

- CONCEPT -



PARTICIPEREN BLIJVEN WE LEREN

Actieplan inwoner- en overheidsparticipatie

Gemeente Hardinxveld-Giessendam

14-10-2021

Een nota over
participatie van
inwoners, bedrijven
en instellingen in
beleid en uitvoering

Inhoud

1.	Inleiding.....	2
2.	Onze visie	3
2.1	Wat is participatie?	3
2.2	Inwonerparticipatie en overheidsparticipatie	3
2.3	Participatieladder.....	4
2.4	Rollen en verantwoordelijkheden bij participatie	5
3	Actielijnen	6
3.1	We blijven leren en evalueren	6
3.2	We leveren maatwerk.....	6
3.3	We zorgen ervoor dat (meer) mensen mee kunnen doen	7
3.4	We bieden ruimte en geven richting	7
3.5	We bieden concrete tools aan	8
3.6	We hebben er iets voor over	8

1. Inleiding

De ontwikkelingen in onze samenleving gaan door. Inwoners, bedrijven en instellingen nemen steeds vaker zelf initiatief om ontwikkelingen te realiseren. Mensen willen betrokken zijn en tonen initiatief. Zij zetten zich graag in voor hun eigen buurt, wijk of dorp. Ook is kennis voor een groter publiek beschikbaar door digitale ontwikkelingen. Wij vinden het belangrijk dat lokale kennis en creativiteit een duidelijke en herkenbare rol spelen in de keuzen die gemaakt worden. Als gemeente beseffen we dat we niet alleen initiatiefnemer zijn van participatie, maar ook de rol van partner hebben of juist alleen facilitator zijn.

Niet alleen vanuit de samenleving, maar ook vanuit wet- en regelgeving is participatie belangrijk. In zijn algemeenheid zien we steeds vaker een verplichting voor participatie. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Omgevingswet en de Energietransitie. Bij deze verplichte participatie worden geen nadere kaders geboden vanuit het Rijk; het is aan de gemeente om dit verder in te vullen. Dit actieplan maakt werk met werk door richting te geven hoe participatie vormgegeven kan worden onder de Omgevingswet.

Participatie blijven we leren: de inbreng van inwoners speelt in allerlei projecten, visies en plannen al een belangrijke rol. In de komende jaren willen we gezamenlijk met elkaar blijven leren en ontdekken hoe we dit verder vorm kunnen geven. De gemeenteraad, het college, de ambtelijke organisatie en inwoners gaan met elkaar experimenteren en leren om participatie naar een volgend niveau te tillen en te blijven ontwikkelen.

Meer dan een actualisatie van het beleid

Dit actieplan bevat onze visie op participatie en vertaalt deze naar concrete doelstellingen. Het is de stap naar daadwerkelijke borging én uitvoering van onze visie op participatie. In het plan staan de actielijnen die we gaan volgen om een stevige impuls te geven aan participatie om samen met onze inwoners te werken aan een mooie toekomst voor Hardinxveld-Giessendam. Want samen komen we verder!

We zetten de volgende actielijnen hiervoor in:

- We leveren maatwerk
- We zorgen ervoor dat meer mensen mee kunnen doen
- We bieden ruimte
- We bieden concrete tools aan
- We blijven leren en evalueren
- We hebben er iets voor over

Leeswijzer

In het eerste deel van dit plan laten we zien wat onze visie op participatie is en schetsen we het beeld van de participatieladder en de rollen en verantwoordelijkheden die daarbij horen. Maar het belangrijkste onderdeel van dit plan is het tweede deel: hierin beschrijven we de eerste acties die we gaan uitvoeren om écht aan de slag te gaan. Het gaat hier dus niet om een volledige lijst, omdat we gedurende de tijd op basis van ervaringen nieuwe acties zullen opzetten. Dit plan biedt de nodige handvatten om onze visie in de praktijk echt toe te gaan passen. Uitgangspunt is dat we participatie gaan en blijven leren als continu proces: er zullen steeds nieuwe uitdagingen komen die mogelijk om nieuwe vormen van participatie vragen. Door goed te blijven anticiperen en evalueren blijven we met elkaar leren.

2. Onze visie

2.1 Visie op participatie

De basis van participatie is het in contact zijn met elkaar, ongeacht wie de initiatiefnemer is. Het gesprek kan gaan over zowel een nieuw initiatief, alsook over het verleggen van taken en/of verantwoordelijkheden van de overheid naar de inwoners of andersom. In het gesprek verkennen we wat er speelt, wat de behoefte is en wie met welk belang betrokken is. Verwachtingen met elkaar delen, zodat eenieder weet wat de ruimte is om te participeren. Door het voeren en nakomen van de opbrengst van die gesprekken kunnen we als gemeente, inwoners, ondernemers, bedrijven en maatschappelijke instellingen, met elkaar samenwerken en de kwaliteit en uitvoerbaarheid van projecten en beleid vergroten.

Doel

Het doel van participatie is het creëren van gedeeld begrip voor het proces dat is doorlopen en/of het uiteindelijke besluit. Het is dus een misvatting dat participatie altijd tot (breed) draagvlak moet leiden. Het gaat om het voeren van het gezamenlijke gesprek en het steeds weer kijken naar de beste weg om dat gesprek te voeren. We kijken daarbij naar mogelijkheden, dus als het niet linksom kan, kijken we of we rechtsom kunnen. Als iets niet mogelijk is, geven we dat ook aan. Zo houden we het proces transparant.

Visie

In de komende jaren willen we gezamenlijk met gemeenteraad, het college, de ambtelijke organisatie en inwoners participatie naar een volgend niveau tillen. Zoals in het collegeprogramma 2018-2022 al beschreven is, stellen we participatie meer centraal in de manier van werken van de gemeente. Nieuwe vormen van participatie zullen gebruikt worden om het participatieproces te verbeteren, zowel digitaal als fysiek. Bij onderwerpen die de gemeente zelf initieert, betrekken we zoveel mogelijk inwoners. We stimuleren eigen initiatief bij inwoners en communiceren vooraf met elkaar wat eenieders rol is in het verdere proces. De verwachtingen zullen aan de voorkant helder zijn voor alle betrokkenen.

Met participatie willen we de kloof tussen overheid en inwoners verkleinen. Het besef dat we elkaar nodig hebben en goed moeten samenwerken is er meer dan ooit. Samen zijn we verantwoordelijk voor onze samenleving.

2.2 Definities: Inwonerparticipatie en overheidsparticipatie

We onderscheiden twee vormen van participatie: inwonerparticipatie en overheidsparticipatie.

Inwonerparticipatie

Inwonerparticipatie start bij de overheid, waarbij de overheid de initiatiefnemer is. Inwoners, ondernemers en maatschappelijke partijen doen actief mee met een initiatief van de overheid.

Een voorbeeld van Inwonerparticipatie is het in 2020/2021 doorlopen traject van participatie rondom de zoekgebieden ten behoeve van de Regionale Energie Strategie 1.0. In een serie van bijna 30 participatiebijeenkomsten (online) werden in drie ronden verschillende groepen stakeholders zoals inwoners, organisaties, initiatiefnemers, etc. gevraagd mee te denken of en onder welke voorwaarden de opwek van (grootschalige) energie via zonnepanelen en/of windturbines in de regio Drechtsteden mogelijk is. Met als resultaat een inperking van gebieden met duidelijke randvoorwaarden die verder in lokaal beleid uitgewerkt en geborgd kunnen worden.

Overheidsparticipatie

Overheidsparticipatie start bij de inwoner, waarbij de inwoner veelal de initiatiefnemer is. De overheid ondersteunt dan de initiatieven van inwoners, ondernemers en maatschappelijke partijen.

Een voorbeeld van Overheidsparticipatie in Hardinxveld-Giessendam is Buurt-Bestuur: een actieve groep inwoners uit Boven-Hardinxveld zet zich in voor de samenleving door met buurtbewoners in gesprek te gaan. Hieruit volgen mooie initiatieven die ze gezamenlijk realiseren om de veiligheid, leefbaarheid en sociale cohesie te vergroten. De betrokkenheid van de gemeente hangt hierbij af van het initiatief.

2.3 Participatieladder

Participatie lijkt anno 2021 het antwoord op vele vragen. Toch biedt het in de praktijk geen oplossing voor alle vragen. Zonder twijfel krijgen we te maken met dilemma's. Participatie is en blijft daarom altijd maatwerk. Per situatie en onderwerp kijken we naar welk participatieniveau en –vorm het meest passend is. De verschillende niveaus van participatie ordenen we via de participatieladder. Voorafgaand aan een traject moet voor alle partijen helder zijn op welke trede het participatietraject betrekking heeft. Zo zijn de verwachtingen voorafgaand aan een proces helder: waar zit ruimte, en wat zijn de kaders. Binnen een traject kan de trede ook wijzigen. Belangrijk hierbij is om goed met elkaar te communiceren, zodat de verwachtingen naar elkaar helder zijn en blijven.

In de tabel hieronder is de ladder verder uitgewerkt met de rollen van inwoner en gemeente bij de verschillende treden van de ladder.

Rol inwoner [Overheidsparticipatie]	<i>Participatieladder</i>	Rol Gemeente [Inwonerparticipatie]
Ik heb een idee en ik regel zelf de uitvoering / uitwerking daarvan.	Loslaten <i>(Bijv. MAG-initiatieven)</i>	Ik geef burgers alle ruimte en heb geen rol in de plannen en uitwerking daarvan door burgers binnen de beschikbare kaders.
Ik neem zelf een beslissing over een beleidskwestie. Ik voer zelf een plan uit. Ik agendeer een belangrijk onderwerp op de politieke agenda. Ik neem initiatief voor een project of idee.	(mee) Beslissen <i>(Bijv. Buurt Bestuurt)</i>	Ik laat het besluit over een beleidskwestie of uitvoering van een plan over aan de burgers. Er is ruimte voor het agenderen van een onderwerp op de politieke agenda en geef ruimte aan initiatieven binnen de beschikbare kaders.
Ik maak samen met de gemeente en eventuele experts een plan.	Coproduceren <i>(Bijv. 75 jaar vrijheid)</i>	Ik maak samen met burgers en eventuele experts een plan.
Ik geef mijn advies door in een burgerpanel of expertgroep te gaan zitten. Ik geef mijn advies als de gemeente daarom vraagt. Ik krijg van de gemeente een inhoudelijke reactie op mijn advies en wat ermee wordt gedaan.	Adviseren <i>(Bijv. Platform Sociaal Domein)</i>	Ik vraag burgers om, al dan niet in een panel, advies te geven. Ik geef een inhoudelijke reactie op hun advies en geef concreet aan wat ik met het advies ga doen.
Ik kan via een inspraakavond, enquête of andere werkwijze laten weten wat mijn mening is over een specifiek vraagstuk. De gemeente laat vervolgens aan mij weten wat haar belangenafweging is geweest en waarom.	Raadplegen <i>(Bijv. bewonerspanel HG)</i>	Ik nodig de buurt uit voor een inspraakavond, verspreid een Enquête of gebruik een andere tool om op te halen wat de mening van inwoners is. Ik laat vervolgens weten wat mijn belangenafweging is geweest en waarom.
Ik ontvang informatie per brief of een uitnodiging voor een informatieavond. Ik lees erover in de lokale/regionale krant of word op een andere manier geïnformeerd over besluiten of ontwikkelingen.	Informereren <i>(Bijv. herinrichten Molenstraat)</i>	Ik verstuur een brief, plaats een informatiestuk in de lokale/regionale krant of gebruik andere middelen om inwoners concreet te informeren over een besluit of ontwikkeling.

2.4 Rollen en verantwoordelijkheden bij participatie

Initiatieven komen steeds vaker vanuit de samenleving in plaats vanuit de gemeente. Daarbij is het belangrijk dat inwoners en overheid goed samenwerken. In de praktijk leidt dat tot minder straks omliggende rollen. In de praktijk vraagt dat om flexibiliteit van alle partijen, maar ook om duidelijke afspraken over verwachtingen en belangen.

Gemeenteraad

Ook bij participatie zijn de traditionele rollen van de raad onze basis: de kaderstellende, de volksvertegenwoordigende en de controlerende rol.

- Bij de kaderstellende rol gaat het om de kaders voor participatie, de kaders als resultaat van participatie en om het besluitvormingsproces van participatie. De kaders bepalen immers de ruimte waarbinnen anderen kunnen participeren. Wanneer er veel kaders door de gemeente zijn gesteld, is er weinig ruimte voor initiatiefnemers en wanneer er weinig kaders zijn, is er meer ruimte. Hoewel het lijkt of het minder aan de orde is, is ook bij overheidsparticipatie het stellen van kaders van belang. Denk hierbij aan initiatieven die het algemeen belang, de volksgezondheid of openbare orde en veiligheid aantasten. Bij deze rol is het steeds van belang dat vóóraf helder moet zijn waar de raad over gaat en waar de inwoners over gaan. Waar geeft de gemeente ruimte en wanneer juist richting? Dat is een belangrijke voorwaarde om een participatietraject aan te gaan. Hierover later meer bij de actielijnen.
- Vanuit de volksvertegenwoordigende rol heeft de gemeenteraad zelf fysiek of digitaal interactie met inwoners, bedrijven en instellingen. De raadsleden kunnen bijvoorbeeld via social media op de hoogte zijn van wat er speelt in de samenleving of via informele overlegvormen. Raadsleden hebben zo gevoel bij wat er speelt in de samenleving.
- Bij de controlerende rol ligt de nadruk op de vraag of gehandeld is binnen de kaders die vooraf zijn gesteld en of het proces op een goede manier is verlopen. Het gaat dus niet zozeer op de exacte eindbeoordeling van het resultaat.

College

Het college is verantwoordelijk voor beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering en is daarvoor het eerste aanspreekpunt. Het college neemt hierin het voortouw en draagt verantwoording af aan de raad.

Ambtelijke organisatie

De ambtelijke organisatie legt vanaf het begin van een beleidsvraagstuk direct een relatie met participatie en werkt volgens de visie en spelregels zoals in deze nota zijn opgenomen. Ambtenaren zoeken, namens het college, actief naar de betrokkenheid en inbreng van inwoners. Bij overheidsparticipatie pakken ambtenaren hun rol en proberen de initiatiefnemer zo goed mogelijk te ondersteunen.

'Participanten': Inwoners (inwoners, ondernemers, (maatschappelijke) organisaties, instellingen en verenigingen)

Participatie vraagt een belangrijke inzet van inwoners. Zij hebben (praktijk)kennis van de omgeving waar ze wonen en weten wat er speelt. Inwoners ervaren immers de dagelijkse praktijk en kunnen die ervaring delen. Inwoners komen in beweging omdat zij betrokken zijn bij hun directe leefomgeving en wanneer hun bijdrage er ook écht toe doet. Voor inwoners is het belangrijk om vooraf te delen met welk belang je een participatietraject wilt opstarten, of eraan wilt deelnemen. Heldere communicatie en verwachtingen dragen bij aan een goed participatietraject.

Om inwoners goed toe te rusten op participatie bieden we heldere kaders en tools. Inwoners moeten namelijk wel in staat zijn de van hen gevraagde input of inzet te doen. Enerzijds zet de gemeente in op het op een goede manier toerusten van inwoners op participatie, bijvoorbeeld door het aanbieden van een leidraad. Anderzijds kunnen inwoners zich actief melden bij de gemeente als zij behoefte hebben aan meer begeleiding of informatie over participatie.

3 Actielijnen

In dit hoofdstuk laten we zien hoe we invulling geven aan onze visie en hoe we hier verder uitwerking aan geven door middel van actielijnen. De actielijnen bestaan uit acties die zowel op korte als lange termijn gericht zijn.

De volgende zes actielijnen vormen de basis:

- We blijven leren en evalueren
- We leveren maatwerk
- We zorgen ervoor dat (meer) mensen mee kunnen doen
- We bieden ruimte
- We bieden concrete tools
- We hebben er iets voor over

3.1 We blijven leren en evalueren

'Participatie blijven we leren': de samenleving staat niet stil en ontwikkelt zich door, ook op het vlak van participatie. Elke situatie is anders en dat vraagt om maatwerk. We vinden het daarbij belangrijk om steeds te blijven leren en evalueren. We leren van de participatietrajecten die we voeren en evalueren deze ook. Zo kunnen we de ervaringen die we hebben opgedaan gebruiken voor toekomstige participatietrajecten.

Als concrete actie voegen we een nieuwe stap toe aan het participatieleidraad, namelijk de evaluatie van het participatietraject. We evalueren de grotere trajecten samen met de deelnemers. Dat zijn inwoners, andere belanghebbenden, het college, de ambtelijke organisatie én de gemeenteraad. Op die manier proberen we ook resultaten te meten om de ontwikkeling van participatie zichtbaar te maken. We richten ons hierbij op de kwalitatieve prestatie indicatoren (KPI's): waardering van inwoners, ondernemers, verenigingen en maatschappelijke organisaties.

Acties:

- We starten een pilot om te oefenen met het participatieproces
- We evalueren tweemaal (de toepassing van) deze nota met de raad
- Na afloop van een groot participatietraject evalueren relevante betrokkenen met elkaar wat er goed ging en wat er een volgende keer anders zou kunnen.
- Frequent een enquête houden onder inwoners, ondernemers, verenigingen en maatschappelijke organisaties

3.2 We leveren maatwerk

Participatie is maatwerk, omdat elke situatie uniek is. Per stap bepalen we met elkaar wie we betrekken, welke vorm van participatie we gaan gebruiken en wie welke rol heeft. De participatievormen staan dus niet vast. Hoe we participatie vormgeven, is afhankelijk van wie betrokken zijn, om welk onderwerp het gaat, welke kaders er zijn, in welke omgeving het speelt enzovoort. De participatieaanpak kan ook per fase van het traject verschillen. Voorafgaand aan een participatietraject maken we (college, of bij groteren en complexere onderwerpen soms ook de raad) een participatieplan. We vinden het belangrijk dat belanghebbenden weten wat ze van ons kunnen verwachten, maar ook andersom. Dus ook bij initiatieven uit de samenleving verwachten we een helder participatietraject, al dan niet ondersteund door de gemeente. De uitvoering van een participatietraject verschilt dus per traject, maar we zijn wel eenduidig in de manier waarop we dat doen. Om die reden hebben we een conceptleidraad opgesteld die we per traject gebruiken

als basis voor dit advies. Gedurende de komende jaren zullen we deze verder aanscherpen op basis van de praktijkervaring.

Acties:

- We bieden een leidraad voor het participatieproces, en schaven deze bij op basis van ontwikkelingen
- In college- en raadsvoorstellen voegen we standaard een paragraaf 'participatie' toe

3.3 We zorgen ervoor dat (meer) mensen mee kunnen doen

Voor veel inwoners is participeren niet vanzelfsprekend. We vinden het belangrijk dat iedereen die mee *wil* doen, ook mee *kan* doen. Het betekent niet dat iedereen mee *moet* doen. Zoals gezegd, zijn we ons ervan bewust dat elk participatietraject weer anders is. Dat betekent ook dat elke keer andere inwoners, groepen van inwoners of andere belanghebbenden deelnemen. We zijn blij met de inwoners die al regelmatig participeren, maar willen ook actiever gaan inzetten op het benaderen inwoners die niet snel uit zichzelf meedoen. Elke doelgroep willen we aansporen om te participeren, van groepen jongeren tot jonge ouders met drukke agenda's, en van mensen met een verstandelijke beperking tot ouderen. Hiervoor zetten we zowel online als offline participatievormen in, afhankelijk van wat passend is bij de doelgroep. We beseffen ons dat we met elke participatievorm soms ook mensen uitsluiten. Elke doelgroep heeft zijn eigen voorkeuren van benaderen. Door bewust te kiezen voor één of meerdere participatievormen per traject, streven we ernaar om de verschillende doelgroepen te betrekken.

Acties:

- We denken samen actief na over hoe we alle belanghebbenden betrekken bij participatietrajecten; inclusiviteit is het uitgangspunt
- We bieden inwoners tools om bij te dragen aan participatie (zie punt 3.5)

3.4 We bieden ruimte en geven richting

Vanuit onze visie op participatie zijn we steeds op zoek naar de balans tussen het geven van ruimte en het geven van richting. Bij de start van een participatietraject moet helder zijn welke ruimte er is voor de participanten. Ook gedurende het traject is communicatie over ruimte en richting belangrijk: waar praten inwoners over mee? Wat wordt gedaan met de input? Welke kaders zijn al gesteld? Zo kunnen we voorkomen dat er valse hoop of verkeerde verwachtingen ontstaan.

We geven ruimte aan de behoefte van inwoners om zelf initiatieven te ontplooiën, mee te kunnen denken en doen. Dit maakt dat we steeds vaker partner of facilitator in een traject zullen zijn. Het betekent dat we anderen ruimte geven om ook daadwerkelijk bij te dragen aan de ontwikkeling van hun eigen leefomgeving. We geven zo ruimte aan de kennis, vitaliteit en energie die in de samenleving aanwezig is. Er komt ruimte voor inwoners om hun plannen uit te werken, wat in lijn ligt met de Omgevingswet.

Onze rol vanuit de wet- en regelgeving blijft bestaan. We zijn als gemeente (vaak ook wettelijk) verantwoordelijk voor het publieke domein. We blijven daarom ook kaders stellen en richting geven. De uitdaging zit in het blijven zoeken van de balans en het vermogen om hier flexibel mee om te gaan. We beseffen ons dat dat niet zomaar vanzelf gaat. Hier zullen we mee moeten oefenen en al gaande weg van leren.

Acties:

- We communiceren per fase van een participatietraject welke trede van de participatieladder van toepassing is, zodat iedereen weet wat zijn rol is en waar er ruimte zit.

3.5 We bieden concrete tools aan

Om te leren participeren, hebben we een aantal praktische tools uitgewerkt. Deze helpen om te experimenteren met diverse vormen van participatie. Het is belangrijk om per situatie te kijken welke vorm of tool het meest passend is. Gaandeweg zullen nieuwe tools ook toegevoegd worden aan de lijst om zo open te staan voor nieuwe ontwikkelingen.

Acties

- We bieden concrete tools aan, welke verder zijn uitgewerkt in de oplegger.

3.6 We hebben er iets voor over

Met het vaststellen van deze nota en de actiepunten zijn we er nog niet. Om participatie verder te ontwikkelen is meer nodig. Participatie moet in het 'DNA' van onze gemeente en de ambtelijke organisatie komen te zitten. Dit doen we door er actief mee aan de slag te gaan en door een aantal randvoorwaarden te creëren. Randvoorwaarden vinden we onder andere in het leren, oefenen en trainen, maar ook in het beschikbaar stellen van geld om die randvoorwaarden te creëren.

Acties:

- We onderzoeken of een 'participatiedeskundige' kan helpen bij de eerste fase van het leren participeren
- We zijn ons bewust van de benodigde capaciteit per participatieproject en stellen daarbij prioriteiten
- We stellen trainingen beschikbaar voor de organisatie over participatie
- We stellen intern ambassadeurs aan die participatie stimuleren