

# MEMO Participatiebeleid Overbetuwe

---

Ter bespreken bij de raads werkgroep d.d. 24 juni 2021

Beste raads werkgroep leden:

Hierbij stuur ik jullie informatie toe over waar we nu staan in het op te stellen participatiebeleid.

Waar H1 t/m 3 meer algemeen van aard zijn, gaan we in H4 in op hoe we het participatiebeleid Overbetuws kunnen maken. Graag met name jullie aandacht voor dit H4.

De komende tijd gaan we dit beleid checken, toetsen, en verder aanscherpen door gesprekken te voeren met initiatiefnemers, belangenverenigingen, college en met jullie raads werkgroep.

Tijdens de komende raads werkgroep zou ik graag met jullie inzoomen op de volgende vragen:

1. Hebben jullie technische vragen over het participatiebeleid in wording?
2. We hebben twee leidraden opgesteld: voor initiatiefnemer en voor belanghebbenden. Wat moet hier volgens jullie absoluut in meegenomen worden?
3. We hebben een verdeling gemaakt in drie soorten initiatiefnemers (inwoner/ondernemer, meer professionele partij, gemeente). Zitten we qua invulling op de juiste weg? Wat is voor jullie daarbij belangrijk?
4. Wat willen jullie meegeven als het gaat over tegenstrijdige belangen en conflicthantering?
5. Hebben jullie behoefte aan een ontwikkelagenda? Hoe zou dit eruit moeten zien? En concreet, wat gaan we dan oppakken de komende tijd?
6. Wat willen jullie ons verder nog meegeven?

Gr Elsa

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

### **Omgevingswet (voorlopige datum inwerkingtreding 1 juli 2022)**

Onder de Omgevingswet worden belanghebbenden in een vroegtijdig stadium betrokken bij een besluitvormingsproces over een project of activiteit. Dat is niet nieuw. Wel nieuw daarbij is dat van inwoners een sterke betrokkenheid en eigen initiatief worden verwacht bij andere betrokkenen. Hoe participatie vorm krijgt, schrijft de wet niet voor.

### **Participatie: is breder dan verplichting uit Omgevingswet**

De Omgevingswet mag dan misschien een aanleiding zijn, maar participatie is niet alleen relevant voor het aanvragen van een omgevingsvergunning of bij het opstellen van de omgevingsvisie. Participatie is relevant bij alles wat de gemeente doet voor haar inwoners/ondernemers en maatschappelijke organisaties. De scope van dit participatiebeleid is daarmee de gehele gemeente (initiatieven binnen het sociale en fysieke domein). Al zal in de praktijk de nadruk grotendeels liggen op participatie bij initiatieven in de fysieke leefomgeving.

### **Visie op interactie**

De basis voor het Overbetuwse participatiebeleid is de visie: “Gemeente Overbetuwe: Samenlevingsgericht, communicatief en betrouwbaar! - *Een visie die richting geeft aan ons handelen in interactie met de samenleving*”, die op 8 september 2020 door de gemeenteraad is vastgesteld. Deze visie beschrijft op hoofdlijnen een wenkend perspectief voor 2030, namelijk dat wij een samenlevingsgerichte, communicatieve en betrouwbare gemeente zijn.

Hiervoor zijn 8 uitgangspunten benoemd, die richting geven aan het handelen van de raad, het college en de ambtelijke organisatie. Een model van eigenaarschap geeft richting aan de manier waarop we de interactie met de samenleving kunnen vormgeven.

## 1.2 Doel van dit participatiebeleid

Dit beleid geldt als afwegingskader bij initiatieven. Het geeft inzicht in de rol van de gemeente in relatie tot initiatiefnemers en belanghebbenden. Er worden spelregels opgenomen voor die situaties waarin de gemeente zelf initiatiefnemer is (en aan participatie doet). Dit biedt inwoners en bedrijven een goed beeld van hoe de gemeente wil omgaan met participatie en welke mogelijkheden er zijn om mee te praten in de diverse fases van een initiatief.

Maar ook geeft het beleid inzicht in die situaties, waar niet de gemeente, maar inwoners of projectontwikkelaars de initiatiefnemer zijn. Dit beleid helpt initiatiefnemers hun participatieproces goed vorm te geven en het maakt helder welke (faciliterende) rol de gemeente hierin kan innemen.

## 2 Wat is participatie

Participatie is meer dan communiceren.

*“Participatie is het informeren, meepraten, meedenken, meedoen en/of meebeslissen door belangstellenden bij de invulling en/of uitvoering van (bouw)activiteiten, projecten en beleid.”*

*“Participatie heeft als doel activiteiten, projecten en beleid tot een hoger acceptatieniveau te brengen. Door betere afstemming met betrokkenen en belanghebbenden is er meer kans op begrip en het maken van afspraken. Behoeften en belangen van betrokkenen en belanghebbenden worden wanneer mogelijk meegenomen bij de planvorming.”*

---

Dit alles betekent eigenlijk niets meer of minder dan: ben je iets van plan wat invloed kan hebben op anderen? Dan betrek je hen hierbij.

### 2.1 Draagvlak

Inwoners willen weten waar ze aan toe zijn en hoe ze hun belang voor het voetlicht kunnen brengen. Dat betekent niet dat iedereen altijd zijn zin krijgt, maar wel dat zo veel mogelijk alle belangen en argumenten meewegen als de gemeente een keuze maakt en een besluit neemt. Daarom is voor een succesvol participatieproces van belang dat ieders inbreng op tijd en voldoende wordt meegenomen. Door participatie voorkomt de gemeente wellicht bezwaarprocedures later in het proces, is er meer draagvlak voor plannen en ontwikkelingen en kunnen besluiten uiteindelijk sneller worden genomen. De gemeente geeft ruimte aan initiatieven en komt tegelijkertijd op voor de belangen van betrokken voor- en tegenstanders. Draagvlak is geen doel op zelf, maar het kan wel een mooi resultaat zijn.

### 2.2 Toegankelijkheid, representativiteit en vertegenwoordiging

Er ligt een verantwoordelijkheid van overheden om toe te zien op de democratische kwaliteit van het participatieproces. Waar deze verantwoordelijk begint en eindigt is lopende wijs te ontdekken. Daarbij geldt dat er altijd mensen zullen zijn die zich niet durven uit te spreken, die niet willen, kunnen of durven participeren. In die gevallen heeft de gemeente de verantwoordelijkheid om vanuit het algemeen belang een afweging te maken.

Waar moet op gelet worden in een participatieproces en wanneer is het goed genoeg? Feitelijk kunnen we dit vervatten in een vijftal principes:

### **1. Inclusie**

Hebben alle belanghebbenden een stem in het proces en hoe is dat gedaan? Een goed participatieproces begint met het definiëren van de mogelijke belanghebbenden, de doelgroepen. Wie behoren allemaal mee te kunnen praten in deze fase van het initiatief? De doelgroep verschilt per initiatief en per fase. In elke fase zijn er weer nieuwe spelers. Dit betekent opnieuw energie steken in het verkrijgen van draagvlak. Er zijn verschillende manieren om de doelgroep in beeld te brengen (zoals het model van 'factor C').

### **2. Transparantie**

Is de werkwijze van het initiatief transparant? Is het participatieproces georganiseerd op een manier dat iedere belanghebbende bij dezelfde informatie kan? Zijn alle perspectieven op tafel gekomen? Meer perspectieven leidt tot meer begrip voor afwegingen en tot meer draagvlak.

### **3. Zeggenschap**

Hoe organiseren bewoners de zeggenschap en wie kunnen er meedoen? Hoe organiseert een burgerinitiatief zeggenschap? Aan welke 'eisen' moet een burgerinitiatief voldoen om binnen het participatiebeleid te vallen? En de 'harde' roepers, klopt het wel wat ze zeggen? In hoeverre spreekt iemand (of een groep van personen) ook echt namens de achterban?

### **4. Deliberatie**

Vindt er een open en toegankelijk gesprek plaats? We willen dat iedereen mee kan praten over initiatieven in de eigen leefomgeving. Daarmee bedoelen we ook echt iedereen: ook jongeren, ouderen, minderheden. Maar we willen ook de zwijgende meerderheid aanspreken en laten meedoen. Met aandacht voor betrokkenheid van ondervertegenwoordigde groepen: betrekken van inwoners met potentiële achterstandspositie (senioren, culturele minderheden, (visueel) gehandicapten, slechthorenden en laaggeletterden, jongeren, mensen die de weg niet kennen in 'gemeenteland').

### **5. Checks & Balances**

Is er ruimte voor tegenspraak en hoe is die georganiseerd? Aandacht voor representativiteit is hierbij belangrijk. Idealiter wordt gestreefd naar een vertegenwoordiging van alle betrokken belangen in de samenleving (met voor- en tegenstanders; een afspiegeling van de samenleving). Door gericht op zoek te gaan naar ontbrekende doelgroepen/ belangengroepen (waaronder diegenen die zich normaliter minder laten horen), is het mogelijk eventuele scheve vertegenwoordiging te compenseren. Voor metingen van draagvlak kan sociale media worden ingezet.

## **2.3 Verwachtingenmanagement**

In ieder geval is het belangrijk om zo vroeg mogelijk in het proces aan verwachtingenmanagement te doen, open te zijn over wat belanghebbenden kunnen en mogen verwachten, welke speelruimte er is bij de start van het proces, wat vooraf niet ter discussie staat en wat er gebeurt met de opbrengsten. Door goed verwachtingenmanagement en goede communicatie kan participatiemoedigheid worden voorkomen. Door dit te blijven herhalen gedurende het hele proces én terug te koppelen wat er is gedaan met de input kunnen inwoners zien wat het effect is geweest van hun inzet en/of welke afwegingen zijn gemaakt om input niet of anders over te nemen. Duidelijkheid voorkomt moedigheid, want het levert op wat je ervan verwacht.

### 3 Onze visie

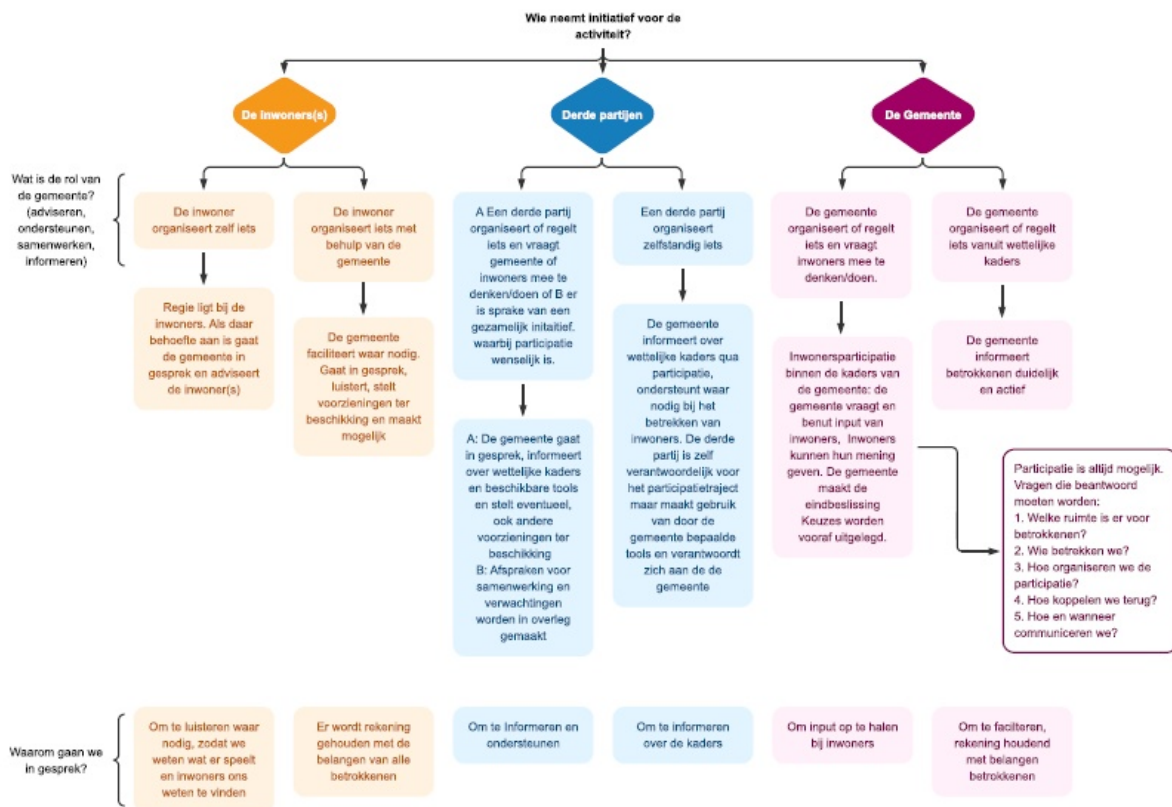
Participatie is geen doel op zich, maar een vanzelfsprekende werkwijze voor Overbetuwe. Leidend is onze Visie op interactie met de samenleving (vastgesteld door de gemeenteraad d.d. september 2020) met daarin onderstaande uitgangspunten, het model van eigenaarschap en de daaruit volgende interactiewijzer. Zie hiervoor:

[https://www.overbetuwe.nl/Inwoners/Praat en doe mee/Visie op interactie met de samenleving](https://www.overbetuwe.nl/Inwoners/Praat%20en%20doe%20mee/Visie%20op%20interactie%20met%20de%20samenleving)

Daarmee is het participatiebeleid een vertaling van deze Interactievisie: hoe invulling te geven aan het wenkend perspectief, zodanig dat wij allemaal (samenleving, gemeente) participatie kunnen inbedden in onze manier van werken, in de gesprekken die we voeren, en in de initiatieven die we realiseren.

#### 3.1 Interactiewijzer

Op basis van de Visie op interactie met de samenleving, is onderstaande interactiewijzer ontwikkeld. Deze is in december 2020 door de gemeenteraad vastgesteld. In deze interactiewijzer wordt gekeken naar wie initiatiefnemer van een activiteit is, en welke rol daarbij van de gemeente verwacht wordt.



#### 3.2 Van visie naar beleid

Er is geen standaard format voor participatie. Elke situatie is immers anders. Er zijn wel handige werkwijzen en hulpmiddelen. In dit participatiebeleid sorteren we voor op wat we verwachten dat in Overbetuwe goed kan werken. Hiermee gaan we in eerste instantie aan de slag.

## 4 Onze invulling aan burgerparticipatie: inwoners, ondernemers en maatschappelijk middenveld

### Verantwoordelijkheden in participatie

Het centraal stellen van wie eigenaar is van het initiatief, en dus van het participatieproces, is ook het uitgangspunt van de Interactiewijzer. Op basis daarvan verdelen we dit hoofdstuk in 3 paragrafen:

- Inwoner/ondernemer heeft initiatief (paragraaf 6.1)
- Derde partij – zoals een projectontwikkelaar - heeft initiatief (paragraaf 6.2)
- Gemeente heeft initiatief (paragraaf 6.3)

### 4.1 Inwoner/ondernemer heeft initiatief

Het gaat hier om grote en kleine initiatieven, met een individueel of collectief belang. Inwoners kunnen veel kennis en ervaring hebben met participatie, of juist helemaal niet. Te denken valt aan de uitbouw aan huis, het opzetten van een dagbesteding in een dorps huis, een ondernemer die wat wil met zijn bedrijfspan of inwoners die meer parkeerplaatsen in de straat willen.

#### Rol van de gemeente bij bewonersinitiatieven

*We zijn er voor iedereen die het nodig heeft, maar we nemen niet over*

Het is niet voor alle inwoners even makkelijk om een goed participatieproces te doorlopen. Voor sommige doelgroepen is dat simpelweg gewoon erg moeilijk. In die gevallen is de gemeente beschikbaar voor vragen of om initiatiefnemer op weg te helpen.

Welke mate van ondersteuning in welk geval nodig is, is maatwerk. We maken in de mate van ondersteuning onderscheid in initiatieven met een individueel belang (iemand wil wat realiseren voor zichzelf, zoals de bouw van een woning) en initiatieven met een collectief belang (men wil bijv. samen iets realiseren voor de buurt). Vooral als initiatieven ook bijdragen aan gemeentelijke doelen, kan de mate van ondersteuning door de gemeente groter zijn. Dit is maatwerk.

*Leidraad voor initiatiefnemers en belanghebbenden*

We bieden een goed leesbare leidraad (folder) aan voor zowel initiatiefnemers als belanghebbenden. We helpen initiatiefnemers met tips hoe ze het gesprek met de burens aan kunnen gaan en we bieden een format voor een gespreksverslag. We leggen ook uit hoe het participatieresultaat wordt meegenomen in het uiteindelijke plan.

In de leidraad vertellen we ook hoe wij als gemeente kunnen ondersteunen (faciliteren). We hebben veel informatie (zoals dorpsprofielen, betrokkenheidsprofielen) en indien gewenst kan men sparren met een van onze kernadviseurs (namen, contactgegevens). Daarnaast hebben wij als gemeente door jarenlange ervaring een grote toolbox aan Overbetuwse participatie-instrumenten opgebouwd. We delen graag wat er allemaal mogelijk is (zowel digitaal als fysiek).

*Onze informatie is up to date*

We zorgen ervoor dat onze website de juiste informatie bevat voor initiatiefnemers, en voor belanghebbenden. De website is up to date, de leidraad is hier goed te vinden en ook zijn de contactgegevens van onze kernadviseurs goed te vinden.

### **Wat als er tegenstrijdige belangen zijn (initiatiefnemer, belanghebbenden, gemeente)?**

Ook bij initiatieven die niet binnen een bepaald beleid of kader vallen, is de grondhouding van de gemeente in principe een welwillende (ja, mits in plaats van nee, tenzij). Voor het college of de gemeenteraad ligt hier een uitdaging om hun rol van beslisser meer los te laten. Zij moeten namelijk vooraf commitment uitspreken aan de uitkomst van het traject. Want, in hoeverre kun je als gemeente een aanvraag weigeren als alle andere betrokken partijen het initiatief wel gerealiseerd willen zien?

Participatie staat soms op gespannen voet met het algemeen belang dat wij als gemeente te dienen hebben<sup>1</sup>. Wij als gemeente Overbetuwe moeten in de belangenafweging rekening houden met meer kwetsbare groepen in de samenleving of met zaken 'die zelf niet kunnen praten' (zoals natuur, landschap, economie, etc.). We kunnen niet één belang voorop stellen, enkel omdat een belangengroep dit wil, als dit het algemeen belang schaadt.

Een goed participatieproces doorlopen betekent echter niet dat er altijd een breed gedragen plan op tafel ligt. Daar waar gaandeweg blijkt dat belangen van de deelnemers te ver uit elkaar, is het aan college of gemeenteraad om de verschillende belangen af te wegen en tot een besluit te komen. Wij zijn ons ervan bewust dat wij de uiteindelijke beslissing nemen en knopen (van tegenstrijdige belangen) moeten doorhakken. We zijn daarom sturend daar waar nodig richting een toekomstbestendig gebruik van de leefomgeving. Dit bepalen we per situatie.

### **Wat als de mate van participatie onvoldoende is?**

Als er onvoldoende is geparticipeerd kan het college besluiten participatie over te nemen. We willen het participatieproces echter vooral bij de initiatiefnemer later en zullen het participatieproces in principe niet overnemen. Als er sprake is van een zwaarwegend maatschappelijk belang kunnen we besluiten om onze ondersteuning op te schroeven. Vooral als het bedraagt aan het realiseren van onze gemeentelijke beleidsdoelen (maatschappelijk/ economisch/ leefbaarheid).

### **Participatieverplichting**

Participatie is in de meeste gevallen niet verplicht. Zoals in hoofdstuk 3 al beschreven, kan de gemeenteraad vooraf categorieën van gevallen aanwijzen, waarbij de participatieplicht wél geldt. Dit kan de gemeenteraad alleen doen bij zogenaamde BOPA's (Buitenplanse Omgevingsplanactiviteiten). Bij een BOPA verleent het college de vergunning door af te wijken van de regels in het Omgevingsplan. Onze gemeenteraad heeft hiervoor reeds een besluit in welke gevallen participatie verplicht is. We verwijzen naar deze lijst.

## **4.2 Een derde partij heeft initiatief (projectontwikkelaars, etc).**

Bij deze categorie gaat het om meer professionele partijen, zoals woningbouwcorporaties, projectontwikkelaars, grootgrondbezitters en marktpartijen met een meer commercieel belang. Over het algemeen kan men er hier vanuit gaan dat deze partijen meer kennis en kunde hebben hoe een initiatief te ontwikkelen dan een individuele inwoner of ondernemer (zoals in paragraaf 6.1).

---

<sup>1</sup> Als gemeente dragen wij zorg voor een leefbare, gezonde en toekomstbestendige leefomgeving voor onze inwoners. Daarom kunnen we niet meewerken aan initiatieven als dit het algemeen belang schaadt.



In sommige gevallen trekt de ontwikkelaar haar eigen plan (projectontwikkelaar is bijvoorbeeld eigenaar van stuk grond en wil hier woningbouw plegen) en in andere gevallen is er meer sprake van een gedeeld samen optrekken van ontwikkelaar en gemeente samen (bijvoorbeeld herstructurering van een oude woonwijk door corporatie en gemeente samen).

### **Rol van de gemeente**

De initiatiefnemer is zelf verantwoordelijk voor het goed doorlopen van een goed participatieproces. De gemeente is er voor iedereen die het nodig heeft, maar we nemen niet over. En dat betekent in het geval van meer professionele partijen dat zij in principe recht hebben op dezelfde ondersteuning als bij inwoners/ ondernemers. We verwijzen dan ook naar paragraaf 6.1. De ervaring leert ons echter dat deze professionele organisaties vaak al wel goed de weg weten in het land van vergunningverlening, participatie, etc.

### **Een zwaarder participatieproces gewenst? De lat ligt hoger**

Bij grotere projecten verwachten wij een groter participatieproces. Zo is de bouw van 45 woningen wat anders dan het realiseren van een kleine uitbouw (meer maatschappelijk gevoelig).

### **Samen afspraken maken over participatieproces**

In samenwerkingsovereenkomsten met ontwikkelaars kan de gemeente afspraken maken over de aard en omvang van het gewenste participatieproces. Daarbij blijft de initiatiefnemer verantwoordelijk voor het juist doorlopen van het proces en het vertalen van de uitkomsten van participatie. Maar het zorgt er wel voor dat wij als gemeente vooraf kunnen meedenken over welke vorm zinvol is. Te weinig aandacht aan participatie geeft onrust in de omgeving. Een te groots opgetuigd participatietraject kan averechts werken, omdat wellicht van alles gesuggereerd wordt om de verkoop van de woningen te stimuleren.

## **4.3 Gemeente is initiatiefnemer**

De gemeente kan zelf ook initiatiefnemer zijn. Soms zijn wij de ontwikkelende partij, zoals bij de aanleg van een fietspad of rotonde, gronduitgifte, verkoop van gemeentelijk vastgoed, vestiging statushouders. En soms stellen wij beleid op: speelbeleid, energiestrategie, woonwagenbeleid.

Als de gemeente initiatiefnemer is, gaat het in veel gevallen over maatschappelijk of politiek gevoelige kwesties. Wij maken keuzes die van invloed zijn op onze samenleving. De gemeente is ook verantwoordelijk voor het nemen van zorgvuldige besluiten. Daarom is het voor de gemeente belangrijk om alle belangen in beeld te krijgen en deze zorgvuldig af te wegen.

### **Spelregels**

Om als gemeente een zorgvuldig participatieproces te kunnen waarborgen, werken wij volgens een aantal spelregels:

- Participatie krijgt zo vroeg mogelijk in het proces een plek;

- Ieders inbreng kan worden meegenomen, voordat er onherroepelijke besluiten worden genomen;
- We zorgen voor een krachtige mix van fysieke bijeenkomsten met online participatie. Hierbij hebben we aandacht voor toegankelijkheid en bereikbaarheid (alle doelgroepen). Het maakt hierbij niet uit of je offline of online participeert;
- Vanaf het begin trekken we voldoende tijd uit voor participatie;
- Iedereen krijgt dezelfde informatiepositie (inhoud, proces en spelregels). Hierbij houden wij ook rekening met groepen in de samenleving die minder goed toegang hebben tot (gemeentelijke) informatie.
- We zijn vanaf het begin duidelijk wie welke rol heeft (gemeente, belanghebbenden) en wat van een ieder wordt verwacht;
- Ook onze ketenpartners betrekken we vroeg in het participatieproces (voor de nodige samenwerking en afstemming).

### **Ieder participatietraject is maatwerk**

De aanpak is afhankelijk van het onderwerp, wie betrokken zijn, hoe het onderwerp leeft onder de betrokkenen en de kaders. Ook kan de aanpak per fase van een traject verschillen.

### **Omarmen van methodische aanpak: THiNK**

Om ervoor te zorgen dat voor elk initiatief een passend participatieproces wordt ontwikkeld, werken we met de methode van THiNK, een online tool van de Vereniging Projectmanagement Nederlandse Gemeenten (VPNG). Met een aantal standaardvragen (die zeer overeen komen met de bovenstaande vragen uit de 'Visie op interactie met de samenleving') levert deze tool een participatieplan op maat. We kiezen hiermee THiNK te omarmen, kiezen we een methodiek die structuur biedt om een participatietraject op maat te ontwerpen en tevens voldoet aan de eisen van onderbouwing van de Omgevingswet. De methodiek is een handreiking, geen keurslijf.

### **Voorkomen van participatiemoeheid**

We hebben overzicht van alle participatietrajecten die er lopen en stemmen deze op elkaar af met een interactiekalender. Daarnaast sluiten wij zoveel mogelijk aan bij bestaande trajecten (dorpsagenda's) en informatienetwerken van inwoners, zoals het online dorpsplatform OnsOverbetuwe.

### **Representatie en vertegenwoordiging van doelgroepen**

In elk participatietraject waarborgen we een gelijk speelveld door aandacht te hebben voor:

- Inclusie: hebben alle belanghebbenden een stem in het proces en hoe is dat gedaan?
- Transparantie: zijn de werkwijze van het initiatief en de begroting transparant?
- Zeggenschap: hoe organiseren bewoners de zeggenschap en wie kunnen er meedoen?
- Deliberatie: vindt er een open en toegankelijk gesprek plaats?
- Checks&Balances: is er ruimte voor tegenspraak en hoe is die georganiseerd?

In ieder traject is het van belang om alle betrokkenen in kaart te hebben. In het traject hebben we oog voor representativiteit van de groep die deelneemt. Is er sprake van een afspiegeling van de samenleving? Daar waar dit niet lukt, houden we daar rekening mee en maken we dit ook duidelijk. Waar mogelijk bekijken we hoe we eventuele scheve vertegenwoordiging kunnen compenseren, door gericht op zoek te gaan naar ontbrekende doelgroepen/ belangengroepen.

Bewonersgroepen zijn geen vertegenwoordiging van de hele wijk of buurt waarin zij actief zijn, maar zijn voor de gemeente zeker een belangrijke partner met kennis van zaken. Zij kunnen hun netwerk activeren en vooraf meedenken over een participatieaanpak bij onderwerpen die gaan spelen.

We laten mensen met elkaar het gesprek voeren, elkaar overtuigen van hun belangen, en gezamenlijk belangen afwegen. We maken gebruik van de wijsheid van de minderheid en geven stem aan de zwijgende meerderheid. Door digitalisering en social media zijn we in staat meer mensen mee te laten doen.

## 5 Tegenstrijdige belangen en conflicthantering

Als mensen hun zin niet krijgen, wil dat niet zeggen dat er niet goed geparticipeerd is. Een deel zal tevreden zijn over de uitkomst en een deel zal dat niet zijn. Dat zal nooit veranderen. Maar wat belangrijk is, ook als je je zin niet krijgt, moet er wel naar je belangen en wensen geluisterd zijn en moet je het gevoel hebben serieus genomen te worden.

Maar hoe ga je om met tegenstrijdige belangen bij een initiatief. En hoe ga je om met conflicten? En wat als emoties een grote rol gaan spelen en polarisatie ontstaat?

### 5.1 Wat is polarisatie en hoe ontstaat het?

Polarisatie is het verscherpen van tegenstellingen tussen verschillende groepen. Dat kan bijvoorbeeld zijn tussen verschillende groepen inwoners, maar ook tussen inwoners en de overheid. Het wij-zijgevoel wordt groter. Waarbij er steeds minder ruimte is voor genuanceerde meningen en mensen steeds extremere standpunten innemen.

Polarisatie kan ontstaan wanneer er sprake is van tegenstrijdige belangen. De tegenstellingen tussen verschillende partijen kunnen om verschillende redenen groter worden. Bijvoorbeeld omdat het onduidelijk is waar nog speelruimte voor verschillende partijen ligt of omdat men het gevoel heeft niet gehoord te worden door de andere belanghebbenden of door de overheid die het algemeen belang nastreeft.

### 5.2 Rollen: verschillende typen belanghebbenden

In een dreigend conflict wordt een onderscheid gemaakt tussen verschillende rollen die belanghebbenden aan kunnen nemen. Door deze rollen te benoemen en te herkennen, kan beter begrepen worden hoe initiatiefnemers in de wedstrijd zitten, wat ze nodig hebben en hoe ze het beste geadresseerd kunnen worden.

- **Pushers:** plaatsen zich als tegenpool tegenover andere pushers en zijn niet bereid concessies te doen. Het zijn de aanjagers. Ze gaan de confrontatie aan en proberen de tegenpool verdacht te maken. Hiermee proberen zij zoveel mogelijk mensen, vooral de 'silents' te overtuigen om zich aan te sluiten.
- **Joiners:** scharen zich achter pushers, maar altijd minder extreem. Zij zijn ervan overtuigd dat het eigen belang op het spel staat.
- **Silents:** vormen meestal de grootste groep. Ze zijn neutraal, onverschillig of juist genuanceerd. Anderen zetten deze mensen soms onder druk om een kant te kiezen. Deze groep kan weerstand bieden aan polarisatie.
- **Bruggenbouwers:** proberen de kloof tussen de tegenpolen te dichten. Hun aanname is dat de tegenpolen niet beschikken over de juiste informatie over elkaar. Bruggenbouwers versterken soms ongewild het proces van polarisatie door te praten over de identiteit van de tegenpolen. Ze creëren soms juist een podium voor de tegenpolen. Daardoor verdwijnt het geluid van het middenterrein uit het oog.
- **Zondebokken:** bij een sterke toename van spanningen zullen met name silents en/of bruggenbouwers zondebokken aanwijzen.

### **5.3 Hoe voorkom je een conflict?**

Emoties kunnen ertoe leiden dat polarisatie ontaard in een conflict. Het is erg belangrijk om weg te blijven van emoties. Enkele handvatten die hierbij kunnen helpen zijn:

- Hou het initiatief weg van het politieke spel; dat maakt het ‘wij-zij’ gevoel alleen maar groter.
- Heb begrip voor elkaars gevoelens en gedachtes, zonder direct op de inhoud te duiken.
- Wanneer een conflict dreigt te ontstaan is het van belang om tijdig pauze te nemen.
- Ten slotte is het van belang om iets niet groter te maken dan het daadwerkelijk is. Terug naar de realiteit.

## BIJLAGE - Wettelijke verplichtingen m.b.t. participatie

In dit hoofdstuk zoomen we in op de Omgevingswet en het wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau, omdat deze een aantal eisen stellen aan participatie. Wat deze eisen zijn, wordt hieronder beschreven.

### Omgevingswet

Participatie is een belangrijke pijler onder de Omgevingswet en komt terug in alle kerninstrumenten die onder de Omgevingswet vallen. De volgende verplichtingen gelden:

- **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 (*Bij: Omgevingsplan*)
- **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 (*Bij: Omgevingsvisie, Programma, Omgevingsplan*).
- **Aanvraagvereiste<sup>2</sup>:** de initiatiefnemer moet bij aanvraag 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. (*Bij: Omgevingsvergunning*).

Bij deze verplichtingen geldt: dát het verplicht is, staat in de wet. Hoe de participatie in te richten: dát is vormvrij. Gemeenten dienen wel een participatiebeleid op te stellen. En ook bij de vaststelling van dit participatiebeleid geldt de motiveringsplicht: wie zijn betrokken geweest bij het opstellen, wat zijn de uitkomsten hiervan én, hoe is dit doorvertaald in het participatiebeleid?

### Wetsvoorstel ‘versterking participatie op decentraal niveau’

Met dit wetsvoorstel wijzigen artikel 150 en 170 van de Gemeentewet. Dat betekent concreet dat de huidige inspraakverordening wordt verbreedt naar een participatieverordening. De datum van inwerkingtreding nog niet bekend (door de beide kamers controversieel verklaard).

De participatieverordening stelt regels over de betrokkenheid van inwoners en andere belanghebbenden. Over de reikwijdte, voorwaarden, en hoe om te gaan met de uitkomsten van burgerparticipatie. Over inspraakgerechtigden, procedures en verantwoording. Over hoe een eindverslag eruit moet zien en hoe verantwoording wordt afgelegd aan de gemeenteraad. Maar ook wordt in de participatieverordening de toepassing van het uitdaagrecht bepaald. En zo ja, onder welke voorwaarden.

---

<sup>2</sup> Als een initiatiefnemer bij de aanvraag aangeeft dat hij níet aan participatie heeft gedaan, is dat geen grond om de aanvraag te weigeren. Echter, de gemeenteraad kan vooraf categorieën van gevallen aanwijzen, waarbij de participatieplicht wél geldt. Dit kan de gemeenteraad alleen doen bij zogenaamde BOPA's (Buitenplanse Omgevingsplanactiviteiten). Bij een BOPA verleent het college de vergunning door af te wijken van de regels in het Omgevingsplan. Daarnaast kan het college altijd besluiten om zelf aan participatie te doen, door de participatie over te nemen. Bijvoorbeeld als naar oordeel van het college participatie niet of onvoldoende is geweest (zie hiervoor ook paragraaf 5.1).