

Raadsvoorstel

Onderwerp	Raadsvoorstel m.b.t. Participatiebeleid
Afdeling	Directiestaf
Datum behandeling in B&W:	15 juni 2021
Datum raadsvergadering	22 juli 2021
Nummer	
Documentnummer	BW/21 - 433553
Zaaknummer	Z21 - 237530
Afdelingshoofd	mr. P.M.J.C.C van Lindt

Voorstel

1. In te stemmen met het bestuurlijk afwegingskader, waarin
 - a) Bij buitenplanse omgevingsactiviteiten, grote herstructureringen en/of initiatieven van grote maatschappelijke/politieke impact de initiatiefnemer het participatieplan ter besluitvorming aanbiedt aan de gemeenteraad.;
 - b) Bij vergunning-verplichte initiatieven binnen het omgevingsplan de initiatiefnemer het participatieplan opstelt en het College van Burgemeester en Wethouders dit vaststelt, en
 - c) Bij vergunningsvrije initiatieven de verantwoordelijkheid voor de participatie conform de Omgevingswet bij de initiatiefnemer ligt;
2. De huidige werkwijze inzake participatie bij nieuwe en bestaande gemeentelijke beleidsinitiatieven en -plannen te bevestigen, waarbij participatie conform de participatieverordening en de verordening sociaal domein een bevoegdheid van het College van Burgemeester en Wethouders is en de gemeenteraad een kaderstellende en controlerende rol heeft.
3. In te stemmen met de participatie aanpak
4. In te stemmen met de lancering van een digitaal platform voor projectinformatie en participatie

Eerdere besluitvorming

- Algemene Inspraak- en Participatieverordening van gemeente Vught (2007)
- Verordening sociaal domein Vught (2017)

Inleiding

In het coalitieakkoord 'Een nieuwe start' staat participatie centraal in de wens tot bestuurlijke vernieuwing. De klassieke verzorgingsstaat verandert langzaam maar zeker in een participatiesamenleving. Van iedereen die dat kan wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigenleven en omgeving. Een ontwikkeling die past bij de maatschappelijke behoefte in onze gemeente. Bewoners en andere stakeholders willen mee kunnen denken over wat er in hun gemeente gebeurt. Bewoners en belangengroepen die zich niet gehoord voelen, hebben via websites en sociale media tegenwoordig een breed platform. Waar zij hiervoor draagvlak vinden, raken ze het imago van de gemeente op het gebied van transparantie en betrouwbaarheid.

Bovendien komt de Omgevingswet eraan. In deze wet maakt participatie onderdeel uit van de vergunningaanvraag en andere gebiedsontwikkelingen van particuliere initiatiefnemers.

Het college van burgemeester en wethouders omarmt participatie, als zijnde van groot belang voor de besluitvorming. Het levert een beter bruikbare inbreng van het publiek op, leidt tot stroomlijning van het proces, meer tevredenheid over het proces en meer draagvlak voor het besluit. Participatie is er in alle soorten en maten. Soms is vergaande inbreng mogelijk; soms zijn de mogelijkheden door bijvoorbeeld wettelijke of financiële kaders beperkt. De grootste valkuilen van participatie zijn slechte communicatie en onrealistische verwachtingen. Succesvolle participatie vereist daarom dat het participatieproces van te voren duidelijk in beeld is en aan betrokkenen kenbaar wordt gemaakt waarover men kan en mag participeren en wat er gedaan wordt met de inbreng.

Conform het bestuursakkoord wordt het participatiebeleid halverwege de bestuursperiode geëvalueerd en zo nodig bijgesteld.

Bestuurlijk afwegingskader

Participatie is een belangrijk thema binnen zowel het sociaal domein als de fysieke leefomgeving. Elke situatie is anders. Elke interne beleidsvorming of elk initiatief vanuit de samenleving is anders. Dit vraagt dat participatie maatwerk is. Tegelijkertijd willen we als overheid ook consistent, transparant en voorspelbaar zijn.

1. Participatie bij initiatieven vanuit de omgevingswet

Participatie is een belangrijk onderwerp in de Omgevingswet. Een initiatiefnemer geeft in de vergunningsaanvraag/melding aan of en hoe er overleg is geweest met belanghebbenden. Echter, niet aan participatie doen is **geen** grond voor het niet in behandeling nemen van de aanvraag. Dat kan alleen bij aanvragen waarvoor de gemeenteraad vooraf specifiek heeft aangegeven dat ze wil instemmen met het participatieplan. Bijvoorbeeld bij initiatieven die niet binnen het omgevingsplan vallen (buitenplanse omgevingsactiviteiten).

Verreweg de meeste initiatieven in de Omgevingswet zijn vergunningsvrij (80%). De verantwoordelijkheid voor de participatie ligt hier bij de initiatiefnemer.

Een klein deel van de vergunningsaanvragen wordt verleend door het College van Burgemeester en Wethouders. Onderdeel van de vergunningsaanvraag is het participatieplan. Het College van Burgemeester en Wethouders stelt dit participatieplan vast. Hiermee wordt geborgd dat de initiatiefnemer participatie mogelijk heeft gemaakt en dat hij/zij dat op een goede manier heeft gedaan.

De gemeenteraad aan zet

Participatie is een brede bestuurlijke verantwoordelijkheid en staat centraal in het bestuursakkoord. In de volgende situaties is het daarom wenselijk dat de initiatiefnemer een participatieplan niet aan het college van burgemeester en wethouders, maar aan de gemeenteraad voorlegt:

- Bij besluiten, beleidsvoornemens of initiatieven met grote maatschappelijke of politieke impact
- Bij besluiten, beleidsvoornemens of initiatieven met een grote bijdrage aan de samenleving
- Bij grote herstructureringen
- Bij buitenplanse omgevingsactiviteiten

De gemeenteraad stemt in deze gevallen in met het voorgelegde participatieplan en heeft op onderdelen daarvan (zoals de te betrekken inwoners en groeperingen en de gekozen participatievormen) adviesrecht. Stemt de gemeenteraad niet in? Dan maakt de initiatiefnemer een nieuw participatieplan met inachtneming van de adviezen van de gemeenteraad. Hiermee wordt geborgd dat de gemeenteraad invloed heeft op het participatieproces bij initiatieven voor grote ingrepen in de gemeente.

2. Participatie bij gemeentelijke beleidsinitiatieven

Bij gemeentelijke beleidsinitiatieven van groot maatschappelijk en/of politiek belang wordt de gemeenteraad in een startnotitie geïnformeerd over de kaders, ook wat betreft de participatie. De gemeenteraad stelt deze vast (kaderstellende taak). Bij het einddocument wordt aan de gemeenteraad verantwoord wat gedaan is op het gebied van participatie (controleerende taak).

3. Participatie specifiek binnen het sociaal domein

In de Wmo, Participatie- en Jeugdwet is participatie geïnstitutionaliseerd. Deze participatie heeft vorm gekregen in een adviesraad, die gevraagd en ongevraagd adviseert over het voorgenomen beleid en over de uitvoering ervan. De adviesraad volgt de uitvoeringspraktijk en signaleert mogelijke ongewenste effecten van het gemeentelijk beleid.

De positie van de Adviesraad Sociaal Domein ligt verankerd in de “Verordening Sociaal Domein Vught”. In deze verordening zijn afspraken en regels vastgelegd voor de wijze waarop in Vught de burgerparticipatie in het sociaal domein wordt vormgegeven. Daarnaast worden o.a. ervaringsdeskundigen, Ouderen Samen, de werkgroep toegankelijkheid e.a. betrokken.

4. Participatie bij regulier beleid

Bij de start van **elk project/beleid** stelt het College van Burgemeester en Wethouders het inhoudelijke plan van aanpak en daarbij ook het participatieplan van aanpak vast. Bij de besluitvorming wordt de participatie verantwoord.

5. Participatie bij de uitwerking van vastgesteld beleid

Participatie is in deze vorm een middel dat kan bijdragen aan het halen van het gestelde doel. Het gaat hier vooral om het kiezen van de juiste participatievormen om het participatieplan uit te voeren. (Zie de bijlage). Het gaat hier om uitvoering onder verantwoordelijkheid van het College van Burgemeester en Wethouders.

Overwegingen

De VPNG heeft samen met 103 gemeenten een tool ontwikkeld waarmee kan worden afgewogen welke mate van participatie conform bovenstaande uitgangspunten gewenst is. Deze tool (Think consistent!) ontleedt per initiatief de (fysieke of sociale) omvang en bestuurlijke en maatschappelijke impact van het initiatief en daarmee ook in welke mate besluitvorming door college dan wel gemeenteraad nodig is voor het participatieplan. De gemaakte keuzes kunnen worden gevoegd bij de bestuurlijke adviezen om de keuzes en afwegingen in het participatieproces transparant te maken. Deze tool wordt o.m. ook door de gemeente Eindhoven gebruikt.

Bij initiatieven waarvoor instemming van de gemeenteraad over participatie nodig is, is het van gemeentelijk belang dat het participatieproces goed verloopt, ook al is de gemeente geen initiatiefnemer. Dit betekent dat de gemeente een actieve rol neemt in het participatieproces. Dergelijke participatietrajecten kosten de gemeente dus ook geld en capaciteit.

Bij besluitvorming over participatie zijn twee besluiten nodig: een aan het begin van het traject (participatieplan) en een bij de vergunningverlening (met hierin de verantwoording van de participatie).

Participatie vraagt van projectleiders nieuwe en andere competenties. Zo zal het nodig zijn medewerkers te helpen/ondersteunen bij het maken van een participatieplan en alle inschattingen die daarvoor moeten worden gedaan. Het begeleiden van een participatietraject vraagt om competenties als actief kunnen luisteren, coachen, een gesprek kunnen leiden, kunnen verbinden. Hiervoor is begeleiding en scholing nodig.

Participatie is geen wondermiddel. Een goed verlopen participatietraject is geen garantie voor 100% draagvlak voor beleid of besluit. Wat blijft is dat er altijd een afweging gemaakt moet worden tussen algemeen belang versus particulier belang.

Participatieaanpak – het participatieplan

Het participatieproces start zodra een initiatief bekend is. Bij de start van (een nieuwe fase in) een proces neemt de initiatiefnemer de volgende beslissingen over het participatieplan of de -aanpak in verband met het managen van de verwachtingen bij de stakeholders.

1. Beslis voor welke fase of fases je een participatieaanpak gaat maken.

Fase 1 Initiatief	gaan we stakeholders betrekken zodra een probleem zich voordoet of een initiatief bekend wordt?
Fase 2 probleem	gaan we stakeholders betrekken zodra we de aard en omvang van het probleem of initiatief in beeld hebben?
Fase 3 oplossing	gaan we stakeholders betrekken bij mogelijke oplossingen van het probleem of initiatief?
Fase 4 uitvoering	gaan we stakeholders betrekken bij het uitvoeren van maatregelen?
Fase 5 beheer	gaan we stakeholders betrekken bij het beheer van maatregelen?

2. Beslis wat het doel is van de participatie. Welk doel willen we bereiken? Dit kunnen meerdere doelen zijn.

- Bewustwording van een maatschappelijk vraagstuk en de eigen rol daarin van partijen, Welke belangen spelen er? Welke wensen en inzichten zijn er? Welke ideeën en mogelijkheden zijn er om aan de belangen en wensen tegemoet te komen?
- Deskundigheid binnenhalen. Kwaliteit, expertise en ervaring inzetten om inhoud en besluitvorming te verbeteren.
- Het kweken van begrip voor elkaars standpunten en legitimiteit van de besluitvorming. In hoeverre is er draagvlak?
- Het inrichten van een democratisch proces om (meer) vertrouwen in de overheid te genereren
- Het stimuleren van betrokkenheid, eigenaarschap en actief burgerschap

3. Stel vast welke ruimte voor inbreng er is. Manage de verwachtingen. Hoeveel ruimte is er en wat ga je doen met de inbreng? Communiceer dit bij de start van het participatietraject aan de deelnemers.

De positie van (de fase van) het project op de participatieladder:

- Informatie bij stakeholders ophalen – bestuur beslist. Geen invloed
- Stakeholders raadplegen – men geeft een mening, bestuur beslist. Enige invloed
- Stakeholders adviseren – men mag een voorstel indienen, bestuur beslist. Invloed
- Coproductie met stakeholders – de inbreng is leidend voor het besluit. Veel invloed
- Meebeslissen – stakeholder beslissen binnen kaders mee. Veel invloed

4. Definieer de participatievraag. Welke vraag wil je beantwoord hebben aan het eind van de participatie?

Maak die vraag concreet en specifiek, zodat het gesprek kan leiden tot resultaten.

Dus niet: Denkt u mee over de gebiedsontwikkeling van Vught?

Maar: Hoe ziet het Vughtse centrum er in 2030 uit?

Niet: Wilt u meepraten over de klimaatmaatregelen?

Wel: Meepraten over in hoeverre zonnepanelen een oplossing kunnen zijn.

5. Bepaal met welke publieksgroepen je in gesprek gaat. En wat hun betrokkenheid is. Wie gaat jouw participatievraag beantwoorden en wat is hun inbreng? Wees hier transparant en duidelijk over aan de voorkant.

Bepaal de betrokkenheid van de verschillende publieksgroepen via de cirkel van invloed. Het kan zijn dat je sommige publieksgroepen nauw betreft, andere niet. En dat je de inbreng van de ene publieksgroep zwaarder laat meewegen dan die van de andere. Of dat de ene groep geraadpleegd wordt, en de andere groep adviseert of een bindende inbreng heeft. Dit kan ook per fase verschillen. Ofwel: Wie denkt mee? Wie werkt mee? Wie beslist mee? En maak dit transparant.

Enkele mogelijkheden:

- Buurt, wijk, kern of hele gemeente (geografische afbakening van belanghebbenden)
- Alle belanghebbenden of ook zij die zich als belanghebbenden beschouwen?
- Bewonersverenigingen, sport- en culturele verenigingen, belangenverenigingen
- Ketenpartners, regionale verbanden

6. Bepaal wie de afzender is van de participatie

Dit is meestal de initiatiefnemer. Is dat de gemeente? Overweeg ook of het beter is de participatie samen met of door de partners te (laten) doen. Bijvoorbeeld in situaties waar zij relevanter zijn en de gemeente maar een kleine rol heeft. Andere partners kunnen ook wijkteams, commissies, belangengroepen e.d. zijn.

7. Bepaal de beste participatievormen bij het participatiedoel

Er zijn legio participatievormen. Kies een vorm die past bij doel, participatieniveau, doelgroep en situatie. Zie de bijlage voor een groot aantal participatiemogelijkheden.

8. Geef de factor tijd een rol

Geef mensen de tijd om te wennen aan het proces en wat er besproken wordt te laten bezinken. Neem de tijd om te achterhalen wat er achter de argumenten zit, ook al zijn het minderheidsstandpunten.

9. Investeer in goede gespreksleiding

Afhankelijke van de zwaarte van de participatie wordt de rol van de begeleider van het participatieproces belangrijker. Deze moet onafhankelijk en neutraal zijn, maar ook compassie tonen om de onderliggende en de niet-uitgesproken meningen en overtuigingen van mensen boven water te krijgen. Dit vereist competenties als actief luisteren, doorvragen, objectiviteit, geduld, enzovoort.

Digitaal participatieplatform

Bestuurlijk bestaat de wens voor participatie via eigentijdse middelen en een projectwebsite. Dit wordt gecombineerd in een e-participatieplatform. Dit is het digitale visitekaartje van Vught. Op het platform komen alle projecten waar participatie een rol speelt. Per project zijn alle documenten te vinden. Er zijn mogelijkheden om zelf met ideeën te komen, te chatten, lid te worden van een forum of klankbordgroep of op andere manieren te participeren. Voordeel van een digitaal platform is dat mensen de tijd hebben de informatie naar eigen behoefte en in eigen tempo tot zich te nemen.

Financiën

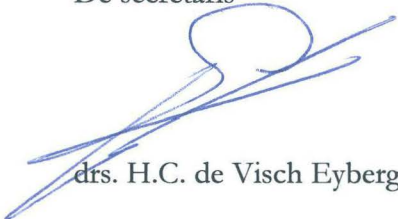
Ontwerp, bouw en opleidingstraject participatieplatform, in 2021 € 25.000
Structurele kosten (beheer, abonnement en onderhoud) € 5.000,-- per jaar.
Deze kosten kunnen worden gedekt vanuit bestaande budgetten.

Communicatie

- Via workshops, presentaties en via de lijn (werkoverleg) worden medewerkers en management geïnformeerd over het bestuurlijk afwegingskader en de participatie-aanpak
- De participatie aanpak en de link naar de Think Consistent app komen op intranet
- Het overzicht met participatietools komt op intranet
- Hulp en advies bij het maken van een participatieplan, alsmede bij de uitvoer van participatietrajecten worden geleverd door Communicatie

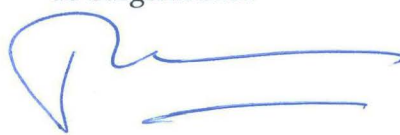
Burgemeester en wethouders van Vught,

De secretaris



drs. H.C. de Visch Eybergen

de burgemeester



R.J. van de Mortel

Openbare bijlage(n):
Vertrouwelijke bijlage(n):
Bijlagen onder geheimhouding:

Participatievormen
Nee
Nee