

# Participatiecode gemeente Hattem

Versie 30 maart 2017

## Inleiding

Onder het motto “Samen Hattem” willen we een gemeente zijn die zich laat voeden en inspireren door de samenleving. Passie, kennis en liefde voor Hattem zijn daarbij leidende motieven. Samen Hattem staat voor alles wat Hattem zo tot Hattem maakt. De binnenstad, de uiterwaarden, de bossen, de IJssel, de unieke ligging, het brede netwerk van vrijwilligers, de levendigheid. Een gemeente met niet alleen een sturende functie vanuit het stadhuis maar ook een gemeente waarin een beweging op gang wordt gebracht om de kracht van de Hattemse samenleving te benutten. En dus een gemeente die niet alleen zelf allerlei activiteiten oppakt maar wil faciliteren, verbindingen zoekt en betrokken inwoners centraal stelt.

Het gemeentebestuur, de gemeenteraad en de ambtelijke organisatie hebben daarom als uitgangspunt gekozen om inwoners bij beleid en uitvoering nadrukkelijk te betrekken. En tegelijk de inwoners meer ruimte te geven voor eigen initiatief. Het is echter niet genoeg om alleen de intentie te hebben om inwoners te laten meedenken bij het maken van plannen en/of samen met inwoners die plannen uit te voeren. Participatie moet een bewust afgewogen proces worden, waarbij overheid en inwoners weten wat ze aan elkaar hebben, wat de mogelijkheden zijn en waar de grenzen liggen.

Om dit te bereiken is gekozen voor de ontwikkeling van een viertal sporen die een onderlinge samenhang hebben en met elkaar in verbinding staan. Dit zijn:

1. Een organisatie met een open houding naar buiten. Weten wat de inwoners willen of nodig hebben. Durven te experimenteren met projecten die aangedragen worden;
2. Een intern slagvaardige en capabele organisatie. Klaar zijn voor een andere werkwijze van aanpak.
3. Een krachtige organisatie. Een gemeentelijk apparaat dat gericht is op de behoefte van de inwoners en de uitvoering van wettelijke taken;
4. Een proces van democratische vernieuwing op gang brengen. Is de raad bereid haar rol aan te passen of zelfs fundamenteel te veranderen? In deze notitie gaat het vooral over dit proces.

Een centraal begrip in dit hele proces is participatie. *Burgerparticipatie* als het initiatief bij de gemeente ligt en *overheidsparticipatie* als inwoners met een idee/initiatief/voorstel komen. In beide gevallen zijn zij een welkome aanvulling op onze representatieve democratie.

Participatie kan op verschillende manieren worden vormgegeven, met verschillende middelen, en op verschillende niveaus. Bij de keuze van de gewenste vorm gaat het erom inwoners en hun inbreng serieus te nemen. Als gemeente moeten we helder en duidelijk zijn.

Daarom leggen de gemeenteraad en het college van Hattem afspraken over participatie vast in een participatiecode met daarin:

- A. Uitgangspunten van participatie;
  - B. Participatie in de praktijk;
  - C. Procesbeschrijving en -afspraken om in de praktijk de participatie te regelen;
  - D. Definities van verschillende participatievormen, gerangschikt in een participatieladder;
- De code wordt gebruikt voor *alle* initiatieven rond participatie.

## A. Uitgangspunten van participatie

Raad en college kiezen bij burger- en/of overheidsparticipatie voor de volgende zes uitgangspunten:

### 1. Participatie is maatwerk.

Niet elk participatieniveau en/of middel is geschikt voor elk onderwerp (zie het afwegingskader in bijlage 2). We stellen per onderwerp/thema een werkgroep samen, bestaande uit ambtenaren en

betrokken/belanghebbende inwoners, die kijkt hoe zij participatie wil invullen en kan toepassen. Ze maakt daarbij gebruik van de participatieladder, die de vorm van participatie koppelt aan de bestuursstijl die daarbij hoort (Zie onder D. en bijlage 1). De werkgroep geeft vooraf aan welke trede van de participatieladder van toepassing is. Is er voldoende ruimte en enthousiasme voor participatie, ga er dan voluit voor. Is er weinig of geen ruimte, leg dan het ambitieniveau niet te hoog of zie ervan af.

## **2. Participatie van inwoners moet zinvol zijn.**

Participatie wordt succesvol als het zinvol is. We vragen inbreng van inwoners als we zeker weten dat we deze inbreng ook gaan gebruiken. Vooraf maakt het gemeentebestuur voldoende tijd en budget vrij om in te zetten in het participatietraject. Er wordt een contactpersoon uit de ambtelijke organisatie gekoppeld aan het participatietraject, die het traject begeleidt en eerste aanspreekpunt is voor inwoners. Participatie moet wat toevoegen evenredig aan de tijd en energie die er in wordt gestoken. Als we tijd van inwoners verspillen, verspillen we ook onze tijd.

## **3. Iedereen mag meedoen: individueel of per groep.**

Bij participatie mag iedereen meedoen en we moedigen dat zoveel mogelijk aan. Maar niet iedereen heeft daar evenveel mogelijkheden toe. Soms is het bij grote participatieonderwerpen onpraktisch dat altijd iedereen tegelijkertijd meepraat.

We beseffen daarom dat inwoners zowel op individuele basis kunnen deelnemen of als vertegenwoordiger van een groep. Vertegenwoordigt men een groep, dan maken gemeente en participanten afspraken over de wijze waarop terugkoppeling naar de groep plaatsvindt. We houden in het oog dat inwoners uit *alle* geledingen van de samenleving hun weg weten te vinden naar participatie. We willen niet gevangen raken in de val van de zgn. participatieparadox (steeds dezelfde groepen of individuen).

## **4. Creativiteit is van groot belang.**

We moedigen het college, de raad en de samenleving aan om creatief om te gaan met middelen om participatie uit te voeren. Een participatietraject hoeft niet plaats te vinden op basis van een standaard draaiboek. Er kan geëxperimenteerd worden als betrokkenen dat willen. En niet iedereen voelt zich aangetrokken tot een vergaderzaal. Daarom zoeken we ook naar andere plekken en creatieve manieren om inwoners zo goed mogelijk te betrekken bij dit proces.

## **5. Communicatie naar inwoners moet helder en duidelijk zijn.**

Communicatie over participatie naar inwoners geeft duidelijkheid. We maken duidelijk wat de mogelijkheden en wat de grenzen zijn van hun participatie. Hoge verwachtingen wekken die niet kunnen worden nagekomen, leidt enkel tot demotivatie en frustratie. Blijkt tijdens een traject dat de participatievorm niet past bij het traject, dan passen gemeente en inwoners in gezamenlijk overleg de vorm aan.

Wees aan de voorkant van het proces vooral duidelijk over verwachtingen! Participatie is geen vervanging maar een welkome aanvulling op de huidige representatiedemocratie.

## **6. Overheidsparticipatie: van nee ..... tenzij, naar ja ..... mits.**

Bij overheidsparticipatie is de gemeente zich bewust van haar rol. Komen inwoners met een initiatief dan is de insteek te faciliteren en te zoeken naar mogelijkheden om te ondersteunen. Dit kan bijvoorbeeld leiden tot een convenant waarbij de gemeente onderkent dat de bevoegdheid tot realisatie bij de initiatiefnemer ligt.

Genoemde zes punten helpen raad, college en ambtenaren een bewuste en afgewogen keuze te maken om al dan niet een participatietraject te starten. Een wezenlijke voorwaarde is wel, dat de gemeente voldoende tijd en budget vrijmaakt voor een participatietraject, passend bij de trede op de participatieladder (zie ook uitgangspunt 2).

## **B. Participatie in de praktijk**

De volgende situaties bieden de mogelijkheid voor het toepassen van participatie:

- Met het onderwerp zijn grote belangen van burgers gemoeid;
- Het onderwerp ligt maatschappelijk gevoelig;
- Het onderwerp speelt zich in de directe leefomgeving van inwoners af;
- Het onderwerp is niet – wettelijk – “dichtgetimmerd”, maar laat ruimte voor creativiteit en participanten.

In zijn algemeenheid kunnen we stellen dat participatie goed toepasbaar is als er beleidsruimte bij de gemeente ligt, er voldoende opties aanwezig zijn en het de inwoners direct raakt.

## **C. Procesbeschrijving**

Het proces om te komen tot een participatieve organisatie is op te delen in **drie fasen**:

### **1. Experimenteerfase:**

Aan de hand van de participatiecode gaan we aan de slag met een of twee participatietrajecten waar de raad bij betrokken is. We doen ervaring op met deze nieuwe manier van werken en toetsen of de code zoals die nu is opgesteld voldoet. Ook kunnen we ondervinden of het raadsproces (zoals hierna beschreven) adequaat werkt. We doen een uitgebreide evaluatie (zie ook Evalueren bij Toelichting proces).

Het *raadsproces* hierbij ziet er als volgt uit:

1. De rol van de gemeenteraad is in de eerste plaats kaderstellend (zie participatiecode met de zes uitgangspunten).
2. Aan de hand van deze participatiecode gaat de organisatie (met B&W als bestuurlijke opdrachtgever) aan de slag met één of meer participatietrajecten.
3. Een werkgroep, bestaande uit ambtenaren en betrokkenen uit de Hattemse samenleving, denkt aan de voorkant na over de mate van participatie aan de hand van de participatieladder (zie bijlage 1) en het bijbehorende afwegingskader (zie bijlage 2).
4. De raad wordt op de hoogte gebracht van eventuele wijzigingen/dilemma's in het proces. Daarnaast wordt de raad, via de bestaande kanalen, met enige regelmaat geïnformeerd over de voortgang (bijvoorbeeld mondeling door de wethouder in de commissie bij Mededelingen of in de nieuwsbrief van de griffie).
5. In een kalender wordt vastgelegd wanneer en in welke vorm er contacten zijn met inwoners die betrokken zijn bij de geselecteerde projecten. Raadsleden kunnen desgewenst een sessie bijwonen om te luisteren.
6. In de raadsvoorstellen wordt een participatieparagraaf opgenomen waarin helder wordt verwoord welke rol inwoners hebben gehad in het voortraject van de besluitvorming.
7. De raad toetst het raadsvoorstel aan de uitgangspunten van deze participatiecode en neemt een besluit.

### **2. Verder uitbouwen**

Na de experimenteerfase gaan we de participatieve manier van werken verder uitbouwen. Dan kunnen zowel onderwerpen waarbij het college bevoegd is, als onderwerpen die een raadsbevoegdheid betreffen, opgepakt worden. Gaat het om betrokkenheid van de raad, dan wordt het hierboven beschreven raadsproces toegepast. Gaat het om collegebevoegdheid, dan wordt de participatiecode toegepast (kaderstelling raad).

### **3. Vanzelfsprekende werkwijze**

Uiteindelijk moet de participatieve werkwijze vanzelfsprekend worden, ‘tussen de oren zitten’ bij alle medewerkers, het college en de gemeenteraad.

## **Toelichting op het proces en aanverwante zaken**

### **Keuzes maken**

- In de experimenteerfase bepalen we met elkaar (raad-college-ambtelijke organisatie) welke onderwerpen geschikt zijn.
- In fase 2 kan de gemeenteraad één of tweemaal per jaar zelf het initiatief nemen om participatie op komend beleid voor te stellen. Daarnaast heeft ook een individueel raadslid of een lid van het college deze mogelijkheid. Ook kunnen inwoners de gemeente vragen te participeren in hun initiatief.
- In fase 3 wordt bij vrijwel alle onderwerpen de vraag gesteld of participatie gewenst/mogelijk is.
- Ten slotte hebben inwoners de mogelijkheid het Right to Challenge toe te passen. De kern van deze aanpak is dat een groep (georganiseerde) inwoners taken van gemeenten kan overnemen als zij denken dat het anders, beter, slimmer en/of goedkoper kan.

### **Kaders aangeven**

- De ingestelde werkgroep (zie uitgangspunt 1) maakt een bewuste en beargumenteerde keuze voor een passend participatieniveau op basis van de gestelde uitgangspunten in de code: een keuze voor een trede op de participatieladder.

### **Uitvoeren**

- Het college heeft de regiefunctie bij de uitvoering van een participatietraject en koppelt haar bevindingen over voortgang en eventuele bijstellingen terug aan de raad als het om een raadsbevoegdheid gaat.
- Elk participatietraject kent een contactpersoon of regievoerder. Deze persoon komt uit de ambtelijke organisatie. Voor betrokken inwoners vormt de aangewezen contactpersoon het eerste aanspreekpunt.

### **Evalueren**

- Aan het einde van een traject initieert de werkgroep een evaluatie met betrokkenen om te leren van gemaakte fouten en om het proces te verbeteren. Hierbij is in elk geval aandacht voor de inzet van personeel, middelen en tijd in relatie tot wat het traject heeft opgeleverd. Ook wordt het gevolgde proces tegen het licht gehouden. Is het proces doorlopen volgens de vooraf gemaakte afspraken of waren bijstellingen noodzakelijk?
- Daarnaast kan de raad een klankbordgroep in het leven roepen om te evalueren. Dit is een groep van meerdere inwoners die actief zijn geweest in een participatietraject. De raad kan deze personen consulteren over wat er goed en minder goed is gegaan bij een traject.

## D. De participatieladder

| Participatieproces                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Rol van de inwoners                                                                                                                                                                         | Voorbeelden                                                                                |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|
| <u>Zelfbeheer:</u><br>Gemeenteraad en college besluiten niet, maar ondersteunen en faciliteren. De overheid kan lokale initiatieven ondersteunen en hier uiteindelijk beleid rond ontwikkelen.                                                                                                                                      | <u>Initiatiefnemer:</u><br>Inwoners dagen de gemeente uit en nemen zelf het initiatief om in eigen beheer voorzieningen / initiatieven tot stand te brengen en te onderhouden.              | Particulier groenbeheer, convenant, speeltuinvoorzieningen.                                |
| <u>Coproductie:</u><br>Gemeenteraad, college, en inwoners komen gezamenlijk een agenda overeen en zoeken samen naar oplossingen. De politiek verbindt zich aan deze oplossingen.                                                                                                                                                    | <u>Samenwerkingspartner:</u><br>Inwoners denken vanaf het begin mee en werken samen met de gemeente aan een resultaat. Er is een gedeelde verantwoordelijkheid voor de uitkomst.            | Overleggroepen, convenanten, werkateliers, projectgroepen, stuurgroepen.                   |
| <u>Meebeslissen:</u><br>Gemeenteraad en college stellen vooraf kaders en geven enige richting, maar laten besluitvorming over aan de inwoners, waarbij de ambtelijke organisatie een adviserende rol vervult. Gemeenteraad en college nemen de resultaten over, na toetsing aan vooraf gestelde randvoorwaarden.                    | <u>Meebeslisser:</u><br>Inwoners zijn zeer betrokken bij het proces en krijgen de gelegenheid om binnen de gestelde kaders de uiteindelijke keuze te maken voor het beleid.                 | De gemeente laat participanten meebeslissen over subsidieverstrekingen en/of ander beleid. |
| <u>Adviseren:</u><br>Gemeenteraad en college stellen in beginsel de agenda samen, maar inwoners hebben de gelegenheid om problemen aan te dragen en oplossingen te formuleren, die een volwaardige rol spelen in de ontwikkeling van beleid. De politiek kan bij de uiteindelijke besluitvorming hiervan (beargumenteerd) afwijken. | <u>Adviseur:</u><br>Inwoners zijn niet alleen gesprekspartners, maar geven een zwaarwegend advies op basis van een bepaalde expertise die verder gaat dan het simpel uitten van een mening. | Adviesraden, expertmeetings, rondetafelgesprekken, workshops.                              |
| <u>Raadplegen:</u><br>Gemeenteraad en college bepalen in hoge mate de agenda, maar zien inwoners als gesprekspartners bij de ontwikkeling van beleid. De politiek verbindt zich niet bij voorbaat aan de resultaten van de gesprekken.                                                                                              | <u>Geraadpleegde:</u><br>Inwoners krijgen expliciet de gelegenheid om hun mening te uitten                                                                                                  | Inspraakavonden, hoorzittingen, digitale peilingen, enquêtes, burgerpanel.                 |
| <u>Informerend:</u><br>Gemeenteraad en college bepalen de agenda voor besluitvorming en houden inwoners en betrokkenen op de hoogte. Betrokkenen hebben geen inbreng in de beleidsontwikkeling.                                                                                                                                     | <u>Toeschouwer:</u><br>De inwoner krijgt informatie en kan eventueel vragen stellen.                                                                                                        | Informatieavonden, internet, huis-aan-huisblad, folders, nieuwsbrieven, campagnes etc      |

## Bijlagen

1. Participatieladder beknopt met bestuursstijl
2. Afwegingskader burgerparticipatie bij beleid



© Partners+Pröpper 2009

# Afwegingskader burgerparticipatie bij beleid

## Zou u dat wel doen, burgerparticipatie?

### 1. Leent het beleidsvraagstuk zich voor burgerparticipatie?

- Is er voldoende beleidsruimte? Is er voldoende juridische ruimte: is bestaande wet- en regelgeving geen belemmering? Valt er iets te kiezen?
- Is het beleidsonderwerp geschikt? Hebben inwoners kennis en/of ervaringen op dit beleidsonderwerp?

JA

### 2. Zijn noodzakelijke randvoorwaarden vervuld?

- Is er voldoende tijd voor burgerparticipatie in dit beleidsproject?
- Is het college en/of de raad bereid om een actieve bijdrage te leveren?
- Is er voldoende geld en ambtelijke tijd beschikbaar?

JA

NEE

NEE

Burgerparticipatie afraden

## Waarom, wanneer, wie met welke rol en hoe lang?

### 3. Waarom? Benoem doel van burgerparticipatie in dit beleidsproject.

- Vergroten van draagvlak voor dit beleid. Methode kiezen waardoor zoveel mogelijk inwoners mee kunnen doen.
- Verhogen kwattelt van beleid. Methode kiezen waarin een zorgvuldig geselecteerd gezelschap, goed geïnformeerd over het beleidsonderwerp, adviezen formuleert.
- Combinatie van draagvlak vergroten en kwattelt verhogen. Kies een combinatie van instrumenten.

### 4. Wanneer? In welke beleidsfasen geeft u participatie een plaats?

- Agendavorming. Inwoners dragen onderwerpen aan voor beleid.
- Beleidsvorming. Deelnemers geven advies of denken mee over beleidsalternatieven.
- Besluitvorming. Gemeentebestuur/-raad neemt zelf besluit of geeft kader aan waarbinnen beslissingsbevoegdheid wordt gedelegeerd aan bepaalde groep inwoners.
- Uitvoering. Inwoners denken/doen mee in beleidsuitvoering.
- Evaluatie. Inwoners hebben rol in beoordeling van effecten van beleid.

Burgerparticipatie in de hele beleids-cyclus is zelden haalbaar. Maak een keuze voor nadruk op het voortraject (agendavorming en planvorming) of het natraject (uitvoering en evaluatie). In bijna alle gevallen neemt het bestuur of de raad formeel het besluit.

### 5. Welke rol en verantwoordelijkheid krijgen de deelnemers?

- Ze worden geraadpleegd. Inwoners geven desgevraagd hun mening.
- Ze adviseren over beleid. Deelnemers geven beredeneerd advies aan de gemeente.
- Ze coproduceren. Deelnemers werken mee aan beleidsalternatieven.
- Ze beslissen. Een groep burgers, zoals een wijkraad, neemt besluiten binnen door de gemeenteraad aangegeven kaders.

De verantwoordelijkheid van inwoners en hun invloed op het beleidsproces neemt toe van a. naar d. Daarmee neemt ook de verplichting toe van raad en college om de resultaten mee te wegen in de besluitvorming.

### 6. Wie? Stel vast welke burgers erbij betrokken moeten worden. Zijn er randvoorwaarden voor de groepsgrootte?

- Tot 15 deelnemers
- Tot 50 deelnemers
- Onbeperkt aantal deelnemers

Naast het bepalen van de groepsgrootte is het belangrijk om de juiste groep samen te stellen. Belangrijke vragen hierbij zijn: Welke inwoners hebben directe belangen bij het onderwerp? Welke personen of groepen moeten in ieder geval actief worden uitgenodigd om mee te doen? Dit is van belang voor organisatie, werving en publiciteit. Minder direct voor het te kiezen instrument.

### 7. Wat is de duur van het traject?

- Structureel.
- Incidenteel kortlopend. Variërend van één avond tot ca. twee maanden.
- Incidenteel langer lopend. Langer dan twee maanden, maar wel duidelijk begrensd in de tijd.

## Welk instrument?

### 8. Hoe?

Bepaal welke werkvorm of combinatie van verschillende instrumenten in uw geval het beste lijkt. Een groot aantal voorbeelden vindt u op de Participatiewijzer. Ga naar [www.participatiewijzer.nl](http://www.participatiewijzer.nl) en selecteer criteria voor instrumenten en werkvormen.

### Toelichting

Het 'Afwegingskader burgerparticipatie bij beleid' is bedoeld voor beleidsambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers die zich bezighouden met burgerparticipatie bij de vorming en/of de uitvoering van beleid. Door antwoord te geven op de vragen in het afwegingskader, kan worden

beargumenteerd of burgerparticipatie bij een bepaald onderwerp een goed idee is of niet. De vragen dwingen om eerst vast te stellen of het onderwerp zich leent voor burgerparticipatie en of aan de noodzakelijke randvoorwaarden in voldoende mate is voldaan. Zo niet, dan is het verstandig om in dat specifieke geval van burgerparticipatie af te

zelen. Zo ja, dan moet antwoord gegeven worden op de vervolgvragen: met welk doel, in welk stadium van het beleidsproces, kunnen welke inwoners met welke verantwoordelijkheid op welke manier meedoen? Duidelijk is dat het niet gaat om een simpele afvinklijst waarop per vraag eenvoudig ja, nee of een van de alterna-

tieven kan worden ingevuld. Over het antwoord op elke vraag is discussie mogelijk. Of en hoe burgerparticipatie een plaats moet krijgen in een beleidsproces is altijd een kwestie van afwegingen.