



Participatie

Beleidsvisie 2021

Aanleiding

In januari 2014 heeft de gemeenteraad besloten om voor het burgerparticipatiebeleid van de gemeente Lelystad acht leidende principes vast te stellen en het college op te dragen de vertaling van deze principes ter hand te nemen en de toepassing daarvan in haar handelen en besluitvorming zichtbaar te maken. De raad heeft in januari 2014 ook besloten om de acht leidende principes toe te passen op het eigen handelen en de voorzitter van de raad te verzoeken om het benodigde veranderproces in gang te zetten.

In de daarop volgende jaren zijn stappen gezet om dit besluit uit te voeren. In het raadsprogramma 2018 – 2022 is opgenomen dat raad en college een gezamenlijke visie op participatie ontwikkelen. De leidende principes voor participatie, die door de raad in januari 2014 zijn vastgesteld, zijn daarbij uitgangspunt.

In het raadsprogramma 2018 – 2022 staat ook dat het participatiebeleid, waar vanwege de komst van de Omgevingswet aan gewerkt wordt, door de gemeenteraad gebruikt kan worden als toetsingskader bij de beoordeling van participatietrajecten die uitgevoerd zijn door initiatiefnemers (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en de gemeente zelf).

In deze notitie vindt u de visie op participatie. Daarnaast is de ambitie in de notitie opgenomen en worden handvatten gegeven voor het inkleuren van de ambitie. De notitie bevat ook een eerste aanzet voor de strategie die als handreiking voor de organisatie dient met het oog op het bereiken van de gestelde doelen. De notitie wordt afgesloten met een overzicht welke stappen na het vaststellen van deze beleidsvisie gezet moeten worden.

Hoewel participatie en Omgevingswet vaak in één adem genoemd worden, is er voor gekozen om in de notitie uitsluitend in te gaan op participatie in algemene zin. Voor de volledigheid vindt u in bijlage 1 informatie over participatie in de Omgevingswet.

Inhoudsopgave

1.	Wettelijk kader, ontwikkeling van inspraak naar participatie	3
1.1.	Wettelijk kader	3
1.2.	Van inspraak naar participatie	3
2.	Visie, ambitie en strategie.....	5
2.1.	Duiding begrip participatie	5
2.2.	Rol gemeenteraad, doelen	5
2.3	Bouwstenen voor het opstellen van een visie	6
2.4	Ambitie.....	7
2.5.	Randvoorwaarden voor participatie.....	7
2.6	Uitgangspunten	8
2.7	Participatiestrategie	9
2.8	Uitdaagrecht	11
2.9	Conclusie en samenvatting	11
3.	Vervolg.....	13
3.1.	Opstellen implementatieplan	13
3.2.	Opstellen handreikingen voor organisatie, inwoners en initiatiefnemers.....	13
3.3.	Participatie in de praktijk.....	13
3.4.	Participatie- en Inspraakverordening.....	14
3.5.	Implementatie Stappenplan Participatie	14
3.6.	Opleiden en toerusten medewerkers.....	14
Bijlage 1:	Participatie en Omgevingswet	15
Bijlage 2:	Stappenplan Participatie.....	18
Bijlage 3:	Hoe doen andere gemeenten het?	22
Amersfoort:	Starten voor de start.....	22
Tilburg:	blijven nadenken hoe initiatieven uit de stad op te pakken.....	23
Enschede:	Rekenkameronderzoek	24
Groningen:	Participatiewerkboek en Eerste Hulp bij Online Participatie	25

1. Wettelijk kader, ontwikkeling van inspraak naar participatie

Om beeld te krijgen bij het begrip participatie is van belang om eerst te kijken wat de wettelijke grondslag voor participatie is. Daarna wordt kort ingezoomd op de ontwikkeling van inspraak naar participatie.

1.1. Wettelijk kader

Artikel 150 van de Gemeentewet is de basis voor participatie. In dit artikel staat:

1. *De raad stelt een verordening vast waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken.*
2. *De in het eerste lid bedoelde inspraak wordt verleend door toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, voor zover in de verordening niet anders is bepaald.*

Het gaat hier over inspraak. Inspraak stelt de inwoner in staat om in de fase van voorbereiding van de besluitvorming actief deel te nemen aan het besluitvormingsproces. Inspraak vult de representatieve democratie aan en ondersteunt deze. Ook draagt inspraak bij aan de kwaliteit van het bestuur.

1.2. Van inspraak naar participatie

De huidige invulling van burgerbetrokkenheid door gemeenten laat zien dat inspraak lang niet het enige middel is waarmee gemeenten inwoners betrekken bij het maken van beleid en de uiteindelijke besluitvorming. Naast formele inspraak betrekken gemeenten hun inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties door middel van –niet limitatief– burgerfora, (gelote) burgerpanels burgerinitiatieven, wijk- en dorpsraden, lokale referenda, dialogen, wijk- en buurtschouwen, het meedenken bij projecten, online burgerbegrotingen, het ter beschikking stellen van wijkbudgetten en het overnemen van de uitvoering van taken (uitdaagrecht). De participatieve democratie doet z'n intrede.

Vanwege deze ontwikkelingen is het nodig om de wetgeving aan te passen. In het wetsvoorstel *Wet versterking participatie op decentraal niveau* wordt voorgesteld om artikel 150 van de Gemeentewet zodanig te wijzigen dat bij verordening, naast de betrokkenheid bij de voorbereiding van gemeentelijke beleid, voortaan ook de betrokkenheid bij de uitvoering en evaluatie van beleid wordt geregeld. Deze vormen van participatie zijn een aanvulling op de representatieve democratie.

In een notendop zorgt de voorgestelde wetwijziging voor het vergroten van de reikwijdte van de inspraakverordening. Het gaat dan niet meer alleen om de voorbereiding maar ook om de uitvoering en evaluatie van het gemeentelijk beleid. Het wetsvoorstel verruimt ook de mogelijkheden voor burgerbetrokkenheid. Waar het huidige tweede lid van artikel 150 van de Gemeentewet er van uitgaat dat de betrokkenheid plaatsvindt in de vorm van inspraak, laat het nieuwe tweede lid ook andere opties open. Omdat er door deze wijziging niet langer meer (exclusief) sprake is van een inspraakverordening, wordt de naam van de verordening gewijzigd in “participatieverordening”.

Participatie betekent overigens niet dat de mening van de burger overgenomen wordt. Het is belangrijk dat alle belangen en afwegingen op tafel komen om een integrale afweging mogelijk te maken. Alle argumenten en belangen moeten worden afgewogen waarna er een besluit zal volgen. De verwachting is dat door belanghebbenden vroegtijdig te betrekken bij ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving er meer draagvlak ontstaat voor initiatieven. Participatie is dus ook niet het creëren van draagvlak, maar participatie kan er wel voor zorgen dat het draagvlak wordt vergroot.

De gemeenteraad moet volgens het wetsvoorstel regelen binnen welke kaders inwoners op het beleidsproces kunnen participeren. Voor raadsleden is participatie een belangrijk aandachtspunt. Niet

alleen zijn zij als volksvertegenwoordiger nadrukkelijk de brug tussen de gemeente en de gemeenschap. De raad vertegenwoordigt de hele bevolking (Gemeentewet, artikel 7) en komt dus op voor het algemeen belang.

2. Visie, ambitie en strategie

De raad gaat over de visie en heeft een ambitie. Het college stelt binnen dat kader de handreikingen voor de organisatie vast. In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op het begrip participatie, de kaderstellende rol van de raad, de doelen en de stappen die in het (recente) verleden zijn gezet op het gebied van participatie. Op basis van de genoemde bouwstenen is een visie en een ambitie geformuleerd. In de paragrafen 2.5 t/m 2.8 worden handvatten gegeven voor het inkleuren van de ambitie. In paragraaf 2.7 is een eerste aanzet voor de strategie weergegeven die als handreiking voor de organisatie dient met het oog op het bereiken van de gestelde doelen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie en samenvatting op hoofdlijnen.

2.1. Duiding begrip participatie

Uit het initiatiefvoorstel “De gemeente doet mee” (januari 2014) blijkt dat gedacht wordt aan de volgende vormen van participatie:

- **Beleidsparticipatie.** Dit betreft kwesties waarin de gemeente duidelijk het voortouw heeft. Het gaat hierbij om voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid en om wettelijke taken en wijk- en buurtoverstijgende aangelegenheden die van groot belang zijn voor de kwaliteit van de stad. Belangenafweging vindt plaats op gemeentelijk niveau. Voorbeelden zijn het niveau van voorzieningen in de Wmo, de discussie over Flevokust, het gemeentelijk woningbouwprogramma;
- **Maatschappelijke samenwerking.** Het voortouw kan hierbij bij de gemeente liggen, maar zal vaker te vinden zijn bij een of meerdere maatschappelijke instellingen, commerciële partijen of (groepen van) burgers. De gemeente heeft altijd wel een faciliterende rol te vervullen (als vergunningverlener, subsidiënt, procesbegeleider, etc.). Voorbeelden: bedrijfsvestigingen, invulling van MFA's, culturele instellingen, verbeteren van de aantrekkelijkheid van het stadshart;
- **Burgerinitiatieven.** Burgers, bedrijven of maatschappelijke organisaties nemen het initiatief. Vaak hoeft de gemeente geen (formele) rol te spelen, maar kan zij door stimuleren of formeel acteren wel invloed uitoefenen. Het kan bijvoorbeeld gaan om ontwikkelingen waardoor onderscheid in buurten en wijken ontstaat. Voorbeelden hiervan: tal van buurtinitiatieven, fietsoversteek Oostranddreef, uitrol glasvezel;
- Hoewel het **uitdaagrecht** in het initiatiefvoorstel niet genoemd wordt, nemen we deze participatievorm toch in dit overzicht op. Dat doen we omdat het wetsvoorstel, dat in hoofdstuk 1 genoemd wordt, het mogelijk maakt om inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties invloed te geven op de uitvoering van gemeentelijk beleid. Het zogenoemde ‘uitdaagrecht’ is het recht van bewoners om de gemeente uit te dagen als zij denken gemeenschapstaken, bijvoorbeeld groenonderhoud of het leveren van zorg in een wijk, goedkoper en beter te kunnen uitvoeren.

Als in het vervolg van deze notitie over participatie gesproken wordt, dan gaat het over de hiervoor genoemde punten.

2.2. Rol gemeenteraad, doelen

De gemeenteraad wil dat iedereen in Lelystad mee doet. Steeds meer burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties kloppen met initiatieven aan bij de overheid. Hierbij valt op dat de complexiteit van vraagstukken groter wordt. De keuze om inwoners, ondernemers en andere belanghebbenden meer zelf verantwoordelijk te maken voor hun leef- en werkomgeving, betekent ook dat we ruimte bieden aan mensen om (mee) te beslissen, om initiatieven tot ontwikkeling te brengen, om inwoners bepaalde gemeentelijke taken zelf uit te laten voeren en waar mogelijk uit te dagen om taken van de gemeente over te nemen.

Participatie is dé mogelijkheid voor bewoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties om deel te nemen aan het gemeentelijke besluitvormingsproces. Het gaat er daarbij om dat alle stakeholders samen, ieder vanuit zijn of haar eigen verantwoordelijkheid, komen tot een goed afgewogen antwoord op een vraagstuk dat speelt in de gemeenschap.

We streven naar samenwerking tussen belanghebbenden en de gemeente op basis van gelijkwaardigheid en wederkerigheid. Er moet dus ruimte zijn voor invloed vanuit de samenleving. Tegelijkertijd betekent meebeslissen ook mede verantwoordelijk zijn. Er wordt dus niet alleen wat van de gemeente, maar ook van de participanten verwacht.

Het is aan de gemeenteraad om kaders voor participatie te stellen zodat duidelijk wordt:

- Hoe het participatieproces ingericht is.
Daardoor is voor inwoners duidelijk wat de mogelijkheden zijn om betrokken te zijn en welke procedures daarvoor gelden;
- Hoe de input van participanten meegenomen en meegewogen wordt in het proces;
- In welke fase(n) van het beleidsproces rekening gehouden moet worden met participatie.

De raad is vrij om te beslissen op welke wijze en in welke fase(n) van het beleidsproces inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties worden betrokken. De raad heeft daardoor de ruimte om participatie vorm te geven naar de lokale behoefte en omstandigheden.

Participatie is geen modegrill maar dient de volgende doelen:

- Versterken van het samenspel tussen gemeente, bewoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties;
- Vergroten van de betrokkenheid van inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven;
- Inbreng van kennis uit de samenleving;
- Betere aansluiting van beleid of projecten op de praktijk;
- Verbeteren van de kwaliteit van besluitvorming en beleid;
- Vergroten van vertrouwen in de overheid.

2.3 Bouwstenen voor het opstellen van een visie

In het verleden hebben raad en college verschillende besluiten genomen over het onderwerp participatie en zijn er initiatieven ingezet om meer duidelijkheid te krijgen over, en daardoor invulling te kunnen geven aan participatie:

- a. Initiatiefvoorstel over participatie: 'De gemeente doet mee' (raadsbesluit januari 2014). Daarbij zijn deze acht leidende principes vastgesteld:
 - Handel vanuit de kernwaarde om maximale vrijheid voor burgers te bevorderen;
 - Stem met betrokkenen vooraf beperkte, maar scherpe randvoorwaarden af;
 - Respecteer ieders rol in het participatieproces en handel transparant;
 - Laat los, geef ruimte en schep vertrouwen;
 - De nieuwe professional heeft een grote handelingsvrijheid;
 - Haal actief informatie op uit de samenleving;
 - Beslis met mensen, niet over mensen;
 - Actieve burgers en een actieve overheid gaan hand in hand.

De leidende principes zijn bedoeld om een context te scheppen waarin de veranderende gemeente werkendeweg de gewenste richting uit gaat. De toepassing hiervan moet zichtbaar zijn in het handelen van en bij de besluitvorming door college en raad;

- b. De raad heeft de kaders voor het uitdaagrecht vastgesteld (raadsbesluit van 2 september 2014, bijlage 2);
- c. Afstudeerrapport 'Gemeenschappelijke visie op participatie bij de gemeente Lelystad';

- d. Het raadsprogramma 2018 – 2022 waarin staat dat raad en college een gezamenlijke visie op participatie ontwikkelen maar ook dat de gemeenteraad nieuw participatiebeleid als toetsingskader kan gebruik bij de beoordeling van door initiatiefnemers uitgevoerde participatietrajecten;
- e. Proces bestuurlijke vernieuwing > regiegroep bestuurlijke vernieuwing > een tandje bijzetten.

We hebben als gemeente de afgelopen jaren al ervaring opgedaan met participatie, zoals bij het opstellen van beleid, bij de uitvoering van het groot onderhoudsprogramma, met het programma 'Mensen maken de Buurt', met de Motiemarkt, de Ideeënmakelaar en met pilots voor buurtbegrotingen. Op basis van deze ervaringen zijn de volgende aanbevelingen geformuleerd:

- a. Maatwerk: participatie is maatwerk waarbij een vraag gestuurde benadering past;
- b. Doel: het beoogde doel van participatie moet vooraf helder zijn;
- c. Spelregels: vooraf bepalen wat mag worden verwacht, hoe het proces eruit ziet en wat met de resultaten wordt gedaan;
- d. Flexibiliteit: spelregels niet in beton gegoten. Bijstellen niet eenzijdig maar altijd in overleg;
- e. Middelen: vooraf zijn middelen en inzet van medewerkers vrijgemaakt voor het volledige proces;
- f. Inspiratie: platform om initiatieven in beeld te brengen of draagvlak te creëren;
- g. Fricities: letten op fricties tussen de verschillende instrumenten maar ook aandacht voor integrale evaluatie van de toepassingen;
- h. Communicatie: transparantie over het proces en terugkoppelingsmomenten afspreken.

De hiervoor genoemde bouwstenen brengen ons tot de volgende visie op participatie:

*“De gemeente is er voor haar inwoners; dat zie je terug in alles wat we doen. Participatie biedt ruimte aan inspanningen die bijdragen aan de kwaliteit van onze Lelystadse samenleving. Iedereen die dat wil, heeft de mogelijkheid om hieraan mee te doen.
In alle mogelijke gevallen zal ruimte voor participatie worden geboden aan alle inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties bij beleid en projecten in hun leefomgeving”*

2.4 Ambitie

Uit de hiervoor geformuleerde visie op participatie spreekt de ambitie om in alle mogelijke gevallen ruimte voor participatie te bieden aan alle inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties bij het opstellen van, de uitvoering en de evaluatie van beleid en projecten in hun leefomgeving en hierin te faciliteren.

Dat betekent tegelijkertijd dat het resultaat van een participatieproces niet alles bepalend is voor de besluitvorming over een initiatief. Tijdens een participatieproces zullen altijd alle argumenten en belangen moeten worden afgewogen. Na de belangenafweging volgt besluitvorming. Uitgangspunt van participatie is dus niet dat iedereen zijn zin krijgt maar dat alle belangen meegenomen worden in de belangenafweging ten behoeve van het formuleren van het algemeen belang door de Raad en/of het College van B&W.

2.5. Randvoorwaarden voor participatie

In onze ambitie staat dat als we geen ruimte zien voor participatie we dat motiveren. Om dit nader in te vullen, zijn er randvoorwaarden voor participatie benoemd.

Als gemeente Lelystad vinden we het belangrijk dat het gesprek dat we als gemeente voeren of het participatietraject dat we volgen, relevant is. Dat wil zeggen: het is zinvol voor de deelnemers en sluit aan bij hun leefwereld. Ieder participatietraject moet daarom voldoen aan de volgende vier randvoorwaarden:

1. Participatie draagt bij aan het ontwikkelen van beleid of een betere leefomgeving, aan het creëren van draagvlak of een democratisch proces. Hierbij is de gemeenteraad en/of het college bereid een bijdrage te leveren en ruimte te bieden voor de inbreng van belanghebbenden;
2. Het onderwerp is voor de deelnemers relevant en sluit aan bij hun beleavingswereld;
3. De deelnemers hebben werkelijk een stem en hun inbreng wordt betrokken bij de belangenafweging;
4. Bij besluiten waar de beleidsruimte zeer groot tot redelijk groot moet in de kostenopzet en begroting altijd rekening gehouden worden met participatietrajecten.

Voldoet participatie niet aan deze randvoorwaarden, dan is het starten van een participatietraject geen optie. In die gevallen kan en mag gemotiveerd afgezien worden van een participatieproces. Daarmee voorkomen we processen die geen meerwaarde bieden en verkeerde verwachtingen wekken bij alle betrokken partijen. Het middel participatie wint door deze werkwijze aan kracht en effectiviteit. Maar deze randvoorwaarden mogen en kunnen niet gebruikt worden om participatie te omzeilen. Onze ambitie blijft immers dat wij in Lelystad voor alle mogelijke gevallen ruimte bieden voor participatie en initiatiefnemers faciliteren bij het handen en voeten geven aan participatietrajecten. Het is belangrijk dat er alles aan gedaan wordt om uitvoering te geven aan de randvoorwaarden. In alle project- en beleidsvoorbereidende plannings- en budgetten dient vroegtijdig rekening gehouden te worden met participatietrajecten.

Als een plan of project aan de vier genoemde randvoorwaarden voldoet, moet het in bijlage 2 geschetste stappenplan gevolgd worden om te komen tot een gedegen communicatie- en participatieplan.

2.6 Uitgangspunten

Als besloten wordt het participatietraject op te starten zijn er een aantal uitgangspunten van kracht die essentieel zijn om het traject succesvol te laten verlopen.

Participatie is geen tovermiddel

- Participatie is niet altijd zinvol of heeft niet altijd toegevoegde waarde. Participeren terwijl er geen ruimte is voor participatie, als participanten geen stem hebben, geen invloed kunnen uitoefenen, werkt averechts.
- Het is niet zo dat je de mening of houding van inwoners, ondernemers of maatschappelijke organisatie per definitie verandert door de inzet van participatie. Als participanten fel tegen bepaalde plannen zijn, bestaat de mogelijkheid dat ze tegen blijven. Het is dan van groot belang het participatieproces goed voor te bereiden en vooraf kenbaar te maken welke belangen in elk geval meegewogen worden en welke invloed belanghebbenden op het plan hebben om zo meer begrip voor het plan en de maatschappelijke noodzaak te creëren.

Duidelijke kaders en rollen zijn cruciaal

- Waar gaat de participatie wel en niet over? Hoeveel ruimte is er binnen de kaders? Is er ruimte voor een minderheidsbelang? Welke samenhang is er met andere ontwikkelingen? En hoe worden er na de participatie keuzes gemaakt?
- Maak vooraf duidelijk wat de rol is van de gemeenteraad en het college. Welke rol is er voor de gemeente: is de gemeente zelf initiatiefnemer, of faciliteert de gemeente participatie en zo ja, in welke mate, bijvoorbeeld door standaard formulieren/ ruimtes beschikbaar te stellen of advies te geven? Hoe dan ook blijft de verantwoordelijkheid en de uitvoering ten laste van de initiatiefnemer. Neemt de gemeenteraad of het college uiteindelijk een afgewogen beslissing op basis van de verkregen input uit de participatie en koppelt zij gemotiveerd terug welke inbreng is meegenomen? Formuleert de gemeenteraad of het college kaders? Is de

gemeenteraad of het college achteraf controleur van het inhoudelijke verhaal en of van het proces?

Participatie is maatwerk, kost tijd, geld en is mensenwerk

- Participatie heeft effect op de planning en de kosten van het traject (hierbij moet ook aandacht zijn voor bijvoorbeeld de benodigde communicatie, verslaglegging, het verwerken van de reacties en het rapporteren over sessies met participanten).
- Participatie is mensenwerk. Het is belangrijk dat er voor gezorgd wordt dat in het team voldoende procesgevoeligheid en gedragsdeskundigheid aanwezig is.
- Participatie vraagt ook om een andere manier van werken en denken bij gemeenteambtenaren. Medewerkers van de gemeente moeten zich er van bewust zijn dat de gemeente verschillende rollen heeft en duidelijk kenbaar maken aan de initiatiefnemer welke rol de gemeente in het betreffende proces inneemt.
- De meerwaarde zit niet in één middel, maar in de inzet van een op het publiek afgestemde middelenmix (bijvoorbeeld on- en offline, aangevuld met persoonlijk contact).

Continue dialoog is nodig

- Afstemming en informatievoorziening over de keuzes, richtlijnen en processtappen binnen en buiten de organisatie met alle belanghebbenden is van belang voor een gedragen participatietraject.
- Met heldere en eerlijke communicatie bereik je dat mensen zich serieus genomen voelen en betrokken willen blijven. Dat betekent geen vrijblijvende participatie organiseren, maar conclusies trekken uit de opbrengst van participatie en deze terugkoppelen.
- Een goed proces met direct betrokkenen kan bijdragen aan het bevorderen van de sociale cohesie in de wijk of buurt.
- Follow-up en commitment in de organisatie moeten geborgd zijn. Zorg voor 'hoge' ambtelijke steun en escalatieroutes. Participatie is waardevol, maar kan voor projectmanagers en beleidsadviseurs soms complex zijn door de verwevenheid met andere dossiers, belangen en stakeholders waar zij geen invloed op hebben.
- Ook alle gemeentelijke medewerkers moeten de juiste participatie 'mindset' hebben en in hun dagelijks werk meenemen dat we samen de stad maken. Evaluatie, leren en delen van participatietrajecten is hierbij heel belangrijk.

2.7 Participatiestrategie

De hiervoor genoemde visie en ambitie dienen als leidraad voor de strategie voor de komende periode. In deze paragraaf worden hiervoor de eerste aanzetten gegeven. Deze aanzetten moeten verder uitgewerkt worden in handreikingen voor de ambtelijke organisatie maar ook voor inwoners en initiatiefnemers.

Kleinschalige aanpak, vertrouwen opbouwen

Belanghebbenden begrijpen niet altijd dat de overheid verder kijkt dan het individuele belang en besluiten neemt in het algemeen belang. Dat heeft een negatief effect op het vertrouwen van de samenleving in het werk van overheden. Met deze wetenschap is het slim om eerst te werken aan het opbouwen van vertrouwen. Laat zien dat de gemeente luistert en dat het een betrouwbare samenwerkingspartner is die echt openstaat voor de inbreng van betrokkenen. Dit kunnen we het gemakkelijkst realiseren door te beginnen met een kleinschalige aanpak. Dat doen we door te kiezen voor projecten die dichtbij de belevingswereld van onze inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties staan.

Door klein te beginnen, maar wel te laten zien dat participanten écht een stem hebben, laten we zien dat participatie leuk kan zijn en dat de gemeente haar beloftes ook nakomt. Door klein te beginnen,

oefenen we zelf ook met in bijlage 2 opgenomen stappenplan. Op het moment dat het vertrouwen groeiende is (intern en extern), kun je de participatie ambitie verder uitbouwen.

Participatie dichtbij de eigen beleavingswereld

Het is belangrijk het gesprek dichtbij inwoners of belanghebbenden en hun leefomgeving te voeren: in de straat, buurt of wijk. We versterken daarom de wijkgerichte aanpak door de participatie zoveel als mogelijk in de wijkteams te laten plaatsvinden. En we verwachten van bestuurders en vakinhoudelijke medewerkers dat ze de omgeving en haar bewoners goed kennen. Dat moet wel actief gefaciliteerd worden door de organisatie en meegenomen worden in het plan voor het toerusten van medewerkers.

We kiezen er als gemeente Lelystad voor om *samen* te werken met inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties en we doen dat door *betrokken en duidelijk* te zijn in onze benadering. De hiervoor genoemde kernwaarden van onze organisatie zijn van toepassing op ons handelen en sluiten aan op de leidende principes die de raad heeft vastgesteld.

Participatie bij bewonersinitiatieven

Inwoners die leuke, slimme of bijzondere ideeën voor hun buurt of straat hebben, kunnen contact zoeken met de Ideeënmakelaar van de gemeente of met één van de bewonersconsulenten. Hierbij gaat het om ideeën die in lijn zijn met het bestemmings- of omgevingsplan, waarvoor beleid aanwezig is en die niet complex van aard zijn.

Er kan ook sprake zijn van een plan of initiatief dat in strijd is met het bestemmingsplan of omgevingsplan. Als er ook nog beleid ontbreekt of er strijd is met het beleid, zijn deze initiatieven vaak complex. Dat maakt dat er dan beter een andere procedure gevolgd kan worden.

In deze situatie kunnen inwoners, ondernemers of maatschappelijke organisaties een voorstel indienen bij hun contactpersoon (of de aan te wijzen accountmanager) van de gemeente. De contactpersoon zal het initiatief na een eerste voorttoets door het loket Nieuwe Initiatieven (intaketafel) laten beoordelen op wenselijkheid.

Als het initiatief een positieve beoordeling krijgt, dan kan bepaald worden of participatie gewenst is en zo ja, welke vorm van participatie het meest passend en gewenst is. De initiatiefnemer stelt samen met de gemeente een participatieplan op of legt het plan voor aan de gemeente. De gemeente kan een faciliterende rol aannemen en bepaalt zelf per initiatief hoe ver ze daar in wil gaan. Hoe groter de maatschappelijke impact van een initiatief, hoe waarschijnlijker de betrokkenheid en de faciliterende rol van de gemeente.

Rol en positie van de gemeenteraad bij participatie

De betrokkenheid van de gemeenteraad bij participatie maakt verschil. Inwoners die zien dat de gemeenteraad betrokken is en nadrukkelijk aanwezig is bij een proces, voelen zich serieus genomen. Het is dus aan de gemeenteraad en de raadsleden om te laten zien welke waarde zij hechten aan het ontvangen en/of vervaardigen van zo objectief mogelijke informatie, hoe serieus zij de participatie of initiatieven vanuit de samenleving nemen en hoezeer zij die ook waarderen. Dit zal bij de uitvoering van de visie verder vorm krijgen.

Een gemeenteraad die participatie serieus neemt, heeft daarvoor vanuit zijn rollen verschillende mogelijkheden:

- Kadersteller: als hoogste bestuursorgaan van de gemeente of als initiatiefnemer van een participatieproces.
- Controleur: als bewaker van het proces en/of als beoordelaar van de resultaten van het proces.

- Volksvertegenwoordiger: als bruggenbouwer betrokken en zichtbaar, als volksvertegenwoordiger de stem van de samenleving of als bewaker van het democratische besluitvormingsproces.

De gemeenteraad moet zich er wel bewust van zijn dat er belangen afgewogen moeten worden en dat er soms impopulaire besluiten genomen moeten worden. Deze, in het kader van het algemeen belang genomen, besluiten kunnen schuren met de belangen van individuele of groepen inwoners.

2.8 Uitdaagrecht

Het uitdaagrecht, ook wel right to challenge genoemd, betekent letterlijk de gemeente uitdagen op een taak die de gemeente uitvoert. Het verschil met een bewonersinitiatief is dat het bij een bewonersinitiatief niet per se om een taak hoeft te gaan die de gemeente al uitvoert. Een bewonersinitiatief kan ook een nieuwe activiteit zijn, zoals het organiseren van een buitenspeelmiddag in de buurt.

De gemeente is van oudsher gewend om zelf het beheer en onderhoud van voorzieningen te organiseren. Zij geeft opdracht aan derden via aanbestedingsprocedures of voert de werkzaamheden zelf uit. Bewoners nemen nog weinig initiatief om zelf voorzieningen in hun wijk te beheren en/of te onderhouden. Met het uitdaagrecht hebben bewoners het recht de gemeente uit te dagen om gemeentelijke taken over te nemen.

De gemeenteraad heeft in september 2014 de volgende kaders voor het uitdaagrecht vastgesteld: *Ruimte te bieden om in Lelystad te experimenteren met de navolgende buurtrechten bij actieve georganiseerde bewonersgroepen:*

- a. Het recht om een aanbieding te mogen doen;*
- b. Het recht op maatschappelijk vastgoed;*
- c. Het recht op buurtplanning*

2.9 Conclusie en samenvatting

Onze participatie visie luidt als volgt:

Visie: “De gemeente is er voor haar inwoners; dat zie je terug in alles wat we doen. Participatie biedt ruimte aan inspanningen die bijdragen aan de kwaliteit van onze Lelystadse samenleving. Iedereen die dat wil, heeft de mogelijkheid om hieraan mee te doen.

In alle mogelijke gevallen zal ruimte voor participatie worden geboden aan alle inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties bij beleid en projecten in hun leefomgeving”.

Concluderend betekent dit dat:

- een zorgvuldig, afgewogen inzet van participatie heel belangrijk is;
- participatie geen doel op zich is. Wanneer niet aan de randvoorwaarden wordt voldaan of wanneer participatie geen toegevoegde waarde heeft, neemt de gemeente Lelystad niet het initiatief tot participatie;
- je inwoners niet moet overvragen. Laat de vraagstukken aansluiten bij de belevingswereld van de belanghebbenden en voorkom dat men het als last gaat zien. Durf als college en gemeenteraad ook als volksvertegenwoordiger zelf je beslissingen te nemen, onderbouw dit en koppel dit terug. En durf, als dit kan, de beslissingsbevoegdheid te delen of zelfs over te dragen;
- er voor elk participatietraject vooraf een weloverwogen participatieplan, volgens het ‘Stappenplan Participatie, wordt gemaakt en ook uitgevoerd;
- elk participatietraject zo ingericht wordt, dat echt alle belanghebbenden de gelegenheid hebben om zich te laten horen en daartoe uitgenodigd worden;

- de gemeente een faciliterende rol kan hebben bij participatietrajecten;
- het college en de gemeenteraad ruimte geven aan participatie door echt samen te werken met de samenleving. Deze samenwerking is er ook als het gaat om het delen of overdragen van taken en verantwoordelijkheden of zelfs beslissingsbevoegdheid.

3. Vervolg

Het opstellen van een visie en ambitie is één, maar daarmee zijn we nog niet klaar. In dit hoofdstuk staat welke stappen na het vaststellen van deze beleidsvisie gezet moeten worden.

3.1. Opstellen implementatieplan

Na vaststelling van deze beleidsvisie door de gemeenteraad, is de volgende stap het opstellen van een implementatieplan en het daarbij behorende budget. In dit plan worden alle acties en stappen benoemd die gedaan/gezet moeten worden om participatie binnen en voor de gemeente Lelystad op een goede manier handen en voeten te geven. De gemeenteraad wordt betrokken bij het opstellen van het implementatieplan zodat ook hun wensen hierin opgenomen worden.

Op enkele belangrijke onderdelen van het op te stellen implementatieplan wordt in de volgende paragrafen apart ingegaan.

3.2. Opstellen handreikingen voor organisatie, inwoners en initiatiefnemers

De raad gaat over de visie en de ambitie. Het college stelt binnen dat kader de handreikingen voor de organisatie vast. De eerste aanzet hiervoor vindt u in paragraaf 2.7. De organisatie zorgt voor het opstellen van de handreikingen voor intern gebruik en voor de handreikingen voor inwoners en initiatiefnemers. Van belang is dat daarbij rekening gehouden wordt met de bestaande handreikingen voor bewoners initiatieven.

3.3. Participatie in de praktijk

Vertrouwen van inwoners in de overheid wordt tijdens het proces verdiend. Je kunt hele mooie plannen en handreikingen maken met goede intenties over participatie maar of en hoe dat in de praktijk werkt, ontdek je als je daadwerkelijk met participatie aan de slag gaat. Onderdeel van het proces is dat de ervaring en kennis die opgedaan is/wordt bij vraagstukken waarbij participatie een rol speelt, opgenomen wordt in het implementatieplan en de handreikingen.

Bij vraagstukken/onderwerpen als bijvoorbeeld Lelystad Oost, sociaal domein (armoedebeleid, Pear to Pear, jeugdzorg) en Omgevingsvisie 2.0 moet participatie onderdeel zijn van het proces.

Bij elk participatietraject is het van belang dat er sprake is van:

- Inklusie: hebben alle betrokkenen een stem in het proces? Is deze vorm toegankelijk? In hoeverre is er ruimte voor een minderheidsbelang?
- Transparantie: is het transparant wie, wanneer, waar en hoe over spreekt en besluit? Zijn de werkwijze en begroting inzichtelijk?
- Efficiency: hoeveel geld, tijd en energie vraagt het? Weegt de investering op tegen de opbrengst (voor inwoners, stakeholders)?
- Deliberatie: vindt er een open en toegankelijk gesprek plaats? Is de wijze van dialoog, discussie en besluitvorming zuiver?
- Democratische vaardigheden: wordt er voor gezorgd dat iedereen voldoende is toegerust om mee te doen en verantwoordelijkheid te dragen?
- Zeggenschap: wordt er gezorgd voor balans: Hoe is macht en tegenmacht, checks & balances, georganiseerd? Hoe gaat verantwoordelijkheid samen met zeggenschap? Wie zet de agenda?

De participatiestappen in processen moeten vooraf kenbaar zijn zodat er zicht is op het te volgen/gevolgde participatieproces. Als het proces aan de voorkant goed is vastgelegd en de inhoudelijk kaders (en het algemene belang) zijn meegegeven, dan is het aan de raad om de door participatie verkregen uitkomst te accepteren zoals die is. De raad kijkt dan eigenlijk alleen nog maar naar het proces en toetst of de kaders gevolgd zijn en weegt de uitkomsten van het participatietraject zorgvuldig af op wenselijkheid en haalbaarheid van de uitkomst ten opzichte van het door haar

behartigde algemeen belang. Hierin dient de raad terughoudend te zijn in het besluiten tot afwijking van de participatieresultaten, en deze afwijkingen nadrukkelijk te motiveren.

3.4. Participatie- en Inspraakverordening

Op dit moment beschikken gemeenten over een inspraakverordening. Als gevolg van de invoering van de Omgevingswet en de versterking van het belang van participatie op decentraal niveau moeten gemeenten hun inspraakverordening vervangen door een participatieverordening. De verordening biedt het bevoegd gezag de mogelijkheid om keuzes te maken over de vorm van participatie. Daarbij kan gedacht worden aan de vraag welke beleidsterreinen in aanmerking komen voor overname van de uitvoering, welke inhoudelijke en procedurele criteria gelden voor de behandeling van verzoeken en welke voorwaarden dan gelden. In de participatieverordening kan ook het uitdaagrecht worden opgenomen.

De op te stellen participatieverordening wordt gebaseerd op deze beleidsvisie op participatie. De basis hiervoor is de modelverordening van de VNG die in voorbereiding is.

3.5. Implementatie Stappenplan Participatie

Onderdeel van de handreikingen voor participatie is het in bijlage 2 opgenomen Stappenplan Participatie. Omdat het naar verwachting nog wel even duurt voordat het implementatieplan opgesteld is maar er al wel initiatieven voor participatie zijn, is het Stappenplan Participatie opgesteld. Voor inwoners en organisaties moet helder zijn welke mogelijkheden er in Lelystad zijn voor participatie, welke spelregels daarbij worden gebruikt en op welke wijze de gemeente hierbij faciliteert, denk bijvoorbeeld aan stappenplannen, het beschikbaar stellen van ruimtes of het geven van adviezen. Aan initiatiefnemers wordt ook een inspanning gevraagd om op een passende wijze participatie te organiseren en inwoners de ruimte te geven iets te vinden van of mee te denken over het initiatief.

3.6. Opleiden en toerusten medewerkers

Voor alle medewerkers van de gemeente Lelystad wordt participatie een onderdeel van hun reguliere werkzaamheden dat vanuit een positieve grondhouding moet worden benaderd. Hiervoor moet niet alleen een procedurele, maar ook een culturele verandering plaatsvinden. Het is belangrijk dat er binnen de organisatie specifieke participatie-expertise aanwezig is, of komt om participatie zou goed mogelijk te faciliteren en te begeleiden. Het opleiden en faciliteren van medewerkers om te gaan werken volgens het Stappenplan Participatie is daarvoor essentieel. Dat betekent dat er ook middelen moeten worden vrijgemaakt om participatietrajecten te kunnen ondersteunen en kennis met elkaar te delen zodat we van elkaar kunnen leren. Je kunt daarbij denken aan een online platform, gesprekstools, etc.

Bijlage 1: Participatie en Omgevingswet

Participatie en Omgevingswet worden vaak in 1 adem genoemd. Daarom besteden we in deze notitie in een aparte bijlage aandacht aan participatie in de Omgevingswet. We merken hier bij op dat wat in deze notitie over participatie staat ook voor de Omgevingswet geldt tenzij het gaat over een onderwerp waarvoor de Omgevingswet afwijkende regelgeving bevat.

Algemeen

De bedoeling van de Omgevingswet is om de fysieke leefomgeving centraal te stellen. De regels vormen slechts het kader. In de Omgevingswet wordt uitgegaan van vertrouwen in initiatiefnemers, vertrouwen van de burger in de overheid en vertrouwen tussen overheden. De Omgevingswet wil bijdragen aan het herstel van vertrouwen in de overheid onder meer door het faciliteren van publieksparticipatie.

Participatie in de Omgevingswet

In de Omgevingswet staat deze definitie van participatie:

'het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden bij het proces van besluitvorming over een project of activiteit'.

Belanghebbenden, ook wel participanten genoemd, zijn burgers, vertegenwoordigers van bedrijven, professionals van maatschappelijke organisaties en bestuurders van overheden.

In de Omgevingswet is wel opgenomen wanneer participatie moet maar niet hoe participatie moet plaats vinden. De Omgevingswet stelt inhoudelijk weinig eisen aan participatie. Wel wordt er gewezen op de mogelijkheid om in de participatieverordening kaders te stellen waarbinnen participanten kunnen participeren bij de voorbereiding van besluiten op grond van de Omgevingswet.

Verplichte participatie in de Omgevingswet is er in drie vormen:

- **Kennisgeving:** het bevoegd gezag beschrijft in de kennisgeving wie worden betrokken, waarover en wanneer; wat de rol is van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer en waar meer informatie beschikbaar komt;
- **Motiveringsplicht:** het bevoegd gezag geeft bij het besluit aan hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding en wat de resultaten daarvan zijn;
- **Aanvraagvereiste:** de initiatiefnemer moet aangeven of, en zo ja hoe, hij participatie heeft vormgegeven en wat hij met het resultaat heeft gedaan. Het bevoegd gezag betreft deze informatie bij de integrale belangenafweging. Als de aanvrager aangeeft geen participatie toegepast te hebben is dit geen weigeringsgrond voor de omgevingsvergunning, tenzij dit een activiteit betreft waar de gemeenteraad verplichte participatie voor heeft aangewezen.

Beleidsruimte per instrument van de Omgevingswet

In de Omgevingswet worden zes kerninstrumenten genoemd. Voor de gemeenten zijn de omgevingsvisie, het omgevingsplan en de omgevingsvergunning het belangrijkste.

Om te weten wat volgens de Omgevingswet de participatiemogelijkheden voor de hiervoor genoemde gemeentelijke kerninstrumenten zijn, kijken we naar de beleidsruimte per kerninstrument. De mate waarin participatie onder de Omgevingswet zinvol is, is namelijk afhankelijk van die beleidsruimte. Wanneer er geen beleidsruimte is, kan het beleid op participatie niet worden aangepast. Dit is niet bevorderlijk voor de geloofwaardigheid en het vertrouwen van participanten in de gemeente.

Hieronder vindt u een overzicht van de beleidsruimte per kerninstrument van de Omgevingswet.

Kerninstrument	Bevoegd gezag	Beleidsruimte
Omgevingsvisie	Raad	Zeer groot
Omgevingsplan	Raad	Redelijk groot
Omgevingsvergunning - Buitenplanse omgevingsplanactiviteit - Binnenplanse omgevingsplanactiviteit	- College (mogelijk: advies Raad) - College	- Redelijk groot - Beperkt tot geen

Participatie en de instrumenten van de Omgevingswet

Het lastige bij participatie in de Omgevingswet is dat er voor elk kerninstrument een andere benadering geldt. In het schema hieronder vindt u welke vorm van participatie mogelijk is en wat dit betekent voor de besluitvorming.

Kerninstrument Omgevingswet	Participatievorm	Besluitvorming
Omgevingsvisie	Alleen motiveringsplicht, vorm en wijze van participatie staat niet in wet	Raad betreft manier van participatie en inbreng bij het besluit tot vaststellen omgevingsvisie
Omgevingsplan	Kennisgeving bij voornemen vaststellen omgevingsplan	In besluit staat hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties betrokken zijn bij voorbereiding en wat resultaat was
Omgevingsvergunning	- Aanvraagvereiste bij vergunningsplichtige activiteit. - Voor activiteit zonder vergunningsplicht/meldplicht geen participatie nodig (activiteiten zijn vastgelegd in omgevingsplan). - Binnenplanse activiteit: het bevoegd gezag beslist vooraf of participatie nodig is en hoe dit wordt getoetst - Buitenplanse activiteiten: in omgevingsplan vastleggen of participatie en overleg met derden verplicht is.	- Vergunningsplichtige activiteit: gemeenteraad stelt beoordelingsregels vast voor toetsen aanvraag - Binnenplanse activiteit: het bevoegd gezag mag om toelichting vragen en opbrengst van participatie meewegen maar initiatief niet afwijzen op grond van niet voldaan zijn aan participatie-criterium - Buitenplanse activiteit: raad kan kaders meegeven voor invulling participatie.

Vervolg

Door de inwerkingtreding van de Omgevingswet verandert er een aantal belangrijke procedurele aspecten, die een behoorlijke impact hebben op de rol van de gemeenteraad en de werkprocessen van de gemeentelijk organisatie. Gezien de samenhang tussen de kerninstrumenten en de verplichte participatie van de Omgevingswet wordt er voor gekozen om hiervoor aparte voorstellen bij de raad in te dienen.

Bijlage 2: Stappenplan Participatie

Dit stappenplan is geïnspireerd op het participatieplan format van SIR Communicatie en Participatie.

In tien stappen van participatievraag naar praktische aanpak

Bepaal eerst of participatie zinvol is en het traject voldoet aan de vier randvoorwaarden voor participatie die genoemd zijn in paragraaf 3.4. Is dit het geval? Doorloop dan de tien stappen uit het Stappenplan Participatie om te komen tot een gedegen participatie- en communicatieplan voor gemeentelijke programma's of projecten.

1. Wat wil je met participatie bereiken?

Het is belangrijk voorafgaand aan het participatieproces het doel te bepalen. Het is ook van belang om te bepalen of het wel een participatievraagstuk is.

Bij het participatiedoel bepaal je wat het resultaat moet zijn van het participatieproces. Beperk je je tot het afwegen van alle betrokken belangen of ga je voor het verhogen van de kwaliteit van beleid of nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen?

2. In welke fase bevindt het project/vraagstuk zich?

Het is belangrijk om te bepalen in welke fase het vraagstuk/project zich bevindt. Is er al beleid, besluitvorming of kan er nog mee worden gedacht over de agendavorming? De fase waarin het vraagstuk/project zit heeft invloed op wat voor soort participatie je moet/kan toepassen. Opgemerkt wordt dat zelfs in de uitvoeringsfase participatie mogelijk is.

3. Wie nodig je uit voor participatie?

De volgende stap is kennismaken met je publiek, met je stakeholders. Wie nodig je uit voor participatie? Inwoners, ondernemers, scholieren, maatschappelijke organisaties? Wat weet je van het publiek? Waar kun je ze vinden? Wat is hun informatiebehoefte? Verplaats je in hun beleavingswereld.

Nodig niet iedereen uit, kies je publiek

Vaak bestaat vanuit de gemeenteraad en/of het college de wens om alle inwoners of partners uit te nodigen om mee te praten. De vraag is of dat zinvol is. Niet alle onderwerpen zijn voor iedereen relevant. Inwoners of partners doen alleen mee, als ze belang hebben bij het onderwerp.

Kies daarom zorgvuldig je publiek op basis van het onderwerp. Een omgevingsanalyse kan je hierbij helpen. Met de omgevingsanalyse breng je in kaart wie de belanghebbenden zijn en wat hun rol is in het geheel. Om te ontdekken wat de informatiebehoefte is, kun je het klantencontactcentrum vragen waarover telefoontjes of mails gaan die binnenkomen. Of houd een korte online peiling onder een burgerpanel.

Het kan in de praktijk zo zijn dat je meerdere publieksgroepen gaat betrekken met elk een eigen participatievraag en eigen participatietool om je doel zo goed mogelijk te bereiken.

4. Wie is de afzender?

Van wie komt de uitnodiging om mee te praten over een bepaald onderwerp? De gemeente Lelystad is voor deelnemers niet altijd een relevante afzender. Onderzoek of het mogelijk is om partners/stakeholders als (mede) afzender te kiezen. Door ook andere afzenders en kanalen in te schakelen, kom je in contact met nieuw publiek. Bijvoorbeeld een wijkraad die zelf direct buurtbewoners uitnodigt. Of een zorgaanbieder die zijn cliënten vraagt mee te praten.

5. Waar gaan we het met elkaar over hebben?

In deze stap formuleer je de participatievraag. De informatiebehoefte van je publiek (stap 3) biedt hiervoor aanknopingspunten. In deze stap gaat het erom dat je beleidstaal vertaalt naar publiekstaal. Doel hiervan is dat inwoners en partners zich aangesproken voelen en willen meepraten over het onderwerp. Niet het beleid, maar de dagelijkse praktijk van de inwoner is het onderwerp.

Het is ook belangrijk om het onderwerp relevant te maken voor het publiek. Daardoor voelen inwoners en partners zich aangesproken en willen ze meepraten over het onderwerp. Vertaal daarom het beleid naar de belevingswereld van je publiek en ga daarover in gesprek. Vervolgens is het de kunst het onderwerp creatief te verpakken.

6. Kies de participatievorm

Op basis van het doel (stap 1), je publiek (stap 3), de afzender (stap 4) en het onderwerp (stap 5) kies je de passende participatievorm: de manier waarop je het gesprek voert of samen gaat werken. Kies dus een participatievorm op maat.

Er zijn verschillende manieren om je publiek te betrekken. De gekozen gespreksvorm of manier van samenwerken is afhankelijk van het doel. De SIR participatietrap is hiervoor een mooi handvat en onderscheidt vier treden.

a. Informeren

De gemeente bepaalt zelf de agenda voor besluitvorming en houdt betrokkenen op de hoogte. Betrokkenen hebben geen inbreng. Hun rol is toehoorder. Feitelijk is dit geen participatie, maar communicatie. Plannen worden door de gemeente opgesteld, zonder dat belanghebbenden invloed hebben. Zij worden wel geïnformeerd door bijvoorbeeld een wijkbericht, een informatieavond of een website.

De gemeente Lelystad kiest voor de participatievorm informeren als participatie geen toegevoegde waarde heeft of in geval het maatschappelijk belang zo groot is, dat het noodzakelijk is dat de gemeenteraad eenzijdig besluit en dat er daarbij geen ruimte/mogelijkheid is voor het meewegen van individuele belangen.

b. Inventariseren -meedenken

De gemeente bepaalt zelf de agenda, maar ziet betrokkenen als gesprekspartners bij de ontwikkeling van beleid. Meningingen, ervaringen en ideeën worden geïnventariseerd, maar zijn voor de gemeente niet bindend. De rol van de participant is geconsulteerde. Plannen worden door de gemeente opgesteld en voorgelegd aan belanghebbenden. De reacties van belanghebbenden worden meegenomen in het vervolgproces.

De gemeente Lelystad kiest voor de participatievorm inventariseren om zo de kennis en kunde van de samenleving in te zetten voor het verbeteren van gemeentelijk beleid, plannen of ontwikkelingen en zo ook meer draagvlak te creëren.

c. Verdiepen – adviseren

De gemeente bepaalt de agenda, maar betrokkenen kunnen problemen en oplossingen aandragen. Deze ideeën spelen een volwaardige rol bij het ontwikkelen van beleid. De gemeente verbindt zich in principe aan de resultaten, maar kan bij de uiteindelijke besluitvorming hiervan beargumenteerd afwijken. De rol van de participant is adviseur. De betrokken partijen kunnen ook zelf met een voorstel komen. Dit hoeft niet aan te sluiten op een plan van de gemeente of ontwikkelaar.

De gemeente Lelystad kiest voor de participatievorm ‘verdiepen’ bij bijvoorbeeld de totstandkoming van de Omgevingsvisie. Belangrijke stakeholders zijn uitgenodigd om vanuit hun expertise en ervaring de afgewogen en/of meegenomen of beargumenteerd afgewezen.

d. Samen doen

Gemeente en betrokkenen bepalen samen de agenda en zoeken samen naar oplossingen. De gemeente kan ervoor kiezen dat de uiteindelijke besluitvorming bij het college of de gemeenteraad ligt of verbindt zich aan deze oplossingen in de besluitvorming (meebeslissen). De rol van de participant is samenwerkingspartner. De betrokkenen zitten zelf aan tafel om over uitgangspunten, een plan of

ontwerp mee te denken. Vaak al in een vroeg stadium om ook het proces mede vorm te geven. Dit heet een open plan proces.

Let op! Een project kent meerdere fasen, kies per fase de gewenste participatie

Tijdens fasen in een project of programma kan de vorm en mate van participatie veranderen. Je begint bijvoorbeeld met informeren. Naarmate het project concreter wordt, kun je opschalen naar dialoog of co-creatie: bijvoorbeeld samen met omwonenden/gebruikers een speeltuin inrichten. Het abstractieniveau van de onderwerpen speelt bij deze afweging een belangrijke rol.

Verwachtingen managen is een must

Belangrijke voorwaarde voor het slagen van participatie is om bij elke ontmoeting en in elke fase de verwachtingen te managen. Wat is het doel van deze bijeenkomst/ samenwerking? Waar hebben we het met elkaar over? En soms zelfs belangrijker: Waar hebben we het (nu) niet over? Welke mate van invloed kan de ander uitoefenen? Geef aan hoe je de participatie weegt. Stel voor elke fase in het participatieproces duidelijke spelregels op.

7. Wat faciliteert de gemeente?

Nu je weet welke vorm van participatie er nodig is, is het tijd om te gaan kijken naar de uitvoering. Hierbij is het van belang na te gaan welke faciliteiten er vanuit de gemeente geboden worden, van welke hulp er gebruik gemaakt kan worden (bv. formulieren, stappenplannen, beschikbare middelen en/of voorbeelden van eerdere participatietrajecten) en welke aspecten zelf opgepakt moeten worden.

8. Organiseer het!

Als je de participatievormen hebt gekozen, is het zaak echt contact met jouw publiek te organiseren. Richt een speciale werkgroep in die zich bezighoudt met de werkzaamheden rondom het participatietraject. Organiseer je bijvoorbeeld rondetafelgesprekken in de wijk? Of een debat? Hiervoor moeten allerlei zaken geregeld worden.

Denk aan het reserveren van een locatie, sprekers, catering, technische zaken, enz. Vergeet niet om af te spreken wat het eindresultaat van het gesprek of de samenwerking is. Wat leveren we op? Een beeldverslag, een inhoudelijk verslag, een video? Dit is belangrijke input voor de terugkoppeling aan je publiek.

9. Nodig uit en communiceer

De inzet van het juiste communicatiekanaal is de sleutel tot het bereiken van je publiek. Als je weet waar je je publiek kunt vinden (stap 3), dan kun je ze gericht uitnodigen. Bijvoorbeeld een uitnodiging per brief of mail, via een burgerpanel of middels belangrijke intermediairs (zoals een zorgorganisatie of vereniging).

Niet in gesprek met de overheid, maar met een persoon.

Een gesprek tussen gemeente en publiek bestaat eigenlijk niet. Een gesprek is altijd van mens tot mens. Dus tussen ambtenaar of raadslid en inwoners of professionals. Maak je communicatie en afzender persoonlijk. Dus nodig uit op persoonlijke titel en onderteken een brief of mail met je naam en contactgegevens voor meer informatie. Bied meerdere mogelijkheden om in contact te komen en te blijven, bijvoorbeeld via mail, telefoon of WhatsApp. En blijf ook gedurende het proces de contactpersoon.

Vanaf het moment dat je deelnemers hebt uitgenodigd, is het goed om een plek te hebben waar deelnemers meer informatie kunnen vinden. Een projectpagina op de gemeentelijke website is vaak al heel effectief. Vervolgens kan je in alle communicatie naar deze webpagina verwijzen.

10. Geef altijd feedback!

Participatie beperkt zich niet tot één moment of gesprek. Het is bij voorkeur een proces waarin er structureel contact is tussen ambtenaar en inwoners/bedrijven/maatschappelijke instellingen. Door

tussentijds een update te sturen aan de betrokkenen, houd je iedereen op de hoogte. Deelnemers willen graag weten wat er met hun input gebeurt. En toch wordt een terugkoppeling vaak vergeten. Een eenvoudige nieuwsbrief, mogelijk gecombineerd met een artikel op de gemeentepagina, kan al volstaan.

Maar denk ook aan andere mogelijkheden, zoals een speciaal ingericht platform, een online of papieren magazine of een afsluitende bijeenkomst waarin de resultaten worden gedeeld. Het is slim vooraf te checken op welke manier ze informatie willen ontvangen: digitaal of per post.

Bijlage 3: Hoe doen andere gemeenten het?

De werkgroep bestuurlijke vernieuwing heeft enige voorbeelden van gemeenten genoemd die op een aansprekende wijze bezig zijn met participatie. In alle gemeenten blijkt het een proces te zijn dat regelmatige bijstelling en doorontwikkeling behoeft. Zo zien wij het ook in Lelystad voor ons.

Amersfoort: Starten voor de start

Sinds 2009 werkt de gemeente Amersfoort met een uitgebreide handreiking over de manier waarop men participatie en inspraak wil organiseren. De gemeente stelde zich tot doel de plannen én het proces om daar te komen beter te maken. Uitgangspunt voor een effectief participatietraject is “dat participanten aan het begin van een proces weten waar ze aan toe zijn. Duidelijk moet zijn waaraan ze kunnen deelnemen, wat het doel is van hun inzet, hoe het participatieproces wordt ingericht en wat de mate van invloed is die zij kunnen uitoefenen.” Er werden op basis daarvan 8 spelregels geformuleerd:

1. De gemeente beoordeelt bij plannen vooraf in hoeverre er mogelijkheden voor participatie zijn. De gemeente organiseert geen participatieproces als er nauwelijks iets te beïnvloeden valt voor inwoners. In dat geval volgt wel informatie;
2. De gemeente legt vooraf de voorwaarden voor participatie (zoals voor rolverdeling, tijd, geld) vast in een voor inwoners begrijpelijke startnotitie;
3. De gemeente zorgt dat inwoners op tijd (tenminste 1 week van tevoren) kunnen beschikken over alle informatie die zij nodig hebben en biedt deze op verschillende manieren aan;
4. Participatie betekent voor de gemeente ook: een open en attente houding, serieus luisteren naar wat inwoners te zeggen hebben en zoeken naar mogelijkheden;
5. De gemeente gebruikt begrijpelijke taal;
6. Wanneer er tussentijds wijzigingen optreden, laat de gemeente dit vroegtijdig aan inwoners weten;
7. De gemeente nodigt inwoners tijdig (tenminste 2 weken van tevoren) uit voor bewonersavonden en organiseert deze bij voorkeur in de wijk;
8. De gemeente informeert betrokkenen over de uitkomst van het participatietraject, de besluitvorming en het vervolg.

Halverwege 2016 voegde de gemeenteraad daar een element aan toe: “Starten voor de start”. “Vanuit de insteek dat we samen de stad maken, willen we zo vroeg mogelijk in gesprek zijn met inwoners, ondernemers en andere betrokkenen over nieuw op te starten trajecten zoals een project of beleidsopgave. (...).

De vorm kan variëren van een aantal gesprekken tot een grote bijeenkomst. Men start met een actorenanalyse (wie heeft welk belang), die samen met betrokkenen wordt opgesteld. “Bij de actorenanalyse is het ook goed om te verkennen welke rolverdelingen mogelijk zouden zijn. Zijn er misschien bewoners of organisaties die een actieve rol willen vervullen in dit project of al veel energie hebben op het onderwerp? Wie is eigenaar van het eindproduct? Waarover gaat de gemeenteraad een besluit nemen en waarover niet? In alle gevallen vinden wij het als wij met groepen inwoners in gesprek gaan, belangrijk om helder te zijn over wat zij daarvan mogen verwachten.

Aan de hand van de actorenanalyse bespreken we vervolgens ook welke procesaanpak het beste zou passen bij het project of de beleidsopgave. Als er in de stad veel actoren zijn met energie op het onderwerp, kan wellicht het beste gekozen worden voor een netwerkbenadering of co creatie. Als het een wettelijke taak van de gemeente betreft, is het wellicht goed om zelf de trekkersrol te vervullen. Het bewust kiezen van een procesaanpak maakt duidelijk welke rol bestuurders, ambtenaren en inwoners hebben in het proces.

‘Starten voor de start’ komt voort uit een in 2015, op verzoek van het college, gestarte gemengde

werkgroep (bestaande uit raadsleden, bewoners en ambtenaren) burgerparticipatie. Januari 2017 presenteerde het college de eerste ervaringen met 'Starten voor de start'. Onderstaandschema vormt sindsdien uitgangspunt van de werkwijze.

Type beleid of projecten	Wie stelt kaders en spelregels vast	Voorbeelden
Grote projecten en beleidstrajecten, waarover de raad besluiten neemt	Gemeenteraad	Pilot Omgevingsplan Cultuurvisie
Projecten of beleidstrajecten waarover het college besluiten neemt	College en college informeert de gemeenteraad	Project Bisschopsweg Aanpak speelruimtekaarten
Kleine projecten of processen, reguliere werkwijze	Geen formeel besluit, maar afstemming met wethouder en/of ambtelijk opdrachtgever	Vervanging speeltoestellen Kleine herinrichtingsprojecten

Bronnen:

- *Participatie en inspraak in Amersfoort, uitgangspunten, spelregels en afwegingsinstrumentarium, maart 2009 (3065963)*
- *Raadsinformatiebrief 26 januari 2017 (5426914)*

Website gemeente: <https://www.amersfoort.nl/bestuur-en-organisatie/to/uw-invloed-1.htm>

Tilburg: blijven nadenken hoe initiatieven uit de stad op te pakken

In 2015 kende de gemeente twee formele ingangen voor burgerinitiatieven, de verordening Burgerinitiatieven en het aanjaagfonds burgerparticipatie. Dat jaar is de werkwijze aangepast en vervolgens in 2017 geëvalueerd. Het gaat hier alleen om burgerinitiatieven, niet om (beleids)voornemens van de gemeente zelf.

Bevindingen als het gaat om de behandeling van een initiatief zijn samengevat de volgende:

1. Ook al is er één contactpersoon aangewezen, dan loopt het nog steeds niet altijd goed. De contactpersoon verandert gedurende het proces in sommige gevallen. Dit zorgt voor verwarring bij de initiatiefnemer;
2. In een aantal gevallen pakt de gids de communicatie op, omdat het anders niet goed loopt. In feite zou elke medewerker die een burgerinitiatief in behandeling heeft er zelf voor moeten zorgen dat het proces naar tevredenheid verloopt en zelf op een heldere manier moeten communiceren/terugkoppelen naar de initiatiefnemer;
3. Intake/vraagformulering: in een aantal gevallen blijkt de vraag van de initiatiefnemer uiteindelijk toch anders te zijn dan de vraag waarmee hij of zij binnenkomt. Er moet meer aandacht komen voor het intakegesprek, om de vraag goed helder te krijgen. De volgende twee vragen moeten centraal staan bij een intakegesprek: wat is het initiatief? En wat vraagt de initiatiefnemer van de gemeente?
4. Duur van de behandeling van initiatieven: duurt in een aantal gevallen nog steeds te lang. Het op de hoogte houden van de voortgang behoeft soms nog verbetering;
5. De gemeente ontwikkelde een praatplaat, die door ambtenaren gebruikt wordt om de vraag te

beantwoorden hoe om te gaan met een concreet initiatief uit de stad. Participatie is daar een onderdeel van. Stel steeds de inwoners en ondernemers centraal en ga met hen in gesprek. Zoek tijdig mensen op die vanuit verschillende achtergronden en expertises mee kunnen denken. De gemeente kiest, afhankelijk van het initiatief, een van de volgende rollen: verbieden, reguleren, regisseren, stimuleren, faciliteren, loslaten.

Bronnen:

- Raadsvoorstel: *Eén proces voor (burger)initiatieven*, 14 december 2015
- Evaluatie proces initiatieven, 3 juli 2017

Website gemeente: <https://www.tilburg.nl/stad-bestuur/bestuur/initiatieven-en-participatie/>

Enschede: Rekenkameronderzoek

De Enschedese rekenkamercommissie ontwikkelde een checklist met vragen en beveelt aan een standaard paragraaf op te nemen in de raadsvoorstellen voor besluitvormingsprocessen waarin participatie een rol speelt. De checklist:

	Doel van participatie: - Is duidelijk wat het doel is van participatie? - Gaat het om informeren en draagvlak creëren of benutten van kennis en hulpbronnen van buiten? - Hoever wil de raad en het college het vaststellen en uitvoeren van beleid uit handen geven? - Is duidelijk hoe burgerparticipatie zich verhoudt tot de reguliere besluitvorming?
	Onderwerp: - Hoeveel ruimte is er voor keuzes voor de gemeente en voor burgers? - Welke impact heeft een besluit op de directe leefomgeving van mensen? - Is het onderwerp makkelijk uit te leggen en te begrijpen? - Is duidelijk wat de geografische reikwijdte is van een onderwerp?
	Stakeholders: - Welke partijen hebben rond een onderwerp macht, belangen of legitimiteit? - Wie hebben met elkaar contact over het onderwerp? - Hoe divers en tegengesteld zijn de voorkeuren van stakeholders? - Wie zijn ambassadeurs onder de stakeholders?
	Communicatie: - Is er een communicatiestrategie, passend bij doel, onderwerp en stakeholders? - Is er een duidelijk communicatieplan? - Is er voldoende menskracht voor communicatie? - Is er voldoende kennis van nieuwe digitale communicatiemiddelen?

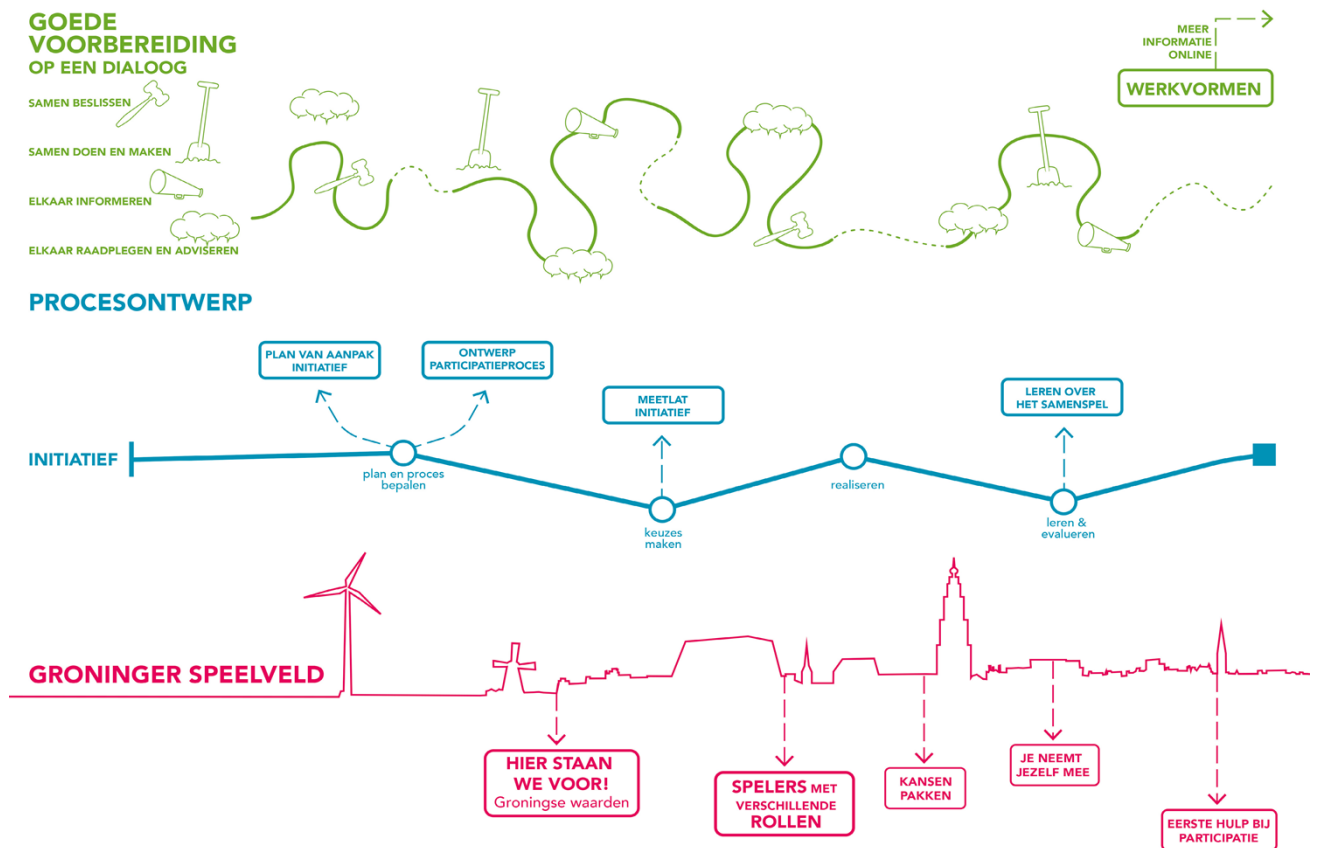
Na het recente besluitvormingstraject rond het asielzoekerscentrum heeft de gemeente een waaier laten ontwikkelen "voor processen met een grote maatschappelijke impact". Met de waaier wordt het proces doorlopen van beleid, besluit, uitvoering, evaluatie en de basis op orde.

Bronnen:

- Rekenkamercommissie Enschede, *'Participatie in Enschede'*, 23 maart 2017
- *'De Enschedese aanpak'*, 16 november 2017

Groningen: Participatiewerkboek en Eerste Hulp bij Online Participatie

Groningen heeft een Participatiewerkboek en de Eerste Hulp bij Online Participatie.



Participatiewerkboek

Het Groninger Participatiewerkboek is een handvat om initiatiefnemers of ontwikkelaars te helpen een zorgvuldig participatieproces te organiseren. Het werkboek is gemaakt om het aanpakken van opgaven en ontwikkelingen samen en op een herkenbare en goede manier te doen.

In het Participatiewerkboek is praktijkkennis op het vlak van participatie en gelijkwaardig samenspel gebundeld. De inhoud van het werkboek is bewust geen opsomming van do's en don'ts. Het is bedoeld als uitnodiging om de goede vragen te stellen, doordachte participatieprocessen te ontwerpen, goede methoden voor een zinvolle dialoog te gebruiken en vooral om samen aan de slag te gaan.

Eerste Hulp bij Online Participatie

Eerste Hulp bij Online Participatie helpt je om een zorgvuldig online participatieproces te organiseren. De Eerste Hulp bij Online Participatie geeft informatie over welke online-tools het meest geschikt zijn voor elk type bijeenkomst: van informatiebijeenkomst, participatiebijeenkomst, inloopbijeenkomst, workshop, vergadering en interview tot opiniepeiling. De brochure bevat handige tips over het voorbereiden van zo'n bijeenkomst, over de tools die je het beste kunt gebruiken en tips voor de deelnemers.

Bron:

Website gemeente: www.groningen.nl.