

Raadsvoorstel

Voorstelnummer: 341193
Zaaknummer: 752043

Houten, 12 oktober 2021



Onderwerp:

Leidraad Omgevingsinitiatieven & participatie

Beslispunten:

1. De Leidraad Omgevingsinitiatieven & participatie vast te stellen.
2. De notitie Uitgangspunten Leidraad Omgevingsinitiatieven & participatie voor kennisgeving aan te nemen.
3. De Leidraad Omgevingsinitiatieven & participatie na een jaar te evalueren.

Samenvatting

In Houten zijn veel inwoners, bedrijven, organisaties en ook de gemeente zelf actief met omgevingsinitiatieven. Dit zijn initiatieven die zorgen voor verandering in de (ruimtelijke) omgeving. Soms roepen die initiatieven bij anderen zorgen op, of wakkeren bij hen juist nieuwe ideeën en creativiteit aan. Daarom is het belangrijk dat initiatiefnemers hun ideeën en plannen ontwikkelen en uitvoeren in goed overleg met omwonenden en andere belanghebbenden. Zo zorgen we samen voor meer tevredenheid, verbeteren we verstandhoudingen en verhogen daarmee de aantrekkelijkheid van initiatieven en de Houtense leefomgeving als geheel.

De *Leidraad Omgevingsinitiatieven & participatie* ondersteunt initiatiefnemers bij het vervullen van deze participatieopgaven. De Leidraad biedt hen een nieuwe en duidelijke werkwijze voor het inrichten van participatieprocessen. Daarnaast biedt de Leidraad zowel aan inwoners als aan de gemeente handvatten om de kwaliteit van participatieprocessen te kunnen beoordelen; zowel aan het begin, tijdens als aan het eind van een traject. De weging of een participatieproces voldoende draagvlak heeft opgeleverd om tot besluitvorming over een initiatief te komen, blijft aan het college dan wel de raad.

De leidraad is het eerste publieksproduct dat gebaseerd is op de notitie *Uitgangspunten Leidraad Omgevingsinitiatieven & participatie*. Deze notitie vormt de basis voor het verder uitwerken en aanbieden van publieksvriendelijke informatie en ondersteuning en voor het ontwikkelen en inrichten van passende werk- en besluitvormingsprocessen. Met zowel de Leidraad als de notitie loopt de gemeente vooruit op de Omgevingswet die een helder participatiebeleid verplicht stelt.

Aanleiding

De gemeente heeft in 2017 een leidraad ontwikkeld die initiatiefnemers kunnen gebruiken bij de invulling van het informeren en betrekken van belanghebbenden. Op 9 juli 2020 nam uw raad een motie aan (motienummer 041-2020) over de aanpassing van deze Leidraad communicatie en participatie bij particuliere (bouw) initiatieven. De raad gaf hierbij aan een vernieuwde en verbeterde versie nodig te vinden omdat:

- het gebruik van de bestaande leidraad door initiatiefnemers te wensen overlaat omdat deze te beperkt en te vrijblijvend is;
- inwoners nog te vaak verrast worden omdat zij te laat en/of onvoldoende betrokken zijn bij (ruimtelijke) initiatieven;
- het de gemeente (raad, college en ambtenaren) te weinig zicht geeft op en te weinig mogelijkheden biedt om te sturen op de kwaliteit van de participatieprocessen en -resultaten;
- het nu nog vaak onduidelijk is welke rollen initiatiefnemers en gemeente spelen in het participatieproces;
- vanwege de invoering van de Omgevingswet en de vele te verwachten bouwinitiatieven er een heldere werkwijze moet zijn.

De raad verzocht het college:

1. De leidraad Communicatie en participatie te herzien en deze een meer verplichtend karakter te geven;
2. Te onderzoeken of en hoe medewerking aan een initiatief afhankelijk kan worden gemaakt van de kwaliteit van communicatie en participatie;
3. De raad uiterlijk medio 2021 de nieuwe leidraad ter goedkeuring voor te leggen;



4. In de tussentijd (vanaf nu tot invoering nieuwe leidraad) initiatiefnemer en gemeente samen in te laten schatten hoe een als kansrijk beoordeeld initiatief in buurt, wijk of dorp zal vallen en daarop de communicatie en participatieaanpak door initiatiefnemer aan te passen.

In de raadsbespreking over wat naar aanleiding van de motie vooral zou moeten gebeuren, werd het volgende naar voren gebracht c.q. benadrukt (uit verslag d.d. 7 juli 2020):

- Meer duidelijkheid in processtappen die een initiatiefnemer moet doorlopen (zodat voor zowel de initiatiefnemer, als de gemeente en de inwoners meer zichtbaar is dat de participatie goed verloopt (bijvoorbeeld een procesplan als voorwaarde tot medewerking aan het initiatief).
- Initiatiefnemer moet helder maken of en hoe participatie wordt aangepakt en hoe het proces en de resultaten ervan worden vastgelegd.
- Meer duidelijkheid en helderheid over de rolverdeling van alle betrokkenen (initiatiefnemer, gemeente, inwoners en overige belanghebbenden)
- Helderheid naar alle betrokkenen (initiatiefnemers, gemeente, inwoners en andere belanghebbenden) over wie verantwoordelijk is voor welk onderdeel van het proces.
- Inwoners moeten weten wanneer en op welke manier ze gekend en betrokken worden in het proces (en de invloed die ze wel/niet hebben).
- Leidraad moet meer verplichtend karakter krijgen (vraag: kan medewerking aan initiatief afhankelijk worden gemaakt van de kwaliteit van de communicatie en participatie?).
- De werkwijze moet helder zijn vóór de invoering van de omgevingswet.
- Over draagvlak: ook een goed communicatie- en participatieproces leidt niet altijd tot draagvlak, dan is het aan de politiek c.q. de raad om (al dan niet met draagvlak in de samenleving) een besluit te nemen.
- De nieuwe leidraad moet actief verspreid worden en de inhoud en intenties ervan moeten duidelijk en helder worden gecommuniceerd.

De specificaties die de raad tijdens sessies op 11 mei en 28 september 2021 meegaf zijn in de uitwerking ook meegenomen.

Beoogd effect

1. Inwoners van Houten en andere belanghebbende partijen krijgen meer zicht op en worden tijdig en goed betrokken bij (ruimtelijke) ontwikkelingen.
Inwoners en andere belanghebbenden weten zo beter wat ze mogen verwachten op het gebied van informatie, meedenken/praten/werken/beslissen bij omgevingsinitiatieven. Bij goed toepassen van de leidraad door de initiatiefnemer, zullen de inwoners ook daadwerkelijk ervaren dat er ruimte is voor hun belangen, meningen en ideeën.
2. Initiatiefnemers weten aan welke eisen hun communicatie- en participatieprocessen moeten voldoen om voor medewerking van de gemeente in aanmerking te komen.
We stimuleren en verplichten (waar mogelijk) initiatiefnemers op een goede manier de participatieopgave behorend bij hun initiatief op te pakken en uit te voeren. Door hen daarbij te ondersteunen zorgen we samen voor goede verstandhoudingen en kwalitatief betere initiatieven.
3. De gemeente (raad, college en ambtenaren) krijgt meer mogelijkheden om te sturen op de kwaliteit van de communicatie en participatie bij ruimtelijke ontwikkelingen.
Met de uitgangspunten is het voor ambtenaren, college en gemeenteraad beter mogelijk te beoordelen en te toetsen of de participatie goed is uitgevoerd. Daardoor wordt het voor de gemeente bij een aantoonbaar goed doorlopen participatietraject gemakkelijker om toestemming en/of een omgevingsvergunning te verstrekken.

Argumenten per besispunt

- 1.1 *Met de Leidraad Omgevingsinitiatieven & participatie geeft het college uitvoering aan de motie 041-2020: aanpassing Leidraad Communicatie en participatie bij particuliere (bouw)initiatieven.*
 - De leidraad heeft betrekking op alle initiatieven die impact hebben op de buitenomgeving. We leggen in heldere taal uit waarom het bij een omgevingsinitiatief van belang is om omwonenden en andere belanghebbenden te betrekken. Het kan zorgen voor vertrouwen, begrip, draagvlak en verbetering van het initiatief.
 - Het is belangrijk dat de aanpak van de participatie past bij het initiatief; de aanbouw van vier meter of zes zonnepanelen op een dak, vraagt om een andere invulling van de participatie dan de ontwikkeling van een appartementengebouw met 24 eenheden of een groot veld met zonnepanelen.

- De Leidraad benadrukt dat bij een initiatief met name de mate van impact op de omgeving de participatieaanpak bepaalt. Dit was een uitdrukkelijke wens van de geraadpleegde initiatiefnemers, de inwoners en van de raad. De impact kan weinig, matig of veel zijn. De mate van impact wordt gemeten met een impactmeter. Daarbij wordt gekeken of een initiatief klein of groot is, weinig of veel maatschappelijke aandacht krijgt en of het initiatief weinig of veel hinder veroorzaakt.
- De uitkomst van de impactweging leidt tot een advies over de participatieaanpak. We hebben die aanpak vertaald naar drie mogelijke participatieroutes:
 - Participatieroute 1: beperkte participatie
 - Participatieroute 2: uitgebreide participatie
 - Participatieroute 3: intensieve participatie

Impact	Route	Aanpak
Weinig	1	Beperkte participatie
Matig	2	Uitgebreide participatie
Veel	3	Intensieve participatie

- Routekaarten geven vervolgens duidelijkheid over de participatieopgave en hoe die kan worden aangepakt. Per route staat beschreven wat van initiatiefnemers wordt verwacht en welke steun de gemeente daarbij geeft. Daaraan verbinden we, een concrete participatie-methode, met instructies, instrumenten en voorbeelden. Hiermee wordt het voor de initiatiefnemer mogelijk invulling te geven aan de participatieopgave die hoort bij zijn/haar route.
- De leidraad verwijst daarbij iedere keer naar meer en verdiepende informatie die beschikbaar komt op de website www.houten.nl en/of www.houtenpraatmee.nl.
- Bij iedere participatieroute is aangegeven wat de rol van de gemeente is. Met name bij participatieroute 3 (initiatieven met veel impact en een intensief participatietraject) krijgen ambtenaren, college en raad vanaf de start van een initiatief meer grip op het participatieproces van de initiatiefnemer.
- De Leidraad is publieksvriendelijk, in heldere taal en vormgeving, opgezet. Na vaststelling door de raad zal er een communicatieplan worden gemaakt op basis waarvan uitgebreid gecommuniceerd zal worden naar de inwoners (zowel potentiële initiatiefnemers als belanghebbenden).
- De Leidraad is dienstbaar aan betere communicatie en participatie. De weging of een participatieproces voldoende draagvlak heeft opgeleverd om te besluitvorming te komen, blijft aan het college dan wel de raad.
- De Leidraad is tot stand gekomen door uitgebreide deskresearch en participatie. Zie hiervoor de argumenten bij beslispunt 3 en de paragraaf participatie.

1.2 Met de Leidraad Omgevingsinitiatieven & participatie bereidt de gemeente zich goed voor op de op handen zijnde Omgevingswet

Naar de laatste verwachting treedt volgend jaar in juli 2022 de Omgevingswet in werking. Eén van pijlers in deze wet is de rol die participatie speelt bij verschillende instrumenten uit de wet. De wet stelt dat participatie bij de diverse instrumenten belangrijk is en kan worden verplicht. Maar de wet geeft nergens aanwijzingen voor de vorm ervan. Het is dus aan de gemeente en de initiatiefnemers om hier vorm aan te geven. De Leidraad (en ook de notitie uitgangspunten, zie beslispunt 3) biedt nuttige suggesties die kunnen worden gebruikt bij het opstellen van het nieuwe gemeentelijk participatiebeleid en de nieuwe gemeentelijke participatieverordening. Beiden worden onder de Omgevingswet verplicht gesteld.

1.3 De Leidraad Omgevingsinitiatieven & participatie kan worden toegepast bij diverse (ruimtelijke) initiatieven en ontwikkelingen.

De leidraad is het eerste publieksproduct gebaseerd op de notitie Uitgangspunten Omgevingsinitiatieven. Hij is toepasbaar voor een breed scala van initiatieven. Denk aan: gebiedsontwikkeling, infrastructuur, nieuwbouw en verbouw, ontwikkeling buitengebied, duurzame energie-initiatieven, buurtontwikkeling en evenementen met ruimtelijke component. Door de Leidraad te publiceren en zowel op papier als online beschikbaar te stellen krijgt deze bekendheid en is bruikbaar voor allerlei soorten initiatiefnemers: particulieren, ondernemers, verenigingen, organisaties en overheden. Ook de gemeente zelf kan er mee aan de gang, ervaring opdoen en daarvan leren. Bijvoorbeeld bij de totstandkoming van de omgevingsvisie en het omgevingsplan. We kunnen daarbij gaandeweg en stapsgewijs het instrumentarium nader ontwikkelen en ontsluiten. Zo kunnen we blijven doorleren en ontwikkelen, ook bij initiatieven die geen

uitstel dulden tot na de gemeenteraadsverkiezingen.

2.1 De notitie Uitgangspunten Leidraad Omgevingsinitiatieven & participatie vormt de basis voor de Leidraad en biedt daarnaast ook input voor een verdiepingsslag.

De notitie is het resultaat van alle deskresearch en participatie die aan het ontwikkelen van de Leidraad ten grondslag ligt. Het is als het ware de onderlegger van de Leidraad. De basis van de notitie is gevormd door research naar oplossingen uit andere gemeenten (o.a. Dronten, Wassenaar, Voorschoten, Delft, Amersfoort). Verder werd gebruik gemaakt van informatie van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en vormde de rijksoverheidswebsite 'Aan de slag met de Omgevingswet' een belangrijke bron. Daarnaast is gekeken naar de resultaten van Houtense bronnen zoals de burgerpanelonderzoeken communicatie en participatie van 2018 en 2020, de Monitor Sociale Kracht uit 2019 en 2020, de evaluatie participatietraject Wegwijzer Den Oord uit 2020, het RKC rapport 2016 (onderzoek en ontwikkelagenda burgerparticipatie) en 2019 (onderzoek uitnodigingsplanologie) en het recentelijke rapport van augustus 2021 van de inwonerspeiling over het (communicatie- en participatie)proces rondom de Ruimtelijke Koers. Het hieruit voortkomende praatstuk over de vernieuwde leidraad is vervolgens op een toetsende manier besproken en aangevuld met suggesties van inwoners, professionele initiatiefnemers, college- en raadsleden en ambtenaren. Zie verder bij de paragraaf participatie.

De notitie laat zien vanuit welke uitgangspunten we de Leidraad hebben opgebouwd. In de notitie valt tevens te lezen dat alleen een Leidraad niet volstaat. Uiteindelijk zal het totaalpakket dat bij de Leidraad hoort het volgende moeten bieden:

- introductie met korte omschrijving doel en belang van participatie en de leidraad
- instrument/beslisboom om de impact van een omgevingsinitiatief te bepalen
- daaraan verbonden methode die leidt naar passende participatieroute
- per participatieroute bijhorende informatie & voorbeelden
- diverse instrumenten voor goede uitvoering van een participatietraject
- voorbeelden van diverse communicatie, consultatie- en andere participatievormen
- gebruik van logboek om proces en resultaten van participatietraject vast te leggen

De notitie biedt bovendien concrete suggesties voor de (her)inrichting van werk- en besluitvormingsprocessen waardoor de gemeente (raad, college en ambtenaren) meer mogelijkheden krijgen om (niet pas aan het eind maar al vanaf het begin van een initiatief) te sturen op de kwaliteit van participatieprocessen en -resultaten. Dit is van belang vanuit de wens van de raad (zie motie) maar tevens met het oog op de Omgevingswet.

3.1 Evaluatie is nodig om te bezien of de Leidraad voldoet of aanpassing behoeft.

Door over een jaar te evalueren is er voldoende tijd om te oefenen en te leren. Om versnippering van aandacht, capaciteit en middelen te voorkomen is het goed daarbij te focussen op een aantal, nog nader te bepalen, initiatieven. Uiteraard bekijken we daarbij ook of de Leidraad goed toepasbaar is bij kleinere initiatieven. Op basis van de experimenten en evaluaties kunnen college en raad de Leidraad nader invullen en dan wel aanpassen.

Kanttekeningen

1.1 Het koppelen van de participatieprocessen aan de stappen van het Houtense planproces is intern nog niet ingeregeld.

In de *Leidraad Omgevingsinitiatieven & participatie* is bij iedere participatieroute aangegeven wat de rol van de gemeente is. Daarbij is aangehaakt bij de 8 stappen van het (interne) Houtense planproces. Met name bij participatieroute 3 (initiatieven met veel impact en een intensief participatietraject) krijgt gemeente (ambtenaren, college en raad) zo meer grip op: waar het initiatief binnen komt, wat er gebeurt met betrekking tot de participatieopgave en op welke momenten zij daarop invloed kunnen uitoefenen. Deze situatie is echter op dit moment formeel nog niet zo op deze manier ingeregeld. Dit kan worden meegenomen in het Programma Omgevingswet.

1.2 De Leidraad Omgevingsinitiatieven & participatie beschrijft een ideale situatie die uitgaat van voldoende tijd en middelen.

Het organiseren van participatietrajecten en het ondersteunen van particuliere initiatiefnemers daarbij, zal veel tijd en middelen gaan kosten. Het is moeilijk daarover nu al uitspraken te doen. Dit zal bij het oefenen duidelijk worden.

Participatie

Aan de basis van de Leidraad ligt de notitie *Uitgangspunten Leidraad Omgevingsinitiatieven & participatie*. Deze notitie ontstond (na uitgebreid deskresearch) mede door raadpleging van inwoners en gesprekken met professionele en kleinere initiatiefnemers, college- en raadsleden en ambtenaren. Dit deden we aan de hand van een zogenoemd 'praatstuk' dat zich steeds verder verdiepte met de wensen en suggesties van de deelnemers. De notitie *Uitgangspunten Leidraad Omgevingsinitiatieven & participatie* geldt als einddocument van dit proces.

Om te komen tot een aanpak die passend is voor de gemeente Houten hebben we:

- Inwoners benaderd voor deelname aan een onderzoek over hun behoefte aan ondersteuning. Zowel vanuit hun perspectief als (potentiële) initiatiefnemer, als dat vanuit een inwoner die te maken krijgt met een omgevingsinitiatief, (*aug- sept 2021*)
- Professionele initiatiefnemers (projectontwikkelaars, aannemers, woningbouwvereniging) uitgenodigd mee te denken over wat zij zelf aan participatie willen en kunnen doen en wat zij daarbij van de gemeente nodig hebben (*3 mei 2021*)
- Raadsleden uitgenodigd om het resultaat tot dan toe te bekijken en mee te denken en suggesties te doen voor verdere verbeteringen richting inwoners en het op de juiste momenten betrekken van de raad (*11 mei en 28 september 2021*.)
- Leden van het college uitgenodigd om hen de uitkomsten van de deskresearch, de verhalen van de ambtenaren te presenteren en hen te laten aanvullen met wat zij met de nieuwe Leidraad precies zouden willen bereiken (*23 maart 2021*)
- Ambtenaren (programma- en gebiedsmanagers, projectleiders en beleidsadviseurs) geraadpleegd over het verbinden van participatie en beleidsprocessen (*18 maart 2021*).

Financiën en formatie

Kosten voor het toepassen van de Leidraad vallen toe aan de projecten die worden gekozen. Zie paragraaf 'Voortgang'. Zij zullen hiervoor het budget kunnen gebruiken dat zij toch al voor participatie en communicatie hebben gereserveerd. Ook benodigde capaciteit wordt vanuit de gekozen projecten geregeld en gefinancierd.

Aan het (door)ontwikkelen en beschikbaar stellen van de instrumenten ter ondersteuning van de initiatiefnemers (o.a. de impactmeter, uitleg en gebruik van methode Relevant Gesprek ® etc.) zijn kosten verbonden. Deze houden we tijdens de eerste periode (tot medio 2022) zo laag mogelijk zodat deze kunnen worden betaald uit het reguliere Communicatiebudget.

Interne trainingen en workshops voor het oefenen met de Leidraad en de instrumenten kunnen door eigen medewerkers worden gegeven via de Houten Academie. Deze worden bekostigd uit het budget van het collectieve Leerprogramma/thema burger- en overheidscommunicatie.

Communicatie

Intern: publicatie *Leidraad Omgevingsinitiatieven & participatie* en de notitie *Uitgangspunten Leidraad Omgevingsinitiatieven & participatie* op intranet, voorlichting via interne bijeenkomsten en workshops via de Houten Academie en waar mogelijk en zinvol te koppelen aan de leeromgeving van de Omgevingswet.

Extern: publicatie *Leidraad Omgevingsinitiatieven & participatie* op www.houten.nl en houtenpraatmee.nl, verspreiding via projectleiders, gebiedsmanagers, en bekendmaking door artikelen en interviews in diverse media. Waar mogelijk en zinvol te koppelen met artikelen en interviews over de Omgevingswet.

Hiervoor maken we een communicatieplan dat zowel gericht is op potentiële initiatiefnemers als op inwoners die belang hebben bij initiatieven die door anderen (particulieren en/of gemeente) worden genomen.

Voortgang

De *Leidraad Omgevingsinitiatieven & participatie*, wordt vanaf begin 2022 toegepast. Het zal een periode van oefenen, leren en verder ontwikkelen zijn. Daartoe wordt, in samenspraak met de raad en betrokken ambtenaren, een aantal projecten geïdentificeerd uit de Programma's Omgevingswet, Ruimte en/of Duurzaamheid. Mogelijk valt hier ook een koppeling te maken met de uitvoering van motie 120-2021: blijven bouwen, vertraging voorkomen.

De Leidraad en de notitie zullen in het Programma Omgevingswet als input worden gebruikt bij het formuleren van nieuw communicatie- en participatie-beleid en het opstellen van een nieuwe participatieverordening. Daarnaast in het Programma Omgevingswet de input uit de notitie worden gebruikt voor de inrichting van nieuwe werk en besluitvormingsprocessen

Evaluatie

De geselecteerde projecten zullen worden geëvalueerd. De wijze waarop dit gebeurt zal afhangen van de projecten die gekozen worden. Uiteraard gaan we ook bekijken en evalueren of de Leidraad goed toepasbaar is bij kleinere initiatieven.

Evaluatiecriteria moeten we op basis van de notitie nog ontwikkelen. Deze zullen onder andere gericht zijn op: a] tevredenheid van initiatiefnemers over het gebruik van de Leidraad, b] tevredenheid participanten (inwoners) over het gelopen participatietraject en de wijze waarop met de uitkomsten daarvan is omgegaan, c] tevredenheid van raad, college en ambtenaren over de mate waarin zij het gevoel hebben (meer) grip te hebben op de kwaliteit van de participatieprocessen en d] in hoeverre de uitkomsten daarvan goed konden worden meegewogen bij besluitvorming.

Houten, 12 oktober 2021

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Houten
de secretaris, de burgemeester,

A.J. Barink

G. P. Isabella

Bijlagen

1. Leidraad Omgevingsinitiatieven & participatie
2. Uitgangspunten Leidraad Omgevingsinitiatieven & participatie
3. Motie 041 – 2020 Aanpassing Leidraad Communicatie en participatie bij particuliere (bouw) initiatieven

Verantwoordelijke portefeuillehouders college

1e PoHo: Kees van Dalen

2e PoHo: n.v.t.

Raadsbesluit (gewijzigd in de raadsvergadering van 23 november 2021)

Voorstelnummer: 341193



Onderwerp

Leidraad Omgevingsinitiatieven & participatie

De raad van de gemeente Houten heeft het voorstel van het college van burgemeester en wethouders d.d. 12 oktober 2021 gelezen en besluit:

1. De Leidraad Omgevingsinitiatieven & participatie vast te stellen, *met daaraan toegevoegd sleutel 5: "Wanneer gaat u in gesprek?"*.
2. De notitie Uitgangspunten Leidraad Omgevingsinitiatieven & participatie voor kennisgeving aan te nemen.
3. De Leidraad Omgevingsinitiatieven & participatie na een jaar te evalueren.

Dit is besloten in de openbare vergadering van de raad op 23 november 2021.

De raad van de gemeente Houten,
de griffier, de voorzitter,

C.M.S. Visser

G.P. Isabella