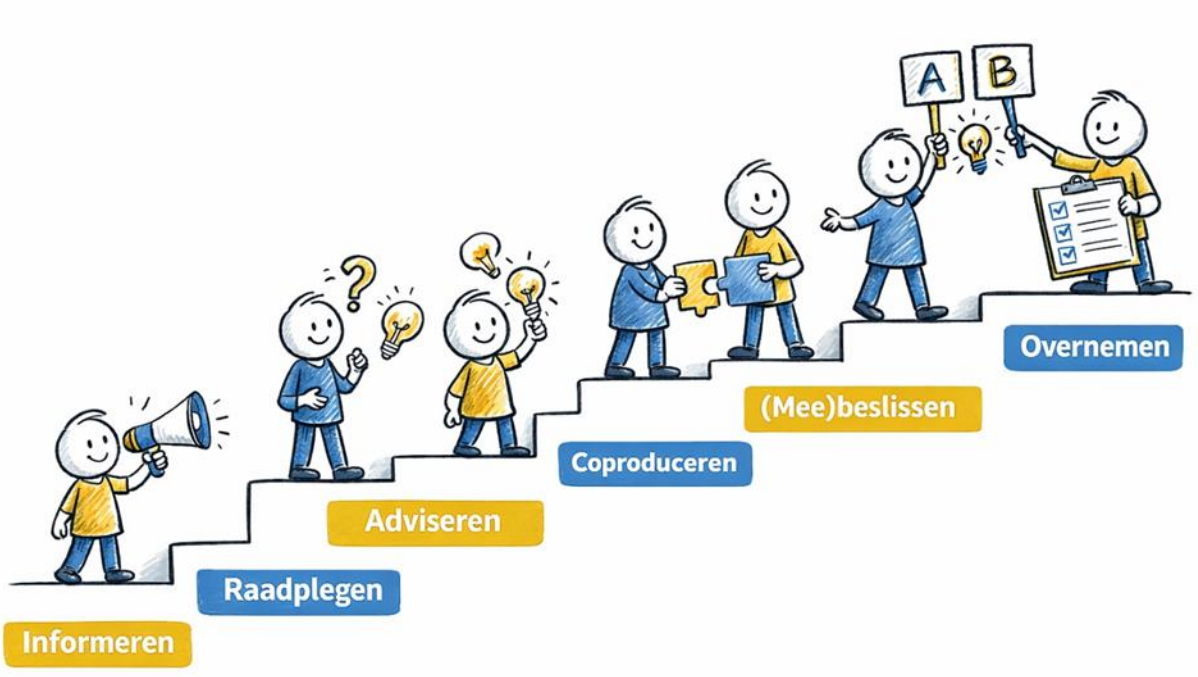
Beleidsplan inwoners- en overheidsparticipatie

Gemeente Tubbergen, 2026



gemeente Tubbergen

Inleiding

In Tubbergen werken we samenlevingsgericht. Werken voor en met de samenleving staat al heel wat jaren op de agenda van onze gemeente. Samen met onze inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties kijken we naar wat we samen kunnen doen om onze kernen op de lange termijn leefbaar te houden.

We werken met een open houding en vanuit vertrouwen. We geven duidelijkheid over wat er kan en denken mee met de inwoner. De kernwaarden ondernemend, zakelijk en betrokken staan centraal.

Samenwerken aan een leefbaar Tubbergen doen we al jaren. In onze kernen weten inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en gemeente elkaar goed te vinden. Met initiatieven vanuit MijnDorp 2040, met kernraden, buurtmannen en -vrouwen en met betrokken bestuurders, ambtenaren en maatschappelijke partners, bouwen we dagelijks aan sterke kernen.

Samenwerken is voor ons dan ook geen nieuw begrip. Eind 2023 hebben we onze inspraakverordening al aangepast aan een participatieverordening met bijbehorend participatiebeleid ‘inwonersparticipatie gemeente Tubbergen’. Hierin was het nog geen verplichting om het uitdaagrecht wettelijk te verankeren. Dat is nu wel nodig en daarom herijken we de participatieverordening en frissen we het participatiebeleid op.

Dat past ook bij één van de beloftes in ons coalitieakkoord: “Inwoners weten goed wat er speelt in hun dorp: wat ze missen, wat van waarde is en waar kansen liggen. En daar denkt niet iedereen hetzelfde over. Daarom vinden we het belangrijk om niet óver inwoners te praten, maar mét inwoners. Om die verscheidenheid aan inzichten goed mee te nemen in beleid, organiseren we inspraak en participatie en doen dat zorgvuldig en toegankelijk.”

De samenleving verandert. Inwoners willen meedenken, meedoen en soms zelf het voortouw nemen. De Omgevingswet vraagt om vroegtijdige participatie. Landelijke wetgeving verplicht gemeenten om het uitdaagrecht zorgvuldig te regelen. Ook als gemeente willen we steeds duidelijk zijn in wat we precies bedoelen als het over meedoen gaat:

- Wat verstaan wij onder participatie?
- Wanneer kiezen we ervoor?
- Wat mogen inwoners van ons verwachten?
- En wat verwachten wij van elkaar?

Met dit beleid geven we richting aan die samenwerking. Het is de onderlegger bij onze nieuwe participatieverordening, inclusief het uitdaagrecht. Het helpt gemeenteraad, college, ambtenaren en inwoners om dezelfde taal te spreken.

Dit document is geen dichtgetimmerd beleid. Het is een kompas. Participatie staat namelijk niet op zichzelf. Het is onderdeel van samenlevings- en gebiedsgericht werken. Dat betekent dat we niet alleen vanuit beleid en systemen redeneren, maar vanuit het dagelijks leven van mensen in hun kern of leefgebied. We verbinden sociale, fysieke en economische opgaven met elkaar en werken integraal aan wat er speelt in een kern of in ons buitengebied.

Samenlevingsgericht werken in Tubbergen

Tubbergen is een gemeente van betrokken kernen. Noaberschap zit in ons DNA. We geloven in de kracht van onze kernen en in de verantwoordelijkheid die inwoners willen nemen voor hun leefomgeving. Samenlevingsgericht werken betekent voor Noaberkracht:

- De inwoner staat centraal
- We werken vanuit vertrouwen
- We zijn duidelijk over wat wel en niet kan
- We zoeken naar partnerschap in plaats van tegenstellingen

We erkennen dat elke kern uniek is. Opgaven landen niet in het gemeentehuis, maar in de kernen. Soms gaat het om een geografisch gebied, soms om een leefgebied of thema dat over grenzen heen loopt, zoals het buitengebied of bedrijventerreinen.
Door dichtbij te blijven, ruimte te geven aan lokale initiatieven en verder te bouwen aan het sociaal weefsel dat er al is, maken we betrokkenheid tastbaar.

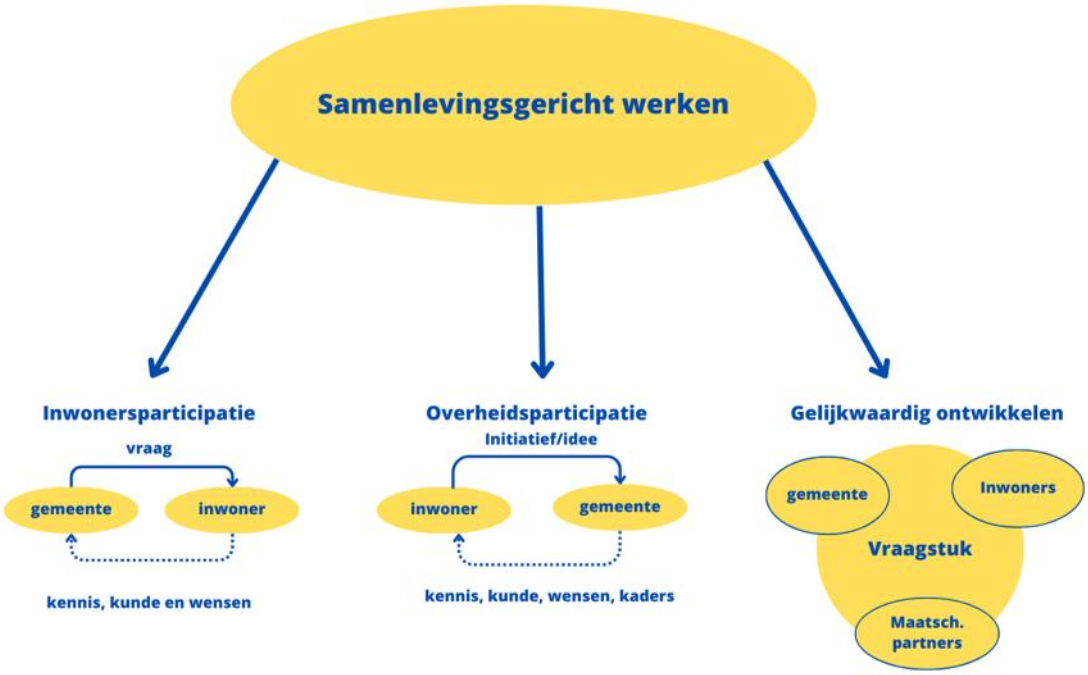
Daarbij onderscheiden we al jaren drie vormen van samenwerken:

Inwonersparticipatie: de gemeente betrekt inwoners bij beleid, plannen en projecten.

Overheidsparticipatie: inwoners nemen initiatief en vragen de gemeente om mee te denken, te ondersteunen of mogelijk te maken.

Gelijkwaardig ontwikkelen: Gemeente, inwoners en maatschappelijke partners werken samen aan een gedeelde opgave, ieder vanuit een eigen rol. MijnDorp 2040 is hiervan een krachtig voorbeeld.

Samenwerken betekent niet dat de gemeente geen verantwoordelijkheid meer heeft. Wij blijven hoeder van het algemeen belang. Maar we doen dat in openheid en in dialoog.



Onze visie op participatie

Participatie betekent letterlijk: deelnemen. In Tubbergen betekent het vooral: samen verantwoordelijkheid dragen voor onze leefomgeving.
Wij zien participatie niet als een verplicht nummer of als formele inspraak achteraf. Het gaat om samen denken, samen doen en soms ook samen beslissen. Wij geloven dat participatie ons bij verschillende dingen helpt.

Sterker beleid
Kennis, ervaring en ideeën uit de samenleving maken plannen sterker.

Meer betrokkenheid en eigenaarschap
Wie meedenkt, voelt zich mede-eigenaar.

Zorgvuldige besluitvorming
We brengen belangen vroeg in beeld en maken transparante afwegingen.

Begrip voor keuzes
Draagvlak is geen doel op zich, maar kan een waardevol resultaat zijn van een goed proces. Participatie betekent niet dat iedereen zijn zin krijgt. Het betekent dat iedereen serieus wordt genomen.

Beter inzicht in wat er speelt
We combineren in Tubbergen cijfers met verhalen. Data helpen ons vooruit te kijken; verhalen laten voelen waarom iets speelt. Door te gaan werken met gebiedsanalyses per kern verbinden we trends, cijfers en signalen uit de samenleving. Zo krijgen besluiten zowel richting als betekenis.

Onze uitgangspunten

Iedere inwoner moet de mogelijkheid hebben om mee te doen

Laten we voorop stellen dat niet iedereen mee wil praten. Maar het besluit daarover kunnen nemen vraagt om:

- Begrijpelijke taal
- Toegankelijke processen
- Een mix van fysieke en digitale participatie
- Actieve benadering van doelgroepen zoals jongeren, agrariërs en senioren
- Aandacht voor de ‘stille meerderheid’

Onze buurtmannen en -vrouwen, kernraden en kernwethouders spelen hierin een sleutelrol. Zij kennen de kernen en weten wat er leeft. We stimuleren inwoners om hun talenten in te zetten voor hun kern. En we laten zien wat participatie oplevert.

Als een kern zelf met een initiatief komt, zoals een dorpsplan, dan zijn we nieuwsgierig, betrokken en enthousiast om samen te kijken waar we kansen kunnen benutten.

In iedere kern brengen we het lokale netwerk in beeld: dorpsraden, scholen, ondernemers, welzijnspartners, woningcorporaties, sleutelfiguren en vrijwilligers. Dit helpt ons om signalen tijdig op te vangen en initiatieven te verbinden. De buurtman of -vrouw is hierin een belangrijke schakel.

Participatie is maatwerk

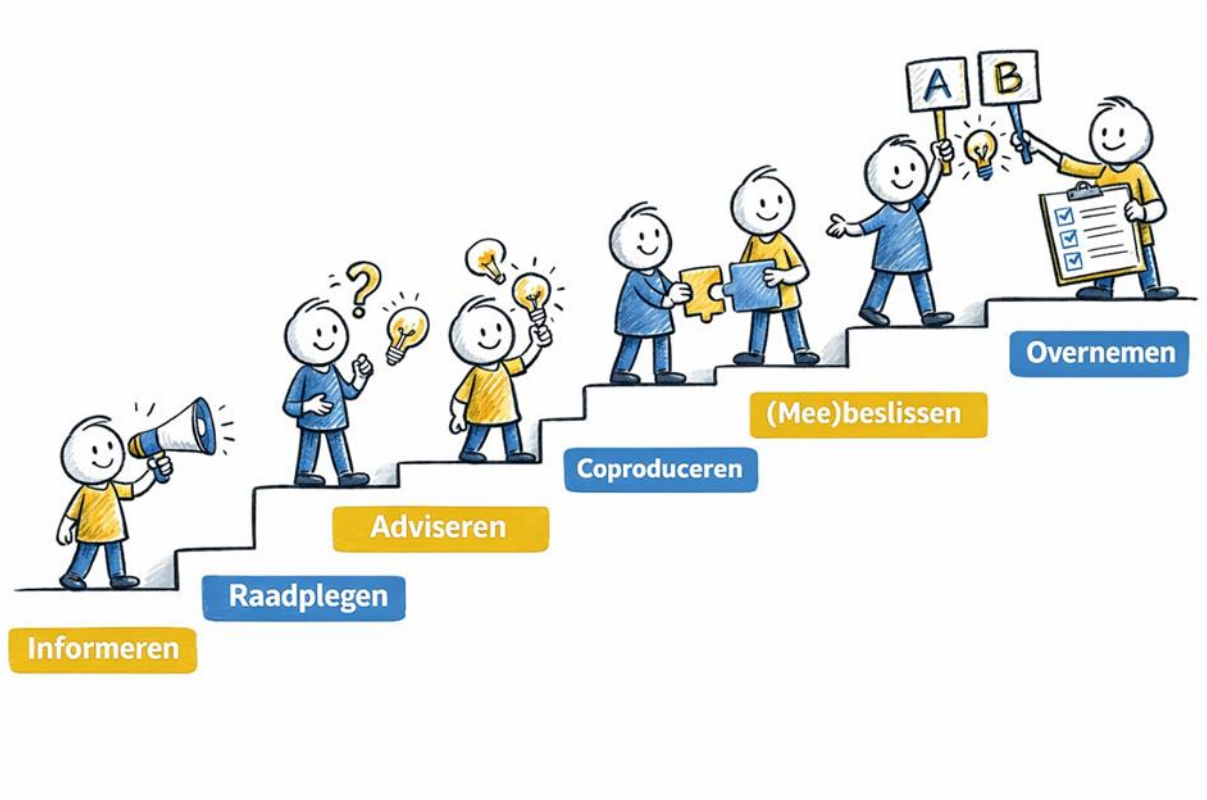
Geen enkel participatieproces is hetzelfde. Bij ieder plan of project stellen we ons vooraf een aantal vragen. Deze helpen ons om bewust te bepalen of participatie passend en zinvol is:

- Heeft het plan gevolgen voor anderen, bijvoorbeeld voor uitzicht, verkeer, geluid, privacy, sociale samenhang of leefbaarheid?
- Is er ruimte voor invloed (juridisch, inhoudelijk, financieel of in de planning)?
- Zijn er belanghebbenden die mee willen denken en beschikken zij over relevante kennis of ervaring?
- Is er voldoende tijd, capaciteit en organisatiekracht om participatie zorgvuldig te organiseren?
- En: hoe zouden wij zelf betrokken willen worden als we in deze situatie zaten?

Door deze vragen expliciet te beantwoorden, voorkomen we schijnparticipatie en zorgen we voor realistische verwachtingen. Niet ieder onderwerp leent zich namelijk voor participatie. Soms is informeren passender. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer:

- De kaders al vaststaan door wet- en regelgeving van hogere overheden
- Er geen inhoudelijke of beleidsruimte is om keuzes te maken
- Het probleem helder is en de oplossing voor de hand ligt
- Een bestuurlijk besluit noodzakelijk is waarbij er geen ruimte is voor alternatieven

Een hulpmiddel om te kijken naar de mate van invloed is onze **participatieladder.**



Hoe hoger de trede op de ladder, hoe meer invloed de samenleving heeft. Nieuw ten opzichte van bestaande participatieladders, is dat we in deze Noaberkracht variant ook het uitdaagrecht een plek geven (overnemen).

Bij complexe of integrale vraagstukken werken we met een interne afstemming waarin verschillende disciplines samen kijken wat nodig is. Hier worden ook initiatieven uit de samenleving beoordeeld die een bredere blik vragen, waaronder verzoeken in het kader van het uitdaagrecht.

Veel ideeën ontstaan vaak informeel: aan de keukentafel, in de sportkantine of tijdens een bijeenkomst in het dorpshuis. Niet elk initiatief hoeft meteen formeel te worden. Veel ideeën kunnen binnen het lokale netwerk worden opgepakt. Wordt de rol van de gemeente noodzakelijk, dan zorgen we via de buurtmannen/vrouwen voor een passende vervolgroute.

We werken vanuit vertrouwen en leergierigheid

Samenwerken vraagt om vertrouwen. En vertrouwen vraagt om duidelijkheid.

Daarom gelden in Tubbergen altijd deze uitgangspunten:

- We zijn open en betrokken
- We zijn realistisch over speelruimte
- We maken vooraf duidelijk waar participatie wel en niet over gaat
- We koppelen altijd terug wat er met input is gedaan
- We leggen onze keuzes zorgvuldig uit

Participatie kent soms ook spanning. Belangen kunnen uiteenlopen en emoties kunnen hoog oplopen. Dat hoort bij betrokkenheid. We zien verschillen van inzicht niet als probleem, maar als onderdeel van het proces. Door ruimte te bieden voor dialoog en door helder te zijn over rollen en verantwoordelijkheden, werken we toe naar zorgvuldige besluitvorming. We leren dan ook niet alleen van evaluaties achteraf, maar ook tijdens het proces. We bouwen vaste momenten in om te reflecteren. Zo groeien we stap voor stap in omgevingssensitiviteit.

Het uitdaagrecht is goed verankerd

Participatie vraagt ook iets van bestuur en organisatie. Het vraagt om rolduidelijkheid en soms om loslaten. Een bijzondere vorm van participatie is het uitdaagrecht.

Met het uitdaagrecht kunnen inwoners de gemeente verzoeken om een gemeentelijke taak over te nemen, als zij denken deze beter, slimmer of goedkoper te kunnen uitvoeren. In Tubbergen staan we open voor dit soort initiatieven. Het uitdaagrecht:

- Past bij onze traditie van noaberschap
- Sluit aan bij MijnDorp 2040
- Geeft ruimte aan ondernemende inwoners
- Is een wettelijk recht

Als er een concreet voorstel komt, gaan we onder andere in gesprek over:

- Kwaliteit
- Continuïteit
- Financiële afspraken
- Verantwoordelijkheden

Een verzoek in het kader van het uitdaagrecht bevat in ieder geval een duidelijke omschrijving van de taak, een onderbouwing waarom deze beter, slimmer of goedkoper kan worden uitgevoerd, inzicht in draagvlak en een voorstel voor borging van kwaliteit en continuïteit.

Een verzoek om toepassing van het uitdaagrecht wordt integraal beoordeeld. Na ontvangst van een verzoek bekijkt een coördinator welke interne deskundigen nodig zijn voor een zorgvuldige beoordeling. Afhankelijk van het onderwerp worden daarbij medewerkers uit verschillende vakgebieden betrokken.

Het college beoordeelt het verzoek binnen de termijn die in de verordening genoemd staat en motiveert het besluit zorgvuldig. Het uitdaagrecht betekent niet dat de gemeente haar verantwoordelijkheid loslaat. Wel dat we serieus kijken of inwoners meer ruimte kunnen krijgen. In de participatieverordening zijn hiervoor spelregels vastgelegd.

Participatie onder de omgevingswet

De Omgevingswet stelt de fysieke leefomgeving centraal en vraagt om een integrale benadering van vraagstukken. Daarbij is het van belang dat verschillende belangen, perspectieven en inzichten zorgvuldig worden betrokken bij de voorbereiding van besluiten.

Participatie is hierin een belangrijk uitgangspunt. Het vroegtijdig betrekken van belanghebbenden draagt bij aan een zorgvuldige afweging en beter onderbouwde besluitvorming. Dit vraagt om een open en transparante werkwijze en een professionele houding van alle betrokken partijen.

In de wet is opgenomen dat participatie moet, maar niet hoe. Vanwege het belang van maatwerk is het participatieproces alleen in algemene bewoordingen in de wet opgenomen. In ons participatiebeleid geven we verder vorm aan deze participatie.

Hieronder staan de wettelijke verplichtingen per instrument.

Omgevingsvisie en programma

Bij de vaststelling van een omgevingsvisie en een programma geldt een motiveringsplicht voor de gemeente. *Hoe* zijn inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de besluitvorming betrokken en wat zijn de resultaten.

Omgevingsplan

Ook hier geldt een motiveringsplicht voor de gemeente. In vergelijking met een omgevingsvisie en programma geldt een extra vereiste. Het voornemen om een omgevingsplan vast te stellen moet de gemeente publiceren. In de publicatie moet staan hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding worden betrokken.

Omgevingsvergunning

Bij omgevingsvergunningen is participatie een indieningsvereiste. Dit betekent dat de aanvrager bij de aanvraag moet aangeven of inwoners, bedrijven, maatschappelijke

organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding. Als daarvan sprake is, licht de aanvrager toe op welke wijze dit is gebeurd en wat de resultaten zijn.

De wet verplicht initiatiefnemers niet om participatie toe te passen. Het is dus mogelijk dat participatie niet heeft plaatsgevonden. Er is geen wettelijke grondslag om hiervoor aanvullende eisen te stellen.

Wanneer een initiatief volledig past binnen het geldende omgevingsplan, is er juridisch geen ruimte voor een belangenafweging. In die gevallen heeft participatie een beperktere toegevoegde waarde. Dit neemt niet weg dat het wenselijk blijft om direct omwonenden te informeren en vragen te beantwoorden. Een uitgebreid participatietraject is dan doorgaans niet nodig.
Het college heeft een handleiding geschreven en vastgesteld voor initiatiefnemers over participatie en het betrekken van de omgeving; deze staat op de website.

Omgevingsvergunning buitenplanse omgevingsplanactiviteit

Aanvragen voor een omgevingsvergunning die niet passen binnen het omgevingsplan, worden aangemerkt als een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA). Ook hierbij is participatie een indieningsvereiste. In tegenstelling tot reguliere aanvragen kan participatie in deze gevallen verplicht worden gesteld. De gemeenteraad heeft besloten dat voor alle BOPA-aanvragen participatie verplicht is.

Omdat bij een BOPA sprake is van een belangenafweging, heeft participatie een duidelijke meerwaarde. Het helpt om belangen tijdig in beeld te brengen en zorgvuldig mee te wegen in de besluitvorming.

De gemeente weegt alle belangen en neemt een besluit in het algemeen belang. Participatie is daarbij een inspanningsverplichting: het betrekken van belanghebbenden is belangrijk, maar de uitkomst wordt niet bepaald door draagvlak alleen. Ook bij beperkt draagvlak kan medewerking worden verleend.

Als participatie verplicht is en hier geen invulling aan is gegeven, kan het college de aanvraag buiten behandeling laten. De aanvrager krijgt daarbij de mogelijkheid om dit te herstellen en moet in ieder geval een participatieverslag aanleveren.

Principeverzoek kan helpen

Onder de Omgevingswet is het concept principeverzoek belangrijk. In een concept principeverzoek bespreekt de initiatiefnemer het initiatief met de gemeente. Dan wordt duidelijk wat nodig is om de definitieve aanvraag in te kunnen dienen. Participatie maakt onderdeel uit van het concept principeverzoek. Al in dit stadium wordt de initiatiefnemer gevraagd om aan te geven welk participatietraject gevolgd wordt en met welk doel. Dat geeft de gemeente de mogelijkheid om ook aandachtspunten voor het participatietraject mee te geven.

Rollen en verantwoordelijkheden

Iedereen heeft een eigen rol binnen een participatieproces. Participatie vraagt om vakmanschap. We zorgen dat kennis over participatie en het uitdaagrecht structureel binnen de organisatie is geborgd. Medewerkers kunnen ondersteuning krijgen bij het vormgeven van participatieprocessen en leren van praktijkervaringen.

Inwoners
Kunnen deelnemen, meedenken of het initiatief nemen.

Gemeenteraad
Stelt kaders vast, bewaakt het democratisch proces en neemt besluiten waar zij bevoegd is. Participatie is een aanvulling op onze representatieve democratie. Inwoners hebben via verkiezingen invloed op de samenstelling van de gemeenteraad. De raad vertegenwoordigt alle inwoners en weegt bij besluitvorming zowel de uitkomsten van participatie als andere belangen en wettelijke kaders. Participatie vervangt de democratische besluitvorming niet, maar verrijkt deze.

College van B&W
Voert uit, bereidt voor en neemt besluiten binnen eigen bevoegdheid. Het college stelt daarom ook de handleidingen en werkwijzen vast waarmee invulling gegeven kan worden aan de uitgangspunten in de verordening en in dit beleid.

Ambtenaren
Organiseren participatie zorgvuldig, werken integraal en verbinden samenleving en bestuur.

Maatschappelijke partners en ketenpartners
Denken en doen mee waar dat relevant is.

Samen vormen we één Tubbergen. Voor inwoners moet duidelijk zijn vanuit welke rol raad, college en ambtelijke organisatie bij een participatieproces betrokken zijn.

Relatie met andere documenten

In dit participatiebeleid hebben we kort en kernachtig vastgelegd wat we belangrijk vinden. Er is een directe relatie met andere documenten, zoals:

De participatieverordening Tubbergen 2026
Deze beschrijft hoe de gemeente inwoners, organisaties en ondernemers betrekt bij het maken en uitvoeren van beleid. Het document legt vast welke vormen van participatie er zijn en hoe en onder welke voorwaarden het wordt ingezet. Ook is opgenomen hoe de gemeente omgaat met het uitdaagrecht, waarbij inwoners het recht hebben om zelf voorstellen te doen, bijvoorbeeld om bepaalde taken van de gemeente over te nemen. De gemeente beoordeelt zulke initiatieven op haalbaarheid, draagvlak en kwaliteit.

Kort gezegd is de participatieverordening een set spelregels die vastlegt hoe de gemeente en inwoners samenwerken en invloed uitoefenen op plannen en beleid.

Checklist ‘Aan de slag met inwonersparticipatie gemeente Tubbergen’
Zorgvuldige participatie ontstaat in een oprecht gesprek waarbij alle partijen bereid zijn naar elkaar te luisteren en waarin zij begrip hebben voor elkaars rollen, verantwoordelijkheden en belangen. En 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 algemene uitgangspunten en handvatten die ons kunnen helpen om participatie op een zorgvuldige manier vorm te geven. Deze zijn al eerder opgenomen in de checklist ‘Aan de slag met inwonersparticipatie gemeente Tubbergen’. Een ‘levend document’ dat steeds door het college aangepast kan worden.

De handleiding ‘Hoe betrekt u de buurt bij uw (bouw)plan?’

Er is handleiding opgesteld voor iedereen die in het kader van de Omgevingswet een vergunning nodig heeft. Deze handleiding laat zien waar we als gemeente op letten let bij het afwegen van de participatieresultaten. Als belangen van de omgeving niet voldoende in beeld zijn gebracht, kan dit gevolgen hebben voor de vergunning en de doorlooptijd. Deze is door het college vastgesteld en te vinden op onze website.

Samen verder bouwen

Samenwerken aan een leefbaar Tubbergen is nooit af.

Participatie is een manier van werken die past bij wie wij zijn als gemeente: dichtbij en betrokken. We blijven zoeken naar de juiste balans tussen:

- De systeemwereld en de leefwereld
- Duidelijkheid en ruimte
- Verantwoordelijkheid en vertrouwen

Alleen ga je sneller. Samen kom je verder. In Tubbergen geloven we dat samen werken altijd sterker maakt. Daar blijven we aan bouwen samen met onze kernen.