

Raadsavond	18-12-2017
Registratienummer	17.113
Portefeuillehouder	Y. Peters-Adrian
Opsteller	Mw. L. van Berkel ivanberkel@kaagenbraassem.nl
Onderwerp	Participatief werken in overheids- en inwonerparticipatie

Beslispunten

Participatief werken verder te structureren door

- a. bij initiatief vanuit inwoners* (overheidsparticipatie) te bepalen of en zo ja, welke rol de gemeente wil nemen en in welke mate de gemeente samen wil denken, samen wil besluiten, samen wil doen en samen wil leren;
- b. bij initiatief vanuit de gemeente op basis van de Handleiding participatief werken te bepalen of en op welke wijze inwonerparticipatie kan.

Wat willen we bereiken

- De kracht van de samenleving ruimte geven door open te staan voor activiteiten, kennis en ervaring, ideeën en creativiteit van eigen inwoners door professioneel en met een open houding samen te werken
- Invulling geven aan de opdracht van de raad zoals opgenomen in het initiatiefvoorstel 'Invloed aan de voorkant, en verder' d.d. 27 maart 2017

Wat gaan we daarvoor doen

- Structuur scheppen in de rol van de gemeente in overheids- en inwonerparticipatie en op basis van de Handleiding participatief werken bepalen of en op welke wijze participatie kan.
- Het onderwerp participatie opnemen in sjablonen voor college en raad en communicatie over overheids- en inwonerparticipatie.

**Lees voor inwoners ook stakeholders, organisaties of maatschappelijke actoren*

Inleiding

In het raadsakkoord 'Anders denken, Anders doen' heeft de raad vastgelegd dat de gemeente afhankelijk van het onderwerp of thema, proactief en vooraf overlegt met inwoners, organisaties en bedrijfsleven. Van 'inspraak aan de achterkant' naar 'invloed aan de voorkant'.

In het initiatiefvoorstel d.d. 27 maart 2017 'Invloed aan de voorkant, en verder' wordt het college opgedragen om

- kaders voor participatie in een richtlijn op te stellen
- een format voor een participatietraject vast te stellen
- onderzoek te doen naar wat er nodig is om de participatierichtlijn in te richten en oog te houden voor innovatieve vormen van representatieve democratie en inwonerparticipatie.

Voorts is in een tweetal werkbijeenkomsten door de raad onder leiding van R. Stolk van Bureau Berenschot van gedachten gewisseld hoe participatief werken vorm kan krijgen in Kaag en Braassem. Op basis hiervan is door R. Stolk een notitie Richtlijn Participatief Werken geformuleerd en aan de raad aangeboden. Deze richtlijn is gebruikt als basis voor het verder structureren van participatief werken in Kaag en Braassem.

Ook is een handleiding opgesteld, die na akkoord van de raad over het voorliggende voorstel over participatief werken kan worden vastgesteld. De Handleiding biedt een format t.b.v. de afweging of, en zo ja, met wie er over welk onderwerp participatief wordt gewerkt bij overheids- en inwonerparticipatie. Onderdeel in de afweging is de fase van participatief werken: samen denken, samen besluiten, samen doen en samen leren.

Onderbouwing

In Kaag en Braassem wordt van participatie gesproken "als (de besluitvorming over) de vormgeving van de publieke ruimte niet uitsluitend in handen is van de vertegenwoordigende organen, maar inwoners en andere maatschappelijke actoren daarbij betrokken worden" (Definitie van Stolk en In 't Veld, 2013).

Uitgaan van de kracht van de samenleving

Samen denken, besluiten, doen en leren draagt bij aan kwalitatief beter en (vaak) meer gedragen besluit. Daarom zetten we in op het vergroten van de interactie door informatie te halen en te brengen of mee te doen met de gemeente in de rol van partner. Door open te staan voor activiteiten, ervaringen, kennis, creativiteit en ideeën kan het initiatief worden gestimuleerd.

Overheids-, inwoner- of geen participatie

De vraag over participatie met en van de gemeente wordt beïnvloed door wie het initiatief neemt. Veel initiatieven komen vanuit de samenleving, waarbij de overheid niet participeert maar alleen faciliteert. In dat geval spreken we over 'geen participatie' (voorbeeld vergunning verlenen). Voor andere initiatieven is participatie van de gemeente nodig of gewenst. Dan kan de initiatiefnemer de gemeente uitnodigen te participeren (overheidsparticipatie). Als de gemeente initiatiefnemer is dan wordt er sprake van inwonerparticipatie.

We onderscheiden dus:

a. De samenleving doet het zelf

Mensen gaan met elkaar aan de slag. Als de overheid er niets mee te maken heeft, bemoeit ze zich er ook niet mee (voorbeeld: Fietsmaatjes).

b. Samenleving neemt een initiatief en heeft gemeente nodig

Er is een initiatiefnemer met een vraag of idee. Het idee heeft invloed op de leefomgeving of de samenleving. Voor realisatie van het idee is het nodig dat de gemeente faciliteert om het verder te brengen (voorbeeld: een RO-initiatief principeverzoek, aanvraag om vergunning).

c. De samenleving neemt het initiatief en wil dat gemeente meedoet (zgn. overheidsparticipatie)

Indien dit aan de orde is, maakt de gemeente een afweging over hoe het initiatief een succes kan worden en dient daarbij te bepalen óf ze gaat faciliteren en óf ze wel of niet mee gaat doen. De gemeente kan bijv. meedenken en meedoen, middelen beschikbaar stellen, samen werken, randvoorwaarden stellen en samen leren, maar neemt het initiatief niet over (voorbeelden Herinrichting parkeerplaatsen H.P. van der Poellaan, Natuurbelevingstuin De Bult).

d. De gemeente neemt het initiatief en betreft de inwoners (zgn. inwonerparticipatie)

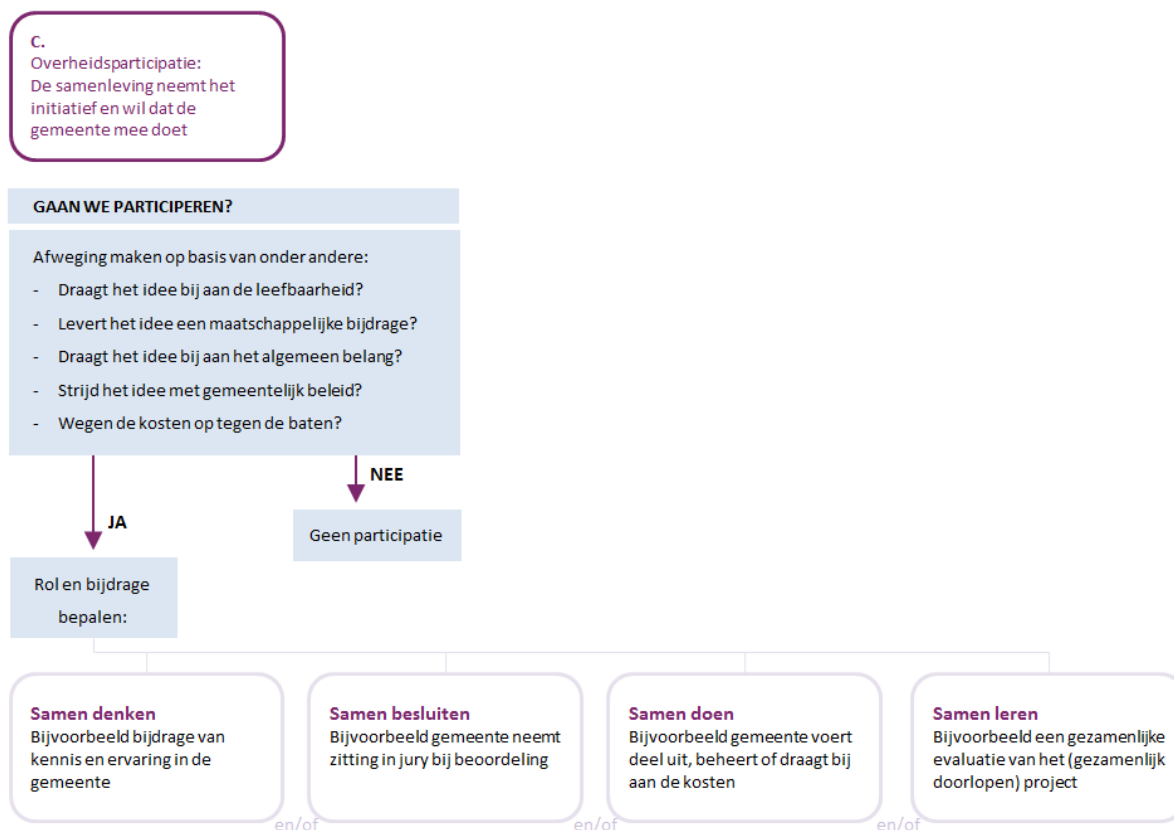
Als dit het geval is, start het denken bij het resultaat en doel dat de gemeente wil behalen en wordt vervolgens gekeken welke participatiemethode en doelgroep (inwoners, stakeholders, organisaties) uit de samenleving het beste passen (voorbeelden: opstellen van dorpsperspectieven MRSV, reconstructie van een weg).

	A. De samenleving doet het zelf	B. Samenleving heeft een idee en voert dit zelf uit en heeft de gemeente nodig	C. Overheidsparticipatie: De samenleving neemt het initiatief en wil dat de gemeente mee doet	D. Inwonersparticipatie: De gemeente neemt het initiatief (beleid / uitvoering) en betreft de inwoners
Voorbeelden:	'Fietsmaatjes'	Principeverzoeken RO	'NBT De Bult'	Nieuw beleid of reconstructie OR
Rol gemeente:	geen	Faciliterend (bijv. vergunningverlening)	Afhankelijk van de participatie: geen rol, of samenwerking	Eigenaar
Acties gemeente:	geen	Beoordelen van de vergunningsaanvraag	Te bepalen door gemeente per initiatief. Zieschema: 'Bepalen overheidsparticipatie'	Te bepalen door gemeente per initiatief. Zieschema: 'Bepalen inwonersparticipatie'
Rol inwoner:	Eigenaar en trekker	Eigenaar en trekker	Eigenaar en trekker	Afhankelijk van de participatie: geen rol, of samenwerking
Acties inwoner:	Alle benodigde acties om tot uitvoering te komen	Alle benodigde acties om tot uitvoering te komen, met uitzondering van de vergunningverlening	Te bepalen door gemeente per initiatief. Zieschema: 'Bepalen overheidsparticipatie'	Te bepalen door gemeente per initiatief. Zieschema: 'Bepalen inwonersparticipatie'

Overheidsparticipatie is altijd maatwerk

Bij een initiatief uit de samenleving met verzoek tot overheidsparticipatie dient de gemeente te beslissen of zij gaat participeren. Een dergelijke beslissing is altijd maatwerk en biedt naast het besluit om wel of niet te participeren tevens gelegenheid om te bepalen welke rol, welke capaciteit en evt. welke middelen de gemeente dan als partner in het participatietraject (mee) neemt.

De omvang en inhoud van het initiatief zal bepalend zijn of het college / de raad een besluit moet nemen over overheidsparticipatie. Dit wordt uitgewerkt in een startnotitie. Bij het opstellen van een startnotitie en het nemen van een besluit over het wel of niet gaan participeren, kan de gemeente afwegen of het initiatief gewenst is, past in haar beleid, maatschappelijk bijdraagt, financieel haalbaar is, etc. Op basis daarvan kan ook worden bepaald of de gemeente samen wil denken, besluiten, samen wil doen en/of samen wil leren met initiatiefnemer.



Inwonerparticipatie; samen denken, samen besluiten, samen doen en samen leren

Bij inwonerparticipatie neemt de gemeente het initiatief en onderscheidt daarbij in het participatieproces (of gedeelten daarvan) vier vormen:

1. **Samen denken**

Het resultaat van deze vorm van participeren is een idee, concept, agenda of ontwerp. Dit kan uiteenlopen van het betrekken van de samenleving tot het opstellen van beleidsvisies tot aan de mogelijke inrichting van woonwijken.

2. **Samen besluiten**

Het resultaat is een besluit over regels (wat mag wel, wat niet, waar, wanneer, wie mag het?), voorkeur (wat eerst, wat later?) en toewijzing van middelen (capaciteit, geld).

3. **Samen doen**

Resultaten zijn concrete uitkomsten in onze gemeenschap, uiteenlopend van (in het ruimtelijk domein) de aanleg van een rotonde, de realisatie van een nieuwbouwwijk, de herinrichting van een plein tot groenonderhoud.

4. **Samen leren**

Resultaten zijn inzichten, procesverbeteringen of aanpassingen in rolopvattingen van de betrokken partijen (waaronder nadrukkelijk ook van de gemeente).

D.
Inwonersparticipatie:
De gemeente neemt het initiatief
(beleid / uitvoering) en betreft de
inwoners

GAAN WE PARTICIPEREN?

Afweging maken op basis van onder andere:

- Is er voldoende juridische ruimte? Valt er iets te kiezen?
- Hebben inwoners kennis en ervaring bij dit onderwerp?
- Is er voldoende geld en capaciteit voor participatie?
- Is het college en/of de raad bereid om een actieve bijdrage te leveren?

JA

Rol en bijdrage
bepalen:

NEE

Geen participatie

Samen denken

Bijvoorbeeld inwinnen van kennis uit de samenleving of verzamelen van meningen.

en/of

Samen besluiten

Bijvoorbeeld besluit nemen op basis van 'meeste stemmen gelden'

en/of

Samen doen

Bijvoorbeeld inwoners helpen bij uitvoering

en/of

Samen leren

Bijvoorbeeld samen het proces doornemen of evalueren

Inwonerparticipatie: startnotitie en format uit de Handleiding

In het initiatiefvoorstel 'Invloed aan de voorkant, en verder' wordt verzocht kaders te stellen en per vraagstuk de manier en vorm van participatie te kunnen bepalen. Er wordt een format gevraagd voor het doorlopen van een participatietraject. Hiervoor gaat ons college een handleiding vaststellen. Het concept voor de handleiding is opgenomen als bijlage en wordt vastgesteld na akkoord van de raad op het nu voorliggende voorstel over participatief werken.

In de Handleiding participatief werken bieden we een (index voor een) startnotitie en een format om tot een afweging te komen incl. het bepalen welke participanten betrokken dienen te worden. Bij het opstellen van de startnotitie en het doorlopen van het format wordt helder of er participatieruimte is,

en zo ja, hoeveel ruimte er is en welke belanghebbenden of partijen betrokken worden. Deze afweging wordt gemaakt aan de hand van het stroomschema (bron: Prodemos) en vertaald in het format.

Als basis geldt dat onderwerpen die veel inwoners raken bij uitstek geschikt zijn voor inwonerparticipatie. Zo zijn

- ruimtelijke thema's (ruimtelijke ordening, inrichting en beheer openbare ruimte, bouwen, verkeer, milieu) geschikt voor brede groepen. Hierbij kan in alle fasen samen denken, samen besluiten en samen doen en samen leren zowel gemeente als inwoners en organisaties participeren
- thema's uit sociaal beleid zoals Wmo, werk- en bijstand en welzijn, maar ook specifieke beleidsvelden als kunst, cultuur, sport- en recreatie of beleid voor bepaalde categorieën mensen of doelgroepen (ouderen en jongeren), vooral geschikt voor mensen, organisaties, adviesraden die er mee te maken hebben of krijgen. Samen denken, samen besluiten, samen doen en samen leren betreft dan vooral inwoners en organisaties vanuit de doelgroep

In het format wordt het vraagstuk (onderwerp, beleidsproces o.i.d.) beschreven en wordt ingegaan op waarom, met wie, wanneer en met welke rol er geparticipeerd kan worden. Tevens voorziet het format in een weergave van (beoogde) participanten en hun belang.

De werkvorm waarmee invulling wordt gegeven aan het participatietraject wordt later bepaald. Procesleider en facilitator werken dit (afgestemd met bevoegd orgaan) per traject(onderdeel) uit passend bij het onderwerp, de participatieruimte e.d. Hierbij wordt ook oog gehouden voor nieuwe innovatieve vormen van representatieve democratie, zoals G1000-methode waarbij inwoners en betrokkenen met elkaar in gesprek gaan over hun dorp en samen op zoek gaan naar wat zij belangrijk vinden in een open dialoog op basis van gelijkwaardigheid.

Het format met een advies m.b.t. het participatievorm (samen denken, samen besluiten, samen doen, samen leren) wordt voorgelegd aan het bevoegd orgaan, d.w.z. – globaal – bij uitvoeringszaken aan het college en bij beleidsopgaven aan de gemeenteraad.

Als voorbeeld: het college besluit over de wijze van inwonerparticipatie bij reconstructies van wegen en de gemeenteraad is aan zet bij het proces voor inwonerparticipatie bij het opstellen van een beleidsdocument als de Maatschappelijke agenda.

Voor veel processen bieden wet- en regelgeving de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen. Voorbeeld hiervan is een bestemmingsplanprocedure. Ook het besluitvormingsproces van de gemeenteraad biedt in het BOB-model de mogelijkheid voor eenieder om in te spreken. Inwoner- of overheidsparticipatie treedt hier niet in.

Onderwerpen die de bedrijfsvoering van de gemeente betreffen lenen zich niet voor inwonerparticipatie. Dit zijn bijvoorbeeld de P&C-documenten, ICT, administratieve organisatie, burgerzaken e.d.

Bijlagen bij initiatiefvoorstel 'Invloed aan de voorkant, en verder'

In de bijlagen bij het initiatiefvoorstel zijn aandachtspunten en concrete vragen genoemd die bij inwonerparticipatie aan de orde komen zoals o.a. het vraagstuk van belangenbehartiging, doelgroepen, denken vanuit algemeen belang, helder informatiebeleid, loslaten of (anders) vasthouden bij samen doen.

Bij inwonerparticipatie is van belang af te wegen wie er deelnemen en met welke legitimatie. Is iemand betrokken, competent en wie of wat brengt hij mee in dit proces?

Helder moet zijn waaraan men deelneemt (bijvoorbeeld welk deel of fase van een beleidsproces of project), wat het doel is van de inbreng, hoe het participatieproces wordt ingericht en wat de mate van invloed is die men kan uitoefenen. Altijd zal de gemeente de rol van hoeder van het algemeen belang in gedachten moeten houden. Dat betekent dat de gemeente alle belangen van mogelijke partijen en personen moet betrekken in de totale afweging.

Uitvoering

Kosten

Geen. De implementatie van de Participatierichtlijn wordt opgenomen in het reguliere werk en in de wijze van advisering aan college en raad.

Vanuit reguliere budgetten zijn en worden er facilitators opgeleid en communicatiemiddelen ingezet, gericht op het vergroten en uitbreiden van kennis en vaardigheden om tools voor participatie door te ontwikkelen.

Participatie en tijdlijn

27.03.17	Initiatiefvoorstel nr. 17.030 'Invloed aan de voorkant, en verder'
07.06.17	Werksessie gemeenteraad Participatie o.l.v. R. Stolk/Berenschot
21.06.17	Werksessie gemeenteraad deel 2 'Op weg naar een richtlijn voor participatie'
Nu	Vaststellen participatief werken bij overheids- en inwonerparticipatie
Na vaststellen	B&W stellen de Handleiding participatief werken Kaag en Braassem vast

Risico's

Geen.

Duurzaamheid

Geen informatie

Evaluatie

De werkwijze bij overheids- en inwonerparticipatie als bedoeld in dit voorstel te evalueren over ca. twee jaar.

Roelofarendsveen, 31 oktober 2017

Burgemeester en wethouders van Kaag en Braassem,

de gemeentesecretaris,

M.E. Spreij

de burgemeester,

mr. K.M. van der Velde-Menting

Bijlagen behorend bij het voorstel

- Handleiding participatief werken Kaag en Braassem
- Initiatiefvoorstel nr. 17.030 d.d. 27 maart 2017 'Invloed aan de voorkant, en verder'
- Notitie Richtlijn participatief werken van Roeland Stolk, d.d. 30 juni 2017.

Bijlagen ter inzage

- Voorbeeld bij beslisboom overheidsparticipatie 'Herinrichten parkeerplaatsen en openbaar groen H.P. van der Poellaan Rijpwetering'
 - Voorbeeld bij beslisboom inwonerparticipatie 'Opstellen dorpsperspectieven MRSV'
- (Let op: deze bijlagen zijn voorbeelden. De inhoud is fictief en geen werkelijkheid.)*