Gemeente Kerkrade

Nota van toelichting

Nummer.: 22Tl049	**Kerkrade,** 9 november 2022

Behorend bij ontwerpbesluit nummer: 22Rb076

Onderwerp

Vaststellen van het visiedocument burgerparticipatie

Beslispunten

1. het visiedocument burgerparticipatie Kerkrade als ambitie voor het vergroten van de betrokkenheid van onze gemeenschap bij onze plannen en projecten vast te stellen;
2. kennis te nemen van het feit dat het visiedocument zal worden vertaald in een participatieverordening (conform de Omgevingswet). Deze verordening zal ons College uiterlijk in het eerste kwartaal van 2023 ter vaststelling aan de raad aanbieden;
3. kennis te nemen van het feit dat de communicatie over de ambitie inzake burgerparticipatie zal plaatsvinden na de vaststelling van de participatieverordening conform de in dit voorstel opgenomen communicatiestrategie;
4. in te stemmen met het informeren van de raad minimaal één keer per jaar over de ervaringen en toepassingen van burgerparticipatie.

Inleiding

Wij zijn als gemeente Kerkrade meer dan alleen de lokale overheid. Samen met onze inwoners, ondernemers, organisaties, verenigingen, stichtingen en bezoekers vormen we een gemeenschap. Wij willen samen met deze gemeenschap verder bouwen aan een toekomst voor onze stad waarin leefbaarheid en veiligheid van onze buurten en wijken en gezondheid en vitaliteit voor onze inwoners centraal staan. Daarvoor maken wij met onze partners tal van plannen en projecten en we voeren deze in onderlinge samenwerking uit.

Het is van belang dat we onze gemeenschap nauw hierbij betrekken omdat zij heel goed weet wat er leeft in buurten en wijken en daardoor kunnen meedenken over de concrete aanpak van opgaves. De term burgerparticipatie reikt daarom verder dan alleen onze inwoners. Het betreft in essentie alle partijen die met ons als gemeente meewerken aan een vitaal en krachtig Kerkrade. Wel is het zo dat binnen burgerparticipatie het bereiken van voldoende inwoners extra aandacht verdient, omdat zij veelal niet georganiseerd zijn. Hiervoor moeten daarom extra inspanningen geleverd worden.

Het afgelopen jaar bent u als raad meermaals geïnformeerd over burgerparticipatie. Bij de behandeling van het ‘plan van aanpak inwerkingtreding van de Omgevingswet’ op 24 februari 2021 is aan de raad aangegeven dat participatie een van de kernwaarden is binnen de Omgevingswet (Ow). Op basis van deze wet moet de gemeenschap vroegtijdig worden betrokken bij de ontwikkeling en uitvoering van plannen en projecten in het fysieke domein, zoals bijvoorbeeld op het gebied van wonen of de herinrichting van de openbare ruimte. De

wet schrijft voor dat de raad een visie op burgerparticipatie moet vaststellen. Aanvullend moet de inspraakverordening worden aangepast tot een participatieverordening.

In het Ow-traject werd echter snel geconcludeerd dat burgerparticipatie verder reikt dan het fysieke domein. Het betreft alle thema's die spelen binnen onze gemeente. Burgerparticipatie moet daarom domeinoverstijgend worden toegepast.

Vorig jaar bent u tijdens een raadsinformatiebijeenkomst bijgepraat over de projecten en de structuur in de wijken waarin inwoners een actieve en betrokken rol hebben. Daaruit is gebleken dat burgerparticipatie in allerlei vormen en maten al in onze gemeente wordt toegepast.

Ook hebben we inwoners van Kerkrade in het onderzoek 'Kerkrade aan het woord' gevraagd om aan te geven hoe betrokken zij zich voelen bij de gemeente Kerkrade. Daarna vonden 'Rondetafelgesprekken' plaats om de voorwaarden aan te geven die volgens een vertegenwoordiging van de respondenten moeten worden ingevuld om burgerparticipatie succesvol te laten zijn. Naast het onderzoek onder de inwoners van Kerkrade heeft de griffie ook gewerkt aan een discussienota met daarin een theoretisch en juridisch kader van burgerparticipatie.

Tijdens de gezamenlijke commissievergadering op 21 december 2021 werden de resultaten van het onderzoek besproken. Hieruit bleek dat er een hoog betrokkenheidsgevoel is bij de inwoners en, in het verlengde hiervan, dat inwoners het (zeer) belangrijk vinden om te weten wat er speelt in de gemeente. Maar er wordt door een groot gedeelte aangegeven dat ze niet hebben geparticipeerd in de afgelopen 5 jaar en dat ze zich niet voldoende geïnformeerd voelen. Dit laat zien dat er sprake is van een grote kloof tussen de ambitie die we als gemeente nastreven en de wijze waarop onze inwoners ertegenaan kijken.

Op basis van dit onderzoek en de discussienota hebben de commissieleden gesproken over de politiek-bestuurlijke ambitie van burgerparticipatie. Gemeenschappelijk is gesteld dat burgerparticipatie zeer belangrijk is. Het dient bij onze beleids- en planontwikkeling en bij projecten, zowel in voorbereiding als uitvoering, het uitgangspunt te zijn. De commissie heeft het College gevraagd om een visiedocument op te stellen waarin de ambities voor Kerkrade met betrekking tot burgerparticipatie worden bepaald.

Dit voorliggend visiedocument vormt de vertaling hiervan. Vanuit de verschillende domeinen is hieraan gewerkt. Naast de ambitie worden ook uitgangspunten hierin vastgelegd als beloftes vanuit het bestuur aan de gemeenschap over de wijze waarop wij met de gemeenschap willen samenwerken aan de verdere ontwikkeling van onze leefomgeving en de vitaliteit van onze inwoners. Ook worden randvoorwaarden aangegeven die moeten worden ingevuld om burgerparticipatie overal goed te kunnen doorvoeren.

De hierboven geschetste kloof laat zien dat het breed toepassen van burgerparticipatie geen vanzelfsprekende zaak is. Burgerparticipatie komt reeds in vele maten en vormen in onze gemeente voor, maar om de ambitie breed te kunnen toepassen zullen we realistisch moeten zijn. Het is nadrukkelijk mensenwerk. Interne en externe communicatie én samenwerking vormen hierbij absolute sleutelbegrippen. Het borgen hiervan in de uitwerking zal van grote invloed zijn op onze organisatie. Het zal daarom niet zo zijn dat na de vaststelling door de raad het participatieproces in de projecten en plannen optimaal zal verlopen. We moeten ons ervan bewust zijn dat we met dit besluit in een doorlopend leerproces stappen waarbij leren, evaluatie en bijsturing centraal staan.

Doelstelling

Met de vaststelling van het visiedocument Burgerparticipatie spreekt de raad uit dat we ons verder willen ontwikkelen als participatie-samenleving door bij de ontwikkeling en uitvoering van al onze beleidsplannen en

projecten (zowel fysiek als sociaal-maatschappelijk, alsook domein overstijgend) aan te geven hoe we onze gemeenschap hierbij zullen betrekken.

Het niveau van participatie is afhankelijk van de soort activiteiten waarbij de gemeenschap wordt betrokken alsook van de ruimte die je als gemeente kunt creëren. De mate waarin je als gemeente invloed kunt uitoefenen op het proces en het resultaat is namelijk verschillend. In het visiedocument staan 5 tredes van de participatieladder aangegeven om dit duidelijk te onderscheiden. In de praktijk zal dit niet altijd even onderscheidbaar zijn van elkaar. Het zal iedere keer een zoektocht zijn waarbij maatwerk het uitgangspunt is.

Participatie zal daarom in allerlei soorten, vormen en maten voorkomen. Wel streven we ernaar om binnen de beschikbare mogelijkheden de betrokkenheid van onze gemeenschap zo hoog mogelijk te laten zijn. Als gemeente zullen wij ons daarvoor meer openstellen voor de leefwereld en leefomgeving van de gemeenschap en ons inspannen om iedereen die betrokken is te laten meedoen.

Argumenten

Met de vaststelling van het visiedocument Burgerparticipatie Kerkrade geeft de raad prioriteit aan de doorontwikkeling van burgerparticipatie in onze gemeente. Door burgerparticipatie aan ieder (beleids-)plan en project te koppelen, kan de betrokkenheid van onze Kerkraadse gemeenschap bij de aanpak van ruimtelijke en sociaal-maatschappelijke opgaves worden vergroot. Door mee te praten, mee te denken en (in sommige gevallen zelfs) mee te beslissen voelt de gemeenschap zich meer verantwoordelijk voor het gezamenlijk aanpakken van vraagstukken en opgaves die hun leef- en woonomgeving beïnvloeden. Dit is voor ons als gemeente van belang omdat veel vraagstukken en opgaven zoveel omvattend zijn dat we ze niet alleen kunnen aanpakken. Inwoners en organisaties hebben veel kennis en ervaring in huis en samen kunnen we vraagstukken beter beoordelen en betere oplossingen vinden.

Ook kan op deze wijze het verantwoordelijkheidsgevoel van onze inwoners, ondernemers, organisaties en verenigingen worden vergroot. Dit is een belangrijke randvoorwaarde. Burgerparticipatie kan alleen slagen als de gemeenschap zelf ook actief eigenaarschap toont. Tot slot kan door meer burgerparticipatie het vertrouwen van onze gemeenschap in onze gemeente worden vergroot.

Met dit visiedocument willen we ook het uitdaagrecht actiever oppakken. Dit Right to Challenge is een bijzonder recht voor de gemeenschap: een groep inwoners kan taken van de gemeente overnemen, bijvoorbeeld als zij denken dat het anders, beter of goedkoper kan. Inwoners voegen immers waarde en kwaliteit toe aan hun eigen woon-en leefomgeving. Dit willen we eveneens actiever oppakken. In de nadere uitwerking van burgerparticipatie zal dit worden meegenomen.

Burgerparticipatie krijgt in onze gemeente onder meer vorm via de adviesraden en bewonersplatforms. In dit kader is het visiedocument aan hen voorgelegd met de vraag of zij de ambitie omarmen. Tijdens 2 bijeenkomsten hebben de adviesraden en bewonersplatforms de mogelijkheid gekregen om vragen te stellen en te reageren op het visiedocument. De adviesraden hebben hierna nog een formeel advies ingediend.

In algemene zin kan worden aangegeven dat de adviesraden en bewonersplatforms hun waardering hebben uitgesproken over het ambitieniveau binnen het visiedocument. Zij vinden het een grote stap voorwaarts.
Wel is het volgens hen van belang dat duidelijk wordt aangegeven wat de gemeente van de inwoners verwacht en wat de inwoner kan bijdragen aan burgerparticipatie.

Ze hebben daarnaast aangegeven dat gemeentelijke informatie breed toegankelijk moet zijn, met aandacht voor bijvoorbeeld laaggeletterden en mensen met een beperking. Ook wordt ervoor gepleit om als gemeente het vergroten van de betrokkenheid actief te stimuleren.
Verder is gewezen op het belang van een juiste structuur in de wijken door de aanwezigheid van wijkmanagers. Er is volgens hen een sterke behoefte aan opbouwwerkers. Tot slot wijzen ze op de noodzaak om een meer open grondhouding te creëren vanuit de gemeente om inwonersperspectieven mee te nemen.

De opgave om meer inwoners te bereiken binnen onze plannen en projecten ligt ook bij belangrijke stakeholders en partners van onze gemeente zoals zorginstellingen, woningstichtingen en Impuls die met hun eigen projecten eveneens participatie breed uitoefenen. Ook de wijkpunten en gemeenschapshuizen zijn vanuit hun functie als maatschappelijke huiskamer voor de inwoners in de wijken hierin meegenomen. Vanuit deze insteek hebben wij deze partners uitgenodigd voor een informatiebijeenkomst.

De partners hebben positief gereageerd op de ambitie. Ze willen graag een actieve rol vervullen in het vergroten van de inbreng en betrokkenheid van onze inwoners bij onze plannen en projecten. Ze opereren immers in de buurten en organiseren tal van activiteiten zodat mensen elkaar ontmoeten. Zo vormen we gezamenlijk een netwerk, waarbinnen we gezamenlijk kunnen afstemmen hoe we het beste inwoners kunnen bereiken en informatie kunnen ophalen.

Er zijn daarnaast nog meerdere stakeholders die betrokken zijn bij onze plannen en projecten, maar deze hebben een specifiekere rol en zullen daarom bij de verdere uitwerking van burgerparticipatie worden meegenomen.

De genomen stappen richting adviesraden, bewonersplatforms en stakeholders zorgen voor een gewaarborgd proces waarbij het belang van goede burgerparticipatie, zoals dit is beschreven in het visiedocument, al wordt meegenomen in het opstellen van het visiedocument.

Kanttekeningen

Burgerparticipatie is niet nieuw voor onze gemeente. Bij veel projecten wordt de gemeenschap al nauw betrokken. Met dit visiedocument dient burgerparticipatie echter een vast onderdeel te worden van de voorbereiding en ontwikkeling van plannen en projecten en dit vraagt enorm veel van elke partij, van u als raad, van het College, van de ambtenaren en natuurlijk ook de gemeenschap.

Het is van belang dat burgerparticipatie een diepgewortelde aanpak in de organisatie wordt. Het is geen realistisch beeld om te verwachten dat na vaststellen van het visiedocument het gehele proces meteen goed zal gaan. Naast goede toepassingen zullen er ook minder goede ervaringen met burgerparticipatie gaan voorkomen en het is belangrijk om ook uit deze ervaringen een les te leren. Deze procesmatige aard van burgerparticipatie zal in acht moeten worden genomen. Hiervoor zal de raad begrip moeten opbrengen.
We zullen in dit verband een aantal pilots aanwijzen waarbij we het vergroten van de betrokkenheid van onze gemeenschap nadrukkelijk onderzoeken en uitwerken.

Verder zullen voor een juiste uitvoering diverse randvoorwaarden verder moeten worden ingevuld. Er zal soms ook een spanningsveld ontstaan, omdat tijdsplanning en inhoud het participatieproces onder druk zetten. We moeten echter niet in onze schulp kruipen bij knelpunten. De gemeente moet juist gestimuleerd worden om door te gaan en te leren door te doen. Alleen op deze wijze kan een gedeeld beeld gaan ontstaan over de toepassing van burgerparticipatie.

Benadrukt moet ook worden dat het ene niveau van burgerparticipatie niet beter is dan het andere. Het project of de fase is leidend. Op basis hiervan moet burgerparticipatie goed worden georganiseerd en worden gecommuniceerd. Tevoren moet worden bepaald welk doel wordt nagestreefd en welke positie de gemeente en gemeenschap hierin moet en kan vervullen. Op basis hiervan kan worden bepaald of er sprake is van mede-eigenaarschap, meebeslissen, adviseren, raadplegen of informeren (zie participatieladder visiedocument). Zo is elk project uniek en maatwerk.

Bovendien zijn er een aantal gevallen waar burgerparticipatie niet kan worden toegepast, bijvoorbeeld als het niet voldoet aan de randvoorwaarden als beschreven in het visiedocument. Het is van belang dat er goed gecommuniceerd wordt over dit soort casussen. Ook intern zullen beleidsmedewerkers en projectleiders de keuzes moeten beargumenteren, zelfs als er geen sprake is van burgerparticipatie. Hierbij wordt ondersteuning aangeboden.

U zult als raad worden geïnformeerd over de voortgang van de toepassing van burgerparticipatie op basis van dit visiedocument. De wijze waarop dit gaat gebeuren wordt dit najaar verder uitgewerkt en zal in het kader van het voorstel tot vaststelling van de participatieverordening worden toegelicht. Dit zal in het eerste kwartaal van 2023 plaatsvinden.

Een andere belangrijke kanttekening is de wederkerigheid van de bewoners. De ambitie van de gemeente vergt ook een actieve houding van de bewoners. De gemeente probeert dit zo laagdrempelig en inclusief mogelijk te houden maar uiteindelijk hangt het toch af van de bewoners en de wil om te participeren. Ook zal de gemeenschap ondersteund moeten worden om hun bijdrage te kunnen leveren. Hierbij zullen het vaak kleinschalige successen zijn omdat bewoners eerder bereid zijn om te participeren als het de eigen buurt betreft, zo is ook gebleken uit het onderzoek ‘Kerkrade aan het Woord’.

De eigen organisatie dient op de juiste wijze te worden ingericht om burgerparticipatie overal te kunnen toepassen. Naast inhoudelijke expertise zullen verbindingen met de gemeenschap moeten worden gelegd en zal meer en duidelijker gecommuniceerd moeten worden en zullen verwachtingen moeten worden gemanaged. De beleidsmedewerker of projectleider zal daarvoor in nauwe samenwerking met wijkmanagers, stakeholders en collega’s op het gebied van communicatie het participatieproces moeten uitwerken. Ook vormen de adviesraden en wijk- en bewonersplatforms al lang een belangrijke hoeksteen van onze participatiestructuur.

Financiën

Duidelijk is dat voor de verdere concretisering van bewonersparticipatie een aantal randvoorwaarden moeten worden ingevuld op het vlak van organisatie en communicatie en dat heeft financiële gevolgen. Voorlopig wordt er tijdelijk voor twee jaar geld vrijgemaakt. Deze investeringen worden meegenomen in de begroting 2023 en 2024.
Dit is nodig voor interne en externe bewustwording.
We weten echter dat er daarnaast ook middelen nodig zullen zijn voor de feitelijke voorbereiding en uitvoering van inwonerparticipatie binnen plannen en projecten. Deze worden daarin meegenomen.

Communicatie

Het is van groot belang dat we als gemeente ervoor zorgen dat communicatie voldoende laagdrempelig wordt voor de gemeenschap om te participeren. Daarbij moet zoveel mogelijk voorkomen worden dat bepaalde doelgroepen niet worden geïnformeerd.

Om deze vorm van meer laagdrempelig communiceren mogelijk te maken, moeten we als gemeente een veel grotere inspanning gaan doen om de inwoners te bereiken en het gewenste gedrag te realiseren. Daar moet elke medewerker van de gemeente, van medewerker Burgerplein tot wethouder, zich van bewust worden en in begeleid worden. De volgende thema's zijn hierbij leidend.

- Eerst intern, dan extern

Ambtenaren zullen verder ondersteund moeten worden aan de hand van handreikingen, zoals bv. het inrichten van een interne helpdesk burgerparticipatie, een beslisboom/routekaart om het niveau van participatie te bepalen en een toolkit voor ambtenaren met instrumenten om de gewenste participatie te kunnen bereiken. Alleen met actieve en praktische hulp wordt het gewenste effect in het beleid bereikt. Er kan niet verwacht worden dat medewerkers dit altijd zelf kunnen verzinnen.

- Leg de lat laag

Juist bij een onderwerp als burgerparticipatie is het van belang een zo groot en breed mogelijk doelgroep te betrekken bij de onderwerpen die spelen in de stad. Dat vraagt om laagdrempelige en waar mogelijk visuele communicatie op de plek waar de inwoners zichzelf ook al bevinden (zowel fysiek als digitaal).

- Activeren is het toverwoord

We stellen een plan op voor gedragscommunicatie om de inwoners te activeren. Op basis van een analyse van doelgroepen en waar mogelijk met behulp van ijkpersonen/fictieve personages. Dit zal worden uitgewerkt in een communicatieplan.

Dit is een stap in een grotere communicatieve aanpak van het vermarkten (aan-de-bewoner-brengen) van burgerparticipatie en het onderhouden en versterken van de relatie tussen lokale overheid en gemeenschap. Het streven achter het communicatieplan is tweeledig.

Aan de ene kant is het bedoeld om de band tussen gemeente en gemeenschap sterk te verbeteren waarbij de gemeente, in het kader van burgerparticipatie, tracht om dichter bij de bewoners te komen – met name de bewoners die voorheen niet actief betrokken waren. Bovendien hoort de gemeenschap een beter beeld te krijgen over de bestaande participatietrajecten van de gemeente en hoe ze betrokken kunnen worden in de toekomst.
Aan de andere kant is het communicatieplan er ook om intern de organisatiecultuur zodanig voor te bereiden op de impact van burgerparticipatie. Het gaat hierbij om een mentaliteitsverandering en cultuuromslag die vanuit communicatief aspect ook aangegrepen moet worden.

Uitvoering

Het visiedocument zal in meerdere opzichten uitgewerkt worden:

- Juridisch: het visiedocument zal worden vertaald in de participatieverordening. Met het oog op de rechtszekerheid heeft het rijk dit in de Omgevingswet verplicht, zodat duidelijkheid kan worden gegeven over de mogelijkheden van participatie in de verschillende fasen van het beleidsproces en over de rol die we als gemeente hierin spelen.
- Procedureel: na de vaststelling van de participatieverordening zal in iedere nota moeten worden aangegeven op welke wijze burgerparticipatie is voorbereid en ingevuld.
- Organisatorisch: duidelijk is dat voor het invullen van burgerparticipatie verbindende en communicatieve competenties noodzakelijk zijn. Beleidsmensen en projectleiders zullen hierin ondersteund dienen te worden. Duidelijk moet worden welke organisatorische consequenties dit heeft Ook de inrichting van bv. een helpdesk zal nader uitgewerkt dienen te worden.
- Communicatief: zie communicatie

Gezondheid en Vitaliteit

n.v.t.