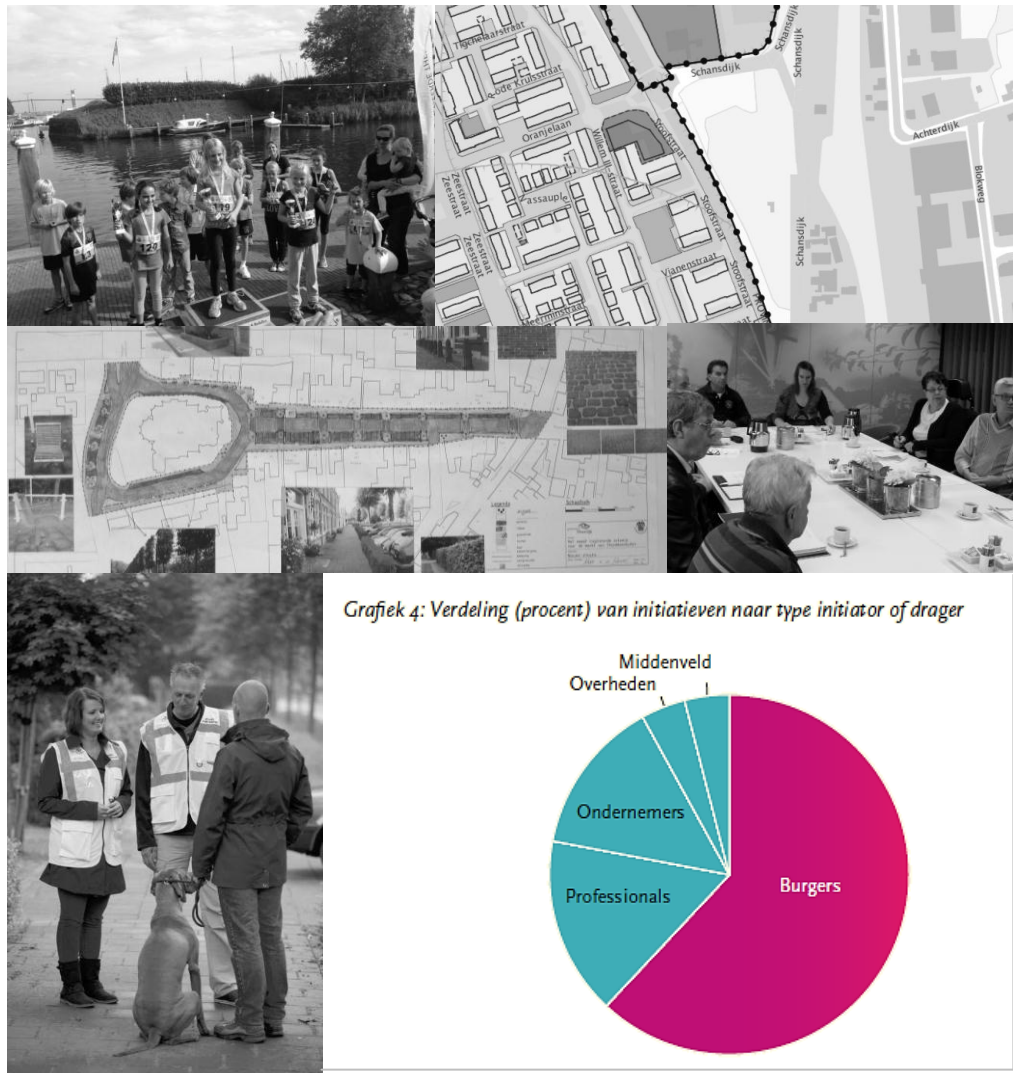


Initiatiefrijk Moerdijk

Richtlijn voor (burger)participatie



Actualisatie van de Nota 'Beginspraak op Maat'
Versie oktober 2015

Inhoudsopgave

1. Inleiding
2. Afbakening van het onderwerp
3. Ambitie
4. Waar staan we nu in Moerdijk?
5. Theoretisch kader
 - 5.1. Participatieladder
 - 5.2 Maatwerk toepassen
 - 5.3 Overheidsparticipatie
 - 5.4 Gebiedsplannen
6. Praktische handleiding
 - 6.1 Stappenplan toepassen participatieladder
 - 6.2 Stappenplan bij een initiatief van inwoners

Bijlage

- I Samengevat: de Moerdijkse spelregels
- II Rolverdeling

1. Inleiding

Actieve burgers zijn het kapitaal van een dynamisch en democratisch land. Met de nieuwe middelen van een webwijze wereld kunnen zij bijdragen en afwegingen helpen uitdragen. (bron: Marc Chavannes in zijn boek 'Niemand regeert')

'Beginspraak' op maat

De gemeente Moerdijk heeft de afgelopen jaren aan de weg getimmerd vanuit Nota 'Beginspraak op Maat, richtlijn voor (burger)participatie in Moerdijk. Bovenstaand motto was in deze nota leidraad, en dit geldt nog steeds.

De nota Beginspraak is in het najaar van 2010 vastgesteld als richtlijn voor de toepassing van burgerparticipatie in Moerdijk. Het bevat de gezamenlijke visie van zowel college als raad op de toepassing van burgerparticipatie bij gemeentelijk handelen.

Sinds 2010 zijn er verbeterpunten doorgevoerd op basis van 'Beginspraak' op maat. Ook naar aanleiding van een Rekenkameronderzoek (januari 2013) naar de beleving van met name externen naar de wijze waarop Beginspraak op Maat is toegepast is de werkwijze aangescherpt.

De Rekenkamer constateert dat de gemeente Moerdijk met de Nota Beginspraak beschikt over een moderne visie op burgerparticipatie. Het gemeentebestuur ziet burgerparticipatie namelijk als een logisch onderdeel van het beleidsproces, het is geen parallel proces of iets wat er bij komt. Wel zijn er verbeteringen mogelijk, door de werkwijze nog beter in te bedden in de organisatie, meer aandacht te geven aan evaluatie en kennismanagement en de raad beter aan te sluiten.

Actuele ontwikkelingen

We hebben te maken met ontwikkelingen als het gaat om burgerparticipatie. Het gaat al lang niet meer alleen over inwoners die meepraten over beleid. Inwoners kunnen niet alleen meepraten, maar vooral ook meedoen. Ze zijn betrokken bij de uitvoering, bijvoorbeeld als vrijwilliger bij buurtbemiddeling of beheer van een gemeenschapshuis. Inwoners worden medeverantwoordelijk bij het realiseren van maatschappelijke opgaven.

Gezien de transities in het sociale domein, we zitten er als gemeente midden in, komt de nadruk bovendien meer en meer te liggen op de eigen kracht en verantwoordelijkheid van inwoners. Het komt zelfs steeds vaker voor dat het initiatief helemaal niet bij de gemeente ligt, maar bij (al dan niet georganiseerde) inwoners. De gemeente 'faciliteert', dat wil zeggen: helpt mee. Dit wordt overheidsparticipatie genoemd, omdat het de overheid is die participeert. De inwoner(s) hebben de leiding.

Een andere ontwikkeling is een verschuiving van formele inspraak naar informeel contact. Cijfers tonen aan dat inwoners (en/of hun organisaties) steeds minder gebruik maken van formele mogelijkheden.¹ Denk bijvoorbeeld aan de verordening burgerinitiatieven, waar de afgelopen jaren in de gemeente Moerdijk geen gebruik van is gemaakt. Er komen wel 'informele' verzoeken om ondersteuning van activiteiten binnen.

Inbreng voor deze richtlijn

De basis voor dit document zijn de afspraken uit 2010. Voor de actualisatie van deze nota is inbreng verzameld uit:

- Rekenkameronderzoek naar de beleving van met name externen naar de wijze waarop Beginspraak op Maat is toegepast (januari 2013);
- Evaluatie van Beginspraak op Maat door gesprekken met medewerkers en een themabijeenkomst met het management team (april 2013);

¹ Monitor Burgerparticipatie 2013 (ProDemos in opdracht van het ministerie van BZK).

- Diverse onderzoeken naar burgerparticipatie van het ministerie van Binnenlandse Zaken, de VNG, het Leefbaarheidspunt van de Regio West-Brabant en participatienota's van andere gemeenten;
- Notitie Betrekken omgeving bij ruimtelijke initiatieven (oktober 2014);
- Discussienotitie MT/college burger- & overheidsparticipatie (september 2014);
- Raadpleging van het inwonerpanel (januari 2015).

Leeswijzer

In hoofdstuk twee worden definities gegeven en wordt afgebakend waar deze nota over gaat (en waarover niet). In hoofdstuk drie worden bestuurlijke ambities gegeven, in hoofdstuk vier waar we nu staan. De laatste twee hoofdstukken geven het theoretische kader en een handleiding voor de praktijk.

In de bijlage is een samenvatting gegeven van de belangrijkste spelregels en een rolomschrijving.

2. Afbakening van het onderwerp

Deze nota gaat over participatie van inwoners. Geen participatie om de participatie, maar gericht op het samen realiseren van maatschappelijke opgaven. Met 'maatschappelijke opgaven' bedoelen we de publieke zaak, collectieve goederen, maatschappelijke voorzieningen of het algemeen belang – versus privé zaken, particuliere belangen of diensten die inwoners individueel afnemen van de overheid.²

*Het gaat om samenwerking tussen overheid en samenleving met een passende verdeling van rollen en verantwoordelijkheden die bij iedere opgave anders kan zijn.
Van wie het initiatief uitgaat bepaalt of we van burgerparticipatie of van overheidsparticipatie spreken. Is de gemeente aan zet, dan denken en doen inwoners mee. Is de samenleving aan zet, dan denkt en doet de gemeente mee.*

De term 'burger'participatie is vooral gekozen vanwege de herkenbaarheid, maar suggereert wellicht ten onrechte dat het alleen om participatie van individuele inwoners gaat. Het gaat om alle denkbare samenwerkingpartners van een gemeente: inwoners, bedrijven, verenigingen, belangengroepen, professionele instellingen, experts, andere overheden etc.

Om nog duidelijker aan te geven wat er wel en niet onder valt zijn hieronder voorbeelden gegeven.

✓ **Wel:**

- Inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties die meedenken bij het opstellen van de gemeentelijke structuurvisie.
- Inwoners die tijd, energie en geld willen investeren om een gemeenschapshuis een nieuwe bestemming te geven en daarbij worden ondersteund door de gemeente.
- Het opstellen en uitvoeren van een lokale onderwijsagenda samen met schoolbesturen en docenten.
- Doorlopende samenwerking tussen gemeente, woningcorporatie, politie en inwoners aan de leefbaarheid en veiligheid van wijken via structuren voor gebiedsgericht werken.

x **Niet:**

- Bezwaar maken tegen een verleende bouwvergunning (privébelang).
- Toeleiding van mensen naar betaald werk (arbeidsparticipatie).
- Het bevorderen van deelname van mensen aan de samenleving in de zin van de Wmo (maatschappelijke participatie).
- Het afnemen van gemeentelijke producten en diensten (publieke dienstverlening gericht op privé zaken).
- Voorlichting over de revitalisering van een winkelcentrum aan winkeliers en omwonenden (alleen communicatie, geen deelname aan realisatie van de opgave).

Verordening 'burgerinitiatief'

Er bestaat sinds 2007 de mogelijkheid om een (formeel) burgerinitiatief in te dienen. De basis vormt de verordening 'Verordening betreffende referendum en burgerinitiatief gemeente Moerdijk 2007'. Een burgerinitiatief wordt in deze verordening gedefinieerd als 'een voorstel van een initiatiefgerechtigde ter plaatsing op de agenda van de vergadering van de raad'. Iedere inwoner die kiesgerechtigd is voor de gemeenteraadsverkiezingen in de gemeente Moerdijk, kan een burgerinitiatief indienen. Vervolgens neemt de gemeenteraad een besluit over wat er met het voorstel gaat gebeuren.

In de praktijk wordt van deze mogelijkheid nauwelijks tot geen gebruik gemaakt.

² Definitie overgenomen uit Benchmark Burgerparticipatie (Rekenkameronderzoek 2013).

3. Ambitie: burger- en overheidsparticipatie op maat

De gemeenteraad neemt participatie als uitgangspunt voor het raadsprogramma. De raad bepaalt het beleid en stelt kaders vast voor de uitvoering door B&W. De volgende ambities vormen de basis voor de richtlijn burger- en overheidsparticipatie.

Het is de ambitie van de raad en het college van Moerdijk om:

- 1. zoveel mogelijk gebruik te maken van de kracht, creativiteit en ideeën van inwoners. Door burger- en overheidsparticipatie!**
- 2. hoger op de participatieladder te komen. Een verschuiving van passieve naar actieve participatie van inwoners.**
- 3. maatwerk te leveren op basis van de specifieke situatie en de behoeften van belanghebbenden. We doen aan participatie, maar we doen het op maat!**
- 4. de afstemming en samenwerking tussen raad, college en ambtenaren te vergroten bij de verschillende participatie-trajecten.**
- 5. de diverse participatiemogelijkheden en de resultaten van participatiemomenten in- en extern beter zichtbaar te maken en terug te koppelen.**

Belanghebbenden zijn alle mensen, bedrijven en overige partijen, betrokken bij- en deelgenoot van de inrichting en vormgeving van de woon- en leefomgeving in de gemeente Moerdijk. Denk hierbij bijvoorbeeld aan omwonenden, projectontwikkelaars, scholen, sportverenigingen, sociale partners, belangenverenigingen en politieke partijen wel of niet in de raad vertegenwoordigd.

4. Waar staan we nu in Moerdijk?

Hoe voortvarend is de gemeente Moerdijk in het samen optrekken met burgers? Vanaf 2006 is burgerparticipatie al sterk geïntensiveerd, en vanaf 2010 hebben verbeterlagen plaatsgevonden. De gemeente is vaak in gesprek met allerlei belanghebbenden. Methoden die veel worden gebruikt zijn:

- inspraakavonden;
- (thema)bijeenkomsten;
- gebiedsplannen, stads- en dorpsstafels;
- enquêtes (schriftelijk en/of digitaal);
- de schouw.

Keerzijde is en blijft dat meer inzet van menskracht en middelen nodig is en dat trajecten in het begin een langere doorlooptijd hebben.

4.1. Inwonerenquête

De resultaten op het gebied van betrokkenheid uit de inwonerenquêtes in de periode 2009 tot en met 2013 laat een stijgende lijn zien. Het gemiddelde van de vijf stellingen over de mate dat burgers worden betrokken bij gemeentelijke plannen is gestegen van 4,6 naar 5,2.

Tabel 9.4b: % eens+neutraal op vijf stellingen

	2009	2010	2011	2012	2013
Gemiddelde 5 stellingen	61%	64%	60%	64%	68%
1. Burgers voldoende betrokken bij totstandkoming plannen	61%	65%	58%	65%	67%
2. Burgers voldoende betrokken bij de uitvoering plannen	58%	64%	56%	61%	67%
3. Gemeente heeft interesse in mening burgers	69%	73%	70%	73%	76%
4. Burger heeft voldoende invloed op wat gemeente doet	50%	52%	47%	51%	55%
5. Er zijn voldoende inspraakmogelijkheden	65%	65%	69%	71%	73%

N=862 # burgerindicator 2008 kende een vier puntsschaal en is daardoor niet opgenomen

Tabel 9.4c: Schaalscore

	2009	2010	2011	2012	2013
Gemiddelde 5 stellingen	4,6	4,8	4,6	5,0	5,2
1. Burgers voldoende betrokken bij totstandkoming plannen	4,6	4,9	4,4	5,0	5,2
2. Burgers voldoende betrokken bij de uitvoering plannen	4,4	4,7	4,1	4,7	5,0
3. Gemeente heeft interesse in mening burgers	5,6	6,0	5,6	6,0	6,3
4. Burger heeft voldoende invloed op wat gemeente doet	3,7	3,7	3,4	3,7	4,0
5. Er zijn voldoende inspraakmogelijkheden	4,9	4,9	5,3	5,6	5,6

Mensen hebben de neiging om op dergelijke algemene vragen negatiever te antwoorden dan in werkelijkheid het geval is. Dit in ogenschouw nemend valt er nog steeds veel te verbeteren aan het betrekken van burgers en andere belanghebbenden. De houding vanuit de gemeente ten opzichte van participatie speelt hier een primaire en cruciale rol.

4.2 Kwantitatieve en kwalitatieve verbetering

De Rekenkamer heeft in 2012 in opdracht van de gemeenteraad een “Benchmark Burgerparticipatie” uitgevoerd om te bepalen waar we op dat moment staan. In januari 2013 is het definitieve rapport vastgesteld.

Het is een kwalitatief onderzoek naar een aantal participatietrajecten. Gemiddeld genomen krijgen de ruim 20 onderzochte trajecten een 6,5.

Om de resultaten en voortgang in beeld te blijven brengen worden jaarlijks 10 trajecten geëvalueerd volgens dezelfde methodiek. Daarnaast vindt een kwantitatief onderzoek plaats om te bepalen of er een verschuiving plaatsvindt van passieve naar actieve participatie van inwoners. Het doel is: meer zelforganisatie van inwoners, waarbij de overheid participeert.

5. Theoretisch kader

5.1 Participatieladder

Daar waar de gemeente de opdracht heeft om beleid te ontwikkelen en uit te voeren, kan de gemeente inwoners ofwel direct belanghebbenden of betrokkenen benaderen. Dit noemen we burgerparticipatie. Om burgerparticipatie goed uit te voeren en helderheid te geven in de rol die belanghebbenden en de gemeente hebben in dat proces, hanteert de gemeente Moerdijk de participatieladder. De participatieladder laat verschillende vormen van burgerparticipatie zien. De hoogste trede van de participatieladder is overheidsparticipatie: zelforganisatie door burgers, de gemeente faciliteert.



Uit het onderzoek Meedoen in Moerdijk eind 2007 bleek dat inwoners vooral betrokken willen worden bij voorzieningen op kern- of wijkniveau zoals groen en wegen. Bij ruimtelijke onderwerpen zijn zij vooral geïnteresseerd in wat er in de eigen straat, buurt, wijk en kern plaatsvindt en bij sociaal beleid in wat er op gemeentelijk niveau gebeurt. In dit laatste geval heeft de enquêtevorm dan de voorkeur.

Om de inwoner echt serieus te nemen is het dus nodig om maatwerk te leveren als het gaat om participatie. Dit geldt ook voor andere belanghebbenden zoals bedrijven, maatschappelijke organisaties en belangenbehartigers.

5.2. Maatwerk toepassen: initiatief ligt bij gemeente

Maatwerk betekent dat je er vanuit gaat dat iedere situatie anders is. Een ander onderwerp, andere partijen, wel of geen politieke druk. Het is daarom handig om een afwegingskader te hebben om weloverwogen keuzes te kunnen maken. De volgende punten zijn basis voor de spelregels.

Onderwerp

Of en hoe participatie en interactie wordt toegepast is afhankelijk van het onderwerp. Het moet voldoende helder zijn wat precies de vraag of de boodschap is die wordt voorgelegd. Wanneer een onderwerp politiek en maatschappelijk gevoelig ligt is zorgvuldigheid voor het proces extra belangrijk. Wanneer een onderwerp ingrijpt op de directe omgeving van inwoners worden zij betrokken bij de keuze voor bepaalde maatregelen.

Is er privacy in het geding, of moeten er nog onderhandelingen plaatsvinden, kan dit een reden zijn om af te zien van participatie.

Complexiteit

Als het een simpele kwestie is, waarbij het probleem helder is en de oplossing voor de hand ligt is de richtlijn: gewoon besturen. Gaat het om een ingewikkeld onderwerp, dat geleidelijk ontrafeld moet worden dan is burgerparticipatie vaak een goed middel om meer inzicht te krijgen in de problematiek en oplossingsmogelijkheden.

Doelgroep

Maatwerk leveren betekent ook rekening houden met de doelgroep. Niet iedere doelgroep wordt op dezelfde manier het beste benaderd. Naast het betrekken van inwoners is ook het betrekken van partners van belang. We hebben partners nodig om het beleid tot een succes te maken, zowel organisaties als inwoners. Dan is het verstandig om samen met de partners het beleid voor te bereiden.

Ruimte voor inbreng

Wanneer er ruimte is voor veranderingen, nieuwe ideeën in het beleid of de plannen, geven we deze mogelijkheid ook. Als de kaders zo beperkend zijn dat er geen werkelijke inbreng of invloed mogelijk is, kan dit een reden zijn om ons te beperken tot informeren. Dit hangt af van de beleidsruimte, de politieke wil, de afhankelijkheid van andere projecten, de hoeveelheid geld en capaciteit om ingebrachte ideeën en wijzigingen ook te honoreren.

Terugkoppeling

Wanneer betrokkenen om inbreng wordt gevraagd is het belangrijk om een terugkoppeling te geven van het resultaat en wat er mee is gedaan.

5.3 Overheidsparticipatie: zelforganisatie van inwoners

We hebben te maken met ontwikkelingen als het gaat om burgerparticipatie. Het gaat al lang niet meer alleen over burgers die meepraten over beleid. Inwoners kunnen niet alleen meepraten, maar vooral ook meedoen. Denk aan de burgerschouw, buurpreventie en buurtbemiddeling, of bijvoorbeeld vrijwilligers die huisbezoeken afleggen aan eenzame ouderen (project Samen Is Wijs). Dit zijn voorbeelden van projecten waarbij inwoners betrokken zijn bij de uitvoering van beleid, dit is echter op initiatief van de gemeente.

Zelforganisatie van inwoners

Bij 'overheidsparticipatie' staat het initiatief van inwoners centraal. Inwoners van de gemeente Moerdijk zijn initiatiefrijk. We moeten ons realiseren dat het merendeel van de maatschappelijke initiatieven afkomstig is van inwoners, niet van overheden (zie grafiek op het voorblad). Inwoners worden in toenemende mate gezien als medeverantwoordelijk bij het realiseren van maatschappelijke opgaven. De nadruk komt meer en meer te liggen op de eigen kracht en verantwoordelijkheid van inwoners.

Voorbeelden zijn legio, zowel (nieuwe) organisaties (denk aan Stichting de Moerdijkse Uitdaging) als uitvoering van initiatieven (realiseren van informele speelruimte, organiseren van activiteiten).

Een voorbeeld van een bewonersinitiatief dat is meegenomen in het Rekenkameronderzoek naar burgerparticipatie is het initiatief Patersbos. Dit traject krijgt het cijfer 8,0 (aanzienlijk hoger dan het gemiddelde rapportcijfer 6,5). Als 'les' is hieruit geleerd:

'Burgers kunnen heel veel zelf en met een positieve insteek ten aanzien van een burgerinitiatief bereiken we met het enthousiasme dat hiermee ontstaat heel veel. Wellicht veel meer dan met een pure topdown benadering of een afwachtende houding tegenover dergelijke burgerinitiatieven.'

Rol van de gemeente

De gemeente wil aansluiten bij de samenleving, ruimte maken voor initiatieven en deze initiatieven zo nodig ondersteunen en aanjagen. Wanneer inwoners, al dan niet formeel georganiseerd, met initiatieven komen die de sociale en/of fysieke woon- en leefomgeving verbeteren dan staan we daar positief tegenover. De gemeente 'faciliteert', dat wil zeggen: helpt mee.

Het is belangrijk om de wederzijdse verwachtingen duidelijk te maken. De gemeente ziet het als haar rol om veiligheid te garanderen en afwegingen te maken in het algemeen belang. Van een initiatiefnemer wordt verwacht dat draagvlak, financiële middelen en vrijwillige inzet in voldoende mate aanwezig zijn. Dit is de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer.

Van de gemeente kan een positieve en meewerkende houding worden verwacht. Dat betekent niet blokkeren, geen regelgeving in de weg leggen waar dit kan worden voorkomen. Meedenken hoe iets wél kan. Initiatieven mede mogelijk maken, niet perse financieel maar door deregulering, het in contact brengen van de juiste personen of door beschikbaar stellen van materiaal.

De gemeente moet ook duidelijk zijn naar initiatiefnemers wanneer iets níet kan en waarom. Openheid en vertrouwen zijn zeer belangrijk. Respect en waardering voor ieders rol geldt voor iedereen. Daar moeten alle partijen elkaar aan kunnen houden.

Rol van de gemeenteraad

Gemeenteraadsleden krijgen regelmatig te maken met initiatiefnemers. Of met vragen van burgers over wat de gemeente kan betekenen. De rol van de gemeenteraad bij overheidsparticipatie is als volgt ingevuld:

- Doorverwijzen van initiatiefnemers naar onze website (Iets Organiseren > Burgerinitiatief) of naar de gebiedscoördinator van de betreffende kern.
- Signaalfunctie wanneer samenwerking tussen initiatiefnemer en gemeente niet goed verloopt.
- Op hoofdlijnen weten wat er speelt en ook enige uitleg kunnen geven.
- Verder het initiatief zelfstandig laten en hierin als raadslid niet teveel betrokken raken.

Ruimtelijke initiatieven

Naast maatschappelijke initiatieven worden ook ruimtelijke initiatieven bij de gemeente ingediend. Bijvoorbeeld bij een aanvraag om een omgevingsvergunning of een herziening van het bestemmingsplan. Uitgangspunt is dat het primair de verantwoordelijkheid is van de initiatiefnemer om te zorgen voor draagvlak in de omgeving. Ook van omwonenden mag een proactieve, constructieve houding worden verwacht.

Het komt voor dat de gemeente Moerdijk zelf initiatiefnemer is. In die rol is zij vanzelfsprekend ook verantwoordelijk voor het zorgen van draagvlak. Bij grotere ruimtelijke initiatieven (bijvoorbeeld gemeentelijke projecten) wordt door of in samenwerking met de initiatiefnemer een aanvullend communicatietraject gevolgd. In dat geval wordt de werkwijze vanuit de participatieladder toegepast.

Hoewel het betrekken van de omgeving bij het initiatief de verantwoordelijkheid is van de initiatiefnemer, onderneemt de gemeente een aantal acties om actieve informatievoorziening te bevorderen:

1. Sturen: de initiatiefnemer wordt in de procedure, via formele correspondentie, nadrukkelijk gewezen op zijn verantwoordelijkheid om draagvlak te creëren bij omwonenden. Als dit niet of onvoldoende gebeurt, wordt het college hierover geïnformeerd en wordt een vervolgtraject bepaald (maatwerk).
2. Actief informeren: naast de verplicht officiële bekendmakingen vanuit de Wabo is er de mogelijkheid van een abonnement service waarbij inwoners digitaal worden geïnformeerd naar eigen behoefte. Omwonenden kunnen vervolgens zelf actie ondernemen.
3. Communiceren: bij projecten en grootschalige initiatieven wordt een aanvullend communicatietraject gevolgd op basis van de participatieladder (zie praktische handleiding § 6.1).

5.4 Gebiedsplannen

Gebiedsgericht werken krijgt in Moerdijk vorm door het maken van dynamische gebiedsplannen samen met inwoners en partners. De uitvoering van de plannen wordt gezamenlijk, op gelijkwaardig niveau opgepakt. De aanpak is erop gericht om eigen kracht in de kernen te stimuleren, de juiste partners samen te brengen en initiatieven een kans te geven. Daar waar nodig wordt bekeken of de gemeente kan faciliteren.

Gebiedsgericht werken is verbonden met burger- en overheidsparticipatie. Met deze werkwijze wordt aangesloten bij de leefwereld van inwoners, (lokale) initiatieven ondersteund en wordt ruimte gegeven.

Er wordt gewerkt met flexibele, integraal werkende teams en met een gebiedscoördinator. De gebiedscoördinatoren hebben een centrale rol bij overheidsparticipatie, aangezien zij weten wat er in de kern leeft. Zij kunnen initiatieven stimuleren en wanneer deze ontstaan, begeleiden.

De gebiedscoördinatoren zijn koplopers als het gaat om samen vormgeven van de fysieke en sociale leefomgeving. Zij kunnen in deze rol het verschil maken als het gaat om overheidsparticipatie. Zij hebben inzicht in wat er leeft in een kern en kunnen hier op inspelen. Niet door het initiatief over te nemen, maar om te kijken hoe het van de grond kan komen. Het streven is dat niet alleen de gebiedscoördinatoren, maar de hele gemeentelijke organisatie op deze manier gaat werken.

De aanpak van de gebiedsplannen sluit goed aan bij de doelstellingen van deze nota. We zien dat de hoeveelheid initiatieven toeneemt door het gebiedsgericht werken. Tegelijkertijd is de rol van de gemeente bij het opstellen en coördineren van de plannen nog groot. De gemeente blijft (nog) teveel probleemeigenaar. De komende periode willen we dit verder verbeteren.

6. Praktische handleiding

Veel gemeenten zijn bezig met burger- en overheidsparticipatie. Echter, vaak blijft het beperkt tot tijdelijke projecten. De meeste projecten zijn niet breed ingebed of geborgd binnen de organisatie, zijn geen onderdeel van een structurele aanpak en komen niet voort uit een bestuurlijke visie op initiatieven.

Dit vraagt om een veranderproces binnen de hele gemeente; bestuurders, ambtenaren, bewoners en partners. Dit veranderproces raakt niet alleen de hele organisatie, maar ook de achterliggende principes van de organisatie.

Met de Nota Beginspraak op Maat uit 2010 is al een begin gemaakt met dit veranderproces. Tegelijkertijd, zo blijkt uit de evaluatie, bestaat er nog een kloof tussen papier en de praktijk: de theorie van de nota wordt niet altijd toegepast in de praktijk; en sluit daar ook niet altijd even goed bij aan.

Dit hoofdstuk is bedoeld als richtlijn voor de praktijk. Uitgangspunt is de kern van de ambitie van de raad en het college van Moerdijk als het gaat om participatie van inwoners: deze krijgt vorm op basis van een specifieke situatie en de behoeften van belanghebbenden. De vraag is niet óf we het doen, maar we doen het op maat!

Dat betekent voor de praktijk:

1. de gemeente betreft inwoners bij gemeentelijke plannen zoals ruimtelijke ontwikkelingen, beleidsvorming en de uitvoering van de paraplunota's (§ 6.1);
2. de gemeente voelt zich betrokken bij plannen van inwoners, nemen deze niet over maar geven ruimte en zo nodig wordt op maat gefaciliteerd (§ 6.2).

6.1 Stappenplan toepassen participatieladder

Stap 1: Onderwerp geschikt ja/nee?

Niet elk onderwerp leent zich voor het doorlopen van het hele proces van participatie conform deze handleiding. De eerste stap is het bepalen van de geschiktheid van het onderwerp. In *hoofdstuk 5.2* is daarvoor een handvat gegeven. Wanneer ervoor wordt gekozen om van het participatieproces af te zien, wordt dit vastgelegd in de stukken die ten grondslag liggen aan het te nemen besluit over het onderwerp.

Stap 2: Indien geschikt, bepaal het type onderwerp

Het type onderwerp en daarmee de ruimte die nog aanwezig is voor inspraak en de impact van het besluit zijn belangrijke aspecten in de afweging hoe in de voorliggende situatie om te gaan met participatie. Op basis van die constatering zijn drie type onderwerpen benoemd.

a. Strategische (vaak politieke) keuzes.

Dit betreft onderwerpen waarvoor nog geen concreet kader aanwezig is (grote mate van keuzevrijheid) en met een aanzienlijke impact op de gemeente. Denk indicatief aan een principiële keuze voor een zeer grootschalige ruimtelijke ingreep, principiële keuzes als gevolg van de bezuinigingsopgave (waar staan wij voor als gemeente) en de 'Strategische Visie'. Voor een belangrijk deel zijn dit 'politieke keuzes', maar participatie begint wel bij dit type onderwerpen. Het betreft vaak principiële keuzes, als basis voor het gemeentelijk handelen.

b. Projecten en Beleidsplannen

Het starten van een project, maar ook van een beleidsplan dient per definitie met het opstellen van een startdocument, vast te stellen door de gemeenteraad. In het startdocument worden de kaders vastgelegd van het project, of het op te stellen beleidsplan. In het startdocument wordt aandacht besteed aan participatie. Voor projecten geldt dat, naast het

startdocument bij de start van het project, per projectfase opnieuw een communicatieplan wordt opgesteld.

c. Klussen

De kern van 'een klus' is dat het kader voor een groot deel is ingevuld. De keuzevrijheid is relatief beperkt, maar het betreffen vaak wel activiteiten in de directe woonomgeving van de inwoners. Denk bijvoorbeeld aan de herinrichting van het openbaar gebied, rioleringswerkzaamheden, maar ook het regulier onderhoud van het openbaar groen. De kunst is om daarbij de ruimte te zoeken in die aspecten die de inwoner aan gaat, vaak zaken op 'inrichtingsniveau'.

De drie typen onderwerpen verschillen onderling en vergen dus een aanpak 'op maat'. Het moge duidelijk zijn dat 'Strategische keuzes' een andere aanpak vergen dan 'klussen'.

Stap 3: Bepaal trede op de participatieladder

Bepaal welke invloed er mogelijk is en welke trede van de participatieladder daar bij hoort. Hoe meer ruimte er is voor inbreng, hoe hoger op de participatieladder. Dit bepaalt de feitelijke mate van invloed. De keuze voor de mate van participatie is belangrijk om geen verwachtingen te wekken bij betrokkenen die vervolgens niet waargemaakt kunnen worden.

Stap 4: Bepaal communicatiemiddelen en planning

Breng in beeld welke stappen er ondernomen moeten worden voor het maken van de 'strategische keuze', 'de realisatie van het project of beleidsplan' of 'de uitvoering van de klus'. Welke stappen moeten we nemen om te komen tot het eindresultaat? Bepaal daarin 'wie doet wat'. Als handvat is in de bijlage een overzicht opgenomen van spelregels bij burgerparticipatie en een overzicht van de rolverdeling binnen de gemeente.

Zonder volledig te zijn, zijn mogelijke instrumenten voor burgerparticipatie:

- Inspraak- en informatieavonden (inloopavonden) in de kern/ wijk die het betreft
- Persoonlijk contact met individuele burgers (als gemeente zichtbaar en bereikbaar zijn)
- Bewonersbrieven
- Digitale vormen
- Enquête
- Publicaties in dag- en weekbladen en gemeentelijke website

Stap 5: Opstellen van de communicatieparagraaf

Het doorlopen van de stappen 1 t/m 4 leidt uiteindelijk tot een communicatieparagraaf voor het voorliggende onderwerp. Deze wordt vastgelegd in de stukken die ten grondslag liggen aan de te nemen (college- dan wel raads)besluiten over het desbetreffende onderwerp. Bijvoorbeeld in het startdocument voor projecten en beleidsplannen of het raadsvoorstel voor de aanvraag van een krediet voor 'het uitvoeren van een klus'.

6.2 Stappenplan bij een initiatief van inwoners

De gemeente Moerdijk barst van de initiatieven van (on)georganiseerde inwoners om de fysieke en/of sociale omgeving te verbeteren. In de praktijk wordt hier nog niet altijd op dezelfde manier mee om gegaan. Er is ondersteuning mogelijk van een 'kopgroep' binnen de gemeentelijke organisatie, die veel te maken heeft met initiatieven uit de samenleving.

Stap 1: onderwerp geschikt ja/nee

Niet elk onderwerp leent zich voor het doorlopen van het hele proces van participatie conform deze handleiding. De eerste stap is het bepalen van de geschiktheid van het onderwerp. Het moet geen kwestie zijn van "u vraagt, wij draaien". In dat geval is het geen initiatief dat een inwoner (of groep inwoners) wil ondernemen maar een verzoek aan de gemeente.

Stap 2: indien geschikt, bepaal rol van de gemeente

De gemeente wil aansluiten bij de samenleving, ruimte maken voor initiatieven en deze initiatieven zo nodig ondersteunen en aanjagen. De gemeente 'faciliteert', dat wil zeggen: helpt mee.

Het type onderwerp en daarmee de rol en benodigde ondersteuning vanuit de gemeente zijn belangrijke aspecten in de afweging hoe in de voorliggende situatie om te gaan met participatie. De rol van de gemeente kan bestaan uit één of meer van de volgende elementen:

- ✓ Vergunning verlenen
- ✓ Subsidie verlenen
- ✓ Waardering uitspreken
- ✓ Verbinden, doorverwijzen
- ✓ Beschikbaar stellen ruimte
- ✓ (Mede) communiceren
- ✓ Onderhoud
- ✓ Materiaal
- ✓ Advisering

Stap 3: spreek wederzijdse verwachtingen uit en maak afspraken

Het is belangrijk om de wederzijdse verwachtingen te blijven bewaken. Van een initiatiefnemer wordt verwacht dat draagvlak, financiële middelen en vrijwillige inzet in voldoende mate aanwezig zijn. Dit is de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer.

Hou de volgende punten in gedachten bij het maken van afspraken met een initiatiefnemer:

- waardering uiten voor het initiatief, het plan serieus nemen;
- aangeven wat erbij komt kijken maar het plan niet overnemen;
- bedenken hoe iets wél kan (pragmatisch omgaan met regels);
- zo nodig duidelijk melden dat iets niet kan (vanwege veiligheid, regelgeving of het algemeen belang).

Bijlage I. Samengevat: De Moerdijkse spelregels

1. Participatie is gericht op **maatwerk**, afgestemd op het type onderwerp, de mate van invloed en de rol van de gemeente. Bij onderwerpen op gemeentelijk niveau, bij voorkeur 'meepraten' via (digitale) enquêtes. Bij onderwerpen die direct van invloed zijn op de directe woonomgeving; bij voorkeur meepraten 'aan tafel'.
2. We spreken af dat het altijd duidelijk moet zijn hoe de **rolverdeling** is tussen gemeente en samenleving, wie de initiatiefnemer is en daarmee (hoofd)verantwoordelijk.
3. Het gaat vooral om **houding en gedrag** vanuit in eerste instantie gemeentelijke zijde, primair college en ambtenaren.
De vraag of we aan participatie doen is niet (meer) aan de orde, de vraag is hoe dat gebeurt. Het zal enige tijd en energie kosten om dat besef bij alle ambtenaren te realiseren. Daarom zal dit proces intensief worden begeleid, via de lijn en via ondersteunende communicatie.
4. **We nemen mensen serieus.**
Luister en houd je aan afspraken. Alleen dan zal de inwoner zeggen dat hij zich inderdaad een partner voelt van de gemeente. Dat betekent een verandering in houding. Sommigen zullen afscheid moeten nemen van de overtuiging: 'dat kunnen burgers niet zelf want die denken alleen vanuit eigenbelang'. We moeten af van de populistische gedachte: 'we doen burgerparticipatie voor de vorm want dat scoort politiek wel goed'. Zo zijn er legio overtuigingen die burgerparticipatie op maat kunnen saboteren. Het is goed om deze overtuigingen op te sporen en te herkennen. En afstappen van de houding "Wij weten het beter want wij zijn de deskundigen"!
5. We **betrekken** inwoners alleen bij onderwerpen waar ze zich betrokken bij voelen. Hoe meer een onderwerp inwoners direct raakt, des te intensiever de gewenste participatiegraad. Interactieve processen vragen veel tijd en inzet, zowel van de organisatie als de deelnemers. Daarom wegen we zorgvuldig af welke werkwijze het meest geschikt is.
Inwoners geven aan bij de volgende onderwerpen het meest betrokken te willen worden:
 - Voorzieningen op kern- of wijkniveau (groen, wegen)
 - Ruimtelijke onderwerpen tot op het niveau van eigen kern
 - Sociaal beleid ook wel op gemeentelijk niveau
6. We voelen ons **betrokken** bij ideeën en initiatieven van inwoners. Concreet is het advies voor de medewerkers om bij een initiatief een 'positief kritische' houding aan te nemen. Deze houding zorgt er namelijk min of meer automatisch voor dat er afstand wordt gehouden, maar tegelijkertijd wordt betrokkenheid getoond en kan worden bijgestuurd.
7. We zijn **duidelijk** over de hoeveelheid invloed en geven het ook aan als iets niet kan. Geef in iedere fase van het beleidsproces aan wat de hoeveelheid invloed is. We zorgen voor een helder en bondig proces. Inwoners willen meepraten maar het moet wel ergens toe leiden.
8. **We koppelen altijd de resultaten van een participatieproces terug.** Wees ook transparant over zaken die niet meegenomen zijn en vooral ook: waarom niet. Verder helpt het terugkoppelen van resultaten ook bij het zichtbaarder maken van het beleid.
9. We zorgen voor een projectleider/bestuurder met **verbindend vermogen**. Verbindend vermogen is de belangrijkste competentie die een projectleider of bestuurder dient te hebben voor succesvolle participatie. Het vermogen om verbindingen te leggen tussen diverse partijen en personen binnen en buiten de gemeente. Wel coördineren maar ook

tussen de belanghebbenden staan. Zelf naar mensen toegaan om te horen en zien hoe de situatie is.

10. We houden rekening met de **invloed van de media**. Hoe politieker het onderwerp en hoe meer media aandacht wordt verwacht, des te belangrijker is het om mensen in een vroeg stadium te betrekken bij vormgeving en meningsvorming. Onder invloed van de media wordt het krachtenveld vergroot. Hierdoor worden mensen aangezet tot stellingname en verandert hun passieve houding in een actieve.

Tot slot

1. Jaarlijks evalueren we 10 participatie trajecten volgens de methodiek van de Benchmark Burgerparticipatie. Deze resultaten worden ook via internet bekend gemaakt en aan de raad teruggekoppeld.
2. De mate van betrokkenheid van inwoners en belanghebbenden wordt gemeten via de inwonerenquête.
3. Deze richtlijn wordt in de organisatie bekend gemaakt door middel van een intern communicatietraject.
4. De richtlijn wordt meegenomen in het inwerkingsprogramma van nieuwe raad- en collegeleden.
5. Het management krijgt de verantwoordelijkheid toezicht te houden op het proces rondom het naleven van de spelregels bij de politieke onderwerpen.

Bijlage II. Rolverdeling

Raad:

Kadersteller

Als je als raad de burger wilt betrekken, moet het ook volstrekt duidelijk zijn binnen welke kaders dit gebeurt. Als kadersteller moet de raad bereid zijn zich daar van tevoren goed op voor te bereiden. De startnotities zijn hierbij het hulpmiddel. Zo kan de raad zelf ook het krachtenveld verkennen en aan verwachtingenmanagement doen.

De raad bepaalt dus bij welke zaken op welke wijze burgerparticipatie plaatsvindt. De verantwoordelijkheid van de raad houdt in: duidelijkheid over het speelveld, de beïnvloedingsruimte voor anderen en de kwaliteit van het proces.

Toeziethouder

Aan het eind van het participatieproces moet de raad terugkijken of is bereikt wat men wilde bereiken en of dat kwalitatief zo is gegaan als tevoren afgesproken.

Volksvertegenwoordiger

Raadsleden kunnen de burger opzoeken en laten zien dat zij participatie serieus nemen. Het politieke oordeel is er pas als het participatieproces voorbij is. Pas daarna is de verantwoordelijkheid voor besluitvorming aan de orde. En dat laatste gebeurt als raadslid in de rol van **besluitnemer**.

College:

Adviseert raad en voert opdrachten en kaders van de raad uit. Verleent opdrachten aan ambtenaren. Is een zichtbare schakel in participatietrajecten.

Alle leden van het college vervullen de taak om toe te zien op de kwaliteit van procedures op het vlak van participatie, bewaken het goede besluitvormingsproces. Het college heeft een rol om vertrouwen uit te stralen in de kracht van de samenleving.

Ambtenaren:

Adviseren het college over wel of geen participatie en de mate waarin. Zijn verantwoordelijk voor de interne regie en de regie richting inwoner en voeren uit. Zijn een zichtbare schakel in het participatieproces.