



**Leidschendam-
Voorburg**

Vaart maken met Participatie!

1. Inleiding

Het college gelooft dat we door goede participatie met elkaar betere plannen maken. En op die manier samen zorgen voor betere besluiten. Of het nu gaat om een vraag over de nieuwe inrichting van een buurt of over wat we met elkaar belangrijk vinden op het gebied van kunst en cultuur; **samen** staat voorop. We kiezen voor duidelijkheid, vroeg betrekken, betrokkenheid, openheid, vertrouwen, eigenaarschap, regie, gelijkwaardigheid en transparantie.

Tijdens de dialoogtafels in maart 2021 is er in onze gemeente een mooi begin gemaakt met een nieuwe samenwerking tussen inwoners, ondernemers, raad, college, ambtenaren en initiatiefnemers. Dit was het begin voor een verdere ontdekkingsreis naar afspraken over participatie. Het college wil participatie de komende jaren nog steviger verankeren in al het werk van de gemeente.

Mooie woorden, maar hoe doen we dat?

Bij iedere uitdaging op maatschappelijk, beleidsmatig of ruimtelijk gebied, krijgt participatie een plek. Op deze manier worden kennis en signalen van inwoners en organisaties beter gebruikt. Er wordt van tevoren goed nagedacht over de kaders voor de participatie. Daarmee worden ook heldere verwachtingen gewekt over de participatieruimte, het 'wat en hoe'. Participatie moet uiteindelijk vanzelfsprekend zijn voor iedere bestuurder, ambtenaar en initiatiefnemer die in onze gemeente aan de slag is.

Dat lukt niet in een week of maand. Door te leren van goede (en slechte) voorbeelden, zelf proberen, experimenteren, openstaan voor initiatieven, evalueren en aanpassen hebben wij er alle vertrouwen in dat participatie normaal wordt in het werk. De komende jaren zetten bestuur en management volop in op het ontwikkelen van een participatie-cultuur. Daarvoor is actieve meedenkkraft van de raad noodzakelijk. Participatie in ons DNA, daar gaan we voor!

Naast gedrag en normalisering worden daarvoor ook noodzakelijke beleidsinstrumenten ontwikkeld, zoals de participatieleidraad en de participatieverordening.

1.1. Basis vanuit vorige gemeenteraad

Op 13 juli 2021 heeft de raad het rapport *'Burgerparticipatie in Leidschendam-Voorburg, Van positiviteit van 2 kanten naar Durven, doen, doorgaan!'* vastgesteld. Met een kernteam van betrokken inwoners is het proces om te komen tot een set afspraken voor burgerparticipatie opgesteld. Via online dialoogtafels zijn in maart 2021 inwoners, raadsleden, college en ambtenaren in gesprek gegaan over burgerparticipatie. Duidelijkheid, vroegtijdig betrekken, betrokkenheid, openheid,

vertrouwen, eigenaarschap, regie, gelijkwaardigheid en transparantie zijn de kernwaarden van waaruit inwoners en gemeente met elkaar willen samenwerken. De gesprekken hebben geleid tot de tien afspraken voor burgerparticipatie, die inwoners en gemeente met elkaar hebben opgesteld.

Doel van de tien afspraken, het strategisch afwegingskader en het participatiekompas is het maken van duidelijkere keuzes over de rol van het gemeentebestuur en de ruimte die er is om mee te praten en te beslissen. De set afspraken voor burgerparticipatie geeft de raad houvast, het college en ambtelijke organisatie handvatten en inwoners en/of organisaties duidelijkheid. De afspraken zijn samen met het strategisch afwegingskader de geldende spelregels voor participatie. De raad kan in haar kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol op basis van het participatiekompas aangeven wat zij van de participatie verwacht en hoe groot de inbreng van belanghebbenden en stakeholders is.

De raad heeft op 13 juli 2021 ook drie moties aangenomen: over een noodzakelijke cultuuromslag voor burgerparticipatie (ID 603), over experimenteren met co-creatie (ID 614) en over jeugdparticipatie (ID 618). In de raadsbrief van 1 februari 2022 (2713) is de raad geïnformeerd over het vervolg Burgerparticipatie, waarin het ontwikkelen van een participatieleidraad en participatieverordening is aangekondigd. Het college stelt een aanpak voor om de participatieverordening in co-creatie te ontwikkelen, gebaseerd op het participatiekompas.

In het amendement bij het raadsbesluit van 13 juli 2021 heeft de gemeenteraad gesteld dat: "De gemeenteraad dit beschouwt als een goede start van een nieuwe omgang met participatie. Tegelijkertijd beseft de raad dat we er hiermee nog niet zijn. Het afwegingskader mag geen afvinklijstje zijn waar het nu bij blijft. Dit is een tussenstap in een ontwikkeling waarbij betrokkenen, dus ook de raad zelf, in een gezamenlijk proces gaandeweg verder leren. Zo zou de raad ook voor zichzelf naar kaders kunnen zoeken die verder houvast geven." Een eerste begin is hiermee gemaakt op de 'dag van de participatie' op 14 mei 2022 als onderdeel van het startprogramma van de raad.

1.2. Nieuwe raad, nieuw college: hoge ambities burgerparticipatie

In maart 2022 is de nieuwe gemeenteraad geïnstalleerd met hoge ambities op burgerparticipatie. Dit heeft zijn weerslag gevonden in onder andere het coalitieakkoord 2022-2026 'Verbinden, vertrouwen, vooruitgang', waar het college mee aan de slag gaat. Hierin zijn verschillende ambities verwoord, instrumenten aangekondigd en de eerder genoemde moties verwerkt.

Vroegtijdige participatie wordt de standaard bij ruimtelijke plannen en dat gaat het college beter inzichtelijk maken en verder versterken. Het doel is om alle partijen duidelijkheid te geven over hun rol in participatieprocessen en over de wijze waarop

de inzichten uit deze participatie zijn verwerkt in de plannen. Voorbeelden, waarbij inwoners al bij de voorbereiding van de plannen betrokken zijn, zijn onder andere de herontwikkeling van Klein Plaspoelpolder, Bibliotheek aan de Vliet, de uitvoering van programma Sterk voor Noord en de wijkaanpak bij Programma Duurzaamheid. Bij het project Appelgaarde is ingezet op een nieuw participatietraject.

Participatie moet ook simpelweg aantrekkelijk, makkelijk en leuk zijn. Een goed voorbeeld is het recente Dromenlab voor de Julianabaan. En op basis van goede ervaringen met online dialoogtafels, 'In gesprek met LV' en de druk bezochte online bijeenkomst over energiebesparing, ziet het college digitale participatie als een aanwinst voor laagdrempelige betrokkenheid.

Participatie moet bijdragen aan betere besluitvorming, het creëren van draagvlak en het verkleinen van de kloof burger-overheid. Daarbij zullen zeker ook beperkingen gelden. Daarom is het belangrijk per project vooraf duidelijke afspraken te maken over de kaders die gelden en de grenzen die aan participatie worden gesteld. De Participatie kan immers schuren daar waar de belangen verschillen en het garandeert niet dat uiteindelijk iedereen zich in het eindresultaat kan vinden. Overigens blijkt uit onderzoek (bron Wijkatlas 2021) dat een deel van de inwoners helemaal niet (of niet in een hoge actieve mate) wenst te participeren.

%	Hoe willen inwoners betrokken zijn
75%	Wil geïnformeerd worden
26%	Wil adviseren
15%	Wil met gemeente plannen maken
10%	Wil met buurt plannen maken
16%	Wil geen enkele betrokkenheid

2. Resultaten in 2022

2.1. Participatieparagraaf bij raadsvoorstellen en raadsbrieven

Het bestuur moet goed kunnen afwegen hoe bij een besluit met participatie is omgegaan, hoe het participatieproces heeft plaatsgevonden en wat er met de inbreng is gedaan. In het coalitieakkoord is daarom opgenomen dat het college in raadsbrieven en raadsvoorstellen een aparte 'participatieparagraaf' opneemt. Sinds deze zomer is deze 'participatieparagraaf' opgenomen om zo op transparante wijze verantwoording af te leggen over de (doorlopen) participatieaanpak. Daarin geeft het college aan op welke wijze de inzichten uit deze participatie worden verwerkt in de plannen.

2.2. Participatieleidraad voor initiatiefnemers onder de Omgevingswet

Participatie als indieningsvereiste

Initiatiefnemers van een ruimtelijke ontwikkeling moeten rekening houden met de omgeving en deze betrekken. De Omgevingswet schrijft voor dat bij inwerkingtreding van de wet, aanvragers van een omgevingsvergunning moeten aangeven

- i) of de aanvrager aan participatie heeft gedaan en;
- ii) zo ja, hoe de aanvrager aan participatie heeft gedaan en wat de resultaten zijn.

Voor overheden is deze participatie verplicht. Voor initiatiefnemers geldt geen wettelijke verplichting, maar wordt participatie wel zoveel mogelijk gestimuleerd. Bij nieuwe initiatieven is het uitgangspunt dat participatie zo snel mogelijk wordt opgestart, zodat belanghebbenden in een vroeg stadium kunnen meedenken en meebeslissen.

Het college heeft hiervoor onlangs een participatieleidraad vastgesteld (zie bijlage 2 bij raadsbrief 3024 Informeren over participatie en vaststellen participatieleidraad). De leidraad biedt initiatiefnemers een stappenplan om de omgeving bij het beoogde plan te betrekken en een formulier waarop de verrichte participatie kan worden toegelicht. De leidraad is tot stand gekomen met de input van partijen die veelvuldig aanvragen voor omgevingsvergunningen indienen.

Werken met de participatieleidraad

De initiatiefnemer begint met het omschrijven van het plan en bepalen waar de participatie plaats moet vinden. Vervolgens kan de initiatiefnemer met gerichte vragen gaan luisteren naar belanghebbenden in de omgeving en hun input verwerken. Na eventueel aanvullend onderzoek en rondvraag, kan de initiatiefnemer een participatieverslag opstellen, dat kan worden ingediend bij de Aanvraag omgevingsvergunning. Voor het participatieverslag is een voorbeeld-invulformulier opgenomen in de leidraad. De gemeente kan initiatiefnemers niet verplichten, maar wel adviseren aan participatie te doen om de slagingskans van de ruimtelijke ontwikkeling te vergroten.

De participatieleidraad is een levend document

Op basis van praktijkervaringen van initiatiefnemers, uit de omgeving en van de ambtelijke organisatie en voortschrijdend inzicht zal de leidraad verder ontwikkeld worden. Gemonitord zal worden welke participatieopbrengsten initiatiefnemers aanleveren bij hun initiatief en hoe dit bijdraagt aan de belangenafweging die de gemeente maakt. Op basis van tussentijdse evaluaties, zal de leidraad stap voor stap passend en handzaam gemaakt worden voor de verschillende doelgroepen die van de leidraad gebruikmaken, zodat participatieopbrengsten optimaal bijdragen aan de belangenafweging.

De participatieleidraad zal ook worden gebruikt voor de participatieverplichting bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (BOPA's). Hierover wordt medio 2023 een raadsvoorstel aangeboden.

3. Stappen in 2023

Het komende jaar staan meerdere ontwikkelingen op stapel. Hieronder volgt een opsomming met de beoogde planning.

3.1. Aanpak Participatie in het DNA van de gemeente

De ambtelijke organisatie is een belangrijke schakel in het participatieproces bij plannen en projecten, die door de gemeente worden geïnitieerd. Daarom wordt er een aanpak ontwikkeld om participatie meer in het DNA van de organisatie te krijgen. Het moet vanzelfsprekend worden dat ambtenaren meer in de wijken en dichterbij de inwoners zullen zijn. Zij zullen open staan om signalen en initiatieven vanuit de samenleving te stimuleren en serieus te beoordelen. Participatie en mensgerichte dienstverlening is straks niet meer vrijblijvend. Tegelijkertijd blijft het mensenwerk en vraagt het van alle partijen bereidheid om samen te leren, vallen en weer opstaan. In deze aanpak wordt intensief ingezet op burgerparticipatie en jeugdparticipatie, mensgerichte dienstverlening en gebiedsgericht werken. De raad wordt in het eerste kwartaal van 2023 nader geïnformeerd.

Participatie: simpelweg doen, experimenteren en innoveren met vormen

In 2023 staan verschillende inhoudelijke beleidsproducten op stapel om ontwikkeld te worden. Het gaat onder andere om de Omgevingsvisie, een nieuwe uitvoeringsagenda Duurzaamheid en de Cultuurvisie. 'Simpelweg doen, samen met inwoners' wordt de werkwijze, waarbij duidelijk is wat de rol van de raad, inwoners, college en ambtelijke organisatie is, wat de participatieruimte is en wat er met de uitkomsten van de participatie gebeurt.

3.2. Burgerberaad

Gestimuleerd wordt om nieuwe, innovatievere vormen van participatie in te zetten zoals bijvoorbeeld een burgerberaad. Het college gaat een experiment doen om willekeurig of via loting inwoners te vragen mee te denken/input te leveren op een nieuw te ontwikkelen plan. Het college voelt zich hierbij gesteund vanuit de raad vanwege de eerder aangenomen motie die oproept tot experimenteren met co-creatie en een burgerforum met ingelote inwoners.

3.3. Jeugdparticipatie

Jongeren vormen een belangrijk onderdeel van onze gemeente en de besluiten die nu worden genomen hebben invloed op hun toekomst. Momenteel worden zij weinig betrokken bij de plannen die worden ontwikkeld. Dit terwijl jongeren vaak veel vernieuwende en praktische ideeën hebben. Ook de Jeugdbondsman heeft hier aandacht voor gevraagd. Daarom wil het college specifiek jongeren meer betrekken bij planvorming en de toekomst van onze gemeente. Daarbij is het doel om een zo divers mogelijke groep jongeren te betrekken.

Het college gaat komend jaar met en via onze (deels nieuwe) maatschappelijke partners in gesprek met jongeren.

Het is lastig om een breed afgespiegelde groep jongeren te motiveren om fysiek naar een plek te komen om daar een paar uur over zaken te praten waarvan zij het gevoel hebben geen invloed op te hebben. Om participatie en feedback toch te realiseren wil het college zoveel mogelijk participatiedrempels wegnemen, onder andere door online sessies te organiseren, met enquêtes en stellingen te werken en beperkt tijd te vragen. De verwachting is dat zo een groeiende groep jongeren ontstaat, die graag betrokken is.

Hiermee zou een informele vorm van een jongerenraad kunnen ontstaan die per onderwerp en eventueel per wijk van samenstelling wisselt. Op basis van inschrijvingen kan worden vastgesteld of zij een goede afspiegeling vormen van de verschillende groepen en wijken. Vanuit de online betrokkenheid zien wij ook kansen om ook fysieke samenkomsten te organiseren.

In 2023 hoopt de gemeente met jongeren in contact te komen voor onder andere de onderwerpen duurzaamheid, de toekomst van de gemeente (omgevingsvisie), recreatiebehoeften (o.a. zwembad) en cultuur.

3.4. Participatieverordening

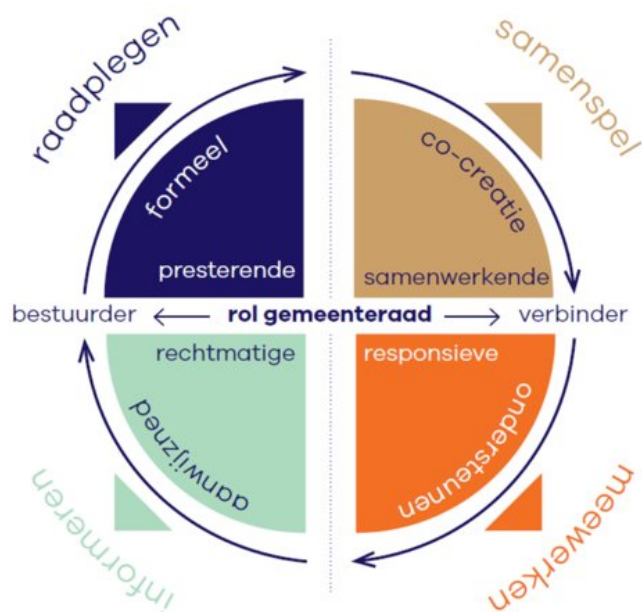
De participatieverordening is het belangrijkste instrument van de gemeente om kaders voor participatie te stellen. De onderstaande aanpak om de verordening in co-creatie te ontwikkelen en keuzes die hierin voorliggen, worden in december toegelicht in een beeldvormende raad. Het college heeft de ambitie de participatieverordening voor de zomer van 2023 met raad en lokale samenleving ontwikkeld en vastgesteld te hebben. De ervaringen en uitkomsten van de dialoogtafels uit 2021 met de 10 afspraken, het strategisch afwegingskader en het participatiekompas vormen hiervoor de basis.

Op 23 september 2022 is het wetsvoorstel 'Wet Versterking participatie op decentraal niveau' bij de Tweede Kamer ingediend. Hiermee ontstaat voor gemeenten de plicht om de inspraakverordening uit te breiden naar een participatieverordening. Het wetsvoorstel regelt dat het decentraal bestuur inwoners in staat stelt te participeren bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid. Het wetsvoorstel wordt de komende maanden door het parlement behandeld. In het kader van het VNG-traject 'Spelregels lokale democratie' zijn bouwstenen voor een modelverordening ontwikkeld. De lessen uit dit traject en uit trajecten voor participatieverordeningen in andere gemeenten worden voor de ontwikkeling van de participatieverordening Leidschendam-Voorburg gebruikt.

Inwoners, raad, bestuur en ambtenaren worden op basis van gelijkwaardigheid uitgenodigd om in dialoog de verschillende onderwerpen die in de participatieverordening behandeld moeten worden, te verkennen. Daarbij gaat het om burgerparticipatie, overheidsparticipatie (bij burgerinitiatieven) en uitdaagrecht, dorps- en wijkdemocratie. Het doel is samen, in 'consent', tot een voorstel op het betreffende onderwerp voor de verordening te komen.

Het college verwerkt de uitkomsten van deze dialoogtafels in een concept verordening. Daarbij worden de relevante onderdelen uit de door de raad vastgestelde beleidsdocumenten *"Positiviteit van 2 kanten!"* van 10 december 2019 en *"Burgerparticipatie in Leidschendam-Voorburg. Van positiviteit van 2 kanten naar Durven, doen, doorgaan!"* van 13 juli 2021 overgenomen.

De afsluitende bijeenkomst is erop gericht dat alle partijen – raad, college, ambtelijke organisatie en deelnemers uit de samenleving – instemmen met de concept participatieverordening. Het college biedt dit definitief concept aan aan de gemeenteraad voor vaststelling. De raad treedt tijdens dit proces op als verbinder.



De aanpak is gestoeld op de methode dialoogtafels met fysieke en online bijeenkomsten, net als bij het co-creatieproces in 2021 om te komen tot de afspraken burgerparticipatie. Ook wordt gebruik gemaakt van [Burgerparticipatie - In gesprek met LV](#) voor het online ophalen van input. Er is gekozen voor een fysieke en online aanpak om zoveel mogelijk doelgroepen aan te spreken.

Deze aanpak wordt besproken met de adviesraden en lokale belangenorganisaties. In november vindt een inspiratiesessie plaats voor ambtenaren over de

participatieverordening en hun rol in het ontwikkelen ervan. Het college wil de aanpak dit jaar toelichten in een beeldvormende raad en zo nodig aanscherpen voordat dit co-creatieproces wordt gestart.

De planning ziet er als volgt uit:

Beeldvorming raad. Aanpak verordening, welke keuzes voorliggen, wat met de uitkomsten gebeurt.	13 december 2022
Startbijeenkomst met bewoners. Context en wat heeft gemeente tot nu toe gedaan, ruimte voor delen ervaringen. Aanpak en participatieverordening toelichten.	Januari 2023
Dialogotafels met iedereen aan tafel (raad, college, ambtenaren en inwoners)	
Dialogotafel 1 thema burgerparticipatie.	Februari 2023
Dialogotafel 2 thema overheidsparticipatie en uitdaagrecht	Maart 2023
Dialogotafel 3 thema dorps- en wijkdemocratie	April 2023
College stelt concept Participatieverordening op	Mei 2023
Gezamenlijke slotbijeenkomst/dialogotafel, inzet op consent	Juni 2023
Gemeenteraad bespreekt Participatieverordening	Juli 2023