# Raadsvoorstel

| | | |
|---|---|---|
| **Portefeuillehouder:**<br>**R. van Duijn** | | **Opgesteld door:**<br>Nicolette Caspers, afdeling Publiekszaken |
| **Besluitvormende vergadering:**<br>8 juli 2021 | **Registratienummer collegebesluit:**<br>21.11277 | **Raadsnummer:**<br>2021-068 |
| **Titel / onderwerp:**<br>Participatiebeleid en participatiewijzer 2021 | | |
| **Samenvatting:**<br>Op 10 december 2020 heeft de raad het Strategisch kader communicatie, participatie en dienstverlening 2020 vastgesteld. Het kader dient als kapstok voor de uitwerking van het voorliggend participatiebeleid en het dienstverleningsconcept 2021-2024. Zowel het participatiebeleid als het dienstverleningsconcept bepaalt richting voor de komende jaren.<br>Het dienstverleningsconcept is uitvoerend en zal worden vastgesteld door het college van B&W en daarna ter kennisname aan de raad worden aangeboden.<br>In dit raadsvoorstel wordt het participatiebeleid ter vaststelling door de gemeenteraad aangeboden. | | |

**Voorgesteld besluit:**
Het college van burgemeester & wethouders stelt de raad voor het volgende te besluiten:

1. het participatiebeleid 2021 vast te stellen;
2. kennis te nemen van de participatiewijzer 2021 en in te stemmen met het experiment rondom de planverkenning;

burgemeester en wethouders van Nieuwkoop

Govard Slooters
secretaris

Robbert-Jan van Duijn
burgemeester

**TOELICHTING**

**Inleiding / aanleiding**
De rolverdeling tussen overheid en gemeenschap is aan het veranderen. Kennis is door digitale ontwikkelingen voor een groter publiek beschikbaar, de methodologieën voor participatie zijn toegenomen en de gemeenschap draagt een hogere mate van verantwoordelijkheid voor hun eigen leefomgeving. Inwoners, instellingen en bedrijven nemen steeds vaker het initiatief en organiseren zichzelf. Voor de gemeente betekent dit dat het speelveld en haar rol voortdurend verandert. Naast initiatiefnemer zijn we steeds vaker partner of hebben we alleen een faciliterende rol.
De veranderende rolverhouding vragen ook aanpassing in processen en werkwijze van de gemeente.

Omdat wij doorlopend zullen leren van participatie rondom projecten, initiatieven en beleid is er gekozen voor het opstellen van participatiebeleid en een uitvoerend document (participatiewijzer). Het voorliggend *participatiebeleid* voorziet in duidelijke kaders en rolverdeling op hoofdlijnen. De *participatiewijzer* voorziet in een procesmatige werkwijze en spelregels.

*Participatiebeleid:*
Het participatiebeleid wordt gevormd door in de het strategisch kader benoemde overkoepelende doelen. Deze zijn vervolgens geformuleerd en uitgewerkt in de volgende uitgangspunten:

- we willen samen met onze inwoners maatschappelijke waarde creëren;
  *inwoners betrekken, laten meedenken en meedoen door ruimte te geven om de ecologische, economische en sociaal maatschappelijke aspecten van de leefomgeving vorm te geven.*

- de inhoud van de opgave bepaalt;
  *een opgave kan eenvoudig, eenmalig en niet structureel zijn, maar bijvoorbeeld ook complex en met veel impact op de omgeving. Dit zijn twee verschillende typen opgaven die om een andere aanpak vragen met betrekking tot de rolverdeling. Er is maatwerk nodig.*

- we maken participatie toegankelijk;
  *we richten onze processen voor iedereen begrijpelijk, toegankelijk en inclusief in, zodat iedereen zoveel mogelijk zelfstandig mee kan doen.*

- we zetten in op een duidelijk participatieproces;
  *ondanks dat participatie maatwerk is, moeten de participatieprocessen goed georganiseerd worden. Werken volgens standaard richtlijnen helpt bij het neerzetten van een gestroomlijnd proces en het waarmaken van verwachtingen. Deze richtlijnen zijn uitgewerkt in de participatiewijzer.*

- we denken vanuit duidelijke rollen.
  *Bij participatie kunnen de rollen steeds veranderen, ook tijdens het proces. Het is dus belangrijk dat je van tevoren goed met elkaar afspreekt wie welke rol heeft en ook tijdens het traject blijft communiceren over de rolverdeling.*

*Participatiewijzer:*
Met name ten aanzien van particuliere initiatieven is het participatiebeleid uitgewerkt in een participatiewijzer. Deze heeft ten doel om duidelijkheid te creëren. Zowel voor initiatiefnemers als (direct) omwonenden of belanghebbenden. Dit betreft een beleidsregel en deze beleidsregel wordt vastgesteld door het college. De participatiewijzer is een levend document, dat periodiek wordt geëvalueerd en indien noodzakelijk door het college wordt aangepast. Deze aanpassingen worden ter kennisname aan de raad aangeboden.

*We experimenteren met een planverkenning en evalueren periodiek de voortgang:*
Met een planverkenning wordt gevraagd naar de mening van de raad en/of college over de opgave. Het is opiniërend van karakter: licht, speels en vrij welke nog ruimte biedt voor openingen. Raad en college moeten waken dat het vraagstuk niet te veel wordt dichtgetimmerd. Er dient voldoende ruimte te zijn om te veranderingen van inzichten naar aanleiding van voortschrijdend inzicht. Het is een eerste aanzet, waarbij mogelijkheden, kansen en bezwaren in beeld worden gebracht en besproken. Mogelijke tegenwerpingen hoeven nog niet tot oplossingen te leiden, belangrijker is dat de dilemma's met elkaar gedeeld en herkend worden zodoende een goed proces neer te zetten en na te denken over de rol van de inwoners. Het college of de raad kan na een consulterende startnotitie beslissen aansluitend nog een (kaderstellende) startnotitie op te stellen. Het proces daarin staat vrij.
Het uitgangspunt voor de planverkenning is dat *vóór* het opstellen van de verkenning de inwoners een eerste maal gehoord worden. Het is belangrijk om te beseffen dat door het raadplegen van de inwoners wellicht een ander plan naar voren komt dan van tevoren was bedacht.

*Inspraak- en participatieverordening:*
De juridische kaders zullen worden vastgelegd in een *inspraak- en participatieverordening*. De huidige inspraakverordening is in 2009 vastgesteld en regelt uitsluitend de betrokkenheid van inwoners bij de voorbereiding van beleid. Belangrijk is om de reikwijdte van onze inspraakverordening te vergroten naar een participatieverordening en deze opnieuw vorm te geven.

Ook wordt met het wetsvoorstel *versterking participatie op decentraal niveau* de overstap naar een participatieverordening mogelijk verplicht gesteld. Het kabinet beoogt met de wet niet alleen om inwoners invloed te geven op de voorbereiding van gemeentelijk beleid, maar ook op de uitvoering en evaluatie van beleid. De inspraak- en participatieverordening is niet bij dit voorstel gevoegd, omdat we in afwachting zijn van de verordening vanuit de VNG.

**Beoogd (maatschappelijk) effect**
Een zodanige inrichting van besluitvormingsprocessen dat recht gedaan wordt aan het zorgvuldigheidsbeginsel. Participatie heeft niet als eerste doel absoluut draagvlak te realiseren, of bezwaar en beroep te voorkomen. Het gaat om de taak alle (en vaak tegenstrijdige) maatschappelijke en particuliere belangen te wegen en te komen tot een weloverwogen en gemotiveerd besluit. Participatie hoeft daarom zeker niet altijd te leiden tot een besluit waarmee iedereen het eens is, maar alle belangen en inzichten kunnen worden ingebracht en worden afgewogen.

**Kader / eerdere besluiten / voorgeschiedenis**
- Strategisch kader communicatie, participatie en dienstverlening 2020
- Inspraakverordening gemeente Nieuwkoop 2009 (in werking getreden 26-03-2009)

**Participatie / betrokken partijen / personen**
Het opstellen van het participatie beleid is een procesmatig samenspel van raad en college. Op diverse momenten en met name tijdens de themabijeenkomst 14 april 2021 is met de gemeenteraad gesproken over het op te stellen beleid.

**Duurzaamheidsaspecten**
Participatie heeft als doel maatschappelijke waarde te creëren. Dat wil zeggen de ecologische, economische en sociaal maatschappelijke aspecten van de leefomgeving vormgeven.

**Gezondheid**
Indien de overheid goed omgaat met het afwegen van de diverse belangen vanuit de samenleving kan dit de gezondheid en het welzijn van de inwoners bevorderen.

**Varianten met argumenten voor en tegen**
Voor:
bij de inleiding van dit voorstel is uitgebreid in gegaan op de argumenten om de participatie ten bij besluitvormingsprocessen zo optimaal mogelijk (op maat) vorm te geven.

Tegen:
de gemeente zou kunnen volstaan met de wettelijk voorgeschreven inspraak in de vorm van het indienen van formele zienswijzen. Dit brengt (waarschijnlijk) minder kosten met zich mee aan de voorkant, maar zal (naar verwachting) meer onvrede over de besluiten en zeker over de wijze waarop het besluit tot stand is gekomen.

**Voorgesteld besluit**

1. Participatiebeleid 2021 vast te stellen;
2. Kennis te nemen van de participatiewijzer 2021 en in te stemmen met het experiment rondom de planverkenning;

**Kanttekeningen / risico's en beheersmaatregelen**

- Zoals onder beoogd maatschappelijk effect al is opgemerkt biedt goede participatie geen waarborg is voor absoluut draagvlak. Als ondanks een breed draagvlak van de buurt één belanghebbende van mening is dat zijn belang wordt geschaad door de ontwikkeling kan deze nog steeds de bezwaar en beroepsprocedure doorlopen. Voor de doorlooptijd van procedures is vaak niet relevant hoeveel bezwaren er zijn. Het recht zal dan zijn (doorloop)tijd hebben.
  Echte beheersmaatregelen zijn in deze situatie niet te nemen. Het wegnemen van bezwaar van de een kan weer leiden tot bezwaar van de ander. Van belang is dat het bestuursorgaan op een zorgvuldige wijze het besluitvormingsproces ten aanzien van inbreng en weging van alle ideeën en belangen op een goede wijze heeft vormgegeven.
- Naast alle ontwikkelingen op het gebied van participatie zijn er ook twee ontwikkelingen, die raken aan participatie namelijk Right to Challenge en het raadgevend referendum.

  Het Right to Challenge (RtC) staat voor ‘het Recht om Uit te dagen’. De kern van de aanpak is dat een groep (georganiseerde) bewoners taken van gemeenten kunnen overnemen als zij denken dat het anders, beter, slimmer en/of goedkoper kan. De relatie tussen overheid en bewoners verandert met het RtC in de relatie opdrachtgever-opdrachtnemer. De oorsprong van het Right to Challenge ligt in Engeland. Het is een onderdeel van de Localism Act uit 2011, een Act die tot doel heeft ‘buurtrechten’ een plek te geven binnen de publieke sector. Via een juridisch georiënteerde aanpak krijgen bewonersinitiatieven de mogelijkheid om een bod uit te brengen met als doel het overnemen van een gemeentelijke taak. De concurrenten zijn vaak commerciële partijen. De lokale overheid besluit welke partij de taak krijgt. De lessen uit Engeland zijn dat een andere manier van kijken en waarderen van maatschappelijk initiatief, en een goede ondersteuning, belangrijke voorwaarden voor succes zijn. In de praktijk is het Right to Challenge in Engeland weinig toegepast. De concurrentie met commerciële partijen blijkt lastig. Bewonersinitiatieven moesten ingewikkelde trajecten volgen. Ze staan op kennisachterstand en hebben weinig ondersteuning. De overheid voelt zich vooral aangevallen. Wat het opgeleverd heeft, is dat gemeenten nu eerder in gesprek gaan met bewonersgroepen.
  In de toekomst zal blijken of ook in Nederland het RtC onderdeel wordt van het openbaar bestuur.

  Een raadgevend referendum is een referendum dat door een groep burgers is aangevraagd, met als doel de volksvertegenwoordiging raad te geven omtrent een voorstel. Het referendum is te zien als een advies van burgers aan de raad over een ontwerp raadsbesluit, dus een voorgenomen besluit. Er is geen sprake van een ‘bindend referendum’ (bindend betekent dat de uitslag van het referendum uitgevoerd moet worden). Dit is in Nederland niet mogelijk. Hiervoor zou de Grondwet gewijzigd moeten worden. Er is op dit moment geen wetgeving die een raadgevend en/of raadplegend referendum verplicht. Het is aan de gemeenteraad of de gemeente een dergelijk instrument wil inzetten. In dit kader blijft het buiten beschouwing.

**Financiële en juridische gevolgen**
Participatietrajecten kosten tijd, maar ook doorlooptijd en ambtelijke inzet en daarmee geld. Het doorlopen van een onzorgvuldig participatietraject of het niet inzetten van een (verplicht) participatietraject kan zorgen voor verminderende draagvlak vanuit de gemeenschap of bezwaar- en beroep procedures. Wanneer in projectplannen onvoldoende rekening is gehouden met een eventuele doorlooptijd kan dit zorgen voor vertraging in de uitvoering.

**Bijlagen**
- Participatiebeleid 2021
- Participatiewijzer 2021

**Advies meningsvormende raad II 24 juni 2021**
De raad heeft voldoende informatie om een besluit te nemen. Het wordt een **hamerstuk** in de volgende besluitvormende raadsvergadering.