

Manifest Burgerparticipatie gemeente Drechterland

2022 – 2027

- **Samenvatting**
- **Definitie burgerparticipatie**
- **Inleiding/ Aanleiding**
- **Terugblik en huidige situatie**
- **Ambitie**
- **Wat willen wij met burgerparticipatie bereiken?**
- **Kernvoorwaarden voor Burgerparticipatie**
- **Rolverdeling**

Samenvatting

Het Manifest Burgerparticipatie beschrijft de uitgangspunten voor burgerparticipatie bij de gemeente Drechterland en de gemeentelijke organisatie, de doelstellingen, de kernvoorwaarden en de rolverdeling daarin. Met behulp van dit manifest kan de gemeente, samen met de inwoners en de SED organisatie, burgerparticipatie steeds meer vorm geven bij het maken van beleid en het uitvoeren van projecten.

Burgerparticipatie is geen doel op zich, maar een instrument om in een zo vroeg mogelijk stadium het goede gesprek met elkaar aan te gaan. Om in een zo vroeg mogelijk stadium inzicht te krijgen in meningen en belangen van externe partijen: Inwoners, bedrijven, maatschappelijke instellingen en organisaties die bij een ontwikkeling of probleem betrokken zijn. En in een zo vroeg mogelijk stadium hun (ervarings)deskundigheid te betrekken bij het vraagstuk. Zo kan de gemeente procesmatig sturen op maatschappelijke ontwikkelingen en inspelen op een veranderende samenleving. De gemeente Drechterland wil hiermee tot kwalitatief beter beleid komen, meer draagvlak voor beleid realiseren, de relatie met externe partijen verbeteren en externen inspireren om burgerparticipatie op soortgelijke wijze aan te pakken.

Het college van B&W neemt bij de invoering en toepassing van burgerparticipatie een leidende rol en zet zich in om aan de kernvoorwaarden te voldoen. Hoe meer aan de voorwaarden wordt voldaan, des te interactiever het proces kan zijn. Het Manifest Burgerparticipatie doet dienst als paraplu en schept de kaders waarbinnen nadere invulling gegeven wordt aan burgerparticipatie: Het bestuur kan het vanaf 2022 naar behoefte uitwerken, in bijvoorbeeld een visie, leidraad of spelregels voor de eigen aanpak en ter inspiratie voor externe partijen.

Definitie burgerparticipatie

Bij burgerparticipatie gaan wij uit van het collectief: Inwoners, ondernemers, verenigingen, lokale experts, enzovoorts participeren in processen van initiatiefnemers (dit kan ook de gemeente zelf zijn). Initiatiefnemers ontwikkelen plannen die van belang zijn voor, of effect hebben op, een bepaald collectief (zoals een doelgroep, wijk of buurt).

Natuurlijk worden veel initiatieven van burgers georganiseerd zonder enige bemoeienis van de overheid. De aandacht gaat in dit manifest echter naar initiatieven waar de overheid voor nodig is. Soms is dat voor een vergunning, soms voor geld of omdat wijzigingen in het beleid of de bestemmingsplannen van de gemeente nodig zijn.

Burgerparticipatie kan plaatsvinden op diverse maatschappelijke thema's, van fysieke vraagstukken in de openbare ruimte tot sociale dilemma's die onze inwoners en ondernemers raken. Daarnaast zijn deelnemers niet enkel de direct omwonenden/betrokkenen; het goede gesprek wordt gevoerd met bewust gekozen publieksgroepen.

Inleiding / aanleiding

Grote veranderingen volgen elkaar in steeds sneller tempo op. Mensen beschikken over een enorme hoeveelheid online informatie, weten elkaar te vinden, hebben invloed op elkaar en zoeken naar onderlinge verhoudingen. Het omgaan met deze complexiteit, vraagt om een bestuursstijl die niet gebaseerd is op hiërarchie maar op samenwerken, onderhandelen en overleggen op basis van gelijkwaardigheid. (*Wil tot Verschil, gemeenten in 2015, commissie Toekomst Lokaal Bestuur, 2006*).

Daarnaast zijn burgers in Nederland steeds hoger opgeleid, hebben steeds betere toegang tot informatie en gebruiken die ook in hun contacten met de overheid. Deze ontwikkelingen vragen om een andere benadering van burgers, bedrijven, maatschappelijke instellingen en organisaties en een andere houding van bestuurders en ambtenaren ten opzichte van de inbreng bij participatie door andere partijen. Nieuwe wetgeving zoals de Omgevingswet (vanaf juli 2022) speelt hier actief op in.

Dit manifest start met een korte beschrijving van de huidige situatie. Vervolgens wordt de ambitie beschreven en de doelen die met burgerparticipatie worden bereikt. Daarna worden de kernvoorwaarden beschreven voor structurele burgerparticipatie en de verschillende rollen aangestipt.

Terugblik en huidige situatie

In Drechterland is afgelopen jaren het programma 'Vitale Dorpen' opgezet als strategie om (mede) invulling te geven aan burgerparticipatie. Samenwerken aan de leefbaarheid in de dorpen, met als doel de kloof tussen gemeente en inwoner te overbruggen. Het programma is afgesloten, maar de huidige samenleving vraagt om een vervolg. Het maatschappelijk akkoord 2018-2022 heeft als ambitie dat betrokkenheid uitgangspunt is bij verdere vormgeving van bestaand en nieuw beleid. Daarnaast wordt er ruimte gegeven aan experimenteren met mogelijkheden om burgerparticipatie plaats te geven in een (bij)passende bestuursstijl.

Om hier een eerste stap in te kunnen zetten, heeft de gemeenteraad opdracht gegeven om deel te nemen aan een Quick Scan Lokale Democratie (QSLD), onderdeel van het programma "Democratie in Actie" met hierin onder andere 'burgerparticipatie' en 'overheidsparticipatie' als thema's. In 2020 is de raads werkgroep Ontwikkelagenda lokale democratie ingesteld die een focus heeft aangebracht in een aantal aanbevelingen, zoals het oppakken van één centrale loketfunctie/aanspreekpunt en het vergroten van de zichtbaarheid van de raad. Ook de raadscommunicatie is als van belang aangemerkt, bijvoorbeeld door te experimenteren met digitale informatievoorziening. In 2021 heeft de gemeente, samen met nog drie gemeenten, meegedaan aan het onderzoek "Het gezag van de gemeenteraad". De resultaten van dit onderzoek sluiten aan op de eerdere uitkomsten van de quick scan en zijn door de raads werkgroep dan ook betrokken bij de uitwerking van de diverse aanbevelingen.

De participatie, zoals toegepast bij het opstellen van de 'Bouwstenen Omgevingsvisie' (2021), is de opmaat naar participatie zoals bedoeld in de Omgevingswet. Hierbij is het uitgangspunt om altijd participatie met de belanghebbende stakeholders uit te voeren.

Het betrekken van inwoners en andere partijen in de rol van deskundige is niet nieuw in de gemeentelijke organisatie. Een eenduidige aanpak echter ontbreekt en kan juist de samenwerking intern en extern versterken. In 2020 is hierom een organisatietraject gestart waarbij drie focuslijnen centraal staan; Actief leren, Samen ervaren en Ontwikkelen. Het credo 'Leren door te doen' staat hierbij centraal. Experimenteren en fouten maken horen bij elkaar.

Ambitie

Online en/of offline burgerparticipatie is onze vanzelfsprekende werkwijze. Als burgerparticipatie niet kan, of niet van toepassing is, motiveren we dat. Daarnaast willen wij hiertoe andere initiatiefnemers inspireren en aansporen.

Wij kiezen voor een participatieve bestuursstijl. Burgerparticipatie is geen doel op zich, maar een instrument om in een zo vroeg mogelijk stadium het goede gesprek met elkaar aan te gaan. Om inzicht te krijgen in meningen en belangen van externe partijen: Inwoners, bedrijven, verenigingen, maatschappelijke instellingen en organisaties die bij een ontwikkeling of probleem betrokken zijn en hun (ervarings)deskundigheid te betrekken bij het vraagstuk. Zo kan de gemeente procesmatig sturen op maatschappelijke ontwikkelingen en inspelen op een veranderende samenleving. Ook kunnen zo voorwaarden worden geschapen om een brede betrokkenheid van alle burgers en instellingen mogelijk te maken.

Het is de taak van de overheid om in een complex krachtenveld beslissingen te nemen en de aan de gemeente opgedragen taken uit te voeren. Wij zijn van mening dat deze ambitie past bij de gemeentelijke organisatie en de samenleving. Het biedt de mogelijkheid om adequaat om te gaan met een veranderende rolverdeling en tevens waar nodig maatwerk te leveren.

Wat willen wij met burgerparticipatie bereiken?

Het toepassen van burgerparticipatie kan een bijdrage leveren aan verschillende doelstellingen. De gemeente streeft hiermee minimaal één van de volgende doelstellingen na:

- Tijdig inzicht krijgen in de impact van initiatieven,
- Gelegenheid creëren voor het vinden van creatieve oplossingen (indien nodig),
- Kwaliteit van initiatieven en/of gemeentelijk beleid verbeteren door gebruik te maken van aanwezige deskundigheid in de samenleving,
- Zorgen voor beter afgewogen besluitvorming en
- Versterken van de lokale democratie; als belanghebbenden hun bijdrage herkennen in de besluiten, leidt dat tot steun of begrip voor het overheidsbeleid.

Het creëren van draagvlak is nooit een doel op zich, maar kan een bijkomend effect zijn van het participatietraject.

Kernvoorwaarden voor burgerparticipatie

Om burgerparticipatie tot een succes te maken, moet aan een aantal kernvoorwaarden worden voldaan. Deze voorwaarden geven richting aan het proces, de mate van interactie en de uitvoerbaarheid. Op basis van de voorwaarden wordt het participatieproces ingericht en worden de afspraken tussen alle deelnemende partijen (gemeenteraad, college, ambtelijke organisatie en/ of externe partijen) vastgelegd in een participatieplan.

Niet alles is geschikt voor burgerparticipatie, of vraagt om een participatietraject. In de afweging vooraf wordt hier dan ook nadrukkelijk naar gekeken. Niet voor niets is in de

ambitie verwoord dat 'waar burgerparticipatie niet kan, of niet van toepassing is, dit wordt gemotiveerd'.

Onze 10 kernvoorwaarden voor het aangaan van een participatietraject:

1. *Wetgeving*: Een algemene, maar wel belangrijke, randvoorwaarde is dat de beïnvloedingsruimte en de inbreng van alle participanten te allen tijde mogelijk wordt gemaakt door wet- en regelgeving, en de ruimte die staand beleid (zowel landelijk, provinciaal als lokaal) biedt.
2. *Relevantie*: Een participatietraject moet ergens over gaan. Er moet nog voldoende ruimte zijn voor inbreng.
3. *Duidelijkheid over de rol en inbreng* van gemeente en van de participanten. Dit houdt in dat de gemeente goed communiceert waar de uiteindelijke uitkomsten van het participatietraject aan worden getoetst.
4. *Management van verwachtingen*: De gemeente verwacht een bijdrage van externe partijen; die partijen zijn bereid om een bijdrage te leveren als het ook daadwerkelijk voor hen zelf wat oplevert. Verwachtingenmanagement is hierbij heel belangrijk: Welke ruimte voor inbreng is er en hoe wordt er uiteindelijk met die inbreng omgegaan?
5. *Constructieve relatie tussen gemeente en participanten*: Een belangrijke voorwaarde is dat er tussen gemeente(bestuur) en participanten vertrouwen bestaat. Uiteraard kan dit vertrouwen ook een beoogd gevolg zijn van het participatietraject.
6. *Geschikt vraagstuk*: Een participatietraject vraagt extra inspanning van zowel de gemeente als van participanten. Het is daarom van belang dat er voldoende belangstelling is voor het vraagstuk. Daarnaast is het belangrijk dat de vraagstelling niet te ingewikkeld is, zodat daarover zinvol kan worden gesproken en samengewerkt.
7. *Voldoende personele capaciteit en hulpmiddelen*: Indien de gemeente participatiebeleid wil ontwikkelen, of een concreet participatietraject wil starten, dan dient zij hiermee rekening te houden in de planning en begroting van projecten en beleidsprocessen. Met andere woorden: Participatie vraagt specifieke online en/ of offline middelen en ambtelijke inzet, en daarmee dus geld. Ook de beschikbaarheid van een digitaal participatieplatform is noodzakelijk (*samen.drechterland.nl*).
8. Wij passen de *methodiek van het RelevantGesprek*® toe als eenduidige werkwijze voor het bepalen van de participatieaanpak. Hiermee wordt, na de afweging wel/geen participatie, in vier stappen de participatieaanpak bepaald (*waarom in gesprek, waarover, met wie en hoe*).

Daarnaast is van belang:

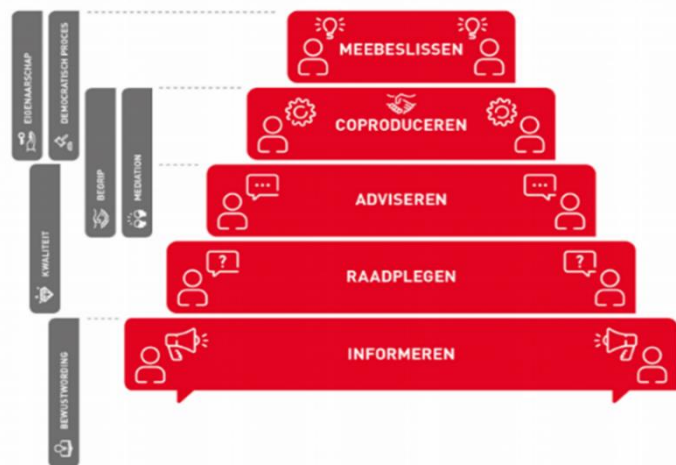
9. *Een actieve rol van de gemeente*: Zowel bestuur als ambtelijke organisatie zet zich in om de kernvoorwaarden te hanteren en sturen hier actief op. De gemeente kan hierbij de rol van initiatiefnemer hebben, maar bijvoorbeeld ook als facilitator actief burgerparticipatie richting externen stimuleren en initiatieven in de samenleving activeren.
10. *De opstelling van de gemeenteraad*: De gemeenteraad hecht grote waarde aan raadsvoorstellen die participatief tot stand zijn gekomen en betreft dat in de afweging bij de besluitvorming. Daarbij maakt de raad transparant welke plek de uitkomsten van de participatie hebben gekregen in de besluitvorming.

Deze tien voorwaarden maken duidelijk dat de keuze van het al dan niet volgen van een participatietraject van meer zaken afhangt dan enkel de vraagstelling. Over het algemeen geldt dat hoe meer aan de bovenstaande voorwaarden wordt voldaan, des te interactiever het proces kan zijn. Bij een interactief traject behouden belanghebbenden hun recht op de

wettelijk verplichte inspraak die bij wet of verordening zijn voorgeschreven; ongeacht of men aan het interactieve traject heeft deelgenomen of niet.

Is er uiteindelijk bepaald dat burgerparticipatie van toepassing is, dan zijn de participatietrap en het te behalen participatiedoel, een hulpmiddel bij het bepalen van de aanpak (zie afbeelding). Deze maken onderdeel uit van de RelevantGesprek© - methodiek, zoals benoemd bij voorwaarde 8.

Wanneer het doel bijvoorbeeld 'kwaliteit verbeteren' is, dan is het gewenste participatieniveau raadplegen/ adviseren.



Rolverdeling

De ambitiekeuze bepaalt min of meer hoe de rolverdeling moet zijn.

1. Het college neemt het voortouw en bepaalt bij welke projecten en op welke momenten burgerparticipatie wordt toegepast. De keuzes die daarin gemaakt worden zijn gebaseerd op ambtelijk advies. Dit advies biedt ook inzicht in de tijd en middelen die nodig zijn om het participatietraject zorgvuldig op te pakken. Een impactmeter, met een indeling in verschillende participatieniveaus, kan hierbij helpen.
2. Het college verplicht zich om besluiten transparant te maken, zodat voor alle betrokken partijen helder is waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt.
3. De kaderstellende taak van de gemeenteraad maakt het mogelijk dat bij onderwerpen waarbij de besluitvorming bij de raad ligt, een interactieve beleidsbenadering als randvoorwaarde wordt gesteld. De raad zal in zijn besluitvorming duidelijk maken hoe de uitkomsten van dit proces bij de uiteindelijke besluitvorming zijn meegewogen. De controlerende rol van de raad maakt het tevens mogelijk dat de raad in het algemeen toetst of participatietrajecten zorgvuldig zijn voorbereid en uitgevoerd. Indien er in de samenleving behoefte aanwezig is om onderwerpen via een participatietraject te ontwikkelen, biedt het indienen van een burgerinitiatief daartoe de mogelijkheid.
4. Van burgers, bedrijven, maatschappelijke instellingen en organisaties wordt verwacht dat zij beseffen dat de gemeente het algemeen belang afweegt ten opzichte van het individueel belang. Dit betekent dat de kaders die tijdens een interactief proces zijn gesteld door alle betrokken partijen worden geaccepteerd en dat het uiteindelijke besluit aan het college of aan de gemeenteraad is.
5. De strategie van bestuur en management bij uitvoering van burgerparticipatie is gericht op het creëren van een omgevingsgerichte organisatie en samenleving, die invulling geeft aan de leefomgeving en aan wettelijke en maatschappelijke vraagstukken. Proefondervindelijk als bestuur, organisatie, en samenleving meer ervaring opdoen, gebruik makend van bestaande ervaringen. Het principe 'leren door te doen' staat centraal.

Dit Manifest Burgerparticipatie doet dienst als paraplu en schept de kaders waarbinnen nadere invulling gegeven wordt aan burgerparticipatie: Het bestuur kan dit manifest vanaf 2022 naar behoefte, en inspeliend op ontwikkelingen zoals de Omgevingswet, uitwerken. Dit

kan bijvoorbeeld in een visie, leidraad, impactmeter of spelregels voor interne en/ of externe partijen. Zo kan op eenduidige wijze toegewerkt worden naar een participatief Drechterland.