

Participatiebeleid
Definitief Concept

Versie jan. 2022

Samenvatting

Participatie wordt gedefinieerd als het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden bij het proces van voorbereiding, uitvoering en evaluatie van planvorming en beleid. Gemeenten hebben grote vrijheid hun participatieproces op maat in te richten. Toch helpt het om vanaf het begin bij planvorming, projecten of beleidsontwikkeling duidelijke kaders of spelregels af te spreken. Zo wordt de kwaliteit van het participatieproces gewaarborgd en is het voor iedereen inzichtelijk wat van hen wordt verwacht en wat zij van andere partijen kunnen verwachten. Vroegtijdige participatie is belangrijk om tijdig belangen, meningen en creativiteit op tafel te krijgen.

In dit beleidsstuk worden de kaders aangegeven van de manier waarop de gemeente Vlissingen met participatie om gaat. De gemeente is verplicht zich aan haar eigen beleid te houden. Een externe initiatiefnemer is niet verplicht zich aan het participatiebeleid van Vlissingen te houden, maar mag dit en/of de participatieleidraad wel gebruiken.

Inleiding

De samenleving is de afgelopen jaren flink veranderd. Kennis is door digitale ontwikkelingen voor een groter publiek beschikbaar en inwoners, instellingen en bedrijven nemen steeds vaker initiatief en organiseren zichzelf. Voor de gemeente betekent dit dat het speelveld en haar eigen rol voortdurend verandert. Naast initiatiefnemer zijn we steeds vaker partner of hebben we alleen een faciliterende rol. Dit heeft ook zijn effect op de manier waarop inwoners participeren.

Definitie van Participatie

Participatie wordt gedefinieerd als het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden bij het proces van voorbereiding, uitvoering en evaluatie van planvorming en beleid. Belanghebbenden zijn inwoners, vertegenwoordigers van bedrijven, professionals van maatschappelijke organisaties en bestuurders van overheden.

Hoewel deze definitie duidelijkheid geeft, komt uit gesprekken met de diverse betrokkenen naar voren dat er toch verschillende ideeën zijn over wat participatie is. Dit komt vooral omdat er gefocust wordt op de onderdelen van participatie waar de betrokkene zelf in acteert of waarvan het belangrijk is om duidelijkheid te krijgen over wat men van elkaar kan verwachten.

Hoewel de praktische uitvoering van participatie zeker belangrijk is, gaat dit beleid over de kaders, en in mindere mate de uitvoering. In de participatieleidraad wordt uitgelegd op welke manier er een keuze kan worden gemaakt voor het juiste participatieniveau.

Wat willen we bereiken met participatiebeleid

Gemeente Vlissingen past al vele jaren op veel terreinen vormen van participatie toe. Participatiebeleid is echter tot op heden niet als eigenstandig beleid vastgesteld. Met het vaststellen van deze beleidsnota wordt het Vlissingse participatiebeleid geregeld. Gemeenten hebben grote vrijheid hun participatieproces op maat in te richten. Toch helpt het vanaf het begin van planvorming, projecten of beleidsontwikkeling duidelijke kaders of spelregels af te spreken. Zo wordt de kwaliteit van het participatieproces gewaarborgd en is het voor initiatiefnemers inzichtelijk wat van hen wordt verwacht. Samengevat willen we onderstaande punten realiseren:

1. De kwaliteit van het participatieproces waarborgen.
2. Belangen, meningen en creativiteit uit de samenleving in beeld krijgen.
3. Het vergroten van draagvlak voor het (proces dat doorlopen wordt voor een) te nemen besluit.
4. Voldoen aan de regels van de Omgevingswet.

Bestaande beleidskaders

De kaders van het beleid met betrekking tot burgerparticipatie, wijk aanpak, samen- en inspraak worden bepaald door de Inspraakverordening Vlissingen 2009 (formele inspraak), de Visie op leefbaarheid 2016 en het Plan van aanpak leefbaarheid en participatie 2016 (informele inspraak). Daarnaast worden, afhankelijk van de inhoudelijke onderwerpen, adviesorganen geconsulteerd.

In de Inspraakverordening is geregeld op welke wijze inwoners en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid betrokken worden. Het gemeentebestuur attendeert de inwoners in voorkomende gevallen op de inspraakmogelijkheid.

Participatieverplichting onder de Omgevingswet

Na inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt het verplicht om in het kader van een omgevingsvisie, programma of omgevingsplan participatie toe te passen en daarvoor gemeentelijk beleid op te stellen. De Omgevingswet stimuleert vroegtijdige participatie om tijdig belangen, meningen en creativiteit op tafel te krijgen. Daarom zijn in de Omgevingswet én in het Omgevingsbesluit regels over participatie opgenomen bij toepassing van de gemeentelijke kerninstrumenten. Bij het instrument omgevingsvergunning is participatie niet verplicht, tenzij het gaat om een buitenplanse omgevingsvergunning én de raad deze heeft aangewezen als 'participatieplichtig'.

Juridisch kader

Het juridisch kader wordt gevormd door:

- 1) de komende wijziging van de Gemeentewet in het kader van de Participatieverordening en het uitdaagrecht (art 150 en 170) als gevolg van de wet versterking participatie op decentraal niveau (datum van inwerkingtreding is afhankelijk van kabinetsformatie)
- 2) de bepalingen in de Omgevingswet betreffende de participatie (verwachte datum van inwerkingtreding is 1 juli 2022)

ad1) Het doel van het Wetsvoorstel versterking participatie op decentraal niveau is de betrokkenheid van inwoners bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid van hun gemeente, provincie, waterschap en eilandraad te vergroten. Ook wordt het uitdaagrecht, als specifieke vorm van participatie, wettelijk verankerd. Met het uitdaagrecht kunnen inwoners hun gemeente verzoeken om de uitvoering van een taak van de gemeente over te nemen, omdat zij denken deze taak beter of goedkoper te kunnen uitvoeren. al dan niet met bijhorend budget, (zie bijlage).

Ad 2) De Omgevingswet stimuleert vroegtijdige participatie. Daarmee kunnen overheden namelijk op tijd belangen, meningen en creativiteit op tafel krijgen (zie bijlage). Participatie bij omgevingsvisie, programma's en omgevingsplan is verplicht (Motie Nooren 2020). De gemeenteraad kan daarnaast in een algemeen besluit gevallen aanwijzen waarbij participatie verplicht is, voordat een aanvraag omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit kan worden ingediend. Voor die gevallen moet de initiatiefnemer aantonen dat participatie heeft plaatsgevonden.

Waar gaat dit beleid niet over

Dit beleid gaat specifiek over de manier van samenwerken met inwoners en belanghebbenden om beleid en projecten vorm te geven en uit te voeren. Het gaat niet over de Participatiewet en niet over de participatiemaatschappij in de brede zin van het woord, waarbij de gemeente meer zelfredzaamheid van inwoners vraagt en stimuleert.

Beleidsuitgangspunten participatie

De rol van de (lokale) overheid is de afgelopen jaren steeds meer van een autoriteit veranderd in een speler in de netwerksamenleving. Enerzijds doordat de overheid terugtreedt en daarmee meer verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van inwoners vraagt, anderzijds doordat inwoners steeds vaker zelf initiatieven ontplooien en meer toegang hebben tot kennis en vaardigheden.

Dat betekent meer dan ooit dat inwoners en overheid elkaar nodig hebben en goed moeten samenwerken. Daarnaast maakt de gemeente steeds vaker onderdeel uit van processen die vanuit de samenleving gestart worden. Inwoners bepalen wat ze nodig hebben en vragen aan de gemeente wat deze daar in kan betekenen. Rollen zijn dus minder strak omlijnd. Dat vraagt om flexibiliteit van alle spelers, maar ook om duidelijkheid en heldere afspraken over wat van wie verwacht mag worden. Om dit te realiseren heeft de gemeente Vlissingen onderstaande uitgangspunten vastgesteld.

1. Er wordt aangesloten op de huidige werkwijze waarbij participatie reeds bij veel ontwikkelingen een vaststaand gegeven is.
2. Bij de start van een project of beleidsontwikkeling wordt besloten op welke onderwerpen en op welk niveau er participatie plaatsvindt conform de participatieleidraad Vlissingen.
3. Bij majeure projecten maakt een participatieplan onderdeel uit van het projectplan dat ter besluitvorming voorgelegd wordt en na afloop wordt geëvalueerd en waarover verantwoording wordt afgelegd.
4. Het uitdaagrecht in Vlissingen wordt gecontinueerd en wordt opgenomen in de Participatieverordening.
5. De Inspraakverordening wordt aangepast (uitgebreid) naar een Participatieverordening.

Bij alle projecten en beleidsontwikkeling communiceren wij op welke onderwerpen, op welk niveau, wanneer en op welke manier participatie plaatsvindt. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de Vlissingse participatieleidraad.

Niveau van participatie

Bij beleidsontwikkelingen en projecten is het belangrijk om op grond van de beleidsruimte binnen het onderwerp, een goede afweging te maken over het participatieniveau. Vaak wordt hierbij gesproken over “participatieladder”. In de loop van de geschiedenis zijn er verschillende participatieladders gebruikt. Passend bij de huidige ideeën over participatie onderscheiden wij in Vlissingen vijf treden namelijk:

1. informeren
2. raadplegen
3. advies vragen
4. samenwerken (dat heet ook wel 'cocreëren')
5. meebeslissen

Participatieleidraad

De stappen om te komen tot een participatieaanpak staan uitgewerkt in de nieuwe participatieleidraad. Dit is een hulpmiddel voor medewerkers van de gemeente bij het vormgeven van een participatietraject. Deze leidraad kan ook gebruikt worden door externe initiatiefnemers, maar voor hen is het niet verplicht.

Maatwerk en gebiedsgericht

Ieder participatietraject is maatwerk. De participatieaanpak is afhankelijk van het onderwerp, wie betrokken zijn, hoe het onderwerp leeft onder de betrokkenen en de kaders. Ook kan de aanpak per fase van een traject verschillen. Daarom is het van belang om per fase opnieuw een afweging voor participatie te maken.

We werken hierbij gebiedsgericht. Voor participatie betekent dat, dat we aansluiting zoeken bij de omgeving. Wat in het ene gebied een goede aanpak is, hoeft ergens anders niet succesvol te zijn.

Uitdaagrecht

Het uitdaagrecht is een specifieke vorm van participatie in de uitvoeringsfase. Met het uitdaagrecht kunnen inwoners hun gemeente verzoeken om de uitvoering van een taak van de gemeente over te nemen, al dan niet met bijhorend budget, omdat zij denken deze taak beter of goedkoper te kunnen uitvoeren. Bijvoorbeeld als het gaat om het onderhoud van een park, het beheer van sportvelden of andere maatschappelijke voorzieningen. Dit verzoek betekent dus dat de gemeente wordt uitgedaagd. Het uitdaagrecht is ook bekend onder de naam Right to Challenge

Voorbeelden zijn het onderhoud van openbaar groen, het ontwerpen van de inrichting van de openbare ruimte, het maken van een dorpsvisie, het beheer van een buurthuis en het organiseren van hulp in de huishouding. Uitgezonderd zijn wettelijke taken die alleen de overheid mag uitvoeren, zoals de uitgifte van paspoorten of het afgeven van vergunningen. De regels voor het uitdaagrecht zijn vastgelegd in de participatieverordening.

Nieuw werkproces

Voor de gemeente leidt dit participatiebeleid tot een vernieuwd werkproces. Dit werkproces is bijgevoegd als bijlage 1