

Participatie en Omgevingswet

Rekenkamercommissie Oude IJsselstreek

I.W. (Irene) van den Bosch MSc

Drs. M.M.S. (Machteld) Beekhuis

E.I.A. (Emilie) Stumphius MSc LLM

Dorien de Keyzer
Secretaris rekenkamercommissie
rekenkamer@oude-ijsselstreek.nl

Datum: 02-11-2021



**Necker
van Naem**

Inhoudsopgave

Bestuurlijke nota	3
Onderzoeksverantwoording	4
Centrale boodschap	6
Conclusies	6
Aanbevelingen	8
Reactie college van B&W	11
Nawoord Rekenkamercommissie	13
Nota van bevindingen	14
Beleid in beeld	15
1.1 / Participatie en Omgevingswet	15
1.2 / Visie en richtlijnen in Oude IJsselstreek	17
Participatie in de praktijk	20
2.1 / Woningbouw aan de Emmastraat	20
2.2 / Toekomstvisie	26
2.3 / Schuldhulpverlening	29
2.4 / Participatie in de praktijk: algemeen	32
Oude IJsselstreek aan het woord: wensen voor de toekomst	33
3.1 / Overheidsinitiatieven en burgerinitiatieven	33
3.2 / Samenspel college, raad en organisatie	34
3.3 / Oude IJsselstreek en de Omgevingswet	35
Rol van de raad	36
4.1 / Een Omgevingswet-proof raad	36
4.2 / Rol van de raad: de huidige praktijk	37
Bijlage 1: geïnterviewden	38
Bijlage 2: normenkader	39



Bestuurlijke nota



Onderzoeksverantwoording

Aanleiding

Het samenspel tussen gemeenten en inwoners is in beweging. Participatie en burgerinitiatieven spelen een steeds grotere rol in beleidsvorming en uitvoering. Inwoners, organisaties en bedrijven nemen steeds vaker het initiatief om zélf zaken op te pakken en te regelen. Sterker nog, met de toekomstige Omgevingswet is de tijd dat de overheid het alleenrecht had op de ruimtelijke ordening voorbij. De Omgevingswet biedt meer ruimte voor initiatieven van burgers aan de voorkant. Gemeenten worden uitgedaagd om de samenwerking met inwoners, bedrijven en organisaties vorm te geven, zodat keuzes voor de leefomgeving gezamenlijk gemaakt worden. Hoe dit precies vorm krijgt en wat de rol van de gemeente hierin is, is aan de gemeenten zelf.

Het vinden van de juiste houding en werkwijze kan een uitdaging zijn. Burgerparticipatie functioneert namelijk het beste bij een wendbare, flexibele en meedenkende overheid. Wat vraagt dit van de rolname van raad, college en organisatie? Er staat veel op het spel. Geslaagde participatie levert namelijk voordelen op voor de gemeente: het kan het draagvlak voor beleid vergroten en het kan bijdragen aan de kwaliteit van beleidsplannen doordat bredere informatiebronnen en perspectieven zijn meegenomen. Participatie die niet op de juiste manier wordt gefaciliteerd, kan juist leiden tot een vermindering van vertrouwen in de gemeente.¹

De rekenkamercommissie van Oude IJsselstreek wilde graag weten hoe het beleid en de uitvoering van participatie in de gemeente verloopt en in hoeverre de gemeente is toegerust op de naderende invoering van de Omgevingswet. Necker van Naem en haar zusterorganisatie Citisens, expert op het gebied van inwonersbetrokkenheid en burgerparticipatie, trokken samen op in de uitvoering van dit onderzoek.

Doelstelling en vraagstelling

Terugkijken om stappen vooruit te kunnen maken

Dit is een evaluerend en toekomstgericht onderzoek. Enerzijds brengt dit onderzoek in kaart wat de huidige ervaringen van de gemeente zijn op het gebied van participatie en welke rol de gemeenteraad speelt in participatietrajecten. Anderzijds is het onderzoek gericht op het onderzoeken van de mate waarin de huidige aanpak aansluit bij de uitgangspunten van de Omgevingswet en worden er handvatten aangedragen voor de verdere vormgeving van participatie richting de invoering van de Omgevingswet.

¹ Fledderus, Joost (2016). *User Co-Production of Public Service Delivery: Effects on Trust*. Proefschrift.

Centrale vraag en deelvragen

In het licht van het voorgaande luidt de centrale vraag als volgt:

Hoe is het beleid en de werkwijze op het terrein van participatie in de gemeente Oude IJsselstreek en in hoeverre zijn deze Omgevingswet-proof?

De hoofdvraag is beantwoord aan de hand van onderstaande deelvragen.

1. Welk(e) beleid, spelregels, rollen en verantwoordelijkheden ten aanzien van participatie zijn vastgesteld?
2. Hoe geeft de gemeente op dit moment uitvoering aan participatie?
3. Welke ervaringen zijn er in het verleden met burgerinitiatieven opgedaan en in welke mate hebben deze geleid tot aanpassing van beleid en uitvoering?
4. Hoe heeft de gemeenteraad tot nu toe uitvoering gegeven aan zijn kaderstellende en controlerende taak bij de totstandkoming en uitvoering van beleid op dit gebied?
5. Wat zijn de wensen en verwachtingen van organisatie, college en raad op het gebied van participatie?
6. Welke leerervaringen kan de raad toepassen bij de concrete invulling van zijn rol bij de implementatie van de Omgevingswet?
7. Welke aanbevelingen zijn te doen voor *quick wins* omtrent het huidige participatiebeleid en de uitvoering daarvan?

Onderzoeksuitvoering

Onderzoeksmethoden

Voor dit onderzoek hebben we een aantal onderzoeksmethoden ingezet. Na de startgesprekken met de rekenkamercommissie en met de ambtelijke organisatie hebben we relevante documenten geanalyseerd, waaronder beleidsdocumenten en verslagen van participatiebijeenzkomsten. We hebben zes interviews gehouden, een interview met de portefeuillehouder en een beleidsambtenaar, interviews met in totaal zes ambtenaren, en drie (groeps) interviews met extern betrokkenen. Tot slot hebben we een interactieve sessie georganiseerd met een afvaardiging van het college, de organisatie en raadsleden.

Onderzoekperiode

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode januari 2021 tot en met augustus 2021. Het (digitale) startgesprek heeft plaatsgevonden op 15 januari 2021. De interviews hebben plaatsgevonden in de periode april - juni 2021.

Wederhoorprocedure

Op 2 september 2021 is de conceptrapportage ter feitenverificatie voorgelegd aan de ambtelijke organisatie. Op 5 oktober 2021 is de definitieve rapportage aangeboden aan het college.

Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit een onderzoeksverantwoording, een bestuurlijke nota en een nota van bevindingen. Na deze onderzoeksverantwoording is in de bestuurlijke nota de centrale boodschap met de conclusies en aanbevelingen opgenomen, de reactie van het college en het nawoord van de rekenkamercommissie. De nota van bevindingen bestaat uit vier hoofdstukken. In hoofdstuk 1 worden de relevante beleidskaders op het gebied van participatie en de Omgevingswet beschreven. Hoofdstuk 2 bevat de bevindingen ten aanzien van de uitvoering van het participatiebeleid. In hoofdstuk 3 is in beeld gebracht wat de wensen en verwachtingen zijn van de raad, het college en de ambtelijke organisatie ten aanzien van participatieprocessen en de Omgevingswet. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de rolname van de raad, het college en de ambtelijke organisatie. Tot slot bevat het rapport bijlagen waarin de bronvermelding en het normenkader zijn opgenomen.



Centrale boodschap

Een woord vooraf

De gemeente Oude IJsselstreek is goed op weg om participatieprocessen Omgevingswet-proof te maken. Er is een toekomstvisie vastgesteld, de lijnen tussen gemeente en samenleving zijn kort en de raad biedt ruimte voor geluiden uit de samenleving. Tegelijkertijd zijn een aantal wezenlijke zaken nog niet op orde. Zo hanteert de gemeente op dit moment geen participatiebeleid en heeft het daarmee geen spelregels vastgesteld ten aanzien van participatie. Hierdoor voldoet het huidige beleid nog niet aan de participatievereisten uit de Omgevingswet.

In de negen onderstaande conclusies lichten wij dit verder toe. De conclusies hebben betrekking op de huidige stand van zaken, maar zijn gerelateerd aan het normenkader in bijlage 2 en hebben betrekking op de mate waarin de gemeente klaar is voor de naderende Omgevingswet. Vervolgens doen wij vier aanbevelingen.

Conclusies Beleid

1. Gemeente hanteert geen participatiebeleid

Op dit moment hanteert de gemeente geen participatiebeleid. Hierdoor heeft de gemeente geen normen, criteria en spelregels vastgesteld ten aanzien van participatie. Er wordt op dit moment door de ambtelijke organisatie gewerkt aan een participatiekader.

Uit het coalitieprogramma en de communicatievisie blijkt dat de gemeente al wel een aantal keuzes gemaakt heeft in de werkwijze die voldoen aan de normen van de Omgevingswet. Zoals het 'ja-mits' denken of het stimuleren van inwonersinitiatieven. Het ontbreekt in de beleidsstukken echter aan de concrete handvatten die de Omgevingswet voorschrijft. Zo is door het ontbreken van beleid niet gegarandeerd dat alle betrokkenen dezelfde informatiepositie hebben over de inhoud, het proces en de spelregels van participatie. Ook kan de gemeente geen heldere verwachtingen scheppen bij betrokkenen (intern en extern) ten aanzien van participatietrajecten. Daarnaast zijn er geen toetsingscriteria geformuleerd waarlangs participatietrajecten (achteraf) objectief geëvalueerd kunnen worden. Ten slotte is niet duidelijk aangegeven welke rollen de raad, het college, de organisatie, initiatiefnemers en ketenpartners hebben in participatieprocessen.

2. Er is geen vastomlijnde en gedeelde definitie van participatie

Uit de interviews, documenten en de interactieve sessie blijkt geen overeenstemming te zijn over de definitie en de doelstelling van participatie. Wel is er consensus dat de doelstelling per project kan verschillen, en dat het belangrijk is om de doelstelling vanaf de start van een participatietraject in beeld te hebben.

3. Ruimte voor maatwerk en 'al doende leren' hoog in het vaandel; consensus dat globaal afwegingskader voordelen kan bieden

Er is geen sprake van een eenduidige participatiestrategie die organisatiebreed wordt toegepast. Medewerkers zijn zelf verantwoordelijk om op basis van persoonlijke inschatting een participatietraject op te zetten. Het gebrek aan spelregels voor participatie is een bewuste keuze van de gemeente. Participatie is maatwerk en daarom vindt de gemeente het niet wenselijk om een vastomlijnd stappenplan voor te schrijven. De nadruk ligt op het al doende en vanuit de praktijk leren wat wel en wat niet werkt. Dit om ruimte te houden voor project-specifiek handelen en om in te kunnen spelen op de actualiteit. Dit past meer bij de gemeente dan een 'afvinkcultuur' waarin alle processen in structuren zijn gegoten.

Dit leren van de praktijk wordt echter niet systematisch ingestoken. Ervaringen met participatietrajecten worden bijvoorbeeld niet centraal vastgelegd, waardoor het lerend vermogen van de organisatie wordt beperkt. Ook worden best practices niet gedeeld. Het leren van elkaar en het toepassen van de geleerde lessen vraagt tijd en capaciteit van de organisatie. Daar ontbreekt het momenteel aan.

Daarnaast bestaat het risico bij het al doende leren dat de raad onvoldoende wordt meegenomen in het proces.

Hoewel er bij elk traject specifieke keuzes en afwegingen gemaakt moeten worden, is er ook een algemene consensus dat het stellen van meer kaders voor het beleid en de werkwijze in participatieprocessen wenselijk is, zodat het proces beter uitgelijnd kan worden.

Uitvoering

4. Gemeente werkt in vooruitkijkend participatietraject volgens de geest van de Omgevingswet. In de andere (meer concrete) participatietrajecten, is de gemeente meer gericht op informeren

De Toekomstvisie laat zien dat de gemeente in staat is om in 'vooruitkijkende of visievormende participatietrajecten' volgens de geest van de Omgevingswet te werken. De gemeente haalde bij de Toekomstvisie vroegtijdig in het proces bij veel belanghebbenden informatie op en bood ruimte voor hun wensen, meningen en behoeften. Tijdens de bijeenkomsten werd de opgehaalde input teruggekoppeld en waar mogelijk werden aanpassingen en toevoegingen gedaan.

In de andere casussen was de ruimte voor inbreng laag, zowel inhoudelijk als in omvang van de respons en het aantal betrokkenen. Het beperkte aantal betrokkenen leidt ertoe dat de inbreng niet zeer representatief is. Bij de Emmastraat en Schuldhulpverlening nam de gemeente een overwegend informerende en hooguit inventariserende houding aan. Er was hierbij beperkte ruimte voor dialoog. In de enige casus waar alternatieven werden aangedragen (Emmastraat), is niet gehandeld volgens de open houding die de Omgevingswet voorschrijft.

De gemeentelijke organisatie is benaderbaar en kenmerkt zich door de korte lijnen, zowel intern als extern. Externen ervaren daarnaast over het algemeen dat de gemeente een benaderbaar is. Ook probeert de gemeente op diverse manieren verbinding te maken met haar inwoners, onder andere door het gebruik van een online panel en de inzet van gebiedsmakelaars.

5. Het doel en het proces van specifieke participatietrajecten worden niet aan de voorkant vastgesteld, waardoor niet goed is vast te stellen of dat participatieproces open en effectief is verlopen

Het is niet altijd duidelijk of processen open en effectief verlopen. Dit komt onder andere doordat er in de gemeente niet wordt gewerkt met een duidelijk, vooraf vastgesteld plan. De participatietrajecten verlopen grotendeels stapsgewijs en intuïtief en zijn vaak afhankelijk van het initiatief van betrokkenen zelf, of van de kennis en contacten van gemeentelijke betrokkenen. Het is niet vooraf bepaald welke plek de inbreng van de inwoners moet innemen: welk type informatie de gemeente zoekt, hoe de gemeente dit wil verwerken en wat dat betekent voor de kwantiteit en kwaliteit van inbreng die de gemeente zoekt. Hierdoor is het niet duidelijk welke gevolgen het heeft voor de effectiviteit van het proces als de gemeente bijvoorbeeld een beperkte groep betreft bij een project (Emmastraat), of wanneer er relatief weinig betrokkenen zijn (Schuldhulpverlening).

6. Ruimte voor verbetering ten aanzien van de informatievoorziening en terugkoppeling aan betrokkenen

De gemeente kan over het algemeen nog stappen zetten ten aanzien van tussentijdse terugkoppeling en communicatie tijdens participatietrajecten. Tijdens het proces informeert de gemeente (een beperkte groep) inwoners vaak laat en ad-hoc. In de casussen wordt aangegeven dat informatie er vaak wel is, maar dat het initiatief tot het verkrijgen van de informatie bij de inwoners ligt. De gemeente heeft in geen van de casussen expliciet teruggekoppeld hoe inbreng is verwerkt.

Raad

7. Raad kan meer in positie worden gebracht

Bij enkele onderzochte participatietrajecten zijn vooraf geen mijlpalen geïdentificeerd waarop de raad betrokken zou worden. Hierdoor is de gewenste rol van de raad niet altijd helder. Ook zijn er in algemene zin bij participatietrajecten weinig afspraken gemaakt ten aanzien van informatievoorziening. Wanneer de raad wel in positie wordt gebracht, bijvoorbeeld door middel van een startnotitie (Schuldhulpverlening) of een begeleidingsgroep die het proces begeleidde (Toekomstvisie) slaagt de raad er beter in om zijn kaderstellende taak op te pakken.

8. Raad kan zich verder ontwikkelen in kaderstellende rol

De raad kan zich nog verder ontwikkelen in zijn kaderstellende rol. De raad is bijvoorbeeld in het beleid onvoldoende precies over wat hij precies onder participatie verstaat en wat hij van het college en van inwoners verwacht. Wanneer participatie vaag blijft, is het makkelijk voor betrokkenen (intern en extern) om een ongewenste inhoudelijke uitkomst aan de kwaliteit van het proces te wijten. Omdat er geen weloverwogen keuze aan vooraf is gegaan, is het vervolgens lastiger voor raad, college en organisatie om voet bij stuk te houden wanneer er weerstand vanuit de maatschappij komt. De raad buigt dan ook wel eens mee.

Met de komst van de Omgevingswet wordt het nog belangrijker dat de raad kaders stelt, op inhoud en op proces. Want de raad blijft - ook bij overheidsparticipatietrajecten - een rol als volksvertegenwoordiger, kadersteller en controleur houden. Daarom is het van essentieel belang dat er duidelijke keuzes worden gemaakt over de invulling van deze rollen.

9. De raad heeft een proactieve en betrokken houding, maar pakt in de casussen vooral in een laat stadium van het project zijn rol

Op het gebied van participatie pakt de raad een sterk volksvertegenwoordigende rol, onder andere door te luisteren naar sentimenten in de samenleving en door in sommige gevallen bij te sturen in het proces. Soms betekent dit dat de raad besluit om eerder opgesteld beleid te doorkruisen. Hoewel dit past bij de volksvertegenwoordigende rol van de raad, maakt de raad de bredere belangenafweging niet expliciet. Hierdoor is de mate waarin de raad een zorgvuldige afweging en besluitvorming van alle relevante vragen en belangen heeft gemaakt, onduidelijk.

Aanbevelingen

Aan het college

1. Formuleer een participatiebeleid met het oog op de aankomende Omgevingswet en reik bouwstenen aan voor participatietrajecten

De gemeente heeft de intentie om inwoners te laten meedenken bij het uitvoeren en maken van plannen. Een zorgvuldige participatieaanpak gaat verder dan dat. Participatie moet een bewust afgewogen proces zijn, waarbij overheid en inwoners weten wat ze aan elkaar hebben, wat de mogelijkheden zijn en waar de grenzen liggen.

De organisatie werkt op dit moment aan een participatiebeleid. Dat ondersteunen wij van harte. Algemene richtlijnen en kaders zouden de ambtelijke organisatie aanzienlijk kunnen helpen bij het uitvoeren van participatietrajecten. Het opstellen van bouwstenen, waaruit het participatieproces kan worden opgebouwd, helpt om goed te beschrijven wat de gemeente met participatie wilt bereiken, waar en wanneer wie aan zet is en op welke manier. Per project kan worden bepaald welke bouwsteen noodzakelijk is en op welk moment deze bouwsteen moet worden ingezet. Deze manier van flexibiliteit in de inzet van bouwstenen leidt tot een gestructureerde en efficiënte maatwerkaanpak.

Het opstellen van richtlijnen en bouwstenen biedt daarnaast minder ruimte om het participatietraject achteraf te bekritisieren en bediscussiëren. Door het maken van scherpe afspraken aan de voorkant kunnen ambtenaren daarnaast scherp blijven op en duidelijk communiceren over de invloed van inwoners. Heb bij het opstellen van het beleid in ieder geval aandacht voor:

- / Het definiëren van participatie en de doelen die de gemeente hiermee dient. Door participatie te definiëren, weten alle extern betrokken partijen wat de gemeente onder participatie verstaat. In hoofdstuk 3 treft u voorbeelden van doelen aan die tijdens de interactieve sessie werden benoemd.

- / Het vastleggen van proceskaders, waarin afspraken over de voorwaarden voor een goed participatieproces worden gemaakt. Hierbij kan gedacht worden aan criteria zoals wie er worden benaderd en betrokken, budget, benodigde deskundigheid, momenten van participatie, enzovoort.
- / Leg een rol -en verantwoordelijkheidsverdeling tussen raad, college en ambtelijke organisatie vast.
- / Maak onderscheid tussen burgerinitiatieven en overheidsinitiatieven, en wees duidelijk wat hierin verwacht wordt van initiatiefnemers en belanghebbenden. Heb oog voor de rol van de gemeente bij externe initiatieven met grote belangen
- / Vind een goede balans tussen enerzijds het streven naar integraliteit (sectoroverstijgend en inclusief), ruimte voor maatwerk en aan de andere kant de toetsbaarheid van participatiedoelen.
- / Terugkoppeling. Deze terugkoppeling kan vaak sneller en duidelijker. Laat zien welke input is opgehaald, wat daarmee gedaan is en waarom de input wel/niet is meegenomen. Zo hou je de betrokkenen aangehaakt. Mensen vinden het belangrijk dat hun mening wordt gehoord door de gemeente. Niet persé dat de gemeente doet wat zij willen. Zolang daar maar goed over wordt gecommuniceerd.
- / Het opnemen van criteria om te bepalen of het participatietraject succesvol of voldoende was.

2. Geef vorm aan een lerende organisatie ten aanzien van participatie

Gemeente Oude IJsselstreek wil ruimte behouden voor maatwerk: de ambtelijke organisatie moet de vrijheid behouden om participatietrajecten vorm te geven. Dit vraagt, naast duidelijke randvoorwaarden (zie aanbeveling 1), om een organisatie waar de 'ja-mits houding' en het lerend vermogen worden ingebed.

- / Maak daarbij ruimte om te reflecteren op participatietrajecten. Door evalueren (met belanghebbenden en/of met elkaar) een standaard onderdeel te maken van participatieprocessen, borg je de geleerde lessen. Goede ervaringen worden behouden en van fouten wordt geleerd.
- / Experimenteer met verschillende vormen van communicatie en participatie en bied maatwerk. Benader verschillende groepen inwoners op een manier die bij hen past. Niet iedereen is geneigd om tijdens informatiebijeenkomsten mee te denken en deze vorm van participatie leidt meestal tot een eenzijdige vertegenwoordiging van de samenleving. Zorg ervoor dat je aansluit bij de communicatie- en participatievoorkeuren van de inwoners. Overweeg om belanghebbenden al te betrekken bij het opstellen van de participatie-aanpak. Denk bijvoorbeeld aan een online enquête om participatievoorkeuren op te halen. Houdt ruimte in de aanpak om deze gaandeweg bij te stellen als dit nodig is.
- / Zoek structurele samenwerking met inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en ketenpartners op. Samenwerking is geen momentopname. Het is een doorlopend proces en moet stap voor stap met elkaar ontwikkeld worden, met een stevige (vertrouwens)basis als grondslag. Zorg er als gemeente voor dat niet uitsluitend projectmatig samenwerking wordt opgezocht. Blijf in contact met inwoners, organisaties en bedrijven en in gesprek met elkaar. Ook op beleidsniveau. Blijf inwoners en bedrijven informeren over relevante ontwikkelingen en haal op wat zij belangrijk vinden en om zich heen zien gebeuren.
- / Draag zorg voor voldoende kwalitatieve en kwantitatieve capaciteit binnen de organisatie en geef voldoende prioriteit aan participatie.

Aan de raad

3. Zie erop toe dat het college participatiebeleid en een plan van aanpak opstelt

Participatie en burgerinitiatieven spelen een steeds grotere rol in beleidsvorming en uitvoering. Om dit vorm te geven werkt het college aan een participatiebeleid. De raad draagt als kadersteller verantwoordelijkheid voor de het beleid. Het college doet de voorzet, maar controleer of deze tegemoetkomt aan de aandachtspunten die u meegeeft en ga na of het beleid de raad voldoende handvatten geeft om te sturen en te controleren. Monitor de implementatie van de Omgevingswet en het participatieproces.

4. Houd als raad de touwtjes in handen; laat participatie niet los

De raad heeft een zeer belangrijke taak in de verdere verdieping en versterking van participatie. De raad moet kaders stellen, op hoofdlijnen controleren of het beleid juist wordt uitgevoerd en de inwoners van de gemeente vertegenwoordigen. Kies voor een groeiproces in het geven van ruimte aan het college en de ambtelijke organisatie. Vervul in de periode voorafgaand en na de inwerkingtreding van de Omgevingswet een stevigere kaderstellende en controlerende rol, met meer spelregels, eisen en kaders en bouw dit langzaam af waardoor meer ruimte en vrijheid ontstaat voor het college van B&W en initiatiefnemers. Heb hierbij voldoende oog voor het belang van overige belanghebbenden, niet zijnde de gemeente of initiatiefnemers.

Blijf de verbinding leggen tussen de lokale samenleving en de gemeentelijke organisatie (heen en terug). Zo houd je grip op wat er speelt in de lokale samenleving en kan de gemeenteraad zijn volksvertegenwoordigende rol invullen. Bied een podium voor participatie door dit goed te verankeren in uw reglement van orde.

Maak in samenspraak met het college een weloverwogen rol -en verantwoordelijkheidsverdeling tussen raad, college en ambtelijke organisatie bij participatietrajecten en zie erop toe dat dit een plek krijgt in beleid. Op dit moment bestaan er geen afspraken of spelregels voor de rolverdeling tussen raad en college. Een duidelijke rolverdeling kan bijdragen aan een gedeeld beeld voor de omgang met overheids- en inwonersparticipatie. Expliciteer als raad welke rol u wilt spelen en houd dan vast aan die rol.

De Omgevingswet vraagt daarnaast om integraal werken. De gemeente kan allerlei verschillende perspectieven en belangen bij elkaar brengen en daar vervolgens in samenhang een afweging in maken. De rol van de raad is hierin essentieel. Hij heeft een besluitvormende rol en moet dus oordelen of alle belangen en verschillende beleidsterreinen voldoende bij elkaar zijn gebracht. Zet als raad vanuit uw kaderstellende rol het thema integraal werken en belangenafweging op de agenda en maak afspraken hoe de raad hiermee om wil gaan.

Vervolgens is het zaak om als raad vast te houden aan de rol en de taken die zijn afgesproken. Hoewel het de taak is van de raad om gehoor te geven aan de input vanuit de samenleving, is het ook de taak van de gemeente om de belangen tegen elkaar af te wegen. Het is daarbij zaak dat de raad een expliciete afweging maakt tussen het algemene belang en het individuele belang. Een aantal aandachtspunten hierbij:

- / Wanneer de raad perspectieven ter ore komen die hij niet eerder heeft gehoord, past het bij de volksvertegenwoordigende rol van de raad dat hij deze belangen afweegt, overweegt waarom deze perspectieven de raad niet eerder ter ore zijn gekomen, en het beleid eventueel weer ter discussie stelt.
- / Verlies bij de belangenafweging echter niet de doelen uit het oog waarmee eerdere kaders zijn neergelegd.
- / Blijf er alert op dat de belangen van de bredere samenleving worden behartigd en dat er niet onevenredig wordt geluisterd naar de inwoners die de wegen van beïnvloeding kennen. Weeg goed af of de weerstand vanuit een representatieve groep uit de samenleving komt.



Reactie college van B&W



Bezoekadres:

Stringstraat 25, Gendingen
Postbus 42
7060 AA Gendingen
Telefoon: (0315) 292 292
E-mail: info@oude-ijsselstreek.nl
Internet: www.oude-ijsselstreek.nl

Ons kenmerk: 307981 Verzenddatum: 29 oktober 2021

Onderwerp: bestuurlijke reactie op Rekenkameronderzoek: Participatie en Omgevingswet

Geachte Rekenkamercommissie,

Met veel interesse heeft het bestuur het rapport Participatie en Omgevingswet gelezen.

We herkennen ons in de lijn van de uitkomsten. Het is goed terug te lezen dat enkele aandachtspunten reeds opgepakt zijn door de ambtelijke organisatie.

De manier waarop het rapport in de inleiding de rol van initiatiefnemers omschrijft, is interessant: "Dat initiatieven uit de samenleving meer ruimte krijgen, betekent echter niet dat de gemeente participatieprocessen los moet laten. Juist niet." De verantwoordelijkheid die de Omgevingswet aan de initiatiefnemer toebedeelt is naar ons idee groter. Wij snappen als college echter de omschrijving van het rapport, en zien het ook als aandachtspunt om die rol duidelijk te omschrijven in het participatiebeleid dat we eind dit jaar aan de raad zullen voorleggen.

In de conclusies geeft het rapport aan: "Door het gebrek aan stevige spelregels voor participatietrajecten, moeten de ambtelijk medewerkers bij aanvang van elk traject op eigen inschatting een traject inrichten." Met de komst van het participatiebeleid hopen we meer kaders te geven voor de medewerkers. Die onduidelijkheid in de organisatie herkennen wij en mede hierom zetten wij vanaf januari 2022 een Participatiecoach in, die de organisatie gaat ondersteunen bij het geven van advies en bij de ontwikkeling van participatie als één van onze competenties.

De conclusie dat het moeilijk is om de juiste inwoners te bereiken voor participatietrajecten is erg herkenbaar. Het is een uitdaging waar we zeker aandacht aan moeten geven. Het advies over, de balans tussen maatwerk en toch duidelijkheid in bouwstenen nemen we mee in het participatiebeleid.

In het rapport wordt de conclusie getrokken dat de raad zelf meer in gesprek zou willen met inwoners, maar dat de tijd hiervoor veelal ontbreekt. Daarin zouden de organisatie en de raad elkaar kunnen versterken, door een goed politiek-bestuurlijk samenspel. Waarbij de organisatie de inzichten geeft die we ophalen bij inwoners en waar de organisatie de raad ook nauw op de hoogte houdt van participatietrajecten, zodat zij waar mogelijk aansluiten. Daarbij moet er wel een wederzijds



vertrouwen zijn in de kwaliteit van de informatie. Uiteindelijk hebben we hetzelfde doel: inzichten en informatie uit de samenleving verwerven zodat we belangen kunnen afwegen, betere plannen kunnen maken en beter beleid.

Het is duidelijk dat onder meer de komst van de Omgevingswet, maar ook de realisatie van onze woonambities of onze bijdrage aan de energietransitie, ook in dit kader, nog veel van ons allen gaan vragen. Het is goed te zien dat ook uit het onderzoek blijkt dat we hard werken aan de komst van de Omgevingswet. Gezien de resultaten in dit onderzoek concluderen we als bestuur dat we, samen met de gemeenteraad, op de goede weg zijn. Wij kijken er naar uit deze weg met u te vervolgen.

Met vriendelijke groet,
Namens burgemeester en wethouders,

Digitaal getekend door Otwin van Dijk
op 01-11-2021

Otwin van Dijk
Burgemeester

Digitaal getekend door Marijke Verstappen
op 02-11-2021

Marijke Verstappen
Secretaris



Nawoord Rekenkamercommissie

Samen op weg om participatieprocessen Omgevingswet-proof te maken

Met dit rapport heeft de rekenkamercommissie van de gemeente Oude IJsselstreek geprobeerd om het college en de gemeenteraad bouwstenen mee te geven voor de vormgeving van participatie richting de invoering van de Omgevingswet.

De rekenkamercommissie is blij om te lezen dat het college van burgemeester en wethouders zich herkent in de lijn van de uitkomsten van het rapport en dat enkele aandachtspunten al zijn opgepakt door de ambtelijke organisatie. De commissie dankt het college voor zijn uitgebreide bestuurlijke reactie, waarin het ook aanvullende informatie over de huidige stand van zaken met betrekking tot het participatiebeleid geeft.

In de aanloop naar het nieuwe participatiebeleid, de uitwerking en de evaluatie daarvan zullen er nog veel keuzes volgen voor de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie. De rekenkamercommissie hoopt dat dit rapport enkele handvatten meegeeft in het maken van die keuzes.

Wij wensen de gemeente vele mooie en vruchtbare participatiemomenten toe.

Namens de rekenkamercommissie van de gemeente Oude IJsselstreek,

Arend Kloosterman

Voorzitter



Nota van bevindingen

1

Beleid in beeld

In dit hoofdstuk brengen we de visie, ambities en doelen van de gemeente Oude IJsselstreek op het gebied van participatie en de Omgevingswet in kaart. Daarnaast geven we inzicht in de spelregels, rollen en verantwoordelijkheden die de gemeente heeft vastgesteld voor participatietrajecten. De volgende deelvraag komt aan bod:

1. Welk(e) beleid, spelregels, rollen en verantwoordelijkheden ten aanzien van participatie zijn vastgesteld?

1.1 / Participatie en Omgevingswet

Omgevingswet biedt belangrijk kader voor gemeenten

Hoewel de wet nog niet is geïmplementeerd, wordt de Omgevingswet een belangrijk kader voor gemeenten. De Omgevingswet bundelt 27 bestaande wetten en regels voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. Het doel van deze herinrichting is om te komen tot een integrale aanpak van ruimtelijke ordening, milieu en natuur. De Omgevingswet stelt niet de regels, maar de fysieke leefomgeving centraal. De regels vormen het kader. De Omgevingswet heeft als uitgangspunten: minder en overzichtelijkere regels, meer vertrouwen en meer ruimte voor initiatieven en lokaal maatwerk.

De Omgevingswet bevat een aantal instrumenten die de gemeente kan ontwerpen. We gaan hier in op de omgevingsvisie, het omgevingsplan en de omgevingsvergunning

De omgevingsvisie

In de omgevingsvisie worden langetermijnvisies en hoofdlijnen gegeven over de noodzakelijke en gewenste ontwikkelingen van de fysieke leefomgeving. Om één integraal kader vast te stellen, wordt het beleid op alle relevante aspecten van de ruimtelijke omgeving samengebracht en verbonden. Veel van dit beleid is vaak al aanwezig, maar is nog niet afgestemd op het overige (ruimtelijke) beleid, voor sommige aspecten moet nieuw beleid komen. Het is niet alleen een hulpmiddel voor gemeenten, maar stelt initiatiefnemers op de hoogte van de gewenste ontwikkelingsrichting binnen de gemeente.

De gemeente Oude IJsselstreek heeft gekozen om naast de elementen uit de fysieke leefomgeving ook elementen uit de sociale leefomgeving (zoals positieve gezondheid, welbevinden en demografie) mee te nemen in de omgevingsvisie, omdat zij geen harde scheiding tussen de fysieke en de sociale leefomgeving terugzag in de gemeente. De Toekomstvisie is de omgevingsvisie 1.0 van de gemeente Oude IJsselstreek. Om volledig aan de eisen van een omgevingsvisie te voldoen, moeten nog een aantal stappen worden gezet.

Het omgevingsplan

Het omgevingsplan vervangt het bestemmingsplan. De gemeenteraad is verplicht tot het vaststellen van één omgevingsplan voor het gehele grondgebied van de gemeente, waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen. In een omgevingsplan moet gemotiveerd worden hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen vroegtijdig bij de voorbereiding zijn betrokken.

De omgevingsvergunning

De omgevingsvergunning is een uitbreiding van de omgevingsvergunning uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De omgevingsvergunning toetst of een initiatief uitgevoerd mag worden.

Invoering van de Omgevingswet heeft grote gevolgen voor participatietrajecten in het fysiek domein

Eén van de belangrijkste doelen van de Omgevingswet is het bieden van meer ruimte aan initiatieven uit de samenleving. De Omgevingswet daagt gemeenten uit om de samenwerking met inwoners, bedrijven en organisaties (ketenpartners en belangenorganisaties) vorm te geven, zodat de keuzes voor de leefomgeving vooral gezamenlijk gemaakt worden. De zeggenschap en het eigenaarschap van inwoners over hun eigen woon-, werk- en leefomgeving zullen verder versterkt worden, met maatwerk waar mogelijk.

Dat initiatieven vanuit de samenleving meer ruimte krijgen, betekent echter niet dat de gemeente participatieprocessen los moet laten. Juist niet. Het betekent dat de gemeente op de juiste manier het heft in handen moet nemen. De gemeente moet initiatiefnemers stimuleren om omwonenden en andere belanghebbenden vroegtijdig te betrekken. Vervolgens moet de gemeente erop toezien dat alle belangen goed afgewogen worden. Het is de taak van de gemeente om te blijven waken over het algemeen belang. Hoe dit vorm moet krijgen, is aan gemeenten zelf. De gemeente kan er bijvoorbeeld voor kiezen om spelregels op te stellen die de initiatiefnemer moet afvinken, maar de gemeente kan er ook voor kiezen om bij elk initiatief afzonderlijk te beoordelen wat de beste strategie is.

Participatiebeleid kan houvast bieden

Omdat participatie maatwerk is, schrijft de Omgevingswet niet voor hoe participatie moet plaatsvinden, maar wel dát de gemeente keuzes moeten maken voor de inrichting van het participatieproces. De locatie, het soort besluit, de omgeving en de betrokkenen zijn immers elke keer anders. Ook het moment waarop participatie start, verschilt per keer. Wel moeten de gemeente en andere initiatiefnemers in hun plannen aangeven of ze ruimte maken voor participatie, op welke wijze ze dat gaan doen en hoe zij de resultaten zullen verwerken.

Het gemeentelijk participatiebeleid kan een belangrijke rol spelen bij de afweging om wel of geen medewerking te verlenen aan een initiatiefnemer. Door het opstellen van gemeentelijk participatiebeleid geeft het gemeentebestuur daarnaast richting en houvast voor zichzelf, voor initiatiefnemers en voor andere belanghebbenden.

Normen voor het overkoepelend participatiebeleid

Bovenstaande laat zien dat het een hele uitdaging zal zijn voor gemeenten om participatieprocessen goed vorm te geven. Zo ook voor de gemeente Oude IJsselstreek. Want op welke manier kan de gemeente binnen dit kader zorgen voor participatieprocessen die Omgevingswet-proof zijn? Ten aanzien van een Omgevingswet-proof participatiebeleid zijn een aantal normen te benoemen. De normen zijn geïnspireerd op de Omgevingswet:

- / Er is sprake van een participatiestrategie die organisatiebreed wordt toegepast en past bij de samenleving.
- / Er zijn normen, criteria of spelregels om een participatietraject te kunnen beoordelen. Dat kunnen kwantitatieve en kwalitatieve criteria zijn.
- / Deze normen, criteria of spelregels zijn helder en duidelijk verwoord en scheppen heldere verwachtingen.
- / Alle betrokkenen weten waar ze aan toe zijn en kunnen rekening houden met deze normen, criteria en spelregels.
- / In het beleid is een goede balans gevonden tussen enerzijds het streven naar integraliteit (inclusief en sector overstijgend) en aan de andere kant toetsbaarheid van participatiedoelen.
- / Houding en gedrag krijgen een plek in het beleid om te komen van 'nee, tenzij' ... naar 'ja, mits...'. Een ja, mits- houding kenmerkt zich als open, flexibel en faciliterend.
- / De ketenpartners (rol en belang) zijn in het participatiebeleid opgenomen. Denk daarbij aan andere overheden, maar ook aan de Veiligheidsregio en de Omgevingsdienst.

In bijlage 2 treft u alle normen aan die wij hanteren als toetsingskader voor beleid en uitvoering van participatie en in hoeverre dit Omgevingswet-proof is. Bovenstaande normen zijn de normen die betrekking hebben op het overkoepelende beleid en de spelregels die de gemeente vaststelt voor participatieprocessen.

Gemeente onderschrijft belangrijke uitgangspunten Omgevingswet

In het coalitieprogramma heeft de gemeente al een aantal keuzes gemaakt omtrent de Omgevingswet. De gemeente heeft gekozen om in coproductie met de samenleving een brede omgevingsvisie op te stellen die zich niet alleen richt op het fysieke domein, maar ook raakvlakken heeft met het sociale en economische domein.² De coalitie geeft daarnaast aan dat het 'ja-mits' principe steeds meer uitgangspunt moet worden en dat de gemeente wil werken aan een bewustwordingsproces binnen de samenleving en verschillende gremia binnen de gemeente om in de geest van de nieuwe wet te werken (meer samenleving, minder overheid). Hoe dit precies moet gebeuren, ligt nog open.

1.2 / Visie en richtlijnen in Oude IJsselstreek

Oude IJsselstreek heeft geen participatiebeleid

De gemeente Oude IJsselstreek hanteert geen participatievisie en heeft daarmee geen beleid en spelregels vastgesteld ten aanzien van participatie. Door het ontbreken van deze normen kan de gemeente geen heldere verwachtingen scheppen en kunnen betrokkenen (intern en extern) zich niet aan beleid vasthouden in het uitvoeren van participatietrajecten. Uit gesprekken blijkt dat de gemeente momenteel voortvarend werkt aan een nieuwe participatievisie/aanpak. De participatieaanpak wordt naar verwachting in het najaar van 2021 voorgelegd aan de raad.

Visie en richtlijnen voor participatie klinken door in andere beleidsstukken

Ondanks het ontbreken van participatiebeleid, heeft de gemeente wel aandacht voor participatie. De visie en richtlijnen zijn te lezen in het coalitieprogramma 2018-2022 'Met lef samen bouwen aan onze toekomst' en de communicatievisie 'Oog en oor voor communicatie'. In de communicatievisie zijn veel richtlijnen opgetekend die betrekking hebben op participatie. Samen met elementen uit het coalitieprogramma, schetst dit een beeld van de manier waarop de gemeente invulling wil geven aan participatie. In dit hoofdstuk gaan we in op de visie en richtlijnen die de gemeente heeft geformuleerd.

Gemeente zet participatietrajecten in voor een goede belangenafweging

Hoewel in het coalitieprogramma is aangegeven dat de gemeente moet toewerken naar oplossingen met zoveel mogelijk draagvlak, wordt in interviews met gemeentelijk vertegenwoordigers aangegeven dat draagvlak niet het hoofddoel is van participatietrajecten. Een goed participatieproces leidt namelijk niet automatisch tot een groot draagvlak. Het doel van participatie is volgens gesprekspartners om kennis vanuit de samenleving naar binnen te halen, de verschillende standpunten en kennis in beeld te brengen en deze samen te brengen naar het algemeen belang. Ook in het coalitieprogramma is aangegeven dat het de taak van de gemeente is om een evenwichtige afweging te maken tussen het algemeen belang en het individueel belang. Daarbij is het essentieel om transparant te zijn rondom de belangenafweging, geven gesprekspartners aan.

Gemeente wil toe naar nieuwe, participatieve manier van werken

In het coalitieprogramma en in de communicatievisie wordt geconstateerd dat de relatie tussen de gemeente en haar inwoners verandert. Burgers zouden 'mondiger en kundiger'³ worden en de gemeente bemerkt een verschuiving van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie.⁴ Deze veranderende relatie tussen overheid en burger zou van de gemeente een nieuwe, participatieve manier van werken en besluitvorming vereisen. Een belangrijke ambitie bij de nieuwe manier van werken is om 'van buiten naar binnen te werken'.⁵ De basishouding van de gemeente zou hierbij moeten zijn dat de gemeente een initiatief of vraag mogelijk wil maken (ja, mits).

Om van buiten naar binnen te werken, wil de gemeente toe naar een open overheid die minder zendt, maar de dialoog aangaat. Begrijpen en verbinden zijn hierbij sleutelwoorden. Het draait namelijk volgens de gemeente niet alleen om de feitelijke informatie, maar ook om de onderlinge relatie.⁶

² Coalitieprogramma 2018-2022

³ Coalitieprogramma 2018-2022, p. 19

⁴ Communicatievisie

⁵ Coalitieprogramma 2018-2022, p. 6

⁶ Communicatievisie

Om goed aan te sluiten bij inwoners en omgevingsgericht te werken, moet de gemeente weten wat er speelt in de samenleving. In de communicatievisie worden een aantal vrijblijvende actierichtingen genoemd om dit te bereiken: spreekuren organiseren in de kernen, werken vanuit een dorps huis of wandelingen in de wijk maken. Ook wil de gemeente de 'factor C methode' inzetten bij verschillende (beleids)trajecten en projecten.⁷ Met de methode worden belanghebbenden in kaart gebracht en worden er kernboodschappen geformuleerd.

Gemeente wil initiatieven op wijkniveau stimuleren

De gemeente wil inwoners, organisaties en bedrijven nauw betrekken bij de ontwikkeling en uitvoering van projecten en beleid. Dit kan via meebeslissen, coproduceren, adviseren, raadplegen en informeren. De focus ligt op participatie op wijk- en dorpsniveau. Daarbij valt te denken aan activiteiten zoals een inloopspreekuur en een pop-up winkel.⁸

Daarnaast wil de gemeente inwonersinitiatieven stimuleren. De gemeente beoogt dit onder andere te doen door praktische informatie over participatie op de website te zetten en door 'goede voorbeelden van mooie initiatieven'⁹ online te zetten.

Per project moet bepaald worden wanneer betrokkenen het beste geïnformeerd kunnen worden

Inwoners moeten informatie van de gemeente goed kunnen begrijpen en op tijd ontvangen. Betrokkenen moeten altijd eerder worden geïnformeerd dan de media.¹⁰ Er zijn geen richtlijnen geformuleerd over wat 'tijdig en helder' inhoudt. De gemeente moet per traject vanuit het perspectief van de inwoners denken: wat is voor hen op tijd om informatie te krijgen? Hierdoor is er veel ruimte voor maatwerk, maar het ontbreekt aan heldere criteria en toetsbare doelen.

Communicatie, gesprek en verbinding is een gedeelde verantwoordelijkheid

De gemeente benadrukt dat communicatie niet uitsluitend het domein is van communicatie-professionals. De raad, het college en iedere medewerker is volgens de gemeente verantwoordelijk voor de verbindende dialoog met de inwoner. Het vraagt van individuele medewerkers dat ze verbinding maken en aanvoelen op welke manier ze het gesprek aangaan met de inwoners. Zij zijn immers het gezicht van de gemeente. Dit vraagt wel specifieke competenties van medewerkers, zoals sterke communicatieve vaardigheden, een open houding en meedenkend vermogen.

Het team communicatie voert in participatieprocessen wel de regie, door kaders te bewaken en proactief te adviseren, zowel strategisch als operationeel.¹¹ Het team communicatie wil graag zo vroeg mogelijk in het traject worden betrokken, blijkt uit de interviews.

Gewenste rolverdeling en houding niet geconcretiseerd

In het beleid is beperkt aandacht voor de houding die en het gedrag dat de gemeente moet innemen op het gebied van participatie. Dit terwijl de nieuwe, participatieve manier van werken volgens de gemeente om een andere houding van de politiek, het college en de ambtelijke organisatie vraagt.¹² In het coalitieprogramma worden de volgende vragen gesteld: "Wat verwachten wij van [inwoners] en wat kunnen zij van ons verwachten? Wat laten wij aan de samenleving over en wat trekken wij naar ons toe?"¹³ Relevante vragen, die onbeantwoord blijven in het beleid.

Opvallend is dat de gemeente in de communicatievisie wel het belang erkent van een heldere rolverdeling en duidelijk verwachtingsmanagement. In de visie staat namelijk aangegeven dat "het helder aangeven van rollen een belangrijke succesfactor is voor participatietrajecten. Initiatiefnemers, deelnemers en geïnteresseerden weten dan waar de verantwoordelijkheden liggen en de verwachtingen over en weer zijn duidelijk."¹⁴

⁷ Communicatievisie; Communicatievisie bijlage 1 uitvoeringsplan

⁸ Communicatievisie; Coalitieprogramma 2018-2022

⁹ Communicatievisie p. 9

¹⁰ Communicatievisie bijlage 1 uitvoeringsplan

¹¹ Communicatievisie; Communicatievisie bijlage 1 uitvoeringsplan

¹² Coalitieprogramma 2018-2022

¹³ Coalitieprogramma 2018-2022, p. 6

¹⁴ Communicatievisie, p. 9

In de beleidsstukken wordt echter alleen gemeld dat de gemeente de taak heeft om een afweging te maken tussen het algemeen belang en het individueel belang, en dat de ambtelijke organisatie een andere rol krijgt in participatietrajecten: adviserend, kennis delend, interactief, transparant, samenwerkend en dynamisch.¹⁵ Hieruit wordt echter niet duidelijk welke rollen en verantwoordelijkheden aan de raad, het college en de organisatie zijn toebedeeld.

Visie en beleid bieden weinig concrete handvatten voor de praktijk

Uit bovenstaande richtlijnen blijkt dat er veel wordt gevraagd van de gemeente: onder andere door te denken in mogelijkheden, verbinding te maken met inwoners en omgevingsgericht te werken. Stevige doelen, waarbij een grote verantwoordelijkheid is gelegd bij individuele medewerkers, wethouders en raadsleden. De beleidsdoelen blijven echter redelijk abstract: er is in het beleid niet geconcretiseerd op welke manier participatietrajecten moeten worden ingericht. Want hoe zorg je als gemeente voor een evenwichtige afweging tussen algemeen en individueel belang? Hoe werk je als ambtelijke organisatie 'dynamisch, transparant en interactief'? Hoe bereik je de 'ja-mits'-houding? En welke rol hebben ketenpartners?

Er zijn diverse keuzes te maken in participatievormen en doelgroepen die de gemeente wil betrekken. Er kan bijvoorbeeld gekozen worden voor offline participatie (zoals brainstormsessies, inloopbijeenkomsten of een enquête) of online participatie (zoals sociale media of een inwonerspanel). Ook in dit opzicht ontbreekt het in Oude IJsselstreek aan kaders en spelregels. In de communicatievisie gaf de gemeente aan voornemens te zijn om een toolkit burgerparticipatie op te stellen, met richtlijnen voor het bepalen van rollen en moment van betrokkenheid van de deelnemers en een overzicht van de middelen die de gemeente heeft ingezet.¹⁶ Uit gesprekken blijkt dat de toolkit nog niet ontwikkeld is, wegens het vertrek van de verantwoordelijk communicatiemedewerker. Met het opstellen van de nieuwe participatievisie is de hoop dat dit ook uit zal monden in het aanreiken van kanalen om inwoners te bereiken.

Gebrek aan voorgeschreven spelregels past bij behoefte aan maatwerk en doe-mentaliteit...

Door het ontbreken van een afwegingskader voor participatieprocessen, zijn medewerkers verantwoordelijk om op basis van persoonlijke inschatting een participatietraject op te zetten. Uit interviews blijkt dat het gebrek aan spelregels voor participatie een bewuste keuze is. Bestuur en organisatie hechten er belang aan dat de ambtelijke organisatie de vrijheid heeft om zelf haar participatietrajecten vorm te geven. Gesprekspartners vrezen dat een vooraf opgesteld kader deze vrijheid voor maatwerk beperkt. Daarnaast past het gebrek aan een strakke blauwdruk voor het proces bij de cultuur binnen de gemeente Oude IJsselstreek, blijkt uit interviews. Zo zou het betrekken van inwoners bij beleidskeuzes en projecten een basishouding van bestuur en organisatie zijn. Er is hierdoor geen echte noodzaak voor een voorgeschreven stappenplan, geven gesprekspartners aan. Daarnaast heerst er in Oude IJsselstreek een sterke doe-mentaliteit. Hierdoor is er een neiging om eerst 'te doen' en het daarna vorm te geven in beleid. De gemeente gaat aan de slag en durft te leren, blijkt uit interviews. Het 'stropelend innoveren' op het moment dat het mis gaat, past meer bij de gemeente dan een 'afvinkcultuur' waarin alle processen in structuren zijn gegoten.

...maar consensus dat een globaal afwegingskader voordelen kan bieden

Tegelijkertijd is er in de interviews een algemene consensus dat meer kaders voor het beleid en de werkwijze in participatieprocessen wenselijk is. Zo zou het proces beter uitgelijnd kunnen worden. Bovendien geeft het een basis om achteraf een participatieproces zorgvuldig te kunnen evalueren. Het gebrek aan kaders zou het ten slotte lastiger kunnen maken voor betrokkenen om grip te krijgen op beïnvloeding, omdat het voor mensen niet altijd duidelijk is wanneer ze waar wat over mogen zeggen. Er wordt in interviews echter wel aangegeven dat het van groot belang is dat eventuele kaders voor de participatiewerkwijze globaal zijn, om de vrijheid te behouden die essentieel is om project-specifiek te handelen.

¹⁵ Coalitieprogramma 2018-2022

¹⁶ Communicatievisie bijlage 1 uitvoeringsplan

2

Participatie in de praktijk

In dit hoofdstuk brengen we in kaart hoe participatieprocessen in de gemeente Oude IJsselstreek in de praktijk verlopen. We brengen in kaart hoe de uitvoering van het beleid loopt en wat de knelpunten zijn. Heeft de gemeente voldoende kennis en instrumenten in huis om initiatieven effectief te kunnen ondersteunen? En hoe heeft de gemeente gecommuniceerd met initiatiefnemers en deelnemers? We doen dit aan de hand van drie casestudies. Elk van de casestudies behandelen we aan de hand van de thema's 'open en effectief proces', 'informatiepositie en transparantie' en 'politiek-bestuurlijk samenspel'. Deze thema's zijn gebaseerd op het normenkader in bijlage 2. In paragraaf 2.4 schetsen we een aantal algemene bevindingen ten aanzien van de uitvoeringspraktijk in Oude IJsselstreek. In dit hoofdstuk komen de volgende deelvragen aan bod:

2. Hoe geeft de gemeente op dit moment uitvoering aan participatie?
3. Welke ervaringen zijn er in het verleden met burgerinitiatieven opgedaan en in welke mate hebben deze geleid tot aanpassing van beleid en uitvoering?

2.1 / Woningbouw aan de Emmastraat

Het participatietraject in het kort

Op 5 maart 2019 stemt het college in met een ruimtelijke visie om woningen te realiseren op een groenstrook aan de Koningin Emmastraat en Koningin Julianalaan (hierna: Emmastraat) in Varsseveld.¹⁷ Op 4 april 2019 vindt een informatieavond voor omwonenden van de groenstrook plaats. Tijdens de informatieavond blijkt er weinig draagvlak te zijn voor het plan. De aanwezigen hechten veel belang aan de recreatieve functie van de groenstrook en vrezen dat de woningen verkeersdrukke en een parkeertekort met zich meebrengen.¹⁸ De gemeente geeft aan dat ze rekening zal houden met de zorgen die tijdens de informatieavond zijn geuit in de stedenbouwkundige opzet.¹⁹

Na de eerste informatieavond vormen vier omwonenden een werkgroep 'Behoud Groen'. De werkgroep vertegenwoordigt omwonenden uit de Koningin Emmastraat, de Koningin Julianalaan en de Koningin Wilhelminalaan. Het doel van de werkgroep is dat de groenstrook aan de Emmastraat niet wordt bebouwd en dat de gemeente eerst leegstaande of verpauperde panden in Varsseveld aanwendt voor woningbouw.

Op 1 juli 2019 presenteert de gemeente de stedenbouwkundige opzet aan de direct omwonenden. De omwonenden geven aan dat zij nog steeds tegen bebouwing van de locatie zijn. Ook geloven ze niet in de wenselijkheid en de financiële haalbaarheid van

¹⁷ Collegebesluit vaststellen ruimtelijke visie Herontwikkeling Kon. Emmastraat-kon. Julianalaan Varsseveld

¹⁸ Brief namens omwonenden, 9 april 2019

¹⁹ Aantekeningen informatiebijeenkomst 4 april 2019

de plannen in de stedenbouwkundige opzet.²⁰ De gemeente berekent het ontwerp door op financiële haalbaarheid, waarna de zaken die tegemoetkwamen aan de bezwaren van omwonenden (zoals ondergronds parkeren en gedeeltelijk ondergrondse woningen) niet financieel haalbaar blijken. De gemeente laat deze zaken daarom los.²¹ Op 4 mei 2020 geeft het college aan verder te gaan met de herontwikkeling van de woningbouwlocatie, met een aangepast plan.

Op 20 mei 2020 start de werkgroep 'Behoud Groen' een petitie, genaamd 'Gebruik de rotte plekken in Varsseveld voor woningbouw, niet de parkjes'. De petitie wordt 2265 keer ondertekend.²² Op 26 mei 2020 ontvangen de direct omwonenden opnieuw een uitnodiging van de gemeente voor een gesprek op maandag 8 juni 2020. Deze bijeenkomst wordt begeleid door een externe gespreksleider.

Op 16 juni 2020 biedt de werkgroep de petitie aan de raad aan. In de petitie wordt de raad onder andere verzocht om het woningbouwplan aan de Emmastraat stop te zetten, af te zien van het bouwen op alle kavels die de bestemming 'openbaar groen' hebben en alternatieven voor woningbouw aan de randen van de kernen te onderzoeken. Naar aanleiding van de petitie besluit het college de voorgenomen bouwplannen aan de Emmastraat in de ijskast te zetten. Op 5 november 2020 dienen PvdA, CDA en Lokaal Belang een motie 'woningbouw en groen in de Oude IJsselstreek' in. De raad neemt de motie op 10 november unaniem aan.²³ De motie neemt de petitie grotendeels over en roept het college onder andere op om rekening te houden met groenqualiteit bij nieuwbouwplannen en zich bij woningbouw zowel te richten op inbreiding als uitbreiding. Door het aannemen van deze motie verdwijnt de noodzaak voor woningbouw op de groenstrook bij de Emmastraat. De woningbouwplannen aan de Emmastraat worden afgeblazen. Op 26 november 2020 sturen de burgemeester en de raadsgriffier namens de raad een brief aan de werkgroep dat de bouwplannen op de groenstrook op de Emmastraat niet doorgaan.²⁴ De werkgroep heeft de informatie aan de buurtbewoners doorgegeven, blijkt uit interviews.

Open en effectief proces

Direct omwonenden kunnen tijdig in het participatieproces input leveren

De omwonenden zijn redelijk vroeg in het proces betrokken: op het moment dat de concept-ruimtelijke visie is vastgesteld. In de ruimtelijke visie is aangegeven dat de groenstrook aan de Emmastraat een geschikte optie is voor woningbouw, maar er zijn nog geen definitieve beslissingen gemaakt.²⁵ De uitnodiging voor de eerste informatieavond was het eerste moment waarop de omwonenden op de hoogte zijn gesteld van het plan. Uit interviews blijkt dat de ambtelijke organisatie heeft getwijfeld of ze omwonenden eerder moest betrekken, maar dat uiteindelijk besloten is om eerst vast te stellen of bouw op de beoogde locatie überhaupt mogelijk was. Hoewel de gemeente dacht dat ze inwoners aan het begin van het proces informeerde, hadden omwonenden het gevoel dat ze overrompeld werden met de visie.

In brede zin kon de inbreng van belanghebbenden worden meegenomen voordat er definitieve besluiten waren genomen. Immers, de plannen van de gemeente zijn geannuleerd en waren dus niet onherroepelijk. Strikter genomen heeft de gemeente in eerste instantie gecommuniceerd dat de locatie voor woningbouw vast stond en onherroepelijk was.

Het is onduidelijk of de gemeente alle relevante belanghebbenden heeft betrokken bij het participatieproces. De gemeente heeft voor beide informatieavonden alleen de direct omwonenden van de groenstrook uitgenodigd. Onder direct omwonende verstaat de gemeente de omwonenden die uitkijken op de locatie, blijkt uit interviews. Een aantal direct omwonenden vond dat andere buurtbewoners ook betrokken moesten worden en hebben hen uitgenodigd voor de eerste informatieavond, blijkt uit interviews. Uiteindelijk waren hierdoor op de eerste informatieavond ongeveer 50 buurtbewoners aanwezig. Naar aanleiding van de eerste bijeenkomst hebben een aantal buurtbewoners bij de gemeente aangegeven dat zij betrokken wilden worden bij de plannen op de Emmastraat. De wethouder geeft aan blij te zijn met deze betrokkenheid, maar van mening te zijn dat ze eerst met de direct omwonenden in gesprek moeten.²⁶ Naast de eerste informatieavond zijn er geen gesprekken gevoerd met de bredere groep buurtbewoners.

²⁰ Inspreken commissievergadering raadsfracties gemeente Oude IJsselstreek op 5 februari 2020

²¹ Brief naar aanleiding van collegebesluit, 6 mei 2020; Collegebesluit herontwikkeling Kon. Emmastraat – Kon. Julianalaan Varsseveld, 202 april 2020

²² Artikel aanbieden petitie aan raad

²³ Brief 'reactie namens de raad op de petitie 'pak eerst de rotte plekken aan, en laat onze groene parkjes staan!', 26 november 2020

²⁴ Brief 'reactie namens de raad op de petitie 'pak eerst de rotte plekken aan, en laat onze groene parkjes staan!', 26 november 2020

²⁵ Collegebesluit vaststellen ruimtelijke visie Herontwikkeling Kon. Emmastraat- Kon. Julianalaan Varsseveld

²⁶ Uitnodiging informatieavond 01-07-2020

Naast de belangen van de direct omwonenden en de buurtbewoners weegt de gemeente naar eigen zeggen de belangen van 'de Varsseveldse samenleving' mee in haar afweging. De gemeente geeft aan dat ze draagvlak voor de bouwplannen ziet in deze bredere samenleving.²⁷ De gemeente deduceert dit vanuit de grote vraag naar woningen in Varsseveld.

Uit interviews blijkt dat de gemeente niet had verwacht dat er deze mate van weerstand tegen de plannen zou zijn. De aanname dat er weinig weerstand zou zijn speelde mee bij het inrichten van het participatieproces.

Open en effectief proces

Over het algemeen kan er gesteld worden dat de gemeente in het participatieproces rondom de bebouwing van de Emmastraat weinig ruimte heeft gelaten voor een inhoudelijke dialoog. Hoewel de gemeente in de uitnodiging voor de eerste informatieavond aangeeft het gesprek op te zoeken,²⁸ is de avond met name gericht op informeren en in mindere mate op inventariseren. Het is vooral het type woningen dat ter discussie kan worden gesteld, maar niet de bouwlocatie zelf. Ook de tweede informatieavond heeft een informeel karakter: het doel van de gemeente is om de plannen 'te presenteren en te bespreken'.²⁹ Ook handelt de gemeente in het participatietraject rondom de Emmastraat niet volgens de 'ja-mits'-houding die ze in haar beleid beoogt. De omwonenden dragen tijdens de informatieavonden alternatieve woningbouwlocaties aan.³⁰ De gemeente gaat hier tijdens het participatietraject nauwelijks inhoudelijk op in, volgens gesprekpartners.

Voorafgaand aan de bijeenkomsten heeft de gemeente geen duidelijkheid gegeven over de verwachtingen. Wat is het doel van de bijeenkomst. Deelnemers informeren over de plannen of konden ze ook invloed uitoefenen? En zo ja, wat doet de gemeente daarmee? Tijdens de informatieavonden kregen de omwonenden de indruk dat ze weinig invloed op de plannen konden uitoefenen en dat de informatieavonden nergens toe hebben geleid.³¹ Omwonenden geven aan dat ze het gevoel hebben dat ze wel tegen mogen zijn en punten mogen aandragen, maar dat er op afstand bepaald wordt of de input ertoe doet.³²

Buiten de kaders van de gekozen woningbouwlocatie, kregen omwonenden wel kans om mee te denken. De gemeente verdiept zich in de zorgen die de omwonenden uiten, zoals het behoud van honingbomen op de groenstrook en de tekorten aan parkeerplaatsen. De gemeente onderzoekt deze plannen en probeert deze te verwerken in de stedenbouwkundige opzet. Bij het plan dat gepresenteerd werd op de tweede informatieavond zou bijvoorbeeld een parkeerplaats worden gerealiseerd voor de bewoners, zou een stuk worden gereserveerd voor een voetbalveld en een kinderspeelplaats, zouden drie honingbomen blijven staan en zouden de woningen verlaagd worden. Na financiële doorrekening van de plannen, zijn de ondergrondse parkeerplaatsen en gedeeltelijk ondergrondse woningen (die gebaseerd zijn op de input van omwonenden) uit de plannen verdwenen. Echter, ook in de laatste, aangepaste plannen blijven volgens de gemeente de zorgen van omwonenden geadresseerd door het aantal woningen te beperken, parkeren achter of naast woningen te situeren en bomen en openbaar groen zoveel mogelijk te sparen.³³

²⁷ Collegevoorstel Herontwikkeling Kon. Emmastraat – Kon. Julianalaan Varsseveld, 4 mei 2020

²⁸ Uitnodiging informatieavond

²⁹ Uitnodiging tweede informatieavond

³⁰ Aantekeningen inwonersavond Emmastraat / Julianalaan 4 april 2019

³¹ Brief namens omwonenden, 9 april 2019; Verslag derde bewonersavond

³² Brief omwonenden

³³ Collegebesluit herontwikkeling Kon. Emmastraat – Kon. Julianalaan Varsseveld, 4 mei 2020

Informatiepositie en transparantie

Op 25 maart 2019 worden direct omwonenden via schriftelijke uitnodiging uitgenodigd voor een informatieavond op donderdag 4 april in het Borchuus in Varsseveld. In een brief aan het college op 9 april 2019 geven omwonenden aan dat de aankondiging, de plannen en de datum van de informatieavond hen overviel: er zat een week tussen de uitnodiging en de informatieavond. Ook kregen de omwonenden geen voorbereiding op papier en waren zij afhankelijk van mondelinge informatie op de informatieavond zelf. Daarmee voelden de omwonenden zich geen gelijkwaardige gesprekspartner.³⁴

In de week tussen de uitnodiging en de informatieavond (tussen 25 maart en 4 april) heeft wethouder Hiddinga als gastspreker bij Varssevelds Belang informatie gedeeld over de mogelijkheid om woningen te realiseren aan de Emmastraat.³⁵ De wethouder is op deze avond niet inhoudelijk ingegaan op vragen over mogelijke plannen over de woningbouw. De omwonenden geven in een brief aan dat zij ontstemd zijn over deze gang van zaken. Zij geven aan dat het vanwege een zorgvuldige procedure beter was geweest om eerst met de buurt in gesprek te gaan, voor zaken met Varssevelds Belang te delen. Daarnaast heeft de wethouder in het blad Gelderse Post aangegeven dat er draagvlak is in de buurt voor de plannen van de gemeente.³⁶ In reactie hierop hebben een aantal omwonenden de wethouder gemaïld dat de buurt niet positief tegenover de plannen staat.³⁷ In een mail aan een lid van 'Behoud Groen' verklaart wethouder Hiddinga zijn positieve opmerkingen ten aanzien van de plannen aan de Emmastraat. Volgens hem was de teneur van de bijeenkomst dat de aanwezigen de wens voor het bouwen van woningen gedeeltelijk ondersteunden maar ook voor het behoud van groen waren.³⁸

Op 16 april nodigt wethouder Hiddinga een lid van de werkgroep met een beperkte afvaardiging van omwonenden uit voor een gesprek. Het lid van de werkgroep geeft aan dat ze niet op de uitnodiging in willen gaan.³⁹

Op 1 juli 2019 is de stedenbouwkundige opzet gepresenteerd aan de direct omwonenden tijdens een tweede informatieavond. De omwonenden zijn hiervoor op 6 juni 2019 uitgenodigd. Een aantal maanden na de tweede informatieavond besluit het college om de bouw van elf woningen aan de Emmastraat doorgang te laten vinden, met een aangepast plan. Dit aangepaste plan komt volgens gesprekspartners in mindere mate tegemoet aan de bezwaren van de omwonenden dan de plannen die op 1 juli 2019 zijn gepresenteerd. Het college informeert de raad hierover, stelt de direct omwonenden op 6 mei 2020 schriftelijk op de hoogte van de plannen, geeft de informatie via mail door aan Varssevelds Belang en verspreidt het bericht verder via een persbericht.⁴⁰ In de brief van de gemeente aan de omwonenden communiceert de gemeente tevens dat ze over zal gaan tot het voeren van gesprekken met een aantal ontwikkelaars.⁴¹ Tussen de tweede informatiebijeenkomst en 6 mei 2020 heeft de gemeente niet gecommuniceerd over de wijzigingen in de plannen. Omwonenden zijn hier ontevreden over: "na ruim een halfjaar radiostilte legt [de wethouder] ferm uit welke kaders hij uitvaardigt voor de bouw. Wij moeten echter maar gissen hoe dit er uit komt te zien."⁴²

Omwonenden ontvangen geen terugkoppeling van de informatieavonden. Zij verzoeken wel om terugkoppeling in de vorm van verslagen van de avond en schriftelijke bevestiging van de gemaakte afspraken.⁴³ Ook vanuit de raad is de terugkoppeling niet optimaal. Nadat de petitie is aangeboden, duurde het een aantal maanden voordat deze in de raad werd aangenomen. In de tussentijd was het voor inwoners onduidelijk of de plannen doorgang zouden vinden.

³⁴ Brief namens omwonenden, 9 april 2019; Inspreken commissievergadering raadsfracties gemeente Oude IJsselstreek op 5 februari 2020

³⁵ Brief namens omwonenden, 9 april 2019

³⁶ Mail Hiddinga aan omwonende, 19 april 2019

³⁷ Mail omwonende aan Hiddinga, 18 april 2019

³⁸ Mail Hiddinga aan omwonende, 19 april 2019

³⁹ Mail Hiddinga aan omwonende, 16 april 2019

⁴⁰ Collegevoorstel 20 april 2020

⁴¹ Collegebesluit herontwikkeling Kon. Emmastraat – Kon. Julianalaan Varsseveld, 4 mei 2020

⁴² Brief werkgroep behoud groen

⁴³ Brief namens omwonenden, 9 april 2019

Rollen en verantwoordelijkheden

Ondanks de ambitieuze voornemens die de gemeente heeft geformuleerd in het coalitieprogramma en de communicatievisie, ligt de nadruk op informeren via informatieavonden en inloopavonden. Hoewel dit in essentie geen probleem is, hadden de omwonenden andere verwachtingen van het participatieproces. Hoewel omwonenden konden participeren, hebben zij het gevoel dat de informatieavonden nergens toe hebben geleid omdat ze verwachtten inbreng te hebben in de locatie.⁴⁴

Politiek–bestuurlijk samenspel: Raad stuurt bij nadat inwoners de raad herhaaldelijk betrekken

De raad heeft het college opdracht gegeven om huizen te bouwen, eerst binnen de bebouwde kom en ook op eigen gronden.⁴⁵ Op het moment dat de gemeente het participatietraject rondom de Emmastraat opstartte, werkte de raad aan het plan om inbreiding op groen mogelijk te maken. Het college heeft vervolgens de Emmastraat geselecteerd als optionele bouwlocatie. De raad heeft hiermee ingestemd. Het college heeft de raad op een aantal momenten in het participatietraject aangehaakt. De raad is daarmee goed op de hoogte gesteld van de bouwplannen op de Emmastraat.

De raad wordt een aantal keer in het traject door omwonenden betrokken. Op 3 mei 2019 laten omwonenden schriftelijk aan de raad weten dat de interpretaties van de wethouder en de omwonenden over de eerste informatieavond uiteenlopen.⁴⁶ Na de tweede bijeenkomst heeft de werkgroep 'Behoud Groen' alle raadsfracties aangeschreven. In eerste instantie hebben de fracties niet gereageerd,⁴⁷ maar na een tweede brief is de werkgroep door een aantal fracties uitgenodigd voor een gesprek. Naar aanleiding van deze gesprekken heeft één raadslid Varsseveld bezocht, om voeling te krijgen voor geschikte en ongeschikte bouwlocaties in Varsseveld. Daarnaast heeft een omwonende op 5 februari 2020 ingesproken in de raad namens de werkgroep.⁴⁸ Hij wijst raadsleden op de onverenigbaarheid van de plannen aan de Emmastraat met beleidsvoorkeuren die de gemeente eerder uitsprak, zoals het betrekken van inwoners en de wens voor meer groen. Na het inspreken heeft de omwonende geen reactie ontvangen van de raad. Op 14 september 2020 spreekt de omwonende nogmaals in bij de raad namens de werkgroep om de petitie toe te lichten.⁴⁹

Op 16 juni 2020 is de petitie aan de raad aangeboden. Vanaf dit moment mengt de raad zich inhoudelijk in het proces: de raad wijzigt de kaders die hij eerder aan het college heeft meegegeven. De raad geeft aan blij te zijn dat inwoners zich op deze manier laten horen. Het is volgens de raad 'de ultieme vorm van burgerparticipatie'.⁵⁰ De raad bespreekt de petitie in de raadcommissie, waar wordt besloten om verder na te denken over de beleidskaders. Ook stellen verschillende fracties zeven schriftelijke vragen aan het college met betrekking tot woningbouw en de bouw aan de Emmastraat.⁵¹ Uiteindelijk zet de raad door middel van een motie een streep door de plannen aan de Emmastraat.

Externe factoren

In gesprekken wordt aangegeven dat de betrokkenen het lastig vonden om gezamenlijke oplossingen te vinden. De belangen en wensen van omwonenden stonden recht tegenover de wensen van de gemeente. Omwonenden geven vooral aan dat zij tegen iedere vorm van bebouwing van de groenstrook zijn en niet geloven in de urgentie van de elf woningen die de gemeente op de groenstrook wil realiseren.⁵² Dit uitgangspunt vormt een lastige basis voor gemeente en omwonenden om nader tot elkaar te komen. Uiteindelijk leidt dit tot een weinig constructieve houding van betrokkenen, zowel bij de gemeente als bij de omwonenden. De sfeer tijdens de informatieavonden was niet goed. De ambtenaren en wethouder zouden de omwonenden met weinig begrip tegemoet zijn getreden. Ook zouden medewerkers tijdens de tweede informatieavond hebben geuit dat zij geïrriteerd zijn doordat de omwonenden beperkt meebewegen.⁵³

⁴⁴ Verslag derde bewonersavond

⁴⁵ Memo Woningbouw in Varsseveld, 23 juni 2020

⁴⁶ Brief omwonenden groenstrook Kon. Emmastraat-Kon. Julianalaan-Kon. Wilhelminalaan, 3 mei 2019

⁴⁷ Mail aan Hiddinga vanuit ambtelijke organisatie, 28 mei 2019

⁴⁸ Inspreken commissievergadering raadsfracties gemeente Oude IJsselstreek op 5 februari 2020

⁴⁹ Inspreken raadsvergadering 14 september 2020 Werkgroep behoud Groen

⁵⁰ NOS 'Buurt Varsseveld reikt petitie uit aan raad', 17 juni 2020

⁵¹ Memo Beantwoording vragen m.b.t. woningbouwplan Kon. Emmastraat – Varsseveld, 21 juli 2020

⁵² Brief samen voor elkaar; Collegevoorstel herontwikkeling Kon. Emmastraat – Kon. Julianalaan Varsseveld 4 mei 2020

⁵³ Verslag derde bewonersavond; Inspreken commissievergadering gemeente Oude IJsselstreek op 5 februari 2020

Tot de derde bijeenkomst is er weinig gedaan om nader tot elkaar te komen. Dit heeft gevolgen voor het vertrouwen dat de omwonenden hebben in de gemeente: “voor de toekomst betekent het helaas dat u niet meer op ons en op veel andere inwoners hoeft te rekenen voor deze vormen van medezeggenschap of participatie.”⁵⁴

Bij de derde bijeenkomst wilde de gemeente met omwonenden in gesprek om toelichting te geven op het collegebesluit en om te onderzoeken of omwonenden en gemeente nader tot elkaar konden komen.⁵⁵ Bij de bijeenkomst waren de wethouder, een ambtenaar en een paar raadsleden aanwezig. In totaal waren er 13 personen aanwezig. Tijdens de avond hebben omwonenden hun teleurstelling over het proces geuit en hebben omwonenden een presentatie laten zien waarin ze beargumenteerden waarom bouwen op ‘rotte plekken’ beter is. De wethouder heeft nogmaals toegelicht hoe de bouwplannen tot stand zijn gekomen en gewezen op de woningnood. Aan het eind van de avond heeft de wethouder zijn excuses aangeboden voor de manier waarop het proces is verlopen.⁵⁶ Hoewel omwonenden en gemeente bij hun standpunt bleven, hebben omwonenden en gemeente de bijeenkomst als zeer prettig ervaren.⁵⁷

Casus Emmastraat: de rode draad

Open en effectief proces

Het participatieproces in de Emmastraat was beperkt open en effectief, zowel inhoudelijk als procesmatig. Hoewel de gemeente direct omwonenden heeft betrokken, is het onduidelijk of dit alle relevante belanghebbenden waren. Ook heeft de gemeente weinig ruimte gelaten voor een inhoudelijke dialoog over waar de woningen worden gevestigd (de locatie van het bouwproject), al kregen omwonenden wel de mogelijkheid om mee te denken over de invulling van het bouwproject zelf.

Rollen en verantwoordelijkheden

De gemeente nam vooral een informerende houding aan. Het was voor belanghebbenden niet altijd duidelijk dat het traject beperkt ruimte bood voor meedenken.

Informatiepositie en transparantie

De gemeente heeft in haar communicatie verwachtingen geschapen die zij niet waar kon maken. Zo presenteerde de gemeente een stedenbouwkundige opzet die niet financieel haalbaar bleek, een inschatting die de omwonenden al maakten. Ook waren de tussentijdse terugkoppeling en communicatie minimaal. Wanneer de gemeente onderdelen van het plan moet laten varen omdat het financieel niet haalbaar is, gaat de gemeente hier niet over in gesprek met de omwonenden. Belanghebbenden voelden zich onvoldoende geïnformeerd en betrokken.

Politiek-bestuurlijk samenspel

De actieve informatievoorziening van het college aan de raad was voldoende. De raad heeft zich in een laat stadium van het proces inhoudelijk gemengd, op het moment dat er stevige weerstand vanuit de samenleving kwam. Door het stopzetten van de plannen aan de Emmastraat heeft de raad eerder vastgesteld beleid doorkruist.

De raad houdt niet proactief een vinger aan de pols, maar neemt vooral een reactieve houding aan. De mate waarin de raad een zorgvuldige afweging en besluitvorming van alle relevante vragen en belangen heeft gemaakt, is onduidelijk. Het is duidelijk dat de raad uiteindelijk, aan de hand van de petitie, een adequaat beeld heeft van wat er leeft bij de omwonenden rond de groenstrook.

⁵⁴ Brief samen voor elkaar

⁵⁵ Uitnodiging derde informatieavond

⁵⁶ Verslag derde bewonersavond

⁵⁷ Verslag derde bewonersavond

2.2 / Toekomstvisie

Het participatietraject in het kort

In maart 2021 is de toekomstvisie 'Maak Toekomst in Oude IJsselstreek' vastgesteld door de gemeenteraad. Deze toekomstvisie schetst het strategisch perspectief van de gemeente Oude IJsselstreek voor de komende 10 jaar. De Toekomstvisie is de opmaat naar de omgevingsvisie van de gemeente Oude IJsselstreek, een omgevingsvisie 1.0. De gemeente heeft ervoor gekozen om niet alleen te focussen op de toekomst van de fysieke leefomgeving, maar ook elementen uit de sociale leefomgeving toe te voegen. Dit doet de gemeente omdat ze recht wil doen aan de integraliteit van de samenleving en aan de manier van werken van de gemeente.

De gemeente werd bij het opstellen van de Toekomstvisie ondersteund door het bureau Hiemstra de Vries. Zij ondersteunden ook het intensieve en grondige participatietraject. De gemeente heeft informatie, kennis en meningen opgehaald in de samenleving. Er is over de volle breedte van de gemeente gesproken met inwoners, ondernemers, belangengroepen, maatschappelijke organisaties en verenigingen. De gemeente voerde in 2017, 2018 en 2019 in totaal meer dan 100 gesprekken met verschillende belanghebbenden. Er zijn expertsessies, inspiratiesessies, themabijeenkomsten en terugkoppelbijeenkomsten georganiseerd. De gemeente sprak in expertsessies, bezocht door tientallen inwoners, over plattelandsontwikkeling, gezond samenleven, en economische ontwikkeling van de gemeente. In een ander spoor heeft de gemeente de identiteit van de Oude IJsselstreek verkend en uitgediept. Gesprekken met belangenverenigingen van de verschillende kernen hebben geleid tot een omschrijving van de identiteit van Oude IJsselstreek. Tijdens inspiratiesessies keek de gemeente naar de ontwikkelingen in de wereld om haar heen, en naar de betekenis ervan voor de gemeente Oude IJsselstreek. In themabijeenkomsten keek zij gericht naar onder meer integrale veiligheid, mobiliteit, economie, gezondheid en water.

Open en effectief proces

Gemeente heeft aanpak niet vooraf vastgesteld, maar het was wel doordacht

In 2017 heeft de gemeente met de gemeenteraad en het college de richting van de Toekomstvisie bepaald, waarna een uitgebreid participatief traject kon starten. Bij aanvang van het proces heeft een startmoment met de raad plaatsgevonden, maar het traject is grotendeels incrementeel en intuïtief verlopen. Het proces voor de totstandkoming van de visie was niet vooraf vastgelegd, waardoor er ruimte bleef om bij te sturen waar dat nodig was. Er is eerst met open vizier opgehaald wat er leeft binnen de samenleving en wat er nodig is voor de totstandkoming van de Toekomstvisie en vervolgens is op intuïtie bijgestuurd.

Er was dus geen sprake van een vooraf vastgestelde aanpak. Maar wel van een doordachte aanpak: Voorafgaand aan het traject heeft de gemeente een krachtenveldanalyse uitgevoerd en zo in kaart gebracht wie en welke partijen zij wilde betrekken bij de totstandkoming van de Toekomstvisie. Aan de hand van de Factor C methode bepaalde de gemeente op welke manier de verschillende belanghebbenden betrokken werden (meeweten, meedenken, meewerken en meebepalen) en welke kernboodschappen de gemeente in wilde zetten per doelgroep. Ook heeft de gemeente een document opgesteld, waarin zij beschrijft welke spelregels gelden voor het betrekken van inwoners bij de totstandkoming van de toekomstvisie. Hierin staat per fase beschreven waarom ze inwoners betreft, wanneer en op welke manier. Dit document is gedeeld met de raad.

Gemeente heeft met een open houding haar best gedaan om iedereen te betrekken en heeft zo breed informatie opgehaald

De gemeente heeft met veel verschillende belangengroepen, verenigingen, (maatschappelijke) organisaties en (keten)partners gesproken en heeft hen gevraagd wat zij wilden terugzien in de toekomstvisie. De inbreng van de verschillende belanghebbenden beperkte zich daarmee tot één thema binnen de Toekomstvisie en een hoog abstractieniveau. De meeste partijen gaven aan dat het voldoende was voor dat moment

De eerste fase van het participatietraject bestond vooral uit het ophalen van wensen en ideeën in de dorpen en bij organisaties en verenigingen. Hiervoor hebben verschillende gesprekken plaatsgevonden met de verschillende dorpsbelangenorganisaties (DPO's), inwoners, verenigingen en scholen. Sommige dorpsverenigingen en belangenverenigingen vonden het lastig dat er geen concept-document was waar zij op konden reageren. De gemeente heeft hier echter bewust voor gekozen, zodat er in de gesprekken niet gereageerd, maar gecreëerd werd. De insteek was om informatie en vernieuwende inzichten uit de samenleving op te halen.

Enkele dorpsbelangenorganisaties hadden zelf al een eigen toekomstvisie opgesteld voorafgaand aan de omgevingsvisie van de gemeente. De gemeente heeft deze als input voor de Toekomstvisie meegenomen. Daarnaast heeft de gemeente in deze fase gesproken met organisaties als zorgaanbieders, veiligheidsregio, geloofsgemeenschappen, plattelandsraad, ouderenbonden, schoolbesturen, waterschap en ondernemersverenigingen. De gemeente heeft uit de wensen, ideeën en visies de belangrijkste thema's en opgaven voor de Toekomstvisie gedestilleerd en in een bijeenkomst besproken met vertegenwoordigers van de

belangen- en dorpsverenigingen, de (keten) partners die uitgenodigd zijn voor de eerste gesprekken, raadsleden en fractie-assistenten. De doelstelling van deze avond was om genodigden bij te praten en mee te nemen in het opstellen van de Toekomstvisie en de komst van de Omgevingswet. Inzicht geven in wat het voorgaande jaar was opgehaald aan wensen en ideeën en wat de gemeente daarmee gedaan heeft.

In de tweede fase van het participatietraject is de gemeente in gesprek gegaan over de verschillende thema's en zijn expertsessies georganiseerd over verschillende belangrijke onderwerpen. Daarnaast heeft de gemeente inspiratiesessies georganiseerd, waarbij een afvaardiging van inwoners en organisaties uitgenodigd was. Deze sessies hadden vooral tot doel om aanwezigen te inspireren en informeren.⁵⁸

De gemeente betrok vooral groepen bij het participatieproces, maar probeerde hierin wel om een zo breed mogelijke vertegenwoordiging van inwoners te betrekken. Het was lastig om de jeugd te betrekken. De gemeente heeft basisscholen weten te betrekken, maar voor andere groepen (in het voortgezet onderwijs) bleek dit erg lastig. Uiteindelijk heeft de gemeente een kleine groep jongeren bij elkaar kunnen krijgen, maar het was een uitdaging. De gemeente heeft dus veel inzet gepleegd om input te krijgen van verschillende groepen en heeft ten aanzien van het betrekken van groepen en inwoners het onderste uit de kan gehaald.

Reacties lijken goed meegenomen te zijn en plek te hebben gekregen in Toekomstvisie

Verschillende partijen hebben kunnen reageren op de conceptversie van de Toekomstvisie. Uit de interviews blijkt dat deze reacties goed zijn meegenomen in de definitieve versie. De gemeente heeft in het traject met een open houding geluisterd naar de inbreng van belanghebbenden. Uit de inspraakprocedure bleek dat de meeste mensen met wie gesprekken zijn gevoerd, zich herkenden in de visie en hun inbreng terugzagen.

Informatiepositie en transparantie

Eind 2017 gaf de toenmalige projectleider een presentatie over de Omgevingswet en de omgevingsvisie aan de verschillende dorpsverenigingen. Op deze manier heeft de gemeente aangegeven wat van belanghebbenden verwacht werd in dit participatietraject en welke rol participatie heeft in de Omgevingswet.

Gedurende het traject gaf de gemeente weinig tussentijdse terugkoppeling. Er was geen centraal punt, zoals een webpagina, waar geïnteresseerden konden zien wat de stand van zaken was rondom de toekomstvisie. De gemeente verstuurde wel nieuwsbrieven met daarin de stand van zaken. De mensen die zich hadden aangemeld voor de mailinglist ontvingen deze informatie. Daarnaast konden geïnteresseerden informatie over de stand van zaken rondom de toekomstvisie vinden op gemeentepagina's, bij raadsvergaderingen en vergaderingen van de commissie Fysieke Leefomgeving.

De informatie over het participatieproces, de opgehaalde input en de stand van zaken was online raadpleegbaar. Maar alleen voor de zeer betrokken inwoners/belanghebbenden die hier zelf actief naar op zoek gingen.

Er was ruimte voor ieders inbreng, maar de gemeente moest uiteindelijk keuzes maken welke opgaven opgenomen werden in de Toekomstvisie. Uit interviews blijkt dat hierover duidelijk is gecommuniceerd.

Tijdens bijeenkomsten werd steeds de tijd genomen om terug te blikken op het voorgaande. De gemeente gaf terug wat zij heeft gedaan met de opgehaalde input en waarom en hoe het vervolgtraject eruit zou zien.

Er zat twee jaar tussen de periode dat er participatie plaatsvond en het vaststellen van de visie. Betrokkenen werden in deze tussentijd enkele malen, maar niet op vaste momenten, geïnformeerd over de stand van zaken.

Uit de inspraakprocedure bleek dat de meeste mensen met wie gesprekken zijn gevoerd, zich herkenden in de visie. Wel gaven sommigen aan dat de input die zij hadden geleverd gedetailleerder was dan dat ze in de visie terugzagen.

Politiek-bestuurlijk samenspel

De input vanuit de gesprekken in de eerste fase van het participatietraject is vertaald naar eerste concepten en deze zijn aan de raad ter kennisgeving aangeboden. Op momenten dat er keuzes gemaakt werden is de raad betrokken, zoals bij aanvang van het traject en bij het bepalen van de opgaven die terug moesten komen in de Toekomstvisie. Toch was de raad het spoor gedurende het traject een aantal keer bijster, zo blijkt uit interviews. De raad was niet altijd op de hoogte van waar het college zat in het proces en welke stappen nog gezet moesten worden voor de totstandkoming van de Toekomstvisie. Gezien de duur en de complexiteit van het proces, is dit niet ongewoon. De actieve informatievoorziening vanuit het college was daarnaast niet overal in

⁵⁸ Nieuwsbrieven #3 en #8

het proces toereikend om de raad in positie te stellen. Dit werd onder andere veroorzaakt doordat er geen vooraf afgestemde aanpak was vastgesteld.

Uit interviews blijkt dat college en organisatie achteraf de raad steviger mee hadden willen nemen in de planvorming. Doordat dit nu beperkt is gedaan, was het lastig voor de raad om inbreng te leveren. Sinds dit participatietraject werkt de gemeente vaker met een startnotitie.

De raad kon zich niet vinden in de eerste versie van de concept Toekomstvisie. Mede omdat het voor de raad niet duidelijk was wat hij nu ging vaststellen (de Toekomstvisie in de vorm van een website) en hij zich niet kon vinden in het abstractieniveau. De raad gaf aan, de visie te gedetailleerd te vinden. Het college besloot een nieuwe versie van de visie op te stellen, waarbij de raad meer werd betrokken. Zo hebben er verschillende sessies met de raad plaatsgevonden. Daarnaast is een begeleidingsgroep (uit iedere fractie één persoon) gevormd, om betrokken te blijven bij het proces van de totstandkoming van de Toekomstvisie.

Externe factoren

Met een omgevingsvisie en de Omgevingswet verandert het samenspel tussen samenleving, raad, college en ambtelijke organisatie. De gemeente wordt ondersteund door een pilot vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) om dit samenspel op een vernieuwende manier invulling te geven, via de Democratic Challenge. Voorafgaand aan het participatietraject hebben hierover verschillende bijeenkomsten plaatsgevonden. Ook hebben de raad, het college, de ambtelijke organisatie en een grote groep inwoners een enquête ingevuld, opgesteld door het ministerie. De resultaten leidden tot een 0-meting: een foto van de lokale democratie van de gemeente.

De Toekomstvisie is vooruitkijkend, waardoor deze niet veel weerstand oproept. Zij raakt mensen niet echt. Daarnaast is de visie erg abstract. Bij een abstracte visie is het moeilijk voor mensen om een mening te formuleren, zowel positief als negatief.

Casus Toekomstvisie: de rode draad

Open en effectief proces

Het participatietraject was dynamisch met veel ruimte om te experimenteren en gezamenlijk te ervaren waar behoefte aan was, zowel inhoudelijk als procesmatig. De verschillende belanghebbenden kregen, vroegtijdig in het proces, veel ruimte om hun wensen, meningen en behoeften over te brengen en er is veel gebruikgemaakt van de aanwezige kennis in de gemeente. Tijdens de bijeenkomsten werd de opgehaalde input duidelijk teruggekoppeld en waar mogelijk werden aanpassingen en toevoegingen gedaan.

Rollen en verantwoordelijkheden

De gemeente heeft voor dit visiestuk getracht bij zoveel mogelijk verschillende partijen input op te halen. Hun rol was daarmee duidelijk: wensen en behoeften aangeven voor de toekomst van de gemeente.

Informatiepositie en transparantie

De gemeente heeft voornamelijk rechtstreekse gesprekken gevoerd, waardoor belanghebbende wisten wat er van ze verwacht werd. Tussentijdse terugkoppeling en communicatie kon beter. Belanghebbenden moesten veelal zelf initiatief nemen om op de hoogte te blijven van het proces.

Politiek-bestuurlijk samenspel

De raad is door het college en de ambtelijke organisatie betrokken op momenten dat er keuzes gemaakt moesten worden. Toch was het voor de raad niet altijd duidelijk waar het college zat in het proces en hoe het eindproduct van de Toekomstvisie eruit zou zien. Gedurende het traject is de raad actiever betrokken en is er een begeleidingsgroep gevormd.

2.3 / Schuldhulpverlening

Het participatietraject in het kort

In 2020 stelt Oude IJsselstreek via een participatief proces een nieuw beleidsplan schuldhulpverlening op. Op 29 oktober 2020 is het beleidsplan door de raad vastgesteld. In het beleidsplan staan de ambities van de gemeente en de activiteiten die de gemeente wil ondernemen om die ambities te bereiken.⁵⁹ Een belangrijk uitgangspunt voor de gemeente bij de beleidsvorming is dat het beleidsplan dicht bij de samenleving en de inwoners staat. Vanuit deze drijfveer wilde de gemeente inwoners betrekken.

Vanwege de coronamaatregelen heeft het participatietraject vooral digitaal plaatsgevonden.⁶⁰ Er is een vragenlijst voor inwoners uitgezet via lokale media en via Facebook.⁶¹ Deze vragenlijst is door 16 respondenten ingevuld. Ook heeft de gemeente een vragenlijst verstuurd naar maatschappelijke partners waar de gemeente mee samenwerkt in de keten van schuldhulpverlening en naar betrokkenen binnen de gemeente. 17 maatschappelijke partners hebben de vragenlijst ingevuld en 15 intern betrokkenen. Daarnaast zijn digitale of telefonische gesprekken gevoerd met jongeren (14 tot 18 jaar) via jongerenorganisaties. Ook heeft de gemeente gesproken met een ervaringsdeskundige. De betrokken wethouders waren bij een deel van deze gesprekken aanwezig.

Naast inventariseren, wilde de gemeente ook inspireren. Hiertoe was de gemeente voornemens om een inspiratiesessie te organiseren. Vanwege de coronamaatregelen zijn in plaats van de inspiratiesessie vijf themafilmpjes opgenomen met Nadja Jungman (lector schulden Hogeschool Utrecht). De gemeente heeft deze filmpjes via de mail verstuurd naar verschillende stakeholders en de filmpjes verspreid via Facebook. In de filmpjes was onder andere aandacht voor mogelijke oplossingen voor schulden en uitleg over vroegsignalering.

Ten slotte heeft de gemeente in juni 2020 een vergadering van de Adviesraad sociaal domein bijgewoond om met hen in gesprek te gaan over het beleid.⁶² Volgens de gemeente hebben al deze activiteiten veel input opgeleverd voor het opstellen van het beleid.⁶³

Effectief participatieproces

Doelen participatieproces vastgelegd, maar niet altijd duidelijke koppeling tussen ingezette activiteiten en doel

De gemeente heeft bij aanvang van het proces een participatietraject uitgedacht, waarbij verschillende inwoners en maatschappelijke partners op diverse wijzen zouden worden betrokken. Door de coronapandemie vonden veel onderdelen van de vooraf bedachte participatieaanpak geen doorgang. Het participatietraject moest op een andere wijze worden georganiseerd.⁶⁴ Zo was de gemeente voornemens om met een 'Proatbus' de verschillende kernen te bezoeken en met inwoners in gesprek te gaan en wilde de gemeente fysieke inspiratiesessies organiseren. Vanwege de coronamaatregelen heeft de gemeente snel geschakeld en alternatieve, veelal digitale activiteiten opgezet om maatschappelijke partners en inwoners te betrekken.

Het is duidelijk dat de gemeente input van betrokkenen van buiten naar binnen wil brengen, om te verwerken in het beleid. De gemeente wil inventariseren wat er leeft op het gebied van schuldhulp en welke wensen en behoeften er zijn op het gebied van schuldhulpverlening in Oude IJsselstreek.⁶⁵ De gemeente wil namelijk ophalen wat volgens inwoners werkt, in plaats van beleid en oplossingen voor mensen te bedenken en op te leggen.⁶⁶ De rol van de maatschappelijke partners was 'meedenken, meepraten en mee-adviseren'.⁶⁷ De gemeente heeft verschillende activiteiten bedacht om deze doelen te behalen, maar het is niet altijd duidelijk op welke manier de activiteiten bijdragen aan het behalen van het doel. Het is niet vooraf bepaald welke plek de inbreng van de inwoners moet innemen in de beleidsvorming: welk type informatie en wensen de gemeente zoekt, hoe de gemeente dit wil

⁵⁹ Startnotitie beleidsplan Schuldhulpverlening 2020

⁶⁰ Voortgangsmemo beleidsplan schuldhulpverlening

⁶¹ Voortgangsmemo beleidsplan schuldhulpverlening

⁶² Voortgangsmemo beleidsplan schuldhulpverlening

⁶³ Voortgangsmemo beleidsplan schuldhulpverlening

⁶⁴ Voortgangsmemo beleidsplan schuldhulpverlening

⁶⁵ Startnotitie beleidsplan schuldhulpverlening 2020

⁶⁶ Raadsvoorstel beleidsplan schuldhulpverlening 2020

⁶⁷ Startnotitie beleidsplan schuldhulpverlening 2020, p. 9

verwerken in het beleid en wat dat betekent voor de kwantiteit en kwaliteit van inbreng die de gemeente zoekt. Zo is het niet duidelijk of de inwoners (respondenten) passen binnen de doelgroep waar de gemeente informatie van zoekt.

Het is wel duidelijk op welke manier het gesprek met de ervaringsdeskundige moet bijdragen aan de beleidsvorming: 'om erachter te komen wat hen echt heeft geholpen in het traject naar een schuldenvrije toekomst'.⁶⁸

Gemeente heeft op verschillende manieren geprobeerd in gesprek te gaan met samenleving, maar heeft weinig betrokkenen kunnen bereiken

De gemeente heeft op brede wijze input opgehaald vanuit de samenleving. Zo heeft de gemeente veel verschillende typen belanghebbenden betrokken bij het proces: van jongeren tot ervaringsdeskundigen tot de Adviesraad sociaal domein.

Hoewel de gemeente door middel van de vragenlijst en het gesprek met de ervaringsdeskundige een actief luisterende houding heeft aangenomen, kan betwist worden of de gemeente met name met de vragenlijst de juiste vragen heeft gesteld en daarmee de juiste dialoog heeft gevoerd. De vragen in de vragenlijst zijn redelijk algemeen en richten zich daarnaast meer op de huidige stand van zaken, dan dat zij een uitnodiging vormen om actief mee te denken over toekomstig beleid of hulpmiddelen. Zo is gevraagd waarom respondenten hulp zouden zoeken bij de gemeente en of ze weten waar ze terecht zouden kunnen met een hulpvraag. Er is één vraag in de vragenlijst opgenomen die zich wel richt op meedenken, waarbij respondenten worden gevraagd welk type hulp ze zouden willen ontvangen als ze die nodig zouden hebben.

Het gesprek met de ervaringsdeskundige had een inventariserend karakter: de ervaringsdeskundige is onder andere gevraagd wat hem heeft geholpen om uit de schulden te komen.

De kwantiteit van de inbreng is laag: 16 inwoners en één ervaringsdeskundige. Bezien vanuit het oogpunt representativiteit van de inbreng, is het aantal van 16 respondenten niet voldoende. Het is onduidelijk of de respondenten en de jongeren die betrokken zijn, de doelgroepen zijn die de gemeente beoogt te betrekken en of de gemeente hiermee een beeld heeft kunnen krijgen van wat er speelt ten aanzien van schuldhulpverlening. Van de 16 respondenten geven 11 aan nooit gebruik te hebben gemaakt van de hulp van de gemeente. De vijf respondenten die wel gebruik hadden gemaakt van de hulp van de gemeente, gaven aan verschillende ervaringen te hebben. De gemeente heeft hen niet benaderd voor eventuele verdiepende vragen. De ervaringsdeskundige valt wel degelijk binnen de doelgroep. Hij heeft met zijn gezin gebruikgemaakt van schuldhulpverlening en heeft in gesprekken aangegeven wat hij heeft gemist en wat mensen in de schuldhulpverlening zou kunnen helpen.

Het doel van de inspiratiesessies was initieel om te inspireren en betrokkenen de mogelijkheid te geven om input te geven.⁶⁹ Hoewel de uiteindelijke themafilmpjes hebben bijgedragen aan het inspireren van betrokkenen over schuldhulpverlening, is er geen informatie opgehaald en heeft de gemeente vooral geïnformeerd.⁷⁰

Informatiepositie en transparantie

Door de vragenlijst was het laagdrempelig voor inwoners om te participeren en kon iedere inwoner in principe input leveren voor het beleid. De gemeente heeft echter relatief weinig inwoners bereikt in het participatieproces. Gesprekspartners uit de interviews geven aan dat het in het sociaal domein vaak lastig is om inwoners te betrekken, omdat inwoners vaak minder directe effecten ervaren van sociale beleidsthema's van de gemeente dan het geval is bij thema's die hun fysieke leefomgeving raken. Tegelijkertijd heeft de gemeente beperkt zelf direct belanghebbenden actief benaderd. De gemeente heeft geen grootschalige campagne gevoerd om de vragenlijst onder de aandacht te brengen. Hierdoor waren weinig inwoners zich ervan bewust dat ze konden meedenken. Het is van belang een mix aan middelen in te zetten om een vragenlijst onder de aandacht van de juiste groep inwoners te brengen. Opvallend is dat de ervaringsdeskundige met wie de gemeente heeft gesproken geen weet had van de vragenlijst die de gemeente heeft uitgezet. De gemeente heeft tevens geen partners ingezet om relevante inwoners te bereiken.

De gemeente heeft wel zelf contact gelegd met de ervaringsdeskundige. Het is niet bekend of de gemeente heeft geprobeerd om meer ervaringsdeskundigen te betrekken. Daarnaast heeft de gemeente ook actief het gesprek opgezocht met jongeren via maatschappelijke partners. Uit interviews blijkt dat dit ertoe geleid heeft dat de gemeente constateerde dat er grote verschillen zijn tussen jongeren in hun omgang met geld.

De ervaringsdeskundige is, zoals gezegd, actief betrokken door de gemeente. Hij heeft zelf enkele jaren met zijn gezin onder bewind gestaan. Om het taboe hierover te doorbreken heeft hij een boek geschreven. Hij heeft regelmatig gesprekken gevoerd met de gemeente om zowel zijn ervaringen en behoeften te delen, als de ervaringen van mensen die hij heeft gesproken bij de totstandkoming van zijn boek. In het beleidsplan zijn veel van zijn ideeën en actiepunten opgenomen. Daarmee herkent hij zijn

⁶⁸ Startnotitie beleidsplan schuldhulpverlening 2020, p. 9

⁶⁹ Startnotitie beleidsplan schuldhulpverlening 2020

⁷⁰ Raadsvoorstel beleidsplan schuldhulpverlening 2020

inbreng, maar de gemeente heeft hier niet expliciet over teruggekoppeld. De lijnen met de gemeente waren kort en de gemeente was goed benaderbaar. Wel geeft hij aan dat het traject erg lang duurde, evenals de terugkoppeling van gesprekken. De gemeente zou naar zijn mening duidelijker moeten communiceren over het proces.

Politiek-bestuurlijk samenspel

De raad is goed meegenomen en op de hoogte gesteld van het proces door middel van een startnotitie in februari 2020, een voortgangsmemo in augustus 2020 en het definitieve beleidsplan in oktober 2020.

De raad heeft de startnotitie beleidsplan Schuldhulpverlening 2020 op 20 februari 2020 vastgesteld. Met het vaststellen van de startnotitie schuldhulpverlening is het proces vastgelegd, zijn speerpunten vooraf benoemd en heeft de raad de kaders en ruimte aangegeven waarbinnen het nieuwe beleidsplan schuldhulpverlening moest worden opgesteld. Uit interviews blijkt dat betrokkenen positief zijn over het werken met een startnotitie bij dit proces. De raad heeft de behandeling van de startnotitie benut om ideeën in te brengen. Zo gaf de raad de ambtelijke organisatie het advies om na te gaan op welke manier de gemeente Arnhem schuldhulpverlening heeft ingericht, blijkt uit interviews. Dit heeft ertoe geleid dat een stagiaire bij twaalf gemeenten heeft geïnventariseerd hoe schuldhulpverlening is ingericht, om best practices op te halen. Ook andere aandachtspunten die de raad heeft meegegeven bij de behandeling van de startnotitie schuldhulpverlening hebben een plek gekregen in het nieuwe beleidsplan, bijvoorbeeld de rol van jongeren in schuldhulpverlening en de gemeente als schuldeiser.⁷¹

De gemeente is niet benaderd door inwoners of maatschappelijke partners over het beleidsplan of over het participatietraject en heeft het beleidsplan onveranderd vastgesteld.

Casus Schuldhulpverlening: de rode draad

Open en effectief proces

De gemeente heeft van te voren een uitgebreid participatietraject uitgedacht. Vanwege de coronamaatregelen heeft de gemeente snel geschakeld en belanghebbenden op alternatieve manieren betrokken. Hoewel het duidelijk is dat de gemeente inwoners wilde laten meedenken met beleid, is het niet altijd duidelijk op welke manier de verschillende activiteiten zoals de filmpjes en vragenlijst hieraan bij hebben gedragen. De filmpjes waren hoofdzakelijk gericht op informeren en de vragen van de vragenlijst waren grotendeels gericht op inventariseren van de huidige situatie, in plaats van op meedenken. Ook is de kwantiteit van de inbreng laag.

Informatiepositie en transparantie

De gemeente heeft relatief weinig belanghebbenden weten te bereiken. De gemeente heeft direct belanghebbenden beperkt benaderd en geen grootschalige campagne gevoerd om de vragenlijst onder de aandacht te brengen. De gemeente heeft niet expliciet teruggekoppeld hoe ze de inbreng heeft verwerkt.

Politiek-bestuurlijk samenspel

De raad is goed meegenomen in het participatietraject en heeft vroeg in het proces bijgestuurd, nadat het college hem geïnformeerd had over het participatietraject middels een startnotitie.

⁷¹ Collegevoorstel Beleidsplan Schuldhulpverlening 2020

2.4 / Participatie in de praktijk: algemeen

Gemeente maakt op diverse wijze verbinding met haar inwoners

In Oude IJsselstreek zijn drie gebiedsmakelaars actief die als schakel fungeren tussen de gemeentelijke organisatie en de samenleving. Daarmee probeert de gemeente zichtbaar aanwezig te zijn voor haar inwoners. Daarnaast maakt Oude IJsselstreek sinds 2016 gebruik van het online panel 'Oude IJsselstreek spreekt'. In 2018 waren hier 1000 inwoners bij betrokken. Het panel wordt drie tot vier keer per jaar over verschillende onderwerpen bevroegd (zoals afval, dienstverlening en warmtetransitie), zo blijkt uit gesprekken. Het is onduidelijk in hoeverre andere voorgenomen acties in de communicatievisie, zoals werken in buurthuizen en wandelingen maken door de kernen, structureel worden uitgevoerd.

Ambtelijke organisatie heeft veel verantwoordelijkheid voor het goede verloop van participatietrajecten

In het communicatiebeleid wordt veel verantwoordelijkheid bij ambtelijk medewerkers neergelegd voor het goede verloop van participatieprocessen. Door het gebrek aan stevige spelregels voor participatietrajecten, moeten de ambtelijk medewerkers bij aanvang van elk traject op eigen inschatting een traject inrichten. Daarbij moeten zij werken volgens de nieuwe, participatieve manier van werken, wat inhoudt dat zij een 'adviserende, kennis delende, interactieve, transparante, samenwerkende en dynamische rol'⁷² op zich nemen in participatietrajecten. Ook wordt van de medewerkers verwacht dat zij de capaciteit hebben om groepen en individuen te verbinden en om dit alles om te zetten in een goed resultaat.⁷³

Het team communicatie kan en wil een ondersteunende rol vervullen in de communicatie rondom een participatietraject. Hiervoor is het belangrijk dat het team communicatie vroeg in het participatietraject wordt aangehaakt, geven gesprekspartners aan. Uit interviews blijkt dat dit al steeds meer en beter gebeurt. Vooral bij grotere projecten, zoals schuldhulpverlening, wordt het team communicatie vroegtijdig bij het traject betrokken. Er zijn echter ook nog projecten waar het team communicatie pas wordt aangehaakt op het moment dat de uitnodigingen voor een inloopavond worden verstuurd.

Uitdaging om de juiste inwoners te betrekken, vooral bij projecten die niet gericht zijn op het fysieke domein

Het is vaak lastig om (de juiste) inwoners te betrekken bij participatiegesprekken, blijkt uit gesprekken. Bij participatieprojecten die betrekking hebben op het fysieke domein is het voor de gemeente over het algemeen wel relatief makkelijk om betrokkenheid te organiseren. Dit komt waarschijnlijk omdat inwoners bij deze participatieprojecten mogelijke consequenties in hun directe leefomgeving zien, geven betrokkenen aan. Bij projecten in het sociaal domein, zoals bij de totstandkoming van het schuldhulpverleningsbeleid, zijn mensen vaak minder bereid om mee te denken. Inwoners ervaren het als een 'ver-van-hun-bed-show' en lijken liever achteraf te willen reageren, wanneer er al plannen liggen, in plaats van vooraf mee te denken, geven betrokkenen aan. Voor de gemeente is het dan een uitdaging om inwoners bij participatietrajecten te betrekken, blijkt uit interviews. Tegelijkertijd is de gemeente er bij de Toekomstvisie wel in geslaagd om inwoners mee te laten denken.

Betrokkenen wijten ongewenste uitkomst soms aan kwaliteit participatietraject

Betrokkenen geven aan dat inwoners soms andere verwachtingen hebben van de mate waarin zij de uitkomst van participatieprocessen kunnen beïnvloeden, dan dat daadwerkelijk het geval is. Dit is vooral het geval wanneer een uitkomst anders is dan de inwoner wenste. Wanneer inwoners het niet eens zijn met de inhoudelijke uitkomsten van een participatietraject, geven zij regelmatig (achteraf) aan dat het participatietraject niet adequaat was, geven gesprekspartners aan. Dit gebeurt ook wanneer het participatietraject vanuit het perspectief van de gemeente wel zeer goed is verlopen, blijkt uit interviews.

⁷² Coalitieprogramma 2018-2022, p. 19

⁷³ Communicatievisie

3

Oude IJsselstreek aan het woord: wensen voor de toekomst

In dit hoofdstuk laten we de raad, het college en de organisatie van Oude IJsselstreek aan het woord. Op 8 juli 2021 is een interactieve sessie georganiseerd met een delegatie van de raad en een deel van de ambtelijke organisatie. In dit gesprek is teruggeblikt en vooruitgekeken. We stellen vragen als: wat zijn wensen en verwachtingen ten aanzien van participatietrajecten? Wat is de gewenste rolverdeling van raad, college, organisatie, initiatiefnemers en belanghebbenden bij participatietrajecten? Wat heeft de ambtelijke organisatie nodig om participatietrajecten goed te organiseren? En welke lessen kunnen er worden meegenomen naar de aanstaande Omgevingswet? Hierdoor komen in dit hoofdstuk een aantal deelvragen aan bod:

2. Hoe geeft de gemeente op dit moment uitvoering aan participatie?
4. Hoe heeft de gemeenteraad tot nu toe uitvoering gegeven aan zijn kaderstellende en controlerende taak bij de totstandkoming en uitvoering van beleid op dit gebied?
5. Wat zijn de wensen en verwachtingen van organisatie, college en raad op het gebied van participatie?
6. Welke leerervaringen kan de raad toepassen bij de concrete invulling van zijn rol bij de implementatie van de Omgevingswet?

De deelvragen 4 en 6 komen uitgebreider aan bod in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 3 is vooral aangegeven wat de constatering en verwachtingen van de raad, het college en de organisatie zijn ten aanzien van de onderlinge rolverdeling en tegen welke dilemma's zij aanlopen.

3.1 / Overheidsinitiatieven en burgerinitiatieven

Participatie is maatwerk

Uit de gesprekken blijkt geen eenduidige wens voor een gemeentebreed participatiekader. Participatie is maatwerk en daarom is het volgens de verschillende gesprekspartners niet wenselijk een vastomlijnd stappenplan voor te schrijven. Per project moet worden gekeken wat een, voor dat traject, optimale aanpak is. Voor de start van elk traject is het belangrijk om te bepalen wie betrokken moeten worden en op welke manier.

Wel behoefte aan bouwstenen

Er is behoefte aan structuur in participatietrajecten. Het opstellen van bouwstenen, waaruit het participatieproces kan worden opgebouwd, kan helpen om goed te beschrijven wat je met participatie wilt bereiken, waar en wanneer wie aan zet is en op welke manier. Per project kan worden bepaald welke bouwsteen wel/niet noodzakelijk is en op welk moment deze bouwsteen moet worden ingezet. Deze manier van flexibiliteit in de inzet van bouwstenen leidt tot een gestructureerde en efficiënte maatwerkaanpak.

Er is geen vastomlijnde definitie van participatie

Uit de interviews en de interactieve sessie blijkt geen overeenstemming te zijn over de doelstelling van participatie. Wel is er consensus dat de doelstelling per project kan verschillen, en dat het belangrijk is om de doelstelling vanaf de start in beeld te hebben. De doelstellingen die benoemd zijn:

- optimaal gebruikmaken van de aanwezige kennis en creativiteit in de gemeente;
- plannen nog beter maken;
- inzicht krijgen in wat er leeft/speelt in de samenleving;
- draagvlak vergroten;
- samenwerking bevorderen/inwoners actief maken (zodat overheid niet alles hoeft te doen);
- belangen ophalen, afwegen en vervolgens een keuze maken (belangen afwegen is taak van de overheid);
- kansen benutten.

Behoeft aan structureler contact met inwoners vanuit de raad

Om een beter beeld te hebben van wat er leeft in de samenleving, ook buiten de eigen achterban, geeft een deel van de raadsleden aan vaker in gesprek te willen met inwoners. Ook kan dit helpen om de belangen van de bredere samenleving te behartigen en niet voornamelijk te luisteren naar de mening van de grootste schreeuwers. Raadsleden erkennen echter wel dat ze te weinig tijd hebben om op regelmatige basis in gesprek te gaan met inwoners.

Consensus dat er te weinig terugkoppeling is vanuit de gemeente

Uit de verschillende interviews bleek dat regelmatigere en snellere terugkoppeling van participatiemomenten gewenst is. Een verslag of andere manier van terugkoppeling laat vaak lang op zich wachten of het is onduidelijk waar dit te vinden is. Vaak is de informatie er wel, maar mensen moeten deze informatie zelf opzoeken. Door sneller en actiever terug te koppelen hou je de betrokkenen aangehaakt en maak je duidelijk wat en dat er iets gebeurt met hun input.

De wil om te leren en te verbeteren

De verschillende interne gesprekspartners geven aan de wil te hebben om te blijven leren van de verschillende participatietrajecten. Er is ruimte om fouten te maken, als er maar van geleerd wordt. Niet alleen achteraf door evaluatie, maar ook gedurende het traject moet er voldoende ruimte zijn om bij te sturen en te verbeteren.

3.2 / Samenspel college, raad en organisatie

Overeenstemming over formele procedures en rolgeving raad en college

In de interactieve sessie was men het eens over hoe de formele procedures en rolgeving er uit moeten zien. Zo zou het moeten zijn: het is aan het college om beleid en plannen te schrijven die gevoed zijn door inzichten van de samenleving en deze aan de raad voor te leggen. Vervolgens moet de raad belangen afwegen, beslissen en kaders meegeven aan het college. Binnen deze gestelde kaders moet het college werken, projecten uitvoeren of burgerinitiatieven monitoren. De resultaten en leereffecten moet het college vervolgens aan de raad rapporteren. De raad controleert en hakt uiteindelijk de knoop door over het beleidsplan waarin staat wat er staat te gebeuren in de fysieke leefomgeving of het sociaal domein.

De raad heeft een volksvertegenwoordigende rol...

De raad moet op zekere hoogte gehoor geven aan de input vanuit de samenleving. Het is ook de taak van de raad om de verschillende belangen tegen elkaar af te wegen. Dit betekent dat de raad soms van gestelde kaders af zal moeten wijken. Idealiter doet de raad dit aan het begin van het proces.

...en heeft een belangrijke rol in het afwegen van belangen

Echter, het komt regelmatig voor dat tijdens de uitvoering van een project weerstand ontstaat. De raad kan dan meningen horen die hij niet eerder heeft gehoord. Ook deze belangen zal de raad dan moeten afwegen en eventueel het beleid weer ter discussie stellen. Tijdens de interactieve sessie waren de meningen verdeeld over de taak van de raad hierin: een deel vond dat de raad vrij is in het aanpassen van de kaders die zijn gesteld – ook al gaat het daarbij formeel gezien tegen zijn eigen kaders in. Anderen benadrukten vooral dat de raad hier voorzichtig in moet zijn, en daarbij niet uit het oog moet verliezen waarom de kaders in eerste

instantie zijn neergelegd. En, de raad zal goed moeten afwegen of de weerstand van een representatieve groep uit de samenleving komt.

Het afwegen van de belangen kan lastig zijn. Hoe weet je dat je alle en de juiste belangen afweegt? Informatie vanuit de samenleving die de raad hoort tijdens het uitvoeren van een project is vaak gekleurd. Het is belangrijk dat de raad niet alleen luistert naar de mening van de tegenstanders. Deelnemers aan de interactieve sessie gaven aan dat het onder andere vanwege tijdgebrek lastig is voor raadsleden om alle belangen en meningen op te halen.

Het college is ondersteunend om alle belangen goed te kunnen afwegen

Het is belangrijk dat het college doorlopend voor goede en volledige informatie zorgt, voor en tijdens het proces. Een deel van de deelnemers aan de interactieve sessie vond dat het ook aan het college is om informatie op te halen en het totaalpakket aan perspectieven/belangen aan de raad te geven, zodat hij die kan afwegen. In reactie hierop gaven enkelen aan dat het college dit al doet, maar dat raadsleden gedurende het proces toch niet altijd het vertrouwen hebben dat het college hen van de juiste informatie voorziet.

Inwoners zien raad, college en organisatie als 'de gemeente'

De meeste inwoners zullen geen onderscheid maken tussen het college en raad. Het is belangrijk dat raad en college zich hier bewust van zijn, en proberen gelijkgesteld naar buiten te treden. Ondanks het verschil in rol- en taakverdeling en het feit dat raad en college van mening kunnen verschillen.

3.3 / Oude IJsselstreek en de Omgevingswet

Veel aandacht voor de naderende Omgevingswet binnen de gemeente

Binnen de gemeentelijke organisatie en de raad is veel aandacht voor de naderende Omgevingswet. Ambtenaren worden opgeleid en laten zich informeren over de wijzigingen die de Omgevingswet met zich meebrengt. De raad wordt hierin meegenomen. Ook is er goede wil om de organisatieverandering op een goede manier te laten plaatsvinden en bewustzijn dat het proces zich zal blijven ontwikkelen en de gemeente steeds meer een faciliterende rol moet aannemen.

Maar het is een grote opgave die veel vraagt van de raad, het college en de ambtelijke organisatie

Tijdens de interactieve sessie rees de vraag of je er als organisatie al wel helemaal klaar voor kunt zijn. Daarbij gaven de deelnemers aan nog wel zorgen te hebben over de naderende wet en de nieuwe rol die zowel raad, college als de samenleving krijgt. Zo vraagt men zich af of de mondige inwoners niet alleen maar meer een stem krijgen. Hoe zorg je ervoor dat je alle verschillende typen inwoners hoort? En, zijn inwoners wel voldoende op de hoogte van wat er van hen verwacht wordt? Is de automatisering op orde?

4

Rol van de raad

In dit hoofdstuk nemen we de rol van de raad in de gemeente Oude IJsselstreek onder de loep, ten aanzien van participatie en de naderende Omgevingswet. We hebben aandacht voor de manier waarop de raad kaders en kwaliteitseisen stelt en de rol die de raad inneemt bij de uitvoering van participatietrajecten. Ten slotte brengen we in kaart wat de naderende Omgevingswet vraagt van de gemeenteraad en welke leerpunten van de raad hiertoe extra aandacht behoeven. De volgende deelvragen komen aan bod:

4. Hoe heeft de gemeenteraad tot nu toe uitvoering gegeven aan zijn kaderstellende en controlerende taak bij de totstandkoming en uitvoering van beleid op dit gebied?
6. Welke leerervaringen kan de raad toepassen bij de concrete invulling van zijn rol bij de implementatie van de Omgevingswet?

Onderstaande vraag zal worden beantwoord in de Centrale Boodschap:

7. Welke aanbevelingen zijn te doen voor *quick wins* omtrent het huidige participatiebeleid en de uitvoering daarvan?

4.1 / Een Omgevingswet-proof raad

De komst van de Omgevingswet heeft invloed op de rol van de raad. Ten aanzien van participatie is de raad verantwoordelijk voor het monitoren en bewaken van participatie bij projecten die onder de Omgevingswet vallen. Daarnaast brengt de Omgevingswet voor de raad mogelijkheden om kaderstellend op te treden. De kaderstellende rol krijgt vorm in de visie en het omgevingsplan. Daarbij heeft de raad ook de rol om de samenhang tussen de visie en het omgevingsplan te bewaken en te signaleren.

De rol van de gemeente zal verder verschuiven van uitvoerende partij naar ondersteunend aan initiatieven van inwoners. Voor de raad betekent dit dat hij meer op hoofdlijnen en kaderstellend aan de slag moet, het college neemt meer tijd voor de dialoog met de samenleving. De raad moet nadenken over verschillende vragen; is de huidige vergaderopzet flexibel genoeg om de versnelde procedures in de leefomgeving op te vangen? Welke toetsingscriteria hanteert de raad en waarop zijn deze gebaseerd? De kaders voor participatie zijn idealiter passend bij de organisatie, de samenleving en de ambities vanuit de raad.

Daarnaast heeft de raad een bindend adviesrecht bij de vergunningverlening voor activiteiten die afwijken van het omgevingsplan. De raad kiest hiermee dus aan de voorkant bij welke onderwerpen hij als bindend adviseur kan optreden en waar een participatieplicht voor geldt. Het vooraf kiezen van deze onderwerpen is echter een complexe opgave.

4.2 / Rol van de raad: de huidige praktijk

Raad heeft geen stevige kaders meegegeven voor participatie

Met het ontbreken van participatiebeleid zijn er geen ambities en doelen vastgesteld op het gebied van participatie. In hoofdstuk 1 van dit rapport is ingegaan op welk(e) (type) kaders er momenteel ontbreken.

Door het ontbreken van beleid heeft de raad niet aangegeven wat hij precies onder participatie verstaat en wat hij van het college en van inwoners verwacht. Het college en de ambtelijke organisatie ervaren dit als een gemis, blijkt uit interviews. Participatie is namelijk een containerbegrip, waar verschillende vormen van contact met inwoners onder kunnen vallen. Door het doel en de definitie van participatie onbepaald te laten, zou het makkelijker worden voor betrokkenen om de kwaliteit van het participatietraject te bevragen op het moment dat zij het niet eens zijn met de uitkomst. Uit interviews blijkt dat er animo is om gezamenlijk (de raad, het college en de organisatie) te bespreken wat participatie betekent.

Naast het definiëren van participatie zijn er nog andere belangrijke kaders en discussies die de raad nog niet heeft gevoerd, bijvoorbeeld over welke toetsingscriteria passend zijn en welke ambities passen bij de identiteit van Oude IJsselstreek. Kortom, de raad kan dus nog een slag maken op zijn kaderstellende rol, een rol die met de komst van de Omgevingswet alleen maar belangrijker zal worden.

De eerste stap voor het stellen van kaders richting de Omgevingswet, is het vaststellen van een omgevingsvisie. Met het opstellen van de Toekomstvisie is hiertoe de eerste stap gezet. Echter, in de Toekomstvisie is nog geen participatieparagraaf opgenomen en geen verwijzing gemaakt naar een (nog op te stellen) participatienota/ aanpak. Veel gemeenten voegen een participatieparagraaf toe om te beschrijven hoe zij in de toekomst om willen gaan met participatie voor verschillende projecten en welke eisen zij stellen ten aanzien van participatie. Zowel aan inwonersparticipatie als aan participatie die verwacht wordt van initiatiefnemers.

Ten aanzien van de omgevingsvisie is het nog onduidelijk of de raad hierin op proactieve wijze zijn kaderstellende rol zal pakken. Wel heeft de raad in een startnotitie aangegeven op welke momenten hij betrokken wenst te worden bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet. De raad werkt momenteel aan het opstellen van een (pilot) omgevingsplan - en daarmee het vaststellen van de onderwerpen die buiten het omgevingsplan vallen.

Raad kent geluiden uit de Oude IJsselstreekse samenleving

De raad in Oude IJsselstreek bestaat voor een groot deel uit lokale partijen waarbij raadsleden regelmatig met voorkeursstemmen een zetel hebben verworven. Daarnaast worden raadsleden van Oude IJsselstreek over het algemeen gemakkelijk aangesproken door inwoners, blijkt uit interviews. Geluiden uit de samenleving vinden hierdoor doorgaans goed hun weg naar het politieke debat.

Geen vastomlijnde informatievoorziening, gemeente werkt sinds kort met startnotities

Er zijn geen duidelijke afspraken gemaakt rondom informatievoorziening in participatietrajecten. Hierdoor heeft informatievoorziening geen vaste plek in het participatiebeleid.

Sinds 1,5 tot 2 jaar werkt de gemeente Oude IJsselstreek met startnotities die de raad vaststelt. In de startnotitie staat onder andere de beoogde aanpak op het gebied van participatie beschreven. Op deze wijze wordt de raad geïnformeerd over welk type informatie de gemeente op wil halen, bij welke betrokkenen de gemeente dit wil doen en wat het gewenste resultaat van het participatietraject is. Hierdoor wordt de raad aan de voorkant meegenomen en zijn de verwachtingen tussen raad en college uitgesproken voorafgaand aan het proces. In interviews geven betrokkenen aan dat zij tevreden zijn over het werken met de startnotitie.

Raad stuurt bij in participatietrajecten

De raad heeft een betrokken houding ten aanzien van participatietrajecten. Daarnaast is de raad volgens betrokkenen responsief: hij heeft nauw contact met de samenleving en heeft een open houding wanneer inwoners hem aanschrijven. Op het moment dat de raad bepaalde belangen ter ore komt, en van mening is dat deze belangen zwaar wegen, pakt de raad zijn rol door bij te sturen in het proces.

Tegelijkertijd geven betrokkenen aan dat de raad hierdoor niet altijd koersvast is, vooral wanneer er weerstand komt vanuit de samenleving. De raad zou volgens betrokkenen met enige regelmaat bezwaar hebben tegen de uitwerkingen van beleid dat hij zelf heeft vastgesteld, die naar voren komen op het moment dat het beleid wordt uitgevoerd. Ook zou de raad bij het horen van weerstand regelmatig aangeven dat het participatietraject fout is doorlopen, geven betrokkenen vanuit de gemeente aan.



Bijlage 1: geïnterviewden

Naam	Functie	Datum
De heer van Dijk	Burgemeester Oude IJsselstreek	13 april 2021
De heer Putker	Programmamanager Fysieke leefomgeving	13 april 2021
De heer Boesveld	Adviseur sociaal domein	19 april 2021
Mevrouw Bokkers	Senior communicatieadviseur	19 april 2021
Mevrouw Schothuis	Voormalig senior communicatieadviseur (a.i.)	19 april 2021
De heer van der Steen	Projectmanager	19 april 2021
De heer van Lange	Projectmanager Omgevingswet	25 mei 2021
De heer Coupe	Extern betrokkene Toekomstvisie	25 mei 2021
Mevrouw van Hasselt	Extern betrokkene Toekomstvisie	25 mei 2021
De heer Egberts	Extern betrokkene Toekomstvisie	25 mei 2021
De heer Hobelman	Extern betrokkene Schuldhulpverlening	31 mei 2021
De heer J. Bogerd	Extern betrokkene Koningin Emmastraat	1 juni 2021



Bijlage 2: normenkader

De bevindingen in dit onderzoek worden langs de lat van de Omgevingswet gelegd, om te bepalen in hoeverre het beleid en de werkwijze van de gemeente Omgevingswet-proof zijn. Hiervoor toetsen wij de bevindingen aan onderstaand normen- en analysekader, dat is vastgesteld op basis van de Omgevingswet.

Vraag	Normen (N) Omgevingswet en faciliteren (F) van proces
Normen participatietrajecten	
Open en effectief proces	
In welke fase van beleids- of planvorming vindt participatie plaats?	N Participatie krijgt zo vroeg mogelijk in het proces een plek.
	N Ieders inbreng kan worden meegenomen, voordat er onherroepelijke besluiten worden genomen.
Worden er keuzes gemaakt en wordt er focus aangebracht met behoud van ruimte voor onverwachte initiatieven?	N Er is ruimte voor alle initiatieven, ook die initiatieven die niet binnen een bepaald beleid of kader vallen.
	N <i>Er is sprake van een participatiestrategie die organisatiebreed wordt toegepast en past bij de samenleving.</i>
	N <i>Er wordt regelmatig (minimaal 2-jaarlijks) met elkaar geëvalueerd met betrekking tot participatie.</i>
	N In het beleid is een goede balans gevonden tussen enerzijds het streven naar integraliteit (inclusief en sectoroverstijgend) en aan de andere kant toetsbaarheid van participatiedoelen.
	N De raad houdt aan de ene kant overzicht en aan de andere kant de vinger aan de pols.
	N Houding en gedrag krijgen een plek in het beleid om te komen van “nee, tenzij..” naar “ja, mits...”.
Rollen en verantwoordelijkheden / politiek-bestuurlijke samenwerking	
Wie is aan zet bij participatie, wie is “eigenaar” van het proces en wie is verantwoordelijk voor de uitvoering?	N De rol van de initiatiefnemer is expliciet opgenomen in het beleid. <i>En het bestaan van de mogelijkheid van burgerinitiatief is expliciet gedeeld met inwoners/ bedrijven/belanghebbenden.</i>
	N Alle gemeentelijke rollen (raad, B&W, ambtelijke organisatie) zijn beschreven.

	F	De gemeente is benaderbaar voor initiatiefnemers.
	F	Er bestaat afstemming, integraliteit en samenhang binnen de ambtelijke organisatie met het oog op het beoordelen en begeleiden van initiatieven.
	N	De initiatiefnemer weet wat van hem wordt verwacht.
	F	<i>Opgedane lessen worden gemeentebreed geborgd, gedeeld en aangevuld met scholing.</i>
Externe factoren		
Wordt in het huidige beleid en de uitvoeringspraktijk stilgestaan bij het tijdsaspect en de impact op de organisatie?	N	Vanaf het begin van het proces worden voldoende tijd, ruimte en middelen uitgetrokken voor participatie.
Informatiepositie en transparantie		
Heeft iedereen dezelfde informatiepositie (inhoud, proces en spelregels)?	N	Informatie is volledig, tijdig, toegankelijk en voor iedereen (belanghebbenden, betrokkenen en raad) te begrijpen.
	N	Informatievoorziening heeft een plek in het participatiebeleid.
Normen algemeen participatiekader		
Wordt samenwerking en afstemming met ketenpartners gezocht?	N	De ketenpartners (rol en belang) zijn in het participatiebeleid opgenomen. Denk daarbij aan andere overheden (buurtgemeenten, provincie, waterschap), maar ook aan de Veiligheidsregio, Omgevingsdienst enz.
	F	Er is aandacht voor het ontlasten van de administratieve lasten van initiatiefnemers, met name met betrekking tot regels en procedures die worden gesteld door verschillende overheidslagen. Er wordt samengewerkt tussen overheden.
Worden heldere en transparante toetsingscriteria gehanteerd?	N	Er zijn normen, criteria of spelregels om een participatietraject te kunnen beoordelen. Dat kunnen kwantitatieve en kwalitatieve criteria zijn.
	N	Deze normen, criteria of spelregels zijn helder en duidelijk verwoord en scheppen heldere verwachtingen.
	N	Alle betrokkenen weten waar ze aan toe zijn en kunnen er rekening mee houden, met betrekking tot de toetsingscriteria.