



Participatie: Gemeente Bergen NH

CONTEXT • VISIE • BELEID • VORMEN

OKTOBER 2020

Pim Meijer
Fleurianne Straathof

Een participatietraject uitvoeren is mensenwerk. De trajecten lijken hetzelfde en toch zijn ze anders. De afgelopen maanden is er hard gewerkt om te komen tot een leidraad die ons helpt bij de uitvoering van deze trajecten. Het heeft geleid tot visie en beleid om participatie handen en voeten te geven in de gemeente Bergen. Het is ook de eerste stap om te komen tot een volwaardig participatiebeleid. Een beleid dat ons regels en samenwerkingsvormen geeft die ons de komende jaren ondersteunen bij het verder vormgeven van onze dorpen.

De totstandkoming van dit beleid is bijzonder. Meer dan 100 inwoners, ambtenaren, bestuurders, wijkverenigingen, ondernemers en online platforms hebben hieraan meegewerkt. De adviseurs van Twynstra Gudde hebben het gehele proces begeleid, opgeschreven en aangevuld met een aantal praktische en noodzakelijke kaders.

Het is voor mij een bijzondere ervaring om dit traject te mogen vormgeven. Vanaf de start in augustus zijn wij het gesprek online en offline aangegaan. In wijkgebouwen, kerken, cafés en ook buiten op het strand en in het bos zijn er vele gesprekken geweest. Er is kennis en kunde gedeeld en verschillende perspectieven zijn gehoord en verwerkt in het voorliggende beleid.

Een belangrijk inzicht voor mij is dat participatie veel meer is dan een beleidsdocument, een instrument of een aantal regels. Het vertelt ons van alles over onze samenleving en wat er leeft. Het zorgt ervoor dat we met elkaar in contact staan. We leren elkaar begrijpen, ook als we het niet met elkaar eens zijn. Participatie gaat daarom vooral over mensen en hun omgeving. Iedere keer en overal is dat anders. Dat maakt participatie in al haar vormen spannend, verrassend, een uitdaging en ook leuk! Wij kijken er nu vooral naar uit om de mouwen op te stropen en met dit beleid aan de slag te gaan. De agenda voor 2021 vindt u in het document.

Arend Jan van den Beld
Wethouder participatie, Bergen NH

Het document dat voor u ligt, is geschreven met als doel om context, inzicht en houvast te geven aan betrokkenen in participatieprocessen. Het kan zijn dat onderdelen van het stuk als vanzelfsprekendheden over komen, of beschrijvingen geven van informatie die u al bekend is. We merken bij het lezen van eerdere en achtergronddocumenten, het voeren van gesprekken en het opstellen van dit document dat dit niet voor iedereen vanzelfsprekend is. En dat soms voorbij wordt gegaan aan het nemen van ruimte om dit soort aannames te checken. Het stuk oogt hierdoor misschien uitgebreid, maar de kans bestaat ook dat u niet alles hoeft te lezen.

Wat ons betreft moet het stuk leesbaar voor en te gebruiken zijn door iedereen. Ongeacht of iemand raadslid, wethouder, ambtenaar of inwoner is. Om deze reden lichten we de onderdelen in dit stuk soms verder of concreter toe dan tot dusver is gedaan. Hiermee bieden we alle lezers een gelijk niveau van informatie en proberen we aannames over wat we weten te minimaliseren.

Dit document en het proces dat is doorlopen om te komen tot het resultaat, vormen samen ook een uitwerking van een aantal aanbevelingen uit eerder opgestelde rapporten.

We hebben geprobeerd op te schrijven waar we volgens ons de grootste behoeften hebben geïnventariseerd. Eventuele onderdelen die nog niet zijn verdiept, staan daarom als actiepunten opgenomen in het onderdeel beleidsagenda. Het document start met een beschrijving van en reflectie op het doorlopen proces. Het vervolg is opgebouwd uit de volgende hoofdstukken:

1. Context

Wat is het speelveld waarin het onderwerp participatie zich bevindt? We gaan in op de wettelijke kaders van nu en de toekomst, de raakvlakken binnen de ambtelijke organisatie, en de stappen die eerder zijn gezet op dit onderwerp binnen de gemeente Bergen NH.

2. Visie

We definiëren een gemeenschappelijke basis met kernwaarden en inzichten die dieper gaan dan standpunten of belangen. Het hoofdstuk geeft antwoord op de vraag: hoe willen we met elkaar omgaan?

3. Beleid

We onderscheiden de verschillende vertrekpunten en fasen bij participatie, geven houvast in de vorm van checklisten en rolbeschrijvingen, gaan in op organisatie en benoemen de ambities en opgaven voor de komende periode in de vorm van een beleidsagenda.

4. Vormen

We geven een niet-uitputtend overzicht van instrumenten / vormen die kunnen worden ingezet bij participatie. Daarnaast bieden we een hulpmiddel om vormen toe te voegen en geven we een aanzet voor gemeenschappelijke taal voor het vervolg.

DIT PROCES

In augustus is dit proces gestart met een inventarisatiefase. We hebben een documentenstudie verricht, met een twintigtal startdocumenten. Gedurende het proces is hier via de wethouder, verschillende ambtenaren en inwoners nog meer dan hetzelfde aantal documenten bijgekomen. We hebben in deze fase vijftien interviews verricht, met ambtenaren, inwoners en verenigingen. We hebben vanaf augustus een digitale enquête opengesteld. Deze is uiteindelijk door 73 mensen ingevuld. De respondenten kwamen uit alle kernen en varieerden in leeftijd van 20 tot 85 jaar. Op posters die we hebben opgehangen in de kernen stond een QR-code die leidde naar de online enquête. Inwoners konden ook via WhatsApp (het nummer stond op dezelfde poster) direct contact opnemen met vragen. Eén inwoner heeft dit ook daadwerkelijk gedaan.

In september zijn 3 interactieve gespreksavonden georganiseerd (in Bergen, Schoorl en Egmond-Binnen). Hier werd interactief gewerkt aan het ophalen van ideeën, meningen en ervaringen, maar bovenal geluisterd. De avonden werden elk door 10 tot 15 mensen bezocht.

In september is een interactieve werksessie georganiseerd met het voltallige college van B&W. Na deze stappen zijn we begonnen met het opstellen van een eerste concept van dit document. Parallel hieraan hebben wij op één dag twee keer een 'digitaal inloopspreekuur' georganiseerd (één keer overdag en één keer 's avonds). Op beide momenten kende dit spreekuur geen deelnemers.

In oktober is een onaf versie van dit document gedeeld binnen de ambtelijke organisatie, met de vraag om feedback. Vanuit verschillende hoeken

kwam feedback om het document mee te versterken. Begin oktober wilden we opnieuw drie interactieve verdiepingsavonden organiseren met inwoners. Wegens de aangescherpte Corona-maatregelen konden deze niet plaats vinden. De avonden zijn vervangen door een digitale verdiepingsavond. Alle gesproken inwoners en respondenten van de enquête zijn hiervoor uitgenodigd (ca. 100 mensen). Aan de avond namen uiteindelijk 14 mensen deel. Na afloop van deze avond zijn de besproken onderdelen van het concept document nagestuurd. Hierop kwam aanvullende feedback van twee mensen.

Half oktober wilden we een fysieke, interactieve werksessie met de gemeenteraad organiseren. Wegens de aangescherpte Corona-maatregelen kon dit niet fysiek doorgaan. De sessie is vervangen door een digitale sessie, waaraan 15 mensen deelnamen. De opbrengsten zijn gebruikt in de verdere uitwerking van dit document.

In dit proces wilden we in september of oktober op specifieke wijze de jongeren in de gemeente betrekken bij het opstellen van dit document. Omdat de wijze waarop we dit voor ogen hadden niet is gelukt binnen de beschikbare tijd, hebben we deze ambitie opgenomen in de beleidsagenda.



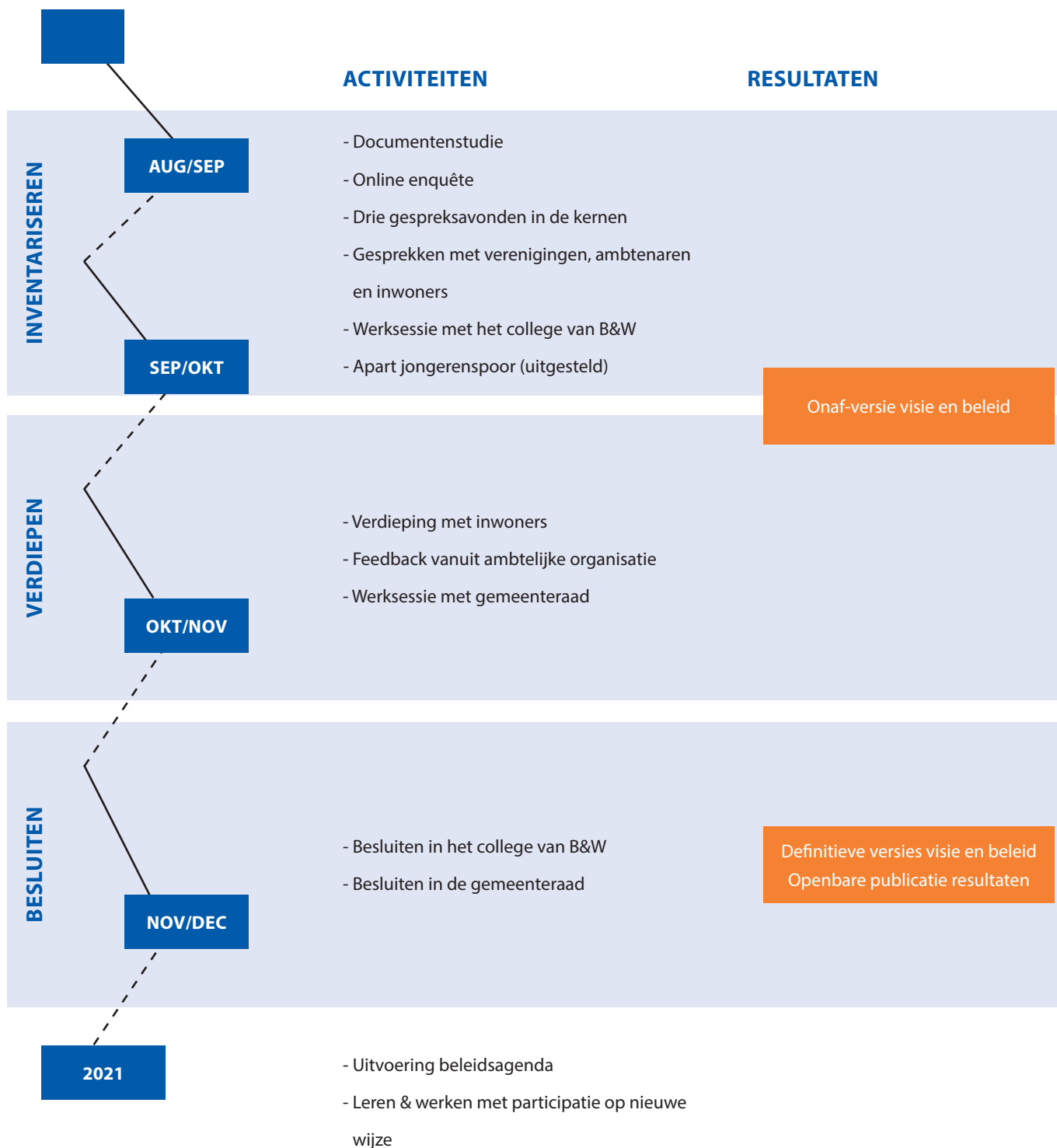
*“Ik voel me gehoord vanavond,
ga zo door!”*

Als communicatiekanalen hebben we samengevat de volgende vormen gebruikt:

- Posters opgehangen in de kernen
- De gemeentekrant voor advertenties en columns van de wethouder participatie
- Social media (kanalen van de gemeente en van inwonersplatforms en verenigingen)
- www.ikdenkmeeoverbergen.nl
- Een specifiek e-mailadres: participatie@bergen-nh.nl
- WhatsApp (het directe nummer van de projectleider)
- Digitale enquête
- QR-codes die leidden naar de digitale enquête
- Gespreksavonden (zowel fysiek als digitaal)
- Feedbackronde op een onaf versie van het document



Proces Participatievisie en -beleid | gemeente Bergen NH



1. CONTEXT

Lokale democratie

In onze democratie vormen zeggenschap en invloed belangrijke elementen. Niet voor niets heeft iedere Nederlander vanaf 18 jaar stemrecht en niet voor niets kun je die stem periodiek laten horen (en veranderen). Inwoners kiezen zo op lokaal niveau een gemeenteraad van mede-inwoners. Deze raad vertegenwoordigt de inwoners, stelt kaders vast en controleert het dagelijks bestuur. Het dagelijks bestuur bestaat uit het college van B&W en voert opdrachten van de raad uit. Dit doen zij met ondersteuning van de ambtelijke organisatie. Zo zijn er ten minste vier krachten die met elkaar samen moeten werken om onze democratie goed te kunnen laten functioneren.

Inwoners, ondernemers, bestuur, raad en ambtelijke organisatie ontmoeten elkaar bij het mogelijk of beter maken van elkaars initiatieven. We spreken dan over participatie.

In de meest enge zin van het woord gaat participatie over actieve deelname; meedoen. Op welke manier, in welke mate en fase wordt deelgenomen is afhankelijk van het initiatief en de deelnemers. We hebben bij het opstellen van dit document geleerd dat niet iedereen daarover hetzelfde beeld heeft. Dat hoeft geen belemmering te zijn voor de samenwerking. Voorwaarde is dan wel dat vooraf duidelijke gedeelde kaders en uitgangspunten worden vastgesteld waarop kan worden teruggegrepen. Hiervoor doen we in het voorliggende document een voorzet.

Participatie: een definitiekwestie

In dit traject hebben wij meer dan eens gehoord: *“waar hebben we het over?”* Of: *“Wat betekent participatie eigenlijk?”* Daarom hebben we deze vraag terug gesteld aan inwoners, ambtenaren, wethouders en raadsleden. Dit leverde ons meer dan honderd verschillende definities van participatie op. De ene definitie was uitgebreider dan de andere, maar ook inhoudelijk liepen deze ver uiteen. De definitie die wij hier hebben gehanteerd gaat over de essentie, zonder iets te zeggen over de mate van invloed; het meest besproken aspect.

De laatste vijf tot tien jaar zijn een aantal trends van invloed geweest op de relatie tussen overheid en inwoners. Dit heeft ertoe geleid dat participatie steeds actueler is geworden, ook als we het wettelijk en juridisch bekijken. Maar welke trends zijn dit en wat zijn de gevolgen?

Decentralisatie: van landelijk naar lokaal

In 2015 zijn belangrijke verantwoordelijkheden van de landelijke overheid bij de gemeenten komen te liggen: taken op het gebied van jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning en het zorgen dat zoveel mogelijk mensen werk kunnen vinden (de Participatiewet). Met het verschuiven van deze taken veranderde ook de rol van de gemeenten. Om deze nieuwe taken goed te kunnen uitvoeren, werden inwoners gevraagd om ook eigen verantwoordelijkheid te nemen waar mogelijk. Termen als zelfredzaamheid en 'faciliteren in plaats van regisseren' werden steeds meer gebruikt. Waar de gemeenten een beweging maakten om meer aan inwoners over te laten, ontstond onder inwoners de beweging om ook meer invloed te willen over andere onderwerpen dan de sociale.

Meer en simpelere toegang tot informatie

Onze toegang tot informatie heeft de laatste tien jaar een grote vlucht genomen. Niet alleen hebben we meer kanalen gekregen om informatie tot ons te nemen, maar ook zijn we via smartphones en de laagdrempelige toegang tot internet de hele dag in staat om deze kanalen te vinden en benutten. Naast het vinden van informatie, delen we ook sneller en makkelijker informatie met elkaar. Deze trend heeft twee specifieke gevolgen die raken aan participatie. Allereerst voelt een grotere groep mensen zich betrokken bij meer onderwerpen. Omdat iedereen immers de kans heeft om informatie over een onderwerp te vinden, zijn meer mensen geneigd om ergens over mee te praten. Meer informatie leidt tot meer kennis. Een tweede gevolg is echter dat niet alleen meer kennis wordt gedeeld, maar ook meer meningen. Omdat iedereen makkelijk zijn/haar stem kan laten horen over een onderwerp, worden inwoners steeds mondiger.

Participatie klinkt dan mooi. Maar we moeten ons ook bewust zijn van onbedoelde, negatieve gevolgen die kunnen ontstaan. Als we niet iedereen bereiken, kunnen mensen zich uitgesloten voelen. Dan bereiken we een tegenovergesteld effect. Als we vormen kiezen waar niet iedereen aan mee kan doen, hebben die mensen geen stem. Op de vraag: 'Wie bereiken we nog te weinig?' gaf een inwoner uit Bergen aan: *"De mensen zonder Facebook"*. Dit soort ongewenste gevolgen willen we voorkomen. Maar daarvoor moeten we er ons eerst van bewust zijn.

Bottom-up werken

De tijd waarin de overheid bepaalde hoe de samenleving er uit zag en wat goed was, heeft in Nederland een tijd lang waardevol gewerkt. Deze 'verzorgingsstaat' is inmiddels ingehaald door inwoners en ondernemers die zelf de samenleving (willen) maken. Soms omdat het in de samenleving nu eenmaal sneller gaat, soms omdat inwoners niet het gevoel hebben dat beleid of regelgeving in hun belang is. Het gevolg is dat steeds meer initiatieven in de samenleving ontstaan waartoe de overheid zich moet leren verhouden in plaats van andersom. In de gemeentewet is vastgesteld dat inwoners en belanghebbenden bij het voorbereiden van beleid kunnen worden betrokken. Maar de trend waarin bottom-up werken steeds belangrijker en groter wordt, vraagt misschien wel om het tegenovergestelde. Hoe kan een gemeente worden betrokken bij het voorbereiden of mogelijk maken van initiatieven van inwoners? Het een vervangt het ander niet, maar er ontstaat een tweede beweging: we zien dus naast inwonerparticipatie ook behoefte ontstaan aan overheidsparticipatie.

Naast deze trends zijn ook een aantal wettelijke veranderingen gaande of op komst die van invloed zijn op de context van participatie.

Wijziging gemeentewet (met o.a. het Uitdaagrecht)

In de Gemeentewet is vastgelegd hoe het bestuur van de gemeente is geregeld. Twee artikelen in deze wet zijn specifiek van belang voor de context van participatie. Dit zijn artikel 149 en 150. De wettelijke teksten van deze artikelen luiden als volgt:

Art. 149: De raad maakt de verordeningen die hij in het belang van de gemeente nodig oordeelt.

Art. 150: 1. De raad stelt een verordening vast waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken.

Art. 150: 2. De in het eerste lid bedoelde inspraak wordt verleend door toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, voorzover in de verordening niet anders is bepaald.

De gemeente Bergen NH heeft naar aanleiding van artikel 150 een inspraakverordening gemaakt en vastgesteld in 2006. In 2011 is hierin een artikel gewijzigd, verder is deze verordening nog altijd van kracht. Hij geeft aan hoe wettelijk verplichte participatie in de vorm van inspraak is geregeld, met bijbehorende termijnen. Naast deze inspraak bestaan ook nog wettelijk vastgelegde vormen van inspraak bij gemeenteraadsvergaderingen en het recht op petitie (Grondwet, artikel 5). Binnenkort wordt artikel 150 van de Gemeentewet aangepast. Dit heeft ook gevolgen voor de verordening.

Artikel 150 gaat in de nabije toekomst (op dit moment is sprake van een wetsvoorstel, het is nog niet bekend wanneer de wetwijziging in werking treedt) niet alleen meer over **voorbereiding** van beleid, maar ook over **uitvoering en evaluatie** hiervan. Daarnaast wordt een extra lid aan het artikel toegevoegd:

3. In de verordening kunnen voorwaarden worden bepaald waaronder ingezetenen en maatschappelijke partijen de volgende taken van het gemeentebestuur kunnen uitvoeren: a. taken inzake de huishouding van de gemeente waarvan de raad de uitvoering aan het gemeentebestuur heeft opgedragen; b. taken waarvan de uitvoering bij of krachtens een andere dan deze wet aan het gemeentebestuur is opgedragen, voor zover de uitvoering van de taak door een ander dan het gemeentebestuur met het bij of krachtens die wet bepaalde niet in strijd is.

Het doel van deze aanvulling is het wettelijk vastleggen van het Uitdaagrecht. Dit betekent dat inwoners, verenigingen of stichtingen taken van de gemeente – onder voorwaarden die zijn benoemd in de verordening – kunnen overnemen als ze denken dat het beter, slimmer of efficiënter kan. Bijvoorbeeld het onderhoud van groen in de buurt of het beheren van een lokaal zwembad.

Omgevingswet

Er bestaan regels over wat kan en mag in de fysieke leefomgeving waarin we werken, wonen en recreëren. Per 1 januari 2022 gaat hiervoor een nieuwe wet in; de Omgevingswet. Het vroegtijdig betrekken van inwoners en ondernemers is in deze wet een belangrijk, vastgelegd aspect. Iedereen heeft immers expertise om in te brengen, die kan bijdragen aan de kwaliteit van een besluit. Hoe belanghebbenden moeten worden betrokken, mag lokaal worden bepaald. Deze gedachte wordt al toegepast bij het opstellen van de omgevingsvisie in de gemeente Bergen NH.

Lokaal bestaat ook een Programma Omgevingswet. Hierin wordt gewerkt aan de harde en zachte veranderingen als gevolg van de Omgevingswet. Op het gebied van participatie zijn dit bijvoorbeeld

processen waarin sprake is van burgerinitiatieven en vergunningaanvragen die daarvoor nodig. Zo wordt geoefend met een omgevingstafel, waarin mensen met andere belangen meedenken met een initiatiefnemer. Ook worden trainingen georganiseerd over gewenste veranderingen in houding en gedrag. De invulling van dit participatiebeleid wordt verbonden aan het Programma Omgevingswet, omdat ook hierin participatie een belangrijk aspect is. Hiermee zorgen we voor samenhang. We geven in de volgende paragrafen een overzicht van stappen die de afgelopen al op het onderwerp participatie zijn gezet.



De gemeente Bergen NH heeft in 2009 de notitie 'Burgers Betrokken' vastgesteld, waarin kaders voor burgerparticipatie en wijkgericht werken zijn benoemd. In 2016 is een visiedocument ontwikkeld over de rol van de faciliterende overheid: 'Bergen Faciliteert!'.

In 2018 heeft de Rekenkamer een onderzoeksrapport opgeleverd waarin participatiebeleid en de doeltreffendheid hiervan binnen de BUCH-gemeenten zijn onderzocht. Naar aanleiding hiervan is geconcludeerd dat meer duidelijkheid nodig is over rollen en randvoorwaarden bij 'overheidsparticipatie' (de overheid participeert bij initiatieven in de samenleving).

Het huidige formatieakkoord (Nieuw Vertrouwen, 2019-2022) heeft als een van de pijlers benoemd om 'inwoners te betrekken bij besluitvorming'. Inwoners moeten kunnen deelnemen aan planvorming en – concretisering. Een andere ambitie is het stimuleren en faciliteren van initiatieven vanuit wijken, buurten of kernen.

In 2019 is een rapport opgesteld door Bernt Schneiders over participatie in de gemeente Bergen NH. Hierin wordt een beeld geschetst van een gepolariseerde verhouding tussen gemeente en inwoners. Geadviseerd wordt om te werken aan herstel van vertrouwen in deze relatie, met in ieder geval betrokken inwoners die aangeven zich niet of onvoldoende gezien en gehoord te voelen. Ook wordt geadviseerd helder participatiebeleid op te stellen.

Begin 2020 verscheen een uitwerking van de aanbevelingen uit het rapport Schneiders, door kwartiermaker Theo van Eijk. Hierin werden onder andere suggesties gedaan om mee te nemen bij het opstellen van participatiebeleid. De suggesties liepen uiteen van het werken aan vertrouwen tot het ontwikkelen van instrumenten en het verbeteren van communicatie. Met dit document wordt een nadere uitwerking gegeven aan veel van deze aanbevelingen. Het is nog niet af, of compleet. Wel ligt er wat ons betreft een stevige basis voor het vervolg.

Sinds 2017 werken de gemeenten Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo ambtelijk samen in één organisatie: de BUCH. Dit betekent **niet** dat er één college van B&W of één gemeenteraad bestaat voor deze gemeenten. Het betekent wel dat de bijna 800 medewerkers van de gezamenlijke ambtelijke organisatie vier gemeenten tegelijk bedienen. Wat betekent dit voor participatie?

Integrale dienstverlening en positionering

In 2019 is het programma dienstverlening van de BUCH geactualiseerd tot de notitie "Nieuw Tij". Er wordt ingezet op betere samenhang tussen de thema's Dienstverlening, Participatie, Communicatie en Informatie, met betere dienstverlening voor inwoners als doel. Eén van de speerpunten hierbij is participatie: *"Het wenkend perfectief 2020 gaat uit van een organisatie die 'nabij en faciliterend' is"*. Het 'van buiten naar binnen werken' is benoemd als één van de speerpunten van de BUCH werkorganisatie. Naast dienstverlening denkt de BUCH ook na over positionering van de eigen organisatie. Wat voor organisatie willen we zijn en hoe werken we samen met elkaar en de omgeving? Belangrijke kernwaarden als *ruimte, luisteren, dialoog en werken van buiten naar binnen* staan in directe verbinding met de uitgangspunten in dit document.

Dit document gaat **niet** over de Participatiewet, waarbij het doel is dat zo veel mogelijk mensen werk vinden. Hiervoor bestaat een apart 'Actieplan Participatie'.

Bestaande, interne tools

Binnen de gemeentelijke organisatie wordt op verschillende manieren vorm gegeven aan participatie bij overheidsinitiatieven. Zo bestaat een interne 'participatiewijzer', waarin vormen staan die kunnen worden ingezet voor participatie. Ook heeft het Bouwteam Projecten binnen de BUCH-organisatie een schematisch 'deelproces burgerparticipatie', waarin fasen van bouwprojecten zijn gekoppeld aan de mate van invloed van participanten en manieren van communicatie.

Met dit document hopen we de verschillende onderdelen van de gemeentelijke organisatie te helpen om participatie op een goede en constructieve manier te kunnen organiseren. Het kan aanvullend en verrijkend werken aan de opzetjes en vormen die al her en der waren bedacht.

Participatie | Dilemma's

In gesprekken en documenten hebben we veel definities van participatie gelezen en gehoord. In de kern gaat het om situaties waarbij inwoners en overheid samenwerken om elkaars initiatieven mogelijk en/of beter te maken. Wat we ook hebben gezien, is dat er spanningen bestaan die participeren lastig kunnen maken. Van sommige spanningen zijn we ons bewust, van andere niet. Deze spanningen ontstaan vaak door ambities die knellen. Het gevolg is dan een tegenstrijdigheid. We hebben er een aantal gezien die ook in Bergen NH spelen:

De passie die in de bestuurlijke agenda past

Een inwonerinitiatief wordt in beginsel toegejuicht. Maar wel getoetst aan de ambities en agenda die de gemeente vaak al heeft. Past het daarin? Dan zijn we sneller geneigd om het mogelijk te maken.

Luisteren naar de stem van de niet-participerende inwoner

We hopen dat zoveel mogelijk inwoners willen meedoen en willen meedenken. Maar iedereen bereiken is een illusie. Heeft de zwijgende meerderheid geen stem? Of gaan we er vanuit dat zwijgen betekent dat je instemt, met iemand die mogelijk een tegenovergestelde mening inbrengt?

De eenling die namens de gemeenschap spreekt

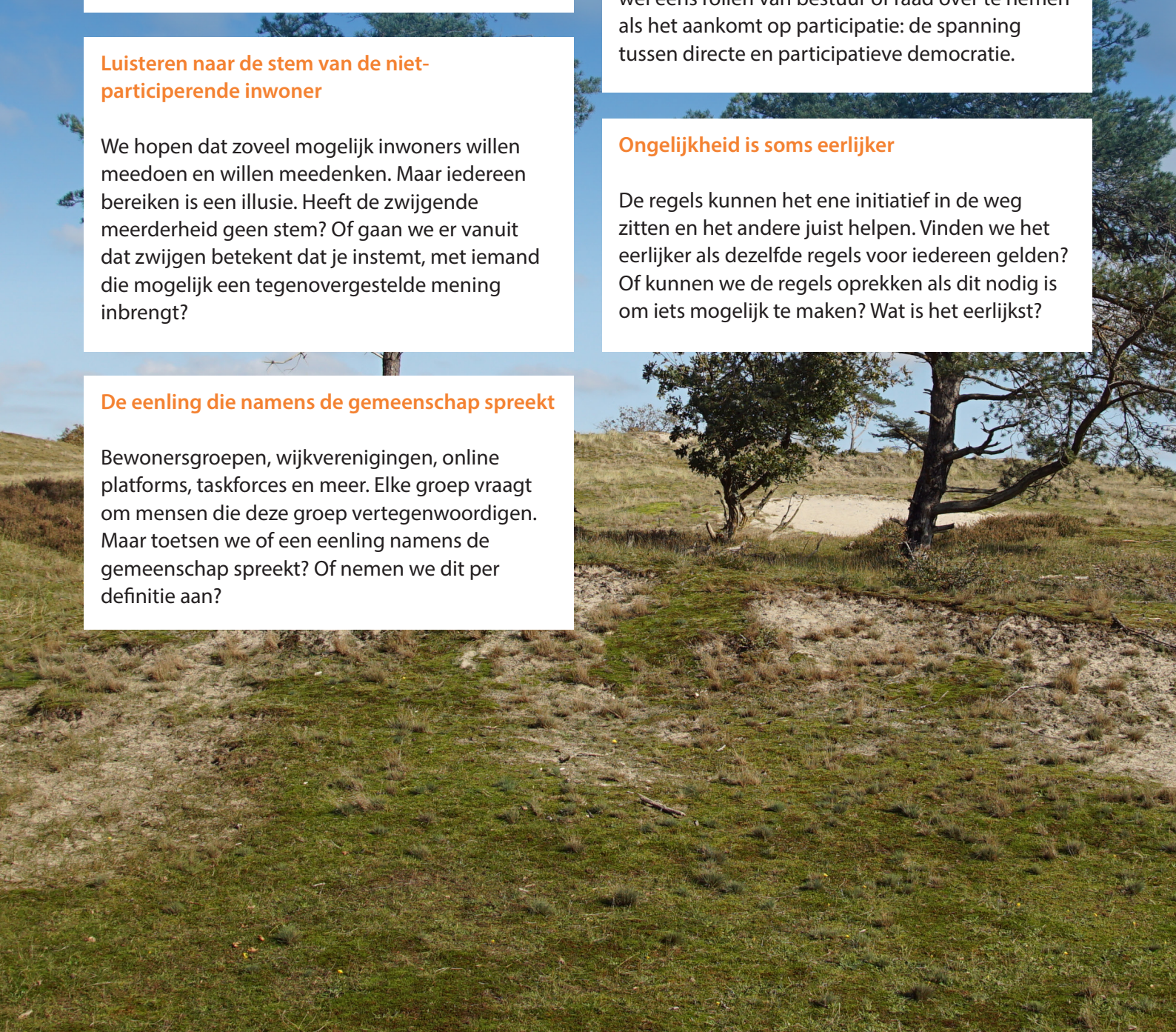
Bewonersgroepen, wijkverenigingen, online platforms, taskforces en meer. Elke groep vraagt om mensen die deze groep vertegenwoordigen. Maar toetsen we of een eenling namens de gemeenschap spreekt? Of nemen we dit per definitie aan?

24/7/365 invloed

Het controleren van het bestuur is een formele rol van de gemeenteraad. Door verkiezingen hebben inwoners hier periodiek invloed op. Maar hoe zit het tussen de verkiezingen door? En wanneer hoeft er geen participatie te zijn? Inwoners lijken wel eens rollen van bestuur of raad over te nemen als het aankomt op participatie: de spanning tussen directe en participatieve democratie.

Ongelijkheid is soms eerlijker

De regels kunnen het ene initiatief in de weg zitten en het andere juist helpen. Vinden we het eerlijker als dezelfde regels voor iedereen gelden? Of kunnen we de regels oprekken als dit nodig is om iets mogelijk te maken? Wat is het eerlijkst?



2. VISIE

De gemeente zijn we met z'n allen. Vanuit dit vertrekpunt bouwen we de komende jaren **gezamenlijk aan een sterk fundament van vertrouwen**. We kijken vooruit en nemen hierbij ervaringen uit het verleden mee als les. We nemen de tijd, zodat er rust en ruimte ontstaat om te leren wat werkt en wat niet. We luisteren naar elkaar en stellen vragen als we iets niet begrijpen. Omdat we helder maken waarom we iets vinden of besluiten, respecteren we elkaars mening en verschillen. We houden elkaar scherp op de rol die we in een proces innemen. Wat die rol is, kan afhangen van het schaalniveau, het thema of de behoefte van de betrokkenen.

We geven elkaar feedback op wat we fijn vinden en wat niet. Alle betrokkenen zijn aanspreekbaar op hun houding en gedrag. Een proces dat constructief verloopt, geeft energie en de meeste kans op een resultaat waarmee betrokkenen vrede hebben.

We weten van elkaar waar we te vinden zijn, en blijven gedurende het proces met elkaar communiceren, ook over het proces zelf en hoe inbreng wordt verwerkt.

Het vroegtijdig delen van ideeën, initiatieven en informatie zien we als kracht. Als jouw idee onaf is, biedt het de ander ruimte om mee te doen. De instrumenten die we in het proces inzetten, laten we afhangen van wat het beste werkt voor de vraag. Zo creëren we maatwerk waar mogelijk, en laten we de middelen werken voor het doel.



Als basis voor succesvolle en duurzame manieren van participatie waarbij gemeente en inwoners elkaar vinden, definiëren wij vijf kernwaarden. De waarden dragen bij aan het bouwen aan vertrouwen. Wij maken bewust geen onderscheid tussen welke rol of verantwoordelijkheid de verschillende deelnemers hierin hebben. **De waarden gelden zo voor inwoners, ambtenaren, bestuur én gemeenteraad.** Hiermee hebben we een gemeenschappelijk kader om vanuit te werken.

Openheid.

We betrekken elkaar vroegtijdig en delen informatie die er al is. We luisteren oprecht naar elkaar, zonder oordeel en niet alleen vanuit ons eigen doel. We wekken geen valse verwachtingen. We zijn transparant in de ruimte die er is en de ruimte die er niet is. We maken proces en inhoud toegankelijk en bereikbaar.

Nabijheid.

We zijn zichtbaar voor elkaar. We zijn makkelijk vindbaar. We zijn benaderbaar. We weten van elkaar bij wie we moeten zijn. We hebben een gezicht voor elkaar. We laten elkaar niet onnodig wachten of in onduidelijkheid.

Duidelijkheid.

We spreken in begrijpelijke taal. We zeggen wat we doen, en doen wat we zeggen. Alle deelnemers weten wat er van hen wordt verwacht en wat hun rol is. We geven inzicht in het proces en in de kaders. We houden ons aan de afspraken en ondermijnen niet een proces vanuit eigenbelang. We laten de ingezette middelen afhangen van het doel.

Gelijkwaardigheid.

We zijn aanspreekbaar voor elkaar. We respecteren elkaar, elkaars expertise en elkaars bijdrage. We creëren met elkaar een veilige werkomgeving. We mogen verwachtingen uitspreken. We werken samen, vanuit een constructieve grondhouding.



Continuïteit.

We evalueren om van te leren. We geven opvolging aan input. We kijken vooruit, niet terug. We beseffen dat participatie niet eindigt na een bestuursperiode. Het proces valt niet stil omdat iemand stopt of later deelneemt.

De waarden die we hiervoor hebben benoemd, vormen een gedeeld uitgangspunt voor alle deelnemers aan het proces. Want voordat we nadenken over de spelregels en de vormen, is het essentieel om met elkaar vast te stellen: hoe verhouden we ons tot elkaar en hoe willen we met elkaar om gaan? Het werken vanuit gedeelde waarden, kan verschillen in standpunten of belangen verkleinen.

De inventarisatiefase van ideeën, suggesties en ervaringen die heeft geleid tot het benoemen van de waarden, heeft ook geleid tot een aantal inzichten die gelden op een gedeeld, menselijk niveau. Op de volgende pagina's zijn deze inzichten opgenomen, voorzien van quotes van inwoners gedurende het proces. De inzichten geven, aanvullend aan de waarden, een fundament voor het gezamenlijk bouwen aan vertrouwen.

Gedrag roept gedrag op.

We zien het in onze hele maatschappij. Aanhoudende polarisatie in de politiek en de media zorgt voor negativiteit en polarisatie onder inwoners. Andersom geldt dit ook. Aanhoudende negativiteit van inwoners kan een verlamdende en polariserende uitwerking hebben op politiek en ambtenaren. En hoewel we vrijheid van meningsuiting ontzettend belangrijk vinden en absoluut willen behouden, is negativiteit en polarisatie die te ver doorschiet in niemands belang. Het leidt ertoe dat de een niet meer durft, en de ander niet meer wil. Het is daarom goed om je af te vragen als je stelling neemt: welk gedrag bij de ander roept mijn eigen gedrag mogelijk op? En zetten we hierdoor een stap vooruit, of misschien wel een stap terug? Zoals we hoorden van een inwoner uit Bergen: *"Een tegenstander van een voorstel is niet automatisch de vijand."*

Kernwaarde: Gelijkwaardigheid

Nee is ook een antwoord.

De behoefte aan houvast. Het is menselijk en het geldt voor iedereen. Hoe gaat het met mijn kinderen? Heb ik morgen nog een baan? Wat moet ik doen als ik ziek word? Houvast geeft rust en zekerheid. Dit is erg belangrijk in situaties waarin je samenwerkt met anderen. En bij participatie is altijd sprake van samenwerking. Het gaat er dan niet om dat je je eigen ideeën koste wat kost moet verdedigen. Of dat je inbreng van een ander absorbeert als een spons zonder reactie. Initiatieven of inbreng van een ander kunnen je eigen gedachten helpen oprekken. En soms heb je goede en heldere argumenten om deze toch niet te gebruiken of adopteren. Als je duidelijk en beargumenteerd uitlegt waarom, dan kunnen we er vanuit gaan dat de ander hiervoor open staat. Want nee is ook een antwoord, en een antwoord geeft houvast.

Kernwaarde: Duidelijkheid



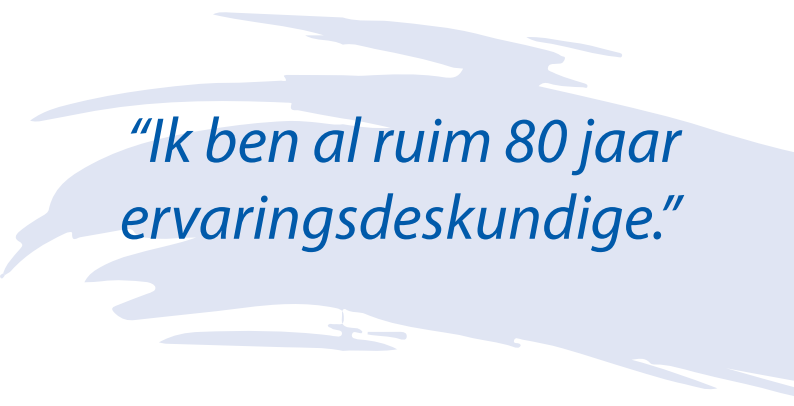
*"Aanhoudende emoties
werken door in de rest
van de gemeente."*



*"Laat merken dat je hoort
wat we zeggen."*

Iedereen is een expert.

Iedereen draagt een eigen, unieke achtergrond met zich mee. Met kennis en ervaring door opleiding, werk, interesse of passie. Maar we weten nog te weinig van elkaar wat we te bieden hebben. En onbekend maakt onbemind, terwijl in de gemeentelijke sameneving ontzettend veel expertise zit. Niet alleen op inhoudelijke thema's, zoals ruimte, wonen, verkeer of natuur. Ook hoorden wij sociale expertises zoals *gastvrijheid*, *out-of-the-box denken* of *gemeenschapsopbouw*. Je kunt ook een expertise hebben zonder dat je zelf beseft dat het een expertise is. Iemand van 85 jaar die ruim 80 jaar ervaringsdeskundigheid wil inbrengen moet je koesteren. Want iedereen is een expert, de vraag is of we nieuwsgierig genoeg zijn om te ontdekken waarin.



“Ik ben al ruim 80 jaar ervaringsdeskundige.”

Kernwaarde: Nabijheid

Samenspel van verschillende ritmes.

Hoe het ideale participatieproces er uit ziet, verschilt per persoon. Dit geldt voor welke stappen we moeten doorlopen, in welke volgorde, en welke ruimte we willen krijgen. Wat niet iedereen beseft, en wat vaak ook niet expliciet wordt gemaakt is dat één van de oorzaken hiervoor het tempoverschil onder de deelnemers is. Waar een wethouder of raadslid denkt en werkt vanuit het bestuurlijk ritme, is een inwoner hier veel minder mee bezig. Hoe beleid of een besluit formeel tot stand komt blijft vaak een intern proces. Op zowel korte als lange termijn kan dit leiden tot spanningen en frustratie. Waarom duurt het zo lang? Waar wachten we op? En andersom gaf een inwoner aan: *Ik doe mee als het mij uit komt, als het in mijn levensritme past*. Participatie is als een orkest, het wordt lastiger als deelnemers er allemaal een eigen tempo op na houden.



“Ik doe mee als het in mijn levensritme past.”

Kernwaarde: Continuïteit

De waarde van plezier.

Soms gaat participatie over een ingewikkeld onderwerp. Of over iets dat gevoelig ligt voor iemand. Omdat het diegene raakt, of aan het hart gaat. Sterke betrokkenheid bij een onderwerp heeft altijd een reden. En als verwachtingen dan niet worden nagekomen kan betrokkenheid omslaan in een negatieve emotie. Daar moet ruimte voor zijn, want emoties kun je niet zomaar uitzetten. Maar méér dan eens hoorden we de afgelopen periode ook: *“Participatie moet weer leuk worden.”* Emoties van deelnemers hoeven niet te zorgen voor een volledig negatief proces. Of dat een proces niet leuk meer kan zijn. Hoe energiek, leuk of positief een proces is, bepalen we met alle deelnemers samen. Want als het goed is zijn de deelnemers – in welke rol dan ook – allemaal vanuit hetzelfde oogpunt gestart: *“Het is in mijn belang dat dit lukt.”*

Kernwaarde: Openheid



*“Het is in mijn belang
dat dit lukt.”*

De kernwaarden en inzichten bieden een gemeenschappelijk kader op het gebied van houding en gedrag. Als alle deelnemers dit kader gebruiken voor eenzelfde houding en hetzelfde gedrag, kan dit het participatieproces versterken of tot een succes maken.

Het risico is dat deelnemers zich niet aan eenzelfde houding of hetzelfde gedrag willen conformeren. In dat geval ondermijnen zij daarmee niet alleen het proces, maar ook de kans op een succesvol resultaat hiervan.

De komende periode zal moeten uitwijzen of het teruggrijpen op deze visie volstaat om aanspreekbaar te zijn op het werken volgens de waarden en inzichten. Mocht er meer nodig zijn, dan biedt de zojuist beschreven visie een stevige basis voor het ontwikkelen van een formelere uitwerking op het gebied van houding en gedrag, zoals een gemeenschappelijke gedragscode binnen participatieprocessen.



3. BELEID

Beleid is term die veel wordt gebruikt in management- en overheidscontext. Beleid helpt om visie en ambities te kunnen uitvoeren. Wat ons betreft is dit participatiebeleid niet alleen iets van de ambtelijke organisatie of van het bestuur. We hopen ook duidelijkheid en overzicht te bieden aan inwoners die dit beleid lezen. Het moet houvast bieden aan iedereen die initiatiefnemer kan zijn. Om deze reden hebben we geprobeerd het beleid begrijpelijk, beknopt en concreet te maken.

Ook hebben we ervoor gekozen om een werkversie van dit beleid – tijdens het opstellen ervan – te delen met inwoners. Op deze manier bedenken we niet alles zelf, maar toetsen we eerder opgehaalde inbreng en bieden we inwoners de mogelijkheid om ook halverwege mee te doen.

Ten slotte benutten we in het vervolg een openbare webpagina waarop visie en beleid zijn in te zien voor de inwoners. Op www.ikdenkmeeeoverbergen.nl kan iedereen de resultaten terug vinden. Zo zijn de ambities, opgaven en handvatten voor iedereen duidelijk. Feedback is altijd welkom, beleid dient periodiek voorzien te worden van een update. Het doel is om alle inwoners van de gemeente Bergen NH in staat te stellen om te kunnen participeren, als hier behoefte aan is. Het participatiebeleid heeft daarmee ook een verbindende functie tussen gemeente en inwoners.

In dit hoofdstuk onderscheiden we voor de duidelijkheid eerst drie vertrekpunten waarbij sprake kan zijn van participatie. Het verschil tussen deze drie punten zit in de initiatiefnemer. Start een initiatief vanuit de overheid, vanuit een inwoner of vanuit een externe partij? Vervolgens gaan we (op onderdelen uitgewerkt per initiatief) in op specifieke kenmerken.

Overheidsinitiatief: de overheid wil beleid ontwikkelen of herzien, of een project realiseren. Aan inwoners wordt gevraagd om te participeren.

Inwonerinitiatief: een inwoner wil een initiatief in de gemeente realiseren waarbij participatie van de overheid (en mogelijk andere inwoners) wordt gevraagd.

Extern initiatief: een externe partij wil een initiatief realiseren met invloed binnen de gemeente, waarbij

de overheid en inwoners worden gevraagd om te participeren.

De voorwaarde voor participatie in elk van bovenstaande gevallen is dat de initiatiefnemer de betrokkenen nodig heeft om het initiatief te realiseren of verbeteren. Voor de doelen die hierbij kunnen horen, zie de checklist verderop in dit hoofdstuk.

In het voorgaande hoofdstuk hebben we beschreven hoe we naar participatie kijken. Het biedt een gezamenlijke context om vanuit te werken. Maar met de context alleen zijn we er nog niet. Hoe kunnen we concreet aan de slag met elkaar? Waar beginnen we, welke stappen moeten we zetten en welke vragen stellen we onderweg? De volgende pagina's gaan hierop in. Aan bod komt:

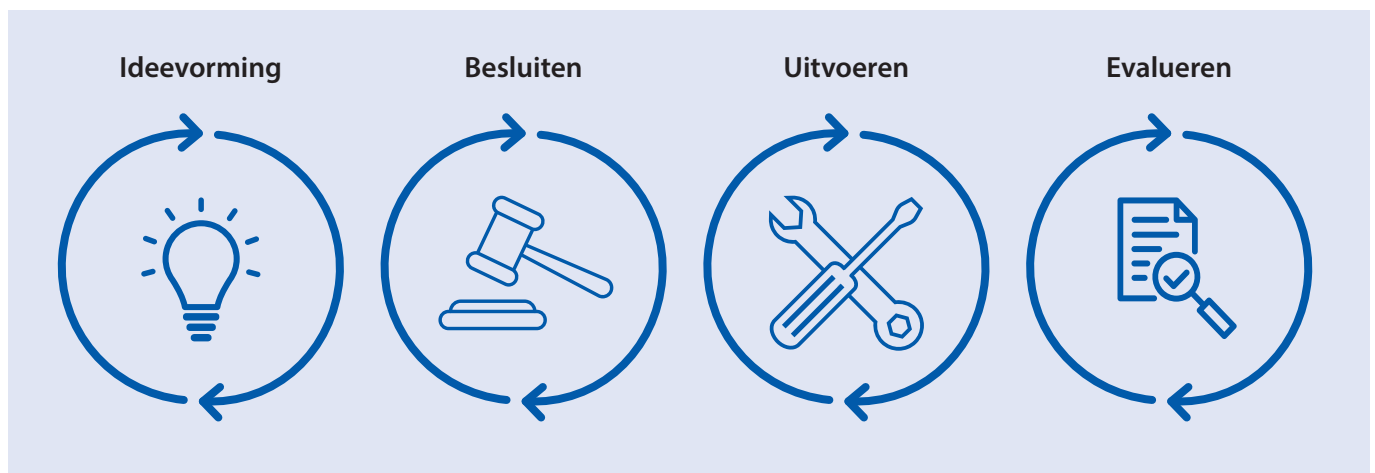
- 3.1 - De tijdlijn met fasen van een initiatief
- 3.2 - De checklist met vragen vooraf bij een initiatief
- 3.3 - Waar start een initiatief?
- 3.4 - Rollen bij participatie, onderscheiden naar initiatief
- 3.5 - Spelregels: hoe bepalen we ja, nee en succes?
- 3.6 - Organisatie van participatie binnen de gemeentelijke organisatie (Wie, Waar en Wanneer)

Dit deel wordt afgesloten met een overzicht van de opgaven die ons te doen staan om de ambities op een goede manier te kunnen uitvoeren in paragraaf 3.7: een **beleidsagenda**. Hierin staat benoemd waarom we werken aan opgaven, wie ermee aan de slag gaat en wat het ons oplevert.

3.1 Tijdlijn

Om houvast te creëren bij participatie gaan we dieper in op een aantal belangrijke kenmerken. Allereerst onderscheiden we vier fasen waarin een initiatief zich kan bevinden, en waarin de initiatiefnemer deelnemers in het proces kan betrekken. De fasen kunnen zich voordoen bij elk van de genoemde initiatieven. Een eerste suggestie is het gebruik van de iconen die hiernaast zijn getoond. Door te werken met laagdrempelige, visuele iconen is snel voor iedereen duidelijk in welke fase een initiatief zich op dat moment bevindt. De fasen worden niet

onderscheiden om duidelijk te maken welke ruimte er niet meer is. Wel kunnen ze helpen om te laten zien welke deelnemers in welke fase aan tafel (moeten) zitten, of welke stappen in een participatieproces onderdeel zijn van de huidige of een andere fase. Welke spelregels gelden voor welke fase, kan worden vastgelegd in een verordening, verderop komen we hierop terug.



3.2 Checklist

Al in de notitie 'Burgers Betrokken' uit 2009 is een bijlage opgenomen met een checklist, voorzien van vragen die bij de start van een participatieproces zouden moeten worden gesteld en beantwoord. Omdat elk participatieproces maatwerk vraagt, zijn er geen panklare handleidingen voor. In 2019 is ook een checklist 'Overheidsparticipatie bij beleid' ontwikkeld voor de BUCH.

We hebben de afgelopen periode gemerkt dat deze lijsten niet (meer) worden gebruikt, of bij inwoners – omdat deze intern zijn opgesteld – niet bekend zijn. Op onderdelen zijn de lijsten ook ingehaald door de tijd. Wel merkten we dat nog altijd behoefte is aan dit middel. Om deze reden hebben we de bestaande lijsten een update gegeven én verwerkt tot een

hanteerbare vorm. De checklist op de volgende pagina is zowel door inwoners als de gemeente te gebruiken als wordt gedacht aan participatie bij een initiatief. In de checklist ontbreekt bewust de vraag: is het onderwerp geschikt voor participatie? Reacties op de enquête en de gespreksavonden leerden ons we vooraf geen onderwerp moeten uitsluiten. Verkeer/parkeren en wonen/woningbouw werden het meest genoemd (beiden door ongeveer 50% van de respondenten), maar ook onderwerpen die niet over de fysieke leefomgeving (hoeven) gaan zoals cultuur en vrije tijd (bijna 40%) en toerisme (ruim 30%) scoorden nog aanzienlijk. Het vooraf uitsluiten van onderwerpen geeft een verkeerd signaal af, lijkt een rode draad uit de reacties van inwoners.

☐ 1. Maak expliciet wat de vraag is.

☐ 2. Maak expliciet waarom participatie nodig is. Het doel is:

- Kwaliteit van het initiatief verhogen
- Draagvlak / acceptatie voor het bestaande initiatief vinden
- Alternatieven inventariseren
- Belangen bij het initiatief inventariseren en afwegen
- Voldoen aan een wettelijke participatieverplichting
- Anders, namelijk ...

☐ 3. Maak het schaalniveau expliciet:

- Straat
- Wijk
- Kern
- Gemeente
- BUCH/Regio

☐ 4. Maak de ruimte die er is expliciet:

- In de tijd
- In capaciteit
- In de mate van invloed
- Binnen wettelijke kaders en beleid
- In financiële zin (waar nodig)

☐ 5. Maak expliciet wie er meedoen en in welke rol (zie onderdeel rollen):

- Wat is de doelgroep en wanneer hebben we voldoende mensen bereikt
- Wie vertegenwoordigt wat of wie

Wie doen er nog niet mee, maar zouden wel mee moeten doen

- Wie begeleidt het proces

☐ 6. Maak de duur van het initiatief expliciet:

- Incidenteel, kort
- Incidenteel, lang
- Structureel

☐ 7. Maak expliciet hoe gedurende het proces de voortgang wordt bewaakt:

- Wie neemt een besluit (ook in geval van geen consensus of tegengestelde belangen?)
- Kan een stap terug worden gezet en onder welke voorwaarden
- Wat gebeurt er als we ons niet aan de afspraken houden

☐ 8. Maak expliciet wanneer, hoe en waarover we communiceren:

- Naar elkaar
- Naar niet-betrokkenen

☐ 9. Maak expliciet welke informatie er al beschikbaar is:

- Welke kennis is bekend
- Welke belangen zijn bekend
- Welke emoties zijn bekend

☐ 10. Maak expliciet welke instrumenten worden gebruikt en waarom.

Overwegingen en aandachtspunten bij de checklist

De checklist kan helpen om duidelijkheid te verschaffen over het participatieproces richting deelnemers. Het kan jezelf ook helpen om je af te vragen hoe het proces zelf eruit gaat zien.

Zo leerden we dat een opgave op regionaal niveau voor sommige mensen te abstract kan zijn om bij te participeren, en dat een opgave op straatniveau niet met de hele kern of gemeente hoeft te worden opgelost. Ook kan een initiatief waarbij participatie langdurig speelt leiden tot een kleinere groep mensen die langdurig wil blijven meedoen.

Ten slotte zijn in sommige processen al duidelijke belangen en emoties bekend. Hoe meer tegenstrijdige belangen en/of emoties betrokken zijn, hoe lastiger het wordt om consensus te vinden. In dat geval zijn duidelijke kaders en duidelijkheid over besluitvorming extra belangrijk. Er is geen eenduidige manier om onenigheid of verschil van inzicht op te lossen. Vooraf bepalen hoe we een besluit nemen (stemming, adviseren aan de beslisser, loting, of in welke vorm dan ook) is ontzettend belangrijk.

Uiteindelijk is de checklist slechts een hulpmiddel, waarbij het eigenlijk draait om het leren kennen en het zo goed mogelijk kunnen omgaan met verwachtingen.

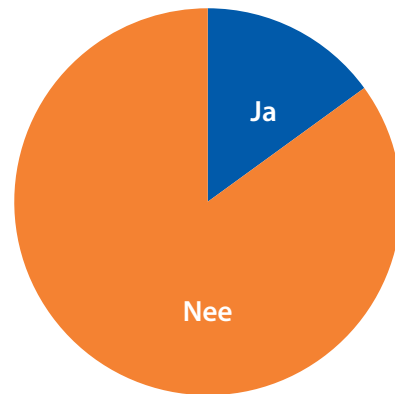
3.3 Bij de start

Beleid | Bij de start: overheidsinitiatief

De oorsprong van het initiatief geeft direct een richting aan het vervolg. Gaat het om een **overheidsinitiatief**, een **extern** of een **inwonerinitiatief**? Dit maakt uit omdat de eigenaar van het initiatief niet altijd beschikt over dezelfde mogelijkheden of gebonden is aan dezelfde kaders. We vroegen het college van B&W, ambtenaren en inwoners uit de gemeente Bergen NH om hun ideale proces te schetsen. Het leidde tot het inzicht dat het uitmaakt of de gemeente aan inwoners vraagt om te participeren of andersom. We vroegen inwoners via een online enquête of het voor hen duidelijk is bij wie ze moeten zijn als ze willen participeren bij een **overheidsinitiatief**.

85% van de 73 respondenten gaf aan van niet. Wat we ook hoorden is dat inwoners zich in dat geval soms richten tot de algemene balie van de gemeente. Een wijze die niet altijd leidt tot tevredenheid, snelheid of gerichte antwoorden. Twee observaties die vragen om het inrichten van een duidelijk loket waar inwoners terecht kunnen om te participeren bij overheidsinitiatieven. Het uitbouwen van het bestaande platform van de gemeente Bergen NH (www.ikdenkmeeoverbergen.nl) is de meest logische stap. Dit sluit ook aan op de werkwijze in BUCH-verband, waar andere gemeenten dezelfde platforms benutten.

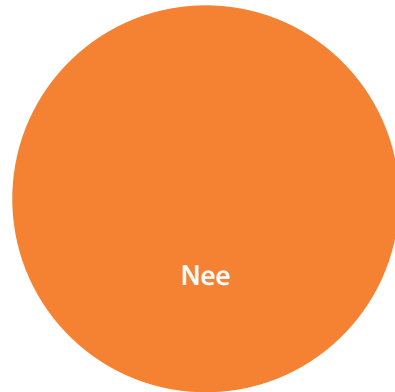
Weten waar je moet zijn



Bij deze initiatieven wil een inwoner of een externe initiatiefnemer (iemand van buiten de gemeente, wiens initiatief wel impact heeft binnen de gemeente) iets realiseren. Er is geen sprake van beleid dat moet worden gemaakt of verbeterd. Bij ideeën of initiatieven van inwoners zijn de gebiedsregisseurs van de gemeente een ingang die veel inwoners weten te vinden. Bergen, Egmond en Schoorl kennen elk een gebiedsregisseur, die optreedt als verbinder tussen inwoners in een specifieke kern en de gemeentelijke organisatie. Ook wijkverenigingen en – (soms tijdelijke, zoals de Corona Taskforce) – inwonerplatforms weten de weg naar de gebiedsregisseurs goed te vinden.

De gemeente Bergen NH is met bijna 30.000 inwoners een kleine gemeente. In kleine gemeenten zijn vaak korte lijnen en kennen inwoners, ambtenaren, raadsleden en bestuurders elkaar soms ook buiten de formele functies om. We legden inwoners op de interactieve gespreksavonden daarom ook de stelling voor: *“Het is oké om je niet aan participatieafspraken te houden als je ook direct contact kunt leggen met een wethouder of raadslid.”* De 20 mensen die de stelling hebben beantwoord, waren unaniem: Ook al heb je een mobiel telefoonnummer van een wethouder of raadslid, in een participatieproces houden we ons allemaal aan de afgesproken regels en uitgangspunten.

Participatie-afspraken ondermijnen



3.4 Rollen

Beleid | Rollen

Zoals eerder gezegd: in een participatieproces is het erg belangrijk om verwachtingen expliciet te maken, zodat hier zo goed mogelijk mee kan worden om gegaan. Een belangrijke valkuil van een participatieproces is het niet-expliciteren van de rollen van deelnemers. Rollen kunnen niet alleen aangeven wie aanspreekbaar is, of wie (uiteindelijke) beslissingsmacht heeft, maar ook de mate van invloed of vertegenwoordiging. De overheid heeft daarnaast verantwoordelijkheden die niet specifiek gaan over participatie, maar die wel gaan over de relatie die zij met inwoners aan gaat. Zo verwachten inwoners van de overheid dat zij toeziet op bijvoorbeeld vrijheid van meningsuiting, (rechts)gelijkheid, veiligheid en de aanleg en het onderhoud van infrastructuur. En precies dit soort aspecten kunnen bij participatie de relatie ongewild verstoren. In veel documenten, waaronder die uit het verleden van de gemeente Bergen NH, is het belang van dit punt niet verder dan op hoofdlijnen benoemd en uitgewerkt. We staan er daarom in dit deel uitgebreider bij stil.

In elk participatieproces is sprake van een **initiatiefnemer** en van een **beslisser**. Deze rollen zijn altijd bij iemand belegd. Beide rollen kunnen ook zijn belegd bij een groep mensen; denk bijvoorbeeld aan een vereniging, het college of de gemeenteraad. De beslisser is vaak ook (eind)verantwoordelijk voor het resultaat. Als sprake is van een **overheidsinitiatief**, is het uiteindelijke besluit altijd aan de gemeenteraad, want de raad is het hoogste bestuursorgaan op gemeentelijk niveau. We beginnen daarom bij de rol van de gemeenteraad.



Formeel gezien kent de functie van raadslid drie rollen:

Volksvertegenwoordiger – Verkozen door inwoners om hun belangen te vertegenwoordigen

Controleur – Van het dagelijks bestuur

Kadersteller (opdrachtgever) – Aan het dagelijks bestuur

Een raadslid kan de nadruk leggen op één van deze rollen, maar ze blijven altijd alle drie onderdeel van de functie. Waarop de nadruk wordt gelegd, verschilt opnieuw per startpunt van het initiatief.

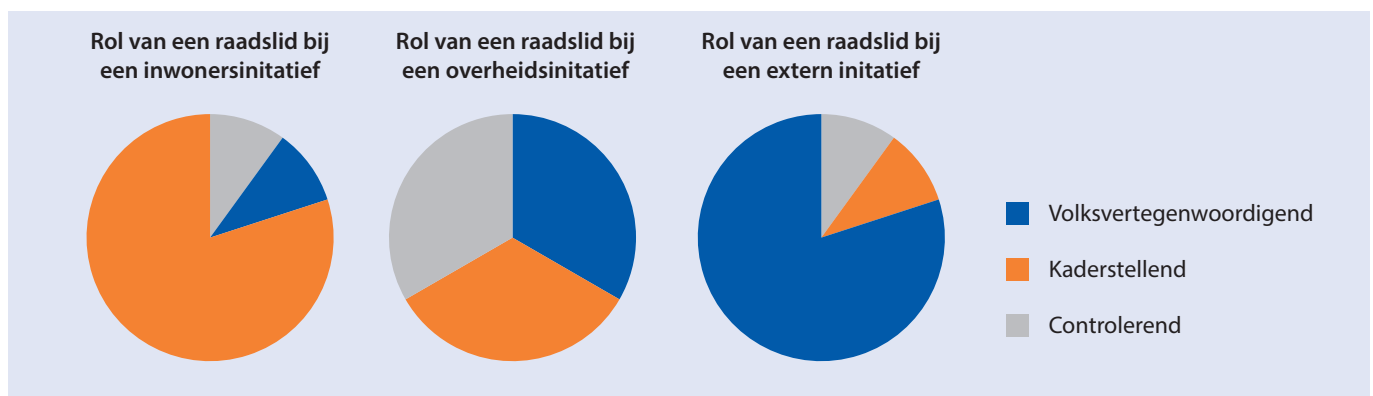
Bij een **inwonerinitiatief** is het mogelijk dat de gemeenteraad niet of bijna niet hoeft te worden betrokken. Hoe kleiner het initiatief, hoe kleiner de kans dat de gemeenteraad een rol speelt in het proces. De gemeenteraad speelt op een hoger abstractieniveau wel een rol bij het vaststellen van de ruimte en de voorwaarden waarbinnen initiatieven mogelijk zijn. Dat doet de raad bijvoorbeeld door het vaststellen van een (participatie)verordening en het vaststellen van visie en/of beleid. Bij specifieke, kleine initiatieven kan dan een samenwerking tussen inwoner(s) en ambtelijke organisatie volstaan. Als een inwonerinitiatief groter wordt en impact heeft op de fysieke leefomgeving of budget vraagt van de gemeente, dan kan de raad ook de **kaderstellende** én de **controleerende** rol spelen voor het individuele initiatief. Door een inwonerinitiatief politiek te agenderen kan een raadslid de **volksvertegenwoordigde** rol innemen.

Bij een **overheidsinitiatief** is de rol van een raadslid niet zwaarder op één punt. Afhankelijk van het initiatief kan de raad meer aandacht besteden aan de

kaderstellende, de **volksvertegenwoordigende** of de **controleerende** rol. Als een initiatief een grote mate van gevoeligheid kent voor inwoners, zal de raad meer nadruk leggen op volksvertegenwoordiging. Als een initiatief wettelijk of juridisch complex is op controleren. En als over een initiatief nog veel onbekend is zal de raad vooral kaderstellend te werk gaan.

Bij een **extern initiatief** kan een raadslid het grootste gedeelte van het proces de rol van **volksvertegenwoordiger** invullen. Een externe initiatiefnemer wil iets realiseren met impact in de gemeente. De raad vertegenwoordigt bij een dergelijk initiatief de belangen van de inwoners. Vooruitlopend op de komst van de Omgevingswet en de wijzigingen in de Gemeentewet, heeft de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op 18 december 2019 over dit onderwerp al een uitspraak gedaan. Met de uitspraak biedt de Raad van State de mogelijkheid om participatie een verplicht onderdeel te maken van planologische besluitvorming. Met andere woorden: de externe initiatiefnemer dient, volgens de kaders die de raad bij de start van het proces heeft gesteld (bijvoorbeeld een verordening, visie of beleid) participatie te organiseren. De raad neemt de controleerende rol in om hierop toe te zien.

De functie van raadslid is geen fulltime baan. Een raadslid kan daarom zelf ook bijvoorbeeld inwoner of lokaal ondernemer zijn. Binnen een participatieproces kunnen deze rollen niet worden gecombineerd met de rol van raadslid. Als we de nadruk van de rollen van raadslid bij de verschillende soorten initiatieven visualiseren, ziet het er ongeveer als volgt uit:



Als we praten over participatie van inwoners bij een extern of overheidsinitiatief, dan wordt in veel gemeenten gesproken over de 'participatieladder'. In de gemeente Bergen wordt dit begrip al gehanteerd

sinds de notitie 'Burgers Betrokken' uit 2009. De ladder geeft aan welke mate van invloed een inwoner in het proces heeft. Hoe hoger de positie op de ladder, hoe meer invloed:

Rol inwoner:		Mate van invloed:	Van toepassing bij:
(Mede-)eigenaar Beslissers Mede-maker Adviseur Mening geveer Toehoorder		Zelfbestuur/-beheer Meebeslissen Co-creatie Adviseren Raadplegen Informereren	(vb. Uitdaagrecht) (vb. Referendum, stemming) (Oplossing is bindend) (Oplossing is mogelijk bindend*) (vb. Wettelijke inspraak, zienswijzen) (vb. Publicatie van vastgesteld plan)
*Bij co-creatie werken inwoners actief mee aan de uiteindelijke uitkomst. Bij adviseren dragen inwoners suggesties aan die -mits goed gemotiveerd- kunnen leiden tot een gewijzigde uitkomst.			

De mate van invloed bepalen aan de hand van de participatieladder kan op dat specifieke aspect duidelijkheid bieden. Inwoners kunnen ook aanvullende rollen innemen die niet afhankelijk zijn van de mate van invloed, maar wel waarde kunnen toevoegen aan een participatieproces. Sommige rollen kunnen zelfs op elke trede van de participatieladder worden toegewezen aan een inwoner. Hieronder doen we een niet-uitputtende voorzet voor aanvullende rollen, gebaseerd op wat we hebben gehoord en gezien. We dagen de lezers van dit document uit om deze rollen aan te vullen en in de praktijk te testen:

Initiatiefnemer – iemand die een initiatief start of wil starten
Klankbord – iemand waarmee kan worden gespard over inhoud of proces
Facilitator – iemand die een ruimte beschikbaar stelt of een gesprek (onafhankelijk) begeleidt
Inhoudelijk expert – iemand die veel inhoudelijke kennis heeft over het initiatief
Ervaringsdeskundige – iemand die al lang te maken heeft met het initiatief
Ambassadeur – iemand die zich wil inzetten richting anderen over het initiatief
Advocaat van de duivel – iemand die bewust lastige vragen mag stellen over het initiatief
Gangmaker – iemand die de juiste sfeer in het proces bewaakt

Bij een **inwonerinitiatief** is de inwoner zelf altijd **initiatiefnemer** en - afhankelijk van de kenmerken van het initiatief - ook **eigenaar** en **verantwoordelijke**. Als de inwoner voor de voortgang afhankelijk is van de overheid, zijn beide partijen **mede-beslisser**. Voor andere betrokkenen bij een inwonerinitiatief geldt ook de toepassing van de participatieladder.

Inwoners kunnen zich ook verenigen in of laten vertegenwoordigen door een vereniging of platform. Ook deze bestaan in de gemeente Bergen NH. Zo luisterden we bij het ophalen van ervaringen en ideeën voor dit document onder andere naar wijkverenigingen uit Bergen, online platforms zoals Ons Bergen en Schoorl Community, de Taskforce in Egmond, en leden van gecombineerde verenigingen uit de zogeheten Manifestgroep. Sommige van deze verenigingen of platforms zetten zich zelfs specifiek in voor het verbeteren van participatie en de relatie tussen overheid en inwoners.

Verenigingen of platforms van groepen inwoners kunnen dezelfde rol(len) innemen als individuele inwoners in een proces. De aanvullende rol die zij hebben is die van **vertegenwoordiger**. Het grootste verschil met individuele inwoners kan zijn dat in een participatieproces een zwaarder gewicht wordt gegeven aan vertegenwoordigers van een groep inwoners, omdat meer mensen op die manier hetzelfde geluid laten horen. Of en hoe dit van toepassing is bij een initiatief, moet bij de start van een proces expliciet worden gemaakt.

Een burgemeester of wethouder wordt ook wel een bestuurder of portefeuillehouder genoemd. In een portefeuille zitten specifieke thema's of onderwerpen, zoals bijvoorbeeld verkeer, zorg of milieu. De bestuurder is bestuurlijk verantwoordelijk voor deze onderwerpen. Bij een **overheidsinitiatief** over een onderwerp uit zijn/haar portefeuille is **bestuurlijk verantwoordelijke** daarom altijd een rol die de bestuurder heeft. Bij een overheidsinitiatief is een verantwoordelijk bestuurder nooit onafhankelijk. De bestuurder kan bij een onderwerp dat niet in zijn/haar portefeuille zit wel deelnemen in een andere rol. Bijvoorbeeld als **toehoorder**. Omdat sprake is van een **overheidsinitiatief**, blijft hij/zij ook altijd de rol van **bestuurder** innemen.

Bovenstaande geldt ook voor een **extern initiatief**.

Bij een **inwonerinitiatief** is het afhankelijk van het schaalniveau en de eventuele (politieke) gevoeligheid of een burgemeester of een wethouder überhaupt een rol speelt. Hoe kleiner het schaalniveau (voornamelijk straat, soms wijk), hoe kleiner de kans dat een wethouder of burgemeester een rol speelt. In dat geval wordt de gemeente vertegenwoordigd door de ambtelijke organisatie. Als een inwonerinitiatief op grotere schaal speelt, of gevoeligheid kent, zal een wethouder of burgemeester een rol innemen. Mogelijke rollen zijn dan **bestuurder, bestuurlijk verantwoordelijke, financier** (in dat geval soms ook **beslisser**) of **toehoorder**.

Net als een raadslid kan ook een wethouder of burgemeester zelf inwoner zijn van de gemeente. Binnen een participatieproces kan deze rol niet worden gecombineerd met de rol van bestuurder of bestuurlijk verantwoordelijke.

Een ambtenaar vervult beroepsmatig altijd de rol van **vertegenwoordiger** van de gemeente, ongeacht de initiatiefnemer. Vanuit de functie binnen de organisatie is **inhoudelijk expert** ook een rol die vrijwel altijd wordt vervuld door een ambtenaar.

Als een ambtenaar betrokken is bij een **inwonerinitiatief**, kunnen alle rollen op de participatieladder worden ingenomen.

Bij een **extern** of **overheidsinitiatief** niet. Dit komt omdat de ambtenaar altijd in opdracht van de bestuurder of bestuurlijk verantwoordelijke werkt. **Beslisser** of **eigenaar** zijn daarom bij deze initiatieven géén rollen die worden vervuld door een ambtenaar.

Net als inwoners kunnen ambtenaren ook rollen innemen die niet afhankelijk zijn van de mate van invloed, maar wel waarde kunnen toevoegen aan een participatieproces. Hieronder en op de volgende pagina hebben we een aantal (niet-uitputtende) voorbeelden genoemd:

Gespreksleider – Dit kan alleen als de ambtenaar onafhankelijk is bij het initiatief

Verbinder – Tussen betrokkenen in het proces of tussen betrokkenen en de gemeente

Toehoorder – Zonder actieve rol

Loket – Voor inwoners met vragen aan de gemeente

Handhaver – Op kaders en regels

Vergunningverlener – Als dit van toepassing is

Ook een ambtenaar kan zelf inwoner van en/of ondernemer zijn in de gemeente. Binnen een participatieproces kunnen deze rollen niet worden gecombineerd met de rol van vertegenwoordiger van de gemeente.

3.5 Spelregels

Beleid | Spelregels

In het visiedeel van dit document zijn uitgangspunten opgenomen op het gebied van houding en gedrag in een participatieproces. In paragraaf 3.2 van het beleidsdeel een checklist, om jezelf de juiste vragen te stellen voordat een participatieproces begint. Maar met alleen de juiste houding en de juiste vragen vooraf zijn we er nog niet. Om vroeg in het proces goed met verwachtingen te kunnen om gaan is ook belangrijk om te weten welke formelere spelregels en kaders gedurende het proces worden gehanteerd. Vragen die daarbij op kunnen komen zijn:

- Aan welke voorwaarden moet een initiatief voldoen?
- Langs welke criteria wordt een initiatief beoordeeld, als dat nodig is?
- Gelden dezelfde spelregels voor overheidsinitiatief, inwonerinitiatief en extern initiatief?

De spelregels kunnen mede-afhankelijk zijn van het doel van participatie. Als bijvoorbeeld het vergroten van draagvlak een doel is, moeten de spelregels helpen om antwoord te geven op vragen als: "Wat definiëren wij als draagvlak" en "Wanneer zijn wij tevreden". We gaan in op spelregels per initiatief om dit te verduidelijken.

Beleid | Spelregels: extern en inwonerinitiatief

Op dit moment is sprake van een afwegings- en handelingskader initiatieven Bergen. In dit document staan vijf kaders of uitgangspunten die van belang zijn bij het realiseren van een **inwonerinitiatief**. Deze worden op hoofdlijnen toegelicht, maar zijn nog niet concreet uitgewerkt. Het kader biedt daarmee op dit moment onvoldoende duidelijkheid om te fungeren als spelregelkader. De vijf aspecten die hierin staan benoemd zijn op dit moment de volgende:

1. Ruimte voor input
2. Financiën (volgorde voor verkrijgen van financiering)
3. Draagvlak (zonder definitie)
4. Samenwerken (rolverdeling op hoofdlijnen)
5. Aspecten waarover duidelijkheid moet zijn

Bij de toelichting op het wettelijk kader is al benoemd dat vanaf 2022 de Omgevingswet in werking treedt. Dit kan gevolgen hebben voor de voorwaarden en spelregels waar binnen inwonerinitiatieven kunnen plaats vinden. Dit geldt ook voor spelregels van externe initiatieven. Deels zijn deze wettelijk vastgelegd, bijvoorbeeld bij vergunningstrajecten. Naast de wettelijk verplichte spelregels, bestaat geen apart spelregelkader voor externe initiatieven en dit heeft in het verleden al meer dan eens geleid tot onduidelijkheid en ontevredenheid.

Beleid | Spelregels: overheidsinitiatief

Voor participatie bij **overheidsinitiatieven** bestaat ook nog geen duidelijk spelregelkader binnen de gemeente Bergen NH. Zoals we in het onderdeel 'wettelijke context' hebben benoemd, is sinds 2006 sprake van een inspraakverordening. Hierin wordt benoemd wat wordt verstaan onder inspraak (in de beleidsvoorbereidingsfase, wij noemden dit de fase van ideevorming). Ook wordt benoemd wanneer geen inspraak wordt verleend, en wat moet worden gerapporteerd als wél sprake is geweest van inspraak. Na deze constatering trekken we voor de verschillende soorten initiatieven een overkoepelende conclusie.

We constateerden eerder al dat de inspraakverordening wordt verbreed, en dat dit onder andere betekent dat deze term zal wijzigen in een *participatieverordening*.

Met deze verordening dienen gemeenten aan te geven hoe inwoners kunnen participeren bij overheidsinitiatieven. Omdat het op dit moment aan deze verordening ontbreekt, maar de behoefte bij alle deelnemers aanwezig is, hebben wij het opstellen hiervan een plaats gegeven in de beleidsagenda.

Een aanvullende suggestie die we hierbij doen is om in de verordening niet alleen de spelregels voor participatie bij **overheidsinitiatieven** te definiëren, maar ook die voor **inwonerinitiatieven** en **externe initiatieven**.

Beleid | Spelregels: aandacht voor subjectiviteit

Naast objectieve, formele spelregels geloven wij ook in spelregels die aandacht hebben voor de empathische en emotionele kant van het participatieproces. Omdat op dit moment bij afweging geen ruimte is voor dit soort aspecten, terwijl frustratie of tevredenheid in participatietrajecten wel kan afhangen van aandacht hiervoor. We stellen daarom voor om de komende periode als experiment een extra spelregelkader te ontwikkelen en te testen. De spelregels moeten nog worden ontwikkeld, maar hieronder geven we een denkrichting als vertrekpunt:

- Als de meerderheid zich niet gehoord voelt, zetten we een stap terug in het proces. We checken dit op gezette momenten.
- In elk participatieproces krijgt iemand een rol die niet afhankelijk is van de mate van invloed.
- In elk participatieproces wordt iemand (of meerdere mensen) aangewezen als sfeerbewaker.
- Voordat het proces de volgende fase in kan, benoemt elke deelnemer een valkuil voor de volgende fase én wat hij/zij er zelf aan gaat doen om die valkuil te voorkomen.

3.6 Organisatie

Beleid | Organisatie: wie?

“Participatie is een vak.” Een uitspraak die een handvol inwoners deed gedurende onze inventarisatiefase. De gemeente Bergen NH heeft het belang van het onderwerp participatie op bestuurlijk niveau stevig geborgd door het toe te wijzen aan een portefeuillehouder. Binnen de ambtelijke organisatie kent participatie op dit moment geen aparte functie. De BUCH-gemeenten werken met gebiedsregisseurs, die inwoners en ondernemers uit specifieke kernen verbinden aan de ambtelijke organisatie. Los hiervan worden participatieprocessen door allerlei ambtenaren vanuit inhoud georganiseerd. Het team communicatie speelt bij vragen en het delen van informatie een verbindende rol tussen inwoners en de ambtelijke organisatie, en zoals eerder gezegd komen ook aan de algemene balie vragen aan de orde over dit onderwerp.

Het ontbreken van een projectleider of strategisch adviseur participatie zorgt ervoor dat niet altijd snel of makkelijk antwoord kan worden gegeven op vragen over dit onderwerp. Zoals we eerder zagen blijkt voor de inwoners die de enquête hebben ingevuld ook niet altijd gelijk duidelijk waar ze moeten zijn als ze willen participeren. Voor inwoners, portefeuillehouder én de ambtelijke organisatie zou het goed zijn om één duidelijk ambtelijk aanspreekpunt te hebben. Dit draagt bij aan de kernwaarden **nabijheid**, **duidelijkheid** en **continuïteit**. Om deze reden is deze opgave in beleidsagenda opgenomen.

Beleid | Organisatie: waar en wanneer?

Het opstellen of herzien van beleid, de ontwikkeling van projecten en het concretiseren van regionale of landelijke opgaven (zoals de energietransitie) zijn processen die nooit eindigen. Ook inwoners en externen nemen voortdurend zelf initiatieven. Met de allerbeste bedoelingen lopen participatieprocessen dan parallel aan elkaar, door elkaar heen, of gaan deels over een soortgelijk onderwerp. Daarbij willen mensen misschien wel eens participeren, maar niet meer als ze overvraagd worden, of als onduidelijk blijft wat de bedoeling is.

Om deze redenen is het belangrijk om te weten welke initiatieven op welk moment spelen. Dit geldt voor alle soorten initiatieven. Op dit moment bestaat in de gemeente geen centrale, toegankelijke plaats

waarop initiatieven worden aangemeld of verzameld, waar iedereen terecht kan die deze informatie wil vinden. Om deze reden hebben we twee suggesties opgenomen in de beleidsagenda die bijdragen aan de kernwaarden **duidelijkheid** en **openheid**:

1. Het centrale platform waarop informatie over participatie kan worden gevonden, wordt de website www.ikdenkmeeoverbergen.nl en dit platform bouwen we verder uit.
2. Eén van de aspecten waarop wordt ingezet is het maken van een openbare kalender, met een overzicht van initiatieven (onderverdeeld naar het soort initiatief) waarbij participatie spelt of gaat spelen.

Bij **inwonerinitiatieven** kan sprake zijn van (de wens om) financiële participatie van de overheid. Tot dusver is een volgorde opgenomen van stappen in het bestaande afweegkader, als dit het geval is. Deze stappen geven weinig houvast, en de mate van financiering of de vorm waarin dit gewenst is kan ook enorm verschillen.

Binnen de gemeentelijke organisatie is op bestuurlijk niveau afgesproken dat zowel participatie als financiën in de portefeuille van dezelfde wethouder is belegd. Experimenteren met het op nieuwe of andere manieren financieel ondersteunen van inwonerinitiatieven zal daarom niet leiden tot weerstand wegens politiek tegengestelde belangen.

Omdat we bottom-up werken als trend hebben geïdentificeerd en hebben geconstateerd dat veel expertise en ervaring aanwezig is onder inwoners, lijkt het kansrijk om de komende periode te onderzoeken of en hoe we deze vorm van experiment kunnen uitwerken. Daarbij onderzoeken we bestaande en nieuwe vormen en doelen (budgetten om aan te jagen, te onderzoeken, kennis te vergroten, etc.).



3.7 Beleidsagenda

Beleid | Beleidsagenda en 'best practices' bij de ambities

In het hoofdstuk beleid zijn her en der uitdagingen benoemd of juist ambities die we de komende periode moeten verdiepen, uitwerken of oppakken. Op de volgende pagina's staat een concrete beleidsagenda met ambities. Deze zijn voorzien van opgaven en actiehouders. Ook hebben we een indicatie van doorlooptijd gegeven en benoemd aan welke kernwaarden de opgaven een bijdrage leveren.

In het voorgaande deel zijn bewust nog geen 'best practice' voorbeelden in de tekst benoemd. Een

succesvol voorbeeld uit een andere context kan inspireren. Maar het heeft meer impact als we een best practice ook daadwerkelijk kunnen koppelen aan de ambities die we zelf hebben. Om deze reden gaan we ná de beleidsagenda in op enkele best practices uit andere projecten of gemeenten. Deze zijn te linken aan onze eigen ambities en (deel)opgaven. De lijst met voorbeelden is ook hier niet-uitputtend. We dagen lezers van dit deel dan ook uit om best practice voorbeelden bij de overige ambities te vinden en toe te voegen.

Ambitie	Opgave(n)	Actiehouder	Draagt bij aan kernwaarde(n)	Tijdpad
Houvast voor initiatiefnemers en betrokkenen in het proces versterken	- Checklist testen en evt. verbeteren - Participatieverordening maken, vaststellen en communiceren - Hanteerbare, gebruiksvriendelijke vorm voor belangrijkste punten maken	Initiatiefnemers Strategisch adviseur, portefeuillehouder, gemeenteraad, communicatie	Duidelijkheid, Openheid	Doorlopend
Versterken online mogelijkheden tot participatie	- Uitbouwen ikdenkmeeoverbergen.nl - Peilen draagvlak digitaal burgerpanel - Instellen digitaal burgerpanel - Communiceren over digitale mogelijkheden en wijze van deelname	Afdeling communicatie, webredactie, strategisch adviseur	Duidelijkheid, Openheid	Eerste helft 2021
Helderheid over / zicht op initiatieven waarbij participatie speelt of gaat spelen	- Realiseren van een openbare participatiekalender, waarop inwoners en ambtenaren initiatieven aandragen (zichtbaar op ikdenkmeeoverbergen.nl) - Up-to-date houden van de participatiekalender	Gebiedsregisseurs, Communicatie, webredactie, strategisch adviseur	Duidelijkheid, Openheid	Januari 2021
Meer inwoners bereiken en in staat stellen om te participeren	- Experimenteren met jongerenparticipatie - Inventariseren of en hoe de zwijgende meerderheid wil participeren - Verbreden en testen van vormen	Strategisch adviseur gebiedsregisseurs communicatie	Duidelijkheid, Gelijkwaardigheid	Eerste kwartaal 2021
Participatie sterker verankeren in de ambtelijke organisatie	- Strategisch adviseur aanstellen voor start implementatiefase - Definitieve strategisch adviseur participatie aanstellen	Portefeuillehouder, gemeentesecretaris	Nabijheid, Continuïteit	Januari 2021 Medio/eind 2021
Integraler werken bij participatieopgaven met oog op de Omgevingswet	- Meerdere disciplines aan tafel bij een participatievraagstuk - Initiatiefnemer, strategisch adviseur	Gelijkwaardigheid, Nabijheid	Eerste helft 2021	
Beter / gericht benutten van expertise van inwoners bij overheidsinitiatieven	- Expertises inventariseren - Instellen expertise/interessebank met aanmelding via het centrale platform - Pilot met deze bank (erfgoed/cultuur?)	Strategisch adviseur, communicatie, gebiedsregisseurs	Gelijkwaardigheid, Nabijheid	Eerste kwartaal 2021
Gerichter ondersteunen van inwonersinitiatieven	- Experimenteren met vormen van financiële ondersteuning op verschillende treden van de participatieladder - Experimenteren met het Uitdaagrecht en evalueren om te leren onder welke voorwaarden dit werkt	Portefeuillehouder, strategisch adviseur, gebiedsregisseurs	Gelijkwaardigheid, Openheid	Eerste helft 2021
Evalueren standaard onderdeel maken van een participatieproces	- Tool / format ontwikkelen voor evaluatie - Testen van de tool en dan verbeteren	Strategisch adviseur, communicatie	Continuïteit	Eerste kwartaal 2021
Ruimte voor empathie, emotie en de relatie maken en houden in participatieprocessen	- Deze aspecten verbinden aan de spelregels (vorm vinden en uitwerken)	Strategisch adviseur, inwoners	Openheid	Eerste helft 2021

Ambities: Versterken online mogelijkheden participatie / Helderheid over initiatieven

De gemeente Schagen heeft een openbare participatiekalender, waarop te zien is welke participatie-initiatieven op dit moment spelen, en hoe lang nog. De initiatieven zijn te filteren op kern, zodat makkelijk te zien is wat in jouw omgeving relevant is. Ook is per initiatief een knop opgenomen waarmee inwoners ideeën kunnen aandragen voor dit specifieke initiatief. De website is te zien op <http://samen.schagen.nl>.

Ambities; Gerichter benutten van expertise van inwoners bij overheidsinitiatieven

Stadadviseert is een onafhankelijke groep inwoners (ca. 50) in de gemeente Groningen die meedenken met adviesvragen over het sociale domein. Daarnaast bestaat een netwerk van Groningse experts: **de expertisevijver**. Beide groepen worden door de gemeente Groningen geregeld gevraagd om te adviseren over sociale vraagstukken. Dit zijn korte en lange adviesklussen, en alle vragen worden ook openbaar gepubliceerd. De website is te zien op www.stadadviseert.nl.

Ambitie: Meer inwoners bereiken en in staat stellen om te participeren

Om de kloof tussen jongeren en de politiek te verkleinen hebben o.a. de gemeenten Amersfoort, Almere en Haarlemmermeer onder begeleiding van TwynstraGudde gebruik gemaakt van een Escape Room in de raadzaal. Dit radicaal nieuwe perspectief op jongerenparticipatie zorgt ervoor dat jongeren uit zichzelf in de politieke arena verschijnen en in gesprek raken met raadsleden. Tegelijk leren jongeren door inhoudelijke spellen te werken aan maatschappelijke dilemma's. Meer informatie is te vinden op: <https://creatiefperspectief.nl/innovatie/escaperoom-in-een-raadszaal>

Bij de aanleg van de A9 (Gaasperdammertunnel) constateerden medewerkers van Rijkswaterstaat dat steeds dezelfde personen naar bewonersavonden kwamen, en dat de witte deelnemers geen goede afspiegeling vormden van het gebied (de Bijlmer).

Het kanaal om die mensen te bereiken bleek vanwege de achtergrond van de mensen een ongebruikelijke: Caribbean FM. Medewerkers van het project schuiven sinds die ontdekking aan bij het programma om informatie te delen, vragen te beantwoorden en ideeën mee te nemen. Deze en meer succesvolle voorbeelden van de relatie tussen dit project en de Bijlmer zijn te vinden op www.buurbouw.nl.

Ambitie: Gerichter ondersteunen van inwonerinitiatieven

Verdwijnt de dierenweide of niet? Een vraag in de gemeente Lansingerland, nadat de gemeenteraad had besloten om te bezuinigen. Via het Uitdaagrecht namen bewoners het beheer van de dierenweide over. Vanaf dat moment voerden zij het dagelijks onderhoud uit en deden werkzaamheden in het park er omheen. Het gemeentelijk budget voor het beheer werd overgedragen aan de stichting, die de maatschappelijke functie uitbouwde. Zo boden ze stageplekken aan voor scholieren en om geld op te halen verkochten ze in de supermarkt hun eigen aardbeien.

In Ede heeft de gemeente de communicatie rondom het participatief begroten van buurtinitiatieven zo vormgeven dat het vooral ook leuk is om mee te doen. Twee keer per jaar ontvangt elk woonadres in Ede een cheque ter waarde van 7,50 euro. Op de cheque staat een activeringscode waarmee bewoners op het digitale platform 'Ede Doet' de cheque kunnen doneren aan een van de ingebrachte bewonersinitiatieven. Het online invoeren van de activeringscode is een makkelijke en laagdrempelige methode voor bewoners om hun stem uit te brengen. Op het online platform is ook de optie om een account aan te maken en een saldo op te bouwen die over meerdere initiatieven kan worden verdeeld. De website is te zien op www.ededoet.nl.

4. VORMEN

Vormen | Introductie

Om concrete uitvoering te kunnen geven aan participatie, hebben we onder inwoners en binnen de ambtelijke organisatie de behoefte gezien aan een overzicht van vormen. We maken daarbij geen onderscheid tussen participatie van overheids-, inwoner-, of externe initiatieven, omdat de keuze voor een vorm niet afhangt van de initiatiefnemer. Het is meer afhankelijk van de kenmerken van het proces. We hebben daarom een overzicht gemaakt van mogelijke vormen die kunnen worden ingezet bij participatieprocessen. Per opgenomen vorm benoemen we een aantal kenmerken die kunnen bepalen of de vorm geschikt is, zoals fase van het initiatief, het schaalniveau of het aantal deelnemers. We hebben als vertrekpunt tien ideeën voor vormen opgenomen.

De afgelopen maanden heeft het Covid-19 virus niet alleen gezorgd voor een groei in behoefte aan online vormen van participatie, maar ook voor een groei in mogelijkheden. We hebben daarom ook benoemd of vormen online of offline kunnen worden ingezet.

Inwoners gaven aan dat teveel luisteren naar een individu, het ontbreken van structuur, inspraak ná besluitvorming of het ontbreken van belangrijke informatie bij elke vorm het proces kunnen verstoren.

Interactief werken, een mix van online/offline, laagdrempeligheid, het delen van succes en het benutten van vormen voor meerdere doelgroepen kunnen het proces juist versterken.

Vormen | Overzicht

Vorm	Mate van invloed	Schaal-niveau	Fase(n)	Online/offline	Aantal deelnemers
Uitdaagrecht	Zelfbestuur/-beheer	G, K, W, S		Offline	1-100
Loting (voor bijeenkomsten)	Alle	G, K, W		Offline	>50
Burgerpanel	Raadplegen, Adviseren, Co-creatie, Meebeslissen	R, G, K, W		Online, Offline	>100
Babbelbox	Informatie ophalen	G, K, W		Online, Offline	>50
Swipocratie (per app)	Adviseren	R, K, G		Online	>100
Tijdelijke WhatsAppgroep	Informerende, Raadplegen, Adviseren, Co-creatie	W, S		Offline	1-25
Huiskamer-gesprek	Raadplegen, Adviseren, Co-creatie	S		Offline	1-20
Buurtwandeling	Raadplegen, Adviseren	W, S		Online, Offline	1-10
Eendagszaak	Zelfbestuur/-beheer	K, W		Online, Offline	1-10
360-graden feedbacksessie	Adviseren	K, W, S		Online	1-10

Legenda schaalniveaus: Regio (R), Gemeente (G), Kern (K), Wijk (W), Straat (S)

Het vormenoverzicht is bedoeld als vertrekpunt, niet als eindpunt. De genoemde vormen zijn voorbeelden en verre van compleet. We merkten in ons proces dat veel mensen ideeën en ervaringen hebben voor aanvullende vormen, en dat al vormen succesvol worden gebruikt (zoals Factor C en Top-100 sessies). Om te voorzien in de behoefte om maatwerk te

leveren op het gebied van vormen, staat daarom hieronder een vormencanvas, waarmee naar eigen inzicht vormen kunnen worden uitgewerkt en toegevoegd. We nodigen lezers van dit deel van harte uit om dit te gebruiken op een manier en momenten dat dit het beste past:

Naam vorm	Mate van invloed (participatieladder)	Schaalniveau	Korte beschrijving van de werkwijze van deze vorm
Fase	Online/offline	Aantal deelnemers	Randvoorwaarden voor het goed werken van deze vorm
Soort initiatief (overheid, inwoner, extern)	Specifieke doelgroep(en)?	Doorlooptijd	Vorm vooraf besproken met deelnemers en akkoord? Waarom specifiek deze vorm?

Taal | Over het Bergens Participatiewoordenboek

Tijdens onze interactieve gespreksavonden zijn belangrijke termen en kreten opgehaald die van belang zijn bij participatie. Hiervan maakten we een woordenboek. Dit woordenboek draagt bij aan onze kernwaarden **duidelijkheid** en **gelijkwaardigheid**. We maken definities van belangrijke termen expliciet en spreken deze met elkaar af. Dit leidt zo tot gemeenschappelijke taal. Het woordenboek is permanent onaf, woorden kunnen periodiek worden toegevoegd of gewijzigd. We dagen de lezers van dit woordenboek daarom uit om eigen termen en definities hiervoor aan te dragen of te definiëren via participatie@bergen-nh.nl:

Aanleiding, Actief, Ambtenaren, Begrijpelijk, Belangenafweging, Brainstormen, Communicatie, Continuïteit, Co-creatie, De gemeente zijn we met z'n allen, Definitie, Doel, Draagvlak, Duidelijkheid, Eerlijkheid, Eigenaar, Energiek, Fatsoenlijk, Feedback, Geen [ambtenaren-termen, bodemloze put, Eigenbelang, Geduld, Gehoord worden, Geloofwaardigheid, Helder, Helderheid over invloed, Ideeën, Informatie, Inspiratie, Instrumenten, Integer, Inwoner centraal, Jip en Janneke, Koers wijzigen, Korte

lijntjes, Lange termijn, Langjarig commitment, Lef, Logisch, Los laten, Luisteren, Meebeslissen, Meer weten, Nabijheid, Nederigheid, Ondersteunen, Onderzoek, Onpartijdig, Openheid, Ophalen (i.p.v. doordrukken), Oplossing, Probleem, Redelijk, Regelmaat, Samen, Start, Terugkoppelen, Transparantie, Uitleg, Vertrouwen, Visie, Waarheid niet in beton gegoten, Zorg

Ook bij het ophalen van input voor de omgevingsvisie binnen de gemeente Bergen NH werden termen genoemd die belangrijk zijn in het vervolg. Hieronder staan deze termen genoemd. Wat ons betreft krijgen ook deze een plek in het woordenboek (eventuele dubbelingen zijn nog niet gecheckt):

Betrokken, Creatief, Luisterend, Besluitvaardig, Consequent, Transparant, Actief, Eerlijk, Daadkrachtig, Vernieuwend, Duidelijk, Handhavend, Toegankelijk, Toekomstgericht, Communicatief en open, Dienstbaar, Begripvol, Betrouwbaar, Samenwerkend, Constructief, Open, Doortastend, Inwoners serieus nemen, Positief, Proactief, Integer, Meelevend.

Het Bergens Participatiewoordenboek | Gedefinieerd op de avonden

Gehoord	Worden. De wens van iedereen in een participatieproces. Zonder oordeel, met terugkoppeling, door naar elkaar te luisteren. Vanuit nieuwsgierigheid, met heldere argumenten en in een veilige omgeving met ruimte.
Openheid	Eén van onze kernwaarden bij participatie. Heeft te maken met durf en met transparantie. Alle kaarten op tafel. We zijn kwetsbaar en niet alwetend naar elkaar. We leggen uit waarom.
Vertrouwen	De belangrijkste term in dit woordenboek. Hangt met alle andere woorden en onderwerpen samen. Komt te voet en gaat te paard. Als het er is zet iedereen een stap extra. Als het ontbreekt is een constructief proces zo goed als onmogelijk.

Het Bergens Participatiewoordenboek | A

Aanleiding	Reden om te participeren. Deze kan voor iedereen anders zijn.
Actief	Gewenste houding van alle deelnemers aan een participatietraject. Ook de gewenste vorm van communicatie over het traject.
Ambtenaren	Eén van de vijf soorten deelnemers aan een participatietraject. Makers van beleid. Ondersteunend aan het dagelijks bestuur. Maatschappelijk betrokken van nature.
A...	

Het Bergens Participatiewoordenboek | B

Begrijpelijk	Ook wel: Niet wollig of: Geen ambtenarentaal. Voorwaarde voor brede deelname aan participatietrajecten, en het vergroten van draagvlak voor proces en resultaat.
Belangenafweging	Het bekijken van een vraag vanuit meerdere kanten. Wordt vaak ten onrechte gezien als specifieke verantwoordelijkheid van wethouder of raadslid. Geldt echter ook voor ambtenaar, externe en inwoner.
Brainstormen	Creatieve techniek om na te denken over mogelijke oplossingen voor een vraag. In participatieprocessen vaak ingezet in de fase van ideevorming. Werkt alleen als er nog ruimte is voor een andere uitkomst.
B...	

Het Bergens Participatiewoordenboek | C

Communicatie	Essentieel voor begrip, helderheid en een goed proces. Is niet alleen in het begin van belang, maar zeker ook tussentijds én na afloop. Valt of staat met taalgebruik.
Continuïteit	tEén van onze kernwaarden bij participatie. De relatie tussen inwoners en gemeente eindigt niet na een initiatief of bestuursperiode, of als de deelnemers tussentijds veranderen.
Co-creatie	Ander woord voor samen maken. Vraagt per definitie om een onaf onderwerp, zodat de ander ruimte heeft voor inbreng. Klinkt simpel, maar is moeilijk.
C...	

Het Bergens Participatiewoordenboek | D

D...

D...

D...

Etcetera

Als slotwoord doen wij beknopt nog enkele 'luchtige' aanbevelingen, waarmee participatie weer leuk kan worden en wat ons betreft de kans op succesvolle participatieprocessen in de gemeente Bergen NH ook kan toenemen:

- De gemeente Bergen NH organiseert en faciliteert vanaf 2021 (als nieuwe traditie) jaarlijks een tonpraat avond of eindejaarsconference, waarbij op humoristische wijze het bestuurlijk jaar wordt doorgenomen. Hiervoor worden inwoners, ambtenaren, raadsleden en het college uitgenodigd. Doel: het omzetten van kritiek en negatieve gevoelens in een humoristisch alternatief.
- De gemeente (dit kan gelden voor raadsleden, wethouders en ambtenaren) gaat op snuffelstage in andere werelden om participatie in andere contexten te beleven. Niet in de comfort-zone bij andere gemeenten, maar bewust er buiten (evenementenbranche, banken, zorgaanbieders, politie, culturele sector, etc.)
- De gemeente stelt zichzelf als onderwerp voor een onderzoek door kunstenaars en/of (sociaal) ontwerpers. Wat is er vanuit het verwonderend perspectief van professioneel creatieven nodig voor een goede en duurzame relatie tussen overheid en inwoners?

Overig | Gebruikte bronnen (selectie)

- GroenLinks (12 december 2013), initiatief raadsvoorstel burgerparticipatie;
- Rekenkamer (2018), Onderzoeksrapport Rekenkamer BUCH Participatie;
- Gemeente Bergen NH (2019-2022), Formatieakkoord 'Nieuw Vertrouwen Gemeente Bergen';
- Gemeente Bergen NH (22 oktober 2019), Bergense reisgids c.q. plan van aanpak participatie;
- Bernt Schneiders (2019), Rapport 'Met Vertrouwen Vooruit';
- Theo van Eijk (2020), Eindrapport kwartiermaker;
- BUCH (29 mei 2020), Concept participatie beleidskader;
- Gemeente Castricum (19 mei 2020); Initiatiefvoorstel Participatie;
- Gemeente Bergen NH (dd onbekend), Bijlage afwegingskader initiatieven;
- Gezamenlijke initiatiefgroepen van gemeente Bergen (7 juni 2019), Manifest nieuw vertrouwen;
 - Toelichting op het Manifest (9 September 2019)
- Aan de slag met de Omgevingswet (oktober 2020), wat anders doen met participatie, <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/participatieomgevingswet/anderenwat/>
- Gemeente Amsterdam (06-10-2016), verordening op het burgerinitiatief, het volksinitiatief en het referendum
- Gemeente Groningen (2019), Gronings participatiewerkboek prototype
- Gerads, Mr. Dr. Janneke (2017) – grondrechten onder spanning
- Prodemos (2017) - afweegkader burgerparticipatie bij beleid
- Schakel, W. (21 April 2019) – Unequal policy responsiveness in the Netherlands
- TwynstraGudde (25 februari 2019), nota inwonersparticipatie
- VNG (1 oktober 2019), Concept handreiking VNG spelregels lokale democratie
- Citizenlab, meerdere pagina's (citizenlab.co)