Bouwen aan
een nieuw samenspel



Gemeente Borger-Odoorn

Visie op participatie
in de gemeente Borger-Odoorn

Voorwoord

Een belangrijk deel van wat we als gemeente en gemeenschap doen is samen werken aan de toekomst van onze prachtige gemeente. Ontwikkelingen op zowel grote als kleine schaal, waar we in meer of mindere mate met elkaar de schouders onder zetten. We zijn al best goed in staat om de uitdagingen die op ons afkomen samen aan te gaan, en waar nodig onze creativiteit te gebruiken om tot oplossingen te komen. Tot nu toe hebben we dat als gemeente echter nog niet verankerd in ons doen en laten. We laten het er vaak op aankomen, waardoor we de spelregels nog moeten bepalen terwijl het spel al begonnen is.

Om dat proces richting de toekomst handen en voeten te geven hebben we deze visie op participatie opgesteld. Dat was een intensief en interactief proces, waarbij we samen met inwoners en belangenorganisaties hebben gekeken waar en op welke manier participatie toepasbaar is. Aan de hand van een enquête hebben we in beeld gebracht waar de behoefte tot participatie bij onze inwoners ligt. Deze visie zal dan ook geen papieren tijger zijn, maar ons allemaal handvatten geven. We spreken hierin ook uit dat we al doende willen toewerken, daar waar dat past, naar een meebeslissende rol voor inwoners, de meest verstrekkende vorm van participatie.

Ligt hier dan het ei van Columbus voor u? Zeker niet. Tegengestelde belangen zullen altijd onderdeel zijn van onze lokale democratie. Een gezonde vorm van tegenspraak ligt hier aan ten grondslag. Het is de kunst om de verschillende belangen zo scherp mogelijk voor de bril te hebben, voordat tot besluitvorming wordt overgegaan. Ik vertrouw erop dat deze visie en de toepassing daarvan ons als gemeenschap helpen om te komen tot een goede belangenafweging.

Niek Wind
Wethouder



1. Inleiding

1.1 Aanleiding en afbakening

Dit visiedocument vormt de basis voor hoe we als gemeente Borger-Odoorn de komende jaren invulling willen geven aan participatie. Belangrijkste aanleiding hiervoor is de veranderende verhouding tussen overheid en samenleving. De rijksoverheid leidt het begrip participatie letterlijk vanuit die invalshoek in: *Burgers ondernemen steeds vaker actie in hun omgeving. (...) Hierdoor veranderen de verhoudingen tussen overheid en burgers*[1].

Met 'omgeving' wordt in participatietermen vaak gedoeld op onze fysieke leefomgeving. In dat opzicht is de aanstaande invoering van de Omgevingswet natuurlijk relevant. Bij de Omgevingswet wordt volgens het Rijk immers *participatie bevorderd. Bijvoorbeeld door burgers en ondernemers zo goed mogelijk te betrekken bij de ontwikkeling van de leefomgeving*[2].

Onze visie op participatie is echter niet beperkt tot het fysiek-ruimtelijke domein, en heeft dus betrekking op meer dan alleen de Omgevingswet. Veelgehoorde termen als 'burgerparticipatie' en 'overheidsparticipatie' geven een goede eerste indicatie van waar we het over hebben. De Participatiewet, die gaat over meedoen op de arbeidsmarkt, valt juist buiten de focus van deze visie. In paragraaf 2.1 zullen we verder aanscherpen wat we onder participatie verstaan.

1.2 Totstandkoming

We hebben deze visie gebaseerd op een uitgebreid voortraject. Naast literatuuronderzoek met speciale aandacht voor ervaringen van andere gemeenten bestond dat uit twee hoofdonderdelen: een onderzoek onder inwoners en een serie gesprekken met belanghebbenden.

Onderzoeksbureau Citisens heeft begin 2021 voor en met ons een enquête uitgevoerd onder inwoners van Borger-Odoorn. Doel was om te verkennen hoe onze inwoners denken over participatie en samenwerking met de gemeente. Welke onderwerpen vinden ze belangrijk, hoe willen ze daarbij betrokken worden en welke beelden en verwachtingen hebben ze van de gemeente. De respons van 972 ingevulde vragenlijsten was dusdanig van aard dat we op basis hiervan representatieve uitspraken kunnen doen over inwoners van de gemeente als geheel. De onderzoeksrapportage[3] is bijgevoegd als bijlage 1.

In het najaar van 2020 en de eerste helft van 2021 hebben we groepsgesprekken gevoerd met een brede vertegenwoordiging aan externe partners, zoals de provincie, zorginstellingen, waterschappen, dorpsbelangen en andere belangen- en adviesgroepen. Met een aantal van hen hebben aanvullend verdiepende gesprekken plaatsgevonden, wat ons waardevolle aanvullende inzichten heeft opgeleverd. Ook met gemeenteraadsleden hebben we het onderwerp participatie en de voortgang van ons project besproken in een aantal sessies, deels onder de vlag van het programma Omgevingswet (waar project Participatie deel van uitmaakt). Ten slotte hebben we diverse interne presentaties, gesprekken en terugkoppelingen georganiseerd. Niet alleen met college en managementteam, maar met de ambtelijke organisatie in brede zin. Dat heeft geholpen een goed beeld te vormen van hun gedachten en verwachtingen op het gebied van participatie. Een overzicht van de verschillende bijeenkomsten met belanghebbenden is bijgevoegd als bijlage 2.

[1] www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/burgerschap/burgerparticipatie (16 juni 2021)
[2] www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/vernieuwing-omgevingsrecht (16 juni 2021)
[3] Onderzoeksrapportage Participatieaanpak Borger-Odoorn – Citisens (17 maart 2021)

1.3 Leeswijzer

In deze visie geven we weer hoe we naar participatie kijken en welke koers we de komende jaren willen varen. In hoofdstuk 2 spreken we onze ambities en doelstellingen uit. Vervolgens bouwen we in hoofdstuk 3 onze visie op aan de hand van een aantal bouwstenen. We omschrijven en duiden die bouwstenen, brengen er onderlinge samenhang in aan en beschrijven hoe ze kunnen helpen onze doelen en ambities waar te maken. In hoofdstuk 4 geven we alvast een paar concrete handvatten mee, als basis van waaruit we de visie in de praktijk kunnen gaan uitwerken. Omdat we participatie zien als een doorlopend proces is deze visie geen eindstation of definitief beeld, maar wel een belangrijke (tussen)stap op weg naar nieuwe manieren van denken en doen.



2. Participatie op z'n Borger-Odoorns

In dit hoofdstuk omschrijven we hoe we participatie in de gemeente Borger-Odoorn voor ons zien, en welke ambities en doelstellingen we daaraan koppelen.

2.1 Ons beeld van participatie

Participatie betekent letterlijk 'meedoen'. Daarbij denken we al snel aan initiatiefrijke inwoners die zelf de handen uit de mouwen steken, want die zijn er veel in Borger-Odoorn. Maar ook informeren, een mening geven of een besluit nemen zien we als vormen van participatie. In deze visie focussen we dan ook op de samenwerking tussen samenleving en gemeente. Betrokkenheid en invloed zijn daarbij essentieel. Inwoners, organisaties en bedrijven hebben de mogelijkheid en voelen zich uitgenodigd om invloed uit te oefenen op hun leefomgeving. Dat kan op verschillende manieren en in verschillende richtingen. Participatie gaat over gemeentelijke plannen waarvan het belangrijk is dat inwoners ervan weten. Waarbij we willen weten wat zij ervan vinden, hun hulp nodig hebben of ze een beslissing mogen nemen. Maar de rollen zijn ook steeds vaker omgedraaid. Vanuit de samenleving komen ideeën en initiatieven waar wij als gemeente bij betrokken worden. Wie heeft dan welke rol, en wie is aan zet om een besluit te nemen? Over die wisselwerking, dat samenspel, gaat deze visie.

2.2 Onze ambitie

De veranderende verhoudingen tussen samenleving en overheid zijn bij uitstek relevant voor gemeenten, die van alle overheden het dichtst bij haar inwoners staan. Het is dan ook niet voor niets dat participatie een prominente plek heeft in ons coalitieakkoord 2018-2022[4]: *Inwoners kunnen veel zelf. Met waar nodig steun van de gemeente in verschillende vormen. Alle betrokkenen hebben hierin hun eigen verantwoordelijkheid. (...) We vinden het een voorwaarde dat de samenleving in Borger-Odoorn actief betrokken wordt bij het ontwikkelen van gemeentelijk beleid. (...) Burgerparticipatie krijgt een steeds grotere rol. Dit vraagt een faciliterende en coachende ondersteuning door ambtenaren en bestuur.* Ook ons Cittaslow-keurmerk bevat aanknopingspunten om participatie handen en voeten te geven. Als Cittaslow-gemeente willen we beleidsmakers, instellingen, ondernemers en inwoners stimuleren om verantwoordelijkheid te nemen voor de ontwikkeling van onze omgeving.

Uit ons onderzoek blijkt dat er volop participatiekansen liggen in Borger-Odoorn. Ruim de helft van de inwoners wil graag vaker hun mening geven over onderwerpen die spelen in de gemeente. En twee derde van hen geeft aan dat we als gemeente inwoners meer moet stimuleren om mee te doen of te denken. Onze inwoners willen dus gehoord worden en blijven graag op de hoogte van plannen zodat ze niet voor verrassingen komen te staan. Dat velen van hen het algemeen belang hoog in het vaandel hebben, bevestigt ons beeld van een betrokken samenleving. Die combinatie van factoren maakt dat Borger-Odoorn wat ons betreft een goede voedingsbodem biedt om participatie naar een hoger plan te tillen.

We zien dus op lokaal niveau duidelijk participatiekansen. Die willen we aangrijpen op een manier die past bij ons en onze omgeving. Daar passen nuchterheid en realisme bij. Participatie is niet de oplossing voor al onze uitdagingen, geen ei van Columbus. Maar het kan wel bijdragen aan een steviger basis waarop we belangen structureel en beter kunnen

[4] Vertrouwd Vernieuwend Vooruit! Coalitieakkoord 2018-2022 – gemeente Borger-Odoorn (mei 2018)

afwegen. Daarbij beseffen we dat veranderingen tijd en gewenning kosten. Daarom willen we vooral pragmatisch uitproberen, al doende leren, en bijstellen waar dat nodig blijkt. Dat deden we voor een deel al en blijven we doen, want participatie op zich is geen nieuw verschijnsel. We kennen veel voorbeelden van goede en minder goede ervaringen die we de afgelopen jaren al hebben opgedaan. Verschil is wel dat we vanaf nu consequenter invulling aan participatie willen gaan geven vanuit dezelfde basis: deze visie.

2.3 Onze doelen

Onze ambities willen we waarmaken aan de hand van een aantal specifieke doelen:

- Meer gedeelde verantwoordelijkheid van samenleving en gemeente
  Initiatieven komen steeds meer vanuit de samenleving. Dat vraagt van ons als gemeente vaker een ondersteunende en begeleidende rol. We staan meer open voor vragen uit de samenleving, maar vragen de samenleving tegelijkertijd ook om zelf een steviger rol te pakken.

- Beter gebruikmaken van het initiatief van de samenleving
  Initiatiefnemers uit de samenleving moeten zich gestimuleerd en gehoord voelen door de gemeente. Waar dat mogelijk is willen we hun betrokkenheid en eigenaarschap belonen vanuit een 'ja, mits'-gedachte en minder vanuit 'nee, tenzij'.

- Beter verwachtingsmanagement vanuit de gemeente naar de samenleving
  Voor een goede samenwerking zijn heldere verwachtingen over en weer een belangrijke voorwaarde. Over wat kan, maar ook over wat niet kan. En over wie welke rol heeft, en welke rechten en plichten daarmee gepaard gaan.

- Scherper zicht op de belangen van verschillende betrokkenen
  Wat voor verwachtingen geldt, geldt ook voor belangen. We willen zo goed mogelijk weten wat betrokkenen beweegt en beperkt, om daar rekening mee te kunnen houden vanuit onze eigen rol.

- Planvorming van betere kwaliteit
  De voorgaande punten (meer uit de samenleving halen, duidelijker verwachtingen en belangen) moeten leiden tot plannen die beter aansluiten bij de praktijk en de belevingswereld van inwoners, bedrijven en organisaties. Zij beschikken bovendien over kennis, kunde en ervaring die de kwaliteit van onze plannen kunnen verbeteren.

- Een solider basis voor afgewogen besluitvorming
  Hoe beter we in een vroeg stadium al zicht hebben op betrokkenen, hun belangen en hun beweegredenen, hoe beter de besluitvorming daarover kan plaatsvinden.

- Meer ruimte geven aan (ver)nieuwe(nde) vormen van participatie
  Een nieuwe wisselwerking tussen samenleving en overheid vraagt ook van ons dat we meegaan in middelen en vormen die dat mogelijk maken. Daarom willen we als gemeente aansluiten bij communicatie- en participatietrends om in dialoog te kunnen blijven met de samenleving en de juiste betrokkenen te kunnen bereiken.

3. Onze visie in bouwstenen

Om onze ambities waar te maken, en op een consequente manier vorm te geven aan het nieuwe samenspel tussen samenleving en gemeente, is een richtinggevende visie nodig. In dit hoofdstuk bouwen we deze visie op aan de hand van acht bouwstenen:

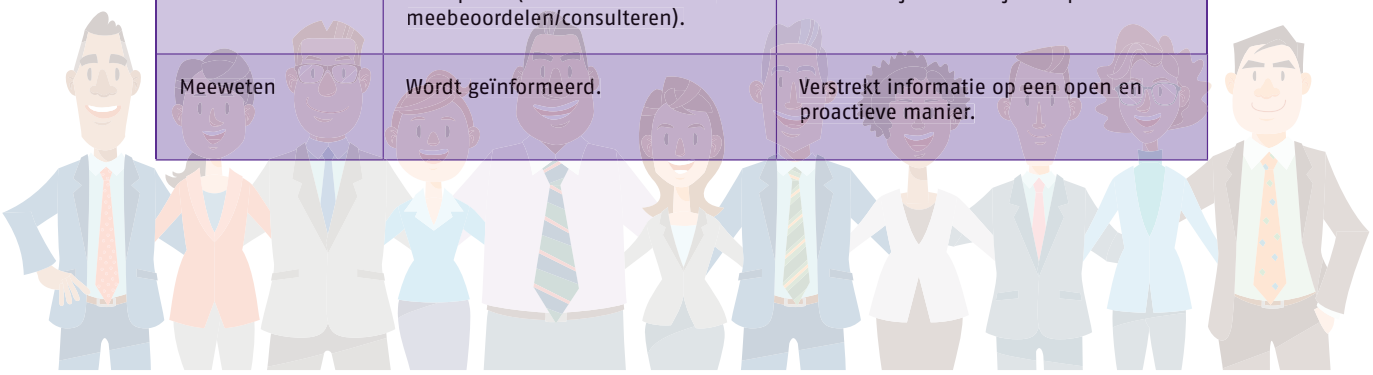
- Niveaus van participatie
- Managen van verwachtingen
- Participatievoorkeuren in de samenleving
- Communicatie als succesfactor
- Een duidelijke rolverdeling
- Onderscheid tussen proces en resultaat
- Ruimte en hulp voor de ambtelijke organisatie
- De Omgevingswet als katalysator in het fysieke domein

We omschrijven en duiden deze bouwstenen, brengen er onderlinge samenhang in aan en beschrijven hoe ze kunnen helpen onze doelen te bereiken. Paragraaf 3.9 bevat een samenvatting van de bouwstenen.

3.1 Niveaus van participatie

Participatie kan plaatsvinden op verschillende niveaus. Een veelgebruikt model om dit inzichtelijk te maken is de zogenaamde participatieladder. In onze visie kiezen we voor een ander breed toegepast concept dat in onze ogen het participatieproces laagdrempelig inzichtelijk maakt, namelijk de 4 m's. Die staan voor vier niveaus van participatie, die worden uitgedrukt aan de hand van de rol van de samenleving ten opzichte van de gemeente. In onderstaand schema geven we beknopt weer hoe wij naar deze vier participatieniveaus kijken.

Participatieniveau	Rol samenleving	Rol gemeente
Meebeslissen	Is (deels) verantwoordelijk voor beslissingen of initiatieven.	Laat initiatieven of beslissingen (deels) over aan samenleving. Stimuleert vooral, stuurt waar noodzakelijk.
Meedoen	Werkt als samenwerkingspartner intensief mee aan plannen.	Ziet samenleving als partner in planvorming en laat resultaat van participatie zwaar meewegen in besluitvorming.
Meedenken	Denkt mee over oplossingen en ideeën voor planvorming. Dat kan in de vorm van beginspraak (in een vroeg stadium co-creëren) of eindspraak (in een later stadium meebeoordelen/consulteren).	Haalt actief meningen op in samenleving en houdt hier rekening mee in planvorming en besluitvorming. Bij beginspraak is die invloed nadrukkelijker dan bij eindspraak.
Meeweten	Wordt geïnformeerd.	Verstrekt informatie op een open en proactieve manier.



Hoe hoger het niveau van participatie, hoe meer er van de samenleving wordt gevraagd en hoe faciliterender de gemeente zich opstelt. Dat betekent ook dat de verwachtingen vanuit de omgeving richting gemeente hoger worden, en dat we als gemeente opener zijn en minder invloed hebben op de uitkomst. Onder 'samenleving' scharen we hier ook organisaties en bedrijven/ontwikkelaars. Waar nodig sturen we vanuit onze eigen verantwoordelijkheid wel op de rolinvulling van dergelijke externe initiatiefnemers.

De participatie- en ook communicatieaanpak hangen sterk af van het participatieniveau. Daarom vinden we het essentieel om aan het begin van een participatietraject vast te stellen welk participatieniveau aan de orde is, en hoeveel speelruimte en verantwoordelijkheid andere betrokkenen hebben of krijgen. Dat hangt voor een deel af van de kaders die we daar als gemeente voor stellen: wie neemt uiteindelijk het besluit, wat is de rol van de gemeenteraad en met welke wet- en regelgeving hebben we te maken, bijvoorbeeld. Maar tegelijkertijd heeft de samenleving zelf ook voorkeuren als het gaat om de verschillende participatieniveaus. Daar kijken we naar in paragraaf 3.3.

3.2 Managen van verwachtingen

In paragraaf 3.1 gaven we al aan dat verschillende participatieniveaus verschillende verwachtingen met zich meebrengen. De term 'verwachtingsmanagement' kwam ook in onze gesprekken met belanghebbenden meer dan eens naar voren. Bij te lage verwachtingen is er een gevaar dat we geen betrokkenheid creëren, te hoge verwachtingen kunnen resulteren in teleurstellingen achteraf. Daarom willen we vooraf per initiatief in kaart brengen wat de speelruimte voor participatie is, en daar ook heel duidelijk over zijn richting de betrokkenen. Beperkingen in de participatiemogelijkheden zijn niet per definitie erg, maar we moeten ze wel altijd tijdig en goed beargumenteerd inzichtelijk maken. Uitleggen waarom iets niét kan, bijvoorbeeld door juridische, veiligheids- of gezondheidsbeperkingen, vergroot de kans op begrip bij betrokkenen. En andersom willen we vooraf ook duidelijke afspraken maken over wat we wel en niet van de samenleving kunnen verwachten in een samenwerking.

Een bruikbare manier om verwachtingsmanagement nader te duiden is de zogenaamde duivelsdriehoek. Die geeft het spanningsveld in processen en projecten weer door de kwaliteit in verband te brengen met drie elementen: tijd, geld en omvang. De samenhang tussen deze elementen is bepalend voor de kwaliteit van proces en resultaat. Dat betekent dus ook dat beperking van tijd, geld of omvang ten koste gaat van de kwaliteit, tenzij de andere elementen daarop aangepast worden. Als voor een participatietraject bijvoorbeeld beperkt tijd is heeft dat invloed op de kwaliteit, wat gecompenseerd kan worden door een beperkter omvang of acceptatie van extra kosten. Afwegingen als deze moeten we als gemeente in een vroeg stadium maken om reële verwachtingen te scheppen.

Verwachtingsmanagement vraagt dus wel iets van ons. Duidelijke afspraken aan de voorkant, goede bestuurlijk-ambtelijke afstemming, een open dialoog met de gemeenteraad en vanaf het eerste begin eenduidige en consequente communicatie met de samenleving.

3.3 Participatievoorkeuren in de samenleving

Op basis van ons inwoneronderzoek stellen we in de eerste plaats vast dat het participatieniveau voor inwoners afhangt van het betreffende thema. Simpel gesteld: een gemeentelijk beleidsplan brengt een andere mate van betrokkenheid en andere verwachtingen met zich mee dan een initiatief van buurtbewoners voor een speeltuin. Ongeacht het thema worden veel inwoners graag geïnformeerd (meeweten) door de gemeente. Meedenken doen ze het liefst rondom veranderingen in de openbare ruimte. Op dat vlak beslissen inwoners ook graag mee, net als wanneer het gaat om bijvoorbeeld vergunningverlening in hun eigen straat.

Inwoners die naast het ontvangen van informatie ook graag op andere manieren betrokken worden door de gemeente, geven aan dat een online enquête goed bij hun verwachtingen past. Daarnaast zien inwoners veel potentie in bewonersbijeenkomsten als middel voor verdere participatie. Als het gaat om bijvoorbeeld vergunningverlening in hun directe omgeving zien ze juist een minder grote rol voor de gemeente, en gaan ze liever eerst zelf in gesprek met de initiatiefnemer. Er is dus ruimte om, afhankelijk van het thema, verschillende middelen voor participatie in te zetten binnen de gemeente.

We hebben inwoners ook gevraagd waarom ze bij bepaalde onderwerpen en initiatieven betrokken willen worden. Het algemeen belang is daarbij de meest genoemde reden om een actieve bijdrage te leveren. Men wil dat de mening van inwoners goed gehoord wordt. Van zogenaamde 'participatiemoeheid' lijkt geen sprake te zijn. Slechts 5 procent van de inwoners geeft aan dat inwoners te vaak betrokken worden bij plannen, ideeën of andere initiatieven.

De resultaten van de inwonerenquête hebben we opgenomen in een dashboard met betrokkenheidsprofielen (ook geleverd door Citisens) dat ons inzicht geeft in de participatievoorkeuren van onze inwoners. In paragraaf 4.2 komen we hierop terug.

3.4 Communicatie als succesfactor

Participatie en communicatie zijn nauw aan elkaar verwant. Beide worden gekenmerkt door tweerichtingsverkeer, en voor succesvolle participatie is communicatie een belangrijke voorwaarde. Immers: om te kunnen meedenken, meedoen of meebeslissen is meeweten altijd de basis. Betrokkenen moeten over de juiste informatie beschikken om goed een mening te kunnen geven, bijdrage te kunnen leveren of besluit te kunnen nemen.

Over de communicatievoorkeuren van onze inwoners, mede in relatie tot participatie, hebben we ook de nodige informatie opgehaald. Die maakt dat we communicatiemiddelen nog gerichter kunnen inzetten zodat ze aansluiten bij de behoeftes van betrokkenen op specifieke thema's. Hoe dichterbij dat thema voor inwoners komt, hoe persoonlijker/individueler communicatie gewenst is. Zo ontvangen ze graag een (persoonlijke) brief van de gemeente. Zeker wanneer er veranderingen plaatsvinden in hun directe omgeving, zoals in de openbare ruimte of bij de verlening van een vergunning aan de buren. Voor alle thema's geldt dat een e-mailnieuwsbrief voor grofweg een derde van de inwoners een geschikt kanaal is om informatie te ontvangen. Bij de meeste thema's geldt het huis-aan-huisblad ook nog altijd als een relevante informatiebron, net als de e-mailservice Berichten over uw buurt (die officiële publicaties van gemeentelijke besluiten bevat). Voor gericht informeren is er in ieder geval géén voorkeur voor sociale media.

Op vergunningverlening na wordt bij elk thema door zo'n een op de vijf inwoners ook de informatiebijeenkomst opgegeven als communicatiemiddel. Dat aandeel wordt bovendien een stuk groter (30 tot 43 procent) als we inwoners nader willen betrekken. Samen met de online enquête is de informatiebijeenkomst het meest genoemde participatiemiddel. We denken zelf dat dat niet altijd een fysieke bijeenkomst hoeft te zijn. Tijdens de recente coronapandemie hebben we uit noodzaak geëxperimenteerd met digitale bijeenkomsten via livestream. Uit deze eerste ervaringen komt het beeld naar voren dat we hiermee een publiek bereiken dat in de regel niet snel een fysieke bijeenkomst zal bezoeken. Dat biedt aanknopingspunten voor gerichte en mogelijk soms hybride bijeenkomsten om de juiste betrokkenen op de been te krijgen. Voor vergunningen zijn de voorkeuren voor betrokkenheid overigens duidelijk individueler. In die gevallen wordt met name een gesprek met de initiatiefnemer of – in mindere mate – rechtstreeks contact met de gemeente genoemd.

Een belangrijk doel van onze communicatie rondom participatietrajecten is om relevante betrokkenen in beeld te krijgen en aan te haken. Hoe meer mensen we bereiken hoe beter, maar het gaat er vooral om de juíste mensen te betrekken. We mogen ons in Borger-Odoorn gelukkig prijzen met een groep betrokken en enthousiaste inwoners en ondernemers, die ons met raad en daad terzijde staat. Naast deze min of meer bekende gezichten willen we echter de uitdaging aangaan om de 'zwijgende meerderheid' aan te boren. We beschikken inmiddels over meer en nieuwere tools (en ervaringen daarmee) om de juiste betrokkenen voor het juiste thema in beeld te krijgen. Meer daarover in paragraaf 4.2.

Met onze communicatie willen we daarnaast de juiste verwachtingen scheppen (zie paragraaf 3.2), onder meer door vooraf helder te zijn over het participatieniveau dat aan de orde is (zie 3.1). Duidelijke en tijdige communicatie aan de voorkant vermindert de kans op onduidelijkheden en vragen gedurende een traject. Dat hoeft niet altijd groots en meeslepend, soms is een korte toelichting al ruim voldoende. We willen dat wel éérder gaan doen; uit onze enquête blijkt dat 40% van de inwoners vindt dat de gemeente hen niet op tijd betrekt bij belangrijke ontwikkelingen.

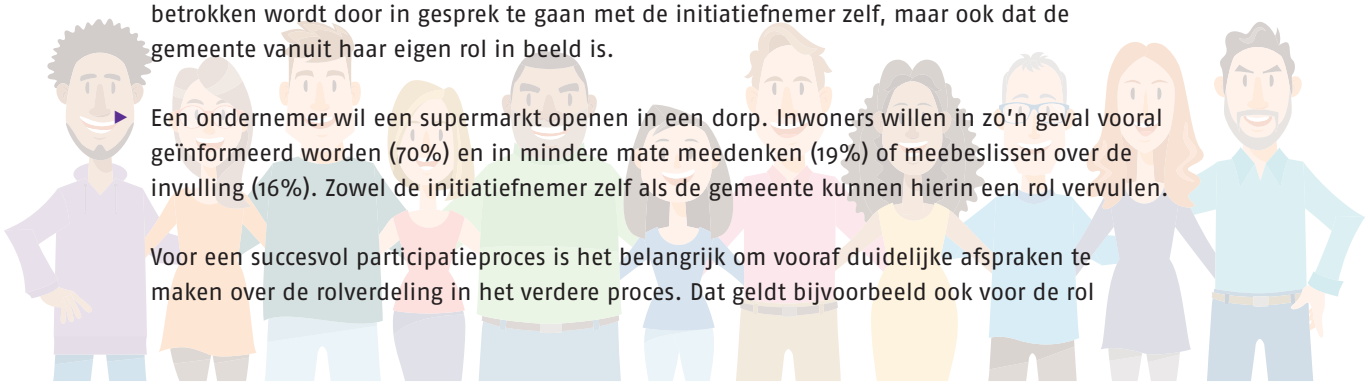
3.5 Een duidelijke rolverdeling

In paragraaf 3.1 benoemden we bij de verschillende participatieniveaus al de rolverdeling tussen gemeente en samenleving. Die rolverdeling kan variëren en is niet altijd bij voorbaat al duidelijk. Beiden kunnen bijvoorbeeld initiatiefnemer zijn (al dan niet gezamenlijk) en aan beide kanten kunnen verschillende betrokkenen een rol spelen. Ter illustratie twee scenario's:

- Een inwoner vraagt de gemeente om een vergunning voor een verbouwing, maar heeft ook te maken met de buren. Uit ons onderzoek blijkt dat 67% van de inwoners in zo'n geval het liefst betrokken wordt door in gesprek te gaan met de initiatiefnemer zelf, maar ook dat de gemeente vanuit haar eigen rol in beeld is.

- Een ondernemer wil een supermarkt openen in een dorp. Inwoners willen in zo'n geval vooral geïnformeerd worden (70%) en in mindere mate meedenken (19%) of meebeslissen over de invulling (16%). Zowel de initiatiefnemer zelf als de gemeente kunnen hierin een rol vervullen.

  Voor een succesvol participatieproces is het belangrijk om vooraf duidelijke afspraken te maken over de rolverdeling in het verdere proces. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor de rol



van de gemeenteraad. De raad vervult een belangrijke rol als schakel tussen overheid en samenleving. Welke invulling krijgt die rol in participatieprocessen? Heeft de gemeenteraad beslissingsbevoegdheid? Zo ja: hoe gaan we dan om met rechtstreekse input uit de samenleving? En zo niet: speelt de raad dan een andere rol? Dergelijke afwegingen en keuzes gelden op een andere manier ook voor het college en de gemeentelijke organisatie. Hoe zwaar wegen vakinhoudelijke argumenten ten opzichte van de mening van de omgeving? En fungeert een gemeente puur als vergunningverlener, of begeleidt ze een initiatiefnemer ook vanuit haar eigen expertise op het gebied van participatie? Door dat bij aanvang van een traject vast te leggen, streven we naar een duidelijker rolverdeling die ook tot meer rolvastheid moet leiden.

3.6 Onderscheid tussen proces en resultaat

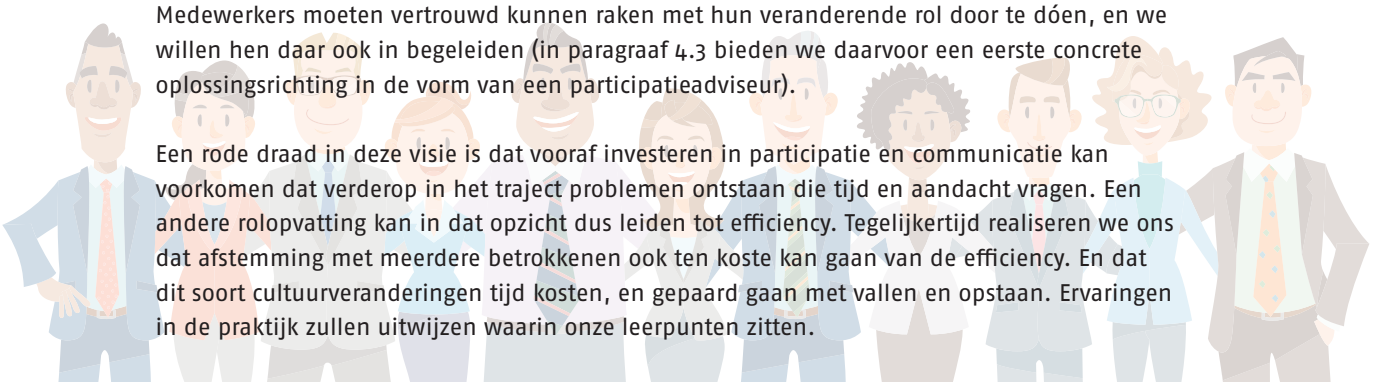
'Draagvlak' is in relatie tot participatie een relevant maar ook een lastig begrip. Participatie kan in veel gevallen leiden tot meer draagvlak voor initiatieven. Het is echter geen garantie; geen wondermiddel dat alle belangentegenstellingen in de samenleving doet verdwijnen. En waar draagvlak bij beperkte participatieruimte (meeweten) vaker een doel op zich kan zijn, kan het bij hogere participatieniveaus (meedenken, meedoen en meebeslissen) een open dialoog juist in de weg staan.

Daarom maken we in participatietrajecten onderscheid tussen het participatieproces zelf en het resultaat daarvan. Dat resultaat meten we in eerste instantie af aan het doorlopen proces. Want een goed doordacht en uitgevoerd participatieproces kan bijvoorbeeld tegengestelde belangen boven water krijgen. In zo'n geval draag participatie niet bij aan meer draagvlak voor een initiatief, maar wel aan beter en objectiever inzicht daarin. En dat inzicht moet bijdragen aan afgewogen besluitvorming door degene die de besluiten neemt.

Daarom willen we participatietrajecten na afloop evalueren aan de hand van de gezette stappen. Zijn de juiste mensen betrokken, op het juiste moment en via de juiste wegen? Voelen zij zich gehoord? Wat is er met hun input gedaan, heeft dat invloed gehad op het resultaat en zo ja: welke? Positieve antwoorden op dergelijke vragen duiden op een geslaagd participatieproces. Dat neemt niet weg dat draagvlak in veel gevallen onderwerp van gesprek zal zijn. Dat is niet erg, zolang we het proces ook op zichzelf kunnen beoordelen.

3.7 Ruimte en hulp voor de ambtelijke organisatie

Meer ruimte geven aan de samenleving vraagt om een andere houding en rol van de gemeentelijke ambtelijke organisatie. Proactiviteit, flexibiliteit, vertrouwen en openheid zijn daarbij relevante kwaliteiten. Zo'n veranderende houding en rol vragen om capaciteit in de ambtelijke organisatie. Die capaciteit heeft enerzijds betrekking op formatie en budget, maar anderzijds ook op ruimte voor medewerkers om initiatief te tonen en beslissingen te nemen. Medewerkers moeten vertrouwd kunnen raken met hun veranderende rol door te dóen, en we willen hen daar ook in begeleiden (in paragraaf 4.3 bieden we daarvoor een eerste concrete oplossingsrichting in de vorm van een participatieadviseur).



Een rode draad in deze visie is dat vooraf investeren in participatie en communicatie kan voorkomen dat verderop in het traject problemen ontstaan die tijd en aandacht vragen. Een andere rolopvatting kan in dat opzicht dus leiden tot efficiency. Tegelijkertijd realiseren we ons dat afstemming met meerdere betrokkenen ook ten koste kan gaan van de efficiency. En dat dit soort cultuurveranderingen tijd kosten, en gepaard gaan met vallen en opstaan. Ervaringen in de praktijk zullen uitwijzen waarin onze leerpunten zitten.

3.8 De Omgevingswet als katalysator in het fysieke domein

Participatie is een sleutelbegrip voor de Omgevingswet. Betere interactie aan de voorkant van plan- en besluitvormingstrajecten voor de fysieke ruimte zou moeten leiden tot betere plannen en meer onderling begrip en draagvlak. Dat kan helpen om bezwaar- en beroepsprocedures achteraf te voorkomen.

Het stimuleren van participatie is in de Omgevingswet ook formeel geregeld. Overheden worden verplicht tot participatie bij het gebruik van omgevingsinstrumenten. Waar inspraak in het huidige omgevingsrecht veelal geregeld is aan het eind van een proces (inspraaktermijnen op concept-eindproducten) moeten inwoners en belanghebbenden straks bij een omgevingsplan en een omgevingsvisie vroegtijdig betrokken worden. In dat kader willen we vooraf inzicht geven in het participatietraject, waarbij we deze visie als basis gebruiken.

Ook voor initiatiefnemers vanuit de samenleving verandert er het nodige. Bij zogenaamde 'buitenplanse initiatieven' (initiatieven die binnen een omgevingsplan niet toegestaan zijn) worden zij geacht aan te geven of ze aan participatie hebben gedaan, en zo ja: wat daarvan het resultaat is. Hoewel dit vanuit de Omgevingswet geen generieke verplichting tot participatie inhoudt, willen we dit wel zoveel mogelijk stimuleren. Bovendien heeft de gemeenteraad de mogelijkheid om situaties aan te wijzen waarbij participatie wél verplicht is. Hierbij valt te denken aan grote buitenplanse initiatieven met een grote impact op de leefomgeving, zoals wind- of zonneparken. Deze eventuele participatieplicht werken we in het kader van de Omgevingswet nader uit in samenhang met het adviesrecht van de gemeenteraad bij buitenplanse initiatieven.

3.9 Onze bouwstenen samengevat

1. We stellen aan het begin van een participatietraject vast welk participatieniveau aan de orde is, en hoeveel speelruimte en verantwoordelijkheid de betrokkenen hebben.
2. Afhankelijk van de speelruimte voor participatie maken we de wederzijdse verwachtingen zo duidelijk mogelijk inzichtelijk, inclusief eventuele beperkingen die daarbij horen.
3. We vullen participatie in op een manier die beter aansluit bij de voorkeuren en kenmerken van onze inwoners, door naast onze praktijkervaring gebruik te maken van data.
4. Op basis van het participatieniveau en de kenmerken en voorkeuren van betrokkenen uit de samenleving gaan we eerder en gerichter communiceren, om de juiste mensen bij het juiste thema te betrekken.
5. Voorafgaand aan een participatieproces maken we duidelijke afspraken over de rolverdeling tussen de verschillende betrokkenen.
6. We maken een duidelijk onderscheid tussen de kwaliteit van het doorlopen proces en het verkregen draagvlak.
7. We geven de ambtelijke organisatie ruimte en hulp om onze veranderende rol in de praktijk goed in te vullen door te dóen.
8. We spelen in op de kansen die de Omgevingswet biedt om participatie bij initiatieven in de fysieke leefomgeving te verbeteren.

4. Aanzet voor het vervolg: van visie naar doen in de praktijk

In dit hoofdstuk geven we enkele concrete handvatten mee, als basis van waaruit we de visie in een volgende fase in de praktijk kunnen gaan uitwerken. Deels als aanbeveling, maar deels hebben we ook al het nodige voorwerk verricht. Door onze bouwstenen te vertalen in concrete toepassingen zetten we een belangrijke stap naar een nieuwe rolverdeling. Onze filosofie van 'doen' maakt overigens dat de gemeentelijke organisatie niet hoeft af te wachten maar – net als onze inwoners – uit eigen initiatief al invulling kan geven aan participatie. Met deze visie stellen we wel een aantal uitgangspunten vast die daarbij als leidraad kunnen dienen.

4.1 Participatieplan

Bij participatietrajecten willen we gaan werken met een model-participatieplan. Daarin maken we een analyse van het betreffende vraagstuk en bepalen we de participatieaanpak. Dat doen we aan de hand van vaste onderdelen, op basis van de bouwstenen uit onze visie:

- Waar gaat het over, wat is het doel?
- Welk participatieniveau is aan de orde?
- Wie zijn de initiatiefnemers en andere betrokkenen en wat zijn hun kenmerken?
- Welke verwachtingen leven er?
- Wat is de speelruimte en wat staat al vast?
- Wat is de planning, in welke fase zit het traject en wat zijn mijlpalen?
- Wat is de context, wat speelt er in de omgeving?
- Wat doen we met de opbrengst?
- Wat zijn motieven en belemmeringen voor betrokkenen om deel te nemen?
- Wat zijn kansen en risico's?
- Wie heeft welke rol en verantwoordelijkheid?
- Wie neemt uiteindelijk welke beslissingen?
- Wat is de gewenste omvang van het traject, hoeveel geld en tijd is er beschikbaar en hoe verhoudt dit alles zich tot de kwaliteit die we willen leveren?
- Welke participatietools zetten we in?
- Hoe vullen we onze communicatie in op een manier die past bij de betrokkenen?
- Hoe communiceren we over de voortgang en gaan we evalueren?
- Naderhand: voelen de betrokkenen zich gehoord? Heeft hun input een plek gekregen? Zijn ze tevreden met proces en het resultaat? Welke lessen kunnen we trekken?

De invulling van zo'n participatieplan vraagt om maatwerk. Elke situatie kan namelijk anders zijn; het ene vraagstuk vraagt om een grootschaliger analyse en aanpak dan het andere. Bovendien kan de invulling van de participatie gedurende het traject veranderen. Door middel van het participatieplan creëren we echter wel een duidelijk vertrekpunt. En mogelijk is het model-participatieplan breder bruikbaar dan alleen voor ons als gemeente.

4.2 Participatiedashboard

De afgelopen jaren hebben we kennisgemaakt met nieuwe platforms en andere tools die participatie kunnen vergemakkelijken. Dat bleef lange tijd beperkt tot oriëntatie, omdat we van mening waren – en zijn – dat we middelen het best kunnen inzetten vanuit een

doordachte visie en strategie. Tijdens de uitvoering van het project Participatie hebben we onze blik echter ook op bruikbare middelen gericht. Deels vanuit noodzaak (denk aan de livestreambijeenkomsten uit paragraaf 3.4) maar ook omdat ze ons konden helpen de visie een praktische insteek te geven.

Dat laatste geldt bij uitstek voor de tool die gedurende de projectfase een belangrijke aanvulling op de visie is geworden: het Citisens-dashboard met betrokkenheidsprofielen[5]. Dit online dashboard (zie bijlage 3 voor meer informatie) hebben we aangekocht in combinatie met het inwoneronderzoek. Het is opgebouwd rondom een inwonersegmentatiemodel op basis van sociaal-demografische kenmerken en onderzoeksdata. Het geeft tot op 'postcode 6-niveau' (bijvoorbeeld 1111 AA) inzicht in de participatievoorkeuren van onze inwoners. Deze data hebben we aangevuld met de resultaten van ons specifiekere participatieonderzoek. Door deze gegevens te combineren met onze kennis van het gebied kunnen we vanuit een beter onderbouwde basis participeren én communiceren. Bovendien hebben we aan de inwonerenquête een bestand van 478 mensen overgehouden die structureel zouden willen meewerken aan een online inwonerpanel. Een mooie kans die we in een vervolgfase kunnen uitwerken.

4.3 Participatieadviseur

Een participatieadviseur in de gemeentelijke organisatie kan helpen de opvolging van deze visie in de praktijk gestalte te geven. Een participatieadviseur kan medewerkers van de gemeente adviseren bij kleinere en eenvoudiger participatievraagstukken, en een nadrukkelijker rol spelen bij omvangrijke en complexe participatietrajecten. Daarbij kan de adviseur werken vanuit het model-participatieplan en putten uit de beschikbare middelen en ervaringen. Net als bij het participatieplan is het goed denkbaar dat de participatieadviseur ook búiten de muren van het gemeentehuis expertise kan delen.

4.4 Vertaling naar de Omgevingswet

Betere participatie is zoals eerder aangegeven een belangrijke rode draad in het ontwerp van de Omgevingswet. Daarom willen we relevante elementen van deze visie op participatie ook meenemen bij de invoering van de Omgevingswet. Daarbij is het goed om onderscheid te maken tussen het vervolg voor ons als gemeente en het vervolg voor initiatiefnemers in de samenleving.

Voor de formele gemeentelijke Omgevingswet-instrumenten (omgevingsvisie, omgevingsplan, omgevingsprogramma) zijn de participatie-eisen wettelijk vastgelegd. Als gemeente zijn we verplicht om daar invulling aan te geven. De eisen zijn er hoofdzakelijk op gericht om meer participatie te laten plaatsvinden in een eerder stadium van beleidsvorming. Ze hebben vooral betrekking op de planvormen waarbij participatie vereist is en de fasen waarin dit moet gebeuren. Over de manier van invulling van deze verplichtingen is weinig vastgelegd. Daarvoor zullen we de bouwstenen uit deze participatievisie als leidraad hanteren. Voor elk planproces gaan we een participatieplan opstellen op basis van de uitgangspunten uit paragraaf 4.1. Daarbij willen we ook gebruikmaken van de voorgestelde participatieadviseur en beschikbare data en tools.



[5] Betrokkenheid organiseer je zó - Met de Citisensmethode – Citisens (juni 2018)

Voor initiatiefnemers met plannen die in het kader van de Omgevingswet om gemeentelijke toetsing of besluitvorming vragen, maken we onderscheid tussen twee categorieën.

- **Verzoek dat is toegestaan binnen de regels ('binnenplanse' goedkeuring mogelijk)**
  Voor dit soort verzoeken (een boom kappen, een dakkapel plaatsen of een huis bouwen op een plek die daarvoor bestemd is) geldt geen participatieverplichting. Toch adviseren we initiatiefnemers met een dergelijk voornemen om omwonenden en eventuele andere belanghebbenden hierover te informeren.

- **Verzoek dat niet is toegestaan binnen de regels ('buitenplanse' goedkeuring vereist)**
  Soms past een verzoek niet binnen de regels maar willen we als gemeente wel medewerking verlenen. De aard en impact van dit soort buitenplanse aanvragen lopen sterk uiteen. Soms gaat het om een woninguitbreiding die niet volledig gerealiseerd kan worden binnen het daarvoor geldende bouwvlak. Maar het kan ook een uitbreiding of functieverandering van een agrarisch bedrijf betreffen, of een groot initiatief als een zonnepark of windmolen. In dit soort gevallen hechten we er waarde aan dat een initiatiefnemer uitnodigt tot participatie op basis van de uitgangspunten van het participatieplan uit paragraaf 4.1.

  In sommige gevallen zullen we initiatiefnemers gaan verplichten tot participatie. Voor welke initiatieven deze participatieplicht gaat gelden wordt – na vaststelling van deze participatievisie – opgenomen in een apart voorstel. Dit voorstel stellen we op in samenhang met het nog uit te werken adviesrecht van de gemeenteraad. Zoals eerder in dit hoofdstuk beschreven liggen er mogelijkheden om ook externe initiatiefnemers gebruik te laten maken van de gemeentelijke participatiecapaciteit. De kwaliteit en inhoud van het participatieproces blijven echter altijd de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer.

4.5 Vervolg

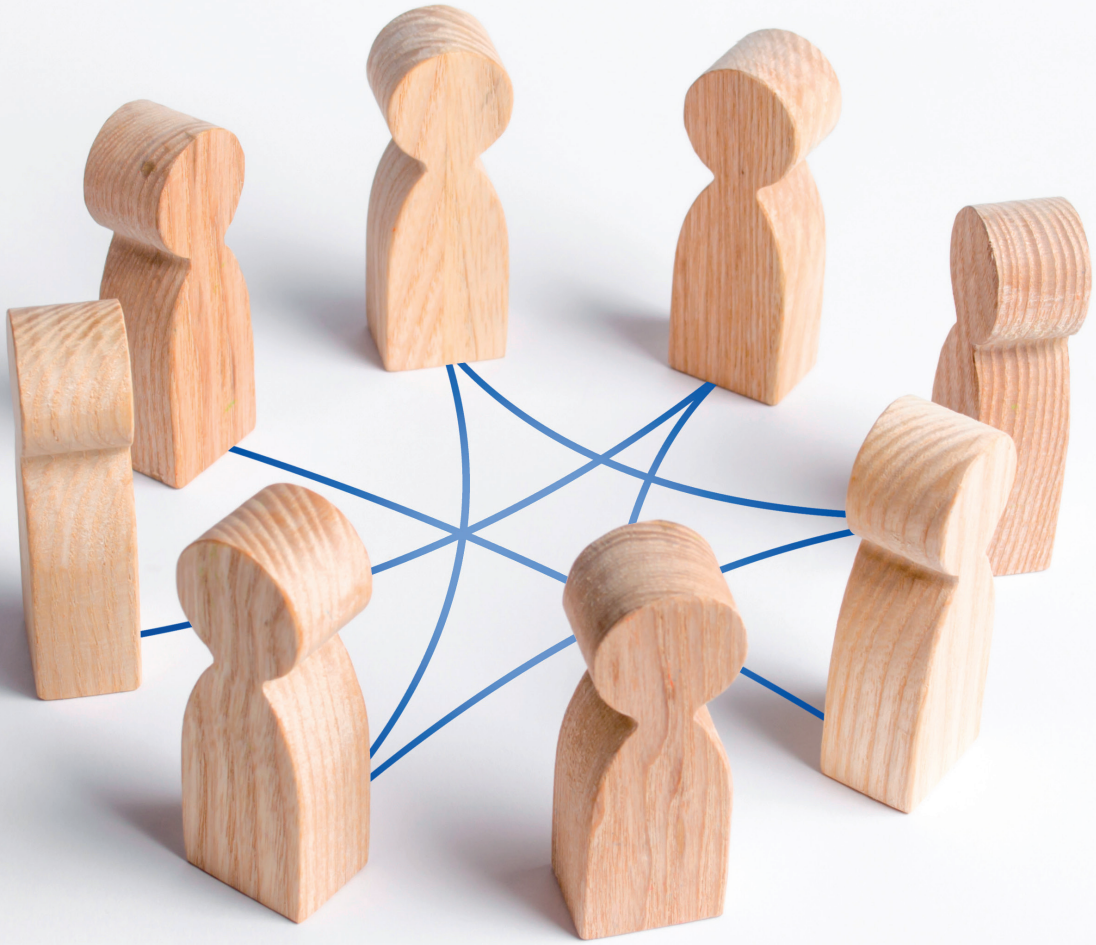
Zoals hiervoor al gesteld zien we participatie als een doorlopend proces en is deze visie geen eindstation of definitief beeld. Het is een (tussen)stap op weg naar nieuwe manieren van denken en doen. Daarbij vormen de ambitie en bouwstenen uit deze visie een belangrijke leidraad. We gaan hiermee aan de slag en zullen werkende weg ondervinden wat er allemaal nodig is om op deze wijze vorm te geven aan participatie. Wel kunnen we op basis van deze visie nu al een aantal concrete vervolgstappen benoemen.

1. Uitwerken onderdelen participatieplan in model
2. Invulling geven aan rol van participatieadviseur
3. Ontsluiten participatiedashboard
4. Uitwerken en beschikbaar stellen participatiemiddelen in toolbox
5. In kaart brengen gevolgen uitwerking visie voor vereiste ambtelijke capaciteit
6. Concretiseren participatieplicht Omgevingswet

In het kader van de P&C-cyclus wordt een structuur voor monitoring en evaluatie opgezet om de voortgang en ervaringen op het gebied van participatie inzichtelijk te maken. Op basis van onze doelstellingen (paragraaf 2.3) worden die resultaten voor een groot deel bepaald door



de ervaringen en meningen van betrokkenen bij participatietrajecten. Denk aan inwoners, initiatiefnemers en partners, maar ook gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie. Door hen in de toekomst vaker te bevragen over participatie, kunnen we beoordelen of onze inspanningen het gewenste effect hebben.





Gemeente Borger-Odoorn