

Burgerparticipatie in de gemeente Geertruidenberg

24 februari 2022

Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
2. Burgerparticipatie in de gemeente Geertruidenberg	2
3. Randvoorwaarden	4
3.1 Bepaal vooraf de ruimte	4
3.2 Bepaal vooraf het doel	5
3.3 Bepaal de aanpak per projectfase	6
3.4 Rollen binnen de gemeente	7
3.5 Interne procesafspraken	8
4. Het Relevant Gesprek als vertrekpunt	9
4.1 Inleiding	9
4.2 De strategie: stap 1 t/m 5	9
4.3 De uitvoering: stap 6 t/m 8	11
5. Participatie in de Omgevingswet	12
5.1 Handreiking voor initiatiefnemers	12
5.2 Handreiking voor belanghebbenden	13
5.3 Handreiking voor de organisatie	13
Bijlage I Checklist participatietraject	16
Bijlage II Format 8 stappenplan participatie	19
Bijlage III: Participatietrap en ringen van invloed	21
Bijlage IV: Format opzet participatieplan	22
Bijlage V: Overzicht participatie-instrumenten	23
Gebruikte literatuur	24

1. Inleiding

De verhouding tussen overheid en samenleving verandert, dat gebeurt al decennialang. Steeds meer inwoners, ondernemers en maatschappelijke partners 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.

Samen beleid maken en uitvoeren is niet nieuw in Geertruidenberg. De gemeente kent sinds 2011 een beleidskader Interactieve beleidsvorming, de gemeente kent een inspraakverordening en de gemeente heeft de eerste stappen gezet op het gebied van burgerparticipatie door de introductie van het Relevant Gesprek. Ook de wijze van werken binnen wijkgericht SAMENwerken is specifiek gericht op burgerparticipatie. Opgavegericht werken wordt ingevoerd in onze gemeente. Opgavegericht werken is een manier van werken waarbij het besef aanwezig is dat de gemeente slechts één van de spelers in het veld is en dat het oplossen van de opgave niet kan zonder het daarbij betrekken van inwoners, ondernemers of maatschappelijke partners. Burgerparticipatie start vanuit hetzelfde vertrekpunt (alleen samen kan gekomen worden tot een oplossing van een beleidsvraagstuk). Burgerparticipatie is dan ook een vanzelfsprekend onderdeel van opgavegericht werken.

In het verleden zijn beleidsnota's samen met inwoners, ondernemers en maatschappelijke partners opgesteld. Denk hierbij aan Gkracht 2025, de Omgevingsvisie, de pilot Dombosch, Langer Thuis en de gebiedsvisie Kerklaan in Balans.

In ons dienstverleningsconcept hebben we aangegeven dat we willen komen tot een opzet voor burgerparticipatie, dit omdat bij de huidige wijze van werken helderheid wordt gemist over proces, procedures, kaders, informatievoorziening, bijsturing en besluitvorming. Ook uit het recent gehouden dienstverleningsonderzoek onder onze inwoners komt naar voren dat het niet op voorhand even duidelijk is wat er met de inbreng van inwoners gebeurt in het besluitvormingsproces. Ten slotte dient elke gemeente in het kader van de Omgevingswet burgerparticipatie vorm te geven en een participatieverordening op te stellen.

In deze notitie geven we weer wat wij verstaan onder participatie en hoe we dit in de gemeente Geertruidenberg vorm geven. We stellen hiervoor spelregels op, aan de hand van de uitgangspunten van het Relevant Gesprek. Om dit mogelijk te maken formuleren wij randvoorwaarden en geven we tenslotte participatie een plaats binnen de bestuurlijke besluitvorming. Het beleidskader over participatie helpt 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. De wijze waarop binnen wijkgericht SAMENwerken burgerparticipatie vorm heeft gekregen wijzigt door de notitie niet, omdat deze zich met name richt op de uitvoering praktische initiatieven van inwoners op wijkniveau.

Slechts kort wordt in deze notitie ingegaan op jongerenparticipatie; hiervoor wordt namelijk een aparte notitie opgesteld. Ook wordt in deze notitie kort ingegaan op een specifieke vorm van participatie, namelijk overheidsparticipatie. Deze vorm wordt van participatie valt echter buiten de context van deze notitie.

In 2014 heeft de gemeenteraad de visienota Participatiewet vastgesteld. Deze nota heeft betrekking op het sociaal domein. In het kader van de Participatiewet verstaan we onder participatie primair de participatie op de arbeidsmarkt. Ondersteuning richt zich dan ook in eerste instantie op vergroting van de kansen op de arbeidsmarkt. Als participatie op de arbeidsmarkt nog niet mogelijk is, dan vindt alleen ondersteuning plaats als dit beschouwd kan worden als eerste stap richting de arbeidsmarkt. Als het hoogst haalbare doel maatschappelijke participatie is, dan wordt zo veel mogelijk aangesloten bij de instrumenten die in het kader van het reguliere Welzijnsbeleid of de Wmo beschikbaar zijn. De participatie zoals omschreven in de visienota Participatiewet valt buiten de reikwijdte van onderhavige notitie.

2. Burgerparticipatie in de gemeente Geertruidenberg

Inwoners zijn de motor van gemeente waarin ze wonen. Zij zijn de ziel van een wijk, het leven in de brouwerij, het vandaag en het morgen, en vandaar is het normaal dat inwoners zich betrokken voelen bij alles wat er in hun directe omgeving gebeurt. Inwoners ondernemen steeds vaker actie in hun omgeving. Ze bedenken een oplossing voor het onderhoud van speeltuinen of de groenvoorziening. Hierdoor veranderen de verhoudingen tussen overheid en burgers. Maar de besluitvorming, de ideeën en de uitvoering daarvan vindt meestal plaats in de bestuurskamers van de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders, de vergaderzalen van de ambtenaren, of nog verder weg, in Den Haag.

Om ervoor te zorgen dat inwoners zich enerzijds meer betrokken voelen bij wat er in hun gemeente gebeurt en anderzijds om een maatschappelijk draagvlak te creëren voor gemeentelijke beslissingen worden zij om advies gevraagd. Dat kan via digitale platformen gebeuren, via adviesraden of consultatierondes. Burgerparticipatie kan op verschillende manieren worden toegepast: bijvoorbeeld als een maatschappelijk probleem in kaart gebracht moet worden, of als een gemeente een beter beeld wil krijgen van wat de inwoners in hun gemeente nou eigenlijk bezighoudt. Voor de gemeente is het een handig informatief instrument, en voor inwoners is het een manier om op een bepaalde manier bij de dragen aan beleidsvorming.

Participatie is onderdeel van het democratisch proces

Participatie door inwoners is een democratische activiteit, want inwoners oefenen invloed uit op de vormgeving van hun eigen leefomgeving. Ze bepalen samen wat ze willen en hoe ze dat gaan doen. Participerende inwoners spelen dus een actieve(re) rol in de samenleving. Niet alle inwoners hoeven betrokken te zijn, maar natuurlijk wordt er gestreefd naar het bereiken van verschillende belanghebbenden en doelgroepen. De wisselwerking van participatie met de gemeenteraad, die een kaderstellende en controlerende rol heeft, zorgt voor een verrijking van onze gezamenlijke inzet voor onze gemeente. Zo versterkt participatie ook de lokale democratie.

In participatieve processen zijn inwoners en overheden (en eventuele andere partijen) bezig met het creëren van maatschappelijke waarde: ze lossen maatschappelijke problemen op waar 'men' tegenaan loopt of ze maken goederen en diensten die 'men' kan gebruiken. Het kan gaan om iets veranderen of toevoegen op het niveau van de tuin, straat, buurt, wijk of dorp. Het uitgangspunt van participatie is het samen creëren van maatschappelijke waarde: iets moois voor Geertruidenberg.

Participatie, een actieve houding

Inwoners kunnen initiatief nemen en ook weer andere inwoners betrekken. De gemeente probeert inwoners te betrekken bij het creëren van maatschappelijke waarde of probeert mee te doen als inwoners initiatief nemen of juist ruimte te geven aan inwoners om zelf initiatieven uit te voeren. Dit actieve is belangrijk. Inwoners of de gemeente zetten een stap, nemen initiatief, en betrekken anderen daarbij.

- Iedereen kan initiatiefnemer zijn (inwoners, verenigingen, stichtingen, projectontwikkelaars, winkeliers, clubs en gemeente).
- Uiteindelijk probeer je allebei hetzelfde te bereiken, namelijk iets moois voor de gemeente Geertruidenberg realiseren, of het oplossen van een vraagstuk.
- Dit betekent ook dat er (letterlijk en figuurlijk) ruimte moet zijn om actief te kunnen zijn en initiatief te kunnen nemen. En soms moet die ruimte veel explicieter gecreëerd worden door de gemeente voor de gemeenschap, of moet de gemeente die ruimte – als ze faciliteert bij initiatieven uit de gemeenschap – goed gebruiken.

Participatie is voor iedereen en iedereen moet mee kunnen doen

Inwoners, ondernemers, verenigingen, maatschappelijke partners en gemeente: samen maken wij Geertruidenberg. Met elkaar creëren wij een omgeving waarin we prettig kunnen samenleven. Veilig, duurzaam en met oog voor elkaars behoefte.

Dat betekent dat ook iedereen voor wie het onderwerp relevant is de gelegenheid moet krijgen mee te kunnen doen aan participatieprocessen. Mensen mogen zelf bepalen of zij mee willen doen en bepalen ook uiteraard zelf of het voor hen relevant is. We gaan in elk participatieproces op zoek naar relevante (groepen) inwoners en partijen, de 'zwijgende meerderheid' en betrekken hen zo goed mogelijk. Ook zet de gemeente inwoners zo veel mogelijk in hun kracht zodat ze zich vrij voelen om initiatief te nemen. Daarnaast informeert de gemeente iedereen over hoe zij hun initiatief kunnen uitvoeren en hoe de gemeente daarbij kan helpen.

Participatie in de gemeente Geertruidenberg

Participatie is geen doel op zich, maar een **vanzelfsprekende werkwijze** voor de gemeente Geertruidenberg. Vooraf kijken we of er ruimte is voor participatie. Niet ieder traject leent zich voor echte participatie, maar dan is het van belang dat de inwoners/ondernemers goed geïnformeerd worden, bijvoorbeeld over het proces of over wat er gaat veranderen. Als er niets te participeren valt of we kunnen niets met de uitkomst dan starten we ook geen participatietraject, maar richten we ons op goede communicatie.

Wij hechten grote waarde aan inbreng van inwoners omdat zij de dagelijkse praktijk ervaren en daarmee waardevolle kennis kunnen delen. Door samen te werken kunnen we de kwaliteit en uitvoerbaarheid van beleid en projecten vergroten. Daarnaast zorgt een goede samenwerking voor een grotere betrokkenheid bij en groter draagvlak voor beleid en projecten.

Wij willen **iedereen** de gelegenheid bieden om te participeren bij onderwerpen die hen aangaan. Door alle belanghebbenden in een vroeg stadium in beeld te brengen en te betrekken krijgen we snel inzicht in de verschillende belangen en kunnen we samenwerken richting een goede oplossing. Als de belangen niet verenigbaar zijn, is het aan de gemeente om zich goed te laten informeren over de verschillende belangen en op basis daarvan, met het algemeen belang in het achterhoofd, een besluit te nemen. Waarbij uiteraard goed wordt uitgelegd waarom dat besluit is genomen.

Wij zijn duidelijk over de verschillende rollen die eenieder in het proces heeft. De gemeenteraad en het college stellen **vooraf kaders** vast waarbinnen ruimte is voor participatie. Participanten weten wat de kaders zijn en beschikken over dezelfde relevante en openbare informatie als wij, zodat zij goed in staat zijn een waardevolle bijdrage te leveren.

Wij zijn **transparant in onze besluitvorming** en laten zien wat wij met de inbreng hebben gedaan.

Alhoewel participatie maatwerk is, kiezen we in Geertruidenberg 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. 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 wordt er wel expliciet ruimte geboden 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 nieuw/innovatief beleid biedt participatie belangrijke kansen: de samenleving kan dan extra deskundigheid en inzichten inbrengen.

Jongerenparticipatie

Om jongeren te betrekken bij burgerparticipatie is een specifieke aanpak noodzakelijk. In de komende tijd wordt hiertoe een apart beleid ontwikkeld.

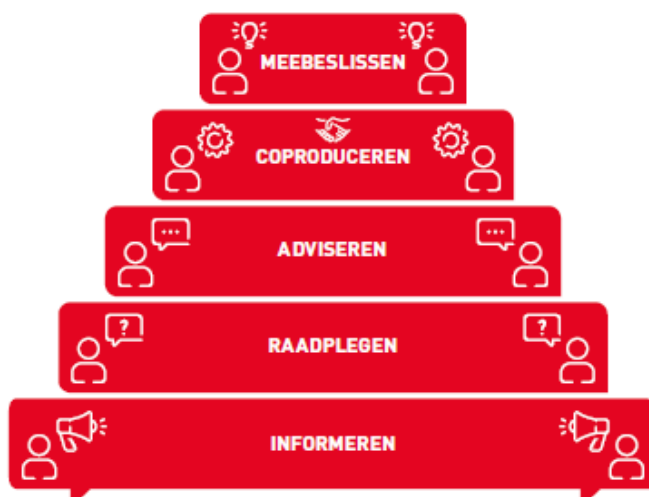
Overheidsparticipatie

Burgerparticipatie is een manier van beleidsvoering waarbij burgers, individueel of georganiseerd en direct of indirect de kans krijgen om invloed uit te oefenen op de ontwikkeling, uitvoering en/of evaluatie van beleid. Het gaat om meepraten, meedenken en meebeslissen. Bij overheidsparticipatie is sprake van een omgekeerde samenwerking: de overheid participeert in bestaande initiatieven van burgers, geeft deze de ruimte en verbindt deze waar mogelijk met elkaar. Het gaat om burgers die al initiatief nemen, maar waarbij de overheid een al dan niet faciliterende functie kan vervullen om verdere realisatie mogelijk te maken. Overheidsparticipatie kan dus worden gezien als een specifieke vorm van burgerparticipatie, een vorm van participatie waarbij de overheid volgend is op het initiatief van inwoners of ondernemers. In deze notitie echter gaan we hoofdzakelijk in op burgerparticipatie.

3. Randvoorwaarden

3.1 Bepaal vooraf de ruimte

Te vaak komt het voor dat een participatietraject wordt gestart zonder goed na te denken over de ruimte die er is om daadwerkelijk iets met de resultaten te doen. Het kan zijn dat de beschikbare ruimte beperkt is door politieke/bestuurlijke factoren, of door tijdgebrek. Als vooraf al duidelijk is dat er met ideeën en adviezen weinig kan worden gedaan, dan heeft het geen zin om met een participatietraject te beginnen. Sterker nog, dan vergroot je de kans op weerstand en neemt het draagvlak voor een besluit uiteindelijk af. Ben dus realistisch en helder. We richten ons in dat geval op informeren via goede en tijdige communicatie. We gebruiken de participatietrap om de ruimte voor inbreng te bepalen.



Informeren

Deelnemers informeren is de basis voor elke participatievorm. Informeren is meestal éénzijdig. De gemeente bepaalt de agenda voor besluitvorming en houdt publieksgroepen hiervan op de hoogte. Hierbij is er geen ruimte voor inbreng.

Raadplegen

Raadplegen gaat verder dan informeren. De gemeente bepaalt bij raadplegen grotendeels zelf de agenda, maar ziet betrokkenen als gesprekspartners bij de ontwikkeling van beleid. De gemeente is niet verplicht iets te doen met de uitkomsten van deze gesprekken.

Adviseren

De gemeente stelt de agenda samen. De betrokken partijen kunnen problemen en oplossingen aanbieden. Deze ideeën spelen een grote rol in de ontwikkeling van beleid. De gemeente verbindt zich in principe aan de resultaten en als zij hiervan afwijkt, moet dit goed worden gemotiveerd.

Coproduceren

De gemeente en betrokkenen benoemen samen een probleem, waarna ze gezamenlijk naar oplossingen zoeken. De overeengekomen oplossing is voor de gemeente bindend in de uiteindelijke besluitvorming.

Meebeslissen

Bij meebeslissen pakt de gemeente een heel andere rol. De gemeente laat de ontwikkeling van en de besluitvorming over aan de betrokkenen. De ambtelijke organisatie heeft hier een adviserende rol. Resultaten uit het proces hebben een bindende werking: de gemeente neemt de resultaten over.

3.2. Bepaal vooraf het doel

Met participatie kun je verschillende doelen hebben. Hieronder een toelichting op de verschillende doelen.

1. Bewustwording

Bij grote maatschappelijke vraagstukken/opgaven is belangrijk dat publieksgroepen meer te weten komen over het vraagstuk. Wat betekent bijvoorbeeld de komst van de omgevingswet voor de inwoner, de ondernemer en organisaties in de gemeente. En hoe zit het met de energietransitie? Door deze groepen te informeren krijgen zij (als zij willen en hierin interesse hebben) kennis over een maatschappelijk vraagstuk en inzicht in hun eigen rol. Deelnemers kunnen verhelderingsvragen stellen en feedback geven.

2. Kwaliteit

De focus bij dit participatiedoel ligt op het inbrengen van expertise en ervaringen. Hierdoor wordt het beleid inhoudelijk en kwalitatief beter. Door dialoog met publieksgroepen ontstaat er een beter beeld wat er speelt, wat publieksgroepen belangrijk vinden of welke oplossingen ze zelf zien.

3. Begrip

Door samen in gesprek te zijn, krijgen publieksgroepen begrip voor andere (en elkaars) standpunten en gemaakte keuzes. Met het genomen besluit is men het dan nog niet altijd eens, maar er is wel meer begrip voor.

Participatiedoelen *Wat wil je met participatie bereiken?*



4. Mediation

Door het samenbrengen van partijen en te kijken wat gedeelde waarden zijn ontstaat vaak meer begrip voor elkaars standpunten. Hierdoor neemt de kans op conflicten tussen partijen af. Het vinden van de perfecte oplossing is niet het doel, maar het vinden van een gemeenschappelijke visie of doel.

5. Eigenaarschap

Via co-creatie wordt er met publieksgroepen samen gewerkt aan oplossingen voor het vraagstuk en wordt eigenaarschap en actief burgerschap gestimuleerd.

6. Democratisch proces

Door ruimte te geven aan een democratisch proces kan een (betere) relatie worden opgebouwd met de betrokkenen en daarmee het vertrouwen in de overheid worden hersteld of vergroot. Ruimte geven aan het democratische proces kan daarom soms een doel op zich zijn.

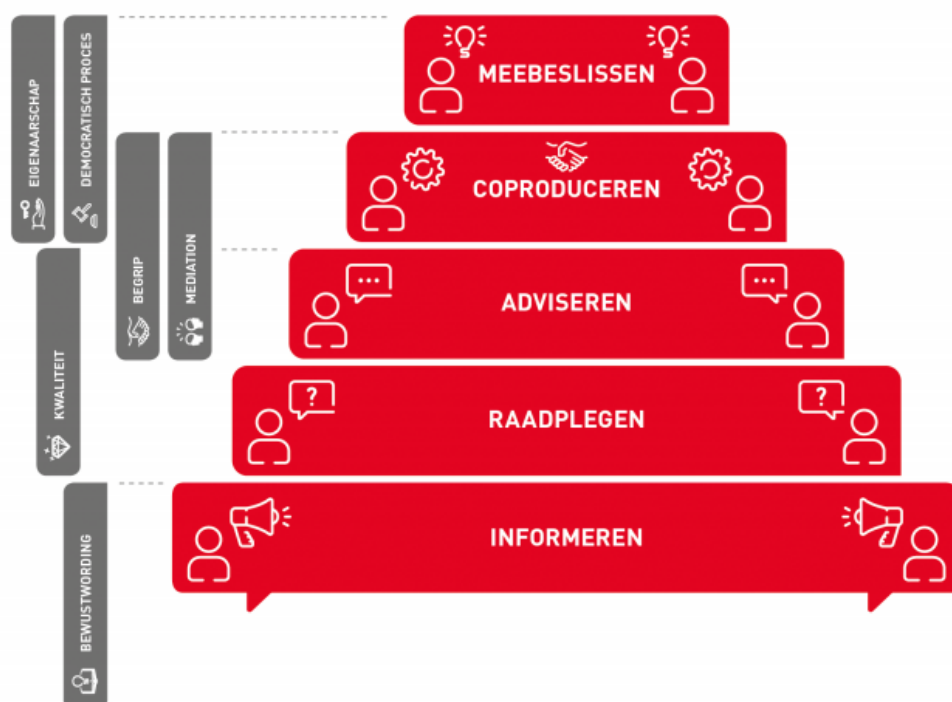
Soms is er een wettelijke verplichting om tot participatie over te gaan. Bijvoorbeeld bij de Omgevingswet. Maar een wettelijke verplichting is geen participatiedoel, het kan wel de aanleiding zijn om met participatie te starten.

Ook het verkrijgen van draagvlak is geen participatiedoel op zich. Een goed doorlopen participatieproces kan wel leiden tot het ontstaan van draagvlak, bijvoorbeeld doordat er begrip is ontstaan voor standpunten en een besluit of doordat eigenaarschap is ontstaan doordat men zelf heeft meegewerkt aan een oplossing.

3.3 Bepaal de aanpak per projectfase

De keuze voor een participatietrede hoeft niet gedurende het gehele proces hetzelfde blijven, het kan per projectfase verschillen. De treden informeren, raadplegen en adviseren worden vooral bij beleidsthema's gebruikt. De hogere treden op de trap van cocreëren en meebeslissen worden vooral gebruikt bij lokale projecten en op kleinere schaal, dicht bij de inwoners.

De participatiedoelen geven al richting voor de mogelijke ruimte voor inbreng, in de tekening hieronder wordt dit weergegeven:



3.4 Rollen binnen de gemeente

Als gemeente willen we participatie stimuleren in Geertruidenberg. Hierbij hebben we in verschillende rollen een aantal opdrachten:

- Duidelijkheid aan de gemeenschap geven over wat wel en niet kan binnen de participatiekaders;
- Het juiste klimaat creëren waarin mensen zich goed genoeg voelen om mee te doen.

De gemeenteraad

De gemeenteraad heeft een belangrijke democratische rol in participatieve processen: ze stelt kaders, controleert en besluit (vaak). We vinden het belangrijk dat participanten en initiatiefnemers weten waar ze aan toe zijn, dat ze erkenning voor hun inspanningen krijgen en dat ze onderdeel zijn van goede processen. De gemeenteraad kan bij de participatie zelf ook een rol spelen, bijvoorbeeld als initiatiefnemer of als toehoorder.

Daarom is het (indien van toepassing) belangrijk dat kaders voorafgaand aan participatieve trajecten worden meegegeven en dat duidelijk is hoe de gemeenteraad omgaat met het afwegen van het initiatief of het participatieve traject ten aanzien van het algemeen belang. Zo is de ruimte om binnen te participeren of initiatief te nemen, kenbaar en duidelijk.

Er zijn op hoofdlijnen:

- Inhoudelijke kaders (of outputkaders)
- Financiële kaders (of inputkaders)
- Proceskaders die gaan over de werkwijze.

Als participerende overheid de 'goede kaders' stellen, is lastig en vergt oefening. Wanneer een bruisende gemeenschap ondernemend is en veel initiatief neemt, is het belangrijk om een goede verdeling tussen gemeenschap en gemeenteraad te hebben. Dit vraagt om reflectie ten aanzien van (onder andere):

- Wat het algemeen belang van Geertruidenberg is, wat het algemeen belang van een wijk of buurt binnen Geertruidenberg is, en hoe de belangen van initiatiefnemers aansluiten of botsen met de algemene belangen.'
- Wat het betekent om 'los te laten.' Kaders meegeven aan de voorkant, betekent ook committeren aan de uitkomst. Willen, durven en kunnen we dit?

Daarom nemen we de ruimte om te leren hoe we het beste kaders kunnen stellen die initiatiefnemers de ruimte geeft en tegelijkertijd de gemeenteraad in staat stelt haar bevoegdheden goed vorm te geven en haar taken goed uit te voeren.

Het college van burgemeester en wethouders

Het college van B&W stimuleert, steunt en helpt participatie verder te ontwikkelen in de gemeente en hebben daar een gezamenlijke verantwoordelijkheid in.

De collegeleden zetten zich in op:

- De geschikte informatie over participatie beschikbaar stellen aan de gemeenschap en de gemeenteraad.
- Participatief werken en bestuurlijke vernieuwing faciliteren en stimuleren. Hier gaat het om gezamenlijke acties met de gemeenteraad, ambtelijke organisatie en de gemeenschap om samen 'beter participatief te werken'. Deze acties kunnen het verkennen van dilemma's zijn of een specifiek traject rondom gepaste proceskaders stellen of ondersteuning bij representativiteitsvraagstukken.
- Aansporing tot participatie binnen hun eigen portefeuilles – waar mogelijk of gewenst – en deelname aan de participatie om te ervaren en leren van de praktijk.

De ambtelijke organisatie

De organisatie vervult een belangrijke rol bij de uitvoering van participatie. Afhankelijk van het initiatief is de ambtenaar proceseigenaar of accounthouder.

- Ambtenaren gaan in gesprek met inwoners die met initiatieven komen. Zij luisteren naar het initiatief van de inwoner en kijken hoe zij diegene kunnen helpen om ideeën verder te brengen. Het maken van die verbinding tussen de gemeenschap en de gemeente is een cruciale rol voor de ambtenaar bij participatie.
- De organisatie agendeert hiernaast de bespreking van de rolverdeling en het participatieproces bij aanvang van een project of initiatief. Wanneer het een initiatief is waar de gemeenteraad een besluit over moet nemen, wordt er tijd in het proces ingeruimd om aan de voorkant met de gemeenteraad in gesprek te gaan over de kaders.

3.5 Interne procesafspraken

Participatie in adviezen en voorstellen

In elk college-/raadsstuk dat gaat over beleidsvoorbereiding, -ontwikkeling, -uitvoering, of -evaluatie wordt de onderbouw hoe de participatie vorm krijgt, op basis van een viertal kernvragen:

- Is er ruimte voor participatie en wat is het doel van participatie bij het initiatief?
- Wie moeten betrokken worden en hoe?
- Wie is verantwoordelijk voor de uitvoering van de participatie?
- Wat wordt er gedaan met de opbrengst van participatie?

Startnotitie met participatieplan

Bij omvangrijke/ingewikkelde/gevoelige trajecten vraagt het college de raad vooraf om de participatiekaders vast te stellen via een startnotitie en indien nodig, een werksessie. Bij deze startnotitie wordt een communicatie- en participatieplan toegevoegd. Hierbij wordt aandacht besteed aan:

- 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.

Bijstellen participatieplan

Per fase kan de mate van participatie verschillen. Bij iedere volgende fase bekijken we of bijstelling van het communicatie- en participatieplan nodig is. Het is een dynamisch document. Klopt de planning nog? Zijn er nieuwe actoren? Zijn er andere middelen nodig? Maak zo nodig een nieuwe stakeholdersanalyse.

In bijlage I, checklist participatietraject worden de verschillende onderdelen van het participatieplan verder uitgewerkt. In bijlage IV geven we een opzet voor een participatieplan. In bijlage V geven we een overzicht van de diverse participatie-instrumenten.

4. Het Relevant Gesprek als vertrekpunt

4.1 Inleiding

Participatie vraagt van onze ambtenaren een andere aanpak en werkwijze. Zij moeten het proces begeleiden, maar ook durven loslaten waar dat mogelijk is, processen meer faciliteren dan regisseren. We dienen onze medewerkers hiervoor handvatten te bieden. In Geertruidenberg kiezen we voor eenduidige aanpak rond participatie: Het Relevant Gesprek. Een methode die opgezet is door bureau SIR en een afgeleide is van Factor C, een methode die voor de rijksoverheid is ontwikkeld. Door dezelfde aanpak binnen meerdere programma's en projecten te kiezen zorgen we ervoor dat in een korte tijd bij een grote groep medewerkers kennis en ervaring ontstaat met participatie. In nieuwe projecten met dezelfde aanpak kunnen medewerkers daarna sneller aanhaken, omdat ze al een basis hebben meegekregen. Zo laten we de participatieaanpak op een natuurlijke manier ontwikkelen binnen de organisatie. Dit heeft tijd nodig en zal ook nog niet altijd optimaal verlopen. We moeten ervaring opdoen, fouten mogen maken, hiervan leren en ons hierin ontwikkelen. In het project Pilot Dombosch, het project langer Thuis en bij het opstellen van de Omgevingsvisie hebben we al ervaring opgedaan met deze manier van participatie.

De basis: van doelgroepdenken naar publieksdenken

We zijn als overheid vaak geneigd om vanuit ons eigen beleid te denken. Of op zijn best vanuit onze doelgroepen. Maar een goed participatietraject gaat uit vanuit publieksdenken en niet vanuit doelgroepdenken. Er is een wezenlijk verschil tussen doelgroepdenken en publieksdenken. Deelnemers uit het publiek kiezen namelijk bewust voor jou, omdat ze het zelf belangrijk vinden om mee te doen, mee te praten of zich te informeren. Zij voelen zelf de urgentie om dit te doen. Een doelgroep is een groep waar wij ons vanuit de gemeente op richten, omdat wij het belangrijk vinden dat zij meedoen. Een voorbeeld: een kaartje voor een cabaretvoorstelling koop je omdat je van cabaret houdt, niet omdat je een programmaboekje van het theater ontving. Want je had ook een kaartje voor een toneelvoorstelling kunnen kopen of lekker thuis een boek kunnen lezen. De kunst is om ons zodanig in "onze" doelgroepen te verdiepen dat wij weten om welke redenen zij mee zouden willen doen. Dit doen we door de onderwerpen voor hen relevant te maken, te laten raken, zodat zij willen aanhaken. Dit "omdenken" noemen we publieksdenken.

Het relevant gesprek

In het communicatiemodel 'Relevant Gesprek' doorloop je een aantal stappen. Zo kom je samen tot een concrete participatieaanpak, strategisch en praktisch. Zie ook bijlage format 8 stappenplan participatie. Stap 1 tot en met 5 bepaalt de strategie, stap 6 tot en met 8 gaat over de uitvoering. Hieronder een toelichting op de 8 stappen.

4.2 De strategie: stap 1 t/m 5

1. Waarom in gesprek: het doel

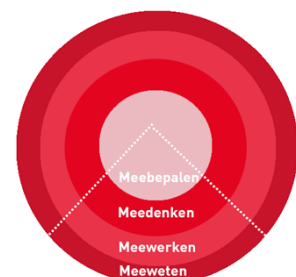
Het is belangrijk voorafgaand aan het participatieproces het doel te bepalen. Wat is het beleids- en participatiedoel? En is het wel een participatievraagstuk? In de praktijk merken we dat sommige vragen eerder communicatie- dan participatievragen zijn. Op basis van een checklist (zie bijlage) bepaal je of het wel of geen participatievraag is. In de checklist staan overigens ook handige aandachtspunten voor tijdens en na het participatietraject.

In stap 2 en 3 bepaal je wie met wie in gesprek gaat

2. Met wie ga je in gesprek: wie is je publiek?

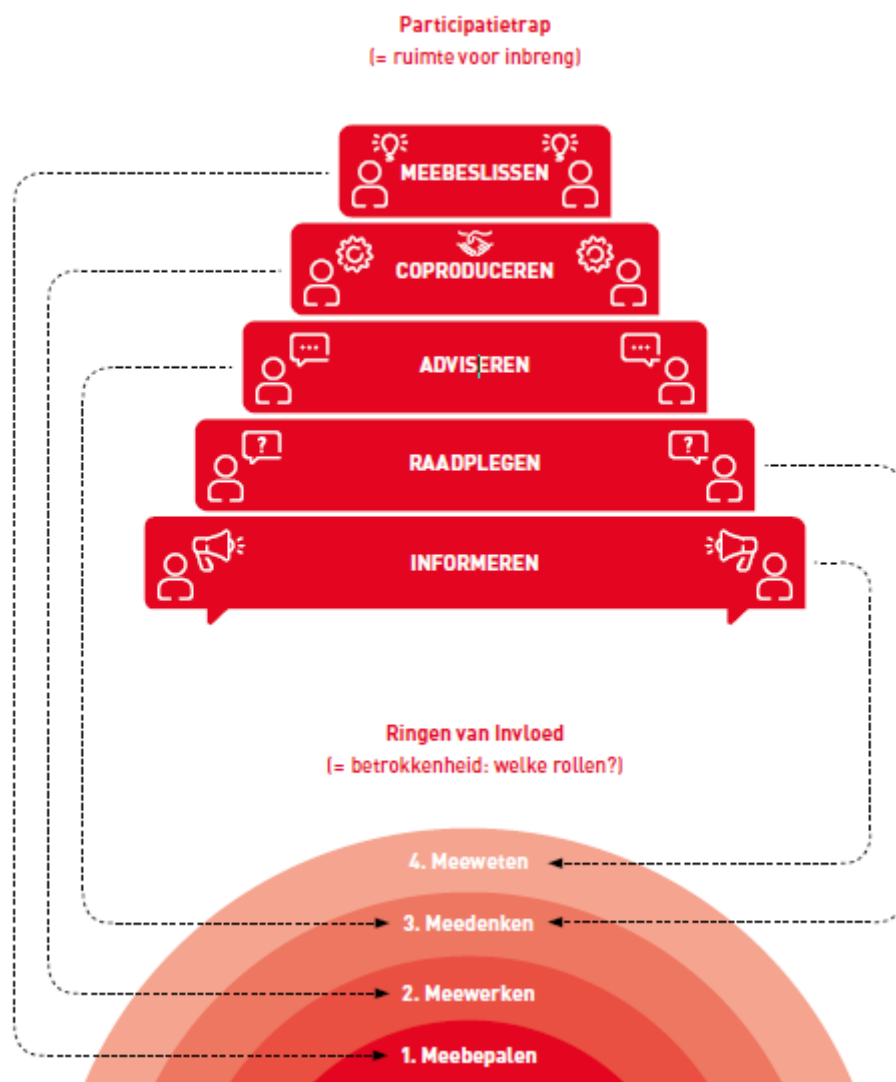
De volgende stap is kennismaken met je publiek. Wie is je publiek? En wat weet je van het publiek? Wat is hun informatiebehoefte? Vanuit de politiek bestaat vaak de wens om iedereen uit te nodigen. Maar niet alle onderwerpen zijn voor iedereen relevant. Maak eerste een publieksanalyse en breng de publieksgroepen in kaart. Een beproefde methode is werken met 'de ringen van invloed' (zie afbeelding hiernaast). Om te bepalen wie we in welke mate willen betrekken,

Publieksanalyse



maken we een indeling in de verschillende rollen die je het publiek in een proces kunt geven: Meeweten, Meedenken, Meewerken en Meebepalen.

In onderstaande afbeelding wordt de samenhang tussen de eerdergenoemde participatietrap, het participatiedoel en de publieksgroepen duidelijk gemaakt. Zie ook bijlage III.



3. Wie is de afzender?

Wij zijn als gemeente voor deelnemers niet altijd een relevante afzender. Door ook andere afzenders en kanalen in te schakelen, kom je in contact met nieuw publiek. Kan bijvoorbeeld de ondernemersvereniging ook de afzender zijn richting ondernemers of een welzijnsorganisatie als we in gesprek willen met mantelzorgers, of eventueel ook een projectontwikkelaar? Dat zorgt vaak voor een betere opkomst omdat de afzender vaak 'logischer' is voor de deelnemers omdat zij hier vaker mee te maken hebben dan met de gemeente. Daardoor haken zij gemakkelijker aan.

4. Waarover ga je in gesprek: het onderwerp

In deze stap bepaal je het onderwerp van gesprek. Vaak wordt een onderwerp in beleidstaal geformuleerd, waardoor het voor het publiek niet interessant is. In deze stap vertaal je het beleidsonderwerp naar de beleavingswereld van het publiek. De informatiebehoefte van je publiek (stap 2) biedt hiervoor aanknopingspunten. Zorg dat het onderwerp aanhaakt bij de behoefte van je publiek. Zodat je publiek, in ons geval bijvoorbeeld inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties, zich aangesproken voelen en willen meepraten over het onderwerp. Een uitnodiging om te praten over

'het nieuwe jongerenbeleid' van de gemeente zal bij inwoners mogelijk minder aanspreken dan de uitnodiging 'Is er genoeg te beleven voor jongeren in Geertruidenberg, praat jij mee?'.

5. Hoe ga je in gesprek: de gespreksvorm

Op basis van het gespreksdoel (stap 1), je publiek (stap 2), de afzender (stap 3) en het onderwerp (stap 4) kies je de passende gespreksvorm: de manier waarop je het gesprek voert. Kies je gespreksvorm (meer of minder interactief) op basis van de vier gespreksdoelen van de Participatietrap: informeren, inventariseren, verdiepen en samendoen. En kies een vorm die past bij het publiek. Een online game zul je misschien niet zo snel met een ouder publiek doen, maar juist wel met jongeren.



4.3 De uitvoering: stap 6 t/m 8

6. Organiseer

Als je de gespreksvormen hebt gekozen, is het zaak het daadwerkelijke contact met jouw publiek te organiseren. Richt daarvoor een speciale werkgroep in die zich bezighoudt met de werkzaamheden rondom het participatietraject.

7. Communiceer

De inzet van het juiste communicatiekanaal is een belangrijke factor in het bereiken van je publiek. Als je weet waar je je publiek kunt vinden (stap 2), dan kun je ze gericht uitnodigen. Een gesprek heb je altijd met iemand. Maak je communicatie daarom ook persoonlijk.

8. Geef feedback

Participatie beperkt zich niet tot één moment of gesprek. Het is bij voorkeur een proces waarin er structureel contact is tussen ambtenaren en inwoners/partners. Door tussentijds een update te sturen aan de betrokkenen, houdt je iedereen op de hoogte. Deelnemers willen graag weten wat er met hun inbreng gebeurt. Soms gaat het om nieuwe inhoudelijke ontwikkelingen, maar ook communiceren over het proces zelf is van belang. Zo houd je je publiek betrokken.

5. Participatie in de Omgevingswet

De Omgevingswet stimuleert participatie. Binnen de Omgevingswet worden drie vormen van participatie onderscheiden, te weten:

- Kennisgeving: het bevoegd gezag beschrijft in de kennisgeving wie worden betrokken, waarover en wanneer; wat de rol is van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer en waar meer informatie beschikbaar komt.
- Motiveringsplicht: het bevoegd gezag geeft bij het besluit aan hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding en wat de resultaten daarvan zijn.
- Aanvraagvereiste: de initiatiefnemer moet aangeven of, en zo ja hoe, hij participatie heeft vormgegeven en wat hij met het resultaat heeft gedaan. Het bevoegd gezag betreft deze informatie bij de integrale belangenafweging.

Wie er moet participeren en in welke vorm is afhankelijk van het instrument. Bij het opstellen van een Omgevingsvisie, Programma of Omgevingsplan is het bevoegd gezag verplicht om te participeren. In de meeste gevallen is hierbij het college van burgemeester en wethouders of de gemeenteraad het bevoegd gezag. Bij een omgevingsvisie en een programma geldt een motiveringsplicht. Wat inhoudt dat het bevoegd gezag bij besluitvorming aan moet geven hoe zij burgers, bedrijven, maatschappelijke organisatie etc. betrokken hebben bij de voorbereiding. Bij een omgevingsplan geldt ook een motiveringsplicht, maar moet in de voorbereiding ook bij de kennisgeving aangeven worden hoe zij de participatie vorm gaan geven.

Bij een omgevingsvergunning is er meestal sprake van een initiatiefnemer. In de Omgevingswet staat dat initiatiefnemers moeten aangeven of er bij bepaalde initiatieven geparticipeerd is. Hoe zij dit vormgeven is door de wetgever bewust opengelaten. Dit om ruimte te laten voor vormen van participatie die aansluiten bij de aard van de opgave en bij de eigen visie van gemeenten op participatie. Op basis van onze eigen uitgangspunten rondom participatie willen we aan initiatiefnemers, aan deelnemers aan initiatieven en aan de ambtelijke organisatie en de ketenpartners een handreiking geven. Deze handreiking geeft kaders weer voor de participatie.

Daarnaast kan de gemeenteraad categorieën van activiteiten aanwijzen waarvoor zij participatie verplicht stellen.

5.1 Handreiking voor initiatiefnemers

Deze handreiking is bedoeld voor iedereen met een plan, een idee of een initiatief in de fysieke leefomgeving van de gemeente Geertruidenberg, waarbij participatie moet worden toegepast. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de bouw van een woning (of meerdere) of een grootschalige verbouwing van een woning. De initiatiefnemer van een plan heeft de verantwoordelijkheid om belanghebbenden tijdens het nader uitwerken van het plan te betrekken. Hoewel de handreiking uitgaat van initiatieven in de fysieke leefomgeving, zijn de stappen uit deze handreiking grotendeels ook toe te passen op initiatieven in het sociale domein. Het volgen van de handreiking participatie voor initiatiefnemers is niet in alle gevallen verplicht. De handreiking geeft echter wel handvaten om het participatietraject vorm te geven, draagvlak te vergroten en de besluitvorming door de gemeente sneller en soepeler te laten verlopen.

Van groot belang bij participatietrajecten is dat een initiatiefnemer in een zo vroeg mogelijk stadium afstemming zoekt met belanghebbenden. Dit maakt besluitvorming vanuit de gemeente eenvoudiger en voorkomt bezwaarprocedures achteraf. Het traject is naast het creëren van begrip en draagvlak van belang voor het inzichtelijk krijgen van alle belangen en standpunten. Deze belangen en standpunten zijn voor de gemeente noodzakelijk om tot gewogen besluit te komen over een initiatief. Bovenstaande betekent dat de initiatiefnemer zowel in contract treedt met de belanghebbenden en tijdig afstemming zoekt met de gemeente over het initiatief. Uitvoering geven aan de participatie wordt een taak van de initiatiefnemer. De gemeente is er om de initiatiefnemer hierin te faciliteren. En de uitvoering te beoordelen.

Onderstaand zijn de verschillende stappen weergegeven die een initiatiefnemer moet nemen om tot een gedegen participatietraject te komen.

1. Breng belanghebbenden in beeld;
2. Breng mogelijke belangen van belanghebbenden in beeld;
3. Breng de impact van het initiatief op de omgeving in beeld;
4. Breng in beeld waarover belanghebbenden kunnen meedenken;
5. Neem tijdig contact op met de gemeente over het initiatief en over het participatietraject;
6. Ga in gesprek met belanghebbenden en wel als eerste met de direct omwonenden;
7. Maak een kort verslag van elk gesprek en vraag om een schriftelijke reactie van de belanghebbenden;
8. Laat belanghebbenden weten wat u met hun opmerkingen doet en waarom;
9. Pas indien nodig op basis van de opmerkingen het initiatief aan;
10. Dien de vergunningaanvraag inclusief de uitkomsten van het participatietraject in bij de gemeente;
11. Blijf belanghebbenden informeren over de voortgang.

In principe lijkt het participatietraject dat de initiatiefnemer doorloopt veel op het Relevant Gesprek dat door de gemeente wordt gehanteerd (zie ook hoofdstuk 4).

5.2 Handreiking voor belanghebbenden

Het is van belang dat ideeën en plannen voor de woon- en leefomgeving op een goede manier worden ontwikkeld. Het betrekken van omwonenden en andere belanghebbenden is daar een belangrijk onderdeel van. Die verantwoordelijkheid voor het betrekken van belanghebbenden ligt bij de initiatiefnemer van het plan. De gemeente ondersteunt initiatiefnemers bij het inrichten van het participatieproces. Het is echter ook belangrijk dat omwonenden weten wanneer zij betrokken worden, hoe kan worden meegedacht en op welke wijze aangegeven kan worden wat men van een bepaald initiatief vindt, wat gedaan wordt met de verschillende opmerkingen en hoe die worden meegewogen in de uiteindelijke besluitvorming over het initiatief. Voor de gemeente is het van belangrijk om zo goed mogelijk inzicht te krijgen in de verschillende belangen die bij een initiatief spelen. Hierdoor kan de gemeente een goede afweging maken en zorgvuldig en snel besluiten over het initiatief.

Om te voorkomen dat belanghebbende het gevoel krijgen overgeleverd te worden aan de initiatiefnemer, moet de gemeente de belanghebbende in het traject ook bijstaan en informeren. Duidelijk moet worden welke rechten en plichten zij hebben. Hoe zij hun belang duidelijk kunnen maken richting de initiatiefnemer. En bovenal moet duidelijk zijn dat door inbreng te leveren in het participatieproces zij niet hun juridische mogelijkheden om te ageren tegen een initiatief kwijtraken.

5.3 Handreiking voor de organisatie

Voor het verkennen van initiatieven wordt vanuit de VNG geadviseerd om gebruik te maken van de Intaketafel en de Omgevingstafel, naast de inzet van een kwaliteitsteam. Hoe om te gaan met de intaketafel, de omgevingstafel en de inbreng van ketenpartners bij de beoordeling van het initiatief worden onderstaand een aantal spelregels weergegeven. Het gaat hierbij om een nieuwe manier van samenwerken, waarbij de initiatiefnemer (en uiteraard de belanghebbenden) voorop staat en er gewerkt wordt vanuit een interne en externe integraliteit.

De Intaketafel

Op het moment dat een initiatiefnemer zich meldt bij de gemeente met een initiatief, wordt vanuit de gemeente als eerste gestart met een intaketafel. Het ingediende initiatief wordt aan de intaketafel besproken en beoordeeld. Voor het intakegesprek is een formulier ontwikkeld waarin de basisgegevens en omschrijving van het plan is opgenomen. Het hoofddoel van de intaketafel is om te bepalen of het initiatief wenselijk is. Dat wil zeggen: past het initiatief bij de (omgevings)visie, beleid en strategische doelen van de gemeente en mogelijk ook van de ketenpartners; is het kansrijk om verder te onderzoeken? Onderdeel kan ook zijn dat het initiatiefplan voorgelegd wordt aan de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit (CRK). Deze kan ook een advies uitbrengen welke meegewogen wordt bij de wenselijkheid van een initiatiefplan. Zo weet de initiatiefnemer vroeg of diens plan wenselijk is. Deze

procedure geeft snel duidelijkheid of zijn of haar plan wenselijk is en dat bespaart ook tijd en geld, omdat het plan alleen maar in hoofdlijnen wordt beoordeeld. De intake tafel functioneert dus als poortwachter. Participatie is bij de intake tafel nog niet aan de orde, omdat het plan zich bevindt in een verkennende fase en de wenselijkheid vanuit de gemeente nog niet bekend is.

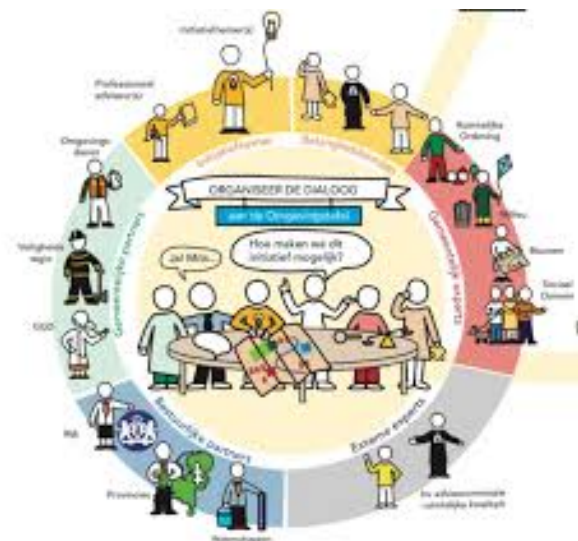
Aan de intake tafel zitten beleidsadviseurs en de betreffende wethouder (beslisser) van de gemeente; intake team. De initiatiefnemer zit niet aan de intake tafel in eerste instantie. Mocht hier wel behoefte toe zijn dan kan de initiatiefnemer alsnog uitgenodigd worden. De leden van het intake team beoordelen het initiatief in de breedte, dus gericht op alle thema's en ook interbestuurlijk. Het intake team is goed op de hoogte van het gemeentelijk beleid en de bestuurlijke agenda. Zij kunnen integraal beoordelen of een initiatief wenselijk is of niet. De kaders zijn beschikbaar, zoals de Omgevingsvisie en andere relevante beleidsstukken. Soms is het wenselijk dat ook enkele ketenpartners al in een vroegtijdig stadium bij deze intake tafel worden betrokken.

De Participatietafel

De Omgevingswet gaat er in bepaalde gevallen van uit dat een initiatiefnemer belanghebbenden betreft bij de ontwikkeling van een initiatief. De initiatiefnemer zal duidelijk moeten maken hoe de belanghebbenden zijn betrokken bij het initiatief, wat met de inbreng van belanghebbenden is gedaan en wat de uiteindelijke gevolgen zijn voor de uitwerking voor het initiatief (zie ook paragraaf 5.1). We noemen dit geheel de participatietafel. De gemeente neemt, daar waar mogelijk deel aan deze participatietafel, in de rol van onafhankelijk toehoorder. De uitkomsten van de participatietafel zijn een essentiële stap binnen de besluitvorming over het initiatief en worden meegenomen in de verdere uitwerking in de Omgevingstafel.

De Omgevingstafel

Op het moment dat er sprake is van een kansrijk initiatief, start de volgende fase in het vooroverleg, namelijk de Omgevingstafel. Hierin zijn naast de gemeente, ook de initiatiefnemer vertegenwoordigd, alsmede de benodigde ketenpartners (zoals bv de Omgevingsdienst, de GGD, de Veiligheidsregio, het Waterschap etc.). De insteek aan de Omgevingstafel is samen het initiatief mogelijk te maken, mits het natuurlijk voldoet aan de geformuleerde criteria. Hierbij moeten we niet vergeten dat het initiatief al wel als wenselijk bestempeld is aan de intake tafel. Alle deelnemers aan tafel hebben mandaat vanuit hun eigen expertise. Van de aanwezigen wordt een goede voorbereiding verwacht en de competentie om in een korte pitch het standpunt duidelijk te maken. Bovendien zoeken de aanwezige adviseurs samen met de initiatiefnemer naar een oplossing en werken ze vanuit het "Ja, mits": van toetsen naar adviseren.



Het tegelijkertijd samen aan de Omgevingstafel adviseren levert veel efficiencyvoordeel. Hiermee wordt namelijk voorkomen dat adviseurs op elkaar moeten wachten op adviezen. Door de directe dialoog met de initiatiefnemer en met de adviseurs onderling, gericht op het mogelijk maken van het plan, worden sneller oplossingen geformuleerd en daarmee overbodig werk voorkomen. Dit kan nog worden versterkt door meer te gaan adviseren in plaats van alleen te toetsen.

Uiteindelijk leidt de afstemming binnen de Omgevingstafel ertoe dat er al dan niet een aanvraag kan worden ingediend voor een vergunning. Omdat er al consensus is over het initiatief en het initiatief voldoet aan de kaders en criteria (incl. de uitkomsten van de participatietafel), zal het traject van de afhandeling van de aanvraag soepel verlopen. Het is feitelijk een stempelproces. Er wordt alleen getoetst of de initiatiefnemer de aanvraag indient zoals is afgesproken aan de Omgevingstafel.

Commissie Ruimtelijke Kwaliteit

Deze commissie (CRK) geeft aan B&W integraal advies over de plannen van de initiatiefnemer, op het gebied van welstand, erfgoed, ruimtelijke ordening/stedenbouw en landschap/groen). De gemeente Geertruidenberg werkt al enkele jaren met deze commissie in de geest van de Omgevingswet.

De taken van de CRK zijn in de Verordening op de commissie ruimtelijke kwaliteit omschreven. De CRK adviseert onder meer in de gevallen waarvoor de Omgevingswet een adviescommissie verplicht stelt, zoals voor de beoordeling van wijzigingsplannen voor rijksmonumenten;

- Als een toets nodig is vanwege het welstandsbeleid;
- Als een toets nodig is vanwege de erfgoedverordening; over planologische maatregelen, waarbij gemeentelijke monumenten en/of rijksmonumenten, beschermde stads- of dorpsgezichten of beeldbepalende zaken, als bedoeld in de gemeentelijke erfgoedverordening zijn betrokken;
- Als uitgangspunt in een vroeg stadium van de planvorming: over alle ruimtelijke plannen in afwijking van het bestemmingsplan waarvoor - naar het oordeel van burgemeester en wethouders - nog een afweging qua ruimtelijke ordening (RO)/stedenbouw nodig is en ook over de impactvolle bouwplannen zoals bedoeld in de welstandsnota.

Misverstanden

Er zijn veel beelden en misverstanden rond participatie. Zo zijn er mensen die participatie als synoniem zien voor draagvlak. Dat is niet het geval. Initiatiefnemers en belanghebbenden kunnen het alsnog niet met elkaar eens zijn, ook na intensieve gesprekken en uitvoerige participatietrajecten. Belangen en uitgangspunten kunnen verschillend zijn. Naar elkaar luisteren betekent nog niet dat er een voor iedereen wenselijke en gedragen oplossing komt. Uiteindelijk moeten alle argumenten en belangen worden afgewogen en zal er een besluit volgen.

Verplichting participatie?

Een ander misverstand is dat participatie verplicht is bij elk initiatief. Dat is niet altijd het geval. Wanneer initiatieven passen in de regels van het omgevingsplan kunnen ze gewoon doorgaan, zoals dat ook nu geldt voor initiatieven die passen in het bestemmingsplan. Wel geldt ook voor een 'passend' initiatief dat moet worden aangegeven bij de aanvraag of er aan participatie is gedaan en zo ja, hoe. Door helder te beschrijven (participatief met inbreng vanuit de samenleving) in de omgevingsvisie en vervolgens in het omgevingsplan wat wenselijk en mogelijk is, is het ook duidelijk welke activiteiten passen en welke niet. Ook het beeld van participatie als een serie langdurige en intensieve gesprekken tussen initiatiefnemers en belanghebbenden (bijvoorbeeld de burens) is niet juist. Het hangt dus af van de situatie en de context. Dat betekent overigens niet dat als iets mogelijk is en dus mag, dat daarmee omwonenden niet geraakt worden. Elke verandering kan tot onzekerheid en ongemak leiden. Goede verhoudingen en rekening houden met elkaar helpt om prettig samen te leven.

Rechten belanghebbende

Moeten wij ons zorgen maken over het versnellen en vereenvoudigen van procedures (een van de doelen van de Omgevingswet)? Zijn er risico's voor de positie en de rechten van belanghebbenden. Het is de bedoeling om belanghebbenden bij ingrijpende besluiten in een vroeg stadium te betrekken via de gebruikelijke zienswijzeprocedures en via participatie. De formele procedures (inspraak, beroep en bezwaar) worden beslist niet vervangen door participatie. Deze versterken en vullen elkaar aan. Door partijen meer aan de voorkant bij een bepaalde ontwikkeling te betrekken en het zogenaamde "vooroverleg" beter te benutten kan verderop in het proces snelheid worden gewonnen. Het "vooroverleg" en de formele procedures kunnen in dit opzicht worden gezien als communicerende vaten. De intentie is om door het omgevingsrecht overzichtelijker te maken en de procedures eenvoudiger, dat het voor eenieder duidelijk is wat wanneer wordt besloten en hoe zij daar invloed op kunnen uitoefenen.

Bijlage I Checklist participatietraject

A. Check vooraf

Niet ieder project leent zich voor een participatietraject. Het project moet voldoen aan de volgende criteria:

- **Het participatietraject draagt bij aan het ontwikkelen, uitvoeren of evalueren van beleid**

- **Het doel van het participatietraject is duidelijk**

Steek je in op kwalitatief beter beleid, meer draagvlak en/of gaat het om het democratisch proces? Bepaal vooraf met de kerngroep wat je precies wilt ophalen en stem dit bestuurlijk af. Beantwoordt hierbij de volgende vragen:

- Belangen: Welke belangen kunnen geraakt worden?
- Wensen: Welke wensen ten aanzien van een toekomstige ontwikkeling zijn al bekend? Welke mogelijkheden zijn er om tegemoet te komen aan eventuele belangen en wensen?
- Deskundigheid: Welke deskundigen (kennis en ervaring) moeten aan tafel zitten?
- Betrokkenheid en eigenaarschap creëren. Wie is waarvan en heeft welke verantwoordelijkheid?
- Draagvlak peilen: Is er draagvlak voor de aanpak bij de diverse stakeholders(groepen)?
- Rollen: Wie heeft welke rol tijdens het participatietraject? Wat betekent het traject voor de rol van de gemeenteraad, het college en andere bestuurlijke organen waarmee de gemeente samenwerkt, zoals provincie, OMWB, GGD en Waterschap. Heeft iedereen de juiste verwachtingen?

- **Het onderwerp is voor de deelnemer (stakeholder) relevant**

Het onderwerp raakt het interesseveld en/of woon- leef- en werkomgeving van de deelnemers. We hebben goed gekeken op welke onderwerpen de deelnemers aanhaken, dit kan per deelnemersgroep verschillen.

Zorg dat je weet wie je wilt/moet betrekken door een stakeholdersanalyse te maken, doe dit met de leden van de kerngroep/projectgroep. Op VIA staat een stakeholdersoverzicht van gemeente Geertruidenberg. Dit kan je helpen. Denk bijvoorbeeld aan uitnodigen op basis van:

- Geografische afbakening
- Inhoudelijke deskundigheid
- Inhoudelijk belang
- Leeftijd> bv. stemgerechtigden (18+), of <18 jr
- Vestiging als ondernemer
- Individuele inwoners
- Georganiseerde verbanden/belangengroepen

Let op: soms willen wij dat deelnemers betrokken worden, maar zien zij dit zelf anders. Mogelijk komt het participatietraject dan te vroeg of is het niet relevant genoeg. Richt je in dat geval dan meer op informeren en bewust worden. Mogelijk komt er later in het proces een moment dat je deze groep alsnog kunt betrekken, omdat het onderwerp concreter en relevanter is.

- **De deelnemers hebben werkelijk een stem**

Dit betekent dat in het begin van het traject helder is bepaald in welke mate er sprake is van participatie en wat er wordt gedaan met de opbrengst. Dit betekent namelijk ook iets voor de rol van college en raad. De opbrengst kan zijn:

- Input voor eigen oordeelsvorming gemeentebestuur (klassiek representatief democratiemodel)
- Initiatiefnemer laat in uitwerking zien dat er rekening wordt gehouden met ingebrachte belangen en wensen (inclusief democratiemodel)
- Meerderheidsvoorkeur bij participatietraject bepaalt besluit (directe democratie)
- Kennis en ervaring worden benut voor verbeterde uitwerking initiatief

Zorg dat je commitment hebt van college, raad en ambtelijke organisatie. Weet welke rol de raad in het participatietraject wil hebben, bijv. een rol bij:

- Ontwerp van het participatietraject
- Inventarisatie van belangen, ideeën en wensen (beeldvorming)
- Trechters van de input (oordeelsvorming)
- Besluitvorming

- **Het is duidelijk wie verantwoordelijk is voor het participatietraject**

- De gemeente
- De samenleving, wijk, buurt
- De initiatiefnemer

B. Check tijdens het participatietraject

Participatietrajecten kunnen behoorlijk van elkaar verschillen. Belangrijk is om tijdens het traject regelmatig met de kerngroep te checken of je nog op het juiste pad zit. Stel de volgende vragen:

- **Zijn alle stakeholdersgroepen die voor dit project belangrijk zijn betrokken?**

We hebben een stakeholdersoverzicht van onze gemeente, ingedeeld naar categorie. Pak deze er nog eens bij.

NB: vul de lijst aan als je een nieuwe groep stakeholders in beeld hebt. Zo help je ook je collega's bij toekomstige projecten

- **Slaat de aanpak aan? Is er een goede opkomst/deelname? Oftewel ben je erin geslaagd een relevant gesprek op te starten?**

Is dit niet het geval, denk dan bijvoorbeeld met de projectgroep en vertegenwoordigers van de stakeholders nog eens goed na over de wijze waarop je het onderwerp benadert.

- Welke zaken zijn belangrijk/relevant voor de deelnemers/stakeholders?
- Sluit de uitnodiging aan de deelnemers hier goed bij aan? Ga niet te veel uit van jouw behoefte als (beleids)ambtenaar.
- Heb je de juiste communicatiemiddelen ingezet voor deze stakeholders? Denk bijvoorbeeld niet alleen aan bijeenkomsten e.d., maar ook aan online participatie.
- Stel aan een participatietraject niet dezelfde eisen als aan een onderzoek als het gaat om representativiteit. Zie het meer als een peilstok. Maar zorg wel dat de stakeholders die betrokken moeten worden ook betrokken zijn. Dit kan ook een afvaardiging zijn.
- Houd je wel voldoende rekening met de lokale context? Denk aan:
 - Samenstelling gemeente > 3 kernen > demografische, ruimtelijke, sociaal-culturele kenmerken
 - Ruimtelijke/strategische opgaven gemeente
 - Capaciteit en kwaliteit ambtelijke organisatie

Stel je aanpak waar nodig bij. Het is een dynamisch proces.

NB: Kom je tot de conclusie dat participatie in deze fase van het traject bij bepaalde stakeholders toch niet de aangewezen weg is? Richt je dan nu eerst op informeren en bewustmaken. In een latere, concretere fase van het traject ligt er misschien wel een rol qua participatie.

Kom je tot een andere keuze? Vergeet dan niet dit af te stemmen met de bestuurlijk verantwoordelijken.

- **Zijn de rollen nog goed verdeeld?**

- Ligt de verantwoordelijkheid nog op de afgesproken plek? Zo niet, waar ligt dat aan? Kijk ook kritisch naar je eigen rol.
- Is de raad voldoende bekend met haar rol in het traject? En wordt deze rol opgepakt?

Als de rollen niet goed verdeeld zijn, probeer dan met de projectgroep te analyseren wat de oorzaak hiervan is. Worden de bestuurlijk verantwoordelijken bijvoorbeeld regelmatig geïnformeerd over nieuwe ontwikkelingen? En wat je van hen verwacht? Is duidelijk voor hen waarom het belangrijk is hun rol hierin te pakken > invloed op uiteindelijke besluitvorming.

- **Zit je nog op de juiste weg om het doel te bereiken?**

Het is belangrijk om tussentijds het doel van het participatietraject er nog eens bij te pakken. Ben je op de goede weg? Is het nodig om bij te stellen om je doel te bereiken?

Of vragen de uitkomsten uit de participatie juist om bijstelling van het doel? Bespreek dit dan ook met de bestuurlijk verantwoordelijken.

C. Evaluatie

Tijdens het participatieproject stel je continu bij, het is een dynamisch proces. Het is goed om aan het eind van het traject nog eens te evalueren wat de opbrengst van het traject was. Bespreek zowel intern als extern de succesfactoren en verbeterpunten. Intern bijvoorbeeld in de projectgroep/kerngroep, met de stuurgroep, college en raad. En extern met (vertegenwoordigers van de stakeholders). Denk hierbij bijvoorbeeld aan interviews of een enquête. Maak hiervan een verslag en deel dit met de betrokkenen.

De volgende vragen kunnen je helpen:

- ✓ Is het doel bereikt? Bv. inzicht in belangen, draagvlak, gebruik gemaakt van kennis/ervaring etc.
- ✓ Haakten de stakeholders aan, ontstond er voldoende energie? Waarom wel/niet?
- ✓ Was de gekozen vorm van participatie ook de meest geschikte? Is de vorm tussentijds bijgesteld? Waarom en wat was het effect hiervan?
- ✓ Waren de rollen voor iedereen (bv. verantwoordelijke, raad, projectleden, deelnemers) vanaf het begin duidelijk? Had iedereen de juiste verwachtingen van het traject? Licht dit toe.
- ✓ Was er tijdens het traject een open houding en interesse voor de inbreng van deelnemers?
- ✓ Hoe werd teruggekoppeld wat er wel of niet met de adviezen van deelnemers werd gedaan? En was dit voldoende? En op de juiste wijze?
- ✓ Pakte iedereen zijn/haar rol? En wat was het effect hiervan?
- ✓ Heeft het participatietraject tot nieuwe inzichten geleid? Welke? Heeft de inbreng van deelnemers ook daadwerkelijk invloed gehad op het uiteindelijke besluit? En is dit door de deelnemers ook zo ervaren?
- ✓ Is de besluitvorming verlopen zoals vooraf afgestemd was? Waarom wel/niet? Wat is het effect?
- ✓ Namen de project/kerngroepleden actief deel? Waarom wel/niet? Zijn er randvoorwaarden te benoemen (bijv. samenstelling groep, type groepsleden, opleiding) die tot een (nog) beter resultaat kunnen leiden.
- ✓ Kom je uit met je budget? Staan de inspanning en kosten in verhouding tot het traject?
- ✓ Wat zijn de belangrijkste leerpunten?
- ✓ Wat zou je de volgende keer anders doen? Licht toe.

NB: Deel je ervaringen gedurende het gehele traject ook met je collega's op VIA. Zo komen we samen verder!

Bijlage II: Format 8 stappenplan participatie

1. Waarom in gesprek?



Wat is het beleidsdoel?

Wat is het participatiedoel?

Check criteria voor een participatiedoel

2. Met wie in gesprek?



Wie is je publiek?

Waar vind je je publiek?

Wat is de belevingswereld van je publiek?

3. Als wie in gesprek?



Wie is de afzender?

Zijn partner mogelijk (mede) afzender?

4. Waarover in gesprek?



Formuleer de participatievraag

Vertaal beleidstaal naar publiekstaal

5. Hoe in gesprek?



Wat is het gespreksdoel?

Kies passende
gespreksvorm

Wat lever je op?

6. Wie doet wat?



Inrichten werkgroep
Beleid met communicatie

Maak planning

Regel verslaglegging

7. Uitnodigen voor gesprek



Kies communicatiemiddelen
en kanalen voor uitnodigen
tot gesprek

Persoonlijke afzender

8. Terugkoppeling gesprek



Opbrengst/resultaten van
gesprek delen

Structureel in gesprek
of afronding

Evaluatie gesprek

Bijlage III: Participatietrap en ringen van invloed

Participatietrap (= ruimte voor inbreng)	Ringen van Invloed (= betrokkenheid, in welke rol doen ze mee?)
Informereren De gemeente bepaalt de agenda voor besluitvorming en houdt publieksgroepen hiervan op de hoogte	Meeweten Publieksgroep die je informeert over het project/ beleid maar die (nog) geen actieve rol heeft
Raadplegen Raadplegen gaat verder dan informeren. De gemeente bepaalt bij raadplegen grotendeels zelf de agenda, maar ziet betrokkenen als gesprekspartners bij de ontwikkeling van beleid. De gemeente is niet verplicht iets te doen met de uitkomsten van deze gesprekken	Meedenken Publieksgroep die een inhoudelijke inbreng geeft door bijvoorbeeld zijn/haar mening en kennis te delen
Adviseren De gemeente stelt bij adviseren de agenda samen, maar betrokkenen kunnen problemen en oplossingen aanbieden. Deze ideeën spelen een grote rol in de ontwikkeling van beleid. De gemeente verbindt zich in principe aan de resultaten en als zij hiervan afwijkt, moet dit goed worden gemotiveerd	Meedenken Publieksgroep die een inhoudelijke inbreng geeft door bijvoorbeeld zijn/haar mening en kennis te delen
Coproduceren De gemeente en betrokkenen benoemen samen een probleem, waarna ze gezamenlijk naar oplossingen zoeken. De overeengekomen oplossing is voor de gemeente bindend in de uiteindelijke besluitvorming	Meewerken Publieksgroep die daadwerkelijk gaat meewerken (meedoen) aan het project. Staat meestal dicht bij projectteam of maakt er onderdeel van uit
Meebeslissen De gemeente laat de ontwikkeling en de besluitvorming over aan de betrokkenen, waarbij de ambtelijke organisatie een adviserende rol heeft. Resultaten uit het proces hebben een bindende werking: de gemeente neemt de resultaten over	Meebepalen Publieksgroep die medeverantwoordelijk is voor beslissingen die van doorslaggevende betekenis zijn

Bijlage IV: Format opzet participatieplan

1. Beschrijf de beleidsopgave
2. Welke participatievragen komen hieruit naar voren?
3. Wat is het participatiedoel?
4. Is er ruimte voor participatie? Check dit op basis van de criteria.
5. Waarover wil je exact in gesprek?
6. Formuleer een heldere publieksvraag (waarom is het belangrijk voor stakeholders om aan te haken). Maak eventueel subvragen als het een groot onderwerp is.
7. Wat zijn de kaders waarbinnen participatie moet plaatsvinden? (bv beschreven in een startnotitie/beleidsstuk).
8. Met wie gaan we in gesprek en wat is hun rol?
9. Wat is de rol van raad en college? Let op: dit kan per fase in het proces verschillen.
10. Wie is de afzender (bv alleen gemeente, of samen met andere organisaties of een andere partij).
11. Welke gespreksvormen gaan we gebruiken?

Bijlage V: Overzicht participatie-instrumenten

Er zijn heel verschillende participatie-instrumenten (werkvormen), online en offline. De keuze van een geschikt instrument hangt van het participatieonderwerp, de participatievraag en je publiek. Heb je deze helder? Kijk kan ook naar de volgende zaken:

- 1. In welke fase van het beleid/project zit je?**
 - Initiatieffase, probleemfase, oplossingsfase, uitvoeringsfase of beheerfase
- 2. Wat is je participatiedoel?**
 - Bewustwording, kwaliteit, begrip, mediation, eigenaarschap of democratisch proces
- 3. Wat is de ruimte voor inbreng?**
 - Informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren of meebeslissen
- 4. Wat is de omvang van je publiek?**
 - Klein (tot 50 deelnemers)
 - Middel (50-100 deelnemers)
 - Groot (> 100 deelnemers)
- 5. Welke gespreksvorm past het best?**
 - Online
 - Offline
 - Of eventueel allebei

Voorbeelden van instrumenten

Informeren

Brief, digitale nieuwsbrief, flyer, huis-aan-huiskrant De Langstraat, social media kanalen gemeente en evt. die van betrokken partners (gezamenlijke afzender), (digitale) nieuwsbrief van een wijkvereniging of school, videoboodschap of blog/vlog, website, een pop-up op locatie.

Raadplegen

e-participatieplatform Geertruidenberg.ikpraatmee.nl, ontbijtsessie, panel, pizzapuntsessie met jongeren, poll, pop-up, suggestiemuur, wijkwandeling, peiling, verbeterfoto's, social media gemeente of partners.

Adviseren

Begrotingswijzer, e-participatieplatform Geertruidenberg.ikpraatmee.nl, denktank, adviesraad, ronde tafel gesprek, debat, klankbordgroep.

Coproduceren

right to challenge, ideeënshow, motiemarkt.

Meebeslissen

Verkiezingsavond, burgerjury.

Op participatiebox.sir.nl staan veel voorbeelden van participatie-instrumenten.

Gebruikte literatuur

Gemeente Brielle, Leidraad dialoog met de omgeving, 2020
Gemeente Dalfsen, Ik heb een idee, en nu?, 2020
Gemeente Dalfsen, Wat kan ik doen bij een initiatief?, 2020
Gemeente De Bildt, Nota Participatiebeleid, samenwerken in de Bildt, 2019
Gemeente Drimmelen, Gesprek met de omgeving, toolkit omgevingsdialoog, 2020
Gemeente Ede, De Edense participatie-aanpak, 2019
Gemeente Heemstede, Participatiebeleid Heemstede, 2020
VNG, Plan van aanpak omgevingstafel, 2020