

# Startnotitie Visie inwonersparticipatie en inwonersinitiatieven

Kenmerk

Onderwerp Raadswerkgroep Participatie, zeggenschap en burgerberaad

## Inleiding

### De Raadsagenda 2022-2026

Na de gemeenteraadsverkiezing van 18 maart 2022 is de wens naar voren gekomen om als raad gezamenlijk het voortouw te nemen bij de uitwerking van een aantal thema's voor deze raadsperiode. In december 2022 heeft de raad hiervoor de 'Raadsagenda 2022-2026' vastgesteld. De Raadsagenda is bedoeld als raadsinstrument om de raad 'aan de voorkant' meer in positie te brengen bij drie maatschappelijke thema's, te weten:

- a. Inwonersparticipatie, zeggenschap en burgerberaad;
- b. Sturen op de woningmarkt;
- c. Dorpsgericht werken.

De raadswerkgroepen hebben de opdracht gekregen om voor ieder thema een startnotitie op te stellen. De startnotitie is een 'opdracht' aan het college om het thema verder op te pakken, uit te werken of uit te voeren. In maart 2023 is een begin gemaakt met de raadswerkgroep 'Participatie, zeggenschap en burgerberaad'. De werkgroep heeft een plan van aanpak opgesteld voor het opstellen van de startnotitie. In het vierde kwartaal heeft de werkgroep een raadsbijeenkomst georganiseerd, waar raadsleden werden uitgenodigd om gezamenlijk na te denken over de afbakening en de inhoud van de startnotitie. Op basis hiervan heeft de werkgroep deze startnotie opgesteld.

### Probleemstelling

In de Renkumse raad leeft de wens om de participatie(mogelijkheden) van inwoners te vergroten en te verbeteren. Deze wens leeft raadsbreed en is ook vertaald in de ambities in het Collegeperspectief 2022-2026, waarin het perspectief is geformuleerd dat de gemeente als gelijkwaardige partner samenwerkt met inwoners, ondernemers en organisaties.

De afwegingen van de gemeenteraad om juist voor het thema participatie te kiezen is gelegen in de breed gedragen wens om de participatiemogelijkheden van inwoners in Renkum te vergroten. Tegelijkertijd zijn er ook de nodige vragen over dit onderwerp. Zo bestaan er verschillende beelden over wat participatie precies is. Gaat het om het stimuleren van inwonersinitiatieven of mogelijke manieren waarop inwoners invloed kunnen uitoefenen op de beleidsontwikkeling en besluitvorming? Hoe kan de gemeente de kwaliteit van de participatie borgen? Op welke manier kan de gemeente inwoners bereiken en ervoor zorgen dat hun inbreng ook daadwerkelijk doorklinkt in het beleid? Wat betekent participatie precies voor het functioneren van de lokale democratie in het algemeen en de rol van de raad in het bijzonder?

De wens om de participatiemogelijkheden voor inwoners en andere maatschappelijke partijen te vergroten staat niet op zich, maar is te plaatsen in een ontwikkeling waarin participatie hoog op de

politieke agenda staat van gemeenten en de landelijke overheid. In oktober 2023 heeft de Tweede Kamer ingestemd met het wetsvoorstel 'Versterking participatie op decentraal niveau'. Hiermee worden gemeenten verplicht gesteld om door middel van een verordening nadere regels op te nemen voor de participatie van inwoners en belanghebbenden. Vooruitlopend op deze wetswijziging heeft de VNG eerder dit jaar een handreiking uitgebracht voor gemeenten om aan de slag te gaan met participatie.

De afgelopen tijd heeft de gemeente de nodige stappen gezet in de doorontwikkeling van de participatiepraktijk. In 2022 heeft de raad een nieuw stappenplan voor RO-procedures vastgesteld, waar ook participatie van belanghebbenden een onderdeel van is. Daarnaast wordt er momenteel een visie opgesteld over de wijze waarop participatie plaats moet vinden binnen de procedures van de Omgevingswet.

Medio 2022 is er een onderzoek uitgevoerd in de ambtelijke organisatie waarin op basis waarvan een adviesrapport is verschenen over de wijze waarop de gemeente Renkum inwonerparticipatie en inwonersinitiatieven kan worden verbeterd. Naar aanleiding van dit onderzoek zijn drie centrale aanbevelingen gedaan:

- a. Richt het proces voor inwonerparticipatie en inwonersinitiatieven centraal in. Dit kan door het oprichten van een interdisciplinair projectteam, een vaste coördinator of twee participatie/beleidsmedewerkers.
- b. Stel een visie vast en stel duidelijke kaders en richtlijnen op voor inwonerparticipatie en inwonersinitiatieven in de gemeente Renkum voor zowel het Ruimtelijk- als Sociaal Domein. Dit kan door het schrijven van vernieuwd participatiebeleid, een actieprogramma en een handreiking.
- c. Stel een (centraal) budget voor inwonersinitiatieven beschikbaar.

De raads werkgroep participatie wil aansluiten bij deze aanbevelingen en stelt voor om als opdracht aan het college te geven om een visie op te stellen over inwonersparticipatie.

## Afbakening: waar moet de visie zich op richten?

### Een visie over participatie... waar hebben wij het over?

Een visie op participatie is in de eerste plaats een document, waarmee we als gemeente duiding geven aan het begrip participatie en het belang hiervan voor het functioneren van onze lokale democratie. Een visie formuleert heldere maatstaven over wat inwoners van onze gemeente kunnen verwachten en omgekeerd: wat kunnen wij als gemeente van onze inwoners verwachten? Daarnaast is de participatievisie een praktisch document; een beleidskader met concrete richtlijnen voor inwonersparticipatie en het ondersteunen van inwonersinitiatieven.

### Een gemeentebrede visie

Uitgangspunt is dat de op te stellen visie een integraal kader biedt voor participatie die toepasbaar is voor alle beleidsterreinen. Gelet op de inwerkingtreding van de omgevingswet in 2024, worden er op dit moment al procedures en richtlijnen ontwikkeld voor ruimtelijke initiatieven en participatie die plaatsvinden binnen de kaders van de Omgevingswet. Belangrijk is dat de participatievisie congruent is aan de begrippen, principes en uitgangspunten zoals die ook van toepassing zijn voor het participatiekader ruimtelijke initiatieven. Doel is om te komen tot één integrale visie voor de hele gemeente.

Inwoners, organisaties en andere belanghebbenden

Deze startnotitie spreekt over inwonersparticipatie. Maar participatie gaat natuurlijk verder dan alleen de betrokkenheid van individuele inwoners. Het gaat om de participatie van alle soorten doelgroepen of belanghebbenden. Dit kunnen bijvoorbeeld zijn: maatschappelijke organisaties, belangenorganisaties zijn, adviesraden, ondernemers, verenigingen of andere belanghebbenden. Daar waar in deze startnotitie gesproken wordt over inwoners, gaat het feitelijk om het hele palet aan maatschappelijke partijen die onze gemeente rijk is.

## Uitgangspunten voor de visie

Voor het opstellen van deze startnotitie heeft de werkgroep tijdens een raadsbijeenkomst input opgehaald bij raads- en commissieleden. Tijdens deze avond werden drie vragen voorgelegd aan de deelnemers:

- Wat zijn voor de raad de belangrijkste doelstellingen met betrekking tot inwoners- en overheidsparticipatie?
- Welke ambities zou de gemeente moeten hebben als het gaat om inwoners- en overheidsparticipatie?
- Welke elementen moeten tenminste in de visie over inwoners- en overheidsparticipatie terugkomen?

Uit de werksessie kwam een breed palet aan antwoorden naar voren. Op basis hiervan heeft de werkgroep drie uitgangspunten gedestilleerd die richting geven aan de op te stellen visie voor participatie.

### **Uitgangspunt 1: de inwoner staat centraal**

Een eerste uitgangspunt is dat de inwoner centraal staat. Participatie kan weliswaar worden ingezet als instrument om draagvlak te creëren voor het gemeentebestuur of creatieve ideeën vanuit de samenleving op te halen, maar het is bovenal een *voorwaarde voor een gezonde lokale democratie*. Participatie gaat over *verbinding* maken met elkaar en het *vergroten van maatschappelijke betrokkenheid*. Participatie draagt bij aan het *tegengaan van polarisatie* in de samenleving en kan leiden tot *meer wederzijds begrip* tussen inwoners onderling en tussen inwoners en de gemeente. Dit betekent dat de gemeente zich niet moet opstellen als een overheid die boven de inwoners staat, maar als een partner die naast de inwoners staat. Iedereen die dat wil, zou de mogelijkheid moeten krijgen om actief mee te doen. Gemeentelijk beleid moet zoveel mogelijk *bottom-up* tot stand komen. Dit betekent dat er zo weinig mogelijk drempels moeten zijn voor inwoners om mee te kunnen doen. Bij belangrijke thema's moeten zo veel mogelijk inwoners en andere partijen in de samenleving de mogelijkheid hebben om te participeren op een manier die bij hen past. Inwoners moeten adequate en effectieve mogelijkheden hebben om invloed uit te oefenen die verder gaan dan het indienen van zienswijzen. De ambitie is dan ook om politieke keuzes in te zetten van participatie.

### **Uitgangspunt 2: open dialoog als basis voor een responsief bestuur**

Een tweede uitgangspunt voor het participatievisie is dat een open dialoog de basis vormt voor het samenspel tussen raad, college, de organisatie en de samenleving. Een open dialoog veronderstelt een aantal voorwaarden. In de eerste plaats betekent het dat beleidsmakers, bestuurders en raadsleden

daadwerkelijk een *open houding* hebben en open staan voor de inbreng van inwoners en andere partijen in de samenleving. Het gemeentebestuur moet bereid zijn om ook daadwerkelijk een stapje terug te doen en bereid zijn om invloed te delen.

Participatie betekent dat raadsleden op een andere manier invulling geven aan hun politieke primaat als hoogste bestuursorgaan van de gemeente. Een visie op participatie moet daarom bijdragen aan een *responsief bestuur*.

Een responsief bestuur heeft betrekking op zowel het college als de raad en heeft een aantal kenmerken:

- Het bestuur heeft een open houding en luistert goed naar de inbreng van anderen;
- Op basis van deze inbreng, kan het bestuur zich een goed beeld vormen van de belangen, voorkeuren en wensen in de samenleving;
- In de besluitvorming vindt er een zorgvuldige afweging plaats van al die belangen en besluitvorming
- Het bestuur legt verantwoording af over waarom wel of niet gevolg wordt gegeven aan bepaalde vragen belangen, wensen;
- Het bestuur handelt conform het genomen besluit.

Participatie betekent dus niet persé dat het gemeentebestuur altijd de uitkomsten van participatie één op één overneemt. Het betekent wel het gemeentebestuur altijd rekening houdt met de wensen, ideeën, belangen en voorkeuren in de samenleving. Ook als het gaat om minderheidstandpunten. Belangrijk is dat het gemeentebestuur verantwoording aflegt over besluiten die zij neemt en de overwegingen die hier aan ten grondslag liggen. In de participatievisie dient nadrukkelijk naar voren te komen op welke wijze invulling wordt gegeven aan de kenmerken van een responsief bestuur en de wijze waarop de raad wordt meegenomen in de participatieprojecten.

### **Uitgangspunt 3: participatief werken wordt geborgd in de organisatie**

Het derde uitgangspunt voor de op te stellen visie, is dat participatief werken wordt geborgd in de organisatie. Dit uitgangspunt sluit aan bij de bevindingen en conclusies uit het rapport 'De overheid dichtbij'. Hierin werd o.a. geconcludeerd dat er binnen de gemeente geen uniform ingericht proces is voor inwonerparticipatie en inwonersinitiatieven in de gemeente Renkum. Ook zijn er op dit moment geen duidelijke randvoorwaarden, richtlijnen en afspraken voor inwonerparticipatie en inwonersinitiatieven binnen de gemeente Renkum. Er is binnen en buiten de gemeentelijke organisatie behoefte aan helderheid over de definitie van inwonerparticipatie en inwonersinitiatieven, de rol van de gemeente, de verwachtingen van de gemeente richting inwoners en netwerkpartners en een vast contactpersoon voor inwonerparticipatie en inwonersinitiatieven binnen de gemeente.

De gemeenteraad herkent zich in deze conclusies en stelt als derde uitgangspunt dat de visie aangeeft op welke wijze de kwaliteit en continuïteit van participatief werken in de organisatie wordt geborgd. Hierbij worden in ieder geval de volgende aantal aspecten meegenomen:

### Eenduidig begrippenkader

De visie bevat een eenduidig begrippenkader voor participatie en aanverwante begrippen, met een duidelijk onderscheid tussen:

- mogelijkheden die de gemeente creëert voor inwoners en andere maatschappelijke partijen om invloed uit te oefenen op de totstandkoming, bepaling of uitvoering van het gemeentelijk beleid;
- initiatieven en activiteiten van inwoners en andere partijen in de samenleving (organisaties, belangengroepen etc.) die gericht zijn op het verbeteren en vormgeven van de gedeelde leefomgeving.

Daarnaast bevat de visie een begrippenkader voor de rollen van participanten en de rol van de gemeente / gemeentebestuur bij verschillende vormen van participatie. Dit begrippenkader maakt duidelijk welke rol participanten kunnen hebben en wat hun invloed is. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van een participatieladder. Een participatieladder maakt niet alleen duidelijk welke rol de participanten hebben op de verschillende treden van de participatieladder, maar ook welke rol van het gemeentebestuur daar bij hoort.

Een praktische handreiking voor participatief werken en het ondersteunen van inwonersinitiatieven  
Maatwerk is een belangrijke voorwaarde voor succesvolle participatie. In plaats van een uniform proces of werkwijze voor participatief werken, is het belangrijk dat er binnen de organisatie een eenduidig, duidelijk en transparant afwegingskader wordt gehanteerd bij het maken van keuzes voor participatief werken. Dit betekent dat proceskeuzes worden gemaakt op basis van duidelijke criteria (afwegingskader). Een afwegingskader is een hulpmiddel voor de organisatie om bepaalde proceskeuzes te maken, en een instrument van het college om verantwoording af te leggen aan de raad (en de samenleving) over de proceskeuzes die zijn gemaakt.

Bij het maken van deze proceskeuzes kan een 'gereedchapskist' worden gebruikt. Een gereedchapskist is een arsenaal aan participatiemethoden, instrumenten en werkwijzen die, afhankelijk van de situatie, kunnen worden ingezet. Deze gereedchapskist is een instrument dat steeds kan worden aangevuld of aangepast, bijvoorbeeld op basis van ervaringen die worden opgedaan met bepaalde (nieuwe) participatievormen, zowel binnen als buiten de gemeente Renkum. Ook voor het stimuleren en ondersteunen van inwonersinitiatieven dient een praktische handreiking te komen.

#### *Burgerberaad als onderdeel van de gereedchapskist?*

Bij aanvang had de raads werkgroep die deze startnotitie heeft opgesteld de naam 'Participatie, zeggenschap en burgerberaad'. Een burgerberaad is een specifieke vorm van participatie waarin een representatieve groep inwoners zich buigt over een ingewikkeld maatschappelijk vraagstuk. Naar aanleiding van de werksessie met de raad heeft de werkgroep de conclusie getrokken dat het instrument van burgerberaad geen centraal aspect van de participatievisie hoeft te zijn. Wel kan het burgerberaad als instrument worden opgenomen in de gereedchapskist.

Dat wil niet zeggen dat hiermee een keuze is gemaakt om geen burgerberaad te organiseren in de nabije toekomst. De keuze van de inzet van dit soort participatie instrumenten staat immers los van de op te stellen participatievisie. Wel kan een afwegingskader helpen om een weloverwogen keuze te maken voor de inzet van participatievormen- en instrumenten.

### Centraal aanspreekpunt voor inwonerparticipatie en inwonersinitiatieven

Participatief werken moet worden gezien als een integraal aspect van de ontwikkeling en uitvoering van beleid. Binnen de organisatie zou een centraal aanspreekpunt in de vorm van een interdisciplinair team hier ondersteuning aan kunnen geven. Bijvoorbeeld in de vorm van een team dat kan adviseren bij het organiseren van participatie en de keuzes die hierin gemaakt kunnen worden.

Het zorgt ervoor dat er gemeente-breed hetzelfde met inwonerparticipatie en inwonersinitiatieven wordt omgegaan en het biedt structuur, helderheid en duidelijkheid aan ambtenaren, inwoners en netwerkpartners.

Daarnaast zou er ook één centraal aanspreekpunt voor inwoners moeten zijn, om zich te kunnen melden bij de gemeente met een initiatief. Voor inwoners moet het duidelijk zijn hoe en waar initiatieven en ondersteuningsvragen gemeld kunnen worden bij de gemeente.

### Inzet ambtelijke capaciteit en middelen

Ten slotte moet de participatievisie een beeld schetsen van de ambtelijke capaciteit en de middelen die worden vrijgemaakt voor participatie en inwonersinitiatieven. Bijvoorbeeld door het beschikbaar stellen van een centraal budget voor inwonersinitiatieven. Hierbij dient ook te worden aangegeven op welke wijze dit budget kan worden ingezet.

De visie bevat tevens een globaal beeld van de wijze waarop ambtelijke capaciteit wordt vrijgemaakt voor participatief werken (hetgeen samen hangt met het instellen van een centraal aanspreekpunt).

### Wie betrekken we daarbij?

Bij het opstellen van de participatievisie, zouden ook partijen in de samenleving betrokken moeten worden. Bijvoorbeeld: inwoners of organisaties en adviesraden die eerder betrokken waren bij participatie. Het gaat hier bijvoorbeeld om:

- adviesraad sociaal domein;
- wijk- en dorpsraden;
- inwonerspanel gemeente Renkum, of 'het stille midden';
- inwoners die eerder betrekken waren bij inwonersinitiatieven;
- economisch platform;
- toeristisch platform.

Doel hiervan is om ideeën op te halen bij deze ervaringsdeskundigen zodat in de visie rekening kan worden gehouden met hun perspectieven en ervaringen. Hierbij is vooral de vraag belangrijk: hoe kunnen we als gemeente mensen bereiken en stimuleren om te participeren?

### Welke kaders zijn van toepassing?

De gemeente Renkum heeft een participatiebeleid ( de 'Beleidsnotitie burgerparticipatie') uit 2013. Deze beleidsnotitie is echter toe aan actualisering, zowel wat betreft de inhoud als de wijze waarop dit document wordt toegepast als praktisch beleidskader.

### Wat gaat het kosten?

Onderdeel van de op te stellen visie is dat deze ook een perspectief biedt voor de inzet van ambtelijke capaciteit en middelen.

### Wat zijn eventuele risico's?

Indien het college van mening is dat er risico's aan de voorgestelde aanpak zitten, wordt het college verzocht om de raad hierover te informeren.

### Wat is de planning?

Het college wordt verzocht om de visie op te leveren in het tweede kwartaal van 2024. Indien deze planning niet haalbaar is, wordt het college gevraagd om de raad hierover tijdig te informeren.

### Hoe gaan we communiceren?

Na vaststelling van deze startnotitie door de raad zal de raads werkgroep een artikel opstellen ter publicatie in Rijn en Veluwe.

### Evaluatie

Het college wordt verzocht om een voorstel te doen voor de wijze en het moment waarop de participatievisie wordt geëvalueerd.