gemeente Nijkerk

Participatie in de gemeente Nijkerk 2023

Een concept-visie voor consultatie in de gemeenteraad



Inhoud

Inleiding 2
1. Maatschappelijke ontwikkelingen 3
2. Wat bedoelen we in deze visie met participatie? 5
3. Gemeentelijke ervaring met participatie 6
4. Participatie bij gemeentelijke initiatieven 7
4.1 Onze ambitie 7
4.2 Hoe geven we vorm aan participatie bij gemeentelijke initiatieven? 8
5. Wat verwachten we van participatie bij initiatieven van derden 10
6. Evaluatie 11
7. Implementatie 12

Inleiding

Samenwerken met de samenleving en participatie zijn thema's die steevast terugkomen in visiestukken van de gemeente Nijkerk. In het coalitieakkoord 'Samen wonen, samen werken, samen leven' schrijft het college dat het zo veel mogelijk vóór en mét alle inwoners plannen wil maken. In het coalitieakkoord lezen we:
- We betrekken onze inwoners zo vroeg mogelijk bij het maken van plannen. We zijn duidelijk waarover inwoners wel en niet kunnen meepraten. Openheid vinden we belangrijk. We leggen uit wat we doen.
- Bij het maken van plannen denken we vanuit de inwoner of organisatie. We bespreken plannen met de inwoners en organisaties die het raakt.
- We werken graag samen met partners en we doen zo veel mogelijk samen.

In de uitwerking van het coalitieakkoord beschrijft het college in de Ontwikkelagenda 2023-2026 zich de komende jaren te willen ontwikkelen "naar een samenwerkende gemeente die uitdaagt en ruimte biedt". En: "We zullen scherper per vraagstuk onze rol definiëren. Als lokale overheid staan we soms zelf aan de lat om prestaties te leveren en resultaten te halen. Maar we zullen vaker de randvoorwaarden en het speelveld moeten scheppen waarop ook andere partijen kunnen presteren of dit samen met ons kunnen doen."

Deze participatievisie is een nadere uitwerking van het beleidsvoornemen zoals dat eerst in het coalitieakkoord en later in de Ontwikkelagenda is verwoord. Het is een ontwikkelproces waar we stap voor stap als gemeente én als samenleving in groeien via de weg van ervarend leren. Dit proces zijn we als gemeente al begonnen, in het ene beleidsterrein wat verder dan in het andere. Ook de wijze waarop participatie inhoud krijgt verschilt. Om verder te groeien is het van belang een eenduidige en doelgerichte koers te ontwikkelen. In deze visie leggen we hiervoor de basis. We verbreden onze participatie naar alle fasen van het beleidsproces, van probleemstelling tot beleidsvorming en evaluatie. En zowel binnen het ruimtelijk als sociaal domein. We versterken stap voor stap onze participatieaanpak naar een herkenbare, moderne en praktische werkwijze.

Uitgangspunten
De basis van participatie is omgevingsbewust denken en werken. Dat betekent dat we weten wat er speelt in de samenleving, welke belangen er zijn en dat we samenwerken op basis van een gedeeld belang. Of het nu gaat om een eigen gemeentelijk initiatief of een initiatief van anderen. Participatie begint met een luisterend oor, we staan open voor ideeën, opvattingen van onze inwoners en zoeken naar oplossingen met wederzijds voordeel. Een belangrijke leidraad is dat we dit niet doen omdat het moet maar vooral omdat we ons ervan bewust zijn dat het uiteindelijk leidt tot betere beslissingen omdat de issues die spelen in de samenleving zijn meegewogen.

Participatie betekent ook dat de gemeente haar inwoners faciliteert om voor haar belangen op te komen. Dat betekent dat we inwoners op een doordachte manier benaderen, dat we hen oprecht bij een opgave betrekken, dat wij hen serieus nemen en dat we moeite doen om hen te begrijpen.

1. Maatschappelijke ontwikkelingen

Samen met inwoners, ondernemers en organisaties betere plannen maken, dát is de kern van participatie. Vanuit de kant van gemeenten is er steeds meer aandacht voor participatie. Participatie was lange tijd een vorm van inspraak, waarbij inwoners vrijblijvend konden reageren op bestaande plannen. In de loop der tijd zijn gemeenten - dat geldt ook voor Nijkerk - steeds meer ruimte gaan bieden aan ideeën en opvattingen die in de gemeente leven.

De gemeente wordt steeds meer partner te midden van vele maatschappelijke netwerken en kiest telkens bewust een positie in het maatschappelijk speelveld als rechtmatige, presterende, samenwerkende of responsieve overheid. Daar waar het kan kiezen we voor een responsieve rol en geven we ruimte aan de samenleving, afhankelijk van de opgave. Het zal duidelijk zijn dat er grote verschillen zijn. Bij de ene opgave is er sprake van een sterk juridisch kader, terwijl in een ander geval er alleen wordt gevraagd om diverse partijen met elkaar in gesprek te brengen. Waar het om gaat is dat we per geval kijken welke waarde we als gemeente kunnen toevoegen aan de oplossing.



De trend is dat de samenleving steeds deskundiger, zelfstandiger en mondiger wordt. Het idee dat de gemeente alles per definitie beter weet en beter kan, is niet meer van deze tijd. Deze ontwikkeling is goed. Het tegengeluid van onze inwoners dwingt ons namelijk om de opgaven waarvoor we staan vanuit verschillende invalshoeken en belangen te bekijken. Daarmee voorkomen we blinde vlekken. Meer gelijkwaardig samenwerken aan maatschappelijke onderwerpen maakt de opgaven ook interessanter. Inwoners zijn ook vaker bereid om verantwoordelijkheden van de overheid over te nemen. En als men dan meedoet, verwacht men ook echte zeggenschap. De gemeente moet in dat geval haar processen en werkvormen vormgeven naar de behoefte van de samenleving. Hierbij dienen moderne communicatiemiddelen te worden ingezet, zoals digitale werkvormen en burgerpanels. Dit alles vraagt dat de gemeente midden in de samenleving staat en weet wat er speelt

en weet wat de behoefte is.

De Rijksoverheid neemt steeds vaker participatievereisten op in wetgeving, zowel binnen het ruimtelijk als binnen het sociaal domein. Denk bij het ruimtelijk domein met name aan de Omgevingswet. Bij bijvoorbeeld de Jeugdwet willen we dat de regie bij de inwoner blijft. Dit uitgangspunt geldt ook voor de Wmo en het sociaal domein in de breedte. Inwoners moeten de gelegenheid krijgen beter regie te kunnen voeren over hun eigen leven.

Een andere ontwikkeling is het wetsvoorstel ‘Versterking participatie op decentraal niveau’. Het doel van deze wet is de betrokkenheid van inwoners bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid van o.a. de gemeente te vergroten. Met het uitdaagrecht kunnen inwoners de gemeente bijvoorbeeld uitdagen om de uitvoering van een taak over te nemen zoals het beheer of onderhoud van een park of buurthuis. Het uitdaagrecht wordt wettelijk verankerd.

Het wetsvoorstel is in september 2022 aangeboden. Over het wetsvoorstel wordt eind februari 2024 in de Tweede Kamer gedebatteerd.

2. Wat bedoelen we in deze visie met participatie?

Participatie kun je vertalen met ‘meedoen’. Het is een vorm van samenwerken waarbij een initiatiefnemer anderen betrekt en zoekt naar oplossingen die op een brede steun kunnen rekenen. Er zijn in den lande diverse soortgelijke definities in omloop. We gebruiken in dit visiestuk als definitie voor participatie:

het op een passend moment betrekken van belanghebbenden in de fasen van (beleids)initiatie, -voorbereiding, -uitvoering en/of -evaluatie. Dit geldt voor gemeentelijke initiatieven én voor initiatieven van derden.

Deze definitie vraagt in de praktijk nog de nodige concretisering en dat maakt duidelijk dat inzet van participatie vooraf veel keuzes vraagt:

1) Wat bedoelen we met ‘een passend moment’? Er zijn vijf momenten mogelijk:
    - Samen het probleem definiëren en analyseren.
    - Samen oplossingen bedenken/plannen maken.
    - Er is al een plan. Wat vinden participanten daarvan?
    - Samen bepalen van en/of meewerken aan de implementatie en/of uitvoering.
    - Samen evalueren.

2) Wat zijn de belangen en wie zijn de belanghebbenden? Dat verschilt per keer of per fase van betrokkenheid.

3) Wat bedoelen we met betrekken? Er zijn globaal vijf opties
    - Participanten geven vrijblijvend hun mening en de initiatiefnemer bepaalt zelf wat hij hiermee doet (vorm van inspraak).
    - Participanten kunnen binnen gestelde kaders niet alleen meedenken maar ook meebepalen bij een (deel)onderwerp.
    - Participanten kunnen binnen gestelde kaders zelf bepalen en beslissen.
    - Een vorm van samenwerken waarbij er sprake is van gelijkwaardig samen optrekken, ieder vanuit een eigen rol.
    - Aan de rand van de grens van het begrip participatie ligt bijvoorbeeld het uitdaagrecht, waarbij derden een gemeentelijke taak over willen nemen, omdat ze dat beter kunnen.

4) Waarover betrekken we participanten? Het kan gaan om een specifiek onderwerp, waarbij het geheel of een deel open is voor participatie. Het kan ook gaan om meer algemene vormen van betrekken, zoals peilingen van ideeën of het beoordelen van de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening. Vrijwel alle onderwerpen staan in principe open voor participatie, met uitzondering van wat in wetgeving is vastgelegd. De keuzes die we in de praktijk maken zijn een afweging van inhoud, doelen, doelgroepen, rollen en praktische mogelijkheden. Succesvolle participatie vraagt in alle gevallen een gedegen voorbereiding.

3. Gemeentelijke ervaring met participatie

De gemeente Nijkerk heeft ruime ervaring met participatie. In de dagelijkse praktijk van projectrealisatie is participatie al een deel van de gewone werkwijze. Bij grote projecten wordt een apart participatieplan gemaakt en uitgevoerd, zoals voor de Omgevingsvisie en het Transformatieplan Sociaal Domein. Bij ontwikkelingen door derden worden afspraken gemaakt over participatie rond het betreffende project. Voor grote inbreidingslocaties wordt participatie vormgegeven zoals afgesproken in de nota Inbreidingslocaties.

In 2016 zijn de ideeën over participatie uitgewerkt in de dialoog ‘Samen aan Zet’. Bij de evaluatie van ‘Samen Aan Zet’ uit 2019 heeft de gemeenteraad onder andere besloten:

1) vervolg te geven aan de intensieve samenwerking met de Nijkerkse samenleving, lerend van de ervaringen die we de afgelopen jaren hebben opgedaan bij o.a. het project Samen aan zet. Hierbij de volgende uitgangspunten vast te houden:

- De samenleving krijgt, binnen kaders, de ruimte om beleid (mede) invulling en uitvoering te geven, waarbij eigen initiatief van de samenleving wordt gewaardeerd.
- Alle belangen zitten aan tafel of zijn op een andere manier gelijkwaardig betrokken.
- Raad, college en ambtelijke organisatie ontwikkelen zich door en trekken samen op.

2) procesverbeteringen door te voeren op het punt van:

- regie op samenhang van participatietrajecten en op de uitvoering;
- meer specifieke vraag- en kaderstelling;
- borgen van kwaliteit van processen en resultaten;
- combineren van vakinhoudelijke expertise vanuit samenleving en ambtelijke organisatie.

In de afgelopen jaren is veel ervaring opgedaan met participatieprocessen bij inbreidingslocaties, zowel op initiatief van de gemeenten als van derden. De ervaring hebben we verwerkt in deze participatievisie. De juridische uitwerking van deze participatievisie is te vinden in de Participatieverordening. Deze Participatieverordening vervangt de nota Inbreidingslocaties. Hetzelfde geldt voor de Inspraakverordening. Ook deze vervalt en wordt opgenomen in de Participatieverordening.

Hiervoor is gekozen omdat we participatie binnen de gemeente Nijkerk graag eenduidig willen regelen. Dus zowel voor inbreidings- als voor uitbreidingslocaties en zowel voor participatie bij gemeentelijke initiatieven als bij initiatieven van derden. We willen geen losse beleidsstukken meer, maar één visie en één verordening waar alles op het gebied van participatie geregeld is. Dit is in lijn met de Omgevingswet.

Zo ontstaat een nieuw kader hoe we binnen de gemeente Nijkerk omgaan met participatie. Dit kader geldt zowel voor initiatieven van derden als voor onze eigen gemeentelijke initiatieven. Uit gesprekken binnen de organisatie blijkt dat ook ambtelijk grote waarde wordt gehecht aan participatie en dat men uitziet naar een visie en een meer planmatige aanpak.

4. Participatie bij gemeentelijke initiatieven

4.1 Onze ambitie

Als gemeente willen we participatie een duidelijke en passende plek geven in al ons handelen. Hiermee bedoelen we initiatieven in zowel het ruimtelijke, sociale domein maar ook in de dienstverlening naar onze inwoners en bedrijven. Daarvoor hebben we de volgende ambitie:

a) Omgevingsbewust werken en participatie als uitgangspunt
Betrekken en meedoen is ons uitgangspunt. We werken vanuit de rol die we als gemeente hebben bij de specifieke opgave. Startpunt is natuurlijk ook wat de wetgeving ons aanreikt over participatie. De gemeente kan initiatiefnemer, opdrachtgever, samenwerkingspartner, controleur of beslisser zijn. In onze rol als initiatiefnemer en samenwerkingspartner is participatie deel van ons normale werkproces. Daarbij ontwikkelen we ons al lerend en evaluerend, ook door proefprojecten en het gebruik van nieuwe werkvormen. In onze rol als opdrachtgever is participatie een onderdeel van de kaders die we meegeven. En in onze rol als controleur/beslisser is participatie een belangrijk meewegend aspect.

b) Samenwerken vanuit een gedeeld belang
Bij participatie zijn alle belangen in beeld en alle belanghebbenden worden betrokken. Onze grondhouding is altijd te zoeken naar het gedeelde belang, daar waar je elkaar vindt. We streven naar een oplossing met wederzijds voordeel.

c) Kinderen en jongeren
Veel beleidsmaatregelen zijn direct van invloed op kinderen en jongeren. Maar ze hebben onvoldoende gelegenheid mee te denken en invloed uit te oefenen op hun eigen toekomst. We gaan kinderen en jongeren daarom actiever betrekken bij onze plannen.

d) Besluiten in het algemeen belang
College en gemeenteraad houden hun besluitvormende rol en verantwoordelijkheid voor het algemeen belang. Het betrokken bestuursorgaan bepaalt de kaders, de ruimte voor en vorm van participatie, en de wijze van besluitvorming. De mate waarin wordt bepaald door de maatschappelijke impact van het onderwerp.

e) We gaan voor kwaliteit
Participatie is een samenspel tussen inhoud, proces en relatie. Aan het eind van een participatietraject willen we graag dat deelnemers en de gemeente zelf tevreden zijn over de opbrengst en het proces ernaartoe. Idealiter levert participatie een beter plan op. Natuurlijk willen we dat zo veel mogelijk mensen zich kunnen vinden in het plan. Dat is echter niet altijd mogelijk. Dat iedereen tevreden is, is een illusie. Ook als er onoverkomelijke verschillen van inzicht zijn en blijven, is het in ieder geval essentieel voor een goed afgewogen besluit dat de belangen op tafel zijn gekomen en alle belanghebbenden zich gehoord weten.

Een onderdeel bij kwaliteit is dat het gaat om een organisch proces. Het verloop is niet strak te plannen. Het is belangrijk dat het aspect tijdsduur niet dwingend werkt en er genoeg ruimte is voor een goed proces.

f) Maatwerk, leren en ontwikkelen
Samenwerken/participatie is maatwerk. Maatwerk dat bovendien sterk beïnvloed wordt door maatschappelijke ontwikkelingen. We beginnen met proefprojecten en evalueren, ontwikkelen en leren zo door. We willen stap voor stap beter worden

4.2 Hoe geven we vorm aan participatie bij gemeentelijke initiatieven?

a.) We werken planmatig

Bij aanvang van elk beleidsvoornemen staan we stil bij de gewenste vorm van participatie, stellen we een participatieaanpak op en geven we aan of die door het college of de gemeenteraad wordt vastgesteld. Dit kan, passend bij het onderwerp, een bescheiden tot een uitgebreid traject zijn. In de participatieaanpak staat:

- De rol of positie op het speelveld (rechtmatige, presterende, samenwerkende of responsieve) die we als gemeente Nijkerk willen innemen en de daaruit volgende betrokkenheid van college en raad.
- Het doel dat we willen bereiken (wanneer zijn we klaar, wanneer zijn we tevreden, wat hebben we dan?)
- Het onderwerp van de participatie, de vragen die we stellen.
- De inhoudelijke beleidsruimte en een duidelijke afbakening waar de participatie wel en niet over gaat. De eventuele wettelijk bepalingen zijn daarbij het eerste uitgangspunt.
- Een actorenanalyse: de belanghebbenden, wie zijn het, wat is hun belang?
- Hoe de participatie vorm krijgt: proces, werkvormen, wijze van besluitvorming.
- De wijze van communicatie (hoe gaan we de juiste mensen bereiken, informeren, stimuleren om mee te doen?).
- De planning, met benodigde capaciteit en budget en een inschatting van de benodigde tijd. De interne organisatie: rollen en verantwoordelijkheden.
- Een overzicht van de kosten, waarbij we ervan uitgaan dat de kosten van de participatie ten laste komen van het bewuste project of beleidsvoornemen.
- Een overzicht van de juridische aspecten van de samenwerkingsvorm.
- Hoe te evalueren.

Participatie kan in een of meerdere fasen van een traject plaatsvinden: bij de probleemstelling tot en met de evaluatie. Er kunnen zo meerdere participatieplannen nodig zijn, die na iedere fase ontwikkeld worden, uitgaande van de situatie van het moment. In de participatieaanpak gaan we hierop in.

b) **We maken een praktische handleiding voor participatietrajecten**
We maken een compacte handleiding met een processchema om het participatieproces duidelijk te maken. We presenteren ook praktische werkvormen. De handleiding geeft de samenleving helderheid over wat men in grote lijnen van de gemeente kan verwachten. ‘Participatie? Zo doen we het in Nijkerk!’

c) **We experimenteren met passende nieuwe werkvormen**
De bijeenkomst in een zaaltje, de klankbordgroep of een enquête zijn veel gebruikte werkvormen. Ze kunnen heel zinvol zijn, maar zijn niet in alle situaties geschikt om de juiste mensen te bereiken bij een bepaald onderwerp. Soms zijn andere werkvormen geschikter of is de inzet van meerdere werkvormen nodig. We gaan er actief mee aan de slag om nieuwe geschikte en moderne werkvormen toe te passen. Belangrijk is ook dat we zelf meer naar buiten gaan en zicht hebben op wat er in de samenleving speelt. De doelgroepen zoeken we op waar ze zijn, met speciale aandacht voor moeilijker bereikbare groepen, zoals laaggeletterde inwoners, ouderen, mensen met een beperking en mensen met een migratieachtergrond.

We kijken niet alleen naar participatie bij specifieke projecten. Er zijn ook andersoortige participatiemogelijkheden. We onderzoeken de mogelijkheid om inwoners via burgerpanels,

apps, burgerberaden en andere nieuwe participatie-instrumenten te betrekken. We werken dit verder uit in concrete voorstellen en plannen.

Het uitdaagrecht is een bijzondere participatievorm. Inwoners en maatschappelijke organisaties nemen hier taken van de gemeente over omdat ze het beter, goedkoper of slimmer kunnen. We willen hier, vooruitlopend op de wettelijke verankering, ruimte voor geven. Van belang zijn onder andere kwaliteit, consistentie, duidelijke rollen en juridische helderheid van de gekozen oplossing. We ontwikkelen daarvoor kaders en richtlijnen. Ook willen we graag leren van ervaringen van andere gemeenten. Die ervaring leert ons nu al dat het essentieel voor succes is dat de gemeente eerst zelf de basis op orde heeft, voordat we met uitdaagrecht kunnen starten. Dit om teleurstelling bij inwoners te voorkomen.

d) **We bevorderen interne deskundigheid**
Het integreren van participatie in de werkprocessen zien we als een belangrijke randvoorwaarde. Het is niet een verantwoordelijkheid van één team of vakafdeling. Het gaat erom dat elke projectleider of beleidsmedewerker bij elk plan of initiatief participatie vanaf het begin meeneemt.

e) We leren en evalueren
Dit gaat niet vanzelf. Niet iedereen heeft participatie al in het DNA. Dit betekent dat we al lerend en evaluerend verder gaan om actief aan een goede relatie met de samenwerking te gaan werken. In een passend tempo dat nodig is om deze veranderende relatie tussen gemeente en samenleving stevig te borgen. Dat vraagt voortdurend aandacht, training en opleiding. Hierbij maken we maximaal gebruik van inzichten en ervaring die andere overheden met participatie hebben opgedaan.

5. Wat verwachten we van participatie bij initiatieven van derden

Als gemeente hebben we naast een rol als initiatiefnemer een rol als ondersteuner en beoordelaar van initiatieven van derden. Ons uitgangspunt is dat er geen verschil is tussen wat we van derden en van onszelf verwachten. Dat betekent dat we in onze ondersteuning en beoordeling participatie een belangrijke plaats geven. Onderstaande regels gelden ook bij het ontwikkelen van inbreidingslocaties op initiatief door derden.

Het is belangrijk om te weten wat belanghebbenden van een initiatief vinden. Participatie zorgt ervoor dat alle belangen, meningen, kennis en creativiteit direct op tafel komen. Door bezwaren, maar juist ook goede ideeën met elkaar te bespreken kan het initiatief beter gemaakt worden en is er meer kans op draagvlak. Dit moet niet achteraf maar vroeg in het proces gebeuren. Dan kunnen mensen nog meedenken en het plan nog aangepast worden als dat nodig is.

Hoe geven we hier vorm aan?
In algemene zin brengen we participatie als belangrijk uitgangspunt. Om derden te helpen participatie toe te passen maken we een praktische handleiding met een processchema. Voor het uitdaagrecht maken we kaders en richtlijnen om te voorkomen dat particuliere initiatieven niet van de grond komen.

We realiseren ons dat een participatietraject bij een initiatief vanuit de inwoners een moeilijke opgave kan zijn, zeker voor initiatiefnemers voor wie dit geen dagelijkse kost is. Het is er ons alles aan gelegen ook in dit soort situaties een goed participatietraject te volgen. Waar mogelijk bieden we initiatiefnemers de helpende hand. Als onderdeel van de uitwerking van dit visiestuk werken we middelen en materialen uit die zowel intern als extern helpend zijn bij participatietrajecten.

6. Evaluatie

Ontwikkelen door leren vraagt een gedegen evaluatie. Na ieder participatietraject evalueren we, op initiatief van de projectleider, intern en extern hoe de ervaringen zijn, procesmatig en qua inhoud. Eens per jaar presenteert het college de gemeenteraad in de jaarstukken een overzicht van de ervaringen van het afgelopen jaar en welke lessen we daaruit geleerd hebben. We maken de lessen inzichtelijk en verwerken de leerpunten waar nodig en mogelijk in de Participatieverordening.

7. Implementatie

Dit visiestuk beschrijft de hoofdlijnen en uitgangspunten van participatie in onze gemeente. De nadere concretisering krijgt vorm tijdens de implementatie. Die beslaat een periode van drie jaar en bevat in elk geval de volgende onderwerpen.

a.) Proeftuinen
Los van de wettelijke verplichting op basis van bijvoorbeeld de Omgevingswet selecteren we organisatiebreed jaarlijks drie of vier projecten om bestaande werkwijzen te verfijnen en ervaring op te doen met nieuwe vormen van participatie. Het worden proeftuinen waarin we experimenteren met vernieuwende vormen van participatie

b.) Uitdaagrecht
Vooruitlopend op de wettelijke verankering willen we op bescheiden schaal ervaring opdoen met het uitdaagrecht. We formuleren hiervoor eerst beleid. Dit wordt vastgelegd in de Participatieverordening.

c.) Borging
We werken voorstellen en instrumenten uit hoe we de opgedane kennis zo goed mogelijk in de organisatie kunnen borgen.