

Participatiebeleid Overbetuwe



Concept 1.2 – 22 september 2021



gemeente **Overbetuwe**



Omgevingswet

Inhoud

1. Inleiding	3
1.1 Aanleiding	3
1.1.1 Omgevingswet (voorlopige datum inwerkingtreding 1 juli 2022)	3
1.1.2 Participatie: is breder dan verplichting uit Omgevingswet	3
1.1.3 Interactievisie	3
1.2 Wat is participatie?	4
1.2.1 Verschil tussen overheidsparticipatie en burgerparticipatie	4
1.2.2 Draagvlak als resultaat van participatie, maar geen doel op zich	4
1.3 Afbakening en doel van dit participatiebeleid	5
1.4 Participatiebeleid: niet in beton gegoten	6
1.5 Leeswijzer	6
2 Onze invulling van burgerparticipatie: inwoners, ondernemers en maatschappelijk middenveld	7
2.1 Inwoner/ondernemer heeft initiatief	7
2.2 Een derde partij heeft initiatief (projectontwikkelaars, etc).	10
2.3 Gemeente is initiatiefnemer	12
3 Tegenstrijdige belangen en conflicthantering	15
3.1 Verwachtingenmanagement	15
3.2 Het juiste gesprek voeren	15
3.3 Wat is polarisatie en hoe ontstaat het?	15
3.4 Hoe om te gaan met een conflictsituatie?	16
Bijlage 1 Wettelijke verplichtingen m.b.t. participatie	17
Bijlage 2 Interactievisie gemeente Overbetuwe	18
Bijlage 3 Interactiewijzer	20
Bijlage 4 e-Participatie	21

1. Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de aanleiding van dit participatiebeleid, wat participatie inhoudt, het doel ervan, alsook de totstandkoming van het beleid. Maar ook beschrijven we hoe we invulling gaan geven aan de evaluatie en monitoring.

1.1 Aanleiding

Onze leefomgeving verandert steeds, bijvoorbeeld door de bouw van woningen, de komst van een woonzorgcentrum of door de inrichting van een stuk land als speeltuin. Of het nu gaat om nieuwe plannen en initiatieven van de overheid, een ondernemer of van inwoners: het is belangrijk om vroeg met elkaar in gesprek te gaan.

1.1.1 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. Het betrekken van belanghebbenden is niet nieuw. Wel nieuw daarbij is dat van inwoners en ondernemers een sterke betrokkenheid en eigen initiatief worden verwacht. Zowel meedenken en meedoen bij het ontwikkelen van een omgevingsvisie binnen een gemeente, maar ook bij het oppakken van eigen initiatieven en het zoeken van draagvlak daarbij bij andere betrokkenen.

Hoe participatie vorm krijgt, schrijft de wet niet voor. Dat is afhankelijk van de specifieke lokale omstandigheden en de context per initiatief. De Omgevingswet schrijft wel voor dat wordt toegelicht hoe participatie heeft plaatsgevonden. Ook het opstellen van een participatiebeleid is verplicht.

1.1.2 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. Er is nergens opgenomen dat het participatiebeleid alleen geldt voor de Omgevingswet. Het is dan ook onze ambitie als gemeente om participatie breder in te steken. Participatiebeleid kan binnen de gemeente betrekking hebben op ruimtelijke plannen, initiatieven binnen de leefomgeving, zorg, sport of welzijn.

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 domein/ leefomgeving. De wettelijke verplichtingen m.b.t. participatie staan in bijlage 1.

1.1.3 Interactievisie

De basis voor het Overbetuwe 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 interactievisie 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. Zie hiervoor bijlage 2.

1.2 Wat is participatie?

Participatie is meer dan communiceren; het is actief deelnemen.

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

“Participatie leidt tot betere planvorming. 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.”

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.

1.2.1 Verschil tussen overheidsparticipatie en burgerparticipatie

Burger- en overheidsparticipatie zijn begrippen die vaak door elkaar lopen. Bij burgerparticipatie is er sprake van een initiatiefnemer. Dit kan een inwoner, ondernemer, een grote projectontwikkelaar zijn, maar ook de gemeente zelf zijn. De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor de participatie van (andere) inwoners, (andere) ondernemers en/of maatschappelijk middenveld rond het plan. Bij overheidsparticipatie participeert de overheid in bestaande initiatieven van (groepen van) inwoners/ ondernemers. Als zij iets organiseren met hulp van de gemeente, faciliteren we waar nodig. We gaan in gesprek, luisteren, stellen voorzieningen ter beschikking en maken mogelijk. We richten ons in dit participatiebeleid op het onderdeel burgerparticipatie.

1.2.2 Draagvlak als resultaat van participatie, maar geen doel op zich

Belanghebbenden 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 is er meer draagvlak voor plannen en ontwikkelingen, voorkomt de gemeente wellicht bezwaarprocedures later in het proces 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 zich, maar het kan wel een mooi resultaat zijn.

1.2.3 Vormen van participatie: de participatieladder

Er zijn verschillende modellen in omloop die de verschillende manieren van participeren inzichtelijk maken. Deze niveau's worden veelal afgebeeld als een ladder. Elke ladder gebruikt eigen bewoordingen, maar de gedachte is bij elk model gelijk: hoe hoger op de ladder hoe meer ruimte voor participatie en meebeslissen. Afhankelijk van het initiatief maakt de initiatiefnemer een afweging: welk niveau van participatie is toereikend.

Niet altijd is de meest uitgebreide vorm van participatie ook de juiste (overkill), maar te weinig ruimte bieden voor inbreng van belanghebbenden kan ook averechts werken. Er bestaan diverse tools om de juiste vorm van participatie te bepalen (zie hiervoor ook hoofdstuk 2: onze invulling aan burgerparticipatie). In onderstaande participatieladder (Pröpper, 2009) is daarnaast goed te zien hoe de rol van het bestuur (bestuursstijl) samenvalt met de participatievorm, en andersom.



1.3 Afbakening en doel van dit participatiebeleid

Hoe wij als gemeente acteren in overheidsparticipatie staat al beschreven in de interactievisie (zie paragraaf 1.1.3). Op deze manier werken vereist een omslag in denken en doen waar de komende jaren meer en meer invulling aan wordt gegeven. De in bijlage 3 genoemde interactiewijzer is hiervoor een mooie eerste stap. En, er lopen al mooie initiatieven rondom overheidsparticipatie.

We richten ons in dit participatiebeleid dan ook op burgerparticipatie. En daarmee geldt dit beleid 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 ondernemers 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, ondernemers 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.

1.4 Participatiebeleid: niet in beton gegoten

Totstandkoming van het participatiebeleid

We hebben dit concept- beleid beproefd. Werken de processen zoals vooraf bedacht? Wat zijn de ervaringen met de leidraad voor initiatiefnemers, de gekozen methode en formats? Wat betekent de nieuwe werkwijze voor de eigen rol/taak? Lukt het om participatie-uitkomsten te beoordelen als onderdeel van vergunningverlening? Hiervoor hebben we dieptegesprekken gevoerd met een aantal initiatiefnemers van grotere en kleinere plannen, hebben we met bewoners-/belangenorganisaties gesproken, en hebben verschillende (beleids)medewerkers aangegeven wat wel en niet goed werkt in de praktijk. Maar ook zijn de bevindingen en wensen van raadsleden (tijdens raads werkgroep-gesprekken) meegenomen en zijn best-practices opgehaald bij opbouwwerkers en buurtbemiddeling.

Leren van ervaringen

Met slechts opstellen van dit participatiebeleid zijn we er niet. De komende jaren ondernemen we veel actie om participatie in onze genen te krijgen (door trainingen, vaardigheden opdoen en leren door te doen). Dat geldt niet alleen voor de gemeente, maar voor alle partijen betrokken bij initiatieven. We accepteren met elkaar dat soms fouten gemaakt worden, en dat er ruimte is voor groei. Alleen zo leren we van elkaar en kunnen we participatie nog beter borgen bij initiatieven. Het beleid is hierbij niet in beton gegoten; nieuwe inzichten leiden tot nieuwe afwegingen en keuzes.

Een gedegen participatietraject is nieuw voor gemeente, initiatiefnemers en belanghebbenden. Of een participatietraject uiteindelijk succesvol is, is tot dusver moeilijk te beoordelen. Dit komt omdat er nog geen normen, criteria of spelregels zijn om een participatietraject te kunnen beoordelen. Dat maakt ook dat het voor de gemeente lastig is om participatie mee te wegen in het daadwerkelijke (raads)besluit. En ook verwachtingenmanagement speelt hier een rol.

Daarom zullen we ook jaarlijks bekijken of het participatiebeleid nog voldoet of aangepast moet worden. Wat gaat goed en wat kan beter? We kijken hierbij (met alle betrokken partijen) naar echte voorbeelden uit de praktijk waar het nog niet goed ging, maar ook voorbeelden waar het juist goed ging. We nemen daarbij contact op met initiatiefnemers en vergunningaanvragers om te leren van hun ervaringen. Op deze manier kunnen we het beleid blijven verbeteren. Zo krijgen we een beeld over het effect van participatie (en de verbeterkansen hierbij), vormen we gezamenlijk onze spelregels en criteria en is ruimte voor aanscherping.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 werken we uit hoe burgerparticipatie in Overbetuwe ingevuld kan worden, afhankelijk van of:

- inwoner(s) of ondernemer(s) initiatief nemen
- een derde partij (bijv. projectontwikkelaar) initiatief neemt
- gemeente zelf initiatief neemt

Maar wat nu als er tegengestelde belangen zijn en conflicten ontstaan? Hoofdstuk 3 biedt hiervoor extra handvatten, zowel voor de rol van gemeente als van andere belanghebbenden.

2 Onze invulling van burgerparticipatie: inwoners, ondernemers en maatschappelijk middenveld

Participatie is geen doel op zich, maar een vanzelfsprekende werkwijze voor Overbetuwe. Leidend is onze Interactieve visie (vastgesteld door de gemeenteraad d.d. september 2020). De uitgangspunten van de interactieve visie alsook het model van eigenaarschap staan in bijlage 2 beschreven¹. Daarmee is het participatiebeleid een vertaling van deze Interactieve visie voor burgerparticipatie.

Verantwoordelijkheden in participatie

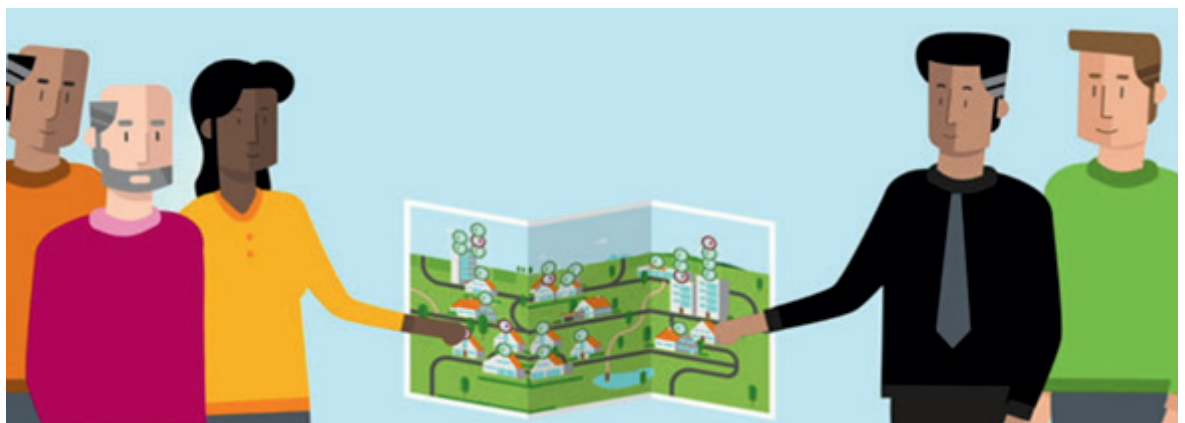
Op basis van interactieve visie is de interactiewijzer (bijlage 3) ontwikkeld. Deze is in december 2020 door de gemeenteraad vastgesteld. In deze interactiewijzer wordt gekeken naar wie initiatiefnemer van een activiteit is, en welke rol daarbij van de gemeente verwacht wordt. In de interactiewijzer worden de volgende typen initiatiefnemers beschreven:

- Inwoner/ondernemer heeft initiatief (paragraaf 2.1)
- Derde partij – zoals een projectontwikkelaar - heeft initiatief (paragraaf 2.2)
- Gemeente heeft initiatief (paragraaf 2.3)

In elke paragraaf wordt ingezoomd op de vraag hoe we (samenleving, gemeente) participatie kunnen inbedden in onze manier van werken, in de gesprekken die we voeren, en in de initiatieven die we realiseren. Uiteindelijk is de vraag of er goed is geparticipeerd, of dat het besluit goed tot stand is gekomen, een afweging van het bevoegd gezag (college of raad).

2.1 Inwoner/ondernemer heeft initiatief

Het gaat hier om grote en kleine initiatieven, met een individueel of collectief belang. Inwoners en ondernemers kunnen veel kennis en ervaring hebben met participatie, of juist 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 bedrijfspand of inwoners die meer parkeerplaatsen in de straat willen.



¹ Link naar interactieve visie:

https://www.overbetuwe.nl/Inwoners/Praat_en_doe_mee/Visie_op_interactie_met_de_samenleving

Rol van de gemeente bij bewoners- en ondernemersinitiatieven

Hoe stimuleren wij als gemeente dat een inwoner of groep van inwoners zo veel mogelijk vooraf aan participatie doet, ook al is het niet altijd verplicht? Welke mate van ondersteuning kunnen wij als gemeente bieden?

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

Het is niet voor alle inwoners en ondernemers 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.

Vormen van faciliteren zijn:

- We hebben leidraden opgesteld voor initiatiefnemers en belanghebbenden (zie verderop voor meer informatie);
- We hebben de juiste informatie op onze gemeentelijke website staan en onze (kernen)adviseurs en onze accountmanager Bedrijven/ bedrijvenloket zijn ook (telefonisch) bereikbaar voor vragen.
- We delen voorbeelden van andere aanpakken/ initiatieven, zodat initiatiefnemers daaruit kunnen kiezen wat bij hen past.
- We bieden onze gemeentelijke informatiekanalen aan om inwoners te informeren, zoals het beschikbaar stellen van digitale platforms (zoals onsoverbetuwe.nl), de gemeentelijke website en sociale media van de gemeente.

Welke mate van ondersteuning in welk geval nodig is, is in sommige gevallen maatwerk (binnen de vaste kaders/ spelregels van dit beleid). 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.

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 (en de rest van de omgeving) 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 kernenadviseurs en accountmanager bedrijven/bedrijvenloket. Daarnaast hebben wij als gemeente 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 belanghebbenden. De website is up to date, de leidraad is goed te vinden en ook zijn de contactgegevens van onze kernenadviseurs en accountmanager bedrijven/bedrijvenloket goed te vinden. We voldoen daarbij aan de Wet Open Overheid (Woo) (inwerkingtreding per 1 januari 2022).

Deze wet heeft als doel overheden en semi-overheden transparanter te maken en zorgt ervoor dat overheidsinformatie beter vindbaar, uitwisselbaar, eenvoudig te ontsluiten en goed te archiveren is.

Bij een vergunningsaanvraag, die via het digitaal stelsel Omgevingswet (DSO) wordt ingediend, zorgen we voor duidelijke en leesbare indieningsvereisten. Daar waar de vragen onduidelijkheid kunnen oproepen, zorgen we voor goede uitleg (door op een driehoekje met uitroepetekens te klikken, komt een pop-up scherm tevoorschijn). Bij de vraag of 'aan participatie is gedaan' zullen we in het pop-up scherm verwijzen naar de leidraad.

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 beslissers 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 hebben². 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.). Dat betekent dat wij soms toch een initiatief weigeren. We kunnen namelijk 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 liggen, 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 bijdraagt aan het realiseren van onze gemeentelijke beleidsdoelen (maatschappelijk/ economisch/ leefbaarheid).

² 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.

Participatieverplichting bij vergunningsaanvragen

Participatie is in de meeste gevallen niet verplicht, maar binnen het fysieke domein in sommige gevallen wel. Soms omdat er een wettelijke verplichting ligt, en soms omdat de gemeenteraad vooraf categorieën van gevallen aanwijst, waarbij de participatieplicht ook geldt. Dit laatste 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 op 23 maart 2021 reeds een besluit genomen in welke gevallen participatie verplicht is.

2.2 Een derde partij heeft initiatief (projectontwikkelaars, etc).

Participatie is onder andere met de inwerkingtreding van de omgevingswet (1 juli 2022) steeds vaker in handen van andere partijen dan de gemeente. Het gaat hier om meer professionele partijen, zoals woningbouwcorporaties, projectontwikkelaars, grootgrondbezitters, grote maatschappelijke partners 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 2.1).

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 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. De gemeente doorloopt het proces rond het bestemmingsplanprocedure. De ene keer maken we zelf ook het bestemmingsplan,



andere keren neemt de initiatiefnemer dit op zich. Hierdoor is de gemeente al meer betrokken bij dit soort projecten. Het is ook aan de ontwikkelaar om zelf de “handen uit de mouwen” te steken in het participatieproces. De gemeente ondersteunt, maar het is de verantwoordelijkheid van de ontwikkelaar. Daarnaast willen we als gemeente ook afspraken maken met de initiatiefnemer door een intentieverklaring of –overeenkomst en later een samenwerking- en/of exploitatieovereenkomst op te stellen.

Daar waar het initiatief een grote maatschappelijke impact heeft, zal de gemeente een andere rol aannemen als het gaat om participatie. Immers moet de gemeente het algemeen belang vertegenwoordigen. Wanneer dit het geval is, zullen er aanvullende afspraken met de initiatiefnemer gemaakt worden. Voorbeeld: Rijnstate, een school.

Een zwaarder participatieproces gewenst? De lat ligt hoger

De ervaring leert ons echter dat deze professionele organisaties vaak al wel goed de weg weten in het land van vergunningverlening, participatie, etc. Mocht er toch behoefte zijn aan hulp, kan de gemeente vanuit haar ervaring helpen bij het inrichten van het participatieproces. Nogmaals: de gemeente ondersteunt, maar neemt het participatieproces niet over.

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 overeenkomsten met initiatiefnemers kan de gemeente afspraken maken over de aard en omvang van het gewenste participatieproces. Hierbij maken we als gemeente gebruik van standaard bouwblokjes om in de overeenkomst op te nemen. De initiatiefnemer blijft 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.

Spelregels

Als gemeente verwachten wij van de initiatiefnemers dat zij werken met dezelfde spelregels als wij voor onszelf hanteren (zie paragraaf 3.3). Het enige verschil tussen de spelregels van de gemeente en de spelregels van de initiatiefnemer is dat wij als gemeente het algemeen belang afwegen, waar een initiatiefnemer dat niet doet.

- Participatie krijgt zo vroeg mogelijk in het proces een plek;
- De inbreng van iedere belanghebbende kan worden meegenomen in het proces, voordat er onherroepelijke besluiten worden genomen;
- De initiatiefnemer heeft aandacht voor de toegankelijkheid en bereikbaarheid van alle doelgroepen. Daarnaast streeft de initiatiefnemer naar dezelfde informatiepositie voor iedereen (inhoud, proces en spelregels). Hierbij houdt de initiatiefnemer ook rekening met groepen in de samenleving die minder goed toegang hebben tot (gemeentelijke) informatie.
- De initiatiefnemer is vanaf het begin duidelijk wie welke rol heeft (gemeente, belanghebbenden) en wat van een ieder wordt verwacht;
- De initiatiefnemer betreft vroeg in het participatieproces ook de gemeentelijke ketenpartners
- De initiatiefnemer stelt vooraf een participatieplan op. Hierin staat op welke manier ze belanghebbenden wil bereiken en wat ze met de input van de opgehaalde informatie wil doen.
- De initiatiefnemer toont door middel van een verslag over de participatie aan dat ze geparticipeerd heeft en of de uitkomsten van het participatieproces tot eventuele gewijzigde uitkomsten heeft geleid.

2.3 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, bouw van een school, vestiging statushouders. En soms stellen wij beleid op: speelbeleid, energiestrategie, woonwagengebeleid. In beide gevallen dienen we een participatieproces te doorlopen.

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, net als derde partijen, volgens een aantal spelregels:

- Participatie krijgt zo vroeg mogelijk in het proces een plek;
- De inbreng van iedere belanghebbende 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 en geld uit voor participatie;
- Wij hebben aandacht voor de toegankelijkheid en bereikbaarheid van alle doelgroepen. Hierbij streven we naar dezelfde informatiepositie voor iedereen (inhoud, proces en spelregels) en 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;
- We betrekken ook onze ketenpartners vroeg in het participatieproces (voor de nodige samenwerking en afstemming);
- We toetsen niet enkel het initiatief, maar toetsen daarnaast ook het algemeen belang. We moeten het grote geheel niet uit het oog verliezen. Een afwegingskader kan hierbij een belangrijke middel zijn;
- Bij grote initiatieven, die we als gemeente zelf trekken, stellen we vooraf een participatieplan op.

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. Het opstellen van het participatieproces vergt dus aandacht en precisie.

In de in september 2020 vastgestelde 'Interactievevisie' hebben we dit maatwerk onderkend:



“Bij de start van een participatietraject maken we steeds een afweging en bereiden we ons voor op basis van de volgende vragen:

- 1. Leent het vraagstuk zich voor inwonersparticipatie?*
- 2. Welke ruimte is er voor betrokkenen?*
 - Adviseren: beleidsparticipatie zetten we in als betrokkenen advies geven maar geen stem hebben bij de besluitvorming.*
 - Informeren: indien geen ruimte is voor inbreng, dan informeren we betrokkenen.*
- 3. Wie betrekken we?*
- 4. Hoe organiseren we de participatie?*
- 5. Hoe koppelen we terug?*
- 6. Hoe en wanneer communiceren we?”*

Voorkomen van participatiemoeheid

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

Hoe geven we als gemeentelijke organisatie uitvoering aan een goed – op maat gesneden - participatietraject?

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 naast beschreven vragen uit de 'Visie op interactie met de samenleving') levert deze tool een participatieplan op maat.

Door 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. Mocht te zijner tijd blijken dat deze methode minder passend voor ons als gemeente is, en een andere methode juist beter past, dan voelen we ons vrij om een andere methodische aanpak te kiezen. Wel blijven we kiezen voor een methodische aanpak om hap-snap en verschillen in aanpak tussen collega's/ teams te voorkomen.

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.

3 Tegenstrijdige belangen en conflict-hantering

Nieuwe initiatieven kunnen flinke impact hebben op de samenleving en gevoelens van onrust opwekken. Mensen kunnen zich niet gehoord voelen, en kunnen boos worden. Of dit nu op de buurman, de projectontwikkelaar of op de gemeente is. Vanzelfsprekend willen we niet gelijk naar een conflictsituatie toe; we hopen daaruit weg te blijven. 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?

3.1 Verwachtingenmanagement

Zoals uit het figuur hiernaast blijkt zijn er voor belanghebbenden verschillende redenen om te participeren, om mee te willen praten, om invloed uit te oefenen op de uitkomst van het proces.

Mensen praten graag mee vanuit eigen belang (veelal gevoed door onderliggende waarden). Dat betekent dat er sprake kan zijn van tegenstrijdige belangen, wat zich kan uiten in boosheid en polarisatie.

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 (zie paragraaf 1.2.3 over de participatieladder), 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 participatiemoeheid 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 moeheid, want het levert op wat je ervan verwacht.



Bron: aandeslagmetdeomgevingswet.nl

3.2 Het juiste gesprek voeren

Als mensen niet tevreden zijn over de uitkomst van het participatieproces (uitkomst is anders dan gewenst), 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.

3.3 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-zij-gevoel 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.

3.4 Hoe om te gaan met een conflictsituatie?

Een open deur, maar het belangrijkste is dat partijen met elkaar communiceren en elkaar informeren over initiatieven in de eigen leefomgeving. Dat geldt voor de buurman als ook voor de gemeente, voor een ondernemer alsook voor een woningbouwstichting. Heb daarbij begrip voor de gevoelens van een ander.

Emoties kunnen leiden tot een conflict. Partijen moeten bereid zijn om aan een oplossing te werken. In dit gesprek met aandacht zijn voor deze emoties en negativiteit uit het verleden. Maar, vervolgens moeten partijen wel verder. Filter alles eruit wat niet bijdraagt aan de oplossing. Ga vervolgens het gesprek met elkaar aan over dat wat wel bijdraagt.

Mensen hebben vaak niet door dat ze zelf sleutel zijn tot een oplossing van het conflict. Het ligt meestal 'aan de ander'. Daarom is empowerment belangrijk: mensen in hun eigen kracht zetten. Dan blijkt namelijk ineens veel mogelijk. Zorg er dan ook voor dat mensen met elkaar in gesprek treden, want iedereen wil gehoord en gezien worden (basisbehoefte). En, als mensen zelf met een oplossing komen, is de oplossing veel duurzamer.

Er is veel te winnen bij het inzetten van de juiste gesprekstechnieken. De inzet van een mediator kan een vastgelopen gesprek tussen partijen weer openbreken. Mediation kan heel goed helpen in situaties waarin initiatiefnemers en buurtbewoners het moeilijk vinden met elkaar een goed gesprek te voeren.

En, ook als gemeente willen we niet gelijk naar een conflictsituatie toe; we hopen daaruit weg te blijven. Voor onze ambtenaren moet het een basishouding zijn escalatie vooral te voorkomen. Ook hier kan het inzetten van mediationvaardigheden helpen.

Bijlage 1 Wettelijke verplichtingen m.b.t. participatie

In deze bijlage 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](#)³: 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.

³ Als een initiatiefnemer bij de aanvraag aangeeft dat hij niet 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 2.1).

Bijlage 2 Interactieve visie gemeente Overbetuwe

Uitgangspunten Gemeente Overbetuwe Samenlevingsgerichte en communicatieve gemeente

1. Het gesprek met de samenleving is voor ons vanzelfsprekend.

Het gesprek met onze inwoners, van mens tot mens, dat is wat ons inspireert. We denken en handelen vanuit mogelijkheden en vertrouwen.

2. De dorpsagenda van onze inwoners geeft richting aan ons handelen.

Het algemeen belang staat centraal voor ons handelen. De leefomgeving van inwoners en hun dorpsagenda is daarbij de basis.

3. Inwoners en partners weten de gemeente te vinden; onze informatie is duidelijk.

Onze inwoners en partners weten ons te vinden, en begrijpen wat de gemeente wel doet, en wat niet. We informeren betrokkenen over nieuw beleid, procedures of regelgeving.

4. We stimuleren innovatie en kijken vooruit.

We dagen de samenleving uit om te komen met innovatieve en duurzame ideeën. We koesteren wat al goed is, delen successen, leren ervan en halen verhalen op.

Uitgangspunten Gemeente Overbetuwe Betrouwbare gemeente

5. Het is steeds duidelijk wat onze rol is in relatie tot de samenleving.

Als overheid hebben wij meerdere rollen in relatie tot de samenleving. We spreken met inwoners en andere betrokkenen steeds de rolverdeling en het eigenaarschap af.

6. Onze regelgeving gaat uit van de bedoeling.

Doelregels zijn er op gericht een gewenste ontwikkeling te realiseren. Onze grondhouding is 'Ja, mits' in plaats van 'Nee, tenzij.'

7. Onze dienstverlening wordt door inwoners als kwalitatief goed ervaren.

Ons streven is dat het voor onze partners en inwoners duidelijk is wat ze van de gemeente kunnen verwachten.

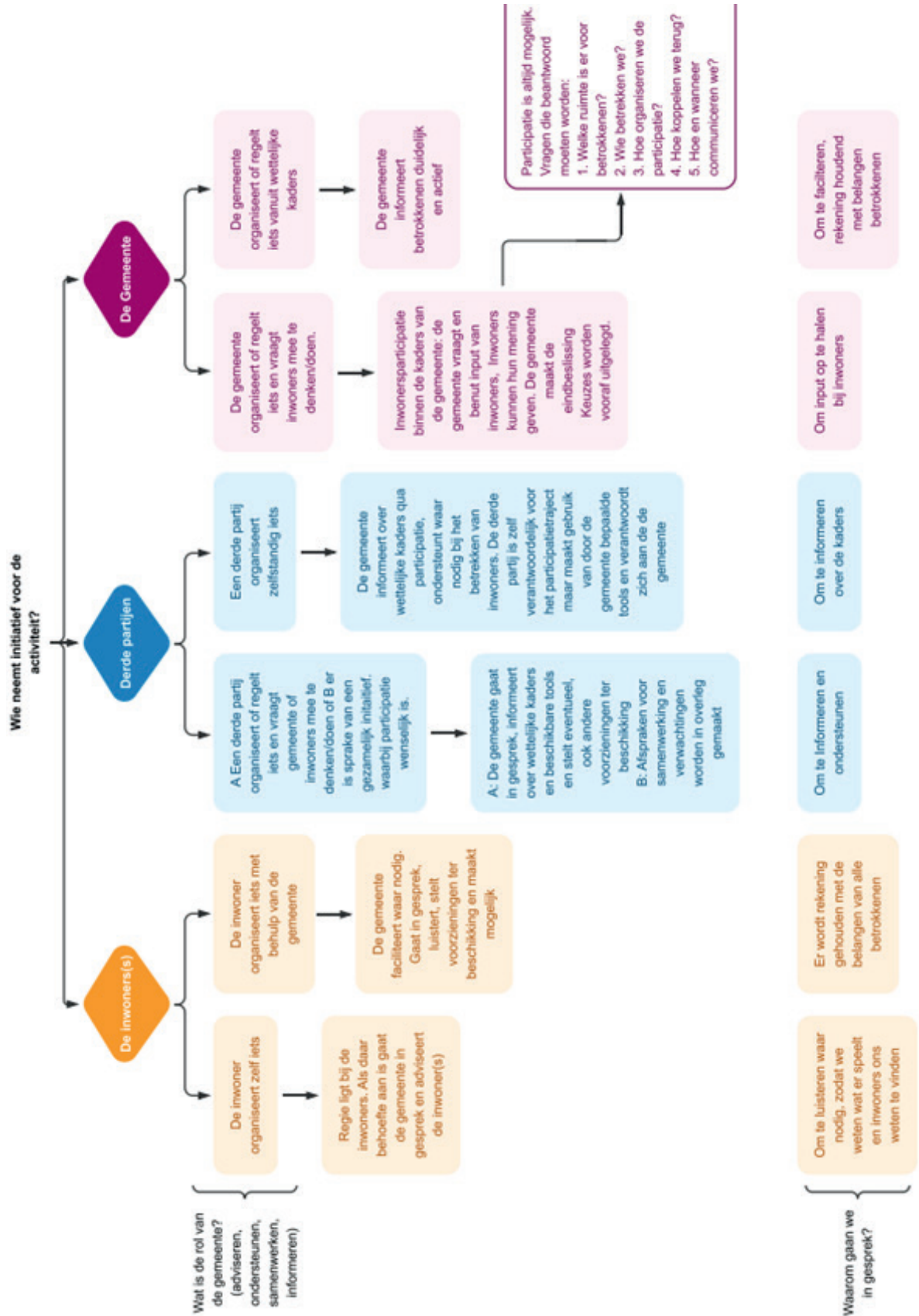
8. We gaan zorgvuldig en doelgericht om met gemeenschapsgeld.

We hechten veel belang aan een zorgvuldige en doelgerichte besteding van gemeenschapsgeld. Onze besluitvorming is transparant en kenmerkt zich door integer handelen.

Model van eigenaarschap:

Wie is eigenaar?	Type activiteit en interactievorm	Richting-gevend	
Inwoners zijn eigenaar	Type 1 Inwoners zijn eigenaar, gemeente heeft geen rol	Dorpsagenda	
	Type 2 Inwoners zijn eigenaar, gemeente faciliteert		Kaders gemeente
De gemeente is verantwoordelijk	Type 3 Gemeente is eigenaar en vraagt inwoners te participeren		
	Type 4 Gemeente is eigenaar en voert wettelijke taken uit		

Bijlage 3 Interactiewijzer



Bijlage 4 e-Participatie

Participatie kan zowel offline als online plaatsvinden. Voor online participatie gelden specifieke randvoorwaarden. Ook voor online participatie geldt dat we voldoen aan wetgeving.

Doel

- Iedereen kan meedoen
- eParticipatie is:
 - o Volledig online participeren of
 - o Online participeren als aanvulling op offline participatie

Uitgangspunten

Voor online participatie gebruiken we de volgende uitgangspunten.

- eParticipatie is veilig.
- De online omgeving is toegankelijk.
- De online omgeving is gebruiksvriendelijk.
- De privacy van participanten is geborgd.
- eParticipatie is laagdrempelig.
- We maken de keuze voor de inzet van eParticipatie weloverwogen.

Verschillende digitale kanalen

In Overbetuwe hebben we verschillende digitale kanalen die we kunnen inzetten voor eParticipatie:

- Gemeentelijke website.
- Social media die de gemeente gebruikt: Facebook, Twitter en Instagram.
- Platform voor bewonersinitiatieven OverbetuweDoet.nl.
- Buurtsite OnsOverbetuwe.nl met omgevingen per kern.

Voor elk van deze kanalen geldt dat alle vormen van beheer geregeld moeten zijn:

- Contentbeheer: zorgen voor de informatie die via het kanaal wordt gepubliceerd.
- Functioneel beheer: zorgen dat de omgeving blijft werken.
- Technisch beheer: zorgen dat de omgeving in de lucht blijft en veilig is.

Digitale mogelijkheden bij initiatief van inwoner(s)

- Als inwoners een initiatief hebben waarbij participatie gewenst of noodzakelijk is, kunnen inwoners hun idee op OnsOverbetuwe.nl zetten.
- Als een inwoner bij een initiatief hulp kan gebruiken van andere inwoners, kan hij of zij het initiatief op OverbetuweDoet.nl zetten.

Digitale mogelijkheden bij initiatief van derde partij

- Als een derde partij een initiatief heeft waarbij participatie gewenst of noodzakelijk is, kan deze partij daarvoor eigen online platformen inzetten.
- Als het voor een initiatief wenselijk is dat de gemeente daarin meedoet, kan de derde partij samenwerken met de gemeente. De gemeente maakt met de derde partij dan duidelijke afspraken over:
 - o Welke doelgroepen er zijn en hoe de verschillende doelgroepen bereikt kunnen worden.
 - o Welke online en offline kanalen gebruikt worden voor communicatie.
 - o Digitale kanalen moeten toegankelijk zijn.
 - o Het eigenaarschap moet per kanaal duidelijk zijn.

Digitale mogelijkheden bij initiatief van de gemeente

- Als de gemeente zelf een initiatief heeft, waarbij participatie gewenst of noodzakelijk is, beslist de gemeente welke van haar digitale kanalen ze daarvoor het best kan inzetten. De volgende uitgangspunten staan daarbij centraal:
 - o Informatie is actueel, vindbaar, gebruiksvriendelijk en toegankelijk.
 - o De inwoner staat centraal, niet onze organisatie.
 - o Onze digitale kanalen voldoen aan actuele wetgeving en zijn veilig.
- Als de gemeente kiest voor een projectsite gelden daarbij de volgende aandachtspunten:
 - o Wie in de organisatie is verantwoordelijk voor de projectsite?
 - o Wie zorgt dat content op de projectsite wordt gepubliceerd?
 - o Worden de statistieken van de projectsite gemonitord en wie houdt die statistieken bij?
 - o Wie zorgt dat de projectsite blijft werken (functioneel beheer)?
 - o Wie zorgt dat de projectsite in de lucht blijft en veilig is (technisch beheer)?
 - o Is budget beschikbaar? Denk aan:
 - Eenmalige kosten voor het maken en lanceren van de projectsite.
 - Jaarlijkse kosten voor hosting, onderhoud, certificaten en WCAG-test.
- Als de gemeente samen met een derde partij (bijvoorbeeld een projectontwikkelaar) een initiatief uitvoert, kan de gemeente het participatietraject ook door de derde partij laten uitvoeren. Ook dan maakt de gemeente met de derde partij duidelijk afspraken over:
 - o Welke doelgroepen er zijn en hoe de verschillende doelgroepen bereikt kunnen worden.
 - o Welke online en offline kanalen gebruikt worden voor communicatie.
 - o Digitale kanalen moeten toegankelijk zijn.
 - o Het eigenaarschap moet per kanaal duidelijk zijn.



Dorpsstraat 67
6661 EH Elst
Postbus 11
6660 AA Elst
telefoon 14 0481

info@overbetuwe.nl
www.overbetuwe.nl