

CONCEPT Werkwijzer Participatie 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.

Om die reden willen wij een eenduidige en heldere 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.

Maximaal benutten van elkaars kennis, kunde en creativiteit

Waarom vinden wij participatie belangrijk? We maken Hof van Twente mooier, beter en begripvoller wanneer meer én verschillende groepen mensen meewerken aan en invloed kunnen hebben op de besluitvorming rondom ontwikkelingen in hun directe leefomgeving. Bewoners, ondernemers en maatschappelijke partners hebben immers oneindig veel kennis en creativiteit voor het oplossen van de vraagstukken in Hof van Twente.

Benut daarom maximaal elkaar kennis en energie. Want met elkaar maken we plannen die meer publieke waarde toevoegen en komen we tot meer gedragen oplossingen.

2. Gebruik van de werkwijzer

Deze werkwijzer richt zich op deelname aan publieke besluitvorming. Maatschappelijk participatie, waarmee actieve deelname (van specifieke doelgroepen) aan de samenleving wordt bedoeld, valt hier dus buiten.

Ook binnen participatie bij publieke besluitvorming is onderscheid te maken in twee categorieën, namelijk besluitvormingsprocessen rondom *Beleid* en besluitvormingsprocessen rondom *Ruimtelijke Ontwikkelingen*. Participatie rondom ons gemeentelijk beleid is de verantwoordelijkheid van de gemeente Hof van Twente. Participatie rondom Ruimtelijke Ontwikkelingen is de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer van deze ontwikkeling. Dit kan zowel de gemeente zelf zijn (bij projecten waarvan de gemeente zelf opdrachtgever is), maar dit kunnen ook initiatieven van burgers, bedrijven of andere organisaties zijn.

Omdat initiatiefnemers niet altijd ervaring hebben met participatie, maar er wel een aantal uitgangspunten zijn die kunnen helpen om op een zorgvuldige manier participatie te organiseren, is de "**Werkwijzer Participatie**" opgesteld ter ondersteuning. De werkwijzer is een handvat om initiatiefnemers te helpen én uit te dagen, om met een zorgvuldig participatieproces met verschillende betrokkenen, plannen te ontwikkelen en projecten uit te voeren.

Leeswijzer

De werkwijzer is gemaakt om de voorbereiding en de uitvoering van participatie op een goede manier aan te pakken. Of je dit nu doet als bewoner, vanuit de gemeente, als organisatie of commerciële ontwikkelaar of bedrijf.

De werkwijzer richt zich daarbij zowel op participatie bij Ruimtelijke Ontwikkelingen, alsook bij participatieprocessen voor besluitvorming rondom Beleid. De vragen die u zichzelf kunt stellen bij de voorbereiding en uitvoering van een participatieproces zijn de meeste gevallen hetzelfde. De begrippenlijst en soorten Ruimtelijke Ontwikkelingen in de hoofdstukken 3 en 4, zijn met name relevant voor Ruimtelijke Ontwikkelingen. De overige hoofdstukken kunt u ook gebruiken bij participatie rondom Beleid.

De werkwijzer is zo opgebouwd, dat u door middel van vragen en aandachtspunten, zélf uw participatieproces vorm kunt geven. Participatie is in de meeste gevallen maatwerk. Met de vragen en aandachtspunten in deze werkwijzer wordt u geholpen na te denken over het doel van uw participatie, wat u daarmee wilt bereiken, wie u daarvoor nodig hebt, hoe u die belanghebbenden kunt betrekken, hoe u de uitgangspunten duidelijk kunt krijgen, verwachtingen kunt managen, et cetera. Daarmee kunt u zelf ontdekken welke elementen voor u relevant zijn en daarmee uw eigen participatieproces ontwerpen.

Vragen?

Natuurlijk kan het altijd zijn dat u nog vragen hebt bij het opzetten en uitvoeren van uw participatieproces. Daarvoor kunt u terecht bij uw casemanager.

3. Begrippenlijst bij Ruimtelijke Ontwikkelingsopgaven

In deze werkwijzer gaan we, bij participatieprojecten in het kader van Ruimtelijke Ontwikkelingen, uit van de volgende begrippen en betekenissen:

- **Belanghebbenden:**
Dit kunnen mensen zijn die zelf een belang hebben bij een ontwikkeling, bijvoorbeeld omdat hun uitzicht verandert of omdat zij overlast verwachten van werkzaamheden. Het kunnen ook mensen, verenigingen of stichtingen zijn die zich inzetten voor belangen als groen, fietspaden of toegankelijkheid. Vanzelfsprekend is ook de gemeente zelf belanghebbende.
- **Complexe ruimtelijke ontwikkelingen:**
Alle ruimtelijke ontwikkelingen die niet in het geldende bestemmingsplan/omgevingsplan passen en die complex zijn vanwege bijvoorbeeld de omvang, de impact op de omgeving, verwachte belangentegenstellingen, context/ligging en complexiteit van procedures. Het kan zowel om plannen van bewoners of bedrijven als van de gemeente gaan.
- **Initiatiefnemer:**
Degene die een initiatief of plan heeft, waarvoor hij of zij uiteindelijk een omgevingsvergunning aan moet vragen. Dit kunnen inwoners, bedrijven, organisaties of de gemeente zijn. We gaan er van uit dat de initiatiefnemer zelf eigenaar is van de locatie waarop het project betrekking heeft of schriftelijk toestemming heeft van de eigenaar om over plannen op zijn/haar eigendom te praten.
- **Initiatief:**
Een plan voor een ruimtelijke ontwikkeling waarvoor een omgevingsvergunning moet worden aangevraagd.
- **Ontwikkende partijen:**
Professionele initiatiefnemers, zoals woningcorporaties of projectontwikkelaars.
- **Plan:**
Een plan voor een ruimtelijke ontwikkeling waarvoor een omgevingsvergunning moet worden aangevraagd.
- **Ruimtelijke ontwikkelingen:**
Met ruimtelijke ontwikkelingen bedoelen we alle ontwikkelingen waarvoor de initiatiefnemer (uiteindelijk) een Omgevingsvergunning aan moet vragen. Dit loopt uiteen van een uitbouw aan een woning tot het bouwen van een nieuwe woonwijk. En van het plaatsen van een kleine windturbine op een dak tot het bouwen van een grote windturbine ergens in de gemeente.

4. Typen Ruimtelijke Ontwikkelingen

Elk goed proces of project in het Ruimtelijk domein begint met een goede voorbereiding. Daarbij speelt als eerste de vraag "Waar gaat het over?". De initiatiefnemer zal zich hier af moeten vragen:

- Wat wil je precies gaan doen en hoe wil je dat aanpakken?
- Wat het doel is van het plan (wat wil je bereiken)?
- Hoe zorg je er voor dat iedereen de informatie heeft die hij/zij nodig heeft?

Wat je wilt gaan doen is namelijk van invloed op de manier waarop je participatie vorm kunt geven. Ruimtelijke ontwikkelingen zijn er in vele soorten en maten, variërend van een uitbouw aan een woning tot een groot nieuwbouwproject.

De participatie maakt in alle gevallen onderdeel uit van een aantal stappen van pril idee tot vergunningaanvraag. Vanwege het verschil in omvang en complexiteit van de ontwikkelingen, hanteert de gemeente een indeling in drie typen ruimtelijke ontwikkelingen. Elk van deze ontwikkelingen heeft een andere aanbevolen werkwijze:

1. *eenvoudige of enigszins complexe ontwikkelingen:*

Voor eenvoudige ontwikkelingen kan vaak direct een omgevingsvergunning worden aangevraagd en is het in ieder geval nodig om direct belanghebbenden te informeren over de ontwikkeling. Ten denken valt aan een eenvoudig uitbouw aan de (eigen) woning.

Bij twijfel of enigszins complexe ontwikkelingen (bijvoorbeeld vanwege de gevoeligheid ten opzichte van burens of andere belanghebbenden) is het goed contact te zoeken met een casemanager van de gemeente om gezamenlijk te bepalen wat er nodig is.

2. *complexere ontwikkelingen:*

Voor complexere ontwikkelingen is het advies om altijd vooraf een intake aan te vragen bij de gemeente. Gedacht kan worden aan ontwikkelingen met meerdere belanghebbenden en die in principe strijdig zijn met het omgevingsplan.

Samen met een casemanager van de gemeente kan bij een intake geïnventariseerd worden welke stappen nodig zijn om te komen tot een goede aanvraag omgevingsvergunning.

Vaak zal bij complexere ontwikkelingen na de intake, het proces van participatie gestart worden en aansluitend een Omgevingstafel (waar het plan wordt besproken door ambtenaren die vanuit verschillende aspecten naar het plan kijken) worden georganiseerd.

Met de uitkomsten van zowel het participatieproces als de Omgevingstafel kan een goede aanvraag omgevingsvergunning worden ingediend.

3. *meest complexe ontwikkelingen:*

Onder de meest complexe ontwikkelingen vallen in principe plannen die niet in het geldende omgevingsplan passen en die complex zijn vanwege bijvoorbeeld de omvang, de impact op de omgeving, verwachte tegenstellingen van belangen, context/licging en complexiteit van procedures. Het kan daarbij zowel om plannen van particuliere initiatiefnemers als van de gemeente gaan. Een voorbeeld van een complexe ontwikkeling is een plan voor een appartementencomplex of woningbouw op een plek in een woonwijk waar eerst een zwembad of een school stond.

Voor de meest complexe ontwikkelingen zal, na een intake bij de gemeente, in de meeste gevallen een project worden opgestart in samenwerking met de gemeente.

Ook voor deze projecten waarvoor samen met de gemeente een project wordt gestart, blijft de initiatiefnemer verantwoordelijk voor de participatie rond het plan. De gemeente kan zelf ook initiatiefnemer zijn en is dan ook zelf verantwoordelijk voor een zorgvuldige participatie.

In alle gevallen is de gemeente verantwoordelijk voor het nemen van zorgvuldige (transparante) besluiten. Daarom stuurt de gemeente aan op het in beeld krijgen van alle belangen en het zorgvuldig afwegen daarvan.

De betrokkenheid van de gemeente in een project voor de meest complexe ontwikkelingen moet daarom los gezien worden van de publiekrechtelijke verantwoordelijkheid van de gemeente.

Ruimte voor maatwerk

Omdat type projecten of de belangen daarbij sterk van elkaar kunnen verschillen, moet er te allen tijde ruimte zijn voor maatwerk. In die gevallen is het wel belangrijk dat de keuzes daarbij in een goede afstemming met de gemeente plaatsvinden. Een goede motivatie *waarom* bepaalde keuzes gemaakt zijn, is belangrijk voor de beoordeling van de ontwikkelingen of de inspraak achteraf.

5. Procesontwerp

Nadat bepaald is wat voor wat voor soort beleid of ruimtelijke ontwikkeling participatie vormgegeven moet worden, kan invulling geven worden aan het participatieproces zelf. Voor een goed procesontwerp maken wij gebruik van een aantal vragen (checklist) die aansluiten op de vragen uit de voorbereiding.

1. *Waar gaat het over?*

- Wat is het doel van jouw plan?
- Wat wil je (samen) bereiken? Waaraan draagt je plan bij?
- Wat zijn belangrijke eigenschappen van het plan?
- Waarom wil je dit als initiatiefnemer(s)?
- Waarom is het goed voor Hof van Twente, de kern, de wijk of de buurt?
- Is het plan eenmalig (bijvoorbeeld een evenement) of is het bedoeld voor een **langere periode** (beleid of een (her)ontwikkeling van een gebied)?

2. *Wie doen er mee?*

- Wie is/zijn de initiatiefnemer(s)/organisatoren?
- Wie is verantwoordelijk voor de continuïteit van het plan?
- Hoe maak je zichtbaar wat je gaat doen?
- Zien anderen meerwaarde en/of kunnen anderen iets toevoegen aan de plannen (samenwerking/koppelkansen)?
- Hoe nodig je anderen uit om aan te haken?

3. *Belangenanalyse*

- Welke belangen spelen er mee?
- Wat kunnen de gevolgen van je initiatief zijn voor je omgeving?
- Sluit het initiatief aan bij reeds bestaande plannen?
- Voor wie gaat je initiatief iets veranderen/betekenen?
- Wat zijn de gemeenschappelijke belangen?
- Zijn er ook minderheids- of botsende belangen? Hoe betrek je deze en hoe ga je hiermee om?
- Welke inspanning lever je als initiatiefnemer?
- Wat verwacht je of heb je nodig van andere partijen (gemeente, wijkorganisaties, belangenverenigingen, bewoners of ...)? Denk aan kennis en kunde, geld, vergunning, podium, et cetera.
- Waarover kunnen zij meedenken/ideeën over inbrengen?
- Hoe ver gaat die inbreng (samen *denken*, samen *adviseren*, samen *doen*)?

4. *Waarde*

- Wat is de waarde van het initiatief?
- Welke publieke of private waarde creëert het initiatief?
- Wat draagt het bij aan de samenleving?
- Wie levert het winst of verlies op?
- Welk budget is er nodig of wordt er bij welke financier(s) aangevraagd?
- Wat gebeurt er met het initiatief als gemeente of anderen niet bijdragen?

5. *Uitgangspunten/kaders*

- Welke uitgangspunten liggen er?
- Wat heb je (aan kaders of regelgeving) nodig van gemeente of anderen?
- Wat kan er wel en niet?
- Aan welke regels moeten we ons houden?
- Levert dit wel/geen problemen op?
- Wie besluit waarover?

6. Plan van Aanpak

Op basis van het procesontwerp en de antwoorden die daar gegeven zijn/konden worden, kun je een Plan van Aanpak opstellen voor het participatieproces. Ook hierbij zijn er een aantal vragen die je op weg kunnen helpen om het Plan van Aanpak op te stellen:

1. *Wat is het vraagstuk?*

- Hoe complex is het vraagstuk? Gestructureerd of ongestructureerd?
- Valt er te kiezen?

2. *Welke fase bevindt zich het initiatief?*

- **Agendafase:** in deze fase kunnen deelnemers (inwoners en/of belanghebbenden) onderwerpen aandragen voor beleid of voor een initiatief/plan. Hieronder vallen ook burgerinitiatieven.
- **Plan- of Beleidsvorming:** in deze fase kunnen deelnemers (inwoners en/of belanghebbenden) meedenken over de plannen en beleidsalternatieven. In geval van gemeentelijk beleid, ligt het initiatief bij de gemeente.
- **Uitvoering:** in deze fase kunnen deelnemers (inwoners en/of belanghebbenden) participeren bij de uitvoering van het beleid of het plan en/of ze gaan meedenken over hoe de uitvoering het best georganiseerd kan worden.
- **Evaluatie:** in deze fase hebben deelnemers (inwoners en/of belanghebbenden) een rol in de beoordeling van de effecten van het beleid.

3. *Wat is de duur van het participatieproces?*

- Een continue dialoog?
- Een kort proces?
- Een lang (maar afgebakend) proces met begin en einde?

4. *Wat willen we met participatie bereiken?*

- (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.

5. *Wat is de duur van het participatieproces?*

- Een continue dialoog?
- Een kort proces?
- Een lang (maar afgebakend) proces met begin en einde?

6. *Agenda/planning*

- Welke ontmoeten zijn al gepland?
- Wat is het kritieke pad in onze planning?
- Waar liggen er relaties (in de tijd) met andere processen/trajecten rondom dit initiatief/plan?

7. *Regie*

- Wie is er verantwoordelijk voor het plan en de uitvoering van het proces?
- Waar moet afstemming plaatsvinden met andere processen?
- Wie is verantwoordelijk voor eventuele andere processen waar een relatie mee is?

8. Doen

- Wat doen we na de participatie met de opbrengsten
- Op welke manier wordt de inbreng van betrokkenen verwerkt?
- Hoe leggen we de opbrengsten/inbreng/resultaten vast
- Hoe worden de reacties aan de verschillende betrokkenen teruggekoppeld?

9. Vorm

- Welke werkvormen en instrumenten gebruiken we?
- Hoe geef je vorm aan bijeenkomsten?

7. Aan de slag

Met het procesontwerp én je Plan van Aanpak, kun je aan de slag... De (eerste) ontmoeting met alle betrokkenen. Ook hier is een goede voorbereiding belangrijk, want realiseer je:

- Mensen kunnen slechts 10 minuten luisteren en onthouden ervaringen beter.
- In een creatieve sessie is het makkelijker communicatiepatronen doorbreken en aanzetten tot gedragsverandering.
- Creatieve oplossingen ontstaan door samen te onderzoeken en nadenken. Benut de punten hieronder voor het uit- werken van een concrete ontmoeting.

Spelregels goede dialoog:

Met een paar simpele afspraken zorg je ervoor dat ieder- een van zich kan laten horen:

- Laat de ieder z'n verhaal vertellen zonder gelijk een verhaal er tegenover te zetten.
- Behandel elkaar met respect en vriendelijkheid.
- Spreek vanuit jezelf ('Ik vind...' in plaats van 'men zegt...')
- Vraag om uitleg als er algemeenheden op tafel komen.
- Stel oordelen uit en onderzoek ze met elkaar.
- Sta stiltes toe, soms willen mensen even nadenken.

Bij de voorbereiding kun je gebruik maken van de volgende vragen en aandachtspunten:

1. *Is een ontmoeting nodig?*

- Wil je informeren, raadplegen of adviseren, dingen doen of maken? Organiseer dan een ontmoeting.
- Wil je dat niet? Dan heeft een ontmoeting geen zin.
- Redenen om geen ontmoeting te hebben zijn:
 - Wanneer er geen tijd is voor een goede voorbereiding;
 - Wanneer er te weinig te kiezen of te beïnvloeden valt;
 - Wanneer er niet over onderliggende vragen gesproken mag worden.
- Kies in zo'n geval voor (schriftelijk) informeren

2. *Wat is het doel van de ontmoeting?*

- Denk aan: kennismaken, uitwisselen, kennis overdragen, discussiëren, brainstormen, evalueren, plannen vormen, vaardigheden oefenen, et cetera.
- Sta aan het begin van de sessie stil bij dit doel, en check: hebben de deelnemers hetzelfde plaatje in het hoofd?
- Benoem ook voor jezelf de vragen die je beantwoordt wilt hebben, en hoe je wilt dat het resultaat eruitziet (verslag, tekening, film...).

3. *Fysiek of Online?*

- Wat is je doelgroep?
- Kan het online (in een online omgeving zoals een website, digitale enquête, et cetera)
- Is een online/digitale ontmoeting voor iedereen toegankelijk?
- Leent het onderwerp zich voor een online/digitale ontmoeting?
- Fysieke ontmoeting?
 - Positief: sterkere binding en relaties tussen de deelnemers
 - Negatief: meer logistieke voorbereiding
- Online ontmoeting?
 - Positief: meer ruimte om in eigen tijd deel te nemen; je kunt anoniem reageren waardoor e eerlijker kunt zijn, je luistert beter naar elkaar zonder afleiding van vooroordelen of indrukken van personen in de groep.
 - Negatief: hogere kosten voor het maken van een online omgeving, niet voor iedereen toegankelijk, vraagt kennis en kunde van deelnemers op een computer of iets dergelijks.

4. *Met wie komen we bij elkaar?*

- Wil je alle betrokkenen ineens bij elkaar brengen?
 - Zorg dat iedereen gehoord kan worden en/of inbreng kan hebben
 - Hoe groot is de groep? Om te zorgen dat iedereen z'n inbreng kan hebben, helpt het om groepen van meer dan 10 personen op te splitsen.
 - Dat kan tijdens de ontmoeting, maar mag/kan ook verdeeld over meerdere ontmoetingen.
 - Rivaliserende of tegenstelde betrokkenen kunnen van invloed zijn op de ontmoeting.
- Welke inbreng is nodig en wie hebben relevante kennis en expertise?
- Wat wil je van mensen weten?
- Welke reden hebben mensen om te komen, met welke gevoel doen ze mee?
- Weten de deelnemers voldoende over het onderwerp?
- Kennen de deelnemers elkaar? Zo niet, laat ze dan eerst kennis maken met elkaar.
- Wees zorgvuldig en volledig in de uitnodigingen.
- Betrek ook minderheidsgroeperingen actief.

5. *De locatie*

- Kies een aantrekkelijke locatie
- Zorg dat de locatie klopt met het onderwerp (op locatie?)
- Zorg voor een locatie met voldoende ruimte voor hetgeen je wilt doen (bewegen, in groepjes uiteen)
- Denk goed na over toegankelijkheid, licht en akoestiek. Iedereen moet kunnen komen en verstaanbaar zijn.
- Zorg voor een goede sfeer. Een ruimte kan inspireren en zorgt dat mensen zich op hun gemak voelen.
- Denk na over de indeling van de ruimte. Een ronde tafel verbindt meer dan een rechthoekige. Staand overleggen rond een tafel leidt tot meer actiebereidheid.

6. *Materiaal*

- Hoe wil je de informatie uitdragen en verzamelen? Denk bijvoorbeeld aan:
 - Film
 - Presentatie
 - Praatplaten
 - Reactieformulieren
- Zorg voor goede faciliteiten (internet, beamer, scherm, flapovers, pennen, et cetera)
- Zorg ervoor dat alles werkt. Check dit ruim van tevoren.
- Zorg voor een goede catering (koffie, thee, water, iets te eten?)

7. *De uitnodiging*

- Zorg voor een goede uitnodiging (uitnodigend, persoonlijk)
- Nodig op tijd uit. Ruim van tevoren en op een moment waarop de meeste mensen kunnen (dus niet tijdens vakanties of feestdagen)
- Houd rekening met je doelgroep. Leef je in: waarom zouden mensen wel of niet willen komen?
- Leg in een uitnodiging ook uit wat je eigen **verwachtingen** zijn, of stel een paar vragen waarover je in gesprek wilt. Die vragen zetten (onbewust) de groep al aan het denken.
- Zorg dat mensen zich **welkom** en **onmisbaar** voelen. Stuur daarom niet alleen een mail of een brief, maar bel mensen eventueel op of ga erlangs.

8. *Vervolg*

- Maak aan het einde van de ontmoeting duidelijk of en op welke manier het proces een vervolg krijgt. En laat dan ook daadwerkelijk iets weten!
- Geef aan hoe je de groep betrokken wilt houden. Vraag om contactgegevens voor het verstrekken van (nieuwe) informatie. Of geef aan waar (nieuwe) informatie te vinden is.
- Breng met een sfeerimpressie, filmpje of fotocollage in beeld wat er is gezegd en gedaan.
- Zorg dat deze terugblik snel en breed gedeeld kan worden. Een handige manier om open te zijn over wat je met elkaar in een sessie hebt gedaan, en om anderen te kunnen laten aanhaken.