

# Van code naar praktijk

Een voorstel voor borging van participatie in Harlingen voor de lange termijn



*Opsteller: René Monnikhof*

*Versie: 8 april 2024*

## Inhoudsopgave

|                                                                               |    |
|-------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Van code naar praktijk</b>                                                 | 1  |
| Een voorstel voor borging van participatie in Harlingen voor de lange termijn | 1  |
| Inleiding                                                                     | 3  |
| 1. Tot dusver                                                                 | 4  |
| 1.1 Benoemde resultaten                                                       | 4  |
| 1.2 Overige acties                                                            | 5  |
| 2. Hoe nu verder                                                              | 7  |
| 2.1 Participatie en de raad                                                   | 7  |
| 2.2 Wetten en verdragen                                                       | 10 |
| 2.3 Voorstellen voor oefenen met andere participatieniveaus                   | 12 |
| 3. Wat is er nodig?                                                           | 15 |
| Bijlage Representativiteit van participatie                                   | 17 |

## Inleiding

Op 21 december 2022 stemde uw raad in met de Harlinger Participatiecode. Een belangrijke ambitie in het hoofdlijnenakkoord was het anders vormgeven van de samenwerking tussen gemeente en gemeenschap. Om daaraan bij te dragen zou de code moeten leiden tot een betere en planmatige aanpak van participatie.

In de participatiecode was een leidraad opgenomen als hulpmiddel bij de aanpak van participatie. Ook werden vier randvoorwaarden benoemd voor het slagen van de toepassing van de leidraad. Dat waren een centraal punt en een aanjager participatie, voldoende ambtelijke capaciteit, een gereedschapskist en budget.

De aanjager participatie moest vier resultaten bereiken:

- Getrainde medewerkers die in staat zijn te werken met de participatiecode en het BOB-model
- Een groep medewerkers die in staat is voor de organisatie en het bestuur als coach en sparring partner te functioneren
- Een gereedschapskist met beproefde, praktische instrumenten en werkvormen
- Een plan van aanpak voor borging en vervolgacties

In hoofdstuk 1 leggen we verantwoording af over het bereiken van die resultaten en geven aan hoe we die willen borgen. Ook zetten we een aantal andere belangrijke participatietrajecten en -resultaten van de afgelopen periode op een rijtje.

Vervolgens gaan we in hoofdstuk 2 in op hoe het verder zou kunnen gaan. Ten eerste stellen we voor als raad expliciete participatiedoelen vast te stellen. Ook gaan we in op mogelijke rollen voor de raad bij participatie. We stippen kort participatie in het BOB-model aan, maar verwijzen daarvoor vooral naar de net ingestelde raadswerkgroep. Vervolgens gaan we in op een aantal (aanstaande) wetten en verdragen met consequenties voor participatie en hoe daarmee om te gaan. Ook geven we aan hoe we op diverse beleidsterreinen met meer vergaande participatieniveaus oefenen.

In hoofdstuk 3, ten slotte, behandelen we welke middelen nodig zijn om participatie goed in te kunnen bedden in de Harlinger beleids- en uitvoeringspraktijk. De middelen zullen grotendeels worden gevonden binnen bestaande budgetten, wel vragen we tijdelijke middelen voor begeleiding van de pilot met een digitaal participatieplatform.

## 1. Tot dusver

### 1.1 Benoemde resultaten

#### 1.1.1 Trainen medewerkers

Alle medewerkers die met participatie te maken hebben of kunnen krijgen hebben in teamverband een presentatie gekregen over de basisprincipes van participatie. Daarnaast kregen zij gelegenheid hun eigen ervaringen en behoeften op dit onderwerp te delen, waarvan in de uitwerking van de overige resultaten gebruik is gemaakt. Ten slotte is de eerste uitwerking van het centrale punt/de webpagina toegelicht en aangegeven bij welke collega's hulp en advies gevraagd kan worden (de interne experts).

De kennis over participatie wordt geborgd doordat periodiek (bijvoorbeeld jaarlijks) door de interne adviseurs een bijeenkomst wordt georganiseerd waarin dieper op een specifiek aspect van participatie wordt ingegaan. Die zullen gaan over onderwerpen die actueel zijn, leven en waarover een leerbehoefte bestaat (zaken als bijvoorbeeld betrekken lastige doelgroepen, helderheid scheppen over verwachtingen, procesmanagement, etc). Daarnaast kunnen de interne adviseurs op afroep collega's niet alleen adviseren maar ook bijscholen, een op een of in groter verband.

#### 1.1.2 Creëren interne adviseurs

Interne adviseurs zijn in eerste instantie gecreëerd door 'learning by doing'. Alle beoogde interne adviseurs maakten deel uit van de werkgroep die zich bezigheid met uitwerking van de diverse resultaten. Daardoor vergrootten zij al werkendeweg hun kennis over het onderwerp. Ook lazen ze zich in. Daarnaast namen ze deel aan diverse cursussen en discussiebijeenkomsten over het onderwerp.

Het functioneren van de interne adviseurs wordt geborgd doordat zij als adviseur worden betrokken bij diverse participatietrajecten en zich door die ervaring doorontwikkelen. Daarnaast worden ze jaarlijks verder bijgeschoold op basis van hun eigen behoeften en die van de organisatie. Ten slotte wordt hen de mogelijkheid van externe 'hulplijnen' geboden. Bij zeer specialistische (toepassing van een specifieke methode, bijvoorbeeld) of zeer complexe (bijvoorbeeld maatschappelijke gevoelige) vraagstukken kan een beroep worden gedaan op externe expertise voor gerichte hulp.

#### 1.1.3 Gereedschapskist

In mei 2024 is het participatieplatform Harlingen (<https://harlingen.citizenlab.co/nl-NL/>) online gegaan. Dat biedt inwoners van Harlingen overzicht over de trajecten en projecten waarin participatie plaatsvindt, biedt ze de gelegenheid zichzelf aan te melden voor participatie en eigen initiatieven in te brengen. Doordat deelnemende Harlingers een aantal registratievragen beantwoorden is ook veel bekend over hun representativiteit (zie ook de bijlage). Ten slotte is de handleiding voor de in de Omgevingswet voor initiatiefnemers verplichte participatie (ook) daar te vinden. Maar daarnaast is in en aan de 'achterkant' van de site voor collega's de gewenste gereedschapskist voor participatie ondergebracht. De site is daarmee ook bedoeld als centraal punt waarop collega's informatie kunnen halen (naast het aankloppen bij de interne experts). Daar

worden per stap uit de leidraad van de participatiecode en gekoppeld aan de gewenste trede op de participatieladder een of meer methoden aangeboden en toegelicht.

Voor het participatieplatform, waarvan de gereedschapskist onderdeel uitmaakt, is voor het komende jaar adequaat *technisch* beheer en ondersteuning geregeld via een eenjarig contract met CitizenLab. Voor de *inhoudelijke* ondersteuning zie hoofdstuk 3.

#### 1.1.4 Plan van aanpak borging en vervolgacties

In de code werd een plan van aanpak voor borging van de voorgaande punten en eventuele vervolgacties benoemd. Dat is het stuk wat u nu leest.

### 1.2 Overige acties

Harlingen is een gemeente waar sowieso al veel geparticipeerd wordt. Naast de benoemde resultaten in de participatiecode is de afgelopen tijd dan ook veel meer gebeurd op het terrein van participatie. Hier presenteren we een aantal eruit springende voorbeelden.

#### 1.2.1 Kernwinkelgebied

Voor het project kernwinkelgebied zijn inwoners en ondernemers geraadpleegd via verschillende vragenlijsten, met een grote respons. Een externe begeleidingsgroep met een brede afvaardiging vanuit verschillende sectoren treedt op als adviserend orgaan. Op 27 november 2023 werd een brede bijeenkomst gehouden waar belanghebbenden werden bijgepraat over de voortgang en opnieuw input konden geven. Tijdens het proces werden, mede op basis van de vragenlijsten en met steun van de begeleidingsgroep, uitgangspunten voor de ontwikkeling van het kernwinkelgebied geformuleerd. Deze zijn op 28 februari 2024 door uw raad vastgesteld. Daarna werd op 13 maart een verdiepende bijeenkomst gehouden worden voor gebruikers (huurders en ondernemers) en inwoners van het kernwinkelgebied. Daar werden de kaders voor de Voorstraat en Grote Bredeplaats uitgewerkt in meer definitieve inrichtingskeuzes. Op basis hiervan wordt momenteel een centrumvisie geschreven, die ook aan de begeleidingsgroep zal worden voorgelegd. U als raad krijgt de centrumvisie aan het einde van het 2<sup>e</sup> kwartaal ter behandeling aangeboden. Voor de participatie die na vaststelling daarvan wordt beoogd zie hoofdstuk 2.

#### 1.2.2 Vervanging adviesraad sociaal domein

Omdat Harlingen begin 2023 uit het intergemeentelijke Beleidsteam Sociaal Domein is getreden stopte de Adviesraad Sociaal Domein Noardwest Fryslân per 1 januari 2024 met advisering aan de gemeente Harlingen. Van die gelegenheid is gebruik gemaakt om te onderzoeken in hoeverre een nieuwe adviesstructuur moderner en meer participatief kan worden gemaakt. De voorgestelde lijn daarin staat in hoofdstuk 2.

#### 1.2.3 Ondernemersfonds

Op 29 november 2023 stemde uw raad in met de komst van het Ondernemersfonds. Besloten werd de opbrengst van een ozb-verhoging voor niet-woningen als subsidie beschikbaar te stellen aan de Stichting Ondernemersfonds Harlingen. Het Ondernemersfonds in Harlingen kent een jaarlijks budget van ruim € 300.000 en is op 1 januari 2024 van start gegaan.

De middelen in het fonds worden over vijf gebieden in Harlingen naar rato van bijdrage verdeeld. Besluitvorming over besteding van het geld vindt plaats door bestaande of nog op te richten lokale ondernemersorganisaties in de gebieden. Elk gebied vaardigt één lid af naar het bestuur van het fonds. De voltallige besturen van de vijf trekkingsrechten vormen samen de adviesraad.

De inrichting en organisatie van het fonds is aan de ondernemers zelf. Alles wat de ondernemers zelf aanmerken als hun gezamenlijke belang en dat bijdraagt aan het economische klimaat komt voor financiering in aanmerking. Dat zal tot verschillende aanvragen leiden in de diverse gebieden.

De gemeente bemoeit zich niet met de bestedingen uit het fonds, tenzij daartoe uitgenodigd (bijvoorbeeld in het geval van noodzakelijke cofinanciering) en schuift geen overheidstaken op het fonds af. De afspraken worden vastgelegd in een gezamenlijk convenant.

Het fonds is in de eerste vijf jaar een experiment dat daarna wordt geëvalueerd. De ondernemers besluiten samen met de gemeente, of – en zo ja, hoe – het fonds wordt voortgezet.

#### 1.2.4 Evenementenvisie

Voor het opstellen van de evenementenvisie zijn inwoners en bezoekers van evenementen geraadpleegd via een vragenlijst. Evenementenorganisatoren zijn op een bijeenkomst bijgepraat en konden daarin hun knelpunten en ideeën naar voren brengen. De gemeenteraad is tijdens een informatieve bijeenkomst bijgepraat over de opgehaalde resultaten uit het participatietraject. Dit is vervolgens meegenomen bij het opstellen van de evenementenvisie.

#### 1.2.5 Ter beschikking stellen handreiking initiatiefnemers

Op 1 januari ging de Omgevingswet in. De Omgevingswet stimuleert dat alle initiatiefnemers belanghebbenden betrekken bij hun plannen in de fysieke leefomgeving. Het is aan gemeenten zelf hoe ze aan het ‘stimuleren’ invulling willen geven. In januari 2023 besloot u als raad participatie te verplichten voor alle buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Daarbij achtte u het zinvol om initiatiefnemers te helpen met een handreiking participatie (zaaknummer 777027, 23 januari 2023). Wij hebben inmiddels een *Handreiking participatie voor initiatiefnemers* opgesteld die op korte termijn online zal worden aangeboden.

#### 1.2.6 Aanpassing formats

Het succes van participatie hangt ook samen met de inbedding ervan in de interne werkwijze. Formats spelen daarin een rol. Daarom zijn zowel de formats voor college- en raadstukken als interne projectformats aangepast om participatie daarin een (betere) plek te geven.

## 2. Hoe nu verder

Aan de in de participatiecode benoemde resultaten is inmiddels invulling gegeven. Daarnaast hebben ook nog veel andere activiteiten ten behoeve van participatie plaatsgevonden. Participatie is daarmee natuurlijk niet 'af'. Aanstaaende wetten, nog niet ingevulde zaken uit het hoofdlijnenakkoord en overige wensen en kansen leiden tot onderstaande voorstellen voor het vervolg.

### 2.1 Participatie en de raad

#### 2.1.1 Doelen van participatie

Het organiseren van een participatieproces is geen doel op zich. Het is een middel om een of meer achterliggend(e) doel(en) te bereiken. Er zijn diverse doelen die een overheid kan nastreven met het stimuleren van participatie. Die zijn ruwweg onder te verdelen in drie hoofdcategorieën: normatieve doelen, inhoudelijke doelen en instrumentele doelen.

##### *Normatieve doel*

De *normatieve* visie op participatie gaat er vanuit dat participatie wenselijk is omdat participatie elke burger in een democratie gelegenheid biedt gehoord te worden. Door expliciet belanghebbenden uit te nodigen die normaal weinig participeren of gehoord worden kan de gelijkwaardigheid worden bevorderd en kunnen die groepen 'empowered' worden. Een hierbij horend doel zou kunnen zijn:

*Participatie biedt alle (potentieel) betrokkenen de gelegenheid gelijkwaardig een bijdrage te leveren aan de beoogde resultaten.*

##### *Inhoudelijke doel*

De inhoudelijke visie op participatie start vanuit het uitgangspunt dat participatie de kwaliteit van beleid en beslissingen kan vergroten. Ten eerste omdat participanten 'experts in hun eigen problemen en omgeving' zijn. Daardoor zien ze problemen en oplossingen die de op meer afstand staande experts soms niet zien. Maar participanten zijn vaak niet alleen maar ervaringsdeskundigen. In veel gevallen gaat het ook deels om inhoudelijke experts die uit interesse en/of betrokkenheid in hun vrije tijd die expertise maatschappelijk nuttig willen maken. Het hierbij behorende doel kan zijn:

*Participatie leidt tot inhoudelijk beter beleid, uitvoering en/of besluiten*

##### *Instrumentele doel*

Ten slotte vindt participatie ook vaak plaats vanuit een instrumentele visie. Dan wordt participatie ingezet om steun voor resultaten of besluiten te vinden ('draagvlak'). In situaties die erg gevoelig liggen is ook het doel aangescherpt: participatie kan er dan aan bijdragen daadwerkelijke conflicten te voorkomen of er beter mee om te gaan. Een doel wat hierbij zou kunnen horen is:

*Participatie leidt tot beleid, uitvoering of besluiten met meer draagvlak en minder conflict dan wel een snellere en bevredigender oplossing voor conflicten*

De drie bovengeschetste hoofddoelen van participatie komen allemaal in de praktijk vaak voor en kennen elk hun eigen onderbouwing. Wij beschouwen ze echter niet als gelijkwaardig. Om te beginnen blijkt dat deelnemers aan participatie veel vaker vanuit één doel starten dan de andere: zij doen vrijwel altijd mee vanuit de wens beleid, beslissingen of uitvoering inhoudelijk te verbeteren. Het is daarom zinvol in elk participatietraject dit doel (ook) een plek te geven.

Voor het doel van het vergroten van de democratische betrokkenheid van inwoners geldt dat het bieden van mogelijkheden voor inhoudelijke invloed van belang is om die betrokkenheid voor inwoners aantrekkelijk te maken.

Ook het vergroten van draagvlak of verminderen van conflict is voor deelnemers direct gekoppeld aan de inhoudelijke invloed die zij uit kunnen oefenen. Als doel *op zich* is het risicovol, omdat over het algemeen participatie zonder inhoudelijke invloed niet tot meer draagvlak leidt. Expliciet (alleen) dit doel nastreven leidt soms tot 'schijnparticipatie'.

We stellen daarom voor alle drie bovengenoemde doelen te omarmen als Harlingen, maar wel met een verschillende status. Het doel van inhoudelijke kwaliteitsverbetering is van belang bij elke vorm van participatie. Per geval kan dan bekeken worden of een van de of beide andere doelen ook een rol moeten spelen. We zijn van plan in ieder geval zelf als bestuur en organisatie deze drie doelen centraal te stellen in onze aanpak van participatie en daarbij altijd het inhoudelijke doel te betrekken.

Daarnaast zijn de hoofddoelen van participatie noodzakelijkerwijs op een vrij hoog abstractieniveau geformuleerd. Per onderwerp zullen de doelen die gekozen zijn voor dat onderwerp concreet moeten worden gemaakt en vastgesteld door u als raad.

Bij het concretiseren van de gekozen doelen in concrete gevallen is belangrijk te realiseren dat ook deelnemers aan participatie hun eigen doelen hebben om mee te doen. Het is van belang doelen van beide kanten expliciet te maken en te kijken in hoeverre deze overeenkomen. Waar dat niet het geval is moet dan worden bekeken of en zo ja hoe de doelen wel bij elkaar passend kunnen worden gemaakt.

**Voorgesteld besluit:** In te stemmen met de drie hoofddoelen voor participatie en dat van die drie doelen inhoudelijke kwaliteitsverbetering altijd een rol dient te spelen in een participatief proces.

### 2.1.2 Mogelijkheden voor participatie in het BOB-model

Als raad werkt u sinds 1 januari 2024 binnen het BOB (beeldvorming, oordeelsvorming, besluitvorming)-model. Een van de argumenten daarvoor was het vergroten van de mogelijkheden voor inwonerparticipatie. Die mogelijkheden variëren per 'letter' van het BOB-model. De meeste kansen liggen binnen de eerste B, beeldvorming, maar ook in de overige stadia liggen mogelijkheden voor participatie. Er is recent een raads werkgroep BOB ingesteld. Die zal ondersteund worden met advies over het inbedden van participatie in het BOB-model.

### 2.1.3 Rollen van de raad bij participatie

Er zijn een aantal verschillende rollen van de raad ten aanzien van participatie mogelijk.

#### *Kaders stellen*

Dit is misschien wel de belangrijkste rol van de raad ten aanzien van participatie. Teleurstelling door onduidelijke verwachtingen is een erkend risico bij participatie. Het belangrijkste kader dat de raad

moet stellen is wanneer wel en wanneer niet participatie gewenst of nodig is. Vervolgens gaat het, bij wel, om de keuze welke mate/vorm van participatie moet worden nagestreefd. En ten slotte gaat het om inhoudelijke en procesmatige kaders voor het participatieproces zelf. Inhoudelijk gaat het dan om vragen als: wat zijn randvoorwaarden waaraan moet worden voldaan, wat is het soort product waar naar wordt gestreefd, wat zijn doelen et cetera. Procesmatige kaders kunnen gaan over welke groepen in ieder geval moeten deelnemen, al dan niet een onafhankelijke procesbegeleider, openbaarheid et cetera. Ten slotte hoort daarbij ook de keuze over welke rol(len) de raad zelf zou moeten spelen.

### *Feedback geven*

In wat ingewikkelder, langduriger participatieprocessen kan een waardevolle rol voor de raad liggen in feedback geven aan de deelnemers over de tussentijdse stand van zaken vanuit de politieke/uiteindelijk besluitvormende invalhoek.

Ook is het soms zo dat deelnemers aan participatieprocessen niet een goede dwarsdoorsnede van de bevolking komen, terwijl dat bij dat specifieke onderwerp wel van belang is. Bij voorkeur wordt dat opgelost via het kiezen van methoden waardoor alle relevante groepen betrokken worden. Maar als dat niet lukt kan feedback van de raad ook inhouden het wijzen op ontbrekende belangen en standpunten in het participatieve proces. Als die input vervolgens onvoldoende wordt meegenomen kan de raad als laatste redmiddel uit participatie voortkomende voorstellen bij besluitvorming amenderen zodat de ontbrekende belangen wel goed worden meegenomen. Maar eerdere correctie verdient de voorkeur.

### *Zelf deelnemen*

In bepaalde gevallen kan het waardevol zijn als raadsleden zelf deelnemen in (een deel van) het participatieve proces. Dan kan direct kennis worden genomen van de argumenten, ideeën en wensen die een rol spelen bij een vraagstuk. Wel is van belang vooraf goede afspraken te maken over hoe raadsleden kunnen deelnemen, mede in overleg met de overige deelnemers.

### *Besluitvorming*

Formeel blijft bij welke vorm van participatie dan ook de bevoegdheid besluiten te nemen altijd bij de raad. Participatie is aanvullend op de representatieve democratie, het vervangt die niet. Participatie kan wel invloed hebben op besluitvorming. Om te beginnen kan participatie leiden tot een verschuiving van besluitvorming achteraf naar besluitvorming vooraf. De raad kan bijvoorbeeld beloven als vooraf heldere kaders zijn gesteld (besluitvorming vooraf) en deelnemers daarbinnen blijven de resultaten zullen worden overgenomen (lichte, alleen formele besluitvorming achteraf). Ook is bij besluitvorming over andere vraagstukken nodig stil te staan in hoeverre dit door kan werken in participatieve processen en kan soms tussentijdse besluitvorming nodig zijn in een participatief proces (over al dan niet veranderen van randvoorwaarden, bijv). Ten slotte vereist besluitvorming over resultaten van een participatief proces vaak een uitgebreidere argumentatie richting de deelnemers waarom zaken wel of niet zijn overgenomen.

De raad kan in een participatief proces een of meerdere van bovengenoemde rollen innemen. De keuze daarin moet vooraf aan het proces expliciet gemaakt worden en duidelijk zijn voor de deelnemers aan het participatieve proces. Dat zou kunnen door bij bespreking van de Lange Termijn Agenda voor alle onderwerpen ook aan de orde te stellen of participatie gewenst is volgens de raad en zo ja, of er een rol voor de raad in dat traject ligt.

In het derde kwartaal van 2024 zullen we een bijeenkomst organiseren, in samenwerking met de griffie, over de mogelijkheden voor participatie in het BOB-model, de mogelijke rollen van de raad en het maken van praktische afspraken over sturing van de raad op participatie. De conclusies van die bijeenkomst zullen waar mogelijk al worden verwerkt in formats en werkwijzen en voor het overige meegenomen in de evaluatie en bijbehorende voorstellen voor aanpassing van de participatiecode eind 2025.

#### 2.1.4 Monitoring

In voorbereiding op de participatiecode gaf u als raad aan voor de thema's uit het hoofdlijnenakkoord meer inzicht te willen hebben in de voortgang en uitkomsten van participatietrajecten bij die thema's, zowel op proces als inhoud. We stellen voor participatietrajecten in het vervolg standaard op de volgende aspecten te monitoren:

- *Deelname*: hoe groot was de deelname, ook in vergelijking met de omvang van de groep van belanghebbenden? Waren alle belangen vertegenwoordigd?
- *Procesverloop*: wat voor participatiemomenten en -vormen zijn er geweest? Waren deze passend bij het onderwerp en de gewenste mate van participatie?
- *Doorwerking*: op welke punten zijn plannen, activiteiten of werkwijzen aantoonbaar aangepast als gevolg van de participatie?

In de gebruikelijke P&C-instrumenten zullen we u op de hoogte houden van deze aspecten, aanvullende momenten/informatie kunt u vanzelfsprekend als raad zelf aangeven per traject.

## 2.2 Wetten en verdragen

### 2.2.1 Doorvertaling Wet versterking participatie op decentraal niveau

In de code werd aangegeven dat twee wetswijzigingen op stapel stonden waardoor inwonerparticipatie meer wettelijk verankerd zou worden. Dat ging om de Wet versterking participatie op decentraal niveau en de Omgevingswet. De Omgevingswet is op 1 januari 2024 in werking getreden. Als aangegeven hebben we inmiddels een handreiking gemaakt om initiatiefnemers te helpen bij de verplichte participatie. Die zal de komende maanden online komen.

De Wet versterking participatie op decentraal niveau is op 26 oktober 2023 met grote meerderheid aangenomen door de Tweede Kamer en ligt nu bij de Eerste Kamer. De datum van inwerkingtreding wordt daarna per Koninklijk Besluit bepaald. Het wetsvoorstel heeft als doel om de betrokkenheid van inwoners bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid te versterken. Ook wordt het uitdaagrecht (right to challenge) er wettelijk in verankerd. U gaf in het hoofdlijnenakkoord aan 'right to challenge' actiever te willen promoten. Right to challenge vormt een specifieke vorm van de bredere tendens tot meer maatschappelijk initiatief, waarin de overheid soms nog uitgenodigd wordt om te participeren (overheidsparticipatie).

We gaan de participatiecode aanvullen met een paragraaf waarin het kader voor maatschappelijk initiatief wordt weergegeven. Parallel gaan we een gestandaardiseerde interne werkwijze ontwikkelen voor de omgang met maatschappelijk initiatief, inclusief Right to challenge. Deze aanpassing van de code kan plaatsvinden na de aangekondigde evaluatie ervan (zie verderop).

Het wetsvoorstel 'Versterking participatie op decentraal niveau' verplicht alle overheden hun bestaande inspraakverordening om te vormen tot een Participatieverordening. Die dient bij te dragen aan duidelijkheid voor inwoners en gemeente zelf over zaken als het verloop van het proces, over de doelen van participatie, de mate van invloed en over wat er met de uitkomsten van het proces gebeurt. Om die verordening te kunnen maken zijn daarom een aantal keuzes nodig over zaken in dit stuk. Harlingen kent, naast een inspraakverordening uit 2012, ook nog een Referendumverordening en Verordening op het burgerinitiatief, beiden eveneens uit 2012.

Wij maken van de gelegenheid gebruik om naast de inspraakverordening ook de Referendumverordening en Verordening op het burgerinitiatief te vernieuwen en alle drie te laten opgaan in de nieuwe participatieverordening. De nieuwe verordening zal dan tegelijk met de evaluatie van de participatiecode aan u worden voorgelegd, tenzij wetgeving een eerder tijdstip vereist.

## 2.2.2 Wet Open Overheid (WOO)

Op 1 mei 2022 verving de Wet Open Overheid de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB). De WOO is bedoeld om de overheid transparanter te maken. Daarvoor wordt onder meer het soort documenten, nota's en andere informatie dat de overheid 'actief' openbaar moet maken verbreed. Dat gaat onder meer om wetten, beschikkingen en onderzoeksrapporten. Ook zullen voorstellen, standpunten of adviezen van een ambtenaar of bewindspersoon steeds vaker openbaar zijn, zodat duidelijker wordt hoe beslissingen van de overheid tot stand komen.

De invoering van de WOO brengt de noodzaak met zich mee te kijken naar onze omgang met openbaarheid en informatieverstrekking. Daarbij is een relatie met participatie. De diverse mogelijke vormen van participatie brengen ook elk hun eigen informatiebehoefte met zich mee. Om inwoners in staat te stellen ons op onze taken uit te dagen (right to challenge), bijvoorbeeld, zouden ze een goed en begrijpelijk inzicht moeten hebben in wat we doen en wat dat kost. Om in samenwerking plannen of ontwerpen te maken moeten deelnemers op een voor leken begrijpelijke manier informatie en kennis ontvangen, inzicht in relevant(e) andere plannen en beleid enzovoorts. Ook kan het voorkomen dat informatie vanuit de maatschappij op een goede en open manier moet worden toegevoegd aan de gemeentelijke informatie.

### *Verdrag van Faro*

In januari 2024 ondertekende Nederland het Verdrag van Faro. Twee belangrijke doelen van dat verdrag zijn het stimuleren van meedoen en meebeslissen in de erfgoedpraktijk en openstaan voor andere erfgoedopvattingen. Ten gunste van die doelen zou onder meer meer ruimte voor burgerinitiatieven moeten komen. Voor de uitvoering in Nederland is 6 miljoen euro beschikbaar voor de periode 2023-2025. De komende tijd werken we uit hoe we dat 'stimuleren van meedoen en meebeslissen' (participatie) vorm willen geven.

## 2.3 Voorstellen voor oefenen met andere participatieniveaus

U heeft als raad meermalen aangegeven graag te willen toewerken naar andere niveaus van participatie op de participatieladder. Niet alle onderwerpen lenen zich daarvoor en daarnaast vergt dit over het algemeen extra capaciteit. Desalniettemin kondigen we in dit stuk een aantal trajecten voor meer vernieuwende, vergaandere vormen van participatie aan. We gaan aan de slag met:

### 2.3.1 Wijk- en dorpsbudgetten

In het Hoofdlijnenakkoord werd een pilot met wijk- en dorpsbudgetten aangekondigd. Dat zou gepaard moeten gaan met een wijk/dorpsfonds, om ook in de fysieke ruimte kleine door de inwoners gewenste aanpassingen te doen. Wij starten nog deze raadsperiode een pilot in Midlum en Wijnaldum. Voor de start van de pilot zullen we middels het digitale platform een leefbarometerenquête afnemen in beide dorpen. Na afloop evalueren we deze pilot en zullen u op basis van de uitkomsten daarvan een voorstel voorleggen voor eventuele uitbreiding hiervan naar een, meerdere of alle wijken in Harlingen.

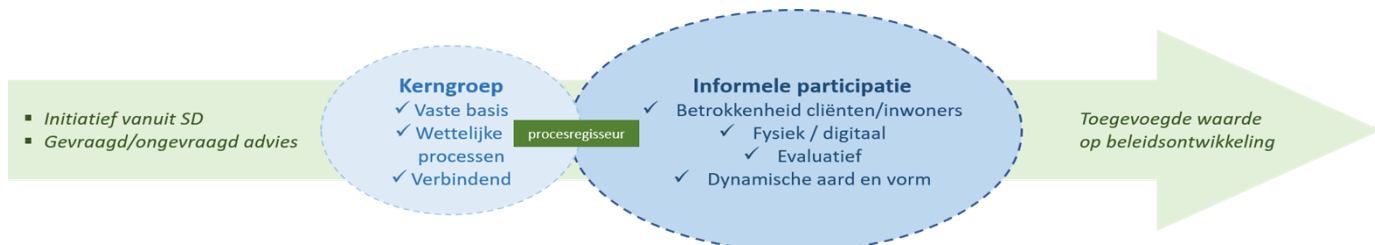
Participatieniveau: zelfbestuur

**Voorgesteld besluit: instemmen met een pilot voor de wijk- en dorpsbudgetten in Midlum en Wijnaldum, voorafgaand afnemen van een leefbarometer en voorleggen evaluatie hiervan**

### 2.3.2 Sociaal domein

Het stoppen van de adviesraad bood op het sociaal domein Harlingen de kans het raadplegen van inwoners op een nieuwe, modernere manier vorm te geven. Uitgangspunten daarbij waren dat er ruimte zou moeten zijn voor zeggenschap en beïnvloeding door burgers, maar ook voor maatschappelijk initiatief. Uitgangspunten die aansluiten bij de wettelijke kaders rondom participatie. Verder vraagt participatie om maatwerk in een duidelijk en transparant proces. Nog meer dan elders is op het sociaal domein van belang dat iedereen moet kunnen meedoen. En ten slotte moet het allemaal leiden tot beter beleid en/of uitvoering.

We zijn van plan te gaan werken met een kerngroep als vaste basis. Die moet adviseren op de wettelijk (verplichte) onderwerpen maar vooral ook dienen als verbinding, toegangspoort, tot de wereld van het sociaal domein in Harlingen. De kerngroep bestaat uit mensen die kennis hebben op het gebied van o.a. de Participatiewet, Werk en Inkomen, de Jeugdwet en de WMO, maar heeft vooral ook een goed netwerk en kennis van wie bij welke onderwerpen te betrekken.



In aanvulling op die kerngroep willen we voor specifieke onderwerpen een meer flexibele vorm van participatie toepassen, verschillend in vorm en deelnemers per onderwerp. Dat zorgt ervoor dat het brede inwonersperspectief, de leef- en belevingswereld (behoeftes, belangen, omstandigheden,

perspectieven, ideeën) van inwoners in kaart wordt gebracht en benut bij alle facetten van het werk. De kerngroep helpt in het bepalen wie daarbij te betrekken, wat handige vormen en locaties zouden kunnen zijn en levert eventueel ook kennis en ondersteuning in het proces.

We willen de komende maanden met drie pilots ten aanzien van deze nieuwe werkwijze aan de slag. Dat zijn de uitwerking van de werkwijze zelf, die we ook participatief willen evalueren, het strategisch beleidskader en het nieuwe (uitvoerings)beleid bestaanszekerheid.

De uitwerking van dit gedachtengoed, inclusief eventueel benodigde middelen, zal u via de inhoudelijke lijn van het beleidsveld sociaal domein worden voorgelegd.

Participatieniveau: raadplegen/adviseren/samenwerken

### 2.3.3 Vervolg kernwinkelgebied

Eerder gaven we aan welke participatie al bij het project kernwinkelgebied heeft plaatsgevonden. In het vervolg zal de centrumvisie nog worden voorgelegd aan de begeleidingsgroep. Met name zal echter na vaststelling van de centrumvisie bij de uitvoering van de deelprojecten in de visie opnieuw participatie plaatsvinden, waarbij deelnemers gelegenheid tot actief ‘meedenken’ zal worden geboden. Als raad kunt u dit proces actief volgen en eventueel desgewenst erin deelnemen.

Participatieniveau: samenwerken

### 2.3.4 Omgevingsvisie

Rond de Omgevingsvisie heeft al een participatietraject gelopen, waarvan de resultaten zijn verwerkt in de eerste conceptteksten. Voor het vervolgtraject staat nog minimaal een participatiemoment gepland waarin de buitenwereld kan reageren op en/of bijdragen aan de concept inhoud van de omgevingsvisie. Als raad bepaalt u hierbij uw eigen rol maar wij kunnen ons voorstellen dat u de participatie rondom de omgevingsvisie in ieder geval actief zult volgen, eventueel erin deelnemen.

Participatieniveau: adviseren/samenwerken

### 2.3.5 Participatieve evaluatie

Regelmatig wordt gemeentelijk beleid en/of uitvoering geëvalueerd. Dit kan ook op een participatieve manier gebeuren. Daarbij worden betrokkenen en/of een dwarsdoorsnede uit de bevolking gevraagd om (de uitvoering van) een bepaald beleid te evalueren, eventueel ondersteund met noodzakelijke expertise. Dit heeft als voordeel dat een frisse lekenblik van buitenaf wordt verkregen en/of de ervaringen van direct betrokkenen, in plaats van alleen de bevindingen van andere experts. Eventueel kan ook nog gevraagd worden aan betrokkenen om op basis van hun bevindingen ook (suggesties voor) verbeteringen te ontwikkelen. Wij willen als proef de evaluatie van de participatiecode zelf op deze manier vormgeven.

In de participatiecode waren twee evaluatie- en eventuele aanpasmomenten van de code voorzien, in 2024 en 2026. Omdat de aanjager door omstandigheden een half jaar later dan in de planning voorzien kon worden aangesteld is een eerste evaluatie pas zinvol/mogelijk in 2025. Omdat dan de evaluaties erg snel op elkaar volgen is het voorstel te volstaan met een evaluatie die eind 2025 wordt uitgevoerd en u begin 2026, voor de verkiezingen, zal worden voorgelegd. Dan is het ook mogelijk in

ieder geval enkele trajecten via de nieuwe werkwijze, al dan niet behulp van het digitale participatieplatform uitgevoerd te hebben.

Participatieniveau: adviseren/samenwerken

### 3. Wat is er nodig?

#### *Licentie digitaal platform*

In de door u vastgestelde participatiecode was aangegeven dat het op basis van de bevindingen van de aanjager het nodig kon blijken structureel budget voor participatie in de begroting op te nemen. De tot nu toe gezette stappen vergen inderdaad een en ander aan capaciteit en middelen om tot blijvende verbeteringen te leiden. We kiezen er echter voor, gezien de algehele financiële situatie, om die middelen te halen uit bestaande budgetten. Overigens leiden de voorstellen vermoedelijk ook tot besparingen. Het nieuwe digitale platform biedt een reeks aan methodieken om bijvoorbeeld de inwoners te bevragen. Tot nu toe werd dit uitbesteed, met bijbehorende kosten. Die besparingen zijn echter op voorhand niet exact te bepalen. De licentiekosten van de software zelf bedragen € 8000 per jaar, inclusief ondersteuning. Die zijn en zullen worden gevonden binnen bestaande middelen.

#### *Capaciteit*

Wat ook nodig zal zijn is enige extra capaciteit. Dat gaat om te beginnen om 'centrale' capaciteit, met twee hoofdtaken: ten eerste het inhoudelijk beheer van het digitale platform, daaromheen organiseren van inhoud ervoor en afstemming tussen collega's onderling en met CitizenLab. Ten tweede het zijn van een intern centraal aanspreek-, advies en kennispunt voor participatie. Dat behelst onder meer ook het coördineren van het gezelschap interne experts (zie 1.1).

Daarnaast is het creëren van enige ruimte binnen de diverse teams nodig om zich met participatie bezig te kunnen houden, naast de al bestaande taken. Dat gaat niet om fulltime inzet per team, maar de mogelijkheid voor de interne experts enkele dagen per maand hiervoor vrij te maken (doordat hun taken dan worden overgenomen), of voor betrokkenen in projecten hiervoor enige tijd te reserveren.

We stellen voor beheer van de website en daarmee de centrale capaciteit onder te brengen bij communicatie, team Dienstverlening. Momenteel wordt geworven voor nieuwe capaciteit bij communicatie. De participatietaken zullen op termijn onderdeel uitmaken van het takenpakket van de nieuwe senior werknemer. Echter, dat takenpakket is de komende tijd verzwakt door de pilot met CitizenLab. Om dat platform te laten werken is een reeks aan activiteiten nodig als het creëren van een intern inhoudelijk netwerk eromheen, begeleiding bij het opzetten van projecten erop, et cetera. De nieuwe senior bij communicatie kan dit in de opstartfase (die extra werk vereist) niet oppakken. Daarnaast dient aan het eind van de pilot geëvalueerd te worden of het digitaal platform voldoet, voortzetting daarmee gewenst is en of in dat geval permanent enige extra capaciteit nodig is. Voor de extra capaciteit voor de rest van de pilot (dit jaar) is incidenteel € 50.000 nodig.

De teams die het meest met participatie te maken (zullen) krijgen zijn Openbare werken en facilitaire zaken, Omgeving, Dienstverlening en de gebiedsteams Stad en Jeugd. Maar ook bedrijfsvoering krijgt hier komende jaren mee te maken, bijvoorbeeld in het aanpassen van wetgeving. Bij het team Dienstverlening wordt de fte voor communicatie al geplaatst, de inschatting is dat de benodigde capaciteit bij de overige teams afgedekt kan worden met 0,2 fte per team. Die ruimte zal gezocht worden door te schuiven binnen bestaande takenpakketten.

## Bijlage Representativiteit van participatie

Bij participatie speelt vaak de vraag naar de representativiteit van de deelnemers. Vaak is het niet mogelijk alle betrokkenen te laten participeren en/of hebben die daar niet allemaal zin in of tijd voor. In die gevallen is soms (maar niet altijd!) van belang dat de participanten 'representatief' zijn.

Representativiteit gaat over de mate waarin de personen die participeren een goede weergave vormen van de totale groep waarom het gaat. Dan kan het gaan om leeftijdssamenstelling, waar iemand woont, man/vrouw, inkomen, vormen van gedrag, enzovoorts. Steeds is dan de vraag in hoeverre de groep participanten wat betreft die eigenschappen (genoeg) lijkt op de totale groep waarom het gaat.

Om die vraag te kunnen beantwoorden zal moeten worden bepaald waarin participanten representatief *zouden moeten* zijn. Criteria als bijvoorbeeld inkomen of woonlocatie zijn soms wel en soms niet van belang. Als bepaald is op welke eigenschappen het van belang is dat de participanten representatief zijn kan vervolgens actief geprobeerd worden die representativiteit zo hoog mogelijk te maken. Dat kan bijvoorbeeld bij een meningspeiling door een representatieve steekproef te trekken uit de groep waarom het gaat, of bij een workshop door gericht een representatieve groep uit te nodigen.

Wanneer een steekproef groot genoeg is om representatief te zijn is vooraf moeilijk te zeggen. Over het algemeen kennen enquêtes een respons van tussen de 5 en 30 procent. De grootte van de steekproef is soms ook van minder belang dan de samenstelling ervan: een onderzoek onder 2000 mannen over de man-vrouw verhoudingen in Harlingen geeft een minder representatief beeld dan een onderzoek onder 300 mannen en 300 vrouwen over hetzelfde onderwerp. Het ideale responspercentage varieert afhankelijk van het type enquête, de groep waar het om gaat en het doel van de enquête. Een hele ruwe indicatie: als de relevante groep 'inwoners van Harlingen' is zonder de noodzaak verder onderscheid te maken een respons van tussen 350 en 400 personen om statistisch relevant te zijn. Per gewenste eigenschap om onderscheid in te kunnen maken neemt dat getal toe. Als de relevante groep echter 'inwoners van de binnenstad' is, in plaats van heel Harlingen, neemt het getal af.

Participatie, in tegenstelling tot onderzoek, draait uiteindelijk niet om kennis opdoen over bepaalde groepen, maar om inhoudelijk zaken (participatief) tot stand te brengen. Dat brengt een eigen benadering van representativiteit met zich mee. Zo kan gesteld worden dat representativiteit belangrijker wordt naarmate de invloed van participanten groter is. Als participanten vooraf de verzekering krijgen dat hun wensen als die binnen randvoorwaarden passen zullen worden overgenomen, is het belangrijker dat de participanten ook representatief zijn voor de groep. Als het vooral gaat om het samen komen tot ideeën, ontwerpen, kortom tot nieuwe inhoud, maar niet de garantie geldt dat die wordt overgenomen, is vooral van belang dat deelnemers de relevante kennis en creativiteit meebrengen. Dan is minder belangrijk dat ze representatief zijn voor alle belanghebbenden.

Ten slotte is door de inhoudelijke focus van participatie de representativiteit van invloed/uiteindelijk resultaat waarschijnlijk nog belangrijker dan die van deelnemers. Als voorbeeld: soms zijn in een workshop alle groepen goed aanwezig. Maar dan domineren enkelen de bijeenkomsten en daarmee ook de uitkomsten ervan. Dan is de samenstelling representatief, maar het resultaat niet. Dit is tegen te gaan door bijvoorbeeld goede procesbegeleiding of door de resultaten van intensieve participatie

in kleinere groepen te laten 'controleren' door brede maar minder intensieve participatie (de resultaten van een participatieve workshop laten controleren via een meningspeiling, bijvoorbeeld).