raadsvoorstel

Agendapunt 2022, nr. IVb-pm
Zaaknummer 2029250
Te behandelen door B.J.J. Bengevoord

Onderwerp: Participatiekader 'Samenwerken in Winterswijk'

Aan de raad,

Inleiding
Naar verwachting treedt op 1 januari 2023 de Omgevingswet in werking. Deze wet vraagt naast inhoudelijke kennis, vooral ook om een andere houding en gedrag bij zowel initiatiefnemers als bestuurders en ambtenaren. Er wordt een betere samenwerking gevraagd, zowel binnen de gemeentelijke organisatie zelf, als met externe partijen (inwoners, bedrijven en andere instellingen of organisaties). In de Omgevingswet staat participatie expliciet genoemd. Dit vraagt vooral een ander soort denken (van buiten naar binnen) dat moet worden vertaald in een nieuwe werkwijze. In die werkwijze is participatie vanzelfsprekend, vanuit de veronderstelling dat door samenwerking initiatieven een beter resultaat opleveren en er meer begrip is voor de uitkomst van een planproces.

Op 28 maart 2019 is het ambitiedocument Omgevingswet door de raad vastgesteld. In dit document is de ambitie uitgesproken dat wij de dienstverlening naar een hoger niveau ontwikkelen: snel, duidelijk en met een stevige plek voor participatie. Op 5 september 2019 is een politiek forum over participatie en de betrokkenenparagraaf 2.0 gehouden. Het forum heeft zich hier positief uitgesproken over de ontwikkeling van:

- een beleidskader participatie;
- een handreiking voor initiatiefnemers;
- een format participatieverslag, participatieplan en betrokkenenparagraaf 2.0;
- een pilot participatieadviseur fysieke leefomgeving (werkproces).

In het coalitieakkoord 2019-2022 onderkennen we dat participatie in Winterswijk beter moet en kan. Behalve de aankomende Omgevingswet nodigt ook de samenleving ons uit op een andere manier van werken, die wensen uit de samenleving begeleidt en uitgaat van samenwerking met alle betrokken partijen. Kortom er is een behoefte aan een duidelijke participatieaanpak in onze organisatie en een goede inbedding van de inmiddels opgedane kennis en ervaring in ons werkproces.

Met deze nota ligt het beleidskader voor een gemeentebrede aanpak voor participatie in de fysieke leefomgeving van Winterswijk. Het is geen ‘blauwdruk’ voor een succesvolle participatieaanpak die in alle gevallen werkt. Participatie is en blijft maatwerk, want elke situatie is anders. Het beleidskader biedt wel handvatten om tot een participatieaanpak op maat te komen.

Voorstel
Het participatiekader 'Samenwerken in Winterswijk' vast te stellen.

Relatie met (huidig) beleid
Alle initiatieven uit de samenleving en onze visies, plannen en projecten die zien op de fysieke leefomgeving, zullen rekening moeten houden met de uitgangspunten van dit kader.

Beoogd(e) effect(en)

- een duidelijke aanpak van participatietrajecten voor inwoners, partners en ondernemers;
- duidelijkheid over de rol van de gemeenteraad in verschillende participatietrajecten;
- een leidraad voor initiatiefnemers die voor hun initiatief aan moeten tonen welke vorm van participatie er ingezet is bij hun initiatief.

Argumenten

Participatie raakt iedereen, zowel inwoners, de organisatie als het bestuur. Er wordt dan ook al veel gedaan aan participatie binnen de gemeente. Hierin baseerden wij ons op richtlijnen vanuit het perspectief van een bepaalde afdeling (bijv. de Winterswijkse aanpak bij projecten) of een aanpak die met een sectorale blik (bijv. beleidskader zonneparken en zonnevelden) is geschreven. Dit nu is de eerste keer dat we gemeentebreed participatie-uitgangspunten op papier hebben gezet. Met het op papier zetten van dit kader maken we participatie transparant en expliciet onderdeel van de beleidsontwikkeling- en uitvoering.

Wettelijke taak en verplichting voor initiatiefnemers

Voor de instrumenten uit de Omgevingswet (de omgevingsvisie, het programma, de omgevingsverordening, het omgevingsplan, het projectbesluit en de omgevingsvergunning), is in een regeling over participatie voorzien. De regels over participatie treffen we niet alleen aan in de Omgevingswet, maar ook in het Omgevingsbesluit en de Omgevingsregeling. In de betreffende regels is vastgelegd *dat* participatie plaatsvindt, maar is niet (tot in detail) geregeld *hoe* dat vormgegeven moet worden. Dat wordt aan het bevoegd gezag of aan de initiatiefnemer van een ruimtelijke ontwikkeling overgelaten.

Wij zijn op basis van de Omgevingswet verplicht om participatiebeleid op te stellen[1]. In het beleid staat hoe wij participatie vorm geven en welke eisen daarbij gelden. De gemeenteraad stelt dit kader vast. De wettelijke verplichting heeft betrekking op de kerninstrumenten visie, plan en programma. Bij een visie en programma geldt vanuit de wet een motiveringsplicht. Er hoeft niet expliciet te worden aangegeven op welke wijze wordt geparticipeerd (welke trede op de participatieladder). Dit kan op de dan geschikte manier plaatsvinden passend bij het onderwerp. Bij een plan geldt een kennisgevingsplicht; wij geven aan hoe actoren worden betrokken in de voorbereiding. Voorliggend kader geeft richting aan dit overheidsinitiatief. Bij een concreet besluit zoals een aanvraag vergunning moeten wij aangeven hoe initiatiefnemer actoren heeft betrokken en wat de resultaten zijn. Hiervoor is een concrete handreiking opgesteld hoe een initiatiefnemer dit kan doen.

Resumerend geldt in het algemeen dat, hoe concreter de besluitvorming is, hoe ‘zwaarder’ de wettelijke eisen zijn die onder de Omgevingswet aan participatie gesteld worden. De wettelijke eisen die aan participatie bij een omgevingsvergunning worden gesteld zijn bijvoorbeeld zwaarder dan de eisen die voor het vaststellen van een omgevingsvisie gelden. Bij de omgevingsvisie moet worden aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken, wat de resultaten daarvan zijn en op welke wijze invulling is gegeven aan het toepasselijke participatiebeleid (zie artikel 10.7 van het Omgevingsbesluit). Bij het instrument van de omgevingsvergunning zal het ‘aanvraagvereiste participatie’ gelden (artikel 16.55 lid 6 van de Omgevingswet en artikel 7.4 van de Omgevingsregeling). Meer context is gegeven in het hoofdstuk ‘De Omgevingswet’ van het kader. Let wel: dit alles gaat over dat er een vorm van participatie gebeurt voordat besluitvorming plaatsvindt. Niet over dat de uitkomst hiervan succesvol is of is gebleken en dus of er voldoende draagvlak is.

Beleidskader: we maken een participatieafweging bij elk initiatief

Dit kader is tot stand gekomen door lessen te trekken uit lopende en afgeronde projecten in de afgelopen twee jaar. Er hebben diverse gesprekken en werksessies plaatsgevonden met initiatiefnemers, medewerkers, raadsleden en bestuurders. Aanbevelingen uit diverse beleidsstukken, met name de evaluatie van de ‘omgevingsvisie Buitengebied Winterswijk’ en de ‘handreiking zonneparken en zonnevelden’, zijn meegenomen bij het opstellen van dit kader. Geluisterd is naar ervaringen bij wijkaanpak De Pas en Opgave Centrum. Niet onbelangrijk, omdat juist hier ervaringen van inwoners met participatief werken zijn gedeeld met de gemeente. En er is gekeken naar ervaringen bij andere overheden.

Uit de sessies van de raadswerkgroep Omgevingswet komt naar voren dat er door de raadsleden vooral om duidelijkheid wordt gevraagd. Het is zaak om aan de voorkant van een planproces helderheid te hebben over de verwachtingen, verantwoordelijkheden en rollen bij participatie in de fysieke leefomgeving. Wie gaat waarover en wie bepaalt wat, wanneer? Het spreekt voor zich om vooraf

mensen ten minste te informeren over het proces, zodat ze niet worden overvallen. Het is belangrijk om dan duidelijk te maken dat er wel of geen ruimte is om mee te praten. En ook precies waarover. Dit geldt zowel wanneer de gemeente initiatiefnemer is, als wanneer een derde initiatiefnemer is. Het is duidelijk dat het niet haalbaar is om iedereen het altijd naar zijn of haar zin te maken, maar we kunnen wel in de besluitvorming (achteraf) terugkijken hoe het afgesproken proces is doorlopen en met welk resultaat.

Het voorliggende kader maakt duidelijk wat we verstaan onder participatie. De uitgangspunten van de raad zijn vastgelegd in de ‘Visie op participatie’. Wat het ‘anders werken’ betekent voor de medewerkers van de gemeente en de inwoners van Winterswijk is vervolgens uitgewerkt. Voor initiatieven met een beperkte tot grote impact is er een stappenplan om te voldoen aan de participatievraag van het initiatief. Het bepalen van het participatieniveau (de ladder) en het te behalen doel van participatie wordt daarbij zoveel mogelijk een wisselwerking tussen gemeente en inwoners/partners. Deze participatieafweging is geborgd in een nieuw werkproces voor ruimtelijke initiatieven, zie hierna onder ‘Pilot participatieadviseur’.

Betrokkenenparagraaf 2.0: Handreiking voor initiatiefnemers en format participatieverslag en -plan
Voor een goed proces is het belangrijk dat het doel van de participatie en het beoogde resultaat zijn vastgelegd. Voor zowel college, raad als voor de inwoners moet duidelijk zijn waar naar toe wordt gewerkt en wie daar bij betrokken zijn. Verwachtingen moeten aan de voorkant helder zijn, net als beslismomenten van het bestuur waarbij individuele en algemene belangen tegen elkaar worden afgewogen. In samenwerking met diverse teams is de handreiking voor initiatiefnemers tot stand gekomen, deze ‘In gesprek met je omgeving’ is als bijlage I bij het kader opgenomen. Als bijlage II is een format participatieplan bij het kader opgenomen.

Met deze handreiking en formats (bijlage I is in feite een format voor een participatieverslag) kan een initiatiefnemer tot een gedegen participatieverslag komen. In zo’n verslag staat de aanpak beschreven (bij initiatieven met een grote impact is een participatieplan opgesteld) en is antwoord gegeven op de waarom, wat, wie en hoe-vragen. Vervolgens is het resultaat van de participatie vastgelegd. Wat is er ingebracht aan ideeën, meningen en standpunten en hoe is de participatie door de deelnemers ervaren. Ten slotte is beschreven en onderbouwd wat is gedaan met de opbrengst: heeft het geleid tot aanpassing van het plan of is er niets mee gedaan. Op deze wijze is een goede invulling van de betrokkenenparagraaf verzekerd en levert het daadwerkelijk een bijdrage aan een zorgvuldige afweging van de belangen om tot een goed besluit te komen.

Pilot participatieadviseur (werkproces)
Met de pilot participatieadviseur is in eerste instantie beoogd een versterking van de organisatie met een specialist die verschillende methodieken in zijn gereedschapskist heeft om zowel intern als extern te ondersteunen in een meer participatieve aanpak bij initiatieven in de fysieke leefomgeving. Met het aanstellen van een participatieadviseur en de wil om anders te werken en daarmee ervaring op te doen, laat het bestuur zien participatie serieus te nemen.

We komen van een probleemgestuurde organisatie en zijn op zoek gegaan naar het potentieel. De rol van de participatieadviseur is dan ook van begin af aan veel meer een rol van aanjager geweest dan van een processpecialist met een advies. Het was meedenken met initiatiefnemer en het ging om bewustwording op rol, mogelijkheden, etc. bij deelnemers. Mensen nieuwsgierig maken en fascineren om een proces samen te verkennen. Werken met een aanleiding in plaats van met een opdracht.

In de praktijk komt naar voren dat de echte uitdaging ligt op het organiseren en voeren van de goede dialoog met betrokkenen. Een participatieaanpak is natuurlijk geholpen met een instrumentele benadering om het proces vorm te geven. Maar als het doel is om meer inclusiviteit, betrokkenheid, het benutten van gezamenlijke kracht en kennis te realiseren, dan is een goede dialoog voeren de basis (en een kunst op zich) om vertrouwen en acceptatie voor de oplossing te winnen. Want alleen in een gesprek leren we elkaars ideeën en weerstanden begrijpen.

Het anders werken krijgt pas echt vorm wanneer wij onze ‘dialoogkracht’ versterken. Een goede dialoog vraagt om een kader, welke beslisruimte is er, duidelijkheid over de verschillende rollen en heldere communicatie. Het voorliggende kader biedt hiervoor de basis om aan de voorkant van het proces keuzes te maken. Daarnaast hebben we te leren reflecteren op belang, eigen rol, organisatie en attitude

(en dat te organiseren) en in te zetten op de ontwikkeling van medewerkers om vaardig een gesprek te voeren. Samenwerken vraagt om een open, nieuwsgierige en waarderende houding.

Als organisatie beschikbaar en in verbinding zijn, maakt dat een bredere aanpak nodig is. Participatie heeft vaste vorm gekregen in het nieuwe werkproces van het fysieke domein. Aan de zogenaamde 'intaketafel' en/of ‘omgevingstafel’ gaan we in een vroeg stadium met initiatiefnemers in gesprek. Alle ruimtelijke initiatieven gaan via deze weg onze organisatie in en zo is participatie is een vast onderdeel van het planproces. Als het gaat om het inzetten van instrumentarium krijgt Team communicatie een steviger rol aan de voorkant. Reflectie en intervisie, opleiding en training zijn onderdeel van het (interne) proces. Deze professionaliseringsslag biedt een prima basis om door te gaan met ervaring met de dialoog op te doen. De pilot eindigt en krijgt een vervolg in de lijn.

Politiek Forum
In de totstandkoming van voorliggend resultaat heeft de raadswerkgroep Omgevingswet een belangrijke rol gespeeld. De uitgangspunten in het kader zijn in samenwerking met hen tot stand gekomen. Ter voorbereiding van de besluitvorming in de raad is het goed het gesprek nog eens breder te voeren. Het participatiekader is daarom aan het Politiek Forum van 3 februari 2022 voorgelegd in een richtinggevende sessie.

De raads- en commissieleden kunnen zich in het algemeen goed vinden in de lijn die het kader voorstaat. Het document biedt een goede basis waar we mee verder kunnen. Het kader biedt naast de te hanteren uitgangspunten bij de participatieafweging, ook instrumenten om tot een aanpak te komen. Omdat we een lerende organisatie willen zijn, zal de komende periode uitwijzen wat in aanpak goed of juist minder goed werkt. Het is daarom belangrijk dat we -dat zijn raad, bestuur, ambtelijke organisatie en inwoners- elkaar goed weten te vinden en vaker het gesprek op betrekkingsniveau voeren. In de uitvoeringsagenda zijn hier acties aan gekoppeld en dit krijgt bijvoorbeeld ook al vorm in de 'klantreizen' die in het kader van de dienstverleningsvisie worden uitgevoerd.

Het resultaat van de sessie leidt op dit moment niet tot aanpassingen van het kader. We gaan er mee aan de slag is het devies. In het forum zijn aandachtspunten en ideeën naar voren gekomen die een vervolgonderzoek verdienen:

- Het participatiekader komt voort uit de opgave Omgevingswet en kent daarom een sterke sturing op participatie in de fysieke leefomgeving. De uitgangspunten zijn gemeentebreed toepasbaar, dus ook in het sociaal domein, maar het verdient aanbeveling de kruisbestuiving (leren van elkaar) tussen fysiek domein en sociaal domein verder vorm te geven.
- Ter overweging: naast de raad als vertegenwoordigende democratie kan een burgerberaad (of panel) worden georganiseerd. Een vorm waarin inwoners helpen om beslissingen te nemen over complexe onderwerpen. Deelnemers zijn een evenwichtige afspiegeling van de samenleving en doen op basis van uitgebreide informatie en overleg, aanbevelingen over beleid.

Financiële aspecten/risico’s
Opleiding en training voor medewerkers en voor de gemeenteraad, het doorontwikkelen van communicatie- en participatiemiddelen en het organiseren van kennis en expertise (reflectie en intervisie) gebeurt vooralsnog binnen de bestaande budgetten voor de teams. Zie verder onder ‘Relatie met andere besluitvorming/andere projecten’.

Juridische aspecten/wet- en regelgeving

- Coalitieakkoord 2019-2022 'Winterswijk wint!';
- Omgevingswet;
- Artikel 170 lid 1c Gemeentewet: de burgemeester ziet toe op de kwaliteit van procedures op het vlak van burgerparticipatie.
- Wet versterking participatie: De wet versterking participatie op decentraal niveau (wijziging Gemeentewet), regelt welke taken gemeenten uit handen kunnen geven aan burgers en welke niet. In de geldende inspraakverordening staat nu al hoe inwoners bij de voorbereiding van beleid worden betrokken. Ook de uitvoering en evaluatie moeten hierin volgens de

wetswijziging een plaats krijgen. Met die elementen erbij, gaat het voortaan om een ‘participatieverordening’. Met de wetswijziging in het vooruitzicht zal een nieuwe verordening moeten worden voorbereid, dit gebeurd in 2022.

Aspecten van duurzaamheid
Niet van toepassing.

Communicatie/betrokkenenparagraaf
Onder ‘argumenten’ is de totstandkoming van dit kader aan bod gekomen. Het is nu zaak er mee te gaan werken, ervaring op te doen, te evalueren en het kader te verrijken. Het is nogmaals goed om te beseffen dat participatie niet hetzelfde is als draagvlak. Een goed participatieproces kán leiden tot draagvlak. Andersom is het niet automatisch zo dat ‘geen draagvlak’ betekent dat er geen zorgvuldig participatieproces is doorlopen. Participatie betekent wél dat wij ons inspannen om belanghebbenden goed te informeren en betrekken en om draagvlak te vergroten. Dat er oog is voor collectief en individueel belang, dat de verschillende opvattingen worden gehoord en afgewogen en dat daarover transparant wordt gecommuniceerd.

Vervolgprocedure/evaluatie
Bij alle te maken visies, plannen en projecten en initiatieven uit de samenleving wordt dit kader toegepast. Als organisatie en bestuur zijn we voor dit onderdeel gereed voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Website Winterswijk/Platform Werkaanwinterswijk.nl
Participatie is niet altijd een apart proces, maar bestaat vaak ook uit het vooraf of na afloop van een specifieke participatievraag in contact blijven met de verschillende participanten. Regelmatig communiceren speelt hierbij een belangrijke rol. Soms melden participanten zich later in het proces. Belangrijk is er voor te zorgen dat procesinformatie voor hen goed vindbaar is en dat ze zo snel mogelijk worden bijgepraat. Ook deelnemers die geïnteresseerd zijn in een deel van het proces moeten door communicatie en goede procesinformatie goed op de hoogte kunnen blijven.

Uit het kader komen de volgende acties voor onze organisatie naar voren. De website van de gemeente wordt vernieuwd. Ook komt er een nieuw, meer interactief intranet. Op beide digitale plekken willen we een omgeving met het werkproces, hulpbronnen, collega’s met ervaring, inspiratie (succesvolle trajecten) en formats neerzetten. Het platform werkaanwinterswijk.nl mag doorontwikkelen naar een centrale ingang voor initiatiefnemers en digitale omgeving voor participatietrajecten.

Winterswijk, 8 maart 2022

Burgemeester en Wethouders van Winterswijk,

De secretaris,

G.W. Goedmakers

de burgemeester,

B.J.J. Bengevoord