

Startnotitie Participatiebeleid

de synergie van het samen doen.

Aanleiding

In 2022 wordt de omgevingswet ingevoerd. De Omgevingswet integreert 26 wetten op het gebied van de fysieke omgeving in één wet. De Omgevingswet heeft betrekking op de gehele fysieke omgeving en vormt het nieuwe wettelijk kader voor onderwerpen als bodem, geluid, lucht, milieu, waterbeheer, ruimtelijke ordening, monumentenzorg en natuur. Onderdeel van de invoering van de omgevingswet is een participatie verordening. De eisen voor deze verordening zijn niet concreet ingevuld door de landelijke politiek. Wel is duidelijk dat er een visie moet zijn op participatie en het moet duidelijk zijn hoe we als gemeente met inwoners- en overheidsparticipatie omgaan. Hiervoor zullen we een participatiebeleid schrijven.

Probleemstelling

Binnen gemeente Oude IJsselstreek wordt het belang van goede participatie onderschreven. Het speelt een rol in de omgevingswet, maar ook bij woningbouw, sociale vraagstukken en bijvoorbeeld de energietransitie. Er is echter nog geen gemeente breed beleid en er wordt per beleid of project opnieuw bekeken hoe vorm wordt gegeven aan participatie.

Met de invoering van de omgevingswet wordt participatie echter nog belangrijker. Niet alleen moet de gemeentelijke organisatie laten zien hoe zij inwoners betrekken bij hun plannen, ook inwoners moeten (indien zij het initiatief nemen) laten zien hoe zij belanghebbende betrekken bij hun plannen. Dit is voor inwoners een nieuwe rol.

Bij participatie zien we vaak dezelfde betrokken inwoners. Die betrokkenheid moeten we koesteren, maar het is ook belangrijk om na te denken over het betrekken van inwoners die minder zichtbaar en hoorbaar zijn, maar uiteraard net zo belangrijk. Dit is tevens een vereiste vanuit de omgevingswet. Het beleid moet dan ook antwoord geven op de vraag, hoe hen te bereiken.

Definities

Als we spreken over inwoners in deze startnotitie, bedoelen we zowel de ondernemers en verenigingen als ook alle overige inwoners en belangengroepen. Een initiatiefnemer kan een inwoner zijn (en dus ook ondernemer), maar ook de gemeentelijke organisatie, een school, een vereniging of een belangenvereniging.

Doel

Hoewel er op projectniveau al vaak wordt nagedacht over participatie is er nog niet een gemeente breed beleid. Daarom wordt dit participatieplan breder getrokken dan alleen een onderdeel van de omgevingswet. Het is een visie op de manier waarop wij in verbinding staan met de inwoners en hoe wij de rol van gemeente, ambtelijke organisatie, gemeenteraad, burgemeester en wethouders én inwoners zien. Dit beleid werken we uit in een concrete aanpak en daarmee beantwoorden we niet alleen WAT we onder participatie verstaan, maar ook HOE we dit vormgeven.

De Omgevingswet ziet participatie als middel om te komen tot betere besluitvorming. Participatie is geen doel op zich. Elk project, plan, initiatief, omgeving en elke betrokkene is anders. Participatie is maatwerk. Daarom stelt de Omgevingswet geen aanvullende eisen aan participatie.

Door dit beleid met uitwerking in een proces, willen we duidelijkheid geven en een basisaanpak voor inwoners, raad en de ambtelijke organisatie.

Globale inhoud van het beleid zullen zijn:

Onderdelen in het plan en opbouw:

- Wat weten we:
 - Bestaande kaders (onderliggende visies, theorie en onderzoeken)
 - Input vanuit Raad, B&W en inwoners
 - Beschrijving van de doelgroepen, stakeholders (op basis van interviews en bestaand doelgroeponderzoek door Motivaction)
- De Visie
- Wat bepaalt de mate van participatie?
- Wie heeft welke rol?
- Proces (hoe ziet dit er uit voor inwoners en hoe doen we dit als ambtelijke organisatie)

Acties

Om te komen tot een breed gedragen beleid, zullen we veel mensen moeten betrekken bij de totstandkoming. **Vanaf januari 2021 start ook de rekenkamer met een onderzoek naar de participatie bij gemeente Oude IJsselstreek, waarbij zij zullen kijken naar drie casussen uit het verleden. In overleg met de rekenkamer hebben we besloten dat de uitkomsten van hun onderzoek ook input zullen zijn voor dit beleid.**

Onderzoeksdoelgroepen zijn:

- Medewerkers die ervaring hebben met participatie (analyse huidige werkwijze)
- Inwoners: Per kern spreken we (digitaal en individueel) minimaal een inwoner, binnen deze groep: diversiteit in leeftijd, inkomen, betrokkenheid etc. Dit doen we in 3 of 4 focusgroepen. (onderzoek naar behoefte, houding, mate van betrokkenheid en hoe te bereiken)
- Gemeenteraad (onderzoek naar behoefte en visie: hoe zien zij de rol van verschillende partijen en eigen rol)
- B&W (onderzoek naar behoefte en visie: hoe zien zij de rol van verschillende partijen en eigen rol)

Bovenstaande gesprekken zijn op basis van semi-gestructureerde interviews; een kwalitatief onderzoek met als doel: een zo volledig mogelijk beeld. Dit betekent een focusgroep met de raad, een focusgroep met B&W en 3 tot 4 focusgroepen met inwoners. De resultaten worden verwerkt in topic lists (standaard lijst), waarin per vraag de antwoorden worden omschreven.

De medewerkers worden betrokken in het onderzoek van de rekenkamer en die resultaten worden meegenomen in dit geheel, zodat wij niet zelf ook nog in gesprek hoeven met de medewerkers.

Op basis van de resultaten, formuleren we aannames en deze toetsen we in een enquête via Oude IJsselstreek spreekt, waarbij we streven naar een zo hoog mogelijke representativiteit. Daarnaast delen we de enquête via social media (Facebook en Instagram) om zo meer (en jonge) inwoners te bereiken.

Vervolgens verwerken we alle input in een beleidsdocument.

Als we het eens zijn over het beleid en voorgestelde processen, zullen we dit verwerken in twee visuals / stroomschema's die we breed delen en communiceren (intern en extern)

1: Hoe werkt het voor inwoners en

2: Hoe werkt het voor de ambtelijke organisatie.

Uitgangspunten

Wettelijke kaders

Voor dit beleid zijn geen wettelijke kaders, anders dan dat het er moet zijn. Gemeente Oude IJsselstreek ziet zelf het belang in, dus we gaan voor een mooi beleid. Zie ook bijlage: Vereisten inhoud Participatiebeleid, Denkwijze(r) voor goede participatie.pdf en voorbeelden van gemeente Groningen, Amersfoort, Delf en Eindhoven.

Overige kaders

Het participatiebeleid wordt getoetst aan de uitgangspunten die er al zijn. Deze worden onder andere omschreven in:

- Coalitie akkoord
- Visie op dienstverlening
- Communicatievisie
- Toekomstvisie
- Onderzoek naar inwoners (Motivaction)
- Visie op informatievoorziening

Participatie versus communicatie

Dit participatiebeleid is geen communicatiebeleid. We willen hierbij duidelijk een onderscheid maken. Er zijn enorm veel raakvlakken en de een kan niet zonder de ander. Het beleid moet duidelijk maken wat de verschillende rollen en verantwoordelijkheden zijn.

Participatie en democratie

Participatie is mogelijk op veel verschillende niveaus; van informeren en stemmen, tot aan meedenken en meebeslissen. Bij het uitvoeren van het onderzoek zullen we duidelijk moeten maken, dat een participatiebeleid niet betekent, dat er meer rechten worden toegekend aan inspraak. En als initiatiefnemer kun je zoveel mogelijk inwoners betrekken, maar een unaniem besluit is lang niet altijd mogelijk. Uiteraard worden dit straks in het beleid uitvoerig beschreven.

Financiële randvoorwaarden

Het onderzoek/ inventariseren wordt uitgevoerd door Karin Krijt, medewerker van gemeente Oude IJsselstreek. Voor het inzetten van bijeenkomst worden mogelijk kosten gemaakt, alsmede ook voor het schrijven van het plan en het maken van de visuals. De kosten zullen echter beperkt zijn: inschatting € 15.000.

Uit het beleid kunnen wel adviezen voortkomen die kosten met zich meebrengen, die in de toekomst begroot moeten worden.

Planning en tijdspad

Dit plan loopt parallel aan het onderzoek van de rekenkamer. We zijn dus afhankelijk van dit onderzoek. Daarnaast hebben we te maken met corona en ook dat kan beperkingen opleveren voor de planning.

8 maart:	Deze startnotitie als voorstel in raadcommissie AFE
25 maart:	Vaststelling startnotitie in de raad
4 april:	Sessie in de raad om input op te halen
april:	Gesprekken met inwoners
april – mei:	Sessie met B&W om input op te halen
april – mei:	Gesprekken met medewerkers
mei:	Enquête onder inwoners
juli/augustus:	Schrijven beleid
september:	Voorstel van beleid aan de raad

Dit is een voorlopige planning. Het college informeert de raad actief wanneer er van de planning wordt afgeweken.

Bijlage:

Vereisten inhoud Participatiebeleid

(Bron: aan de slag met de omgevingswet)

Participatie is verplicht voor het bevoegd gezag

De gemeente moet ervoor zorgen dat alle belanghebbenden hun meningen kunnen geven over een visie of plan. Belanghebbenden zijn bijvoorbeeld inwoners, bedrijven, verenigingen, scholen.

Participatie is niet verplicht voor binnenplanse activiteiten

Participatie is niet verplicht als iemand een vergunning aanvraagt voor binnenplanse [omgevingsplanactiviteiten](#). Dit zijn activiteiten die binnen de regels van het Omgevingsplan vallen. Participatie wordt wel gestimuleerd.

Participatie is wel verplicht voor sommige buitenplanse activiteiten

Participatie kan wel verplicht zijn als iemand een vergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aanvraagt. Dat zijn activiteiten die niet in het Omgevingsplan staan. De gemeenteraad beslist of participatie daarbij verplicht is. De aanvrager moet dan bij de aanvraag van de vergunning laten zien hoe hij belanghebbenden bij de aanvraag heeft betrokken. De aanvrager mag zelf weten op welke manier hij de belanghebbenden bij de aanvraag betreft.

Verantwoordelijkheid voor participatie

Soms moet het bevoegd gezag (zoals gemeente, waterschap, provincie) ervoor zorgen dat mensen mee kunnen denken over plannen. Soms moet de aanvrager van een vergunning dat doen. Dit is per instrument verschillend:

- Voor instrumenten als omgevingsplannen, omgevingsvisies en programma's is het bevoegd gezag verantwoordelijk.
- Bij een project kunnen de gemeente en de aanvrager samen afspreken wie de participatie organiseert, maar de gemeente blijft verantwoordelijk.
- Bij een omgevingsvergunning moet de aanvrager aangeven of hij omwonenden bij de aanvraag betrokken heeft. En hij moet duidelijk maken wat er uit die participatie is gekomen. Een aanvrager hoeft niet altijd aan participatie te doen. Maar bij bepaalde buitenplanse omgevingsplanactiviteiten kan de gemeenteraad participatie verplicht stellen.

Eisen aan participatie

(Bron: VNG)

In de Omgevingsregeling (artikel 7.4) staat wat een aanvrager aan participatie moet doen bij een aanvraag van een vergunning. Een aanvrager moet alleen aangeven *of*, en zo ja *hoe* belanghebbenden hebben geparticipeerd en *wat* daaruit is gekomen. Een gemeente mag daar geen extra eisen aan participatie aan toevoegen.

Bij sommige buitenplanse omgevingsplanactiviteiten kan de gemeenteraad participatie wel verplicht stellen.

Ook kan een gemeente een participatiekader opstellen dat aanvragers kan helpen bij het inrichten van het participatieproces. Maar die aanvragers hoeven zich niet aan dit participatiekader te houden. Ze mogen belanghebbenden bij de aanvraag betrekken op een manier die ze zelf willen. De gemeente zelf moet de participatie wel volgens dit kader organiseren.

De Omgevingswet ziet participatie als middel om te komen tot betere besluitvorming. Participatie is geen doel op zich. Elk project, plan, initiatief, omgeving en elke betrokkene is anders. Participatie is maatwerk. Daarom stelt de Omgevingswet geen aanvullende eisen aan participatie.

Soms is een activiteit zo klein of zijn de gevolgen voor mensen in de buurt zo klein, dat participatie niet nodig is. Bijvoorbeeld bij een verbouwing in huis of bij activiteiten ver weg van andere mensen.

Ook kunnen er andere redenen zijn waarom niet van aanvragers verlangd kan worden dat zij hun burens betrekken bij hun aanvraag. Bijvoorbeeld bij burenruzies.

De Omgevingswet *stimuleert* participatie, maar participatie is meestal niet verplicht.

Overig:

Op grond van artikel 16.29 Ow moet het bevoegd gezag kennisgeven van het voornemen om een omgevingsplan vast te stellen. In deze kennisgeving moet het bevoegd gezag onder meer aangeven hoe het participatieproces in de voorbereiding van het omgevingsplan vorm gegeven zal worden, zo volgt uit artikel 10.2 Omgevingsbesluit (Ob). Op basis van de Omgevingswet worden, gelet op het belang van maatwerk, weinig inhoudelijke eisen gesteld aan participatie. Wel wijst de regering op de mogelijkheid om in de participatieverordening kaders te stellen waarbinnen burgers kunnen participeren bij de voorbereiding van besluiten op grond van de Omgevingswet (Kamerstukken I 2019/20, 34986, S, p. 27). Indien het bevoegd gezag in de kennisgeving vermeldt de participatieverordening toe te zullen passen, dan wordt het volgen van deze verordening onzes inziens een formeel onderdeel van de voorbereidingsprocedure van het omgevingsplan. Het niet correct volgen van de participatieverordening is juridisch dan niet meer zo vrijblijvend als nu het geval is.