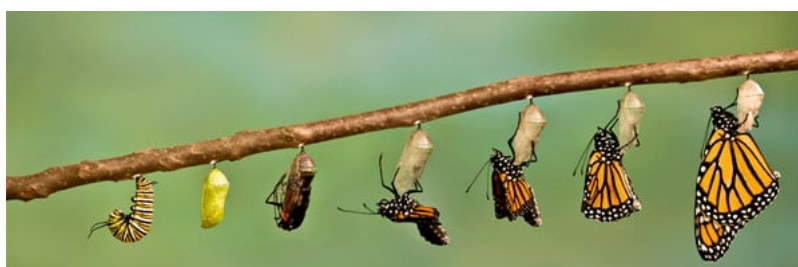




Participatiewijzer voor interne organisatie (In ontwikkeling)

Samen werken
aan een mooi Rijswijk

Praktische handvatten bij
Notitie participatiebeleid
2020-2022



Rijswijk, versie 16 juli 2020

Corsa 20.050.946

Voorwoord

Beste collega,

Met deze Participatiewijzer willen we jullie ondersteunen bij het ontwerpen van participatieprocessen. We spreken de wens uit dat jullie hier profijt en plezier van hebben en dat het bijdraagt aan een goede en plezierige samenwerking met inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen in onze samenleving.

Let wel, participatie hoeft niet altijd groots opgezet te worden. Het is vooral een manier van denken en werken. Kosten en baten horen daarbij in overeenstemming te zijn. Doorloop op deze manier dan ook deze Participatiewijzer als je een participatietraject wilt opzetten.

Deze wijzer is een dynamisch document. Dus heb je opmerkingen of suggesties, neem contact op met je communicatieadviseur of mail naar communicatie@rijswijk.nl

Team Communicatie & Participatie
16 juli 2020



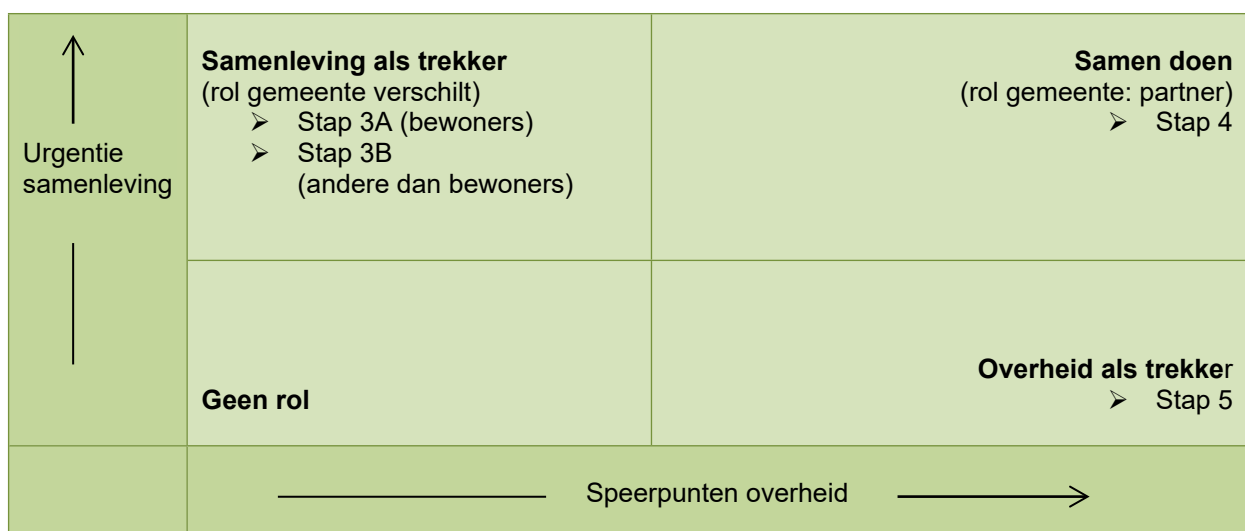
Stappenplan voor ontwerpen participatieprocessen + omgaan met initiatieven uit de samenleving

Stap 1: inventarisatie



Stap 2: rol gemeente bepalen

Wat is de rol van de gemeente? Kies uit onderstaand kwadrant en doorloop de bijbehorende stap.



Samenleving als trekker: ga naar stap 3A om in beeld te brengen waar de gemeente een toegevoegde waarde heeft bij initiatieven van bewoners, ga voor andere initiatieven naar stap 3B.

Samen doen: ga naar stap 4. **Overheid als trekker:** ga naar stap 5.

Stap 3A: samenleving als trekker (bewonersinitiatieven)

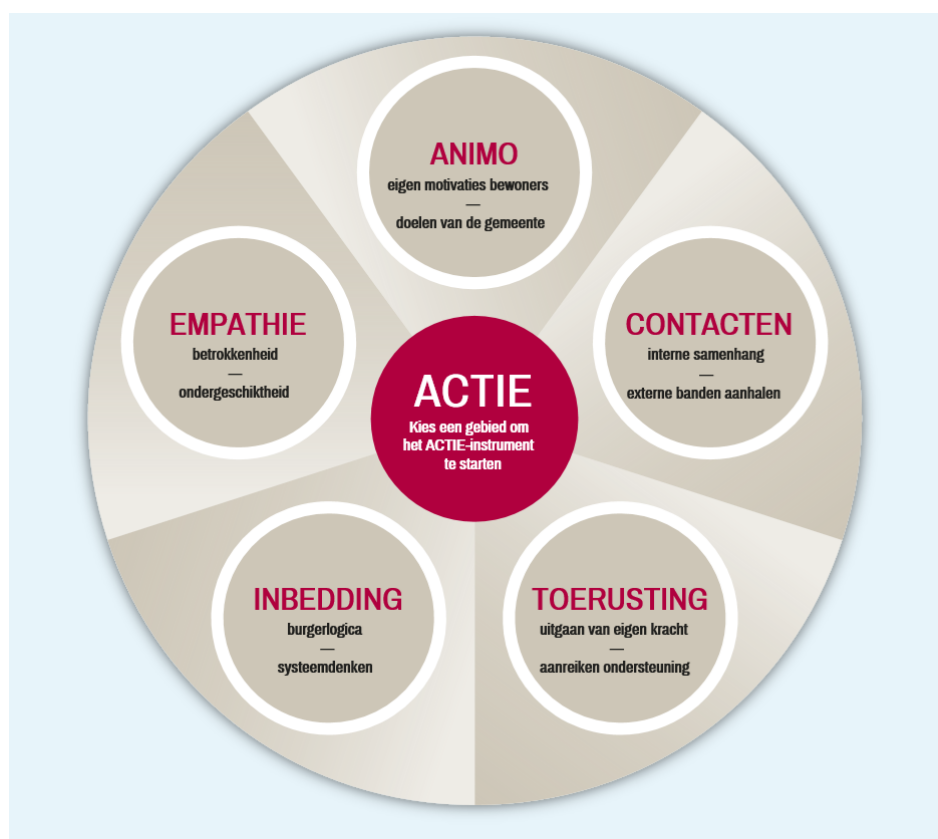
Rol gemeente bij bewonersinitiatieven is afhankelijk van de situatie
Initiatiefnemer is verantwoordelijk voor participatie

Vorm van participatie (rol van participant)	Andere terminologie	Toelichting	Bestuursstijl (rol van het bestuur)
Initiatiefnemer	Zelforganisatie	Groepen organiseren en voeren zelf projecten uit.	Faciliteren, aanmoedigen, uitlokken.

Hoogste trede participatieladder (zie hoofdstuk 6.2 beleidsnotitie).

Rol gemeente

De rol van de gemeente bij initiatieven van bewoners kan verschillen. We maken gebruik van het [afwegingskader](#) op www.participatiewijzer.nl/overheidsparticipatie om te [reflecteren op onze rol](#). Met het hier gegeven ACTIE-instrument worden vragen gesteld op vijf gebieden. De antwoorden leiden per gebied tot ACTIE-punten met denk- en oplossingsrichtingen om ons productief te verhouden tot het initiatief. De gemeente kan bijvoorbeeld stimuleren, faciliteren, verbinden (netwerken), monitoren of bemiddelen.



Initiatiefnemer verantwoordelijk voor participatie

Initiatieven in de openbare ruimte hebben [draagvlak](#) van de [omgeving](#) nodig. De gemeente gaat over de openbare ruimte en waakt over het algemeen belang. De gemeente houdt dan ook vinger aan de pols en ziet erop toe dat alle belanghebbenden zijn geraadpleegd. Doelgroepgerichte spelregels kunnen in de toekomst handvatten bieden. Deze spelregels leiden we af van onze eigen spelregels (*hoofdstuk 10 beleidsnotitie*).

Belangrijk aandachtspunt: denk ook na over wat er gebeurt als een initiatiefnemer met het initiatief stopt. Neemt de gemeente het dan over? Stopt het? En wat heeft dat tot gevolg?

Stap 3B: samenleving als trekker (andere dan bewonersinitiatieven)

Rol gemeente bij andere dan bewoners initiatieven is eveneens afhankelijk van de situatie
Initiatiefnemer is verantwoordelijk voor participatie

Vorm van participatie (rol van participant)	Andere terminologie	Toelichting	Bestuursstijl (rol van het bestuur)
Initiatiefnemer	Zelforganisatie	Groepen organiseren en voeren zelf projecten uit.	Faciliteren, aanmoedigen, uitlokken.

Hoogste trede participatieladder (zie hoofdstuk 6.2 beleidsnotitie).

Rol gemeente

Voor de rol van de gemeente bij andere dan bewonersinitiatieven (zoals die van ontwikkelaars) zoeken we nog een afwegingskader. Voor de Omgevingsvergunning onder de Omgevingswet is dit zeer relevant. De gemeente werkt in [regionaal verband](#) mee aan een [handreiking](#), waarbij we onder meer het THiNK!-concept onderzoeken (zie <https://www.digitaal-leerhuis.nl/think/> (gemeente Rijswijk is lid van VPNG, je kan direct een account aanmaken).

Initiatiefnemer verantwoordelijk voor participatie

Initiatieven in de openbare ruimte hebben [draagvlak](#) van de [omgeving](#) nodig. De gemeente gaat over de openbare ruimte en waakt over het algemeen belang. De gemeente houdt dan ook vinger aan de pols en ziet erop toe dat alle belanghebbenden zijn geraadpleegd. Doelgroepgerichte spelregels kunnen in de toekomst handvatten bieden. Deze spelregels leiden we af van onze eigen spelregels. (*hoofdstuk 10 beleidsnotitie*).

Stap 4: samen doen

Rol gemeente bij gezamenlijke agenda
Gezamenlijke verantwoordelijkheid voor participatie

Vorm van participatie (rol van participant)	Andere terminologie	Toelichting	Bestuursstijl (rol van het bestuur)
Samenwerkingspartner	Samenwerken	Gezamenlijke agenda en gezamenlijk zoeken naar oplossingen.	Vanuit gedeeld eigenaarschap werken aan een vraagstuk, besluit of dienst.

De op een na hoogste trede van de participatieladder geeft aan wat we onder 'samen doen' verstaan (zie hoofdstuk 6.2 beleidsnotitie).

Rol gemeente

De gemeente werkt vanuit **gedeeld eigenaarschap** aan een vraagstuk, besluit of dienst.

Gezamenlijke verantwoordelijkheid voor participatie

De wijze van participeren wordt met elkaar bepaald, waarbij zoveel als mogelijk het eigen participatiebeleid wordt gevolgd. Er worden afspraken gemaakt over wie wat doet.

Stap 5: gemeente als trekker - burgerparticipatie

Participatiebeleid als richtlijn

Voorwaarden voor participatie

Niet alle trajecten zijn geschikt voor participatie. We maken gebruik van het afwegingskader op www.participatiewijzer.nl/burgerparticipatie om in beeld te brengen of participatie een toegevoegde waarde heeft.

In algemene zin ([partnerschap en overheid als trekker](#)) zijn de volgende vragen opportuun om te bepalen of participatie zinvol is:

1. Is er voldoende juridische ruimte?
2. Is het onderwerp geschikt (hebben deelnemers kennis van en/of ervaringen met het onderwerp)?
3. Is er voldoende tijd om deelnemers te mobiliseren én voor te bereiden?
(*"Inspraak zonder inzicht, is uitspraak zonder uitzicht!"*)
4. Is het bestuur bereid een actieve bijdrage te leveren?
5. Is er voldoende geld en ambtelijke tijd beschikbaar?

Participatie is aan te raden in de volgende situaties:

1. Er zijn grote belangen van inwoners, ondernemers en/of maatschappelijke instellingen mee gemoeid.
2. Er wordt ingegrepen in de directe leefomgeving.
3. Zorgvuldigheid is voor het proces belangrijker dan snelheid.
4. Het gaat om een ingewikkeld onderwerp dat geleidelijk ontrafeld moet worden.
5. Lokale kennis en creativiteit kunnen de kwaliteit verhogen.
6. Partners zijn nodig om beleid/project tot een succes te maken (draagvlak bevorderen).
7. Er zijn meerdere oplossingen voor een probleem.

Proces ontwerpen

De stappen in het maken van een participatieopzet moeten we voor **elke fase van een project¹ of beleidstraject** doorlopen. Iedere situatie kan immers weer verschillen.

Kernvraag 1: wat is het participatiedoel? Wat willen we ophalen?

Het is essentieel het doel van het participatietraject **expliciet** te maken, met elkaar te **delen** en het **ontwerp** van het participatieproces hierop af te stemmen. Voorbeelden van concrete doelen zijn:

Belangen: inzicht in welke belangen geraakt worden.

Wensen: inzicht in wensen t.a.v. toekomstige ontwikkeling

Mogelijkheden om tegemoet te komen aan belangen en wensen

Deskundigheid: gebruik maken van beschikbare relevante kennis en ervaring

Betrokkenheid en eigenaarschap creëren

Draagvlak peilen

Acceptatie bevorderen

Doelen staan niet op zichzelf². Doelen hangen samen met ambities van raad en college (onderliggende oriëntatie/niveau 2), met de rol van de raad in het specifieke proces (niveau 3) en met de lokale context, zoals strategische opgaven van de gemeente, capaciteit ambtelijke organisatie (niveau 4). Het is belangrijk ervoor te zorgen dat de vier **niveaus met elkaar in overeenstemming** zijn.



¹Zie Handboek Projectmatig Werken voor de verschillende fasen.

²Presentatie WagenaarHoes, Handelingsperspectief participatie, THiNK!, maart 2019, bijeenkomst VPNG

Kernvraag 2: wie willen we betrekken, in welke rol en met welke invloed?

Inventarisatie actoren en belangenanalyse

Breng in kaart welke belanghebbenden of partners (actoren) al betrokken zijn of betrokken moeten worden. Het kan soms goed zijn dit met een aantal deelnemers te doen. Werk aan de hand van vier rollen, zoals bij Factor C³.

- **Beslissers**: nemen beslissingen over het traject, beleid of project of delen ervan. Zij kunnen de 'stekker eruit trekken'.
- **Beïnvloeders/experts**: oefenen invloed uit (formeel of informeel) op het traject, beleid of project. Zij organiseren zich om invloed uit te oefenen.
- **Toeleveranciers/uitvoerders/ondersteuners**: spelen een rol bij de uitvoering van het traject, beleid of project of leveren kennis. Zij stellen kennis, middelen of bijvoorbeeld mensen beschikbaar.
- **Gebruikers/afnemers**: ervaren de gevolgen van het traject, beleid of project. Ze gebruiken of worden geraakt door de gevolgen.

Om de invloed per rol goed te kunnen bepalen, is het belangrijk eerst een stakeholderanalyse te doen. Het gaat er dan om te kijken welke **kwesties en belangen** er spelen rondom het onderwerp/programma of dossier, en bij wie.

Dat betekent - waar mogelijk - in een **vroeg stadium** met de stakeholders in gesprek gaan. De kunst is in de opgave zoveel mogelijk **belangen** met elkaar te **verbinden**. Dit betekent ook dat de scope van een opgave en het participatieniveau pas goed kunnen worden bepaald als de belangen in kaart zijn gebracht.

Deze stap doe je al naar gelang de situatie summier of uitgebreider.

Mate van invloed bij participatie

We onderscheiden **2 hoofdvormen** van participatie.

Vorm van participatie (rol van participant)	Andere terminologie	Toelichting	Bestuursstijl (rol van het bestuur)
Medebeslisser	Meebeslissen Samen beslissen	Gemeenteraad of college laat ontwikkeling en besluitvorming over aan betrokkenen, ambtelijke organisatie vervult adviserende rol. De politiek neemt de resultaten over, na toetsing aan vooraf gestelde randvoorwaarden.	Organiseren van proces om samen te denken over of te werken aan vraagstuk, besluit of dienst.
Adviseur beginspraak	Meewerken Samen doen en maken (adviseren)	Er zijn slechts contouren van een plan. Deelnemers aan het participatietraject kunnen binnen kaders problemen aandragen en oplossingen formuleren.	

De twee hoofdvormen van participatie uit de participatieladder (zie hoofdstuk 6.2 beleidsnotitie)

³ <https://www.communicatierijk.nl/vakkennis/factor-c/actorenanalyse>.

In een participatietraject kunnen op verschillende thema's verschillende participatieniveaus gelden (bijvoorbeeld op deelthema groen kan een ander participatieniveau gelden dan op thema parkeren). Maar de invloed kan ook verschillen per rol.

Bepaal voor iedere rol welke ruimte er is voor participatie aan de hand van de treden van de participatieladder. Kijk ook welke ruimte past bij de aard van de actoren. Niet iedereen heeft behoefte aan een zo hoog mogelijk participatieniveau. Denk ook goed na over de rol van de raad!

Samen beslissen

Samen beslissen komt nog niet veel voor. Vaak geldt de klassieke representatieve democratie: de (finale) belangenafweging bij kaderstelling en besluitvorming gebeurt door raad en/of college. Participatie dient om de beslissers optimaal inzicht te geven in belangen, wensen, relevante kennis, et cetera.

Onder invloed van de maatschappelijke ontwikkelingen ontstaan ook andere opvattingen van democratie. ⁴ Bij directe democratie vindt de belangenafweging en besluitvorming plaats door de direct betrokkenen op basis van meerderheidsvoorkeur binnen de kaders door het bestuur gesteld. Participatie dient hier om de kring van besluitnemers te optimaliseren.

Een voorbeeld was het project Rembrandtkwartier (Stadsbeheer). Het project ging over het herinrichten van een complete straat. Het startte met een schouw. Vervolgens werden alle wensen van bewoners in kaart gebracht op een startbijeenkomst. Binnen het gesteld budget, op basis van inhoudelijke eisen en de wensen van de bewoners zijn vervolgens drie ontwerpen uitgedacht. De bewoners mochten in een referendum kiezen welk ontwerp zou worden. De variant met de meeste stemmen is uitgewerkt. Het project was succesvol.

Bij deep democracy worden de belangen en wensen van minderheden opgenomen in het voorstel waarover besluitvorming plaatsvindt. Besluitnemers toetsen of rekening is gehouden met deze belangen. Participatie dient in dit geval om belangen waarmee rekening te houden is, in te brengen.

- We streven naar meebeslissen in processen waar het mogelijk is.

Formele of informele vorm van inspraak: raadplegen/meedenken

Vorm van participatie (rol van participant)	Andere terminologie	Toelichting	Bestuursstijl (rol van het bestuur)
Adviseur eindspraak	Raadplegen Meedenken (adviseren)	Het plan ligt er al. Deelnemers aan het participatietraject geven hun mening erover.	Organiseren van inspraak

Een vorm van informele of formele inspraak uit de participatieladder (zie hoofdstuk 6.2 beleidsnotitie)

⁴Presentatie WagenaarHoes over Handelingsperspectief participatie, 18 en 22 maart 2019.

Informeren/meeweten

Vorm van participatie (rol van participant)	Andere terminologie	Toelichting	Bestuursstijl (rol van het bestuur)
Toeschouwer Ontvanger informatie Informant	Informeren Meeweten	Mensen zijn toeschouwer, nemen kennis van de informatie.	Vraagstuk, besluit of dienst communiceren.

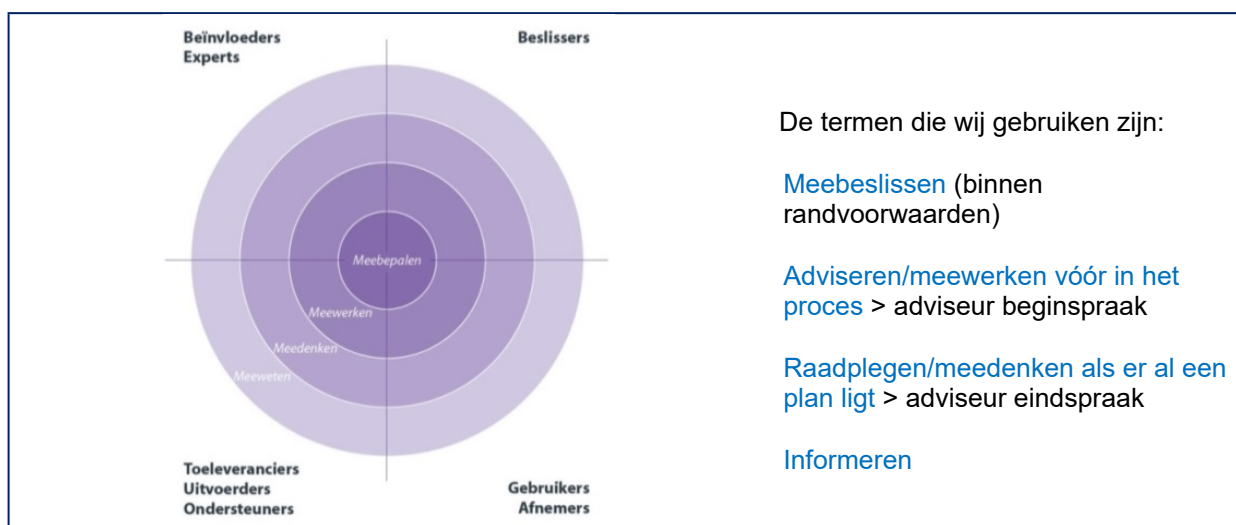
Zie participatieladder (zie hoofdstuk 6.2 beleidsnotitie).

Deelnemers aan een participatietraject hebben niet allemaal dezelfde **informatiepositie**. Soms is het nodig eerst tijd te besteden aan het geven van **basisinformatie**, nodig om zinvol te kunnen participeren. Alle deelnemers zijn **gelijkwaardig**. Mensen die een bijeenkomst bijwonen, willen ook graag **gehoord worden**. De facilitator van de bijeenkomst heeft de verantwoordelijkheid ervoor te zorgen dat ieders stem gehoord wordt.

“Inspraak zonder inzicht, is uitspraak zonder uitzicht!”

Ringen van invloed

Door de rollen van de deelnemers in een **kwadrant** te plaatsen en de actoren in de juiste ring van invloed in het kwadrant, ontstaat overzicht.



Kernvraag 3: wie is verantwoordelijk voor het participatieproces?

De **initiatiefnemer** is verantwoordelijk voor participatie. Bij burgerparticipatie is dat de gemeente. De projectleider/dossiereigenaar is integraal verantwoordelijk.

Kernvraag 4: wat doen we met de opbrengsten?

Dit is een heel belangrijke vraag, gekoppeld aan je doelstelling. Het is **essentieel** het antwoord op deze vraag **aan het begin van het proces** te **formuleren** en dit bij aanvang van het participatietraject ook te **communiceren**.

Enkele voorbeelden van mogelijke opbrengsten:

- Input voor eigen oordeelsvorming gemeentebestuur
- Rekening houden met ingebrachte belangen en wensen
- Meerderheidsvoorkeur bij participatieproces bepaalt
- Kennis en ervaring benutten voor verbeterde uitwerking initiatief

Wat is de boodschap?

Een **kernboodschap** is de rode draad in de communicatie. Het kan een korte slagzin zijn, maar ook een wat langer stukje tekst waarin duidelijk wordt wat de situatie is, de achtergrond of aanleiding van het participatietraject en wat dit nu van de deelnemers vraagt. De kernboodschap gaat zowel over **inhoud** als over **proces** en sluit aan op de beleavingswereld van betrokkenen.

Wat gaan we doen?

Maak een **kalender** met concrete acties voor participatie en communicatie **rondom de inhoudelijke mijlpalen** van het project/beleidsdossier. Communicatie/participatie en inhoudelijke stappen zijn nauw met elkaar verbonden.

- Bepaal welke middelen en werkvormen passen bij welke mijlpaal op basis van het participatieniveau en de deelnemers. Houd rekening met de aard van de verschillende deelnemers in het participatietraject. Dat betekent dat we dus verschillende middelen kunnen inzetten.
- Geef aan wie wat doet (intern en extern) en wie waarvoor verantwoordelijk is.
- Neem in de kalender ook op hoe deelnemers tussentijds op de hoogte worden gehouden van de voortgang.
- Houd er rekening mee dat bij onderwerpen die direct ingrijpen in de directe leefomgeving, mensen intensiever betrokken willen worden, dan bij abstractere onderwerpen die meer op afstand spelen.

Middel/ moment	Doelgroep	Inhoud/ boodschap	Planning	Actiehouder

Voorlopige tips voor hulpmiddelen:

<https://www.digitaal-leerhuis.nl/think/> (gemeente Rijswijk is lid van VPNG)

<http://www.participatiewijzer.nl/De-Participatiewijzer/Databank-methoden>

Evalueren

Ieder traject sluiten we zorgvuldig af met een evaluatie met alle deelnemers. De evaluatie gaat zowel over [resultaat](#) als [proces](#). De omvang van de evaluatie stemmen we af op de omvang van het participatieproces, dus bij kleine processen past ook een bescheiden evaluatie. Van de evaluaties maken we gebruik bij volgende participatietrajecten.

Spelregels voor (burger)participatie

De uitvoering van de participatieaanpak verschilt per traject, maar de wijze waarop we daarin samenwerken met de betrokkenen moet eenduidig zijn. Zij moeten weten wat ze kunnen verwachten. Daarvoor gelden spelregels die [voor ieder traject van toepassing](#) zijn. Spelregels voor [andere initiatiefnemers](#) dan de gemeente vragen een op de doelgroep aangepaste versie, maar komen qua principes overeen.

A. Voor de start

1. We inventariseren welke stakeholders betrokken zijn. We betrekken inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties (netwerken) zoveel als mogelijk is [aan de voorkant](#) in het proces. Ook als de opgave of het probleem nog niet helemaal duidelijk is.
2. Bij trajecten die een besluit van de gemeenteraad vragen, betrekken we de raad vooraf. Dat kan met een [raadsinformatiebrief of als onderdeel van een startnotitie voor projecten](#). Hierin staat op hoofdlijnen: 1) het participatiedoel / wat we op willen halen, 2) wie we betrekken op welke onderwerpen en met welke invloed (participatieniveau), 3) de verantwoordelijke voor het participatieproces (gemeente of initiatiefnemer), 4) wat we met de opbrengsten doen, en 5) de globale procesinrichting. Als een collegebesluit volstaat, stemmen we dit met het college af.
3. We gaan voor de start van een traject met betrokkenen in gesprek over hoe het participatietraject er uit zou kunnen zien en wat hun wensen daar in zijn.

B. Uitvoering

1. Bij de start van een participatietraject benoemen we wat onze [doelstelling voor participatie](#) is, wat de [kaders](#) zijn, voor welk [participatieniveau](#) (eventueel per thema) is gekozen en [wat we met de opbrengsten doen](#).
2. Bij de start van een participatietraject stellen we gezamenlijk met de deelnemers verdere spelregels op voor het traject. Het gaat dan om spelregels op het gebied van:
 - rollen (wie is waarvoor verantwoordelijk)
 - procedure en doorlooptijd
 - manier van samenwerken
 - manier van contact houden
3. Deelnemers stellen zich open op en luisteren naar elkaar.
4. We streven ernaar om [in gesprek te gaan](#) met een groep waarin [verschillende belangen](#) goed vertegenwoordigd zijn.
5. We laten zien [wat we doen met de uitkomsten van de participatie](#) en motiveren het als het besluitvormend orgaan (college of gemeenteraad) afwijkt van datgene wat ingebracht of geadviseerd is.
6. We zijn reëel in de inspanning die we vragen aan deelnemers.
7. [Tussentijds informeren](#) we het besluitvormende orgaan (college of gemeenteraad) over de voortgang van het traject.
8. We houden gedurende het traject contact met de deelnemers. Als een traject even stil ligt of als er niets te melden is, geven we dit duidelijk aan en maken we concrete afspraken over het vervolg.

C. Afronding en evaluatie

1. Ieder traject heeft een duidelijke start en een einde. Voor iedereen is duidelijk wanneer een traject is afgerond.
2. Na afloop van een traject **evalueren** we proces en resultaat - zoveel als mogelijk - **met alle deelnemers (of een vertegenwoordiging** daarvan) om ervan te leren voor de vervolgfase of voor nieuwe trajecten.