

Participatiekader

1. Functie van het kader	1
2. Wat levert participatie op?	3
3. Wat verstaan we onder participatie?	4
4. Wanneer moeten we participatie inzetten?	6
5. Wie vragen we om te participeren?	7
6. Wat vinden we bij de gemeente belangrijk bij participatie?	8
7. Een continu leerproces door monitoren en evalueren	10
8. De rol van de raad bij participatie	11
9. Als het initiatief niet bij de gemeente ligt	13

1. Functie van het kader

Participatie is een belangrijk onderdeel van het besluitvormingsproces. Het moet ervoor zorgen dat de meningen, standpunten en belangen van inwoners en andere betrokkenen helder worden én worden meegewogen bij het maken en uitvoeren van beleid. Die meningen en belangen kunnen tegenover elkaar staan. Dat maakt participatie noodzakelijk, maar complex en niet altijd leuk. Dit kader geeft richting aan participatie in gemeente Woerden en is een leidraad voor de gemeenteraad, inwoners, ondernemers, college en initiatiefnemers, zodat we samen participatie beter vorm kunnen geven.

VOORHEEN: 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.

NU: Met het Participatiekader in de hand spreken we 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.

STRAKS: De samenleving verandert. De democratie verandert. De raad en de rol van de raad verandert. Het proces is niet af. 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?

RAAD: Dankzij dit kader:

- Kan de raad vooraf duidelijker de kaders aangeven voor participatie in startnotities;
- En achteraf beter controleren hoe participatie is verlopen en of de doelen zijn bereikt;
- Is de rolverdeling tussen raad en college vooraf verkend en bepaald;
- En kan de raad dit ook beter uitleggen aan inwoners.

COLLEGE: Dankzij dit kader:

- Kan het college beter sturen op participatie in de uitvoering;
- En de gemaakte keuzes in een raadsvoorstel beter onderbouwen;
- Is de rolverdeling tussen raad en college vooraf verkend en bepaald;
- En kan het college die ook transparant uitleggen aan inwoners.

ORGANISATIE: Dankzij dit kader:

- Hebben de medewerkers een eenduidig beeld van wat we in Woerden hebben afgesproken over participatie;
- Hebben de medewerkers een houvast voor de afwegingen die zij moeten maken in de uitvoering;
- Kunnen medewerkers in startnotities en raadsinformatiebrieven de raad adviseren en informeren over participatie;
- Kunnen zij in raadsvoorstellen onderbouwen welke bijdrage participatie heeft geleverd aan het voorstel en waarom.

INITIATIEFNEMERS: Dankzij dit kader:

- Hebben de initiatiefnemers een houvast om het gesprek over participatie aan te gaan met de gemeente, met inwoners en de raad;
- Krijgen de initiatiefnemers inzicht in wat er van hen verwacht wordt en waarom.
- Kunnen zij beter verantwoorden welke keuzes zij gemaakt hebben en waarom.

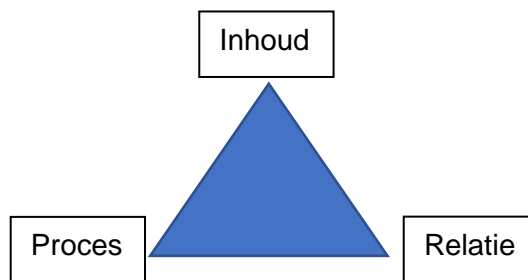
INWONERS: Dankzij dit kader:

- Weten inwoners beter wat zij van participatie mogen verwachten;
- Weten zij welke invloed en zeggenschap zij hebben in een participatietraject;
- Weten inwoners wat er wordt gedaan met hun bijdrage en waar ze dat kunnen vinden.

2. Wat levert participatie op?

Er zijn allerlei redenen om tijdens een proces of in een project met elkaar in gesprek te gaan. Samengevat heeft participatie één of meerdere van deze doelen:

- **Betere plannen:** De inhoud van je product wordt beter. Het bevragen en betrekken van anderen helpt om betere plannen te maken. Door belangen, kansen en zorgen in beeld te brengen en gebruik te maken van ideeën, kennis en ervaringen van inwoners en belanghebbenden kunnen beleid, producten of projecten verrijkt worden. Zowel de gemeente als initiatiefnemers kunnen zulke trajecten organiseren.
- **Zorgvuldige besluiten:** Het proces wordt beter. Participatie vergroot de rechtmatigheid van je besluit. Door belangen en/of denkwijzen helder in beeld te hebben is een zorgvuldige afweging mogelijk. Door ook duidelijk te laten zien welke afwegingen er gemaakt worden, kun je je keuzes beter verantwoorden.
- **Vertrouwen:** Vertrouwen betekent dat inwoners, bedrijven en de overheid weten wat ze van elkaar kunnen verwachten. Participatie is een manier om met elkaar in gesprek te gaan of zelfs samen te werken. Het is belangrijk dat iedereen goed geïnformeerd wordt, dat er ruimte is voor iedereen om een eigen inbreng te leveren én dat die inbreng gerespecteerd wordt en serieus wordt meegewogen. Dit zorgt voor wederzijds vertrouwen in de relatie.



3. Wat verstaan we onder participatie?

De gemeente en initiatiefnemers moeten inwoners altijd goed informeren. Maar er is pas sprake van participatie als inwoners actief kunnen 'meepraten, meebeslissen of samenwerken' bij de ontwikkeling of de uitvoering van beleid. Participatie is altijd tweerichtingsverkeer. Vanuit de gemeente (en initiatiefnemers) betekent dat dat we bij participatie inwoners ook de ruimte bieden om daadwerkelijk iets in te brengen of uit te voeren. Als die ruimte er niet is, moeten inwoners wél voldoende informatie krijgen, maar is er geen sprake van participatie. Goede informatie is daarnaast een voorwaarde voor participatie. De uiteindelijke beslissing is aan de gemeenteraad. De raad weegt de uitkomsten van het participatietraject altijd mee in het besluit.

We onderscheiden drie manieren van participatie:

MEEpraten gaat over de mogelijkheid om meningen, ervaringen en ideeën in te brengen. Het besluit en de uitvoering blijft bij de initiatiefnemer/gemeente.

Door mensen te laten meepraten krijg je hun meningen, standpunten en belangen helder in beeld. Ze helpen je bij het besluit. Je hoeft de inbreng van anderen niet over te nemen. We verwachten wel dat je kunt uitleggen waarom je dat niet doet. Meepraten is dus heel breed: het kan zijn dat je mensen uitnodigt om **verkennend** met je mee te denken over alle mogelijke ideeën of richtingen in een brainstorm bijvoorbeeld. Het kan ook zijn dat je al een of meer concrete richtingen op het oog hebt en mensen uitnodigt om mee te praten over de concrete uitvoerbaarheid hiervan of om aan te geven wat hun voorkeur heeft. Dan is hun inbreng meer **richtinggevend**. Afhankelijk van je insteek kan het zijn dat je een relatief kleine groep ingevoerde experts uitnodigt bijvoorbeeld of dat je juist een zo groot mogelijk bereik nastreeft.

MEEbeslissen gaat over de mogelijkheid voor anderen om bij te dragen aan het besluit. Hiermee kies je ervoor (een deel van) het besluit uit handen te geven.

Dit wordt in Woerden tot nu toe alleen op kleine schaal gedaan en dan met name bij de uitvoering van beleid. Bijvoorbeeld bij de invulling van een speeltuin of bij een keuze uit verschillende scenario's. Als je kiest voor deze manier van participatie is het nog belangrijker dan bij de andere manieren, om vooraf helderheid te scheppen over de rol van de gemeenteraad. De kaders waarbinnen beslissingen genomen kunnen worden moeten heel duidelijk zijn. Zie hiervoor ook de paragraaf over de rol van de raad.

SAMENwerken gaat over de mogelijkheid voor anderen om de verantwoordelijkheid voor (een deel van) de uitvoering te dragen.

Je gaat met elkaar in gesprek over wie welke rol oppakt en wie welke verantwoordelijkheid heeft. Bijvoorbeeld in de organisatie van een project, overnemen van onderhoud en beheer, het doen van onderzoek ten behoeve van beleid of meewerken aan het opstellen van een visie. Ook hierbij zijn heldere afspraken van belang. Dit gaat over meer dan opdrachtgeverschap, daarbij ligt de verantwoordelijkheid nog steeds bij de opdrachtgever. Bij samenwerking deel je die verantwoordelijkheid en treed je meer op als gelijkwaardige gesprekspartners. Dit is bijvoorbeeld het geval bij co-creatie maar ook vaak als de gemeente participeert bij het initiatief van inwoners.

Een keuzehulp bij het bepalen van de manier van participatie vind je in de toolbox bij het beslisinstrument.

Wat is het verschil tussen participatie en inspraak?

Er zijn veel raakvlakken tussen inspraak en participatie, maar ook verschillen. Wat het extra lastig maakt, is dat de termen niet voor iedereen hetzelfde betekenen.

In dit kader gebruiken wij de term participatie voor het actief, vroegtijdig betrekken van belanghebbenden. Zodat zij de ruimte hebben om mee te praten, mee te beslissen of samen te werken met de initiatiefnemer of gemeente.

De term inspraak gebruiken voor de mogelijkheid om te reageren op plannen die er al liggen. Sommige vormen van inspraak zijn wettelijk verplicht zoals de mogelijkheid om zienswijzen (bezwaren) in te dienen in reactie op een bestemmingsplan. Deze inspraakmogelijkheid of bezwaarmogelijkheid komt laat in het proces. Dat wordt ook wel als nadeel genoemd. Belanghebbenden ervaren soms weinig ruimte om plannen alsnog te wijzigen.

En dat is precies wat participatie wél moet bieden. Daarom hanteren we als voorwaarde: participatie zetten we als gemeente alleen in als die ruimte er is.

In alle gevallen, met of zonder participatie in een eerder stadium, blijft het belangrijk dat belanghebbenden tot aan het besluit inspraakmogelijkheden hebben om hun mening te geven.

Participatie versus communicatie

Bij alle manieren van participatie speelt communicatie een onmisbare rol. En ook als je niet kiest voor participatie heeft de gemeente altijd de plicht om goed te communiceren zodat inwoners goed weten wát er besloten gaat worden en wáár ze terecht kunnen als ze willen reageren (inspraak). En de gemeente heeft de plicht die reacties serieus te horen en te reageren.

Participatie bestaat niet zonder communicatie. Zorg voor helderheid. Over het proces, over wie de 'eigenaar' is, welke belanghebbenden er zijn, wat het doel is van het participatieproces en wat er met de inbreng van de participanten gebeurt. Helderheid zorgt voor eenduidige verwachtingen, stimuleert betrokkenheid en leidt uiteindelijk tot een succesvol resultaat.

4. Wanneer moeten we participatie inzetten?

Het beslisinstrument uit de toolbox helpt om te bepalen wanneer je participatie moet inzetten. De volgende afwegingen zijn bepalend voor je keuze. In alle gevallen geldt dat het loont om belanghebbenden in een zo vroeg mogelijk stadium te betrekken.

- **Alleen als het kan**

Voorop gesteld: Participatie kan alleen als er inderdaad ruimte is om mee te praten, mee te beslissen of samen te werken. Kan dat niet, dan leggen we helder en begrijpelijk uit waarom daar (nu) geen ruimte voor is. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij wettelijke taken, waar de gemeente zelf ook geen keuze in heeft.

- **Altijd als het verplicht is**

Er zijn wetten die de gemeente of initiatiefnemers verplichten om te participeren. Bijvoorbeeld de Omgevingswet.

- **Altijd als het onderwerp sterk leeft of als de impact groot is**

Participatie is altijd een onderdeel van die trajecten die gevoelig liggen in de samenleving. Leeft een onderwerp sterk? Vinden mensen het belangrijk? En zijn er verschillen van mening over? Dan is participatie zeker belangrijk.

Participatie is ook altijd belangrijk voor en door die inwoners of belanghebbenden voor wie een besluit (in beleid of uitvoering) een grote impact heeft op de leefomgeving of kwaliteit van leven. Dit is ook het geval als een onderwerp nóg niet leeft, maar er al wel te voorzien is dat de impact groot kan zijn.

Voor beide geldt dat de meningen hier over kunnen verschillen: wanneer ligt iets gevoelig? Wanneer heeft iets een grote impact? Over het algemeen geldt dat grotere wijzigingen in de omgeving of een regeling, vaak een grotere impact zullen hebben en/of op meer reacties kunnen wijzen. Hierin is een rol voor de raad weggelegd die voor grote projecten startnotities vaststelt waarin ook de opdracht voor participatie is belegd.

- **Als het de moeite waard is**

Ook als de belangen minder groot lijken, kan het de moeite waard zijn participatie in te zetten. Bijvoorbeeld omdat je denkt dat plannen er beter van worden of omdat je hecht aan de betrokkenheid van bepaalde groepen bij beleid. Staan alle neuzen dezelfde kant op? Dan kun je via participatie betrokkenen natuurlijk wel benaderen om hun expertise en om samen te werken. Daar staat tegenover dat participatie tijd en geld kost.

5. Wie vragen we om te participeren?

Welke belanghebbenden je bij een participatietraject betreft verschilt van project tot project. Uitgangspunt is dat je aan het eind van het traject de meningen, standpunten en belangen van anderen zo goed mogelijk in beeld hebt. Het stappenplan uit de toolbox helpt daarbij.

Maak bij het in beeld brengen van belanghebbenden onderscheid tussen groepen. Weet met wie je praat. Lobbyclubs zijn bijvoorbeeld vaak geen inwoners. En de mening van dorps- en wijkplatforms is misschien niet altijd die van buurtbewoners. Denk ook na over representativiteit van de groepen die je vraagt. En in het verlengde daarvan: over de mening van de stille meerderheid. Participatie moet niet alleen een podium bieden aan mensen met een uitgesproken mening. Bij twijfel geldt: beter één stakeholder teveel dan één te weinig. Want een stakeholder die zich uitgesloten voelt, kan een discussie op gang brengen die de legitimiteit van het proces (al dan niet terecht) in twijfel trekt.

Tijdens het project kan de houding, invloed of positie van stakeholders veranderen. Er kunnen stakeholders bijkomen, of juist afvallen. Omdat partijen gaan samenwerken of juist een coalitie van partijen verlaten omdat zij zich niet meer herkennen in de positie daarvan. Daarom is het aan te raden om je stakeholderanalyse af en toe na te lopen. Bijvoorbeeld bij elke nieuwe projectfase.

Partners van de gemeente

Er zijn verschillende groepen en organisaties waar de gemeente een intensieve relatie mee heeft. Bijvoorbeeld uitvoeringpartners, wijk- en dorpsplatforms en ondernemersverenigingen. Met veel van deze groepen vinden regelmatig gesprekken plaats. Zorg ervoor dat je deze bestaande relaties van de gemeente goed in beeld hebt bij je participatietraject en betrek ze op een passende manier.

Representativiteit versus diversiteit

Hoe je mensen ook benadert, het zal nooit lukken om iedereen (in gelijke mate) aan tafel te krijgen. Van representativiteit is dus geen sprake. In de praktijk zie je vaak dat bij participatieprojecten ongeveer dezelfde mensen van zich laten horen. Om toch de verschillende belangen goed in beeld te krijgen en mee te laten wegen moet je je inspannen voor diversiteit. Zorg 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. Het uitgangspunt is in alle gevallen dat verschillende perspectieven in absolute aantallen ongeveer gelijk vertegenwoordigd moeten zijn. Als je belangrijke perspectieven mist, heeft dit gevolgen voor de uitkomsten. Dan is het nodig om gericht deelnemers te werven die een bepaalde invalshoek vertegenwoordigen. Wil je het perspectief van de stille meerderheid in beeld krijgen? Dan werkt het goed om naar mensen toe te gaan en bijvoorbeeld huis-aan-huis om hun mening te vragen.

Als mensen niet mee willen doen

In alle participatietrajecten kan het voorkomen dat (groepen) mensen niet mee willen doen. Vanaf de start, of halverwege het proces. Bijvoorbeeld omdat zij op voorhand tegen de plannen zijn, simpelweg niet geïnteresseerd zijn in het onderwerp, het niet eens zijn met het doorlopen proces of geen vertrouwen hebben in de gemeente of initiatiefnemer. Kijk altijd of je hen een alternatief kunt aanbieden, zodat ook zij hun visie kenbaar kunnen maken als ze dat willen. En weeg dat ook mee in de uitkomsten. Daarnaast is het belangrijk te zorgen dat

iedereen toegang blijft houden tot informatie. Mensen kunnen immers beslissen niet mee te doen in een participatietraject, maar iedereen houdt recht op inspraak en bezwaar. Dat recht vraagt óók om een goede informatiepositie voor alle betrokkenen.

6. Wat vinden we bij de gemeente belangrijk bij participatie?

In alle participatietrajecten zijn dit de uitgangspunten van de gemeente (de checklist in de toolbox helpt het participatieproces volgens deze uitgangspunten in te richten):

1. *Gemeente bewaakt het algemeen belang*

Het is belangrijk dat onze inwoners zich betrokken voelen bij onze gemeente. Maar het is ook de plicht van de gemeente om alle belangen van alle partijen in beeld te brengen. Participatie helpt ons hierbij. Deze belangen worden meegenomen in de totale afweging. Deze afweging ligt uiteindelijk altijd bij de gemeenteraad, die ook andere zaken mee zal wegen zoals de technische of financiële haalbaarheid van plannen. De raad moet er voor zorgen dat er een besluit komt, ook als de belangen tegenover elkaar staan. De raad houdt daarbij voor ogen wat het algemeen belang is en zal daarvoor kiezen. De raad zal uiteindelijk beslissingen nemen, tenzij de raad iemand anders daarvoor mandaat heeft gegeven.

2. *Open basishouding*

De basishouding van de gemeente is uitnodigend en open. Inwoners van Woerden zijn doeners, zij nemen graag het initiatief en hechten waarde aan eigen verantwoordelijkheid. Dat vraagt van de gemeente een uitnodigende basishouding en een bereidheid hierop in te spelen. We spreken samen uit dat we er van overtuigd zijn dat participatie ons helpt om betere plannen te maken en betere processen te doorlopen. Daarmee spreken we ook uit dat participatie ons helpt om onze gemeente vitaal en leefbaar te houden.

3. *Heldere kaders en transparante keuzes*

Inwoners en belanghebbenden weten wat ze kunnen verwachten van de gemeente en van initiatiefnemers. Participatieprocessen zijn daarom vooraf helder. Dit betekent dat de doelen van participatie altijd vooraf geformuleerd worden zodat voor alle betrokkenen helder is wat er met de participatie binnen het totale planvormingsproces beoogd wordt. We communiceren duidelijk over wat er gaat gebeuren en wie er op welke manier betrokken wordt. Ook zorgen we ervoor dat iedereen over de juiste benodigde voorkennis kan beschikken en weet wat de kaders zijn (bijvoorbeeld qua budget en tijd). We nemen alle denkbare varianten mee in het besluitvormingsproces. Ook achteraf zijn we duidelijk over wat we hebben opgehaald en hoe we dit hebben verwerkt. Dit doen we op een voor inwoners toegankelijke manier.

4. *Iedereen doet mee en met gemak*

Niet iedereen kan uit de voeten met beleidsdocumenten. Maar goede communicatie en informatie is een voorwaarde voor succesvolle participatie en iedereen moet mee kunnen praten, beslissen en samenwerken als die mogelijkheid er is. En dus zorgen we bij participatie altijd voor toegankelijke communicatie naar inwoners. We kiezen voor begrijpelijk taalgebruik en voor een diversiteit aan communicatiekanalen. Ook in de organisatie en de werkvormen van participatie streven we inclusiviteit na. Iedereen (binnen de doelgroep) die mee wil doen, moet mee kunnen doen. Tot slot streven we gemak na: we maken het zo makkelijk mogelijk om deel te nemen. Een participatieavond organiseren we dichtbij huis, een online vragenlijst staat niet achter een inlog als dat niet hoeft, etc.

5. Sluit aan bij lokale structuren

Woerden kent vitale en veerkrachtige kernen en wijken met een sterke eigen identiteit. Waar mogelijk en nodig, sluit de wijze waarop we participatie inrichten daarop aan. Zo kan het zijn dat we met hetzelfde vraagstuk in de ene wijk op de markt staan en in de andere kern op bezoek gaan bij het platform en in een derde wijk weer vooral leunen op brieven in de brievenbus. De omgevingsmanagers, wijkambtenaren, wijk- en dorpsplatforms en de collega's van gebiedsgericht werken zijn belangrijke partners om samen te kijken wat werkt in welke wijk of kern.

6. Realistisch en zakelijk

Participatie kan veel toevoegen maar kost ook tijd en geld. We maken hierin realistische afwegingen. Dat betekent dat de inzet die het participatietraject vraagt wel in verhouding moet staan tot het doel en de kosten die in het totaal met het project gemoeid zijn. Dat is een inschattingsvraagstuk: er is niet één lijn te trekken. Een afweging om meer of minder participatie in te zetten is de mate van (on)omkeerbaarheid van beleid. Is iets relatief gemakkelijk weer terug te draaien als blijkt dat mensen er niet blij mee zijn? Dan kan het voordeliger zijn iets meteen uit te voeren, in plaats van te kiezen voor een uitgebreid participatietraject.

7. Lerende houding

Participatietrajecten kunnen soms best ingewikkeld zijn. Elke keer dat je participatie organiseert (of dat het je overkomt!) leer je bij. Met dit kader biedt handvatten om participatie zo goed mogelijk vorm te geven. Maar participatie gaat niet alleen over kennis, maar juist ook over ervaring. Daarom spreken wij uit dat wij een lerende gemeente zijn. We evalueren hoe het gegaan is en nemen dat mee in andere ervaringen. Zo leren we van onze participatietrajecten. Dat doen we samen: raad, college, medewerkers, initiatiefnemers én inwoners.

In de toolbox lees je hoe we omgaan met monitoren en evalueren.

8. Veranderingen onderweg = gedeelde verantwoordelijkheid

Het kan, zeker bij grote projecten, gebeuren dat omstandigheden veranderen. Misschien blijken bepaalde richtingen toch niet of toch wel mogelijk, is er meer of minder geld beschikbaar dan verwacht, zijn de opvattingen in de raad over gewenste uitkomsten veranderd, ... etc. Om allerlei redenen kunnen de uitgangspunten die bij de start zijn uitgesproken niet meer gelden. Zoals gesteld, verwachtingsmanagement is de belangrijkste voorwaarde voor succes. Dat betekent dat als uitgangspunten wijzigen **alle betrokkenen een gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben hierover in gesprek te blijven**. Dat geldt voor raad, voor college, voor initiatiefnemers en voor deelnemers. Hoe eerder duidelijk is dat uitgangspunten gewijzigd zijn, hoe beter het proces bijgestuurd kan worden en hoe meer vertrouwen alle betrokkenen zullen hebben in het proces en in de uitkomst.

7. Een continu leerproces door monitoren en evalueren

Van elk participatietraject leer je bij. Daar willen we van profiteren. We zijn een lerende gemeente. Dat leren doen we samen: raad, college, medewerkers, initiatiefnemers én inwoners. Dat doen we op twee manieren:

Monitoren = volgen

Al tijdens elk participatietraject volgen we het succes van het traject door steeds bij te houden waar we staan. Vooraf hebben we ambities en doelen geformuleerd. Door het traject te monitoren brengen we in kaart in hoeverre we deze al behaald hebben. Zo kunnen we bijvoorbeeld het aantal deelnemers monitoren of de tevredenheid. Door goed te monitoren kunnen we op tijd signaleren of we misschien bij willen sturen. Hoe groter het traject is, hoe belangrijker het is dat we continu het succes volgen omdat het moeilijk kan zijn om overzicht te houden.

Evalueren = terugkijken en beoordelen

We evalueren per participatietraject hoe het gegaan is, wat werkte en wat werkte niet? Bij grotere trajecten werken we ook met tussentijdse evaluaties. Evalueren is terugkijken, maar dat doen we om vooruit te kunnen denken. Het gaat niet alleen om verantwoording afleggen, maar nadrukkelijk ook om leren en bijsturen. Halverwege een traject geeft evaluatie inzichten om op bij te sturen en aan het einde is de vraag wat we kunnen leren voor andere trajecten. Belangrijke kwaliteitsmaatstaven daarbij zijn:

- Heeft de participatie bijgedragen aan het realiseren van maatschappelijke opgaven?
- Heeft de participatie gezorgd dat opgaven gerealiseerd zijn door beter democratisch samenspel (een zorgvuldige(re) afweging van belangen en grotere betrokkenheid, draagvlak, invloed en wederzijds begrip en vertrouwen)?
- Heeft dat democratisch samenspel transparant en zichtbaar plaatsgevonden?

In de toolbox vind je enkele aandachtspunten die je helpen bij het monitoren en evalueren van je project.

8. De rol van de raad bij participatie

De rol van de gemeenteraad bij participatie is niet altijd dezelfde, simpelweg omdat participatie niet altijd hetzelfde is. Er is wel één constante voor alle participatie: verwachtingsmanagement is een voorwaarde voor succes. Van te moet voren duidelijk zijn wat de gemeenteraad verwacht van een participatietraject én wat anderen van de raad mogen verwachten. De volgende handreikingen zijn bedoeld om de raad te helpen zijn eigen rol en verwachtingen te formuleren.

1. Raad geeft richtlijnen mee voor participatie

Met dit Participatiekader geeft de raad algemene richtlijnen voor participatie door de gemeente en schetst de raad de richtlijnen voor initiatiefnemers. Bij grotere gemeentelijke projecten stelt de raad bovendien meer specifieke kaders vast in een startnotitie of apart raadsbesluit. De raad richt zich vooral op het 'wat' en 'waarom' van participatie. Het 'hoe' (de uitvoering) is meer aan het college en de organisatie. De raad geeft in die richtlijnen vooraf antwoord op de volgende vragen:

- Wat is het **doel** van participatie? Wat wil de raad ophalen of bereiken? (*Zie ook: betere plannen – zorgvuldige besluiten – vertrouwen*) Wanneer beschouwt de raad de participatie als succesvol?
- Wat wordt er achteraf met de **resultaten** gedaan? Mogen participanten verwachten dat de uitkomsten worden overgenomen? Waar hangt dat vanaf?
- Zijn er **stakeholders** die de raad in ieder geval in de participatie wil betrekken?
- Hoe wil de raad **betrokken** en **geïnformeerd** worden over het verloop en de uitkomsten van de participatie? Waar moet eventuele rapportage (in ieder geval) aan voldoen? (*Zie onder*)
- Welke **randvoorwaarden** geeft de raad mee? Hoeveel tijd, geld en inzet is er beschikbaar?

De debatvragen uit de toolbox helpen om het gesprek hierover met elkaar aan te gaan.

2. Raad geeft grenzen mee voor participatie > Participatieruimte

Vooraf moet helder zijn welke 'scope' of ruimte er is om over mee te beslissen of mee te denken. Dat betekent dat ook duidelijk moet zijn **welke ruimte er niet is**. Het maakt veel uit met welke vraag je participatie in gaat. Met de open vraag 'welke mogelijkheden ziet u voor de westelijke ontsluiting van de gemeente?' Of met de al meer richtinggevende vraag 'welke brug heeft uw voorkeur?' of zelfs met de praktische vraag 'daar komt de brug, hoe moet die eruitzien?' En het maakt veel uit welke **randvoorwaarden** daarbij gesteld worden ('ieder plan is welkom' of 'we kijken alleen naar plannen die maximaal zoveel geld kosten en binnen zoveel jaar te realiseren zijn').

Hoe meer de raad vooraf de intentie uitspreekt om de uitkomsten over te nemen en zo als het ware het besluit uit te besteden, hoe scherper de randvoorwaarden vooraf gesteld moeten worden om teleurstellingen te voorkomen (en hoe meer de raad de keuze om uitkomsten toch niet over te nemen zal moeten verantwoorden).

3. Rol raad bij participatie door college

De raad is vanuit zijn kaderstellende rol en controlerende rol voornamelijk betrokken bij de start en bij het eind van veel besluitvormingstrajecten. Het midden, de uitvoering, is meestal in handen van het college en hier ligt vaak het zwaartepunt van participatietrajecten die de gemeente initieert. Om het proces van participatie te kunnen controleren en de uitkomsten goed mee te wegen, moet de raad hier zicht op hebben:

1. **Tijdens het proces** informeert het college de raad proactief over de voortgang van participatie en nodigt hij, waar mogelijk, de raad uit als toehoorder en toeschouwer bij participatie. Dat sluit goed aan bij de rol die de raad heeft als volksvertegenwoordiger. Zo is voor inwoners zichtbaar dat hun raadsleden horen wat zij belangrijk vinden. De raad is over het algemeen zelf geen actieve deelnemer in de participatie (de raad is immers primair gericht op het wegen van het algemeen belang).
2. **Achteraf** rapporteert het college aan de raad over het gelopen participatietraject. Daarbij geeft het college aan hoe het traject was vormgegeven, wie deel hebben genomen, wat de uitkomsten waren en hoe deze zijn meegenomen in het eventueel voorstel tot besluitvorming.

4. Raad kan zelf participatie organiseren

De raad kan zelf ook het initiatief nemen tot participatie ter versterking van de eigen rollen. Dit biedt met name kansen voor de kaderstellende rol van de raad. De raad kan inwoners of andere stakeholders uitnodigen om in een vroeg stadium mee te denken over wélke kaders of speerpunten de raad meegeeft aan het college. Dit deed de raad bijvoorbeeld in de rondetafelgesprekken over de strategische heroriëntatie in 2020.

9. Als het initiatief niet bij de gemeente ligt

Het initiatief voor een project ligt niet altijd bij de gemeente. Bijvoorbeeld bij initiatieven die onder de Omgevingswet vallen (aanvraag Omgevingsvergunning). Maar ook als inwoners gebruikmaken van het uitdaagrecht en zelf met een voorstel komen om collectieve dienstverlening van de gemeente over te nemen. Ook in dit soort gevallen is participatie vaak een noodzakelijk onderdeel van het proces. Dit kader ondersteunt en inspireert initiatiefnemers bij het vormgeven van het participatieproces. De hulpmiddelen uit de toolbox helpen hen bij de uitvoering.

Initiatieven onder de Omgevingswet

Onder de Omgevingswet kan de gemeenteraad participatie verplicht stellen voor sommige vergunningaanvragen. De initiatiefnemer moet dan bij de daadwerkelijke aanvraag laten hoe belanghebbenden konden participeren. Bij grote initiatieven doorlopen de initiatiefnemer(s) en de gemeente vaak al samen een 'voortraject' (de zogenaamde Omgevingstafel). Tijdens dit voortraject kan de gemeente de initiatiefnemers inspireren en ondersteunen, met name door dit kader. De verantwoordelijkheid blijft echter bij de initiatiefnemer liggen. Pas in het formele proces (bij de behandeling van de vergunningaanvraag) kan de gemeente de gevoerde participatie afwegen. Ook kan de gemeente dan nog beslissen om een zienswijzeprocedure te starten. Hierin kan elke belanghebbende nog een zienswijze op het voorgestelde plan indienen. Ook kan de gemeente zelf zienswijzen ophalen bij derden. Dit gebeurt bijvoorbeeld als de gemeente het idee heeft dat niet alle belangen goed gehoord zijn. Hiermee wordt ook de behandelprocedure verlengd met een aantal weken.

Botsende belangen

Als de gemeente de initiatiefnemer is, dan is de gemeenteraad (of bij uitvoeringsvraagstukken het college) de partij die de laatste afweging maakt. Maar wat doe je als er burgerinitiatieven zijn en daar ontstaan botsende belangen?

Inwoners kijken dan vaak naar de gemeente om het probleem op te lossen en een knoop door te hakken. Maar die rol is voor de gemeente ook risicovol: door in te grijpen, neem je eigenaarschap over van de inwoners en word je partij in die botsende belangen. Wat betekent dat voor een vervolg? Is het daarna 'van' de gemeente? En wat doe je dan als gemeente? Een kant kiezen?

De gemeente past primair dan ook veel beter de rol van mediator: de gemeente kan beide kanten horen, de dialoog faciliteren en de partijen begeleiden om samen misschien nader tot elkaar te komen. Als de gemeente door de aard van het initiatief al een belanghebbende is, dan kan de gemeente dit ook uitbesteden en alle betrokkenen aanbieden een externe mediator te betrekken.

Komt men er echt niet uit? Dan kan de gemeente aanbieden wel de verantwoordelijkheid voor een besluit over te nemen door dit de raad voor te leggen. In dat geval kan het college – na eerdere gesprekken met alle betrokkenen – een voorstel voor een besluit doen aan de raad. En alle betrokkenen kunnen gebruik maken van hun inspraakrecht.

Daarbij is het wel van belang dat met alle betrokkenen ook al vooraf wordt besproken wat het betekent als de gemeenteraad de knoop doorhakt. Hoe gaan zij om met de uitslag? En wat betekent dit voor het initiatief? Heeft de gemeente daarna ook nog een verantwoordelijkheid of rol en welke dan?