

Participatie onder de Omgevingswet

Juli 2021

Inhoudsopgave

Inleiding	3
Totstandkoming van de nota "Participatie onder de Omgevingswet"	3
Waarom deze nota?	4
Participatie in de Omgevingswet	5
Wat is participatie?	5
Visie op participatie	7
Uitgangspunten of spelregels bij burgerparticipatie	9
Afwegingen bij burgerparticipatie	9
Overheidsparticipatie	14
Doorontwikkeling: burgerparticipatie	14
Doorontwikkeling: overheidsparticipatie	15
 Bijlage 1: adviezen en tips vanuit interviews en bijeenkomsten met ambtenaren, wijkraden en dorpsraden	 16
Bijlage 2: overzicht burgerparticipatie in de verschillende fasen van een project	18

Inleiding

De Omgevingswet verplicht gemeenten om participatiebeleid te ontwikkelen voor participatie bij gemeentelijke projecten en planvorming.

We onderscheiden drie niveaus:

- In de Omgevingswet staat dat de initiatiefnemer verantwoordelijk is voor het gesprek met de omgeving. We noemen dit de omgevingsdialoog. In Oss hebben we in september een notitie vastgesteld die de initiatiefnemer richtlijnen meegeeft voor het gesprek met de omgeving. We evalueren dat later dit jaar.
- Ook de gemeente is vaak initiatiefnemer voor projecten en plannen. De Omgevingswet bepaalt dat gemeenten hiervoor participatiebeleid moet opstellen. In dat beleid geeft de gemeente aan hoe bij projecten en plannen in het fysieke domein participatie wordt vormgegeven. *Deze notitie voorziet in dit beleid, gericht op het fysieke domein.* We pakken dit pragmatisch op, voortbouwend op de huidige praktijk, zodat we tijdig voldoen aan deze verplichting.
- Een brede visie op participatie en de verhouding tussen inwoners en gemeente, passend bij de schaal en ambities van Oss. Dit pakken we op een later moment op. Voor nu is het doel: het professionaliseren van de bestaande praktijk, in de fysieke omgeving, zodat we de Omgevingswet kunnen invoeren.

In deze nota verstaan we dus onder participatie: de manier waarop we als gemeente inwoners en andere partijen betrekken bij het maken van ruimtelijk beleid en ruimtelijke plannen van de gemeente zelf. Het gaat dus niet over participatie als bedoeld in de Participatiewet of de participatiesamenleving en ook niet over plannen van particuliere inwoners of ondernemers.

Vooraf willen we een opmerking maken.

Om te beginnen: participatie is altijd maatwerk. Ieder project is anders, iedere doelgroep is anders en het afgelopen coronajaar heeft weer bevestigd dat ook de omstandigheden van invloed zijn op de keuzes ten aanzien van opzet en vorm van de participatie. Er is ook veel onduidelijkheid over wat participatie precies is. We willen de blik waarmee we naar participatie kijken en de uitgangspunten waar we onze keuzes op baseren meer uniform maken.

Om die reden gaat deze nota vooral over die uitgangspunten en de manier waarop we, per project of plan, bepalen hoe participatie er uit gaat zien. Ook om die reden bevat deze nota geen uitspraken over de vorm van participatie of de instrumenten die we daar voor inzetten. Want die moeten aansluiten bij het project, de doelgroep en de opgave. Ze zullen dus steeds verschillen. Deze nota wil een fundament leggen, waar we later het vakgebied participatie ontwikkelen, met bijbehorende instrumenten en professionalisering van de hele organisatie.

Tot slot: als we in deze nota spreken over inwoners, bedoelen we ook maatschappelijke organisaties, ondernemers en andere partijen in de Osse samenleving.

Totstandkoming van deze nota

De nota is opgesteld in overleg met een werkgroep participatie, waarin vertegenwoordigers van VTH, RO, IBOR, VG, LWE en team wijkzaken. De werkgroep heeft input opgehaald uit hun afdelingen en via een bijeenkomst waarvoor organisatiebreed collega's zijn uitgenodigd. Om input vanuit de raad op te halen is een opinienota opgesteld die in april in de opiniecommissie is besproken.

Daarnaast hebben we 6 deelnemers aan participatietrajecten geïnterviewd en hebben we de wijk- en dorpsraden gevraagd om input.

In bijlage 1 is een samenvatting opgenomen van de uitkomsten van de ambtelijke bijeenkomst, de interviews en de gesprekken met de wijk- en dorpsraden.

Waarom een nota participatie?

In het *Programmaplan invoering Omgevingswet* is met de gemeenteraad afgesproken dat we een participatiekader voor de Omgevingswet gaan maken. Dat kader wordt later onderdeel van de omgevingsvisie. Dit voornemen sluit aan bij de verplichting in de Omgevingswet om participatiebeleid vast te stellen.

De Omgevingswet komt eraan

In de Omgevingswet wordt nog meer dan voorheen de nadruk gelegd op communicatie en participatie. De Omgevingswet stimuleert participatie in een vroeg stadium, zodat belangen, meningen en creativiteit tijdig op tafel komen. De wet bepaalt dát participatie moet plaatsvinden, maar niet hóe dat moet. Gemeenten moeten daarom participatiebeleid opstellen waarin ze aangeven hoe ze met participatie om willen gaan.

Hoewel de Omgevingswet de directe aanleiding is om participatiebeleid te ontwikkelen zijn er ook inhoudelijke redenen om er mee aan de slag te gaan.

Inwoners willen meedoen

We zien steeds meer dat inwoners willen meedenken over hun omgeving. Inwoners willen zich graag inzetten voor een betere, mooiere of sociaal sterkere wijk, dorp en stad. Zij kennen hun eigen omgeving het beste en hebben vaak kennis die de professional niet automatisch bezit. Het betrekken van inwoners leidt ook tot meer steun en betrokkenheid van de inwoners bij hun eigen leefomgeving.

We willen betere plannen die aansluiten bij de behoefte van inwoners

Wanneer ideeën van inwoners en andere belanghebbenden meedoen in het proces, kan dit leiden tot betere plannen.

Binnen de gemeente is veel kennis aanwezig. Inwoners voegen daar hun specifieke kennis aan toe: vanuit de dagelijkse ervaring weten zij hoe de leefomgeving wordt beleefd en wat belangrijke aspecten zijn om mee te wegen. Bovendien: we doen het voor de bewoners, en zij kunnen het beste aangeven wat de behoeftes zijn. Inbreng van die kennis en ervaringen biedt de mogelijkheid om betere plannen te maken die beter aansluiten bij de maatschappelijke behoefte.

Een visie op participatie is nodig om een stap verder te komen

We doen al veel aan participatie. Bij de meeste projecten en onderwerpen zijn er bewonersavonden of gesprekken met betrokkenen. Tegelijkertijd zien we dat dat nog niet vanuit één visie gebeurt. De inzet en uitvoering van participatie kan meer transparant. Zo is aan het begin van een traject niet altijd duidelijk waar inwoners precies invloed op kunnen uitoefenen en wat er met de uitkomsten gebeurt.

Deze nota gaat niet over de betrokkenheid van onze formele adviespartners (wijk- en dorpsraden, Adviesraad Sociaal Domein). Hun rol blijft naast de directe participatie van inwoners uiteraard gewoon bestaan. Dat geldt ook voor onze raadpleging van het burgerpanel bij een veelheid aan onderwerpen.

Participatie in de Omgevingswet

De Omgevingswet legt meer dan voorheen de nadruk op participatie. De wetgever wil participatie in een vroeg stadium stimuleren. Daarom is in de wet een verplichting opgenomen voor participatie bij het maken en wijzigen van de kerninstrumenten omgevingsplan en omgevingsvisie. Bij een omgevingsvergunning dient de aanvrager te zorgen voor overleg met de betrokkenen.

De wet regelt de volgende verplichtingen:

Bij een omgevingsplan en een omgevingsvisie geeft de gemeente bij vaststelling aan wat er aan participatie is gedaan, wat de opbrengst was en wat er met die opbrengst is gedaan (de zogenaamde motiveringsplicht).

Bij een omgevingsplan moet de gemeente bovendien vooraf aangeven hoe inwoners en andere belanghebbenden in het proces worden betrokken.

De wet laat de vorm van participatie vrij, zodat gemeenten kunnen kiezen voor vorm die past bij het plan en bij de gemeente.

Via de motie Nooren is door de Eerste Kamer nog een verplichting toegevoegd: gemeenten moeten participatiebeleid opstellen waarin wordt vastgelegd hoe participatie wordt vormgegeven en welke eisen daarbij gelden. Deze nota voorziet hierin.

Wat is participatie?

Participatie is voor deze nota: de manier waarop we als gemeente inwoners en andere partijen betrekken bij het maken van beleid en plannen van de gemeente zelf.

Inwoners kunnen op verschillende manieren betrokken zijn. We onderscheiden drie situaties:

1. Een initiatiefnemer wil iets, bijvoorbeeld een inwoner wil zijn woning aanpassen, een ondernemer wil zijn bedrijf uitbreiden of woningen bouwen. De Omgevingswet bepaalt dat de initiatiefnemer er dan ook verantwoordelijk voor is om zijn omgeving te betrekken. Dit noemen we de **omgevingsdialoog**: het gesprek van een initiatiefnemer met zijn burens en anderen die gevolgen van zijn plan ondervinden. De overheid heeft hierin in principe geen rol. Wel moet uiteindelijk de gemeente bij het verlenen van een vergunning beoordelen of de belangen van de omgeving voldoende zijn gehoord en meegewogen. Voor de

omgevingsdialoog is in 2020 een notitie opgesteld, waarin we aangegeven hoe we hiermee om willen gaan. Op dit moment doen we daar ervaring mee op en in de loop van 2021 zullen we aan de hand van de ervaringen bezien of bijstelling nodig is. *Deze nota gaan dus niet over deze vorm van inwonersbetrokkenheid.*

2. De gemeente wil iets, bijvoorbeeld een omgevingsplan wijzigen of een project ontwikkelen en betreft daar de inwoners bij. Dan spreken we van **burgerparticipatie**.

Bij dit soort projecten kan ook een initiatiefnemer betrokken zijn, bijvoorbeeld als het gaat om het bouwen van woningen of het plaatsen van windmolens. Maar deze projecten zijn dan van zodanig groot belang, of hebben zoveel impact, dat de gemeente ook zelf (eventueel samen met de initiatiefnemer) actief in gesprek wil met inwoners. Als wij zo'n actieve rol kiezen, spreken we ook van burgerparticipatie en volgen we de leidraad en spelregels zoals in deze nota vastgesteld.

3. Een groep inwoners wil iets en de gemeente wil dit ondersteunen. Of de gemeente wil iets en laat het aan de samenleving over om initiatief te nemen. We spreken dan van **overheidsparticipatie**. De gemeente neemt deel, ondersteunt en/of faciliteert maar laat het initiatief en de besluitvorming over aan de initiatiefgroep. Deze vorm van samenwerking willen we later verder ontwikkelen.

Deze nota gaat vooral over **burgerparticipatie**. Dit omvat het merendeel van onze huidige samenwerkingen met inwoners. We doen al veel als het gaat om het betrekken van inwoners bij onze plannen. We zoeken daarin naar meer consistentie. Dat wil zeggen: meer werken vanuit dezelfde visie en dezelfde uitgangspunten.

Daarnaast willen we ook **overheidsparticipatie** in het fysieke domein verder ontwikkelen. We betrekken overheidsparticipatie in deze notitie, omdat de Omgevingswet stimuleert dat gemeenten deze initiatieven ondersteunt en verantwoordelijkheid van de inwoners zelf bevordert. Maar we willen ook zelf graag meer zeggenschap voor de samenleving, meer invloed van inwoners op hun eigen woonomgeving, meer coproductie. Dat vraagt een andere rol van ons en ander competenties. Dat kunnen we dan ook niet van de ene op de andere dag realiseren. In deze nota schetsen we hoe we daaraan willen werken en wat daar voor nodig is.

De participatieladder

Om te bepalen welke mate van zeggenschap deelnemers aan burgerparticipatie krijgen gebruiken we de participatieladder. Deze ladder onderscheidt 5 niveaus van zeggenschap. Deze tredes zijn (van hoog naar laag, oftewel van veel zeggenschap naar weinig zeggenschap):

5. Meebeslissen: de uitkomst (meerderheidsstandpunt) bepaalt het uiteindelijke besluit. De gemeente kan wel eisen stellen aan de manier waarop de uitkomst tot stand komt, het aantal deelnemers en de vraag die gesteld wordt.

4. Coproduceren: De uitkomst leidt tot een gezamenlijk plan. Gemeente en betrokkenen bepalen samen de agenda (waar gaat het over, welk probleem gaan we oplossen en hoe doen we dat). De gemeente verbindt zich aan de uitkomst.

3. Adviseren: de gemeente bepaalt de agenda en vraagt advies. Betrokkenen kunnen problemen en oplossingen aandragen. De gemeente houdt rekening met deze inbreng maar kan er (beargumenteerd) van af wijken.

2. Raadplegen: de gemeente bepaalt de agenda en haalt wensen, ideeën en meningen op bij betrokkenen. De inbreng wordt meegewogen maar is niet bindend. De gemeente koppelt de afwegingen terug.

1. Informeren: de gemeente informeert, dit is eenrichtingsverkeer. Er is geen sprake van interactie.

Je kunt bewonersinitiatieven, waarbij sprake is van overheidsparticipatie, zien als een zesde trede bovenaan de ladder. Hier komen we in de volgende paragraaf op terug.

Visie op participatie

Participatie is geen doel op zich, maar een vanzelfsprekende werkwijze voor ons en onderdeel van ons gedrag.

Wij hechten grote waarde aan inbreng van inwoners omdat zij de dagelijkse praktijk ervaren en daarmee over waardevolle kennis beschikken. 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 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.

Participatie is dus maatwerk. Wij gebruiken verschillende vormen en niveaus van participatie, afhankelijk van de aard van het project of plan. Wij zijn duidelijk over de verschillende rollen die ieder in het proces heeft. De gemeenteraad en het college stellen per plan/project vooraf vast welke ruimte er is voor inbreng en invloed vanuit de samenleving. Participanten weten wat die ruimte is 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.

Niet in de laatste plaats zien we participatie ook als een weg om de gemeente weer meer van de gemeenschap te maken. Door zeggenschap te delen en de ruimte te geven om als inwoners ook zelf verantwoordelijkheid te nemen voor de eigen leefomgeving.

Wij staan dan ook open voor initiatieven van burgers die de samenleving versterken. Wij geven hen de ruimte en stimuleren hen om deze initiatieven uit te werken. Daar waar nodig of gewenst ondersteunen wij hen en helpen wij hen op weg. Initiatieven die bijdragen zijn aan de strategische opgaven van de gemeente, faciliteren wij actief. Wij nemen het proces niet over, maar geven wel

duidelijk aan welke kaders van toepassing zijn. Daarin zijn wij niet star, maar denken we creatief mee vanuit het algemeen belang. Als voor uitvoering van het initiatief een besluit van de gemeente nodig is, vragen wij de initiatiefnemers om alle belangen open en eerlijk in kaart te brengen. Deze belangen wegen wij mee in onze besluitvorming.

We zien participatie als een vorm van samenwerking. Samenwerking vereist een gelijk speelveld en gelijke positie. Dat is in de praktijk natuurlijk niet altijd het geval: de gemeente beschikt vaak over meer informatie en meer beslissingsmacht. Dat is reden te meer om in de gesprekken in te zetten op een zo gelijkwaardig mogelijk positie. Dat stelt eisen aan hoe we ons werk doen. Transparantie, informatie beschikbaar stellen, open dialoog en de ander als volwaardig gesprekspartner zien zijn belangrijke waarden als het gaat om participatie.

Hoe en hoeveel participatie van toepassing is, is afhankelijk van de rol van de gemeente. We onderscheiden verschillende rollen. Daarbij gebruiken we het NSOB-model:



In de rol van rechtmatige overheid heeft de gemeente de rol om wetten uit te voeren en te zorgen voor een veilige basis op het gebied van bijvoorbeeld milieu en openbare orde. De gemeente bepaalt wat er gedaan wordt. De rol van inwoners beperkt zich vaak tot ontvanger van informatie over de te nemen maatregelen (trede 1 op de participatieladder). Als kennis van andere partijen nodig is om tot een goed besluit te komen worden die geraadpleegd (trede 2) of om advies gevraagd (trede 3).

De rol van presterende overheid past bij het realiseren van maatschappelijke opgaven waar een duidelijk resultaat gewenst is. Denk aan de woningbouwopgave of het opwekken van duurzame energie.

De netwerkoverheid participeert samen met partners in een netwerk en samen wordt gewerkt aan een gemeenschappelijke agenda. Ieder draagt bij vanuit eigen expertise en deskundigheid. Omdat partners in deze situaties elkaar nodig hebben om de doelen te realiseren zal er meestal sprake zijn van coproductie of meebeslissen (trede 4 of 5).

De responsieve overheid laat los, biedt zoveel mogelijk ruimte en geeft vertrouwen en geeft de maatschappij zo de kans om zelf te presteren. Desgevraagd participeert ze in initiatieven. Hier is sprake van overheidsparticipatie.

We zijn er ons van bewust dat dit kader zelf aan de linker kan van het schema zit: de overheid die zelf regels stelt voor participatie en daarbij let op effectiviteit en efficiency. Het doel is natuurlijk om de samenleving meer invloed te geven (de rechterkant) in de individuele participaties en dus projecten en beleid. Als er een duidelijk kader is, komt er ook ruimte om de participatie samen met partners vorm te geven.

Uitgangspunten of spelregels bij burgerparticipatie

Op basis van onze visie hanteren we de volgende spelregels voor participatie

1. Participatie is altijd maatwerk.
2. We maken steeds vooraf duidelijk wie we uitnodigen. Mensen/partijen die zichzelf melden (bijvoorbeeld naar aanleiding van een oproep of kennisgeving) nemen we uiteraard mee in de afweging.
3. We zijn duidelijk over de ruimte die er is voor inbreng en wat we daarmee doen.
4. Bij grote projecten bepaalt de raad het doel van de participatie, welke vraag/vragen we stellen, wie wordt betrokken, wie verantwoordelijk is en wat we met de inbreng doen (dit zijn ook de vragen die we gebruiken om vooraf te bepalen welke participatietraject bij een plan of project past, zie verderop paragraaf 'afwegingen').
Grote projecten zijn projecten met een grote impact op (een deel van) de samenleving. Dat zijn ook nu al de projecten waar de gemeenteraad aan de voorkant is betrokken.
5. We delen alle relevante en openbare informatie met de deelnemers in een participatietraject. En we maken die informatie toegankelijk, waar nodig. Bijvoorbeeld als het gaat om technische of vakinhoudelijke informatie kan het nodig zijn om ondersteuning te bieden in de vorm van extra uitleg door een (zo nodig onafhankelijke) deskundige.
6. We leggen het verloop en de uitkomst van de participatie altijd vast. We geven aan wat we met de uitkomsten hebben gedaan.
7. We evalueren altijd samen met de deelnemers. De manier waarop laten we aansluiten bij het project.
8. We maken participatie zo laagdrempelig mogelijk, zodat zoveel mogelijk groepen kunnen deelnemen.
9. We maken vooraf een inschatting van de doorlooptijd en de tijdsinvestering die we van mensen vragen.
10. Bij langlopende projecten maken we afspraken met de deelnemers over ieders rol en inzet.

Afwegingen bij burgerparticipatie

Bij participatie maak je vooraf verschillende afwegingen. Wie betrek je? Waarover zal het gesprek gaan? Wat is het doel?

Dat doen we ook nu al, maar we hebben geconstateerd dat er veel verschil is in de afwegingen die daarbij worden gemaakt. Deze nota heeft onder andere tot doel om meer lijn te brengen in de

afwegingen, zodat bij gelijksoortige projecten/plannen in gelijksoortige situaties ook gelijksoortige keuzes gemaakt worden. Dat kan niet sluitend in regels gevat worden, want participatie blijft maatwerk en situaties zijn zelden gelijk. Wel kunnen we een richtlijn geven voor de keuzes die rond participatie worden gemaakt in een concreet geval. Dat doen we door ons bij ieder project/plan de volgende vragen te stellen:

1. Wat is het doel van participatie?
2. Welke vraag stellen we?
3. Wie willen we betrekken?
4. Wie is verantwoordelijk?
5. Wat doen we met de uitkomsten? Oftewel: hoeveel zeggenschap hebben de deelnemers?
6. Wanneer (in welke fase) starten we met participatie?

We geven per vraag een toelichting en de overwegingen die leiden tot een keuze.

1. Wat is het doel van de participatie?

Participatie kan verschillende doelen hebben, bijvoorbeeld (deze opsomming is niet limitatief):

- Inzicht krijgen in belangen die spelen
- Inzicht krijgen in wensen die er leven
- Ideeën / mogelijkheden / oplossingen ophalen
- Betrekken van beschikbare en relevante kennis en ervaring
- Betrokkenheid en eigenaarschap creëren
- Invloed geven op de besluitvorming
- Draagvlak peilen, inzicht in voor- en tegenstanders
- Acceptatie

Overwegingen

Het doel van de participatie is afhankelijk van de aard en impact van een project/plan. In zijn algemeenheid is het uitgangspunt: hoe dichterbij de directe leefomgeving van de inwoners, hoe belangrijker is hun invloed. En andersom: hoe groter het algemeen belang en de impact op de hele gemeenschap, hoe belangrijker de rol van de gemeente in het uiteindelijke besluit.

Een tweede overweging is de invloed die betrokkenen hebben op de uiteindelijke realisatie. Zijn wij van andere partijen afhankelijk als het om de uitvoering gaat? Is hun instemming nodig? Dan wordt een doel als eigenaarschap creëren belangrijker (en hun zeggenschap groter, zie bij vraag 4)

We geven altijd vooraf aan welk doel we hebben met participatie en wat we van de deelnemers vragen.

2. Welke vraag stellen we?

Het is belangrijk om vooraf vast te stellen waar de participatie over gaat (en waarover niet). De vraag (of vragen) gaat over de zaken waar invloed mogelijk is. Het gaat dus ook om het aangeven van de zaken die vaststaan. Daarmee geven we de grenzen van de participatie aan.

Overwegingen

De grenzen van de inspraak/participatie kunnen gebaseerd zijn op vastgesteld beleid, bijvoorbeeld bij een plan voor woningbouw volgen we het beleid dat er al is voor parkeren, duurzaamheid enzovoort. Of er kunnen vooraf grenzen of kaders aangegeven worden voor een specifiek project. Bijvoorbeeld bij een woningbouwproject kan vooraf een besluit genomen worden over het aandeel sociale woningen. Dat zal over het algemeen een besluit vooraf vragen van college of (bij grote projecten) de gemeenteraad.

3. Wie willen we betrekken?

Vragen die je hierbij kunt stellen (en dit is geen volledige opsomming), zijn:

- Is er sprake van een geografische afbakening van de groep betrokkenen? Bijvoorbeeld omwonenden, wijk/dorp.
- Betrekken we inhoudelijk belanghebbenden? Bijvoorbeeld iedereen die geraakt wordt door het plan, of iedereen die zichzelf als belanghebbende beschouwt.
- Willen we inhoudelijk deskundigen betrekken? Bijvoorbeeld omdat we zelf onvoldoende kennis hebben of omdat we een blik van buiten willen?
- Betrekken we alleen volwassenen of ook jeugd?
- Betrekken we (lokale) ondernemers?
- Betrekken we individuele inwoners? Of vooral de belangengroepen, bijvoorbeeld de wijkraden, gehandicaptenorganisatie?
- Welke belangenorganisaties betrekken we?
- Betrekken we een brede groep of juist een kleine kring?
- Investeren we extra om moeilijk bereikbare groepen mee te laten doen?

Overwegingen

In zijn algemeenheid geven we iedereen die door een project of plan geraakt wordt (in positieve of negatieve zin) de gelegenheid om zijn wensen en mening in te brengen. Dat geldt (uiteraard) ook voor de partijen die een bijdrage (kunnen) leveren aan de realisatie.

Hoe uitgebreid de groep participanten is, hangt mede af van de impact. In het algemeen: hoe groter de impact, hoe breder de uitnodiging om mee te praten. Om alle belanghebbenden goed in beeld te hebben maken we een actorenanalyse.

We kiezen de inwoners/partijen aan de hand van de ruimte die er is om keuzes te maken of invloed uit te oefenen. We nodigen diegenen uit die belang hebben bij de onderwerpen waar ruimte is voor beïnvloeding.

4. Wie is eindverantwoordelijk en wie is verantwoordelijk voor de uitvoering van de participatie?

Bij gemeentelijke trajecten is de gemeente verantwoordelijk voor de keuzes, kwaliteit en de uitvoering. Als er een externe initiatiefnemer is, is die ook verantwoordelijk voor de participatie. Dit is uitgewerkt in de notitie over de omgevingsdialoog.

Er ontstaat een grijs gebied wanneer de gemeente betrokken is bij een particulier initiatief (bijvoorbeeld omdat het omgevingsplan gewijzigd wordt), samenwerkt met externe partijen of wanneer het particuliere initiatief bijdraagt aan de gemeentelijke doelstellingen.

Overwegingen

We laten het initiatief zoveel mogelijk bij de initiatiefnemer, ook als we als gemeente betrokken zijn bij een project. Wanneer een project een zodanige impact heeft dat de gemeente ook zelf met belanghebbenden in gesprek wil, maken we daarover afspraken met de initiatiefnemer en volgen we de leidraad uit deze nota.

In de praktijk zal bij samenwerking met externe partners ook de participatie gezamenlijk worden bepaald en uitgevoerd. Dat blijft maatwerk.

Wellicht ten overvloede: de gemeente blijft altijd verantwoordelijk voor de uiteindelijke afweging en behoudt de mogelijkheid om ook zelf in gesprek te gaan met belanghebbenden als dat nodig is om een goede belangenafweging te kunnen maken.

Noot: of een inwoner meedoet, is niet de verantwoordelijkheid van de gemeente, maar van de inwoner zelf. Wel zijn wij er verantwoordelijk voor om voldoende mogelijkheden en zo nodig variatie in mogelijkheden te bieden zodat inwoners wel de mogelijkheid hebben om mee te doen.

5. Wat doen we met de uitkomsten?

Om aan te geven hoeveel invloed inwoners en andere betrokkenen hebben gebruiken we de participatieladder. De tredes van de participatieladder staan beschreven in de paragraaf "Wat is participatie?"

Overwegingen

Over het algemeen kiezen we voor een hogere trede (meer zeggenschap) naarmate:

- Het onderwerp dicht bij de directe leefomgeving van inwoners ligt
- De impact beperkt is tot een klein gebied (straat, buurt)
- Het algemeen belang klein is
- Er weinig tegenstrijdige belangen zijn
- De randvoorwaarden duidelijker zijn

Dat betekent dat we bij grotere plannen met een groot algemeen belang kiezen voor raadplegen (trede 2).

Bij (uitvoerings)projecten in de straat of buurt kiezen we bij voorkeur voor coproductie of meebeslissen voor die onderdelen die zich daar voor lenen. Bijvoorbeeld die de veiligheid niet in gevaar brengen. Denk aan de inrichting van plantsoentjes of speelplekken.

Wanneer we willen kiezen voor de hogere tredes, is het belangrijk dat de randvoorwaarden of het (inhoudelijk) kader voor het project duidelijk zijn. Moet het binnen het bestaande beleid? Dan kan meer ruimte gegeven worden. Moeten er nieuwe beleidskeuzes gemaakt worden waarvan vooraf nog niet duidelijk is waar de grenzen liggen, dan kiezen we voor een lagere trede (raadplegen of adviseren).

Het kan ook zijn dat er redenen zijn om niet of slechts beperkt aan participatie te doen. Dat is het geval als er geen ruimte is voor beïnvloeding (bijvoorbeeld bij de uitvoering van taken in opdracht van het Rijk). Of als het algemeen belang veel groter is dan de individuele belangen én de kennis/ervaring van participanten niet nodig is om tot een besluit te komen (bijvoorbeeld bij het vaststellen van de gemeentelijke belastingen). Ook als er in een eerdere fase al participatie is geweest over hetzelfde onderwerp doen we dat niet over.

Tot slot: kiezen voor de hogere tredes op de ladder (coproduceren of meebeslissen) kan alleen als de beoogde deelnemers in het traject dat ook willen.

6. Wanneer starten we met participatie?

Het moment van participatie, oftewel 'hoe vroeg in het proces betrekken we inwoners?', hangt af van het doel van de participatie en de mate van zeggenschap. Vroeg betrekken draagt bij aan eigenaarschap en dat is nodig als we ook in de uitvoering commitment van de participanten nodig hebben. Van de andere kant schept vroeg betrekken ook verwachtingen: deelnemers verwachten dan ook een open agenda en veel ruimte voor inbreng. Bovendien is het onderwerp dan vaak nog abstract, wat veel mensen niet uitnodigt om mee te denken of doen.

We hebben als algemeen uitgangspunt genoemd: zoveel mogelijk invloed in de samenleving leggen. Dat betekent ook: inwoners zo vroeg mogelijk in het proces betrekken. In de regel zal een voornemen worden uitgewerkt in een plan van aanpak. Daar hoort dan ook de vraag bij hoe en wanneer we inwoners betrekken. Dat betekent dat participatie mogelijk is vanaf het moment dat een voornemen of opdracht duidelijk is en een keuze is gemaakt t.a.v. de participatie.

Overwegingen

- We betrekken inwoners in principe vanaf het begin. Dat zal vaak zijn in de vorm van informatie (trede 1): we communiceren dat de gemeente ergens mee aan de slag wil. Liefst vertellen we dan ook al wanneer inwoners over welke vragen mee kunnen praten. Of wanneer ze daar informatie over kunnen verwachten.
- Voor de mate van participatie is bepalend of invloed vanuit inwoners mogelijk is. Is die invloed er niet (bijvoorbeeld omdat we een opdracht van het Rijk uitvoeren), dan houden we het bij informatie.

- Naarmate een proces vordert zal meestal meer invloed mogelijk zijn. Als we geen invloed (kunnen) geven op de opdracht, kan dat misschien wel bij het kiezen van de oplossingsrichting.
- Dit maakt het extra belangrijk om aan de voorkant te bepalen (en communiceren) welke zeggenschap we rond een project/plan willen delen en welke ook niet. Bij grote projecten is dit een vraag voor de raad.

Overheidsparticipatie

Deze nota gaat grotendeels over burgerparticipatie, over het betrekken van inwoners bij onderwerpen waarvoor we als gemeente aan de lat staan. Maar we willen ook meer ruimte geven voor initiatieven van inwoners zelf, waar we als overheid participant zijn.

We zien om ons heen dat dat een proces van lange adem is. Het vraagt investeren in de relatie tussen overheid en samenleving. Een relatie die haast opnieuw moet worden uitgevonden. Dat gaat veel verder dan het doen van een oproep om met initiatieven te komen, en verder dan het beschikbaar stellen van een subsidiepotje. Het vraagt externe gerichtheid van onze medewerkers en bestuurders. Bouwen aan contacten en relaties. Gezien worden, en gevonden worden. We moeten leren om een overheid te zijn die zich ervan bewust is wanneer ze wel en wanneer ze niet aan zet is. En voor de gemeenschap is dat net zo goed een leerproces: de neiging om altijd als eerste naar de overheid toe te stappen, past niet in de participatiesamenleving die we nastreven. Kortom, een uitdaging! Die willen we niet aanvliegen vanuit visies en plannen, maar oppakken als een experiment; als een zoektocht die we sámen met inwoners aangaan. We houden daarom onze ogen open voor initiatieven van inwoners en ontdekken daarin samen hoe we als gemeente kunnen faciliteren. Onderdeel daarvan is dat we ervaringen gaan verzamelen om daar van te leren.

Doorontwikkeling: burgerparticipatie

Deze nota moet leiden tot meer overeenstemming in uitgangspunten en keuzes binnen de gemeente. En een verdere professionalisering van onze vaardigheden in het organiseren en uitvoeren van participatietrajecten. Dat gebeurt niet vanzelf. Om deze nota te implementeren en door te ontwikkelen zetten we in op twee sporen:

1. Verdere professionalisering en verbreding van burgerparticipatie
2. Verdere ontwikkeling van overheidsparticipatie bij inwonersinitiatieven.

Verdere professionalisering van burgerparticipatie

We hebben al veel ervaring met participatie, maar er is de behoefte om door te ontwikkelen naar 'the next level'. Onderdeel daarvan is dat we als gemeente meer één gezicht naar buiten laten zien door steeds vanuit dezelfde uitgangspunten te werken en een aanpak te kiezen. Daar is wel wat voor nodig.

Uitvoering professionalisering burgerparticipatie

We pakken het komende jaar de volgende acties op.

- ✓ We organiseren een kopgroep participatie: een groep medewerkers die de ruimte krijgt om participatie aan te jagen, collega's bij hun trajecten te ondersteunen waar nodig, ervaringen te verzamelen en te evalueren. Deze groep kan zich "specialiseren" in

participatie en vervolgens deze kennis verspreiden onder de collega's. Want participatie blijft wel een verantwoordelijkheid van iedere medewerker.

- ✓ We vertalen deze nota naar een concrete richtlijn voor het maken van een participatieplan en een participatieproces. Onderdeel daarvan is een beschrijving van het proces, de momenten waarom participatie aan de orde kan zijn en de mogelijkheden en te maken keuzes daarin.
- ✓ We organiseren deskundigheidsbevordering.
- ✓ We maken een toolkit. Deels is dit het verzamelen en toegankelijk maken van wat er al is (bijvoorbeeld het boek Co-creatie).
- ✓ We ontwikkelen een digitaal platform. De huidige tijd vraagt om meer variatie in middelen en vormen van participatie. Bovendien kunnen digitale instrumenten groepen aanspreken die we tot nu toe weinig zien bij participatie, bijvoorbeeld jongeren of jonge gezinnen. We kennen al enkele digitale instrumenten, maar die richten zich vooral op meldingen en uitvoering. Mogelijk zijn deze ook te gebruiken bij beleid en planvorming, zo niet dan zoeken we een instrument dat daar wel voor geschikt is.
- ✓ We borgen deze nota binnen de organisatie.

Doorontwikkeling: overheidsparticipatie

We gaan ook bij bewonersinitiatieven ervaringen verzamelen en daarvan leren. Vooral wijkcoördinatoren en gebiedsbeheerders komen die initiatieven tegen. Zij geven aan dat er al veel kleine initiatieven zijn. We gaan deze ervaringen verzamelen en op basis van de leerpunten daaruit onze ondersteunende rol verder vormgeven.

We willen daarbij aandacht geven aan twee dingen:

- Waar hebben inwoners behoefte aan als ze een initiatief starten?
- Hoe kan de gemeente hierin ondersteunen zonder het over te nemen en binnen de beschikbare tijd?

Ook (of zeker) bij overheidsparticipatie is het belangrijk dat we als gemeente duidelijk zijn over hoe we onze rol zien en daarin één verhaal vertellen. Of dat nu vanuit de organisatie, het bestuur of de raad is. Tegelijkertijd hebben we gemerkt dat de beelden en verwachtingen verschillen en ook afhankelijk zijn van de situatie. Om hier meer één manier van kijken te ontwikkelen zullen we jaarlijks een bijeenkomst organiseren waarin alle geledingen van de gemeente, liefst samen met initiatiefnemers, de opgedane ervaringen bespreken en evalueren.

Tot slot ...

Participatie zien wij als een belangrijk onderdeel van het proces waarin we plannen, beleid en projecten ontwikkelen. Maar het risico is aanwezig dat verkeerde verwachtingen worden gewekt. Tijdige en goede communicatie kan dit helpen voorkomen. De aanpak die we voorstaan voorziet hierin. Door aan de voorkant en tijdens het proces steeds goed te informeren over de mogelijkheden en over hoe wij met de inbreng omgaan. En door tijdens en na afloop van het proces te evalueren en ook deelnemers in een participatie traject aan te spreken op hun verantwoordelijkheid. Dus niet alleen aanhoren, maar ook de dialoog voeren, tegenargumenten noemen, aangeven wanneer wensen onredelijk of onhaalbaar zijn. En door goed verslag te doen van de participatie, zodat we meer dan nu kunnen verwijzen naar wat er is gebeurd.

Bijlage 1: tips en adviezen vanuit interviews en bijeenkomsten met ambtenaren, wijkraden en dorpsraden.

Interviews

We hebben de geïnterviewden gevraagd: wat ging goed, wat kan beter? In onderstaande tabel zijn ook de dingen die goed gingen als aanbeveling opgenomen omdat ook dat lessen zijn voor toekomstige projecten

	Aanbeveling/succesfactor	
1	Zorg voor een goede setting en ruimte om elkaar te leren kennen	Is onderdeel van de verdere uitwerking
2	Zorg voor een helder proces en planning	Verwerkt
3	Betrek inwoners vroeg	Als uitgangspunt is opgenomen dat we inwoners zo vroeg mogelijk betrekken, hoe vroeg dat is, is afhankelijk van de aard van het project en de mate van invloed
4	Zorg voor ruimte in het proces, bijvoorbeeld voor het geval er extra onderzoek nodig is	Is onderdeel van het proces op maat, nemen we mee bij de uitwerking
5	Een neutrale partij als voorzitter kan helpen bij het gesprek	Is onderdeel van het proces op maat, nemen we als optie mee bij de uitwerking
6	Wees duidelijk over wat kan en wat niet kan	Verwerkt, is onderdeel van participatieplan vooraf
7	Zorg ook voor een goede afronding, met een terugkoppeling over wat met de inbreng is gedaan	Verwerkt
8	Bevraag deelnemers niet op alles, maar op wat voor hen belangrijk is	Dit is een dilemma, want soms wil je ook de te maken afwegingen delen met de inwoners en hen betrekken bij de keuzes die daarin gemaakt moeten worden. Per project moet er aandacht zijn voor de vraag wat we aan wie vragen.
9	Wees transparant, open communicatie	Is aandachtspunt bij uitwerking/professionalisering
10	We verwachten van de ambtenaar kennis van zaken, maar ook de durf om los te laten	Is aandachtspunt bij uitwerking / professionalisering
11	Gebruik klare taal (geen jargon)	Idem
12	Sluit aan bij wat nodig is / wat inwoners nodig hebben, bv bij bewonersinitiatieven	Idem
13	Zorg voor een vast aanspreekpunt bij langere trajecten	We snappen deze wens en het is ook de onze, maar zeker bij langer lopende projecten kan er sprake zijn van wisseling
14	Wees duidelijk over je rol	Verwerkt, onderdeel van vragen vooraf
15	Help contact te leggen met partijen die kunnen helpen (bij inwonersinitiatieven): stel je netwerk beschikbaar	Nemen we mee bij uitwerking

Gesprekken met wijk- en dorpsraden

	Advies	Wat hebben we hiermee gedaan
1	Betrek inwoners (en ons) tijdig bij een project. Liefst bij de eerste gedachten erover.	We hebben opgenomen dat we inwoners zo vroeg mogelijk willen betrekken. Hoe vroeg zinvol is, is afhankelijk van de aard van het project en de mate van invloed die we willen geven.
2.	Maak een actorenanalyse om alle belanghebbenden in beeld te brengen.	Verwerkt
3.	Wees duidelijk over het tijdpad	Verwerkt

4.	Maak een roadmap participatie, waarin staat wie wanneer betrokken wordt	verwerkt (is onderdeel van participatieplan vooraf)
5.	Zorg voor professionalisering van ambtenaren op het gebied van participatie	verwerkt, in de vorm van maken van een richtlijn en organiseren van opleiding
6	Wees duidelijk over de ruimte die er is om invloed uit te oefenen, en ook waar géén ruimte is voor invloed	Verwerkt
7	Wees duidelijk over ieders rol	Verwerkt
8	Manage verwachtingen aan de voorkant	Verwerkt
9	Maak (vooraf) duidelijk wat er met de inbreng gedaan wordt en hoe inbreng uit participatie zich verhoudt tot de mening van de politici	Verwerkt
10	Blijf luisteren naar wat er speelt	Is impliciet onderdeel van aanpak
11	Wees transparant	verwerkt
12	Zorg ook voor fysieke bijeenkomsten, zodra het weer kan	Deze nota gaat niet over de werkvormen die we kiezen, want dat moet passen bij het project en de doelgroep. Maar dat fysieke bijeenkomsten daar onderdeel van uitmaken staat buiten kijf
13	Lever maatwerk	Verwerkt
14	Evalueer (en leer) samen	Verwerkt
15	Zorg voor een goede terugkoppeling en geef ook argumentatie als iets niet wordt overgenomen	Verwerkt
16	Maak er een groeimodel van en leer van ervaringen	Verwerkt

Bijeenkomst met ambtenaren

Aan de collega's is gevraagd wat er nodig is, of wat helpt, om participatie binnen Oss verder te ontwikkelen

1	Ontwikkeling van tools, bijvoorbeeld een digitaal platform	Ideeën zijn meegenomen bij het bepalen van de vervolgacties
2	Interne vraagbaak voor vragen en ondersteuning	
3	Een participatieverordening kan houvast bieden	
4	Richtlijn wanneer (in welke fase) je aan participatie doet	
5	Een vast aanspreekpunt. Wisseling zorgt voor verwarring en irritatie bij inwoners, maar ook bij collega's	
6	Professionaliseren van participatie, Participatiespecialisten??	
7	'intaketafel' voor participatie, waar participatiespecialisten beoordelen wat juiste aanpak is	
8	Uitwisseling van ervaringen, uitwisselen tools	
9	Handboek/inspiratieboek met tools voor participatie	
10	Pagina/website met kalender van participatieactiviteiten	

Bijlage 2: Opties burgerparticipatie bij verschillende fasen in een project/plan

Dit beleidsplan is de basis voor verdere uitwerking. Hoe kan de burgerparticipatie er in de praktijk uit gaan zien? Deze bijlage is een eerste verkenning van de mogelijkheden in de verschillende fasen van een traject. We werken dit bij de uitvoering van de nota verder uit, onder meer in de basis voor beleidsplannen, projecten en programma's, maar ook als instructie bij de uitvoering van projecten in de openbare ruimte. Onderdeel van elk traject is dat de projectleider of beleidsmedewerker een stakeholderanalyse maakt: wie ervaren de gevolgen van wat we gaan doen en wat zijn voor elke stakeholder die gevolgen? Dat is de basis voor elke participatie.

Overigens zal het zelden voorkomen dat in alle fasen van een project of plan participatie aan de orde is. Als dat wel het geval is, kan ook voor een meer structurele vorm gekozen worden als een (digitaal) platform, klankbordgroep e.d.

Tot slot: we geven hier een overzicht van de hoofdlijn, uitgangspunt blijft dat per project/plan en per fase de meest passende burgerparticipatie wordt gekozen.

fase	Toelichting fase	Burgerparticipatie?	Verkenning van mogelijkheden voor de invulling van burgerparticipatie
Agendering	Meestal via collegeprogramma of programmabegroting	Geen georganiseerde participatie. Via college en raadsleden wordt wel kennis/beleving vanuit de samenleving ingebracht.	Mogelijke vraag voor toekomstige gemeentebrede participatievisie: willen we inwoners meer invloed geven op de agendering?
Verkenning	In beeld brengen van achtergronden, context, belangen, aspecten waar rekening mee gehouden moet worden	Betrekken van iedereen die relevante informatie en kennis heeft die we als gemeente nog niet hebben Algemeen: bij projecten op wijk- of dorpsniveau kan de wijk- of dorpsraad adviseren over het moment en de wijze van participatie	Betrekken van deskundigen via bijeenkomst, schriftelijke vragen, onderzoek Ophalen van belangen, beleving, behoeften en dergelijke bij belanghebbenden door bijvoorbeeld enquête, interviews, bijeenkomst Als de opgave groter is, zal de verkenning en ook het betrekken van andere partijen daarbij intensiever zijn
Bepalen opdracht/ opgave/ projectplan	Bij grotere projecten is dit een besluit van college of raad, op basis van de verkenning inclusief wat er opgehaald is Onderdeel van de opdracht is de aanpak van participatie in het project	Zijn er partijen die nodig zijn bij het realiseren van een oplossing? M.a.w. wordt de uitvoering een coproductie van meerdere partijen die zelfstandig besluiten over hun aandeel? Dan is het verstandig om deze partijen ook te betrekken bij het bepalen van de opgave	Bij de verkenning geven inwoners en anderen aan wat belangrijk is. Dit wordt meegewogen bij het bepalen van de opdracht of opgave. Dan is in de regel bij het vaststellen van de opdracht geen participatie nodig. Wel kan afstemming nodig zijn over de rol of inzet van betrokkenen bij het initiatief (bijvoorbeeld bij co-creatie) of bijvoorbeeld de borging. Bij afhankelijkheid van een derde partij: toetsen van de opdrachtschrijving
Uitwerking oplossingen		Betrekken van alle partijen die een bijdrage kunnen leveren aan of mee kunnen denken over oplossingsrichtingen, én degenen die een belang	Bij kleine projecten: gesprek/bijeenkomst met direct betrokkenen. Bij grotere projecten: meedenksessies, digitaal platform, ontwikkel-labs, schouw, enzovoort

		(positief of negatief) hebben bij de oplossing.	Wanneer meerdere belangen spelen, kunnen die met elkaar verbonden worden in gedifferentieerde gespreksgroepen
Keuze / besluitvorming	In de regel door college of raad. Bij complexe projecten kan ook besluitvorming bij andere partijen nodig zijn, bv een ondernemer die gaat bouwen of een corporatie bij een herstructureringsproject	Wanneer inwoners hier een rol hebben is er sprake van co-productie of meebeslissen. Dat kan het geval zijn bij projecten in de directe leefomgeving.	Bij mee-uitvoeren van projecten in de eigen buurt: afspraken, overeenkomst Bij samenwerking met professionele partijen: convenant, overeenkomst
Uitvoering	Uitvoering kan bij gemeente liggen of bij anderen (bv bouwprojecten). Hier gaat het om uitvoering door de gemeente	In de uitvoering wordt vaak nog overlegd met omwonenden en is ook nog invloed mogelijk. Soms kunnen inwoners een actieve rol spelen en daarmee meebepalen wat er kan en of er iets extra's kan (werkwijze IBOR)	Informeren: bv per brief Raadplegen bv over invulling via een bijeenkomst Mede uitvoeren (coproductie): afspraken, werkgroep
Evaluatie	Het gaat hier om evaluatie van de participatie, niet van het hele project. Dit doen we nu nog niet structureel	Bij een evaluatie worden alle mensen die geparticipeerd hebben betrokken.	Bij langer lopend traject: evaluatiebijeenkomst met deelnemers (eventueel ook tussentijds!) Bij eenmalige activiteiten: na afloop bijeenkomst bijvoorbeeld via enquête of formulier dat mensen na afloop invullen