

# Singelpark Leiden

Sinds 1659

Samen maken wij het langste, mooiste, spannendste stadspark, het Singelpark!

## **Leidraad participatie**



Datum: 29 oktober 2014

Versie: Definitief

Bestuurlijk opdrachtgever: F. de Wit, wethouder Onderwijs, Sport en Duurzaamheid

Ambtelijk opdrachtgever: R. Nagtegaal, clustermanager Stedelijke Ontwikkeling

# 1 Inleiding

Leiden heeft de ambitie om langs de unieke Leidse singelrand het langste, mooiste en spannendste stadspark te realiseren: het Singelpark. Een aaneengesloten park rondom de binnenstad, om te sporten en cultuur te beleven, natuur en historie te ontdekken, rust te vinden en mensen te ontmoeten. Een park om te genieten en waar Leiden zich nog meer mee op de kaart zet.

Om dit te bereiken vindt een unieke samenwerking plaats tussen gemeente en bewoners. Om deze samenwerking optimaal te laten verlopen is deze 'leidraad participatie' opgesteld.

## 1.1 Singelpark van, voor en door de stad

Het Singelpark is een project van, voor en door de stad. Dat betekent dat bewoners en andere belanghebbenden intensief betrokken zijn bij de ontwikkeling, inrichting en het beheer van het Singelpark. Dit geldt voor stadspartners zoals o.a. de universiteit Leiden, museum Volkenkunde, de Meelfabriek, maar net zo van belang is de samenwerking met de buurtverenigingen, belangenorganisaties en in het bijzonder met de specifiek voor het Singelpark in het leven geroepen Stichting Vrienden van het Singelpark. Met de Vrienden is een actief samenwerkingstraject gestart.

Omdat er nog niet voldoende financiële middelen beschikbaar zijn om de totale ambitie voor het Singelpark in één keer te realiseren heeft de gemeenteraad bij de vaststelling van het kaderbesluit besloten tot een gefaseerde aanpak en een prioritering van deelgebieden. Daarbij is gekozen voor een aanpak van Verbinden, Vergroenen en Versterken: het *verbinden* van losse onderdelen en deelgebieden in de singelrand tot één Singelpark, het *vergroenen* van plekken die nu stenig zijn en het *versterken* van groen dat nu van matige kwaliteit of slecht toegankelijk is.

Uitgangspunt is dat de gemeente ten minste voor een goede basis zorgt, zowel voor wat betreft de aanleg als het beheer en dat bewoners en andere samenwerkingspartners uit de stad voor de 'plus' in aanleg en beheer kunnen zorgen.

Verbinden is niet alleen het verbinden van deelgebieden tot één Singelpark, maar is vooral ook het verbinden van mensen met elkaar. We maken samen het Singelpark, we ontmoeten elkaar in het Singelpark, beheren het park gezamenlijk en organiseren en ondernemen gezamenlijk allerlei activiteiten. De goede samenwerking met bewoners en andere belanghebbenden is een belangrijke succesfactor voor de totstandkoming van het Singelpark.

Zoals de realisatie van het Singelpark is opgezet als 'groeimodel', zo wordt ook de participatie vanuit een groeimodel vormgegeven. Naarmate de kennis en het onderlinge vertrouwen groeien, wordt de meerwaarde van de samenwerking steeds zichtbaarder.

Deze participatieleidraad geeft aan hoe de participatie in het project Singelpark is ingericht en vormt de basis voor de uitwerking van specifieke participatietrajecten per deelgebied of locatie.

## **1.2 Nota Publieksparticipatie in Leiden**

De gemeenteraad heeft in 2012 de nota Publieksparticipatie in Leiden vastgesteld, met als doel de betrokkenheid van de stad bij beleidsontwikkeling, beleidsuitvoering en in projecten te vergroten, te stimuleren en te verankeren. In de nota worden de volgende punten expliciet benoemd:

1. Het exacte onderwerp van participatie;
2. Het doel;
3. Het niveau van de participatie;
4. De kaders waarbinnen de participatie plaatsvindt;
5. De schaal waarop het participatieproces betrekking heeft;
6. De deelnemers;
7. De wijze en het tijdstip waarop deelnemers hun inbreng kunnen leveren;
8. De wijze en het tijdstip waarop burgemeester en wethouders reageren.

### **Niveaus van participatie**

In de nota publieksparticipatie worden de volgende participatieniveaus benoemd:

- Raadplegen

Het niveau van raadplegen geldt voor die gebieden waar juridische belangen spelen (bijvoorbeeld andere grondeigenaren, contracten of overeenkomsten met

partijen voor een bepaald gebied en/of planologische vereisten) of waar het algemeen belang voor gaat (bijvoorbeeld belangrijke verkeersroutes, sociale veiligheid e.d.).

- Adviseren

Het niveau van adviseren geldt voor:

- a) Die deelgebieden waar geen juridische claims liggen of voorzieningen van algemeen nut.
- b) Voor belanghebbenden (omwonenden, omliggende bedrijven en belangenorganisaties) en deskundigen.

- Coproduceren.

Het door gemeente en belanghebbenden in gezamenlijk overleg ontwikkelen van een plan met inachtneming van vooraf meegegeven kaders. De gemeente conformeert zich aan oplossingen die passen binnen de gestelde kaders. Bij het zoeken naar die oplossingen werken gemeente en belanghebbenden samen.

De nota publieksparticipatie stelt dat coproduceren geschikt is voor situaties waarin een beperkte kring betrokkenen een keuze moet maken over iets waarover de gemeente zelf geen eigen doorslaggevende voorkeur heeft en waarbij geen (noemenswaardige) belangen van derden in het geding zijn. In het Singelpark willen we deze beschrijving ruimer interpreteren. Coproduceren is immers samen tot realisatie komen. Dat houdt in dat de voorkeuren van gemeente en belanghebbenden even zwaar meetellen en gezamenlijk gewogen moeten worden bij keuzes en besluiten. Een uitzondering hierop geldt voor die situaties waarin eigendommen en belangen van derden in gevaar zijn, zaken van algemeen belang spelen en/of wet en regelgeving en gemeenteraadsbesluiten aan de orde zijn. Dan kan het standpunt van college en/of raad van doorslaggevende betekenis zijn.

## 2 Participatie aanpak

### 2.1 Onderwerp van participatie

Omdat het Singelpark bij uitstek een project van, voor en door stad is, betekent dit dat bewoners en andere belanghebbenden intensief betrokken zijn bij de ontwikkeling, inrichting en het beheer van het Singelpark. Dit betekent ook dat er veel onderdelen en onderwerpen zijn die zich aandienen voor de diverse niveaus van participatie.

#### **Initiatieven uit de stad**

Om zoveel mogelijk enthousiasme en eigenaarschap in de stad te verkrijgen is het belangrijk dat de gemeente ruimte biedt voor initiatieven uit de stad. Waar mogelijk creëert de gemeente die ruimte om dit mogelijk te maken. Zowel fysiek (ruimte in gebruik geven), als financieel (extra planuren beschikbaar stellen voor advisering en toetsing van de initiatieven) als qua uitvoeringsniveau (ruimte geven in de bestaande regelgeving).

#### **Wederzijdse verantwoordelijkheid**

Bewoners willen graag meer bewegingsvrijheid en eigen initiatief mogelijk maken en gemeente wil graag dat bewoners meer meedoen aan het vormgeven van de stad. Dit kan lukken als bewoners en gemeente vanuit een positieve houding samenwerken. Het betekent ook loslaten door gemeente en meer verantwoordelijkheid nemen door bewoners. Bij de specifieke participatieonderwerpen zal elke keer aangegeven worden wat kaders en ruimte zijn, wat losgelaten kan worden en waar verantwoordelijkheden liggen.

#### **Maatwerk**

Participatie vindt plaats zowel bij het realiseren van de ambitie voor het overkoepelende Singelpark, als voor de deelgebieden die hier in onderscheiden zijn. Omdat participatie maatwerk is wordt per deelgebied ook een specifieke en meer gedetailleerde participatieleidraad opgesteld.

De invulling van de leidraden hangt af van:

- Meerwaarde participatie voor de stad en voor de gemeente
- Locatie/ deelproject
- Soort bijdrage (meedenken, meewerken, etc.)
- DeelnemersFase van het (deel)project.

## 2.2 Het doel van de participatie

Het doel van participatie in het project Singelpark is het betrekken van burgers, belangenorganisaties en bedrijven bij het ontwikkelen, uitvoeren en beheren van het Singelpark om gezamenlijk het beste resultaat te bereiken. Het leveren van ideeën, advies en uitvoeringskracht voor (de deelgebieden van) van het Singelpark, om zo een Singelpark te realiseren dat samen met de stad is gemaakt.

Door het Singelpark samen met bewoners, belangenorganisaties en bedrijven vorm te geven zullen zij zich vanaf het begin bij de realisatie van het park betrokken voelen, wat naar verwachting zal resulteren in een optimaal gebruik en beleving van het park. De vrienden van het Singelpark willen hierbij een belangrijke rol spelen.

## 2.3 Het niveau van de participatie

Vertrekpunten

- De gemeente creëert waar mogelijk ruimte voor initiatieven uit de stad
- Participatie kan in alle fases van het project (ontwerp, uitvoering, beheer)
- De gemeente streeft overal waar dat mogelijk is naar coproductie
- Het Singelpark is een park van de stad, alle inwoners worden aangemerkt als belangstellenden en kunnen dus geraadpleegd worden en krijgen de gelegenheid om mee te denken.

Op het Singelpark zullen in ieder geval de volgende niveaus van participatie plaatsvinden. Per situatie en per deelgebied wordt nader bepaald welk niveau aan de orde is.

Raadplegen: Het Singelpark is een park van, voor en door de Leidse burgers. Daarom moeten alle Leidse burgers geraadpleegd kunnen worden. Zij worden aangemerkt als belangstellenden. Ze krijgen de gelegenheid om ideeën, wensen en meningen naar voren te brengen of voorkeuren aan te geven die bij de beleidsvorming kunnen worden betrokken.

Adviseren: direct belanghebbenden zoals de Stichting Vrienden van het Singelpark, buurtverenigingen, omwonenden, andere belangenorganisaties, stadspartners en specifiek deskundigen kunnen gevraagd en ongevraagd advies geven. Ook kan hen

de gelegenheid geboden worden om een gezamenlijk antwoord te geven op een door de gemeente gestelde vraag.

Coproduceren: Het door gemeente en belanghebbenden in gezamenlijk overleg ontwerpen, uitvoeren en beheren van een plan met inachtneming van vooraf meegegeven kaders.

## **2.4 De kaders waarbinnen de participatie plaatsvindt**

Participatie kan niet zonder kaders. Duidelijkheid over de kaders is essentieel voor een goed begrip voor elkaar en voor een goed participatieproces.

Voor participatie in het Singelpark gelden de volgende kaders als uitgangspunt:

- Nota publieksparticipatie in Leiden (RV 12.0105)
- Mee met Leiden, pva publieksparticipatie (B&W14.0129)
- Kaderbesluit Singelpark (RV 13.0098)
- Beeldkwaliteitsplan Singelpark (B&W 14.038)
- Visie Leidse Singels: het langste park van Nederland! (RV 11.0129)
- Handboek Kwaliteit Openbare Ruimte (B&W 12.0417)
- Kadernota Kwaliteit Openbare Ruimte (RV 11.0117)
- Vastgestelde bestemmingsplannen waarbinnen het Singelpark ligt

De initiatieven, plannen en ontwerpen moeten beheersbaar zijn en daarom altijd afgestemd worden met het gemeentelijk beheer. Ze moeten passen binnen de beschikbare gemeentelijke budgetten of gefinancierd worden door aanvullende middelen die ingebracht worden door bewoners en/of stadspartners.

Gemeente Leiden kan alleen initiatieven, plannen en ontwerpen goedkeuren die betrekking hebben op gronden die in eigendom zijn van de gemeente Leiden. Voor initiatieven, plannen en ontwerpen in gebieden van andere eigenaren, is goedkeuring en medewerking van deze andere partijen noodzakelijk.

## **2.5 De schaal waarop het participatieproces betrekking heeft**

De participatie geldt voor het gehele project Singelpark. Het Singelpark loopt aan weerszijden van de singels van de binnenstad van gevel tot gevel. Deze grenzen zijn

vastgesteld. Dat betekent een groot projectgebied, met veel belanghebbenden, en meer dan honderd stakeholders. Om dit overzichtelijk en uitvoerbaar te houden wordt per deelgebied de participatie specifiek verder vormgegeven.



## **2.6 De deelnemers**

De deelnemers zijn partijen die direct belanghebbend zijn, zoals stadspartners, de Vrienden van het Singelpark, wijkverenigingen, direct omwonenden, belangenverenigingen, bedrijfsleven. Omdat het Singelpark ook voor bezoekers en toeristen is, wordt zo breed mogelijk gekeken naar partners die kunnen participeren. Ook partijen die niet direct belanghebbend zijn, maar wel belangstellend zijn, tellen mee.

In de deelbieden worden participatiegroepen ingesteld. De leden van de participatiegroep worden geacht hun achterban te vertegenwoordigen. Daarnaast is het gewenst dat bijeenkomsten georganiseerd worden waar andere belanghebbenden mee kunnen denken.

## **2.7 De wijze en het tijdstip waarop deelnemers hun inbreng kunnen leveren**

In het hele Singelpark wordt de participatie eenduidig en transparant vormgegeven.



Omdat participatie maatwerk is zal per situatie en per deelgebied bepaald worden op welk moment inbreng geleverd kan worden. Uitgangspunt is wel dat de participatie zo vroeg mogelijk start, zodat de invloed van de stad zo groot mogelijk is en dat waar mogelijk coproductie wordt toegepast.

Van belang is dat aan het begin van het participatietraject per situatie of deelgebied duidelijk is hoe er wordt gewerkt, wat de mate van participatie is en wie welke rollen, taken en verantwoordelijkheden heeft. Dit is van belang omdat niet alle onderwerpen zich voor participatie en/of inspraak lenen en zo geen verkeerde verwachtingen worden gewekt. Ook kan per fase in het planproces de mate van participatie verschillen.

Per deelgebied wordt volgens de binnen de gemeentelijke organisatie gehanteerde 'factor C methode' met een krachtenveld analyse, een kernboodschap en een kalender op een praktische manier invulling gegeven aan de participatieleidraad.

## **2.8 De wijze en het tijdstip waarop burgemeester en wethouders en gemeenteraad reageren**

De reacties van de participanten worden, indien mogelijk verwerkt in de planuitwerkingen. Als er van een advies wordt afgeweken, moet dit gemotiveerd gebeuren. Voordat de plannen uitgevoerd gaan worden, worden ze ter besluitvorming aan college en raad voorgelegd. In de besluiten zal aangegeven worden op welke wijze participatie heeft plaatsgevonden. De besluiten zijn openbaar en worden gecommuniceerd met de betrokkenen.

Tussentijds kunnen college en raad desgewenst informeel over de voortgang en de participatie geïnformeerd worden. Ook in de sturingsdriehoek van het project en in het afstemmingsoverleg tussen de gemeente en de Vrienden van het Singelpark is participatie een vast onderdeel van de agenda.

## **2.9 Aandachtspunten bij samenwerking**

Samenwerken met burgers aan een belangrijk en complex project als het Singelpark vraagt speciale aandacht voor de te maken afspraken en mogelijke risico's. Bij het maken van afspraken en het eventueel overdragen van activiteiten is het van groot belang om zorgvuldig te werk te gaan en risico's te onderkennen.

De belangrijkste aandachtspunten in dit kader zijn:

**Lange termijnschade** (i.c. kapitaalvernietiging):

Bij het overdragen van het beheer van onderdelen van de openbare ruimte die kapitaalintensief zijn en waar risico's van onzorgvuldig onderhoud kunnen leiden tot grote extra kosten, moet worden opgepast. Denk in dit verband bijvoorbeeld aan het onderhoud van asfaltverhardingen, riolering en monumentale bomen. In het bijzonder is aandacht nodig voor de vele nuts-, signalerings- en veiligheidsvoorzieningen (kabels en leidingen, verwijsborden, verkeersborden etc.) die zich in de openbare ruimte bevinden. Deze moeten in tact blijven. Ook moet rekening worden gehouden met eventuele kosten indien de gemeente de openbare ruimte weer terug moet brengen in de oorspronkelijke staat na bijvoorbeeld herinrichting en adoptie van delen ervan door burgers. In dit kader moet ook worden gekeken naar de financiële draagkracht van de samenwerkingspartner, immers 'van een kale kip valt niets te plukken'.

**Democratisch gehalte:**

Als er bij participatie op een bepaalde plek meerdere burgers betrokken zijn, is de wijze waarop besluiten binnen de groep burgers tot stand komen een aandachtspunt. Worden de verschillende belangen transparant en evenwichtig tegen elkaar afgewogen? Op het moment dat gemeentelijke budgetten worden ingezet, er formele procedures in het kader van de omgevingsvergunning worden gevoerd, behoudt het gekozen gemeentebestuur de eindverantwoordelijkheid voor het democratisch gehalte van beslissingen.

**Landelijke c.q. lokale regelgeving:**

Er dient rekening gehouden te worden met de wettelijke kaders, lokale regelgeving en beleidskaders. Denk hierbij aan regels met betrekking tot de Arbowet, aanbestedingsregels, regels omtrent veiligheid (bv. Speeltoestellen) en aansprakelijkheid (e.a. Wegenwet) maar ook aan bijvoorbeeld het gebruik van chemische middelen bij het reinigen. Afwijken van gemeentelijke beleidskaders kan in bepaalde gevallen, maar zal veelal pas na toestemming van het gemeentebestuur mogelijk zijn. Verder moet rekening worden gehouden met juridische uitgangspunten als het gelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel.

**Openbaarheid:**

Gewaakt moet worden dat het meer 'eigen maken' van de openbare ruimte door participatie niet onbedoeld ten koste gaat van de openbaarheid c.q. de toegankelijkheid van (delen van de) openbare ruimte voor bepaalde groepen gebruikers.

**Integriteit en transparantie:**

In het geval dat een deel van de budgetten voor een project of het beheer van de openbare ruimte in het kader van participatie wordt overgedragen aan burgers zijn integriteit en transparantie belangrijke aandachtspunten. In bepaalde gevallen is accountantscontrole vereist. Transparantie kan ook geboden zijn bij het afwegen van input van medeburgers in het kader van bijvoorbeeld een ontwerpproces. Verder vraagt samenwerking om het delen van informatie. Zoveel mogelijk informatie wordt gedeeld tijdens het participatieproces. In sommige gevallen, zoals bij bijvoorbeeld aanbestedingen, komt dit het proces niet ten goede en moet de informatie vertrouwelijk blijven. Vooraf dient duidelijk gemaakt te worden dat in specifieke gevallen niet alle informatie op tafel komt.

### 3 Communicatie

Voor het Singelparkproject is een communicatieplan opgesteld, gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- Het park is van iedereen
- Enthousiasme creëren, maar ook realistisch zijn in wat er kan
- Inzetten op digitale informatie en dialoog in combinatie met zichtbare actie ter plekke
- communiceer over 1 park, want elk deelgebied is onderdeel van de gehele ambitie en valt onder het overkoepelende Singelpark
- Maak heldere afspraken met de samenwerkingspartners en leg deze afspraken vast
- In alle communicatie uitingen wordt de kernboodschap gebruikt: Leiden werkt aan het langste, mooiste en spannendste stadspark, het Singelpark! Een park om te wandelen en te sporten, cultuur te beleven, natuur en historie te ontdekken, mensen te ontmoeten of juist rust te vinden. En dit allemaal in een uniek 6 km lang park rondom de binnenstad. Met het water van de singels als blauwe ader en met de Hortus botanicus als inspiratie voor een botanisch stadspark. In Leiden is al veel te ontdekken, ontdek nu ook het Singelpark!

Een communicatiekalender maakt deel uit van het communicatieplan.

De communicatiekanalen zijn o.a: website, digitale nieuwsbrief, krantenberichten, bewonersbrieven, informatieavonden, klankbordgroepen, projectgroepen, werkgroepen, ateliers.

## **4 Kosten**

In een plan als het Singelparkproject is samenwerking met de stad niet alleen gewenst maar ook noodzakelijk. De gemeenteraad heeft bij het visiebesluit en kaderbesluit Singelpark opdracht gegeven het plan in nauwe samenwerking met de stad te realiseren. Dit gaat niet vanzelf en kost tijd. Om die reden is bij het overkoepelende kaderbesluit Singelpark een voorbereidingsbudget beschikbaar gesteld om participatie vorm te geven. Ook in de deelprojecten is een (beperkt) bedrag voor communicatie en participatie opgenomen.

In de dagelijkse praktijk blijkt ook dat de samenwerking met de stad tijd kost en dus plankosten met zich meebrengt. Wil je echt ruimte geven aan de stad, aan de initiatieven uit de stad en echt participatie vorm geven dan moet er voldoende budget beschikbaar zijn. Bij de uitvoeringsbesluiten die per deelgebied volgen, zal aan college en raad nauwkeuriger aangegeven kunnen worden hoe de participatie vorm krijgt, wat de verwachte kosten daarvan zijn en hoe deze gedekt moeten worden.