Gemeente Duiven

RAADSVOORSTEL

Onderwerp : Beleidskader Participatie Duiven

Zaak- & documentnr. : Z/23/109929 201616944
Portefeuillehouder : D.P.L.M. van Dam

Opsteller : Simone Groen
Afdeling : Informatiemanagement Bestuursondersteuning en Projecten
Telefoonnr :0646105456

Samenvatting
Met elkaar kleuren we de gemeente Duiven. Participatieprocessen naar een hoger niveau tillen en daarmee de lokale democratie versterken en het vertrouwen in de gemeente (politiek) vergroten: dat 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.

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.

Digitaal ondertekend door Zynyo B.V.
Datum: 16-06-2023 15:04 CEST
Document ID:
0501968f-7449-4b3a-a560-852463a3

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.

Om tot eenduidige werkwijze in participatieprocessen te komen moet het beleidskader -dat slechts algemene uitgangspunten bevat – na vaststelling 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.

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

Versterking lokale democratie
De uitvoering en borging van dit Beleidskader beoogd de lokale democratie te versterken, door onder andere de wijk en dorpsraden te betrekken, burgerparticipatie faciliteren en digitale oplossingen te zoeken voor het ophalen van gevoelens en wensen (oa. bij jongeren). Bewoners die met hun activiteiten maatschappelijke meerwaarde kunnen realiseren krijgen hiervoor het recht, de ruimte en de middelen.

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

[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

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 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. De coalitie wil meer inzetten op vroegtijdige participatie van onze inwoners, ondernemers en verenigingen waar dat mogelijk is. Bewoners die met hun activiteiten maatschappelijke meerwaarde kunnen realiseren moeten hiervoor het recht, de ruimte en de middelen krijgen.

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. 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[2], 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.

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

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

[3] Het participatieverslag van deze bijeenkomsten is te vinden als bijlage bij dit raadsvoorstel.

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 het stimuleringsbeleid en het bewonerspanel Kleur uw Buurt, 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.

2.1 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.

2.5 *Participatie naar een hoger niveau tillen is een proces van lerend ontwikkelen*
Participatie is ook een proces van doen en leren (al lerend ontwikkelen). Zo zijn er genoeg mooie voorbeelden van projecten die al participatief worden aangepakt, zoals het Eilandplein, herinrichting van Rijksweg, St. Josephstraat en de komende Dorpsgesprekken. Inzichten die we op doen, nemen we ook weer mee voor het vervolg.

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.

[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.

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 Om volgens het beleidskader te kunnen gaan werken zijn voldoende financiële middelen en extra capaciteit nodig.
Het succesvol kunnen uitvoeren en borgen van dit beleidskader is afhankelijk van tijd, geld en capaciteit die daarvoor beschikbaar gesteld kan worden. Ook het invullen van vacatures is een uitdaging op de huidige arbeidsmarkt. Indien niet aan deze voorwaarde wordt voldaan kan het Beleidskader niet worden uitgevoerd door de verschillende afdelingen en domeinen.

2.2 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.

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	0.89 fte	37%	63%	Betaald vanuit Team Advies

samenhang van de uitvoering van het beleidskader)				
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 (dus waarvan 63% voor Duiven). 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 (€15.750). Voor Duiven zal de Voorjaarsnota 2024 op verzoek van het college participatief worden aangepakt. Daarvoor is in de Voorjaarsnota 2023 ook een budget aangevraagd om dat proces te kunnen organiseren en bekostigen (€20.000).

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. 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 Duiven is er al een stimuleringsbudget beschikbaar voor het verder brengen van initiatieven uit de samenleving. Er zal worden uitgewerkt in hoeverre dit genoeg is om de initiatieven dit binnenkomen bij het Initiatievenloket te kunnen ondersteunen en faciliteren. Extra benodigde capaciteit zal via een begrotingswijziging worden aangevraagd om het beleidskader te kunnen uitvoeren.

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 er eventueel extra nodig is om voor hun afdeling volgens de richtlijnen te moeten werken. Deze extra aanvraag voor capaciteit die nodig is voor de uitvoering en borging zal 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.

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 inclusiewerkgroepen en de Raad voor Sociaal Domein Duiven. Deze heeft daarna een advies uitgebracht (zie bijlage bij dit voorstel) dat integraal is verwerkt in het beleidskader.

Intergemeentelijke samenwerking

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

Bijlagen
201622116 – Beleidskader Participatie Duiven d.d. 13-6-2023
201620532 – Participatieverslag bijeenkomsten Beleidskader Participatie d.d. 1-6-2023
201621705 – Raadsbesluit Beleidskader Participatie Duiven 26-9-2023

Duiven, 15 juni 2023.

Burgemeester en wethouders van gemeente Duiven,

mr. drs. R.J. (Rutger) den Haan	mr. H.B. (Huub) Hieltjes
secretaris	burgemeester