

## Nota Participatiebeleid gemeente Heemstede 2020

### 1. Inleiding

De rolverdeling tussen overheid en gemeenschap verandert al een tijd. Oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken (om te komen tot maatschappelijke waarde) wordt door de jaren heen in andere processen bepaald en komen op andere manieren tot stand, waarbij inwoners zelf een grotere rol spelen. De laatste jaren noemen we die veranderende manier van het komen tot maatschappelijke waarde 'participatie' of 'de participatieve democratie'.

De veranderende rolverhoudingen vragen ook aanpassing in de processen en werkwijzen van de gemeente. Die aanpassing naar een participerende overheid noemen we vaak 'bestuurlijke vernieuwing': het aanpassen van bestuurlijke, politieke processen om in een veranderde omgeving nog steeds waarde toe te voegen en tot gewenste uitkomsten te komen. Dat gaat dus in de kern over het vinden van de juiste (of nieuwe) balans tussen gemeente en gemeenschap in het vormgeven van beleid, besluitvorming en uitvoering.

**In Heemstede doen we steeds meer ervaring op met participatie.** Participatie is er in verschillende vormen en maten. Er zijn inspraakavonden, werkgroepen van ambtenaren en inwoners die samen aan beleid schrijven en inwoners die samen iets doen, bijvoorbeeld het onderhouden van groen.

Uiteindelijk **gaat participatie om samen iets besluiten over of doen** in de 'publieke ruimte'. Inwoners gaan steeds vaker en meer meedoen. Soms door mee te denken bij beleidsvorming, soms door mee te doen met besluitvorming of soms door het *gewoon te doen*. Participatie gaat dus over hoe gemeente en gemeenschap samen iets doen, hoe ze samen *maatschappelijke waarde* tot stand brengen.

Participatie vanuit de gemeente betekent niet dat de gemeente alles aan inwoners overlaat, maar dat de gemeente een weloverwogen keuze maakt of en in welke mate zij samen met inwoners ideeën of besluiten ontwikkelt. De bedoeling is nadenken over de noodzakelijke kaders en waar mogelijk het stellen van algemene regels of helemaal geen regels.

Het inrichten van participatie(beleid) laat ook onverlet dat wettelijke kaders en voorschriften voor inspraak onverkort van kracht blijven, net zoals de formele bevoegdheden van de raad.

Omdat participatie zoveel vormen en maten heeft, wordt er vaak op verschillende manieren onderscheid gemaakt:

- Tussen de mate van invloed en dus de **ruimte voor participatie**, voorheen vaak vormgegeven in de participatieladder. (De eerste trede is dan 'geïnformeerd worden' en dus weinig invloed en ruimte voor participatie. Een hogere trede is 'coproductie' en dus relatief veel invloed en ruimte voor participatie.)
- Tussen **initiatieven vanuit de overheid** (de gemeente vraagt inwoners om mee te doen) en **initiatieven vanuit de gemeenschap** (de inwoners vragen de gemeente om mee te doen).
- Tussen de **aard van de activiteiten** die plaatsvinden: samen doen, samen denken, samen besluiten en samen leren.

**Uiteindelijk moet het onderscheid tussen vormen van participatie helpen** bij het beter organiseren en uitvoeren van participatieve processen. Het moet helpen bij de vraag: hoe gaan we participatief aan de slag in Heemstede?

#### Leeswijzer

In de hierop volgende hoofdstukken wordt het volgende beschreven: (2) de visie van Heemstede op participatie, (3) de uitgangspunten voor participatieve processen en (4) hoe we praktisch met participatie aan de slag gaan.

### 2. Visie op participatie in Heemstede

Dit is onze visie op participatie in Heemstede:

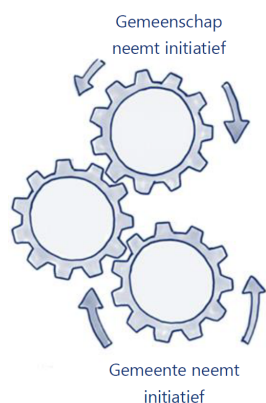
- In Heemstede willen we een omgeving creëren waarin we prettig, veilig, duurzaam en met oog voor elkaar kunnen samenleven.
- We geloven dat we samen als gemeente en gemeenschap tot betere ideeën en gezamenlijke beelden komen.
- We gaan ervan uit dat iedereen het beste van Heemstede wil maken en eigenaarschap voelt voor haar/zijn leefomgeving.

In dit hoofdstuk staat wat ten grondslag ligt aan deze visie.

## 2.1 Participatie, democratie en maatschappelijke waarde

*Participatieve processen organiseren betekent **democratische** processen organiseren.*

Participatie door inwoners is een democratische activiteit, want inwoners oefenen invloed uit op de vormgeving van hun eigen leefomgeving. Ze bepalen samen wat ze willen en hoe ze dat gaan doen. Participerende inwoners spelen dus een actieve(re) rol in de samenleving. Niet alle inwoners hoeven betrokken te zijn, maar natuurlijk wordt er gestreefd naar het bereiken van verschillende belanghebbenden en doelgroepen. De wisselwerking van participatie met de gemeenteraad, die een kaderstellende en controlerende rol heeft, zorgt voor een verrijking van onze gezamenlijke inzet voor een mooier Heemstede. Zo versterkt participatie ook de lokale democratie.



In participatieve processen zijn inwoners en overheden (en eventuele andere partijen) bezig met het creëren van maatschappelijke waarde: ze lossen maatschappelijke problemen op waar 'men' tegenaan loopt of ze maken goederen en diensten die 'men' kan gebruiken. Het kan gaan om iets veranderen of toevoegen op het niveau van de tuin, straat, buurt, wijk of dorp. Het uitgangspunt van participatie is het samen creëren van maatschappelijke waarde: iets moois voor Heemstede.

## 2.2 Een actieve houding

*Participatie gaat om **een actieve houding**. Inwoners kunnen initiatief nemen en ook weer andere inwoners betrekken. De gemeente probeert inwoners te betrekken bij het creëren van maatschappelijke waarde of probeert mee te doen als inwoners initiatief nemen of juist ruimte te geven aan inwoners om zelf initiatieven uit te voeren.*

Dit actieve is belangrijk. Inwoners of de gemeente zetten een stap, nemen initiatief, en betrekken anderen daarbij.

- Iedereen kan initiatiefnemer zijn (inwoners, verenigingen, stichtingen, projectontwikkelaars, winkeliers, clubs en gemeente).
- Uiteindelijk probeer je allebei hetzelfde te bereiken, namelijk iets moois voor de gemeente Heemstede realiseren, of het oplossen van een vraagstuk.
- Dit betekent ook dat er (letterlijk en figuurlijk) ruimte moet zijn om actief te kunnen zijn en initiatief te kunnen nemen. En soms moet die ruimte veel explicieter gecreëerd worden door de gemeente voor de gemeenschap, of moet de gemeente die ruimte – als ze faciliteert bij initiatieven uit de gemeenschap – goed gebruiken.

## 2.3 Participatie voor iedereen

*Participatie is voor **iedereen** en iedereen moet mee kunnen doen.*

Inwoners, ondernemers, verenigingen, maatschappelijke partners en gemeente: samen maken wij Heemstede. Met elkaar creëren wij een omgeving waarin we prettig kunnen samenleven. Veilig, duurzaam en met oog voor elkaars behoefte.

Dat betekent dat ook iedereen mee moet kunnen doen bij participatieprocessen. We gaan in elk participatieproces op zoek naar relevante (groepen) inwoners en partijen, de 'zwijgende meerderheid' en betrekken hen zo goed mogelijk. De gemeente zet inwoners zo veel mogelijk in hun kracht zodat ze zich vrij voelen om initiatief te nemen. Daarnaast informeert de gemeente iedereen over hoe zij hun initiatief kunnen uitvoeren en hoe de gemeente daarbij kan helpen.

### 3. Uitgangspunten

We werken bij participatie vanuit vier uitgangspunten:

1. We willen tot maatschappelijke waarde komen.
2. De aard van de opgave bepaalt.
3. We denken vanuit duidelijke rollen.
4. We zetten in op goede processen.

In dit hoofdstuk lichten we deze uitgangspunten verder toe.

#### 3.1 Maatschappelijke waarde creëren door participatie

Participatie is een manier van denken, werken en organiseren. Uiteindelijk werk je samen aan een maatschappelijk resultaat, we noemen dat maatschappelijke waarde. In Heemstede werken we al hard aan het realiseren van maatschappelijke waarde op onder andere de volgende gebieden: bijdragen aan sociale cohesie, veiligheid, duurzaamheid, levensgeluk, gezondheid van een straat, buurt, wijk of voor het dorp.

Wanneer spreken van maatschappelijke waarde door participatie? Bij:

- een concreet en kwalitatief resultaat (een nieuwe speeltuin, een toekomstvisie, beleid of een zeer geslaagde buurtbarbecue) als gevolg van een participatieproces;
- draagvlak voor dit resultaat en voor het proces;
- een betere participatieve houding bij participanten (gemeente en inwoners!). Bij goed georganiseerde processen is vruchtbaar samengewerkt aan een mooi resultaat, en als het goed is, laat deze ervaring een goede indruk achter. Betrokken zien in hoe participatie goed werkt en dat je er samen verder mee komt. Daarmee zijn ze ook geneigd een volgende keer weer mee te doen.

#### 3.2 De aard van de opgave bepaalt

Bij alle onderwerpen waar we ons in Heemstede voor inzetten zijn er opgaven. Een opgave is te doen wat nodig is om de gewenste maatschappelijke waarde te realiseren.

Een opgave kan eenvoudig, eenmalig en niet structureel zijn, maar bijvoorbeeld ook complex en met veel impact op de omgeving. Dit zijn twee verschillende typen opgaven die om een andere aanpak vragen.

Daarom staat de aard van opgave altijd centraal. Waar zijn we mee bezig? Welk probleem lossen we op? Wat willen maken? **Uiteindelijk bepaalt de aard van de opgave welke rol de gemeente inneemt, welke participatieve vorm en werkwijze het meest geschikt is en hoe de maatschappelijke waarde tot stand komt.** Daarom is het bij de start van een initiatief belangrijk om helder te hebben om wat voor soort opgave het gaat en welke participatieaanpak daarbij past.

#### 3.3 Duidelijke rolverdeling voor iedereen

Bij participatie kunnen de rollen steeds veranderen, ook tijdens het proces. Het is dus belangrijk dat je van tevoren goed met elkaar afspreekt wie welke rol hebben ook tijdens het traject blijft communiceren over de rolverdeling.

##### 3.3.1 Accounthouder of proceseigenaar

Twee rollen die te onderscheiden zijn als het gaat om de rolverdeling bij participatie, zijn die van proceseigenaar (heeft verantwoordelijkheid) en accounthouder (vanuit de gemeente, ondersteunt waar mogelijk).

- Bij een initiatief vanuit de inwoners, is de inwoner de proceseigenaar en de ambtenaar helpt de inwoner als accounthouder.
- Bij een initiatief vanuit de gemeente, is de ambtenaar proceseigenaar.

##### **Accounthouder**

Weegt het initiatief, denkt mee, helpt het initiatief intern verder, denkt mee over participatieproces. Neemt niet over!

##### **(Proces) eigenaar**

- Neemt initiatief; een initiatief staat vrijwel nooit op zich. Dus zoekt verbinding met anderen, zet organisatie- en uitvoeringskracht in, heeft soms ook vakkennis en geld.
- Maakt een projectplan, ontwerpt het participatieplan. Vraagt ondersteuning waar nodig.

- Laat zien waar je mee bezig bent. Laat zien wie je betreft en wat je met de input doet. Neem verantwoordelijkheid als eigenaar.

### 3.3.2 Rollen binnen de gemeente

Als gemeente willen we, het college en de raad, participatie stimuleren in Heemstede. Hierbij hebben we in verschillende rollen een aantal opdrachten:

- Duidelijkheid aan de gemeenschap geven over wat wel en niet kan binnen de participatiekaders.
- Het juiste klimaat creëren waarin mensen zich goed genoeg voelen om mee te doen.

#### **De gemeenteraad**

De gemeenteraad heeft een belangrijke democratische rol in participatieve processen: ze stelt kaders, controleert en besluit (vaak). We vinden het belangrijk dat participanten en initiatiefnemers weten waar ze aan toe zijn, dat ze erkenning voor hun inspanningen krijgen en dat ze onderdeel zijn van goede processen. De gemeenteraad kan bij de participatie zelf ook een rol spelen, bijvoorbeeld als initiatiefnemer, deelnemer of als toehoorder.

Daarom is het (indien van toepassing) belangrijk dat kaders voorafgaand aan participatieve trajecten worden meegegeven en dat duidelijk is hoe de gemeenteraad omgaat met het afwegen van het initiatief of het participatieve traject ten aanzien van het algemeen belang. Zo is de ruimte om binnen te participeren of initiatief te nemen, kenbaar en duidelijk.

Er zijn op hoofdlijnen:

- Inhoudelijke kaders (of outputkaders)
- Financiële kaders (of inputkaders)
- Proceskaders die gaan over de werkwijze.

Als participerende overheid de 'goede kaders' stellen, is lastig en vergt oefening. Wanneer een bruisende gemeenschap ondernemend is en veel initiatief neemt, is het belangrijk om een goede verdeling tussen gemeenschap en gemeenteraad te hebben. Dit vraagt om reflectie ten aanzien van (onder andere):

- wat het algemeen belang van Heemstede is, wat het algemeen belang van een wijk of buurt binnen Heemstede is, en hoe de belangen van initiatiefnemers aansluiten of botsen met de algemene belangen.'
- wat het betekent om 'los te laten.' Kaders meegeven aan de voorkant, betekent ook committeren aan de uitkomst. Willen, durven en kunnen we dit?

Daarom nemen we de ruimte om te leren hoe we het beste kaders kunnen stellen die initiatiefnemers de ruimte geeft en tegelijkertijd de gemeenteraad in staat stelt haar bevoegdheden goed vorm te geven en haar taken goed uit te voeren.

#### **Het college van burgemeester en wethouders**

Het college van B&W stimuleert, steunt en helpt participatie verder te ontwikkelen in de gemeente en hebben daar een gezamenlijke verantwoordelijkheid in.

De collegeleden zetten zich in op:

- De geschikte informatie over participatie beschikbaar stellen aan de gemeenschap en de gemeenteraad.
- Participatief werken en bestuurlijke vernieuwing faciliteren en stimuleren. Hier gaat het om gezamenlijke acties met de gemeenteraad, ambtelijke organisatie en de gemeenschap om samen 'beter participatief te werken'. Deze acties kunnen het verkennen van dilemma's zijn of een specifiek traject rondom gepaste proceskaders stellen of ondersteuning bij representativiteitsvraagstukken.
- Aansporing tot participatie binnen hun eigen portefeuilles – waar mogelijk of gewenst – en deelname aan de participatie om te ervaren en leren van de praktijk.

#### **De ambtelijke organisatie**

De organisatie vervult een belangrijke rol bij de uitvoering van participatie. Afhankelijk van het initiatief is de ambtenaar proceseigenaar of accounthouder.

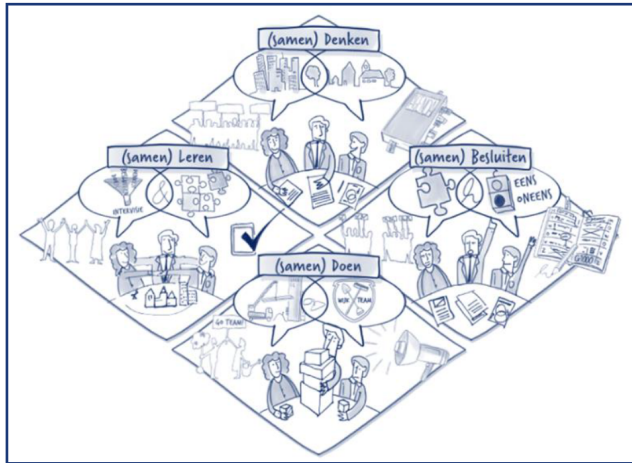
Ambtenaren gaan in gesprek met inwoners die met initiatieven komen. Zij luisteren naar het initiatief van de inwoner en kijken hoe zij diegene kunnen helpen om ideeën verder te brengen. Het maken van die verbinding tussen de gemeenschap en de gemeente is een cruciale rol voor de ambtenaar bij participatie. Hierbij is het opnieuw van belang constant te blijven redeneren vanuit de opgave.

De organisatie agendeert hiernaast de bespreking van de rolverdeling en het participatieproces bij aanvang van een project of initiatief. Wanneer het een initiatief is waar de gemeenteraad een besluit

over moet nemen, wordt er tijd in het proces ingeruimd om aan de voorkant met de gemeenteraad in gesprek te gaan over de kaders.

### 3.4 Goede processen zijn de basis

Om participatief tot maatschappelijke waarde te komen, is het belangrijk dat de participatieprocessen goed georganiseerd worden. Om tot goede processen (geïnitieerd door gemeenschap of de gemeente) te komen, bieden we houvast door een wegwijzer op stellen voor initiatiefnemers en ambtenaren.



Onze uitgangspunten ten aanzien van goede processen zijn als volgt:

- Participatie **vraagt altijd om maatwerk** – de opgave is namelijk het uitgangspunt – maar we hebben voor de processen wél standaard aandachtspunten waar we altijd op letten.
- Participatieprocessen moeten **van begin tot eind duidelijk zijn**. Dat betekent:
  - Van tevoren bespreken wanneer en hoe een proces begint en eindigt (voorspelbaarheid).
  - Van tevoren duidelijk maken wat de doelen, keuzes, rollen en verwachtingen zijn (transparantie).
  - Van tevoren verkennen wie de relevante belanghebbenden zijn en hoe die betrokken gaan worden.  
Betrek hierbij zeker de doelgroep zelf. Op deze manier krijg je ook andere mensen dan de *usual suspects* aan tafel.
  - Van tevoren bepalen we (samen) de participatievorm: samen denken, samen doen, samen besluiten en samen leren.
  - Geen onverwachte dingen tijdens het proces doen. Als er wel tussentijds iets moet gebeuren (een meting of een extra bijeenkomst) moet dit van tevoren aangekondigd worden.
  - We organiseren overzichtelijk processen. Niet te lang en complex.
  - Dat participanten op de hoogte worden gesteld van hoe het besluitvormingsproces eruit ziet.
- **Voor al het bovenstaande geldt dat communicatie de sleutel is.** Er wordt vooraf op tijd gecommuniceerd, regelmatig gecommuniceerd en bekend gemaakt hoe communicatie plaatsvindt.

#### **Processen en de raad**

Bij initiatieven waarover de gemeenteraad een besluit moet nemen (en dat hoeft niet altijd), zal de gemeenteraad voorafgaand aan het participatieproces kaders vaststellen waarin hij bepaalt hoe hij betrokken wil zijn en welk proces passend is. Op deze manier zijn de kaders en verwachtingen duidelijk. Onderdeel van de proceskaders is of gedurende het proces de gemeenteraad geïnformeerd wordt als dat nodig is.

Voor de proceskaders gelden de volgende uitgangspunten:

- Er moet een bijdrage worden geleverd aan maatschappelijke waarde. Er wordt gewerkt aan een resultaat op het gebied van sociale cohesie, veiligheid, duurzaamheid, levensgeluk, gezondheid van een straat, buurt, wijk of voor het dorp.
- We starten alleen met participatie als het haalbaar is (er is capaciteit, vaardigheid, tijd, en er zijn financiën)
- Een goed procesontwerp, waarbij de vorm en fasering van participatie, en de bijbehorende besluitvorming is aangegeven, is de basis van het project.

- We hebben aandacht voor het betrekken van de relevante belanghebbenden: wie zijn dat, waarom moeten zij betrokken zijn, hoe worden ze betrokken en wat doen we als het niet lukt?
- We zijn duidelijk over de rolverdeling en de bijbehorende verantwoordelijkheden binnen het participatieve traject.
- We toetsen bij inwoners de behoefte aan participatie en zorgen dat zij niet overladen worden door initiatieven vanuit de gemeente.
- We managen verwachtingen van inwoners en binnen het gemeentehuis over hoeveel ruimte er is voor participatie en wat de participatie voor resultaat oplevert (snelle en juiste communicatie, en nazorg waar nodig).

Al deze aspecten zullen worden opgenomen in het projectplan en het participatieplan welke, indien nodig, door de raad worden vastgesteld bij aanvang van het proces. Deze vormen samen de proceska-  
ders.

#### **4. Waar gaat Heemstede mee aan de slag?**

We zetten ons allemaal in om participatietrajecten en de vaardigheden die daarbij nodig zijn verder te ontwikkelen. Participatie is immers altijd een dynamisch proces!

We beginnen niet op *nul*. In Heemstede hebben we meerdere ervaringen en middelen waar we op voort kunnen bouwen. Denk bijvoorbeeld aan de ervaringen die met projecten zoals het HavenLab zijn opgedaan, aan het traject 'Wij maken Heemstede' en aan het *Digipanel*. Maar ook aan het stimuleringsbudget voor bewoners/buurtinitiatieven en het budget 'Heemstede maakt het mogelijk' om grote initiatieven te ondersteunen. De website <https://www.wijmakenheemstede.nl> geeft daarnaast een mooi beeld over allerlei lopende initiatieven.

Al deze ervaringen vormen de basis voor waar we nu staan, voor voorliggend participatiebeleid.

##### **4.1 Wegwijzer Initiatief en Participatie**

Als uitwerking van dit participatiebeleid ontwikkelt de gemeente de 'Wegwijzer Initiatief en Participatie'. Deze wegwijzer geeft een duidelijk overzicht van de stappen die nodig zijn om een initiatief – wat uit de gemeente of gemeenschap kan zijn – tot een resultaat te brengen. Het biedt handvatten om een initiatief inhoudelijk verder uit te werken, om de participatie vorm te geven én geeft inzicht in de stappen van bestuurlijke processen.

Bij gebruik van de wegwijzer geldt: de aard van de opgave bepaalt. Zo zullen de verschillende onderdelen van de wegwijzer bij kleine initiatieven minder uitgebreid aangepakt hoeven te worden dan bij de grotere, complexe initiatieven.

De wegwijzer bestaat uit de vier volgende onderdelen:

##### ***Projectplan Initiatief***

Het projectplan helpt bij het inhoudelijk uitwerken van een initiatief. Het projectplan leidt de initiatiefnemer stapsgewijs langs een aantal vragen die belangrijk zijn om te beantwoorden voordat men verder gaat met het initiatief. Als voor het initiatief besluitvorming van de gemeente nodig is, vormt het projectplan de basis bij het gesprek met de gemeente. Een aantal voorbeelden van vragen die in het projectplan aan de orde komen:

- Wat is de maatschappelijke waarde van het initiatief?
- Wat verwacht de initiatiefnemer van anderen?
- Welke belangen spelen er?
- Is het plan uitvoerbaar en betaalbaar?

##### ***Participatieplan***

Als uit het projectplan blijkt dat het initiatief anderen raakt, is het verstandig om een participatieplan te maken.

Bij initiatieven waarvoor besluitvorming van de gemeente nodig is, geeft de gemeente aan of een participatieplan verplicht is.

Ook het participatieplan leidt initiatiefnemer stapsgewijs langs een aantal vragen. Een aantal voorbeelden:

- Wat is het doel van participatie bij het initiatief?
- Wie moeten betrokken worden en hoe?
- Wie is verantwoordelijk voor de uitvoering van de participatie?
- Wat wordt er gedaan met de opbrengst van participatie?

### **Processtappen besluitvorming**

Als bij een initiatief meerdere partijen betrokken zijn is het belangrijk om met elkaar duidelijke afspraken te maken over het proces. Op het moment dat er bij een initiatief besluitvorming door de gemeente noodzakelijk is, wordt in het proces ook een aantal bestuurlijke beslismomenten opgenomen. Het is van belang dat iedereen hetzelfde beeld heeft bij de te nemen processtappen. Daarom zijn deze processtappen in de wegwijzer op een overzichtelijke manier weergegeven. Dit overzicht geeft onder andere zicht op:

- Wanneer de initiatiefnemer aan zet is;
- Wanneer de gemeente aan zet is;
- Op welke momenten in een proces college of raad kaders kan stellen;
- Wat de stappen in een bestuurlijk traject zijn.

### **Werkvormen en tips**

Tot slot biedt de wegwijzer een overzicht van werkvormen en tips die gebruikt kunnen worden bij het uitvoeren van de participatie. Het doel van participatie kan gaan van 'samen denken' tot 'samen besluiten' en bij elk doel zijn verschillende werkvormen te gebruiken. Het overzicht brengt een aantal van deze mogelijkheden in beeld, en geeft aan waar de gemeente initiatiefnemers bij kan helpen.

De invulling van de vier onderdelen wordt daarbij gerelateerd aan de omvang en aard van de opgave.

### **4.2 Participatie en de Omgevingswet**

De omgevingswet stimuleert participatie. In de wet staat dat initiatiefnemers moeten aangeven of er geparticipeerd is. Hoe zij dit vormgeven is door de wetgever bewust opengelaten. Dit om ruimte te laten voor vormen van participatie die aansluiten bij de aard van de opgave en bij de eigen visie van gemeenten op participatie.

Op dit moment is Heemstede actief bezig met het voorbereiden van de implementatie van de Omgevingswet. Lessen die hierbij geleerd worden met betrekking tot participatie worden gedeeld met de rest van de organisatie. Dit participatiebeleid vormt ook het uitgangspunt in hoe participatieve trajecten binnen de omgevingswet vormgegeven worden.

*Vastgesteld door de raad op 28 mei 2020.*