



Participatiekader

Datum 10 januari 2022

versie definitief concept

GEMEENTE
NOORD
EAST FRYSLÂN

Colofon

Opdrachtgever: Directie/ Henk Verbunt
Opdrachtnemer: Dirk Willems / Marcella Jansen

Rapport gegevens:

Rapport: Participatiekader
Opsteller: Werkgroep Participatie en Dienstverlening Implementatie Omgevingswet
(Hoofdspoor)
Versie: Definitief concept
Datum: 10 januari 2022

Vastgesteld:

Door Gemeenteraad Noardeast-Fryslân
Datum
Paraaf:

bij

Gemeente Noardeast-Fryslân

Postbus 13
9290 AA Kollum
Tel. (0519) 29 88 88

info@noardeast-fryslan.nl
www.noardeast-fryslan.nl

Inhoudsopgave

1	INLEIDING	2
2	VISIE OP PARTICIPATIE EN PARTICIPATIENIVEAU	3
3	VERSCHILLENDE NIVEAUS VAN PARTICIPATIE BIJ BELEIDSONTWIKKELING VAN DE GEMEENTE	3
4	ROLVERDELING BIJ PARTICIPATIE EN BEWONERSINITIATIEVEN	4
5	REPRESENTATIVITEIT EN VERTEGENWOORDIGING	5
6	BETREKKEN VAN INWONERS MET POTENTIËLE ACHTERSTANDSPOSITIE	6
7	OMGAAN MET BEWONERSINITIATIEVEN	6
8	GELIJKE INFORMATIEPOSITIE VAN DE OVERHEID, INITIATIEFNEMER(S), INWONERS, ONDERNEMERS EN MAATSCHAPPELIJKE ORGANISATIES.	6
9	GELIJKWAARDIG SPEELVELD	7
10	SERVICENIVEAU AAN PARTICIPANTEN EN INITIATIEFNEMERS	7
11	STIMULEREN PARTICIPATIE	7
12	HOE WORDT HET PARTICIPATIEPROCES GEWOGEN?	7
13	(PROCEDURE)STAPPEN PARTICIPATIEAANPAK	8
14	FINANCIËLE KADERS EN BUDGETTEN	8
15	VERSTERKEN ROL GEMEENTELIJKE ORGANISATIE	8
16	SAMEN LEREN	8
	BRONNEN	9

1 Inleiding

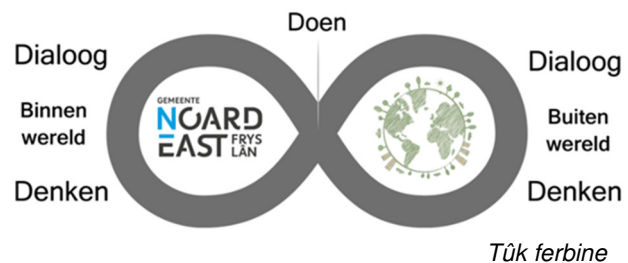
We werken steeds nauwer samen met onze inwoners en ondernemers. Dat is goed, want zij staan voor ons centraal. Een mooie, veilige en leefbare gemeente vraagt om slim samen spelen in de organisatie én om slim samen spelen buiten de organisatie. Ook vanuit de Omgevingswet is dat belangrijk. De Omgevingswet wil meer ruimte geven voor ideeën van initiatiefnemers en voor lokale afwegingen.

De Omgevingswet verplicht ons om participatiebeleid op te stellen.

Participatie wordt toegepast bij alle kerninstrumenten van de Omgevingswet.¹ Daarom hebben we vanuit het programma Implementatie Omgevingswet gewerkt aan kaders voor participatie. Deze kaders zijn niet alleen opgesteld voor de Omgevingswet. Ze geven richting aan het samenspel tussen de samenleving en de gemeente in algemene zin. Organisatiebreed en voor alle werkvelden, van sociaal domein tot ruimtelijke ordening. Het is dan wel een verplichting, we willen het zelf uiteraard ook graag.

Participatie staat verwoord in onze bestuurs- en organisatie filosofie (BOF).

‘Samen, persoonlijk en in de buurt’ en Tûk ferbine (zie tekening) zijn daarbij richtinggevend. Participatie is zeker niet nieuw voor ons; we betrekken de samenleving al bij uiteenlopende beleidsvoorbereidingen, visietrajecten en projecten. Mede door de Omgevingswet zorgen we nu voor een verbreding en verdieping van de werkwijze.



We willen inwoners meer betrekken bij ons beleid.

De afgelopen jaren hebben we al stappen gezet en doelen geformuleerd om te komen tot een ander samenspel tussen inwoner en gemeente. Er komen steeds meer initiatieven vanuit de samenleving. Eenvoudige, maar ook complexe. We willen daar op een goede manier mee omgaan. Een participatiekader en een daarop gebaseerd participatiebeleid kunnen daarbij helpen.

Het participatiekader is de opmaat naar het participatiebeleid.

De rijksoverheid heeft als hulpmiddel voor het ontwikkelen van participatiebeleid een aantal onderwerpen en vragen aangereikt. Deze onderwerpen hebben we als uitgangspunt genomen en uitgewerkt. Dit heeft geleid tot dit participatiekader. In de zin van de Omgevingswet, maar breder toepasbaar.

Naast de gesprekken die we erover hebben gevoerd hebben we gebruik gemaakt van informatie en documenten die de gemeenten Noardeast-Fryslân en Dantumadiel al hebben over participatie. Verder leverde de website www.aandeslagmetde-omgevingswet.nl veel informatie. En documenten over participatie van andere gemeenten die online beschikbaar zijn. Bijvoorbeeld het participatieplan van de gemeente de Bilt en het Participatiehandboek Groningen.

Daar waar we verder in dit document spreken over ‘we’ bedoelen we de gemeente.

¹ Omgevingsvisie, Omgevingsplan, Programma, Algemene Rijksregels, Omgevingsvergunning

2 Visie op participatie en participatieniveau

De gemeente Noardeast Fryslân vindt een goede samenwerking met haar inwoners, ondernemers en andere belanghebbenden belangrijk. De wereld om ons heen verandert. Door mei-inoar samen te werken en samen te leren staan we met elkaar in onze kracht en kunnen we belangrijke uitdagingen in de nabije toekomst aangaan. We tonen lef door te durven pionieren, bewegen mee en laten los waar mogelijk.

Voor een constructieve samenwerking is vertrouwen essentieel. Dat vertrouwen groeit als verwachtingen over ieders bijdrage en inbreng helder zijn en processtappen voorspelbaar.

Bij participatie gaan we uit van de volgende waarden:

- de Mienskip op één
- gelijkwaardig
- heldere verwachtingen
- open (houding)
- transparant.

Participatie geeft de inwoners een stem, zorgt voor het horen van belangen en leidt tot een zorgvuldige afweging in de besluitvorming. Vanaf het begin werken alle betrokkenen samen aan een initiatief of plan. Dit vergroot de kwaliteit van oplossingen en zorgt voor inbreng van verschillende perspectieven, kennis en creativiteit. Bij deze samenwerking gaan we in elkaars schoenen staan en zoeken de gezamenlijke deler. We wegen persoonlijke belangen en het algemeen belang.

Participatie gaat over alle manieren om inwoners en ondernemers bij *gemeentelijk beleid* te betrekken.

Dat kan op verschillende momenten:

- bij de voorbereiding van nieuw beleid,
- bij herziening van beleid,
- bij wettelijke inspraak,
- bij uitvoering van projecten.



Bij een *bewonersinitiatief* is participatie vanuit de samenleving ook van belang.

Bewonersinitiatieven vragen soms andere vormen van participatie dan gemeentebestuur. Participatie kan per situatie op een andere manier worden ingericht.

Participatie kan leiden tot betere plannen, meer draagvlak voor initiatieven, een vlottere besluitvorming en mogelijk minder procedures (bezwaar en beroep).

3 Verschillende niveaus van participatie bij beleidsontwikkeling van de gemeente

We zetten in op meer invloed van onze inwoners. Zij worden uitgenodigd meer regie te pakken over onderwerpen die te maken hebben met de leefbaarheid in de omgeving. Als gemeente blijven we verantwoordelijk voor de leefbaarheid in de omgeving.

Er zijn verschillende niveaus van betrokkenheid en interactieniveau. Welke aan de orde is zal verschillen per situatie.

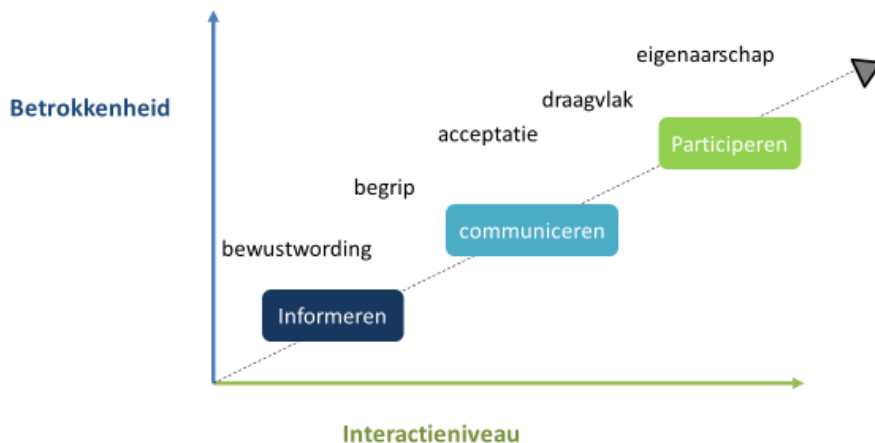
PARTICIPATIELADDER

Niveau	Kenmerken	Rolverdeling en relevantie
Faciliteren	Autonomie bij de externen partners, die zijn eigenaar van inhoud en proces.	Overheid is voorwaardenscheppend. Externe partij heeft regie. <i>relevant bij uitvoering door externen.</i>
Mede beslissen	Overheid en externe partners zijn samen, gelijkwaardig eigenaar van inhoud en proces.	Overheid is partner, externen zijn mede-eigenaar <i>relevant bij besluitvorming of agendasetting.</i>
Co-producen	Gezamenlijk, gelijkwaardig eigenaarschap van inhoud. Partners hebben invloed op proces.	Overheid stelt kaders, externen zijn partner. <i>relevant bij ontwikkelen gezamenlijke strategie.</i>
Advies vragen	Tweerichtingsverkeer, zenden en ontvangen, overheid volledig eigenaar van proces, externen mede-eigenaar van de inhoud	Overheid luistert, externen zijn adviseur. <i>relevant bij agendasetting, verbeteren beleidskwaliteit of versterken draagvlak.</i>
Raadplegen	Tweerichtingsverkeer, zenden en ontvangen, overheid volledig eigenaar van proces, externen hebben invloed op de inhoud.	Overheid wil toetsen, externen zijn klankbord. <i>relevant bij evaluatie of toetsen draagvlak.</i>
Informeren	Eenrichtingsverkeer, overheid volledig eigenaar van inhoud en proces.	Overheid is leidend, externen zijn toehoorder. <i>relevant bij verantwoorden.</i>



Het doel van participatie bepaalt welke trede van de participatieladder geschikt is. Gaat het om bewustwording, dan is informeren voldoende. Willen we draagvlak voor een initiatief, dan kiezen we een hogere trede van de participatieladder.

Verskil in effect



De gemeente zal in alle gevallen motiveren wie zij betrekken, op welke wijze, en hoe de uitkomst wordt vastgelegd.

4 Rolverdeling bij participatie en bewonersinitiatieven

Bij de samenwerking tussen inwoners en overheid zijn er verschillende rollen te onderscheiden. Initiatiefnemers stellen bij aanvang vast welke stakeholders betrokken moeten worden. Rollen kunnen verschuiven. Elke fase van een initiatief heeft baat bij betrokkenheid vanuit bepaalde kennis en inzicht en belangen. Rollen die overheid en inwoner kunnen innemen bij het initiatief worden besproken. Op die manier worden realistische verwachtingen gemanaged.

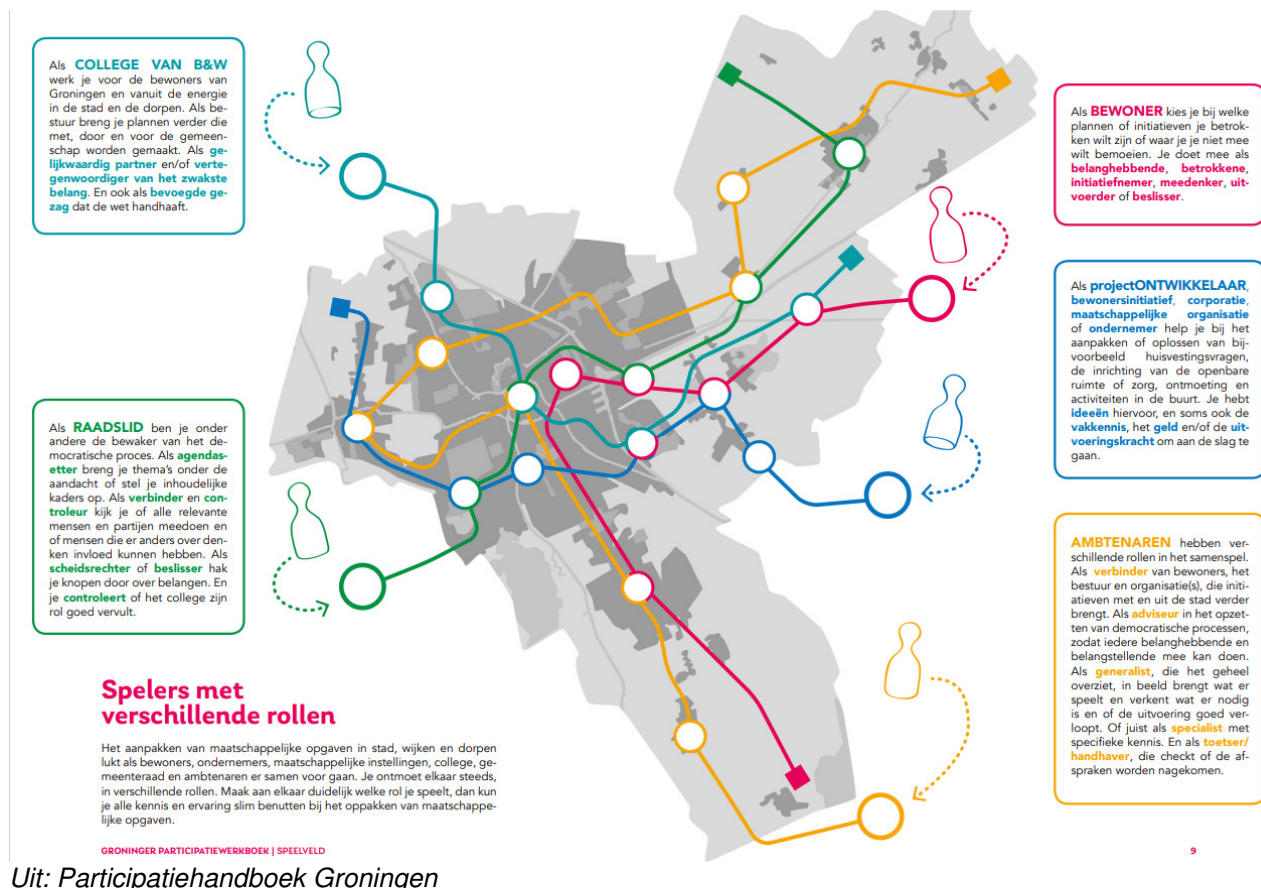
We onderscheiden de volgende rollen:

Inwoner, bedrijf, maatschappelijke organisatie:

- initiatiefnemer,
- samenwerkingspartner,
- meedenker/ontwikkelaar,
- adviseur.

Gemeente:

- faciliteert/ stimuleert en verstrekt informatie,
- creëert steun uit eigen of andere bron,
- regisseert, brengt structuur aan,
- is belanghebbende,
- bewaakt het algemeen belang,
- is eindbesliser (bepaalt of een initiatief daadwerkelijk doorgaat, hakt knopen door en maakt duidelijk hoe ze de verschillende belangen heeft afgewogen in haar besluit).



Uit: Participatiehandboek Groningen

5 Representativiteit en vertegenwoordiging

Ons streven is dat participatie, meedoen, haalbaar is voor alle inwoners. Dit vraagt om maatwerk. We streven ernaar naast de inwoners te staan en het gemak van participatie te faciliteren. Hierbij kan het nodig zijn dat we op zoek gaan naar mensen die misschien



anders denken. Of zich niet zo snel melden. We zetten ons ervoor in dat de belangen die niet of minder in beeld zijn ook op tafel komen.

6 Betrekken van inwoners met potentiële achterstandspositie

Alle inwoners doen ertoe. Senioren, culturele minderheden, (visueel) gehandicapten, slechthorenden en laaggeletterden, jongeren, etc. Als helder is wie bij participatie moet worden betrokken dan worden organisatie en instrumenten afgestemd op de te benaderen groepen. Specifieke aandacht en middelen worden ingezet om ook degene te betrekken die zichzelf niet meteen in eerste instantie zelf (aan)melden.

7 Omgaan met bewonersinitiatieven

Een flexibele overheid biedt ruimte voor initiatieven en experimenten vanuit de samenleving en bedrijven en maakt participatie mogelijk. Wij zijn gesprekspartner bij initiatieven uit de samenleving. We gaan daarbij uit van de eigen kracht en zelfredzaamheid van de inwoners.

Onze uitgangspunten (waarden) zijn: openheid, gelijkwaardigheid, actief luisteren, ja mits, ruimte geven.

We waken ervoor dat inwoners:

- elkaar niet benadelen,
- elkaar niet uitsluiten,
- met elkaar in contact komen.

We stimuleren dat inwoners in debat / gesprek gaan over wat goed is voor de buurt en hoe hun initiatieven daaraan bijdragen. We zorgen ervoor dat inwoners hun proces kunnen inrichten door middel van een handreiking.

We laten zoveel mogelijk los. We bieden de initiatiefnemers een zo uniform mogelijke aanpak. Daarbinnen is ruimte voor maatwerk per initiatief. We streven naar een gelijkwaardig speelveld. We attenderen inwoners op mogelijke wettelijke en financiële kaders om teleurstellingen achteraf te voorkomen.

8 Gelijke informatiepositie van de overheid, initiatiefnemer(s), inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties.

Bij het ontwikkelen van gemeentelijk beleid informeren we stakeholders tijdig en volledig over een onderwerp van participatie. We zorgen ervoor dat onze informatie **beschikbaar, bereikbaar, toegankelijk en begrijpelijk** is.

Wanneer er inbreng van inwoners mogelijk of gewenst is leggen we schriftelijk vast:

- waar men terecht kan,
- de manier waarop het participatieproces vorm krijgt,
- de rol die van alle betrokkenen verwacht wordt,
- wijzigingen en omstandigheden die tot een andere besluitvorming kunnen leiden.

9 Gelijkwaardig speelveld

We hechten aan het creëren van een gelijkwaardig speelveld. We bedoelen daarmee dat we het perspectief van alle stakeholders in het oog houden. En we bieden een passend serviceniveau aan.

10 Serviceniveau aan participanten en initiatiefnemers

Via allerlei kanalen staat de gemeente open voor initiatieven. Voor initiatiefnemers komt er binnen de gemeentelijke organisatie één duidelijk aanspreekpunt voor het uitwerken en doorzetten van het initiatief. We streven ernaar dat de initiatiefnemer zicht kan houden op de voortgang van het proces.



11 Stimuleren participatie

We kunnen participatie niet in alle gevallen verplichten. We stimuleren wel dat initiatiefnemers participatie organiseren.

In feite komt het organiseren van een participatieproces neer op het organiseren van een democratisch proces. Er komen uiteenlopende belangen en standpunten op tafel. Voor een transparant participatieproces is het van belang dat de initiatiefnemer meteen vanaf het begin goede afspraken maken met de belanghebbenden over:

- het verzamelen van belangen en afwegingen,
- het wegen van alle inbreng,
- het toetsen van het participatieproces.

Samen met andere Friese overheden hebben we een handreiking gemaakt die initiatiefnemers helpt om zo'n participatieproces zorgvuldig te organiseren. En medewerkers van de gemeente zijn bereikbaar voor hulp en advies.

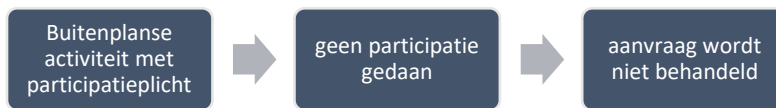
Een goed participatieproces kán leiden tot draagvlak, maar dat is niet gegarandeerd. Andersom is het niet automatisch zo dat 'geen draagvlak' betekent dat het participatieproces onzorgvuldig is geweest. We streven er wel naar dat zoveel mogelijk partijen het eens zijn met het initiatief. Als meerdere partijen het niet met elkaar eens zijn proberen de partijen met een alternatief te komen. De gemeente stimuleert dit proces.

12 Hoe wordt het participatieproces gewogen?

De Omgevingswet verplicht ons (gemeente) om bij de kerninstrumenten omgevingsvisie, programma of omgevingsplan participatie toe te passen en daarvoor participatiebeleid op te stellen. Bij het vaststellen van een van deze kerninstrumenten geven we aan hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn.

Als een initiatiefnemer een omgevingsvergunning aanvraagt is participatie niet verplicht. Dat is wél het geval als het gaat om een buitenplanse omgevingsplanactiviteit én de gemeenteraad deze heeft aangewezen als 'participatieplichtig'. In alle gevallen moet de initiatiefnemer aangeven of en hoe de omgeving is betrokken bij het initiatief en wat er met de resultaten is gedaan. Is een buitenplanse omgevingsplanactiviteit aangewezen voor verplichte participatie? En heeft de initiatiefnemer niet aangegeven of en hoe de omgeving is betrokken? Dan hoeft de gemeente de aanvraag niet te behandelen. De gemeente adviseert de initiatiefnemer wel dit alsnog te doen. Als participatie niet

verplicht is gesteld dan is het ontbreken van een participatieproces op zichzelf geen reden om een aanvraag te weigeren.



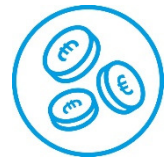
13 (Procedure)stappen participatieaanpak

Participatie is een onderdeel van het besluitvormingsproces over initiatieven. Er wordt een handreiking gebruikt. Op deze wijze kan in ieder specifiek geval een juiste afweging plaatsvinden.

14 Financiële kaders en budgetten

Voor de uitvoering van het participatiebeleid en verbetering van de dienstverlening zijn financiële middelen nodig². Het gaat dan bijvoorbeeld om:

- het versterken van de rol van de gemeentelijke organisatie (denk aan trainingen, coaching),
- instrumentarium voor gemeente(n) en initiatiefnemers (denk aan een tool box en een digitaal platform).

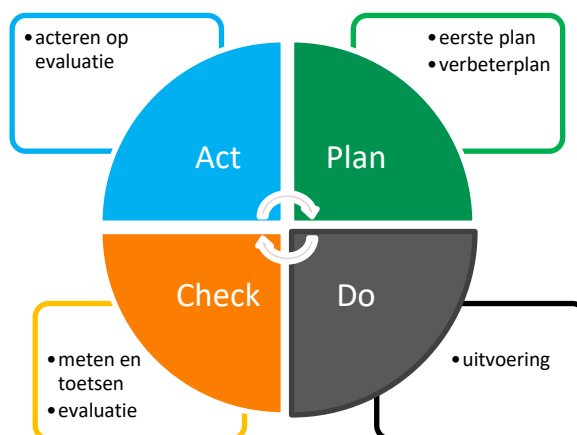


15 Versterken rol gemeentelijke organisatie

De ambtelijke organisatie groeit met de Omgevingswet mee. Door middel van trainingen, cursussen, bespreekmomenten managementteam, werkoverleggen etc. wordt participatie onder de aandacht gebracht in het kader van de invoering van de Omgevingswet.

16 Samen leren

Participatie moet niet alleen de gemeente 'leren', maar ook de samenleving. We moeten samen leren. Leren van de succes én de missers. We zullen daarom regelmatig evalueren hoe het gaat en verbeteren waar dat nodig is.



² Hoeveel (extra) budget nodig is voor de uitvoering van participatie en dienstverlening in de omgevingswet vergt nader onderzoek. Er zal in een later stadium een raming van de kosten gemaakt moeten worden.

BRONNEN

Verslagen Ferbining (dialoogproces Omgevingsvisie Noardeast-Fryslân)
Handreiking participatie in Fryslân, 2021
Feedbackgesprek met stakeholders, 04 juli 2021
Groninger Participatiewerkboek, 2019
Bewonersinitiatief: Waar een wil is..., Nationale Ombudsman, april 2018
Besturings- en organisatiefilosofie en hoofdstructuur Noardeast-Fryslân en Dantumadiel, 2017
Werken met netwerken; LPB Meet-up Assen, juni 2017
Afwegingskader burgerparticipatie, Prodemos, 2017
Routeplanner naar een nieuw DNA, CMO Stamm, 2017
Pionieren in Participatieland, F. van Dalfsen e.a., Berenschot, 2017
Aan het werk met de Omgevingswet, handreiking voor gemeenten, A. de Boom, J van der Velde, 2016
Tien kansen voor de energieke Ambtenaar, J. Andringa e.a., 2012
Burgerparticipatie Dantumadiel, A. Hofer en F. van den Brink, 2011
Niet bij goede bedoelingen alleen, M. Smulders en J. Westerlaken, 2008

www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl