



Den Haag

Houvast voor beleids- en projectparticipatie



Handboek voor samenwerking met de stad



Inhoud

Voorwoord	3
1 Introductie: Samen met de stad	5
1.1 Samen Haags, samen doen	5
1.2 Reikwijdte en totstandkoming handboek	6
1.3 Verankering in de inspraak- en participatieverordening	6
1.4 Betere afstemming tussen college en raad bij participatie	7
2 De Haagse kijk op beleids- en projectparticipatie	9
2.1 Belangrijke begrippen	10
2.2 Principes voor goede beleids- en projectparticipatie	12
3 Spelregels voor participatie	13
3.1 Haags Participatiekompas	14
3.2 Haagse Participatiewerkwijze	15
4 Participatie op maat	17
4.1 Aandacht voor bewoners die niet vanzelfsprekend betrokken zijn	17
4.2 Vertegenwoordigende organisaties	18
4.3 Gebieds- en planontwikkeling	20
5 Leren met en van elkaar	23
5.1 Monitoring en evaluatie	23
5.2 Haags Samenspel en ondersteuning	24
5.3 Hulpmiddelen	24
Bijlagen	25

Voorwoord

“Gemeente, geef aan waarover we als bewoners kunnen participeren.” [Stadsgesprek]

Samen Haags, samen doen

Al van jongs af aan heb ik een sterk gevoel voor democratie ontwikkeld. Dat heb ik te danken aan mijn ouders. De grote keuzes in ons gezin werden namelijk samen gemaakt, door te stemmen. Hoe jong ik ook was, mijn mening deed ertoe. Zoals in elk gezin kreeg nooit iedereen zijn zin, maar door hoe mijn ouders ons betrokken bij het maken van keuzes, voelde iedereen zich serieus genomen.

Dit is ook waar ik als wethouder Participatie in onze stad naar streef. De kloof dichtten tussen de stad en het stadhuis. Echt iedereen willen horen. Niet omdat we het dan altijd met elkaar eens zullen worden, maar wel omdat besluiten beter worden en je meer draagvlak creëert.

De eerste stap daarvoor is de stad ingaan. In aanvulling op het formele participatieproces dat heeft plaatsgevonden bij het opstellen van dit handboek, is er daarom nog een extra bijeenkomst georganiseerd, om met bewoners, de Haagse Hogeschool en de ombudsman de ‘manier waarop’ voor participatie samen vast te stellen. We hebben immers de spelregels, maar het maakt veel uit op welke manier je het spel speelt.

Want om het heden en de toekomst voor, met en door onze inwoners vorm te geven, moet allereerst duidelijk zijn wat de behoefte van bewoners is. De uitdaging is vervolgens om de (ervarings)deskundigheid en creativiteit van onze bewoners te omarmen en te benutten. In de overtuiging dat dit leidt tot de best haalbare en houdbare besluiten rond maatschappelijke opgaven.

In het recente proefschrift ‘In gesprek of uitgepraat?’¹ staan uitspraken die onze opdracht kracht bijzetten. Hierin wordt het belang onderstreept van een complete gesprekstafel waaraan de verschillende belangen doorklinken waar oprecht naar geluisterd wordt. Dat betekent ook horen

1 Bleijenberg, C.E. (2021). In gesprek of uitgepraat? Over de betekenis van gesprekken voor het verloop van lokale participatieprocessen (Dissertatie).

wat je misschien niet wil horen. Van het juiste moment van participatie en van de noodzaak van goede opvolging na het eerste participatiegesprek. Die aanbevelingen brengen wij in de praktijk. Ze zijn in lijn met eerdere evaluaties, zoals van de huidige inspraak- en participatieverordening, waarin wordt gewezen op 'onbenut potentieel'.

De komende jaren zetten we dan ook vier vragen centraal bij het goed vormgeven van participatie in onze stad. Ze zijn even simpel als impactvol. Vier keer 'JA' betekent dat de weg vrij is voor participatie.

1. Zijn we er geweest; hebben we ons laten zien en kennen we de bewoners en hun behoefte?
2. Zijn we compleet; hebben we alle perspectieven verkend die meegewogen kunnen worden?
3. Zijn wij op tijd; is er ruimte en openheid om de inbreng van inwoners te honoreren?
4. Is de opvolging goed geregeld; geven we terug wat we met de inbreng hebben gedaan?

Begrip voor gemaakte keuzes kan ontstaan als mensen voelen dat er echt naar hen geluisterd is. En terugzien dat hun belangen gewaardeerd en gewogen zijn. Dat schept vertrouwen.

Papier is geduldig, de stad is dat niet. En terecht. Als we het potentieel van inwoners beter willen benutten, zullen we elkaar moeten blijven uitdagen om 'meedenken' en 'meedoen' steeds vorm te geven. Met de verordening en dit houvast in de hand. Wij worden daarin graag aangemoedigd!

Namens het college,

Wethouder Nur Icar
Portefeuille Participatie



1

Introductie: Samen met de stad

"Laat mensen alleen meedenken als er ook echt wat mee wordt gedaan. Ga voor echte kwaliteit en impact en anders niet." [Straatgesprek]

1.1 Samen Haags, samen doen

De stad maken we samen. In een energiek samenspel tussen gemeente en gemeenschap: bewoners, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties. De gemeente wil graag met de stad samenwerken. En de stad laat graag aan de gemeente weten wat ze ervan vindt. Het verbinden van mensen, het bevorderen van de ontmoeting en het versterken van sociale verbanden zijn een rode draad in beleid en uitvoering. Het betekent dat participatie geen keuze is, maar het vertrekpunt.

De leidende gedachte is dat iedereen zich in Den Haag thuis moet kunnen voelen. Dus ook de 'stille' stemmen wil de gemeente horen. De mensen die *niet* vanzelfsprekend deelnemen aan het gesprek over wat zij belangrijk

vinden. Juist ook de jonge generaties. Want het is hun toekomst waarover het gemeentebestuur besluiten neemt.

Het gemeentebestuur investeert in een gemeenschap die betrokkenheid toont en initiatief neemt. Zodat zowel het college als de gemeenteraad het hele palet aan invalshoeken en belangen mee kan wegen in haar besluitvorming.

Het impulsprogramma Haags Samenspel² is sinds 2020 de motor om de kwaliteit van participatie op een hoger plan te tillen. De afgelopen jaren is er al doende geleerd. Bijvoorbeeld uit het samenspel rond de energietransitie.³ Het heeft inzicht gegeven in wat werkt, beter kan en anders moet.

1.2 Reikwijdte en totstandkoming handboek

Dit handboek focust op het deelnemen van bewoners, ondernemers en organisaties aan het gesprek over beleid en projecten. Met de gemeente als initiatiefnemer. Jaarlijks zijn dat ongeveer 150 participatietrajecten. Maatschappelijk initiatief, dus wanneer initiatiefnemers in de stad een participatietraject starten, blijft in dit handboek buiten beschouwing.

Dit handboek heeft de gemeente gemaakt met de stad. Het is het resultaat van wat in allerlei participatietrajecten over het samenspel is geleerd. En wat bewoners(organisaties) en ondernemers de gemeente adviseerden over participatie in het proces 'Wie mag het zeggen in de stad?'.⁴ Daarmee geeft het houvast aan alle betrokkenen.

1.3 Verankering in de inspraak- en participatieverordening

Participatie wordt in de geactualiseerde inspraak- en participatieverordening verankerd. Het houvast voor beleids- en projectparticipatie is de basis voor de nieuwe Haagse inspraak- en participatieverordening. Deze komt in de

2 Het programma Haags Samenspel startte in 2020 om de kwaliteit van bewonersparticipatie in Den Haag te verbeteren.

3 In 2021-2023 deed de Rekenkamer onderzoek naar bewonersparticipatie in de energietransitie. RIS314990 Rekenkameronderzoek 'Meer doen met meedoen', bewonersparticipatie in de energietransitie.

4 Onder de noemer 'Wie mag het zeggen in de stad?' gaven bewoners en ondernemers op allerlei manieren hun inbreng over spelregels die voor ieder participatietraject moeten gelden waarbij de gemeente het initiatief neemt.

plaats van de huidige inspraak- en participatieverordening. Directe aanleiding is de Wet versterking participatie op decentraal niveau. De komst van de Omgevingswet versterkt de noodzaak voor participatiebeleid en de verankering hiervan.

- ▶ De *Wet versterking participatie op decentraal niveau*⁵ is gemaakt om de betrokkenheid van inwoners te versterken bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid van hun gemeente, provincie, of waterschap.
- ▶ Ook het *uitdaagrecht* wordt als specifieke vorm van participatie verankerd. Daarmee kunnen inwoners hun overheid uitdagen om de uitvoering van een taak over te nemen, zoals het beheer of onderhoud van een park of buurthuis, omdat zij denken het beter of efficiënter uit te kunnen voeren.
- ▶ Met de nieuwe *Omgevingswet*⁶ krijgen inwoners en ondernemers meer ruimte om bij te dragen aan hun leefomgeving. Dat betekent dat de gemeente bewoners, ondernemers, bedrijven en maatschappelijke instellingen beter betreft bij besluitvorming.

De nieuwe inspraak- en participatieverordening is de juridische vertaling van de Haagse spelregels op participatie. Met het hogere ambitieniveau en de afspraken die daarbij horen.

1.4 Betere afstemming tussen college en raad bij participatie

De afstemming over participatie tussen college en raad luistert nauw. De representatieve en participatieve democratie gaan hand in hand en versterken elkaar. Het college nodigt met participatie inwoners en andere belanghebbenden uit om hun stem te laten horen, zodat zij deze kan meenemen in haar afweging. De raad vertegenwoordigt de belangen van inwoners. Als volksvertegenwoordigers staan raadsleden midden in de samenleving en in contact met inwoners. Hierdoor kunnen het college en de gemeenteraad de uiteenlopende belangen van betrokkenen meenemen in hun besluitvorming en laten zien hoe de inbreng is afgewogen.

5 Wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet en de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba in verband met de participatieverordening en het uitdaagrecht van inwoners en maatschappelijke partijen (Wet versterking participatie op decentraal niveau) | Tweede Kamer der Staten-Generaal.

6 rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/de-omgevingswet-voor-inwoners

- ▶ De kaderstellende rol van de raad uit zich in het vaststellen van de inspraak- en participatieverordening.
- ▶ De leidende rol van het college uit zich door zorgvuldige participatieprocessen te organiseren met behulp van de ambtelijke organisatie.
- ▶ De controlerende rol van de raad uit zich doordat de raad in de gelegenheid wordt gesteld om participatieprocessen te volgen. Behulpzaam daarbij is dat participatieplannen en participatieverslagen worden gepubliceerd. Ook wordt 'participatie en communicatie' als vaste paragraaf opgenomen in raadsvoorstellen.



2

De Haagse kijk op beleids- en projectparticipatie

"Ik wil eerder invloed en weten wat er gebeurt." [Straatgesprek]

Participatie gaat over zeggenschap en eigenaarschap. Belanghebbenden worden steeds mondiger. Dat wordt bevestigd door onderzoek.⁷ Bewoners hebben verfrissende ideeën en zijn creatief. Ze zijn actief en assertief en willen graag betrokken worden. Ook zonder dat de overheid dat aan hen vraagt. Tegelijkertijd is er een groep die zich afzijdig houdt, die zich niet gezien en gehoord voelt. Herstel van vertrouwen en vergroten van betrokkenheid zijn belangrijke doelen. Iedereen in de stad speelt daarin een rol.

Bewoners organiseren zich op meer verschillende manieren, formeel en informeel. In verenigingen, stichtingen en andere rechtsvormen, zoals maatschappen en coöperaties. En in informele netwerken, via geloofsgemeenschappen, rolmodellen en zelforganisaties. Die veelkleurigheid aan verbindingen en vertegenwoordigingen vormt een groot kapitaal. Juist om een brede kring bewoners en ondernemers – indirect - te bereiken. Het maakt ook de uitdaging groter om de verschillende belangen samen te brengen. Het vergt verschillende vormen van interactie. En uitspraken over de weging van de gezamenlijke en individuele inbreng van (groepen) mensen die meedoen.

⁷ Visser, V., van Popering-Verkerk, J., & van Buuren, A. (2019). Onderbouwd ontwerpen aan participatieprocessen. Kennisbasis participatie in de fysieke leefomgeving.

Veel mensen voelen zich betrokken bij hun wijk en zijn er actief als vrijwilliger. Bewoners die bij verkiezingen niet stemmen, kunnen wel degelijk zeer betrokken zijn bij hun wijk of stad. De uitdaging is om zo dicht mogelijk bij inwoners aan te sluiten, bij hun directe leefomgeving. En hen intensief te betrekken bij vraagstukken in de buitenruimte, het wijkwelzijn, mobiliteit en andere zaken die spelen in 'hun' buurt, wijk, of stadsdeel. De wijkagenda's zijn hiervoor een belangrijk instrument. De inhoud ervan komt tot stand in dialoog met betrokkenen in de wijk. Het hebben van een structurele dialoog is hierbij het uitgangspunt.

2.1 Belangrijke begrippen

Waar hebben we het over wanneer we over participatie praten? Hieronder staan de belangrijkste begrippen toegelicht aan de hand van de Haagse Participatiewerkwijze.

► Haags Samenspel

De manier waarop we in onze stad werken aan Haagse opgaven: als één gemeente, samen voor en met de stad, in de wijk, voor en met alle inwoners. Bij ieder plan, project, of vraagstuk wordt afgewogen wanneer, hoe en waarom wordt samengewerkt met bewoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en welke invloed daarbij hoort. Dat gebeurt op verschillende manieren.

► Participatie

Participeren betekent letterlijk deelnemen. Het is afgeleid van de Latijnse woorden *pars* (deel) en *cipere* (nemen). Participatie is een proces waarbij individuen, groepen en organisaties invloed uitoefenen op en controle delen over collectieve vraagstukken, beslissingen en diensten die hen aangaan.⁸ De mate van invloed wordt aangegeven met behulp van de Trap van eigenaarschap. De participatietredes lopen van mening geven, meedenken tot meewerken en regievoeren.

► Informatie en communicatie

Informer en communiceren staan ten dienste van participatie, zijn ondersteunend gedurende het hele proces. Informeren is geen participeren. Communicatie is zowel informatie zenden als ontvangen en tot dialoog komen. Dat gebeurt in begrijpelijke taal volgens de regels van Direct Duidelijk⁹. Nieuwe technologie en social media kunnen het gemakkelijker maken. In Den Haag krijgen inwoners steeds meer digitale participatiemogelijkheden. Maar niet iedereen voelt zich daardoor aangesproken, of kan ermee uit de voeten. Het is dus steeds blijven zoeken naar vormen die het beste aansluiten.

8 Visser, V., van Popering-Verkerk, J., & van Buuren, A. (2019). Onderbouwd ontwerpen aan participatieprocessen. Kennisbasis participatie in de fysieke leefomgeving.

9 denhaag.nl/projecten-en-themas/directduidelijk

► **Beleids- en projectparticipatie**

Bewoners, ondernemers en organisaties nemen deel aan het gesprek over beleid en projecten. De gemeente start het proces op door een bepaald doel voor de stad te agenderen, of een concrete opdracht. Met de vraag hoe dit doel of die opdracht het beste bereikt, of uitgevoerd kan worden. Van tevoren spreekt de gemeente zich uit over het niveau van participatie (de trede op *de Trap van eigenaarschap*), zodat de verwachtingen glashelder zijn. Aan de voorkant horen deelnemers of het de bedoeling is dat ze hun mening geven, meedenken, meewerken, of meebeslissen. Aan de achterkant krijgen deelnemers inzicht in de besluitvorming door de gemeenteraad.¹⁰

► **Maatschappelijk initiatief**

Bewoners, ondernemers en organisaties zetten zich uit eigen beweging in voor 'hun' Den Haag. De gemeente verwacht dat zij de omgeving in hun plannen meenemen, zodat er voldoende draagvlak voor is. Dat betekent dat zij soms zelf een participatietraject starten. De initiatiefnemer zal met de gemeente af moeten stemmen over de beoordeling en speelruimte. Duidelijk moet zijn hoe de gemeente afweegt wat kan en mag en welke ondersteuning mogelijk is. Dit houvast werkt beleids- en projectparticipatie verder uit. (Bouw)initiatieven van (project)ontwikkelaars komen in paragraaf 4.3 aan de orde.

► **Belanghebbende**

De belanghebbende is degene wiens belang rechtstreeks bij een voorgenomen besluit is betrokken. In de Omgevingswet worden als belanghebbenden gezien: burgers, vertegenwoordigers van bedrijven, professionals van maatschappelijke organisaties en bestuurders van overheden.

► **Opgave- en gebiedsgericht werken**

De opgaven en vraagstukken in de stad verschillen. Soms per wijk of buurt, soms in een heel stadsdeel. Aan de basis van wijkgericht werken staan de wijkagenda's, waarin bewoners, ondernemers, samenwerkingspartners en medewerkers van de gemeente samen bepalen wat de belangrijkste verbeteringen zijn voor een wijk.

► **Fysieke leefomgeving**

De fysieke leefomgeving gaat over alles wat je voelt, ziet en ruikt, waar je op staat en wat daaronder ligt. Zoals bijvoorbeeld gebouwen, wegen, natuur, schone lucht, sloten, weilanden en rivieren.

¹⁰ We gebruiken de term beleids- en projectparticipatie om verwarring te voorkomen. Het gaat namelijk niet om participatie in het kader van de Participatiewet.

2.2 Principes voor goede beleids- en projectparticipatie

Goede participatie kenmerkt zich door een **zorgvuldig proces**:

- ▶ waarin de verschillende belangen goed zijn vertegenwoordigd en ieders belang serieus wordt genomen,
- ▶ waarbij duidelijke afspraken zijn gemaakt -in een zichtbaar proces- over wie, waarover, hoe, hoeveel invloed krijgt op de besluitvorming
- ▶ en deelnemers achteraf positief zijn over het proces, ook als ze ontevreden zijn over de uitkomst.

Bij een goed participatieproces staat de belanghebbende centraal en worden onderlinge verbindingen gelegd. Het leidt tot **kwitatief betere besluiten** waarbij kennis uit de stad beter wordt benut. Het effect ervan wordt groter omdat de oplossingen beter passen bij problemen die deelnemers ervaren. En door meer ruimte te geven aan initiatieven als uiting van invloed en zeggenschap.

Goede participatie versterkt het **vertrouwen** in de gemeente en in elkaar. Want deelnemers ervaren dat alle belangen en bezwaren serieus zijn meegewogen, waardoor de gemeenteraad een goed afgewogen besluit kan nemen.

Informatie en communicatie lopen als een rode draad door ieder participatietraject. Transparantie is cruciaal over het procesverloop en de mate van invloed.

Kort en goed is dit de meetlat voor goede beleids- en projectparticipatie:

- ▶ Deelnemers voelen zich voldoende betrokken bij de ontwikkeling en uitvoering van gemeentelijk beleid en projecten.
- ▶ Deelnemers ervaren dat het college en de gemeenteraad de input vanuit de gemeenschap meewegen in de besluitvorming.
- ▶ Deelnemers kennen de afwegingen die de basis vormen voor de besluiten van het college of de raad en weten dat daarbij alle relevante invalshoeken en belangen zijn afgewogen. De gemeente staat altijd voor het algemeen belang. In de participatie is het belangrijk dat het belang van de gemeente wordt verduidelijkt.



3 Spelregels voor participatie

*"Vergeet niet dat bewoners ongelooflijk veel kennis hebben.
Luister oprecht naar de inbreng. Sta open voor input."
[Keuzewijzer]*

Het Haags Participatiekompas en de Haagse Participatiewerkwijze vormen het hart van het gemeentebrede participatiebeleid. Ze omvatten de regels voor het Haags Samenspel, die voortvloeien uit de principes voor goede participatie. Ze zijn de maatstaf om de kwaliteit van participatie te kunnen beoordelen. Voor, tijdens en na ieder participatieproces. Kompas en werkwijze zijn verrijkt op basis van leerervaringen uit de participatiepraktijk en van adviezen van de stad.

Ga erheen!



3.1 Haags Participatiekompas

Het kompas is het kwaliteitskader voor participatie in Den Haag.

De zes kompaspunten zijn de uitgangspunten voor een goed participatieproces. Achter deze kompaspunten gaan waarden schuil, zoals inclusie, representativiteit, wederkerigheid, transparantie en aandacht voor de lokale context.

1. Weten wat er speelt

Voor we met de participatie starten, gaan we naar de plek en de inwoners toe. We gaan open in gesprek en luisteren naar de inwoners, wat houdt hen bezig, wat speelt er. Wat hebben zij nodig om goed te kunnen participeren? Wat verwachten zij van een traject? We hebben daarbij aandacht voor de (voor-)geschiedenis, verbanden met andere trajecten en de relaties en verbindingen die er in het gebied of situatie zijn. Ook onderzoeken we samen met experts en (ervarings-) deskundigen wat we al weten. De participatie verloopt veel soepeler als de deelnemers aan het participatietraject weten wat het doel van de participatie is, aan welk resultaat wordt gewerkt, welke kaders en regels het project begrenzen en welke uitgangspunten er gelden op inhoud, wet- en regelgeving, kosten, techniek en proces.

we nodigen u uit

wij gaan naar u toe

6. Leren door te doen

Een prettig verlopend participatietraject versterkt de onderlinge relaties en maakt iedereen slimmer. We halen op wat we hebben geleerd en borgen de opgedane kennis, ervaringen en resultaten. We hebben hierbij ook aandacht voor het versterken van de zelf-organisatie van inwoners, ondernemers en organisaties, zodat zij ook zelf participatietrajecten kunnen organiseren. Hiermee vergroten we de kwaliteit van toekomstige participatietrajecten.

we doen voor u verslag

5. Openheid bieden

Openheid over het participatietraject en de (tussentijdse) uitkomsten of beslissingen versterken het gevoel van eerlijke en rechtvaardige behandeling bij deelnemers én niet-direct betrokkenen. We bieden daarom inzicht in het verloop van het participatietraject, laten zien wat er met de inbreng is gedaan, hoe die wordt verwerkt en hoe besluiten zijn genomen.

2. Belangen samenbrengen

Voor goede participatie is het essentieel dat de deelnemers zoveel mogelijk de belangen die spelen vertegenwoordigen (representativiteit). We spannen ons daarom in zoveel mogelijk groepen inwoners, ondernemers en/of organisaties die door het project of plan worden geraakt, aan het participatietraject te laten deelnemen. We proberen ook groepen te bereiken die zich niet vanzelfsprekend laten horen en/of een tegengeluid brengen (inclusiviteit).

we bespreken het participatieplan

3. Mate van invloed bepalen

In alle projecten en plannen moet ruimte zijn om invloed te hebben op de uiteindelijke uitkomsten of (onderdelen) van een plan. Aan de start van elk participatietraject maken we duidelijk waarover meegedacht of besloten kan worden, maar ook waar dat niet mogelijk is. We benoemen rollen en verantwoordelijkheden, zoals wie de eindbeslissingen neemt.

we gaan samen met u aan de slag

4. Kwaliteit van interactie bevorderen

We vinden het belangrijk dat er in elk participatietraject aandacht is voor de uitwisseling van zienswijzen en dat iedereen daarover van gedachten kan wisselen. We gebruiken daarom werkvormen die passen bij de verschillende deelnemers. Ook zorgen we ervoor dat deelnemers gelijke kennis hebben, zodat iedereen mee kan doen. De resultaten zijn (breder) gedragen uitkomsten én meer begrip bij de deelnemers onderling voor elkaars standpunten. Ook draagt dit bij tot meer begrip tussen gemeente en deelnemers.

**HAAGS
PARTICIPATIE-
KOMPAS**

3.2 Haagse Participatiewerkwijze

De Haagse Participatiewerkwijze is een stappenplan om een participatieproces te ontwerpen, uit te voeren en te evalueren. De uitvoering staat centraal. In ieder proces worden vier stappen gezet:

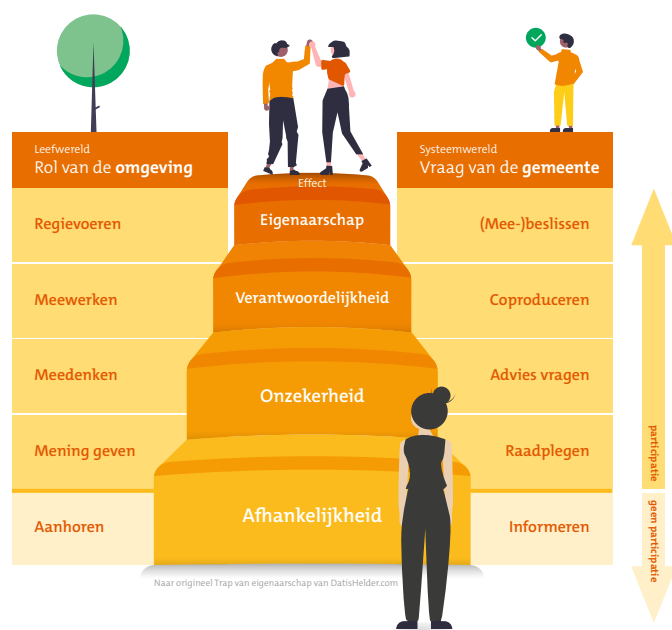
1. Participatievraagstuk
2. Participatieanalyse
3. Participatieontwerp
4. Participatieverslag

In elke stap staat een set vragen centraal. Per stap worden instrumenten en methodieken aangereikt om te gebruiken. In ieder proces wordt een participatieplan gemaakt, dit n.a.v. de stappen 1 t/m 3. Na uitvoering wordt in een participatieverslag beschreven hoe het participatieproces is verlopen en wordt verantwoord hoe de inbreng is gewogen.

De Haagse Participatiewerkwijze is als bijlage opgenomen.

Hierbij geldt dat participatieplannen en participatieverslagen op de gemeentelijke website worden gepubliceerd. Ook wordt in het participatieplan verhelderd welke belangen zwaarder wegen. In het participatieplan is vastgelegd wat de verschillende belangen en wie de belanghebbenden zijn, hoe deze worden gewogen en waarom hiervoor wordt gekozen. Het gemeentelijk, en dus het algemeen, belang wordt in het participatieplan gedefinieerd en de weging die hieraan wordt gegeven. Zo is de gemeente in het participatieplan helder over welke belangen zwaarder wegen. De participatietrajecten probeert de gemeente in een gebied zo veel mogelijk te combineren. De geleerde lessen zijn terug te vinden in het participatieverslag dat voor ieder participatietraject wordt gemaakt.

De voorbereiding van ieder participatieproces is cruciaal. In de eerste stap richting participatieplan checkt iedereen of de participatie zinvol is. Zo ja, hoeveel is passend en mogelijk? Zo wordt inzichtelijk hoe de participatie in verhouding staat tot de aard en omvang van het project en de invloed die het project op de omgeving heeft. Ook bepaalt iedereen de trede op de **Trap van eigenaarschap**: hoeveel invloed hebben deelnemers op (onderdelen) van het beleidsplan, of project? De Trap van eigenaarschap is als bijlage toegevoegd. Informeren is geen participatie. Iedere trede vanaf “raadplegen” van de trap bevat een deugdelijk niveau van invloed, die gehanteerd kan worden in een participatietraject. In de trap staat informeren erbij om te onderstrepen dat succesvolle participatie staat of valt met informatieverstrekking, kennisdeling en communicatie. En betrokkenen altijd geïnformeerd moeten worden, ook als de gemeente geen traject van beleids- of projectparticipatie start.



Aandachtspunten van de stad die de gemeente ter harte neemt¹¹

*gewoon
praten*

*respect
hebben
voor elkaar*

Voor het participatieproces

1. Maak een duidelijke keuze voor participatie of alleen informatie, zodat voor iedereen helder is of er invloed mogelijk is.
2. Gebruik het woord participatie alleen als er invloed mogelijk is. Maak de mate van invloed zichtbaar op de Trap van eigenaarschap.
3. Doe niet alleen uitspraken over de invloed van individuele bewoners, maar ook van belangen- en bewonersorganisaties.
4. Gebruik een checklist voor belangenafweging met – afhankelijk van het onderwerp - aandacht voor specifieke inwonersgroepen.
5. Bespreek het participatieplan vooraf met een aantal belanghebbenden (bewoners, ondernemers en /of organisaties) zodat het plan nog kan worden aangepast.
6. Als er sprake is van een uitzondering en er geen participatie plaats gaat vinden, toets deze uitzondering dan bij een groep belanghebbenden.
7. Neem de tijd. Goed mee kunnen denken en doen kost tijd en daar moet ruimte voor worden ingebouwd.
8. Denk aan toegankelijkheid. Bijvoorbeeld door in de uitnodiging voor een bijeenkomst te vragen of er naast dieetwensen extra's nodig zijn, zoals een doventolk.

*samen
weet je
meer*

Tijdens het participatieproces

9. Gebruik een combinatie van verschillende vormen van participatie, zodat iedereen kan meedoen.
10. Sluit aan op bestaande netwerken.
11. Wanneer met vertegenwoordigers (kleine groep) wordt gewerkt, geef dan een mogelijkheid voor een grotere groep om te reageren op de uitkomsten en die te corrigeren.
12. Denk aan toegankelijkheid door het aanbieden van informatie in verschillende talen en met visualisaties, aan het inrichten van toegankelijke locaties voor deelnemers met fysieke beperkingen (incl. invalidetoilet) en aan prikkelarme alternatieven.

Na het participatieproces

13. Organiseer de nazorg: blik na ieder participatiemoment/bijeenkomst terug op het proces en vertel wat er met de inbreng gebeurt. Zorg hier voor inclusieve communicatie en de toegankelijkheid van de informatie.
14. Geef een gemotiveerde terugkoppeling over wat wel en wat niet een plek heeft gekregen in het plan of project.
15. Deel het besluit van het bestuur (raad en/of college) met betrokkenen, zodat zij weten wat het uiteindelijke resultaat is.
16. Deel de ervaringen van deelnemers in het participatieverslag, zodat bekend is hoe deelnemers op het traject terugkijken.

*afpraak
=
afpraak*

Informatie

1. Communiceer tijdig en gedurende het hele proces.
2. Geen informatie is ook informatie. Blijf informeren, ook als er niets nieuws te vertellen is, iets wordt uitgesteld of veranderd.

*participatie
=
iedereen kan
meedoen*

*maak
het leuk*

¹¹ Deze punten zijn belangrijke inzichten uit het participatieproces 'Wie mag het zeggen in de stad?'. Het uitgebreide verslag is als bijlage opgenomen.



4

Participatie op maat

"Als het over iets groters in de stad gaat denk ik dat het goed is als elke buurt eerlijk vertegenwoordigd is." [Straatgesprek]

4.1 Aandacht voor bewoners die niet vanzelfsprekend betrokken zijn

Bij een participatietraject is het essentieel om alle belangen in kaart te brengen en te zorgen dat de deelnemers deze belangen zoveel mogelijk vertegenwoordigen (representativiteit). Het doel is niet om zoveel mogelijk inwoners te laten meedoen. Het gaat erom dat alle groepen belanghebbenden (inwoners, ondernemers en/of organisaties) die door het project of plan worden geraakt, deelnemen aan het participatietraject. Om bewoners te bereiken die zich niet vanzelfsprekend laten horen of een tegengeluid brengen, worden werkvormen en communicatiemiddelen gebruikt, die passend en toegankelijk zijn (inclusie).

Daarbij sluit de gemeente aan bij bestaande netwerken en spant de gemeente zich in om mensen en groepen die een belang in een participatietraject vertegenwoordigen actief te benaderen om mee te doen. Dit zal niet altijd lukken, maar de inspanning moet aantoonbaar zijn.

De gemeente heeft in participatieprojecten oog voor een veilige omgeving en faciliteert open gesprekken, zodat iedereen zich vrij voelt om ervaringen, meningen en belangen te delen. Het is altijd een keuze om mee te doen aan een participatietraject. Participatie is nooit verplicht.

De gemeente gaat in het participatieplan meer aandacht besteden aan toegankelijke locaties voor participatiebijeenkomsten. Bij elk participatietraject sluit de vorm van participatie aan bij de verschillende groepen die een belang vertegenwoordigen en worden tenminste twee manieren gebruikt waarmee deelnemers invloed uit kunnen oefenen. In het communicatieplan heeft de gemeente aandacht voor toegankelijke communicatie en communicatie via audiovisuele hulpmiddelen. Ook wordt standaard aan deelnemers gevraagd of zij ondersteuning tijdens de participatiebijeenkomst nodig hebben (taal, audiovisueel etc). Zie ook het schema 'Aandachtspunten van de stad die de gemeente ter harte neemt' op pagina 16.

Verskillende instrumenten zijn ontwikkeld om kinderen en jongeren te betrekken bij hun stad. Ingangen kunnen worden benut als de Jongerenambassadeurs, Jong doet mee! en de Jongerenstadslabs.

Voor Haagse ondernemers is de Haagse MKB-toets in ontwikkeling. Zo kunnen zij op tijd meedenken over nieuw gemeentelijk beleid en regelgeving.

Om inwoners te bereiken die niet per se uit zichzelf deelnemen, kan de gemeente loting inzetten. Ingelote inwoners worden uitgenodigd om deel te nemen aan het participatietraject.

4.2 Vertegenwoordigende organisaties

Vertegenwoordigende organisaties waarborgen belangen van hun achterban. Deze belangen gaan over thema's en/of over buurten of wijken. Hoe de gemeente hun inbreng weegt, is voor ieder participatietraject maatwerk. Deze weging wordt bij de start van een traject verduidelijkt in het participatieplan. In Den Haag zijn veel organisaties actief die inwoners vertegenwoordigen. Zij richten zich op:

- ▶ een specifiek gebied. Bijvoorbeeld bewonersorganisaties, bedrijfsinvesteringszones (BIZ);
- ▶ een specifiek onderwerp. Bijvoorbeeld de Bomenstichting, AVN, Rover of Fietzersbond;
- ▶ een specifieke doelgroep. Bijvoorbeeld Voorall, Straat Consulaat, Cliëntenraad Sociaal Domein;
- ▶ een specifieke gemeenschap. Bijvoorbeeld religieuze, of levensbeschouwelijke organisaties.

Deze vertegenwoordigende organisaties kunnen op verschillende manieren meedoen en meehelpen. Bij ieder participatietraject wordt gekeken welke manier(en) passend zijn.

Manieren van meedoen en meehelpen voor vertegenwoordigende organisaties

Er zijn verschillende manieren waarop vertegenwoordigende organisaties kunnen meedoen en meehelpen. Bij ieder participatietraject wordt gekeken welke manier(en) passend zijn.

- ▶ Namens de achterban een standpunt delen met de gemeente.
- ▶ De achterban adviseren over een standpunt in een project of beleid.
- ▶ De gemeente inhoudelijk adviseren over een project of beleid.
- ▶ De gemeente op het (participatie)proces adviseren over een project of beleid.
- ▶ De achterban activeren om mee te doen aan een participatietraject.
- ▶ Verbinden van verschillende bewoners- of ondernemers(belangen).
- ▶ Zelf de ervaringen, meningen en belangen van bewoners en ondernemers ophalen.

Bij participatietrajecten met veel impact krijgen vertegenwoordigende organisaties een grotere stem. Bij participatietrajecten waarbij groepen van mensen in kwetsbare situaties belanghebbenden zijn, worden in principe altijd vertegenwoordigende organisaties voor die groepen betrokken. Enerzijds om hun belang te vertegenwoordigen. Anderzijds om ervaringen op te halen.

Wetenswaardigheden uit het participatieproces 'Wie mag het zeggen?'

- ▶ Hoe meer het onderwerp de leefwereld van bewoners raakt, hoe minder zij zich willen laten vertegenwoordigen en hoe meer ze zelf direct betrokken willen zijn.
- ▶ Hoe ingewikkelder het vraagstuk, hoe moeilijker bewoners het vinden om een bijdrage te leveren en hoe meer zij het waarderen dat mensen met kennis van zaken hun belangen vertegenwoordigen.

4.3 Gebieds- en planontwikkeling

“Onderwerpen als leefbaarheid en mobiliteit kun je niet op wijkniveau oplossen. Er zijn ook onderwerpen die wel typisch zijn voor een bepaalde wijk.” [Stadsgesprek]

De Omgevingswet bekrachtigt de nieuwe kijk in ons land op gebieds- en planontwikkeling. In deze integrale wet komt alle wet- en regelgeving samen over bouwen, ruimte, natuur, milieu, infrastructuur en water. Daardoor is het mogelijk om vanuit een brede, samenhangende context beslissingen te kunnen nemen over de fysieke leefomgeving.

Participatie is een belangrijke pijler onder de Omgevingswet. Overheden moeten de participatieregels toepassen voor de vier kerninstrumenten van de wet: de omgevingsvisie, het omgevingsprogramma, het omgevingsplan en de omgevingsvergunning. Het omgevingsplan is het toetsingskader voor vergunningverlening. En daarboven de omgevingsvisie, waarin staat welke kant de gemeente op wil en welke ontwikkeling wel/niet wenselijk is. Zo hangen deze drie instrumenten dus samen¹².

Participatie kent drie vormen:

1. *Kennisgeving*: De gemeente geeft bij de kennisgeving van het voor-nemen om een omgevingsplan vast te stellen aan hoe ze de participatie vormgeeft. De gemeente beschrijft wie worden betrokken, waarover en wanneer; wat de rol is van de gemeente en de initiatiefnemer en waar meer informatie beschikbaar komt.
2. *Motiveringsplicht*: de gemeente geeft bij het besluit aan hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding en wat de resultaten daarvan zijn.
3. *Aanvraagvereiste*: de initiatiefnemer moet aangeven of, en zo ja hoe, hij participatie heeft vormgegeven en wat hij met het resultaat heeft gedaan. De gemeente betreft deze informatie bij de integrale belangenafweging.

Voor elk kerninstrument geldt een andere benadering, zie het kader op pagina 22.

¹² RIS317389 Kerninstrumenten, planproces en kwaliteitsstelsel onder de Omgevingswet (dec 2023).

De Omgevingswet vraagt om een andere werkwijze. Zowel gemeente als initiatiefnemer worden gestimuleerd om voorafgaand aan beleids- of planontwikkeling belanghebbenden goed te betrekken. Daarnaast moet er met een motivering uitgelegd worden wat er met de input van participatie is gedaan en waarom. Minder en overzichtelijke regels, meer ruimte voor initiatieven en lokaal maatwerk motiveert de gemeente Den Haag om de Haagse Participatiewerkwijze nog steviger aan te zetten.

In de Omgevingswet is opgenomen dat participatie moet, maar niet hoe. Binnen de gemeente wordt op verschillende plekken ervaring opgedaan om participatie op een meer gestructureerde wijze vorm te geven.

Zo wordt binnen gebiedsontwikkeling gewerkt met de Participatiegids om het samenspel tussen gemeente, initiatiefnemers en inwoners te verbeteren. De gids volgt het proces van visie, plan en vergunningverlening, waarbij de rollen en verantwoordelijkheden van de deelnemers (belanghebbenden, initiatiefnemers en gemeente) worden toegelicht. Ook geeft deze gids bruikbare adviezen voor onder andere de bekendmaking van de ontwikkeling, de afspraken, de belangenafweging en de motivering van de participatie. De Participatiegids helpt initiatiefnemers bij participatie.

Participatie is verplicht als een aanvraag wordt ingediend voor een zogenoemde buitenplanse omgevingsplanactiviteit.¹³ Dat is een activiteit waarmee wordt afgeweken van het omgevingsplan. De initiatiefnemer moet in dat geval bij de aanvraag laten zien dat participatie is toegepast. De Beleidsregel verplichte participatie buitenplanse omgevingsplan-activiteiten helpt bij het beoordelen van de vergunning en het beantwoorden van de vraag of participatie heeft plaatsgevonden op een manier die passend is bij het initiatief. Een onderdeel daarvan is de Participatiecheck. Deze maakt inzichtelijk hoe de participatie in verhouding staat tot de aard en omvang van het project en de invloed die het project op de omgeving heeft.

Ook is een Handleiding participatie omgevingsplan gemaakt.

13 Lijst met gevallen voor bindend advies en waarvoor verplichte participatie geldt voor projecten die in strijd zijn met het omgevingsplan (RIS313814).

Kerninstrument Omgevingswet	Participatie
Omgevingsvisie: De gemeenteraad legt samen met het college, inwoners, ondernemers, organisaties en stakeholders de ambities en beleidsdoelen vast voor de ontwikkeling en het beheer van de fysieke leefomgeving.	Motiveringsplicht bij vaststelling. In het participatieproces voor de omgevingsvisie wordt ingezoomd op de zes ambities voor de stad. ¹⁴
Omgevingsprogramma: Het college stelt het omgevingsprogramma vast. De gemeenteraad wordt erover geïnformeerd.	Motiveringsplicht bij vaststelling.
Omgevingsplan: Juridische borging keuzes omgevingsvisie.	Kennisgeving vooraf, motiveringsplicht bij besluitvorming. Dat geldt voor de vaststelling van het omgevingsplan en ook later voor actualisaties.
Omgevingsvergunning: Voor aanvragen waarbij wordt afgeweken van het omgevingsplan werkt Den Haag met het bindend advies van de gemeenteraad.	Bij een omgevingsvergunning moet de initiatiefnemer voldoen aan de aanvraagvereiste. Bij de beoordeling van de aanvraag wordt gekeken of er sprake is van verplichte participatie. De initiatiefnemer is zelf verantwoordelijk om belanghebbenden te informeren en te betrekken. De gemeente kan spelregels opstellen om houvast te bieden aan initiatiefnemers. Ook kan de gemeente beschrijven wat volgens haar een goed participatieproces is en kan ze initiatiefnemers aansporen om daar rekening mee te houden. Het is echter niet mogelijk om initiatieven af te wijzen op grond van het participatie-criterium. Wel mag de gemeente om een toelichting of nadere informatie vragen en de inhoudelijke opbrengst van de participatie meewegen. Participatie is niet noodzakelijk voor activiteiten waarvoor geen vergunningplicht geldt, of alleen een meldplicht.

14 RIS309993 Ambitiedocument omgevingsvisie Den Haag.



5

Leren met en van elkaar

“Je zou een systematiek in onderwerpen kunnen aangeven: dit raakt de wijk, dit raakt de stad.” [Stadsgesprek]

5.1 Monitoring en evaluatie

Door te leren met en van elkaar krijgen alle betrokkenen het Haags Samenspel steeds beter in de vingers. In het Participatiekompas en de Participatiewerkwijze liggen de indicatoren besloten om uitspraken te kunnen doen over de kwaliteit van participatie. Die kwaliteit wordt op drie niveaus gemonitord en beschreven:

1. Het programma Haags Samenspel (activiteiten en resultaten) in de jaarlijkse programmarekening.
2. De gemeentelijke organisatie en (het effect op) de werkwijze in het jaarlijkse participatiejaarverslag.
3. De samenleving en de impact van participatie in de tweejaarlijkse publicatie de Staat van de Stad.

De Haagse Participatiewerkwijze zorgt ervoor dat monitoring en evaluatie een vanzelfsprekend onderdeel zijn van een participatietraject¹⁵. Zo kan gericht en beter onderbouwd worden bijgestuurd.

Praktijkleren is de Haagse insteek: systematisch leren en professionaliseren. De gemeente reflecteert met betrokkenen op het proces, zodat het leren en verbeteren op basis van de ervaringen van deelnemers centraal blijft staan. Leren van projecten die goed gingen, ook in andere gemeenten, hoort hier vanzelfsprekend bij. Alle betrokkenen krijgen steeds scherper in beeld wat succesvolle participatie kenmerkt.

5.2 Haags Samenspel en ondersteuning

“Bewonersorganisaties zijn geen verlengstuk van de gemeente. De gemeente kan wel tools aanreiken waar organisaties gebruik van kunnen maken.” [Stadsgesprek]

Haags Samenspel is de manier waarop wordt gewerkt aan Haagse opgaven: als één gemeente, samen voor en met de stad. Dagelijks zijn ambtenaren en bewoners er met elkaar over in gesprek. Op allerlei manieren in de verschillende wijken. Binnen de gemeente faciliteert een klein team het Haags Samenspel. Om geleerde lessen beter te borgen en daarmee de kwaliteit van participatie sneller te verhogen. Bijvoorbeeld door hulpmiddelen te ontwikkelen voor participatie. En door de gemeentelijke organisatie toe te rusten om ze toe te passen in participatietrajecten.¹⁶

5.3 Hulpmiddelen

Het Haags Participatiekompas en de Haagse Participatiewerkwijze zijn een gegeven. Het is de **basisuitrusting** voor iedere Haagse ambtenaar en bestuurder die aan de slag gaat met participatie.

Aanvullend op deze basisuitrusting is een **Participatietoolbox** gemaakt. Hierin zitten hulpmiddelen die nuttig zijn om handen en voeten te geven aan goede participatie. Bijvoorbeeld om belangen in kaart te brengen, of tips toe te passen voor effectieve verslaglegging. Voor participatie in het kader van de Omgevingswet zijn en worden speciale tools ontwikkeld. De toolbox wordt continu geactualiseerd en aangevuld.

¹⁵ Zie ook het verslag “wie mag het zeggen”.

¹⁶ Jaarverslag Haags Samenspel.

Bijlagen

- ▶ De Haagse Participatiewerkwijze
- ▶ De Trap van eigenaarschap
- ▶ De Participatiecheck
- ▶ Het Participatieverslag 'Wie mag het zeggen?'

Colofon

Dit handboek heeft de gemeente Den Haag samen met de stad opgesteld.

September 2024