

Uw brief van:

Ref. :drs. D. Berends

Uw kenmerk:

Tel. :0646370658

Ons

kenmerk :

Fax :

Datum : 29 april 2021

E-mail d.berends@s-hertogenbosch.nl

Bijlage : Slides 18 maart + conclusies en aanbevelingen +Anderen

Onderwerp : Rol van de raad in (complexe) participatieprocessen

Geachte raadsleden,

Burgerparticipatie staat al enige tijd als belangrijk thema op de (lokale) politieke agenda. Onderwerpen die in de gesprekken over participatie de revue passeren zijn terug te voeren op een aantal terugkerende kernvragen. Wie initieert en wie participeert? Wie vertegenwoordigen de participanten en welk gewicht geef je aan de inbreng? Wie neemt uiteindelijk de besluiten? Et cetera.

Op 18 maart jl. heeft de rekenkamercommissie in samenwerking met adviesbureau +Anderen een interactieve sessie georganiseerd waarbij een alternatief model voor de breed bekende (en uit 1968 gedateerde) participatieladder is geïntroduceerd. Daarnaast is aan de hand van een tweetal fictieve en tegelijkertijd realistische casussen besproken hoe, in die specifieke setting, vragen ten aanzien van participatie beantwoord kunnen worden. Dat heeft een aantal eerste inzichten opgeleverd, waarbij wij ons voorstellen dat deze inzichten, van de deelnemers aan de sessie van 18 maart, het gesprek in de gemeenteraad over participatie verder op gang kunnen helpen.

Een belangrijk inzicht die in de bespreking van de casussen werd bevestigd, is dat de rol van de gemeenteraad kan variëren per thema, per situatie en per moment en dus situationeel kan worden bepaald. Bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van een nieuw beleidsplan waarin nadrukkelijk ruimte voor de inbreng van ervaringsdeskundigen gewenst is, wordt er om meer betrokkenheid van de gemeenteraad gevraagd. Het gaat dan zowel om betrokkenheid bij het vaststellen van het participatieproces alsmede in de uitvoering ervan. Dat laatste kan bijvoorbeeld door de beeldvormende fase voor raadsleden al te starten wanneer het beleidsplan nog moet worden opgesteld. Bij ruimtelijke ontwikkelingen kan in veel gevallen worden volstaan met een faciliterende rol van de gemeente en wordt er in het participatieproces meer verantwoordelijkheid gevraagd van de initiatiefnemer, zo bleek uit de inzichten van de deelnemers op 18 maart.

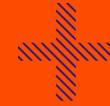
Er wordt momenteel door college en raad gewerkt aan en nagedacht over een gezamenlijke Bossche werkwijze voor participatie. Een punt van aandacht daarin zou kunnen zijn dat er ruimte wordt gelaten voor situatie afhankelijke keuzes, zoals hierboven geschetst. Dit maakt het namelijk mogelijk om per project of voorstel vroegtijdig de 'spelregels' van participatie met elkaar te bepalen. Dit draagt bij aan goed verwachtingsmanagement en het meer soepel doorlopen van de verschillende fases waaruit een project bestaat. Wij zijn er als rekenkamercommissie van overtuigd dat het eindresultaat op die wijze mogelijk op meer gedeeld enthousiasme kan rekenen.

Hoogachtend,

drs. Laudy Konings

+

+ anderen



De rol van de gemeenteraad in complexe participatieprocessen



Rondje participatie

Ga naar www.menti.com

Gebruik de code: 95 99 62 2

- Vraag: In welke rol bent u hier aanwezig?
- Stelling: De gemeente biedt op dit moment voldoende mogelijkheden om mee te praten over ontwikkelingen
- Stelling: Zonder participatie mag de gemeente geen beslissingen nemen over belangrijke ontwikkelingen
- Stelling: Hoe minder kaders hoe beter het participatieproces
- Stelling: Als het proces zorgvuldig is verlopen, omarm ik de uitkomst van een participatieproces



De samenleving verandert...



Participatie is niets nieuws

Nederland drijft op samenwerking:

‘Bleef men het in de middeleeuwen met
elkaar oneens, dan stonden ze gelijk weer
tot hun knieën in het water’
(prof. dr. Herman Pleij)



Gevolg...

Steeds grotere behoefte bij samenleving aan meer ruimte

- Meer mondige burgers die steeds meer eigen initiatieven opzetten
- Vertrouwen in politiek staat onder druk
- Toenemende polarisatie
- Steun voor meer inspraak



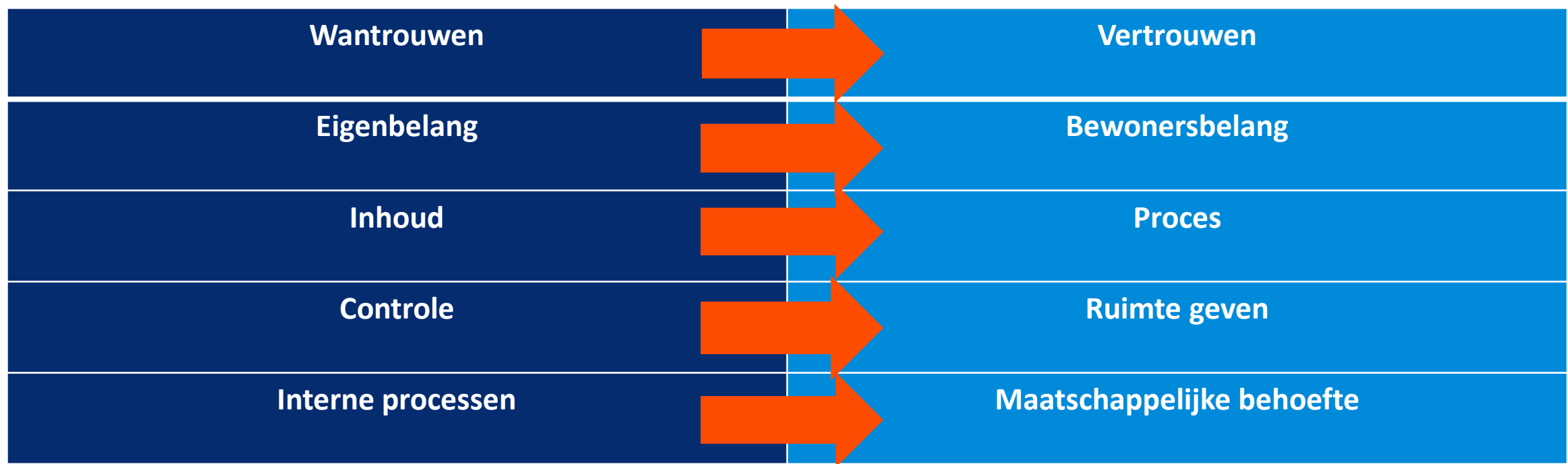
Verandering is nodig

*“Er is een **urgente en radicale** paradigmashift nodig in de functie, rol en werkwijze van de politiek, het bestuur en het ambtelijke apparaat.”*

(Raad voor het openbaar bestuur)

+ anderen

Transformatie



Twee ontwikkelingen komen samen

1. De overheid kan de complexe opgaven niet meer alleen oplossen
(→ **burgerparticipatie**)
2. Bewoners nemen - geholpen door moderne communicatiemiddelen - steeds meer initiatieven om hun leefomgeving te verbeteren
(→ **overheidsparticipatie**)



Een veranderende samenleving
vraagt een veranderend bestuur



Rollen van de raad: dualisme

Rollen gemeenteraad sinds invoering dualisering gemeentebestuur (2002):

- Kaderstellende rol
- Controlerende rol
- Volksvertegenwoordigende rol

Is het dualisme doorgeslagen?

Onderzoek van studenten aan de Erasmus Universiteit Rotterdam:

“Door het dualisme ontstaat een informatieasymmetrie tijdens processen tussen de 3 ‘kokers’: raad, college en ambtelijke organisatie”

Vraag: hoe kunnen de raad, het college en de ambtenaren meer informatie delen op het gebied van participatie?

Mogelijke oplossing: in gesprek met ambtenaren, college en raad over participatie over rol
Sleutelwoorden voor deze oplossing: **vertrouwen en communicatie**

+ anderen

Rolneming gemeentebestuur

Rol van de raad: prof. Arwin van Buuren

Kent een 4^e rol toe aan de raad: de Reflecterende rol:

- Van zorgen voor naar zorgen dat..
- Verbinder van samenleving en bestuur
- Toetser van **democratische waarden**

- Zeggenschap
- Inclusie
- Deliberatie
- Transparantie
- Tegenspraak.



Uitnodigend besturen

Het organiseren van ruimte
voor initiatief

Arwin van Buuren

Erasmus University Rotterdam
Make it happen.

Erasmus



Hoe kan de raad deze nieuwe rol
uitvoeren zonder de oude rollen los
te laten?



Invulling reflecterende rol: Balans tussen richting geven en ruimte bieden

Rol van de gemeenteraad is afhankelijk van bewuste keuzes aan de voorkant van het proces en kan variëren per:

- Thema
- Situatie / fase in het project
- Tijdseenheid



+ anderen

Bepaal bij relevante onderwerpen de mate van richting en ruimte die je wil geven en welke rol het bestuur wil aannemen.

Richting

Ruimte

Regisseren

- Gemeente bepaalt als opdrachtgever het wat en het hoe
- Bewegingsruimte voor initiatieven is beperkt
- Doelen en kaders helder aangegeven
- Raad bepaalt en geeft opdracht
- Gemeente bepaalt als opdrachtgever het wat

Faciliteren

- De gemeente faciliteert (budget, ruimte, kennis)
- De gemeente geeft heldere kaders aan
- De gemeente is er om initiatiefnemers te ondersteunen
- Initiatief uit de samenleving wordt actief gestimuleerd
- Raad bepaalt, samenleving regelt

Loslaten

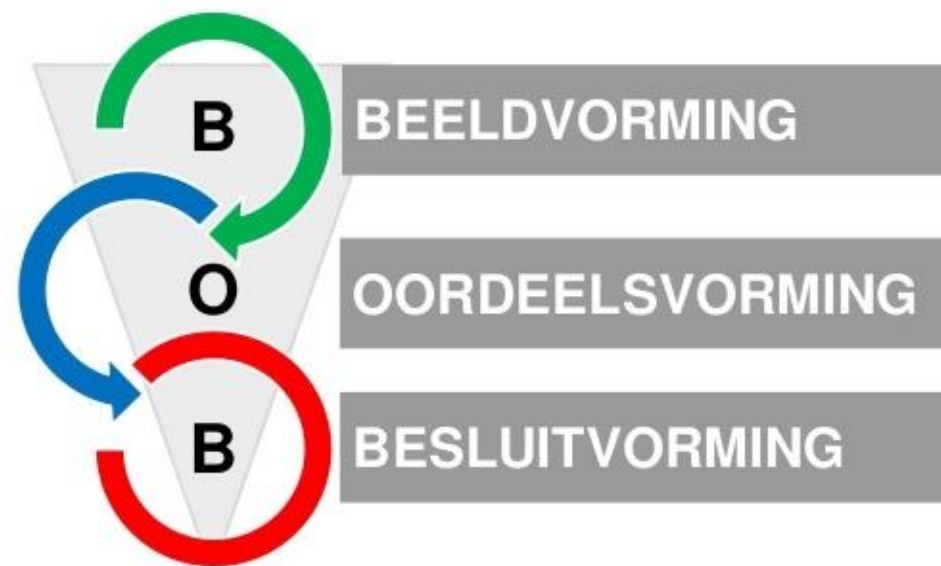
- Gemeente nodigt uit om samen het wat en hoe te bedenken
- Maximale ruimte aan initiatiefnemers
- Terughoudende doch stimulerende opstelling gemeenteraad
- Loslaten, stimuleren

+ anderen

Niet alleen aan het eind beoordelen

Beeldvorming al bij de start van een traject!

Hierdoor heb je kans om bij te sturen

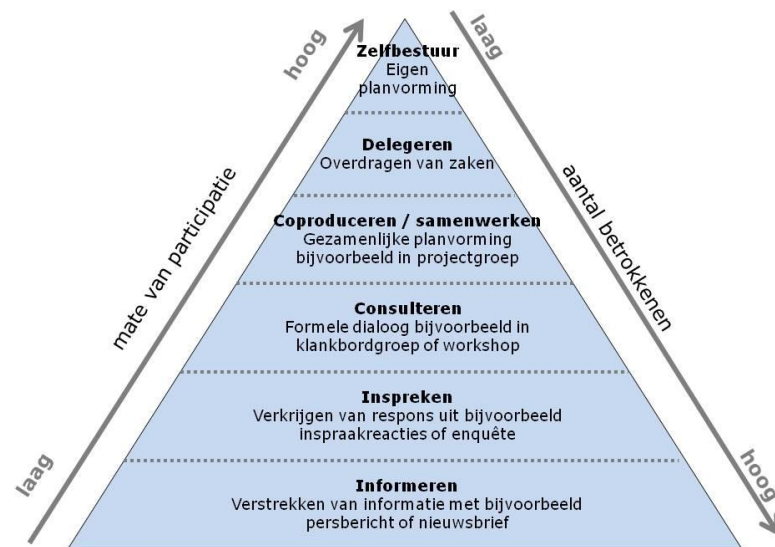




Hoe pas je de nieuwe rollen toe in een
participatieproces?



Tot nu toe: participatie volgens de participatieladder



Bron: Arnstein (1969)



Bron: Raad voor het openbaar bestuur (2012): Loslaten in vertrouwen

Tijd voor een alternatief?

Bezwaren participatieladder:

- Is gedefinieerd vanuit perspectief van de overheid
- Te regide: komt niet tegemoet aan de flexibiliteit die nodig is bij maatschappelijke opgaven
- Het is niet aan de gemeente om te bepalen wie waar wat van mag vinden en op welke manier

Wensen voor een alternatief:

- Mogelijkheid om per fase de rol (en daarmee mate van richting/ruimte) aan te passen
- Gebruik maken van actuele inzichten van appreciative inquiry, deep democracy en design thinking
- Van 'zoeken naar draagvlak' naar het werken vanuit een gedeelde ambitie



DE PARTICIPATIETRECHTER

Het participatieproces dat de participatieladder overbodig maakt!

+ anderen

Fase 1

VAN EERSTE IDEE NAAR GEDEELDE AMBITIE

CENTRALE VRAAG Wat is onze gedeelde ambitie en hoe gaan wij hierover in gesprek?

VRAGEN VOOR DE INITIATIEFNEMER

- Waar wil je dat het idee aan bijdraagt?
- Met welke kaders moet dit idee rekening houden en waar zit de ruimte?
- Welke middelen zijn nodig om dit eerste idee verder te brengen? (Denk aan: tijd, budget, kennis, informatie en mankracht)
- Welke ondersteuning heb je nodig en van wie?
- Wie willen mogelijk meedenken over jouw idee?

VRAGEN VOOR HET GESPREK

- Wat vinden de betrokkenen van het idee?
- Delen betrokkenen het vraagstuk/de ambitie achter het idee?
- Waarover en hoe willen betrokkenen in gesprek gaan over dit idee?
- Welke informatie hebben betrokkenen nodig?
- Welke afspraken willen betrokkenen maken over het proces?
- Wat moet er tijdens het proces gebeuren om alle betrokkenen een goed gevoel te laten houden?

Fase 2

VAN GEDEELDE AMBITIE NAAR MOGELIJKE OPLOSSINGEN

CENTRALE VRAAG Welke mogelijkheden zijn er om de gedeelde ambitie te realiseren?

VRAGEN VOOR DE INITIATIEFNEMER

- Welke mogelijke oplossingen zie je in eerste instantie zelf?
- Via welke creatieve werkvormen kun je open met betrokkenen in gesprek over mogelijkheden?
- Aan welke randvoorwaarden moeten de mogelijke oplossingen voldoen?

VRAGEN VOOR HET GESPREK

- Op welke manieren kunnen en willen betrokkenen hun ideeën over mogelijkheden inbrengen?
- Waar kan het gesprek tussen betrokkenen het beste plaatsvinden?
- Welke wensen en eisen hebben we ten aanzien van de mogelijke oplossingen?
- Welke mogelijke oplossingen zijn er te bedenken?

Fase 3

VAN MOGELIJKE OPLOSSINGEN NAAR EEN CONCREET VOORSTEL

CENTRALE VRAAG Wat is het uiteindelijke voorstel om met elkaar onze gedeelde ambitie te realiseren?

VRAGEN VOOR DE INITIATIEFNEMER

- Nemen alle betrokkenen nog met een positief gevoel deel aan het proces?
- Wat is een goede werkvorm om uit alle mogelijke oplossingen een keuze te maken?
- Hoe ga je het uiteindelijke voorstel concreet en aansprekend uitwerken?
- Hoe zorg je ervoor dat alle belanghebbenden voor het einde van deze fase op de hoogte zijn van het uiteindelijke voorstel?

VRAGEN VOOR HET GESPREK

- Hoe komen we met elkaar van alle mogelijke oplossingen tot een concreet voorstel?
- In welke mate voldoen de mogelijke oplossingen aan de gestelde wensen en eisen?
- Welke oplossing of combinatie van oplossingen voldoet het beste aan de wensen en eisen?
- Kunnen alle betrokkenen zich in het uiteindelijke voorstel vinden?
- Wat zijn de consequenties voor alle betrokkenen en vraagt dat nog actie?

Fase 4

VAN CONCREET VOORSTEL NAAR ZICHTBAAR RESULTAAT

CENTRALE VRAAG Hoe gaan we met elkaar de gekozen oplossing omzetten in zichtbaar resultaat?

VRAGEN VOOR DE INITIATIEFNEMER

- Moet iemand een uiteindelijk besluit nemen over het voorstel?
- Hoe houd je de energie bij betrokkenen vast tot het moment dat de gekozen oplossing is gerealiseerd?
- Hoe kun je betrokkenen een rol geven bij de uitvoering?
- Hoe zorg je ervoor dat betrokkenen de ontwikkelingen goed kunnen blijven volgen?

VRAGEN VOOR HET GESPREK

- Welke partijen zijn nodig om te komen tot zichtbaar resultaat en wie is eindverantwoordelijkheid?
- Komen er nog andere ideeën/initiatieven uit dit proces voort die opgepakt kunnen worden?
- Wie wil een actieve rol blijven spelen en hoe geven we de samenwerking tijdens de uitvoering goed vorm?

RESULTAAT



ALGEMEEN

- Zorg ervoor dat iedereen die dat wil ook daadwerkelijk kan meedoen
- Stel open vragen en luister naar elkaars ideeën
- Zet een brede mix van aansprekende communicatiemiddelen in om betrokkenen uit te nodigen om mee te doen
- Check voor je doorgaat naar de volgende fase bij betrokkenen of hun input op een zorgvuldige manier is verwerkt
- Creëer energie op de plek waar de ontwikkeling speelt
- Zorg dat je een centrale plaats hebt waar informatie gedeeld wordt
- Vier mijlpalen en successen met betrokkenen

VERSIE 05-2020

Gebruik van het alternatief

- Het proces bestaat uit 4 fases: van het opstellen van een gedeelde ambitie tot zichtbaar resultaat.
- Uitgangspunt is dat participatie in iedere fase plaatsvindt. Iedere fase volgt elkaar op.
- Bij de start van iedere fase is er de mogelijkheid om rollen aan te passen.
- Gebruik dit alternatief om het juiste gesprek te voeren. Evaluatie en bijsturing spelen een belangrijke rol.



Vraag:

Ga naar www.menti.com

Gebruik de code: 95 99 62 2

- Wat is volgens u op dit moment de dominante werkwijze van de gemeente bij belangrijke ontwikkelingen?
- Wie bepaalt in de ideale situatie per ontwikkeling de werkwijze van de gemeente?
- Wat zou volgens u de dominante werkwijze van de gemeente moeten zijn bij belangrijke ontwikkelingen?



Aan de slag



Casus 1: Beleidsplan jeugdhulp

Nu de bestuurlijke aandacht de afgelopen jaren sterk is gericht is geweest op de transitiefase, het overnemen van de taken van het rijk door de gemeentes in het sociaal domein, is de doelstelling waarin de zorg dichterbij de mensen is gebracht verder uit beeld geraakt. Gemeenten leggen de focus op het binnen de perken houden van de financiën en het tegengaan van fraude.

Er wordt gestreefd naar een nieuw **beleidsplan Jeugdhulp**. Deze komt in een periode waarin de aandacht van de lokale politiek voor de wijze waarop hulp ook aansluit bij de vraag van de cliënten, toeneemt. Het gevoel in de politiek is dat er nu lang genoeg aandacht is geweest voor de harde kant van de inrichting van de jeugdhulp. Bij het opstellen van het nieuwe beleidsplan wordt gevraagd om een andere benadering.

Tot nu toe is de benadering van de hulp bepaald door de ambtelijke mechanismen van de lokale overheid, gestuurd door de input voortkomend uit de professionele contacten met bestuurder en zorginstellingen. **In het opzetten van het nieuwe beleidsplan wordt nadrukkelijk verzocht om betrokkenheid van hen die het aangaat. De jeugd en hun ouders.**

Vragen

- Hoe ziet de raad het proces naar het nieuwe beleidsplan Jeugdhulp?
- Hoe borgen we de betrokkenheid van ervaringsdeskundigen in het proces?
- Hoe ziet de raad haar eigen rol?

Casus 1: Beleidsplan jeugdhulp



's-Hertogenbosch

Hoe ziet de raad het proces naar het nieuwe beleidsplan Jeugdhulp?

1
Start met een visie: waar willen we naartoe? (ambtelijk)

2
We maken pas kaders na het gesprek met ervaringsdeskundigen en nemen hun inbreng mee

verwachtingsmanagement is hierbij een risico!

dit gebeurt op initiatief van college

3
start met een evaluatie van de oude beleidsvisie en spreek met ervaringsdeskundigen

we kunnen inwoners eerder in het proces de ruimte geven

4
raad aan de voorkant betrekken bij de inrichting van het proces

zo werken we nu nog niet vaak genoeg!

zo krijg je ook makkelijkere besluitvorming (minder discussie)

zo krijg je ook meer betrokkenheid

zo kunnen we ook kaders stellen op voorhand: richting vs ruimte

Wat is uw rol?

Aan de voorkant moeten we vastleggen welke doelgroepen we betrekken zodat we dit achteraf kunnen beoordelen

Als raad duidelijk meegeven waarover het gesprek wel en niet gaat: verwachtingsmanagement

niet alleen achteraf betrokken zijn in de controlerende rol maar ook aan de voorkant de kaderstellende rol innemen

BOB: Beeldvorming en Oordeelsvorming nu nog vaak bij het college, Besluitvorming pas bij de raad

CASUS 2: ONTWIKKELING WONINGBOUW

Een **projectontwikkelaar** klopt bij de gemeente met plannen voor woningbouw op een mooie plek in de gemeente. De ontwikkelaar is eigenaar van deze gronden, en vraagt de gemeente om medewerking in een wijziging van het bestemmingsplan.

De plannen dragen bij aan de realisatie van woningen die hard nodig. Niet alleen voor mensen die het kunnen betalen maar ook voor starters en een deel die vallen in de sociale huursector.

De **wethouder reageert verheugd**. Hij kan de belofte inlossen om meer woningen te realiseren én bovendien geeft het invulling aan de afspraken uit het bestuursakkoord om deze verwaarloosde locatie een nieuwe frisse invulling te geven. **De ontwikkelaar bezweert bovendien met omwonenden in gesprek te zijn en daar draagvlak te hebben voor de plannen.**



Vragen

- Wil de gemeenteraad kaders meegeven aan de projectontwikkelaars ten aanzien van de participatie?
- Welke ondersteuning wil de gemeenteraad de initiatiefnemer vanuit de gemeente bieden om de participatie zorgvuldig te organiseren?
- Wanneer in het proces ziet de gemeenteraad voor zichzelf een rol?
- Wat doe je als gemeenteraad als tijdens het proces bezorgde bewoners zich bij de raad melden met twijfels en bezwaren?



Casus 2: Ontwikkeling woningbouw



's-Hertogenbosch

KADERS:

goed
verwachtingsmanage-
ment vooraf

kaders
omtrent wet-
en
regelgeving

duidelijke rollen
vooraf benoemen
zodat iedereen weet
wat er wordt
verwacht en je kan
sturen op het
resultaat

nu nog vaak
onduidelijk

ook de rol van
de raad en het
college

risico
inschatting en
beheersing

ONDERSTEUNING:

geen: is aan de
initiatiefnemer

faciliteren in een
procesbegeleider
om te zorgen dat
het proces goed
verloopt

ondersteuning
(menukaart) met
participatiemethoden

ROL VAN DE RAAD:

inzicht hebben in de
positieve reacties +
bezwaren: goede
afweging kunnen
maken

Om te kunnen
toetsen dat het
proces goed is
verlopen hebben we
spelregels/checklist
nodig

Niet
overnemen,
vooral
faciliteren

Bossche
werkwijze
voor
participatie

toegesplitst op
de Bossche
situatie

afstemming
tussen raad en
college van
belang over
participatie

WAT DOE JE ALS JE MET BEZORGDE BEWONERS TE MAKEN KRIJGT?

Belangrijk om op
eenvoudige manier
te kunnen checken
op een zorgvuldig
proces

bewust zijn van het
verschil tussen een
'zorgvuldig proces'
en 'draagvlak' (is nu
een soms een
worsteling)



Conclusie en aanbevelingen



Enkele conclusies

- De gemeenteraad hecht waarde aan participatie en vindt dat er meer ruimte mag zijn voor inwoners om mee te denken over belangrijke onderwerpen. De raad geeft aan dat inwoners eerder betrokken kunnen worden bij belangrijke onderwerpen, bijvoorbeeld wanneer het gaat over de casus Jeugdhulp waarin ervaringsdeskundigen een belangrijke rol spelen.
- Het stellen van kaders is voor de gemeenteraad belangrijk: dit zorgt o.a. voor een juist verwachtingsmanagement. Het gesprek over welke kaders er gelden per ontwikkeling wordt bij voorkeur voorafgaand aan het proces gevoerd door het college en de raad samen.
- Op dit moment is volgens de gemeenteraad de dominante rol van de gemeente bij belangrijke ontwikkelingen met name **regisseren**. Uit de sessie blijkt dat de gemeenteraad die rol het liefst ziet veranderen in **faciliteren**. Dit faciliteren kan bestaan uit het aandragen van een goede procesbegeleider of een menukaart met participatiemethoden die men kan toepassen.
- Het is van belang om aan de voorkant van een proces duidelijke rollen te benoemen zodat iedereen weet wat er wordt verwacht: dit geldt voor de initiatiefnemer, maar ook voor de participant, de gemeenteraad en het college.
- De gemeenteraad zou graag eerder betrokken worden bij de inrichting van een participatieproces: dit geeft mogelijkheid tot het stellen van kaders en zorgt dat raadsleden meer betrokken zijn. De raad heeft nu vooral een controlerende rol, maar zou ook meer vooraf de kaderstellende rol willen aannemen. Die rol ligt nu nog vaak bij het college.

Aanbevelingen voor het vervolg

- Voer een gesprek met het college, de gemeenteraad en enkele ambtenaren binnen de organisatie, om te onderzoeken wat faciliteren voor de gemeente 's-Hertogenbosch betekent en hoe hier invulling aan gegeven kan worden. Door hier ook in een vroeg stadium ambtenaren bij te betrekken kunnen zij direct aangeven wat zij nodig hebben van het college en de raad, wanneer zij invulling geven aan deze nieuwe rol. Ook kan het gesprek tussen college en raad meer zicht geven op de onderlinge verhoudingen: wie is waar verantwoordelijk voor en wat hebben raad en college van elkaar nodig om de eigen rol(len) goed in te vullen? Het is belangrijk om vroegtijdig de wederzijdse verwachting en werkwijze uit te spreken en hier afspraken over te maken.
- Ga als raad in gesprek over de balans tussen richting geven en ruimte bieden bij diverse belangrijke onderwerpen; welke kaders willen we stellen en waarom? Hoe geven we ruimte zonder het doel uit het oog te verliezen en hoe zorgen we voor juist verwachtingsmanagement (richting) zonder alles op voorhand 'dicht te timmeren'? Vraag ook aan inwoners op welke thema's zij graag meer ruimte krijgen om zelf met initiatieven te komen en op welke thema's ze vinden dat de gemeente(raad) aan zet is.
- Stel een Bossche werkwijze voor participatie op die situatie afhankelijk kan worden ingericht: dit geeft houvast om achteraf te toetsen of een proces juist is verlopen en helpt bij de ontwikkeling naar een meer faciliterende rol.
- Kies een pilotproject en pas hier het alternatief op de participatieladder op toe. Evalueer dit proces per stap zodat hier lessen uit getrokken kunnen worden die men mee kan nemen in het Bossche participatiebeleid.



Meer informatie?

post@plusanderen.nl

+31 (0)10 307 68 28

Coolhaven 238A

3024 AP Rotterdam

