

Raadsbesluit

Raadsvergadering: 17 december 2020

Zaaknummer : 683607
Afdeling : Team P&O
Portefeuillehouder : A.P. van der Have
Openbaarheid : Openbaar

ONDERWERP

Uitwerking participatiebeleid: proceskader voor complexe opgaven waarover college en/of raad besluit

SAMENVATTING

Op 28 mei 2020 is het participatiebeleid door de raad vastgesteld. Hierin is een visie op, en een aantal algemene uitgangspunten voor participatie benoemd. In de uitgangspunten staat *wat* we willen bereiken, maar nog niet *hoe* we dat precies gaan doen. Het 'hoe' krijgt vorm in een heldere website voor inwoners, een werkwijze voor de ambtelijke organisatie en een werkwijze (proceskader) dat bij complexe opgaven gebruikt moet worden om participatie van betrokkenen goed vorm te geven. Complexe opgave zijn grote wijzigingen in de leefomgeving met veel betrokkenen en verschillende belangen. Dit besluit betreft de vaststelling van laatstgenoemd proceskader voor complexe opgaven waar college en/of raad beslissingsbevoegd is.

JURIDISCH EN BELEIDSKADER

Vastgestelde participatiebeleid. op 28 mei 2020

BESLUIT B&W

1. In te stemmen met de regeling 'Uitwerking participatiebeleid: proceskader voor complexe opgaven waarover college en/of raad besluit' voor wat betreft de bevoegdheden van het college.
2. De raad voor te stellen de regeling 'Uitwerking participatiebeleid: proceskader voor complexe opgaven waarover college en/of raad besluit' vast te stellen.
3. Het proceskader te evalueren aan de hand van 4 afgeronde projecten en deze evaluatie aan te bieden aan de raad.
4. Het voorstel voor te leggen aan de commissie Samenleving om advies te geven aan de raad (A-stuk).

BESLUIT RAAD

De raad van de gemeente Heemstede;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van

besluit:

1. De regeling 'Uitwerking participatiebeleid: proceskader voor complexe opgaven waarover college en/of raad besluit' vast te stellen.

De raad voornoemd,



Raadsbesluit

Raadsvergadering: 17 december 2020

de griffier,

de voorzitter,

Raadsbesluit

Raadsvergadering: 17 december 2020

AANLEIDING

Op 28 mei 2020 is het participatiebeleid door de raad vastgesteld. Op basis hiervan is een werkwijze uitgewerkt.

In juni is deze werkwijze als concept gepresenteerd in de commissie Samenleving onder de naam 'wegwijzer initiatief en participatie'. Op basis van reacties van raad, inwoners en ambtenaren is de in juni gepresenteerde concept wegwijzer nu verwerkt in drie doelgroepgerichte/specifieke producten:

- Voor initiatiefnemers: een heldere en toegankelijke website die initiatiefnemers op weg helpt.
- Voor ambtenaren: een duidelijk intern proces.
- Voor college en raad: een proceskader voor complexe opgaven waarover college en/of raad een besluit moet nemen.

Dit besluit gaat over het laatste onderdeel.

MOTIVERING

Het voorliggende proceskader voor complex opgaven is een onderdeel in het pakket aan instrumenten voortkomend uit het vastgestelde participatiebeleid en eerder vastgestelde faciliterende budgetten; Stimuleringsbudget en Heemstede maakt het mogelijk. In dit voorstel wordt een korte schets gegeven van het gehele 'pakket', zodat helder is hoe voorliggend voorstel zich hiertoe verhoudt.

Doel en uitgangspunten

Op 28 mei 2020 is het participatiebeleid door de raad vastgesteld. Daarin is de volgende visie geformuleerd: 'In Heemstede willen we een omgeving creëren waarin we prettig, veilig, duurzaam en met oog voor elkaar kunnen samenleven. En we geloven dat we samen als gemeente en gemeenschap tot betere ideeën en gezamenlijke beelden komen. Dus gaan we ervan uit dat iedereen het beste van Heemstede wil maken en eigenaarschap voelt voor haar/zijn leefomgeving.'

Hierbij zijn algemene uitgangspunten voor participatie benoemd:

1. We willen tot maatschappelijke waarde komen.
2. De aard van de opgave bepaalt.
3. We denken vanuit duidelijke rollen.
4. We zetten in op goede processen.

Opgaven en initiatiefnemer samenleving of gemeente

In het participatiebeleid spreken wij over 'opgaven'. Bij alle onderwerpen waar we ons in Heemstede voor inzetten zijn er opgaven. Een opgave is te doen wat nodig is om de gewenste maatschappelijke waarde te realiseren, vaak in de vorm van een project. Bijvoorbeeld een verkeersveilige oversteek, een meerjarig beleidsplan sociaal domein, een nieuw bestemmingsplan of een buurtbarbecue. Een opgave kan eenvoudig, eenmalig en niet structureel zijn, maar bijvoorbeeld ook complex en met veel impact.

Het initiatief voor een opgave kan dus geïnitieerd worden vanuit de gemeenten en kan ook geïnitieerd worden vanuit de samenleving. De genoemde uitgangspunten in het participatiebeleid gelden bij alle opgaven; zowel bij initiatieven vanuit de samenleving als bij projecten van de gemeente.

Raadsbesluit

Raadsvergadering: 17 december 2020

Budgetten voor initiatieven vanuit de samenleving

Om initiatieven vanuit de samenleving goed te kunnen faciliteren heeft de gemeenteraad twee regelingen met budget beschikbaar gesteld, te weten:

- Stimuleringsbudget: maximaal €6000 per initiatief, uitvoering ligt (nagenoeg) volledig bij de samenleving
- Heemstede maakt het mogelijk: voor initiatieven die een hogere bijdrage behoeven dan €6000 en/of waar de gemeente een belangrijke rol heeft in de uitvoering

Werkwijze

Om het participatiebeleid verder handen en voeten te geven zijn werkwijzen uitgewerkt, zodat rollen, proces en verantwoordelijkheden helder zijn voor inwoners, raad, college en organisatie.

Deze werkwijze, op basis van de visie en uitgangspunten in het participatiebeleid, is uitgewerkt in verschillende delen:

- Website: een heldere en toegankelijke website voor inwoners die een idee hebben of een initiatief willen ondernemen en hen op weg helpt.
- Voor de ambtelijke organisatie een interne werkwijze
- Proceskader/werkwijze voor complexe opgave waarover het college en/of de gemeenteraad een besluit moeten nemen.

Voor projecten en initiatieven (opgaven) is het van belang dat het participatieproces zo goed mogelijk wordt vormgegeven. Het soort opgave bepaalt ook hoe dit proces het beste ingericht kan worden. Uiteindelijk zal over een opgave een besluit moeten worden genomen. Soms heeft de gemeente daar geen enkele rol in, maar vaak ook wel. Deels gemandateerd aan de ambtelijke organisatie, of het college en/of de raad moeten een besluit nemen.

Voor het bepalen van de werkwijze wordt onderscheid gemaakt in drie typen opgaven:

1. Opgaves geïnitieerd vanuit de samenleving zonder rol van de gemeente.
2. Eenvoudige opgaves (geïnitieerd vanuit de samenleving of gemeente zelf) met collegebesluit.
3. Complexe opgaves (geïnitieerd vanuit de samenleving of gemeente zelf) met college- of raadsbesluit.

Voor het **eerste type** wordt ingezet op een duidelijke website die hulp kan bieden aan initiatiefnemers. Bij het **tweede type** gaat het om opgaven waarvoor eerder al proceskaders zijn vastgesteld. Het gaat hierbij bijvoorbeeld over een evenementenvergunning voor de Veteranendag, een bijdrage uit het 'Stimuleringsbudget' of een bijdrage uit het budget 'Heemstede maakt het mogelijk'. Al deze trajecten kennen al een proceskader en een set aan regels waar een aanvraag aan moet voldoen. Ook hiervoor hoeft geen extra kader vastgesteld te worden en is het vooral belangrijk dat de website en ambtenaren inwoners de juiste weg wijzen.

Raadsbesluit

Raadsvergadering: 17 december 2020

Alleen voor de **derde categorie** is, naast de wettelijke procedures, nog geen proceskader vastgesteld. Deze opgaven kenmerken zich door één of meer van de volgende aspecten:

- Het gaat om een grote wijziging in de leefomgeving van (groepen) inwoners
- Er zijn veel actoren bij betrokken
- Er spelen veel verschillende belangen

Het gaat hierbij bijvoorbeeld om ruimtelijke projecten die niet in het bestemmingsplan passen en een grote wijziging in de leefomgeving betreffen, zoals bouwplan De Slottuin of -op kleinere schaal- een nieuwe speeltuin in een buurt waar eerst nog geen speeltuin was. Maar ook om grotere trajecten zoals de energietransitie en de omgevingsvisie.

Om bij dit soort complexe opgaven aan het eind van het traject een besluit te kunnen nemen, is het van belang vooraf goede afspraken te maken over inhoud en proces.

Werkwijze proceskader raad en college

Om voor complexe opgaven (projecten) waarover college en/of raad beslist heel helder te hebben hoe participatie wordt ingericht is een proceskader opgesteld. In het participatiebeleid is ook opgenomen dat bij opgaven waarover de raad een besluit moet nemen, de raad voorafgaand aan het participatieproces kaders vaststelt waarin de raad bepaalt hoe men betrokken wil zijn en welk proces passend is. Met het vaststellen van bijgevoegd proceskader wordt hiervoor een standaard werkwijze vastgelegd. In het proceskader zijn de uitgangspunten uit het beleid verwerkt tot een kader dat bij elke complexe opgave waarover college en/of raad besluit ingevuld moet worden en vooraf door college en/of raad moet worden vastgesteld.

Het proceskader bevat twee formulieren die vooraf worden vastgesteld door college en/of raad: de planomschrijving en het participatieplan. De planomschrijving geeft met name informatie over de inhoudelijke en financiële aspecten van de opgave en de kaders die daar voor gelden.

Het participatieplan bestaat uit drie stappen;

1. Het bepalen van de ruimte voor participatie.
2. Het bepalen van het doel van de participatie.
3. Rollen en verantwoordelijkheden bepalen.

Belangrijke stap is het bepalen van de ruimte voor participatie. Als er geen ruimte is – bijvoorbeeld vanwege wettelijke beperkingen – wordt participatie afgeraden.

De planomschrijving en het participatieplan geven tezamen antwoord op de vragen wat, waarom, wanneer en met wie.

Door van tevoren beide plannen vast te stellen is vanaf de start voor iedereen duidelijk hoe het proces gaat lopen en waar achteraf op getoetst wordt door college en/of raad.

Evaluatie

Door het proceskader in de praktijk te gebruiken wordt duidelijk waar kansen en verbeterpunten liggen. Van 4 projecten maken we na afronding van het project een

Raadsbesluit

Raadsvergadering: 17 december 2020

verslag. Dit verslag wordt gemaakt op basis van monitoring zowel gedurende het project als na afloop en hierbij worden de uitgangspunten uit het participatiebeleid en werkwijze proceskader betrokken. Op basis hiervan wordt een evaluatie opgesteld en geagendeerd in de gemeenteraad.

In de Begrotingsraad van 6 november 2020 is de motie 'Burgeramendement' aangenomen. Bij deze evaluatie wordt de vraag betrokken of en op welke voorwaarden, de invoering van een burgeramendement succesvol kan zijn en de verordening 'Burgerinitiatief' kan worden aangevuld met het 'Burgeramendement'. De evaluatie wordt aangevuld met dit onderzoek.

KANTTEKENING

Er is nog onduidelijkheid rondom participatie in de omgevingswet

Participatie is een belangrijk uitgangspunt in de omgevingswet. Hoe de gemeente hier invulling aan geeft is niet wettelijk bepaald. Op dit moment geeft de omgevingswet de raad de mogelijkheid om participatie bij sommige projecten in de fysieke leefomgeving verplicht te stellen. De omgevingswet biedt de raad echter niet de mogelijkheid om kaders mee te geven over *de wijze waarop* een initiatiefnemer de participatie vormgeeft. In bijgevoegd proceskader is 'de wijze waarop' daarom ook bewust geen onderdeel van het kader. Waar precies de grens ligt tussen wat de raad wel en niet mee kan geven aan kaders is op dit moment nog niet helemaal duidelijk. Mogelijk wordt dit pas echt duidelijk na de eerste juridische procedures die worden gevoerd na invoering van de omgevingswet (verwachte datum: 1 januari 2022).

Als blijkt dat het proceskader vanwege de omgevingswet nog aangepast moet worden, zal deze aanpassing weer aangeboden worden aan de raad.

Misschien wordt een participatieverordening verplicht

De ministerraad heeft in juni 2020 ingestemd met het wetsvoorstel 'Versterking participatie op decentraal niveau', waarin een verplichting is opgenomen om een participatieverordening op te stellen. Het doel van het wetsvoorstel is de betrokkenheid van inwoners bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid te vergroten. Ook wordt het uitdaagrecht, als specifieke vorm van participatie, hierin wettelijk verankerd. Het wetsvoorstel ligt op dit moment voor advies bij de Raad van State en wordt daarna in de Tweede Kamer besproken. De ervaringen die het komende half jaar worden opgedaan met zowel het beleid als dit proceskader, kunnen de basis vormen voor het opstellen van een participatieverordening als deze wettelijk verplicht wordt. Deze participatieverordening zou dan in de plaats komen van de huidige inspraakverordening.

Een proceskader vereist maatwerk en flexibiliteit

Het samenspel tussen overheid en gemeenschap is continu in ontwikkeling. Het proceskader is hierbij een hulpmiddel, maar de werking ervan wordt grotendeels bepaald door houding en gedrag van de gebruikers. Ruimte voor maatwerk, flexibiliteit en communicatie zijn daarbij sleutelwoorden.

FINANCIËN

Raadsbesluit

Raadsvergadering: 17 december 2020

Indien voor de verdere vormgeving nog kosten gemaakt moeten worden, zal hiervoor gebruik worden gemaakt van het bestaande participatiebudget voor communicatie- en proceskosten.

PLANNING/UITVOERING

Na vaststelling zal het proceskader worden gepubliceerd.

Verwachting is dat zowel de publicatie als de website begin 2021 gereed zijn zodat na publicatie bij nieuwe opgaven meteen gestart kan worden met deze werkwijze.

In de publicatie wordt opgenomen dat het proceskader per 1 februari 2021 in werking treedt.

De evaluatie zal in ieder geval na 4 afgeronde projecten, naar verwachting eind 2021, naar de raad gaan.

PARTICIPATIE EN COMMUNICATIE

Voor de werkwijze zijn vooral de verbeterpunten en tips gebruikt uit alle onderzoeken, interviews en evaluaties. Ook is gebruik gemaakt van voorbeelden van de gemeente Groningen, de gemeente Delft, de gemeente de Bilt en de gemeente Hilvarenbeek. Vooral een klein aantal interviews met direct betrokkenen bij participatietrajecten heeft bruikbare informatie opgeleverd. Ook is een klantreis uitgevoerd met één van de geïnterviewde inwoners.

Bij het verder vormgeven van de website wordt een aantal van de geïnterviewden om feedback gevraagd zodat de website zoveel mogelijk aansluit op de wensen van inwoners.

Communicatie over de werkwijze vindt met name plaats via de website www.wijmakenheemstede.nl, via ambtenaren en binnen projecten. Bij de evaluatie worden, net als bij het opstellen, wederom een aantal inwoners, ambtenaren en raadsleden betrokken.

DUURZAAMHEID

nvt

BIJLAGEN

1. Uitwerking participatiebeleid: Proceskader voor complexe opgaven waarover college of raad besluit