

Plan van aanpak

Aanleiding:

Per 1 januari 2025 is de Wet Versterking participatie op decentraal niveau van kracht. Deze wet vraagt van gemeenten om participatie goed te regelen en verplicht gemeenten tot het vaststellen van een participatieverordening door de raad.

De Wet Versterking participatie sluit aan bij de gemeentelijke ambitie en doelstellingen voor Bereikbaar Bestuur, zoals beschreven in de Toekomstvisie Thuis in Opmeer 2030 en het Coalitieakkoord 2022-2026 Vitaal Opmeer:

"We werken samen met onze inwoners bij het realiseren van onze ambities. Per project wordt beoordeeld hoe burgerparticipatie wordt ingezet. Er wordt een online burgerpanel ingericht met brede basis in onze gemeenschap om te zorgen dat we "the silent majority" ook weten te bereiken. De dorpsraden vervullen een rol waarbinnen de inbreng van de gemeenschap aantoonbaar naar voren komt. Gebruikmakend van vooral maar niet uitsluitend de digitale weg zoeken we naar meer verbinding om opinies los te krijgen. Besluiten die impact hebben wordt helder over gecommuniceerd. Beeldvormende bijeenkomsten kunnen ook worden benut voor de inbreng van inwoners. Wat de burger zelf kan en mag doen, wordt gefaciliteerd." (*Coalitieakkoord: Burgerparticipatie 0.0007*)

Dit Plan van Aanpak omschrijft het proces voor de totstandkoming van een gezamenlijk participatiekader, dat zijn beslag krijgt in een participatieverordening. Hiermee wordt een vervolg gegeven aan de Raadsinformatiebrief 'Participatieverordening Opmeer' dd. 26 november 2024 (24.0017090).

Dit Plan van Aanpak wordt door het college ter vaststelling aangeboden aan de raad.

Achtergrond

Per 1 januari 2025 is de Wet Versterking participatie op decentraal niveau van kracht. Deze wet vraagt van gemeenten om participatie goed te regelen en verplicht gemeenten tot het vaststellen van een participatieverordening door de raad. De participatieverordening biedt gemeenten de ruimte om zelf te beslissen op welke manier zij haar inwoners betreft bij de verschillende beleidsfasen.

Daarnaast verankert de nieuwe wet het 'uitdaagrecht' als specifieke vorm van participatie. Met het uitdaagrecht kunnen inwoners hun overheid uitdagen om de uitvoering van bepaalde taken over te nemen, zoals het beheer of onderhoud van een park of buurthuis.

De Wet Versterking participatie sluit aan bij de gemeentelijke ambitie en doelstellingen voor Bereikbaar Bestuur, zoals beschreven in de Toekomstvisie Thuis in Opmeer 2030 en het Coalitieakkoord 2022-2026 Vitaal Opmeer. Hierin onderstreept de gemeente het belang dat inwoners invloed kunnen uitoefenen op beslissingen die hen aangaan, zodat de besluiten van de gemeente beter aansluiten bij hun behoeften. Binnen Opmeer bestaan dan ook verschillende

initiatieven om burgerparticipatie te bevorderen. Toch is het voor bewoners, bestuurders en ambtenaren van Opmeer vaak onvoldoende duidelijk of, wanneer, waarover en hoe burgers kunnen meedenken, meepraten of meedoen; wat de rol van de gemeente is en hoe zij het participatieresultaat meeweegt in de besluitvorming.

De nieuwe wet creëert een bepaalde mate van urgentie om het participatievraagstuk binnen de gemeente op te pakken en geeft ons ook de gelegenheid om aan de slag te gaan met het participatievraagstuk in meer brede zin: hoe verhouden representatie en participatie zich tot elkaar? Welke ambities hebben we eigenlijk? Wat moeten we doen om de participatiepraktijk te verbeteren?

Plan van aanpak

Dit plan van aanpak omschrijft het proces om te komen tot een gezamenlijk participatiekader, dat zijn beslag krijgt in een participatieverordening en een implementatieplan.

In het kort is voor de totstandkoming van de participatieverordening de raad aan zet. De participatieverordening beschrijft de spelregels en wordt vastgesteld door de Raad.

Het implementatieplan beschrijft wat de gemeente en de inwoners gaan doen om participatie waar te maken. De raad gaat niet over de uitvoeringsregels, maar wordt hierover geïnformeerd door het college. Het college stelt het implementatieplan vast. Indien er voor de uitvoering van het implementatieplan extra budget nodig is, dan zal dit via een raadsbesluit lopen.

In het proces maken we een heldere knip tussen de totstandkoming van de participatieverordening, die door de raad wordt vastgesteld; en de totstandkoming van het implementatieplan, dat door het college wordt vastgesteld.

Het proces

Het proces dat wij volgen is gebaseerd op een handreiking van VNG en Berenschot: *Aan de slag met participatie 2.0* . en kent een logische route van het *waarom* en het *wat* (stap 1) naar het *hoe* (stap 2). Hieronder lichten wij deze stappen toe

Stap 1: Het Kader

Beoogde resultaten: Een visiedocument en een participatieverordening

In deze processtap willen wij inzicht krijgen in de ambities die wij als gemeente ten aanzien van participatie hebben (waarom) en in het soort participatie dat in Opmeer zou moeten plaatsvinden en hoe wij dit willen vormgeven (wat).

Voor het in beeld brengen van onze ambities gaan op zoek naar antwoorden op vragen, zoals *Wat is de betekenis van participatie in een representatieve democratie; waar hebben we het over en voor wie doen we het?* Maar vooral ook: *Waarom vinden wij participatie belangrijk? Wat zijn de*

redenen en motieven om (als inwoner) te participeren en (als gemeente) participatie mogelijk te maken?

Inzicht in onze participatie-ambities is van belang omdat het (in een later stadium) bepalend voor de preciezere uitwerking van participatie, bijvoorbeeld bij de keuze voor een participatie-tool.

Beleid en instrumenten moeten immers op elkaar afgestemd zijn. (Ter illustratie: Als de gemeente een hoge ambitie heeft met herstel van vertrouwen als belangrijkste motief en vervolgens betuttelende inloopavonden organiseert, matchen deze elementen niet.)

Een ander belang is dat het antwoord op de *waarom*-vraag ons participatieproces verbindt met een dieper motief, het maakt het de moeite waard. Dat is belangrijk, immers als onduidelijk is waar participatie aan bijdraagt, waarom zou iemand dan meedoen?

Na de beantwoording van de waarom-vraag zoomen wij in op een aantal wat-vragen: *Welke vormen van participatie zouden in Opmeer moeten plaatsvinden en hoe wij dit willen vormgeven. Welke rollen worden toegekend en ingenomen? Welke kaders en instrumenten worden gebruikt om een concreet participatieproject te organiseren?* Belangrijke onderdelen die ook voorbij komen zijn het uitdaagrecht en burgerinitiatieven.

Werkwijze:

Voor deze stap worden bijeenkomsten georganiseerd met de gemeenteraad, het college en de ambtenaren. Deze vinden plaats onder externe begeleiding door procesbegeleiders van de Westfrieslandacademie. De vorm van het gesprek en de methode die we hierbij gaan gebruiken, wordt in overleg met de griffier, de externe begeleider(s) en projectleider bepaald.

Voor de antwoorden op de waarom-vragen gaan we ook in gesprek met 'participanten', zoals de adviesraad sociaal domein en het maatschappelijk middenveld (zoals de cultuur- en sportverenigingen); en ook daar waar inwoners of ondernemers zich al georganiseerd hebben wordt contact gelegd (dorpsraden).

De focus van dit gesprek ligt vooral op het verkrijgen van inzicht in de redenen en motieven om als inwoner te participeren; en de voorwaarden waaraan 'goede' participatie moet voldoen.

Deze kunnen namelijk afwijken van de redenen, motieven en voorwaarden van de gemeente om participatie mogelijk te maken.

Aan de hand van de resultaten uit de bijeenkomsten stelt de projectleider een visiedocument op en een concept-participatieverordening. Deze worden in een beeldvormende bijeenkomst aan de raad teruggekoppeld. Daarbij zoomen wij in op de concrete uitwerking van de participatieverordening: *Maakt de verordening succesvolle participatie mogelijk?*

Eventuele aanpassingen naar aanleiding van deze bijeenkomst worden verwerkt in de participatieverordening, waarna deze door het college aan de raad ter vaststelling wordt aangeboden.

Beoogde resultaten: Een visiedocument en een participatieverordening

Het visiedocument gaat in op de betekenis van participatie in de representatieve democratie, de ambitie van de gemeente en op een stelling over waarom de gemeente participatie belangrijk vindt. Ook beschrijft het de ruimte die wij willen bieden voor participatie op verschillende onderwerpen, de rol en invloed van de raad, de reikwijdte van participatie en op welke wijze de raad de uitkomsten van participatie kan meenemen.

De (concept)participatieverordening verankert de afspraak die de gemeente met zichzelf maakt op het gebied van participatie en doet recht aan de bovengenoemde stap.

Stap 2: De uitvoering

De volgende stap in dit proces draait om de vraag: *Hoe gaan wij uitvoering geven aan het participatiebeleid?*)

Voor deze stap is het college aan zet. Het college stelt het implementatieplan vast.

In het implementatieplan werkt de projectleider uit wij wat er nodig is om het participatiebeleid in Opmeer tot een succes te maken en te verankeren in de organisatie. Daarbij wordt gekeken naar mensen, middelen en processen.

Het gaat bijvoorbeeld om ondersteuning voor ambtenaren, uitleg aan inwoners wat ze van de gemeente kunnen verwachten, maar ook welke methodieken worden gebruikt om tot succesvolle participatie te komen. Ook worden praktische randvoorwaarden uitgewerkt, bijvoorbeeld het instellen van een burgerpanel of beschikbaar stellen van bepaalde applicaties.

Werkwijze

Voor de antwoorden op deze vragen organiseren wij werksessies in de ambtelijke organisatie.

Beoogd resultaat: Een implementatieplan

Het implementatieplan benoemt concrete doelen, resultaten en activiteiten die de gemeente de gaat ondernemen om uitvoering te geven aan het participatiebeleid. Het plan wordt vastgesteld door het college en ter informatie gedeeld met de raad.

Indien extra budget nodig is voor de uitvoering van het plan, dan loopt dit via een raadsbesluit.

Figuur: Visueel stappenplan (zie bijlage 1)



Voordat we van start gaan

Voordat we van start gaan, brengen wij u graag een aantal punten onder de aandacht met tot doel het proces te vergemakkelijken.

Definitie van burgerparticipatie

Om discussie over de precieze definitie van participatie te voorkomen, blijven wij voor dit proces dichtbij de definitie in de wet en de Memorie van Toelichting:

“Burgerparticipatie is een manier van beleidsvoering waarbij inwoners, individueel of georganiseerd, direct of indirect, de kans krijgen om invloed uit te oefenen op de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van beleid.”¹

Waarden/uitgangspunten

Onderstaande set waarden zijn uitgangspunten voor het participatiekader, maar kunnen in het proces verder getoetst, uitgediept of aangevuld worden:

- Participatie is voor iedereen;
- Participatie kent een passende vorm bij de vragen en uitdagingen die voorliggen;
- De gemeente is benaderbaar en toegankelijk;
- We gaan niet voorbij aan de lokale democratie, de rollen van raad en college zijn in de individuele participatieprocessen helder.

De raad: representatie en participatie

De representatieve democratie vormt in Nederland het uitgangspunt van de democratie. De participatieve democratie is een aanvulling hierop. Dit proces vraagt ons om vorm te geven aan het samenspel tussen de representatieve democratie (de gekozen volksvertegenwoordiging) en de participatieve democratie (de betrokkenheid en invloed vanuit de maatschappij). Het vinden van

¹ Deze definitie komt uit: ProDemos. (2018). Monitor burgerparticipatie 2018. Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie, Den Haag.

de juiste verhouding tussen de representatieve en de participatieve democratie kan een zoektocht zijn.

De raad dient zich daarbij bewust te zijn dat zij vanuit haar kaderstellende rol in algemene zin bepaalt hoe participatie eruitziet. Met de kaders, beleid en verordening creëert de gemeenteraad de ruimte waarbinnen participatie plaatsvindt en beïnvloedt zij daarmee ook de ruimte of de invloed van de gemeenteraad zelf. Meer ruimte voor participatie (of minder kaders) kan betekenen dat de raad minder directe invloed heeft op hoe een participatief proces eruitziet en wat er potentieel uit komt.

De rol van de participant

Participatie kent twee perspectieven: het perspectief van de gemeente die participatie faciliteert en dat van de participanten (de bewoners van Opmeer). In dit proces wordt de gemeente vertegenwoordigd door de raad, het college en de ambtenaren. Hun rol in het proces wordt in de paragraaf Organisatie beschreven.

Voor het perspectief van de participant moeten wij burgers betrekken, maar VNG en Berendschot bieden in hun aanpak hiervoor weinig handvatten. Zij adviseren kritisch te kijken naar waar je bewoners in het proces bij betrekt.

Met dit advies in het achterhoofd stellen wij voor om de participanten te betrekken bij:

- Het ophalen van motieven en redenen om te participeren
- Wat is succesvolle participatie voor inwoners?
- Gemeentepeiling: Waar staat je gemeente? (Hierin zijn extra vragen over burgerparticipatie opgenomen)
- Eventueel een aantal concrete thema's uit de modelverordening van VNG

Binnen de scope van dit project zullen wij een afvaardiging van bewoners benaderen, zoals bestaande overleggen (bv. de sociale adviesraad), het maatschappelijke middenveld (sportclubs en verenigingen), georganiseerde bewoners- en ondernemers (bijvoorbeeld de dorpsraden).

Wij zijn ons er van bewust dat deze afvaardiging slechts beperkt representatief is voor de gehele Opmeerse bevolking. (I.t.t. de peiling van Waar staat je gemeente.)

Doel, middel en instrumenten

In een proces waarin burgerparticipatie centraal staat, bestaat het risico dat wij participatie gaan zien als het doel, in plaats van een middel. Burgerparticipatie is geen doel, maar *dient* een doel, bijvoorbeeld om de betrokkenheid van burgers bij besluitvorming te vergroten.

Andersom bestaat ook de kans dat 'hulpmiddelen' om burgerparticipatie mogelijk te maken, zoals een app, burgerpanel of enquête gelijkgesteld worden met 'burgerparticipatie'. Het invoeren van een app, enquête of burgerpanel is niet hetzelfde als burgerparticipatie, het zijn middelen ten dienste van burgerparticipatie, dat op zijn beurt ten dienste staat van een hoger gelegen doel.

Planning

Q1-2025:

- Vaststellen plan van aanpak door de raad
- Voorbereiden en plannen van bijeenkomsten.

Q2 - 2025:

- Opstellen visiedocument
- Opstellen concept participatieverordening
- Opstellen implementatieplan bijeenkomst /werksessie

Q4 - 2025:

- Vaststellen participatieverordening door de raad

Q1 - 2026:

- Vaststellen implementatieplan door college
- Opstellen projectopdracht voor de realisatie van het implementatieplan (college en MT voorstel)
- Vaststellen voorstel projectopdracht door MT en college
- Opnemen budget voor uitvoering in voorjaars/kadernota

Q2 - 2026

- Vaststellen budget in voorjaarsnota/kadernota door raad

Organisatie

Een participatieverordening opstellen vraagt de betrokkenheid van verschillende stakeholders, binnen en buiten het gemeentehuis. Hieronder beschrijven wij de belangrijkste rollen en wat er van hen in dit proces verwacht wordt:

De projectgroep, bestaande uit Maartje van Kraaij (strategisch adviseur) en Lianne Gijben (griffier):

- organiseert de activiteiten en bijeenkomsten om te komen tot een vastgestelde participatieverordening en implementatieplan;
- stelt participatieverordening op;
- stelt implementatieplan op (door Maartje)

De raad:

- levert input voor de participatieverordening middels bijwonen van 1 of 2 bijeenkomst(en);
- stelt de participatieverordening vast;
- ontvangt informatie over implementatieplan;
- besluit over budget ten behoeve van implementatieplan.

Het college:

- levert input voor de participatieverordening middels bijwonen van 1 of 2 bijeenkomsten;
- legt de participatieverordening voor aan de Raad;
- stelt implementatievoorstel vast;
- legt budgetvoorstel t.b.v. uitvoering implementatieplan voor aan de raad.

Ambtenaren (selectie):

- leveren input voor de participatieverordening
- Leveren input voor het implementatieplan.

Participanten:

- Alle inwoners: beantwoorden vragen in gemeenteteiling 'Waar staat je gemeente-2025'
- Afvaardiging van burgers:
 - Levert input voor inzicht in motieven en redenen om te participeren.
 - Levert input over de voorwaarden waaraan succesvolle participatie voldoet.

- Levert input voor concrete thema's uit de modelverordening van VNG

Afvaardiging bestaat uit:

- Georganiseerde overleggen, zoals Sociale adviesraad
- Maatschappelijk middenveld, zoals cultuur- en sportverenigingen
- Inwoners en/of ondernemersorganisaties, zoals Dorpsraden en ondernemersvereniging

Budget

Er is voor dit proces geen extra budget benodigd.

In een later stadium, voor de *uitvoering* van het implementatieplan is waarschijnlijk wel extra geld nodig. De kostenraming is onderdeel van het implementatieplan.

Indien er voor de uitvoering van het implementatieplan extra budget nodig is, dan zal dit via een raadsbesluit lopen.

Bijlagen

Visueel stappenplan (deze bijlage is opgenomen in dit Plan van Aanpak)

24.0011820 Projectopdracht

24.0017090 Raadsinformatiebrief

Bijlage 1: Visueel stappenplan

