

# BESTUURLIJKE NOTA PARTICIPATIE



Publicatie van de Rekenkamercommissie Woerden  
Betreft: Bestuurlijke nota rekenkameronderzoek Participatie  
Vastgesteld op: 30 maart 2021

Postbus 45  
3440 AA Woerden  
[Rekenkamer@woerden.nl](mailto:Rekenkamer@woerden.nl)

## Inhoudsopgave

1. Aanleiding .....	4
2. Opzet van het onderzoek .....	4
3. Conclusies .....	4
4. Aanbevelingen .....	5
<i>Bijlage: Nota van bevindingen.....</i>	<i>8</i>

Publicatie van de Rekenkamercommissie Woerden  
Betreft: Bestuurlijke nota rekenkameronderzoek Participatie  
Vastgesteld op: 30 maart 2021

Postbus 45  
3440 AA Woerden  
[Rekenkamer@woerden.nl](mailto:Rekenkamer@woerden.nl)

## 1. Aanleiding

De gemeenteraad van Woerden vindt participatie belangrijk en niet alleen bij ruimtelijke projecten maar ook op sociaal domein. Daarom heeft de raad het college opdracht gegeven een kader voor participatie te ontwikkelen. Dat was voor de rekenkamercommissie aanleiding om te onderzoeken hoe de gemeente nu omgaat met participatie.

## 2. Opzet van het onderzoek

In het onderzoek staat de volgende vraag centraal:

*Hoe is in de gemeente Woerden inwoners- en overheidsparticipatie vorm gegeven en welke effecten heeft dit op de besluitvorming? Welke lessen kunnen hieruit worden getrokken?*

Het onderzoek is verricht door het onder de loep nemen van vijf casussen van de afgelopen jaren. Drie projecten waarbij de gemeente inwoners gevraagd heeft om te participeren, namelijk: de Brug Woerden-West, de Nassaukade en de verkeersvisie. En twee projecten waarbij het initiatief juist kwam van de inwoners die de gemeente vroegen te participeren, namelijk: de Leidsestraatweg en de Sleutelclub Kamerik.

Voor elke onderzochte casus is het participatietraject geëvalueerd langs de vier kwaliteitsmaatstaven: constructieve samenwerking, professionele vormgeving, democratisch samenspel en realiseren van opgaven. Daarbij zijn de kwaliteit van samenwerking en professionele omgeving op te vatten als voorwaarden die moeten worden ingevuld om goede resultaten te realiseren. Deze resultaten zijn: het realiseren van opgaven en goed democratisch samenspel. Zie de tabel hieronder.

Kwaliteitsmaatstaf		Hoofdnormen
Resultaat	I Realiseren van opgaven	Participatie draagt bij aan slagvaardige, snelle en efficiënte realisatie van maatschappelijke opgaven, bijvoorbeeld door het ontstaan van nieuwe ideeën en inzichten en het bundelen van krachten.
	II Democratisch samenspel	Participatie versterkt het democratisch gehalte van de wijze waarop dat gebeurt door een zorgvuldige(re) afweging van belangen en grotere betrokkenheid, draagvlak, invloed en wederzijds begrip en vertrouwen
Voorwaarden	III Constructieve samenwerking	Opgaven zoveel mogelijk vanuit 'teamspel' realiseren, onder andere door open en constructieve interactie, adequate en tijdige communicatie en goed verwachtingenmanagement over en weer.
	IV Professionele vormgeving	Doordachte en passende inrichting van participatietrajecten vanuit overzicht, met inzet van participatieve werkvormen op maat.

Tabel 1.1: Kwaliteitsmaatstaven en hoofdnormen van de Participatiemonitor

## 3. Conclusies

Het onderzoek heeft geleid tot de volgende conclusies.

### 1. Rolverschuiving tussen overheid en inwoners, juiste evenwicht moet nog worden gevonden

Met de inzet van inwoners- en overheidsparticipatie draagt de gemeente Woerden bij in een rolverschuiving tussen overheid en inwoners. Voorheen was de rol van de gemeente een meer regulerende overheid met een directieve houding, nu gaat deze naar een overheid als samenwerkingspartner met een coöperatieve houding.

Dat beleid is de afgelopen jaren ingezet en heeft effecten op de besluitvorming:

- a. Inwonersparticipatie wordt aantoonbaar ingezet in de fase van beleids- en planontwikkeling. Inwoners worden gestimuleerd om mee te denken en ideeën in te brengen. De inbreng van inwoners wordt zichtbaar meegewogen in de besluitvorming door het college en de raad want

voorstellen van inwoners, samen met een eventuele zienswijze van het college, worden voorgelegd aan de raad.

- b. In het geval van overheidsparticipatie (inwonersinitiatieven) biedt de gemeente zichtbaar de helpende hand, en doet dat in verschillende vormen.

De gemeente worstelt daarbij wel met de vraag hoeveel ruimte inwoners te geven en wat dat betekent voor gemeentelijke besluitvorming. Dit gaat met vallen en opstaan, zowel voor de gemeente als inwoners, waarbij de gemeente gaandeweg bijstuurt.

## 2. Uitvoering doeltreffend

De uitvoering rondom inwoners- en overheidsparticipatie is overwegend doeltreffend. Beoogde doelen ten aanzien van realisatiekracht en democratie worden gerealiseerd.

## 3. Inwoners tevreden, ruimte voor verbetering

Inwoners beoordelen de mogelijkheden voor participatie overwegend als voldoende tot ruim voldoende. Met name de inzet van externe expertise en de ambtelijke organisatie draagt zorg voor een professionele vormgeving en goede kwaliteit van samenwerking. Er is echter ook nog voldoende ruimte voor verbetering:

- De gemeente heeft moeite met participanten die zich onttrekken aan het participatieproces en hun eigen speelveld kiezen;
- De informatiepositie van participanten is niet gelijk;
- Zonder kaderstelling vooraf heeft de gemeente het gevoel de regie kwijt te raken;
- Het is voor de gemeente moeilijk om een initiatief van inwoners niet over te nemen in het geval zij niet in staat zijn om tegengestelde belangen te overbruggen.

## 4. Aanbevelingen

Deze drie conclusies leiden tot leerpunten die helpen het beleid en de uitvoering van burger- en overheidsparticipatie verder te versterken en de doelen van de nieuwe Omgevingswet tot uitvoering te brengen. De leerpunten worden geformuleerd in de vorm van aanbevelingen, separaat voor raad en college.

### Aanbevelingen aan de raad

1. Zorg er voor dat er samenhang is tussen het democratische proces dat inwoners doorlopen in een participatietraject en het democratische proces in de raad: 'democratie in de raad' en 'democratie in de straat'. Met samenhang in deze context wordt bedoeld dat de twee processen elkaar versterken, in plaats van elkaar belemmeren of volledig los van elkaar staan. Dat kan bijvoorbeeld door vooraf in het participatieplan aandacht te besteden aan:
  - gegeven het vraagstuk dat voorligt, te bepalen wat de invloedsruimte is van participanten: vraagstukken en onderwerpen te benoemen en/of kaders te stellen waarbinnen participanten keuzes kunnen maken;
  - de werkwijze in het participatietraject hierop af te stemmen. Dat wil zeggen dat de werkwijze participanten moet helpen om er met elkaar uit te komen, ook in het geval zich belangtengstellingen voordoen;
  - afspraken maken wat te doen als participanten er zelf niet uitkomen, dan kan bijvoorbeeld de raad in stelling worden gebracht om (politieke) knopen door te hakken.
2. Stem per vraagstuk met het college af of participatie gewenst is. Doe dit zo vroeg als mogelijk, dus voordat een raadsvoorstel voorligt voor besluitvorming. Indien participatie gewenst is, geef dan het college de opdracht het participatieplan onderdeel te maken van het raadsvoorstel waarin het vraagstuk inhoudelijk wordt behandeld. Benoem in het participatieplan in ieder geval:
  - de reden waarom het vraagstuk zich leent voor participatie;
  - de doelen van het participatietraject;

- de reikwijdte van het vraagstuk dat wordt voorgelegd aan inwoners. Zorg daarbij dat het vraagstuk ook behapbaar is voor inwoners;
  - de kaders en spelregels die vooraf moeten worden meegegeven. Naarmate het vraagstuk meer is begrensd, en daarmee meer behapbaar, is dit eenvoudiger;
  - de groepen inwoners 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 bewegen. Dat laatste is overigens geheel legitiem. Deze groep kan namelijk ook, los van een participatietraject, gebruik maken van andere rechtmatige middelen om invloed uit te oefenen. Denk bijvoorbeeld aan (soms wettelijk verplicht) inspraak door gebruik te maken van de mogelijkheid om een zienswijze te geven op plannen van de gemeente die ter inzage worden voorgelegd aan alle inwoners van de gemeente of gebruik te maken van het spreekrecht in commissie- en raadsvergaderingen.
  - hoe zorg te dragen voor een goede en gelijke informatiepositie voor betrokken inwoners.
3. Ontwikkel een visie op overheidsparticipatie, in het licht van een proactieve gemeente die inspeelt op initiatieven die in de samenleving spelen. Maak daarbij bewuste keuzes met welk initiatief de gemeente wel of niet wil samenwerken. Dit met oog op de bijdrage die initiatieven kunnen leveren aan het realiseren van gemeentelijke beleidsdoelen.

### Aanbevelingen aan het college

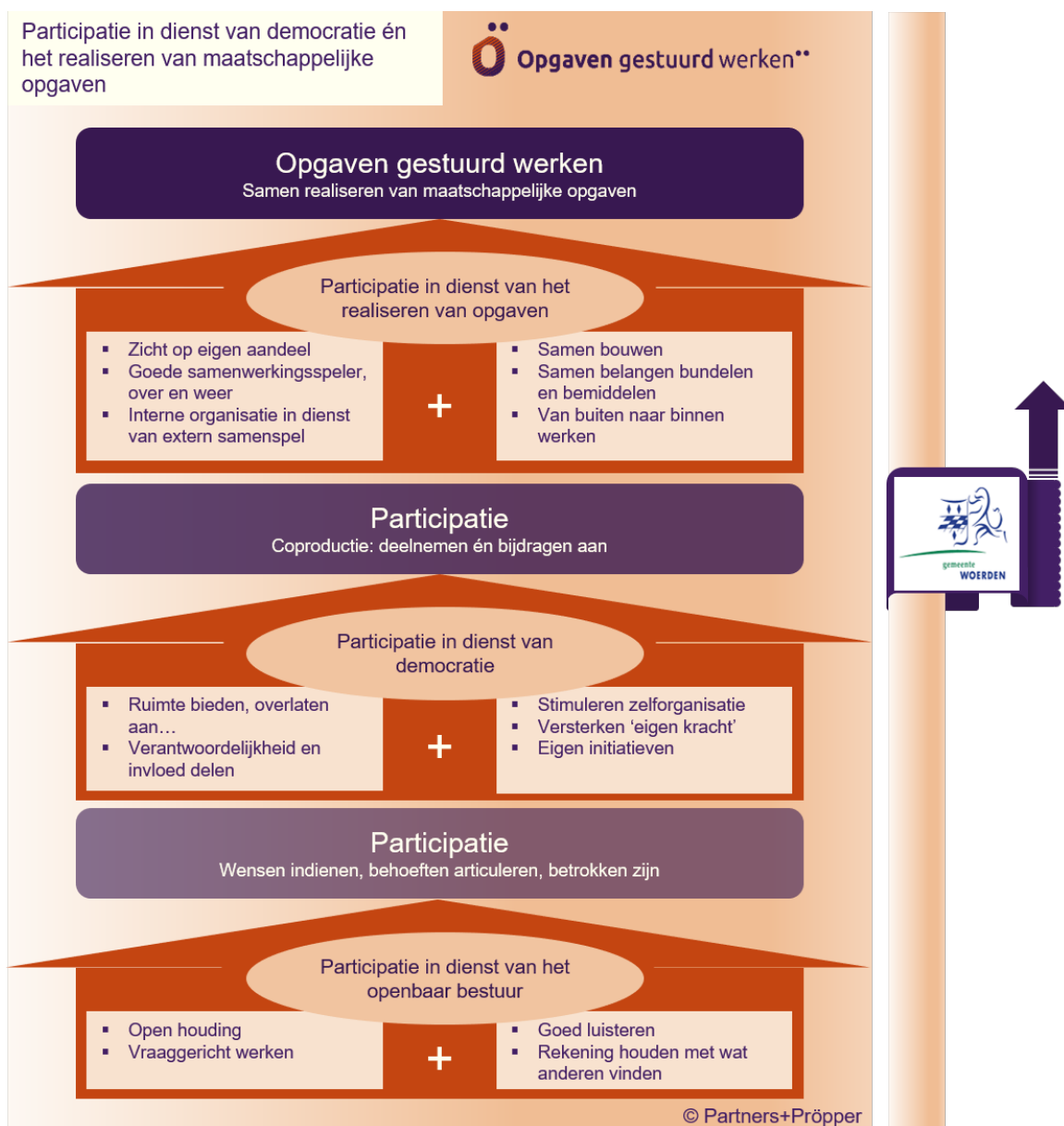
1. Bezie de aansluiting van het democratische proces in de raad met het democratische proces in participatietrajecten. Hierbij spelen als voorbeeld de volgende kernvragen (zonder volledig te zijn):
  - Welke bijdrage leveren beide processen aan de realisatie van een opgave en wat hebben beide processen dan van elkaar nodig?
  - Hoe kan het gemeentebestuur (raad en college) helpend zijn bij samenwerking tussen belangengroepen in de samenleving? Welke bijdrage kan het gemeentebestuur leveren bij het beslechten van belangentegenstellingen, en hoe zien inwoners dit zelf?
2. Maak maatschappelijke opgaven die zich lenen voor burgerparticipatie ook behapbaar voor de samenleving. Daarmee kan worden voorkomen dat vraagstukken zich zo verbreden dat vooraf kaders stellen moeilijk wordt. Begrens de opgave op zichzelf of splits deze in samenhangende deelopgaven, die ook begrepen worden door inwoners. Het is dan ook goed mogelijk om inwoners die deelnemen aan het participatietraject op een gelijke informatiepositie te brengen en op de hoogte te stellen van de doorwerking van reeds vastgesteld beleid op het begrensde vraagstuk dat voorligt.
3. Ontwikkel participatie verder door naar een volgend niveau, namelijk participatie in dienst van het realiseren van opgaven. Dit als roer voor een nieuw te ontwikkelen participatienota. Zie ter inspiratie onderstaande figuur 3.1.

De beleidsnotitie Woerden zegt “Ja, tenzij”, dat zich richt op inwoners- en overheidsparticipatie, biedt hiervoor al veel aangrijpingspunten. Hoewel deze notitie niet is vastgesteld door de raad speelt het wel in op de veranderende rol van de gemeente, ook in het licht van de geest van de nieuwe Omgevingswet. De in de notitie gestelde ambitie past daar goed bij: van een regulerende rol en directieve houding naar een rol van samenwerkingspartner met een coöperatieve houding.

Participatie is daarbij geen doel op zich, maar een middel om maatschappelijke opgaven te realiseren. Door participatie verder door te ontwikkelen naar een volgend niveau zal het richtpunt worden verlegd naar ‘deelnemen en bijdrage aan’ naar ‘realiseren door samenwerking’. Dit is een opgave voor het gemeentebestuur, maar ook voor deelnemers aan participatietrajecten uit de lokale samenleving. Het helpt tevens bij:

- Meer proactief en welbewust in te spelen op initiatieven uit de samenleving: wanneer wil de gemeente wel of geen samenwerkingspartner zijn?
- Te handelen naar de bedoeling van de nieuwe Omgevingswet, waarbij initiatieven uit de samenleving een belangrijke plek krijgen. Ontwikkel in het kader van de nieuwe Omgevingswet de werkwijze ten aanzien van participatie ook verder door. Daar is ook alle ruimte voor want in deze wet is opgenomen dat participatie moet, niet hoe het precies

moet. Differentieer de werkwijze langs de drie kerninstrumenten van deze wet: de omgevingsvisie, het omgevingsplan en de omgevingsvergunning. Per kerninstrument schrijft de nieuwe Omgevingswet een andere benadering van participatie voor. Door dit per kerninstrument te vertalen naar een werkwijze voor participatie wordt het gesprek met de raad over zijn rol binnen deze wet ook hanteerbaar. Dat draagt ertoe bij dat binnen de raad hierover een gedeeld beeld ontstaat.



Figuur 3.1 Ontwikkelstadia van burgerparticipatie.