwikkeling van een Omgevingsvisie?

Dit is een flinke kluit om te organiseren. En of zoiets systematisch aanvliegen, mogelijk is, is de vraag. Echter is het idee wel: we kunnen mogelijk meer uit de samenleving halen door meer structuur aan te brengen.

Verwachtingsmanagement:

Als we spreken over 'verwachtingsmanagement', heeft iedereen daar een beeld bij. Belangrijk is dat dit beeld een gedeeld beeld is. Dat verwachtingsmanagement geen abstracte kreet is, maar dat verwachtingsmanagement een rol speelt in alle activiteiten (een inloopavond, een keukentafelgesprek, een enquête, etc.) die de gemeente organiseert bij beleidsvorming, het maken van ruimtelijke plannen. Maar ook in de communicatie en terugkoppeling daarover. Participatie is een cyclisch proces en door de verwachtingen te blijven delen kunnen mensen die blijven volgen.

Wat ook in de antwoorden op de schriftelijke vragen naar voren kwam: participatie is niet hetzelfde als 100% draagvlak. Ook dat is een boodschap die hoort bij verwachtingsmanagement. Het feit dat de raad/het college altijd een afweging maakt voor het algemeen belang, en dat een besluit dus (op onderdelen) anders kan zijn dan wat uit participatie komt, is essentieel. De kunst is ook dan: wees transparant en onderbouw. Neem mensen mee in de beslissing. Transparantie en herleidbaarheid zijn essentieel, ook in de communicatie. Iets wat u ook in uw beantwoording op de schriftelijke vragen beschreef.

Bij raadsvoorstellen geldt dit ook. Daar zouden wij bijvoorbeeld graag globaal terug horen wat er is besproken met participanten, en wat er wel/niet is meegenomen aan deze inbreng/adviezen, en waarom. Zo wordt de raad meer meegenomen in weging en prioritering. Dan ontstaat meer inzicht en mogelijk meer begrip bij raadsleden en wellicht minder de neiging voor de raadsleden om detailvragen te stellen.

Participatievormen:

Wij denken ook dat het belangrijk is dat we ons er bewust van zijn dat participatievormen divers moeten zijn om bij onze diverse inwoners aan te sluiten. Niet iedere vorm trekt iedere doelgroep. Hierover wordt ook gesproken in het participatiebeleid dat we op 16 januari bediscussieerd hebben. De vorm kan beslissend zijn in welke doelgroepen je aanspreekt. Doelstelling: om echt 'dichterbij' te komen.

Rol dorps- en wijkverenigingen:

De bestaande adviesvormen, zoals dorps- en wijkverenigingen spelen volgens ons een

belangrijke rol in participatie. Zij kunnen namelijk de brug zijn naar het stille midden en ons helpen in participatietrajecten. Specifiek voor hen zien wij een rol in de basisparticipatie. Zij weten wat er in hun kernen en buurten speelt. Zij kunnen wellicht ook 'tegenspraak' inbrengen, initiatieven en opgaven verbinden. Want raakvlakken tussen beleid zie je soms pas als je in een straat aan de slag gaat.

Een mooi aandachtspunt kregen wij nog mee van een spreker tijdens de voorbereidende vergadering: organiseer ook tegenspraak. Dit klinkt mogelijk tegengesteld aan wat je wilt bereiken met participatiebeleid. In [dit artikel is](#) hier inspiratie over op te doen. Het gaat er vooral om, dat we bewust moeten zijn van 'andere ogen' en vooroordelen/onbewuste kokervisie. De vraag is dan: hoe kunnen de meerdere blikken de plannen beter maken? Die blikken komen niet per definitie uit de ambtelijke organisatie.

Wij vinden het belangrijk dat verenigingen en inwoners in Rheden de mogelijkheid krijgen input te leveren voor de participatienota. Hierover moeten verenigingen actief benaderd worden. Dit kan op een manier die vergelijkbaar is met een zienswijze. Dit maakt de nota meer een document dat ook daadwerkelijk samen met de samenleving is opgesteld. Hierbij moet duidelijk aan verwachtingsmanagement worden gedaan, omdat niet alles één op één kan worden overgenomen. En eigenlijk geldt ook dan: koppel terug waarom iets niet zou kunnen.

Systeemwereld aansluiten op de leefwereld:

De systeemwereld is te rigide, verkokerd en bureaucratisch om te worden begrepen door de leefwereld. Alleen vak specialisten beleven sectorale beleidsgrenzen of grenzen voor wie het bevoegd gezag heeft. Inwoners zien dit niet zo, zij zien onderwerpen die aangepakt moeten worden. Des te mooier dat in het participatiebeleid de ambitie werd uitgesproken om de leefwereld en systeemwereld op elkaar te laten aansluiten. U gaf dit ook heel duidelijk aan in de beantwoording op de schriftelijke vragen:

Dit vraagt inlevingsvermogen in hoe inwoners vraagstukken zien. Als gemeentelijke instantie zijn wij gewend te denken in bijvoorbeeld fasen in processen en ook geneigd zo te communiceren met de inwoners. Inwoners denken niet vanuit een fase of onderdeel, maar zien het geheel van de leefwereld voor zich. Dit betekent dat het uitgangspunt van het denken het perspectief van de inwoner moet zijn. Overigens kan worden toegevoegd dat we dit uitgangspunt in de praktijk al veel toepassen, verwezen wordt naar de wijkaanpak Stenfert, het opstellen van de Omgevingsvisie en het ontwikkelen van het koersdocument Sociaal.

Wij zouden u willen uitdagen om dit eens in een beeld om te zetten. Een afbeelding zegt meer dan 1000 woorden: zou zo'n afbeelding onze inwoners ook enig begrip kunnen geven over waarom een gemeente georganiseerd is op de manier waarop die georganiseerd is? Begrip moet immers ook van twee kanten komen, en dit past ook heel mooi bij transparantie.

Wij hopen onze visie hierbij uiteen gezet te hebben.

Met vriendelijke groet, namens de fracties van de PvdA, VVD en GroenLinks,

Willem Heesen

Jelte Kolkman

Tim Endeveld