

## Raadsinformatiebrief

Zaaknummer: 123883	Openbaar
--------------------	----------

Verzonden aan de raad op:	23 JUL 2021
---------------------------	-------------

Onderwerp:	De Harlinger Participatiecode, beleid voor burgerparticipatie
------------	---

**Kennismemen van:**

De resultaten van de eerste stappen die zijn gezet om te komen tot beleid voor burgerparticipatie en de onderwerpen die we willen bespreken in de informatieve raadscommissievergadering van 15 september.

Beste raadsleden,

Onze gemeente zet steeds vaker burgerparticipatie in bij de ontwikkeling van beleid en projecten. Recente voorbeelden zijn de enquête die is gehouden voor de omgevingsvisie en de komende debatavonden voor de cultuurvisie.

We kunnen stellen dat we de afgelopen jaren veel ervaring op hebben gedaan met allerlei vormen van participatie en daar hebben we met elkaar veel van geleerd. Er is, zowel in de raad als in de ambtelijke organisatie, een werkgroep die zicht bezighoudt met het onderwerp. Uit voorgaande blijkt dat we onze kennis en inzet van burgerparticipatie verder willen ontwikkelen. De inspiratiesessie van 29 mei 2021 heeft ons goede handvatten gegeven voor een effectieve inzet van participatie waarbij, heel belangrijk, voldaan is aan de verwachtingen van de betrokkenen bij de participatie.

Belangrijke les van de inspiratiesessie was: doorloop een aantal denkstappen voordat je enthousiast aan de slag gaat en pas je aanpak en communicatie aan, aan de doelgroepen.

**Deze raadsinformatiebrief en de informatieve raadscommissie van 15 september**

Wethouder Schoute heeft in de eerdergenoemde bijeenkomst aangekondigd dat het college aan de slag gaat met beleid voor de aanpak en uitvoering van burgerparticipatie. De Harlinger Participatiecode. In dat beleid maken we de ambities scherp en stellen een leidraad op om te bepalen of een onderwerp zich leent voor burgerparticipatie, voor welk participatieniveau en wat de beste aanpak is. Ook vertalen we de ambities naar wat er in de organisatie nodig is om dit beleid uit te voeren in termen van capaciteit, kennis en financiële middelen.

De eerste stappen om te komen tot de Harlinger Participatiecode zijn gezet. We hebben op hoofdlijnen geanalyseerd hoe de afgelopen jaren burgerparticipatie in de gemeente Harlingen is aangepakt en wat die ervaringen betekenen voor het op te stellen beleid. Ook



hebben we de eerdergenoemde denkstappen verkend. De inzichten die deze exercitie heeft opgeleverd willen we met u delen in deze brief.

Daarmee willen we inhoudelijk bijdragen aan uw eigen denkproces voor vernieuwing van de lokale democratie en de rol van participatie daarin. In de informatieve raadscommissie van 15 september zullen we verder met elkaar in gesprek gaan over participatie. Deze brief kunt u zien als een voorbereiding daarop. We nodigen u van harte uit om ons te laten weten of er onderwerpen of vragen zijn die u graag in die sessie behandeld wil zien. Dan nemen wij dat zo goed mogelijk mee in onze voorbereiding.

## Burgerparticipatie in Harlingen

Een eerste inventarisatie leert ons dat er de afgelopen jaren ervaring is opgedaan met allerlei vormen van participatie, dat het gaat om een breed scala aan onderwerpen en dat daarbij alle participatieniveaus van de participatieladder aan bod zijn gekomen. Om beter inzicht te krijgen in de voorwaarden voor een geslaagde participatie hebben we beleidsadviseurs en projectleiders die deze participatietrajecten hebben geleid, gevraagd naar hun ervaringen en adviezen.

Voordat we ingaan op onze conclusies willen eerst een korte toelichting geven op de participatieladder.

### De participatieladder

De participatieladder, zie tabel 1 hieronder, is een manier om aan te geven wat de rol (en invloed) van burgers en van de overheid is. Vaak praten we in dit verband over 'participatieniveau'. Hoe kleiner de rol van de overheid, des te groter de rol van de burger (en andersom). Er is ook een duidelijke samenhang tussen de participatieladder en de bestuursstijl die daarbij past of nodig is. Zie bijlage 1.

Participatieladder Edelenbos & Monnikhof (2001)	Rol burgers	Rol overheid
1. Informeren	Levert geen input	Bepaalt zelf de agenda voor besluitvorming en houdt betrokken hiervan op de hoogte
2. Raadplegen	Gesprekspartner, mag reageren op voorgestelde besluitvorming.	Bepaalt zelf in hoge mate de agenda voor besluitvorming, maar geeft de mogelijkheid voor commentaar. Hier hoeven ze echter geen consequenties aan te verbinden.
3. Adviseren	Adviseur	Stelt een agenda op maar geeft participanten de gelegenheid om andere ideeën of oplossingen aan te dragen.
4. Coproduceren (samen handelen)	Samenwerkingspartner/ meebeslisser (binnen randvoorwaarden)	Samen met betrokkenen wordt een agenda opgesteld en wordt gezamenlijk gezocht naar oplossingen. De overheid verbindt zich aan de besluitvorming na toetsing van vooraf gestelde randvoorwaarden.
5. Meebeslissen (samen handelen)	Initiatiefnemer	Laat de ontwikkeling van, en besluitvorming over beleid, over aan participanten. Biedt ondersteuning gedurende het proces.

Tabel 1: de participatieladder



### **Onze conclusies over de onderwerpen van de participatietrajecten**

**Participatie is toegepast op een breed scala aan onderwerpen op verschillende punten in de beleidscyclus.**

- Visievorming: bij onder andere de totstandkoming van de sportnota, woonvisie, warmtevisie en het, op dit moment, lopende traject van de omgevingsvisie.
- Planvorming: zoals bij het Herstructureringsplan Midlum en Wijnaldum en het Open Plan Proces Westerzeedijkgebied
- Uitvoeringszaken zoals bij de aanleg en onderhoud van groen, opruimacties in de openbare ruimte en periodiek overleg bij wijkschouwen en cliëntenraden.

### **Onze conclusies over de participatieniveaus (participatieladder)**

**Alle treden (niveaus) zijn in Harlingen gebruikt. Binnen één traject worden ook verschillende treden gebruikt. De eerste drie treden komen het meest voor. De onderste twee minder vaak.**

- We zien het niveau van informeren terug in vrijwel elk traject van beleids- en planontwikkeling. Denk daarbij aan het verstrekken van informatie via de website en krant.
- Raadplegen vindt vaak plaats via het ter inzage leggen van plannen of visies.
- Het vragen van advies gebeurt meestal in de vorm van bijeenkomsten, inloopavonden en dergelijke. Een mooi voorbeeld van een uitgebreid participatietraject, gericht op advies, is het Open Plan Proces Westerzeedijk.
- Coproductie hebben we gezien bij het project Balklandpark; een groep belanghebbenden heeft, via 'the Right to Challenge', op eigen initiatief voorstellen ontwikkeld voor de gebiedsontwikkeling.
- Voor de trede van 'meebeslissen' moeten we wat verder terug in de tijd, naar 2013. Toen vond het referendum plaats over zelfstandig blijven als gemeente of overgaan tot fusie.

### **Onze conclusies over de aandachtspunten voor toekomstige participatie**

De projectleiders en beleidsadviseurs hebben op basis van hun ervaringen aandachtspunten en adviezen gegeven. We gaan ons de komende tijd nog verder verdiepen in de casus Westerzeedijk en Balklandpark vanuit het perspectief van onderstaande aandachtspunten en de 'denkstappen'.

**Zorg voor goed verwachtingsmanagement door het geven van goede informatie over het onderwerp en de aanpak en door het opstellen van spelregels.**

Deze spelregels moeten gaan over de invloed van de betrokkenen (waarover, wanneer, hoe) en hoe zij geïnformeerd worden tijdens het proces.

**Stem de communicatie goed af op de betrokkenen en houd daarbij steeds oog voor het vertrouwen dat betrokken hebben in het proces. Je moet bereid zijn samen oplossingen te zoeken als het vertrouwen afneemt.**

**Zorg dat er voldoende tijd en kennis beschikbaar is in de organisatie en geef aandacht aan de coördinatie van verschillende participatietrajecten.**

- Participatie is arbeidsintensief.



- Er is kennis nodig in de organisatie voor het bepalen van een de juiste aanpak, het uitvoeren van participatie en het oplossen van knelpunten tijdens de uitvoering.
- Er is coördinatie nodig om verschillende participatietrajecten op elkaar af te stemmen en naar buiten te communiceren. Dat laatste kan bijvoorbeeld via een website/ platform waarop inwoners zien wat er speelt op het gebied van participatie en waar ze kunnen aangeven bij welke onderwerpen ze betrokken willen worden.

### **Bouwstenen voor de Harlinger Participatiecode**

Met de hierboven genoemde aandachtspunten hebben we al een aantal goede bouwstenen voor de aanpak van participatie in de praktijk. Om het beleid op te kunnen stellen moeten we voor onszelf ook een aantal vragen beantwoorden over doelen, ambities, de aanpak die past bij Harlingen en de randvoorwaarden om het uit te kunnen voeren.

#### **Waar gaat het beleid over?**

Het woord participatie staat voor deelnemen. Als we het over burgerparticipatie hebben, doelen we op betrokkenheid van burgers bij de voorbereiding en soms zelfs uitvoering van beslissingen van de gemeente. De gemeente is de initiatiefnemer. Het komt ook voor (maar minder vaak) dat burgers betrokkenheid van de gemeente vragen bij hun initiatief. Dit noemen we dan 'overheidsparticipatie'. In de beleidsnotitie die we eind dit jaar aan u voorleggen gaat het om burgerparticipatie. Daarna gaan we verder met de uitwerking van participatie van de gemeente bij burgerinitiatieven (dus overheidsparticipatie).

#### **Wat willen we bereiken?**

Burgerparticipatie speelt bij gemeenten een steeds grotere rol. Het is belangrijk dat we voor onszelf bepalen waarom wij in ónze gemeente burgerparticipatie belangrijk vinden en welk doel we daarbij voor ogen hebben. Willen we bijvoorbeeld meer betrokkenheid bij de lokale politiek, draagvlak voor beslissingen, komen tot betere oplossingen? Of hebben we andere redenen? Daarbij moeten we ook nadenken of we dit ook kunnen meten.

#### **Wat zijn onze ambities?**

We willen burgerparticipatie verder ontwikkelen in onze gemeente maar op welke onderdelen willen we dat vooral doen? Willen we bijvoorbeeld meer ervaring opdoen met de onderste treden van de participatieladder, streven we vooral naar tevredenheid van betrokkenen over het proces of hebben we andere ambities? Daarbij moeten we ook kijken naar wat de organisatorische en financiële consequenties hiervan zijn.

#### **Hoe komen we bij elk beleidstraject of project tot een passende aanpak van participatie?**

Er zijn veel manieren om participatie te organiseren; dat blijkt wel uit de uiteenlopende trajecten die we in Harlingen hebben doorlopen. Ferenc van Damme gaf in zijn presentatie op 29 mei aan dat je pas echt goed kunt bepalen hoe je participatie aanpakt als er een aantal stappen bewust is doorlopen. Hij gaf daarbij een voorzet voor die stappen die we hieronder verder hebben uitgewerkt. Bij een aantal van die stappen blijkt wel hoe belangrijk het is dat we in ons beleid helder zijn in onze doelen en ambities voor burgerparticipatie.

#### **Wat zijn kenmerken van het onderwerp waarover de participatie gaat?**

Denk hierbij aan de mate van conflict en keuzemogelijkheden. Als er veel verschillende meningen en/of keuzemogelijkheden zijn ten aanzien van het onderwerp, is een hoger participatieniveau raadzaam. Ook speelt kennis van de gevolgen van keuzes of varianten een rol. Des te meer kennis er is over de gevolgen van een keuze, des te meer de participatie zich richt op het gezamenlijk afwegen van die gevolgen. Als er weinig kennis is zal de participatie zich meer richten op het komen tot varianten.

### **Waarom is participatie van belang en wat betekent dit voor de doelgroep(en) die we benaderen?**

Waarom willen we eigenlijk interactie over het onderwerp? Hebben we behoefte aan kennis, richting of draagvlak? Als we behoefte hebben aan kennis dan moeten we anderen betrekken dan als we behoefte hebben aan ideeën of draagvlak. We moeten daarbij niet te algemeen zijn. Het benoemen van specifieke doelgroepen en/of betrokkenheidsprofielen (zoals op 31 maart gepresenteerd in het kader van de Omgevingsvisie) is belangrijk.

### **Wat spreken we af met de betrokkenen en hoe communiceren we hierover?**

Door voorgaande verder uit te werken komen we tot een aanpak van de communicatie en het formuleren van spelregels. Spelregels over onder andere de rol en verantwoordelijkheid van de betrokkenen en de communicatie tijdens het proces. Dit geheel aan afspraken bepaalt de verwachtingen over en weer en is cruciaal voor een goed participatietraject.

### **Het vervolg**

Zoals eerder gezegd zullen we over het onderwerp burgerparticipatie verder met u praten tijdens de informatieve raadscommissie op 15 september. Met deze brief hebben wij de inhoudelijke basis gelegd waarop we verder zullen gaan in die sessie. De vragen die we aan de orde hebben gesteld in de vorige paragraaf komen aan de orde in het interactieve deel.

Nogmaals nodigen wij u van harte uit om ons te laten weten of er vragen zijn rondom het onderwerp burgerparticipatie die u graag in de sessie behandeld wilt zien. Dat nemen we dan mee in de voorbereiding.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Harlingen,  
de secretaris, de burgemeester

G. Andringa C.M. Sjerps

Bijlagen:

1. Participatieladder en Bestuursstijl (afbeelding)