

CONCEPT Participatiebeleid Gemeente Hof van Twente

Participatie bij Publieke besluitvorming

1. Inleiding

Hof van Twente wil optimaal gebruik maken van de kracht, kennis en energie in de samenleving. Door inwoners een stem en een rol te geven, door uit te nodigen om mee te doen en mee te denken. En door goede initiatieven vanuit de samenleving te ondersteunen en te faciliteren.

Participatie is daarbij een belangrijk speerpunt. Met de inzet van gemeentelijk wijkbeheer hebben we hier de afgelopen jaren ervaring mee opgedaan rondom projecten in de leefomgeving. Maar ook binnen het sociaal domein hebben wij met klankbordgroepen en specifieke belanghebbenden nagedacht over beleid en de uitvoering daarvan.

Maar participatie is meer dan alleen met belanghebbenden in gesprek komen. De afgelopen jaren hebben we gemerkt dat participatie niet vanzelf gaat en in praktijk vaak een grote dynamiek kent. Die dynamiek komt tot uiting in de betrokkenheid van mensen, verschillen en tegenstellingen in belangen, de mogelijkheden voor creatieve inbreng en compromisbereidheid. Elk participatietraject is anders en voor inwoners is het soms moeilijk te volgen welke afwegingen de gemeente maakt bij de keuze voor participatie en het inrichten van een proces.

Ook leven er nog vragen over wat precies onze visie op participatie is. Daarbij zoeken we naar een gedeeld beeld bij het doel en de betekenis van participatie. Om die reden willen wij een eenduidige en heldere visie én werkwijze bij participatie en inspraak in Hof van Twente. Met het participatiebeleid van Hof van Twente, beogen wij de spelregels en het bijbehorende afwegingsinstrumentarium vast te leggen, met het doel deze binnen de hele gemeente toe te passen.

Betekenis Participatie

Participatie betekent *actieve deelname*. Wanneer over participatie wordt gesproken, is er altijd sprake van interactie: een persoon of groep die deelneemt. Dit participatiebeleid is daarbij gericht op deelname aan publieke besluitvorming (besluitvorming waarin burgers betrokken dienen te worden). Maatschappelijk participatie, waarmee actieve deelname (van specifieke doelgroepen) aan de samenleving volgens de Participatiewet wordt bedoeld, valt hier dus buiten.

Participatie en de Omgevingswet

De Omgevingswet stimuleert participatie bij ruimtelijke ontwikkelingen. In de wet staat dat initiatiefnemers moeten aangeven of er geparticipeerd is. Hoe zij dit vormgeven is door de wetgever bewust opengelaten. Dit om ruimte te laten voor vormen van participatie die aansluiten bij de aard van de opgave en bij de eigen visie van gemeenten op participatie.

De wetgever vindt het belangrijk dat burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties invloed kunnen uitoefenen op de totstandkoming van de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Voor deze instrumenten is het bieden van mogelijkheden voor participatie daarom in de wet verplicht voor overheden.

2. Visie op participatie

Hof van Twente hecht grote waarde aan inbreng van haar inwoners, bedrijven en instellingen. We geloven dat we samen als gemeente en gemeenschap tot betere ideeën en gezamenlijke beelden komen. Samen kunnen we de kwaliteit en uitvoerbaarheid van beleid en projecten vergroten. Wij willen, daar waar het passend is, iedereen de gelegenheid bieden om te participeren bij onderwerpen die hen aangaan.

Daarmee richt participatie zich binnen Hof van Twente op de volgende doelstellingen:

1. *Goede buur zijn – prettig samenleven*

Bij plannen voor een ruimtelijke ontwikkeling, groot of klein is, vinden de mensen die daar iets van gaan merken het over het algemeen prettig als de initiatiefnemer hen zelf informeert over het plan en hen vraagt hoe het voor hen is. Buren stellen het op prijs van de initiatiefnemer over het plan te horen en het niet in de krant te hoeven lezen op het moment dat de vergunningaanvraag wordt gepubliceerd. Misschien is het mogelijk rekening te houden met hun wensen, misschien is zelfs samenwerking mogelijk. Naast dat het goed is voor een prettige relatie of verstandhouding met de burens, is de kans groot dat goed overleg ook formele bezwaren voorkomt. De verantwoordelijkheid voor dit goede gesprek ligt bij de initiatiefnemer. Wie precies die burens zijn, is niet in algemene zin te zeggen. Het gaat erom dat een initiatiefnemer zijn best doet om de mensen die mogelijk een belang hebben bij de voorgenomen ontwikkeling (van klein tot groot) te betrekken.

2. *Betere plannen maken*

Door belangen, kansen en zorgen tijdig in beeld te brengen en gebruik te maken van ideeën en kennis van belanghebbenden, kunnen plannen worden verbeterd. De verantwoordelijkheid voor het in beeld brengen en waar mogelijk in het plan verwerken van belangen, kansen en zorgen ligt bij de initiatiefnemer. De gemeente kan zelf ook initiatiefnemer zijn.

3. *Zorgvuldige besluiten nemen*

Door belangen helder in beeld te hebben en te laten zien welke afwegingen worden gemaakt, worden besluiten zorgvuldig genomen. Zorgvuldig besluiten nemen is een verantwoordelijkheid van de gemeente. In het geval van een vergunning is dat het college van burgemeester en wethouders. In het geval van het stellen van kaders voor een groot project is dat de gemeenteraad. Kaders geven aan waar een plan aan moet voldoen.

4. *Draagvlak?*

Met betrekking tot het begrip draagvlak worden in praktijk vaak snel conclusies getrokken door voor- of tegenstanders van een initiatief. Daarnaast leven vaak irreële verwachtingen over wanneer je over draagvlak mag spreken. Door participatie willen wij betrokkenheid creëren bij de totstandkoming van beleid of ruimtelijke projecten. Een goede betrokkenheid kan leiden tot draagvlak, maar draagvlak is geen doel op zichzelf. Het is het gevolg van een goede buur zijn, het maken van betere plannen en zorgvuldige en transparante besluitvorming. Daarmee is het de mooiste denkbare bijvangst, maar geen doel of verplichting.

3. Aanpak

Huidige situatie

In de praktijk wordt al veel gedaan aan participatie, zoals bij het opstellen van nieuw beleid, projecten in de openbare ruimte (bijvoorbeeld kern Markelo) én projecten in het kader van herontwikkeling (bijvoorbeeld TSB terrein). De doelstelling is vaak hetzelfde: inbreng van inwoners, bedrijven en instellingen bij publieke besluitvorming. Echter, we zien dat daarbij de manier waarop participatie vorm gegeven wordt, sterk kan verschillen. Hoewel dit deels komt doordat projecten verschillen en een participatieproces daarbij als maatwerk wordt gezien, zoeken wij nog naar een handvat (plan) voor goede participatie.

Daarin moet aandacht zijn voor de rollen en verantwoordelijkheden van betrokken partijen (de raad, het college van Burgemeester en Wethouders, burgers, bedrijven, belangenverenigingen, instellingen, et cetera).

Ook evalueren we participatie nog onvoldoende. We zouden meer systematisch kunnen leren en vanuit onze ervaringen de praktijk kunnen verbeteren.

Participatie zorgvuldig vorm geven

Zorgvuldige participatie ontstaat in een oprecht gesprek waarbij alle partijen bereid zijn naar elkaar te luisteren. Een gesprek waarin zij begrip hebben voor elkaars rollen, verantwoordelijkheden en belangen. Waarbij zij bereid zijn waar mogelijk hun eigen ideeën bij te stellen. Dit is mensenwerk en niet in een checklist te vangen.

Toch zijn er een aantal concrete uitgangspunten en handvatten die kunnen helpen om op een zorgvuldige manier participatie te organiseren. Deze hebben wij opgenomen in de “Werkwijzer Participatie”, waarmee initiatiefnemers structuur kunnen geven aan het participatieproces.

Daarnaast zijn er een aantal praktische spelregels vastgelegd in dit participatie-beleid, namelijk:

1. Gebruik begrijpelijke taal;
2. Nodig inwoners tijdig (tenminste 2 weken van tevoren, maar bij voorkeur 3 weken van tevoren) uit voor bewonersavonden en organiseer deze bij voorkeur in de wijk en niet tijdens schoolvakanties;
3. Informeer betrokkenen over de uitkomst van het participatietraject, de besluitvorming en het vervolg. Laat zien wat er gebeurt/gedaan is.

Algemene uitgangspunten voor participatie en inspraak

1. Duidelijkheid belangrijke factor voor succesvol participatieproces

Voor een zorgvuldig en effectief participatietraject is het belangrijk dat participanten direct aan het begin van een proces weten waar ze aan toe zijn. Het moet (zowel procesmatig als inhoudelijk) duidelijk 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.

De participanten kunnen dan aangeven of zij de voorgestelde participatieruimte willen benutten of dat zij minder invloed (en verantwoordelijkheid) willen. Betrokkenen kunnen namelijk wel kiezen om minder zeggenschap te hebben dan beoogd, maar nooit meer.

Met duidelijkheid vanaf het begin worden betrokkenen niet tussentijds verrast of teleurgesteld.

2. *De gemeente is hoeder van het algemeen belang*

De gemeente zal altijd de rol van hoeder van het algemeen belang in gedachten moeten houden. Dat betekent dat de gemeente alle belangen van mogelijke partijen en personen in beeld brengt tijdens het participatieproces. De gemeente heeft de inspanningsverplichting om de belangen van partijen die niet aan tafel zitten (onder meer de zwijgende meerderheid) zichtbaar te maken in het participatieproces. Deze belangen moeten worden betrokken in de totale afweging. In een aantal gevallen volgt na participatie ook nog de officiële procedure voor inspraak.

In dat kader moet ook aandacht zijn voor de juridische aspecten rondom participatie, zoals de rol en verantwoordelijkheid van de raad, waarbij in ieder geval drie rollen te onderscheiden zijn, namelijk die van volksvertegenwoordiging, de controlerende rol (van het bestuur) en de besluitvormende rol. Aan de voorkant moet vastgesteld worden of en in welke rol de raad deel wil nemen aan het proces. Vervolgens is het belangrijk deze rol vast te houden.

3. *Mate van invloed kan per participatietraject verschillen*

De mate waarin de participanten invloed hebben, kan per categorie verschillen. Het gaat bij de toepassing van participatie om maatwerk.

Wel moet altijd herleidbaar zijn waarom er is gekozen voor wel of geen participatie en wat de afwegingen zijn geweest bij het kiezen voor het betreffende participatieniveau. Niet alle onderwerpen lenen zich namelijk voor participatie. Zo kan bijvoorbeeld de aard van het onderwerp of de nauwelijks beschikbare beleidsruimte (vanwege regelgeving van hogere overheden) er toe leiden dat gekozen wordt voor de minimale variant (informereren).

Om de mate van invloed bij participatie te benoemen hanteren we 3 begrippen te weten:

- (samen)**denken**: Er is ruimte meningen en opvattingen te laten horen.
- (samen)**adviseren**: Bewoners en betrokkenen krijgen gelegenheid om oplossingen aan te dragen. Hun mening speelt een grote rol bij de ontwikkeling van beleid en projecten.
- (samen)**doen**: De partijen zoeken samen met de gemeente naar oplossingen en werken op basis van gelijkwaardigheid.

We organiseren geen participatieproces als er nauwelijks iets te beïnvloeden valt voor inwoners en organisaties. Participatie is dus geen doel op zich. We communiceren (informereren) wel altijd waarom wel of geen participatie mogelijk is en over de verdere procedure en besluitvorming.

Hof van Twente kiest ervoor om van een aantal beleidsvoornemens of projecttype vast te stellen dat participatie verplicht is. Deze zijn vastgelegd in de “lijst van gevallen participatieplicht”.

4. *Verskil en relatie tussen participatie en inspraak*

Participatie gaat over *meedenken* of *meedoen* in het voortraject van beleidsvorming en projectvorming. Wanneer het beleids- of projectvoorstel klaar is, is in een aantal gevallen inspraak op dit voorstel mogelijk. De gemeentelijke inspraakverordening regelt dat voor beleidsvoornemens inspraak moet plaatsvinden. De gedachte die we hierbij hanteren is dat er geen onnodige dubbele inspraak moet plaatsvinden en dat inspraak niet onnodig lang moet duren. Op die manier zal de mate van participatie van invloed zijn op de mate van inspraak en vice versa.

Leren van participatie

Zorgvuldige participatie blijft alleen in stand door te leren van eerdere ervaringen. Leren is daarom een belangrijk onderdeel van een zorgvuldig proces, zowel tijdens de participatie als na afloop. Wij willen dat doen door in ieder geval:

- Te evalueren per fase en vastleggen wat een volgende keer anders of beter kan.
- Vast te leggen met wie we evalueren, door (vooral bij grotere groepen) samen vertegenwoordigers te kiezen.
- Resultaatgericht te evalueren, door de evaluatie te richten op het verbeteren van het proces en niet op de inhoud/uitkomst van de participatie.
- Laagdrempelig en open met elkaar te evalueren, waarbij iedereen zich kwetsbaar op kan durven te stellen.
- Lessen verankeren door, waar nodig, aanpassing van de “Werkwijzer Participatie”.

Werkwijzer Participatie

Omdat van initiatiefnemers niet altijd verwacht kan worden dat ze weten hoe participatie vorm gegeven kan worden, én er een aantal uitgangspunten die kunnen helpen om op een zorgvuldige manier participatie te organiseren, is de “Werkwijzer Participatie” opgesteld ter ondersteuning daarbij.

De werkwijzer is een “levend document” welke aangepast kan en zal worden op basis van de lessen die we leren en is beschikbaar voor iedereen.

4. Middelen

Participatieverordening

De participatieverordening heeft tot doel dat elke gemeenteraad voor zijn gemeente expliciet maakt op welke wijze inwoners betrokken worden in verschillende fasen van het beleidsproces.

Daarnaast is hierin opgenomen op welke momenten geen participatie zal plaatsvinden, en welke aspecten belangrijk zijn bij het opzetten van een participatieproces en het eindverslag daarvan.

De participatieverordening is opgenomen in de “Verordening Inspraak en Participatie gemeente Hof van Twente, 2022” en is te vinden op [XXXX](#)

Bijlagen

- a) Afwegingsinstrument Participatie
- b) Werkwijzer participatie

Bijlage a Afwegingsinstrument participatie bij beleid en projecten gemeente Hof van Twente

Wel of geen participatie?

1. Leent het beleidsprobleem zich voor participatie?
a. Is het beleidsonderwerp of project geschikt? Hebben inwoners betrokkenheid, kennis en/of ervaringen op dit beleidsonderwerp of project?
b. Is er nog ruimte om te participeren? Valt er nog iets te kiezen of te vinden?
c. Is er voldoende juridische ruimte: (Is bestaande wet- en regelgeving geen belemmering?)

Ja

Nee

participatie afraden
wel informeren

2. Zijn noodzakelijke randvoorwaarden vervuld?
a. hebben we nog voldoende tijd voor een participatietraject (of moet het beleid of project snel worden gerealiseerd)?
b. Is er voldoende geld en ambtelijke tijd beschikbaar voor de organisatie en begeleiding van het participatietraject?
c. Is goede communicatie vooraf, tijdens en na afloop verzekerd?
d. Is het college en/of de raad bereid om iets te doen met de resultaten van het participatietraject?

Ja

Nee

participatie afraden
wel informeren

Waarom, met wie, wanneer en welke rol?

3. Benoem doel van participatie in dit beleid of project
Primaire doel van participatie geeft richting aan keuze methode.
a. Verhogen kwaliteit van beleid of project: methode kiezen waarin een zorgvuldig geselecteerd gezelschap, goed geïnformeerd over het beleidsonderwerp, adviezen formuleert.
b. Vergroten van begrip en betrokkenheid voor dit beleid of project: methode kiezen waarmee zoveel mogelijk inwoners mee kunnen doen.
c. Combinatie van draagvlak vergroten en kwaliteit verhogen. Kies een combinatie van methoden.

4. Stel vast welke inwoners of organisaties erbij betrokken moeten worden en wat hun belangen zijn. Welke inwoners hebben directe belangen bij het onderwerp? Welke personen of groepen moeten in ieder geval actief worden uitgenodigd om mee te doen.
Vaststellen van populatie waaruit deelnemers komen, is vooral van belang voor organisatie, werving en publiciteit. Minder direct voor het te kiezen instrument.

5. In welke beleidsfase vindt participatie plaats?
a. Agendavorming: inwoners dragen onderwerpen aan voor beleid.
b. Planvorming: deelnemers geven advies of denken mee over beleidsalternatieven.
c. Besluitvorming: gemeentebestuur/-raad neemt zelf besluit of geeft kader aan waarbinnen beslissingsbevoegdheid wordt gedelegeerd aan bepaalde groep inwoners.
d. Uitvoering: inwoners denken/doen mee in beleidsuitvoering.
e. Evaluatie Inwoners hebben rol in beoordeling van effecten van beleid.
Burgerparticipatie in de hele beleidscyclus is zelden haalbaar. Maak een keuze voor nadruk op het voortraject (agendavorming en planvorming) of het natraject (uitvoering en evaluatie.) In bijna alle gevallen neemt het bestuur of de raad formeel het besluit.

6. Welk participatieniveau is geschikt en welke verantwoordelijkheid krijgen de deelnemers?
a. Raadpleging: er is ruimte om meningen te laten horen.
b. Advisering: er is ruimte om problemen en oplossingen aan te dragen.
c. Coproductie: partijen zoeken samen met de gemeente naar oplossingen en werken op basis van gelijkwaardigheid.
De verantwoordelijkheid van inwoners en hun invloed op het beleidsproces neemt toe van a. naar c. Daarmee neemt ook de verplichting toe van raad en college om de resultaten mee te wegen in de besluitvorming.

Welk instrument?

7. Hoe?
Zoek welke werkvorm of combinatie van werkvormen of methode(n) in dit geval het beste is.
 Doel, beleidsfase, verantwoordelijkheid, groepsgrootte en tijd spelen een rol bij de keuze voor een geschikte werkvorm.

Schema opmaken en aanpassen voor Hof van Twente

Toelichting

De vragen en deze toelichting zijn bedoeld als hulpmiddel voor medewerkers die de raad of het college moeten adviseren over het al of niet initiëren van participatie bij vorming en uitvoering van gemeentelijk beleid of projecten. De vragen dwingen om eerst vast te stellen of het onderwerp zich leent voor burgerparticipatie (vraag 1) en of aan de noodzakelijke randvoorwaarden is voldaan (vraag 2). Is dat niet het geval dan wordt afgeraden in dit specifieke beleidsproces burgerparticipatie te organiseren. Is het antwoord op deze eerste vragen positief, dan moet vervolgens beredeneerd worden met welk doel (vraag 3), welke inwoners (vraag 4), in welk stadium van het beleidsproces (vraag 5), met welke verantwoordelijkheid (vraag 6) mee kunnen doen. Het gaat hier niet om een lijst waarop simpel per vraag eenduidig ja/nee of een van de alternatieven kan worden ingevuld. Over het antwoord op elke vraag is discussie mogelijk. Het gaat iedere keer om inschattingen van talrijke niet, of nauwelijks meetbare factoren en variabelen. Of en hoe participatie een plaats moet krijgen in een project of beleidsproces moet zichtbaar worden afgewogen en beschreven in de startnotitie. Meer informatie via de afdeling communicatie of via afdeling wijkontwikkeling.