



DE HARLINGER PARTICIPATIECODE

INHOUDSOPGAVE

Inleiding	blz. 2
1. Participatie anno 2022	blz. 3
1.1 Inleiding	
1.2 De vele gezichten van participatie	
1.3 Spanning in het samenspel	
2. Onze ervaringen	blz. 6
2.1 Inleiding	
2.2 Harlingen op de Participatieladder	
2.3 Ervaringen en aandachtspunten van betrokkenen	
3. Onze opgaven: ambities en ontwikkelingen	blz. 8
3.1 Ambities in het hoofdlijnenakkoord	
3.2 Participatie in wetgeving	
3.3 De opgaven voor de komende jaren	
3.4 Aan de slag	
4. Onze leidraad voor passende participatie	blz. 11
4.1 Eerst denken, dan doen	
4.2 De denkstappen; de participatieleidraad	
5. Vervolgacties	blz. 16
5.1 Inleiding	
5.2 Randvoorwaarden	
5.3 Tijdspad	
Bijlagen	
BIJLAGE 1. PARTICIPATIE IN HARLINGEN AAN DE HAND VAN DE PARTICIPATIELADDER	
BIJLAGE 2. DE GEREEDSCHAPSKIST; PARTICIPATIE-INSTRUMENTEN EN WERKVORMEN	
BIJLAGE 3. DIGITALE PARTICIPATIEPLATFORMS	

INLEIDING

Participatie in de vorige bestuursperiode

Vanuit het vorig bestuursakkoord hebben we de afgelopen jaren veel ervaring opgedaan met het betrekken van inwoners en belanghebbenden bij het ontwikkelen van beleid en plannen. Ook zijn we zelf, voor het eerst, betrokken bij een zogenaamde Right to Challenge: inwoners die zelf een plan voorleggen aan de gemeente.

De manieren waarop we de participatie hebben vormgegeven en uitgevoerd waren uiteenlopend waarbij de ervaringen en resultaten wisselend waren. Daarmee ontstond de behoefte om de ervaringen te analyseren en te komen tot een betere en planmatige aanpak van participatie.

Ambities in deze bestuursperiode, hoofdlijnenakkoord 2022 - 2026¹

In het democratisch akkoord staat het knip en klaar: de raad wil de samenwerking tussen gemeente en gemeenschap anders vormgeven in 'realistische en haalbare stappen'. Zo zal de gemeenteraad de werkwijze en besluitvormingsprocessen anders inrichten aan de hand van het zogenaamde BOB-model².

Om dit handen en voeten te geven wil de gemeenteraad, voor elk thema uit het thematisch akkoord, scherp maken welke vorm van participatie passend is en hoe de organisatie dit kan ondersteunen. Dit vraagt, volgens het akkoord, 'versterking op het niveau van proces- en communicatievaardigheden vanuit de ambtelijke organisatie, dan wel vanuit de griffie'. In het 'Uitvoeringsplan akkoord op hoofdlijnen 2022 – 2026'³ geeft het college per onderwerp uit het thematisch akkoord aan of er een plan van aanpak komt met daarin een voorstel voor hoe de participatie vorm gaat krijgen.



De Participatiecode, afsluiting en start in één document

Met deze Participatiecode willen we meerdere doelen in één keer bereiken.

- We dragen bij aan het gezamenlijk leerproces van raad, college en ambtelijke organisatie ten aanzien van participatie. Dit doen we door terug te kijken op de ervaringen én door algemene inzichten en kennis over kritische succesfactoren te delen. (Hoofdstuk 1 en 2).
- We leggen de basis voor de gewenste versterking van de ambtelijke organisatie; vanuit onze ervaringen, ambities en ontwikkelingen (onze opgaven, hoofdstuk 3). Dat doen we door een praktische leidraad te presenteren die helpt bij het bepalen van de aanpak van participatie, per onderwerp. Ook gaan we in op de noodzakelijke organisatorische randvoorwaarden voor goede borging in de organisatie. (Hoofdstuk 4 en 5).

¹ Het hoofdlijnenakkoord bestaat uit twee bouwstenen: het democratisch akkoord en het thematisch akkoord

² Beeldvorming, Oordeelsvorming en Besluitvorming

³ Versie 15 november 2022

HOOFDSTUK 1. PARTICIPATIE ANNO 2022

1.1 Inleiding

Participatie staat officieel voor ‘meedoen’. Het woord vind je vaak in uitingen van overheden en instanties. Zo kennen we de Participatiewet die als doel heeft dat iedereen participeert in een vorm van, betaald of onbetaald, werk. Maar praten we over inwoner- of burgerparticipatie dan gaat het over ‘het betrekken van personen en instanties⁴ bij het maken van beleid en plannen en de uitvoering ervan’. In dit hoofdstuk laten we zien hoe gemeenten inwonerparticipatie (kunnen) inzetten en waarom het lastig is dit goed en succesvol uit te voeren.

1.2 De vele gezichten van participatie



Afbeelding 1 de participatieniveaus op de participatieladder

In onze representatieve democratie is het de gekozen volksvertegenwoordiging die de beslissingen neemt als bevoegd gezag⁶. Vanuit die bevoegdheid kunnen zij ook beslissen de samenleving te betrekken en dus invloed te geven op de besluitvorming. In tabel 1 is te zien hoe een besluit over het participatieniveau bepaalt hoe de invloed en samenwerking eruitzien.

⁴ Deze duiden we in de notitie aan als betrokkenen, belanghebbenden of participanten

⁵ Volgens Van Dale: a) er deel van uitmaken b) zich er emotioneel mee verbonden voelen.

⁶ In Nederland is het **bevoegd gezag** in een bepaalde zaak het bestuursorgaan dat **bevoegd** is omtrent die zaak besluiten te nemen of beschikkingen af te geven.

	Participatieniveau (besluit gemeente)	Invloed betrokkenen	Overleg	Formele samenwerking
1	We informeren betrokkenen over ons voornemen, besluit of resultaat.	Geen	Geen	Nee
2	We raadplegen: we vragen om reactie op een idee of vraag.	Weinig	Geen	Nee
3	We winnen advies in. We vragen om meningen, kennis, ideeën over een bepaald onderwerp.	Weinig tot matig	Weinig tot veel	Soms
4	We gaan samenwerken aan een plan.	Aanzienlijk	Veel	Ja
5	We delegeren uitvoerende zaken (zoals uitvoering besluiten en plannen).	Matig Aanzienlijk	Weinig tot veel	Ja
6	We delegeren het maken van plannen en besluiten (zelfbestuur).	Veel	Weinig tot veel	Ja

Tabel 1. Besluit gemeente over participatie en uitwerking in de praktijk

Door te denken in niveaus lijkt het alsof er bij een onderwerp één niveau wordt gekozen en dat dit zo blijft. Dat is niet zo. In de praktijk worden vaak meer niveaus op de participatieladder doorlopen. Bijvoorbeeld; bij het maken van een visie is het gebruikelijk om eerst een beeld te krijgen van ‘wat er speelt’. Dus er wordt laag op de participatieladder gestart, bijvoorbeeld met een enquête. Als het steeds meer aankomt op het maken van keuzes en uitvoering, wordt er intensiever overlegd of samengewerkt. Hier ligt een duidelijke relatie met het werken met het BOB-model. In de fase van beeldvorming is een andere vorm van participatie geschikt dan in de fase van besluitvorming.

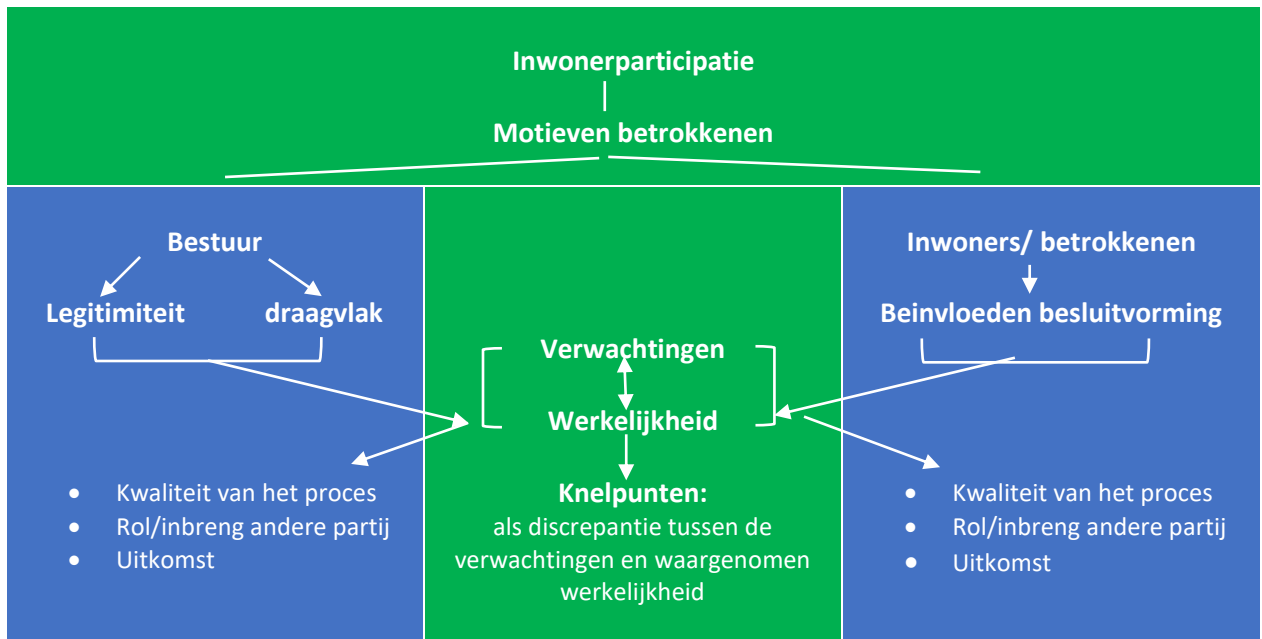
1.3 Spanning in het samenspel

Er is intussen zoveel ervaring met participatie in het land, dat we kunnen beschikken over een grote hoeveelheid rapporten, handreikingen en stappenplannen. Daaruit blijkt dat het niet eenvoudig is om participatie succesvol te laten verlopen. Dit heeft vaak te maken met het spanningsveld tussen de invloed van de gekozen volksvertegenwoordiging (gemeenteraad), de invloed van de participanten en de verwachtingen die zij hebben van elkaar en van de uitkomst.

Raad en college nemen, als bevoegd gezag, uiteindelijk de beslissingen. Dit doen zij vanuit het algemeen belang; door de diverse belangen tegen elkaar af te wegen. Participanten hebben deze rol en bevoegdheid niet. Zij dragen bij aan het inzicht bij het gemeentebestuur in de belangen die spelen én in het vraagstuk en mogelijke oplossingen.

Zoals te zien is in afbeelding 2, is een belangrijk motief voor participanten dat zij de besluitvorming kunnen beïnvloeden. Als het beleid of plan anders uitpakt, vanwege de afweging van belangen, kan dit leiden tot teleurstelling. Maar ook gemeentebesturen kunnen teleurgesteld raken als zij er (teveel) van uitgaan dat participatie voorkomt dat er bezwaren komen op besluiten of negatieve reacties.

De algemene mening is dat bovengenoemde spanningen niet te voorkomen zijn maar wel te verkleinen zijn door te investeren in realistische verwachtingen over en weer. Onder andere via heldere communicatie en afspraken.



Afbeelding 2. Verschil in motieven gemeentebestuur en participanten

Hoofdstuk 2. Onze ervaringen

2.1 Inleiding

In dit en het volgende hoofdstuk werken we toe naar een goed inzicht in de opgaven voor de komende jaren als het gaat om inwonerparticipatie.

In dit hoofdstuk blikken we terug. Wij hebben de afgelopen jaren vaak het initiatief genomen voor participatie. De participatieniveaus én de ervaringen waren uiteenlopend. Wij hebben dit hieronder puntsgewijs samengevat. We baseren ons op evaluatieverslagen⁷, gesprekken met het college, ambtenaren, extern aangetrokken projectleiders en inbreng van raadsleden⁸.

2.2 Harlingen op de participatieladder

- Er is vooral ervaring opgedaan met de eerste drie treden van de ladder: informeren, raadplegen en adviseren. Voorbeelden zijn de enquête en bijeenkomst voor de Omgevingsvisie en bijeenkomsten voor de visie op Cultuur. Een bijzondere vorm van raadpleging was het referendum dat in 2013 werd gehouden over het bestuurlijk zelfstandig blijven van de gemeente Harlingen. Zie bijlage I voor een overzicht van de ervaring met diverse participatieniveaus.
- Het klimmen op de ladder in één traject zien we ook in Harlingen; naarmate het meer aankomt op keuzes en richting worden direct(er) belanghebbenden betrokken en verandert de aanpak. Dit zagen we terug in de aanpak van het Open Plan Proces Westerzeedijk.
- Er zijn kleinere inwonerinitiatieven geweest de afgelopen jaren; vooral gericht op uitvoerende zaken in de wijk. Harlingen is één van de 67 gemeenten⁹ die ervaring heeft met een inwonersinitiatief via het Uitdaagrecht; de initiatiefgroep Balklandpark Noord heeft voor dit gebied een ontwerp ingediend.

2.3 Ervaringen en aandachtspunten van betrokkenen

2.3.1 Raadsleden

- Zij vinden inwonerparticipatie belangrijk om de betrokkenheid van inwoners te vergroten en de afstand tussen gemeente en inwoners te verkleinen¹⁰. Raadsleden noemen vaak dat zij participatie geslaagd vinden als inwoners aangeven zich gehoord en betrokken te voelen. Zij vinden het dan ook zorgelijk als, na een participatietraject, betrokkenen aangeven zich niet of weinig te herkennen in de uitkomsten.
- De raad heeft aangegeven voor de toekomst een compleet inzicht te willen hebben in de uitkomsten van participatietrajecten. Daarmee kan zij betere afwegingen maken bij besluiten en de controlerende taak beter uitoefenen.
- De raad wil dat de gemeente toe gaat werken naar hogere participatieniveaus. Het daadwerkelijk delegeren van besluitvorming (de hoogste trede) is nog een discussiepunt voor de raad. Dit heeft te maken met het feit dat dit sterk de unieke bevoegdheid van de raad raakt als democratisch gekozen orgaan.

⁷ waaronder de aanbevelingen vanuit de evaluatie klankbordgroep van het Westerzeedijkproject.

⁸ Zoals naar voren gebracht in de inspiratiesessie Burgerparticipatie van 29 mei 2021 en de informatieve raadscommissie van 15 september 2021.

⁹ tot en met 2019

¹⁰ Dit is vaak genoemd door raadsleden in de informatieve raadscommissie van 15 september.

2.3.2 Collegenleden

- De collegeleden hechten aan participatie om goed inzicht te krijgen in de belangen en het draagvlak voor bepaalde oplossingen. Daarnaast geven zij aan waarde te hechten aan de inhoudelijke inbreng vanuit participatietrajecten om kwalitatief beter beleid en plannen te kunnen maken.
- Een belangrijk aandachtspunt voor het college is de verhouding van kosten en baten. Inwonerparticipatie vraagt veel van de organisatie in tijd en geld en bij een lage opkomst, weinig response of resultaat is dit niet in balans.
- Zij vinden dat kritischer gekeken moet worden of vraagstukken zich wel lenen voor participatie. Soms is de eigen invloed van de gemeente en dus ook van participanten beperkt; bijvoorbeeld als het gaat om een wettelijke taak of juridische kaders.

2.3.3 De ambtelijke organisatie en extern projectleiders en adviseurs

- De participatietrajecten worden vormgegeven en uitgevoerd door beleidsadviseurs of projectleiders in samenwerking met de afdeling communicatie. Soms met inzet van externe expertise. De medewerkers doen dit naast het reguliere werk en constateren dat er meer rekening gehouden moet worden met de kennis, tijd en specifieke vaardigheden die dit vraagt. Een oplossing ligt deels in het meer uitbesteden maar dan blijft er nog altijd tijd en kennis nodig vanuit goed opdrachtgeverschap.
- Er is behoefte aan een meer gecoördineerde en eenduidige aanpak. Nu worden meerdere participatietrajecten tegelijk doorlopen en diverse participatie-instrumenten ingezet. Dit kost relatief veel tijd en kan ten koste gaan van de kwaliteit van het proces.
- Beleidsadviseurs en projectleiders werken met afspraken over te behalen resultaten, plannen en budgetten. Voor participanten speelt dat niet waardoor er onbegrip kan ontstaan over de werkwijze van de gemeente.
- Een punt dat vaak naar voren komt is dat het erg belangrijk is om goede afspraken te maken met vertegenwoordigers van een achterban. Hoe raadplegen zij de achterban en hoe rapporteren zij hierover? Als participanten op 'persoonlijke titel' worden betrokken moet dit ook steeds duidelijk gemaakt worden in de communicatie.

2.3.4 Inwoners en instanties

- Bij fysieke bijeenkomsten over meer abstracte onderwerpen (in het beginstadium van beleid- of planontwikkeling) is er vaker sprake van een lage opkomst. Meer laagdrempelige participatie-instrumenten (die minder inspanning vragen van betrokkenen) blijken dan meer geschikt. Bij de Omgevingsvisie is een korte, digitale enquête ingezet met uitgebreide aandacht voor brede communicatie. Dit leidde tot een hoge response.
- Het valt op dat het lastig is om ondernemers te betrekken.
- Participanten wordt tijdens of na trajecten vaak gevraagd naar hun bevindingen. Voor Westerseedijk en Balklandpark Noord is uitgebreider geëvalueerd met betrokkenen gezien de langdurige en intensieve samenwerking.
- In het algemeen waarderen mensen het feit dat ze betrokken worden en de wijze waarop. Maar er is na afloop ook regelmatig een gevoel van teleurstelling over het eindresultaat. Belangrijke reden is dat men het eigen idee of voorstel te weinig herkent.
- Een aandachtspunt is dat de gemeente meer helderheid moet geven over waar participanten wel of niet invloed op hebben en wie verder nog beslist over de uitkomsten.

HOOFDSTUK 3. Onze opgaven; ambities en ontwikkelingen

3.1 Ambities in het hoofdlijnenakkoord¹¹

De betrokkenheid van de gemeenschap (en dus participatie) loopt als een rode draad door het hoofdlijnenakkoord.

De raad wil in een vroeg stadium actief mensen betrekken bij het scherp krijgen van vraagstukken, de belangen die er spelen en bij het vinden van oplossingen. Daarbij gaat het niet alleen om de mening van betrokkenen maar ook over deskundigheid en creativiteit van inwoners. Per onderwerp wordt bepaald welke mate van participatie (dus mate invloed) het meest geschikt is en welke doelgroepen moeten worden betrokken. Binnen de thema's uit het hoofdlijnenakkoord wil de gemeenteraad beter kunnen monitoren hoe de voortgang is. Zowel op proces als op inhoud.

Bij een aantal thema's in het akkoord zijn voorzetten gedaan voor participatie of is een duidelijke relatie met participatie. In het eerdergenoemde uitvoeringsplan 2022 – 2026 geeft het college per onderwerp aan of en wanneer (in het proces) een voorstel wordt gedaan aan de raad voor de vormgeving van de inwonerparticipatie.

Themanummer en titel	Tekst uit het Hoofdlijnenakkoord
2. Binnenstad van Harlingen	Bij het toewerken naar keuzes (o.a. parkeren, autoluw) wil de raad bewoners en belanghebbenden betrekken.
3. Visie Kustzone	De gemeenteraad wil de komende periode toewerken naar een brede visie op de ontwikkeling van de kustzone.
4. Sociaal domein	De gemeenteraad wil het nieuwe armoedebeleid door middel van een innovatief proces met participatie van inwoners en dus ook jongeren ontwikkelen.
5. Digitalisering en dienstverlening	De gemeenteraad ziet de zogeheten 'right to challenge' als een goed instrument om de kennis, deskundigheid en creativiteit van de samenleving in te zetten. Daarom wil de gemeenteraad dit instrument actiever promoten.
5. Digitalisering en dienstverlening	Onderzocht wordt of de rol van de buurtbemiddelaar breder getrokken kan worden. De ervaring leert dat tijdens participatietrajecten knelpunten naar voren kunnen komen die niet in dat traject opgepakt/opgelost kunnen worden. Dan kan buurtbemiddeling zinvol zijn.
7. Wonen en omgeving	Er komt een pilot met wijk- en dorpsbudgetten, eventueel gecombineerd met middelen om ook in de fysieke ruimte kleine door de inwoners gewenste aanpassingen te doen.

Tabel 2. Participatie in het Hoofdlijnenakkoord

¹¹ Het hoofdlijnenakkoord bestaat uit het democratisch akkoord en het thematisch akkoord. In het tweede gaat het om wat de raad wil bereiken en in het eerste hoe zij daarbij te werk wil gaan.

3.2 Participatie in wetgeving

Binnenkort zijn twee belangrijke wetswijzigingen van kracht waardoor inwonerparticipatie niet alleen meer als een ‘good practice’ wordt gezien maar wettelijk is verankerd.

3.2.1 Wet versterking participatie op decentraal niveau

Dit wetsvoorstel ‘Versterking participatie op decentraal niveau’ heeft als doel om de betrokkenheid van inwoners bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid te versterken. Ook wordt het uitdaagrecht (right to challenge), als specifieke vorm van participatie, daarin wettelijk verankerd. Het uitdaagrecht betekent dat inwoners het recht hebben om bij hun gemeente een alternatief voorstel in te dienen voor oplossing van een vraagstuk of het overnemen van taken.

3.2.2 De Omgevingswet

De Omgevingswet¹² gaat naar alle waarschijnlijkheid in per 1 juli 2023. Participatie is daarin een belangrijk thema. De wet stimuleert namelijk dat alle initiatiefnemers andere belanghebbenden betrekken bij hun plannen in de fysieke leefomgeving. Die ‘gedragscode’ gold altijd al voor gemeenten en bijvoorbeeld projectontwikkelaars. Voor inwoners, ondernemers is dit wel nieuw. Het is de keuze van gemeenten zelf hoe ze aan ‘het stimuleren’ invulling wil geven. Binnen deze wet mogen gemeenten zelfs participatie verplicht stellen aan initiatiefnemers als het initiatief niet past binnen het omgevingsplan. Hoe dit werkt en wat het beste past bij Harlingen, is besproken in de Informatieve raadscommissie op 6 oktober 2022¹³. Er volgt hierover een apart raadsvoorstel.

3.3 De opgaven voor de komende jaren

Uit de voorgaande paragrafen trekken we de conclusie dat we vaker met participatie te maken krijgen en een kwaliteitsslag moeten gaan maken in de aanpak en uitvoering.

1. In de sessie van de raad, het college en ambtelijke organisatie, op 21 september 2022 over uitwerking van het Hoofdlijnenakkoord, is afgesproken dat het college een voorstel doet voor de wijze waarop participatie wordt vormgegeven. Daarnaast zullen we, nog meer dan nu, aandacht moeten schenken aan (het borgen van) participatie door initiatiefnemers. De Omgevingswet speelt daarbij een rol maar vooral de waarde die we zélf hechten aan goede afstemming als het gaat om die ene gezamenlijke leefomgeving. We blijven werken aan participatie bij lopende beleids- en planontwikkelingen.
2. Onze ervaringen met participatie van de afgelopen jaren én het democratisch akkoord maken duidelijk dat we met elkaar moeten investeren in de kennis en vaardigheden voor kwalitatief goede participatie. Denk daarbij aan het goed kunnen bepalen van doelen en doelgroepen, het ontwerpen van een participatieproces (instrumenten, planning) en communicatieve vaardigheden om verwachtingen over en weer te ‘managen’.
3. Als laatste; het is belangrijk dat we goed in kunnen spelen op initiatieven vanuit inwoners die op het vlak liggen van gemeentelijke taken of daar dicht tegenaan. Vanuit het hoofdlijnenakkoord wordt dit ook gestimuleerd via het daarin genoemde Right to Challenge en de pilot wijk- en dorpsbudgetten. Hierdoor krijgen we meer ervaring met de hogere niveaus van de

¹² Een belangrijk doel van de Omgevingswet is snellere en betere besluitvorming over initiatieven in de fysieke omgeving. Daarmee verwacht men onder andere minder bezwaarprocedures.

¹³ In december 2022 wordt een aantal voorstellen aan de raad voorgelegd ten aanzien van de invloed/bevoegdheden van de raad onder de Omgevingswet.

participatieladder waarbij inwoners veel invloed hebben op de uitkomst en de gemeente een ondersteunende of faciliterende rol vervult. In deze situaties is het maken van heldere afspraken met betrokkenen over bijvoorbeeld financiën en verantwoordelijkheden cruciaal.

3.4 Aan de slag

De vraag is nu: hoe gaan we aan de slag met de opgaven die de komende jaren voor ons liggen? Dit hebben we hieronder op een rij gezet.

Opgave 1

We gaan onze kennis en vaardigheden vergroten om te komen tot een passende aanpak van participatie, per onderwerp. De eerste stap die we hierin zetten is het werken met een leidraad van vragen en denkstappen. Deze wordt in het volgende hoofdstuk gepresenteerd. Daarmee krijgen we een goede basis om de dialoog met elkaar te voeren over de participatievorm. Daarnaast geeft het ons handvatten om mee te denken in participatie door initiatiefnemers¹⁴.

Opgave 2 en 3

We gaan onze kennis en vaardigheden vergroten voor een betere uitvoering van participatie. We denken daarbij aan het goed kunnen werken met verschillende samenwerkingsvormen met belanghebbenden (zie afbeelding 1) en werkvormen (zie bijlage 2).

Langdurige(r) samenwerkingsvormen zoals we die kennen bij gebiedsontwikkelingen¹⁵ vragen andere proces- en communicatievaardigheden dan bijvoorbeeld enquêtes of inloopavonden. Wanneer er sprake is van een initiatief van inwoners (bijvoorbeeld vanuit het Uitdaagrecht), vraagt dat weer een andere rol en vaardigheden. We willen de komende jaren de meest voorkomende samenwerkingsvormen en werkvormen zelf goed beheersen. Daar waar we onderdelen uitbesteden vraagt dat van ons goed opdrachtgeverschap.

Opgaven 1 tot en met 3

Om te zorgen dat de bovenstaande inspanningen (kunnen) worden geleverd, is het nodig dat we hier tijdelijk een centraal punt voor inrichten in de organisatie. Van daaruit worden acties aangejaagd en gecoördineerd en wordt bedacht hoe participatie, voor de lange termijn, goed kan worden geborgd in de organisatie. In hoofdstuk 5 gaan we daar dieper op in.

¹⁴ Denk aan initiatiefnemers die 'iets' willen realiseren. Van kleine initiatieven tot grote (projectontwikkeling, gebiedsontwikkeling) die door inwoners of professionele partijen worden genomen.

¹⁵ Bijvoorbeeld gebiedsontwikkeling Westerzeedijk, Almenum

HOOFDSTUK 4. ONZE LEIDRAAD VOOR PASSENDE PARTICIPATIE

4.1 Eerst denken...dan doen

Tijdens de inspiratiesessie over burgerparticipatie¹⁶ werd het belang benadrukt van het doorlopen van denkstappen om te komen tot een passende aanpak van participatie. Passend bij het onderwerp, het doel en de doelgroep. Aan de hand van voorbeelden van andere gemeenten en ervaringen in de organisatie is een eerste leidraad ontwikkeld. Deze helpt te komen tot een passende vorm van participatie, betere procesbewaking, goede communicatie met betrokkenen én geeft inzicht aan raadsleden hoe een voorstel voor de participatievorm tot stand is gekomen. Door de laatste stap in de leidraad (evaluatie) dragen we bij aan het gezamenlijk leerproces.

4.2 De denkstappen; de participatieleidraad

4.2.1 De eerste cruciale vraag: hoe goed leent het onderwerp zich voor participatie?

Niet elk onderwerp leent zich voor participatie. Grofweg kennen gemeenten twee typen taken: autonome taken en taken op het gebied van medebewind (de gemeente voert wetten uit). Bij autonome taken mag de gemeente zelf de doelen bepalen en hoe zij de uitvoering gaat doen. Bij medebewind kan er meer of minder beleidsvrijheid zijn om eigen keuzes te maken.

Door de bank genomen, lenen veel onderwerpen in het fysiek domein zich voor participatie. De gemeente heeft daarin relatief veel autonomie en beleidsvrijheid. In het sociaal domein, waarvan de uitvoering van wetgeving een substantieel deel is, is dat anders. Onderwerpen die gaan over de eigen huishouding en organisatie zijn zelden geschikt voor participatie; denk aan financiën, juridische zaken, personeelszaken en informatiemanagement. Om in te schatten of een onderwerp zich goed leent voor participatie is onderstaande, niet uitputtende, vragenlijst een hulpmiddel.

Vraag
Betreft het onderwerp een autonome taak, medebewind en is er voldoende beleidsvrijheid?
Is er voldoende speelruimte als we kijken naar bijvoorbeeld financiële ruimte (begroting) of juridische mogelijkheden?
Wie worden geraakt door het onderwerp, nu en in de toekomst? Is dit vooral de gemeente zelf of gaat het om mensen of organisaties buiten de gemeente? Gaat het om een grote impact of relatief klein?
Vraagt het onderwerp specifieke kennis of deskundigheid en is deze kennis te delen met betrokkenen?

Tabel 3. Vragen over het onderwerp

Als bepaald is dat het onderwerp zich goed leent voor participatie, worden de onderstaande denkstappen doorlopen.

¹⁶ 29 mei 2021

4.2.2 De leidraad zelf; het doorlopen van de denkstappen

STAP 1. VOORBEREIDING VAN HET PARTICIPATIETRAJECT

a. WAAROM WILLEN WE EEN PARTICIPATIETRAJECT STARTEN?

Waarom willen we gebruik maken van participatie? Welk motieven hebben we om participatie in te zetten voor het opstellen van beleid of een plan? Hieronder zijn een aantal redenen opgesomd. Er kunnen meer redenen zijn; de opsomming is niet uitputtend.

Motief	Omschrijving
Democratisch	We verwachten belangentegenstellingen en willen deze kennen om een goede afweging te kunnen maken (algemeen belang).
Kwaliteit	We willen het beleid of een plan naar een hoger niveau brengen met behulp van de kennis en inzichten van betrokkenen.
Draagvlak	We willen beleid of een plan maken waarvan we zeker weten dat het breed gedragen wordt omdat we de betrokkenen nodig hebben bij de uitvoering.
Voorkomen bezwaren	We hebben snelle en soepele besluitvorming nodig vanwege bijvoorbeeld tijdsdruk
Praktisch	De betrokkenen kennen de mogelijkheden en behoeften het beste.

Tabel 4. Motieven voor participatie

b. WAT ZIJN DE KADERS DIE ONZE INVLOED EN DIE VAN PARTICIPANTEN BEGRENZEN?

Waar ligt er ruimte voor de participanten en wat staat er al vast? Hieronder vallen de kaders die de raad heeft meegegeven. Ook gaat het hier om de kaders waar de gemeente rekening mee moet houden zoals wettelijke, juridische of financiële kaders en praktische zaken als tijd en geld.

Stap 2. Invulling van het participatietraject

a. WIE BETREKKEN WE?

Het beantwoorden van de vorige vragen helpt te bepalen wie we gaan betrekken. Hebben we kennis nodig dan vragen we experts, willen we meningen (draagvlak) peilen, dan vragen we belanghebbenden. Daarbij is het goed te bedenken dat ook participanten hun motieven hebben om mee te doen.

Motief	Omschrijving
Democratisch	Invloed uitoefenen, medeverantwoordelijkheid (willen) dragen
Sociaal	Bij een groep horen, binding etc.
Persoonlijk	Kennis willen delen of krijgen

Tabel 5. Motieven participanten

b. WELK PARTICIPATIENIVEAU GEBRUIKEN WE?

We bepalen dit per doelgroep en fase in het participatietraject. Zo kan er bijvoorbeeld besloten worden om eerst inwoners te benaderen voor het geven van ideeën. Vervolgens kunnen we later in

het traject ervoor kiezen om verder te gaan met een kleine groep belanghebbenden en experts die meehelpen de beste ideeën te kiezen.

c. WELKE PARTICIPATIEMETHODE GEBRUIKEN WE?

Het gaat hier om de keuze voor de werkvorm die we gebruiken zoals enquêtes, bijeenkomsten, workshops, klankbordgroepen, projectgroepen. Dit is afhankelijk van de doelgroep die we willen betrekken bij het participatietraject en het soort beleid en of plan. Meer informatie hierover is te vinden in de bijlage 2: participatievormen per trede op de participatieladder.

d. HOE ZIET ONZE PLANNING ERUIT?

Wat is de planning van het participatietraject? Wanneer wordt welke methode ingezet? Het opstellen van een planning geeft een overzicht wanneer wat gaat gebeuren. Dit is handig voor ons en voor de betrokkenen. De voorgaande stappen leggen we vast in een plan van aanpak en gebruiken we in college- en raadsvoorstellen ter onderbouwing.

Stap 3. Wat zijn onze spelregels?

a. HELDER COMMUNICEREN OVER DE ROLLEN, DE DAADWERKELIJKE INVLOED EN MANDAAT

Een participatietraject staat of valt met goed verwachtingsmanagement. Dat betekent dat het erg belangrijk is om de participanten goed te informeren over de voorgaande keuzes en afwegingen. Ook maken we inzichtelijk waar de formele besluiten worden genomen (bijvoorbeeld in stuurgroep, college of raad). We spreken met de participanten door hoe wij hun rol zien én wat zij zelf verwachten. Met participanten die bijvoorbeeld een achterban vertegenwoordigen maken we afspraken hoe dit plaatsvindt.

b. OM DE UITVOERING IN GOEDE BANEN TE LEIDEN ZIJN ER AANVULLEND SPELREGELS NODIG.

Op welke manier communiceren we met elkaar? Hoe gaan we met elkaar om? Wat leggen we vast en wie doet dat en hoe?

c. FLEXIBEL OMGAAN MET DE AANPAK EN SPELREGELS

Een participatietraject loopt niet altijd zoals vooraf is gepland. Tijdens het traject kan het daarom handig zijn om de aanpak en de spelregels bij te stellen. Daar moeten de participanten over worden geïnformeerd of bij betrokken worden.

Stap 4. Wat ging er goed en waar hebben we van geleerd?

a. TERUGBLIKKEN MET DE PARTICIPANTEN

Na afronding van een stap in het participatietraject is het belangrijk terug te kijken met de participanten aan de hand van de aanpak en de spelregels. We maken de balans op tussen de verwachtingen (vooraf) en de waarnemingen (achteraf) van de participanten over alle onderdelen die hiervoor zijn benoemd.

b. OP PAPIER ZETTEN VAN DE EVALUATIE

Dit is belangrijk, zodat we met elkaar leren van de ervaringen. Dit vormt input voor de monitoring door college en raad over de voortgang en eventuele knelpunten in het proces. Het geeft inzicht in het verloop en de resultaten ten behoeve van de (finale) besluitvorming.

Participatieleidraad

Te gebruiken bij inwonerparticipatie, waarbij belanghebbenden betrokken zijn bij het maken van beleid en of plan. Het is te gebruiken als stappenplan en checklist, voor zowel een beperkt als intensief participatietraject.

1

Waarom participeren? Wat willen we?

Vorbereiden op het participatietraject

Waarom willen we een participatietraject starten? Gaat het bijv. om kennis ,draagvlak?



Wat zijn de kaders die onze invloed en die van participanten begrenzen?



2

Wat is onze aanpak en wie hebben we nodig?

Invullen van het participatietraject

Wie betrekken we?



Wie hebben we nodig om ons doel te kunnen behalen? Hebben we deskundigen nodig, belanghebbenden, belangenorganisaties betrekken? Of willen we de mening of ideeën van een brede afspiegeling van inwoners uit de gemeente, de kernen of een specifiek gebied?

Welk participatieniveau gebruiken we?

Informeren	Raadplegen	Adviseren	Samenwerken	Delegeren	Zelfbestuur
	De gemeente vraagt om reactie van betrokkenen met bijvoorbeeld een enquête of via inspraak reacties. De gemeente bepaalt het onderwerp van participatie en de vorm.	De gemeente vraagt betrokkenen om een mening, advies of ideeën in de vorm van een dialoog. De gemeente bepaalt het onderwerp en de vorm van participatie. De gemeente bepaalt hoe de dialoog plaatsvind.	De gemeente vraagt betrokkenen om samen te werken aan een beleid of plan. Dit kan bijvoorbeeld in een werk- / projectgroep. De gemeente bepaalt en werkt samen met een vaste groep betrokkenen.		

Welke participatiemethode zetten we in ? (afstemmend op de doelgroep)



Op welke manier willen we de participanten betrekken? Dit is afhankelijk van het participatieniveau en de doelgroep die we willen betrekken. Dit kan middels een brief, bericht, enquête, of een eenmalige dialoog, een klankbordgroep (een vaste groep die structureel bij elkaar komt) of een projectorganisatie, vrijwilligersorganisatie, stichting e.d.



3

Wat zijn onze spelregels?

Uitvoeren van het participatietraject

In de spelregels worden de verwachtingen naar elkaar toe helder gemaakt.

Welke informatie is al bekend?



We informeren de betrokkenen over de informatie van stap 1 en 2. We laten weten waar de betrokkenen aan toe zijn.

Wie heeft welke rol?



De rollen van worden toegelicht, zodat voor duidelijk wordt waarom men betrokken is en wat hun mandaat is.

Hoe communiceren we met elkaar?



Wat spreken we af over de communicatie? Denk aan verslagen, terugkoppeling van resultaten en het informeren van niet direct betrokkenen. Ook gaat het over de omgangsvormen.

4

Wat ging er goed en waar hebben we van geleerd?

Eindevaluatie van het gehele participatietraject

Wat ging er goed en wat hebben we geleerd?



Aan de hand van de stappen 1. t/m 3 blikken we terug. Wat ging volgens plan/afpraak, wat niet en waarom?

Welke lessen nemen we mee?



We zetten de geleerde lessen op een rij en gebruik die in toekomstige participatietrajecten.

5. VERVOLGACTIES

5.1 Inleiding

Uit de leidraad in het vorige hoofdstuk komt een voorstel voor de best passende participatievorm. Als daarmee wordt ingestemd gaan we over tot de uitvoering. Zoals eerder gezegd vragen verschillende participatievormen om verschillende rollen, kennis en vaardigheden. We willen onze organisatie hierin versterken. Dat vraagt een veelheid aan acties en inspanningen waar we planmatig mee aan de slag willen. Daarvoor moet in elk geval aan de onderstaande randvoorwaarden zijn voldaan.

5.2 Randvoorwaarden

1. Een centraal punt en een aanjager

Om te zorgen dat we effectief met de acties aan de slag kunnen, is het nodig dat we hier tijdelijk een centraal punt voor inrichten in de organisatie. Van daaruit vindt aansturing en coördinatie plaats. Het is belangrijk dat de bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever en leidinggevenden van de meest relevante teams hierbij betrokken zijn. Zij zien erop toe dat randvoorwaarden (inzet geld, medewerkers etc.) zijn ingevuld en zorgen voor afstemming met het college, raad en de griffie. Om een flinke sprong voorwaarts te maken, is het belangrijk een aanjager aan te stellen die de bestaande organisatie tijdelijk ondersteunt en zorgt voor de gewenste planmatige aanpak.



We richten een centraal punt in en stellen een aanjager Participatie aan voor de duur van ongeveer een half jaar, rond 2 dagen per week. Dit is een ervaringsdeskundige, bijvoorbeeld een communicatieadviseur met kennis en ervaring met inwonerparticipatie. Deze aanjager vervult een cruciale rol in het ontwikkelen van de kennis en vaardigheden in de organisatie. Dit komt zowel de uitvoering van het BOB-model als de uitvoering van participatietrajecten ten goede.

Met voorgaande moeten, na een half jaar, de volgende resultaten zijn bereikt.

- Alle medewerkers die met participatie te maken hebben (of krijgen) zijn, via training, goed in staat te werken met de leidraad uit de Participatiecode en beschikken over basiskennis en vaardigheden. Daar wordt ook het werken met het BOB-model bij betrokken.
- Er is een groep medewerkers in de organisatie die beschikt over meer en diepere kennis en vaardigheden. Zij kunnen daardoor de rol vervullen van coach en sparring partner (voor de organisatie en gemeentebestuur).
- De 'gereedschapskist' is gevuld met, beproefde, praktische instrumenten en werkvormen waar in de gemeente Harlingen mee wordt gewerkt in participatietrajecten.
- Er is een plan van aanpak vastgesteld over de noodzakelijke vervolgacties en de wijze waarop al het voorgaande wordt bewaakt en geborgd in de organisatie.

2. Voldoende ambtelijke capaciteit



Zoals in hoofdstuk 2 duidelijk naar voren kwam heeft de ervaring ons geleerd dat participatie arbeidsintensief is. Bij voorstellen over de participatievorm moet aangegeven worden wat dit vraagt aan capaciteit, of hierin knelpunten zijn te verwachten en wat eventuele oplossingen of alternatieven zijn.

3. Gereedschapskist Harlinger Participatiecode



Er is de afgelopen jaren een veelheid aan werkvormen ingezet. Omwille van de efficiëntie en kwaliteitsverbetering gaan we het aantal werkvormen indikken. Daarbij kijken we grondig of de vormen passen bij Harlingen en uitvoerbaar zijn voor de organisatie, ook op langere termijn. De eerdergenoemde aanjager vervult een belangrijke rol in het 'vullen' van de gereedschapskist.

4. Budget voor uitvoering van de Participatiecode

Bij voorstellen aan college en raad over de vormgeving van participatie moet meegenomen worden wat de kosten zijn en hoe deze gedekt kunnen worden. Om de bij 1. genoemde 'sprong voorwaarts' te kunnen maken is incidenteel budget nodig.



We gaan uit van een incidenteel budget van € 60.000,-. Dit is nodig voor het dekken van de kosten van de Participatie- aanjager (geraamd op € 42.000,-), inkoop van trainingen en workshops (geschat op € 10.000,-) en het vullen van de gereedschapskist (raming € 8.000,-). In de begroting 2023 zit ruimte voor uitvoering van het Hoofdlijnenakkoord. Dekking van het gevraagde incidentele budget kan plaatsvinden uit de algemene investeringsreserve.

Op basis van het advies van de aanjager, over structurele borging, kan het nodig zijn structureel budget in de begroting op te nemen.

5.3 Tijdspad

Hieronder staan de verschillende acties in een tijdlijn. De Participatie-aanjager zal dit verder uitwerken in een actieplan (voor de korte termijn) en een advies voor borging van participatie (voor de lange termijn).

ACTIE	Q4 22	Q1 23	Q2 23	Q3 23	Q4 23	2024	2025	2026
PARTICIPATIECODE								
Besluitvorming Participatiecode								
Inrichten centrale aansturing/coördinatie, aanstellen aanjager Participatie en opstellen actieplan voor training, workshops en vullen gereedschapskist.								
Uitvoering actieplan								
Opleveren plan voor structurele borging Participatie								
TOEPASSEN LEIDRAAD GEMEENTELIJKE INITIATIEVEN								
Toepassen leidraad bij voorstellen over participatie								
Tussentijds evalueren en waar nodig aanpassen								
ONTWIKKELEN LEIDRAAD VOOR BURGERINITIATIEVEN								
Ontwikkelen leidraad (of participatiewijzer) t.b.v. initiatiefnemers (Omgevingswet)								
Ontwikkelen leidraad voor o.a. Right to Challenge, wijk- en dorpsbudget etc.								
MONITORING COLLEGE EN RAAD								
Evaluatie Participatiecode en waar nodig aanpassen								

Tabel 6. Tijdspad acties Participatiecode

BIJLAGE 1. PARTICIPATIE IN HARLINGEN AAN DE HAND VAN DE PARTICIPATIELADDER

Actie gemeente	Rol betrokkene	Toegepast in Harlingen	Moment van betrokkenheid en voorbeelden
Informereren van inwoners	Ontvanger van informatie	Vaak	Moment: continue Voorbeeld: publicaties krant, site
Inspraakmogelijkheid organiseren	Reageren op voorstellen	Vaak	Moment: aan het eind van een beleids-of planproces. Voorbeeld: o.a. concept beleidsnota's, bestemmingsplannen
Consulteren (advies, mening of idee vragen)	Reageren op vragen van gemeente.	Regelmatig	Moment: vaak in een vroeg stadium van een beleids- of planproces. Voorbeelden: o.a. sportnota, woonvisie, warmtevisie, omgevingsvisie, cultuurnota. Het Open Planproces Westerseedijk valt hier ook onder met de klankbordgroep
Samenwerken	Er wordt samengewerkt aan planvorming.	Zelden	Moment: vaak in een vroeg stadium van een beleids- of planproces maar kan ook later (als bijv. gemeente niet oplossingen kan vinden die voldoen aan de randvoorwaarden). Voorbeeld: werkgroep Balklandpark heeft voorstel voor gebiedsontwikkeling gedaan via Right to Challenge
Delegeren	Gemeente draagt taken over aan inwoners. Vaak op het gebied van uitvoering. Gemeente neemt hierover de beslissing en blijft eindverantwoordelijk.	Zelden	Voorbeelden: onderhoud van groen in de wijk of ontwerp/aanleg van een speeltuin.
Zelfbestuur	Gemeente draagt taken over die verdergaan dan alleen de uitvoering. Denk aan de planvorming en ook bestuurlijke taken.	Nooit	Voorbeeld; Campus Damwâld zoals gepresenteerd in de inspiratiesessie

BIJLAGE 2. DE GEREEDSCHAPSKIST; PARTICIPATIE-INSTRUMENTEN EN WERKVORMEN

In de tabel hieronder is te zien welke participatie-instrumenten in het algemeen worden gebruikt per participatieniveau. Wij nemen dit als uitgangspunt bij het maken van onze eigen 'gereedschapskist'.

Bij het ontwikkelen van onze gereedschapskist maken we gebruik van beschikbare kennis waaronder de zogenaamde www.participatiewijzer.nl. Deze site is gericht op het selecteren van het meest geschikte participatie-instrument via het doorlopen van een aantal stappen.

Binnen de participatie-instrumenten die hieronder staan zijn vele werkvormen mogelijk. Een interactieve bijeenkomst of dialoog kan op veel manieren worden vormgegeven, afhankelijk van het doel, de doelgroep, beschikbare tijd, aanwezige kennis en vaardigheden en budget. Voor het betrekken van ondernemers (ondernemersparticipatie) heeft de VNG een speciale participatiegids ontwikkeld <https://vng.nl/publicaties/participatiegids-hoe-met-ondernemers-samen-te-werken-aan-nieuw-beleid>. Sommige van de onderstaande werkvormen zijn door bedrijven ontwikkeld en zal er betaald moeten worden voor het gebruik.

Participatieniveau	Participatie-instrument
Informeren	Nieuwsbericht (on- of offline) Nieuwsbrief (on- of offline) Informatiebijeenkomst (on- of offline)
Raadplegen	Korte enquête Inwonersconsultatie/enquête Interactieve bijeenkomst (on- of offline) Werkbezoek
Adviseren:	Dialoog (on- of offline) (bijvoorbeeld Serious Gaming) Klankbordgroep (on- of offline) Keukentafelgesprekken (individueel) Inspreken tijdens een commissie- of raadsvergadering
Samenwerken:	Project-of werkgroep (met inwoners en gemeentemedewerkers/on- of offline) Burgerfora (on- of offline)
Delegeren:	Stuurgroep, dorps en wijkraden,
Zelfbestuur:	Stemmen, Referendum, Participatief begroten

BIJLAGE 3. DIGITALE PARTICIPATIEPLATFORMS

Steeds meer gemeenten werken met een digitaal participatieplatform. Dit is een online platform dat ingezet kan worden ingezet voor zowel inwonersparticipatie (voor gemeentelijke initiatieven) als ondersteuning voor initiatieven van inwoners zelf. Op deze platformen zien we vaak dat:

- Er informatie op staat over actuele projecten en participatietrajecten.
- Inwoners kunnen reageren, een enquête invullen, zich aanmelden voor bijeenkomsten.
- Inwoners zelf informatie kunnen geven over hun eigen initiatieven. Ook bieden sommige gemeenten handreikingen en andere praktische instrumenten voor inwoners om te gebruiken bij het betrekken van anderen bij hun initiatief.

Het kan een uitkomst zijn maar vraagt tegelijkertijd een behoorlijke investering in tijd en geld om het te onderhouden. Er kan eventueel met het eigen platform aangesloten worden op het provinciale platform Stim fan Fryslân <https://stimfanfryslan.fr/participatie-gemeenten>

Op dat overkoepelende platform zien we dat een behoorlijk aantal gemeenten nog geen platform heeft of bezig is dat te ontwikkelen. We willen de mogelijkheid gaan onderzoeken via de aangekondigde projectorganisatie. Daarbij gebruikmakend van de ervaringen van andere gemeenten.