

Memo

Concernstaf

Telefoon (038) 498 2092

Aan Werkgroep Burgerbetrokkenheid

Van Serge Westerdiep / Geert Janssen

Datum 21 december 2017

Onderwerp Participatiemogelijkheden voor inwoners

Inleiding

Naar aanleiding van het initiatiefvoorstel heeft de raad op 2 oktober 2017 ingestemd met de oprichting van de Werkgroep Burgerbetrokkenheid. De werkgroep heeft de opdracht spelregels te formuleren, die gehanteerd worden bij gemeentelijke besluitvormingstrajecten. De werkgroep heeft gevraagd om een inventarisatie van de participatiemogelijkheden die er op dit moment in Zwolle al worden gehanteerd (of in het verleden zijn gehanteerd).

In de voorliggende memo wordt een inventarisatie gegeven van de participatiemogelijkheden van inwoners die er zijn of zijn geweest. In deze lijn is het opvallend dat de boodschap in alle gevallen in elk geval is:

“elk initiatief is maatwerk. Elk voornemen is anders, elke omgeving is anders, elke initiatiefnemer is anders en de rol van de gemeente kan telkens anders zijn. Een standaard kan niet worden gegeven. De praktijk leert dat maatwerk gewenst is en dat het van belang is dat iedereen zijn rol ook pakt in het proces.”

De inventarisatie begint in 2009 bij ‘Beginspraak’ en eindigt bij ‘Zwolse principes Gebiedsgericht werken’ dat nog in ontwikkeling is. In het proces zie je een verschuiving van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie naar samen werken aan de stad. Onder invloed van de financiële en economische crisis van de afgelopen jaren en de ‘mondige burger’ heeft de overheid meer afstand genomen. De overheid is in een andere rol gekomen: samen werken aan meer waarde voor de stad.

Beginspraak (2009) → Burgerparticipatie

Voor 2009 heeft de gemeente Zwolle en een aantal andere gemeenten ervaring opgedaan met uiteenlopende interactieve planvormingsmethoden, onder andere vanuit het traject ‘Samen maken we de stad’. Dit naar aanleiding van het collegeprogramma ‘Samen voor Zwolle’ waarin het toenmalige college inzette op actief burgerschap, wat door het college ‘beginspraak’ werd genoemd. In 2009 zijn de methoden samengevoegd tot een zich ontwikkelende ‘inspiratiebox’ waarin allerlei voorbeelden van participatiemogelijkheden voor inwoners zijn opgenomen. Een inspiratiegroep vanuit de gemeente Zwolle heeft steeds nieuwe werkvormen en methoden ontwikkeld. Ook andere deelnemende partijen aan een beginspraakproces konden werkvormen inbrengen. Doel was om methodes te gebruiken die de creativiteit aanboren van de deelnemers.

Datum

21 december 2017

De boodschap van beginspraak was om vanaf het begin stakeholders te betrekken en samen de probleemstelling te bepalen. De inspiratiebox was vooral gericht op de gemeente en bedoeld als voorbeeld voor gebiedsontwikkelaars. Bij de ontwikkeling van Prinsenpoort (BPD) is bijvoorbeeld gebruik gemaakt van de inspiratiebox.

Tot op heden is de inspiratiebox een inspiratie bij projecten en ontwikkelingen (zie bijlage 1 voor een overzicht van methoden die zijn opgenomen in de box).

Initiatiefrijke Zwolle (2014) → Overheidsparticipatie / Samen werken

Met het aantreden van het huidige college is een volgende stap gemaakt. Het programma Initiatiefrijke Zwolle is gestart. Waar eerder vooral de gemeente Zwolle verantwoordelijk was voor het publieke domein, doen nu inwoners steeds meer zelf óf samen met de gemeente. Geen burgerparticipatie, geen overheidsparticipatie, maar samen werken aan meer waarde voor de stad. Niet vragen, maar brengen. Inwoners, instellingen, onderwijs, overheid en ondernemers ervaren alle ruimte om bij te dragen aan de ontwikkeling van de stad. Vernieuwende vormen van samenwerking vergroten de zeggenschap en invloed van Zwollenaren op hun stad.

Als je hulp nodig hebt om jouw initiatief in de stad of binnen de gemeente te realiseren, kun je terecht bij het gidsteam van Initiatiefrijke Zwolle (IZ). Dit is een betrokken groep collega-ambtenaren die hulp biedt en tegelijkertijd een netwerk opbouwt en verbindingen legt in de stad en in de gemeentelijke organisatie. Zij kunnen jouw initiatief naar de juiste personen doorgidsen. Ook kunnen zij sparringpartner zijn door goed te luisteren en door te vragen op wat jij als initiatiefnemer wil bereiken en hoe jij dat denkt te doen.

Ruimtelijke initiatieven (2017) → overheidsparticipatie

De veranderende samenleving vraagt niet om “minder” overheid, maar een “andere” overheid. Dat heeft onmiskenbaar effect op hoe we ons als lokale overheid organiseren en acteren. Ook ten aanzien van de communicatie rondom ruimtelijke ontwikkelingen verandert de rol van de overheid. Zorgvuldige communicatie met belanghebbenden bij initiatieven, projecten en beleidsvorming vereisen een omgevingsgerichte en communicatief ingestelde organisatie. Dit zijn voorwaarden voor succesvolle burger- en/of overheidsparticipatie. In het kader van onder andere deze ontwikkelopgave is het afgelopen jaar het interne proces rondom behandeling van ruimtelijke initiatieven geëvalueerd. Dit heeft geleid tot een Nieuwe Werkwijze Ruimtelijke Initiatieven, waarbij omgevingsbewustzijn een belangrijk aspect is.

In de informatienota aan de raad (geagendeerd op 11 september 2017) is uitgebreid ingegaan op de ontwikkelingen en verbeterpunten en de huidige werkwijze bij ruimtelijke initiatieven. In het kort:

Omgevingssensitiviteit – Zowel voor de aanvrager van een vergunning als voor de behandelaar van de aanvraag is het van belang om de gevoeligheid van aanvragen goed in te schatten en de omgeving op de juiste manier te informeren en te betrekken.

Datum

21 december 2017

Communicatieplan – Initiatiefnemers worden door de gemeente gestimuleerd om goed te communiceren. Daarbij speelt de gemeente een faciliterende rol. De gemeente neemt de communicatie niet over, maar is wel verantwoordelijk voor een goed democratisch proces voorafgaand aan de besluitvorming. De gemeente moet scherp sturen en de initiatiefnemer vragen om (eventueel gezamenlijk) een communicatieplan te maken. Daarbij worden initiatiefnemers uitgedaagd om echt in gesprek te gaan met de omgeving en andere belanghebbenden.

Duidelijk rolneming gemeente - Belangrijk is dat de gemeente zelf tijdens een informatieavond duidelijk maakt wat haar rol precies is en hoe het besluitvormingsproces er uit ziet. Afgesproken is om deze punten ten aanzien van de rol van de gemeente voorafgaand aan het communicatiemoment in een korte notitie te verwerken en dit met de betrokken wethouder te bespreken.

Mediation - De gemeente neemt al steeds vaker het initiatief om pre-mediation toe te passen in de bezwaarfase van een omgevingsvergunning en ontwerp bestemmingsplan. In deze fase neemt de gemeente het initiatief om met betrokkenen in gesprek te gaan en onderzoekt met de betrokken partijen of de bezwaren in overleg met elkaar opgelost kunnen worden. De mediators kunnen ook eerder dan de officiële bezwaarfase ingezet worden. Bij initiatieven waarbij in de ontwerpfase van planvorming bekend wordt dat veel bezwaren in de buurt leven, zou de initiatiefnemer, onder leiding van een mediator keukentafelgesprekken met de omwonenden kunnen voeren.

Communicatietraining - De afdeling Communicatie werkt sinds kort met een nieuwe communicatieaanpak, Factor C. Deze aanpak is speciaal ontwikkeld voor overheidsorganisaties en helpt de overheidsprofessional om beter samen te werken en in te spelen op wat er leeft onder diverse doelgroepen. De aanpak is zeer kansrijk om in te zetten bij de communicatie rondom ruimtelijke initiatieven. Factor C is een hulpmiddel voor Initiatiefrijk Zwolle, ruimtelijke initiatieven (Regiekamer) en anderen. Met Factor C wordt een analyse gemaakt van de actoren, de omgevingsontwikkelingen en de rollen van de actoren. Ook wordt gekeken waar het initiatief/project nu staat en waar het heen zou moeten. Afhankelijk van de situatie wordt bepaald met wie de analyse wordt gedaan.

Publicatie aanvraag - Uit de evaluatie blijkt dat mensen soms aangeven niet te weten dat er een aanvraag is ingediend. Bij de officiële aanvragen omgevingsvergunning begint de communicatie bij de publicatie van de aanvraag. Sinds een aantal jaar gebeurt dit niet meer via wekelijkse publicaties in de Peperbus, maar digitaal. Men kan zich abonneren op de publicaties via de mail, of zelf actief op zoek gaan. Besloten is om regelmatig in de Peperbus en op de gemeentelijke Facebookpagina inwoners te wijzen op de mogelijkheid van een abonnement op maat en de link te geven naar de dagelijkse publicaties op de site.

Nieuwe Werkwijze Ruimtelijke Initiatieven (Regiekamer) - Eén van de veranderingen die in de organisatie per 1 maart is doorgevoerd, is een andere wijze waarop omgegaan wordt met ruimtelijke initiatieven die niet in het bestemmingsplan passen (inclusief de

Datum

21 december 2017

complexere en impactgevende kruimellijst initiatieven). Doel van de nieuwe werkwijze is om de ruimtelijke initiatieven op een integrale wijze met een helder en eenduidig proces te stroomlijnen. Het maakt niet uit waar in de organisatie een initiatief binnenkomt, er is één eenduidige werkwijze. De kern van de nieuwe werkwijze is de behandeling van de initiatieven in de Regiekamer. In de Regiekamer zijn een breed scala aan disciplines vertegenwoordigd. De taken van de Regiekamer zijn: integrale afweging en afstemming, advisering over prioritering en rolneming, doen van voorstellen over de vervolgaanpak van het initiatief.

Zwolse principes Gebiedsgericht werken (in ontwikkeling) → overheidsparticipatie

Het is anno 2017 een spannende zoektocht naar een nieuwe praktijk van gebiedsgericht werken in Zwolle. De gemeente leert beter hoe zich met de leefwereld te verbinden maar daar doemen gelijk ook een aantal essentiële dilemma's op. De antwoorden op deze vragen vinden we dagelijks uit en zijn lastig te vatten in heldere succesformules. Daarom is vanuit Initiatiefrijke Zwolle ook gestart met een Community of Practice voor gebiedsgericht werken waar we van elkaar leren en elkaar helpen en 'de slimme lijn vinden in wat we doen'. Onderstaande principes zijn een poging om die lessen te vertalen in een (deels bestaande, deels nieuwe) gedeelde werkwijze:

1. Aansluiten op de leefwereld in buurten en wijken
2. Energiegebruiken en actiegericht zijn
3. Soepel samenspel en samen leren

In de bijlage is dit nader uitgewerkt. Deze principes zijn nog volop in uitwerking en worden getoetst in een bredere groep. Ook de rol en betrokkenheid van de raad moet nog een plek krijgen in de principes. Mocht de werkgroep daar al ideeën bij hebben, mogelijk de uitwerking van de spelregels, dan is er volop gelegenheid om daar input op te geven.

Wettelijke procedures

Uiteraard bestaan er ook een aantal wettelijke procedures waar overheden zich aan moeten houden en die inwoners gelegenheid geven om te 'participeren'. Tussen aanhalingstekens, aangezien het niet altijd als participatie wordt gezien, denk bijvoorbeeld aan de mogelijkheid tot het indienen van bezwaar/beroep of een zienswijze.

Voorbeeld van een inzichtelijk proces voor betrokkenen wat betreft de mogelijkheden om te participeren (dit kan afhankelijk van de situatie uitgebreid of verminderd worden):

- | | |
|----------|---|
| 19-09-17 | Omwonenden en bewoners door middel van een brief en de website te informeren over de voorgenomen procedure voor een partiële herziening van het BP. |
| 29-11-17 | Inloop moment voorafgaand aan het wijkplatform. |
| 11-12-17 | Terugkoppeling reacties op 29 november en bespreken eventueel aanvullende verzoeken en de afhandeling daarvan in het portefeuillehouderoverleg (pfo). |

Datum 21 december 2017

dec-jan 18	Voorbereiding BP en intern reacties verzamelen en informatie verwerken
februari 18	Concept BP bespreken in pfo
mrt-apr 18	Vooroverleg met diverse instanties en overleg/communicatie met de buurt
apr 18	Reacties verwerken en terugkoppeling in het pfo
mei 18	Goedkeuring Ontwerp BP door B&W en vrij geven voor ter inzage legging.
jun-jul 18	Ontwerp BP 6 weken ter inzage. Bewoners hebben de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen. <i>N.B. 7 juni uiterste datum start ter inzage legging inverband met de zomervakantie regio Noord (Start 21 juli)</i>
jul-aug	Zomervakantie
sep 18	Zienswijzen verwerken
okt 18	Definitief BP en wijze van verwerking zienswijzen bespreken in het pfo
okt-nov 18	Vaststelling bestemmingsplan door de raad. Bewoners kunnen spreektijd vragen.
dec18	Bezwaar en beroep mogelijk tegen het raadsbesluit.

Datum

21 december 2017

BIJLAGE 1 – Beginspraakmethoden uit de Inspiratiebox

In de box zijn de volgende beginspraakmethoden opgenomen:

1. **Community Planning** - belanghebbenden werken samen met ontwerpers van verschillende disciplines, zoals stedenbouw, groen, verkeer en milieu, aan een ontwerp of plan.
2. **Sleutelfiguren raadplegen** - een groep prominente burgers benutten als kennisbron.
3. **Wijkschouwen/excursies** - belanghebbenden bezoeken en beoordelen situaties en voorbeeldprojecten.
4. **Klankbordgroep** - het voorleggen van ideeën en plannen aan belanghebbenden. De groep kan reageren en terugkoppelen.
5. **Verkiezingen** - verschillende ontwerpvarianten of plannen worden voorgelegd.
6. **Inspiratiebijeenkomsten** - informeren en brainstormen over een project of wijk
7. **Participatiebijeenkomsten** - inventariseren wat bewoners goed en slecht vinden aan een wijk en welke wensen ze hebben. Vaak aan de hand van thema's. Resultaat kan zijn: een bewonersvisie (Roombeek).
8. **Snelkookpanmethode** - een groep belanghebbenden gaat een aantal dagen met elkaar aan het werk, met het oogmerk, aan het einde van de sessie met een plan te komen.
9. **Bordspel** - zichtbaar maken van concrete gevolgen van toekomstig beleid.
10. **Stadsdebatten** - grote groepen mensen laten meepraten over toekomstig beleid.
11. **Consultaties** - grote groepen mensen laten oordelen over een aantal toekomstscenario's.
12. **Kolonisten van de wijk** - bordspel waarbij bewoners als hoofdpersonen nadenken over hun ideale wijk.
13. **Huis-aan-huis bezoeken** - consultatie van bewoners in klein comité.
14. **Initiatiefgroep** - een groep bewoners die zelfstandig, vaak onder begeleiding van een regisseur, tot plannen komt.

Datum

21 december 2017

15. **Wijkteam** - een groep vertegenwoordigers van gemeente, politie, instellingen, corporaties en inwoners bedenkt plannen voor een wijk.
16. **3-D simulatie** - een driedimensionale, gesimuleerde rondgang door een toekomstig (bouw-)project.
17. **Interactieve website** - ideeën uitwisselen tussen belanghebbenden onderling en met gemeente.
18. **Ideeënmakelaar** - verbinden, uitwisselen en adviseren.
19. **Enquêtes** - open vragen voorleggen om inzichten te verkrijgen.
20. **Panel-/zaaldiscussie** - onder leiding van een professionele begeleider worden kwesties bediscussieerd.
21. **Inloopbijeenkomsten** - plannen worden op informele wijze gepresenteerd aan de hand van maquettes en tekeningen. Deskundigen zijn aanwezig om toelichting te geven en vragen te beantwoorden.
22. **Rondetafelgesprekken** - de gemeente legt een kwestie voor aan belanghebbenden en vraagt hen, oplossingsrichtingen aan te dragen.