

Eindrapport
“Participatiekader
gemeente Montferland 2021”

Inhoudsopgave

Inleiding.....	5
Hoofdstuk 1 Wat is participatie en wat willen we ermee bereiken?	6
1.1 Wat is participatie?.....	6
1.2 Wat willen onze inwoners met participatie?.....	6
1.3 Wat wil de gemeente met participatie?	7
1.3.1 De bedoeling van participatie	7
1.3.2 Zorgvuldige participatie is belangrijk	8
1.4 Draagvlak	8
Hoofdstuk 2 Rolverdeling	9
2.1 De rol van de gemeenteraad	9
2.2 Rol college en organisatie.....	10
2.3 Rol initiatiefnemers	10
2.4 Rol inwoners	10
2.5 Rol van ketenpartners	11
2.6 Rol van maatschappelijke organisaties.....	11
2.7 Conclusie.....	11
Hoofdstuk 3 Bepalen van het participatieproces	12
3.1 Hoe laten we belanghebbenden participeren?	12
3.2 Is het onderwerp geschikt voor participatie?	12
3.3 Op welk schaalniveau willen inwoners betrokken worden?	13
3.4 Bepalen van het participatieproces	14
3.5 Conclusie.....	17
Hoofdstuk 4: Hoe geven we het participatieproces vorm?	18
4.1 Met wie gaan we in gesprek: de omgevingsanalyse.....	18
4.2 Waarover gaan we in gesprek: de kaders.....	19
4.3 Wanneer gaan we in gesprek: de participatiemomenten	19
4.4 Hoe gaan we in gesprek: de werkvormen	20
4.4.1 Burgerpanel.....	20
4.4.2 Enquête	20
4.4.3 Klankbordgroep.....	20
4.4.4 Werk-/projectgroep	21
4.4.5 Ontwerpateliers	21
4.4.6 Werkvormen en waarderend onderzoeken	21
4.5 Participatievoorstel formuleren	21
Hoofdstuk 5: Overheidsparticipatie	23
5.1 Overheidsparticipatie bij lokale initiatieven	23
5.1.1 Wat is overheidsparticipatie?.....	23

5.1.2	Rollen van de gemeente bij overheidsparticipatie.....	23
5.1.3	Experimenteren met overheidsparticipatie	24
5.2	Right to Challenge.....	24
5.2.1	Ontwikkelgerichte aanpak.....	24
5.2.2	Voorwaarden voor een initiatief	25
5.2.3	Taken en voorzieningen die in aanmerking komen	25
5.2.4	Kwaliteitseisen	25
5.2.5	Financiering van een uitdaging	25
5.2.6	Organisatie, proces en besluitvorm	26
5.2.7	Evaluatie	27
5.2.8	Communicatie	27
5.3	Petities en burgerinitiatieven	27
5.3.1	Petities.....	27
5.3.2	Burgerinitiatieven.....	28
5.5	Overige vormen van bestuurlijke participatie	29
5.6	Bewonersinitiatieven.....	29
5.6.1	ACTIE-instrument	29
5.6.2	Onze visie op bewonersinitiatieven	30
5.6.3	Faciliteren van initiatieven	30
5.6.4	Stimuleren van initiatieven	31
Hoofdstuk 6: indieningsvereiste participatie bij de omgevingsvergunning		32
6.1	Wettelijk kader	32
6.2	Omgevingsvergunningaanvragen die passen in het Omgevingsplan	32
6.3	Omgevingsvergunningaanvragen die niet passen in het Omgevingsplan	33
6.4	Wat doen we met de participatieresultaten?	34
Hoofdstuk 7: Inbedding in de organisatie		35
7.1	De lerende organisatie	35
7.2	Vaardigheden en expertise.....	35
7.2.1	Regisseur/adviseur participatie.....	35
7.2.2	Kopgroep participatie.....	35
7.2.3	Continuïteit en kennis	35
7.2.4	Bestuurlijke inbedding.....	36
7.3	Inbedding in werkprocessen.....	36
7.3.1	Paragraaf in college- en raadsvoorstellen	36
7.3.2	Startnotitie (beleid) /projectplan	36
7.4	Ontwikkelen van hulpmiddelen voor participatie	37
7.4.1	Toolbox.....	37
7.4.2	Spelregels voor participatie van initiatiefnemers	37

7.4.3 Website	38
7.4.4 Participatie app	38
7.5 Financiën	38
Bijlagen bij het participatiekader	40
Bijlage 1: Checklist/beslisboom “Is een onderwerp geschikt voor participatie?”	41
Bijlage 2: Stroomschema participatie	43
Bijlage 3: Begrippenlijst participatiekader	44

Inleiding

Voor u ligt het participatiekader van de gemeente Montferland. De afgelopen jaren hebben wij als gemeente onze werkwijze verder ontwikkeld met als doel om onze inwoners beter te betrekken bij de taken waar wij als gemeente verantwoordelijk voor zijn.

Met dit kader is alle verzamelde en opgedane informatie, kennis, ervaringen, leermomenten, inspiratie en gemaakte keuzes rondom participatie gebundeld. Zodat iedereen die betrokken is bij de ontwikkeling van Montferland op één plek kan lezen hoe we dit samen vormgeven.

Dit document vormt een handleiding voor raadsleden, bestuurders, ambtenaren, inwoners, ondernemers en iedereen met plannen en ideeën over hoe wij vakspecialistische en bestuurlijke vaardigheden slim kunnen combineren met de eigen kracht van de samenleving!

In dit kader wordt aangegeven hoe we als gemeente omgaan met het betrekken van onze inwoners en andere stakeholders bij de ontwikkeling van plannen, beleid en projecten. Heldere kaders, die helpen bij een zorgvuldige besluitvorming die ons bestuur nodig heeft vanwege de kennisgevingsplicht en de motiveringsplicht vanuit de Omgevingswet. Maar ook richtlijnen en kaders voor de vormgeving van participatieprocessen om een goede samenwerking met onze inwoners te waarborgen.

Het is niet mogelijk en wenselijk om voor elke situatie een kant en klare blauwdruk te maken. Participatie blijft altijd maatwerk. Dit document helpt bij het maken van keuzes voor hoe we het participatieproces gaan inrichten en vormgeven. Aan de hand van een beslisboom en stroomschema wordt de keuze voor het onderwerp en gewenste participatieniveau gemaakt. Door daarnaast de tabel “doel-niveau-uitkomst” te gaan hanteren ontstaat duidelijkheid over wat er op het gebied van de besluitvorming en resultaten van een participatieproces wordt verwacht.

Totstandkoming

Voordat dit kader is opgesteld, vroegen wij onze inwoners hoe zij over participatie denken. Hiervoor is medio 2020 een vragenlijst voorgelegd aan ons burgerpanel ‘Montferland Spreekt’. De vragenlijst is een hulpmiddel om een goed beeld te kunnen vormen van hoe inwoners aankijken tegen de doelen van participatie. Willen ze meepraten of vooral geïnformeerd worden? In welke mate zijn ze bereid om verantwoordelijkheden over te nemen als de kans daarvoor wordt geboden? Aan de gemeenteraad is een vergelijkbare vragenlijst voorgelegd en zijn de resultaten besproken tijdens een raadsbijeenkomst. De resultaten van deze vragenlijsten zijn niet maatgevend, maar geven input voor de gemaakte keuzes in dit participatiekader.

Daarnaast hebben de wijk- en dorpsraden via een schriftelijke reactie meegedacht met de eerste vier hoofdstukken. Hun reactie heeft geleid tot een aantal verbeteringen en aanpassingen. Tot slot zijn de adviezen uit het rapport van de Rekenkamercommissie en adviezen van de interne projectgroep, klankbordgroep, stuurgroep en vanuit het project Omgevingswet betrokken in het voorliggende rapport.

Leeswijzer

De opbouw van dit participatiekader is als volgt. Hoofdstuk 1 beschrijft onze visie op participatie en wat we met participatie willen bereiken. Het volgende hoofdstuk beschrijft ieders rol in een participatieproces. Hoofdstuk 3 en 4 helpen ons om te bepalen wanneer we participatie gaan doen, op welk niveau en welke vorm van participatie we hiervoor inzetten. Hoofdstuk 5 gaat in op overheidsparticipatie en hoe we omgaan met particuliere initiatieven. In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op de indieningsvereiste voor participatie bij vergunningaanvragen. Hoofdstuk 7 beschrijft welke stappen we als organisatie gaan zetten om participatie goed in te bedden.

Hoofdstuk 1 Wat is participatie en wat willen we ermee bereiken?

In dit hoofdstuk gaan we in op wat we bedoelen met participatie, wat we willen bereiken met participatie en wat de visie van onze inwoners en onze gemeente is over participatie.

1.1 Wat is participatie?

Bewonersparticipatie. Overheidsparticipatie? Wat houdt dat precies in? Voordat we een stappenplan en spelregels opstellen, is het goed om stil te staan bij de vraag wat participatie nu precies is en wat we met participatie willen bereiken.

De Omgevingswet omschrijft participatie als 'het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit'. Oftewel: bewoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties kunnen meedenken en advies geven over de plannen die gemaakt worden. Dat kunnen plannen van de gemeente zijn, maar ook van andere initiatiefnemers. De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor de participatie over zijn/haar eigen plan.

Om te zorgen dat we deze handleiding op de goede manier gebruiken, is het belangrijk dat we allemaal duidelijk weten wat het begrip "participatie" volgens ons betekent:

Participatie is het informeren, meedenken, meewerken en/of meebeslissen van/door belanghebbenden bij de invulling en/of uitvoering van (bouw)activiteiten, projecten en beleid.

Uit deze definitie volgt een aantal eigenschappen van participatie:

1. Participatie kan op verschillende niveaus van betrokkenheid: van informeren tot meebeslissen;
2. Participatie raakt belanghebbenden: dat is een brede groep betrokkenen en gaat over inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties, verenigingen en bestuursorganen die elk een eigen (individueel of groeps-) belang hebben om bij te willen dragen aan het proces;
3. Participatie heeft betrekking op alle soorten werkzaamheden en dus op verschillend detailniveau: van rioleringswerkzaamheden in één straat tot een visie voor de hele gemeente;
4. Participatie gaat over werkzaamheden van de gemeente én over plannen van (een groep) individuen, bedrijven of verenigingen. Dus over initiatieven van de gemeente en particuliere initiatieven.

Deze vier punten bepalen de manier waarop we participatie vormgeven.

1.2 Wat willen onze inwoners met participatie?

Bovenstaande definitie van participatie is ook aan het burgerpanel voorgelegd. Het grootste deel van het burgerpanel is het eens met deze definitie (95%). Een klein deel van de respondenten heeft hierbij wel een aantal opmerkingen geplaatst die voor hen belangrijk zijn bij participatie. Op basis hiervan trekken we een aantal belangrijke conclusies over de visie van onze inwoners op participatie. Namelijk dat:

- Onze inwoners willen dat er ruimte is om mee te denken (dus we moeten ervoor zorgen dat niet alles al vastligt en bepaald is);
- Onze inwoners willen dat er terug koppeling plaats vindt over wat er met de input is gedaan;
- Onze inwoners vinden dat de informatie op tijd en volledig gecommuniceerd moeten worden.

Deze panelresultaten leren ons wat er in het verleden niet goed is gegaan bij participatie. En dat men niet altijd tevreden is over de manier waarop wordt gecommuniceerd. Zowel over het doel van de participatie als de rol van betrokkenen (waarover mogen mensen meepraten en wat doen we met de uitkomst) en de terugkoppeling van participatie zijn dus belangrijke aandachtspunten voor dit participatiekader.

Onze inwoners verwachten bovendien dat het gemeentebestuur daadwerkelijk iets doet met de uitkomsten van de participatie. Van belang is hoe de besluitvorming tot stand komt, welke belangen worden gewogen en hoe zwaar deze belangen worden gewogen. Als ons gemeentebestuur besluit om niets te doen met de

uitkomsten van participatie, dan gaan we dit zorgvuldig en open communiceren. Het doel is een zorgvuldige en integrale belangenafweging in de besluitvorming.

Het burgerpanel vindt het belangrijk dat we afstemmen met de wijk- en dorpsraden en plattelandsraad (87%) en dat de gemeente het algemeen belang meeweegt in de besluitvorming (ook als dit botst met individuele belangen). Individuele belangen worden door het burgerpanel minder belangrijk gevonden. Ook verwachten ze niet dat er net zo lang overlegd wordt totdat iedereen het ermee eens is en ook niet dat er extra geld wordt uitgegeven om aan de mening van een individu te voldoen.

1.3 Wat wil de gemeente met participatie?

Waarom zetten we participatie in bij het maken van plannen en beleid en het uitvoeren hiervan? Wat is de visie van Montferland op participatie en wat vindt de gemeente belangrijk?

1.3.1 De bedoeling van participatie

In Montferland willen we als gemeente het volgende bereiken met participatie:

1. Informereren

We zorgen ervoor dat onze inwoners en partners op de hoogte zijn van alle ontwikkelingen. Of deze nu groot of klein zijn; iedereen die daar iets van gaat merken vindt het over het algemeen prettig om hier tijdig over op de hoogte worden gesteld. De initiatiefnemer zorgt hier zelf voor en geeft op tijd de nodige informatie, zodat de informatie niet uit de krant of elders vernomen hoeft te worden.

2. Goede buur zijn

We beschouwen het een onderdeel van goed buur zijn dat we mensen de gelegenheid geven mee te denken en rekening houden met hun wensen. De gemeente, maar ook initiatiefnemers, hebben dit als doel. Daarom zorgen we ervoor dat we met de juiste participatie zoveel mogelijk belangstellenden betrekken bij een ontwikkeling. Omdat dit kan leiden tot meer steun voor een plan. We zijn een goede buur doordat we in ons plan zoveel mogelijk rekening houden met wensen van onze "buren" (oftewel inwoners, partners, etcetera). Of we gaan zelfs samenwerken om tot een gezamenlijk resultaat te komen. Met goed overleg zorgen we voor een prettige relatie.

Het zoeken van steun voor plannen leidt in het algemeen tot een groter draagvlak maar is zeker niet altijd het geval. Dat is daarom ook geen doel op zich. Het zoeken naar steun hoort bij de basis van een goede buur zijn, betere plannen maken en zorgvuldige besluiten nemen. Draagvlak is de mooiste denkbare bijvangst, maar geen doel of verplichting.

3. Ophalen van kennis en expertise

Niemand kent de eigen woonomgeving beter dan de inwoners zelf. Zij weten wat er speelt en hebben belangrijke onderlinge contacten. Door de belangen, kansen en zorgen van inwoners te achterhalen en door hun ideeën en kennis te gebruiken maak je betere plannen. Daarom zorgen we ervoor dat we deze belangen, kansen, ideeën en zorgen in het plan verwerken (indien dat mogelijk is).

4. Benutten eigen kracht:

Bij de voorbereiding én uitvoering van plannen en projecten proberen we zoveel mogelijk de eigen kracht van de samenleving in te zetten. Met goede participatie vergroten we niet alleen de betrokkenheid van de inwoners, maar geven we ze ook meer zeggenschap en maken we ze (indien mogelijk) zelfs (mede-)eigenaar maken van het project.

5. Zorgvuldige besluitvorming:

Met participatie ontdekken we alle wensen en belangen en peilen we de steun voor een plan. We zorgen ervoor dat we de verschillende belangen kennen, zodat we kunnen laten zien welke keuze we maken en waarom we die maken. Oftewel: we onderbouwen onze besluiten. Dit zorgt voor betere en zorgvuldigere besluiten van ons bestuur. Bij een besluit om een vergunning te verlenen is dat meestal

het college van burgemeester en wethouders of de burgemeester. Als er een visie en/of het beleidskader moet worden vastgesteld is dat de gemeenteraad.

1.3.2 Zorgvuldige participatie is belangrijk

Met het inzetten van een participatieproces bedienen we altijd één of meerdere van de bovenstaande doelen. Wij vinden zorgvuldige participatie belangrijk. De volgende uitgangspunten zijn voor ons belangrijk om een participatieproces zorgvuldig te laten verlopen:

1. We brengen zo goed en vroeg mogelijk alle belanghebbenden en hun belangen en wensen, vragen en ideeën in beeld. Op die manier proberen we het participatieproces zo goed mogelijk aan te sluiten op de te betrekken doelgroep.
2. We zorgen ervoor dat alle belanghebbenden die meedoen vooraf weten wat het doel van de participatie is: waar gaat het wel of niet over en wat gebeurt er met de opbrengsten van de participatie.
3. We maken vooraf duidelijk wat we verwachten van de belanghebbenden en wat hun rol is. Dit zorgt ervoor dat iedereen begint met dezelfde verwachtingen. Dat voorkomt frustraties en teleurstellingen.
4. We zijn duidelijk in de ruimte die er is voor participatie. Als er weinig ruimte is om plannen aan te passen aan wensen of opmerkingen van omwonenden, melden we dit vooraf. We informeren in dat geval ook alle belanghebbenden en leggen uit waarom.
5. We gaan naar buiten en zorgen ervoor dat we zichtbaar zijn, luisteren en het gesprek aangaan.
6. We gaan in gesprek voordat er besluiten worden genomen, als er echt nog ruimte is om te beïnvloeden.
7. We blijven in gesprek, ook over de uitkomsten van het participatieproces, de besluitvorming en het vervolg.
8. We zorgen ervoor dat de betrokkenen in een participatieproces altijd duidelijke uitleg krijgen wat er met hun bijdrage is gedaan en welke keuzes er zijn gemaakt. Dit is een vast onderdeel van een zorgvuldig besluitvorming.
9. We maken af wat is afgesproken en komen onze beloftes na.

1.4 Draagvlak

Draagvlak gaat om steun krijgen voor plannen en projecten. Zoals hierboven al even is genoemd, vinden we het bereiken van draagvlak geen primair doel van participatie. Participatie draagt bij aan de bovenstaande doelen. Met participatie kunnen we draagvlak peilen en de steun voor plannen vergroten. Draagvlak is de mooiste denkbare bijvangst van participatie, maar geen doel of verplichting!

Door een participatieproces goed vorm te geven en uit te voeren peilen we het draagvlak en kunnen we dit mee laten wegen in verdere vormgeving en latere besluitvorming. Besluiten worden zo zorgvuldig mogelijk genomen. Er wordt dan zoveel mogelijk rekening gehouden met alle opgehaalde wensen, zorgen en belangen. Deze kunnen verschillen per betrokken belanghebbende (een groep of individu) en in de besluitvorming is het meestal moeilijk om tegemoet te komen aan alle ingebrachte wensen, zorgen en belangen. Het afwegen van de inhoudelijke doelen van een plan of project, samen met alle individuele belangen, groepsbelangen en het algemeen belang en inhoudelijke (bestuurlijke) doelen, zijn onderdeel van een zorgvuldige besluitvorming.

In het verlengde hiervan is participatie ook geen onderhandeling. Onze bedoeling van een participatieproces is om zoveel mogelijk rekening te houden met wensen en belangen, door met elkaar het gesprek aan te gaan.

Hoofdstuk 2 Rolverdeling

Dit hoofdstuk gaat over de verschillende rollen van alle betrokkenen in een participatieproces. Deze kan in elk proces variëren en is afhankelijk van het project of plan, de omgeving, de rol van de gemeenteraad en de vorm van participatie. Hierdoor blijft maatwerk bij participatie nodig.

Het is belangrijk om voor de start van het proces duidelijkheid over de rollen te hebben, zodat iedereen die meedoet aan het participatieproces weet wat er verwacht wordt. Maar ook omdat we de juiste informatie en wensen bij de juiste deelnemers van het proces kunnen bezorgen en ophalen. Hierbij is de relatie met de Omgevingswet van belang omdat de Omgevingswet ruimte geeft aan initiatieven uit de samenleving en daar hoort ook een juiste rolverdeling bij. Ook de zelfgekozen rol van de gemeenteraad is hierbij van belang: meer sturen op hoofdlijnen en kaders en in gesprek gaan met de samenleving.

De rollen van alle betrokkenen in een participatieproces worden beschreven in dit hoofdstuk.

2.1 De rol van de gemeenteraad

De Omgevingswet vraagt van onze gemeenteraad om meer ruimte te geven aan initiatieven. Tegelijkertijd is de raad eindverantwoordelijk voor de kwaliteit van de leefomgeving. Dat vraagt om een zorgvuldig en goed onderbouwd besluit, rekening houdend met de inbreng van belanghebbenden én het algemeen belang. Het doorlopen van een participatieproces helpt daar bij (zie doelen in hoofdstuk 1). De gemeenteraad neemt het resultaat van het participatieproces duidelijk mee in het besluit. Dit is één van de vereisten vanuit de Omgevingswet (motiveringsplicht bij beleidsvorming).

Onze gemeenteraad heeft een sturende rol aan de voorkant van een participatieproces door kaders en uitgangspunten voor de participatieaanpak vast te leggen (proces van participatie ontwerpen) en/of door inhoudelijke kaders en uitgangspunten vast te stellen (koers voor de inhoud bepalen).

Tijdens het participatieproces zelf heeft onze gemeenteraad een rol als belangenafweger in de besluitvorming. De verbindende rol bestaat uit het zich actief verbinden met de lokale netwerken die de samenleving kent (“oor van de samenleving”) en het ruimte bieden voor initiatieven uit de samenleving¹.



Figuur 1: rollen van de gemeenteraad bij participatie

De mate waarin de raad sturing geeft, bepaalt de hoeveelheid ruimte die belanghebbenden krijgen in een proces. Hoe meer kaders we stellen als gemeente, hoe minder invloed belanghebbenden krijgen in een participatieproces.

Het zijn dus communicerende vaten:

meer sturing op inhoud vanuit gemeente

=

minder invloed van de inwoner

meer invloed van de inwoner

=

minder sturing op inhoud vanuit gemeente

¹ Uit het rapport “Hard naar het college, zacht naar de samenleving. Op zoek naar een nieuwe verbindende rol van de gemeenteraad”, Tilburgse School voor Politiek en Bestuur i.o.v. Nederlandse Vereniging voor Raadsleden.

In het kader van de invoering van de Omgevingswet heeft onze gemeenteraad een voorkeur uitgesproken over vernieuwend implementeren en van buiten naar binnen werken. Dit betekent dat we als gemeente gaan sturen op hoofdlijnen en de invulling van doelen vaker neerleggen bij de samenleving.

De gemeenteraad heeft bij **gemeentebrede (beleids)onderwerpen** een rol als **belangenafweger en verbinder**. Op basis van alle opgehaalde standpunten en informatie komt de raad tot een inhoudelijke afweging in het besluit.

Bij de **uitvoering van werkzaamheden en projecten** is de gemeenteraad **koersbepaler en procesontwerper**. Hierbij geeft de raad aan welke inhoudelijke en financiële kaders of uitgangspunten voor het proces belangrijk zijn. Daarna ligt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij het college en belanghebbenden. De raad blijft op afstand.

2.2 Rol college en organisatie

Ons college geeft uitvoering aan het beleid binnen de kaders van de gemeenteraad. Nadat de gemeenteraad een visie of beleidskader heeft vastgesteld, geeft het college uitvoering aan projecten en trajecten die daarbinnen passen. De ambtelijke organisatie ondersteunt en adviseert het college en voert de werkzaamheden uit.

2.3 Rol initiatiefnemers

Ook onze inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties kunnen een project of traject opstarten dat past binnen de visie en beleidskaders van de gemeenteraad. We noemen hen dan initiatiefnemers.

De Omgevingswet schrijft voor dat initiatiefnemers bij een vergunningaanvraag moeten aangeven **of** ze de omgeving hebben betrokken, en zo ja **hoe** ze de omgeving hebben betrokken en **wat** ze met de uitkomsten hebben gedaan. Dit betekent dat initiatiefnemers zelf verantwoordelijk zijn voor het participatieproces. De gemeente kan dit wel stimuleren. In aanvulling hierop kan onze gemeenteraad een lijst vaststellen in welke gevallen een initiatiefnemer **verplicht is** om een participatieproces te doorlopen. Meer hierover in hoofdstuk 6.

2.4 Rol inwoners

Belangrijk is dat we deze groep (individueel of georganiseerd) aanspreken als inwoners en/of ondernemers van de gemeente Montferland, als bewoners van een specifieke wijk of als gebruikers/leveranciers van een product of dienst. Maar ook inwoners en ondernemers van buurgemeenten kunnen een rol spelen bij ontwikkelingen in hun omgeving aan de rand van de gemeentegrens.

(Georganiseerde) groepen inwoners:

- Belangengroepen
- Ondernemersverenigingen
- Ervaringsdeskundigen
- Jongeren
- Senioren
- Laaggeletterden

Figuur 2 Voorbeelden van (georganiseerde) groepen inwoners

Hierbij is onderscheid in verschillende doelgroepen, zoals belangengroepen of vertegenwoordigers daarvan, ervaringsdeskundigen, jongeren of juist ouderen of voor een doorsnee van de bevolking.

Welke rol inwoners hebben in participatieprocessen is afhankelijk van het doel van de participatie en het participatieniveau. Van inwoners wordt verwacht dat zij beseffen dat de gemeente de partij is die het algemeen belang afweegt tegenover het individuele belang. Dat betekent dat de vooraf gestelde kaders door alle betrokkenen worden geaccepteerd en dat het uiteindelijke besluit bij het college of bij de gemeenteraad ligt.

2.5 Rol van ketenpartners

Ketenpartners zijn personen of organisaties, buiten onze organisatie, die een bijdrage leveren aan de totstandkoming van een beleidsstuk of plan van de gemeente. Zij zijn professioneel betrokken en geven vanuit hun expertise adviezen over de inhoud van een plan of beleid. We werken samen met onze ketenpartners in de regio om af te stemmen op gebied van beleidsontwikkeling, vergunningverlening en handhaving en toezicht. Vanuit die samenwerkingsrol doen ze mee in een participatieproces.

Bij de vormgeving van het participatieproces is het belangrijk dat deze partijen worden meegenomen in de stakeholders analyse (zie paragraaf 4.1.2).

Ketenpartners in Montferland:	
➤	GGD
➤	Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland
➤	Hulpdiensten
➤	Waterschap Rijn en IJssel
➤	Omgevingsdienst Achterhoek (ODA)
➤	Staatsbosbeheer
➤	Provincie Gelderland
➤	Rijkswaterstaat
➤	Regio Achterhoek/stadsregio Arnhem-Nijmegen
➤	Netbeheerder Liander
➤	Vitens

Figuur 3 Voorbeelden van ketenpartners in Montferland

2.6 Rol van maatschappelijke organisaties

In onze gemeente zijn vele maatschappelijke organisaties aanwezig. Deze organisaties zijn voor de gemeente partners in de samenwerking rondom participatieprocessen. Zij vervullen een rol die al dan niet in statuten, regels of verordeningen is vastgelegd.

Van daaruit hebben deze organisaties een betrokkenheid bij participatieprocessen en behartigen ze een bepaald (groeps-) belang. Deze betrokkenheid verschilt per organisatie.

Bij de vormgeving van het participatieproces is het belangrijk dat deze partijen worden meegenomen in de stakeholders analyse (zie paragraaf 4.1.2). De rol die deze partners krijgen in een participatieproces hangt af van de rol van de raad, het niveau waarop de participatie wordt ingestoken en de werkvormen die gebruikt gaan worden (zie hoofdstuk 4).

Maatschappelijke organisaties in Montferland:	
➤	Sociale raad (formeel adviesorgaan van het College)
➤	Wijk- en dorpsraden
➤	Plattelandsraad
➤	Oudheidkundige verenigingen
➤	Energiecoöperaties
➤	Jongeren- en welzijnswerk
➤	Sportverenigingen
➤	Woningcorporatie
➤	Scholen
➤	Kerkbesturen
➤	CJG Montferland

Figuur 4 Voorbeelden van maatschappelijke organisaties in Montferland

2.7 Conclusie

De rolverdeling is als volgt:

- De gemeenteraad stelt de kaders vast voor gemeentelijke initiatieven en laat de uitvoering aan het college over. De manier waarop participatie vorm krijgt wordt vooraf vastgelegd.
- Gaat het om gemeentebrede onderwerpen, dan heeft de raad de rol als belangenafweger en verbinder. Op basis van alle opgehaalde standpunten en informatie komt de raad tot een inhoudelijk oordeel en besluit.
- Bij de uitvoering van werkzaamheden en projecten heeft de raad de rol van koersbepaler en procesontwerper. De gemeenteraad geeft aan welke inhoudelijke en financiële kaders of uitgangspunten voor het proces belangrijk zijn. Daarna ligt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij het college, inwoners en belanghebbenden en kiest de raad voor afstand.
- Het college geeft binnen deze kaders invulling aan het participatieproces. In een startnotitie (zie paragraaf 7.2.3) zal ook worden aangegeven hoe de raad geïnformeerd wordt gedurende het traject.
- De ambtelijke organisatie ondersteunt het college en voert de werkzaamheden feitelijk uit.
- Ketenpartners en maatschappelijke organisaties krijgen een rol in het proces die past binnen hun (wettelijke) taken en bij de maatschappelijke belangen die zij vertegenwoordigen.

Hoofdstuk 3 Bepalen van het participatieproces

Als gemeente organiseren we een participatieproces omdat we willen dat belanghebbenden kunnen meeweten, meedenken, meewerken of meebeslissen. Ze krijgen een zekere invloed. Het is belangrijk om hier vooraf goed over na te denken hoe we dit vormgeven en dat we duidelijk maken wat die invloed is. Goed verwachtingsmanagement voorkomt teleurstellingen. Dit hoofdstuk beschrijft hoe we het participatieproces vormgeven.

3.1 Hoe laten we belanghebbenden participeren?

Allereerst is het van belang dat we weten hoe belanghebbenden kunnen participeren. De mate waarin we belanghebbenden invloed willen geven in een participatieproces bepaalt hoe we belanghebbenden laten participeren. We hanteren daarom de volgende participatievormen:

1. Informeren of mee-weten: Het beleid of besluit ligt vast. We informeren betrokkenen over het gekozen beleid of genomen besluit.
2. Meedenken: We laten betrokkenen meepraten en meedenken over de ontwikkeling van beleid of het project. We richten het proces zo in dat we onze inwoners om advies en ervaringen en we inventariseren meningen en nieuwe ideeën.
3. Meewerken: We laten betrokkenen meewerken aan nieuwe ontwikkelingen. Er is veel ruimte voor discussie en inbreng (meepraten over ontwikkeling plan of project) en we werken intensief samen aan het resultaat.
4. Meebeslissen: Wij geven de betrokkenen de bevoegdheid om binnen bepaalde randvoorwaarden zelf beslissingen te nemen.

We hebben via het burgerpanel gevraagd welke van deze participatievormen het meeste aanspreekt. Hieruit blijkt dat onze inwoners vooral willen meedenken en mee-weten en in mindere mate (25%) willen meebeslissen en meewerken. Hierbij zijn de onderwerpen wonen en woonomgeving, projecten in de openbare ruimte en verkeer en mobiliteit het meest interessant om over mee te denken.

Mee-weten: 20%
Meedenken: 53%
Meewerken: 9%
Meebeslissen: 16%

Figuur 5 Uitkomst burgerpanel gewenste participatievorm

De participatievorm hangt af van het doel van de participatie en de werkzaamheden. Het is dus van belang dat we eerst het doel van de participatie bepalen. Daarna bepalen we welke participatievorm we hiervoor gaan gebruiken en wat we gaan doen met de uitkomsten van het participatieproces. Tussen doel-niveau-uitkomstresultaat zit een relatie: het doel van de participatie bepaalt het participatieniveau (en dus ook de mate van invloed) en wat er met de uitkomst wordt gedaan.

Kortom, bij het bepalen van het participatieproces zijn de volgende stappen van belang:

1. Met welk doel willen we onze inwoners betrekken?
2. Welk participatieniveau past daar bij?
3. Wat doen we met de uitkomsten van het participatieproces?

3.2 Is het onderwerp geschikt voor participatie?

Dankzij de vragenlijst die is voorgelegd aan het burgerpanel hebben we een beeld gekregen bij welke onderwerpen inwoners zich het meest betrokken voelen. Hier komt een top 10 uit naar voren (zie figuur 3).

Dat wil niet zeggen dat voor de overige onderwerpen geen belangstelling bestaat. Deze lijst geeft slechts een indicatie in hoe belangrijk of herkenbaar een onderwerp is voor participanten. Hoe belangrijker een onderwerp scoort, hoe belangrijker participatie wordt (zie ook verderop).

Toch is het mogelijk dat projecten of beleid zonder participatieproces tot stand komen. Het participeren blijft dan beperkt tot het participatieniveau mee-weten/informereren.

1.	Wonen en woonomgeving (51%)
2.	Projecten in de openbare ruimte (40%)
3.	Verkeer en mobiliteit (32%)
4.	Beheer openbare ruimte (28%)
5.	Veiligheid, handhaving en toezicht (28%)
6.	Natuur, milieu en duurzaamheid (21%)
7.	Zorg en welzijn (19%)
8.	Sport en accommodaties (15%)
9.	Vrije tijd/recreatie en toerisme (10%)
10.	Jeugd en onderwijs (8%)

Figuur 6 Top 10 onderwerpen waarbij inwoners betrokken willen worden.

Belangrijk is dat we de participatie gericht inzetten en dat we daarbij vooraf een duidelijke afweging maken op basis van de volgende randvoorwaarden:

1. Biedt het beleid/project/vraagstuk voldoende ruimte voor participatie?

Het beleid moet voldoende ruimte bieden voor uiteenlopende opties. Meedenkende inwoners of organisaties moeten substantiële keuzes kunnen maken. Als er geen mogelijkheden zijn voor verschillende reële beleidsopties, is participatie bij dit onderwerp onwenselijk. Beperkende factoren kunnen zijn: wet- en regelgeving van hogere overheden, eerder beleid of regelgeving van de eigen overheid of financiële beperkingen. Daarnaast kan er een gebrek zijn aan politiek of bestuurlijk commitment voor een uitgebreid participatieproces. In dat geval dient eerst het politiek of bestuurlijk commitment heroverwogen te worden.

2. Is het onderwerp geschikt voor inwoners?

Het beleidsonderwerp moet voor individuele inwoners of ten minste voor een bepaalde doelgroep direct van belang en ook begrijpelijk zijn of begrijpelijk gemaakt kunnen worden. Hiervoor gebruiken we ook de resultaten uit de burgerpeiling en de top 10 van onderwerpen. Technische, juridische en/of organisatorische onderwerpen zijn vaak minder geschikt.

3. Is er voldoende tijd?

Participatie neemt, in ieder geval in het voortraject van beleidsvorming, tijd in beslag. Is die tijd ook beschikbaar of heeft besluitvorming zoveel haast dat het niet mogelijk is om participatie in te zetten?

4. Is er capaciteit en geld?

Het organiseren en begeleiden van participatie is arbeidsintensief. Er moet dan ook voldoende capaciteit en geld beschikbaar gesteld kunnen worden.

Is een of meer van bovenstaande randvoorwaarden niet of in mindere aanwezig? Dan doen we geen participatieproces of passen we het niveau van participatie hierop aan. Zijn tijd en geld de beperkende factor en heeft de inbreng van inwoners/belanghebbenden wel meerwaarde? Of geven inwoners/belanghebbenden aan dat ze het belangrijk vinden om mee te praten? Dan leggen we het dilemma voor aan college of raad en zorgen we dat de randvoorwaarden aangepast worden (lees: geld of middelen wordt vrijgemaakt).

In bijlage 1 staat een uitgebreide checklist die we gebruiken om te bepalen of een onderwerp geschikt is voor participatie.

3.3 Op welk schaalniveau willen inwoners betrokken worden?

Plannen ontwikkelen, beleid maken en projecten realiseren doen we als gemeente op meerdere schaalniveaus: gemeentebreed, kernniveau, buurt/wijkniveau, straatniveau of zelfs individueel niveau. In de vragenlijst voor het burgerpanel hebben we gevraagd op welk schaalniveau onze inwoners het liefste betrokken willen worden. Hieruit blijkt dat de wens van onze inwoners om betrokken te worden bij ontwikkelingen verschilt per schaalniveau én per onderwerp.

Zo blijkt uit het burgerpanel dat slechts 11-12% betrokken wil worden bij gemeentebrede plannen als het gaat om wonen, projecten in de openbare ruimte, natuur, milieu en duurzaamheid, verkeer en mobiliteit, zorg en welzijn. Bij de overige onderwerpen is dit zelfs minder dan 5%. De betrokkenheid van inwoners bij sectoraal beleid of bij beleid dat over de hele gemeente gaat relatief laag is.

Terwijl onze inwoners aangeven dat ze op het schaalniveau 'eigen straat/buurt' vooral wonen en woonomgeving, projecten in de openbare ruimte, verkeer en mobiliteit, zorg en welzijn en natuur, milieu en duurzaamheid belangrijk vinden. En het thema sport en accommodaties wordt alleen op kernniveau interessant gevonden.

Kort gezegd: sommige onderwerpen scoren op alle schaalniveaus, maar over het algemeen geldt dat hoe lager het schaalniveau van een plan, project of ontwikkeling is hoe meer betrokkenheid gewenst is.



Figuur 7 Gewenste betrokkenheid onderwerpen per schaalniveau (burgerpanel)

Het participatieniveau waarop we inwoners gaan betrekken verschilt per onderwerp of soort en is bovendien afhankelijk van de rol die de raad kiest.

In hoofdstuk 3.5 gaan we in op de vormgeving van het participatieproces en de keuzes hierin.

3.4 Bepalen van het participatieproces

Het doel van de participatie, het niveau van de participatie en de uitkomst van de participatie bepalen hoe we het participatieproces inrichten. Hierbij maken we onderscheid naar vier soorten werkzaamheden. Alle soorten werkzaamheden spelen op alle schaalniveaus (gemeentebreed, kern-, dorp- en wijkniveau, straatniveau of individueel niveau).

1. Opstellen van beleid en visies:

Hier zorgen we voor een integrale besluitvorming. Onze raad heeft een rol als belangenafweger en verbinder: op basis van alle opgehaalde standpunten en informatie wordt een besluit genomen. Dit betekent dat we bij **gemeentebrede en sectorale onderwerpen** kiezen voor het participatiedoel "informatie ophalen en delen" en bijbehorend participatieniveau "mee-weten en meedenken". Wanneer we **beleid of een visie opstellen op kern-/dorp- of wijkniveau** dan kiezen we voor participatieniveau meedenken en meewerken.

2. Ontwikkeling van nieuwe plannen en projecten:

Bij de **voorbereiding van nieuwe plannen en projecten** halen we in de voorbereiding informatie op. Onze inwoners kennen hun woongebied immers als beste.

Bij de **uitvoering van nieuwe plannen en projecten** zijn we een goede buur. Onze raad heeft de rol van koersbepaler en procesontwerper en geeft inhoudelijke en financiële kaders voor het project aan. Dit betekent dat we voor de voorbereiding kiezen voor het participatieniveau meedenken.

3. Opstellen van regelingen (zoals subsidieregelingen, mandaatregeling en legesverordening):

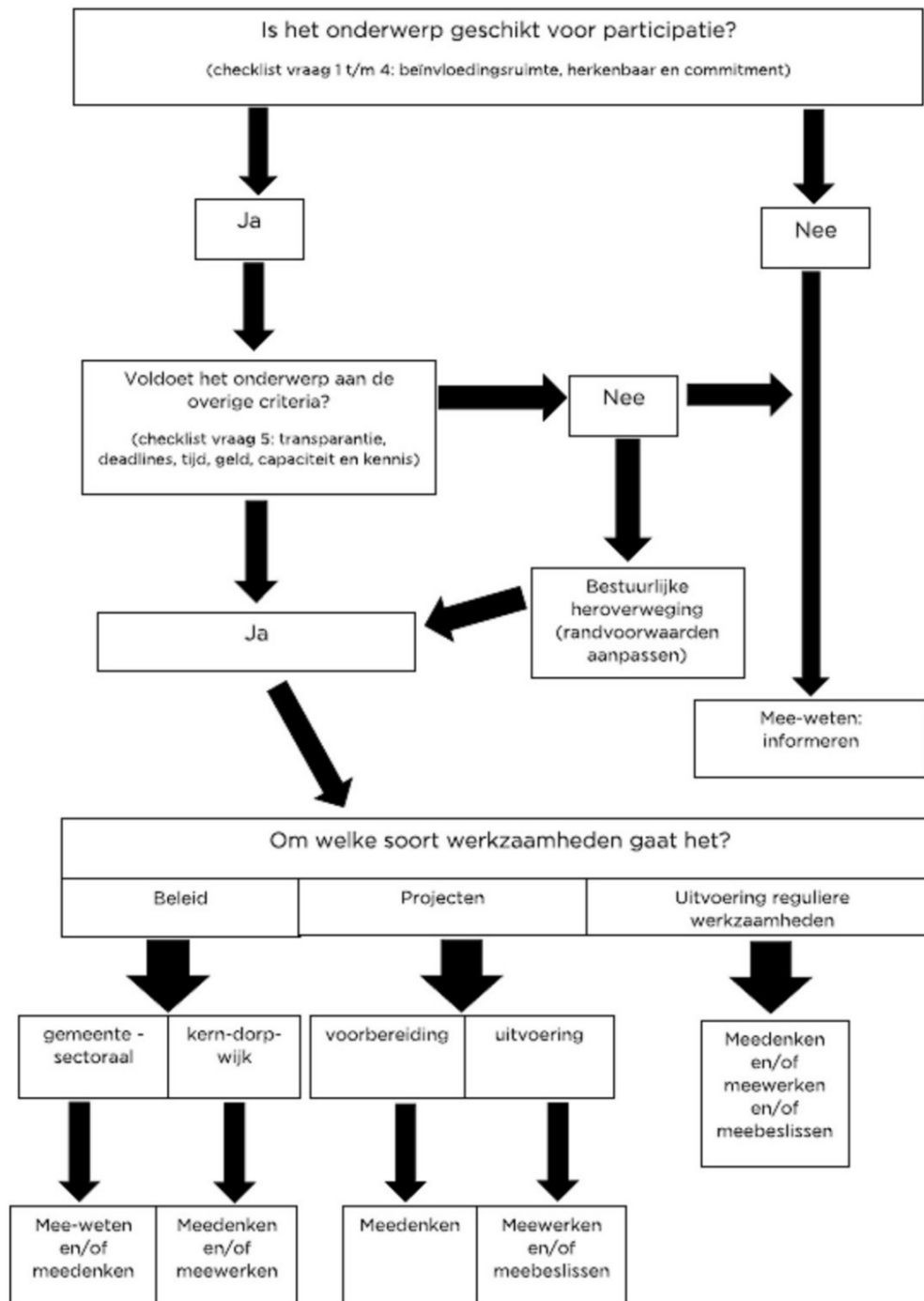
Zoals gezegd kiezen we bij onderwerpen die niet geschikt zijn voor participatie altijd voor het participatieniveau mee-weten. Het opstellen van regelingen valt daar onder. (Zie vraag 1 in de beslisboom "Is het onderwerp geschikt voor participatie?").

4. **Uitvoeren van reguliere werkzaamheden:**

Hier gaat het om bijvoorbeeld het beheer en onderhoud van wegen en groen en daarom kiezen we voor het niveau meedenken en/of meewerken.

Het stroomschema hieronder helpt ons bij de keuze voor de vormgeving van het participatieproces en gebruiken we voor de afweging en inrichting van elk participatieproces.

Stroomschema participatie



Daarnaast hebben we per soort werkzaamheden een selectie gemaakt welke participatiedoelen we willen bereiken, welk niveau van participatie daar bij aansluit en wat dat betekent voor het verwerken van de uitkomst van het participatieproces. In de onderstaande tabel wordt hier een uitsplitsing in gemaakt. In de laatste kolom staat wat er ten aanzien van de uitkomst van het proces verwacht wordt van het bevoegd gezag.

Van deze verdeling wijken we niet af tenzij we het zwaarwegend kunnen motiveren en mits dit akkoord wordt bevonden door onze gemeenteraad.

Type werk		Doel	Niveau	Uitkomst	Toelichting op de uitkomst
Beleid	Gemeentebreed	Informatie ophalen en delen	Mee-weten en/of meedenken	Uitkomst is niet leidend	Proces richt zich op het informeren van participanten en het inventariseren van meningen en ideeën. De politiek hoeft zich niet te verbinden aan de resultaten uit de gesprekken.
	Sectoraal	Informatie ophalen en delen	Mee-weten en/of meedenken	Uitkomst is niet leidend	Proces richt zich op informeren van participanten en het inventariseren van meningen en ideeën. De politiek hoeft zich niet te verbinden aan de resultaten uit de gesprekken.
	Kern/dorp	Goede buur	Meedenken en/of meewerken	Uitkomst is leidend	Proces richt zich op het inventariseren en van ideeën die een volwaardige rol spelen in de beleidsontwikkeling. De politiek verbindt zich in principe aan de resultaten, maar kan bij de besluitvorming hiervan beargumenteerd afwijken.
	Wijk	Goede buur	Meedenken en/of meewerken	Uitkomst is leidend	De politiek verbindt zich in principe aan de resultaten, maar kan bij de besluitvorming hiervan beargumenteerd afwijken.
Projecten	Vorbereiding	Informatie ophalen en delen	Meedenken	Uitkomst is niet leidend	Het proces richt zich op het inventariseren van meningen en ideeën. De politiek hoeft zich niet te verbinden aan de resultaten die uit de gesprekken komen.
	Uitvoering	Goede buur	Meewerken en/of meebeslissen	Uitkomst is leidend	Er wordt gezamenlijk gezocht naar oplossingen binnen vooraf gestelde kaders. En op onderdelen beslissen betrokkenen mee binnen de kaders van de gemeente. De politiek verbindt zich aan deze oplossingen, na toetsing aan de vooraf gestelde randvoorwaarden/kaders.
Regelingen		Informeren en zorgvuldige besluitvorming	Mee-weten	Uitkomst is niet leidend	Proces richt zich op informeren. Politiek en bestuur bepalen en maken geen gebruik van input van betrokkenen.
Uitvoering		Goede buur	Meedenken en/of meewerken en/of meebeslissen	Uitkomst is leidend	Proces richt zich op het inventariseren van ideeën en oplossingen. En op onderdelen beslissen betrokkenen mee binnen de kaders van de gemeente. De politiek verbindt zich aan deze oplossingen, na toetsing aan de vooraf gestelde randvoorwaarden/kaders.

Tabel 1: doel - niveau – uitkomst

3.5 Conclusie

De checklist, het stroomschema en de tabel met doel-niveau-uitkomst hanteren we bij elk participatieproces dat we gaan vormgeven. De keuzes en eventuele afwijkingen worden beargumenteerd vastgelegd (zie ook hoofdstuk 7).

Hoofdstuk 4: Hoe geven we het participatieproces vorm?

Het vorige hoofdstuk beschrijft het hoofdkader voor participatie: welk onderwerp is geschikt voor participatie, op welk participatieniveau gaan we participeren en met welk doel? Ook de uitkomst van het participatieproces is dan duidelijk. Maar elk project, elk traject en elke casus vraagt om een eigen invulling, omdat de omgeving anders is. Via de invulling van het participatieproces leveren we maatwerk. De wijze waarop we dat doen wordt in dit hoofdstuk beschreven. We gaan in op de volgende vragen:

1. Met wie gaan we in gesprek?
2. Waarover gaan we in gesprek?
3. Wanneer gaan we in gesprek?
4. Hoe gaan we in gesprek?

4.1 Met wie gaan we in gesprek: de omgevingsanalyse

Bij het vormgeven van het participatieproces is het belangrijk om vooraf te bepalen met wie we het participatieproces in gaan, wie er allemaal een rol spelen en wat er verwacht wordt van hen. Hiervoor doen we een omgevingsanalyse door middel van een 'factor C sessie'. Daarin brengen we alle belanghebbenden in beeld, inclusief hun belangen, hun invloed, hun mening over het project en hoe belangrijk zij zijn voor het welslagen van het project.

Een aantal belangrijke aandachtspunten die gelden voor de omgevingsanalyse zijn:

- Zijn de mensen die betrokken worden in het proces representatief? Bij een vraagstuk over speelvoorzieningen is bijvoorbeeld betrokkenheid van kinderen en hun ouders wenselijk.
- Voorkom dat de 'usual suspects' de enige betrokkenen zijn. Mensen die betrokken zijn bij hun omgeving en bereid zijn om hier tijd in te investeren, nemen vaak deel aan verschillende participatieprocessen. Dat maakt hen waardevol maar zij vormen niet de enigen die betrokken moeten worden.
- De kenmerken van de groep die meedenkt of meewerkt, is van invloed op de invulling van het participatieproces. Bijvoorbeeld: jonge mensen en jeugdigen staan open voor een digitale benadering (via social media en mail), gezinnen met jonge kinderen zijn minder flexibel en hebben vaak minder tijd om 's avonds naar bijeenkomsten te gaan en mensen die werken hebben minder tijd overdag.
- Behalve inwoners, hebben we ook te maken met externe stakeholders (ketenpartners zoals de provincie, buurgemeenten, het waterschap, de hulpdiensten, zorgverleners, enzovoort). Ook zij krijgen een rol in het participatieproces.
- Ook partijen als college, gemeenteraad, vakafdelingen en andere afdelingen brengen we bij de krachtenveldanalyse in beeld.

De omgevingsanalyse wordt uitgevoerd door een multidisciplinaire projectgroep volgens een aantal vaste stappen en onder leiding van de projectleider, een participatie-adviseur en/of iemand die de C-factor methode goed kent.

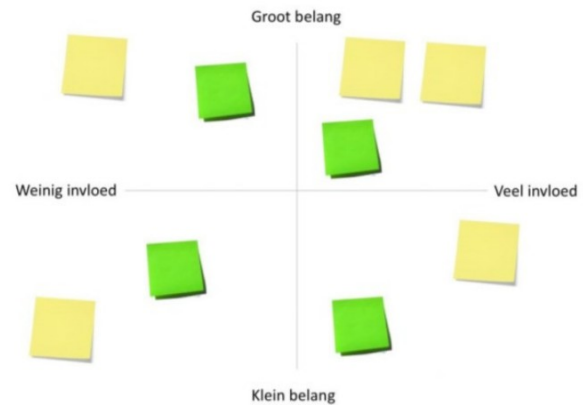
Stap 1: actoren inventarisatie

Om te kunnen communiceren met belangstellenden moeten deze eerst zijn geïdentificeerd. We zorgen ervoor dat alle stakeholders geïdentificeerd zijn in deze eerste stap van de omgevingsanalyse. Iedereen die positieve of negatieve invloed kan uitoefenen op, of beïnvloed wordt door het project moet worden meegenomen in de inventarisatie.

Stap 2: beoordeel en sorteer stakeholders op invloed

Als de inventarisatie compleet is, bepalen we de invloed van de verschillende actoren door ze in te delen in vier categorieën: groot belang/veel invloed, groot belang/weinig invloed, klein belang/veel invloed en klein belang/weinig invloed:

- *Veel invloed, veel belang/interesse (manage closely)*
Deze partijen betrekken we bij zoveel mogelijk activiteiten.
- *Veel invloed, minder belang/interesse (meet needs)*
We zorgen ervoor dat deze stakeholders aansluiting houden bij wat speelt, maar we zorgen ervoor dat er niet teveel informatie met hen gedeeld worden waar ze niet op zitten te wachten.
- *Minder invloed, veel belang/interesse (keep informed)*
Deze groep houden we goed op de hoogte, omdat zij met creatieve ideeën of andere input kunnen komen vanwege hun interesse voor het onderwerp.
- *Minder invloed, minder belang/interesse (monitor)*
Deze groep houden we in de gaten, maar we zetten niet teveel middelen in om hen te betrekken.



Figuur 8: invloed en belangen van stakeholders

Stap 3: begrijp de belangen

Als alle belanghebbenden in beeld zijn, zorgen we dat we in beeld krijgen welk belang de verschillende actoren hebben, welke informatie voor hen waardevol is, wat hun mening is en hoe die beïnvloed wordt. Ook zijn de onderlinge relaties tussen de belanghebbenden belangrijk, want die zorgen ervoor dat meningen kunnen veranderen. Door deze inzichtelijk te maken kun je hierop in je participatieproces sturen.

We stellen de volgende vragen om de verschillende belangen goed te begrijpen:

- Welk belang hebben de partijen?
- Welke informatie is voor hen waardevol en hoe kan het best gecommuniceerd worden met hen?
- Wat is hun mening?
- Wie of wat beïnvloedt hun mening?
- Zijn er onderlinge relaties tussen belanghebbenden die de mening kan doen veranderen?
- Wie kan er een negatieve impact hebben op het succes van het project of de organisatie?
- Zijn zowel de voor- als tegenstanders geïdentificeerd?
- Wat is de relatie tussen de belanghebbenden onderling?

Figuur 9 Vragen tijdens de factor C sessie om de belangen goed te begrijpen

4.2 Waarover gaan we in gesprek: de kaders

Als we de omgevingsanalyse hebben afgerond, zorgen we ervoor dat we de randvoorwaarden/kaders voor het participatieproces helder in beeld krijgen. Deze vormen de basis voor de participatie aanpak. Hierdoor weten we waarover we het gesprek willen en kunnen we gaan participeren. Daarom bepalen we per participatieproces welke kaders er gelden voor het participatieproces. Hierbij bepalen we inhoudelijk eisen, financiële eisen en kaders.

De kaders inventariseren we aan het begin van elk participatieproces. Dit doen we in een multidisciplinair overleg met vakspecialisten en externe ketenpartners die een belang hebben. Bij het vaststellen van de kaders is het belangrijk dat we alle harde en zachte kaders helder op een rij zetten voordat we het gesprek met onze inwoners aan gaan.

Kaders voor de herinrichting van een speeltuin:

- kwaliteitseisen van materiaal
- budget (investering en onderhoud)
- kwaliteitseisen van beheer en onderhoud

Binnen deze kaders gaan we in gesprek over het aantal speeltoestellen, het soort speeltoestellen, het groen, enz.

Figuur 10 Voorbeeld van kaders bij de herinrichting van een speeltuin

4.3 Wanneer gaan we in gesprek: de participatiemomenten

We maken een planning op basis van de fasen van het project. We vragen belanghebbenden om input op de momenten waarop hun inbreng nog het best kan worden meegenomen. De ene fase leent zich meer voor participatie dan de andere.

Daarom bepalen we vooraf uit welke fasen ons project bestaat en in welke fase we ons bevinden. We zorgen er ook voor dat we in de initiatieffase al duidelijk hebben of inspraak wettelijk verplicht is en als dat niet het geval is of er toch tot inspraak moet worden besloten.

	Projectfase	Werkzaamheden	Participatie-inzet
1	Initiatieffase	Agendavorming	Welke thema's zijn belangrijk? Inwoners dragen onderwerpen aan voor beleid.
2	Vorbereidings- en definitiefase	Idee/visie ontwikkeling	Wat zijn perspectieven en toekomstbeelden?
3	Ontwerpfase	Plan maken/beleidsvorming	Welke kennis, opvattingen en overtuigingen zijn er?
4	Uitvoering- en realisatiefase	Plan/idee uitvoeren	Welke spelregels zijn er, wat is de taakverdeling en wat zijn belangen?
5	Beheer- en evaluatiefase	Beheer en evaluatie	Hebben we het doel bereikt?

4.4 Hoe gaan we in gesprek: de werkvormen

Pas wanneer helder is waarom, met wie en wanneer de participatie plaatsvindt, kiezen we de participatiemiddelen, werkvormen en communicatiemiddelen. De keuze voor deze middelen hangt af van welk doel we hebben met participatie, wie deelneemt aan het proces en de fase waarin het project of soort werk zich bevindt.

Naast de traditionele middelen (zoals bewonersbrief, bewonersavond en klankbordgroep) zijn er ook meer vernieuwende middelen, zoals een flitspeiling via social media, een digitaal debat, webinar of een 'turbo-brainstorm' (binnen zeer korte tijd werken aan een concreet resultaat) om andere doelgroepen te bereiken en meer opbrengst te krijgen.

Niveau	Vorm
Mee-weten	Online en offline berichtgeving: krant, sociale media, website, nieuwsbrief, mailing, video/vlog
Meedenken	Enquête, burgerpanel, klankbordgroep, inspraakavond, inloopbijeenkomst, straatgesprekken, schouw
Meewerken	Ontwerpatelier, werk-/projectgroep, ambassadeurs, prijsvraag, wedstrijdement, helpen aanleggen/realiseren
Meebeslissen	Referendum, stemming, overdragen werkzaamheden aan inwoners, stuurgroep

Tabel 2: niveau en vorm van participatie

Een aantal van deze vormen wordt hieronder nader toegelicht.

4.4.1 Burgerpanel

Al enige tijd werken we in Montferland met een burgerpanel: een groep inwoners die meerdere keren per jaar een vragenlijst krijgt voorgelegd over verschillende onderwerpen. Elke inwoner van de gemeente kan lid worden van het panel. Deze vorm leent zich daarom uitstekend voor gemeentebrede onderwerpen. De vragenlijsten worden opgesteld in samenwerking met een kundig bureau en zij verwerken ook de uitkomsten. Op deze manier kan eenvoudig een brede groep mensen worden bevroegd. Nadeel is dat elke keer dezelfde groep benaderd wordt.

4.4.2 Enquête

Met een enquête kunnen we input vragen over een bepaald onderwerp of juist een specifieke groep bevroegen. De enquête kan zowel digitaal als analoog worden ingevuld en kan gedurende een bepaalde periode worden opgezet voor reacties. Deze vorm leent zich dus voor ruimtelijk specifieke of inhoudelijk specifieke onderwerpen, maar dient bij voorkeur wel via gerichte uitnodigingen plaats te vinden om de representativiteit in te kunnen schatten.

4.4.3 Klankbordgroep

Een klankbordgroep is een groep mensen die om hun mening wordt gevraagd. Ze mogen meekijken met en reageren op initiatieven, projecten en plannen. Vanuit hun belang brengen zij advies uit op beleid en plannen die in ontwikkeling zijn. In klankbordgroepen kunnen individuele bewoners plaats nemen of vertegenwoordigers van belangengroepen of maatschappelijke organisaties.

Het gaat niet om personen of organisaties die meebeslissen of meedoen. Deze personen en organisaties zijn belangrijk voor het project om te weten te komen wat zij er van vinden. De projectleider heeft de leiding over de klankbordgroep. Die bepaalt de agenda, leidt de bijeenkomsten en formuleert de besluiten waarover advies nodig is.

Wanneer kiezen we voor een klankbordgroep?

- We willen de mening van personen of organisaties buiten het project weten.
- We willen een platform bieden waarin ruimte is om naar verschillende opvattingen te luisteren en deze te bespreken.
- Een positief advies van een klankbordgroep kan leiden tot een makkelijkere besluitvorming.

4.4.4 *Werk-/projectgroep*

Als inwoners meewerken aan een project, plan of initiatief kan dat via een werkgroep. Hieraan zijn de volgende voorwaarden en uitgangspunten verbonden:

- Deelnemers aan een werkgroep hebben een representatieve functie.
Dit betekent dat andere deelnemende partijen binnen een werkgroep (gemeente, initiatiefnemer en dergelijke) er vanuit mogen gaan dat wat zij inbrengen in de werkgroep het standpunt vertegenwoordigt van bijvoorbeeld buurtgenoten. Ook betekent dit dat de deelnemers moeten zorgen voor een terugkoppeling naar hun 'achterban', hierin kan de gemeente ondersteunen. Het is daarom belangrijk om mensen te benaderen en deel te laten nemen die representatief zijn.
- Deelnemers aan een werkgroep hebben een gedeelde verantwoordelijkheid.
Het resultaat van de werkgroep is de verantwoordelijkheid van alle deelnemers, het is dan niet meer alleen de verantwoordelijkheid van de gemeente. De werkgroep legt wel verantwoording af aan de projectleider.
- Deelnemers aan een werkgroep hebben duidelijke kaders en spelregels nodig: waar mogen ze wel wat van vinden en waar niet? Dit moet vooraf duidelijk worden gecommuniceerd.

4.4.5 *Ontwerpateliers*

In een ontwerpatelier gaan de deelnemers zelf aan de slag met de invulling van een bepaald gebied. Binnen de gegeven kaders en randvoorwaarden werken de deelnemers in kleine groepjes aan een deelaspect (water en groen, hoogbouw versus laagbouw, infrastructuur, etc.) of aan het gehele vraagstuk. Deze werkvorm bevordert het begrip voor de verschillende standpunten en maakt bijzondere en vernieuwende oplossingen mogelijk. De uitwerking kent vele varianten, zoals het maken van een schets (heel vrij) tot het leggen van een puzzel uit van tevoren opgestelde varianten (bijvoorbeeld een gebied in drieën knippen en van tevoren voor elk van de drie gebieden verschillende inrichtingsvarianten opstellen). Deze werkvorm is vooral toepasbaar in de voorbereidings- en ontwerpfase van plannen en projecten.

4.4.6 *Werkvormen en waarderend onderzoeken*

Tijdens de werkvormen zetten we zoveel mogelijk de methoden van het waarderend onderzoeken in. Gaat het om het kiezen van werkvormen voor het participatieniveau meedenken, dan kiezen we een vorm waarbij we ontdekken wat voor waardevoelers er allemaal aanwezig is (ontdekken). Door betrokkenen in het proces hiernaar te vragen en door te achterhalen welke kwaliteiten er zijn die bijdragen aan het doel en de oplossing van het vraagstuk. Of we vragen betrokkenen bijvoorbeeld om input te geven over de gewenste toekomst (verbeelding/wensen/dromen). Bij meewerken gaan we concreet aan de slag met hoe we invulling hieraan geven en wat daarvoor nodig is (ontwerpen). Ook gaan we aan de slag met het omzetten van de dromen en ontwerpen in concrete acties. Hierbij gebruiken we iets of iemand in het project die positieve energie geeft (deliver/verwezenlijken).

4.5 Participatievoorstel formuleren

Op basis van de aanpak die we in hoofdstuk 3 en 4 hebben beschreven gaan we bij elk vraagstuk de volgende stappen/vragen doorlopen om te komen tot een participatie-aanpak:

1. Waar gaat het over?

Omschrijf de opgave. Waar gaat het over, wat is het probleem en wat speelt er?

Let ook op de context en haakjes zoals een ingediende motie die kansen biedt of een aanknopingspunt in een nieuw collegeakkoord.

2. Wel of geen participatie?
Bepaal of het onderwerp (deels) geschikt is voor participatie? Gebruik hiervoor de checklist in bijlage 1. Dit is het moment dat je beslist of participatie waardevol is en nodig is. De afwegingen en motivatie hiervoor laten we zien in een college- of raadsvoorstel.
3. Wat is het doel van de participatie?
Benoem het doel in deze opgave. Wat wil je bereiken met participatie? Informeren. Een goede buur zijn, ophalen van kennis en expertise, benutten eigen kracht van de samenleving of zorgvuldige besluitvorming? Zie ook hoofdstuk 1.3.1 met de omschrijving van de vijf doelen.
4. Om welk soort werkzaamheden gaat het?
Bepaal om wat voor soort werk het gaat? Is het beleidsmatig (opstellen van visies of beleidsregels), is het een project, is het een regeling of gaat het over reguliere werkzaamheden?
5. Op welk schaalniveau willen inwoners betrokken worden?
Op welk schaalniveau of in welke fase bevindt het werk zich? Gemeentebreed, sectoraal of juist op wijk, dorps- of kernniveau? En is het een project in de voorbereidingsfase of in de uitvoeringsfase?
6. Op welk(e) participatieniveau('s) gaan we stakeholders betrekken?
Bepaal vervolgens het participatieniveau aan de hand van het stroomschema in bijlage 2.
7. Met wie gaan we in gesprek?
Breng de omgeving in beeld met een omgevingsanalyse. Leg vast wie de stakeholders zijn en bedenk en discussieer over mogelijke belangen en invloeden van stakeholders in het proces. Onderzoek ook welke rol de stakeholders in het proces krijgen.
8. Waarover gaan we in gesprek?
Bepaal de kaders: waarover wil je in gesprek? Wat zijn interne randvoorwaarden vanuit de organisatie en bestuur en wat zijn randvoorwaarden van ketenpartners? Welke kaders zijn hard en waar zit speelruimte om (gemotiveerd) af te wijken?
9. Wanneer gaan we in gesprek?
Bepaal de momenten in het proces waarop je in gesprek gaat en met wie. Dat kan ook zijn meerdere participatieniveaus voor diverse stakeholders op verschillende momenten in het proces. (Bijvoorbeeld bij de start van een proces direct aanwonenden laten meedenken en later in het proces overige geïnteresseerden gewoon informeren.) Bepaal ook hoe, wat en wanneer wordt teruggekoppeld naar betrokkenen.
10. Hoe gaan we in gesprek?
Selecteer de beste werkvorm per (groep) stakeholder(s) en per participatieniveau. Hiervoor gebruiken we een toolbox met voorbeelden.
11. Hoe gaan we het participatieproces communiceren?
Bepaal welke communicatiemiddelen je gaat inzetten om de participatie te communiceren. Denk daarbij aan gerichte uitnodigingen, publicatie in de huis-aan-huis, social media, etc.
12. Hoe leggen we de participatie vast?
Schrijf een participatievoorstel. Leg de stappen 1 tot en met 10 vast in een participatievoorstel (startnotitie voor beleidsopgaven of een projectplan voor plannen en projecten). Vergeet ook niet de afwegingen voor participatie uit dit stappenplan op te nemen in het college- of raadsvoorstel.

Hoofdstuk 5: Overheidsparticipatie

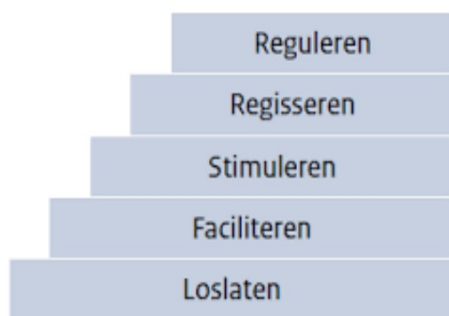
5.1 Overheidsparticipatie bij lokale initiatieven

5.1.1 Wat is overheidsparticipatie?

Voorgaande hoofdstukken beschrijven hoe vorm wordt gegeven aan inwonersparticipatie bij initiatieven van de gemeente. Maar ook vanuit de samenleving ontstaan initiatieven, waarbij wij als overheid participeren. Dit wordt ook wel overheidsparticipatie genoemd. Bij overheidsparticipatie ligt het initiatief bij de inwoners, maatschappelijke organisaties of ondernemers. Zij willen iets realiseren en wij doen daar als overheid in mee door dit initiatief te faciliteren, door ruimte te geven en door (deel)beslissingen over te laten aan de deelnemers. Dit kan op meerdere niveaus, afhankelijk van het soort initiatief, de zelfredzaamheid van de initiatiefnemer en de rol die wij als gemeente willen innemen.

5.1.2 Rollen van de gemeente bij overheidsparticipatie

Net als dat er bij inwonerparticipatie verschillende rollen en niveaus zijn, zijn er ook bij lokale initiatieven verschillende ondersteuningsniveaus en rollen voor participatie. De Raad van Openbaar Bestuur ontwikkelde de onderstaande ladder (uit het rapport "Loslaten in vertrouwen"). Deze gaat er over hoe we als gemeente op verschillende manieren ruimte kunnen geven aan initiatieven.



Figuur 11 Ladder van overheidsparticipatie (Raad van Openbaar Bestuur)

- Loslaten - Wanneer de overheid een taak helemaal loslaat, heeft ze inhoudelijk noch in het proces enige bemoeienis.
- Faciliteren - De overheid kiest een faciliterende rol als het initiatief van elders komt en zij er belang in ziet om dat mogelijk te maken.
- Stimuleren - Een trede hoger heeft de overheid wel de wens dat bepaald beleid of een interventie van de grond komt, maar de realisatie daarvan laat ze over aan anderen. Ze zoekt slechts naar mogelijkheden om die anderen in beweging te krijgen.
- Regisseren - Wanneer de overheid kiest voor regisseren, betekent dat ook andere partijen een rol hebben maar dat de overheid er belang aan hecht wel de regie te hebben.
- Reguleren - Bovenaan de trap staat het zwaarste instrument dat de overheid kan inzetten, namelijk regulering door wet- en regelgeving. Als consequentie van dit middel kan de overheid regels ook handhaven en overtreding daarvan sanctioneren. Het reguleren benadrukt de rol van de overheid als het gaat over vraagstukken van orde en veiligheid (die staan altijd in een verticale verhouding tot de burgers.)

Voorbeelden per trede van de ladder van overheidsparticipatie:

- Loslaten: dorpsplannen, beheer buurthuizen
- Faciliteren: inhoudelijke kennis, praktische hulp, aandacht en verbindingen leggen met relevante samenwerkingspartners.
- Stimuleren: wijkbudgetten, subsidies, professionele begeleiding
- Regisseren: ondersteunend beleid dat initiatieven mogelijk maakt.
- Reguleren: handhaven van bestaande regels.

Figuur 12 voorbeelden van overheidsparticipatie

In de vragenlijst die is voorgelegd aan het burgerpanel is gevraagd naar de behoefte van onze inwoners om lokale initiatieven op te starten en welke rol ze daarbij van de gemeente verwachten.

Een groot deel van de respondenten heeft geen behoefte aan het realiseren van een initiatief (38%). Slechts 1 op de 10 inwoners heeft een eigen initiatief ontplooid en nog eens 10% heeft het overwogen.

Over de rol van de gemeente geven respondenten aan dat zij vooral behoefte hebben aan een faciliterende rol op gebied van inhoudelijke en praktische ondersteuning, informatieverstrekking en gebruik maken van relatie- en kennisnetwerk. Een stimulerende rol door subsidies te verstrekken en bewonersbudgetten beschikbaar te stellen en het bieden van overzicht van alle initiatieven wordt door respectievelijk 22% en 6% genoemd. Slechts 1% vindt dat de gemeente geen rol moet spelen (loslatende rol).

5.1.3 Experimenteren met overheidsparticipatie

In deze participatienota ligt het accent op kennis ophalen en betrokkenheid vergroten bij onderwerpen waarvoor wij als gemeente aan de lat staan. Tegelijkertijd willen we ook ruimte geven aan situaties waarin we als overheid zélf de participant zijn en het initiatief bij inwoners ligt. Dan nemen we dus ook niet het eigenaarschap en verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer over. Ook willen we concreter uitwerking geven aan 'Right to Challenge'/'uitdaagrecht' (het recht om taken van de gemeente over te nemen als inwoners denken dat ze het zelf beter en goedkoper kunnen).

Dit is een proces dat vraagt om investeren in de relatie tussen overheid en samenleving. En dat gaat veel verder dan het doen van een oproep om met initiatieven te komen en het beschikbaar stellen van een subsidiepotje. Het vraagt om 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 we niet aanvliegen vanuit visies en plannen, maar oppakken als een experiment; als een zoektocht die we sámen met inwoners aangaan.

Daarom zetten we in op een lerende organisatie en een ontwikkelgerichte aanpak in behapbare stappen. We maken daarbij onderscheid naar drie soorten initiatieven, waarbij inmiddels op verschillende manieren in meer of mindere mate al ervaring mee is opgedaan:

1. Initiatieven waarbij inwoners taken/werkzaamheden van de gemeente overnemen, het Right to Challenge.
2. Petities en burgerinitiatieven waarbij inwoners een onderwerp op de politieke agenda plaatsen.
3. Bewonersinitiatieven waarbij particulieren of ondernemers zelf een project of plan realiseren.

5.2 Right to Challenge

Right to Challenge gaat om het recht van inwoners en maatschappelijke organisaties om aan te geven dat zij lokale taken of voorzieningen van onze gemeente willen overnemen of daarover willen meebeslissen. Zij kunnen dat doen omdat ze van mening zijn het beter, goedkoper, sneller of anders te kunnen doen. Het gaat om taken of voorzieningen waarvoor budget op de gemeentelijke begroting gereserveerd is. Bij Right to Challenge komt het initiatief uit de gemeenschap. De inwoners zijn dus aan zet. De initiatiefnemers dagen de gemeente uit om een zelfgekozen taak of dienst over te nemen.

Voorbeelden Right to Challenge:

- Onderhoud openbare ruimte
- Schoonhouden van de openbare ruimte
- Maken van een dorpsvisie
- Onderhoud dierenpark
- Etc

Figuur 13 voorbeelden Right to Challenge

5.2.1 Ontwikkelgerichte aanpak

Gelet op de resultaten uit het burgerpanel en het feit dat we weinig tot geen ervaring hebben met RtC stellen we voor om klein te beginnen en dan verder uit te bouwen. Op basis van de met de gemeenteraad gehouden bijeenkomst op 2 november 2020, zal het RtC kleinschalig en ontwikkelgericht worden opgestart. Al doende zal vorm worden gegeven aan deze vorm van participatie. Dit sluit ook aan bij het advies uit het rapport van de Rekenkamercommissie (punt 6: stuur op een lerende organisatie).

We gaan ontwikkelgericht aan de slag en we leren, evalueren en sturen waar nodig bij. Al doende, samen met onze inwoners. We willen daarom geen strak vormgegeven beleid. Bovendien is het uitdaagrecht altijd maatwerk. We willen creatief en flexibel met aanvragen om kunnen gaan. We accepteren dat dat af en toe spanning op zal leveren, omdat we als gemeente aan regels en procedures moeten voldoen. Wel willen we uitgangspunten meegeven, zodat helder is wat de initiatiefnemer en de gemeente van elkaar kunnen verwachten. Met deze uitgangspunten geven we aan wanneer er sprake is van RtC, waar de initiatiefnemer aan moet voldoen en wat zij van de gemeente mag verwachten. Omdat elke challenge maatwerk is, werken we de details samen met de initiatiefnemer nader uit.

Om met RtC te kunnen starten, hoeven we niet direct beleid of verordeningen te wijzigen. Wanneer landelijke ontwikkelingen en wetgeving daartoe aanleiding geven, nemen we dat op. Bijvoorbeeld wanneer de Wet versterking participatie op decentraal niveau in werking treedt, ook wanneer ons beleid of verordeningen aan vernieuwing toe zijn, nemen we het uitdaagrecht daarin op.

Durven loslaten

Zowel raad, college als organisatie moeten achter het RtC staan, het durven om zaken los te laten en te accepteren dat dingen anders gaan lopen dan tot dusver gebruikelijk. Cruciaal is dat duidelijk wordt afgesproken, uitgesproken en uitgedragen dat het RtC een belangrijk instrument van de gemeente en de inwoners is.

5.2.2 Voorwaarden voor een initiatief

We hanteren de volgende voorwaarden voor het indienen van een initiatief:

- De initiatiefnemer is lokaal verbonden;
- Het initiatief heeft een aantoonbare maatschappelijke meerwaarde;
- Het initiatief wordt gesteund door inwoners of gebruikers;
- De initiatiefnemer is in staat om zelfstandig de prestatie te leveren of aan te sturen en kan de continuïteit waarborgen;
- Het initiatief is niet nadelig voor anderen;
- Het budget in de gemeentelijke begroting is uitgangspunt;
- De initiatiefnemer heeft bij voorkeur een rechtsvorm, zoals een vereniging of een stichting.

5.2.3 Taken en voorzieningen die in aanmerking komen

In principe komen alle gemeentelijke taken en lokale voorzieningen in Montferland in aanmerking, behalve taken die alleen de overheid mag uitvoeren, zoals uitgifte van paspoorten, bevolkingsregistraties en het afgeven van vergunningen. Ook taken op gebied van strafvervolging en hulpdiensten vallen niet onder het RtC. Het gaat om bestaande taken waarvoor wij geld hebben opgenomen in de begroting. Een combinatie van taken is mogelijk.

5.2.4 Kwaliteitseisen

Voor veel gemeentelijke taken bestaan kwaliteitseisen. Denk bijvoorbeeld aan onderhoudsniveaus van het openbaar groen of aan kwaliteitseisen en deskundigheden in de zorg. Bij een voorstel voor Right to Challenge houden we daar aan vast. Eventuele andere eisen zullen per initiatief verschillen en worden vooraf met de initiatiefnemer overlegd. De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het leveren van de afgesproken kwaliteit. De gemeente houdt toezicht. De initiatiefnemer zelf, maar ook inwoners of gebruikers kunnen aanvullende kwaliteitseisen stellen. Bijvoorbeeld over de openingstijden van een voorziening.

5.2.5 Financiering van een uitdaging

Bij Right to Challenge gaat het om taken die zijn opgenomen in de gemeentelijke begroting. Het toewijzen kan via een opdrachtverstrekking of een subsidie. Voor ieder idee beoordelen we welke financieringsvorm het meest geschikt is.

Opdrachtverstrekking

Bij een opdrachtverstrekking geldt dat er marktwerking is; er zijn (andere) partijen. Verder is de partij die de opdracht uit gaat voeren, verantwoordelijk voor het resultaat. De gemeente kan de partij tot uitvoering van de taak verplichten, eventueel door tussenkomst van een rechter. Bij Right to Challenge gaat het meestal om het overnemen van kleinere taken met een beperkte opdrachtwaarde. Hiervoor kunnen we een relatief eenvoudig offertetraject doorlopen. Met een hogere opdrachtwaarde gelden bijvoorbeeld ook andere aanbestedingsregels en bijbehorende procedures.

Subsidie

Bij een subsidie blijft de verantwoordelijkheid voor een taak bij de gemeente liggen en kan de partij die de taak gaat uitvoeren niet gedwongen worden de gemaakte afspraken na te komen. Een subsidie wordt vaak gegeven als aanbesteden niet goed mogelijk is, bijvoorbeeld omdat er geen andere partijen zijn. Bij het uitdaagrecht kunnen taken of voorzieningen al uitbesteed zijn aan andere, commerciële partijen. Als we het initiatief in het kader van Right to Challenge uit willen laten voeren, moet het bestaande contract opgebroken of opgezegd te worden. Dit kan kosten met zich meebrengen, waar we in de beoordeling van een initiatief rekening mee moeten houden.

5.2.6. Organisatie, proces en besluitvorm

Bij het uitdaagrecht ligt het initiatief bij de gemeenschap. Dit betekent niet dat wij als gemeente geen rol meer hebben. Onze rol (zowel bestuurlijk als ambtelijk) is om kaders te stellen, te faciliteren en te ondersteunen.

Hoeveel ondersteuning er nodig is en in welke vorm, is onder meer afhankelijk van het initiatief en de kennis van de initiatiefnemer en daardoor niet op voorhand vast te leggen. Om het Right to Challenge mogelijk te maken is een laagdrempelig proces voor initiatiefnemers van belang, zodat zij op eenvoudige wijze een initiatief in kunnen dienen.

Uitgangspunten

Uitgangspunten voor de organisatie en het proces:

- We maken het indienen en afhandelen van een aanvraag zo praktisch en transparant mogelijk.
- We starten met maximaal vier challenges per jaar. Op basis daarvan wordt bekeken of er voldoende capaciteit aanwezig is om alle initiatieven op te pakken.
- We geven duidelijk inzicht in de begroting en budgetten en maken procedures begrijpelijk.
- We werken zoveel mogelijk met één aanspreekpunt binnen de gemeente die verantwoordelijk is voor de behandeling van de ideeën. Dit is ook degene die toeziet op het verloop van de challenge en escaleert als challenges vastlopen binnen de gemeente.
- Indien de situatie hiertoe aanleiding geeft, wordt een werkgroep samengesteld, waar ad hoc vakspecialisten betrokken worden die voor het betreffende initiatief nodig zijn.
- De besluitvorming over een initiatief is afhankelijk van het niveau en de bestuurlijke verantwoordelijkheid. Wel is het bij Right to Challenge van belang dat besluitvorming plaatsvindt samen met de inwoners en/of gebruikers van het initiatief.
- Elk initiatief wordt geëvalueerd en bestuurlijk terug gekoppeld.
- Op het moment dat een RtC binnenkort en het experiment start, kan de onderstaande informatie worden benut als input voor het proces.
- Van belang is dat de gemeente breed communiceert en heldere verwachtingen schept, onder andere wie het aanspreekpunt is voor RtC, en waar de challenge neergelegd kan worden.

De start

Een challenge start met een aanbod van een groep (buurtgebonden sociale) ondernemers en/of actieve bewoners. Dit kan ook zijn doordat ze hiertoe gestimuleerd worden door een open en uitnodigende houding vanuit onze gemeente. Het aanspreekpunt voor challenges binnen de gemeente bepaalt samen met de initiatiefnemers of het initiatief kansrijk is en verder kan worden ontwikkeld als challenge of dat het een 'gewoon' burgerinitiatief is.

Vooral in de beginfase van de ontwikkeling van het Right to Challenge als instrument is het belangrijk om samen te kijken of een challenge wel de meest voor de hand liggende en geschikte manier van samenwerken met de gemeente is.

Afspraken

Als helder is dat het gaat om een kansrijke challenge maken gemeente en initiatiefnemers samen afspraken over resultaten, waaronder ook de economische en maatschappelijke meerwaarde, de kaders en randvoorwaarden (gewenste ondersteuning/samenwerking) en verantwoording (inhoudelijk, op welke momenten en door wie). De afspraken gaan over de taken die overgenomen gaan worden, welke risico's hier aan zitten, aan welke kwaliteit de uitvoering moet voldoen en hoe de samenwerking er precies uit ziet. Ook wordt vastgelegd hoe de verantwoording over de challenge plaats vindt en welke afstemming en terugkoppeling er richting gemeentebestuur plaats vindt.

5.2.7 Evaluatie

Tussentijds en na afronding van een initiatief evalueren we met de initiatiefnemer, inwoners, interne organisatie en eventuele andere belanghebbenden. Wij kijken naar uitvoering, draagvlak, effectiviteit en de financiële en maatschappelijke kosten en opbrengsten. Dit geeft ons inzicht in succes- en faalfactoren, de meerwaarde van het instrument en wat er nog nodig is om het uitdaagrecht in Montferland verder te ontwikkelen. Uiteraard maken we ook gebruik van ervaringen bij andere gemeenten en volgen we landelijke ontwikkelingen.

5.2.8 Communicatie

We brengen het uitdaagrecht onder de aandacht van onze inwoners. In onze communicatie leggen we helder uit hoe Right to Challenge werkt. We doen dit onder andere via de website, social media, ondernemersverenigingen en wijk- en dorpsraden. Met een aanvraagformulier op onze website kunnen inwoners een initiatief indienen. Omdat Right to Challenge maatwerk is, volgt altijd een persoonlijk gesprek. Ook binnen de organisatie communiceren we over Right to Challenge, zodat onze medewerkers initiatieven actief kunnen uitdragen en ondersteunen.

5.3 Petities en burgerinitiatieven

Er zijn allerlei dingen die onze inwoners graag anders zouden zien. Of we hebben plannen waarvan onze inwoners vinden dat ze juist niet door zouden moeten gaan. Hiervoor kunnen ze petities organiseren of burgerinitiatieven indienen. Deze twee manieren van participatie worden hier omschreven.

5.3.1 Petities

Een petitie is een verzoek van een groep mensen aan de gemeente. Alle Nederlanders hebben het recht om een petitie in te dienen. In een petitie vragen de ondertekenaars om actie te ondernemen, bijvoorbeeld om een probleem op te lossen. Een petitie lijkt een beetje op een burgerinitiatief, maar de eisen zijn minder streng. Zo is er geen minimum aantal handtekeningen vereist, zoals bij het burgerinitiatief.

Petities worden tegenwoordig vooral online georganiseerd via www.petities.nl. Ook in onze gemeente wordt regelmatig gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een petitie in te dienen. Wij hebben geen regels vastgelegd voor het organiseren en indienen van petities.

Spelregels voor een petitie

Het recht van petitie is te vinden in de Grondwet, artikel 5: Ieder heeft het recht verzoeken schriftelijk bij het bevoegd gezag in te dienen.

De enige eis is dat een burger(s) of groep de petitie per brief of e-mail aan de gemeente stuurt of zelf gaat aanbieden. Hiermee wordt een verzoek onder de aandacht van de gemeente gebracht. Bij de gemeente is dit het college van burgemeester en wethouders, de burgemeester of de gemeenteraad. De petitie wordt ingediend:

- Bij het college als het gaat om vragen over uitvoerende werkzaamheden.
- Bij de burgemeester met betrekking tot vragen over openbare orde en veiligheid.
- Bij de gemeenteraad voor vragen over (nieuwe) beleidsaangelegenheden.

Procedure voor een petitie

Wanneer burgers een petitie willen aanbieden nemen zij hiervoor contact op met de gemeente. Indien de petitie aan de raad wordt aangeboden (via de voorzitter van de raad), dan wordt met er een afspraak met de griffie gemaakt over het moment van aanbieden, bijvoorbeeld voorafgaand aan een raadsvergadering.

De indieners worden (in geval de petitie aan de raad is gericht) door de griffie op de hoogte gehouden over het verloop van de procedure. Als de petitie gericht is aan de burgemeester of het college worden indieners op de hoogte gehouden via het bestuurssecretariaat.

Het online e-petitieloket (www.petities.n) zorgt ervoor dat de petitie een goed proces doorloopt en het helpt de indiener de petitie op het juiste moment bij de juiste persoon of personen in te dienen.

5.3.2 *Burgerinitiatieven*

Een burgerinitiatiefvoorstel is een verzoek dat een initiatiefgerechtigde kan indienen om een bepaald onderwerp op de agenda van de gemeenteraad te plaatsen. In tegenstelling tot een petitie gelden er voor een burgerinitiatief wel een aantal voorwaarden. De gemeente Montferland heeft de “Verordening burgerinitiatief 2011” die op 29 december 2010 in werking is getreden. Hierin is geregeld waaraan een burgerinitiatief dient te voldoen en welke procedure daarvoor gevolgd wordt.

Spelregels van een burgerinitiatief

Een verzoek om een burgerinitiatief op de agenda te plaatsen is niet geldig als niet wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

- Een burgerinitiatief dient ingediend te worden door een inwoner van onze gemeente die voldoet aan de vereisten van het kiesrecht met uitzondering van de leeftijdsbepaling;
- Ieder initiatief dient ondersteund te worden met 150 handtekeningen;
- Het onderwerp van het initiatief valt onder de bevoegdheid van de raad;
- Het onderwerp betreft geen vraag over gemeentelijk beleid;
- Het onderwerp gaat niet over een onderwerp waarover de raad in minder dan 12 maanden voor indiening van het initiatief al een besluit heeft genomen;
- Het initiatief mag niet gaan over een klacht over een gedraging van het gemeentebestuur of bezwaren tegen een besluit van het gemeentebestuur. Hiervoor geldt de Algemene wet bestuursrecht.

Procedure van een burgerinitiatief

Het verzoek om een burgerinitiatiefvoorstel op de agenda van de raad te plaatsen dient schriftelijk ingediend te worden bij de burgemeester. Het verzoek moet een nauwkeurige omschrijving bevatten van het initiatief, inclusief een toelichting, NAW-gegevens, geboortedatum en handtekening van de verzoeker en zijn/haar plaatsvervanger en een lijst met ondertekenaars (inclusief NAW-gegevens, geboortedatum en handtekening) die het verzoek ondersteunen. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van een standaard formulier uit de verordening burgerinitiatief van onze gemeente.

De gemeenteraad beslist in de eerstvolgende vergadering en na minstens twee weken na indiening van het initiatief of het op de agenda van de vergadering van de raad wordt geplaatst. Als het verzoek niet voldoet aan de voorwaarden wordt het doorgestuurd naar het bevoegde bestuursorgaan. Als het verzoek voldoet aan de voorwaarden wordt het als agendapunt op de eerstvolgende raadsvergadering opgenomen.

De griffier nodigt de verzoeker van het initiatiefvoorstel schriftelijk uit voor de vergadering om het initiatief nader mondeling toe te lichten in de raadsvergadering. De raad neemt een besluit over het burgerinitiatief en

voorziet dit besluit van een deugdelijke motivering. Dit besluit wordt, inclusief motivering, binnen twee weken aan verzoeker medegedeeld en binnen drie weken gepubliceerd.

Als het initiatief niet aan de gestelde voorwaarden voldoet, wordt het doorgestuurd aan het college. Het college zorgt dan minimaal twee werkdagen voor de gemeenteraadsvergadering voor een reactie met college-overwegingen op het initiatiefvoorstel.

5.5 Overige vormen van bestuurlijke participatie

“Aangezien de gemeenteraad van Montferland groot belang hecht aan zijn volksvertegenwoordigende rol, lijkt het vanzelfsprekend om als gemeenteraad een podium te bieden aan geluiden vanuit de gemeenschap.” Dit is één van de conclusies en aanbevelingen uit het rapport van de Rekenkamercommissie.

Daarom is het belangrijk om bij participatie een bestuurlijk podium te bieden voor inwoners en lokale initiatieven. Zo kunnen inwoners op verschillende manieren invloed uitoefenen op het politieke proces. Behalve het indienen van petitie en burgerinitiatieven kan dat door bijvoorbeeld mee te praten in een beeldvormende sessie tijdens de raadsavond (spreekrecht) of door een brief te sturen aan de gemeenteraad. Ook het uitnodigen van raadsleden voor een werkbezoek of het in gesprek gaan met raadsleden (tijdens raadsavonden, inloopsprekuren, via social media of op straat) is mogelijk.

5.6 Bewonersinitiatieven

Bewonersinitiatieven zijn collectieve activiteiten van burgers waarbij ze zelf het plan uitvoeren en die zich richten op het verbeteren van de kwaliteit van de buurt op het gebied van leefbaarheid en veiligheid. Voorbeelden zijn de herinrichting van een speelveld, de aanleg van een hondenuitlaatplek of het organiseren van een gezellige activiteit in een buurthuis, enzovoort. Bewoners bepalen zelf wat ze willen, hoe ze dat willen bereiken en wanneer ze dat doen. Gemeenten en instellingen hebben daarbij een stimulerende of een faciliterende rol. Zeker bij initiatieven die spelen in de openbare ruimte heeft de gemeente een nadrukkelijke rol. Bovendien is de rol die we als gemeente innemen bepalend voor de kans van slagen en het succes van bewonersinitiatieven. En tenslotte is er in de praktijk vaak niet sprake van één rol, omdat initiatieven door de tijd heen een andere vorm van ondersteuning nodig kunnen hebben. Hoe dan ook: willen we ruimte bieden aan bewonersinitiatieven en de eigen kracht van de samenleving goed benutten, dan is het van belang dat we onze rol als gemeente bij het ondersteunen van deze initiatieven goed invullen. Hoe we dat gaan doen, staat hieronder vermeld.

5.6.1 ACTIE-instrument

Bij bewonersinitiatieven is het van belang om een goede balans te vinden tussen verwaarlozen en het overnemen van (onderdelen) van een initiatief, tussen sturen en loslaten, tussen teveel en te weinig en te actief en te passief.

Het ACTIE-instrument (uit “Burgers maken hun buurt”- Platform 31) geeft hiervoor handreikingen. Aan de hand van de vijf letters ACTIE (Animo, Contacten, Toerusting, Inbedding en Empathie) komen de belangrijkste overwegingen aan de orde die helpen bepalen welke ondersteuningsbehoefte er voor een initiatief nodig is.

Bij elk initiatief brengen we aan de hand van de volgende vragen in beeld wat de ondersteuningsbehoefte is van het bewonersinitiatief.

A: ANIMO

Wat zijn de motivaties en drijfveren voor het initiatief (waarom-vraag)? Wat betekent dit voor de andere buurtbewoners? Hoe verhoudt deze motivatie zich tot de doelen die wij als gemeente hebben in de buurt? Zijn er veiligheids- of juridische bezwaren? Kunnen we hierbij aansluiten als gemeente? Of moeten we bijsturen of kaders meegeven?

C: CONTACTEN

Tot wie is het initiatief gericht? Alleen eigen groep of ook andere groepen? Wat zijn de contacten met buurtgenoten, organisatie in de buurt en instanties? Met wie werken ze al samen en met welke zou samenwerking nuttig kunnen zijn? Is er sprake van een ongewenste éézijdige samenstelling? Kunnen we de samenwerking versterken als gemeente? (Bijvoorbeeld door initiatiefnemer in contact te brengen met vergelijkbare initiatieven of contacten en instanties van buiten de groep die kunnen bijdragen aan het initiatief.)

T:TOERUSTING

Beschikt de groep bewoners over voldoende middelen (geld of natura), tijd en vaardigheden? Moeten we uitgaan van eigen kracht of moeten we die aanreiken? Welke ondersteuning heeft initiatiefnemer nodig? Zijn er creatieve oplossingen om initiatiefnemer te helpen zoeken hierin (bijvoorbeeld naar extra vrijwilligershulp, geld/subsidies etc.)

I: INBEDDING

Op welke manier zijn organisaties ingericht om initiatieven te ondersteunen? Moeten we uitgaan van de logica van burgers of van de logica van professionele organisaties? Wie zijn binnen de gemeente en/of andere organisaties partners van dit initiatief? Moeten we bemiddelen als een makelaar tussen de verschillende organisaties? Is het nodig om bij collega's het initiatief te helpen bevorderen door een flexibele toepassing van regels en procedures ('ja, mits' i.p.v. 'nee-tenzij')?

E: EMPATHIE

Tonen we als professionele organisatie betrokkenheid of dienstbaarheid? Hebben initiatiefnemers het gevoel gehoord te worden en wordt er serieus gereageerd op wat ze doen? Is er gevoel dat ze bij onze gemeente terecht kunnen voor vragen en hulp? Is er voldoende duidelijk wat er van elkaar verwacht kan worden?

5.6.2 *Onze visie op bewonersinitiatieven*

Om bewonersinitiatieven succesvol te laten zijn, hanteren we een aantal uitgangspunten en afspraken:

- We sluiten zoveel mogelijk aan bij de eigen motivatie van de initiatiefnemer (zo min mogelijk inhoudelijke kaders);
- We zorgen voor eenduidige regelgeving rondom de verantwoording van het initiatief;
- We geven vooraf helderheid aan de initiatiefnemer bij het stellen van eigen politieke prioriteiten en kaders;
- We doen wat we zeggen. Als we eenmaal steun hebben toegezegd, komen we die belofte ook na. En we accepteren dat inwoners aan initiatieven een eigen invulling geven.
- We zorgen voor een vaste contactpersoon per initiatief in onze organisatie.
- We zorgen voor een optimale ondersteuning door materialen of kennis beschikbaar te stellen;
- We laten procedures van vergaderingen optimaal aansluiten op beschikbaarheid van inwoners;
- We proberen zo pragmatisch mogelijk om te gaan met de initiatieven en eventuele knelpunten;
- We maken heldere afspraken over de rol van het college en/of de gemeenteraad bij bewonersinitiatieven (zeker bij coproductie en initiatieven in de openbare ruimte die invloed en/of effect hebben op de organisatie of begroting).
- We zijn duidelijk over regelgeving die beperkingen oplevert voor bewonersinitiatieven.

5.6.3 *Faciliteren van initiatieven*

Nadat we via het ACTIE-instrument inzicht hebben in het initiatief, bepalen we welke ondersteuning er vanuit de gemeente nodig is voor het initiatief. Dat ondersteunen kan bestaan uit de volgende mogelijkheden:

- Faciliteren op verschillende niveaus: ambtelijk/bestuurlijk, praktisch/inhoudelijk, intern/extern, procesmatig. Kies de juiste rol: sparringpartner, adviseur, financier, bemiddelaar of door gewoon een podium te bieden.

- Ondersteunen bij het vormgeven van het proces door bijvoorbeeld te helpen of te adviseren over een bewonersavond of over de wijze van communiceren.
- Materialen beschikbaar stellen zoals een vergaderlocatie, een printer/drukwerk, een publicatie in de huis-aan-huiskrant en/of op de website, een stuk grond, etc.
- Kennis beschikbaar stellen door een initiatiefnemer in contact te brengen met een collega of vakspecialist met specifieke kennis over bijvoorbeeld het onderhoud van een natuurspeelplek.
- Faciliteren door de juiste vergunningen spoedig te verlenen en mee te denken hierin. En door te zorgen voor interne afstemming binnen de gemeente. Het is voor een initiatiefnemer nogal frustrerend als er binnen de gemeente verschillend tegen het initiatief aangekeken wordt.
- Helpen bij het vinden van financiering (bijvoorbeeld subsidiemogelijkheden bij andere overheden) of door de initiatiefnemer te verbinden aan organisaties zoals de KNHM foundation die actieve burgers kosteloos bij het verbeteren van hun leefomgeving.

Om de initiatieven te kunnen ondersteunen is het belangrijk dat hiervoor voldoende middelen en capaciteit beschikbaar is. Dit is een belangrijke randvoorwaarde.

5.6.4 *Stimuleren van initiatieven*

Om de eigen kracht van onze inwoners te benutten gaan we initiatieven stimuleren. Zo hebben we een subsidieregeling Leefbaarheidsinitiatieven Montferland om activiteiten te stimuleren die zich richten op het verbeteren van de leefbaarheid. Het gaat hier onder andere om het verbeteren van de infrastructuur in een kern en het aanbieden van activiteiten gericht op zorg en dienstverlening aan inwoners. De subsidie kan worden aangevraagd door een in Montferland gevestigde rechtspersoon, ingeschreven bij de Kamer van Koophandel. Bewonersinitiatieven zullen daarom via een bedrijf (ondernemer), stichting, wijk- of dorpsraad, vereniging (van eigenaars) of coöperatie moeten worden georganiseerd.

Andere voorbeelden of manieren om initiatieven te stimuleren zijn:

- Het inzichtelijk maken van mogelijkheden door in beeld te brengen waar bewoners in de openbare ruimte aan de slag mogen. Bijvoorbeeld door braakliggende terreinen in kaart te brengen of adoptiebeleid voor openbaar groen op te stellen.
- Vast aanspreekpunt in onze organisatie, waar initiatiefnemers die rondlopen met een goed idee terecht kunnen. (Bijvoorbeeld een initiatievenmakelaar.)
- Waarderen van vrijwilligers, door bijvoorbeeld een vrijwilligersdag te organiseren of een bedankje te sturen.
- Inspireren door te laten zien wat er al gebeurt in de gemeente en zichtbaarheid geven aan initiatieven, door middel van een participatie- of initiatievenkaart.

De mate waarin we hier als gemeente mee aan de slag is afhankelijk van beschikbare middelen en capaciteit.

Hoofdstuk 6: indieningsvereiste participatie bij de omgevingsvergunning

6.1 Wettelijk kader

In de Omgevingswet is bepaald dat bij een omgevingsvergunningaanvraag de aanvrager zelf moet aangeven of er participatie heeft plaatsgevonden. Als hij belanghebbenden bij de aanvraag heeft betrokken, moet hij ook beschrijven hoe hij dat heeft gedaan. Ook moet hij aangeven wat hij gedaan heeft met de resultaten van die participatie. Wij, de gemeente, bekijken dan of we genoeg weten over de meespelende belangen om een goed besluit te nemen waarbij alle belangen worden afgewogen. Maar we mogen de aanvraag niet weigeren als we vinden dat er onvoldoende informatie wordt gegeven over de toegepaste participatie. Participatie is namelijk niet verplicht bij een aanvraag voor een activiteit die past binnen de kaders van een omgevingsplan (algemene regels of binnenplanse omgevingsactiviteit).

De Omgevingswet laat de verantwoordelijkheid van participatie dus expliciet bij de initiatiefnemer liggen. Dit betekent ook dat participatie vorm vrij is en blijft. De wetgever wil dat de initiatiefnemer de vrijheid en mogelijkheid krijgt om participatie op die manier vorm te geven die hij het beste acht. Wel is vanuit de Invoeringswet Omgevingswet bepaald dat gemeenten participatie moeten stimuleren (motie Nooren 2020). Als gemeente kun je wel inspiratie, voorbeelden en handvaten aan-/meegeven.

In beginsel mag de gemeente participatie bij de omgevingsvergunning dus niet verplicht stellen. Maar er is één uitzondering: de gemeenteraad kan in sommige gevallen bepalen dat participatie wél verplicht is. De gemeenteraad kan dat doen voor de gevallen waarin een initiatiefnemer een omgevingsvergunning van burgemeester en wethouders nodig heeft om buitenplannen van het omgevingsplan af te wijken. Dat heet een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. In die gevallen moet de aanvrager dan bij de aanvraag van de omgevingsvergunning laten zien hoe hij belanghebbenden bij de aanvraag heeft betrokken. De aanvrager bepaalt wederom zelf op welke manier hij de belanghebbenden bij de aanvraag betreft.

Als we participatie willen stimuleren en zelfs verplicht willen stellen, dan is het belangrijk hier vooraf duidelijk aan te geven wat onze verwachtingen zijn en wat de rol van de gemeente is. Hiervoor zijn spelregels nodig. De Rekenkamercommissie verwijst hiervoor naar een voorbeeld van de gemeente Delft: Delfts Doen! Ook de gemeente Meierijstad heeft een goede set spelregels ontwikkeld. Hierover verderop meer.

We kunnen dus onderscheid maken tussen twee soorten omgevingsvergunningaanvragen:

1. Aanvragen die passen in het Omgevingsplan (aanvraag voor een omgevingsvergunning voor binnenplanse activiteiten);
2. Aanvragen die niet passen in het Omgevingsplan (aanvraag voor een omgevingsvergunning voor buitenplanse activiteiten).

6.2 Omgevingsvergunningaanvragen die passen in het Omgevingsplan

Participatie is heel belangrijk in de Omgevingswet. Degene die een initiatief neemt is verantwoordelijk voor het organiseren van de participatie. Bij een omgevingsvergunning is de burger of het bedrijf de initiatiefnemer en diegene is dus ook zelf verantwoordelijk voor de participatie. Het doel daarvan is het vroegtijdig informeren, betrekken en raadplegen van anderen, zodat alle belangen en ideeën, effecten op de omgeving en overige relevante overwegingen, direct op tafel komen en niet pas achteraf.

Voor omgevingsvergunningaanvragen die passen in het Omgevingsplan (of de daarin opgenomen afwijkingmogelijkheden) is geen participatieplicht mogelijk. Dit is ook niet wenselijk, want participatie – en daarmee een integrale belangenafweging – heeft immers al plaats gevonden bij de totstandkoming en de besluitvorming van het Omgevingsplan. Bovendien zijn omgevingsvergunningaanvragen die passen in het Omgevingsplan geen aanvragen met zwaarwegende belangen.

Vanuit de bedoeling van de Omgevingswet en de gedachte “een goede buur zijn” vinden we het als gemeente wel belangrijk om participatie te stimuleren. Het is zeer wenselijk dat burens op de hoogte zijn van elkaars (verbouw)plannen. De conclusie is daarom om ook niet-verplichte participatie (alles wat mogelijk is in het Omgevingsplan) te stimuleren, onder andere door initiatiefnemers hierover te informeren.

Daarom gaan we een folder ontwikkelen met spelregels die initiatiefnemers kunnen gebruiken om het gesprek over een omgevingsvergunningaanvraag met elkaar aan te gaan. Een folder is bovendien nuttig omdat (mogelijke) initiatiefnemers ons zullen gaan benaderen met vragen over participatie. Bijvoorbeeld of participatie verplicht is en wat er precies van hen verwacht wordt.

Kiezen initiatiefnemers er desondanks niet voor om aan participatie te doen, dan gaan we als gemeente daar ook niet zelf invulling aan geven. Het beperken van regeldruk, loslaten wat kan en het voorkomen van onwerkbaar situaties zijn de belangrijkste argumenten hiervoor. Participatie ligt echt bij de initiatiefnemers. Mede gelet op het advies van de Rekenkamercommissie zal de gemeente, uitsluitend in specifieke gevallen, indien dat nodig is en/of in geval van twijfel, zelf de belangen in beeld brengen. Dit heeft echter niet de voorkeur en zal alleen in uitzonderingsgevallen worden toegepast.

6.3 Omgevingsvergunningaanvragen die niet passen in het Omgevingsplan

Voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten is geen participatie geweest bij de planvorming. Daarom heeft de gemeenteraad de mogelijkheid om participatie verplicht te stellen voor deze categorie. Hierbij zijn drie mogelijkheden:

1. Participatie is nooit verplicht. Indien er geen participatieplicht voor gevallen van activiteiten wordt vastgesteld, geldt er geen participatieplicht. Een omgevingsvergunningaanvraag kan niet buiten behandeling worden gesteld als er geen participatie wordt gedaan.
2. Participatie altijd verplicht. Verplichte participatie bij een buitenplanse omgevingsplanactiviteit betekent een inspanningsverplichting voor de initiatiefnemer om de omgeving te betrekken bij het initiatief. Het gaat NIET om een verplichting om volledige overeenstemming te bereiken over het initiatief. Wat de groep van belanghebbenden vindt en/of voorstelt hoeft niet persé het plan te worden. Andersom geldt ook dat als een initiatiefnemer aan participatie heeft gedaan, dat niet wil zeggen dat het plan ongewijzigd door het bevoegd gezag kan worden aanvaard. Er kunnen namelijk andere zwaarwegende belangen bestaan (bijvoorbeeld veiligheid of andere maatschappelijke belangen) die zich niet verenigen met het voorliggende plan.
3. Participatie is verplicht in een aantal gevallen. Kiezen we ervoor om participatie bij een aantal gevallen te verplichten, dan kunnen we aansluiten bij de lijst van adviesrecht die vanuit de Omgevingswet door de gemeenteraad wordt vastgesteld. Een andere categorisering wat verplicht zou moeten zijn blijft lastig aan te geven, omdat we in feite nooit precies weten welk initiatief op tafel komt. Daarnaast willen we ook duidelijkheid voor iedereen zodat geen discussie ontstaat of participatie verplicht is.

Hoewel het ambitieniveau voor de implementatie van de Omgevingswet is ingestoken op "loslaten", stelt de Rekenkamercommissie in haar rapport een kritische kanttekening hierbij. Zij geven aan dat het voor onze gemeente raadzaam is om voorlopig de touwtjes in handen te houden en om te kiezen voor een groeiproces in het geven van ruimte. Dit kan onder andere door in eerste instantie van de mogelijkheid gebruik te maken om ALLE buitenplanse activiteiten aan te wijzen waarvoor participatie verplicht is. Hierdoor is het mogelijk om juist in de beginfase een extra stimulans te geven tot participatie aan externe initiatieven. Dit stimuleren van participatie sluit ook aan bij de bedoeling van de Omgevingswet en de aangenomen motie van Nooren waarin overheden worden opgedragen om participatie te stimuleren.

Uit de vragenlijst die verspreid is onder de raadsleden blijkt dat de raad verplichte participatie wenst bij met name complexe projecten. Het onderscheid tussen complexe projecten en eenvoudige projecten is echter lastig te maken. Te strakke scheidslijnen gaan voorbij aan de specifieke verschillen per project en te vage omschrijvingen creëren onduidelijkheid voor zowel gemeente als initiatiefnemer.

Conclusie:

We kiezen ervoor om voor alle buitenplanse omgevingsplanactiviteiten participatie verplicht te stellen. Dit zal worden opgenomen in een apart raadsbesluit. De wijze waarop participatie door een initiatiefnemer wordt vorm gegeven is vrij. Wel gaan we hieraan sturing geven door een folder met spelregels te ontwikkelen waarin initiatiefnemers uitleg krijgen over hoe ze de participatie kunnen uitvoeren.

6.4 Wat doen we met de participatieresultaten?

Het bevoegd gezag, in de meeste gevallen is dat de gemeente, beslist of een omgevingsvergunning wordt verleend of niet. De participatieresultaten worden door ons meegenomen in de beoordeling van de omgevingsvergunningaanvraag, waarbij alle belangen worden afgewogen. Ook wordt er gekeken of de initiatiefnemer de participatie zorgvuldig heeft gevoerd.

Met zorgvuldig bedoelen wij dat in het verslag duidelijk antwoord moet worden gegeven op de volgende vragen:

- Is de juiste omgeving erbij betrokken? Oftewel: heeft participatie met de juiste belanghebbenden plaats gevonden?
- Hebben de betrokkenen voldoende tijd gekregen om te kunnen reageren op het plan? (Dus niet bijvoorbeeld tijdens een bijeenkomst midden in de zomervakantie.)
- Hoe is omgegaan met afwijkende standpunten en zorgen van de omgeving? Als het plan door de participatie heeft geleid tot wijzigingen: welke wijzigingen zijn dat? Als uw plan na participatie niet is aangepast: waarom is er dan voor gekozen om niets met de resultaten uit de participatie te doen?
- Zijn de resultaten van de participatie nog voldoende actueel? Oftewel: is er niet te veel tijd verstreken tussen het moment van de participatie en het indienen van uw plan bij de gemeente? (In dat kader vinden we een termijn van maximaal 26 weken acceptabel.)

Participatie vindt plaats voorafgaand aan de besluitvorming. Het blijft wettelijk mogelijk dat belanghebbenden hun zienswijze, bezwaar of beroep instellen tegen de omgevingsvergunning. Participatie kan wel als gevolg hebben dat er minder zienswijzen, bezwaren en beroepen worden ingediend tegen een besluit.

Hoofdstuk 7: Inbedding in de organisatie

7.1 De lerende organisatie

Participatie gaat niet vanzelf. Het moet in het DNA van de gemeenteraad, het college van B & W en van de medewerkers zitten. Het moet dus ook een rol spelen in het aanname- en personeelsbeleid, onderdeel zijn van het introductieprogramma van raadsleden en een plek krijgen in het scholingsprogramma. We hebben daar de afgelopen jaren zeker stappen in gezet, aangejaagd door de organisatieontwikkeling.

Van de medewerkers wordt een eigen antenne gevraagd voor het belang en de mogelijkheden van participatie. In aanvulling daarop heeft het management een belangrijke rol als “bewakers” door erop toe te zien dat participatie wordt opgenomen in college- en raadsvoorstellen. Daarnaast hebben de afdelingshoofden en senioren binnen hun eigen afdelingen een rol in de ontwikkeling van medewerkers op het onderwerp participatie én communicatie. Belangrijk is de evaluatie van participatieprocessen, zodat iedereen leert wat goed ging en waar verbeterpunten liggen. Op die manier worden ervaringen steeds breder in de organisatie gedeeld.

Participatie is een kwestie van vallen en opstaan. Fouten maken mag en processen mogen af en toe mislukken, met het uiteindelijke doel om het daarna beter te doen. Dat vraagt om een lerende organisatie. We gaan ervaringen delen, hulp bieden aan elkaar en stimuleren medewerkers samen op zoek te gaan naar de juiste vormen van participatie.

7.2 Vaardigheden en expertise

We gaan de lerende organisatie vormgeven door middel van opleiding, stimuleren en aanjagen. Dat gaan we doen door een regisseur/adviseur participatie met een kopgroep in te stellen, door trainingen en scholing en door participatie ook bestuurlijk in te gaan bedden.

7.2.1 Regisseur/adviseur participatie

In de organisatie wordt een regisseur/adviseur participatie benoemd. Die heeft als taak om het bestuur en de organisatie het participatief werken eigen te maken. Deze persoon is verantwoordelijk voor de vertaalslag naar de praktijk; organiseert trainingen, coacht, signaleert, adviseert en jaagt aan. Deze persoon is de vraagbaak voor collega's en faciliteert hen in het zelf doen en vervult een kritieke rol in het borgen van inwonersparticipatie in de organisatie. (Tijdbesteding naar verwachting 1 fte). Deze persoon neemt ook de Right to Challenge onder de hoede en is het vaste interne aanspreekpunt (vraagbaak) voor initiatieven uit de samenleving. Deze initiatieven worden in principe gefaciliteerd door de vakspecialisten. Echter voor afdelingsoverstijgende initiatieven is de regisseur participatie verantwoordelijk voor de coördinatie en zorgt voor de afstemming met diverse vakspecialisten.

7.2.2 Kopgroep participatie

Naast de regisseur/adviseur participatie komt er een kopgroep met medewerkers die naast hun reguliere taken een extra stapje willen zetten in het versterken van participatie in de organisatie. Zij zijn de koplopers/ambassadeurs die participatie als een olievlek in de organisatie gaan verspreiden, een aanjaagfunctie hebben en collega's inspireren en te enthousiasmeren. Met als doel om participatie naar een hoger niveau te brengen zonder de verantwoordelijkheid van participatieprocessen over te nemen. Die verantwoordelijkheid ligt bij de betreffende vakspecialisten, projectleiders en beleidsmedewerkers. De kopgroep krijgt mandaat van het management en mag zich gevraagd en ongevraagd met participatieprocessen bemoeien.

7.2.3 Continuïteit en kennis

In de gemeentelijke organisatie wordt extra aandacht besteed aan opleiding en ook de overdracht van kennis en vaardigheden op het gebied van participatie. Enerzijds om mensen goed op te leiden, anderzijds om te voorkomen dat kennis verloren gaat wanneer mensen de organisatie verlaten.

Om het kennisniveau op peil te krijgen en onze organisatie te leren werken met deze nieuwe werkwijze worden trainingen georganiseerd. Trainingen die niet alleen gebaseerd zijn op theoretische kennis, maar vooral worden ingestoken vanuit praktijkervaringen met concrete tools waarmee ze ons participatiekader leren toepassen en eigen participatieprocessen kunnen inrichten en uitvoeren.

Door onze eigen organisatie te trainen voorkomen we dat voor elk participatietraject een extern bureau wordt ingehuurd waardoor er geen eenduidige werkwijze en uniforme aanpak is. Indien een extern bureau wordt ingehuurd voor de vakinhoudelijke expertise, zullen de medewerkers zelf de regierol voor participatie oppakken en houden. Het bureau voert de participatie uit onder regie en verantwoordelijkheid van de medewerkers.

7.2.4 Bestuurlijke inbedding

De ambities die we met participatie hebben, moeten ook politiek en bestuurlijk worden gedragen. Zij zijn de volksvertegenwoordigers en in hun rol cruciaal voor het bouwen aan vertrouwen tussen de gemeente en de samenleving. Ruggensteun geven aan participatieprocessen en de uitkomsten uit de processen serieus nemen in de besluitvorming zijn daarbij belangrijk. Evengoed is de raad en/of het college verantwoordelijk voor de randvoorwaarden van een goede participatie, zoals voldoende ambtelijke capaciteit en middelen. Het is dus belangrijk dat college en raad meegroeien in de ontwikkeling van participatie die we met dit participatiekader voor ogen hebben.

Dat doen we op drie manieren:

- Regelmatig richting college en raad communiceren over voortgang en successen en hen betrekken in de evaluatie van de participatieprocessen.
- Minimaal jaarlijks een themabijeenkomst of workshop organiseren over hun eigen rol en toegevoegde waarde bij inwoner- en overheidsparticipatie.
- Participatie opnemen in het introductieprogramma voor nieuwe raadsleden (na verkiezingen).

7.3 Inbedding in werkprocessen

Het is belangrijk dat participatie en communicatie goed ingebed wordt in werkprocessen en in de dagelijkse werkzaamheden. Het uitgangspunt voor de inwonersparticipatie is om zo vroeg mogelijk het participatieproces vorm te geven. Hierdoor kan inwonersparticipatie daadwerkelijk ook bij de start en het ontwerp van het plan plaatsvinden. Daarvoor gaan we in elk college- en/of raadsvoorstel een paragraaf opnemen over participatie en communicatie of wordt er aan het begin van elk project of plan een aanpak beschreven in de startnotitie of een projectplan.

7.3.1 Paragraaf in college- en raadsvoorstellen

In onze organisatie blijft inwonersparticipatie constant onderwerp van gesprek. Daarom wordt in elk collegevoorstel en/of raadsvoorstel een participatie- en communicatieparagraaf opgenomen met basisinformatie over het al dan niet inzetten van participatie en de te nemen stappen.

In het collegevoorstel wordt gemotiveerd aangegeven of er participatie gaat plaats vinden, met welk doel, op welk niveau en met welke doelgroepen. Als er geen participatie plaats vindt of als alleen voor mee-weten wordt gekozen, dan wordt dat gemotiveerd aan de hand van de checklist in bijlage 1. Ook de financiële en personele consequenties (benodigde capaciteit en middelen voor het vormgeven en uitvoeren van het participatieproces) wordt in dit college en/of raadsvoorstel opgenomen.

7.3.2 Startnotitie (beleid) /projectplan

Voor alle beleidsplannen en nota's wordt een startnotitie opgesteld. Hierin wordt beschreven hoe de participatie plaats vindt, volgens de stappen uit dit participatiekader. De startnotitie wordt vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders en gaat ter kennisname naar de raad. Zo is de raad aan de voorkant op de hoogte van het participatieproces dat gevolgd gaat worden.

Voor projecten (zoals herinrichtingsplannen en gebiedsontwikkelingen) waarvoor een omvangrijk participatieproces nodig is wordt een projectplan opgesteld door de projectleider. In dit projectplan is participatie en communicatie een vast onderdeel. Het projectplan wordt vastgesteld door het college, of in uitzonderlijke gevallen in de gemeenteraad.

Dit zorgt er ook voor dat in het projectplan gewaarborgd wordt dat er voldoende capaciteit en middelen voor participatie in het project wordt vrij gemaakt. Het projectplan is vaak gericht op projecten in de uitvoering waarvoor reeds budgetten beschikbaar zijn. Hier is het college bevoegd gezag en verantwoordelijk voor de participatie.

7.4 Ontwikkelen van hulpmiddelen voor participatie

Het is belangrijk dat de medewerkers dit participatiebeleid goed en makkelijk kunnen vinden en toepassen. Daarom gaan we op Intranet een pagina inrichten met alle informatie en uitgangspunten die we hanteren voor participatie. Ook worden er hulpmiddelen ontwikkeld of aangeschaft die ons helpen bij het maken van de juiste keuzes als we een participatieproces moeten vormgeven.

7.4.1 *Toolbox*

We hebben gezien dat er vele werkvormen voor participatie te gebruiken zijn, zeker nu ook digitale werkvormen een toevlucht hebben genomen. De werkvorm hangt af van de doelgroep die we willen betrekken en van het participatieniveau dat we kiezen. Het is dan ook belangrijk dat er keuze en inspiratie in de organisatie aanwezig is voor de juiste werkvorm. Daarom zorgen we voor een participatietoolbox.

Een participatietoolbox biedt concrete handvatten waarmee medewerkers direct vooruit worden geholpen. Hierin kunnen worden opgenomen:

1. De checklist in bijlage 1
2. Het stroomschema in bijlage 2
3. Het stappenplan om het participatievoorstel te formuleren uit hoofdstuk 4.5
4. Een kit met methodes en werkvormen per participatieniveau en voor verschillende doelgroepen.
5. Een voorbeeld participatievoorstel in een startnotitie.

De toolbox kunnen we zelf maken en ontwikkelen, of we kiezen ervoor om eentje aan te schaffen (bijvoorbeeld THINK!-tools voor werkvormen) of gebruik te maken van een voorbeeld van een andere gemeente. Ook vanuit LEAN en waarderend onderzoeken is gesproken over een toolbox. Het heeft de voorkeur om hierbij aan te sluiten of om een combinatie te maken.

Om ervoor te zorgen dat de toolbox daadwerkelijk wordt gebruikt door medewerkers is aandacht in de communicatie nodig, zowel bij de introductie als daarna.

De toolbox maken we ook beschikbaar voor initiatiefnemers. Want ook voor hen kan het tot inspiratie leiden in hun relatie en samenwerking met ons. En vanuit de Omgevingswet wordt immers van inwoners verwacht dat zij bij eigen initiatieven zelf invulling geven aan participatie met hun directe omgeving. Door de toolbox aan te bieden aan initiatiefnemers stimuleer je hun rol in participatie (zoals ook aangegeven in hoofdstuk 6).

7.4.2 *Spelregels voor participatie van initiatiefnemers*

Om participatie bij initiatiefnemers te stimuleren geven we hen spelregels mee (zie hoofdstuk 6). Hiervoor ontwikkelen we een Montferlandse leidraad voor participatie van initiatiefnemers naar het voorbeeld van Delfts Doen en de handreiking burgerparticipatie van de gemeente Meierijstad. Deze spelregels stellen we op onze website beschikbaar voor initiatiefnemers.

Ook gaan we een folder/flyer ontwikkelen voor onze inwoners, waarin staat hoe wij hen gaan betrekken bij onze werkzaamheden en projecten. Zo weten zij hoe wij onze participatieprocessen inrichten en hoe we de

keuzes hierin maken. Het stroomschema en de beslisboom uit dit rapport kunnen onze inwoners helpen om onze keuzes beter te begrijpen.

7.4.3 Website

Om de participatie met onze inwoners en maatschappelijke partners beter en efficiënter uit te kunnen voeren gaan we gebruik maken van een digitaal platform voor participatie. Deze is eenvoudig te implementeren (via de website) of gewoon online beschikbaar. Het is te gebruiken voor vele participatieprocessen en ook om meerdere trajecten tegelijk in te richten. Het kan beschikbaar gesteld worden via onze website. Er zijn vele vormen en mogelijkheden en afhankelijk van de keuzes die worden gemaakt, hangt er een kostenplaatje aan. Platforms kunnen ook specifiek op één project worden ingezet.

Ook inwoners moeten weten wat er op gebied van participatie wordt gedaan en bij wie ze terecht kunnen voor vragen. En de spelregels voor participatie moeten voor initiatiefnemers beschikbaar zijn. Daarvoor gaan we op onze website een pagina inrichten met alle informatie die nodig is. Hier kunnen ook projecten en plannen waarvoor een participatieproces wordt opgestart of uitgevoerd een plek krijgen.

Voorbeelden van participatieplatforms:

- Ikpraatmee.nl van SIR (gemeenten Dronten, Hof van Twente, Twenterand, Wierden en Tynaarlo)
- Denkmee.nl en onlinestadsgesprek enzovoort (van Citizenlab > 300 lokale overheden)
- Buurbook.nl
- Maptionnaire (van Smarticipatie)
- Argu.co
- Info.wijwillendit.nl (initiatievenkaart)

Figuur 14 Voorbeelden van participatieplatforms

Zo hebben inwoners altijd zicht op de verschillende mogelijkheden waarin en waarover ze mee mogen praten en denken.

7.4.4 Participatie app

De gemeente is voornemens om een app te laten ontwikkelen, waar in ieder geval meldingen voor de openbare ruimte kunnen worden gedaan. Er zijn vele mogelijkheden en apps beschikbaar, ook specifiek gericht op participatie. De voorkeur gaat uit naar één gemeente app voor alle inwoners en ondernemers in de gemeente Montferland waar alles in zit (inclusief participatie). De app van Locali is hiervoor heel geschikt.

Voorbeelden van participatie-apps:

- www.youmee.nl
- www.locali.nu
- Geospraak (Meepraat App van www.idgis.nl)
- www.gemeenteteiler.nl
- www.burgerparticipatieapp.nl
- Hoplr.com

Figuur 15 voorbeelden van participatie-apps

7.5 Financiën

Het doorlopen van een participatieproces brengt kosten met zich mee. Ten eerste moet er geïnvesteerd worden in kennis en kunde van medewerkers. Daarnaast kunnen investeringen nodig zijn in communicatie (zowel middelen als capaciteit) en in sommige gevallen is het verstandig om externe ondersteuning in te huren. Daarbij valt te denken aan bijvoorbeeld een onafhankelijk voorzitter of iemand met specialistische vaardigheden. Een investering in inwonersparticipatie kost aan de voorkant geld maar verdient zich terug door betere besluitvorming en groter draagvlak. Zo kunnen bijvoorbeeld tijd- en geld rovende bezwaarprocedures zoveel mogelijk worden voorkomen.

Overige kosten komen ten laste van projectbudgetten. De hoogte van deze budgetten hangt mede af van de omvang en het niveau van het participatietraject. De bekostiging van het beleid voor inwonersparticipatie is als volgt:

- De kosten (inclusief uren) voor de participatietrajecten zelf worden grotendeels opgenomen in de kosten voor planvoorbereiding en beleidsvoorbereiding.
- Een regisseur inwoners- en overheidsparticipatie (0,6 fte) en communicatiemedewerker (0,4 fte) wordt opgenomen in de formatie (totaal 1 fte).
- Afdeling ontwikkeling verwacht maximaal 0,4 fte extra nodig te hebben om een rol te kunnen spelen in de kopgroep voor participatie en te helpen dit goed in te bedden in de organisatie.

- De kosten voor het inrichten van een participatieplatform en/of participatie app kunnen ter zijner tijd (als duidelijk is welke keuzes hierin gemaakt zijn) opgenomen worden als nieuw beleid in het kader van ICT-voorzieningen.
- De kosten voor het samenstellen / aanschaffen van een toolbox.

Investing	Globale kostenraming	Incidenteel/structureel
Regisseur participatie	49.800 (0,6 fte)	Structureel
Communicatiemedewerker	30.000 (0,4 fte)	Structureel
Extra taken vakspecialisten/kartrekkers	33.200 (0,4 fte)	Structureel
Digitaal participatieplatform (inrichten)	2.500- 5.000 euro + 450-2.000 euro per maand	Incidenteel en structureel
Participatie-app	Onbekend en afhankelijk van aantal gebruikers	Incidenteel en structureel
Toolbox	Gratis	Incidenteel

Tabel 3 Kostenraming implementatie participatie

Bijlagen bij het participatiekader

Bijlage 1: Checklist/beslisboom “Is een onderwerp geschikt voor participatie?”

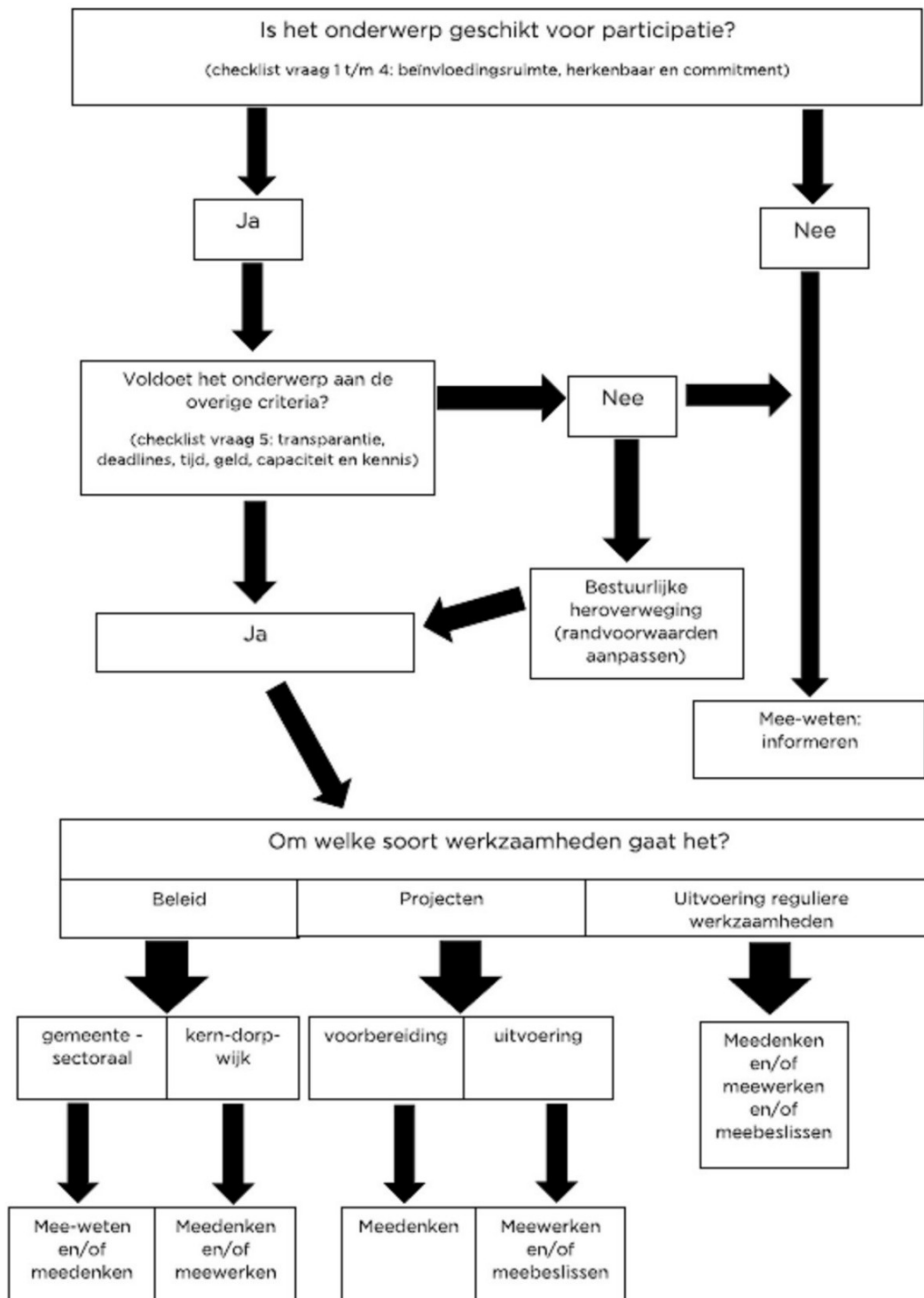
Deze beslisboom gebruiken we altijd bij de start van elk project, beleidsplan of werk en wordt gebruikt om in te schatten of er een participatievoorstel inclusief budget en capaciteit moet worden opgesteld. Indien de conclusie is dat er beïnvloedingsruimte is binnen een project, beleidsplan of werk, dan wordt altijd een communicatie/participatieparagraaf als onderdeel van de startnotitie opgesteld volgens het stappenplan uit dit beleid. Als die ruimte er niet is, wordt aan de hand van deze checklist beargumenteerd waarom participatie beperkt blijft tot mee-weten en een actieve inbreng van participanten niet mogelijk zou zijn.

Komt het onderwerp in aanmerking voor beïnvloeding door betrokkenen?					
1.	Is er voldoende juridische ruimte om te participeren?	a.	Is er sprake van een wettelijke regeling, subsidieregeling of verordening zonder lokale beleidsruimte? <i>(Let op: verordeningen kunnen op onderdelen beleidsruimte hebben en dan wel geschikt kunnen zijn voor participatie.)</i>	Ja -> participatie beperkt tot mee-weten/informeren Nee, ga verder naar 1b.	
			b.	Gaat het om (wijzigingen in) gemeentelijke belastingen, heffingen of leges?	Ja -> participatie beperkt tot mee-weten/informeren Nee -> verder naar 1c
			c.	Is sprake van een bezwaar- en beroepsprocedure? <i>(Let op: de participatie heeft dan vaak al plaats gevonden en het gaat hier dan om een bekendmaking van een besluit.)</i>	Ja -> participatie beperkt tot mee-weten/informeren Nee -> verder naar 1d
			d.	Is er sprake van onvermijdelijke en noodzakelijke spoedeisende besluitvorming? <i>(Bijvoorbeeld noodverordeningen etc.)</i>	Ja -> participatie beperkt tot mee-weten/informeren Nee -> verder naar 1e.
			e.	Is er sprake van directe instructieregels van het rijk of de provincie?	Ja -> participatie beperkt tot meeweten/informeren Nee -> verder naar 2
2.	Is er voldoende inhoudelijke ruimte om te participeren?	a.	Biedt het beleid of project voldoende ruimte voor verschillende opties of scenario's zonder dat de uitkomst op voorhand vastligt? <i>(Meerdere inwoners en organisaties moeten wel kunnen meepraten en keuzes kunnen maken. Als de beleidskeuzes al gemaakt zijn kan er niets meer met de inbreng worden gedaan)</i>	Nee -> participatie beperkt tot mee-weten/informeren Ja -> verder naar 2b.	
			b.	Gaat het om een zwaarwegende beslissing in het algemeen belang? <i>(Bijvoorbeeld grote economische of maatschappelijke ontwikkelingen die nodig zijn voor het voorzieningenniveau of de leefbaarheid.)</i>	Ja -> participatie beperkt tot mee-weten/informeren Nee -> verder naar 3.
3.	Is het onderwerp belangrijk en	a.	Is het onderwerp van belang en herkenbaar voor participanten? (Gebruik hiervoor ook de top 10	Nee -> participatie beperkt tot mee-weten/informeren	

	herkenbaar voor participanten?	van onderwerpen. En let op dat het onderwerp niet te technisch, juridisch of abstract is.)	Ja -> verder naar 4.
4.	Is er commitment bij alle betrokkenen?	a. Is er politiek, bestuurlijk en ambtelijk bereidheid (onderwerp en proces) om ruimte te geven én daadwerkelijk rekening te houden met de uitkomsten? <i>Let op: dit moet wel onderbouwd worden. Geen zin is geen goed argument.)</i>	Nee -> participatie beperkt tot meeweten/informeren Ja -> verder naar 4b.
		b. Is het gemeentebestuur bereid om de uitkomst van participatie te accepteren als deze binnen de gestelde randvoorwaarden past? <i>(Ook als dit volgens het gemeentebestuur niet de meest optimale oplossing is?)</i>	Nee -> participatie beperken tot niveau meeweten Ja -> verder met 4c.
		c. Is er bij de participanten een positieve instelling en bereidheid om mee te werken? <i>(Hiervoor moet een gemeenschappelijke basis zijn. Het werkt niet als gemeente en participanten lijnrecht tegenover elkaar staan.)</i>	Nee -> geen participatie, reguliere bezwaar- en beroepsprocedures gebruiken. Ja -> verder naar 5
5.	Overige randvoorwaarden?	a. Wordt het proces gefrustreerd door deadlines in het project? <i>Denk aan bestuurlijke toezeggingen, deelprojecten, subsidies, enz.?</i>	Ja, participatie beperken tot niveau meeweten. Nee -> verder naar 5b.
		b. Is de materie over het onderwerp open en transparant (te maken)?	Nee -> participatie beperken tot niveau meeweten Ja -> verder naar 5c
		c. Is er voldoende organisatorische capaciteit, tijd, kennis en financiële ruimte voor een goede (bege)leiding van het participatieproces? <i>(Houd er rekening mee dat de situatie soms kan vragen om een professionele en/of onafhankelijke procesbegeleiding.)</i>	Ja -> geschikt voor participatie, participatievoorstel vormgeven aan de hand van het stroomschema in H 3.5 Nee, dan bestuurlijke heroverweging om participatie alsnog mogelijk te maken (aanpassen randvoorwaarden.)

Bijlage 2: Stroomschema participatie

Stroomschema participatie



Bijlage 3: Begrippenlijst participatiekader

- *Beleid*: een sturingsmiddel waarmee de gemeente aan de slag gaat voor het realiseren van bepaalde doelstellingen
- *Bewonersinitiatief*: Initiatieven van inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven die lokaal van belang zijn of een lokaal hebben of een combinatie daarvan.
- *Bewonersparticipatie*: Het informeren, meedenken, meewerken en/of meebeslissen van/door belanghebbenden bij de invulling en/of uitvoering van (bouw)activiteiten, projecten en beleid.
- *Burgerinitiatief*: een voorstel die een kiesgerechtigde in Nederland mag doen om een bepaald onderwerp op de politieke agenda te laten plaatsen.
- *Initiatiefnemer*: een burger, bedrijf, instelling of andere organisaties die een activiteit wil ondernemen in de fysieke leefomgeving.
- *Inspraak*: de wettelijke mogelijkheden om te reageren op voorgenomen besluiten en beleid van de gemeente voordat daarover een besluit wordt genomen.
- *Kaders/randvoorwaarden*: feiten die aan de inspraak of participatie ten grondslag liggen, waarop het bestuursorgaan geen invloed heeft, dan wel door de gemeenteraad of het college van Burgemeester en Wethouders aan inspraak of participatie vooraf meegegeven kaders.
- *Ketenpartners*: een persoon, instelling of dienstverlener buiten onze organisatie, die een bijdrage levert aan de totstandkoming of levering van het product of de dienst of die professioneel betrokken is bij het product of de dienst.
- *Maatschappelijke organisaties*: een aantal verenigde personen of een semi-publieke organisatie met een maatschappelijke doelstelling of belang.
- *Overheidsparticipatie*: De manier waarop de gemeente ondersteuning geeft of een bijdrage levert aan initiatieven van inwoners, maatschappelijke organisaties, bedrijven of andere belanghebbenden. Deze ondersteuning kan de vorm aannemen van loslaten, stimuleren, faciliteren, regisseren en reguleren.
- *Petitie*: een instrument van burgers om volksvertegenwoordigers een signaal te geven dat handelen noodzakelijk is.
- *Uitdaagrecht/Right to Challenge*: recht van ingezetenen en lokale maatschappelijke organisaties om een verzoek bij het bevoegde bestuursorgaan in te dienen om de feitelijke uitvoering van een gemeentelijke taak over te nemen, als zij denken deze taak beter en goedkoper uit te kunnen voeren.
- *Zienswijze*: een wettelijke mogelijkheid om een reactie in te dienen op een ontwerpbesluit van de gemeente. De gemeente legt het ontwerp ter inzage. Iedereen kan daarop reageren voordat de gemeente definitief een besluit neemt. Het kan bijvoorbeeld gaan om een ontwerp-omgevingsplan of een ontwerp-omgevingsvergunning.