

Participatie omgevingsvisie

DOEL EN INVULLING VAN DE INBRENG VAN INWONERS VOOR
DE GEMEENTELIJKE OMGEVINGSVISIE

Anna Dora Winius en Evelyn Bontekoe
GEMEENTE TYTSJERKSTERADIEL |

Invulling participatietraject Omgevingsvisie;

Scenario's en gespreksthema's.

De implementatie van de omgevingswet brengt met zich mee dat de gemeenteraad een omgevingsvisie op moet stellen. Van de raad wordt verwacht dat ze de inwoners betreft bij het opstellen van de visie. Het betrekken van inwoners is niet nieuw voor de gemeente.

In de afgelopen jaren zijn inwoners op verschillende manieren betrokken bij het opstellen van gemeentelijk beleid zowel binnen Tytsjerksteradiel als daarbuiten. Dit heeft altijd bruikbare informatie opgeleverd, die in visies of actieplannen is verwerkt. Deze "oogst" kan ook voor de omgevingsvisie worden gebruikt. Er is daarnaast nog meer participatie nodig omdat:

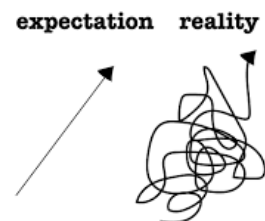
1. Nog niet alle thema's die aan de orde moeten komen in de omgevingswet zijn nog met inwoners besproken.
2. Het blijkt dat de participatie tot nu toe op een aantal manieren nog niet voldoende representatief is voor de bevolking. Zo is er sprake van een oververtegenwoordiging van de leeftijdsgroep boven de 50 en van de "georganiseerde" inwoner (lid van een vereniging, platform of andere vorm van vertegenwoordiging). Voor de omgevingsvisie is het wenselijk ook de jongere inwoners te bevragen en de mensen die niet zijn aangesloten bij een platform.

In dit voorstel zijn drie manieren (scenario's) opgenomen waarop de participatie voor de omgevingsvisie kan worden ingevuld. Omdat de effectiviteit van de participatie samenhangt met de gekozen vorm én met de onderwerpen, bespreken we eveneens een aantal thema's dat in de gesprekken met inwoners aan de orde zou moeten komen.

Alle scenario's zijn gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

Uitgangspunten voor effectieve participatie:

1. *Aandacht voor verwachttingsmanagement bij inwoners en gemeenteraad/college gecombineerd met effectief gebruik van verkregen informatie.*



Inwoners hebben vaak hoge verwachtingen van inspraak en de gemeente heeft vaak een ander beeld bij de resultaten van een participatietraject. De verwachting is vaak dat de gemeente uitvoert wat inwoners willen. Het is niet altijd helder voor inwoners dat er een grote diversiteit aan wensen leeft, en dat wensen niet altijd kunnen of mogen. Dit vraagt om duidelijke kaderstelling (verwachttingsmanagement) vooraf. Het blijkt dat wanneer vooraf duidelijk is dat een raad andere keuzes kan maken, maar wel de mening van alle participanten heeft meegewogen, inwoners zich in elk geval serieus genomen voelen.

Op basis van het gekozen scenario kan actief aan verwachttingsmanagement gedaan worden richting de inwoners. Elk scenario kent een doel, op basis van dat doel kan een passende vorm gekozen worden en kan het analyseren en verwerken van de verkregen informatie/data gestructureerd worden in een eindadvies richting zowel de gemeenteraad als de inwoners. Vooraf is dan ook duidelijk welke verwachting de participanten kunnen hebben van het participatietraject en hoe hun input verwerkt wordt in de Omgevingsvisie.

2. Kaders stellen is de basisverantwoordelijkheid van de raad in de Omgevingswet

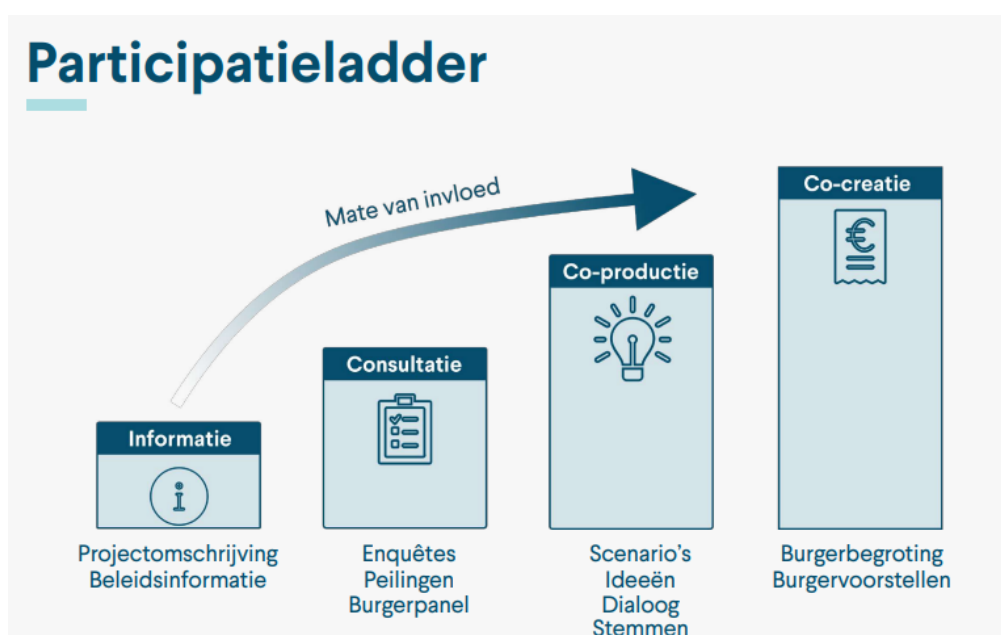
De drie de scenario's doen recht aan de basisverantwoordelijkheid van de raad om het kader te stellen voor het beleid voor het ruimtelijke domein in de vorm van de omgevingsvisie. De raad heeft de bevoegdheid keuzes te maken welke koers de gemeente Achtkarspelen gaat varen.

De scenario's variëren wel in omvang en intensiteit van de participatie. Met andere woorden: participatie is niet bedoeld om te 'stemmen' over beleidsvoorkeuren, of om draagvlak te creëren, maar is gericht op vergaren van informatie, voorkeuren en/of behoeften vanuit de samenleving. Op basis daarvan stelt de gemeenteraad de kaders, maakt de keuze en stelt en de uiteindelijke Omgevingsvisie vast.

3. Recht doen aan de opbrengsten van het participatietraject

Om te komen tot kwalitatief sterke inbreng vanuit de inwoners is het nodig goed vorm te geven aan de invulling van de participatie. Dit heeft zowel betrekking op de deelnemers aan de trajecten als aan de vorm van de invulling en de formulering van de vragen en/of stellingen. Om recht te doen aan de betrokkenheid en de verzamelde informatie, is het van belang dat de raad een scenario voor de uitvoering kiest door aan te geven welke mate van participatie ze wel en welke thema's zij wil voorleggen aan de samenleving. Ervaring leert dat de vorm van de participatie aangepast moet worden aan de informatie die je op wilt halen. Dit vraagt een goede balans tussen het gericht ophalen van informatie en het zo laagdrempelig en breed mogelijk uitnodigen van deelnemers.

Elk scenario vraagt het nodige van de invulling van participatietrajecten en de communicatie daarin, zodat recht gedaan kan worden aan de inwoners die in georganiseerde verbanden zoals verenigingen of stichtingen meedenken en individuele inwoners die mee willen denken, maar waar geen geijkte paden voor beschikbaar zijn. Hieronder een plaatje, op basis van de participatieladder, dat schetst wat de mogelijkheden zijn bij een steeds verder gaande vorm van invloed voor de participanten.



Wat is effectieve participatie precies en hoe is het verwerkt in de scenario's?

Effectieve participatie start altijd met nadenken over de vragen: Over welke gespreksonderwerpen wil je dat je participanten iets vinden? En wat verwacht je daarin dan van de participanten?

Vervolgens leef je je in, in de beoogde doelgroep: *what's in it for* de inwoner/stakeholder?



Dan kan er een vorm gekozen worden: welk middel sluit het beste aan bij het participatie doel?

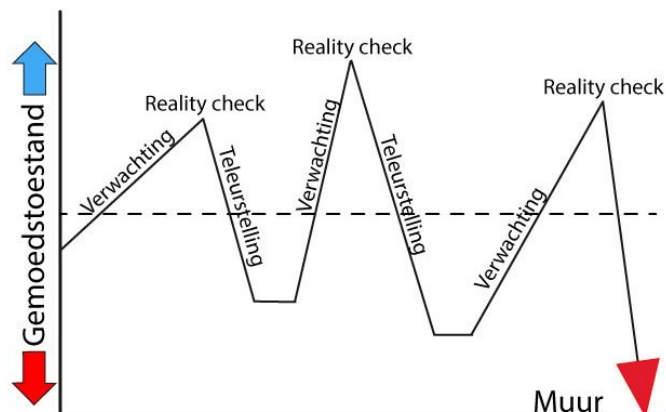
Zodat ook de verwachtingen helder zijn voor de participanten én de gemeente, voorafgaand aan het participatietraject.

Tot slot bepaal je welke rol de gemeente te vervullen heeft en hoe deze rol zich verhoudt tot het participatietraject. Zodat bepaald kan worden hoe de verkregen informatie verwerkt kan worden in het uiteindelijke resultaat, zoals een Omgevingsvisie én hoe participanten goed meegenomen kunnen worden in het proces. Kortom: zeg wat je doet, en doe wat je zegt.

Samengevat betekent dat het beantwoorden van de volgende vragen:

1. Waarom een participatietraject?
2. Wat is het doel van het participatietraject? Bijvoorbeeld: informeren of sparren.
3. Van welke vragen verwachten we dat de participanten ze kunnen beantwoorden en is die verwachting dan reëel?
4. Wie is de beoogde doelgroep en/of stakeholder?
5. Hoe kunnen we het participatietraject zo inrichten dat de vorm aansluit bij zowel de beoogde doelgroep als bij het beoogde resultaat?
6. Wat betekent dit voor uw rol als gemeenteraad (controleren, kaders stellen, volksvertegenwoordiging)? En welke mogelijke politieke consequenties zijn eraan verbonden?

Bovenstaande vragen vormen de structuur op basis waarvan de scenario's zijn uitgewerkt.



De scenario's

Scenario 1 - Basis

Waarom een basis participatietraject?

- a. Voldoen aan de minimale verplichting vanuit de wet
- b. Een open uitnodiging voor alle doelgroepen, brede inzet
- c. Minimale investering in tijd en geld (bekende werkvormen, bijeenkomsten in gemeentehuis)

Wat is het doel van het basis participatietraject?

- Informeren: zenden van informatie over de thema's en koers die de gemeente voorbereid
- Toetsen: sluit dit aan bij de verwachting/behoefte van de participanten
- Beperkt: ophalen van nieuwe ideeën en inzichten.

Van welke vragen verwachten we dat de participanten ze kunnen beantwoorden in het basis participatietraject en is die verwachting dan reëel?

- Afhankelijk van de gekozen thema's door u als gemeenteraad. Bij de in het raadsvoorstel opgenomen thema's zal het gaan om vragen als:
 - Wat verwacht u van de gemeente als het gaat over gezondheid, leefbaarheid en werkgelegenheid over twintig jaar? Wat moet blijven zoals het is en wat moet anders? Welke rol ziet u voor zichzelf en/of voor andere partijen?

Wie is de beoogde doelgroep en/of stakeholder van het basis participatietraject?

- Alle inwoners, maar geen gerichte doelgroep benadering

Hoe kunnen we het basis participatietraject zo inrichten dat de vorm aansluit bij zowel de beoogde doelgroep als bij het beoogde resultaat?

- Publicaties via standaard kanalen, zoals sociale media, de Aktief en de website
- Uitnodigen voor insprekavonden/bijeenkomsten in het gemeentehuis
- Inbreng van inwoners op hoofdlijnen
- Op basis van brede vraagstelling en/of toetsen:
 - o Hoe ziet de gemeente er over 20 jaar uit?
 - o Toetsen op basis van gekozen richting vanuit eerdere visies + eerder uitgevoerde enquêtes zoals de burger- en ondernemerspeiling

Wat betekent het basis participatietraject voor uw rol als gemeenteraad (controleren, kaders stellen, volksvertegenwoordiging)? En welke mogelijke politieke consequenties zijn eraan verbonden?

Consequenties:

- Het is voor inwoners vaak niet duidelijk wat met de inbreng gedaan wordt
- Voor raadsleden is dit overigens vaak ook niet duidelijk
- Inwoners kunnen het gevoel krijgen dat ze een wensenlijst in kunnen leveren (zoals bij dorpsvisies vaak gebeurt)
- Energie en inspiratie gedurende het proces, frustratie erna.

Scenario 2 – Door het midden

Waarom een “door het midden” participatietraject?

- Aanvullend op scenario 1, wordt hier invulling gegeven aan de eigen inbreng van participanten. Daarnaast wordt gericht participatie uitgevoerd om zo onderscheid te kunnen aanbrengen in de behoeften van verschillende doelgroepen en stakeholders. Er worden digitale middelen ingezet.

Wat is het doel van het door het midden participatietraject

- Naast brede bijeenkomsten, actief informatie ophalen op gerichte thema's en de overige thema's toetsend voorleggen.

Van welke vragen verwachten we dat de participanten ze kunnen beantwoorden in het door het midden participatietraject en is die verwachting dan reëel?

- Naast de vragen zoals benoemd bij scenario 1, kan hier bijvoorbeeld worden ingegaan op de prioriteiten die inwoners stellen, of welke keuzes zij zouden maken tussen beleidsthema's die tegengestelde belangen hebben. Dit kan doormiddel van “schuifjes” of het vragen naar een weging van bepaalde onderwerpen.

Wie is de beoogde doelgroep en/of stakeholder in het door het midden participatietraject?

- Een bredere doelgroep dan dat we tot nu toe bereikt hebben – met specifieke aandacht voor de niet georganiseerde inwoner, doordat we gebruik maken van de onlinemogelijkheden zodat iedereen de mogelijkheid krijgt op eigen gelegenheid mee te denken.

Hoe kunnen we het door het midden participatietraject zo inrichten dat de vorm aansluit bij zowel de beoogde doelgroep als bij het beoogde resultaat?

- Door een combinatie te maken van zowel online als offlinemiddelen. Het uitvragen en peilen van behoeften kan via een enquête, die gekoppeld kan worden aan dashboard, inzichtelijk via de gemeentelijke website. Daarnaast kunnen bijeenkomsten per dorp of cluster dorpen worden georganiseerd. Tot slot kunnen er losse bijeenkomsten worden georganiseerd voor belangenorganisaties.
- De publicatiekanalen blijven hetzelfde als in scenario 1, met uitbreiding van de dashboardfunctie op de website (zodat voor iedereen inzichtelijk is wat de uitkomsten van de enquêtes zijn, inclusief de tussenstand) en persoonlijke communicatie in de vorm van een brief per dorp + publicaties in de dorpskranten.

Wat betekent het door het midden participatietraject voor uw rol als gemeenteraad (controleren, kaders stellen, volksvertegenwoordiging)? En welke mogelijke politieke consequenties zijn eraan verbonden?

Dit scenario vraagt om een helder kader van de raad. Kortom: welke thema's worden uitgevraagd en welke invloed heeft de participant.

Consequenties (aanvullend op die van scenario 1):

- De rollen en grenzen dienen vooraf helder te zijn: waar gaat de politiek over en welke invloed heeft de participant.
- Er worden meer mensen betrokken, recht doen aan de input is daardoor extra belangrijk
- Hoe om te gaan met formele besluitvorming en inspraakrecht van individuele partijen? En hoe om te gaan met de bijeenkomsten in de dorpen en deelname van de politiek aan deze avonden?

Scenario 3 – Uitgebreid

Waarom een uitgebreid participatietraject?

Aanvullend op scenario 2:

- Draagvlak en betrokkenheid van de samenleving in besluitvorming
- Beste gemeenten van Nederland wat betreft participatie
- Echt op basis van behoeften/mening samenleving
- Vroegtijdige samenwerking met de samenleving
- Doelgroepenbeleid – bepaalde doelgroepen kennen hun eigen participatievorm
- Kortom: meer informatie en meer mensen betrokken

Wat is het doel van het uitgebreide participatietraject?

- In dit traject verschuift de participatie van meedenken en initiëren naar mee besluiten. Het door de raad gestelde kader is ruim en hangt samen met het gedachtengoed van deregulering. Inwoners denken niet alleen mee, ze voeren ook uit en hebben experimenteer ruimte. De besluitvorming wordt ondersteund door middelen als Virtual en Augmented Reality.

Van welke vragen verwachten we dat de participanten ze kunnen beantwoorden in het uitgebreide participatietraject en is die verwachting dan reëel?

- Afhankelijk van de gekozen thema's door u als gemeenteraad. Het kan gaan om alle ruimte voor burgerinitiatieven, actief meeschrijven aan de omgevingsvisie enzovoorts.

Wie is de beoogde doelgroep en/of stakeholder in het uitgebreide participatietraject?

- Aanvullend op scenario 2: gericht doelgroepen benaderen

Hoe kunnen we het uitgebreide participatietraject zo inrichten dat de vorm aansluit bij zowel de beoogde doelgroep als bij het beoogde resultaat?

Alle onderdelen van scenario 2, aangevuld met onderstaande punten

- Informatieoverzicht voor alle inwoners
 - o Fysiek: boekje dat doelgroep vriendelijk is, met proces en impact op het dorp
 - o Digitaal: dashboard met overzicht ook per dorp
 - o Video's met toelichting op thema's en/of te maken keuzes
- Promotietrailer voor een roadshow (oanhekker zoals in Noardeast Fryslân) op onverwachte momenten in de gemeente inzetten (bijvoorbeeld op de markt in Burgum). Dit vraagt een diverse groep medewerkers die mee gaan met inventariserende houding
- Dashboard, met tijdlijn en huidige fase; eventueel weergave van respons tot dan toe
- Enquête: resultaten komen direct terug in het dashboard, bijvoorbeeld percentages en voorkeuren algehele invulling enquête
 - o Visueel invloed uit kunnen oefenen op eigen leefomgeving
 - o Schuifjes (zoals in de stemwijzer) met concluderende uitkomsten, ben ik radicaal of traditioneel (traditioneel is okay met het beleid)
- Dorpsbijeenkomsten met Virtual Reality-omgevingsspel organiseren met concrete voorbeelden; ook voorbeeld zoals beheer 8K dit doet.

Wat betekent het uitgebreide participatietraject voor uw rol als gemeenteraad (controleren, kaders stellen, volksvertegenwoordiging)? En welke mogelijke politieke consequenties zijn eraan verbonden?

- De raad kent in dit scenario een controleren de rol. De raad volgt de uitkomsten uit de samenleving en kan daarbinnen ook input geven. Uiteindelijk heeft de samenleving de meeste invloed. De rol van de raad is het controleren van de uitkomsten die uit het participatietraject naar voren zijn gekomen. Daarbij houdt zij rekening met het borgen van het algemeen belang.

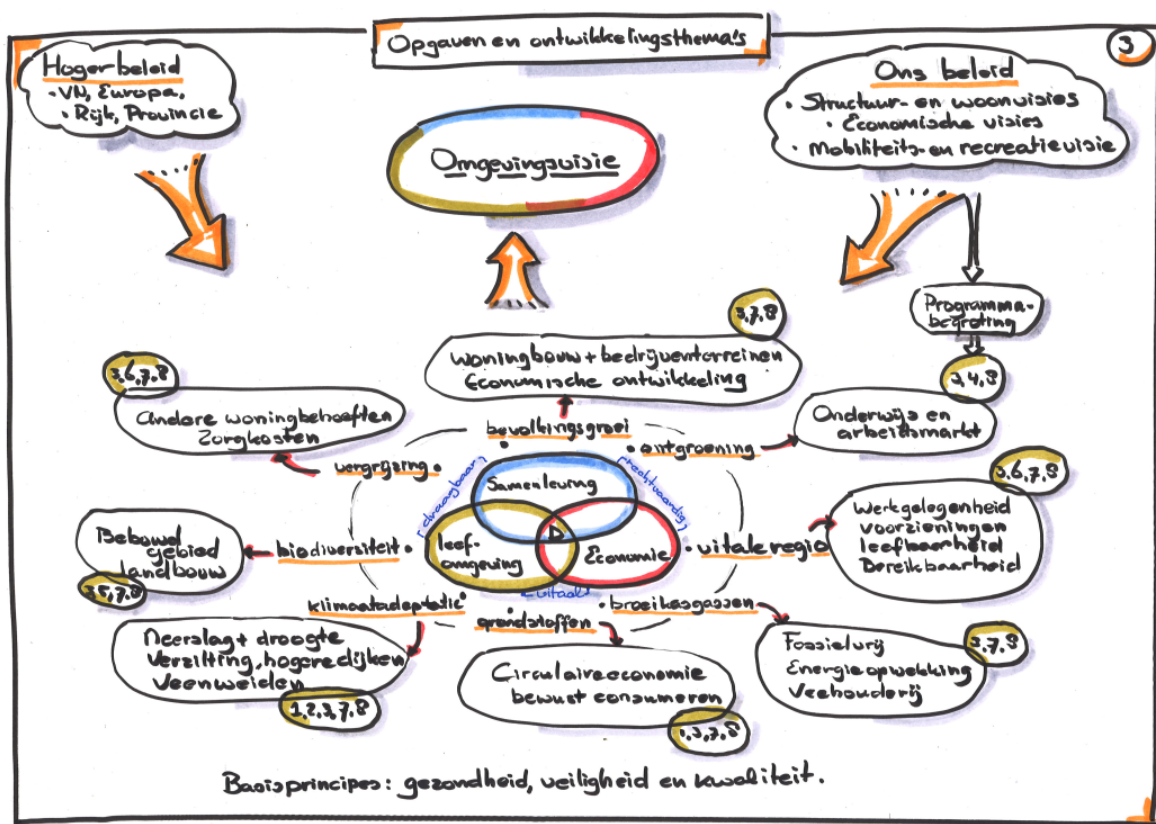
Consequenties (aanvullend op die van scenario 2):

- Geeft veel ruimte aan individuele meningen, risico groter dat de gedeelde noemer of het eindresultaat niet aansluit bij de verwachtingen en/of beleving van de rol van de raad
- Tijdrovend traject en de vraag is of dit in verhouding staat tot het eindresultaat
- Proactieve werving, betekent niet per definitie een representatieve deelname is
- Het aansluiten op dorpskarakter vraagt een goede voorbereiding, welke veel arbeidsuren vraagt

De thema's

Ten behoeve van het overzicht is er een matrix gemaakt waarin alle thema's, gekoppeld aan de bestuurlijke programma's zoals bekend uit de begroting, beschreven zijn. Vanuit deze matrix is een praatplaat ontworpen om een weergave te maken van de omvang van de Omgevingsvisie.

De praatplaat laat zien dat de gemeentelijke omgevingsvisie niet alleen wordt "gevoed" door eigen beleidsdocumenten maar ook door provinciaal en rijksbeleid en zelfs door Europees en VN-beleid. De Omgevingswet is deels een gevolg van de VN afspraken zoals vastgelegd in de Sustainable Development Goals. De drie pijlers daarvan staan in het midden van de praatplaat (People, Planet, Profit ofwel Samenleving, Leefomgeving en Economie). Daarom heen staan een aantal maatschappelijke thema's die in de landelijke (omgevings)wet zijn opgenomen en daaromheen weer de lokale thema's uit het staande beleid.



Welke beleidsonderwerpen zijn al tot stand gekomen op basis van inspraak?

In de afgelopen jaren zijn de volgende beleidsdocumenten tot stand gekomen met inbreng vanuit de bevolking/belangengroeperingen en organisaties:

- Woonvisie (loopt nu nog)
- Lokaal sportakkoord (2019-2020)
- Recreatie- en Toerismevisie (2019-2020)
- Gezondheidsbeleid (2020)
- Beleidskader Sociaal Domein (o.a. relevant voor leefbaarheid/voorzieningen/accommodatiebeleid) (2018-2019)
- Energietransitie (2019-2020)
- Lokale ontwikkelingen zoals het Gemeentelijk Riolerings Plan
- Enz.

Tijdens de inspraakavonden waren met name belanghebbende organisaties vertegenwoordigd en de dorpsbelangen. Diverse enquêtes (bijvoorbeeld in het Sociaal Domein, Rioleringsplan en die van de Energietransitie) leverden respons op van tientallen, zelfs honderden inwoners.

Welk gesprek is (nog) niet gevoerd met de samenleving?

De inwoners zijn nog niet eerder bevraagd op hun ideeën over de toekomst van de gemeente, wel op hun ideeën over de toekomst van hun dorp/ directe leefomgeving. Daarbij is deelname vooral gebeurd op basis van direct belang; als omwonende van een nieuw project of als partij bij een nieuwe ontwikkeling. We hebben onze inwoners nog niet bevraagd op het maken van afwegingen voor de gemeente zoals nu door de Omgevingswet van de gemeenteraad wordt gevraagd.

Daarnaast is sprake van een oververtegenwoordiging in de inspraak van de inwoners ouder dan 50 jaar. Dit hangt samen met het feit dat op inspraak avonden vaak de leden van plaatselijk belang en/of verenigingen aanwezig zijn.

Wanneer de thema's uit de Omgevingswet en de nationale en provinciale omgevingsvisie gecombineerd met de eigen beleidsdocumenten worden geïnventariseerd, valt op dat nog niet of nauwelijks de mening van inwoners is gevraagd op de onderwerpen:

- Gezondheid, specifiek de thema's *healthy ageing* en wonen met zorg
- Economische ontwikkeling en dan specifiek in relatie tot leefbaarheid
- Klimaatadaptatie

Los van de inhoudelijk thema's, is ook nog niet het gesprek gevoerd over de relatie tussen inwoners en de gemeente. De omgevingswet geeft aan dat in de omgevingsvisie opgenomen moet worden hoe deze relatie ingevuld gaat worden. Wat verwachten inwoners en gemeente van elkaar? Dit uit zich bijvoorbeeld in de mate van zelfredzaamheid die van inwoners wordt verwacht en de verwachtingen van inwoners over de rol van de gemeente als het gaat over regels, vergunningen en handhaving van de regels. En welk niveau van dienstverlening verwachten inwoners tegen welk tarief?

Welke inbreng nodig en van wie?

Gezien de doelstelling van de Omgevingsvisie (het formuleren van een integraal toekomstbeeld met een duidelijke keuze voor de te volgen koers) zou het wenselijk zijn zoveel mogelijk inwoners, en dan vooral de groep 20 – 50 jarigen actief te benaderen om hun mening hierover te peilen. Welke “windrichting” kiezen zij? Heeft investeren in economische ontwikkeling de voorkeur, of de ontwikkeling van de gemeente als woon -en recreatie gemeente, of wil men het bij voorkeur houden zoals het nu is bijvoorbeeld?

Daarbij kan ook nog onderscheid worden gemaakt in een gebiedsgerichte benadering of het ‘alles hetzelfde’ zoals nu centraal staat in de meeste beleidsstukken.

Op bepaalde specifieke onderdelen kunnen een aantal doelgroepen nader worden bevraagd. Dit kan bijvoorbeeld bij de 50 – 60-jarigen gaan over de visie op wonen/zorg. Waar wil men het liefst de oude dag doorbrengen: in de gezinswoning of in een woning toegespitst op zo lang mogelijk zelfredzaam kunnen wonen? Of gericht op 15 – 25-jarigen: wat maakt dat ze in Achtkarspelen blijven wonen en wanneer zouden ze kiezen om te verhuizen buiten de gemeente?

Uiteraard is het aan de raad om de definitieve keuze te maken ten aanzien van de te benoemen onderwerpen. Vanuit de analyse van de beleidsstukken zou meer informatie wenselijk zijn op de punten:

- Gezondheid, specifiek de thema's *healthy ageing* en wonen met zorg
- Economische ontwikkeling en dan specifiek in relatie tot leefbaarheid
- Klimaatadaptatie en daarbinnen de prioritering (waterbeheer/riolering, biodiversiteit, economische gevolgen)
- Relatie inwoner/overheid en daarbinnen de mate van zelfredzaamheid en de ideeën over zowel de mate van regelgeving als de onderwerpen.
- Meer overkoepeld: welk advies geven onze inwoners aan de raad als het gaat om het maken van keuzes in beleid? Het gaat dan zowel om een inhoudelijke keuze als het ambitieniveau van de gewenste ontwikkeling.