Beleidskader participatie

gemeente Westervoort

juni 2023

Inhoud

Leeswijzer 3
Samenvatting 3
Inleiding 4
1. Verduidelijking begrip participatie 4
1.1 Duiding 4
1.2 Definitie 4
1.3 Burgerparticipatie 4
1.4 Overheidsparticipatie 5
1.5 Participatiedoelen 5
1.6 Participatie en communicatie 5
1.7 Context 5
1.8 Afbakening 5
2. Visie en uitgangspunten 6
2.1 Visie: Samen maken we de gemeente 6
2.2 Uitgangspunten 6
3. Beleidskader burgerparticipatie 7
3.1 Randvoorwaarden 7
3.2 Processtappen 8
3.3 Participanten 9
3.3.1 Gemeenteraad 9
3.3.2 College van burgemeester en wethouders 10
3.3.3 Samenleving 10
3.3.4 Ambtelijke organisatie 10
4. Beleidskader overheidsparticipatie 10
4.1 Participatietrap 10
4.2 Burgerinitiatieven 11
4.3 Burgerinitiatieven bij de raad 12
4.4 Wijk- en dorpsraden 12
4.5 Uitdaagrecht 12
5. Participatie en inclusie: specifieke doelgroepen 13
6. Hybride vormen van participatie 14
7. Tot slot een nieuw model: de trap van samenwerken 14
8. Samenvatting participatieverslag 15
Bijlage 1: De context 17
Bijlage 2: Begrippenlijst 21
Bijlage 3: Burgerinitiatieven bij de raad 22

Leeswijzer

Dit document, het Beleidskader Participatie voor de gemeente Westervoort, begint met een duiding en afbakening van het begrip 'participatie'. Dit wordt in hoofdstuk 2 gevolgd door een beschrijving van de visie op participatie en de bijbehorende uitgangspunten. Hoofdstuk 3 en 4 gaan over het beleid en de werkwijze bij respectievelijk burgerparticipatie en overheidsparticipatie. In hoofdstuk 5 wordt ingezoomd op het thema inclusie in relatie tot participatie. Hoofdstuk 6 bevat aandachtspunten voor hybride vormen van participatie. Hier is nog weinig over bekend en daarom nog geen beleid op gemaakt. In hoofdstuk 7 wordt een nieuw model gepresenteerd: de trap van samenwerking. Ter afronding wordt in hoofdstuk 8 kort samengevat wat er is opgehaald bij de georganiseerde bijeenkomsten voor inwoners, maatschappelijke organisaties en raadsleden. Een uitgebreid participatieverslag van deze bijeenkomsten is aangeboden als onderlegger bij dit beleidskader.

Samenvatting

Dit beleidskader gaat over de samenwerking tussen overheid en samenleving, het betrokken zijn bij en het meedoen met elkaars plannen en initiatieven. De ene keer betrekt de overheid de inwoner bij besluitvorming, de andere keer betrekt de inwoner de overheid bij een idee, plan of activiteit. Door met elkaar samen te werken vinden we (betere) oplossingen voor maatschappelijke opgaven. Gemeenschappelijkheid is het uitgangspunt, naast betrokkenheid, het aanboren en benutten van expertise en daadkracht.

Om betekenis te geven aan het begrip participatie, hanteren we een werkdefinitie:

Participatie is verbinding tussen gemeente en inwoners over een plan of onderwerp, waarbij de invloed van beide partijen kan variëren van informeren tot samenwerken.

Bij burgerparticipatie ligt de verantwoordelijkheid voor participatie bij de gemeente. Er wordt een afwegingskader gebruikt om vast te stellen of participatie wenselijk is. Bij projecten met een grote impact stelt het college volgens een vaste systematiek een participatieplan vast. Bij een zeer grote impact legt het college het participatieplan voor aan de raad[1]. Communicatie over start, voortgang en afronding van het participatieproces is bij burgerparticipatie verplicht.

Bij overheidsparticipatie zijn het de initiatiefnemers die nadenken over participatie. Zij brengen de belangen en de betrokkenen in beeld voordat de gemeente besluit over ondersteuning van het initiatief. Initiatieven die niet passen binnen bestaand beleid en om die reden door het college zijn afgewezen, kunnen via een burgerinitiatief bij de raad worden ingediend.

In participatieprocessen zorgen alle participanten voor maximale transparantie en heldere verwachtingen richting elkaar.

[1] Of projecten een grote of zeer grote impact hebben, zal worden beoordeeld aan de hand van een impactmeter, welke onderdeel zal zijn van de uitvoeringsrichtlijnen.

Inleiding

Participatie is een veelbesproken onderwerp en leidt niet zelden tot discussie. Inwoners willen betrokken worden, maar voelen zich lang niet altijd gehoord door de gemeente. Bestuurders willen gedragen beslissingen, maar krijgen te maken met -vaak tegengestelde- belangen. Ambtenaren willen graag in verbinding staan, maar vinden het contact met de inwoners niet altijd even makkelijk. Managers willen het onderwerp participatie zorgvuldig vormgeven en inbedden in de organisatie, maar voelen niet altijd de ruimte (in formatie en budget en tijd) daarvoor. Tot slot stelt de wetgever ook eisen aan participatie. Iedereen wil iets met het onderwerp, maar er ontbreekt een gedeeld beeld van wat participatie inhoudt en hoe dit zich vertaalt naar een concrete werkwijze.

Beleidskader

Dit beleidskader wil daar verandering in brengen. Hoe? Door uitgangspunten te formuleren die resulteren in:

1. een gemeenschappelijk beeld over participatie
2. een eenduidige werkwijze in participatieprocessen
3. de basis voor een succesvolle invoering en borging van die werkwijze.

Dit beleidskader is een algemeen kader dat van toepassing is op alle participatieprocessen die in de gemeenten Westervoort en Duiven plaatsvinden. Binnen verschillende domeinen kan aanvullend participatiebeleid worden ontwikkeld, maar ook dan is dit algemene beleid kaderstellend.

Dit beleidskader dient als leermodel voor gemeente, maatschappelijke organisaties en inwoners. Voor beide soorten participatie wordt een publieksvriendelijke handreiking ontwikkeld.

1. Verduidelijking begrip participatie

Omdat er zoveel verschillende beelden bestaan over participatie is goed om het begrip eerst wat meer te duiden en af te bakenen.

1.1 Duiding

Participatie betekent ruimte geven en loslaten. Ruimte geven aan initiatieven, ideeën en plannen van anderen. En daarbij de meningen, kennis en ervaringen van de samenleving gebruiken.
Uiteindelijk leidt dit tot het maken van keuzes. Het nemen van bestuurlijke verantwoordelijkheid. En soms juist tot het loslaten van deze verantwoordelijkheid. Zo is participatie een democratisch instrument om tot afgewogen besluiten te komen.

1.2 Definitie

We hanteren de volgende werkdefinitie van het begrip participatie:

Participatie is verbinding tussen gemeente en inwoners over een plan of onderwerp, waarbij de invloed van beide partijen kan variëren van informeren tot samenwerken.

Als de gemeente het initiatief neemt voor die verbinding, noemen we dat *burgerparticipatie*. Komt het verzoek van inwoners, dan noemen we het *overheidsparticipatie*.

1.3 Burgerparticipatie

Komt het verzoek van de gemeente aan inwoners om mee te praten over een idee, plan of beleid dan besluit de gemeente vooraf hoe ze dat proces vorm wil geven. De gemeente gebruikt hiervoor

een afwegingskader[2] en een impactmeter[3]. Om de mate van betrokkenheid en invloed van de inwoners te bepalen, gebruikt de gemeente een participatieladder. Daarover meer in hoofdstuk 3.

1.4 Overheidsparticipatie

Bij overheidsparticipatie komt het verzoek om het gesprek van inwoners. De inwoner heeft een initiatief en vraagt de overheid daarin een rol te spelen. Bij deze vorm van participatie neemt de gemeente een besluit of en hoe ze het initiatief gaat ondersteunen. Ook dat gebeurt via een impactmeter en een afwegingskader en ook hier wordt de participatieladder gebruikt om de rol en de invloed (dit keer van de gemeente) op het proces of initiatief te bepalen.

1.5 Participatiedoelen

Het doel van participatie kan per traject verschillen. Het kan bijvoorbeeld gaan om het inzichtelijk maken van belangen, de inzet van kennis en deskundigheid uit de samenleving, het bijdragen aan zorgvuldige besluitvorming of het voorkomen van bezwaren. Soms is het doel het verbeteren van de leefomgeving en het nemen van verantwoordelijkheid daarin. Vaak is het een combinatie van dit alles. Met als bovenliggende doel van de gemeente: het in verbinding staan met de samenleving en daarmee het gezamenlijk versterken van het welzijn van de inwoners.

Op welke manier, wanneer en in welke mate wordt meegedaan, is afhankelijk van het initiatief en van de deelnemers. Elk participatieproces is maatwerk. Waarbij het wel nodig is dat vooraf duidelijke kaders en uitgangspunten worden vastgesteld. Deze zijn op de eerste plaats nodig om de wederzijdse verwachtingen duidelijk te hebben. Duidelijke verwachtingen helpen om verwarring en onenigheid tijdens het participatieproces te voorkomen. Evenals teleurstellingen achteraf.

1.6 Participatie en communicatie

Participatie en communicatie zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Zonder met elkaar te praten, naar elkaar te luisteren, elkaar te informeren is er geen participatie mogelijk. De communicatie tijdens een participatieproces moet helder en transparant zijn. Begrijpelijke teksten en goede gesprekken zorgen ervoor dat het voor iedereen duidelijk is waar het over gaat, wie er mee doen, wie welke rol heeft en wat er verwacht wordt van elkaar.

Communicatie aan het einde van een participatieproces is minstens zo belangrijk. Alle deelnemers hebben recht op een terugkoppeling over het gevoerde proces en een uitleg van wat er met de opgehaalde inzichten gedaan is.

1.7 Context

Voor nog meer duiding van het begrip participatie is het zinvol het onderwerp participatie te bezien in de context van historie, wetgeving, onze gemeente en onze ambtelijke organisatie. Bijlage 1 geeft hier een uitgebreide beschrijving van.

1.8 Afbakening

Dit beleidskader gaat over participatie; het proces dat voorafgaat aan inspraak. Inspraak is het allerlaatste moment waarop betrokkenen kunnen reageren op een voorgenomen besluit van de gemeente, dat dus al klaarligt. Alles wat bepaald is rondom inspraak is vastgelegd in de gemeentelijke Inspraakverordening.

---

[2] Een afwegingskader is een hulpmiddel om op een gestructureerde en transparante manier te komen tot een besluit of participatie wenselijk is rond een project, plan of beleid in paragraaf 3.1 staan de belangrijkste uitgangspunten van het afwegingskader beschreven.

[3] Een impactmeter is een hulpmiddel om te bepalen op welke wijze het participatieproces moet worden vormgegeven en of besluitvorming daarover moet plaatsvinden door raad, college dan wel de ambtelijke organisatie.

Naast participatie zoals beschreven in dit beleidskader, zijn nog andere wijzen waarop in onze samenleving inwoners participeren: de *maatschappelijke participatie* van inwoners, bijvoorbeeld als scholier, werknemer, ondernemer, of deelnemer aan verkiezingen en de *arbeidsmarktparticipatie* in de zin van de Participatiewet. Deze vormen van participatie komen in andere beleidsdocumenten aan de orde.

2. Visie en uitgangspunten

2.1 Visie: Samen maken we de gemeente

Het gemeentebestuur vindt het belangrijk dat iedereen kan meedenken over, meedoen met en invloed kan uitoefenen op gemeentelijk beleid, beheer en plannen. Door samenwerking met inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties te stimuleren en te faciliteren, maken we plannen die goed zijn voor de leefbaarheid en welzijn van de inwoners in onze gemeente. Geen plannen voor in de la, maar plannen om - waar mogelijk - samen uit te voeren.

Ook wil de gemeente steeds meer ruimte creëren voor inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties of andere betrokkenen om eigen plannen te realiseren. Door samen de grenzen daarvan te verkennen, opties en alternatieven te onderzoeken en kansen te pakken, wordt al doende geleerd. Alle betrokken partijen hebben hierin hun eigen verantwoordelijkheid. Zo benutten we de kennis, de kunde en de kracht van de samenleving.

We kijken vooruit en nemen hierbij ervaringen uit het verleden mee als les. Omdat we helder maken waarom we iets vinden of besluiten, respecteren we elkaars mening en verschillen. Vanuit het vertrekpunt dat we samen één gemeenschap vormen, bouwen we de komende jaren samen aan een sterk fundament van vertrouwen.

2.2 Uitgangspunten

Bij onze visie op participatie horen zes uitgangspunten:

1.Participatie is maatwerk en we accepteren diversiteit

Dit geldt zowel voor het proces als voor het resultaat. Verschillen in waardering, in uitvoering en in resultaat van participatieprocessen zullen ook mét dit beleidskader blijven bestaan. De kaders waarbinnen geparticipeerd wordt staan vast, de vorm is maatwerk.

2.Participatie is een instrument dat dienend is aan een doel

Participatie is een middel om een doel te bereiken of een initiatief mogelijk te maken. Participatie kan bijdragen aan doelen zoals versterken van vertrouwen in de overheid en gevoel van betrokkenheid, maar is geen oplossing voor draagvlak of onenigheid.
Een participatieproces is geslaagd wanneer aan de doelstellingen van het participatieplan en aan de vooraf gemaakte afspraken met de betrokkenen is voldaan. Het streven is dat zo veel mogelijk deelnemers zich kunnen committeren aan het gevoerde proces, ook al is men het inhoudelijk oneens met de uitkomst.

3.Bewuste keuze voor wel of geen participatie

Er hoeft niet voor elk onderwerp een participatieproces te worden opgestart. De afweging of dit noodzakelijk of wenselijk is moet bewust en zorgvuldig gemaakt worden. Uitgangspunt is dat elk bestuursorgaan (raad, college, of gemandateerde ambtenaren) ten aanzien van zijn eigen bevoegdheden besluit of participatie wordt toegepast. Bij complexe onderwerpen met een brede

maatschappelijke impact waar het college het bevoegd gezag is, heeft de raad ook iets te zeggen over de mate van participatie.

4.Participatie kost tijd en geld

Inzetten op participatie betekent vaak een investering in tijd en geld tijdens het maken van een plan of beleid. Besluitvormingsprocessen en uitvoeringstrajecten mét participatie kunnen langer duren dan zonder participatie. Ieder participatieplan moet dit expliciet in beeld brengen. Tegelijkertijd kan participatie ook bijdragen aan een beter plan met meer draagvlak, wat in de uitvoering en realisatie juist weer tijd en geld kan besparen.

5.Eénduidige werkwijze

Elk participatieproces verloopt anders, maar wordt wel volgens een vaste systematiek vormgegeven. De instrumenten die hierbij worden gebruikt zijn het afwegingskader, impactanalyse, stakeholdersanalyse en de participatieladder. De processtappen van de werkwijze worden beschreven in paragraaf 3.2.

6.Duidelijkheid vooraf

Verwachtingsmanagement is essentieel bij participatie. Bij de start van een participatieproces bieden we maximale duidelijkheid over waar de participatie precies over gaat, hoeveel ruimte er is binnen de kaders, hoe er tijdens en na het participatieproces keuzes worden gemaakt en tenslotte hoe dit aan de betrokkenen wordt teruggekoppeld. Ook moet er duidelijkheid zijn over de rollen, de bevoegdheden en de verantwoordelijkheden van alle participanten. Dit vraagt om een open en duidelijke manier van communiceren.

7.We doen ons best alle belanghebbenden te bereiken

We vinden het belangrijk om bij het organiseren van participatieprocessen extra aandacht te geven aan het bereiken van álle belanghebbenden. Ook belanghebbenden die een drempel ervaren om te participeren. We noemen dit een ‘inclusieve aanpak’ en dit wordt verder uitgelegd in hoofdstuk 5.

3. Beleidskader burgerparticipatie

Beleid biedt het kader waarbinnen visie en ambities op het gebied van participatie gerealiseerd kunnen worden. In het vorige hoofdstuk staat de visie en zijn de uitgangspunten beschreven. Samen met de randvoorwaarden en de processtappen vormt dit geheel de context om vanuit te werken.

3.1 Randvoorwaarden

Wanneer besloten is dat een thema meer dan een gemiddelde impact heeft op de samenleving neemt het college een besluit over een participatieplan. Bij een thema met een zeer grote impact neemt de raad die beslissing. Een duidelijke impactmeter wordt als onderdeel van de uitvoeringsrichtlijnen uitgewerkt.

Een participatietraject moet voldoen aan vier randvoorwaarden:

1) De participatie dient een duidelijk doel. Bijvoorbeeld bijdragen aan het ontwikkelen/verbeteren van plannen of beleid, verbetering van de leefomgeving of een meer democratisch proces.
2) Het onderwerp is voor de participanten relevant en sluit aan bij hun belevingswereld.
3) Er is ruimte om het voorgenomen beleid of plan aan te passen.
4) Er is voldoende capaciteit, tijd en budget om het participatieproces vorm te geven.

Voldoet het proces niet aan één van de randvoorwaarden, dan is participatie op een hoger niveau dan de trede 'Informeren/mee-weten' geen optie en kan er onderbouwd van participatie worden afgezien. Hiermee voorkomen we dat er tijd, geld en energie gestoken wordt in processen die geen meerwaarde bieden. De communicatie -die er natuurlijk altijd is- is dan gericht op het uitleggen van bepaalde keuzes en besluiten.
Bovengenoemde vier randvoorwaarden vormen de uitgangspunten voor het nader uit te werken afwegingskader.

3.2 Processtappen

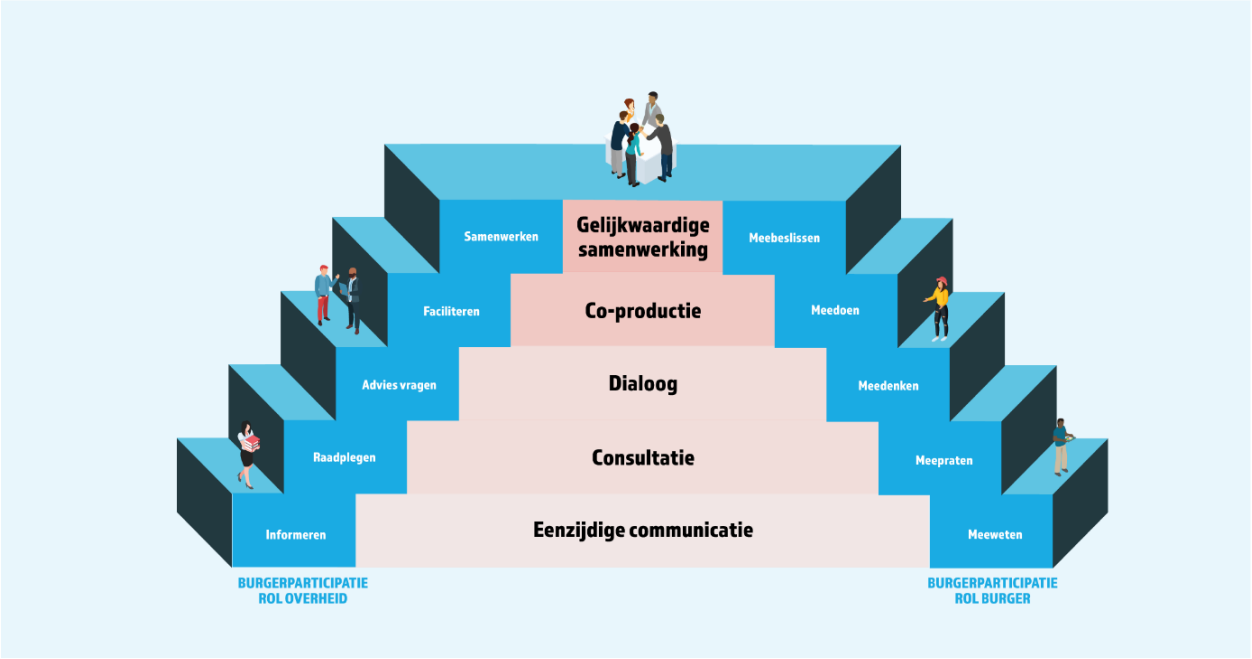
Wordt aan alle randvoorwaarden voldaan, dan kan er een participatietraject worden ingericht. Dit gebeurt volgens een aantal stappen, steeds in dezelfde volgorde:

Analyse

De eerste stap ter voorbereiding op het besluit over het participatieproces is een analyse van de situatie (omgeving en impact) en van de betrokkenen.

Mate van invloed

Stap twee is het bepalen van de mate van invloed voor de participanten in de verschillende fasen van het participatieproces. Dit doet de gemeente aan de hand van de participatietrap burgerparticipatie.



De blauwe trap links laat zien wat de gemeente doet per trede en op de rechtertrap staat de mate van invloed van de inwoner bij elke trede. Essentie van de trap is dat de mate van invloed van de inwoner op de uitkomst van het participatieproces met het beklimmen van de trap steeds groter wordt. De invloed onderaan bij *eenzijdige communicatie* is zeer klein of zelfs afwezig. De gemeente informeert de inwoner en als er al sprake is van een gesprek, dan is dat hooguit verklarend van karakter. Bij *consultatie* heeft de inwoner wel rol. Hij wordt gevraagd zijn kennis en deskundigheid te delen. De inwoner praat mee, zonder de garantie of en hoe zijn inbreng wordt vertaald in de besluitvorming. Dat verandert bij de trede *dialoog*. Hierbij is sprake van een gelijkwaardig gesprek waarbij gemeente en inwoner met elkaar meedenken. De kennis die zo gedeeld wordt is bepalend bij de besluitvorming. Er kan alleen duidelijk gemotiveerd door de gemeente van worden afgeweken.

Bij *coproductie* zegt de gemeente op voorhand toe de uitkomsten van het gesprek te willen overnemen, mits deze passen binnen vooraf helder gecommuniceerde kaders. De invloed van de inwoner is hier dus zeer groot. Hij denkt niet alleen mee, hij werkt ook mee en de gemeente faciliteert. Bovenaan de trap, op de trede *gelijkwaardige samenwerking* zijn gemeente en inwoner gelijkwaardige partners. Beiden praten, denken, doen en beslissen mee. Het is de bedoeling dat de mate van invloed wordt bepaald door 'van boven naar beneden te redeneren' op de trap.

Afspraken

Stap twee gaat over het managen van verwachtingen en het maken van afspraken. Helder moet zijn waarom voor deze vorm(en) van participatie is gekozen, welke plannen aangepast kunnen worden en welke niet, wie er betrokken worden, hoe en wanneer de gemeente informeert, welk bestuursorgaan uiteindelijk besluit en wie de kwaliteit van het participatieproces bewaakt.

Deze afspraken worden vastgelegd in een participatieplan met planning. Daarin staat wanneer er communicatie is over wat er gaat gebeuren, wanneer er momenten zijn van informeren, raadplegen of adviseren en over de vorm waarin dat gebeurt.

Uitvoeren van de participatie

Nu vindt de eigenlijke uitvoering van de participatie plaats in een vorm die past bij de opgave en de participanten. Dit kan een fysieke of digitale ontmoeting zijn, of een mix van beide. Bij de ontmoetingen staat het relevante gesprek centraal. Met als streven dat alle participanten zich gezien, gehoord, gerespecteerd en erkend voelen.

Na de participatie

Na de participatie volgt een gedegen evaluatie en wordt er een participatieverslag gemaakt. Dit is verplicht vanaf de tweede trede *raadplegen*. Het participatieverslag is een weergave van het verloop van het participatieproces, de input en de output en wat daarmee wordt gedaan. Alle participanten krijgen dit verslag. Ook wordt het toegevoegd aan het college- en/of raadsvoorstel.

3.3 Participanten

Aan elk participatieproces nemen verschillende participanten deel. Ieder vanuit een specifieke functie of rol en met eigen belangen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Als hier onduidelijkheid over is, maakt dat het proces onnodig ingewikkeld. Zeker omdat de rol die iemand heeft in het ene participatieproces, anders kan zijn in een volgend proces. Een ondernemer kan bijvoorbeeld de initiatiefnemer zijn, maar in een ander proces buurtbewoner met hele andere belangen. Ook de rollen van raad en college kunnen vragen oproepen. Is de gemeenteraad of het college actief betrokken? Formuleert de gemeenteraad of het college kaders? Is de gemeenteraad of het college achteraf controleur van het inhoudelijke verhaal en of van het proces? Het is belangrijk dat dit hierover al in stap 1, de analysefase, duidelijkheid is.

De volgende paragrafen geven een beschrijving van de rollen die de raad, het college, de samenleving en de ambtelijke organisatie in een participatieproces hebben.

3.3.1 Gemeenteraad

De raad heeft een kaderstellende rol, een controlerende rol en de rol als volksvertegenwoordiger.

Kaderstellend:

- Door kaders mee te geven aan het college over budget, participatietrede en planning wordt duidelijk gesteld wat burgerparticipatie moet opleveren voor de samenleving.
- Voor beleidsthema's met een zeer grote impact in de samenleving stelt de raad vooraf een participatieplan vast.

Controlerend:

- De raad controleert de kaders en de processen, waarbij gemotiveerd afwijken van bestaand beleid mogelijk moet zijn
- Bij besluitvorming zien en/of horen dat er waardering is voor de inbreng van de participanten. Helder en gemotiveerd afwijken van de wensen van inwoners is de afgesproken grondhouding. Erkennen van het feit dat er andere meningen of visies zijn is daar een onderdeel van.

Volksvertegenwoordigend:

- Bespreekbaar maken van initiatieven vanuit de samenleving en zorgen dat inwoners gehoord worden via inspraak mogelijkheden.
- Inwoners wijzen op mogelijkheden voor participatie en actief op te halen wat er leeft (oren en ogen van de samenleving)
- Bemiddelaar: de raad stimuleert dat inwoners en ambtenaren samenwerken.

3.3.2 College van burgemeester en wethouders

Het college van B&W is verantwoordelijk voor de uitvoering van het participatiebeleid. Het college vertaalt de kaders naar de praktijk. Het college (of de gemandateerde):

- Neemt een besluit over of er wel of geen participatieproces wordt aangegaan
- Stemt in met participatieplannen over thema's met een grote impact op de samenleving
- Neemt een besluit over ondersteuning van burgerinitiatieven.

3.3.3 Samenleving

De samenleving wordt gevormd door bewoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties. Zij kunnen verschillende rollen hebben in een participatieproces: ervaringsdeskundige, adviseur, uitvoerder en -op de hoogste trede van de trap- beslisser.

3.3.4 Ambtelijke organisatie

De ambtelijke organisatie voert projecten en participatieprocessen uit in opdracht van het college. Binnen de gemeentelijke organisatie zijn er verschillende rollen en taken:

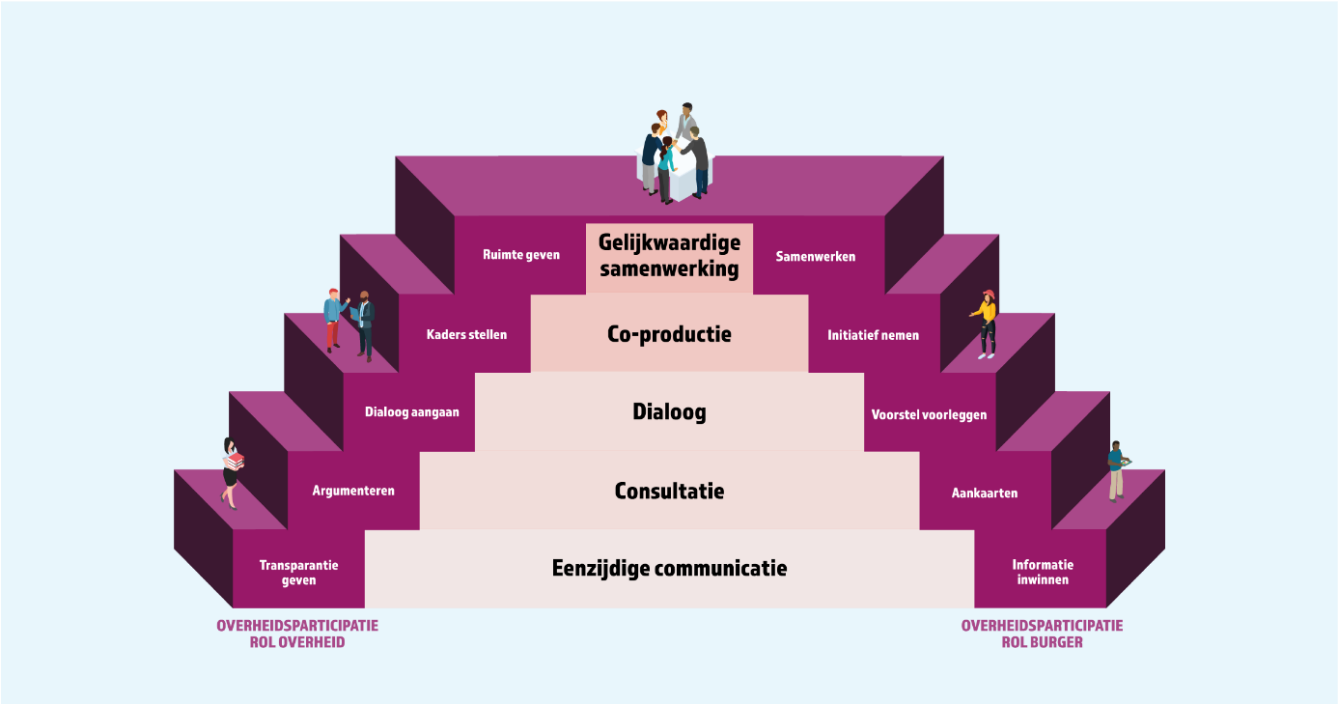
- Initiatieven vanuit de samenleving stimuleren, beoordelen en verder begeleiden.
- Verantwoordelijkheid nemen voor de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van participatieprocessen bij gemeentelijke projecten
- Opstellen van participatieplannen
- Beoordelen van de uitkomsten van participatieprocessen van externe initiatiefnemers.
- Ondersteunen en stimuleren van initiatieven van (groepen) inwoners.
- Zorgen voor voldoende kennis, kwaliteit en competenties in de organisatie over participatie.

4. Beleidskader overheidsparticipatie

Beschreef hoofdstuk 3 het beleidskader burgerparticipatie, dit hoofdstuk gaat over het beleid bij overheidsparticipatie. De vorm van participatie waarbij de gemeente meedoet met de inwoner/initiatiefnemer.

4.1 Participatietrap

Net als voor burgerparticipatie is er voor overheidsparticipatie ook een participatietrap. Op deze trap geven de rechter paarse treden aan welke rol de inwoner/initiatiefnemer heeft. De linkerkant laat per trede zien welke rollen voor de gemeente zijn weggelegd. Duidelijk zichtbaar is dat de gemeente en de inwoner allebei hele andere rollen dan op de blauwe trap van burgerparticipatie.



4.2 Burgerinitiatieven

Bewoners, wijkraden en maatschappelijke organisaties nemen steeds vaker het initiatief om iets te veranderen of te verbeteren in hun leefomgeving, de openbare ruimte, maar ook in de ondersteuning van de medemens. De gemeente staat open voor deze initiatieven, maar in de praktijk weten initiatiefnemer en gemeente elkaar nog niet altijd te vinden. Deze paragraaf in het beleidskader is bedoeld om dit te verbeteren.

Initiatiefnemer is verantwoordelijk voor de participatie

Bij overheidsparticipatie is het niet de gemeente, maar zijn het de bewoners, wijk- en dorpsraden, maatschappelijke organisaties en ontwikkelaars die nadenken over de impact van hun initiatief, welke belangen er spelen en wie erbij betrokken moeten worden. Als gemeente stimuleren we de initiatiefnemer een participatieplan te maken, zeker als er een besluit van de gemeente gevraagd wordt. De vorm waarop participatie plaatsvindt is aan de initiatiefnemer zelf.

De gemeente stimuleert initiatienemers tot participatie door:

- Het bieden van een *handreiking* voor participatie waarin staat wat de gemeente verwacht bij het uitvoeren van een participatieproces. Dit is gebaseerd op de manier waarop de gemeente haar eigen participatieprocessen voorbereidt en uitvoert.
- Participatie te agenderen bij het eerste gesprek met de initiatiefnemer. Daarbij duidelijk te maken dat een goed doorlopen participatieproces helpt bij het nemen van een bestuurlijk besluit.
- Advies te geven aan over het te voeren participatieproces.
- Door een duidelijk besluit te nemen over hoe het initiatief door de gemeente wordt ondersteund.
- Een initiatievenloket en een intaketafel te openen.

Initiatievenloket

Initiatieven komen op verschillende manieren binnen bij de gemeente. Via de website, contactformulieren, via het stimuleringsbeleid en het bewonerspanel Kleur uw Buurt (Duiven), via

aanvragen op het wijkbudget (Westervoort), 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, ook die voor het bewonerspanel 'Kleur uw Buurt'. Voor initiatiefnemers is dat ook veel duidelijker. We richten hiervoor een initiatievenloket in.

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. Er wordt daarbij gekeken naar:

- Is het initiatief wenselijk? Draagt het bij aan de ambities van de gemeente?
- Past het binnen beleidskaders?
- Wat is de impact van het initiatief?
- Is participatie wenselijk?
- Kan de gemeente ondersteunen (materieel, financieel, netwerk, kennis)?

4.3 Burgerinitiatieven bij de raad

Een specifieke vorm van burgerinitiatief is die waarbij de gemeenteraad rechtstreeks benaderd wordt om aandacht te vragen voor en probleem of onderwerp. Dit gaat dan om een initiatief dat niet past binnen bestaand beleid en om die reden door het college is afgewezen. Zo'n initiatief kan via een burgerinitiatief bij de raad worden ingediend, waarbij dus de raad het eindoordeel velt of voor dit initiatief een uitzondering wordt gemaakt.

4.4 Wijk- en dorpsraden

In Westervoort en Duiven zijn er wijkraden en in Loo en Groessen zijn er dorpsraden. Deze raden spelen op verschillende manieren en in meer of mindere mate een rol in de interactie met bewoners, organisaties én de gemeente ten behoeve van de betrokken gemeenschap. Naast het organiseren van wijk- en dorpsactiviteiten die de sociale cohesie bevorderen, hebben de raden een signalerende rol richting de gemeente. Conform de beleidslijn inzake burgerinitiatieven (zie paragraaf 4.2) kan een voorstel van een wijk-of dorpsraad dat impact heeft op de belangen van bewoners, pas aan de gemeente worden voorgelegd nadat er een participatieproces is doorlopen. Dat betekent een andere (grotere) rol voor deze raden. Vanzelfsprekend kan de gemeente dit niet afdwingen, maar wel stimuleren.

4.5 Uitdaagrecht

Bij het Uitdaagrecht (ook wel Right to Challenge genoemd) kunnen bewoners, maatschappelijke organisaties e.a. taken van gemeente overnemen als zij denken het slimmer, beter, goedkoper of anders te kunnen doen. Het uitdaagrecht gaat nog wettelijk verankerd worden. Maar de gemeente neemt de uitdagingen die binnenkomen al wel in behandeling. In Westervoort is er al een raadsnotitie hierover. In deze raadsnotitie staan de voorwaarden, uitgangspunten en werkwijze beschreven, die we hier in dit beleidskader overnemen:

Voorwaarden:

1) Het initiatief komt van inwoners (en dus niet van de gemeente).
2) Het is bedoeld voor mede-inwoners en heeft breder belang (dus geen persoonlijk plan of hobby).
3) Het gaat om een huidige taak van de gemeente (of een deel daarvan), waar de gemeente budget voor heeft.

Uitgangspunten:

- Initiatiefnemers krijgen de ruimte en middelen als zij iets beter, aanvullend met maatschappelijke meerwaarde en/of voordeliger kunnen doen.

- Alle beleidsterreinen staan open voor het uitdaagrecht, met als intentie ‘hoe kunnen we dit mogelijk maken?’
- De kwaliteit en de uitvoering moeten ook op langere termijn geborgd zijn.
- Al doende leren en ervaring opdoen: tijd nemen voor evaluatie en bijstelling waar nodig.
- Initiatief voor uitdaging ligt bij inwoners/ initiatiefnemers, niet de gemeente. Dit is essentieel om de kans van slagen te vergroten: het verhoogt de motivatie en het draagvlak er écht iets van te maken en goed te doordenken voor de langere termijn.

Overname van de uitvoering van de volgende taken is **niet** mogelijk:
- Als er al een lopend contract ligt.
- Als er met spoed moet worden uitgevoerd.
- Als dit vanwege wettelijke vereisten of veiligheidsvraagstukken niet kan.
- Als de uitvoering niet bij de gemeente ligt, maar bij een ander (bestuurs)orgaan.
- Als het belang van het uitdaagrecht niet opweegt tegen het belang van de verantwoordelijkheid van de gemeente voor kwetsbare groepen in de samenleving.

Rol van de gemeente bij Uitdaagrecht
Het duidelijk en met enige regelmaat informeren over de mogelijkheid van het Uitdaagrecht is nodig om meer mensen op het idee van een uitdaging te brengen. Voorbeelden uit de praktijk inspireren anderen om de gemeente uit te dagen. Het interne werkproces van aanmelding tot besluit moet duidelijk en goed geborgd in de organisatie zijn. Wat daarbij helpt is een constructieve meedenkhouding van de ambtenaren en een persoonlijke benadering. Dit vergroot de motivatie van mensen om initiatieven in te dienen én het vertrouwen in de overheid.

5. Participatie en inclusie: specifieke doelgroepen

De gemeente heeft een bijzondere rol in het stimuleren van participatie bij doelgroepen waarbij ‘mee-doen’ niet vanzelfsprekend is. Voor deze doelgroepen is relevante wetgeving vastgesteld of heeft de gemeente dit via eigen regelgeving ingevuld. Het is namelijk een gegeven dat bepaalde delen van de samenleving weinig tot niet deelnemen aan participatieprocessen of aan burgerinitiatieven. Hier ligt dan ook een extra opgave voor de gemeente om het participatiebeleid inclusief vorm te geven. Onderstaande uitgangspunten zijn daarbij leidend:

Iedereen krijgt de kans om deel te nemen

De gemeente heeft een actieve plicht om de drempels die inwoners ervaren om deel te nemen aan participatieprocessen of om een burgerinitiatief in te dienen, weg te nemen. De invulling van deze actieve plicht wordt uitgewerkt samen met de inclusiewerkgroepen en maatschappelijke organisaties. In het besef dat deze opdracht alleen in samenwerking kan worden opgepakt.

Makkelijk bereikbaar, toegankelijk in de buurt, aansluitend bij de vragen, in begrijpelijke taal

De gemeente moet (digitaal) toegankelijk en benaderbaar zijn. Dat betekent o.a. dat teksten geschreven zijn op taalniveau B1 en dat we een gastvrije houding hebben. Inwoners, zeker kwetsbare doelgroepen/cliënten, voelen zich eerder betrokken als de gekozen vormen duidelijk en dichtbij zijn.

Actieve inzet op de aanwezigheid van ondervertegenwoordigde groepen

We hebben extra aandacht voor verschillende doelgroepen die vaak ondervertegenwoordigd zijn in participatieprocessen.

Een mix van stijlen, houdingen en perspectieven

Afhankelijk van de doelgroep en de belevingswereld passen we maatwerk toe bij het vormgeven van participatiegesprekken. Dit vereist specifieke gesprekstechnieken en benaderingsvormen, inzet van intermediairs en hybride gespreksvormen.

Geef mensen een stem

Bij burgerinitiatieven ligt er een actieve plicht om doelgroepen die moeite hebben hun stem te laten horen een stem te geven bij het oppakken, uitwerken en indienen van initiatieven. Dit is alleen mogelijk in vormen van samenwerking met het maatschappelijk middenveld. Deze actieve plicht van de overheid doet overigens geen inbreuk op de vrijheid van de individuele inwoner: die zijn vrij om zelf te beslissen of ze wel of niet meedoen.

6. Hybride vormen van participatie

Inclusie bij participatieprocessen vergroten we ook met de inzet van digitale middelen. Voor veel mensen zijn websites, apps, sociale media en andere digitale kanalen een laagdrempelige manier om zich te informeren én van zich te laten horen. Op een zelfgekozen moment en plaats.
Maatwerk is nodig om de middelen op verschillende (schaal)niveaus en voor verschillende doeleinden in te zetten. Vaak volstaat de gemeentelijke website en de bestaande sociale mediakanalen, soms zijn aanvullende functionaliteiten nodig. Het streven is de online participatie-instrumenten te bundelen op één plek, zodat dit een bekende en toegankelijke omgeving wordt voor alle inwoners.

7. Tot slot een nieuw model: de trap van samenwerken

In dit beleidskader staan twee trappen: één voor burgerparticipatie en één voor overheids-participatie. Door de twee trappen in elkaar te schuiven ontstaat er een nieuwe: de trap van samenwerken.



Hoe hoger op de trede, hoe hechter de samenwerking. Hoe actiever de inwoners willen zijn, hoe meer de overheid hen de ruimte geeft om te participeren. Bij de uitvoering hebben zowel de overheid als de inwoner een rol en het doel is om daarin prettig en constructief met elkaar samen te werken, op basis van vertrouwen en gelijkwaardigheid. Maar gemeente en inwoner zijn niet gelijk. Ze hebben ieder een andere functie en rol bij participatie, met een daarbij horende verantwoordelijkheid.

Het gebruik van de trap van samenwerking
Deze trap van samenwerking is door Spectrum ontwikkeld als instrument, een hulpmiddel om het gesprek over participatie en de rolverdeling daarbij gemakkelijker te kunnen voeren en om te bekijken op welke manier een participatietraject het beste kan worden ingericht.

8. Samenvatting participatieverslag

In april zijn vier participatiebijeenkomsten gehouden ter voorbereiding van besluitvorming op dit kader. Met inwoners uit de gemeente Duiven (op 12 april) en met inwoners van de gemeente Westervoort (op 13 april). Een week later zijn weer twee bijeenkomsten gehouden met maatschappelijke organisaties en inwonersgroepen uit Westervoort (op 18 april) en Duiven (op 20 april). Een uitgebreid participatieverslag van de bijeenkomsten is gemaakt als onderlegger bij dit beleidskader.

In dit beleidskader zijn verschillende zaken verwerkt die op de bijeenkomsten prominent naar voren zijn gekomen, zoals goed verwachtingsmanagement en een heldere terugkoppeling. Schadelijk voor het vertrouwen in de gemeente is het gebrek aan terugkoppeling bij participatieprocessen over wat er met de inbreng is gedaan. Dat breekt de participatiebereidheid onder inwoners. Dit aspect kwam vaak naar voren en is aanleiding geweest in dit kader communicatie in participatieprocessen centraal en verplicht te stellen.

Wat verder veel werd genoemd is een duidelijke ingang voor initiatieven, een afwegingskader voor de beoordeling van initiatieven en de instelling van een initiatievenloket. Belangrijk punt is de voorzet tot een besluit van de gemeente over de wijze waarop het door initiatiefnemers te voeren participatieproces door de gemeente wordt gefaciliteerd. Ook deze punten zijn overgenomen.

Vanuit inwoners en organisaties wordt de mogelijkheid geopperd te overwegen om inzake initiatieven te kunnen afwijken van vastgesteld beleid. Deze suggestie is meegenomen in het beleidskader om via een burgerinitiatief bij de raad een standpunt de raad te vragen. De twee raden hebben dit punt ook zelf benoemd.

Daarnaast is er een groot appel op een cultuuromslag bij 1stroom om in houding en gedrag daadwerkelijk open te staan voor initiatieven en deze ook aan te jagen. Dit punt wordt expliciet opgenomen als uitgangspunt voor de uitvoering. Wat opviel tijdens de bijeenkomsten was een enigszins sceptische houding ten opzichte van het uitdaagrecht, hetgeen aanleiding is om een besluit over daadwerkelijke invoering van het uitdaagrecht op een later moment te nemen.

Het aanbod tot partnerschap van de vele maatschappelijke organisaties om (meer) gebruik te maken van hun deskundigheid bij het betrekken van bewoners en het bereiken van ondervertegenwoordigde inwoners wordt in dank ontvangen en bij de uitvoering van dit beleidskader samen met hen verder uitgewerkt.

Drie punten uit de bijeenkomsten zijn slechts beperkt verwerkt:

1. De oproep tot het aanstellen van initiatievenmakelaars.

Reden: Het aanstellen van initiatievenmakelaars betekent een forse investering in extra personeel. In het raadsvoorstel worden extra middelen gevraagd voor het aanstellen van een medewerker ten behoeve van het initiatievenloket. Dat is wellicht voldoende om voor elk initiatief een contactpersoon aan te stellen maar niet voldoende om duidelijk vooruitschoven medewerkers als initiatievenmakelaars te kunnen inzetten.

2. De oproep tot proces- en deskundigheidsondersteuning aan initiatiefnemers

Reden: Vanuit de organisaties kwam de vraag aan de gemeente om (onafhankelijke) procesondersteuning bij de uitwerking van initiatieven. Om deze wens volledig in te koppen is een groot budget aan proceskosten benodigd. In het raadsvoorstel wordt hiervoor een beperkt werkbudget in het leven geroepen Er wordt dus wel tegemoetgekomen aan deze wens maar de vraag is of de gevoteerde budgetten voldoende zullen blijken te zijn. We gaan daar ervaring mee opdoen.

3. Inzet voor een burgerberaad.

Vanuit meerdere organisaties kwam het verzoek om werk te maken van een experiment met een burgerberaad. Deze wens wordt niet overgenomen, niet alleen om het buiten de scope van dit beleidskader valt, maar ook omdat het hierbij gaat om een zeer arbeidsintensief en kostbaar proces (> 50.000).

Bijlage 1: De context

Deze bijlage hoort bij het Beleidskader Participatie 2023. Participatie moet namelijk bezien worden in de context van de geschiedenis, wet- en regelgeving, de lokale situatie en in die van de ambtelijke organisatie.

1. Historische context

Het begrip participatie deed in de jaren zeventig van de vorige eeuw zijn intrede in de Nederlandse samenleving. Inwoners werden in die tijd mondiger en eisten inspraak[4]. Dit leidde tot wettelijke regelingen voor inspraakprocedures.

Enkele tientallen jaren later gingen gemeenten inwoners betrekken bij het maken van plannen en beleid. Participatie was toen vooral gericht op het creëren van draagvlak door mensen mee te laten denken en praten: burgerparticipatie.

De meest recente vorm van participatie is die waarbij de gemeente participeert bij initiatieven van anderen. De verantwoordelijkheid voor voorbereiding, financiering, regie en uitvoering ligt bij de initiatiefnemers; de gemeentelijke rol is meer faciliterend van aard: overheidsparticipatie.

Sinds 2013 spreken we over de ‘participatiesamenleving’. Het mondiger en zelfstandiger worden van de samenleving in combinatie met de noodzaak om de overheidstekorten terug te dringen, maakt dat er niet langer sprake is van een verzorgingsstaat. Er wordt, van iedereen die dat kan, gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn eigen leven en omgeving

2 .Wettelijke context

Via wet- en regelgeving geeft het Rijk de gemeente kaders mee voor het lokale participatiebeleid:

Gemeentewet

In de Gemeentewet is vastgelegd hoe het bestuur van de gemeente is geregeld. Deze wet regelt onder meer de wijze waarop belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid betrokken worden. Op gemeentelijk niveau is dit vastgelegd in de inspraakverordening.

Wet Versterking participatie op decentraal niveau

In dit wetsvoorstel[2], feitelijk een uitbreiding van artikel 150 van de Gemeentewet, wordt voorgesteld 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. Het wetsvoorstel is op 16 november 2022 bij de Tweede Kamer ingebracht.

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. Westervoort heeft al een principebesluit genomen, Duiven nog niet.

---

[4] Dit concept beleidskader gaat over burger- en overheidsparticipatie, niet over inspraak. Inspraak is de procedure waarbij iedereen of een beperkte doelgroep zijn mening kan geven over een plan dat klaarligt voor besluitvorming. Participatie gaat daaraan vooraf.

[2] Voluit: Wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet en de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba in verband met de participatieverordening en het uitdaagrecht van inwoners en maatschappelijke partijen (Wet versterking participatie op decentraal niveau) (TK 36210).

[3]. In de gemeente Westervoort is het uitdaagrecht middels een raadsbesluit vastgesteld en bij de gemeente Duiven loopt tot eind 2022 een pilot.

Omgevingswet

In de Omgevingswet, die per 1 januari 2024 in werking treedt, is participatie een centraal thema. De wet richt zich specifiek op beleid en projecten in de fysieke leefomgeving. Hoe participatie moet worden ingevuld, laat de Omgevingswet vrij. In bepaalde gevallen geldt een motiveringsplicht, zoals bij de Omgevingsvisie, -programma en -plan. Het bevoegd gezag moet in deze gevallen motiveren hoe zij heeft voldaan aan haar eigen participatiebeleid. Ook moet het bevoegd gezag in haar visie, programma of plan vermelden hoe zij burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere bestuursorganen hebben betrokken bij de voorbereiding.

Bij de omgevingsvergunning is een aanvraagvereiste participatie opgenomen. De initiatiefnemer geeft hierbij aan of en zo ja, op welke manier hij aan participatie heeft gedaan. Deze is vormvrij en in principe niet verplicht. Voor sommige gevallen geldt dat de raad besloten heeft in bepaalde categorieën van buitenplanse omgevingsactiviteiten participatie wel verplicht te stellen. Dit is opgenomen in de Notitie adviesrecht en verplichte participatie. Deze is voor beide gemeenten vastgesteld en verschillen ook van elkaar.

In voorbereiding op de Omgevingswet zal daarnaast nog een participatiebeleid voor de Omgevingswet worden uitgewerkt. Hierin wordt vastgelegd hoe er wordt omgegaan met participatie. Bijvoorbeeld wat je doet met de adviestermijn bij een vergunning, hoe je de interne beoordeling regelt, etc. Dit hangt dus samen met de motiveringsplicht die verplicht is voor overheden bij het vaststellen van de Omgevingsvisie, -programma's en -plannen. Er kunnen in dit participatiebeleid geen aanvullende aanvraagvereisten worden opgenomen voor participatie door initiatiefnemers. Dit kan alleen in de (reeds) door de raad aangewezen gevallen.

Als overheid kan je slechts 'inspiratie' geven naar initiatiefnemers, door middel van een leidraad of handreiking. Hierin kun je voorbeelden geven hoe participatie aangepakt kan worden. Deze leidraad of handreiking wordt als aanvulling op dit generiek kader in Q4 aan de raad voorgelegd en zal per 1-1-2024 operationeel zijn.

Wet Maatschappelijke ondersteuning, Jeugdwet en Participatiewet

Op grond van de Wmo 2015, de Jeugdwet en de Participatiewet is de gemeente verplicht aan te geven hoe zij burger- en cliëntenparticipatie in het kader van deze wetten wil vormgeven.
In de gemeente Duiven is dit geregeld via een collegebesluit tot instelling van een adviesorgaan van het college: de Raad voor Sociaal Domein Duiven. In Duiven geeft het adviesorgaan inhoudelijke adviezen. Daarnaast bestaat in Duiven een innovatiewerkplaats van professionals uit het sociaal domein, waar structureel verbinding wordt gelegd tussen inwoners, vrijwilligers, professionals, organisaties en domeinen. In de gemeente Westervoort is een verordening vastgesteld over de invulling van participatie in het sociaal domein: de verordening Cliënt & Burgerparticipatie Sociaal Domein Westervoort 2020. Op basis daarvan is begin 2020 de Participatieraad Sociaal Domein Westervoort van start gegaan als adviesorgaan in het sociaal domein in de gemeente Westervoort. De opzet was nieuw: in plaats van inhoudelijke advisering over onderwerpen in het sociaal domein adviseert de PSDW over de participatie-opzet. Themagroepen zijn verantwoordelijk voor het inhoudelijk advies. De PSDW adviseert het college over de participatieaanpak door deze themagroepen en benoemt dan ook altijd de meest passende trede van de participatieladder. Inmiddels zijn er meerdere structurele themagroepen operationeel waaronder Wij Westervoort en de inclusie-themagroep, en hebben meerdere tijdelijke themagroepen bestaan en bestaan nog. Tot slot geeft de PSDW inmiddels ook zelf gevraagde en ongevraagde inhoudelijke adviezen (op eigen verzoek en met medeweten van de gemeente). Inmiddels zijn de leden van de Participatieraad teruggetreden. Daarmee is de PSDW niet langer actief.

Daarnaast zijn er diverse vaste en flexibele adviesorganen die op basis van ervaringsdeskundigheid opereren. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de Gehandicaptenraden, de Regionale Adviesraad Doelgroepenvervoer, de klankbordgroep leerlingenvervoer en de klankbordgroepen van DoenWestervoort.

Evaluatie participatie in het sociaal domein in Westervoort en Duiven

Er is daarmee in beide gemeenten en hybride systeem van beïnvloedingsprocessen geschapen in het sociaal domein. Op dit moment wordt bezien in hoeverre dit systeem effectief is, of deze verschillende kanalen (participatie vooraf, advisering en innovatiewerkplaats) elkaar voldoende versterken en aanvullen en hoeverre het erin slaagt bewoners te betrekken met als einddoel: beter beleid door relevante invloed van bewoners op de uitkomst van het beleidsproces. Concreet: wat is er in het sociaal domein (naast de uitgangspunten van dit beleidskader participatie) nodig om relevante invloed van bewoners en ervaringsdeskundigheid te borgen? Dit evaluatieproces wordt participatief opgepakt en uitgewerkt.

3. Lokale context

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. Zij zijn maatgevend voor de werkwijze van alle actoren inzake participatie en uitdaagrecht.

4. Organisatiecontext

Participatie is niet nieuw voor de gemeente en de ambtelijke organisatie 1Stroom. Bij verschillende thema's, plannen, projecten en beleid betrekken de gemeenten al inwoners of andere belanghebbenden bij de voorbereiding, totstandkoming of uitvoering ervan. Soms door vooral goed te informeren en input op te halen, soms door echt samen te werken en tot een aanpak of oplossing te komen. Het gebeurt tot nu toe vaak op verschillende manieren, in verschillende omvang, met verschillende inspanning en met verschillende resultaten. Het doel van het beleidskader Participatie is hier meer eenheid en structuur in aan te brengen. En daarmee meer duidelijkheid te geven voor alle betrokkenen bij een participatieproces.

Bij de start van 1Stroom in 2018 is het onderwerp 'participatie' belegd in een speciaal team: 'Binnenste Buiten'. De gedachte daarachter was dat één team ervoor zou kunnen zorgen dat de samenwerking van de organisatie met de buitenwereld zo het beste tot stand zou kunnen worden gebracht. Bij de doorontwikkeling van 1Stroom in 2021 was de gedachte een andere: door participatie onderdeel te maken van de werkzaamheden van alle medewerkers kan beter worden geborgd dat participatie in de haarvaten van de organisatie komt. Dit neemt niet weg dat uitvoering van dit beleidskader alsnog een organisatorische en programmatische uitdaging gaat vormen. Dit geldt zeker voor burgerinitiatieven en het uitdaagrecht. Dit wordt gestimuleerd doordat het thema participatie bij de gemeente hoog op de agenda staat. Dit geldt ook voor de thema's "externe gerichtheid" en "opgavegericht werken".

Externe gerichtheid

Bij externe gerichtheid gaat het - net als bij participatie - om weten wat er speelt in de samenleving. Zodat we meer van buiten naar binnen kunnen werken, meer vraaggericht. Om burgerinitiatieven en uitdagingen te kunnen aanjagen, beoordelen, ondersteunen (en mede- uitvoeren) is extra inzet benodigd.

Opgavegericht werken

Bij opgavegericht werken is participatie cruciaal. In dit geval wordt met participatie vooral bedoeld: in verbinding blijven met de samenleving tijdens het werken aan onze (gezamenlijke) opgaven. Er zijn drie opgaven voor de huidige bestuursperiode centraal gesteld: duurzaamheid, transitie sociaal domein en versnelde woningbouw.
De drie genoemde opgaven hangen nauw met elkaar samen en zullen waar dat kan in samenhang met elkaar ontwikkeld en geïmplementeerd worden.

5. Participatie binnen de centrale opgaven

In verschillende beleidsterreinen en projecten wordt participatie toegepast. Een paar voorbeelden:

Sociaal Domein: programma Samen sterk
Inwoners van Duiven, Loo, Groessen en Westervoort kunnen een gezond, betekenisvol en veerkrachtig leven leiden. Er wordt genoeg ruimte geboden om een bijdrage te leveren aan de maatschappij. Om dit te bereiken stellen de gemeenten Duiven en Westervoort zich open en aandachtig op richting haar burgers. We willen middels dialoog én inspelend op de veranderingen in de maatschappij, komen tot beleid waarin de kansen en mogelijkheden van de burgers altijd het uitgangspunt vormen. Participatie, buurtbetrokkenheid en een positieve leefwereld, staan hierin centraal.

Wonen/ Ruimtelijke projecten: de versnelde woningbouwopgave
De gemeenten staan voor de opgave om in relatief korte tijd een groot aantal woningen te bouwen. Daarbij is het belangrijk aandacht te schenken aan een goede leefomgeving en sociale samenhang in de nieuwe wijken. De gemeente streeft naar maximale inbreng en betrokkenheid vanuit de samenleving. Er is aandacht voor duidelijkheid en transparantie over de rol van de gemeente zelf en van de participanten.” Dit doen we via participatieplannen. Heldere communicatie hierover is van belang.

Duurzaamheid: programma Duurzaamheid
Het programmateam Duurzaamheid heeft een participatiestrategie ontwikkeld. Hiervoor is bij inwoners opgehaald welke ervaringen er zijn met participatie en welke wensen en behoeften er leven op dit vlak. Dit vanuit de gedachte dat er niet één goede manier van participeren bestaat, maar dat het gaat om wat de betrokkenen belangrijk vinden. Hier zijn acht uitgangspunten uitgerold die weer vertaald zijn in een participatiestrategie en een actieplan. De ervaringen die hiermee zijn opgedaan, vormen bruikbare inzichten voor volgende grote projecten waarbij de hele samenleving participeert.

Dienstverlening: aandacht voor wat nodig is
In de voorlopige visie op dienstverlening (nog niet vastgesteld) is samenwerking één van de pijlers. Enkele passages uit de visie: “we werken als gemeenten gezamenlijk met externe partners aan de opgaven in onze maatschappij. Samenwerken is daarbij wederkerig. Alle partijen voelen zich betrokken. Dit vraagt van ons dat we laagdrempelig en toegankelijk zijn”. En: “Duiven en Westervoort zijn initiatiefvriendelijke gemeenten. We tonen lef en ondernemerschap. Ondersteunen en faciliteren initiatieven. Denken vanuit oplossingen mee en stimuleren op die manier het ondernemerschap binnen de gemeente.”

Bijlage 2: Begrippenlijst

In hoofdstuk 1 van het Beleidskader Participatie wordt betekenis gegeven aan het begrip participatie. Van andere, veel voorkomende begrippen rondom participatie, geeft deze begrippenlijst een verduidelijking.

Actief Burgerschap:
Het (leren) deelnemen aan het maatschappelijk leven en het vormgeven van de gemeenschappelijke leefomgeving in wisselwerking met medeburgers, organisaties en overheden.

Afwegingskader:
Een hulpmiddel om op een gestructureerde en transparante manier te komen tot een besluit of participatie wenselijk is rond een project, plan of beleid

Burgerparticipatie:
Burgerparticipatie is de interactie tussen gemeente en inwoners, individueel of georganiseerd, waarbij de gemeente hen via een helder besluit vooraf uitnodigt om invloed uit te oefenen op de ontwikkeling, uitvoering en/of evaluatie van beleid.

Faciliteren:
Een initiatief ondersteunen met ruimte, regels, kennis, advies, tijd, geld, energie, beleidskeuzes, aandacht, informatie.

Handreiking participatie/uitvoeringsrichtlijnen:
Eenvoudige vertaling van het participatiebeleidskader om te gebruiken tijdens de uitvoering. Eén voor initiatiefnemers en één voor ambtenaren.

Impactmeter:
Een hulpmiddel om te bepalen op welke wijze het participatieproces moet worden vormgegeven, en of besluitvorming daarover moet plaatsvinden door raad, college dan wel de ambtelijke organisatie.

Initiatief:
Een uitgewerkt idee inbrengen, bespreekbaar maken of voorleggen zonder dat je aangespoord of gemotiveerd wordt door mensen om je heen. De drive om iets te doen, het idee/ het initiatief, komt uit een persoon zelf.

Overheidsparticipatie:
Bij overheidsparticipatie participeert de overheid in initiatieven van inwoners, geeft deze de ruimte en verbindt deze waar mogelijk met elkaar. Over de wijze van ondersteuning door de gemeente neemt deze altijd een duidelijk besluit.

Participatie:
Verbinding tussen gemeente en inwoners over een plan of onderwerp, waarbij de invloed van beide partijen kan variëren van informeren tot samenwerken.

Uitdaagrecht:
Bij het Uitdaagrecht (ook wel Right to Challenge genoemd) kunnen bewoners e.a. taken van overheden overnemen als zij denken het slimmer, beter, goedkoper of anders te kunnen doen.

Verbinden:
Een link leggen tussen gewoonten, procedures, passies, regels, en energie van mensen en systemen.

Bijlage 3: Burgerinitiatieven bij de raad

Deze bijlage hoort bij het Beleidskader Participatie 2023 van de gemeente Westervoort. Het gaat over specifieke vorm van burgerinitiatief, namelijk die welke ingediend kan worden bij de raad.

Initiatieven die niet passen binnen bestaand beleid en om die reden door het college zijn afgewezen kunnen via een burgerinitiatief bij de raad worden ingediend, waarbij dan de raad het eindoordeel velt of zij voor dit initiatief een uitzondering wil maken.

De gemeenteraad wordt op deze manier rechtstreeks benaderd om aandacht te vragen voor en probleem of onderwerp. De gemeente Westervoort heeft hiervoor een vaste procedure ontwikkeld die op de gemeentelijke site wordt toegelicht. Extra voorwaarde die de raad stelt aan dit soort initiatieven is de aanwezigheid van voldoende inwoners van zestien jaar of ouder die het voortel ondersteunen. Het aantal hangt af van het soort initiatief:

- voor een voorstel met een buurtgericht karakter 50 personen
- voor een voorstel met een wijkgericht karakter 100 personen
- voor een voorstel met een bovenwijks of dorpskarakter 500 personen

De voorzitter van de gemeenteraad beslist binnen twee weken na ontvangst of het voorstel geldig is. Voldoet het voorstel aan de voorwaarden, dan komt het op de agenda van één van de volgende vergaderingen van een raadscommissie en vervolgens van de gemeenteraad, waar het door de initiatiefnemers kan worden toegelicht. Daarna neemt de raad een besluit over het voorstel.

Sommige onderwerpen zijn uitgesloten, zoals:

- het gemeentelijk beleid;
- een klacht over een gedraging van het gemeentebestuur;
- een bezwaar tegen een besluit van het gemeentebestuur;
- een onderwerp waarover de gemeenteraad een besluit heeft genomen in de afgelopen twee jaar voor het moment waarop het initiatief wordt ingediend.