Werkwijze voor participatie

In de uitgangspunten voor participatie is vastgesteld waar participatie bij de provincie Noord-Holland aan moet voldoen. Met het stappenplan, de vragenlijst en de aandachtspunten is een werkwijze ontwikkeld voor hoe aan de uitgangspunten invulling kan worden gegeven. Het zijn hulpmiddelen voor de organisatie om de juiste afweging te maken over het wel of niet organiseren van participatie en voor het opstellen van het participatieplan. Deze werkwijze is voor participatie bij projecten en programma's, niet voor politieke participatiemiddelen als het referendum.

1. Stappenplan voor het opstellen van een participatieplan

Het maken van een participatieplan is belangrijk om helder te krijgen hoe het participatietraject georganiseerd wordt. Daarom doe je dit bij ieder participatietraject. Het opstellen van een participatieplan helpt je daarbij. In een participatieplan beschrijf je onder andere waar de participatie over gaat en niet over gaat, wat de belangen zijn en wie de belanghebbenden zijn, wat er met de uitkomsten gedaan gaat worden in de besluitvorming en hoe er gecommuniceerd gaat worden. Als je daar al van tevoren over nadenkt, ontwerp je een doordacht proces. Dit zorgt voor duidelijkheid bij het team, de betrokken bestuurders, de politiek én inwoners.

Als er sprake is van een besluit in het kader van de Omgevingswet dan moet het bevoegd gezag motiveren hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding betrokken zijn en wat de resultaten daarvan zijn.

Een participatieplan maken vergt zorgvuldige voorbereiding. Volg daarom het onderstaande stappenplan voor het maken van een doordacht participatieplan zodat je op het juiste moment de juiste dingen doet. De projectleider of programmamanager is verantwoordelijk voor het opstellen en uitvoeren van het participatieplan. De communicatieadviseur en/of omgevingsmanager adviseren en ondersteunen hierbij. Bij vragen kunnen ook de adviseur participatie en de ambtelijke werkgroep participatie worden geraadpleegd.

1. Beschrijf kort de context van het project of programma en het sentiment van de omgeving
    a. Wat is de opgave?
    b. Voor wie heeft de opgave gevolgen?
    c. Hoe kijkt men daar op dit moment naar?
2. Loop de 'vragenlijst participatie' door met in ieder geval de projectleider of programmamanager, communicatieadviseur en omgevingsmanager. Bespreek ook de 'Tips en aandachtspunten'.
    a. Bepaal samen het doel van de participatie en denk na over de participatievraag of -vragen
    b. Denk alvast na over de kaders (juridisch, beleidsmatig, financieel, technisch)
    c. Bespreek de rolverdeling van het project- of programmateam
3. Bespreek met de verantwoordelijke bestuurder welke mogelijkheden voor participatie die ziet binnen dit project of programma. De uitgangspunten voor participatie zijn hierbij leidend.
4. Maak met de communicatieadviseur en/of omgevingsmanager een stakeholdersanalyse van alle betrokkenen.

5. Bedenk hoe je welke doelgroepen gaat betrekken:
    a. Kies de participatievorm en inzet van de juiste middelen en personen in samenwerking met de communicatieadviseur en omgevingsmanager.
6. Maak een participatieplan. Neem daarin op:
    a. Waarover de participatie gaat én wat al vaststaat;
    b. Voor wie de participatie mogelijk wordt gemaakt;
    c. Wanneer en hoe de participatie plaatsvindt;
    d. Waar aanvullende informatie beschikbaar komt;
    e. Hoe er over de uitkomsten van de participatie en wat daarmee is gedaan wordt gecommuniceerd
7. Informeer de bestuurder over het uiteindelijke participatieplan
8. Bepaal of kennisname of besluitvorming over het participatieplan in GS of PS nodig is
9. Publiceer het participatieplan. Dit geeft de omgeving inzicht in hoe het participatietraject eruit zal zien. Is er sprake van een participatie in het kader van het projectbesluit? Dan is een kennisgeving van de participatie verplicht. Met het participatieplan voldoe je aan de eisen die aan de kennisgeving worden gesteld.

2. Vragenlijst Participatie

Zorg bij participatie voor duidelijkheid bij alle betrokkenen. Niet iedereen kan gelijk krijgen, maar duidelijkheid biedt al veel houvast en kan teleurstelling voorkomen. Dit doe je door op tijd na te denken over belangrijke vragen en stappen die horen bij een participatietraject. Onderstaande vragen zijn bedoeld om je te laten nadenken over de verschillende aspecten van het participatietraject. Sommige vragen kun je van te voren niet volledig beantwoorden, maar kom je tijdens het participatietraject of tijdens gesprekken met betrokkenen pas tegen. Je hoeft dus niet te wachten met het organiseren van een participatietraject tot je op al deze vragen een volledig antwoord hebt.

Bespreek deze vragen gezamenlijk met de projectleider/programmamanager, omgevingsmanager en communicatieadviseur. Het is belangrijk om te zorgen voor een duidelijke rolverdeling waaruit blijkt wie wat gaat doen en waarvoor verantwoordelijk is.

1. Waarom participatie? En waarover?

- Wat is de opgave en het doel van het project of programma?
- Is er sprake van wettelijk verplichte participatie in het kader van de omgevingswet?
- Wat wil je bereiken met de participatie die je organiseert? Is dat ook daadwerkelijk te bereiken met participatie?
- Wanneer vinden we dat we goede participatie hebben georganiseerd?
- Welke vragen of keuzes wil je voorleggen?
- Welke beïnvloedingsruimte is er? Waar kunnen betrokkenen nog wat van vinden en wat ligt al vast? Maak duidelijk wat echt vast staat en waar nog ruimte is voor inbreng.
- Kunnen belanghebbenden meedenken of meebeslissen? Dan is er sprake van participatie. Als er alleen wordt geïnformeerd dan is er geen sprake van participatie maar van communicatie.
- Is er duidelijk hoeveel tijd en geld er beschikbaar is binnen het project? Is er extra geld beschikbaar voor alternatieve oplossingen?
- Wanneer worden experts betrokken? Bij de formulering van de vraagstelling (‘aan de voorkant’)? Of bij de beoordeling van de inbreng (‘aan de achterkant’)? Hoe verhoudt inbreng van experts zich tot die van niet-experts?
- Kunnen betrokkenen ook gebruik maken van de experts? In het kader van het projectbesluit kunnen betrokkenen verzoeken dat hun aangedragen oplossingen door (een) onafhankelijke expert(s) worden beoordeeld op kosten van de provincie.
- Wat wordt na deze fase van het project of programma opgeleverd?
- Het bovenstaande overwegende: is er wel of geen participatie mogelijk? Zo niet, waarom niet?

2. Voor wie wordt participatie mogelijk gemaakt?

- Wie moeten er betrokken worden?
- Wat zijn de verschillende belangen van betrokkenen? Hoe verhouden die zich tot de doelen van het project of programma en de doelen van het participatietraject?
- Welke kennis en ervaring hebben verschillende betrokkenen die waardevol zijn voor het project of programma?
- Is er sprake van een inclusieve selectie van alle relevante partijen of ontbreken er bepaalde groepen? Waarom worden sommige groepen wel of niet actief benaderd?
- Heb je de verschillende, mogelijk tegenstrijdige belangen voldoende in zicht?

- Wat speelt er bij betrokkenen, waar tijdens het participatietraject rekening mee moet worden gehouden?
    - Zijn er bepaalde emoties bij betrokkenen vanwege het ingrijpende karakter van het project of programma, vanwege eerdere ervaringen met overheden in het gebied of vanwege andere lopende of recente participatietrajecten?
    - Zijn er gesprekken gevoerd met inwoners over wat er speelt. Heeft men het gevoel dat daar genoeg aandacht voor is geweest? Heeft men het gevoel gehoord te zijn?
- Zijn er vooral uitgesproken voor- en/of tegenstanders van een bepaald voornemen? Is er genoeg aandacht geweest voor waarom men zo uitgesproken voor- of tegen is? Begrijp je waarom dit zo is?
- Willen belanghebbenden wel betrokken worden en in welke fase? Waarom wel of niet? Is daar nog iets aan te doen?
- Zijn belanghebbenden ook daadwerkelijk in de gelegenheid om te participeren?
- Hoe betrek je degene die zich niet zo interesseren ook bij de participatie (in deze fase)?
- Hoe ga je om met de belangen die zichzelf niet kunnen vertegenwoordigen bij een participatietraject, zoals die van dieren, natuur of toekomstige generaties.

3. Hoe wordt het besluit genomen na participatie?

- Wie neemt/nemen het besluit?
- Is degene die besluit op de hoogte van dit participatietraject en de afspraken die daarover zijn gemaakt?
- Hoe wordt de inbreng overgebracht aan degene(n) die besluit(en)?
- Legt de beslisser zich toe op de uitkomst? Of behoudt die het recht af te wijken? Is dat duidelijk gemaakt aan de deelnemers van het participatietraject?
- Zijn er afspraken gemaakt met bestuurders over hun rol in het participatietraject. Zo ja welke?
- In het geval van samenwerkende overheden: zijn er bestuurlijke afspraken gemaakt over hoe er wordt omgegaan met de inbreng uit de participatie in de besluitvorming? Zo ja welke? Is dat ook bekend gemaakt aan betrokkenen?
- In welke fase moet de politiek worden geïnformeerd over het participatietraject?

4. Hoe koppelen we terug wat er met het resultaat van de participatie is gedaan?

- Wat waren de verschillende wensen, ideeën en bijdragen van deelnemers?
- Wat is er gedaan met de inbreng?
- Hoe verhoudt het besluit zich tot de inbreng. Waarom is iets juist wel overgenomen of is er afgeweken van een voorkeur?
- Waarom kon iets wel of niet gerealiseerd worden?
- Hoe heeft het besluitvormingsproces er uiteindelijk uitgezien?
- Op welk(e) moment(en) wordt er gecommuniceerd aan de verschillende deelnemers wat er is gedaan met hun inbreng?
- Op welke manier wordt dit gecommuniceerd (denk aan projectpagina/nieuwsbericht op www.noord-holland.nl, brief, sociale media, media etc.)?

5. Hoe verder?

Hoe gaat het traject verder na het besluit? Is er opnieuw een participatiemogelijkheid op een andere vraag? Als er meer mogelijkheden zijn, denk daar dan ook alvast over na.

3. Tips en aandachtspunten

Proces en kaders

- Het is nuttig om een tijdlijn met de verschillende fasen van het traject te maken, de duur en de momenten waarop inbreng geleverd kan worden inzichtelijk te maken, en te laten zien wanneer het bestuur een besluit neemt en hoe en wanneer er een terugkoppeling wordt gegeven. Geef daarin ook aan in welke stadium het project of programma zich nu bevindt
- Denk al in een vroeg stadium na over mogelijke financiële kaders, juridische kaders, beleidskaders, technische kaders.
- Ingehuurde bureaus kunnen helpen bij de uitvoering van de participatie. Ze kunnen niet voor de provincie het gehele participatietraject ontwerpen. Zorg ervoor dat je al een beeld van het proces en de kaders hebt, voor je een opdracht verleent aan externe partijen.
- Bij ieder participatietraject is communicatie cruciaal. Daarom wordt het maken van een participatieplan in veel gevallen gecombineerd met een communicatieplan.
- Uitgebreide participatie kan veel extra tijd en geld kosten. Denk er op tijd over na hoe veel tijd en geld er beschikbaar is. Ga waar nodig intern het gesprek aan over wat er nodig is om de participatie zorgvuldig te organiseren als dat nodig is.
- Scheid de inbreng van experts en participanten van elkaar en leg uit hoe je dat doet. Het maakt uit of je de experts wilt betrekken bij het opstellen van de kaders aan begin of achteraf, om de ideeën te toetsen.
- Heb oog voor het tijdstip en de plaats als je participatie organiseert. Een doelgroep die bestaat uit ouders van jonge kinderen om half acht ’s avonds uitnodigen zal waarschijnlijk tot een lage opkomst leiden. Digitale mogelijkheden met een langere looptijd zijn dan geschikter.
- Maak van tevoren afspraken over hoe de inbreng van verschillende belanghebbenden zich tot elkaar (kunnen) verhouden. Denk na over de weging van de inbreng van experts, maatschappelijke- en belangenorganisaties, grondbezitters, wandelaars en fietsers, etc. Als er ook overheden deelnemen aan het participatietraject, maak dan expliciet wat hun rol is en hoe hun inbreng wordt gewogen.
- In het kader van het projectbesluit kunnen betrokkenen verzoeken dat hun aangedragen oplossingen door (een) onafhankelijke expert(s) worden beoordeeld op kosten van de provincie.

Betrokkenen

- Relevante betrokkenen zijn zij die door het beleid in hun belang(en) geraakt worden of er geïnteresseerd in zijn.
- Het is raadzaam om de selectie van participanten open en eerlijk te laten plaatsvinden. Denk na over nut en noodzaak van representativiteit, zoals op basis van sociaaleconomische achtergrond, leeftijd, opleidingsniveau, migratieachtergrond, taalvaardigheid, regio binnen Noord-Holland of juist op basis van verschillende belangen.
- Ga regelmatig na of je alle betrokkenen aan tafel hebt. Ga ook na of mensen zich vertegenwoordigd voelen door mensen die zich presenteren als vertegenwoordiger.
- Besteed extra aandacht aan betrokkenen die je niet hebt bereikt/die niet mee (willen) doen of groepen die zich niet vertegenwoordigd voelen.

- Breng een onderscheid aan tussen typen betrokkenen op verschillende momenten in het proces. Bij de verkenning van een mogelijk tracé is dat anders dan als je al een tracé gekozen hebt en met een inpassingsvraagstuk bezig bent. Voorbeeld: als je een HOV in je achtertuin krijgt, ben je anders belanghebbend dan een belangenbehartiger voor het OV.
- Creëer een gelijk speelveld tussen verschillende betrokkenen. Zorg ervoor dat iedereen zich uit durft te spreken.
- Geef iedereen toegang tot dezelfde informatie. Iedere participant moet in staat zijn om goed deel te nemen (denk aan taalvaardigheid, opleidingsniveau of digitale toegankelijkheid). Zorg ervoor dat een voorsprong in kennis anderen niet intimideert of uitsluit van deelname.
- Zorg er bij digitale participatiemogelijkheden ook voor dat er aandacht is voor inwoners die niet beschikken over een internetverbinding of niet vaardig zijn met digitale middelen. Is het bijvoorbeeld mogelijk ideeën in te sturen naar een postadres? Zogenaamde 'hybride vormen', waarbij digitale participatie wordt gecombineerd met 'analoge' of 'offline' participatie is vaak het meest succesvol in het bereiken van een divers publiek.

Besluitvorming

- Als er sprake is van verschillende samenwerkende overheden, denk dan na over de verschillende besluitvormingsfases en rollen van besluitvormers en samenwerking in de participatie.
- Laat uitkomsten van de participatie deel uitmaken van het besluitvormingsproces. Leg eventueel aan het begin van het participatietraject het besluitvormingsproces uit en/of vast. Heb daarbij aandacht voor hoe de uitkomsten worden meegenomen in de besluitvorming.
- Bespreek of de besluitvormer zich toelegt op de uitkomst of het recht behoudt daarvan af te wijken. Communiceer dit en maak achteraf duidelijk waarom voor iets is gekozen.
- Als een traject doorgaat na het aflopen van een collegeperiode, bespreek dan of en hoe afspraken overdraagbaar zijn aan volgende bestuurders en laat dat vastleggen.
- Bij de participatie van een initiatiefnemer moet goed nagedacht worden over de rolverdeling. Het is belangrijk dat de overheid de rol van bevoegd gezag goed voor ogen houdt. De overheid kan andere doelen hebben en daarover moeten goede afspraken worden gemaakt.

Rolverdeling

- Maak afspraken over de rolverdeling van programmamanager of projectleider, omgevingsmanager, communicatieadviseur en projectondersteuner.
- Een vast aanspreekpunt voor mensen is wenselijk. Veel wisselingen in contactpersonen vanuit Noord-Holland kunnen verwarrend werken.
- Maak afspraken over één loket of aanspreekpunt bij een samenwerking tussen meerdere overheden.

Aandachtspunten

- Heb oog voor emoties die voortkomen uit eerdere participatietrajecten of andere (recente) activiteiten van de overheid in het betreffende gebied. Of emoties die voortkomen uit de actualiteit (bijvoorbeeld een ongeluk) of betrokkenheid bij het onderwerp (windmolens, onteigening).

- In een conflict zoeken naar gezamenlijk grond of belangen is vaak een weg die bij grote projecten of programma's een uitkomst kan bieden.
- Denk alvast na over hoe je omgaat met mogelijke negatieve media-aandacht.
- Denk na over hoe je omgaat met vertraging in de planning vanwege het verloop van het traject, zoals een uitbreiding van de opgave door inbreng die geleverd wordt.
- Er is vaak sprake van de zogeheten participatie-paradox: hoe meer mogelijkheden voor participatie je organiseert, hoe meer je te maken krijgt met de zelfde relatief kleine groep betrokken inwoners.
- Denk na over betrokkenen die zich ergens in vastbijten en objectief gezien onredelijk zijn, de notoire querulanten. Zij vragen veel negatieve aandacht. Hoe ga je daar mee om?