

Molenlanden



## De ambitie en doelen van participatie in Molenlanden

# Inhoud

Inleiding .....	3
Algemene theorie over participatiedoelen .....	4
Vertaling naar Molenlanden .....	6
Doel 1: Door participatie willen we de kwaliteit van het beleid in Molenlanden verbeteren.....	6
Doel 2: Door participatie willen we het draagvlak voor beleid in Molenlanden vergroten. ....	7
Doel 3: Door participatie willen we gedeeld eigenaarschap stimuleren.....	7
Voorkomen negatieve effecten van participatie .....	8
Rol van de raad .....	9
Bronnenlijst .....	11

# Inleiding

## We beschrijven de overkoepelende doelen

In dit kaderstellende document worden de ambitie en de doelstellingen op het gebied van participatie beschreven. Ze geven aan wat we beogen met participatie en wat wij als gemeente Molenlanden met ons participatiebeleid willen bereiken.

Het vaststellen van de doelen voor participatie geeft vervolgens sturing aan de manier waarop wij als gemeente Molenlanden afzonderlijke participatietrajecten ontwerpen, uitvoeren en evalueren.

Dit stuk bouwt voort op het eerder vastgestelde participatiebeleid waarin acht participatiebeloften zijn geformuleerd. Deze gaan over onze houding en wie we als gemeente willen zijn. Ook zijn er vier speerpunten vastgesteld waar we de aankomende jaren extra aandacht aan schenken. Deze beloften en speerpunten vormen beiden samen met het handelingsperspectief handvaten voor de inrichting van deze participatietrajecten.

In dit document wordt allereerst op basis van wetenschappelijke literatuur uiteengezet welke doelen van participatie er allemaal zijn. Vervolgens wordt ons toekomstbeeld van het Molenlandse samenspel tussen gemeente en inwoner beschreven. Daarin geven we onze ambitie aan en vertalen we die vervolgens naar drie overkoepelende doelen. Omdat we beseffen dat participatie ook ongewenste effecten kan hebben, benoemen we die gelijk en zetten we uiteen hoe we daar zo veel als mogelijk rekening mee proberen te houden. Tot slot gaat dit document in op de verschillende rollen van de raad bij dit overkoepelende participatiebeleid alsmede bij individuele participatietrajecten. Daarbij worden verscheidene handvaten geboden.

# Algemene theorie over participatiedoelen

## *Doelen van participatie volgens de wetenschap*

In de wetenschappelijke literatuur worden tal van doelen van participatie beschreven. Er kunnen namelijk verschillende redenen zijn om een participatieproces te starten. Grofweg geformuleerd kunnen er normatieve, instrumentele en inhoudelijke redenen zijn om participatie in te zetten (Fiorino, 1990). Deze redenen zijn verzameld in een studie van de Rijksoverheid (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2020).

Voor sommigen is participatie een doel op zich: “omdat het hoort”. Deze normatieve benadering stelt dat burgers in een democratie het recht hebben om te spreken en gehoord te worden en dat zij invloed kunnen uitoefenen op collectieve beslissingen die op hen van invloed zijn. Deze normatieve redenen impliceren dat participatie democratische waarden ondersteunt door ernaar te streven dat alle stemmen worden gehoord. Door het betrekken van stakeholders die normaal gesproken minder invloed hebben kan de gelijkwaardigheid onder de belanghebbenden worden vergroot. Deze reden heeft daarmee ook een emancipator: die groepen ondersteunen waarvan de stem onvoldoende wordt gehoord (‘empowerment’). Daarmee wordt het vertrouwen van de bevolking in de overheid en het democratisch systeem vergroot, alsmede de legitimiteit van de overheid. Ook het verkleinen van de kloof tussen de overheid en stakeholders en het verschuiven van de machtsbalans tussen belanghebbenden kunnen normatieve redenen zijn om een participatietraject te starten.

De instrumentele redenen voor participatie zijn vaker pragmatisch. We benoemen er een paar:

- Het stimuleren van een efficiënte en effectieve besluitvorming en implementatie. Bijvoorbeeld door vroegtijdig in een proces ruimte te geven aan conflicten tussen partijen en overeenstemming te bereiken over bepaalde resultaten.
- Het vergroten van draagvlak door inwoners actief te betrekken en zich daardoor meer verantwoordelijk voelen voor en verbonden voelen met het resultaat.
- De kans op tegenwerking vanuit stakeholders te verminderen.
- Het opstellen van meer geïntegreerd beleid zorgen doordat verschillende mensen samen worden gebracht (Edelenbos, 2000).
- Het vergroten van het gemeenschapsgevoel tussen mensen.

Tot slot worden er in de literatuur ook inhoudelijke doelen van participatie genoemd. Zo kan participatie tot doel hebben om de kwaliteit van de uitkomst te vergroten. Door het betrekken van zogenaamde ‘leken’, die experts in hun eigen problemen zijn (Mitroff et al., 1983, in Fiorino, 1990), worden problemen en oplossingen vanuit andere invalshoeken, ervaringen en expertises bekeken. Een ander inhoudelijk doel van participatie is om een transitie of wederzijdse leerprocessen te stimuleren of expertise-netwerken te creëren.

### *De doelen in de praktijk*

Als we vervolgens naar de praktijk kijken, wordt geconstateerd dat er weinig concrete participatiedoelen worden bepaald (Selle, 2014; Visser, 2019). Vaak is er een impliciete aanname dat belanghebbenden dezelfde verwachtingen hebben van het participatieproces. In de praktijk verschillen deze verwachtingen. Bovendien is er meestal sprake van een combinatie van redenen (Visser, 2019). In dit document kiezen we er daarom voor om concrete doelen te benoemen.

## Vertaling naar Molenlanden

### *Een koppeling met de visies en bestaande kaders*

In onze Toekomstvisie hebben we uitgesproken dat we het in Molenlanden samen doen. We ontmoeten elkaar, we delen kennis, zoeken samen naar oplossingen en inspireren elkaar. Dit doen we vanuit het besef dat we elkaar nodig hebben. We denken vanuit de inwoner, ondernemer of vereniging en trekken samen met hen op. We sluiten aan bij de onderwerpen en wensen die voor de samenleving belangrijk zijn. Wij willen bijdragen aan een zinvol en plezierig leven in onze dorpen en stad. We werken vanuit de gedachte dat er één groot netwerk is waarin iedereen meedoet naar zijn of haar vermogen. De gemeente is onderdeel van dit grote netwerk. Als gemeente willen we de behoeften, energie, kennis en kracht in onze samenleving ontmoeten, ondersteunen en benutten. Bij initiatieven uit de samenleving sluiten we aan en bieden we onze hulp aan, faciliteren we of werken we mee, net wat nodig is. Als we als gemeente het initiatief nemen, betrekken we onze inwoners. We stimuleren de betrokkenheid van en tussen inwoners, ondernemers en partners onderling. We werken aan een samenleving waarin iedereen mee kan doen en waar iedereen ertoe doet; we staan daarbij voor álle inwoners, want zij zijn even belangrijk.

Ons participatiebeleid heeft als **ambitie** om de betrokkenheid van onze inwoners, ondernemers en partners te stimuleren waardoor we de juiste keuzes maken als overheid en daarmee impact bereiken op onze maatschappelijke opgaven.

We maken hierin nadrukkelijk de keuze om participatie in te zetten om toegevoegde waarde te bereiken. Participatie is daarbij geen doel op zich maar kan wel degelijk helpend zijn. Om onze ambitie tastbaar te maken, hebben we een drietal doelen geformuleerd waar wij als gemeente middels participatie een bijdrage aan willen leveren.

### **Doel 1: Door participatie willen we de kwaliteit van het beleid in Molenlanden verbeteren.**

Wij willen datgene doen wat onze samenleving versterkt. Onze acties en inspanningen moeten positieve impact hebben op de leefomgeving. Binnen onze organisatie hebben we competente medewerkers die betrokken zijn richting inwoners en ondernemers en daarbij verantwoordelijkheid nemen. We kijken daarbij altijd van buiten naar binnen, vanuit de inwoner, ondernemer of vereniging naar binnen toe. Wij bezitten als overheid niet als enige kennis. Wij hebben de overtuiging dat onze inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen beschikken over kennis die de kwaliteit van het gemeentelijk beleid kan verbeteren. Door het betrekken van inwoners wordt relevante kennis ingebracht die het beleidsproces beter maken. Inwoners en ondernemers kennen een bepaalde problematiek namelijk beter dan wie dan ook: zij hebben vaak specifieke kennis en ideeën over hun eigen, directe omgeving. Daardoor kan beleid beter worden aangesloten bij de lokale situatie en de wensen van de inwoners. Daarnaast kunnen zij mogelijk andere, nog niet overwogen oplossingen aandragen. Inwoners zijn bovendien ook vakmensen, zoals bijvoorbeeld een ingenieur, hovenier, aannemer of jurist. Ze brengen verschillende perspectieven, kennis en creativiteit op tafel. Door

participatie van onze inwoners, ondernemers en verenigingen zorgen we ervoor dat de kwaliteit van het gemeentelijk beleid continue verbeterd.

## **Doel 2: Door participatie willen we het draagvlak voor beleid in Molenlanden vergroten.**

Het zijn onze inwoners, ondernemers en verenigingen die direct de resultaten van ons als gemeente voelen en in veel situaties daar ook afhankelijk van zijn. De keuzes die wij maken, hebben (grote) impact op de directe leefomgeving van de Molenlanders. Daarom moet gemeentelijk beleid aansluiten bij de behoefte van de samenleving. Maatschappelijk draagvlak voor onze keuzes is dus van groot belang. We vinden het belangrijk dat inwoners, maatschappelijke organisaties en ondernemers meedenken en praten. Betrokkenheid kan er namelijk toe leiden dat ze zich meer gehoord voelen. Door tijdig in overleg te gaan met elkaar kan een plan een gemeenschappelijk belang worden. Er ontstaat een breder draagvlak omdat inwoners zich meer betrokken voelen en er meer rekening met hun behoeften kan worden gehouden. Betrokkenheid zorgt ervoor dat inwoners inzicht krijgen in het gehele onderwerp en ook in de diverse belangen en de tegenstellingen, hetgeen kan leiden tot vergroting van het begrip, voor elkaar en voor het uiteindelijke resultaat. Het vergroot de kans om de uitkomsten te accepteren. Op die manier weten we ook dat we de juiste dingen doen als gemeente.

## **Doel 3: Door participatie willen we gedeeld eigenaarschap stimuleren.**

De samenleving maken we samen. In Molenlanden zijn we door eigenheid in verbondenheid. We geven het eigen karakter en onze eigen behoeften de ruimte en tegelijkertijd trekken we samen op. Autonomie en eigen ruimte voor initiatief en inbreng willen wij vergroten en de onderlinge verbondenheid tussen mensen versterken. Daarbij past niet een overheid die in haar eentje vanuit een ivoren toren beslist hoe het moet, maar een die zich juist aansluit in het netwerk van inwoners, ondernemers en verenigingen die samen de samenleving maken. De oplossing voor veel opgaven van de stad en de dorpen ligt vaak in de stad en de dorpen zelf. Zij zien kansen die de gemeente niet meteen ziet. Die kansen moeten we ruimte geven. Het is een faciliterende en kaderstellende rol die we ons aannemen om eigenaarschap te stimuleren. Zodat inwoners, ondernemers en verenigingen zelf de regie in eigen hand blijven houden. Initiatieven vanuit de samenleving willen we niet overnemen of afpakken, maar juist versterken en verder helpen. Uitdagingen die we in de samenleving zien willen we samen oppakken en inwoners en ondernemers daarin zeggenschap geven. Voor ons is de samenleving van de mensen die er deel van uitmaken. Zij gaan over de plek waar zij wonen en horen dus ook betrokken te worden om daarin hun gedeelde verantwoordelijk te pakken.

Deze doelen die we als gemeente willen nastreven, geven sturing aan de rol van de gemeente in de samenleving en de manier waarop wij handelen in participatietrajecten.

## Voorkomen negatieve effecten van participatie

Met deze aangebrachte focus in de geformuleerde ambitie en doelen die wij met participatie willen nastreven, beseffen we ons terdege dat participatie(trajecten) ook tot effecten kunnen leiden die we liever niet zouden beogen. Daarom staan we er expliciet bij stil, zodat we ons hier niet alleen meer bewust van zijn, maar ook op voorhand hierop kunnen inspelen en rekening mee houden.

### *Tegengestelde belangen*

Hoewel we participatie willen inzetten op het verhogen van de kwaliteit van ons beleid en het draagvlak daarvoor, kan het toch voorkomen dat inwoners het oneens zijn met de ingezette richting vanuit de gemeente. Ondanks dat inwoners worden betrokken, kan het in afwegen van belangen gebeuren dat de belangen van een bepaalde groep minder worden bediend, waardoor onvrede of weerstand bij deze groep ontstaat. Dit is onoverkomelijk. Het college en de raad zijn er voor om dan het algemeen belang te bewaken. Het is aan hen om die keuzes transparant af te wegen en inwoners hierin tijdig mee te nemen, door uit te leggen waarom iets niet kan of een ander belang prevaleert.

Een andere mogelijke consequentie van participatie is dat groepen tegenover elkaar blijven staan. Waar het ene deel van de buurt iets kan steunen, staat een ander deel er recht tegenover. Dit kan de sociale cohesie in de buurt verslechteren. Het is van belang hier aandacht aan te geven en niet te negeren en als gemeente te kiezen voor een verbindende aanpak.

### *Participatiemoetheid*

Een derde mogelijke consequentie is zogenaamde “participatiemoetheid”. Dit houdt in dat de inwoner niet meer wil deelnemen aan participatietrajecten. Dit kan meerdere oorzaken hebben. Bijvoorbeeld dat de inwoner te veel wordt betrokken. Het deelnemen aan participatietrajecten kan veel tijd en investering vragen van iemand. Een andere oorzaak is dat ze betrokken worden bij niet relevante trajecten of bij een onderwerp wat weinig invloed heeft op leefomgeving. Het kan ook zijn dat een inwoner een negatieve ervaring heeft gehad bij een participatietraject. Hoewel we participatiemoetheid niet helemaal kunnen voorkomen, is het belangrijk dat onze participatietrajecten verfrissend zijn en effectief worden ingezet om een duidelijke reden.

### *Inefficiënt*

Tot slot is het goed ons te beseffen dat het starten van een participatietraject niet altijd efficiënt is. En of de kosten (tijd, inzet en geld) het grotere of goede doel dient. Met als gevolg dat de input vanuit de deelnemers onvoldoende bruikbaar is. Participatie kan tot gevolg hebben dat het langer duurt voordat een besluit wordt genomen, terwijl een specifieke situatie vraagt om snelle besluitvorming.



## Rol van de raad

Participatie binnen een gemeente is niet alleen iets van ambtenaren en het college van burgemeester en wethouders, maar zeker ook van raadsleden. De rol van de raad is van wezenlijk belang. Om de verschillende rollen van de raad goed te positioneren in trajecten, worden hieronder handvaten gegeven.

Op 20 april 2021 heeft de gemeenteraad van Molenlanden het Participatiebeleid vastgesteld. Vanuit haar kaderstellende rol heeft zij daarbij aangegeven hoe we in de gemeente Molenlanden met elkaar willen participeren en samenwerken. Specifiek voor de Omgevingswet heeft de raad op 1 juni 2021 ook de kaders bepaald wanneer absoluut geparticipeerd dient te worden bij ruimtelijke ontwikkelingen. Vanuit haar kaderstellende rol bepaalt de gemeenteraad met deze nota de doelen die we met participatie nastreven en wat daarbij het ambitieniveau is voor de komende jaren. .

### *Participatieparagraaf*

Om de raad in staat te stellen haar controlerende taak uit te voeren, is al eerder aangegeven dat bij elk raadsvoorstel voortaan een argument wordt opgenomen over participatie. Hierin staat vermeld of er geparticipeerd gaat worden/is, en als dit het geval is, hoe het participatietraject eruit ziet/zag, wie er betrokken worden/waren en wat het moet opleveren/heeft opgeleverd. Daarbij zal een link worden gelegd met een van de geformuleerde doelen uit dit document. De raad wordt op die manier aan de voorkant geïnformeerd, kan suggesties doen om een participatietraject nog beter te maken of het college bevragen hoe een en ander is verlopen.

### *Vijf aspecten van democratie*

In het rapport *'Raadswerk is Maatwerk – Hoe kun je als raad(slid) meer kleur geven aan de lokale democratie?'* stellen Laurens de Graaf en Linze Schaap van de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur dat de gemeenteraad op zowel algemeen niveau als op casusniveau veel meer in positie kan komen, als zij participatie in de gemeente analyseert op de vijf aspecten van democratie. Deze aspecten betreffen inclusie, burgerlijke deugden/vaardigheden, invloed, deliberatie en legitimiteit. Bij elk aspect is beschreven hoe de raad daarbij haar rol kan pakken. Hieronder zetten wij deze uiteen, zodat de raad handvaten heeft om haar rollen te pakken op algemeen niveau (participatiebeleid) als op casusniveau (participatietraject).

Bij het aspect 'inclusie' gaat het om de vraag wie er toegang heeft om mee te doen en wie niet. Wie wordt ingesloten en wie wordt uitgesloten, wie meedoet aan participatie en wie niet. In de wetenschappelijke literatuur en in de praktijk zien we dat participatietrajecten nog vaak het geluid van direct belanghebbenden en actievelingen vertegenwoordigt, maar dat is daarmee niet meteen een representatie voor de gehele lokale bevolking. Participatie heeft daarmee een selectief karakter (De Graaf & Schaap, 2016). De raad dient zich hier bewust van te zijn en vanuit haar vertegenwoordigende rol zelf op zoek te gaan naar het geluid van (stille) groeperingen (die ondervertegenwoordigd zijn) en deze in het politieke debat in te brengen. Vanuit hun controlerende rol kunnen raadsleden het college bevragen of er tijdens het participatietraject ook gewerkt is aan het betrekken van nieuwe groepen en gezichten aan het traject, die wellicht nooit eerder actief waren.

Als we spreken over burgerlijke vaardigheden en deugden gaat het om wat de inwoner *kan* (educatieve functie van participatie, zoals leren hoe zij deel kunnen nemen aan een publieke discussie, maar ook een vergadering voor zouden kunnen zitten) en om wat de inwoner *doet* (integratieve functie van participatie, zodat burgers meer betrokken raken bij de maatschappij en zichzelf verantwoordelijker voelen voor publieke besluiten) (De Graaf & Schaap, 2016). In de controlerende rol kan de raad het college vragen om inzichtelijk te maken wat deelnemers hebben geleerd van hun deelname in een participatietraject. Mogelijk kan het voor de vertegenwoordigende rol ook interessant zijn, omdat er wellicht inwoners zijn die op termijn wellicht (lokaal) politiek actief zouden willen worden.

Het derde aspect van democratie waar de gemeenteraad in positie kan komen, is 'invloed'. Dit gaat over de mate van zeggenschap van inwoners in de besluitvorming. De gemeenteraad kan daarbij de toetsvragen stellen wat er is gebeurd met de input en ideeën van deelnemers om zo de invloed te bepalen. Dit kan zij doen vanuit haar controlerende rol. De gemeenteraad is vanuit haar kaderstellende rol diegene die moet bepalen of en hoe de gemeente zeggenschappen aan inwoners wil overdragen en hoe om dient te worden gegaan met maatschappelijke initiatieven vanuit de samenleving. In het laatste geval hebben we in Molenlanden nadrukkelijk gezegd dat wij op initiatieven willen aansluiten in plaats van deze over te nemen.

Het vierde aspect van democratie betreft 'deliberatie'. Hierbij gaat het om een open dialoog en de manier waarop argumenten tussen deelnemers worden uitgewisseld (De Graaf & Schaap, 2016). Zijn de verschillende deelnemers in een participatietraject ontvankelijk voor de mening van een ander? En zijn ze bereid om daar hun mening op aan te passen? Om het belang van naar elkaar luisteren te waarborgen, dient de raad ruimte te geven en te controleren of deze gewenste dialoog ook echt op gang komt. Vanuit de vertegenwoordigende rol van de raad is het aan te bevelen om aan te sluiten bij deze gesprekken, zodat ze mee kunnen praten in deze dialoog.

Tot slot kan de raad haar rol pakken met betrekking tot het aspect van 'legitimiteit'. Het gaat hier over draagvlak voor een proces alsook voor de uitkomsten van een proces (De Graaf & Schaap, 2016). Voelen de deelnemers zich serieus genomen? Zijn ze tevreden over de uitkomsten? In de literatuur wordt aangegeven dat burgers nog wel eens teleurgesteld raken omdat ze meer van een traject hadden verwacht. Vanuit de kaderstellende rol is het daarom belangrijk dat de gemeenteraad het college de opdracht geeft om realistische doelstellingen op te stellen en ook aan het begin van een participatietraject de juiste verwachtingen te wekken. Niet voor niets is verwachtingenmanagement ook een accent in het participatiebeleid. Het is de gemeenteraad vervolgens die hier ook op dient toe te zien.

## Bronnenlijst

De Graaf, L. & Schaap, L. (2016). *Raadswerk is Maatwerk: Hoe kun je als raad(slid) meer kleur geven aan de lokale democratie?* Tilburgse School voor Politiek en Bestuur.

Edelenbos, J. (2000). *Proces in vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*. LEMMA, Utrecht.

Fiorino, D.J. (1990). *Citizen participation and environmental risk: a survey of institutional mechanisms*, Science Technology & Human Values, 15, p. 226-243.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2020). *Snelstudie: de doelen van participatie*.

Mitroff, I.I., Quinton, H. & Mason, R.O. (1983). *Beyond contradiction and consistency: A design for a dialectical policy system*. Theory and Decision, 15, 107-120.

Selle, K. (2014). *Über Bürgerbeteiligung hinaus: Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? Analysen und Konzepte*, Edition Stadtentwicklung, Verlag Dorothea Rohn, Lemgo.

Visser, V., van Popering-Verkerk, J., and van Buuren, A. (2019). *Onderbouwd ontwerpen aan participatieprocessen - Kennisbasis participatie in de fysieke leefomgeving*, GovernEUR, Erasmus Universiteit Rotterdam