RAADSVOORSTEL

Onderwerp : Beleidskader Participatie Westervoort

Zaak- & documentnr. : Z/23/110666 201620340

Portefeuillehouder : P.J.H. Pennekamp

Opsteller : Simone Groen

Afdeling : Informatiemanagement Bestuursondersteuning en Projecten

Telefoonnr :

Samenvatting
Participatieprocessen naar een hoger niveau tillen en daarmee de lokale democratie versterken en het vertrouwen in de gemeente (politiek) vergroten. Dit effect beogen we met het implementeren van dit Beleidskader Participatie. Dit Beleidskader heeft als doel meer eenheid en structuur aan te brengen in participatieprocessen waar de gemeente bij betrokken is dan wel die zij zelf organiseert. Daarmee geven we meer duidelijkheid aan alle betrokkenen en staan we open voor initiatieven vanuit de samenleving. Met dit beleidskader leggen we de basis waarop de beleidsdomeinen verder kunnen bouwen.

Beslispunten

1. Het domeinoverstijgende Beleidskader Participatie vast te stellen
2. Dit beleidskader per 1-1-2024 in te laten gaan met een overgangsperiode van 1-1-2024 tot 1-7-2024
3. Het college opdracht te geven het Beleidskader uit te werken in twee handreikingen (inclusief afwegingskaders): één voor inwoners en één voor de ambtelijke organisatie
4. Het opstellen van een participatieverordening (als verbreding van de huidige inspraakverordening) uit te stellen tot 2025

Aanleiding
Participatie is één van de speerpunten in het coalitieakkoord. Door samen te werken met inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties vinden we (betere) oplossingen voor maatschappelijke opgaven. Met dit Beleidskader zorgen we er ook voor dat er wordt ingezet op vroegtijdige participatie van onze inwoners, ondernemers en verenigingen waar dat mogelijk is.

Participatie is niet nieuw voor de gemeente en de werkorganisatie 1Stroom. Bij verschillende thema's, plannen, projecten en beleid betrekken de gemeenten al inwoners of andere belanghebbenden. Het gebeurt tot nu toe vaak op verschillende manieren, in verschillende omvang en met wisselende resultaten. Het doel van het beleidskader is hier meer eenheid en structuur in aan te brengen. En daarmee meer duidelijkheid te geven voor alle betrokkenen bij een participatieproces.

Dat geldt ook wanneer het initiatief tot participatie niet vanuit de overheid komt maar vanuit de samenleving. Ook dan vereist het samenspel tussen inwoners en gemeente heldere spelegels waar we met zijn allen achter kunnen staan.

De raad van Westervoort heeft september 2021 de raadsnotitie ‘participatie en uitdaagrecht’ vastgesteld. De uitgangspunten van deze notitie zijn de basis geweest voor de visie en uitgangspunten die in dit beleidskader zijn opgenomen.

Planning
Dit Beleidskader is de basis voor specifiekere participatiekaders en leidraden binnen de verschillende domeinen. Zo wordt er gewerkt aan een (wettelijk verplicht) participatiekader voor de Omgevingswet dat voor de inwerkingtreding op 1-1-2024 beschikbaar moet zijn. Ook wordt er binnen het Sociaal Domein een aanvullend participatiekader opgesteld.

Verder wordt de uitvoering van dit beleidskader opgepakt als een leermodel dat belangrijke input zal opleveren voor de nog op te stellen participatieverordening in het kader van de in voorbereiding zijnde wet “Versterking participatie op decentraal niveau”[1]. Op dit moment is nog niet bekend wanneer dit wetsvoorstel in werking zal treden. Het opstellen van de verordening is het sluitstuk van het Beleidskader, de bijbehorende handreikingen en de ervaringen die zullen worden opgedaan bij het uitvoeren in de praktijk.

Beoogd effect
Vertrouwen in de politiek
Inwoners moeten weten dat ze serieus genomen worden. Inwoners moeten kunnen meedenken en -praten over gemeentelijke projecten die spelen in hun directe woonomgeving. Het is daarom belangrijk de regels voor participatie en de wijze van samenwerking met de inwoners vast te stellen om te voorkomen dat er verkeerde verwachtingen ontstaan.

Basis om op te kunnen bouwen
Met dit Beleidskader leggen we de algemene basis waarop we met de beleidsdomeinen verder kunnen bouwen met specifieke uitvoeringsrichtlijnen. Dit geeft duidelijkheid en uniformiteit en levert met een adequate uitrol en borging een hogere kwaliteit van dienstverlening richting samenleving op.

Argumenten

1.1 Met het Beleidskader Participatie bieden we zowel de raad, als het college, de ambtelijke organisatie en initiatiefnemers handvatten om participatie structureel op een eenduidige manier vorm te geven.
Iedereen vindt participatie belangrijk. Maar we weten vaak niet precies van elkaar wat we ermee bedoelen en wat we ermee willen bereiken. Doordat we vooraf onvoldoende helder hebben wat we van elkaar en van participatie verwachten, kunnen we achteraf niet goed beoordelen of we dit ook bereikt hebben. Dat maakt het nu voor participanten niet helder wat er met hun inbreng gedaan is, voor college en raad moeilijk sturen en voor initiatiefnemers onduidelijk wat van hen verwacht wordt. Het Beleidskader zorgt ervoor dat we dezelfde taal gaan spreken, heldere richtlijnen voor participatie in gemeente hebben en weten welke afwegingen we maken voor het inrichten van een participatieproces.

1.2 Door participatieprocessen vorm te geven in lijn met het Beleidskader zijn we beter in staat om de meningen, expertise en belangen van inwoners en andere betrokkenen helder te krijgen én mee te wegen bij het maken en uitvoeren van beleid.
Uitgangspunten in dit beleidskader zijn erop gericht dat zoveel mogelijk geïnteresseerden en belanghebbenden met verschillende invalshoeken en belangen betrokken zijn. En dat de

[1] Deze wet moet op dit moment nog langs de Eerste Kamer, vervolgens in werking treden en vanaf dan geldt er nog een overgangsperiode van twee jaar. Zie: https://wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGK010370

verschillende perspectieven zuiver naar voren komen en gehoord worden.

1.3 Vertrouwen tussen betrokkenen is een voorwaarde voor het slagen participatieprocessen. Het beleidskader nodigt uit om dat vertrouwen te vergroten.
Door een open en constructieve houding, adequate en tijdige communicatie en goed verwachtingsmanagement over en weer kan het vertrouwen tussen inwoners en gemeente weer gaan groeien. Het beleidskader biedt handvatten om deze uitgangspunten in de praktijk te brengen in toekomstige participatieprocessen.

1.4 Er is een groeiend lokaal belang om participatie naar een hoger niveau te brengen
Lokaal blijkt uit het coalitieakkoord van de gemeente dat participatie een belangrijk speerpunt is. Inwoners moeten kunnen meedenken en -praten over gemeentelijke projecten die spelen in hun directe woonomgeving. De coalitie vindt het belangrijk de regels voor participatie en de wijze van samenwerking met de inwoners vast te stellen om te voorkomen dat er verkeerde verwachtingen ontstaan.

1.5 Er wordt landelijk wetgeving voorbereid -om betrokkenheid van inwoners bij alle fasen van beleidsvorming van hun gemeente versterken- waarop we met dit Beleidskader voorsorteren
Het wetsvoorstel 'Wet Versterking participatie op decentraal niveau' stelt voor om de huidige inspraakverordening te verbreden naar een participatieverordening. Als het wetsvoorstel wordt aangenomen worden gemeenten verplicht de betrokkenheid van inwoners bij voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid bij verordening te regelen. Dit Beleidskader doet dat al, maar zal bij het ingaan van de wet alleen nog 'vertaald' moeten worden naar een verordening[2].

In ditzelfde wetsvoorstel is het 'uitdaagrecht' of 'Right to challenge' verankerd. Hiermee kunnen inwoners, verenigingen of stichtingen taken van de gemeente overnemen als ze denken dat het beter, slimmer of efficiënter kan. Gemeenten worden in het wetsvoorstel niet verplicht het uitdaagrecht te introduceren, maar zijn autonoom in hun besluit daartoe. Dit Beleidskader sorteert ook daarop voor, door de uitgangspunten te beschrijven die daarbij leidend zouden moeten zijn.

1.6 Dit beleidskader geeft gehoor aan veranderende participatiebehoeften en initiatievenbereidheid onder inwoners en maatschappelijke organisaties
Bij het opstellen van dit Beleidskader zijn er bewonersbijeenkomsten en bijeenkomsten voor maatschappelijke organisaties georganiseerd[3]. Deze bijeenkomsten hebben waardevolle aanvullingen opgeleverd voor dit beleidskader en zijn er grotendeels in verwerkt[4]. Uit deze bijeenkomsten bleek dat er wel degelijk initiatievenbereidheid is, maar dat de initiatiefnemers vaak tegen een gemeente aanlopen die de deur te snel dicht gooit of ze vinden helemaal geen gehoor. Dit Beleidskader stelt voor om voor initiatieven uit de samenleving een initiatievenloket in te richten om dit in de toekomst te voorkomen.
Initiatieven komen nu op verschillende manieren binnen bij de gemeente. Via de website, contactformulieren, via aanvragen op het wijkbudget, via wethouders, raadsleden, wijkraden en via ambtenaren. Voor een integrale beoordeling en weging is het beter om alle initiatieven op één plek binnen te laten komen. Medewerkers vanuit verschillende disciplines uit zowel het fysieke als het sociaal domein bemensen het initiatievenloket. Zo worden initiatieven snel en integraal van een eerste advies voorzien.

---

[2] Zie ook beslispunt 5 en argument 5.1 voor meer informatie over de verordening.
[3] Het participatieverslag van deze bijeenkomsten is te vinden als bijlage bij dit raadsvoorstel.
[4] Een klein deel van de opgehaalde meningen en ideeën waren specifiek op de uitvoering gericht en zullen worden meegenomen in de handreikingen (uitvoeringsrichtlijnen). Voor de opgehaalde ideeën die niet overgenomen worden is in het participatieverslag uitgelegd waarom.

2.1 Er is tijd nodig om de uitgangspunten uit het beleidskader te integreren in het dagelijks werk.
Als dit Beleidskader wordt vastgesteld, moeten er eerst uitvoeringsrichtlijnen (inclusief afwegingskaders en een impactmeter) voor de uitvoering worden opgesteld. Zowel voor burgerparticipatie (ambtenaren) als voor overheidsparticipatie (inwoners). Dit kost tijd. Naar verwachting zijn we daar tot en met december mee bezig als we ook verschillende belanghebbenden daarbij willen betrekken (maatschappelijke organisaties, raadswerkgroepen, belangengroepen etc.). Als de uitvoeringsrichtlijnen er 1-1-2024 liggen, kan de organisatie daar niet van het ene op het andere moment foutloos mee aan het werk zijn.

2.3 Er moeten organisatorische wijzigingen (functies en formatie) worden doorgevoerd
Niet alleen voor het in te richten initiatievenloket zal geld en formatie nodig zijn (zie ook paragraaf financiën). Ook zullen we met de verschillende beleidsdomeinen moeten bekijken hoe ze participatie aan de hand van het beleidskader kunnen gaan uitvoeren. Eventuele extra benodigde capaciteit in de afdelingen/beleidsdomeinen zal met de begroting moeten worden aangevraagd. Het uitzetten en invullen van deze vacatures zal ook tijd kosten.

2.4 Er moet tijd zijn voor de uitvoering van het opleidingsprogramma.
Het huidige projectteam participatie en ‘sleutelfiguren’ in de organisatie die veel met participatieprocessen te maken hebben, zullen moeten worden getraind om het beleidskader op een adequate manier te kunnen uitvoeren. In Q4 2023 zal er een pilot lopen met een training die mogelijk een goede ondersteuning vormt bij het kunnen werken volgens het beleidskader.

3.1 Het beleidskader moet worden vertaald in concrete handvatten voor inwoner en ambtenaar.
Om tot eenduidige werkwijze in participatieprocessen te komen moet het beleidskader dat slechts algemene uitgangspunten bevat worden vertaald in duidelijke spelregels voor ambtenaren en inwoners. Dit doen we door voor beide handreikingen uit te werken. Voor ambtenaren moet helder zijn wanneer een participatieplan moet worden opgesteld, vervolgens hoe dat moet gebeuren plus daarnaast richtlijnen hoe het plan dient te worden uitgevoerd. Voor inwoners met een initiatief werken we een handreiking uit hoe ze een dit kunnen indienen, wat van hen wordt verwacht inzake het participatieproces en hoe de gemeente heb daarin kan ondersteunen.

3.2 Met deze handreikingen leggen we de basis voor een succesvolle invoering en borging van het beleidskader.
Na vaststelling van de handreikingen door het college trekken we een half jaar uit om ambtenaren te scholen hoe ze deze moeten inzetten en gaan we ervaring opdoen met het initiatievenloket.

4.1 *Het nu al laten vaststellen van de participatieverordening is niet efficiënt*
Het wetsvoorstel ‘Versterking participatie op decentraal niveau’ is een uitbreiding van artikel 150 van de Gemeentewet. In het wetsvoorstel wordt, naast het verankeren van het uitdaagrecht, voorgesteld de huidige inspraakverordening te verbreden naar een participatieverordening en daar maximaal twee jaar voor uit te trekken. Zonder het stellen van inhoudelijke eisen spoort het wetsvoorstel de decentrale overheden aan om beleid te ontwikkelen voor de betrokkenheid van inwoners bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid. En dit eventueel uit te werken in een participatieverordening (komt in de plaats van de huidige inspraakverordening). Omdat het wetsvoorstel nog door de Eerste Kamer moet, is nog niet definitief bekend of, en zo ja welke onderdelen verplicht in de zogenaamde participatieverordening zullen moeten worden opgenomen. Vandaar dat wij deze verordening

pas willen opstellen als de wet echt is aangenomen[5], om te voorkomen dat op een later moment de verordening weer moet worden gewijzigd. Belangrijk voordeel van uitstel is ook we nu eerst ervaring kunnen opdoen met de werking van dit beleidskader en de lessen hieruit mee kunnen nemen.

Kanttekeningen

1.1 Een geslaagd participatieproces is geen garantie voor draagvlak

Een participatieproces dat is ingericht volgens de uitgangspunten van het Beleidskader vormt geen garantie voor draagvlak voor het inhoudelijke deel van het besluit. Alleen voor het proces (hoe het besluit tot stand is gekomen). De visie van de participanten is immers maar één van de onderdelen die daarbij worden meegewogen (naast bijvoorbeeld financiële aspecten en praktische haalbaarheid). Daarnaast is het onmogelijk om iedereen te bereiken en te laten participeren. Er zullen altijd mensen zijn die het oneens zijn met het besluit en zich onvoldoende gehoord voelen.

1.2 Niet alle thema's en projecten zijn geschikt om participatief aan te pakken

Met het in werking treden van dit beleidskader zal er vanuit de gemeente bij een project of beleidsvorming altijd bewust een besluit moeten worden genomen of er wel of geen participatieproces wordt georganiseerd aan de hand van een afwegingskader. Het kán zijn dat daarbij, gemotiveerd, wordt besloten om dit niet te doen. Niet alle onderwerpen lenen zich voor participatie en soms laten de kaders (geld, tijd, wet- of regelgeving) dit simpelweg niet toe. Cruciaal is dat dit dan expliciet wordt gemaakt met argumenten.

1.3 De bereidheid om te participeren blijft een eigen keuze

Hoewel een helder beleidskader en een adequate uitvoering een goede basis vormen, blijft de opkomst en deelname aan participatieprocessen een factor die je nooit volledig kunt beïnvloeden. Participatie zo toegankelijk morgen maken is een zeer belangrijk aandachtspunt in het beleidskader. Toch zullen bewoners en maatschappelijke organisaties altijd hun eigen afweging blijven maken of ze participeren de moeite waard vinden, of een thema ze aanspreekt, of dat ze bereid zijn zelf initiatief te nemen.

1.4 Participatieprocessen blijven maatwerk en mensenwerk

Alle beleidskaders, uitvoeringsrichtlijnen en afwegingskaders ten spijt, niets is zo ongrijpbaar als de interactie en samenwerking tussen mensen. Of het nu om bewoners, vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, raadsleden, bestuurders of ambtenaren gaat: interactie is niet volledig te sturen. Dit zal daarom soms toch om maatwerk vragen. Daarnaast geldt dat 'de realiteit' naast een afwegingskader leggen een inschatting en beoordeling vraagt, die soms lastig is. Tenslotte heb je als overheid altijd te maken met veel, uiteenlopende en soms tegenstrijdige belangen. Ook hierin zullen noodgedwongen afwegingen gemaakt moeten worden als kaders en richtlijnen geen kant- en-klaar antwoord geven.

2.1 In de overgangsperiode kan nog niet worden ingestaan voor een adequate uitvoering van het Beleidskader

Risico van het Beleidskader per 1-1-2024 in werking laten treden is dat de benodigde extra capaciteit op dat moment mogelijk nog niet ingevuld en/of ingewerkt is en dat de organisatie op dat moment nog niet is opgeleid om volgens het beleidskader te werken. We streven er wel naar om per 1-1-2024 met de uitvoeringsrichtlijnen aan de slag te gaan. Echter, er kan vanaf dat moment nog niet direct worden gegarandeerd dat alle participatieprocessen in de organisatie volledig volgens het beleidskader verlopen.

---

[5] Na in werking treden van de wet geldt bovendien nog een overgangsperiode van twee jaar om de verordening uit te werken.

Financiële paragraaf

Overzicht bestaande formatie participatie

	W+D	Wvoort	Duiven	Opmerking
Strategisch Beleidsmedewerker Participatie Duurzaamheid	0.89 fte	37%	63%	Wordt betaald uit budget programma Duurzaamheid
Beleidsmedewerker Participatie Realisatie & Beheer	1 fte	37%	63%	Wordt betaald vanuit team R&B
Medewerker Actief Burgerschap (focus: Wijkgericht werken)	0.89 fte	37%	63%	Betaald vanuit Team Advies
Adviseur Participatie (verantwoordelijk voor de samenhang van de uitvoering van het beleidskader)	0.89 fte	37%	63%	Betaald vanuit Team Advies
Totaal	**3.67 fte**	**1.36 fte**	**2.31 fte**	

Aanvraag voorjaarsnota
In de Voorjaarsnota is al 1 fte (voor 2 jaar) aangevraagd voor een senior beleidsmedewerker participatie voor beide gemeenten. Deze gaat de volgende taken uitvoeren: het coördineren van alle participatietrajecten in de organisatie, het coördineren van het team participatie, het opstellen van beleidsdocumenten, het opstellen van uitvoeringsrichtlijnen, monitoring uitvoering en borging beleidskader.

Ook is er in de Voorjaarsnota een budget aangevraagd voor het uitvoeren van een pilot met een digitale participatietool (9,25K voor Westervoort).

Extra benodigde capaciteit en geld t.b.v. oprichting Initiatievenloket
Een belangrijk onderdeel van het beleidskader, en een veelgehoorde wens van inwoners, is de oprichting van een Initiatievenloket. Dit is een centrale plek waar bewoners terecht kunnen met hun initiatieven en waar deze initiatieven beoordeeld en eventueel begeleid en gefaciliteerd kunnen worden. Het is de bedoeling om na vaststelling van het beleidskader participatie dit Initiatievenloket op te richten. Er is nu geen capaciteit om dat Initiatievenloket te gaan opzetten en een succes maken. Hoeveel capaciteit (fte) hiervoor precies nodig zal zijn zal verder worden uitgewerkt via een begrotingswijziging in Q4 2023. Na twee jaar zal worden beoordeeld of deze formatie structureel nodig is.

Verder is er voor het Initiatievenloket een subsidiebudget nodig om initiatieven te kunnen ondersteunen, plus een werkbudget voor proceskosten. Voor Westervoort is er een budget van €8.000 voor initiatieven (het wijkbudget). De verwachting is dat dit niet genoeg is. Extra benodigd budget zal via dezelfde begrotingswijziging in Q4 2023 worden uitgewerkt.

Aankondiging extra benodigde capaciteit in de afdelingen waar veel participatieprocessen spelen
Als het beleidskader wordt vastgesteld zal er mogelijk extra capaciteit nodig zijn binnen de verschillende afdelingen waar veel participatieprocessen worden gedaan. Er zal bij het uitwerken van de handreikingen (uitvoeringsrichtlijnen) met de verschillende afdelingsmanagers in overleg worden bekeken wat dat voor hen zou betekenen en wat er eventueel extra nodig is om voor hun afdeling volgens de richtlijnen te moeten werken. Deze eventuele extra aanvraag voor capaciteit zal dan via een begrotingswijziging worden voorgelegd.

Opleidingskosten binnen bestaande budgetten
De kosten voor het opleiden van participatiemedewerkers en sleutelfiguren in de organisatie zullen naar verwachting binnen de bestaande budgetten van het Strategisch Opleidingsplan

kunnen worden opgevangen.

Relatie met het herstelplan
De aangevraagde extra capaciteit en middelen voor het uitvoeren en borgen van het beleidskader zal gevolgen hebben voor het herstelplan omdat dit niet budgetneutraal kan gebeuren. Zie paragraaf Financiën.

Participatie en communicatie

Bij het opstellen van dit beleidskader zijn bijeenkomsten georganiseerd voor bewoners en maatschappelijke organisaties. De opbrengst en verwerking van de opgehaalde input uit deze bijeenkomsten zijn beschreven in het participatieverslag dat als bijlage bij dit raadsvoorstel is gevoegd. Aanwezigen bij deze bijeenkomsten hebben dit participatieverslag ook ontvangen per email en zijn op de hoogte gebracht over hoe het besluitvormingsproces rondom het beleidskader verder verloopt. Het participatieverslag is tevens openbaar gemaakt via de gemeentelijke website en sociale media.

Daarnaast is het beleidskader besproken met de inclusiewerkgroep Westervoort en de raadswerkgroep Participatie Westervoort.

Duurzaamheid
Het voorgestelde besluit heeft geen effecten op duurzaamheid.

Intergemeentelijke samenwerking

Dit beleidskader is in gezamenlijkheid tot stand gekomen met de gemeente Duiven. In Duiven wordt het beleidskader op 26 september behandeld in de raad en in Westervoort op 25 september.

Bijlagen

201622380 – Beleidskader Participatie Westervoort DEF juni 2023 d.d. 1/6/2023
201620585 – Participatieverslag bijeenkomsten Beleidskader Participatie d.d. 1/6/2023
201621717 – Raadsbesluit Beleidskader Participatie Westervoort d.d. 25/9/2023

Westervoort, 25 september 2023

Burgemeester en wethouders van gemeente Westervoort,

M. Sluiter MA	drs. A.J. van Hout
secretaris	burgemeester