

Besluit van de gemeenteraad van de gemeente Ede houdende regels omtrent participatie (De Edese participatie-aanpak)

De raad van de gemeente Ede:

gelezen het voorstel "De Edese participatie aanpak" van burgemeester en wethouders d.d. 28-5-2019, met zaaknummer 109729;

besluit

1. Kennis te nemen van het beleidskader De Edese Participatie aanpak, inclusief het ondersteuningsaanbod en de ontwikkelagenda;
2. hierbij de volgende uitgangspunten vast te stellen:
 - a. hoe dichter in de leefomgeving een vraagstuk speelt, hoe meer invloed inwoners kunnen uitoefenen, hoe meer bovenwijkse belangen er zijn, hoe groter de rol van de gemeente zal zijn;
 - b. te kiezen voor een methodiek die structuur biedt om elk participatietraject te ontwerpen en die voldoet aan de eisen van onderbouwing van de Omgevingswet; de methodiek is een handreiking, geen keurslijf;
 - c. het gaat om de kwaliteit van participatie, niet om de kwantiteit. Niet alles wat er in de gemeente gebeurt, leent zich voor participatie. Maar als we participeren, dan doen we dat zorgvuldig en met respect voor elkaars belangen en rollen;
3. de Edese Participatie aanpak vast te stellen als handreiking voor inwonersparticipatie;
4. het college van burgemeester en wethouders opdracht te geven om 1 jaar na voorliggend besluit te evalueren en de resultaten hiervan te delen met de gemeenteraad.

Vooraf

De verhouding tussen overheid en samenleving verandert, dat gebeurt al decennia lang. Steeds meer inwoners, ondernemers en organisaties willen invloed hebben op en een bijdrage leveren aan de kwaliteit van hun fysieke of sociale leefomgeving. Ook willen zij verantwoordelijkheid nemen bij de grote vraagstukken van vandaag, zoals de energietransitie, klimaatverandering of duurzame ondersteuning in het sociaal domein. De grote opgaves in onze samenleving kunnen we alleen in gezamenlijkheid oppakken. De Omgevingswet speelt hierop in en stimuleert vroegtijdige participatie om tijdig belangen, meningen en creativiteit op tafel te krijgen.

Het college van B en W gelooft in de kennis en kunde die in de samenleving aanwezig is en wil daar beter gebruik van maken, met als doel beter beleid en een mooiere leefomgeving. In Ede kunnen we ons verder ontwikkelen op het gebied van participatie. Waarbij de kwaliteit van participatie voorop staat, niet het aantal participatieve trajecten.

Samen beleid maken en uitvoeren is niet nieuw in Ede. Gemeente Ede kent sinds 2011 een beleidskader burgerparticipatie. Er zijn veel grote en kleine, geslaagde en minder geslaagde voorbeelden van participatie in Ede. Denk aan het ontwerp van het Marktpllein in Ede, MedeMaken, de locatiekeuze voor Skaeve Huse, coöperatie De Valk, de cheques voor inwonersinitiatieven via EdeDoet, de Koplopers bij Inclusie of de herinrichting van de Verlengde Maanderweg maar ook de pilot Ede-Zuid waarbij inwoners vanuit hun eigen dromen en mogelijkheden hun leefomgeving verbeteren.

Want er is ruimte voor verbetering. Dat vinden zowel onze inwoners en ondernemers, als onze medewerkers en raadsleden. In 2016 publiceerde de Rekenkamercommissie het rapport, "Burgers Betrekken in Ede, praktijk versus papier". Daarin werd geconstateerd dat zowel inwoners als gemeenteraad helderheid missen over proces, procedures, kaders, informatievoorziening, bijsturing en besluitvorming. Datzelfde komt naar voren in de gesprekken in 2018 en 2019 tussen de ambtelijke organisatie en raadsleden.

De gemeenteraad heeft in oktober 2018 opdracht¹ gegeven om een nieuw beleidskader te maken, met een praktische handreiking voor participatietrajecten en ruimte voor ontwikkeling, ook in het kader van de Omgevingswet. Dit beleidskader ligt voor u en is tot stand gekomen op basis van ervaringen, met behulp van een behoefteninventarisatie bij inwoners², gesprekken en een workshop³ met raadsleden en gesprekken met medewerkers.

Ondertussen ontwikkelen we in Ede ook nieuwe participatietrajecten, zo- als het uitnodigingskader wind- en zonne-energie en scenario-gesprekken voor de omgevingsvisie landelijk gebied. Het beleidskader moet bijdragen aan deze trajecten en andersom zullen de ervaringen bij deze projecten bijdragen aan de verdere ontwikkeling van de Edese participatie-aanpak.

Het beleidskader bestaat uit verschillende onderdelen. Vertrekpunt is de Edese visie op participatie (hoofdstuk 1). Om te zorgen dat het niet alleen bij een visie en mooie woorden blijft, gaan we met drie sporen aan de slag: een Edese participatieaanpak: een methodiek, ingebed in de werkprocessen en een praktische handreiking voor medewerkers (hoofdstuk 2) een ondersteuningsaanbod voor medewerkers en raadsleden (hoofdstuk 3) een ontwikkelagenda voor inwonersinitiatieven en werkprocessen (hoofdstuk 4).

Verwachtingsmanagement

Het beleidskader en de Edese participatie-aanpak helpen om voorafgaand helder te maken wat het doel is van de participatie, wie meepraten, wie welke rol heeft, binnen welke kaders er participatie mogelijk is er wat er gebeurt met de opbrengsten. Bij grotere, complexe of bovenwijkse vraagstukken waarin participatie een rol speelt worden deze zaken vooraf met de raad afgestemd en in een startnotitie aangeboden.

Dit beleidskader is geen blauwdruk. Het is een dynamisch document dat we samen met inwoners, ondernemers, medewerkers en het bestuur (college en raad) verder gaan invullen en aanscherpen. Samen zijn we verantwoordelijk om tot een participatie-aanpak te komen die past bij Ede. Daar helpen het ondersteuningsaanbod en de ontwikkelagenda bij.

De bijlage bij het beleidskader geeft een beeld van de meningen in de Edese samenleving over participatie.

1. Participatie in Ede

Het college van burgemeester en wethouders geeft zijn visie op participatie in het bestuursakkoord 'Ruimte voor Ede' 2018-2022. Samengevat:

Onze Edese samenleving wordt er beter van wanneer we er samen aan bouwen en verantwoordelijkheid nemen. We vinden het belangrijk dat inwoners en (maatschappelijke) ondernemers invloed hebben op dat wat voor hen belangrijk is en hun leefomgeving mede vormgeven. Daarbij ondersteunen we waar het nodig is en reiken we kaders aan als het moet.

We verstaan onder participatie:

- a. samen met inwoners en organisaties beleid maken en uitvoeren (initiatief ligt bij de gemeente)
- b. ruimte geven aan initiatieven uit de samenleving (initiatief ligt bij inwoners/organisaties).

Hoe willen we participatie invullen?

- Verantwoordelijkheid geven en nemen: dat vraagt om overleg tussen college, raad, inwoners en partners over wie welke rol en verantwoordelijkheid heeft. De raad kan overwegen om vooraf kaders te stellen en ook later in het besluitvormingsproces een controlerende, volksvertegenwoordigende of verbindende rol te nemen. Bij besluiten weegt het gemeentebestuur de belangen van alle Edenaren tegen elkaar af. We verwachten van initiatiefnemers een zorgvuldige afweging van alternatieven, waarbij ze hun omgeving betrekken en raadplegen. Waar we zelf initiatiefnemer zijn, ligt die verantwoordelijkheid bij de gemeente.

1) Motie 'We doen het samen', 11 oktober 2018. Raadsinformatiesysteem nummer 6949816.

2) Inwonerspanel 2018, flitspeiling Facebook en Instagram mei 2019, zie ook bijlage

3) Workshop participatiemethodiek THINK en de rol van de raad, op 22 mei 2019

- We zien een rol voor de bestaande adviesvormen, zoals dorpsraden, wijkorganisaties, de ASDE en andere belangenbehartigers. Daarnaast staan we open voor vormen van democratische vernieuwing zoals Right to Challenge⁴. Ook hierbij voeren we met de raad het gesprek over wat deze adviesvormen en democratische vernieuwingen betekenen voor haar rolopvatting.
- We investeren in leren en ontwikkelen. Participatie vraagt van bestuur, organisatie en samenleving een aantal vaardigheden, soms ook een andere houding of andere interne werkprocessen. We gaan in gesprek met elkaar (samenleving, raad, college, organisatie) over de kwaliteit van de participatieprocessen en stellen de Edese participatie-aanpak bij als dat nodig is.

Uitgangspunten

Participatie is maatwerk⁵, maar we kiezen in Ede bewust voor een aantal vaste uitgangspunten bij elk participatietraject:

- Hoe dichter in de leefomgeving een vraagstuk speelt, hoe meer invloed inwoners kunnen uitoefenen, hoe meer bovenwijkse belangen er zijn, hoe groter de rol van de gemeente.
- We kiezen een methodiek die structuur biedt om elk participatietraject te ontwerpen en voldoet aan de eisen van onderbouwing van de Omgevingswet⁶. De methodiek is een handreiking, geen keurslijf.
- Het gaat om de kwaliteit van participatie, niet om de kwantiteit. Niet alles wat er in de gemeente gebeurt, leent zich voor participatie. Overigens wil het College wel expliciet ruimte bieden aan initiatieven en worden deze ondersteund en gestimuleerd. Als we participeren, dan doen we dat zorgvuldig en met respect voor elkaars belangen en rollen. De methodiek biedt ook een afwegingskader voor wel/geen participatie.
- Bij nieuwe/innovatief beleid biedt participatie belangrijke kansen: de samenleving kan dan extra deskundigheid en inzichten inbrengen.

Het leren en ontwikkelen op het gebied van participatie hangt sterk samen met leren en ontwikkelen voor de Omgevingswet, het programma Dienstverlening en de Corporate Strategie. De ontwikkelingen op deze thema's zijn onderwerp van de organisatiebrede veranderagenda en worden meegenomen in het concernopleidingsplan.

Het Ontwikkelcentrum Groe! is het gezamenlijke platform waar leren en ontwikkelen wordt aangeboden.

2. De Edese participatie- aanpak: een handreiking

Edese participatie AANPAK



De Edese participatie-aanpak bestaat uit een handreiking met

- 4 stappen (de structuur)
- 4 spelregels (houding en gedrag)
- 4 werkafspraken (verankering van participatie in de werkprocessen).

4) Right to Challenge, vaak afgekort als R2C waarbij een groep (georganiseerde) inwoners taken op zich neemt of overneemt als zij vinden dat het anders, beter, slimmer en/of goedkoper kan,

5) Daarom schrijft de omgevingswet bv ook niet voor HOE de participatie moet plaatsvinden, maar alleen DAT er een onderbouwde participatie-aanpak moet zijn.

6) <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/inspiratiegids/participatie-wet>

Bij het opstellen van de aanpak hebben we (onder andere) gebruik gemaakt van de participatiemethodiek THiNK!⁷, de Utrechtse participatiestandaard, van Delfts Doen⁸, van de participatiewijzer⁹ van Prodemos en van de Omgevingswet¹⁰.

En uiteraard zijn de uitgangspunten uit hoofdstuk 1 verwerkt in de aanpak.

Deze aanpak is in eerste instantie bedoeld voor initiatieven van de gemeente. Initiatieven vanuit de samenleving hebben hun eigen dynamiek en zijn niet altijd te vangen in een vast werkproces. Wel kunnen elementen (de 4 randvoorwaarden, de 4 startvragen, de spelregels) de organisatie helpen om weloverwogen om te gaan met initiatieven uit de samenleving. Hoe we als organisatie initiatieven van de samenleving ruimte geven en ondersteunen, is onderdeel van de ontwikkelagenda (zie hoofdstuk 4).



2.1 Handreiking in vier stappen

De handreiking is in eerste instantie een handvat voor medewerkers. Daarnaast biedt de handreiking bestuur en samenleving inzicht in de stappen en overwegingen die bijdragen aan betere participatietrajecten. En op hun rol in de participatie. De handreiking is geen keurslijf, biedt ruimte voor maatwerk, maar stuurt wel op het stellen van de juiste vragen op het juiste moment.

Stap 1. Afweging op basis van vier randvoorwaarden

Het ene plan leent zich meer voor participatie dan het andere plan. Bewoners en dorpsraden hebben laten weten meer betrokken te willen worden. Dit kan soms bijten met de wens (ook vanuit bewoners!) om snel zaken voor elkaar te krijgen. Belangrijk is dat participatie gericht ingezet wordt en daarbij is een duidelijke afweging vooraf noodzakelijk, op basis van de volgende randvoorwaarden:

- Biedt het beleid/project/vraagstuk voldoende ruimte voor participatie?**
Het beleid moet voldoende ruimte bieden voor uiteenlopende opties. Meedenkende inwoners of organisaties moeten substantiële keuzes kunnen maken. Als er geen mogelijkheden zijn voor verschillende reële beleidsopties, is participatie bij dit onderwerp onwenselijk. Beperkende factoren kunnen zijn: wet- en regelgeving van hogere overheden, eerder beleid of regelgeving van de eigen overheid, financiële beperkingen of gebrek aan commitment van college en raad.
- Is het onderwerp geschikt voor inwoners?**
Het beelidsonderwerp moet voor individuele inwoners of ten minste voor een bepaalde doelgroep direct van belang en ook begrijpelijk zijn of begrijpelijk gemaakt kunnen worden.
- Is er voldoende tijd?**
Participatie neemt, in ieder geval in het voortraject van belevingsvorming, tijd in beslag. Is die tijd ook beschikbaar of heeft besluitvorming zoveel haast dat het niet mogelijk is om participatie in te zetten?
- Is er capaciteit en geld?**
Het organiseren en begeleiden van participatie is arbeidsintensief. Er moet dan ook voldoende capaciteit en geld beschikbaar gesteld kunnen worden.

Is een of meer van bovenstaande randvoorwaarden niet aanwezig? Adviseer dan om geen participatie te doen. Zijn tijd en geld de beperkende factor en verwacht je dat de inbreng van inwoners/belanghebbenden wel meerwaarde heeft? Of hebben inwoners/belanghebbenden aangegeven het van groot belang te vinden om mee te praten? Leg dan het dilemma voor aan college/ raad.

7) Methodiek voor proceskaders van participatie en voor reflectie op de rol van de raad, ontwikkeld door het ministerie van BZK, de VPNG en de gemeente Kampen

8) <https://www.delft.nl/bestuur-en-organisatie/delft-2040/omgevingsvisie/omgevingswet/delfts-doen>

9) www.participatiewijzer.nl/Burgerparticipatie

10) <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/inspiratiegids/participatie-wet/>

Het resultaat van deze stap is een advies over wel/geen participatie.

Omgevingswet:

In de Omgevingswet en in het Omgevingsbesluit zijn regels over participatie opgenomen.

Participatie is in sommige gevallen verplicht. Bovenstaande randvoorwaarden helpen dan om de eerste contouren van een participatie-aanpak te schetsen.

Stap 2. Verdieping op basis van vier kernvragen

De volgende vier kernvragen (ontleend uit de methodiek van THINK!) helpen om per situatie een passende participatie-aanpak te ontwerpen. Bij het beantwoorden van deze vragen kan je ook de app¹¹ van THINK! gebruiken. Deze vier vragen gaan vooral over het 'waarom'. Als dat duidelijk is, kan je het 'hoe' en 'wat' vaak sneller doen.

A) **Waarom, met welk doel kiezen we voor participatie?**

Het doel dat je met participatie wil bereiken, geeft richting aan wie je erbij gaat betrekken (kernvraag b), wie verantwoordelijk is (kernvraag c) en wat je met de opbrengsten gaat doen (kernvraag d).

- Mogelijke doelen zijn:
- Inzicht in belangen en/wensen van betrokkenen
- Inzicht in mogelijkheden om tegemoet te komen aan wensen of belangen
- Deskundigheid betrekken (het plan wordt er inhoudelijk beter van)
- Betrokkenheid/eigenaarschap creëren
- Draagvlak peilen.

B) **Wie er bij betrekken?**

Hiervoor maak je een krachtenveldanalyse. Daarin breng je alle belanghebbenden in beeld, inclusief hun belangen, hun invloed, hun mening over het project en hoe belangrijk zij zijn voor het welslagen van het project. Je vraagt de gebiedsmanager en eventueel wijkbeheerder hierbij om advies voor kennis van de wijk en ervaringen en contacten met bewoners, belangengroepen, netwerken. Ook de uitvoerende afdelingen op het gebied van sociaal domein en leefomgeving en het KCC hebben veel inzicht in behoeftes van inwoners.

We staan hier ook stil bij de representativiteit van de deelnemers in het participatieproces: welk en wiens belang brengen zij in en hoe gaan we daar mee om.

Speciale aandacht verdienen daarbij de groepen die een groot belang hebben bij het onderwerp, maar weinig invloed hebben, of niet vanzelf aan een participatietraject zullen meedoen.

Belanghebbenden zijn bijvoorbeeld: huidige bewoners, toekomstige bewoners, omwonenden, ondernemers, leerlingen, sporters, de project- ontwikkelaar, actiegroepen, maatschappelijke organisaties, adviesraden en dorpsraden. Ook partijen als college, gemeenteraad, vakafdelingen en andere afdelingen breng je bij de krachtenveldanalyse in beeld.

Hulp nodig bij de krachtenveldanalyse? De communicatieadviseurs van de afdeling B&C kennen verschillende manieren om krachtenveldanalyses te maken. Ook zijn er instrumenten zoals de betrokkenheidsprofielen¹² van Ede, die inzicht geven in de mate en aard van betrokkenheid van inwoners.

Bijzondere rol dorpsraden

In de gemeente Ede hebben we afspraken¹³ gemaakt met de dorpsraden over beginspraak: zo vroeg mogelijk in het proces. Dorpsraden richten zich meer dan bijvoorbeeld buurtcomités en belangengroepen op het algemene dorpsbelang en op het proces van beleids- en planvorming. De dorpsraden kunnen zowel gevraagd als ongevraagd het college te adviseren. Zij vervullen veelal een platformrol. Zij kunnen adviseren over processen en hun platform inzetten voor samenwerking. Dorpsraden vertegenwoordigen niet per definitie de mening van 'het dorp/de

¹¹)Gratis te downloaden in de APP store

¹² <https://binnenstebuiten.ede.nl/#/actueel/nieuws/iets-met-burgerparticipatie>

¹³ Op basis van het convenant uit 2011 en de brief uit 2015, zaaknummer 38874

wijk'. Bepaal in overleg met de dorpsraad en het college of en wanneer de dorpsraad om advies wordt gevraagd.

C) **Wie is verantwoordelijk voor het participatieproces?**

Hier zijn drie mogelijkheden:

- De initiatiefnemer (bijvoorbeeld een inwoner of de ondernemer die wil uitbreiden).
- Wanneer de initiatiefnemer een voorstel heeft dat het gemeentelijk beleid ondersteunt, zijn beide partijen gezamenlijke verantwoordelijk zonder dat de gemeente het initiatief overneemt. De rol van de gemeente is dan primair ondersteunend. In het geval gaat om een inwonersinitiatief dat niet specifiek bijdraagt aan vastgesteld gemeentelijk beleid is de initiatiefnemer verantwoordelijk.
- De samenleving/wijk of buurt (bijvoorbeeld bij de inrichting van een openbare speeltuin).
- De gemeente (bij ieder proces waar zij initiatiefnemer is, of wanneer er bovenwijkse belangen spelen).

Het antwoord op deze vraag hangt sterk samen met

- het ambitieniveau van de gemeente op het gebied van participatie (hoeveel laat je over aan de samenleving?),
- het onderwerp en de inhoudelijke kaders van het participatietraject
- de doelen die je bij vraag a hebt bepaald.

D) **Wat doen we met de uitkomsten?**

De mate waarin de uitkomsten van het participatieproces meewegen bij de besluitvorming, bepaalt het participatieniveau.

- **De uitkomsten worden meegewogen in de oordeelsvorming van het gemeentebestuur.**
Deze participatievorm noemen we **raadplegen**.
De gemeente bepaalt zelf de agenda, maar ziet betrokkenen als gespreks- partners bij ontwikkeling van beleid. Meninge, ervaringen en ideeën worden geïnventariseerd, maar zijn voor de gemeente niet bindend.
De rol van de participant is geconsulteerde. Plannen worden door de gemeente opgesteld en voorgelegd aan belanghebbenden. De reacties van belanghebbenden worden meegenomen in het vervolgproces.
- **De uitkomsten worden gebruikt voor een verbeterde uitwerking van het plan door de gemeente.**
Deze participatievorm noemen we **adviseren**.
De gemeente bepaalt de agenda, maar betrokkenen kunnen problemen en oplossingen aandragen. Deze ideeën spelen een volwaardige rol bij het ontwikkelen van beleid. De gemeente verbindt zich in principe aan de resultaten, maar kan bij de uiteindelijke besluitvorming hiervan beargumenteerd afwijken. De rol van de participant is adviseur. De betrokken partijen kunnen ook zelf met een voorstel komen. Dit hoeft niet aan te sluiten op een plan van de gemeente of ontwikkelaar. De dorpsraad heeft altijd de bevoegdheid om zowel gevraagd als ongevraagd te adviseren.
- **De uitkomsten worden gebruikt voor een gezamenlijke uitwerking van het plan.**
Deze participatievorm noemen we **co-creëren**.
Gemeente en betrokkenen bepalen samen de agenda en zoeken samen naar oplossingen. De gemeente verbindt zich aan deze oplossingen in de besluitvorming. De rol van de participant is samenwerkingspartner.
De betrokkenen zitten zelf aan tafel om over uitgangspunten, een plan of ontwerp mee te denken. Vaak al in een vroeg stadium om ook het proces mede vorm te geven. Dit heet ook wel een open plan proces.

- **uitkomst (meerderheidsvoorkeur) bepaalt welk besluit wordt genomen.**

Deze participatievorm noemen we beslissen, of directe democratie.

De gemeente stelt dan wel vooraf eisen aan de manier waarop de meerderheidsvoorkeur wordt vastgesteld (denk aan opkomst/deelname, hoe groot de meerderheid moet zijn, de formulering van de vraag die wordt voorgelegd).

Wanneer betrokkenen geen inbreng hebben en alleen toevoerder zijn, is er sprake van zeer beperkte participatie, namelijk van informeren. De gemeente bepaalt zelf de agenda voor besluitvorming en houdt betrokkenen op de hoogte. Plannen worden door de gemeente opgesteld zonder dat belanghebbenden invloed hebben. Zij worden wel geïnformeerd door bijvoorbeeld een wijkbericht, een informatieavond of een website.

Om teleurstelling bij deelnemers in het participatieproces te voorkomen, is het van belang dat college en raad zich committeren aan het antwoord op vraag b). Het kan verstandig zijn om daar expliciet een besluit over te laten nemen.

Wanneer niet de gemeente, maar een initiatiefnemer verantwoordelijk is voor het proces, kan je er ook voor kiezen om vast te leggen dat de initiatiefnemer moet aantonen rekening te houden met ingebrachte belangen en wensen.

Het resultaat van stap 2 is een kader voor het participatietraject.

Omgevingswet:

De vier kernvragen met antwoorden vormen voldoende onderbouwing voor de keuze voor de participatiewijze binnen de Omgevingswet¹⁴.

Bij het projectbesluit en het omgevingsplan geeft een overheid in een kennisgeving aan hoe het participatietraject eruit komt te zien. Ook is een motiveringsplicht opgenomen: het bevoegd gezag geeft bij het besluit aan hoe het de omgeving bij de voorbereiding heeft betrokken. En wat het met de resultaten heeft gedaan. De motiveringsplicht geldt voor de omgevingsvisie, het programma, het omgevingsplan en het projectbesluit. Voor de omgevingsvergunning wordt nog geregeld dat de initiatiefnemer in de aanvraag moet aangeven of – en hoe – er overleg is geweest met belanghebbenden. Dat gebeurt in de omgevingsregeling.

Stap 3. Kalender maken en rol raad verkennen

Maak een planning op basis van de fasen van je project. We vragen bewoners en belanghebbenden om input op de momenten waarop hun inbreng nog het best kan worden meegenomen. De ene fase leent zich meer voor participatie dan de andere. Bepaal uit welke fasen je project bestaat en in welke je je bevindt: initiatief fase, definitief fase, ontwerp fase, voorbereidings fase, uitvoering of evaluatie. Dorpsraden wordt meestal gevraagd in de eerste fasen van een project of beleidsvoorbereiding mee te denken of te adviseren. Zorg er ook voor dat je in de initiatief fase al duidelijk hebt of inspraak wettelijk verplicht is en als dat niet het geval is of er toch tot inspraak moet worden besloten. Onderstaand schema geeft per fase aan welke inbreng participatie kan opleveren.



Voor het bespreken van de rol van de raad onderscheiden we 4 fasen¹⁵

¹⁴ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/inspiratiegids/participatie-wet>

¹⁵ Uit de methodiek participatieversneller THiNK

1. de ontwerpfasen (van het participatieproces)
2. de inventarisatiefase of beeldvorming (belangen, ideeën, ophalen van input)
3. de verwerkingsfase of oordeelsvorming (trechters van de input)
4. de besluitvormingsfase

De verschillende rollen die de raad kan aannemen, zijn:

- Kaderstellend: kaders vaststellen voor het participatietraject (inhoudelijk of op het participatieproces)
- Controlerend: voldeed het participatietraject aan de gestelde kaders?
- Volksvertegenwoordigend: adviseren over te betrekken belanghebbenden en/of over de vormgeving van het proces op basis van kennis van de lokale situatie.
- Verbindend: uitleggen aan de samenleving waarom bepaalde groepen inwoners wel of niet betrokken worden en waarom het proces op deze manier is vormgegeven.

Binnen een traject kan een andere rol voor verschillende momenten nuttig zijn. Meer weten over hoe de raad bovenstaande rollen per fase zou kunnen invullen? Gebruik dan de app die bij de THINK! methodiek hoort. Of maak gebruik van de coaches en experts binnen de organisatie. Bij trajecten die veel impact hebben op de samenleving, is het verstandig om tijd in te plannen met de raad (bijvoorbeeld in een informatieve raadssessie), om samen te bespreken welke rol de raad in welke fase wil innemen. Verschillende raadsleden hebben een workshop gevolgd over de methodiek van THINK!

Het resultaat van stap 3 is een kalender met doelen, deelnemers en rollen per fase.

Stap 1, 2 en 3 zijn de basis van de startnotitie (zie ook 2.3, de vier werkafspraken) die je schrijft bij projecten met veel impact op de samenleving. Het kan ook zijn dat je op basis van deze stap alsnog adviseert om geen participatie in te zetten (bijvoorbeeld omdat er onvoldoende commitment is van raad en/of college aan de uitkomsten van het participatietraject).

Stap 4. Participatiemiddelen bepalen

Pas wanneer helder is waarom, met wie en wanneer de participatie plaatsvindt, kies je de participatiemiddelen, werkvormen en communicatiemiddelen. De keuze voor de middelen is afhankelijk van welk doel je hebt met participatie, wie deelneemt aan het proces en de fase waarin je je bevindt.

Naast de traditionele middelen (zoals bewonersbrief, bewonersavond en klankbordgroep) kun je ook denken aan meer vernieuwende middelen, zoals een flitspeiling via social media, een internetpanel, een digitaal debat, webinar of een 'pressure cooker' om andere doelgroepen te bereiken en meer opbrengst te krijgen. Denk ook aan het dorpsraadadvies.

Informatie over participatiemiddelen is te vinden

- Op intranet, in de toolkit (vooral nog in de groep Burgerparticipatie)
- In de participatiewijzer¹⁶ van Prodemos
- Bij de adviseurs van de afdeling Bestuur & Communicatie.

Het resultaat van stap 1 tot en met 4 is een uitgewerkte participatie-aanpak op maat.



¹⁶ www.participatiewijzer.nl/Burgerparticipatie

2.2 De vier spelregels

Voor een succesvol participatietraject heb je niet alleen een goed ontworpen proces nodig, met heldere kaders, maar participatie vraagt ook wat van houding en gedrag van alle deelnemers (samenleving, raad, college en organisatie). Inwoners geven bijvoorbeeld aan dat de gemeente niet echt luistert, hen niet als serieuze gesprekspartner benadert en geen terugkoppeling geeft.

Daarom hebben we 4 spelregels opgesteld, geïnspireerd door Delfts Doen (de Delftse participatie-aanpak voor de omgevingswet).

Spelregel 1: we bieden deelnemers in het participatietraject een gelijkwaardig gesprekspodium

Dat betekent dat belanghebbenden in gelijke mate de ruimte krijgen om hun input te geven en dat de inbreng van alle deelnemers wordt meegenomen. Denk aan: wanneer een deel van de belanghebbenden een rechtstreeks contact heeft met raad of bestuur, moeten ook andere belanghebbenden die mogelijkheid hebben.

Spelregel 2: we hebben elk onze eigen rol, lichten deze toe en zijn er op aanspreekbaar

Dat betekent bijvoorbeeld dat wanneer we verantwoordelijkheid nemen voor het proces van participatie (vaak is dat de gemeente, maar dat kan ook een initiatiefnemer zijn, zie kernvraag c) op p. 10) we ook aanspreekbaar zijn op de kwaliteit van dat proces. Of wanneer een dorpsraad aangeeft te kunnen adviseren over deelnemers aan een participatieproces, zij aanspreekbaar zijn op dat advies.

Spelregel 3: we zijn open naar elkaar over het proces en wat we van elkaar verwachten

Dat betekent dat we met elkaar delen welke stappen we in het participatieproces zetten, met wie en wanneer (bijvoorbeeld wie uiteindelijk besluit en wat we met de inbreng van inwoners gaan doen). We spreken uit wat we van elkaar verwachten, zodat we ook verwachtingen aan elkaar kunnen bijstellen als dat nodig is.

Spelregel 4: we zeggen wat we doen en we doen wat we zeggen

Dat betekent dat deelnemers in een traject elkaar informeren over hun eigen acties (bijvoorbeeld wanneer zij actief medestanders gaan werven) maar ook dat we ons houden aan de afspraken die we binnen het participatietraject met elkaar maken (bijvoorbeeld de afspraak dat deelnemers - en dus ook gemeente - elkaar informeren voordat ze naar de media gaan).

Het kan bijdragen aan het onderling vertrouwen in een participatietraject om samen met deelnemers de spelregels op te stellen. Bovenstaande spelregels kunnen dan als inspiratie dienen. Deze vier spelregels zijn altijd een leidraad voor de gemeentemedewerkers.



2.3 De vier werkafspraken

De Edese Participatie-aanpak krijgt een plek in de werkprocessen. Het gaat om de volgende concrete werkafspraken.

Werkafpraak 1: Participatieparagraaf in adviezen en voorstellen

Elk college-/raadsstuk dat gaat over beleidsvoorbereiding, -ontwikkeling, -uitvoering, of -evaluatie bevat een paragraaf participatie waarin

- een advies staat over al dan niet participeren, onderbouwd door de antwoorden op de 4 kernvragen (aan de start van een traject)
- staat welke resultaten de participatie heeft opgeleverd en wat daarmee is gedaan (aan het einde van een traject).

Werkafpraak 2: Startnotitie met participatievoorstel

Bij omvangrijke/ingewikkelde/gevoelige trajecten vragen we de raad vooraf om de participatiekaders vast te stellen via een startnotitie en indien nodig, een werksessie. We nemen dit waar mogelijk in de lange termijnplanning van de raad op. In de startnotitie komen op hoofdlijnen aan de orde:

- de 4 kernvragen en antwoorden (doelen, betrokkenen, verantwoordelijkheid en omgaan met de resultaten)
- of inspraak wettelijk verplicht is en zo niet of er al dan niet voor inspraak wordt gekozen,
- de kalender op hoofdlijnen (stap 3, zie p. 11)
- een voorstel voor de kaders die de raad vooraf stelt en de rol die de raad gedurende de verschillende fases inneemt (stap 3, zie p. 12)
- het advies van de gebiedsmanager, de wijkbeheerder of het wijkteam.

Werkafpraak 3: Participatieplan na vaststelling startnotitie

Na vaststelling van de startnotitie zorg je dat er een communicatie- en participatieplan wordt gemaakt. Hierin werk je de kaders uit zoals vastgelegd in de startnotitie. Hiervoor gebruik je de resultaten van de 4 stappen van de Edese participatie-aanpak.

- Beschrijving van de 4 randvoorwaarden
- Antwoorden op de 4 kernvragen
- Kalender (zowel de formele inspraakprocedure en beslismomenten als de momenten voor communicatie en participatie richting bewoners en belanghebbenden),
- Participatiemiddelen (per moment en per groep belanghebbenden)
- Communicatieplan
- Budget (inclusief dekkingsbron).

Werkafpraak 4: Bijstellen participatieplan

Bekijk bij iedere volgende fase of bijstelling van het communicatie- en participatieplan nodig is. Klopt de planning nog? Zijn er nieuwe actoren? Zijn er andere middelen nodig? Maak zo nodig een nieuwe krachtenveldanalyse.

De werkafspraken worden in 2020 aangevuld met afspraken over hoe om te gaan met initiatieven van inwoners en nieuwe vormen van democratie. Deze zijn onderwerp van de ontwikkelagenda (zie hoofdstuk 4).

3. Ondersteuningsaanbod

Bij de Edese participatie-aanpak hoort een ondersteuningsaanbod voor medewerkers en raadsleden. Dat ondersteuningsaanbod bestaat uit de volgende onderdelen.

Opleidingen:

- Ontwikkelplan 'Leren, Durven, Doen!' voor participatie en de Omgevingswet, samengesteld door GROE!: gericht op kennis, vaardigheden en competenties
- Reguliere opleidingsaanbod van GROE! (bv. omgaan met belangen)
- Training Edese Participatie-aanpak (in ontwikkeling): leren werken volgens de methodiek in hoofdstuk 2.

Coaches/experts:

Team Vraagbaak en Vliegwiél: collega's die vanuit hun eigen praktijk en ervaring advies kunnen geven over de aanpak van een participatietraject, de inrichting van het proces of creatieve werkvormen. Dat kan door een gesprek aan de start of door feedback op al lopende activiteiten. Deze collega's zijn te vinden op intranet (link).

Pool met ervaren dagvoorzitters: het is tijdens een participatieproces niet altijd handig om zelf als trekker of projectleider gesprekken met groepen inwoners/belanghebbenden te leiden. Het inschakelen van een onafhankelijk dagvoorzitter helpt je om je rol als projectleider en/of inhoudelijk deskundige te vervullen. Deze dagvoorzitters zijn te vinden op intranet (link volgt).

Mediation pool: Bij (dreigende) onenigheid tussen deelnemers onderling (bewoners/belangengroepen) aan een participatietraject kan je de hulp inroepen van een mediator. Voor mediation tussen externen (bewoners/ belangengroepen) en de gemeente kan een onafhankelijke externe mediator worden ingeroepen. Deze interne en externe mediators zijn te vinden op intranet (link volgt).

Procescoach: wanneer je tijdens een participatietraject wil leren, nieuwe dingen wil doen, of wanneer een participatieproces intern stagneert, kan je de hulp inroepen van een getrainde procescoach. Intern kunnen participatieprocessen vastlopen door bv. de manier waarop regelgeving wordt toegepast, de communicatie(-stijl), de onderlinge samenwerking, etc. De procescoach kan door één of meerdere deelnemers aan het proces worden ingeroepen. De procescoach vind je op intranet (link volgt).

Toolkit:

- Op intranet komt een toolkit beschikbaar met voorbeelden, werkvormen en ervaringsverhalen (daarvoor maken we gebruik van informatie die al eerder is verzameld in verschillende werkgroepen Burgerparticipatie).
- Ook bewonersprofielen, methodes voor krachtenveldanalyses en mogelijkheden voor flitspeilingen via social media zijn in de toolkit te vinden.

Op basis van ervaringen uit de praktijk en nieuwe behoeften zal het ondersteuningsaanbod met regelmaat worden geactualiseerd. Met tussentijdse lunchlezingen en presentaties geven we gedurende het jaar aandacht aan het onderwerp participatie en de ondersteuningsmogelijkheden.

Participatie, de Omgevingswet, organisatieontwikkeling, dienstverlening en corporate strategie kennen een rode draad als het gaat om houding en competenties. Het streven is om het ondersteuningsaanbod uiteindelijk te integreren in een concernbreed opleidingsplan.

4. Ontwikkelagenda

Naast het ondersteuningsaanbod is er een ontwikkelagenda. Hierin staan activiteiten waar we (verder) mee aan de slag willen. Wij zetten in op:

Inwoners:

- Het ondersteunen van inwoners bij hun initiatieven. Voor inwoners is zeker niet altijd duidelijk waar zij met hun initiatieven terecht kunnen, wie voor hen aanspreekpunt is en op welke wijze de gemeente vervolgens omgaat met initiatieven uit de samenleving. Daarvoor moet een duidelijk en toegankelijk proces worden ingericht, ondersteund met heldere communicatie. (Hier ligt een samenhang met de opgaven inzake dienst- verlening, de implementatie Omgevingswet en duurzaamheid.)
- Right to Challenge is niet helemaal nieuw voor de gemeente Ede. In zekere zin zijn Ede Doet en bewonersbedrijf de Valk daarvan voorbeelden. In sommige wetgeving (bijv. de WMO) is het Right to Challenge al verankerd. De planning is dat het Right to Challenge eind 2019 onderdeel wordt van de Gemeentewet. De VNG bereidt een modelverordening voor met een toelichting waarin het Right to Challenge nader wordt geduid, met aandacht voor het belang van het samenwerkingsproces tussen gemeen- te en inwoners. In 2020 werken wij uit hoe we hieraan in Ede invulling gaan geven.
- E-democracy: we onderzoeken welke digitale tools geschikt zijn om in te zetten bij participatie. In Ede kennen we al het platform Mijn Buurtje, konden inwoners online hun voorkeur uitspreken voor het ontwerp van het Landmark op de Ginkelse Heide en hebben we de eerste flitspeilingen via Facebook en Instagram ingezet. We gaan onderzoeken welke vormen inwoners, raad en organisatie geschikt vinden.

Medewerkers en organisatie:

- Voor medewerkers is niet altijd duidelijk welke ruimte zij hebben om een initiatief te honoreren.
- Een inwonerinitiatief kan afwijken van bestaand beleid. Wordt het daarom niet gehonoreerd? Of heeft de medewerker ruimte (en welke dan?) om zo'n initiatief met de inwoners op te pakken? Dat geldt ook bij de afweging van de kosten en risico's die met het initiatief gemoeid zijn. In de praktijk sneuvelen geregeld initiatieven die draagvlak hebben en veelal betrekking hebben op de eigen leefomgeving. We gaan op zoek naar een hanteerbaar afwegingsproces en naar wat het vraagt aan kaderstelling, opdrachtverstrekking en vaardigheden om betrokken medewerkers vrijheid te geven om initiatieven niet alleen op formele gronden af te wegen maar op draagvlak, de betekenis er van en de bedoeling. In het ontwikkelprogramma zullen experimenten worden opgenomen om de ruimte en de grenzen van die manier van werken te verkennen. Daarin vervullen ambtelijk opdrachtgevers een belangrijke rol.
- We evalueren samen met betrokkenen een aantal participatietrajecten en de methodiek van de Edese participatie-aanpak. De leerpunten worden meegenomen in het ondersteuningsaanbod.
- We onderzoeken hoe we de Edese participatie-aanpak structureel kunnen inbedden bij projectmatig en programmatisch werken, in de jaargesprek- ken met medewerkers, in de bedrijfsvoeringsgesprekken met managers en bij de aanname en introductie van nieuwe medewerkers.

College en raad

We verkennen met de raad hoe zij hun rol willen invullen bij kleinere projecten en of we vaste kaders kunnen vaststellen voor verschillende types projecten.

Participatie vraagt ook van het bestuur reflectie op de eigen rol en op het samenspel met samenleving en organisatie. Waarbij college en raad ook elk hun eigen rol hebben. We gaan in gesprek met elkaar (samenleving, raad, college, organisatie) over de kwaliteit van participatieprocessen en stellen de Edese participatie-aanpak bij als dat nodig is. We doen dat aan de hand van drie trajecten die op basis van de Edese participatie-aanpak zijn gestart. Deze drie worden gekozen door de raad.

We ontwikkelen samen met de raad een beslisboom voor de afwegingen rond participatie. Daarbij laten we ons inspireren door bestaande beslis- bomen. Bijvoorbeeld de beslisboom die de afdeling Ruimtelijke projecten hanteert bij de afweging rondom het opstellen van een startnotitie.

Bijlage:

de Edese samenleving over participatie

Op verschillende manieren hebben we het afgelopen jaar gepeild wat inwoners vinden van participatie, welke onderwerpen hen vooral interesseren en wat hun behoeften en ervaringen zijn

Deze bijlage is een beknopte samenvatting van de resultaten van:

1. Online poll 2019 (inwoners/ondernemers)
2. Inwonerspanel 2018

De resultaten zijn niet volledige representatief te noemen. Gezien de overeenkomsten in de respons op de verschillende peilingen, kunnen we wel een rode draad onderscheiden. Samengevat zien we dat het merendeel van de bevroagde inwoners en ondernemers graag meepraat en zelf tijd wil investeren om hun buurt te verbeteren, wisselend denkt over de ruimte om dat te doen, maar niet altijd vindt dat er serieus met hun inbreng wordt omgegaan. Ze zijn vooral geïnteresseerd in onderwerpen als verkeer en openbare ruimte en iets mindere mate in bijvoorbeeld duurzaamheid en sociale onderwerpen.

1. Online poll 2019

In de week van 6 - 10 mei 2019 hebben we via een flitspeiling op Facebook en Instagram een aantal vragen voorgelegd aan inwoners en ondernemers. De peiling op Facebook is ingevuld door 219 mensen, de peilingen via Instagram zijn ingevuld door rond ¹⁷ de 200 volgers van Instagram gemeente Ede en rond de 10 volgers van Instagram Ondernemen in Ede.

Via Facebook gemeente Ede (respons 219) zijn de volgende stellingen gepeild:

- **De gemeente Ede houdt rekening met de wensen van de inwoners:** 23% is het eens, 29% is het oneens, 45% neutraal of geen mening.
- **De gemeente Ede biedt inwoners voldoende mogelijkheden om mee te praten over plannen en onderwerpen:** 31% is het eens, 32% oneens en 37% neutraal/geen mening.
- **Heb je zelf wel eens met de gemeente meegepraat of meegedaan?** 40% nee, 60% ja.
- **Over welke onderwerpen wil je meepraten, adviseren of meedoen?** Met name over openbare ruimte en verkeer.
- **Op welke manier wil je betrokken worden bij plannen voor je wijk, dorp of stad?** (meerdere antwoorden mogelijk) 78% wil geïnformeerd worden, 41% wil kunnen adviseren en ook 41% wil zelf plannen bedenken.

2. Inwonerspanel 2018

¹⁷ De Instagram peilingen waren verspreid over 3 dagen, daardoor een lichte variatie in de respons

Het inwonerspanel bestaat uit zo'n 1.500 inwoners van de gemeente Ede. Vier keer per jaar ontvangen zij een vragenlijst over een actueel onderwerp. In 2018 zijn over participatie een aantal vragen gesteld, waar hier de resultaten op hoofdlijnen worden weergegeven:

- **De gemeente Ede houdt rekening met de wensen van de inwoners:** 38% is het eens, 20% is het oneens, 48% neutraal of geen mening.
- **De gemeente Ede biedt inwoners voldoende mogelijkheden om mee te praten over plannen en onderwerpen:** 32% is het eens, 20% oneens en 48% neutraal/geen mening.
- **Heb je zelf wel eens met de gemeente meegepraat of meegedaan?** 42% nee, 58% ja.
- **Over welke onderwerpen wil je meepraten, adviseren of meedoen?** Openbare ruimte, verkeer en natuur/landschap staan hoog (rond de 70%), maar ook 44% wil meedenken over sociale onderwerpen.
- **Op welke manier wil je betrokken worden bij plannen voor je wijk, dorp of stad?** (meerdere antwoorden mogelijk) 56% wil een keuze kunnen maken, 30% wil kunnen adviseren, 19% wil nieuwe plannen kunnen bedenken.

De raad voornoemd,

de griffier,

de voorzitter.