

Burgerparticipatie in de fysieke leefomgeving



Opdrachtgegevens

Opdrachtnaam	QuickScan Burgerparticipatie in de fysieke leefomgeving
Opdrachtgever	Rekenkamercommissie Heerenveen
Opdrachtnemers (Opstellers rapport)	Lid rekenkamercommissie Heerenveen, dhr. Mr. R. Afman Lid rekenkamercommissie Heerenveen, mw. Drs. G. Seinen

Adres:

Gemeente Heerenveen
Crackstraat 2
8441 ES Heerenveen

Rapportage Rekenkamercommissie Heerenveen, 2 juli 2023

Inhoudsopgave

1	INLEIDING EN DOEL ONDERZOEK.....	1
1.1	<i>Aanleiding onderzoek en definiëring begrip burgerparticipatie</i>	<i>1</i>
1.2	<i>Doelstelling</i>	<i>1</i>
1.3	<i>Onderzoeksvragen en normenkader.....</i>	<i>2</i>
1.4	<i>Aanpak en onderzoeksmethoden</i>	<i>3</i>
2	WETTELIJK KADER PARTICIPATIE	4
2.1	<i>Participatie- en inspraakverordening gemeente Heerenveen 2016</i>	<i>4</i>
2.2	<i>Wet versterking participatie op decentraal niveau</i>	<i>4</i>
2.3	<i>Participatie in de Omgevingswet.....</i>	<i>4</i>
3	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	6
3.1	<i>Conclusies</i>	<i>6</i>
3.2	<i>Aanbevelingen</i>	<i>7</i>
4	BELEID	9
4.1	<i>Beleidsmatig kader voor participatie binnen de fysieke leefomgeving... ..</i>	<i>9</i>
4.2	<i>Spelregels, rollen en verantwoordelijkheden</i>	<i>10</i>
4.3	<i>Implementatie nota Participatiebeleid Omgevingswet.....</i>	<i>11</i>
4.4	<i>Evaluatie: voor en na de nota Participatiebeleid Omgevingswet</i>	<i>12</i>
5.	UITVOERING	14
5.1	<i>Participatieproces Akkrum.....</i>	<i>14</i>
5.2	<i>Participatieproces Jongbloed</i>	<i>19</i>
6.	ROL RAAD & INFORMATIEVOORZIENING RAAD.....	24
7.	NAWOORD	26
BIJLAGE 1 – NORMENKADER		27
BIJLAGE 2 - OVERZICHT GESPREKSPARTNERS		32
BIJLAGE 3 – BESTUURLIJKE REACTIE		33

1 Inleiding en doel onderzoek

1.1 Aanleiding onderzoek en definiëring begrip burgerparticipatie

Verschillende raadsfracties hebben het onderwerp burgerparticipatie aangedragen om het op te nemen in de groslijst voor rekenkameronderzoeken. De rekenkamercommissie Heerenveen heeft dit overgenomen, omdat het een relevant onderwerp is. Veel gemeenten zijn er druk mee bezig. Burgerparticipatie gaat om het in een vroegtijdig stadium betrekken van burgers bij besluitvorming. De rekenkamercommissie maakt het onderwerp wat specifiekier door het te koppelen aan de fysieke leefomgeving. Dit omdat de inwerkingtreding van de Omgevingswet aanstaande is. De verwachte ingangsdatum is 1 januari 2024. In deze wet wordt het verplicht gesteld om participatie van inwoners en andere stakeholders te organiseren als er een initiatief genomen wordt ter verbetering van de leefomgeving. Reden genoeg om te onderzoeken hoe de gemeente Heerenveen voornemens is om participatie onder de Omgevingswet vorm te geven (beleidsmatig) en hoe in de praktijk het participatieproces in de fysieke leefomgeving eruit ziet.

Participatie van inwoners moet ervoor zorgen dat in een vroegtijdig stadium belangen, ervaringen, kennis en creativiteit van inwoners of andere betrokkenen over een initiatief in beeld komen. Het betekent niet dat alle partijen het met elkaar eens moeten worden. Het doel van participatie is dat belanghebbenden volwaardig betrokken worden bij de totstandkoming en uitwerking van een initiatief.

Waarom is participeren belangrijk? Verwachting is dat:

- Participatie zorgt ervoor dat er een (betere) besluitvorming zal plaatsvinden doordat alle belangen vroegtijdig in beeld zijn en met deze belangen rekening kan worden gehouden.
- Door de inbreng van belanghebbenden worden plannen verrijkt en verbeterd.
- Participatie verhoogt de kwaliteit van een besluit en verkleint de kans op onnodige vertraging door bezwaar- en beroepsprocedures

Er zijn grofweg twee typen participatie te onderscheiden, te weten participatietrajecten waar private partijen of burgers initiatiefnemers zijn van ruimtelijke plannen en trajecten waar de gemeente zelf initiatiefnemer is van ruimtelijke plannen en daarbij burgers wil betrekken.

In dit onderzoek beperken we ons tot participatie in de fysieke leefomgeving (met een vooruitblik naar de voorgenomen invoering van de Omgevingswet) en zullen we naast beleidsvoornemens praktijkcasussen onderzoeken. De commissie ROM heeft op 17 november 2022 ingestemd met het voorgestelde onderzoek, dat in de vorm van een QuickScan wordt uitgevoerd. De rekenkamercommissie heeft het verzoek van de commissie gehonoreerd om zowel een casus waar de gemeente initiatiefnemer is en waar een derde initiatiefnemer is te onderzoeken. Aanvankelijk was de opzet om twee casussen te selecteren waar sprake was van een privaat/burgerinitiatief.

1.2 Doelstelling

Doel van dit onderzoek is om in kaart te brengen wat de ambities zijn van de gemeente op het gebied van participatie specifiek ingaand op de fysieke leefomgeving en wat de huidige werkwijze en ervaringen zijn met burgerparticipatie. Alles met het uiteindelijke doel om de

raad richting mee te geven om participatie in de Omgevingswet goed tot z'n recht te laten komen.

Specifiek beoogt de rekenkamercommissie vast te stellen of:

- de gemeente beleidsmatig de kaders voor participatie binnen de Omgevingswet heeft ingevuld;
- de huidige aanpak (aan de hand van casussen) aansluit bij de uitgangspunten van de Omgevingswet

Ten einde:

- de Raad handvatten te bieden voor verdere vormgeving van participatie bij de invoering van de Omgevingswet.

Het karakter van het onderzoek is een evaluerend en toekomstgericht onderzoek. Het onderzoek wordt uitgevoerd in de vorm van een QuickScan. Dat betekent dat het onderzoek in een kort tijdsbestek wordt uitgevoerd, met een beperkte scope en diepgang. Aan de hand van twee casussen worden ervaringen opgehaald uit de praktijk. Het is een soort van steekproef, en het is zeker niet een uitputtend onderzoek.

1.3 Onderzoeksvragen en normenkader

De centrale onderzoeksvraag is:

Hoe geeft de gemeente uitvoering aan burgerparticipatie en welke lessen zijn te trekken met het oog op de invoering van de Omgevingswet?

De centrale onderzoeksvraag valt uiteen in meerdere deelvragen:

Beleid

1. Welke (beleids)doelstellingen heeft de gemeente vastgesteld ten aanzien van participatie, qua inhoud én proces, binnen het fysieke domein?
2. Zijn de geformuleerde doelen in overeenstemming met de uitgangspunten van de Omgevingswet?
3. Wat zijn de spelregels, rollen en verantwoordelijkheden die de gemeente hanteert voor participatieprocessen?
4. Op welke manier geeft de gemeente uitvoering aan participatie van burgers en hoe wordt de uitvoering van beleid getoetst?

Uitvoering

1. Zorgt de initiatiefnemer er voor dat belanghebbenden op een passende manier worden betrokken?
2. Is de initiatiefnemer voldoende geïnformeerd over de stappen die hij/zij moet doorlopen om te komen tot een (omgevings)vergunning (specifiek ingaand op participatie)?
3. Wat gaat er goed in uitvoering en wat zijn knelpunten?

Raad

1. Hoe vervult de Raad zijn rol op dit moment als het gaat om participatie en hoe zou die rol er, mede gezien de komst van de nieuwe Omgevingswet, in de toekomst uit moeten zien?

De uitkomsten van de onderzoeksvragen worden getoetst aan een normenkader. De rekenkamercommissie heeft het normenkader vastgesteld op basis van deskresearch en beleidsanalyse. Het is te vinden in bijlage 1.

1.4 Aanpak en onderzoeksmethoden

De rekenkamercommissie Heerenveen voert het onderzoek in eigen beheer uit. Voor het onderzoek zijn de volgende onderzoeksmethoden gebruikt:

1. Deskresearch en beleidsanalyse:
 - Bestuderen gemeentelijke visie en plannen m.b.t. Omgevingswet;
 - Bestuderen beleidsdocumenten inzake participatie, relevante documenten fysieke leefomgeving;
 - Bestuderen documenten P&C cyclus jaren 2020 -2021 - 2022;
 - Bestuderen relevante openbare bronnen.
2. Interviews:
 - Meerdere (groeps)interviews met initiatiefnemers, ambtelijk betrokkenen van twee door de rekenkamercommissie geselecteerde casussen (visie Akkrum en ontwikkeling Jongbloed).
 - Programmamanager Omgevingswet (plaatsvervanger);
 - Portefeuillehouder Omgevingswet;
 - Max. 2 interviews met relevante stakeholders (o.a. Dorpsbelangen Akkrum);
 - Vertegenwoordiging vanuit de raad.
3. Rapportage:
 - Opstellen (concept)rapportage voor hoor- en wederhoor (ambtelijk)
 - Opstellen definitieve rapportage voor bestuurlijk hoor- en wederhoor (inclusief conclusies en aanbevelingen)

2 Wettelijk kader participatie

2.1 Participatie- en inspraakverordening gemeente Heerenveen 2016

Op 28 november 2016 heeft de gemeenteraad de Participatie- en inspraakverordening Heerenveen 2016 vastgesteld. Deze verordening vindt zijn wettelijke basis in artikel 150 van de Gemeentewet. De verordening omschrijft participatie als “het in een zo vroeg mogelijk stadium betrekken van doelgroepen (inwoners, instellingen, bedrijven, en dergelijke) bij beleidsvoorbereiding, -vaststelling, -uitvoering of -evaluatie”¹. In de verordening is niet geregeld op welke beleidsterreinen participatie moet plaatsvinden, maar dat elk bestuursorgaan voor zijn eigen bevoegdheid besluit of participatie wordt verleend bij de voorbereiding van het beleid. Dus de gemeenteraad bepaalt per geval zelf of participatie bij zijn eigen beleidsvoornemens van toepassing is. Uit ons onderzoek komt naar voren dat zowel bij de ambtelijke organisatie, college van burgemeester en wethouders als de raad het bestaan van deze mogelijkheid binnen deze verordening om participatie expliciet toe te passen onbekend is.

2.2 Wet versterking participatie op decentraal niveau

Op dit moment is het wetsvoorstel ‘Wet versterking participatie op decentraal niveau’ bij de Tweede Kamer in behandeling. Het doel van dit wetsvoorstel is de betrokkenheid van inwoners bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid te vergroten. Het doel van deze wijziging is dat elke gemeenteraad in de participatieverordening kaders stelt voor participatie, zodat voor zowel de inwoners als voor gemeenten duidelijk is op welke manier zij in welke fase van het beleidsproces betrokken worden. Bij het opstellen van deze participatieverordening heeft de gemeenteraad de ruimte om rekening te houden met de lokale behoeften en omstandigheden.

Ook wordt in deze wet verankerd dat in de participatieverordening regels kunnen worden gesteld over het uitdaagrecht (voorheen: Right to Challenge) als specifieke vorm van participatie. Met het uitdaagrecht kunnen inwoners hun gemeente verzoeken om de uitvoering van een taak van de gemeente over te nemen, al dan niet met bijbehorend budget, omdat zij denken deze taak beter of goedkoper te kunnen uitvoeren. Bijvoorbeeld als het gaat om het onderhoud van een park, het beheer van sportvelden of andere maatschappelijke voorzieningen.

2.3 Participatie in de Omgevingswet

Participatie is een belangrijke pijler onder de Omgevingswet. Maar participatie is ook maatwerk en daarom schrijft de wet niet voor hoe participatie moet plaatsvinden. Wel bevat de Omgevingswet regels om participatie te borgen. Het gaat dus om de inrichting van participatie, waarbij de wet de vrijheid geeft aan het bevoegd gezag om eigen keuzes te maken. De locatie, het soort besluit, de omgeving en de betrokkenen zijn immers elke keer anders. Ook het moment waarop participatie start verschilt per keer.

Het volgende schema geeft het wettelijk kader weer waarin de regels staan die van toepassing zijn op de kerninstrumenten van de Omgevingswet.

¹ De formulering van het begrip participatie sluit aan bij het plan van aanpak programma Eigen Kracht. Dit programma beoogt een aanvulling te geven op de inspraak. De participant krijgt in een eerder stadium dan bij inspraak de gelegenheid invloed uit te oefenen op de beleidsontwikkeling van de gemeente (zie artikel 1 onder b van de artikelgewijze toelichting Participatie- en inspraakverordening gemeente Heerenveen 2016).

Instrument	Regels	Wie is verantwoordelijk?	Waar staat het?
Omgevingsvisie	Motiveringsplicht ²	Bevoegd gezag / gemeenteraad	Omgevingsbesluit (art. 10.7)
Programma	Motiveringsplicht	Bevoegd gezag/b&w	Omgevingsbesluit (art. 10.8)
Omgevingsplan	Het bevoegd gezag geeft bij de kennisgeving aan hoe de participatie wordt vormgegeven Motiveringsplicht	Bevoegd gezag / gemeenteraad	Omgevingsbesluit (art. 10.2 , eerste lid) Omgevingsbesluit (art. 10.2, tweede lid)
Omgevingsvergunning	De initiatiefnemer moet aangeven of en zo ja hoe hij aan participatie heeft gedaan, en wat de resultaten hiervan zijn. Het bevoegd gezag betreft deze informatie bij de integrale belangenafweging. Aanvraagvereiste bij verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsactiviteiten (de raad kan gevallen aanwijzen waarbij participatie verplicht is)	Initiatiefnemer/b&w Initiatiefnemer/b&w	Omgevingswet (art. 16.55) Omgevingsregeling (art. 7.4) Omgevingswet (art. 16.55, lid 7 Omgevingswet)

De gemeente Heerenveen heeft haar participatiebeleid voor de fysieke leefomgeving uitgewerkt in de nota 'Participatiebeleid Omgevingswet gemeente Heerenveen' die op 23 februari 2023 door de raad is vastgesteld.

² Motiveringsplicht: het bevoegd gezag geeft bij het besluit aan hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding en wat de resultaten daarvan zijn. Gemeenten geven ook aan op welke wijze invulling is gegeven aan het eigen participatiebeleid.

3 Conclusies en aanbevelingen

3.1 Conclusies

Hoofdconclusie:

Met het recent vastgestelde beleidskader 'Participatiebeleid Omgevingswet gemeente Heerenveen' stelt de gemeente kaders voor participatie in de fysieke leefomgeving. Daarmee wordt niet alleen voldaan aan de wettelijke eisen, het biedt ook een handvat om participatie professioneler toe te passen, rollen en verantwoordelijkheden bij de start van een ontwikkeling duidelijk te krijgen en verwachtingen over en weer af te stemmen. Ondanks het feit dat er tot voor kort geen uitgeschreven participatiebeleid was, spanden medewerkers zich in om participatie bij gemeentelijke initiatieven vorm te geven en kansrijke burgerinitiatieven verder te brengen. Uit de onderzochte casussen blijkt dat er grote tevredenheid is over de inspanningen van de gemeente. Toch wordt ook duidelijk dat participatie organiseren niet eenvoudig is en dat er stappen gezet kunnen worden als het gaat om professionaliteit van handelen. Dan gaat het om een meer eenduidige werkwijze ontwikkelen, evalueren van participatietrajecten en ervan leren, scholen van medewerkers om participatie vorm te geven, durven loslaten/de regie meer overlaten aan bewoners/initiatiefnemers. De raad geeft met het nieuwe participatiebeleid richting, maar kan aanvullende kaders op participatie stellen vooral bij grote ontwikkelingen. Vanuit de controlerende rol is het van belang om toe te zien op uitvoering van voorgenomen activiteiten van het college, zoals het maken van een handreiking en de uitvoering van evaluaties. Tot slot, professionalisering van participatie is niet gratis. De financiële kaders om participatie proportioneel uit te voeren zijn nog niet inzichtelijk gemaakt.

Deelconclusies:

Beleid

1. De kaders voor het participatiebeleid v.w.b. de fysieke leefomgeving liggen vast in de nota "Participatiebeleid Omgevingswet gemeente Heerenveen". Dit beleidskader is recent, op 23 februari 2023, vastgesteld. Dit betekent dat voor de kerninstrumenten van de Omgevingswet de wijze van participatie nu vastligt. Met deze nota voldoet de gemeente aan de uitgangspunten van de Omgevingswet voor participatie. De spelregels, rollen en verantwoordelijkheden zijn eveneens vastgelegd in de genoemde nota. Voor succesvolle toepassing heeft het college toegezegd dat er een handleiding uitgewerkt zal worden. Het college zal de eerste twee jaren het beleid jaarlijks evalueren. Een uitgebreide evaluatie zal eens in de vier jaar plaats vinden.

Uitvoering/ casussen

2. Bij de centrumontwikkeling Akkrum was de gemeente initiatiefnemer. Er is een werkgroep met belanghebbenden/inwoners georganiseerd. De ondervinding vanuit de werkgroep is positief. Men kijkt terug op een goed doorlopen participatieproces waar inwoners veel inspraakmogelijkheden gehad hebben. De verantwoordelijk medewerkers in deze kenden de stappen die doorlopen moesten worden om een omgevingsvergunning te verkrijgen. Kaders in het traject waren aan de voorkant duidelijk voor wat

betreft de ontwikkeling Akkrum (wel nog enige onzekerheid bij betrokkenen over het exacte financiële kader). Kaders waren bij de voorloper van de centrumontwikkeling Akkrum, Tsjerkebleek, niet duidelijk.

3. De herontwikkeling van het perceel aan de Marktweg 73A in Heerenveen is een particulier initiatief. De ontwikkelaar is Royal Jongbloed. Kroeze & Partners, een bedrijf dat zich bezighoudt met projectontwikkeling, ondersteunt Jongbloed daarbij. Alhoewel het een particulier initiatief is, ontstaat er in de praktijk een coproductie tussen gemeente en initiatiefnemer. Gemeente draagt zorg voor het proces en het samenstellen van de klankbordgroep en de initiatiefnemer stuurt op inhoud. Samen organiseren gemeente en initiatiefnemer een inloopbijeenkomst en een digitaal overleg met Plaatselijk Belang Oudeschoot. Belanghebbenden -ook rekening houdend met de beperkingen door corona- zijn daarmee voldoende en passend betrokken bij dit particulier initiatief. Bij de start van deze ontwikkeling was er nog geen gemeentelijk participatiekader. De gemeente heeft samen met de initiatiefnemer op basis van eerdere ervaringen het participatieproces ingevuld. Betrokkenen/belanghebbenden zijn ondanks de beperkingen door corona- goed meegenomen in het participatieproces. Ondanks tevredenheid over het verloop van het participatieproces en de samenwerking hierin met de gemeente, zou een leidraad of werkwijze voor participatie helpend geweest zijn om aan professionaliteit te winnen.

Raad

4. De raad maakt geen gebruik van de mogelijkheden van burgerparticipatie die de Participatie- en inspraakverordening 2016 biedt en stelt daarmee geen kaders/spelregels om de mate van burgerparticipatie bij fysieke projecten te duiden en het speelveld in te kaderen. De raad hecht wel waarde aan burgerparticipatie. Er is enige ervaring met burgerparticipatie, bijvoorbeeld in het G1000-project. Inmiddels is er participatiebeleid voor de fysieke leefomgeving opgesteld. Uitgangspunt is dat de toepassing van participatie passend en proportioneel dient te zijn. Blijft dat bij fysieke projecten van enige omvang de raad kaders zou moeten meegeven hoe ver burgerparticipatie dient te reiken.

3.2 Aanbevelingen

De rekenkamercommissie komt tot drie aanbevelingen:

1. Besteed bij de implementatie van het participatiebeleid in de organisatie voldoende aandacht aan training en scholing van de medewerkers om tot een succesvolle participatie te komen;
2. Zorg voor voldoende evaluatie van participatieprocessen om daar als organisatie van te leren en te borgen dat leerervaringen in het beleid worden opgenomen en tot uitvoering worden gebracht.
3. Maak als raad gebruik van de generieke mogelijkheden die de Participatie- en inspraakverordening biedt om bij majeure projecten richting te geven aan participatie.

4. Geef als raad financiële kaders mee om participatie op een passende en proportionele wijze uit te voeren.

4 Beleid

4.1 Beleidsmatig kader voor participatie binnen de fysieke leefomgeving

De gemeente beschikt over een Inspraak- en participatieverordening, maar kent geen **generiek** participatiebeleid. Wel is de laatste jaren, met name bij majeure projecten met impact op de fysieke leefomgeving³, burgerparticipatie toegepast. Burgers, bedrijven en organisaties krijgen de mogelijkheid om invloed uit te oefenen bij de voorbereiding van het beleid met het doel om tot betere besluiten te komen.

Op 1 januari 2024⁴ treedt de Omgevingswet in werking en krijgt participatie een wettelijke grondslag. De Omgevingswet kent geen beleidsmatige verplichtingen hoe vorm en inhoud te geven aan het gemeentelijk participatiebeleid. Participatie is maatwerk en juist daarom door de wetgever vormvrij gelaten.

Het college heeft participatiebeleid specifiek voor de fysieke leefomgeving uitgewerkt in de nota 'Participatiebeleid Omgevingswet gemeente Heerenveen' die in de raadsvergadering van 23 februari 2023 is vastgesteld⁵. Dit beleid vormt het kader voor de kerninstrumenten:

- omgevingsvisie (bevoegd gezag: de raad);
- programma (bevoegd gezag: het college);
- het omgevingsplan (bevoegd gezag: de raad);
- de omgevingsvergunning (bevoegd gezag: het college).

Bij een omgevingsvergunning waarbij sprake is van een buitenplanse omgevingsactiviteit⁶ heeft de raad de participatieplicht van toepassing verklaard.

In het kort betekent dit het volgende voor de genoemde kerninstrumenten.

De omgevingsvisie:

- Bij de vaststelling van de omgevingsvisie geldt een *motiveringsplicht achteraf* hoe invulling is gegeven aan participatie. De ruimte voor inbreng van participanten moet duidelijk zijn als het gaat om opgaven die opgelegd worden vanuit andere wet- en regelgeving uit de Europese Unie, rijk of provincie Fryslân. De rollen van de gemeente en participanten moeten altijd duidelijk zijn aangegeven.
- Verder zijn er tussentijds nog twee momenten van participatie:
 - bij de jaarlijkse evaluatie en herziening van de omgevingsvisie kan gekozen worden voor beperkte evaluatie, bijv. via een enquête of het vragen van reacties wanneer de concept-wijzigingen ter inzage liggen;
 - bij de vierjarige uitgebreide evaluatie van de omgevingsvisie is een intensiever participatietraject van toepassing.

³ Bijvoorbeeld: G1000, aanpassing verkeersrotonde Heerenveen-midden, ontwikkelingsplan Oldeboarn

⁴ Inwerkingtreding van de Omgevingswet is al enige malen uitgesteld. Tijdstip van inwerkingtreding is nu voorzien op 1 januari 2024.

⁵ In deze vergadering heeft de raad besloten het participatiebeleid op onderdelen aan te scherpen. Zo moeten de belanghebbenden bij omgevingsvisie in beeld worden gebracht, burgerparticipatie integraal zijn en extra aandacht zijn voor belanghebbenden die zelf geen stem hebben. Verder is op onderdelen het participatietraject geïntensiveerd.

⁶ Een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het verboden is deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die in strijd is met het omgevingsplan.

Het programma:

- Een programma is de concrete uitwerking van -onderdelen van- het beleid uit de omgevingsvisie. Het college *motiveert achteraf* bij de vaststelling van het programma hoe participatie heeft plaatsgevonden.

Het omgevingsplan:

- Bij de opstelling of wijziging van het omgevingsplan geldt een *participatieplicht* . Dit gebeurt door een openbare kennisgeving waarin staat aangegeven hoe bij de voorbereiding of wijziging van het omgevingsplan participatie wordt georganiseerd, en wie, wanneer en waarover betrokken zal worden. Bij de vaststelling geldt een motiveringsplicht over het participatieproces.

De omgevingsvergunning:

- Er geldt geen wettelijke participatieplicht voor omgevingsvergunningen. Het gemeentelijk beleid maakt bij de mate van participatie onderscheid in drie typen plannen:
 - a. activiteit vergunningvrij, dan is participatie niet verplicht;
 - b. binnenplanse omgevingsvergunning (activiteit past binnen het omgevingsplan), dan is participatie niet verplicht, maar vanuit de gemeente wel gestimuleerd door de initiatiefnemer te vragen of en hoe aan participatie is gedaan en wat hiervan de resultaten zijn;
 - c. buitenplanse omgevingsactiviteit (activiteit past **niet** in het omgevingsplan) met participatieplicht waarbij de initiatiefnemer dus verplicht is zijn voorbereiding van het plan aandacht te besteden aan participatie.

4.2 Spelregels, rollen en verantwoordelijkheden

Tot de vaststelling van de nota “Participatiebeleid Omgevingswet gemeente Heerenveen” waren de spelregels, rollen en verantwoordelijkheden niet uitgewerkt. Het kader waarbinnen participatie plaatsvond was niet bepaald en kende daarmee ook geen spelregels hoe participatie zou moeten plaatsvinden. Participatie was vormvrij.

Uit het onderzoek komt naar voren dat vooral de schaal en impact van een **gemeentelijk initiatief** bepaalde of een vorm van burgerparticipatie toepast werd. Daarbij was en is de gemeente ambitieus en hecht veel waarde aan participatie. Concreet speelden de projectleider fysiek domein, samen met de communicatieadviseur en de wijkmanager, hierbij een centrale rol. Vooral door het maken van een soort wijkscan, met vragen als: Wat voor type wijk is dit? Welke gevoelens spelen er in de wijk en hoe kunnen we de wijk het beste betrekken bij ons initiatief? werd duidelijk wat er nodig was. Op die manier werd op maat participatie toegepast, soms via één of meerdere plenaire bijeenkomsten of via inlooptmogelijkheden. Daarbij was er ook expliciet aandacht voor de vorm van communicatie die het meest passend leek. Bij grote(re) gemeentelijke initiatieven werd een strategisch communicatieplan gemaakt, zo werd geborgd dat participatie expliciet aan de orde kwam.

Bij een **burgerinitiatief** was de rol van de gemeente als het gaat om participatie duidelijk aanwezig. De gemeente tracht zo vroeg mogelijk in het proces belanghebbenden te betrekken en te spreken om daarmee feedback op te halen die van belang kan zijn voor het project. De formele rol van de gemeente is om te toetsen of de aanvraag voldoet aan het wettelijk kader. Participatie maakt daar formeel geen onderdeel van uit. In veel situaties gaat de gemeente als onderdeel van de anterieure overeenkomst⁷ een samenwerking met de initiatiefnemer aan waarin ook afspraken kunnen worden gemaakt over participatie.

⁷ Een anterieure overeenkomst heeft tot doel het vastleggen van afspraken tussen gemeente en een particulier bedrijf over het ontwikkelen (bebouwen) van een bepaald perceel en regelt afspraken over de grondexploitatie maar er kunnen ook afspraken worden gemaakt over participatie.

4.3 Implementatie nota Participatiebeleid Omgevingswet

Met de vaststelling van de nota “Participatiebeleid Omgevingswet gemeente Heerenveen” ligt er nu wel een beleidskader participatie. Vraag is vervolgens of het beleid ook in de praktijk tot uitvoering kan worden gebracht.

Het ambitieniveau voor participatie bij **eigen initiatieven** is hoog en de gemeente wenst de ingeslagen lijn door te zetten. Daarbij wil de gemeente extra aandacht schenken aan inclusie door kwetsbare en moeilijk bereikbare groepen in staat te stellen deel te nemen aan participatie.

Op het thema participatie heeft het college een forse bestuurlijke ambitie. We zien participatie van inwoners als een grote transitieopgave, het vraagt echt een cultuuromslag. Participatie van inwoners wordt steeds belangrijker en “gaat ook niet meer voorbij”. Het is iets waar je je als overheid toe moet verhouden. Sociale transitie wordt dan ook één van de zeven programma’s in de begroting.

Uit interview

Bij een **burgerinitiatief** blijft de initiatiefnemer in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor participatie. De gemeente heeft geen actieve rol bij participatie bij een burgerinitiatief. Gemeente vindt het belangrijk om haar rol als toetsers van het initiatief te borgen. In sommige gevallen is het mogelijk om in de uitvoering taken te verdelen tussen initiatiefnemer en gemeente. Dit sluit aan bij de huidige praktijk.

De gemeente ziet participatie als een inspanningsvereiste met een goed ingericht participatieproces als voorwaarde. Daarbij spelen vijf voorwaarden een rol:

1. Het doel van het participatieproces is duidelijk.
Belangrijk is vooraf aan te geven welk doel je wilt bereiken: kennis benutten, creatieve ideeën ophalen en het zoeken naar oplossingen. De participant moet nog invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming;
2. De kaders en mate van invloed zijn duidelijk.
Waar kan de participant invloed op uitoefenen? Welke trede van de participatieladder is van toepassing?
3. Wie deelnemen aan het participatieproces is duidelijk.
Het hebben van een overzicht van deelnemers die deel kunnen nemen aan participatie en dan met voorkeursparticipanten met verschillende belangen;
4. De vorm van participatie is passend.
Bij de vorm die passend is ook expliciete aandacht voor inclusie en representativiteit. Beproefde vormen van participatie hergebruiken en doorontwikkelen;
5. Deelnemers informeren gedurende het participatieproces is essentieel.
Goede informatievoorziening bevordert transparantie en vertrouwen. Stem taalniveau en communicatiemiddelen af op de doelgroep.

Deze succesfactoren zijn als onderlegger gebruikt voor het opstellen van stappenplannen (zoals opgenomen in de participatienota) voor drie verschillende type initiatieven. Ze zijn bedoeld als handleiding voor medewerkers om in de praktijk te gebruiken. Een stappenplan is niet bedoeld als blauwdruk, er moet ruimte zijn voor afwijking.

De initiatieven waarvoor het stappenplan is uitgewerkt zijn: het participatieproces gemeentelijke initiatieven, het participatieproces initiatieven van derden Omgevingswet en het beoordelingskader verplichte participatie omgevingsvergunning. De genoemde stappenplannen dienen een bijdrage te leveren aan succesvolle participatietrajecten.

Het college heeft tijdens de behandeling van de nota “Participatiebeleid Omgevingswet Heerenveen” de toezegging gedaan om voor de uitvoering de succesfactoren goed uit te werken in een handleiding op een eigentijdse en heldere manier.

4.4 Evaluatie: voor en na de nota Participatiebeleid Omgevingswet

Vòòr de nota “Participatiebeleid Omgevingswet gemeente Heerenveen”

Uit het onderzoek komt naar voren dat (fysieke) projecten meestal worden geëvalueerd, maar niet specifiek op burgerparticipatie. Er loopt een verbeterslag om in zijn algemeenheid evaluatie vanuit projectmatig werken te versterken en burgerparticipatie daarin systematisch op te nemen. In incidentele gevallen is wel specifiek aandacht besteed aan evaluatie van het participatieproces. Het gaat dan om grotere fysieke projecten, zoals G1000-project, omgevingsvisie, dorpskernen Akkrum en Jubbega. Deze evaluatie vond plaats in het kader van het Raadsakkoord 2022, waarin werd getoetst op de acht democratische waarden waar participatie onderdeel van uit maakt. NHL Stenden Hogeschool voerde in 2021-2022 een evaluatie uit bij De Greiden, Mildam en G1000. Als rode draad kwam uit dit onderzoek naar voren dat de terugkoppeling vanuit de gemeente naar burgers verbetering behoeft, bijvoorbeeld via informatiebrieven.

Na de nota “Participatiebeleid Omgevingswet gemeente Heerenveen”

De gemeente Heerenveen geeft aan een lerende organisatie te willen zijn. Monitoring en evaluatie zijn daarbij leidende principes.

De komende twee jaren evalueert de gemeente het vastgestelde participatiebeleid jaarlijks om na te gaan of ambities en rollen, genoemd in hoofdstuk 3 en 4 van de nota, kunnen worden waargemaakt. Dit gebeurt door een jaarverslag te maken waarin de kwantitatieve en kwalitatieve gegevens worden bijgehouden. De kwantitatieve gegevens komen voort uit het aantal initiatieven waarbij de gemeente een rol in participatie speelt en welke inspanningen daarbij zijn geleverd. Dit levert ook input voor de benodigde financiële middelen voor participatie, bijvoorbeeld welke ambtelijke inzet nodig is. De kwalitatieve gegevens komen voort uit de inhoudelijke evaluatie van participatie en geven inzicht hoe de gemeentelijke organisatie zich kan doorontwikkelen op participatie. Daarmee werkt de gemeente gericht aan het waarmaken van haar ambities, kan optimaal rekening worden gehouden met succesfactoren voor participatie en kan de gemeente haar rol waarborgen. Daarnaast komt er eens in de vier jaren een uitvoerige evaluatie van het participatiebeleid (doel: beleidsevaluatie eens per raadsperiode). Op basis van de uitkomsten kan bijstelling van het participatiebeleid plaats vinden.

Resumerend leidt dit tot beantwoording van de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke (beleids)doelstellingen heeft de gemeente vastgesteld voor participatie, qua inhoud en proces, binnen het fysiek domein?

De kaders voor het participatiebeleid v.w.b. de fysieke leefomgeving liggen vast in de nota "Participatiebeleid Omgevingswet gemeente Heerenveen". Dit betekent dat voor de kerninstrumenten van de Omgevingswet de wijze van participatie vastligt. Gekozen is voor maatwerk. Voorheen waren er geen kaders en doelstellingen voor participatiebeleid.

2. Zijn de geformuleerde doelen in overeenstemming met de uitgangspunten van de Omgevingswet?

Met deze nota voldoet de gemeente aan de uitgangspunten van de Omgevingswet. Er geldt een wettelijke verplichting om voor de gemeentelijke kerninstrumenten van de Omgevingswet participatiebeleid vast te stellen. Hoe dat gebeurt is vormvrij.

3. Wat zijn spelregels, rollen en verantwoordelijkheden die de gemeente hanteert voor participatieprocessen?

Spelregels, rollen en verantwoordelijkheden liggen in hoofdlijnen vast in deze nota. In aansluiting op de nota komt er nog een handleiding om de succesfactoren voor een geslaagde participatie verder uit te werken. Dit gaat gebeuren op een eigentijdse en heldere wijze, zo stelt het college.

4. Op welke wijze geeft de gemeente uitvoering aan participatie van burgers en hoe wordt de uitvoering van beleid getoetst? Worden de doelen meetbaar gemaakt?

In de nota staat beschreven hoe de gemeente uitvoering geeft aan haar participatiebeleid binnen de fysieke leefomgeving. De eerste twee jaren wordt dit beleid jaarlijks geëvalueerd; daarna volgt een uitgebreide evaluatie eens in de vier jaren.

Participatie is geen doel op zich maar vooral een middel om verbetering en versnelling van plan- en besluitvorming te stimuleren. Er zijn daarom geen meetbare doelen geformuleerd.

Vóór de nota was er geen kader voor participatie. Participatie was vormvrij, maar de gemeente kende wel ambities om participatie bij grote(re) fysieke projecten toe te passen.

5. Uitvoering

In overleg met de ambtelijke organisatie zijn twee casussen geselecteerd voor een praktijkonderzoek naar burgerparticipatie. Het gaat om het gemeentelijk initiatief centrumvisie Akkrum en het particulier initiatief herontwikkeling Royal Jongbloed.

Dit hoofdstuk bevat geen complete samenvatting van de beide participatieprocessen, maar focust op de kern ervan en de ervaring van betrokkenen.

5.1 Participatieproces Akkrum

Achtergrond

Vorig jaar (2022) mei stelde de gemeenteraad van Heerenveen de centrumvisie Akkrum vast. In totaal werd er € 4,2 miljoen beschikbaar gesteld voor het uitvoeren ervan. In 2021 is het centrumproces in Akkrum gestart met de gemeente als initiatiefnemer. Er is een werkgroep (ook wel projectgroep genoemd) geïnitieerd 'Altyd Akkrum' bestaande uit Plaatselijk Belang, VOAN, werkgroep Tsjerkebleek en Waterrecreatie. Gemeente en Altyd Akkrum werkten de visie uit in nauwe afstemming met organisaties/ondernemers en inwoners.

De visie bundelt bestaande en nieuwe initiatieven. Ook al voor de start van het proces in 2021 waren er verschillende initiatieven, zoals de herinrichting van Tsjerkebleek en is er een enquête onder de inwoners over wensen voor ontwikkeling van het centrum uitgevoerd. Plaatselijk Belang was hiervan initiatiefnemer. Een ander bestaand initiatief was de vernieuwing van de Poiesz supermarkt. Deze initiatieven en een door de gemeente uitgevoerde QuickScan naar kansen voor Akkrum zijn samengebracht in de nieuwe centrumvisie. Het gaat om het vitaliseren van het centrum, waarbij zowel aandacht is voor de fysieke inrichting, als ook voor ondernemerschap en profilering van ondernemers en van het centrum als geheel.

Onderdelen participatieproces Akkrum

Uit de toegezonden stukken blijkt dat bij de ontwikkeling van de visie op verschillende momenten inwoners/organisaties/ondernemers door de gemeente en de werkgroep Altyd Akkrum in de gelegenheid werden gesteld om mee te denken in het proces. Zo is er een drietal dorpsbijeenkomsten georganiseerd. Met verschillende informatiefilmpjes werden inwoners mondeling/visueel op de hoogte gesteld en hebben ze ideeën kunnen inbrengen via een ideeënbuss.

Verder is betrokkenheid van ondernemers georganiseerd in een parallel traject. Aan de hand van een fysieke schouw in het centrum is op basis van een sterkte/zwakte analyse een projectplan uitgewerkt door verschillende ondernemers samen met VOAN met het doel het winkelgebied toekomstbestendig te maken. De aanpak van het participatieproces, de resultaten en de koppelkansen voor recreatie- en toerisme zijn vastgelegd in de centrumvisie (hoofdstuk 3).

Organisatie en werkwijze ontwikkeling centrumvisie Akkrum

Voor de ontwikkeling van de visie op Akkrum is een projectleider aangesteld die onderdeel uitmaakt van de vakgroep projectleiders. Deze vakgroep valt onder het team Wonen en Leven dat onderdeel is van de afdeling Ruimtelijke Ordening en Ontwikkeling van de gemeentelijke organisatie. De projectleider werkt samen met één van de wijkmanagers. Wijkmanagers vallen eveneens onder de afdeling Ruimtelijke Ordening en Ontwikkeling.

De projectleider stuurt het proces aan (organisatorisch, besluitvorming voorbereiden), de wijkmanager is de aangewezen persoon om de relatie met de inwoners en organisaties op te bouwen en te adviseren hoe de inwoners te betrekken bij beleid en uitvoering. Het participatiebeleid wordt gemaakt door de beleidsafdeling. Het vormgeven van het participatieproces doen de projectleider/wijkmanager zelf. Soms wordt bij een ingewikkeld project de communicatieafdeling of een extern communicatiebureau ingeschakeld. Er wordt niet gewerkt met een participatiecoach (de inzet wordt wel aangekondigd in beleid).

Participatieproces in praktijk

Betrokken medewerkers (casus Akkrum) hebben input geleverd voor het nieuwe beleidskader Participatiebeleid Omgevingswet, maar gebruiken het nog niet voor het vormgeven van participatieprocessen. Het is geen 'levendig document'. 'Het zou beter zijn als er een handzaam tool zou zijn dat bij de start van een project gebruikt kan worden', zo geven medewerkers aan. Medewerkers zeggen dat ze bij de start van een project goed nadenken hoe inwoners te betrekken. In algemene zin geven ze aan dat projectleiders en wijkmanagers veel ervaring hebben met het opzetten van een participatietraject. Indien nodig betrekken ze ook Communicatie bij het traject.

Er is voor Akkrum niet een specifieke participatiestrategie opgesteld. Er is wel een Plan van Aanpak voor Akkrum opgesteld, waarin op hoofdlijnen wordt ingegaan op communicatie, maar er is geen uitgewerkt communicatie/participatieplan. Bij de casus Akkrum had men te maken met corona, het was daardoor extra lastig om inwoners goed te betrekken.

Rollen en verantwoordelijkheden van te betrekken stakeholders (bijvoorbeeld van Plaatselijk Belang of VOAN) zijn niet van tevoren in een Plan van Aanpak uitgewerkt. In de praktijk wordt in een startbijeenkomst (en ook in tussentijdse overleggen) besproken wat de rol van een stakeholder is en er wordt uitgesproken wat er over en weer van elkaar verwacht wordt. De gemeente heeft de regierol in de casus Akkrum. De gemeente is voorzitter van de projectgroep 'Altyd Akkrum'. Bij de voorloper van de centrumvisie, de ontwikkeling van Tsjerkebleek, waren de rollen omgedraaid en was de gemeente toevoerder/deelnemer. Tsjerkebleek was destijds een burgerinitiatief. In 2021 is dit onderdeel geworden van het centrumplan en heeft de gemeente de regie overgenomen. Er is bij de start in 2021 bekeken wie deelnemer in het projectteam zou moeten zijn. De oorspronkelijke initiatiefnemers maken onderdeel uit van het projectteam.

Akkrum is al met al een gemeentelijk initiatief. Het initiatief is niet getoetst aan de gemeentelijke inspraak- en participatieverordening. Het uitgewerkte stappenplan in het beleidskader Participatiebeleid Omgevingswet wordt niet gebruikt. De betrokkenen hebben hier ook nog niet mee geoefend of training gehad. Er wordt aangegeven dat men impliciet al werkt zoals beschreven staat in het beleidskader. Het wordt echter niet vastgelegd en is ook niet navolgbaar. Medewerkers zijn wel goed op de hoogte van de stappen die doorlopen moeten worden om te komen tot een omgevingsplan of vergunning. Ze anticiperen op dat wat nodig is om het proces soepel te doen laten verlopen.

Er is volgens betrokkenen ruimte voor ideeën die buiten de scope van het plan vallen. Hierover is en wordt gecommuniceerd met stakeholders. Voorbeeld: in de casus Akkrum ging het om een zwemplek voor kinderen. Daarvoor was geen plek binnen het plangebied. Er is actief meegedacht en gezocht naar mogelijkheden buiten het plangebied. 'Soms moet ook nee gezegd worden', zo wordt aangegeven.

Evaluatie participatieproces

In het participatiebeleid is uitgangspunt dat een proces geëvalueerd wordt. In algemene zin geven medewerkers aan dat het wel incidenteel gebeurt, maar niet structureel. "Evalueren is niet onze sterkste kant". In de casus Akkrum is er per stap wel geëvalueerd, het wordt niet vastgelegd. De ervaringen met het ontwikkelen/evalueren van participatieprocessen zijn meegenomen in het opgestelde participatiebeleid.

Beleving medewerkers/trekkers gemeente

Wat medewerkers zelf meegeven over het participatieproces in Akkrum is dat ze bewust bezig geweest zijn om inwoners er bij te betrekken, zo zijn er filmpjes gemaakt om te laten zien waar het in het centrum omgaat. Het blijft in de beleving van inwoners, zo geven geïnterviewden aan, dat de gemeente weer beslist over de leefomgeving. En dat beamen medewerkers ook 'maar dat is natuurlijk ook zo'.

Soms verliep de samenwerking stroef, en was een goed gesprek nodig. Dat hielp altijd. En dat het even wrijft is een goed teken, want dan gaat het ook ergens om. Indien nodig gingen we naar Akkrum toe om probleem op te lossen. Dan ontstaat er weer begrip.

Ik ben best wel trots toen wij de visie gingen presenteren. In coronatijd met enthousiaste mensen. Moesten toen ook een beetje het wiel uitvinden hoe we het gingen doen. Natuurlijk op afstand en digitaal. Later weer meer fysiek. Positief gevoel aan over gehouden. Vond het vervelend dat bij de besluitvorming sommige mensen het er niet mee eens waren. Iedereen heeft de gelegenheid gehad om zijn mening te geven. Soms zijn er andere verwachtingen, bijvoorbeeld dat alle betrokkenen bezocht zouden worden. Dat is niet gebeurd, maar er was wel mogelijkheid om in te schrijven en een probleem te bespreken.

Uit interviews met medewerkers/trekkers gemeente

Beleving Plaatselijk Belang (afgekort PB)

Plaatselijk Belang is een belangrijke stakeholder in de casus Akkrum. Wat beoogd wordt met burgerparticipatie is bekend bij PB.

Ja, ik ben ik er mee bekend. Dat we uit het dorp met plannen komen en de gemeente ons daarbij gaat ondersteunen en faciliteren.

In Akkrum waren we al heel lang bezig met burgerparticipatie misschien nog wel eerder dan dat het woord uitgevonden was'

(voorbeelden: het Juf Boeremaplein, de randweg rond Akkrum en de brug over de Polsleat, de herstructurering van de wijk Sinnebuorren, vervangen van een brug over de Trigreppeel, Friese meren project, nieuwe brede school Akkrum, Doarps keamer. Nu bezig met een gebiedsvisie rondom Akkrum en Nes door middel van een Schetsschuit).

Uit interview PB

Spelregels participatieproces

PB geeft aan dat de spelregels bij het initiatief Tsjerkebleek als voorloper van initiatief Akkrum niet meegegeven zijn, behoudens dat in het plan kastanjabomen niet mochten (te gevaarlijk). De uitgangspositie was niet helder voor PB en men voelde zich ook op het verkeerde been gezet, omdat de gemeente PB wel plannen liet maken voor de locatie, maar de grond bleek geen eigendom van de gemeente, maar van de kerk.

Voor de ontwikkeling van de centrumvisie Akkrum waren de spelregels wel duidelijk aan de voorkant. Zo was van tevoren bekend: de grootte van het gebied, het beschikbaar budget, de kleurstelling van de stenen en ander materiaal, het aantal parkeerplaatsen. Over de verdere inrichting mocht het dorp meepraten. Voor het Poiesz terrein heeft Poiesz het plan zelf ontwikkeld en laten uitvoeren.

Alhoewel er een indicatie was meegegeven voor het budget aan de voorkant, geeft PB aan dat het gedurende het traject toch onduidelijk bleef welk budget nu uiteindelijk beschikbaar was. Dit is ook bevestigd door de VOAN (ondernemersvereniging). PB e.a. hadden behoefte aan een duidelijk financieel kader, oftewel wat er in totaal voor de uitvoering van de plannen beschikbaar is/was. Die duidelijkheid ontbrak.

Verwachtingen participatieproces

De verwachtingen m.b.t. het participatieproces zijn uitgekomen. Het proces ging goed. PB vindt dat er veel inspraak geweest is en dat inwoners veel invloed gehad hebben. Beleving is dat de gemeente ver mee ging met de ideeën van de bewoners. Maar zo zegt PB, uiteindelijk neemt de gemeente een besluit. PB geeft aan tevreden te zijn met de uitkomsten van het proces en zegt dat de projectleider en wijkmanager een belangrijke en goede rol gespeeld hebben in het proces. PB zegt dat niet iedereen tevreden is over de uitkomsten, dat ze zelf ook flink geïnvesteerd hebben om iedereen te betrekken, maar dat sommigen toch blijven volharden in hun eigen standpunt. Resumerend zegt PB best tevreden te zijn over het participatieproces met de gemeente, maar het proces met de bewoners (hoe krijg je iedereen mee!) was best wel lastig. Kostte veel tijd en daar heeft men zich op verkeken.

Evaluatie participatieproces

PB en gemeente gaan een evaluatie laten uitvoeren over het eerste plan: Tsjerkebleek. Vanuit Hogeschool Stenden gaat dit gebeuren. Als PB is men betrokken bij de vraagstelling en wie bij de evaluatie benaderd moet worden. Vanuit PB is er sterk aangedrongen om een evaluatie uit te voeren, omdat er ook een aantal zaken misliep; de bedoeling is om hiervan te leren.

Wat ging goed, welke knelpunten waren er?

PB heeft het gevoel dat ze voldoende ondersteuning heeft gehad van de gemeente. De ondersteuning was goed, zo wordt aangegeven. Wel zouden er aan de voorkant duidelijkere kaders gesteld kunnen worden. Daarbij wordt men name bedoeld op Tsjerkebleek.

Er zijn verschillende bijeenkomsten georganiseerd, ook digitaal. PB zegt het gevoel te hebben dat ze digitaal nog een beter bereik hadden dan fysiek.

Deelnemers konden digitaal meestemmen over onderwerpen, Dat ging perfect en was hartstikke leuk. Veel leuke reacties uit het dorp dat ze zo mee konden doen.

Uit interview PB

PB denkt dat door het doorlopen van een participatieproces de gemeente uiteindelijk een beter besluit neemt.

Als het dorp erbij betrokken wordt en het plan wordt gedragen door het dorp dan is dat beter. Wel duidelijke spelregels meegeven. Mensen willen het graag zelf doen, vooral kortlopende projecten.

Uit interview PB

Suggestie die door PB wordt meegegeven is dat als het gaat om kleine projecten dat de gemeente het beter over zou kunnen laten aan het dorp. Daar is volgens eigen zeggen voldoende kennis en kunde in de dorpen. Met andere woorden 'de gemeente moet leren wat meer los te laten'.

Resumerend t.a.v. de casus Akkrum en daarmee de volgende deelvragen over de uitvoering beantwoordend:

1. Zorgt de initiatiefnemer er voor dat belanghebbenden op een passende manier worden betrokken? Bij de centrumontwikkeling Akkrum heeft de gemeente een werkgroep geformeerd met belanghebbenden/inwoners. Er is een intensief participatieproces doorlopen. De ondervinding vanuit de werkgroep is positief. Men kijkt terug op een goed doorlopen participatieproces waar inwoners veel inspraakmogelijkheden gehad hebben.
2. Is de initiatiefnemer voldoende geïnformeerd over de stappen die hij/zij moet doorlopen om te komen tot een (omgevings)vergunning (specifiek ingaand op participatie)? De gemeente was in deze initiatiefnemer in de centrumontwikkeling Akkrum. Medewerkers kennen de stappen die doorlopen moeten worden om tot een omgevingsvergunning te komen.
3. Wat gaat er goed in de uitvoering en wat zijn knelpunten/verbeterpunten? Wat ging goed: • belanghebbenden worden betrokken; • intensief participatieproces met positieve waardering van betrokkenen; • kaders aan de voorkant waren duidelijk (alleen onduidelijkheid over financiële kaders); Knelpunten/ verbeterpunten: • bij voorloper Tsjerkebleek waren kaders niet meegegeven; • gemeente zou wat meer 'los moeten laten'.

5.2 Participatieproces Jongbloed

Achtergrond

Royal Jongbloed is een drukkerij, uitgeverij en mediabedrijf in het drukken van bijbels en christelijke liedbundels. Vanaf 2018 treft Royal Jongbloed als initiatiefnemer voorbereidingen om zijn perceel aan de Marktweg 73A te Heerenveen te herontwikkelen. De bestaande bebouwing wordt gesloopt om vervolgens een nieuwe productie- en kantoorfaciliteit te realiseren aan de westzijde van de kavel. Het nieuwe gebouw is zodanig gepositioneerd dat een groot deel van de kavel ongebruikt blijft. Deze vrijkomende ruimte krijgt een invulling met 41 woningen in een parkachtige setting. Bij dit voornemen vindt ondersteuning plaats van Kroeze & Partners, een bedrijf dat zich bezighoudt met projectontwikkeling. Omdat het hier gaat om een particulier initiatief is onderzocht hoe invulling is gegeven aan burgerparticipatie.⁸

Het initiatief past door toevoeging van woningen niet in het toenmalige bestemmingsplan dat een bedrijfsbestemming heeft. Op 10 juni 2021 heeft de gemeenteraad het nieuwe bestemmingsplan herontwikkeling locatie Jongbloed vastgesteld.

Onderdelen participatieproces Royal Jongbloed

De gemeente kent bij de start van de ontwikkeling Jongbloed (nog) geen vastgesteld beleidskader met duiding hoe invulling te geven aan burgerparticipatie bij een particulier initiatief.

In deze casus ziet het participatieproces er als volgt uit:

- De gemeente stuurt een uitnodiging voor een inloopbijeenkomst op 8 juli 2020. De inloopbijeenkomst is in samenwerking met de initiatiefnemer Jongbloed en diens adviseurs Kroeze & Partners en het Architectenbureau TWA georganiseerd. Tijdens de inloopbijeenkomst worden de schetsplannen gepresenteerd met als doel om een indruk te krijgen van de invulling van de kavel, het type en aantal woningen. Hierbij zijn de coronamaatregelen in acht genomen.

In de uitnodiging maakt de gemeente ook melding van de formele inspraakprocedure (Wet ruimtelijke ordening) die loopt van 19 augustus tot 17 september 2020. Het schetsontwerp ligt ter inzage.

- *Kanttekeningen vanuit de interviews:*
 - De gemeente hecht eraan om zo vroeg mogelijk in het proces omwonenden/stakeholders te spreken om feedback op te halen om daarmee te voorkomen in de latere ontwerpfasen zaken te moeten aanpassen. Dus het vroeg betrekken van de omgeving is essentieel. In de casus Jongbloed is gekozen om schetsplannen/impressiebeelden te delen met inwoners om daarmee inspraak te organiseren. Ook Plaatselijk Belang wordt vroegtijdig betrokken. Hiermee kan worden voorkomen dat in het formele traject veel zienswijzen worden ingediend. Ook is beter bekend waar gevoeligheden liggen waarmee in het verdere communicatietraject en participatieproces gericht mee kan worden omgegaan.
 - Deze inloopbijeenkomst is een gezamenlijk initiatief en hiervoor is ook een gezamenlijke strategie bepaald. Zo staat het gemeentelijke logo op de

⁸ Royal Jongbloed is inmiddels overgenomen door Eisma Media Groep en verhuisd naar Leeuwarden. Op de plek waar de nieuwbouw was voorzien komen nu drie appartementencomplexen en 62 woningen. Het aantal nieuw te bouwen woningen komt daarmee op 103. Deze recente nieuwe herontwikkeling (fase 2) en de wijze waarop inhoud is gegeven aan burgerparticipatie maakt geen onderdeel uit van dit onderzoek.

uitnodigingsbrief, maar vindt de inloop plaats bij Royal Jongbloed. Ook ligt de leiding van de inloopbijeenkomst niet bij de gemeente alleen, maar ook bij de initiatiefnemer c.a. Aan de gemeentelijke medewerking aan het initiatief ligt ook een anterieure overeenkomst ten grondslag, omdat dat de mogelijkheid biedt om heldere afspraken te maken over aanpak van het project, inclusief burgerparticipatie.

- Vanuit de initiatiefnemer wordt ook waarde gehecht aan burgerparticipatie. Het biedt voordelen als omwonenden zijn geïnformeerd over de plannen en dat zij zich betrokken voelen. Het creëert draagvlak en levert vaak goede ideeën op. Wel vergt burgerparticipatie een strakke regie om te voorkomen dat niet reële opties de revue passeren of nog niet rijp zijn om te bespreken. De gemeente moet hier goed oog voor hebben en regie op voeren.

Als je met een schetsplan de wijde wereld ingaat krijg je gerichte feedback op je plan. Of dat conform de Omgevingswet is weet ik niet. Maar daar zit het gevaar wel in.

Uit interview met initiatiefnemer

- Er volgt een schriftelijke uitnodiging vanuit de gemeente (d.d. 9 juli 2020) aan de aanwezigen van de inloopbijeenkomst om deel te nemen aan de klankbordgroep (met een maximum van 10 deelnemers).
- Vervolgens komt er een digitale reactie van de gemeente op de gedane uitnodiging om deel te nemen aan de klankbordgroep (ongedateerd, maar na 17 september 2020). Gemeente heeft de inspraakperiode afgewacht voor extra deelname. De eerste bijeenkomst van de klankbordgroep staat gepland voor eind september/begin oktober 2020. Daar wordt het ontwerp-beeldkwaliteitsplan gepresenteerd en er wordt ook een presentatie gegeven voor de (landschaps)architect over de inrichting van het openbaar gebied en de geplande woningen. De klankbordgroep krijgt de mogelijkheid om feedback te geven, opmerkingen te maken en deze worden meegenomen in het verdere proces. De digitale klankbordbijeenkomst heeft (pas) op 19 november 2020 plaatsgevonden en hiervan is een verslag beschikbaar.
- *Kanttekening vanuit de interviews:*
 - Gemeente: De gemeente geeft aan dat er voldoende animo bestaat om de klankbordgroep te bemensen. Klankbordgroep is vooral benut om extra toelichting te geven op de planologische procedure en wat de plannen, zoals een beeldkwaliteitsplan, inhouden. Maar ook is gevraagd wat de klankbordgroep vindt van de inrichting van het park. Deze aspecten zijn meegenomen voordat de definitieve plannen zijn gemaakt. Soms blijkt het lastig om het eigen belang in de klankbordgroep opzij te zetten en is er te weinig oog voor het algemeen belang.

Wat ik doe is de eerste klankbordgroep gebruiken om uit te leggen wat haar rol is en wat ze van de gemeente kunnen verwachten. Maar ook wat mogen we van jullie verwachten?

Uit interviews met projectleider

Het advies vanuit de klankbordgroep is niet vrijblijvend. Het maakt ook onderdeel uit van het raadsvoorstel. Dit betekent dat een ondernemer in een klankbordgroep moet zorgdragen voor goede afstemming met zijn achterban, die hij in de klankbordgroep vertegenwoordigd.

In de klankbordgroep merkte je dat iedereen wensen en ideeën had en daar heb ik aan

verwachtingenmanagement gedaan. Anders wordt het een soort verlanglijst en dat kan niet. De ontwikkelaar heeft maar één zak geld en alles willen is niet realistisch en dus geen garantie dat alle wensen uitgevoerd worden.

Uit interviews met projectleider

- Initiatiefnemer: Vanuit de initiatiefnemer wordt aangegeven dat met de klankbordgroep een sessie heeft plaatsgevonden om de opmerkingen uit de inloopbijeenkomst te bespreken. Ook is bepaald wat belangrijk is voor het plan en wat de meerwaarde zou kunnen zijn. Er is een schetsplan gemaakt dat op een open manier is besproken en waar alle ruimte is gegeven voor feedback. Daar zijn ook opmerkingen gemaakt die in de verdere planvorming (beeldkwaliteitsplan) zijn meegenomen.

De sessie met de klankbordgroep was rommelig. Dat had qua regie wel wat strakker gekund. Als je naar de doorlooptijd kijkt van de juridische procedure dan is dat kort en vlekkeloos verlopen

Uit interviews met initiatiefnemer

- Begin februari 2021 informeert de gemeente de omwonenden dat van 19 februari 2021 tot en met 1 april 2021 het ontwerp bestemmingsplan en beeldkwaliteitsplan ter inzage liggen. Via deze weg krijgen de omwonenden het signaal dat zij nu formeel zienswijzen kunnen indienen tegen deze plannen.

Spelregels participatieproces

Er bestonden geen “spelregels” voor het participatieproces. Doel van de gemeente was om zo vroeg mogelijk in het proces de omwonenden mee te nemen. Dit is in deze casus ook gebeurd. De start in 2019 van het proces was traditioneel. De initiatiefnemer gaf een pitch met een drietal uitwerkingen, waar de gemeente ook bij was betrokken. De gemeente kon daarbij haar mening geven. Na het bereiken van consensus tussen initiatiefnemer en gemeente startte het participatieproces. Plaatselijk Belang Nieuweschoot werd betrokken en de gemeente organiseerde in afstemming met de initiatiefnemer een inloopbijeenkomst. Na de inloopbijeenkomst werd een klankbordgroep geformeerd waar een sessie mee plaatsvond om de opmerkingen uit de inloopbijeenkomst te bespreken. In de klankbordgroep was sprake van een open communicatie: over het schetsplan, het beeldkwaliteitsplan en het park. Ideeën uit de klankbordgroep zijn bij de verdere planontwikkeling meegenomen.

Verwachtingen participatieproces

De gemeente neemt voor een deel de regie bij het participatieproces om te borgen dat het proces zorgvuldig verloopt en ook naar de wens van de gemeente. De raad vindt het belangrijk dat de omgeving bij een dergelijk initiatief is betrokken. Daarbij staat de gemeente op het standpunt dat zij goed in staat is om deze regie te voeren. De verantwoordelijkheid over de inhoud ligt bij de initiatiefnemer en de gemeente neemt vooral een actieve rol bij het proces. Het is daarmee een coproductie tussen initiatiefnemer en gemeente. De initiatiefnemer geeft aan dat het proces vlot is verlopen, zeker met de uitdagingen van corona daarbij. Het overleg met Plaatselijk Belang Nieuweschoot ging digitaal. Bij de bijeenkomst met de klankbordgroep was meer regie nodig; de sessie verliep daardoor rommelig. Ook de samenwerking met de gemeente ging goed. De rol van de gemeente in het participatieproces was vooral faciliterend, maar in het formele planologische traject was een prominente rol voor de gemeente weggelegd. Ook bij de initiatiefnemer overheerst het

gevoel van gezamenlijkheid; het is een coproductie met veel overleg over het proces en de inhoud.

Evaluatie participatieproces

De gemeente kent geen protocol om participatieprocessen te evalueren. Maar als het proces -of een onderdeel daarvan- niet goed is gegaan besteedt de gemeente hier aandacht aan. Dit is gebeurd na afloop van de klankbordgroep, omdat uit dit overleg zaken naar voren kwamen die niet goed zouden zijn verlopen. Deze evaluatie heeft ervoor gezorgd dat knelpunten zijn opgelost en er begrip ontstaat voor elkaars belang en positie. Daarnaast is na elke stap door gemeente en initiatiefnemer mondeling de vraag gesteld hoe deze stap is verlopen.

Wat ging goed, welke knelpunten waren er?

Gebleken is dat burgerparticipatie bij een particulier initiatief een coproductie is. De gemeente neemt daarbij de rol van vooral procesbegeleider (en toetst het plan planologisch) en de initiatiefnemer heeft de rol van belangenbehartiger van het initiatief. De omwonenden/stakeholders zijn -ondanks de beperkingen door corona- goed betrokken bij het initiatief en meegenomen in het verdere proces.

Maar er zijn ook knel- en verbeterpunten:

Vanuit de gemeente:

- Een uniforme werkwijze kan bijdragen om het burgerparticipatieproces beter te laten verlopen en (nieuwe) projectleiders te ondersteunen bij zijn rol als procesbegeleider bij burgerparticipatie;
- Expliciet aandacht besteden aan verwachtingenmanagement om daarmee het communicatieproces naar betrokkenen beter te beheersen. Geef het kader aan waar burgerparticipatie op kan plaatsvinden, wat is de rol van een direct betrokkene in het participatieproces om daarmee teleurstellingen te voorkomen.

Wat we beter kunnen doen is direct bij de start van een traject (bijeenkomst of nieuwsbrief) vertellen wat ieders rol is: u wordt geïnformeerd, u mag adviseren, we nemen uw inspraak mee, u kunt coproduceren. Dat wil nog weleens misgaan en dan heb je halverwege het proces dat mensen niet begrijpen als er zienswijzen zijn ingediend dat ze denken er is niets mee gebeurd. En ja dat klopt, omdat wij er goed over nagedacht hebben. En daar kunnen we duidelijker in zijn, dus in rolduidelijkheid. Het gaat best heel vaak goed, maar het kan beter.

Uit interview met projectleider

Vanuit de initiatiefnemer:

- Zorg bij bijeenkomsten voor een duidelijke en strakke regie en bepaal in het proces hoe het speelveld eruitziet waar participatie betrekking op heeft;
- Geef -als gemeente- aan de voorkant van het participatieproces meer duidelijkheid aan betrokkenen waar de participatie betrekking op heeft. Participatie betekent niet dat er altijd consensus ontstaat.

Het zou wel prettig zijn dat je aan de voorkant wat meer duidelijkheid hebt, als je alles maar vrij laat en je legt niet uit waar de betrokkenen wel of niet over kunnen mee praten. Participatie betekent niet dat er consensus ontstaat, dat gaat niet lukken. Als je het heel open laat dan kan het alle kanten op gaan. Vanuit een ontwikkelaars perspectief is dat niet gewenst.

Resumerend over de casus Jongbloed en daarmee de onderzoeksvragen over de uitvoering beantwoordend:

Zorgt de initiatiefnemer ervoor dat belanghebbenden op een passende manier worden betrokken?

Het participatieproces is een coproductie tussen gemeente en initiatiefnemer. Gemeente draagt zorg voor het proces en het samenstellen van de klankbordgroep. Samen organiseren gemeente en initiatiefnemer een inloopbijeenkomst en een digitaal overleg met Plaatselijk Belang Oudeschoot. Belanghebbenden -ook rekening houdend met de beperkingen door corona- zijn daarmee voldoende en passend betrokken bij dit particulier initiatief.

Is de initiatiefnemer voldoende geïnformeerd over de stappen die hij moet doorlopen om te komen tot een bestemmingswijziging (specifiek ingaand op participatie)?

Er bestaat geen gemeentelijk participatiekader of spelregels hoe vorm en inhoud te geven aan het participatieproces. De gemeente heeft samen met de initiatiefnemer op basis van eerdere ervaringen het participatieproces ingevuld door het organiseren van een inloopbijeenkomst en het formeren van een klankbordgroep. Dit is een coproductie waar de gemeente stuurt op het proces en de initiatiefnemer op de inhoud.

Wat gaat goed in de uitvoering en wat zijn knelpunten/verbeterpunten?

Wat ging goed:

- Participatieproces is een gezamenlijk proces met een duidelijke rolverdeling tussen gemeente en initiatiefnemer;
- Betrokkenen zijn -ondanks de beperkingen door corona- goed meegenomen in het participatieproces.

Knelpunten/verbeterpunten:

- Vanuit de gemeente kan het opstellen van een uniforme werkwijze bijdragen aan het professionaliseren van het participatieproces;
- Door als gemeente aandacht te besteden aan verwachtingenmanagement duidelijkheid bieden aan rol en invloed direct betrokkenen. Geef duidelijk aan waar participatie betrekking op heeft; Zorg bij bijeenkomsten voor voldoende regie bij het informatieproces

6. Rol raad & informatievoorziening raad

Uit het interview dat met een delegatie vanuit de raad is gehouden komen de volgende aspecten naar voren:

- De raad is op de hoogte van de betekenis van de begrippen burgerparticipatie en overheidsparticipatie. De verwachtingen daarbij zijn dat het belangrijk is dat je als burger wordt gehoord, zonder dat het betekent dat de burger altijd tevreden zal zijn. Ook verdient het aanbeveling om de verwachtingen daarbij goed te managen. De initiatiefnemer -gemeente of particulier- behoort goed te communiceren en uit te leggen wat met de opgehaalde input wordt gedaan.
- De raad heeft in februari 2023 de nota "Participatiebeleid Omgevingswet gemeente Heerenveen" vastgesteld en heeft daarmee de kaders gesteld voor burgerparticipatie in de fysieke leefomgeving. Dit laat onverlet dat participatiebeleid breder ingezet zou moeten worden. De raad maakt geen gebruik van de mogelijkheden die de Participatie- en inspraakverordening 2016 biedt. De Raad zet participatiebeleid zelf niet in als een actief instrument. In het G1000-project is ervaring opgedaan met burgerparticipatie.
- Burgerparticipatie moet gericht als instrument worden ingezet, waarbij de schaal van het project een belangrijke rol speelt. Aan de voorkant van dit proces moet de raad terughoudend zijn, maar wel de kaders/speelveld goed duiden. Dus reikwijdte burgerparticipatie vooraf bepalen en aangeven.

Als raad moeten we wel een positie innemen als het gaat om de kaderstellende rol in participatietrajecten. Misschien moet we als raad een afvaardiging leveren die zich buigt over het kaders stellen voor participatie bij relevante ontwikkelingen.

Uit interview met de raad

- De gemeente is verantwoordelijk voor begrijpelijke communicatie (b1-niveau) en behoort rekening te houden met inclusie. Alle doelgroepen moeten onderdeel zijn van burgerparticipatie. De rol van de raad daarbij moet open en benaderbaar zijn.
- De raad vindt dat de ambities bij burgerparticipatie wel realistisch moeten zijn. De inzet die burgerparticipatie vergt bij een burgerinitiatief moet wel financieel passend zijn en proportioneel.
- De raad geeft aan financiële middelen vrij te willen maken voor participatiecoaches. Deze kunnen zowel de eigen organisatie ondersteunen maar ook bij burgerinitiatieven. De raad wenst ook een terugkoppeling wat de effecten zijn van deze participatiecoaches.
- Bij grote fysieke projecten is onder de Omgevingswet een participatieverslag noodzakelijk. De raad kan van zijn controlerende rol gebruik maken door bij grote ruimtelijke ontwikkelingen deze verslagen op te vragen. Bij besluitvorming over fysieke projecten zullen in de belangenafweging de resultaten uit het participatieproces meegewogen moeten worden.
- Het risico bij burgerparticipatie in de fysieke omgeving is dat veel mensen hierdoor geraakt worden en het lastig zal zijn om een vorm van consensus te bereiken. Want zoveel mensen, zoveel meningen. De verschillende verwachtingen moeten vooraf goed worden gemanaged om teleurstellingen te voorkomen.
- Burgerparticipatie is waardevol, omdat ideeën van inwoners en organisaties kunnen leiden tot nieuwe inzichten.

De onderzoeksvraag die hiermee annex is levert het volgende antwoord op:

Hoe vervult de raad zijn rol op dit moment als het gaat om participatie en hoe zou die rol er, mede gezien de komst van de Omgevingswet, in de toekomst uit moeten zien?

Heden:

- Raad maakt geen gebruik van de mogelijkheden van burgerparticipatie die de Participatie- en inspraakverordening 2016 biedt;
- Raad stelt geen kaders/spelregels om de mate van burgerparticipatie bij fysieke projecten te duiden en het speelveld in te kaderen.
- De raad hecht waarde aan burgerparticipatie maar heeft tot op heden hier verder geen invulling aan gegeven. Wel is er ervaring met burgerparticipatie, bijv. G1000-project.

Toekomst:

- Raad heeft met het vaststellen van de nota Participatiebeleid Omgevingswet gemeente Heerenveen in februari 2023 het kader gesteld voor burgerparticipatie bij het omgevingsbeleid;
- De raad kiest bij burgerparticipatie voor realistische ambities die financieel passend en proportioneel zijn;
- Bij fysieke projecten van enige omvang zal de raad vooraf de kaders moeten meegeven hoe ver de burgerparticipatie reikt;
- De participatiecoaches moeten bijdragen aan het versterken van de burgerparticipatie in zowel de eigen organisatie als bij particuliere initiatieven. Financiële middelen hiervoor zullen nog vrijgemaakt moeten worden en de raad zal geïnformeerd willen worden over de effecten van deze participatiecoaches.

7. Nawoord

De rekenkamercommissie dankt alle betrokkenen die meegewerkt hebben aan dit onderzoek.

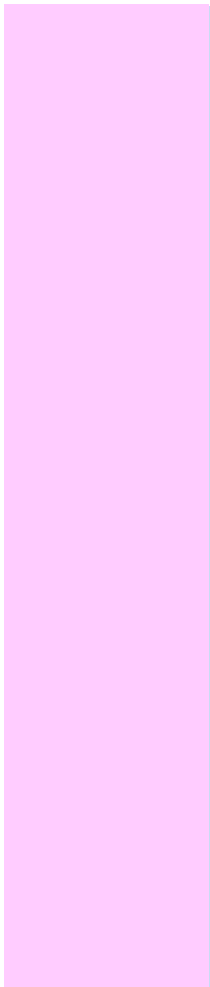
Zoals te doen gebruikelijk heeft het college van Burgemeester van wethouders het onderzoeksrapport ontvangen met het verzoek om hier een bestuurlijke reactie op te geven. Op 27 juni 2023 hebben wij deze reactie ontvangen. De integrale reactie van het college is opgenomen in bijlage 3.

Het college geeft aan zich te herkennen in de conclusies en aanbevelingen, maar plaatst ook een kanttekening bij de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van de aanbevelingen. Het college wijst er op dat participatietrajecten veel tijd vragen en dat de ambtelijke capaciteit beperkt is. Het is dan ook aan de raad om een afweging te maken hoe om te gaan met de gedane aanbevelingen. Concreet betekent het dat de randvoorwaarden die de organisatie mee krijgt om participatietrajecten op een professionele manier in te richten, in lijn moeten zijn met het gewenste ambitieniveau.

Bijlage 1 – Normenkader

Thema		Norm	Bevinding
Beleid	Algemeen	Er is een participatiebeleid gericht op de fysieke leefomgeving vastgesteld.	Op 23 februari 2023 is door de raad de nota Participatiebeleid Omgevingswet vastgesteld.
		In gemeentelijk beleid wordt duidelijk welke kerninstrumenten van de omgevingswet een participatieverplichting kennen en welke een inspanningsverplichting.	In beleid wordt duidelijk gemaakt bij welk kerninstrument welke verplichting hoort.
		Rollen, verantwoordelijkheden en spelregels in participatieprocessen zijn beleidsmatig (op hoofdlijnen) eenduidig vastgelegd.	Met de nota Participatiebeleid Omgevingswet is dat op hoofdlijnen ingevuld.
		Het verloop van het participatieproces wordt (met elkaar) regelmatig geëvalueerd.	Het participatiebeleid wordt geëvalueerd; dit is niet specifiek uitgewerkt voor een participatieproces.
	Specifiek voor gemeentelijke participatie	Er is sprake van een participatiestrategie waarin de ambitie en rollen bij gemeentelijke participatie zijn uitgewerkt.	Staat beschreven in de nota Participatiebeleid Omgevingswet en wordt nog verder uitgewerkt in de handleiding.

	Specifiek voor initiatiefnemer-participatie	• Er ligt een helder kader met afspraken waaraan initiatiefnemers moeten voldoen.	• Staat beschreven in de nota Participatiebeleid Omgevingswet en wordt nog uitgewerkt in de handleiding.
		• Er is ruimte voor alle initiatieven, ook die initiatieven die niet binnen een bepaald beleid of kader vallen.	• Er wordt met de initiatiefnemer meegedacht of er anderszins mogelijkheden zijn.
		• Houding en gedrag hebben een plek in het beleid om te komen van “nee, tenzij..” naar “ja, mits...”.	• Dit is niet specifiek onderzocht omdat het niet onder de scope van het onderzoek valt. Wel is aangegeven dat er een cultuuromslag zal moet plaatsvinden waar de gemeente al aan werkt (werken vanuit de bedoeling).
Uitvoering	Specifiek voor gemeentelijke participatie	• De gemeentelijke initiatiefnemer is goed op de hoogte van de afspraken rond participatie bij projecten/initiatieven.	• De gemeentelijke initiatiefnemer is niet goed op de hoogte van het beleidsmatig kader voor het vormgeven van participatieprocessen. Er is wel ervaring met participatie, er is bij de start van een ontwikkeling wel aandacht voor het inzetten van participatie (leerervaring daar waar het in het verleden niet goed ging).



• In de praktijk wordt conform gemaakte afspraken en voorgeschreven processen gewerkt en worden belanghebbenden op passende wijze betrokken.	• Ervaring is de leidraad van handelen, niet de voorgeschreven werkwijze. Belanghebbenden worden passend betrokken bij het proces.
• Het project/participatieproces wordt geëvalueerd.	• Incidenteel wordt er wel geëvalueerd, niet structureel. Evalueren is niet sterk ontwikkeld en wordt ook veelal niet vastgelegd.
• Verbeterpunten uit het evaluatieproces worden verwerkt in het participatiebeleid.	• Ondervinding van projectleiders, wijkmanagers zijn meegenomen in het recent geformuleerde beleid. Er is wel afstand tussen beleid en uitvoering. Er is geen werkwijze ontwikkeld waarin verbeterpunten uit evaluaties worden verwerkt in beleid.

		De gemeente geeft uitvoering aan de Inspraak- en participatieverordening.	De gemeentelijke Inspraak- en participatieverordening is niet tot nauwelijks bekend en er wordt niet bewust uitvoering aan gegeven.
	Specifiek voor initiatiefnemer-participatie	De initiatiefnemer weet wat van hem wordt verwacht.	De initiatiefnemer weet wat van hem wordt verwacht (coproductie met gemeente)
		De gemeente is benaderbaar voor initiatiefnemers en op voorhand is duidelijk welke rol de gemeente vervult.	Gemeente is benaderbaar en gemeente geeft aan welke rollen zij heeft. Wel belangrijk dat gemeente rolvast blijft (geef kader aan waarop participatie plaatsvindt).
		De initiatiefnemer kent het beoordelingskader participatie dat gehanteerd wordt bij een aanvraag omgevingsvergunning.	De nota Participatiebeleid Omgevingswet geeft hiervoor het kader. De bekendheid ervan zal nog meer gecommuniceerd moeten worden met de buitenwereld.
		Het project/participatieproces wordt geëvalueerd.	Het ligt niet expliciet vast dat het project/participatieproces wordt geëvalueerd.

Raad	Algemeen	De raad pakt een kaderstellende rol ten aanzien van participatie (generiek en specifiek m.b.t. participatie Omgevingswet).	- Met de nota Participatiebeleid Omgevingswet ligt het generiek kader voor het participatieproces vast. - Voor specifieke participatieprojecten (grootschalig en/of met een forse impact) stelt de raad aan de voorkant van het participatieproces geen kader vast.
		Informatie is volledig, tijdig en toegankelijk voor raadsleden.	Het generiek participatiebeleid is met de nota Participatiebeleid Omgevingswet volledig, tijdig en toegankelijk. Er zal nog afstemming moeten komen over de informatievoorziening bij grootschalige en/of projecten met een grote impact voor wat betreft het participatieproces (informatie aan de voorkant van het participatieproces).

Bijlage 2 - Overzicht gesprekspartners

Interviews:

Deelnemers interview raad:

1. Goffe Walsweer (VVD);
2. Dimph van Ruth (SP);
3. Albert Abma (D66);
4. Lia de Heij (CU);
5. Age Hartsuiker (HL);
6. Jan Naber (GL);
7. Ankie Speel (GBH);
8. Danielle Boonman (FNP);
9. Jan Julius Buwalda (PvdA);
10. Ingrid Metz; (PvdA)
11. Froukje Smeding- Pool (PvdA);
12. Jeltsje van der Schaar (HL)

Intern- en externe betrokkenen:

1. wethouder Sybrig Sytsma
2. Michael Kroeze, Kroeze & partners
3. Corina Neelis,
4. Ruurdje Anema-Meulenaar
5. Jan Westrik
6. Jos Kleinheerenbrink
7. Koen van den Driesche
8. Boubert Schuil
9. Marc Jense
10. Aize Wijnstra

Bijlage 3 – Bestuurlijke reactie



Crackstraat 2 8441 ES Heerenveen
Postbus 15000 8440 GA Heerenveen
Telefoon 14 0513
gemeente@heerenveen.nl
www.heerenveen.nl

Aan de Rekenkamercommissie
(door tussenkomst van de griffie/mevr. N.Harmsma)

uw brief van: ons kenmerk: bijlage(n): datum: 27 juni 2023

Onderwerp:
bestuurlijke reactie
op onderzoek naar
burgerparticipatie

Geachte Commissie,

Wij hebben kennis genomen van en willen u danken voor de door u opgestelde quick scan rond beleid en uitvoering van burgerparticipatie.

Naar aanleiding van het door u uitgebrachte rapport kunnen wij u berichten dat wij ons herkennen in uw conclusies en aanbevelingen. Wel plaatsen we nog een paar kanttekeningen omtrent de praktische haalbaarheid en uitvoerbaarheid van de aanbevelingen.

Het college zet zich in voor passende participatietrajecten in het fysiek domein. De bestaande opleidingsmiddelen kunnen voor een deel ingezet worden voor de training van medewerkers. Ook kan het college in voorkomende gevallen ervoor kiezen de kosten van participatietrajecten aan initiatiefnemers door te belasten. Tegelijk moet het college ook realistisch zijn. Participatietrajecten vragen veel tijd van alle partijen, ook van de gemeente. De ambtelijke capaciteit is beperkt. Daarmee is er ook een grens aan de opvolging van de aanbevelingen. Het is aan de raad deze grens integraal af te wegen tegen andere ambities en verantwoordelijkheden van de gemeente Heerenveen.

Wij vertrouwen er op u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
College van Burgemeester en Wethouders,
De secretaris,

Signed By: J. van Leeuwen <J.vanLeeuwen@heerenveen.nl>
28/06/2023 15:26:22 CEST
ID: beb020cc-e09e-4db7-aea9-370ad4295ba7
Auth: Scribble

de burgemeester,

Signed By: T. van der Zwan <t.vanderzwan@heerenveen.nl>
28/06/2023 15:59:01 CEST
ID: beb020cc-e09e-4db7-aea9-370ad4295ba7
Auth: Scribble