Afdeling: Bestuur en Dienstverlening
Mail behandelaar: **y.marijnissen@barneveld.nl**
Telefoonnummer: **06 28919877**

Raadsvoorstel nr.
Barneveld, 23 februari 2022
Portefeuillehouder: A.H. van de Burgwal

Onderwerp: **Participatiebeleid gemeente Barneveld**

Samenvatting raadsvoorstel

Participatie gaat over de het goede gesprek tussen initiatiefnemers, de samenleving en de beslissers. Ieder gesprek is daarin uniek. We voeren het goede gesprek met elkaar over de opgaven van vandaag en morgen. We betrekken elkaar zo vroeg mogelijk in het proces. We doen dit bij het maken van nieuw beleid en bij de uitvoering daarvan. Gezamenlijk zoeken we daarin naar de beste oplossingen.

Participatie is een containerbegrip met uiteenlopende verwachtingen. Het participatiebeleid is daarom duidelijk afgebakend en gestructureerd doormiddel van drie SPOREN (*zie onderstaande tabel*).

DEMOCRATISCH BESLUIT		
SPOOR 1	**SPOOR 2**	**SPOOR 3**
Participatie bij ruimtelijke initiatieven	**Participatie bij initiatieven van de overheid**	**Participatie bij initiatieven vanuit de gemeenschap**
“Dit gaat over het betrekken van de omgeving bij initiatieven en plannen met een ruimtelijke impact.”	*“Dit is de manier waarop de gemeente met de inwoners samenwerkt bij de ontwikkeling, uitvoering of evaluatie van beleid.”*	*“Dit is de manier waarop de gemeente samenwerkt met inwoners of ondernemers met een initiatief.”*
▪ Plan van de initiatiefnemer ▪ Gemeente als adviseur ▪ Gedacht vanuit concreet plan/realisatie	▪ Initiatief van de gemeente ▪ Inwoner als deelnemer ▪ Gedacht vanuit visie, beleid of beleidsuitvoering	▪ Initiatief van inwoner(s) ▪ Overheid als deelnemer ▪ Gedacht vanuit kansen en wensen

De eenduidige aanpak in het Participatiebeleid voor alle drie de sporen zorgt ervoor dat de gemeenteraad, het college, de ambtelijke organisatie, initiatiefnemers en betrokkenen, eenzelfde taal spreken. De eenduidige werkwijze vormt daarmee de basis voor iedere opgave en gebiedsgerichte samenwerking.

In deze werkwijze helpt de participatieladder om vanaf de start duidelijk te zijn over de rol van de deelnemers en de mate waarin zij bij een initiatief betrokken worden. De rol van de deelnemers hangt af van de situatie en moet dus per situatie bepaald worden. Het participatiebeleid dat u bij dit raadsvoorstel aantreft en de op te stellen praktische handleidingen geven inzicht en handvatten om per situatie te bepalen welke mate van participatie het beste past.

De komende jaren gunnen we onszelf de ruimte om te leren en verbeteren. Het is een leerproces voor iedereen. Als gemeente Barneveld nemen we hierin graag het voortouw, maar laten we de verantwoordelijkheid bij de initiatiefnemer. Dit doen we door het goede voorbeeld te geven en initiatiefnemers waar nodig adviseren en ondersteunen.

Aan de raad,

Gevraagde beslissing:

1. **In te stemmen met het Participatiebeleid Barneveld.**
2. **Het Participatiebeleid per 1 juli 2022 inwerking laten treden, met uitzondering van de participatieverplichting uit SPOOR 1 die is gekoppeld aan de inwerking trede van de Omgevingswet.**
3. **De Participatieverplichting uit SPOOR 1 in werking te laten treden met de ingang van de dag waarop de Wet van 23 maart 2016, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet), in werking treedt.**

1. Inleiding

De komst van de Omgevingswet is een aanleiding voor het maken van integraal participatiebeleid. Participatie is een belangrijk onderdeel van de Omgevingswet. Het doel van participatie is de samenleving vroegtijdig te betrekken bij het maken van keuzes over onze leefomgeving. De Omgevingswet geeft aan op welke momenten participatie moet plaatsvinden, maar zegt niets over “hoe” de participatie moet worden vormgegeven. Hiermee ontstaat de behoefte aan beleid, dat antwoord geeft op de vraag: hoe willen we in de gemeente Barneveld met elkaar participeren?

De tweede belangrijke aanleiding voor het opstellen van participatiebeleid is de algemene ontwikkeling naar een netwerksamenleving. In deze ontwikkeling verandert de rol van de gemeente van een hiërarchische en statische naar een meer dynamische rol. En dat vraagt om een andere rol van de gemeente. De gemeente Barneveld ontwikkelt zich tot een centrale samenwerkingspartner in een netwerksamenleving. Participatie gaat daarbij een nadrukkelijkere rol spelen in onze democratische besluitvorming. Participatie gaat over het tijdig betrekken van inwoners en belanghebbenden. Het participatiebeleid is nodig om de ontwikkelingen van de veranderende netwerksamenleving in goede banen te leiden.

Participatie in de gemeente Barneveld is niet nieuw. We doen het al jaren, vanuit verschillende plekken in de organisatie. Bij de totstandkoming van het participatiebeleid is nadrukkelijk gekeken naar deze bestaande werkwijzen en het bestaande beleid. Om te kunnen voortbouwen op wat we al hebben. Medewerkers die nu al veel met participatie te maken hebben of daar straks met dit beleid mee te maken krijgen, zijn bij het opstellen van het beleid betrokken. Daarnaast is de raadswerkgroep twee keer tijdens het proces betrokken. Al deze gesprekken hebben bijgedragen aan een helder en praktisch uitvoerbaar participatiebeleid. Het beleid gaat door op de weg die al is ingeslagen en verzilvert de geleerde lessen uit het verleden. Met het participatiebeleid brengen we meer eenduidigheid en duidelijkheid in onze werkwijze. Zodat we elkaar kunnen versterken en de meerwaarde van samenwerking nog beter kunnen benutten.

2. Door de raad gestelde kaders

De gemeenteraad heeft de volgende kaders al vastgesteld:

- *Notitie Participatie in Barneveld*, opgesteld door de raadswerkgroep Participatie en op 9 oktober vastgesteld door de gemeenteraad.
- *Koersdocument Omgevingswet, Op reis naar de Omgevingswet*. Op 18 maart 2021 vastgesteld door de gemeenteraad.

Beleidsnotitie adviesrecht gemeenteraad en verplichte participatie, *bij buitenplanse omgevingsplanactiviteit* en *Categorieën voor adviesrecht en participatieplicht*. Beiden op 9 februari 2022 vastgesteld door de gemeenteraad.

3. Effect/Meetbare doelstellingen

a) Meetbaar effect:

- ***Hogere kwaliteit en breder draagvlak***
  Door de omgeving op tijd bij plannen te betrekken kunnen er plannen worden gemaakt die beter aansluiten bij de omgeving en wordt tegelijk gewerkt aan een breder draagvlak voor het plan.
- ***Minder vertraging***
  Door inwoners en belanghebbenden vroegtijdig te betrekken verkleinen we de kans op klachten en bezwaren en daarmee ook de kans op vertraging in de besluitvorming als gevolg van langdurige juridische procedures.

4a. Argumenten

1.1 Op de juiste manier inzette participatie versterkt de democratische besluitvorming

Het Participatiebeleid geeft aan dat het plan of initiatief waarover democratische besluitvorming moet plaats vinden, wordt door het aangevuld met een participatieverslag. De initiatiefnemer geeft in dit verslag aan hoe de omgeving bij het plan is betrokken en wat er met de inbreng van deelnemers is gedaan. Het participatieverslag geeft inzicht in:

- Betrokkenen en representativiteit. Wie zijn er genodigd, wie hebben er deelgenomen?
- Het proces. Hoe heeft de initiatiefnemer de deelnemers betrokken en wat was hun rol (trede participatieladder)?

- De opbrengst. Wat hebben de deelnemers ingebracht, en wat heeft de initiatiefnemer daarmee

Met het participatieverslag heeft het bevoegd gezag een beter totaalbeeld van alle belangen en kan zij een betere afweging in de besluitvorming maken. Participatie is daarmee een waardevolle aanvulling op, en versterking van, onze democratische besluitvorming.

1.2 Duidelijke rollen en verwachtingen
Het voorgestelde Participatiebeleid zorgt ervoor dat in ieder participatietraject de rollen duidelijk worden geformuleerd en gecommuniceerd. Dit schept de juiste verwachtingen bij de deelnemers. Het participatiebeleid verandert niets aan de bevoegdheden van het college en de gemeenteraad. De formele besluitvormingsprocessen, waarin inspraak en zienswijzen een rol spelen, blijven bestaan. Bij alle participatietrede (dus ook bij de trede meebepalen) blijven college en/of gemeenteraad uiteindelijk verantwoordelijk voor het te nemen besluit.

1.3 Eenduidige werkwijze
Het beleid bevat een participatieleidraad die uit vier vaste stappen bestaat die voor elke initiatiefnemer gelden. Wanneer wij als gemeente initiatiefnemer zijn, volgen wij dus dezelfde stappen als die we vragen van een andere initiatiefnemer. Dat is wel zo eerlijk. Met de leidraad kan een initiatiefnemer de participatie aanpak motiveren en onderbouwen. Dat schept duidelijkheid richting de deelnemers. Door de eenduidige werkwijze binnen onze eigen gemeentelijke organisatie kunnen we beter van elkaar te leren en meer vakmanschap ontwikkelen.

1.4 Ruimte voor maatwerk
Naast structuur en een eenduidige aanpak biedt het Participatiebeleid ook maatwerk. Goede participatie gaat namelijk niet uit van de hoogste trede op de participatieladder (zie paragraaf 3.4), maar van de juiste trede. Per plan of activiteit wordt bepaald wat de impact ervan is op de omgeving en op welk niveau de omgeving daarbij betrokken moet worden. Dat gebeurt volgens eenduidige rekenmethodiek die in paragraaf 4.2 van het beleid is toegelicht. De initiatiefnemer blijft altijd vrij in hoe de deelnemers te betrekken. Voor ideeën kan de initiatiefnemer gebruik maken van de nog op te stellen inspiratiegids. Daarin staan per trede van de participatieladder praktische voorbeelden van participatiemiddelen die ingezet kunnen worden om de omgeving te betrekken.

1.5 Duurzame relaties
Participatie draagt bij aan duurzame relaties in onze dynamische netwerksamenleving. De relaties inwoners en initiatiefnemers gaat verder dan één participatietraject. Hier moeten we dan ook zuinig op zijn. We hoeven het niet altijd eens te zijn of worden. Na afloop hebben we wel meer begrip voor elkaars standpunten. Door constant met elkaar in gesprek te zijn over de gezamenlijke opgaven groeit de gedeelde verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van onze gemeenschap. Participatie vraagt om oprechte interesse in elkaars standpunten en belangen. Onze vier Barneveldse kernwaarden: gastvrij, ondernemend, verbindend en wendbaar zijn daarom leidend in alle gesprekken die we met elkaar voeren.

1.6 Opgave- en omgevingsgericht samenwerken
Participatie levert kwalitatief beter beleid en plannen op omdat we actief gebruik maken van de waardevolle kennis in de netwerksamenleving. Gezamenlijk zijn we gericht op zoek naar de beste oplossingen voor onze opgaven.

2.1 Inwerkingtreding per 1 juli geeft tijd voor voorbereiding en communicatie
Door het beleid in werking te laten treden per 1 juli 2022 heeft de organisatie voldoende tijd om het beleid uit te werken in praktische handleidingen en een inspiratiegids. Hierdoor kunnen we goed voorbereid starten met de voorgestelde werkwijze en hierover intern en extern over communiceren (zie 6 proces).

2.2 Meerwaarde Participatiebeleid niet afhankelijk van invoering Omgevingswet
Zoals in de argumenten 1.1 tot en met 1.6 ook is aangegeven geeft het voorliggende Participatiebeleid meerwaarde op vele punten. Deze meerwaarde staat los van de invoering van de Omgevingswet en kunnen we nu al benutten. Daarom stelt het college u voor om, ondanks het uitstel van de Omgevingswet, het nieuwe participatiebeleid per 1 juli 2022 te laten ingaan.

2.3 Werkwijze Participatiebeleid sluit aan bij veranderopgave die we al zijn ingezet
De in het beleid voorgestelde werkwijze sluit naadloos aansluit bij ontwikkelingen die al gaande zijn binnen de gemeente (Groeiplan). De weg naar meer opgave- en omgevingsgericht samenwerken. Daarom is het verstandig de invoering van het Participatiebeleid niet uit te stellen.

3.1 Participatiebeleid SPOOR 1 wel vaststellen per 1 juli 2022, alleen de Participatieverplichting gaat later in.

De voorgestelde werkwijze voor SPOOR 1 heeft meerwaarde die los staat van de invoering van de Omgevingswet en kan ook zonder de participatieverplichting uitgevoerd worden. Daarom stellen we voor om het Participatiebeleid ook voor SPOOR 1 per 1 juli 2022 in te laten gaan. De participatieverplichting die voor een aantal activiteiten in de *Categorieën voor adviesrecht en participatieplicht* op 9 februari 2022 door de gemeenteraad zijn vastgesteld, gaat pas in op de dag dat de Omgevingswet in werking treedt. Dat betekent dat tot die tijd richting initiatiefnemers in SPOOR 1 de participatieverplichting nog niet kan worden opgelegd. Tot die tijd kan de gemeente een initiatiefnemer wel conform het beleid adviseren de omgeving te betrekken.

4b. Tegenargumenten/kanttekeningen

Participatie is geen garantie voor volledig draagvlak

Participatie en het volgen van de participatieleidraad leveren geen garantie voor volledig draagvlak. De participatieopbrengst is bovendien slechts één belangrijk onderdeel van de afweging van het bevoegd gezag in de besluitvorming. In de besluitvorming moeten alle onderdelen worden meegewogen. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de financiële en praktische haalbaarheid en aan de vraag in welke mate het initiatief bijdraagt aan de doelen die de gemeente in haar beleid heeft gesteld.

1.2 Randvoorwaarden vóór participatie

Omdat we altijd gaan voor duurzame relaties moeten we er als bestuur gezamenlijk voor waken dat we het participatietraject pas starten als is voldaan aan de randvoorwaarden en een goede voorbereiding. Participatie kost tijd en geld, dit zijn daarom belangrijke randvoorwaarden. De leidraad helpt ons deze randvoorwaarden tijdig te organiseren. Het kan voorkomen dat niet volledig aan alle randvoorwaarden kan worden voldaan. Het volgen van de participatieleidraad stelt initiatiefnemer in staat dit tijdig te signaleren en de randvoorwaarden alsnog te organiseren.

1.3 Participatie is niet altijd representatief

Het zal niet altijd lukken om in de participatie opbrengst een volledig en representatief beeld te presenteren. De controlerende taak van het bevoegd gezag is hierin zeer belangrijk. Het participatiebeleid zorgt ervoor dat de initiatiefnemer het participatietraject onderbouwd en navolgbaar maakt. Het bevoegd gezag heeft daarbij de mogelijkheden kritische vragen te stellen om een goed beeld te krijgen van de representativiteit van de opbrengst van het participatietraject. En deze vervolgens juist mee te wegen in de besluitvorming.

2.1 Uitstel Omgevingswet en de veranderopgave

Uitstel van de Omgevingswet en de veranderopgave zouden redenen kunnen zijn om het Participatiebeleid uit te stellen. Echter dat is zonde, want dan laten we meerwaarde liggen. We kunnen juist de tijd gebruiken om de vernieuwde werkwijze eigen te maken. Temeer waar deze werkwijze naadloos aansluit bij ontwikkelingen die al gaande zijn binnen de gemeente: de weg naar meer opgave- en omgevingsgericht samenwerken (Groeiplan).

5. Alternatieve scenario's

Mocht voor 1 juli 2022 blijken dat het inwerking treden van de Omgevingswet verder wordt uitgesteld dan 1 januari 2023, dan zal het college met de raad in overleg treden over de werking van SPOOR 1 in het nieuwe participatiebeleid. Zie ook hierna onder 6. Proces.

6. Proces

Vervolg/besluitvormingsproces (inclusief participatie):

Om het participatiebeleid goed te verankeren in de werkwijze van de gemeente Barneveld is de tijdelijke aanstelling van een participatiecoördinator (0,5 fte voor 2 jaar) belangrijk. De aanstelling van de coördinator is onderdeel van meerdere stappen om het participatiebeleid te verankeren. De belangrijkste implementatie stappen zijn opgenomen in de aanbevelingen (zie bijlage Organisatie). De aanbevelingen sluiten aan op de veranderopgave die is vastgesteld in het Groeiplan 2021-2025.

Vervolgstappen/planning/uitvoering:

Tot 1 juli 2022:

- Opstellen praktische handleidingen voor initiatiefnemers (3 SPOREN)
- Opstellen Participatie Inspiratiegids
- Opstellen communicatieplan en start communicatie (intern en extern)

- Uitvoering aanbevelingen (zie bijlage Organisatie)

Na 1 juli 2022:
- Handleidingen voor initiatiefnemers beschikbaar stellen (3 SPOREN)
- Gesprekskader standaard onderdeel van Startnotities / Plan van Aanpak / Opdrachtformulering
- Standaard participatie – paragraaf/verslag in de besluitvorming (college- en raadsvoorstellen).

Na inwerking trede Omgevingswet:
- In werking trede van besluit (1826) inzake buitenplanse omgevingsplanactiviteiten met een advies- en participatieverplichting (SPOOR 1) en daarmee in werking trede van Participatieverplichting voor een aantal initiatieven in SPOOR 1.

Communicatie:
Voor 1 juli start een communicatietraject waarin het participatiebeleid en de praktische handleidingen worden toegelicht en de onder de aandacht worden gebracht. Deze communicatie is zowel intern als extern gericht. De handleidingen en inspiratiegids zijn dan ook vrij toegankelijk via de gemeentelijke webpagina.

Evaluatie/controle:
We monitoren en evalueren de resultaten, en passen we waar nodig de handleidingen, de inspiratiegids of het beleid aan.
- In de transitieperiode (2 jaar) monitoren we elk half jaar alle drie de sporen van het participatiebeleid, zowel intern als met de initiatiefnemers van plannen uit alle drie de sporen.
- Ieder participatietraject wordt als onderdeel van het projectmatig- en opgavegericht werken geëvalueerd (SPOOR 2).
- Na het eerste jaar (1 juli 2023) wordt de gemeenteraad middels een raadsinformatiebrief geïnformeerd over de stand van zaken: implementatie, monitoring en evaluatie.

7. Financiële gevolgen

Het vaststellen van het participatiebeleid heeft geen financiële consequenties. De kosten voor de nieuwe rol van participatie coördinator wordt gedekt vanuit het budget implementatie Omgevingswet. Hierover wordt u bij elke kwartaalrapportage geïnformeerd via de voortgangsrapportage.

Verdeling kosten participatie coördinator (0,5 Fte voor 2 jaar)

2022	2023	2024
€30.000,-	€45.000,-	€15.000,-

8. Risico's

Een grootste deel van het werk rond de implementatie wordt gedaan door de eigen medewerkers. Dit zal in de implementatiefase soms ten koste gaan van de capaciteit voor het dagelijkse werk, dat ook voortgang moet vinden. De interne benodigde capaciteit is cruciaal om de ‘andere manier’ van werken te borgen in de organisatie. Mocht blijken dat het beslag daarop ten gevolge van het implementatieproces zo groot is dat dit ten koste dreigt te gaan van andere belangrijke ambities, dan zal dit worden gesignaleerd en bespreekbaar gemaakt. Op basis daarvan kan opnieuw naar de prioriteiten worden gekeken.

Met elk uitstel van de Omgevingswet zijn extra kosten gemoeid. Het is nog onzeker in hoeverre er vanuit het Rijk tegemoetkomingen zijn voor deze extra kosten. Hierover wordt de gemeenteraad vanuit het programma Omgevingswet geïnformeerd.

Burgemeester en wethouders van Barneveld,
de secretaris, de burgemeester,
W. Wieringa J.J. Luteijn

Bijlagen:

1. Participatiebeleid gemeente Barneveld
2. Borging Participatiebeleid in de Organisatie (Bijlage 1 bij Participatiebeleid)