

## Raadsvoorstel

**Opsteller**

Bosman, Annebeth

**Vergadering van**

13 juli 2021

**Kenmerk**

Z/21/020708 / D/21/027331

**Portefeuillehouder**

Ad de Regt

**Portefeuille**

Burgerparticipatie

**Onderwerp**

Participatiekader

**Samenvatting**

Het college stelt de raad voor om het Participatiekader vast te stellen, kennis te nemen van de instrumenten in de toolbox bij het kader en kennis te nemen van de vervolgstappen zoals beschreven in de notitie 'Toekomst Participatiekader'.

---

**Gevraagd besluit**

De raad besluit:

1. Het Participatiekader (D/21/027492) vast te stellen, met daarin de volgende punten:

- a. Gemeente Woerden onderscheidt 3 manieren van participatie: MEEpraten, MEEbeslissen, SAMENwerken
  - b. Participatie leidt tot betere plannen en/of zorgvuldige besluiten en/of vertrouwen in de relatie tussen gemeente en samenleving.
  - c. Stelregel bij participatietrajecten is om aan het eind van het participatietraject de meningen, standpunten en belangen van anderen zo goed mogelijk in beeld te hebben.
  - d. Participatietrajecten worden ingericht volgens de volgende 8 uitgangspunten:
- 

1. Gemeente bewaakt het algemeen belang
2. Open basishouding
3. Heldere en transparante keuzes
4. Iedereen doet mee en met gemak
5. Sluit aan bij lokale structuren
6. Realistisch en zakelijk
7. Lerende houding
8. Verandering onderweg = gedeelde verantwoordelijkheid

2. Kennis te nemen van de instrumenten in de toolbox bij het Participatiekader (D/21/027494) en deze te gebruiken bij:

- a. het beantwoorden van de vraag of participatie gewenst is;
- b. het meegeven van kaders en spelregels voor participatietrajecten;
- c. het beoordelen van participatietrajecten (voorafgaand en/of na afloop);

3. Kennis te nemen van de vervolgstappen zoals beschreven in de notitie 'Toekomst Participatiekader' (D/21/027493).

4. Het college opdracht te geven een voorstel te doen voor herziening van de Participatie- en inspraakverordening Gemeente Woerden (d.d. 27 oktober 2009) in lijn met het Participatiekader. Hierbij rekening houdend met de in voorbereiding zijnde 'Wet versterking participatie op decentraal niveau' (voluit: Wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet en de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba in verband met de

participatieverordening en het uitdaagrecht van inwoners en maatschappelijke partijen).

5. Het college opdracht te geven om borging van het Participatiekader in kennis en middelen op te nemen in de begroting. Hiervoor een participatiespecialist aan te nemen voor 0,8 fte (€70.000,-). En een algemeen budget voor projectoverstijgende participatie-instrumenten vrij te maken van €10.000,- in het eerste jaar en daarna jaarlijks €5.000,-. Dat betekent voor 2022 €80.000,- en voor de daarop volgende jaren €75.000,-.

### **Inleiding**

Participatie is een belangrijk onderdeel van de lokale democratie. De raad van Woerden heeft het college gevraagd om een participatiekader te ontwikkelen om kaders te kunnen stellen voor participatie. Daarnaast heeft de Rekenkamercommissie onderzoek laten doen naar de ervaringen met participatietrajecten in de gemeente. Dit onderzoek heeft geleid tot het raadsbesluit Rekenkameronderzoek Participatie (D/21/027626), waarin de raad het college opdracht geeft enkele aandachtspunten uit het onderzoek te bestendigen in het door de raad vast te stellen Participatiekader en vervolgvorsies van het kader.

Het Participatiekader, waarin de aanbevelingen van de rekenkamercommissie zijn meegenomen, ligt nu voor.

---

### **Participatieproces**

Om tot dit voorstel te komen, zijn gesprekken gevoerd met de raad, het college en leden van de ambtelijke organisatie. Ook inwoners hebben hun mening over participatie kunnen geven in een enquête die in mei 2020 is uitgestuurd (in voorbereiding op de Raadsacademie Participatie van 9 juli 2020). Daarnaast is voor dit kader gebruik gemaakt van de aanbevelingen uit het rapport van de rekenkamercommissie. De rekenkamer heeft voor haar onderzoek vijf participatietrajecten onderzocht en de meningen van inwoners en andere betrokkenen hierover gepeild. Het onderzoek geeft een goed beeld van wat belanghebbenden belangrijk vinden als het op participatie aankomt.

---

### **Wat willen we bereiken**

Met het Participatiekader in de hand spreken raad, college, ambtelijke organisatie en belanghebbenden dezelfde taal, hebben we heldere richtlijnen voor participatie in Woerden en weten we welke afwegingen we maken voor het inrichten van een participatieproces. Daarmee zijn verwachtingen voor alle betrokkenen duidelijker. Hiermee hebben we een stevige basis, waar we samen verder op voort kunnen bouwen. We beschouwen dit kader als versie 1.0.

Participatie is nooit 'af'. De samenleving verandert. De democratie verandert. De raad en de rol van de raad veranderen. En de kijk op participatie verandert. Daarom is een belangrijk onderdeel van het Participatiekader om te blijven monitoren en evalueren. Samen moeten we werken aan hoe we dit kader in de praktijk brengen. Wat we daarbij leren, nemen we mee. Op naar versie 2.0. Met de eerste versie van dit kader in de hand gaan we het gesprek aan binnen het bestuur, binnen de organisatie, maar vooral ook met de mensen in de gemeente. Wat kunnen we van elkaar leren en hoe doen we dit steeds een stapje beter?

---

### **Wat gaan we daarvoor doen**

Het Participatiekader vormt vanaf nu een leidraad voor de participatieprocessen van de gemeente. Onderdeel hiervan is dat, als de raad heeft aangegeven participatie belangrijk te vinden, in een startnotitie duidelijk wordt hoe participatie wordt ingericht. In de startnotitie is opgenomen:

---

- a. De reden waarom het vraagstuk zich leent voor participatie (zie ook Participatiekader §4 en Toolbox 1. Beslisboom);
- b. De doelen van het participatietraject (zie ook Participatiekader §2);
- c. De reikwijdte van het vraagstuk dat wordt voorgelegd aan de participanten (zie ook Participatiekader §8);
- d. De invloedsruimte van de participanten (zie ook Participatiekader §3);
- e. De kaders en spelregels die moeten worden meegegeven (zie ook Participatiekader §6 en Toolbox 3. Checklist);
- f. De belanghebbenden die moeten worden betrokken en hoe om te gaan met groepen die (a) niet worden betrokken of (b) wel worden betrokken maar zich niet binnen het speelveld van participatie willen begeven. En hierbij aandacht te schenken aan de wijze waarop de verschillende bevolkingsgroepen worden

- opgeroepen/gestimuleerd om deel te nemen aan het participatietraject (zie ook Participatiekader § 5 en Toolbox 2. Stakeholderanalyse)
- g. Afspraken over wat te doen als participanten er niet uitkomen (zie ook Participatiekader §9);
  - h. Hoe te zorgen voor een goede en gelijke informatiepositie voor alle belanghebbenden (zie ook de Toolbox, 3. Checklist)
  - i. Bij welke fasen en op welke wijze van een proces, project of opgave participanten worden betrokken. Hierbij is aandacht voor het traject van begin tot eind, van de eerste verkennende fase tot en met de uitvoerings- of implementatie- en/of evaluatiefase van het vraagstuk (zie ook Participatiekader §3 en Toolbox 3. Checklist);
  - j. Een duidelijke procesbeschrijving van het participatietraject en hierin aan te geven hoe om te gaan met tegenstrijdige belangen (zie ook Participatiekader §9).

Daarnaast vormt het Participatiekader de basis voor het nog vast te stellen beleid over participatie voor de verschillende kerninstrumenten van de Omgevingswet.

Het monitoren en evalueren van participatieprocessen, zoals beschreven in het kader en de notitie over de toekomst van het Participatiekader, en het doorontwikkelen van het Participatiekader wordt geborgd binnen de ambtelijke organisatie. De gemeenteraad ontvangt hierover jaarlijks een rapportage in de vorm van een "jaarbief Participatie".

### **Bouwen aan een stelsel waarin participatie geborgd is**

De uitvoering van participatietrajecten is een gedeelde verantwoordelijkheid van vele collega's binnen de organisatie, van onder andere (ingehuurde) projectleiders, omgevingsmanagers, portefeuillehouders, beleidsmakers en communicatieadviseurs. Zij hebben allemaal binnen hun eigen vak ervaring met participatie en doen nieuwe ervaring op bij nieuwe participatietrajecten. Nu is het zo dat die kennis en ervaring op het gebied van participatie vooral bij deze mensen zit en verdwijnt als zij de organisatie verlaten. Dat willen we veranderen. Enerzijds door een participatiespecialist aan te stellen, die centraal de regie heeft op participatietrajecten, het monitoren, evalueren en leren daarvan en kennis samenbrengt.

Deze participatiespecialist:

- heeft overall beeld bij participatie binnen de gemeente (wat gebeurt er waar, wanneer, hoe en door wie);
- is als adviseur betrokken bij participatietrajecten en het opmaken van startnotities;
- is bewaker van het participatiebeleid;
- draagt zorg voor de doorontwikkeling van het participatiebeleid;
- zorgt ervoor dat verschillende betrokkenen bij participatie (o.a. ambtenaren en inwoners) weten hoe we in gemeente Woerden vorm geven aan participatie, zodat dit in praktijk gebracht kan worden;
- adviseert bij de eventuele inhuur van externe partijen bij participatietrajecten;
- kan jaarlijks rapporteren over participatie;
- stimuleert de organisatie om te leren van dingen die goed en slecht gaan;
- ziet erop toe dat kennis en instrumenten over participatie op de juiste manier worden ingezet en uitgebreid.

Anderzijds door te zorgen dat kennis over participatie in projecten meer en meer bij collega's die in dienst zijn van de organisatie komt te liggen. Zodat ook binnen de projecten op termijn minder of geen specialisten voor participatie ingehuurd hoeven worden. Voor dit laatste ligt al een taakstelling in de business case 'Van inhuur naar vast' (Bestuursopdracht).

## **Argumenten**

### **Besluit 1:**

Het college vraagt de raad in te stemmen met het Participatiekader...

#### 1.1 ...want met het Participatiekader bieden we zowel de raad, als het college, de ambtelijke organisatie en initiatiefnemers handvatten om participatie structureel op een eenduidige manier vorm te geven.

Participatie is een verzamelterm. Iedereen vindt het belangrijk. Maar we weten vaak niet precies van elkaar wat we ermee bedoelen en wat we ermee willen bereiken. Doordat we vooraf onvoldoende helder hebben wat we van elkaar en van

participatie verwachten, kunnen we achteraf niet goed beoordelen of we dit ook bereikt hebben. Dat maakt het nu voor participanten niet helder wat er met hun inbreng gedaan is, voor college en raad moeilijk sturen en voor initiatiefnemers onduidelijk wat van hen verwacht wordt.

Het Participatiekader zorgt ervoor dat we dezelfde taal gaan spreken, heldere richtlijnen voor participatie in gemeente Woerden hebben en weten welke afwegingen we maken voor het inrichten van een participatieproces.

1.2 ...want door participatietrajecten vorm te geven in lijn met het Participatiekader, zijn we beter in staat om de meningen, standpunten, expertise en belangen van inwoners en andere betrokkenen helder te krijgen én mee te wegen bij het maken en uitvoeren van beleid.

Het kader biedt handvatten om ervoor te zorgen dat zoveel mogelijk geïnteresseerden en belanghebbenden met verschillende invalshoeken en belangen betrokken zijn. En dat de verschillende perspectieven zuiver naar voren komen en gehoord worden.

1.3 ...want constructieve samenwerking tussen betrokkenen is een voorwaarde voor het slagen participatietrajecten. Het kader geeft aan hoe participatietrajecten vorm te geven om dit te bereiken.

In het 'Onderzoeksrapport Participatie' van de Rekenkamercommissie (D/21/027622) staat 'constructieve samenwerking' genoemd als voorwaarde voor het slagen van participatietrajecten. Het uitgangspunt daarbij is om opgaven zoveel mogelijk vanuit 'teamspel' te realiseren. Onder andere door open en constructieve interactie, adequate en tijdige communicatie en goed verwachtingsmanagement over en weer. Het kader biedt handvatten om deze uitgangspunten in de praktijk te brengen.

#### **Besluit 2:**

Het college vraagt de raad kennis te nemen van de instrumenten in de toolbox bij het Participatiekader en deze te gebruiken bij het beantwoorden van de vraag of participatie gewenst is, het meegeven van kaders en spelregels voor participatietrajecten, het beoordelen van participatietrajecten (voorafgaand en/of na afloop)...

2.1 ...want deze toolbox ondersteunt de raad bij de eigen kaderstellende en controlerende rol m.b.t. participatie.

Het kader is richtinggevend voor participatie en biedt het wat, wanneer en waarom voor participatietrajecten. De toolbox biedt daarop een meer concrete en praktische ondersteuning voor het 'hoe' van de participatietrajecten. De raad stelt hier de kaders voor, bijvoorbeeld in startnotities, en controleert op de uitvoering. De toolbox kan de raad hierbij ondersteunen.

2.2 ...want door als raad en organisatie dezelfde toolbox te gebruiken, spreken we dezelfde taal en kunnen we gezamenlijk eenduidig en structureel vorm geven aan participatie.

#### **Besluit 3:**

Kennis te nemen van de vervolgstappen zoals beschreven in de notitie 'Toekomst Participatiekader'...

3.1...want dit kader is pas het begin. Om het werken volgens dit kader te bestendigen moeten vervolgstappen gezet worden.

3.2....want de raad heeft het college met het raadsbesluit Rekenkameronderzoek Participatie gemeente Woerden (D/21/020164) opdracht gegeven een versie 2.0 van het Participatiekader te ontwikkelen.

#### **Besluit 4:**

Het college opdracht te geven een voorstel te doen voor herziening van de Participatie- en inspraakverordening Gemeente Woerden (d.d. 27 oktober 2009) in lijn met het Participatiekader. Hierbij rekening houdend met de in voorbereiding zijnde 'Wet versterking participatie op decentraal niveau' (voluit: Wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet en de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba in verband met de participatieverordening en het uitdaagrecht van inwoners en maatschappelijke partijen) ...

4.1...zodat de uitgangspunten uit het Participatiekader waar mogelijk ook geborgd worden in de participatie- en inspraakverordening.

De uitgangspunten voor participatie die met dit voorstel worden nagestreefd zijn uitgebreider dan de uitgangspunten in de huidige participatie- en inspraakverordening. Het ligt voor de hand de verordening te herzien, zodat deze meer in lijn wordt gebracht met het Participatiekader.

4.2 ...want er is een wetsvoorstel in voorbereiding om de inspraak uit te breiden naar 'participatie' en eventueel ook 'uitdaagrecht'.

Het is belangrijk dat huidige Participatie- en inspraakverordening Gemeente Woerden (d.d. 27 oktober 2009) bij een wijziging van de wet, nog voldoet aan de wettelijke kaders.

#### **Besluit 5:**

5. Het college opdracht te geven om borging van het Participatiekader in kennis en middelen op te nemen in de begroting.

Hiervoor een participatiespecialist aan te stellen voor 0,8 fte (€70.000,-). En een algemeen budget voor projectoverstijgende participatie-instrumenten vrij te maken van €10.000,- in het eerste jaar en daarna jaarlijks €5.000,-...

5.1 ... zodat de kennis over participatie en de doorontwikkeling van het kader geborgd zijn in de organisatie.

Participatie vindt vooral plaats in projecten. Daardoor is de kennis over participatie versnipperd in de organisatie. Dat brengt als risico met zich mee dat ieder project niet alleen opnieuw een wiel uitvindt, maar ook opnieuw in dezelfde valkuilen stapt. Door centraal, projectoverstijgend, de kennis en het beleid over participatie te borgen in uren en middelen, kunnen alle projecten hiervan profiteren. Wat zal leiden tot doelgerichtere en uniformere participatietrajecten.

5.2 ...zodat ook voor inwoners meer continuïteit en herkenbaarheid ontstaat in de wijze waarop zij kunnen participeren en hiertoe uitgenodigd worden.

Projectoverstijgende instrumenten zoals een online platform waar inwoners altijd terecht kunnen, dragen bij aan een helder verwachtingsmanagement en duidelijke communicatie. Mensen weten hoe dat werkt en waar ze informatie kunnen vinden.

5.3 ....want daarmee kunnen we bij toekomstige projecten besparen op de projectgebonden participatiekosten.

Bij ieder project zal altijd bekeken moeten worden wat specifiek dáár nodig is. Maatwerk blijft altijd belangrijk op basis van de uitgangspunten die de raad meegeeft in een startnotitie. Maar een centrale borging in kennis en instrumenten biedt een fundament waar alle projecten op voort kunnen bouwen. En waarmee we naar verwachting uiteindelijk kunnen besparen op projectgebonden participatiekosten.

## **Kanttekeningen, risico's en alternatieven**

### **Participatie is geen garantie voor draagvlak**

Een participatietraject dat is ingericht volgens de uitgangspunten van het Participatiekader vormt geen garantie voor draagvlak voor het uiteindelijke besluit. De visie van de participanten is immers maar één van de onderdelen die daarbij worden meegewogen (naast bijvoorbeeld financiële aspecten en praktische haalbaarheid). Daarnaast is het onmogelijk om iedereen te bereiken en te laten MEEpraten, MEEbeslissen of SAMENwerken. Er zullen altijd mensen zijn die het oneens zijn met het besluit en zich onvoldoende gehoord voelen.

### **Onvoldoende financiële middelen en capaciteit voor participatie**

Participatie kost tijd en geld. Dat is niet in alle gevallen beschikbaar. Dat betekent dat ook als het Participatiekader er ligt, het niet altijd haalbaar is om een (optimaal) participatietraject in te richten. Het kader en het beslisinstrument in de toolbox helpen om de keuze voor wel of geen participatietraject te maken. Of geld en mankracht beschikbaar zijn speelt hierbij een doorslaggevende rol.

### **Onvoldoende borging in de organisatie**

Het huidige voorstel om 0,8 fte beschikbaar te stellen voor een participatiespecialist borgen we vooral het participatiebeleid zelf. Deze specialist kan een aanzet doen om het kader uit te rollen in de organisatie, kan over participatie aan de raad rapporteren en de instrumenten voor participatie verder ontwikkelen. Daarnaast kan de specialist teams adviseren over participatie. Maar, afhankelijk van de ambities op participatie, is het waarschijnlijk voor deze specialist maar beperkt mogelijk om echt betrokken te zijn bij alle participatietrajecten. De uitvoering blijft grotendeels een verantwoordelijkheid van de teams zelf met ondersteuning van het team communicatie. Omdat hiervoor lang niet altijd de kennis en capaciteit aanwezig is binnen teams, zullen vaak externe partijen ingehuurd worden. Daarmee bestaat er het risico dat we vanuit de organisatie te weinig kunnen aansturen op goed gebruik van het Participatiekader. Dat risico proberen we te beperken door zo veel mogelijk gestandaardiseerde participatietools aan te bieden, waar teams en de partijen die zij inhuren, gebruik van kunnen maken.

### **Oplossen binnen de begroting**

Bij de vraag om een participatiekader heeft de gemeenteraad geen budget beschikbaar gesteld. Terwijl tegemoet komen aan de wensen van de raad op dit vlak wel extra capaciteit en middelen vraagt. We hebben de mogelijkheid onderzocht om hier binnen de huidige begroting een oplossing voor te vinden. Dit zou dan echter ten koste gaan van basis communicatietaken. Afgelopen periode is gebleken dat de raad veel waarde hecht aan goede communicatie. Daarom is dit niet in het voorstel opgenomen.

Als de raad niet instemt met het voorliggende voorstel dan betekent dit dat de ambities op het gebied van participatie, zoals beschreven in het Participatiekader, niet kunnen worden waargemaakt. De uitvoering van participatietrajecten blijft dan zoals dit nu is.

### Financiële gevolgen van het voorgestelde besluit

Het in de praktijk brengen van het Participatiekader en de doorontwikkeling daarvan is nieuw beleid en vraagt extra capaciteit en middelen. Daarom doen we het voorstel om de kosten voor de participatiespecialist en een budget voor centrale participatiemiddelen structureel extra toe te voegen aan de begroting. Wat leidt tot een extra last op het programma 'Overhead'. Dit stelt ons in staat om te bouwen aan een stelsel waarin participatie structureel geborgd is.

2022	2023	2024	2025
€80.000,-	€75.000,-	€75.000,-	€75.000,-

Omdat de raad gevraagd heeft te wachten met het indienen van het voorstel voor het Participatiekader totdat het onderzoeksrapport van de Rekenkamercommissie en het bijbehorende raadsvoorstel besproken waren, kon het bovenstaande niet al in de kadernota worden opgenomen.

### Dekking vanuit projecten

De participatiespecialist zal deels werkzaamheden verrichten voor projecten waarvoor een investeringskrediet wordt afgegeven. We onderzoeken de mogelijkheid om een deel van de kosten op deze manier te dekken. Als dat lukt, zou dat op termijn een meevaller voor de begroting betekenen.

De uitvoering van participatietrajecten (en de inzet van mankracht en middelen daarvoor) wordt gedekt vanuit de begroting of projectbudget. Zoals dat ook nu al het geval is.

### Communicatie

Als de raad het Participatiekader vast heeft gesteld, ontwikkelen we een aantrekkelijk vormgegeven en toegankelijke versie van het kader en de toolbox die online beschikbaar is voor organisatie, raad en samenleving.

#### Intern

Binnen de organisatie besteden we aandacht aan het kader en de toolbox met trainingen in de Groene Hart Academie (zie notitie 'Toekomst Participatiekader') en aankondigingen op het intranet. We betrekken teammanagers om het kader en de toolbox binnen het eigen team mede uit te rollen.

#### Extern

Het kader en de toolbox komen online voor algemeen gebruik beschikbaar. Hier zullen we in een persbericht aandacht aan besteden. Ook is er aandacht voor het participatiebeleid in en rond de Quick Scan Lokale Democratie die breed uitgezet gaat worden en in de gesprekken met stakeholders over de doorontwikkeling van het Participatiekader. Maar bovenal is voor de samenleving niet zozeer het kader zelf, maar vooral de uitwerking van het kader van belang. Dit moet merkbaar worden in alle participatietrajecten van de gemeente.

---

### Vervolgproces

Het vervolgproces staat beschreven in de notitie 'Toekomst Participatiekader'.

Een voorstel voor de herziening van de Participatie- en inspraakverordening ontvangt de raad zodra de 'Wet versterking participatie op decentraal niveau' van kracht is.

Vanaf het vierde kwartaal 2022 krijgt de raad jaarlijks een jaarbrief Participatie toegestuurd.

---

### Bevoegdheid raad

De raad is bevoegd om over dit voorstel een besluit te nemen op grond van 'Algemene' bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de huishouding van de gemeente (108 j. 147 Gemeentewet)

---

## **Bijlagen**

---

1. Participatiekader (D/21/027492)
2. Toolbox instrumenten Participatiekader (D/21/027494)
3. Notitie Toekomst Participatiekader (D/21/027493)
4. (Gewijzigd) Raadsbesluit Rekenkameronderzoek Participatie (D/21/027626)
5. Onderzoeksrapport Participatie Rekenkamercommissie (D/21/027622)
6. Raadsbesluit Participatiekader (D/21/028150)