BELEID BURGER-PARTICIPATIE GULPEN-WITTEM



Tekst?
Teskt?

GEMEENTE
Gulpen-Wittem

cittaslow

VOORWOORD

Burgers willen invloed hebben op en een bijdrage leveren aan de kwaliteit van hun fysieke en sociale leefomgeving. Als gemeente bieden we ruimte aan die inbreng en aan initiatieven vanuit de samenleving.

Het college van b&w nodigt de inwoners, ondernemers en instellingen nadrukkelijk uit om vooral met de gemeente mee te denken en doen. Ze stimuleert ambtenaren om informatie van buiten de organisatie mee naar binnen te nemen. Vanuit die grondhouding heeft gemeente Gulpen-Wittem zich de afgelopen jaren op talloze wijzen ingespannen om participatie vorm te geven. Met succes, maar ook met pijnpunten die al lerende zichtbaar werden.

Met dit beleidskader burgerparticipatie leggen we uitgangspunten vast die ervaring en lessen uit het verleden ons hebben opgeleverd. We hebben spelregels opgesteld om de betrokkenheid van burgers op een goede manier vorm te geven. Met als doel het toeval er uit te halen of participatietrajecten succesvol zijn. En in de wetenschap dat participatie met de invoering van de Omgevingswet voor overheden niet alleen een grondhouding maar ook een verplichting wordt.

Ondertussen blijven we ervaringen op gebied van zelfsturing en participatie delen en lessen wegen. Want er is altijd ruimte voor verbetering. Zoals ook werd geconstateerd in het onderzoek door de Rekenkamercommissie naar de participatie bij het opstellen van het Mobiliteitsplan Gulpen-Wittem. We hebben de aanbevelingen uit het rapport meegenomen, evenals onze eigen lessen én de ervaringen in het vormgeven van participatie in andere gemeenten. We gaan er mee aan de slag om te zijner tijd de nieuwste inzichten en wetswijzigingen weer op te nemen in ons beleid en onze instrumenten. Daarmee willen we de betrokkenheid en zeggenschap van onze inwoners vergroten.

Aanbeveling uit Rekenkameronderzoek Participatie (5)
Blijf leren van goede voorbeelden en blijf participatie door ontwikkelen. Dit kan vorm krijgen door werkateliers en bijeenkomsten waarbij gesproken en gewerkt wordt aan vormgeving van burgerparticipatie zodat men werkenderwijs tot verbeteringen komt. Het gaat om het gesprek en het samenspel tussen de verschillende spelers (burgers, organisaties, ambtelijke organisatie, college en raad) en de erkenning naar elkaar en het luisteren naar elkaar. Het gaat om leren van elkaar en voortbouwen op successen. Het is van belang om de kennis en inzichten over participatie en kaders te delen in de organisatie. Mogelijk kan de medewerker verbinding & zelfsturing hier een rol in vervullen, bijvoorbeeld door bij grotere participatietrajecten aan de voorkant mee te denken.

INHOUDSOPGAVE

DEFINITIE BURGERPARTICIPATIE 4

Burgerparticipatie, wat is dat? 4
Verschil tussen burgerparticipatie en zelfsturing 4

WAAROM BURGERPARTICIPATIE? 5

WAT IS DE INTENTIE VAN DE GEMEENTE GULPEN-WITTEM? 6

BELEIDSKADER 7

Uitgangspunten 7
‘Participatie omdat’ is het vertrekpunt 7
Bestuurlijke betrokkenheid 8
Duidelijkheid, transparantie en eenduidigheid bij de keuze voor participatie 9
Denken en handelen vanuit het perspectief van de betrokkenen 9
Iedereen die belanghebbende is, moet kunnen meedoen 10
Rollen en taken 11

HANDVATTEN VOOR HET PARTICIPATIENIVEAU 12

Participatieladder bij burgerparticipatie 13

RICHTLIJN VOOR DE KEUZE VOOR HET PARTICIPATIENIVEAU EN -VORM 14

PARTICIPATIEPLANNEN 15

DEFINITIE BURGERPARTICIPATIE

BURGERPARTICIPATIE, WAT IS DAT?

Burgerparticipatie is een manier van werken waarbij inwoners, direct of indirect, de kans krijgen om invloed uit te oefenen op de ontwikkeling, uitvoering en/of evaluatie van beleid, projecten en plannen. Bij burgerparticipatie wordt deze samenwerking geïnitieerd door de gemeente en ligt het eigenaarschap bij de gemeente. Onder inwoners verstaan we ook instellingen, organisaties, ondernemers, adviesorganen, verenigingen, kernoverleggen en dorpsnetwerken.
Hierbij zijn een aantal zaken van belang:

1) Het eigenaarschap ligt bij de gemeente. De gemeente is verantwoordelijk, maakt de afwegingen en neemt uiteindelijk een beslissing.
2) De mate waarin inwoners participeren en invloed uitoefenen kan variëren en wordt beoordeeld aan de hand van de participatieladder.

VERSCHIL TUSSEN BURGERPARTICIPATIE EN ZELFSTURING

De gemeente is al een aantal jaren bezig met zelfsturing. In 2017 heeft de gemeenteraad het initiatiefvoorstel zelfsturing vastgesteld. Sindsdien is zelfsturing binnen de gemeente Gulpen-Wittem in een stroomversnelling gekomen. De afgelopen jaren is echter ook herhaaldelijk verwarring ontstaan over zelfsturing en burgerparticipatie. Daarom definiëren we ze hier allebei. Met daarbij meteen de opmerking dat dit beleidskader gaat over burgerparticipatie.

Zelfsturing
Bij zelfsturing nemen bewoners een initiatief, waarbij ze zelf verantwoordelijk zijn voor de totstandkoming. De overheid draagt daar geen verantwoordelijkheid voor. Maar soms hebben we als gemeente wel een rol. In het geval van zelfsturing in Gulpen-Wittem is dat een stimulerende en faciliterende rol. Met ondersteuning en financiële middelen.
In 2021 heeft de gemeenteraad de verbeteragenda zelfsturing vastgesteld.

Burgerparticipatie
Bij burgerparticipatie is het precies omgekeerd. Daarbij is de gemeente verantwoordelijk voor het beleid, project of plan. En daarbij betrekt de gemeente bewoners en belanghebbenden bij de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van gemeentelijk beleid, projecten of plannen. De gemeente is en blijft eindverantwoordelijk.



WAAROM BURGERPARTICIPATIE?

Nieuw beleid, nieuwe plannen of projecten maken we zo veel mogelijk samen met de inwoners van Gulpen-Wittem. Daarom vinden er in Gulpen-Wittem voortdurend kleine en grotere participatietrajecten plaats: over de inrichting van een straat, het nieuwe laadpalenbeleid of over een toekomstvisie voor een kern. De afgelopen jaren heeft de gemeente Gulpen-Wittem geëxperimenteerd met burgerparticipatie. Maar waarom doen we dit eigenlijk ? Wat willen wij ermee bereiken?

- **Plannen, projecten en beleid verbeteren.** De gemeente wil plannen, projecten en beleid verbeteren door belangen, kansen en zorgen in een vroeg stadium in beeld te brengen en gebruik te maken van ideeën en kennis van belanghebbenden.

- **Besluiten zorgvuldig nemen.** De gemeente wil belangen helder en tijdig in beeld hebben. De gemeente wil op basis van transparante informatie laten zien welke afwegingen worden gemaakt, in de verhouding tussen individuele, collectieve en algemene belangen. Zo worden besluiten ook daadwerkelijk zorgvuldig genomen.

- **Betrokkenheid onder belanghebbenden.** De gemeente wil belanghebbenden betrekken bij het thema én bij elkaar. Zo is er mogelijk minder kans op bezwaar van belanghebbenden die tijdrovende procedures starten.

- **Het vergroten van draagvlak van belanghebbenden voor beleid of plannen.** Over dit doel bestaan diverse standpunten. Sommige overheden (gemeenten) benoemen expliciet dat participatie wordt ingezet met als doel om draagvlak te vergroten, waardoor beleid of plannen met algeheel draagvlak onder belanghebbenden door kunnen gaan. Andere gemeenten vinden het eerder een uitkomst van het proces van participatie, maar geen doel op zich. De gemeente is van mening dat draagvlak en participatie niet hetzelfde zijn; een goed participatieproces kan alsnog resulteren in geen of weinig draagvlak.



WAT IS DE INTENTIE VAN DE GEMEENTE GULPEN-WITTEM?

De gemeente heeft al veel ervaring met burgerparticipatie maar heeft behoefte aan duidelijke kaders. Daarbij is participatiebeleid ook nodig voor een goede uitvoering van de Omgevingswet. Die kent een zogenoemde kennisgeving- en motiveringsplicht:

- **Kennisgeving participatie:**
  De gemeente moet van tevoren aangeven hoe ze burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties gaat betrekken bij een plan.

- **Motivering:**
  bij vaststelling van een plan moet de gemeente aangeven hoe burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties zijn betrokken en wat ze met die resultaten heeft gedaan.

Bij elk plan, project of beleid weegt de gemeente af of, en zo ja, hoe burgerparticipatie deel van de ontwikkeling moet zijn. Maar dát burgerparticipatie deel moet zijn, staat als een paal boven water. Die ambities zijn duidelijk uitgesproken:

Met het vaststellen van de Verbeteragenda Zelfsturing door de raad op 15 juli 2021.

In het coalitieprogramma 2020-2022:

Onze bestuurders zijn benaderbaar en transparant, staan in direct contact met mensen en durven los te laten als het om burgerinitiatieven en –participatie gaat. We willen steeds weten wat er leeft onder onze inwoners én we willen luisteren. Het bestuur dient de gemeenschap.

Deze omgevingsgerichte bestuursstijl vraagt ook wat van onze ambtenaren. Zij moeten naar buiten treden en burgers en organisaties actief opzoeken.

Zelfsturing en burgerparticipatie
Wij willen burgerparticipatie stimuleren en daarom ook zuinig zijn op dezelfsturing in onze gemeente als element daarvan.

Bij zelfsturing, evenals bij burgerparticipatie, hoort bestuurlijke en ambtelijke ‘ruimdenkendheid’. Dit betekent dat we vanuit een positieve grondhouding zelfsturing omarmen en expertise van onze inwoners optimaal benutten.

Burgerparticipatie stopt niet bij en beperkt zich uiteraard niet tot de kernoverleggen. Alle burgers, ondernemers en organisaties moeten zich uitgenodigd voelen mee te doen en initiatieven te nemen.

BELEIDSKADER

UITGANGSPUNTEN

In dit beleidskader burgerparticipatie worden de lessen die we in de praktijk hebben geleerd, vertaald naar algemene uitgangspunten voor het participatieproces. Deze algemene uitgangspunten gelden bij ieder participatieproces, ongeacht de vorm en omvang waarvoor wordt gekozen. Hiermee bieden we bestuurders en ambtenaren handvatten om tot weloverwogen keuzes te komen en meer eenduidigheid in de manier waarop we die keuzes maken. Het beleid is vertaald naar een praktisch toepasbaar instrument: een afwegingskader om tot een weloverwogen participatieplan te komen.

Nb: De Omgevingswet houdt participatie vormvrij. Er worden geen eisen gesteld aan hóe we het doen. Het is belangrijk om maatwerk toe te passen.



Algemene uitgangspunten

Goede participatie is maatwerk, dus ieder plan wordt weer net iets anders aangepakt. De afspraken over de aanpak moeten voor iedereen duidelijk zijn en goed uit te leggen. In het participatiebeleid zijn hiervoor uitgangspunten en richtlijnen vastgelegd.

De belangrijkste zijn:

- Bestuurlijke betrokkenheid vanaf het begin;
- We kiezen een methodiek die structuur biedt om elk participatietraject te ontwerpen en voldoet aan de eisen van onderbouwing van de Omgevingswet. De methodiek is een handreiking, geen keurslijf;
- Bij nieuw/innovatief beleid biedt participatie belangrijke kansen: de samenleving kan dan extra deskundigheid en inzichten inbrengen;
- Open en eerlijke communicatie;
- Openbaar participatieplan (en openbaarheid over bijstellingen van dat plan);
- Alle informatie, die volgens de wet openbaar is, is beschikbaar;
- Duidelijkheid over de onderwerpen waar de participatie over gaat, en ook waar die niet over gaat;
- Het gaat om de kwaliteit van participatie, niet om de kwantiteit. Niet alles wat er in de gemeente gebeurt, leent zich voor participatie;
- Begrijpelijke taal, afgestemd op de betrokkenen;
- Uitlegbare keuzes;
- We doen aan verwachtingsmanagement;
- Iedereen die wil, moet het kunnen volgen en kunnen aansluiten.

‘PARTICIPATIE OMDAT’ IS HET VERTREKPUNT

Aanbeveling uit Rekenkameronderzoek Participatie (1)
Vanaf de start duidelijkheid over de doelstelling, wat wil men bereiken met participatie en wanneer is participatie geslaagd (inhoudelijk en qua proces)? Een combinatie van doelen is mogelijk. In de praktijk worden de termen ‘draagvlak’ en ‘participatie’ soms door elkaar gebruikt. ***Een participatieproces kan volledig goed doorlopen zijn, zonder dat dit draagvlak tot resultaat heeft.*** *Het is van belang daar aan de voorkant helderheid over te hebben.*

Misschien wel de belangrijkste succesfactor voor participatie is de keuze voor een helder, haalbaar en door gemeente en burgers gedeeld doel. Dat doel moet consequent worden door vertaald naar de manier waarop het participatieproces wordt ingericht en erover wordt gecommuniceerd.
Is het doel voor iedereen op voorhand helder? Het is van belang om politieke afwegingen, kaders gesteld door de gemeenteraad en gemeentelijke belangen op voorhand te benoemen en mee te geven als kaders waarbinnen het doel geformuleerd wordt.

Heeft iedereen daar hetzelfde beeld bij (of zijn er andere verwachtingen gewekt)?, moet het kunnen volgen en kunnen aansluiten.

Aanbeveling uit Rekenkameronderzoek Participatie (2)
Goed verwachtingsmanagement is één van de belangrijkste voorwaarden voor goede participatie. Wanneer je als gemeente bijvoorbeeld vanuit collectief belang de doorslaggevende koers bepaalt, is het van belang hier vanaf het begin duidelijk en transparant over te zijn. Het helpt tevens om het besluitvormingsproces te schetsen, om mate en momenten van invloed in kaart te brengen.

Het doel van de burger kan anders zijn dan dat van de gemeente. Zonder daar rekenschap aan te geven, zonder de bereidheid om hierin mee te bewegen, kan van een gedragen doel geen sprake zijn en evenmin van een succesvol participatietraject. Daarom doet de gemeente er verstandig aan om te checken of het eigen doel bij de participatie wel overlap heeft met de behoefte van de burger in de betreffende buurt of op het voorliggende thema.

Voorbeeld: *de energietransitie. Het feit dat we van het gas af moeten, is geen participatievraagstuk. Daarover moet je inwoners goed informeren. Maar hóe inwoners daaraan invulling willen geven, is wel een participatievraagstuk. Bijvoorbeeld om creatieve ideeën op te halen voor alternatieve energie, maar ook om kansrijke wijken/gebieden op te sporen.*

Een randvoorwaarde voor succesvolle participatie is dat niet op voorhand wordt gestuurd op de uitkomst van het proces. Niet participatie als instrument, maar wat de gemeente met participatie wil bereiken (het doel) is het vertrekpunt bij de daaropvolgende keuzes.

Voorbeeld: *Inrichten van Pendile terrein in Eys. Het doel is om er een ontmoetingsplek van te maken. Dat doel is omschreven in een aantal basisbeginselen. Vervolgens is aan inwoners gevraagd om binnen die kaders ideeën aan te dragen voor de inrichting van het terrein [meedenken]. Op basis van de ideeën van de inwoners zijn drie ontwerpen gemaakt, waarna alle inwoners op hun beurt weer konden stemmen op hun favoriete ontwerp.*

Als het doel gaandeweg wijzigt, wordt dit helder gemarkeerd en besproken met alle betrokkenen en consequent door vertaald in een aangepaste aanpak.

Aanbeveling uit Rekenkameronderzoek Participatie (4)
Evalueer gedurende de route en naar de bestemming of het traject op koers ligt, of eventueel bijgestuurd moet worden. Indien bijsturing nodig is, communiceer dit naar alle betrokkenen.

BESTUURLIJKE BETROKKENHEID

Om het doel van een participatietraject helder te krijgen, is een vroegtijdige, bewuste en expliciete afweging nodig. De afweging wat we met participatie willen bereiken, alsook de mate van invloed die we aan burgers geven, zijn bestuurlijke keuzes. Het vaststellen van het participatieplan vraagt daarom om een weloverwogen bestuurlijke beslissing, waarop de bestuurder aanspreekbaar is.

Uitgangspunt: *Het participatieplan wordt vroeg in het proces met de verantwoordelijke bestuurder expliciet besproken en vastgesteld.*

Ook gedurende het participatieproces is – op kritieke momenten – bestuurlijke betrokkenheid gewenst. De aanwezigheid van de verantwoordelijk bestuurder biedt ruimte voor het voeren van het fundamentele gesprek bij oplopende spanningen; het geeft ambtenaren de ruimte om het proces te leiden, in plaats van in de rol van (woordvoerder van de) politicus verzeild te raken; burgers voelen zich meer erkend in het belang van hun rol (ook als ze niet hun zin krijgen); het biedt de kans om het democratisch gesprek aan te gaan en (opnieuw) afspraken te maken over wat de invloed van bewoners is in de besluitvorming.

Uitgangspunt: *De verantwoordelijk bestuurder is (in ieder geval op kritieke momenten in het participatieproces) betrokken.*

DUIDELIJKHEID, TRANSPARANTIE EN EENDUIDIGHEID BIJ DE KEUZE VOOR PARTICIPATIE

Participatie vraagt om maatwerk en daarom blijven er grote verschillen tussen participatietrajecten bestaan. Een burger zal zich daarom soms afvragen waarom zij voor het ene vraagstuk aan de tekentafel wordt gevraagd, maar bij een volgend vraagstuk een simpele brief ontvangt. Om daarin duidelijk en transparant te zijn (en een uniforme afweging te maken), volgen we als leidraad een afwegingskader. We leggen gemaakte keuzes vast die hebben geleid tot een participatietraject en delen die keuzes.

Door het doel en de insteek van de participatie actief te communiceren is het voor burgers helder met welk doel zij worden betrokken en welk mandaat aan hen wordt gegeven. Het stelt hen in staat om zich hier (actief) toe te verhouden.

Uitgangspunt: *De bestuurder legt vooraf gemotiveerd vast aan welk participatiedoel, de mate van invloed (participatieniveau) en de scope van de vraag hij/zij zich committeert, en op welke manier de participatie wordt uitgevoerd. Deze afspraken worden vastgelegd in een participatieplan dat gepubliceerd wordt.*



DENKEN EN HANDELEN VANUIT HET PERSPECTIEF VAN DE BETROKKENEN

Veel participatietrajecten lopen spaak op een communicatiekloof tussen de ambtelijke organisatie en de betrokkenen. Vaak komt dat doordat gemeentelijke processen en structuren (het systeem) het belangrijkste uitgangspunt zijn voor het vormgeven van participatietrajecten. De communicatie wordt ook vaak vormgegeven vanuit dit uitgangspunt, zowel qua taal (ambtelijk, formeel) als qua proces. Deelnemers worden nog te vaak onvoldoende meegenomen in interne gemeentelijke vervolgprocessen. Ook wordt niet altijd op de juiste manier aan deelnemers duidelijk wat met de participatie is gedaan en waarom bepaalde elementen wel of niet werden overgenomen. Continuïteit in de communicatie is een randvoorwaarde voor een succesvol participatietraject, zeker ook in de periode van uitwerking, planvorming en besluitvorming. Door betrokkenen van het begin tot het einde van het traject met regelmaat te blijven informeren, behoud je hun vertrouwen dat hun ideeën en inbreng ook serieus worden meegewogen.

Uitgangspunt / (aanbeveling 1/2 Rekenkamer):

- *De gemeente communiceert helder en transparant over het doel, de mate van invloed en de precieze scope van de vraag die aan de betrokkenen wordt voorgelegd*
- *De gemeente geeft heldere en duidelijke informatie in begrijpelijke taal (afgestemd op de samenstelling van de deelnemers) over het proces en over wat er met de inbreng van de deelnemers gebeurt, respectievelijk is gebeurd. Wat is besproken komt herkenbaar terug in de stukken die met deelnemers worden gedeeld. Als iets niet is overgenomen, wordt uitgelegd waarom.*
- *Continuïteit tot en met de besluit- of planvorming is geborgd.*

Er kan een groot verschil zijn in de beleefwereld van de gemeentelijke organisatie en de deelnemers aan het participatieproces. Dat wordt nog eens geaccentueerd doordat uitvoerders vaak een kennisvoorsprong hebben op de burgers die worden betrokken. Omgekeerd hebben uitvoerders soms onvoldoende achtergrondkennis over de buurt, of missen ze kennis van de voorgeschiedenis. Emoties uit het verleden (bijvoorbeeld over eerdere onbevredigend verlopen participatietrajecten) werken door in het met frisse energie gestarte traject. Of bewoners hebben weinig vertrouwen in het traject omdat ze het gevoel krijgen dat de ‘professionals’ hun buurt niet kennen.

Een en ander kan leidden tot verlies van vertrouwen en daarmee tot wantrouwen bij deelnemers aan het participatieproces. Soms kan een onafhankelijke voorzitter of expert het participatieproces verbeteren.

Uitgangspunt:

- Deelnemers beschikken over voldoende (onafhankelijke) inhoudelijke- en proceskennis. Wensen van deelnemers om hierin te worden gefaciliteerd (bijvoorbeeld om ondersteund te worden door een expert), worden serieus genomen. De gemeente staat open voor het (binnen de kaders) aanpassen van het participatieplan/proces.
- De uitvoerders van het traject hebben achtergrondkennis over de desbetreffende buurt, weten wat er speelt in de leefwereld en welke voorgeschiedenis er heeft plaats gevonden. Ze maken hierbij gebruik van de kennis van bijvoorbeeld kernoverleggen, collega’s of bestuurders.

Tot slot de vraag voor de gemeente: wie kan de belanghebbenden het beste vertegenwoordigen? In sommige gevallen kunnen partijen uit het maatschappelijk middenveld, of andere vormen van georganiseerde belangen, van grote waarde zijn. Dergelijke organisaties participeren immers doorlopend, ook op alle momenten dat de gemeente niet met een vraag op zoek is naar belanghebbenden om te betrekken. In andere gevallen past het beter bij een vraagstuk om juist individuele burgers te betrekken, omdat zij immers van nature integraal naar een vraagstuk kijken, waar een belangengroep juist vanuit een specifieke clustering van belangen naar een vraagstuk kijkt.

Uitgangspunt / (aanbeveling 1 Rekenkamer):

- *De gemeente maakt een bewuste afweging wie de belanghebbenden het beste vertegenwoordigt en welke individuele burgers of organisaties uit het maatschappelijk middenveld, het beste actief betrokken kunnen worden.*

IEDEREEN DIE BELANGHEBBENDE IS, MOET KUNNEN MEEDOEN

Aanbeveling uit Rekenkameronderzoek Participatie:
Vanaf de start duidelijkheid over wie belanghebbenden zijn en wie betrokken moeten worden. Weeg daarbij tevens af hoe te komen tot een representatieve afspiegeling van deze groep belanghebbenden.

Niet iedere burger wil over ieder onderwerp meepraten. Daarom onderzoeken we per project wie de belanghebbenden zijn en maken we een inschatting van de behoefte aan participatie. Heeft een besluit of plan grote gevolgen voor veel bewoners? Dan is een uitgebreid participatietraject logisch. Heeft een besluit of plan gevolgen voor een bepaalde groep, dan wordt die groep actief betrokken.

We streven bij participatie ook naar inclusiviteit. Iedereen die dat wil, moet kunnen meedoen. Dat betekent dat we met taalgebruik, werkvormen en communicatiekanalen zo goed mogelijk aansluiten op de wensen en mogelijkheden van de doelgroep.

ROLLEN EN TAKEN

Gemeenteraad Kaderstellende rol	De raad kan de kaders voor burgerparticipatie invullen onder andere door dit beleidsplan Burgerparticipatie vast te stellen.
	Bij de invoering van de Omgevingswet zal de raad meerdere keuzes moeten maken (bijvoorbeeld de participatieparagraaf in het Omgevingsplan).
Portefeuillehouder	Maakt de afweging of participatie van toepassing is en wat we met participatie willen bereiken. Hij stelt het participatieplan vast. Gedurende het participatieproces is de portefeuillehouder bestuurlijk verantwoordelijk en aanspreekbaar.
Beleidsadviseur	De inhoudelijke ambtenaar geeft vorm en inhoud aan het participatietraject. Samen met de portefeuillehouder doorloopt hij het afwegingskader en stelt een participatieplan op. Hij is ook verantwoordelijk voor de uitvoering van de participatie.
Team Communicatie en kernencontact	Team Communicatie en Kernencontact adviseert en ondersteunt bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van participatieprocessen.
Gemeenteraad controlerende rol	De meeste participatietrajecten van de gemeente worden uitgevoerd door college en ambtenaren. De rol van de raad daarbij is vooral het toetsen van de kwaliteit van het proces; is bijvoorbeeld het Participatieplan goed uitgevoerd?

HANDVATTEN VOOR HET PARTICIPATIENIVEAU

Aanbeveling uit Rekenkameronderzoek Participatie (1)
Vanaf de start duidelijkheid over het participatieniveau: participeren belanghebbenden door ze te informeren, te raadplegen, kunnen ze adviseren, coproduceren of meebeslissen? Sluit dit aan op de doelstelling en op de invloed die belanghebbenden kúnnen hebben (sturing). Bijvoorbeeld: indien er sprake is van wetgeving waar de gemeente aan moet voldoen, is er minder ruimte voor invloed van belanghebbenden.

1) De impact op bewoners bepaalt de omvang van participatie en de manier van besluitvorming.
Heeft een besluit of plan veel impact op de leefwereld van bewoners, dan is een uitgebreid participatietraject logisch, ongeacht het participatieniveau (de mate van invloed van betrokkenen).
Bij besluiten of plannen met een grote impact ligt het daarnaast voor de hand dat de gemeenteraad, als het hoogste besluitvormende orgaan, zich uitspreekt over de omvang en mate van invloed in het participatietraject.

2) Gerichte aanpak om een specifieke groep te betrekken.
Heeft een besluit of plan veel impact op een specifieke groep, dan wordt die specifieke groep gericht en actief betrokken. De gemeente streeft bij participatie inclusiviteit na: we zoeken aansluiting op de groep van belanghebbenden. Ook de instrumenten die worden gekozen en de manier van communiceren sluit aan bij de desbetreffende groep.

3) Beleidsruimte is indicatief voor de mate van zeggenschap en invloed
Biedt het gemeentelijk beleid veel ruimte, dan zijn er mogelijkheden om zeggenschap deels bij burgers te leggen, bijvoorbeeld in de vorm van samenwerken of meebepalen. Wanneer de gemeentelijke beleidsruimte beperkt is, zijn ook de mogelijkheden voor meebepalen beperkt. Hoeveel ruimte het beleid toelaat, wordt op voorhand ingeschat en meegewogen bij het vaststellen van de mate van zeggenschap en invloed.

4) Participatie is geen vervangmiddel voor de representatieve democratie
Participatie is vaak geen geschikt instrument om te komen tot complexe en beladen besluiten waarbij het voordeel voor de ene partij noodzakelijk moet leiden tot een even groot nadeel voor een andere partij. Burgers willen en laten zich niet gebruiken om politieke hete hangijzers uit het vuur te halen. Bij besluiten met een fundamentele tegenstelling in belangen, moet het besluit niet door middel van participatietrajecten gedepolitiseerd worden. Voor dergelijke onderwerpen geldt dat de representatieve democratie hiervoor de verantwoordelijkheid neemt, hierover heldere uitspraken doet en daarop ook via de reguliere wegen aanspreekbaar is.

Bij dergelijke complexe en beladen besluiten is wel een uitgebreide vorm van consultatie wenselijk, zeker als de impact van een besluit groot is. Mogelijk zijn nieuwe vormen van participatie, zoals een burgerpanel, voor grote vraagstukken met een fundamenteel politiek karakter, wel geschikt.

5) Tijd en geld vormen een legitieme – maar niet afdoende – factor bij de afweging voor de wijze van participatie
Tijd en geld zijn voor de hand liggende argumenten om participatie niet of minimaal uit te voeren. In de regel leidt dit tot de keuze voor de minimale variant van participatie: formele inspraak. Los van het gevaar van ‘participatie voor de vorm’, is dit ook lang niet altijd nodig: geld en tijd kunnen juist bespaard worden als de betrokkenheid van een representatieve groep burgers aan de voorkant plaatsvindt. Zowel de huidige Inspraakverordening, als de aankomende Wet versterking participatie decentrale overheden, bieden de mogelijkheid dat bij serieuze participatie aan de voorkant, formele inspraak in een later stadium achterwege kan blijven.

PARTICIPATIELADDER BIJ BURGERPARTICIPATIE

Elk participatieproces is anders, afhankelijk van het onderwerp, de inhoudelijke en juridische kaders en het politiek-bestuurlijke speelveld. Belangrijkste vraag is of het beleid of project zich leent voor burgerparticipatie. Kunnen meedenkende inwoners of organisaties substantiële keuzes maken? Wanneer een vraagstuk zich leent voor burger-participatie zijn er meerdere mogelijkheden om inwoners te betrekken. Daarvoor gebruiken we de participatieladder. Per trede hebben inwoners een andere rol en verantwoordelijkheid. Voordat het participatietraject van start gaat bepaalt de gemeente welke rol de burger krijgt.

Elke trede heeft zijn eigen intensiteit.
Onderstaand een uitleg per trede.

Meebeslissen
Het bestuur en bewoners bepalen samen de probleemagenda: samen wordt gezocht naar oplossingen en er wordt samen beslist.

Coproduceren
Het bestuur en de inwoners bepalen samen de probleemagenda; er wordt samen een plan geproduceerd dat wordt uitgevoerd. Het bestuur neemt de beslissing maar moet het resultaat zwaar mee laten wegen in de besluitvorming. Coproduceren kan ook gaan over uitvoering van gemeentelijke taken door inwoners. De gemeente stelt kaders en de bewoners voeren uit.

Adviseren
Het bestuur vraagt advies aan de inwoners. De inwoners krijgen informatie over een vraagstuk, kunnen problemen aankaarten en oplossingen aandragen. Het gaat hier om het mobiliseren van inwoners om ideeën te genereren.

Raadplegen
Het bestuur bepaalt de agenda maar vraagt inwoners om hun mening, hun opvattingen of visie, zonder de garantie dat dit tot verbintenissen leidt. Het gaat om een open, vrijblijvend gesprek.

Informeren
Het bestuur bepaalt de agenda en zorgt dat de inwoners goed worden geïnformeerd.





RICHTLIJN VOOR DE KEUZE VOOR HET PARTICIPATIENIVEAU EN -VORM

Succesvolle participatie vraagt om maatwerk. Het beoogde doel – wat wil je met participatie bereiken – is maatgevend voor de manier waarop burgers worden betrokken. Om toch richting te geven aan de mate van invloed en bijpassende vormen van participatie, gebruiken we een afwegingskader. Het afwegingskader is bedoeld voor beleidsambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers die zich bezighouden met burgerparticipatie bij de vorming en/of uitvoering van beleid. Door antwoord te geven op de vragen in het afwegingskader, kan worden beargumenteerd of burgerparticipatie bij een bepaald onderwerp een goed idee is of niet. De vragen dwingen om eerst vast te stellen of het onderwerp zich leent voor burgerparticipatie en of aan de noodzakelijke randvoorwaarden in voldoende mate is voldaan. Zo niet, dan is het verstandig om in dat specifieke geval van burgerparticipatie af te zien. Zo ja, dan moet antwoord gegeven worden op de vervolgvragen: met welk doel, in welk stadium, kunnen welke inwoners met welke verantwoordelijkheid op welke manier meedoen?

Duidelijk is dat het niet gaat om een simpele afvinklijst waarop per vraag eenduidig ja, nee of een van de alternatieven kan worden ingevuld. Over het antwoord op elke vraag is discussie mogelijk. Of en hoe burgerparticipatie een plaats moet krijgen in een beleidsproces is altijd een kwestie van afwegingen en dus maatwerk.

Voor welk niveau we kiezen, hangt van diverse zaken af. Wanneer er al veel zaken vastliggen in andere plannen of in beleid, dan zijn de mogelijkheden voor meebeslissen beperkt.

Heeft de gemeente veel speelruimte, dan zijn er ook veel mogelijkheden om zeggenschap bij burgers te leggen. Heeft een besluit of plan grote gevolgen voor veel bewoners? Dan is een uitgebreid participatietraject logisch. Heeft een besluit of plan gevolgen voor een bepaalde groep, dan wordt die groep actief betrokken.

Een hoog participatieniveau, zoals meebepalen, vraagt veel inzet van de deelnemers, maar ook van de gemeentelijke organisatie. Daarom is het niet altijd mogelijk om bij participatie het hoogste niveau te kiezen. De keuze voor het participatieniveau wordt genomen door de verantwoordelijke bestuurder.

Afwegingskader zie bijlage

PARTICIPATIEPLANNEN

Aanbeveling uit Rekenkameronderzoek Participatie

Communiceer alle genoemde keuzes. Goed verwachtingsmanagement is één van de belangrijkste voorwaarden voor goede participatie. Wanneer je als gemeente bijvoorbeeld vanuit collectief belang de doorslaggevende koers bepaalt, is het van belang hier vanaf het begin duidelijk en transparant over te zijn. Het helpt tevens om het besluitvormingsproces te schetsen, om mate en momenten van invloed in kaart te brengen.

Alle afwegingen die op voorhand worden gemaakt aan de hand van het afwegingskader worden gemotiveerd in een participatieplan. Zodanig dat voor alle betrokkenen bij participatie vanaf het begin duidelijk is hoe het proces eruit komt te zien, waar de participatie over gaat en wat er met de inbreng gebeurt. Het participatieplan wordt voordat de participatie start, gecommuniceerd zodanig dat iedereen te allen tijde toegang heeft tot het plan. De verantwoordelijk wethouder is aanspreekbaar op de keuzes die in het participatieplan zijn gemaakt. Als het doel of de aanpak gaandeweg wijzigt, wordt dit helder gemarkeerd en besproken met alle betrokkenen en door vertaald in een aangepast participatieplan.



Een uitgave van de
gemeente Gulpen-Wittem.

Postbus 56
6270 AB Gulpen
Telefoon: 14 043
info@gulpen-wittem.nl

© april 2022

www.gulpen-wittem.nl

GEMEENTE
Gulpen-Wittem

cittaslow