

Retouradres: Postbus 16079, 2500 BB Den Haag



Aan
De commissie Samenleving
ter attentie van de heer Noorlander, voorzitter

Uw kenmerk

CC:

College van Burgemeester en Wethouders
Mevrouw Merx, gemeentesecretaris

Ons kenmerk
RK/2024.11 / RIS 319771

Doorkiesnummer
070-3532048

E-mailadres
rekenkamer@denhaag.nl

Aantal bijlagen

1

Datum
11 september 2024

Onderwerp:
Opvolging raadsbesluit rekenkameronderzoek 'Meer doen met meedoen'

Geachte heer Noorlander,

In deze brief informeren wij u over de opvolging door het college van (een deel van) het raadsbesluit naar aanleiding van ons onderzoek 'Meer doen met meedoen'¹ van april 2023 naar de bewonersparticipatie in de energietransitie.² Op 23 april 2024 is de gemeenteraad op de hoogte gesteld van het vrijgeven van de *conceptparticipatieverordening Den Haag 2024* (RIS 318697) voor inspraak. Tevens is het concept van het *Handboek Participatie* (RIS 318698) inclusief bijlagen aan de gemeenteraad aangeboden.³ Op 25 september 2024 bespreekt de commissie Samenleving tijdens een werkbespreking deze beide documenten.⁴

Het college geeft aan met de beide documenten invulling te geven aan een deel van de aanbevelingen van de rekenkamer en het raadsbesluit naar aanleiding van ons onderzoek.⁵ In dit raadsbesluit gaat het om de punten die zich richten op het vaststellen van een kader voor bewonersparticipatie en het opstellen van een handleiding voor ambtenaren voor het uitvoeren van

¹ RIS314990 Raadsbesluit *Voorstel van de Rekenkamer Den Haag inzake het rekenkameronderzoek 'Meer doen met meedoen' van 6 april 2023*, Rekenkamer Den Haag, 5 juli 2023.

² RIS314990 Raadsbesluit *Bijlage Rekenkameronderzoek Meer doen met meedoen: Onderzoek naar bewonersparticipatie in de energietransitie*, Rekenkamer Den Haag, 6 april 2023.

³ RIS318697 Collegebesluit *Besluit vrijgave voor inspraak Participatieverordening Den Haag 2024*, College van Burgemeester en Wethouders, 23 april 2024; RIS318698 Raadsmededeling *Participatie ontwikkelingen: handboek participatie en vrijgave voor inspraak van de conceptparticipatieverordening*, College van Burgemeester en Wethouders, 23 april 2024. Omdat wijzigingen in de participatieverordening kunnen leiden tot aanpassingen in het Handboek, is dit Handboek tevens een concept

⁴ Termijnplanning van de commissie Samenleving van 29 augustus 2024.

⁵ RIS318697 Collegebesluit *Bijlage Concept participatieverordening*, College van Burgemeester en Wethouders, 23 april 2024, p.6; RIS318698 Raadsmededeling *Participatie ontwikkelingen: handboek participatie en vrijgave voor inspraak van de conceptparticipatieverordening*, College van Burgemeester en Wethouders, 23 april 2024, p.2.

participatietrajecten.⁶ Het raadsbesluit richtte zich naast deze punten ook op verbetering van de uitvoering van bewonersparticipatie, bijvoorbeeld door een centraal punt binnen de gemeentelijke organisatie verantwoordelijk te maken voor het actief communiceren van kaders naar ambtenaren. Wij hebben de opvolging van deze overige punten nu niet onderzocht, omdat de conceptdocumenten van het college hier niet op ingaan.

In deze brief geven we een kort overzicht van onze constatering gericht op de opvolging door het college van de beschreven punten uit het raadsbesluit. In de bijlage bij de brief geven we hier een nadere toelichting op. Daar geven we ook een korte toelichting op het onderzoek uit 2023.

Samenvatting over de opvolging van het raadsbesluit 'Meer doen met meedoen'

De rekenkamer constateert dat er met de *conceptparticipatieverordening Den Haag 2024* een gemeentebreed kader is neergelegd voor bewonersparticipatie. Het college voldoet hiermee op hoofdlijnen aan de opdracht van de raad tot verbetering van de kaderstelling voor participatie. Tegelijk zijn drie voorwaarden waaraan het participatiekader op basis van het raadsbesluit zou moeten voldoen, niet overgenomen in de verordening. Deze voorwaarden zijn:

- Het vooraf specificeren van het minimaal aantal participanten.
- Het vastleggen van de rol van de gemeenteraad tijdens het participatietraject.
- Het vastleggen van verwachtingen en afspraken over de rollen van gemeente en participanten.

We constateren daarnaast dat er met de *conceptparticipatieverordening Den Haag 2024* nog geen kaders zijn opgesteld voor zelfsturende participatie.⁷

Ten aanzien van het *Handboek Participatie* constateert de rekenkamer dat deze onvoldoende aansluit bij de opzet en de inhoud van de verordening. Dit komt omdat:

- Het *Handboek Participatie* onvoldoende duidelijkheid geeft over de processtappen die zijn vastgelegd in de *conceptparticipatieverordening Den Haag 2024*.
- De voorwaarden die in de *conceptparticipatieverordening Den Haag 2024* aan de processtappen gesteld worden, onvoldoende in het *Handboek Participatie* zijn uitgewerkt.
- De uitgangspunten uit de *conceptparticipatieverordening Den Haag 2024* voor communicatie en transparantie onvoldoende in het *Handboek Participatie* zijn uitgewerkt.

Daarnaast voldoet het *Handboek Participatie* niet als een overzichtelijke en complete wegwijzer voor ambtenaren om vorm te geven aan bewonersparticipatie. Onderwerpen die van belang zijn voor het uitvoeren van een participatietraject worden onvoldoende in samenhang met elkaar beschreven. In

⁶ RIS314990 Raadsbesluit *Voorstel van de Rekenkamer Den Haag inzake het rekenkameronderzoek 'Meer doen met meedoen' van 6 april 2023*, Rekenkamer Den Haag, 5 juli 2023.

⁷ Zelfsturende participatie houdt in dat bewoners participatie initiëren.

de praktijk moet een ambtenaar daardoor uit de verschillende onderdelen van het *Handboek Participatie* de benodigde voorwaarden en stappen zelf bij elkaar zoeken.

Een nadere toelichting op deze constatering hebben wij opgenomen in de bijlage bij deze brief.

Tot slot

Gezien de bovenstaande constatering adviseren wij de gemeenteraad het college te verzoeken het raadsbesluit 'Meer doen met meedoen' van 5 juli 2023 alsnog volledig uit te voeren. Dit kan het college doen door ten eerste de *conceptparticipatieverordening Den Haag 2024* volledig in lijn te brengen met de voorwaarden zoals die zijn opgenomen in het raadsbesluit. Daarmee ontstaat een compleet kader voor bewonersparticipatie, waardoor voor iedereen duidelijk wordt waar deze aan moet voldoen en wat je hiervan kan verwachten. Het *Handboek Participatie* zou uitgewerkt moeten worden als een eenduidig en samenhangend stappenplan, waarin duidelijk wordt beschreven wat gedaan moet worden en aan welke voorwaarden dat moet voldoen. Het uitwerken van een complete en overzichtelijke handleiding voor ambtenaren, in aansluiting op de *conceptparticipatieverordening Den Haag 2024*, zorgt ervoor dat het eenvoudiger wordt om participatietrajecten uit te voeren. Ook voorkomt dit dat belangrijke voorwaarden of stappen over het hoofd worden gezien bij het mee laten praten of beslissen van bewoners met wat de gemeente doet.

Wij zijn desgewenst graag bereid om de inhoud van deze brief aan u toe te lichten.

Met vriendelijke groet,

H.A. (Manus) Twisk
voorzitter

Bijlage: Opvolging raadsbesluit rekenkameronderzoek

‘Meer doen met meedoen’

In deze bijlage geven we eerst een korte toelichting op het eerdere rekenkameronderzoek naar de bewonersparticipatie in de energietransitie ‘Meer doen met meedoen’ (2023) en de inhoud van het raadsbesluit. Vervolgens geven wij een beschrijving van de opvolging van het raadsbesluit. Daarbij lichten we eerst toe in hoeverre de *conceptparticipatieverordening Den Haag 2024* tegemoetkomt aan het raadsbesluit om het college een gemeentebreed kader op te laten stellen (beslispunten 1, 3, 4 en 5 uit het raadsbesluit). Daarna lichten we toe of het *Handboek Participatie* en bijlagen tegemoetkomen aan het raadsbesluit om het college voor ambtenaren een handleiding op te laten stellen voor de praktische uitvoering van bewonersparticipatie (beslispunt 2 uit het raadsbesluit).

Waar ging het rekenkameronderzoek ‘Meer doen met meedoen’ over?

De rekenkamer heeft in 2023 onderzocht in hoeverre de gemeente bewonersparticipatie mogelijk maakt in de energietransitie. In dit onderzoek is gekeken of de gemeente tijdig duidelijke beleids- en uitvoeringskaders uitwerkte voor participatie én of de gemeente bewoners de ruimte bood om te participeren. De rekenkamer concludeerde dat de gemeente zich actief had ingespannen voor bewonersparticipatie, maar de participatie onvoldoende had vormgegeven.⁸

Het onvoldoende vormgeven van de participatie kwam onder andere doordat de gemeente de participatie van bewoners in de energietransitie niet goed had voorbereid. Zo had de gemeente voor bewoners en uitvoerende ambtenaren vooraf niet voldoende duidelijk gemaakt welke kaders golden voor de uitvoering van de participatie. De rekenkamer concludeerde dat er een veelheid aan kaderstellende documenten was, zonder dat er een eenduidig overzicht was van alle zaken waaraan de participatie moest voldoen. Daarbij waren de kaderstellende documenten te weinig concreet en niet compleet.⁹

Op 5 juli 2023 nam de gemeenteraad een besluit waarmee de aanbevelingen uit ons onderzoek werden overgenomen.¹⁰ Dit besluit bestond uit de volgende punten:¹¹

1. Een gemeentebreed kader voor bewonersparticipatie uit te werken met minimale voorwaarden, strategieën voor moeilijk bereikbare groepen, en periodieke evaluatie en aanpassing op basis van eerdere lessen;

⁸ RIS314990 Raadsbesluit *Bijlage Rekenkameronderzoek Meer doen met meedoen: Onderzoek naar bewonersparticipatie in de energietransitie*, Rekenkamer Den Haag, 6 april 2023, p.7-8.

⁹ RIS314990 Raadsbesluit *Bijlage Rekenkameronderzoek Meer doen met meedoen: Onderzoek naar bewonersparticipatie in de energietransitie*, Rekenkamer Den Haag, 6 april 2023, p.11-16.

¹⁰ RIS314990 Raadsbesluit *Voorstel van de Rekenkamer Den Haag inzake het rekenkameronderzoek ‘Meer doen met meedoen’ van 6 april 2023*, Gemeenteraad, 5 juli 2023.

¹¹ De beslispunten zijn voor de leesbaarheid samengevat.

2. De ambtelijke organisatie duidelijkheid te geven over de uitgangspunten voor bewonersparticipatie en de wijze waarop zij deze praktisch moeten toepassen en daartoe een handleiding op te stellen met voorwaarden en kaders voor participatietrajecten en een centraal punt binnen de organisatie verantwoordelijk te maken voor de actieve communicatie over kaders;
3. In alle voorstellen voor besluitvorming met bewonersparticipatie een passage op te nemen over participatie en verwerking van de inbreng, en deze werkwijze in het gemeentebrede kader op te nemen;
4. Voorafgaand aan elk participatietraject een plan van aanpak op te stellen waarin de bewonersparticipatie concreet wordt uitgewerkt volgens de voorwaarden uit het gemeentebrede kader en waarin duidelijke afspraken over rollen, verantwoordelijkheden en planning zijn opgenomen, en deze werkwijze in het gemeentebrede kader op te nemen;
5. De lessen uit bewonersparticipatietrajecten te trekken door trajecten tussentijds en achteraf te evalueren op basis van het gemeentebrede kader, de uitkomsten vast te leggen en te gebruiken voor verbetering en herijking, en deze werkwijze in het gemeentebrede kader op te nemen.

Vier van de vijf inhoudelijke beslispunten uit het raadsbesluit (1, 3, 4 en 5) gaan over kaderstelling. Deze punten hebben als doel de voorbereiding en uitvoering van bewonersparticipatie verbeteren. Met heldere kaders kan de gemeente namelijk – voor zij start met bewonersparticipatie – duidelijkheid creëren over hoe de participatie eruit moet zien. Op die manier is voor bewoners ook helder wat zij kunnen verwachten van een participatietraject.

Het andere inhoudelijke beslispunt (2) gaat over de uitwerking van de kaders in een handleiding voor ambtenaren. Dit beslispunt heeft als doel duidelijkheid te geven aan ambtenaren over de toepassing van bewonersparticipatie in de praktijk. Het moet voor ambtenaren duidelijk zijn welke kaders gelden en welke stappen zij moeten volgen gedurende een participatietraject.

Naast deze beslispunten over kaderstelling en een handleiding voor ambtenaren, gaf het raadsbesluit ook nog de opdracht een centraal punt binnen de ambtelijke organisatie verantwoordelijk te maken voor de communicatie over de kaders voor bewonersparticipatie (onderdeel beslispunt 2). Dit beslispunt valt niet onder het *Handboek Participatie* of de *conceptparticipatieverordening Den Haag 2024* en heeft de rekenkamer dan ook niet onderzocht in dit opvolgingsonderzoek. Voor de beslispunten 3 tot 5 geldt dat zij zich naast kaderstelling ook richten op de uitvoering. Bijvoorbeeld om voorafgaand aan elk participatietraject een plan van aanpak op te stellen én deze werkwijze op te nemen in het gemeentebreed kader. De *conceptparticipatieverordening Den Haag 2024* en het *Handboek Participatie* gaan niet in op de huidige uitvoeringspraktijk en de uitvoering is dan ook geen onderwerp van dit opvolgingsonderzoek.

De opvolging van de beslispunten over de kaderstelling en de handleiding lichten wij hierna afzonderlijk toe.

Waar hebben we naar gekeken?

De rekenkamer heeft in haar analyses over de opvolging van het raadsbesluit naar aanleiding van ons eerdere onderzoek de volgende documenten betrokken:

- *Conceptparticipatieverordening Den Haag 2024* (RIS318697) inclusief besluit van het college vrijgave voor inspraak. Hierna te noemen 'Participatieverordening 2024' of 'verordening'.
- Concept *Handboek Participatie* (RIS318698) inclusief de paragraaf:

- o Het Haags Kompas¹²

en inclusief bijlagen:

- o De Haagse Participatiewerkwijze
- o De Trap van Eigenaarschap
- o De Participatiecheck

Hierna tezamen te noemen 'Handboek'.

Opvolging beslispunten 1, 3, 4 en 5: de Participatieverordening 2024 als gemeentebreed kader voldoet op hoofdlijn aan het raadsbesluit

In de Participatieverordening 2024 (RIS 318697, concept voor inspraak, aan de raad verzonden op 23 april 2024) geeft het college meer duidelijkheid over de kaders voor bewonersparticipatie en de basisvoorwaarden waaraan deze minimaal moet voldoen.¹³ De Participatieverordening 2024 is zowel een herziening als uitbreiding van de Participatieverordening van 2012.¹⁴ De Participatieverordening 2024 geeft meer handvatten voor ambtenaren die participatie gaan organiseren en beschrijft wat deelnemers kunnen verwachten van de gemeente voor, tijdens en na participatie. De Participatieverordening 2024 komt daarmee voor een belangrijk deel tegemoet aan de opdracht van de raad om te komen met een gemeentebreed kader voor bewonersparticipatie (beslispunt 1).¹⁵

Bijna alle minimale voorwaarden uit het beslispunt 1 waaraan bewonersparticipatie moet voldoen zijn geland in de Participatieverordening 2024. De minimale voorwaarden die niet in de verordening zijn opgenomen lichten wij toe in de paragraaf hieronder. Door het ontbreken van deze voorwaarden maakt de verordening, zowel voor ambtenaren als voor bewoners, nog niet voor alle voorwaarden duidelijk waaraan de participatie moet voldoen. Het opnemen van een verslag en wijze van verwerking van de participatie in voorstellen voor besluitvorming aan de raad is in de

¹² Het Haags Kompas is een bestaand en op zichzelf staand instrument dat ambtenaren kunnen gebruiken bij het opzetten van een traject voor bewonersparticipatie. Het Kompas is nu opgenomen als afzonderlijke paragraaf in het Handboek.

¹³ RIS318697 Collegebesluit Bijlage *Concept participatieverordening*, College van Burgemeester en Wethouders, 23 april 2024, hoofdstuk 2 en 3.

¹⁴ Inspraak- en participatieverordening gemeente Den Haag 2012, 2012.

¹⁵ RIS318697 Collegebesluit Bijlage *Concept participatieverordening*, College van Burgemeester en Wethouders, 23 april 2024, artikel 2.4, artikel 3.1 en artikel 3.2.

verordening wel opgenomen (beslispunt 3).¹⁶ Evenals het opstellen van een plan voor elk participatietraject (beslispunt 4).¹⁷ Ook is het herijken van de verordening aan de hand van evaluaties geborgd (beslispunt 5).¹⁸

Ontbrekende voorwaarden (bij beslispunt 1)

De rekenkamer constateert zoals hierboven aangegeven dat de Participatieverordening 2024 aan bijna alle beslispunten over kaderstelling voldoet. Er zijn drie voorwaarden die onderdeel uitmaken van het eerste beslispunt, die in de verordening verder aangescherpt kunnen worden. Het gaat om:

1. *Het vooraf specificeren van het minimaal aantal participanten.* Dit is vooral belangrijk bij beleid en projecten waarbij de impact groot is en waar zwaardere vormen van participatie, zoals coproduceren en meebeslissen toegepast worden. In dergelijke gevallen is het wenselijk om te borgen dat een representatief deel van de betrokkenen een stem krijgt in het participatietraject.¹⁹
2. *Het vastleggen van de rol van de gemeenteraad tijdens het participatietraject.* De Participatieverordening 2024 borgt met name de betrokkenheid van de gemeenteraad na het participatietraject door het verplicht maken van een participatieparagraaf in raadsvoorstellen.²⁰ De rol van de gemeenteraad gedurende het participatietraject wordt niet benoemd. In de Participatieverordening 2024 zou opgenomen moeten worden dat per participatietraject duidelijk moet worden gemaakt welke rol de gemeenteraad hierin heeft en dit vast te leggen in het participatieplan. Dit is van belang omdat de gemeenteraad bijvoorbeeld zelf aan moet geven in hoever bewoners mee mogen praten of beslissen bij besluiten die door de raad worden genomen.²¹
3. *Het vastleggen van verwachtingen en afspraken over de rollen van gemeente en participanten.* Er is in de verordening aandacht voor communicatie en het maken van een communicatieplan.²² Maar het per participatietraject vooraf duidelijkheid geven over verwachtingen en afspraken maken over de rollen van de betrokkenen is in de verordening nog niet uitgewerkt. Daarvoor zou in Participatieverordening 2024 opgenomen moeten

¹⁶ RIS318697 Collegebesluit Bijlage *Concept participatieverordening*, College van Burgemeester en Wethouders, 23 april 2024, artikel 3.1 lid 1 sub d en e en artikel 3.2 lid 3 en lid 4.

¹⁷ RIS318697 Collegebesluit Bijlage *Concept participatieverordening*, College van Burgemeester en Wethouders, 23 april 2024, artikel 3.1 lid 1 sub a en artikel 3.2 lid 2.

¹⁸ RIS318697 Collegebesluit Bijlage *Concept participatieverordening*, College van Burgemeester en Wethouders, 23 april 2024, artikel 6.1.

¹⁹ RIS314990 Raadsbesluit Bijlage *Rekenkameronderzoek Meer doen met meedoen: Onderzoek naar bewonersparticipatie in de energietransitie*, Rekenkamer Den Haag, 6 april 2023, p.74.

²⁰ RIS318697 Collegebesluit Bijlage *Concept participatieverordening*, College van Burgemeester en Wethouders, 23 april 2024, artikel 3.1 lid 1 sub e en artikel 3.2 lid 4.

²¹ RIS314990 Raadsbesluit Bijlage *Rekenkameronderzoek Meer doen met meedoen: Onderzoek naar bewonersparticipatie in de energietransitie*, Rekenkamer Den Haag, 6 april 2023, p.45, 73-74.

²² RIS318697 Collegebesluit Bijlage *Concept participatieverordening*, College van Burgemeester en Wethouders, 23 april 2024, artikel 2.4 lid 1 sub e en lid 2 en artikel 3.2 lid 2 sub j.

worden, dat per participatietraject duidelijk moet worden gemaakt welke rollen en verantwoordelijkheden de gemeente en de deelnemers hebben en dit vast te leggen in het participatieplan. Dit is van belang omdat uit het rekenkameronderzoek in 2023 is gebleken dat goede communicatie en verwachtingsmanagement belangrijk zijn voor een goede invulling van een participatietraject.²³

Opvolging beslispunt 2: het Handboek voldoet niet aan de vereisten van een handleiding zoals die zijn opgenomen in het raadsbesluit

Met het tweede beslispunt van het raadsbesluit 'Meer doen met meedoen' is het college gevraagd de uitgangspunten voor bewonersparticipatie zoals vastgelegd in de kaders (zie beslispunten 1, 3, 4 en 5) beter uit te dragen naar de ambtelijke organisatie en dit te doen in de vorm van een handleiding.²⁴ Het Handboek²⁵ (RIS 318698, aan de raad verzonden op 23 april 2024) geeft volgens het college 'houvast voor beleids- en projectparticipatie' en lijkt daarmee de bedoelde handleiding te zijn.²⁶

Het Handboek sluit echter onvoldoende aan bij de opzet en de inhoud van de Participatieverordening 2024 en is onvoldoende een overzichtelijke en complete wegwijzer voor ambtenaren om vorm te geven aan bewonersparticipatie. Dit komt ten eerste doordat het Handboek ten opzichte van de verordening niet volledig is. Ten tweede biedt het Handboek onvoldoende duidelijkheid over de praktische toepassing van de uitgangspunten voor bewonersparticipatie, zoals die zijn opgenomen in de verordening. We werken beide punten hieronder nader uit.

Het Handboek is onvolledig ten opzichte van de verordening

In het Handboek komen niet alle onderwerpen die in de Participatieverordening 2024 zijn opgenomen expliciet terug. Zo ontbreekt het aan een uitwerking of beschrijving van de stappen van een participatietraject, zoals deze zijn beschreven in de verordening. Ook worden in het Handboek slechts een deel van de procesvoorwaarden uit de verordening uitgewerkt. Tot slot zijn niet alle uitgangspunten voor participatie duidelijk in het Handboek overgenomen.

²³ RIS314990 Raadsbesluit Bijlage *Rekenkameronderzoek Meer doen met meedoen: Onderzoek naar bewonersparticipatie in de energietransitie*, Rekenkamer Den Haag, 6 april 2023, p.48.

²⁴ RIS314990 Raadsbesluit *Voorstel van de Rekenkamer Den Haag inzake het rekenkameronderzoek 'Meer doen met meedoen' van 6 april 2023*, Gemeenteraad, 5 juli 2023.

²⁵ RIS318698 Raadsmededeling Bijlage *De Haagse Participatiewerkwijze*, College van Burgemeester en Wethouders, 23 april; RIS318698 Raadsmededeling Bijlage *De Trap van Eigenaarschap*, College van Burgemeester en Wethouders, 23 april; RIS318698 Raadsmededeling Bijlage *De Participatiecheck*, College van Burgemeester en Wethouders, 23 april.

²⁶ RIS318698 Raadsmededeling Bijlage *Handboek voor samenwerking met de stad*, College van Burgemeester en Wethouders, 23 april, p.4 en 6.

Processtappen ontbreken

Het ontbreekt in het Handboek aan een uitwerking of beschrijving van de stappen van een participatietraject, zoals deze zijn beschreven in de verordening.

Inhoud van de Participatieverordening 2024

Artikel 3.1: Stappen van een participatietraject

Hierin staat beschreven uit welke stappen het participatietraject moet bestaan. Er staan voor iedere stap, zoals de start van participatie en de verwerking hiervan, acties voor ambtenaren benoemd. Een voorbeeld hiervan is het opstellen van een plan voor participatie en het publiceren van dit plan op de gemeentelijke website.²⁷

Na het lezen van het Handboek is het bijvoorbeeld niet duidelijk dat het participatieplan bij belanghebbende getoetst moet worden en dat deelnemers de kans moeten krijgen om te reageren op het participatieverslag. Dit is wel zo vastgelegd in de verordening.²⁸

Procesvoorwaarden zijn onvoldoende uitgewerkt

Daarnaast ligt in het Handboek de nadruk op de procesvoorwaarden voor het plan voor participatie, maar wordt er niet of nauwelijks gerefereerd naar de procesvoorwaarden voor het participatieverslag en de participatieparagraaf.

Inhoud van de Participatieverordening 2024

Artikel 3.2: Voorwaarden behorend bij de stappen in het participatietraject

In dit artikel staan voorwaarden bijbehorend de processtappen uit artikel 3.1 genoemd. Er is bijvoorbeeld uitgewerkt waar het plan voor participatie en het verslag inhoudelijk aan moeten voldoen.²⁹

Zo wordt er in de bijlage Participatiewerkwijze bijvoorbeeld beschreven dat de planning van het participatietraject en het doel van de participatie in het participatieplan moet worden opgenomen.³⁰ In de Participatiewerkwijze wordt echter niet duidelijk dat het aantal deelnemers of de dynamiek in het proces ook in het participatieverslag beschreven moeten worden.³¹

²⁷ RIS318697 Collegebesluit Bijlage *Concept participatieverordening*, College van Burgemeester en Wethouders, 23 april 2024, artikel 3.1.

²⁸ RIS318697 Collegebesluit Bijlage *Concept participatieverordening*, College van Burgemeester en Wethouders, 23 april 2024, artikel 3.1.

²⁹ RIS318697 Collegebesluit Bijlage *Concept participatieverordening*, College van Burgemeester en Wethouders, 23 april 2024, artikel 3.2.

³⁰ RIS318698 Raadsmededeling Bijlage *De Haagse Participatiewerkwijze*, College van Burgemeester en Wethouders, 23 april, p.4.

³¹ RIS318698 Raadsmededeling Bijlage *De Haagse Participatiewerkwijze*, College van Burgemeester en Wethouders, 23 april, p.11.

Uitgangspunten over communicatie en transparantie zijn onvoldoende uitgewerkt

In de Participatieverordening 2024 staan uitgangspunten voor participatie beschreven (zie toelichting op de inhoud van de verordening hieronder). Onderdeel hiervan zijn uitgangspunten voor communicatie en transparantie. Deze zijn echter in het Handboek niet duidelijk en compleet genoeg overgenomen uit de verordening.

Inhoud van de Participatieverordening 2024

Artikel 2.4: Uitgangspunten voor participatie

In dit artikel staan overkoepelende principes uitgewerkt die moeten zorgen voor een zorgvuldig participatietraject. Zoals het feit dat er voldoende ruimte moet zijn om te participeren, een bestuursorgaan zich moet inspannen om belanghebbende te betrekken en het feit dat er transparantie geboden moet worden aan deelnemers over de ruimte voor participatie.³²

Deze uitgangspunten voor communicatie en transparantie uit de verordening zijn enkel impliciet terug te lezen in het Handboek. Zo wordt er in de verordening beschreven dat er transparantie geboden moet worden over de vaststaande kaders en inzicht moet worden gegeven in de voor het proces relevante stukken.³³ In het Handboek wordt alleen genoemd dat informatie, communicatie en transparantie cruciaal zijn in een participatietraject. En het Handboek worden onderwerpen benoemd waarvan de verordening aangeeft dat daarover gecommuniceerd moet worden, zonder dat dit in het Handboek wordt aangegeven. Zo blijkt uit de Participatiewerkwijze, één van de bijlagen bij het Handboek, bijvoorbeeld dat in het participatieplan moet worden uitgewerkt welke kaders er gesteld zijn aan het participatietraject. Hier wordt echter niet expliciet gemaakt³⁴ dat transparantie hierover naar bewoners geboden moet worden.³⁵

Het Handboek biedt onvoldoende duidelijkheid over de praktische toepassing van de verordening aan gebruikers

Het Handboek is onvoldoende duidelijk

Het Handboek biedt geen compleet overzicht van de te volgen stappen en de voorwaarden voor het opzetten en uitvoeren van een traject voor bewonersparticipatie. Verschillende stappen en

³² RIS318697 Collegebesluit Bijlage *Concept participatieverordening*, College van Burgemeester en Wethouders, 23 april 2024, artikel 2.4.

³³ RIS318698 Raadsmededeling Bijlage *Handboek voor samenwerking met de stad*, College van Burgemeester en Wethouders, 23 april, p.10, 13 en 15; RIS318697 Collegebesluit Bijlage *Concept participatieverordening*, College van Burgemeester en Wethouders, 23 april 2024, artikel 2.4 lid 2.

³⁴ *Uit de verordening blijkt dat het participatieplan bij belanghebbende getoetst moet worden en dat het op de gemeentelijke website gepubliceerd moet worden. Participanten kunnen op die manier kennis nemen van de inhoud van het plan (waaronder bijvoorbeeld welke kaders er gesteld zijn aan het participatietraject). Echter het feit dat expliciet wordt gemaakt dat communicatie en transparantie belangrijk is ontbreekt op sommige punten. Dit wordt bijvoorbeeld wel gedaan op pagina 10 van de Participatiewerkwijze waarin expliciet beschreven staat dat niet vergeten mag worden om mensen te informeren over wat er met hun inbreng gebeurt.*

³⁵ RIS318697 Collegebesluit Bijlage *Concept participatieverordening*, College van Burgemeester en Wethouders, 23 april 2024, artikel 2.4; RIS318698 Raadsmededeling Bijlage *De Haagse Participatiewerkwijze*, College van Burgemeester en Wethouders, 23 april, p.5 en 9.

voorwaarden van de Participatieverordening 2024 zijn in het Handboek niet op één plek terug te vinden. Daarbij helpt niet dat het Handboek verschillende bijlagen heeft, die met het Handboek één geheel zouden moeten vormen (de Trap van Eigenaarschap, de Participatiecheck, de Haagse Participatiewerkwijze).³⁶ Onderdelen uit de verordening komen los van elkaar terug op verschillende plekken in het Handboek en de bijlagen daarbij. De verschillende onderdelen van participatie blijven daardoor op zichzelf staan en worden niet in een integraal proces geplaatst.

Dit zien we bijvoorbeeld terug doordat verschillend geformuleerde uitgangspunten voor participatie uit de verordening op verschillende plekken in het Handboek zijn opgenomen. Zo staat in de paragraaf 'Participatiekompas' onder de noemer 'Mate van invloed bepalen' beschreven dat vooraf duidelijk gemaakt moet worden waarover meegedacht of mee besloten kan worden.³⁷ Verderop in het Handboek wordt aangegeven dat een belangrijk 'aandachtspunt' is dat een duidelijke keuze gemaakt moet worden tussen participatie of alleen informatie.³⁸ Het feit dat uitgangspunten op meerdere plaatsen beschreven staan, maakt het geheel onoverzichtelijk.³⁹

Daarnaast worden in het Handboek genoemde uitgangspunten of procesvoorwaarden niet gekoppeld aan processtappen. Dat maakt dat de verschillende onderdelen van participatie, zoals die zijn vastgelegd in de verordening, niet in het gehele participatietraject worden geplaatst. Tevens zorgt dit ervoor dat voor ambtenaren niet duidelijk wordt, wanneer zij wat moeten doen en hoe dingen met elkaar verband houden. Zo wordt er in de Participatiewerkwijze, één van de bijlagen van het Handboek, gevraagd te overwegen welke kaders van toepassing zijn en dit uit te werken in een participatieplan, maar mist hierin de notie dat de inhoud van dit participatieplan gedeeld moet worden met bewoners.⁴⁰ In het Handboek zelf wordt genoemd dat het participatieplan op de gemeentelijke website gepubliceerd moet worden, waardoor bewoners er kennis van kunnen nemen.⁴¹ Het feit dat deze informatie verspreid staat over verschillende documenten maakt dat het Handboek onvoldoende overzicht biedt aan ambtenaren van de benodigde stappen en handelingen om een participatietraject uit te voeren.

Dit punt zien we ook terug bij de beschrijving van de procesvoorwaarden die zijn overgenomen uit de Participatieverordening 2024. Deze komen verspreid (en incompleet) aan de orde in het

³⁶ Het Haags Kompas is een aparte paragraaf in het Handboek en dient als op zichzelf staand instrument met uitgangspunten voor participatie. Omdat dit onderdeel op zichzelf staat, zou het net als de bijlagen op een eenduidige manier aan moeten sluiten op de inhoud van het Handboek.

³⁷ RIS318698 Raadsmededeling Bijlage *Handboek voor samenwerking met de stad*, College van Burgemeester en Wethouders, 23 april, p.15.

³⁸ RIS318698 Raadsmededeling Bijlage *Handboek voor samenwerking met de stad*, College van Burgemeester en Wethouders, 23 april, p.17.

³⁹ RIS318698 Raadsmededeling Bijlage *Handboek voor samenwerking met de stad*, College van Burgemeester en Wethouders, 23 april, p.5, 9-13, 15 en 18-19.

⁴⁰ RIS318698 Raadsmededeling Bijlage *De Haagse Participatiewerkwijze*, College van Burgemeester en Wethouders, 23 april, p.3 en 5.

⁴¹ RIS318698 Raadsmededeling Bijlage *Handboek voor samenwerking met de stad*, College van Burgemeester en Wethouders, 23 april, p.16.

Handboek zelf en de bijlagen.⁴² Daar komt bij dat, waar verwezen wordt naar procesvoorwaarden, in het Handboek zelf niet altijd duidelijk gemaakt wordt in welk instrument (zoals in een participatieplan of in een participatieverslag) deze voorwaarden moeten landen (ofwel bij elke stap in het proces deze relevant zijn).⁴³ Zo wordt er in het Handboek zelf genoemd dat de gemeente zich van tevoren moet uitspreken over het niveau van participatie.⁴⁴ Het Handboek zelf maakt echter niet duidelijk dat dit volgens de Participatieverordening 2024 in het participatieplan uitgewerkt moet worden.⁴⁵ In de Participatiewerkwijze, de bijlage van het Handboek, worden een aantal voorwaarden wel gekoppeld aan een instrument, namelijk het participatieplan. De Participatiewerkwijze bestaat echter enkel uit vragen voor ambtenaren⁴⁶, waarvan de rekenkamer eerder concludeerde dat dit te weinig concreet is om voldoende richting te kunnen geven aan de praktische uitvoering.

Het Handboek is niet consistent en samenhangend, en wijkt af van de verordening Er staan in het Handboek enkele zaken die niet in de verordening terugkomen of waarvan niet duidelijk is hoe deze zich verhouden tot andere participatiedocumenten. Zo worden in het voorwoord van het Handboek zelf vier vragen geïntroduceerd om te beoordelen of de weg vrij is voor participatie.⁴⁷ Deze vragen zijn niet hetzelfde als de vragen in bijvoorbeeld de Participatiecheck, één van de bijlagen bij het Handboek. De Participatiecheck dient ook om te beoordelen of een vraagstuk zich leent voor samenwerking. Daarbij lijkt de Participatiecheck te zijn gericht op participatie in gebieds- en planontwikkelingen.⁴⁸ Dit roept ook de vraag op wat de status van deze bijlage bij het Handboek is in andere participatietrajecten en hoe dit document zich verhoudt tot de andere participatiedocumenten.

In een andere bijlage van het Handboek, de Participatiewerkwijze, worden een zogeheten participatieanalyse en een participatieontwerp geïntroduceerd.⁴⁹ Beide termen worden in de verordening niet genoemd. In de Participatiewerkwijze staat beschreven dat de participatieanalyse dient om te kijken welke behoeftes er leven in het gebied waar participatie plaatsvindt.⁵⁰ Het

⁴² RIS318698 Raadsmededeling Bijlage *Handboek voor samenwerking met de stad*, College van Burgemeester en Wethouders, 23 april, p.4, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 18, 19; RIS318698 Raadsmededeling Bijlage *De Haagse Participatiewerkwijze*, College van Burgemeester en Wethouders, 23 april, p. 3-10.

⁴³ In de Participatiewerkwijze worden procesvoorwaarden wel gekoppeld aan het instrument waar deze in moet landen.

⁴⁴ RIS318698 Raadsmededeling Bijlage *Handboek voor samenwerking met de stad*, College van Burgemeester en Wethouders, 23 april, p.11, 16.

⁴⁵ Het vastleggen van het niveau van participatie is een procesvoorwaarde die uitgewerkt zou moeten worden in het participatieplan (RIS314990 Raadsbesluit *Voorstel van de Rekenkamer Den Haag inzake het rekenkameronderzoek 'Meer doen met meedoen' van 6 april 2023*, Gemeenteraad, 5 juli 2023, p. 10 beslispunt 1.a.)

⁴⁶ RIS318698 Raadsmededeling Bijlage *De Haagse Participatiewerkwijze*, College van Burgemeester en Wethouders, 23 april.

⁴⁷ RIS318698 Raadsmededeling Bijlage *Handboek voor samenwerking met de stad*, College van Burgemeester en Wethouders, 23 april, p.4.

⁴⁸ RIS318698 Raadsmededeling Bijlage *De Participatiecheck*, College van Burgemeester en Wethouders, 23 april.

⁴⁹ RIS318698 Raadsmededeling Bijlage *De Haagse Participatiewerkwijze*, College van Burgemeester en Wethouders, 23 april, p.7-8.

⁵⁰ RIS318698 Raadsmededeling Bijlage *De Haagse Participatiewerkwijze*, College van Burgemeester en Wethouders, 23 april, p.7.

participatieontwerp is een gefaseerde uitwerking van de participatievraag aan bewoners.⁵¹ In de verordening is het toetsen van het participatieplan bij belanghebbenden wel opgenomen, maar is geen sprake van een ‘analyse’, ‘ontwerp’, het ophalen van behoeftes of het uitwerken van de vraag die aan bewoners gesteld gaat worden.⁵²

⁵¹ RIS318698 Raadsmededeling Bijlage *De Haagse Participatiewerkwijze*, College van Burgemeester en Wethouders, 23 april, p.8.

⁵² RIS318697 Collegebesluit Bijlage *Concept participatieverordening*, College van Burgemeester en Wethouders, 23 april 2024, artikel 3.1 lid 1 sub a en artikel 3.2 lid 2.