

Participatiebeleid gemeente Voorst

Groeimodel voor een
Voorster samenleving
die meedoet



Datum (gewijzigd) vastgesteld: 3-7-2023
Datum vastgesteld na evaluatie: 22-9-2025

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
0. Samenvatting	3
1. Inleiding.....	5
2. Definitie	5
3. De manier waarop dit participatiebeleid tot stand kwam	5
4. Stand van zaken op dit moment	5
5. Missie	6
6. Visie en doelen	7
6.1 Visie	7
6.2 Doelen	10
7. Strategie.....	11
7.1 Werk in uitvoering, samen met de samenleving	11
7.2 Verplichtingen voor initiatiefnemers	12
7.3 Rol van de gemeente	13
8. Vormen van participatie	13
9. Kosten.....	14
10. Monitoring en evaluatie	14
Bijlage - Opstellen van een participatieplan	15
Colofon	16

0. Samenvatting

Dit document is het participatiebeleid van de gemeente Voorst. Het is tot stand gekomen in overleg met mensen die een rol hebben in de Voorster samenleving. Bijvoorbeeld als vertegenwoordiger van een dorpsbelangenorganisatie, als dorpscontactpersoon of als projectontwikkelaar. En als woningcorporatie en medewerker van de gemeente. Zij zijn samen tijdens een paar bijeenkomsten aan de slag gegaan met vragen die gaan over participatie. De uitkomsten van de bijeenkomsten staan in dit beleidsdocument. Tekeningen die de zakelijk tekenaar (Jager Betekent) tijdens de bijeenkomsten maakte, zijn hierin verwerkt. Aan het eind van deze samenvatting ziet u een getekend overzicht van dit participatiebeleid. Het doel van dit beleid is om richting te geven aan de manier waarop wij met participatie wensen om te gaan. Er gaan al veel zaken goed in de participatie. Maar het kan nog beter. Dit beleid kan verbetering stimuleren.

Missie

Voor al 'noaberschap' kenmerkt onze gemeente. Dit heeft invloed op hoe wij met participatie omgaan. Vandaar onze missie: "Wij staan voor betrokkenheid, saamhorigheid en verbinding met elkaar. De samenleving, dat zijn wij samen. Wij zien graag dat participatie daarbij een aanjager is om die kwaliteiten te versterken."

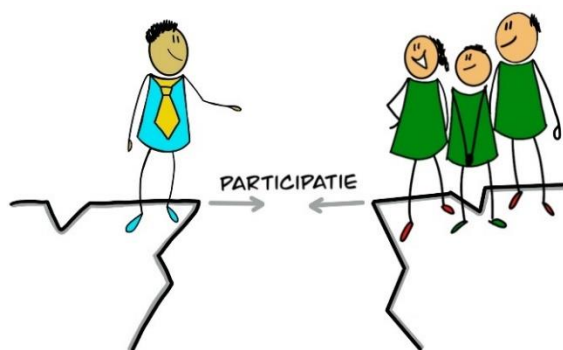


Visie

Het is de bedoeling om belanghebbenden zo vroeg mogelijk te betrekken bij het proces van de besluitvorming over beleid, een project of een activiteit. Vooralsnog alleen als het gaat over de fysieke leefomgeving. Want mensen moeten nog wel invloed kunnen hebben op een plan als hen gevraagd wordt te participeren. Daarbij werken wij zoveel mogelijk *van onder naar boven*. Belangrijk is dat de juiste mensen aan tafel zitten. Zo voelen zij zich betrokken en is de uitkomst van participatie zo representatief mogelijk. Initiatiefnemer(s), belanghebbenden en experts werken samen aan kennisvorming. Zo geeft iedereen zo goed mogelijk geïnformeerd zijn of haar mening. Belangrijk is dat van tevoren duidelijk is binnen welke kaders participatie mogelijk is. En wat ieders rol is qua inbreng in het proces. Dit om de verwachtingen duidelijk te hebben. De participatieladder helpt om participatieprocessen goed in te richten en vorm te geven. Het inzetten van de participatieladder is altijd maatwerk. Bij het afsluiten van een participatietraject is het belangrijk om een terugkoppeling te geven aan belanghebbenden.

Groeiproces!

Tijdens de bijeenkomsten benoemden en bevestigden de deelnemers dat het participatiebeleid een *groeiproces* is. Wij zijn er met zijn allen nog niet, maar wij zijn in elk geval met elkaar in gesprek en blijven dat doen. Door dat te doen proberen wij steeds te verbeteren en te leren van elkaars ervaringen. Participatie mag geen kunstje zijn, je moet écht met elkaar in gesprek. In de overzichtstekening aan het eind van deze samenvatting is te zien dat het om een groeiproces gaat: de puzzel is nog niet af.



Doelen

Er kunnen verschillende doelen zijn om participatie in te zetten. Een belangrijk doel is om een goed en evenwichtig besluit te nemen vanuit verschillende meningen. Een ander doel is dat door het contact met elkaar de kloof tussen inwoners en overheid wordt verkleind. Een doel dat niet direct meetbaar is, maar soms toch van belang, is het creëren van draagvlak.

Strategie

Wij zien graag dat onze visie ook uitkomt.

Daarvoor hebben wij een strategie: samen met

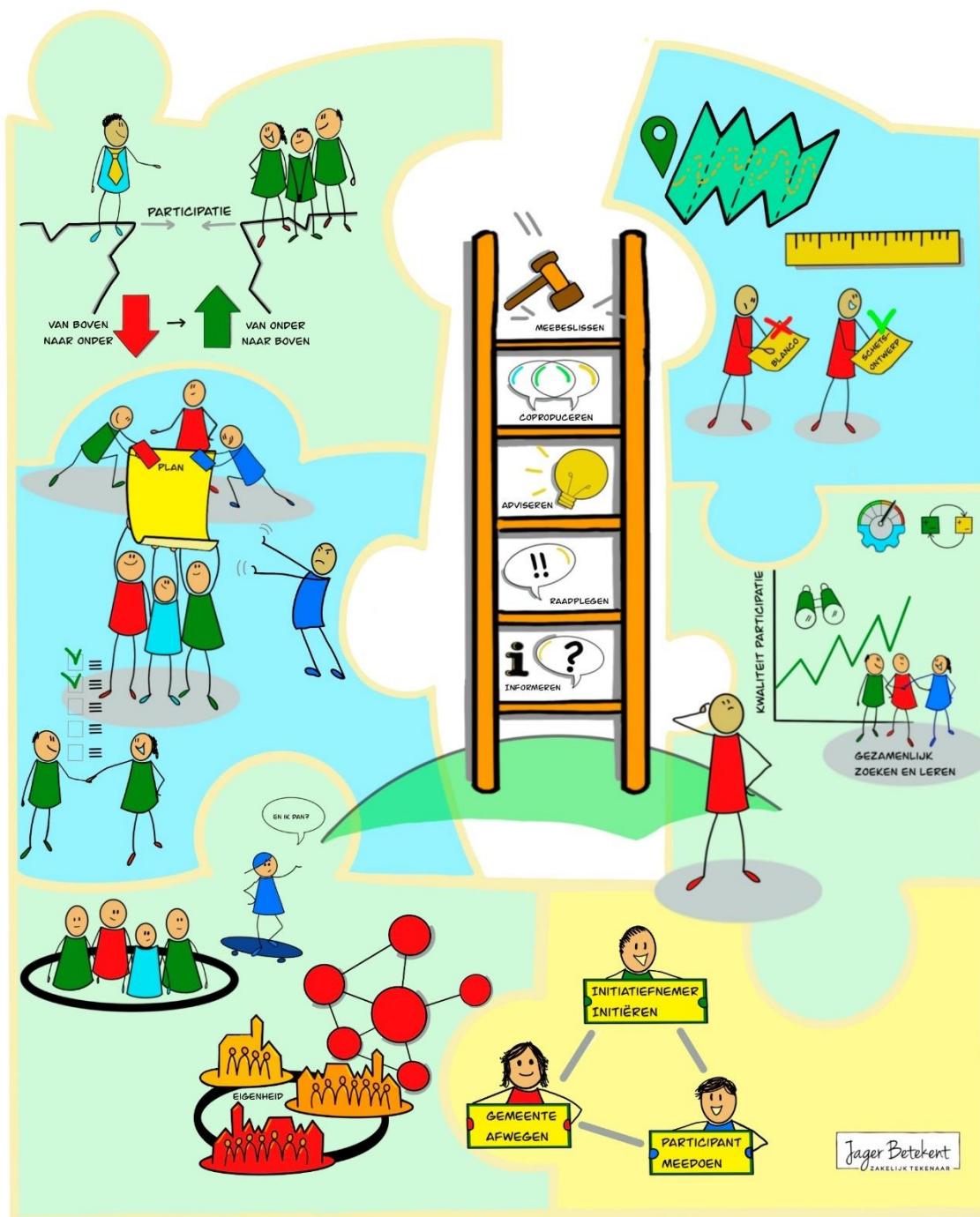
de samenleving groeien in dit proces en dus in gesprek blijven over de voortgang. Bij sommige initiatieven wordt participatie verplicht gesteld. De gemeente is verantwoordelijk voor participatie als zijzelf initiatiefnemer is. Als er een andere initiatiefnemer is, bestaat de mogelijkheid dat de gemeente een rol heeft als adviseur en/of participant.

Kosten

De kosten die uit dit beleid komen, zijn moeilijk in te schatten. Wel is duidelijk dat initiatiefnemers meer regeldruk kunnen ervaren. Vooral bij activiteiten waar u participatie verplicht stelt. Daar staat tegenover dat het volgen van een goed participatietraject minder bezwaren kan opleveren tegen een plan. Naast kosten die de gemeente maakt voor eigen participatietrajecten, zijn er kosten voor de implementatie en de uitvoering van dit beleid.

Monitoring en evaluatie

Tot slot evalueren wij dit beleid over twee jaar.



1. Inleiding

Participatie is een veelgebruikt woord. In heel Nederland en daarbuiten krijgt dit woord steeds meer betekenis en invulling. Voorheen vond men het voldoende dat de volksvertegenwoordiging de inwoners democratisch vertegenwoordigt. De huidige samenleving wil meer rechtstreekse invloed en accepteert niet meer dat de overheid op eigen houtje haar beleid bepaalt. Inwoners wensen meer invloed te krijgen op zaken die hun leven soms in sterke mate bepalen. De laatste jaren is de roep sterker om meer en vooral eerder in het proces aan participatie te doen. Dit is ook terug te lezen in de Omgevingswet die per 1 januari 2024 is ingegaan. Van overheden wordt verlangd dat zij duidelijk aangeven hoe ze met participatie omgaan. Dit participatiebeleid heeft echter meer aanleidingen. Ook het Voorster coalitieakkoord 2022-2026 'Samen beter' zet stevig in op het belang van participatie, in navolging en verrijking van de stappen die het vorige college al in gang zette.

2. Definitie

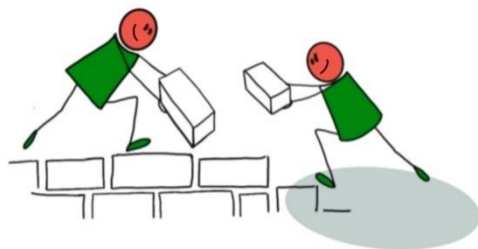
Over welke vorm van participatie hebben wij het eigenlijk? Dit woord heeft namelijk meer betekenissen. Wij gebruiken de volgende definitie:

"Het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden) bij het proces van de besluitvorming over beleid, een project of een activiteit."

Ook gemeentelijk beleid dat geen raakvlak heeft met de fysieke leefomgeving, bijvoorbeeld beleid vanuit het sociaal domein, valt erbinnen. Overigens gaat het in dit beleid niet om maatschappelijke participatie waarbij inwoners meedoen aan het maatschappelijke leven, bijvoorbeeld als leerling, werknemer, ondernemer, vrijwilliger of mantelzorger.

3. De manier waarop dit participatiebeleid tot stand kwam

In 2021 werden de gemeenteraad en verschillende doelgroepen in de gemeente Voorst geïnformeerd over de opdracht om participatiebeleid vorm te geven. Dorpsbelangenorganisaties, dorpscontactpersonen, de woningcorporatie en de gemeentelijke organisatie deden daaraan mee. Dit was om met elkaar verder over participatie te praten en samen te kijken naar de kansen en beperkingen ervan. Hier kwam een discussienota uit, die de gemeenteraad op 16 mei 2022 vaststelde. In de discussienota komen onderdelen van participatie aan bod, die in dit beleid zijn meegenomen.



In 2022 organiseerde de gemeente vervolgbijeenkomsten. Hierbij waren dorpsbelangenorganisaties, dorpscontactpersonen, enkele projectontwikkelaars, woningcorporatie IJsseldal Wonen en medewerkers van de gemeentelijke organisatie betrokken. Wij legden de deelnemers vragen uit de discussienota voor om het gesprek te voeren. Er was dus nog geen concept van dit beleid op het moment dat wij in gesprek gingen. Zo konden wij alle benodigde

onderdelen voor een gedegen participatiebeleid ophalen. Wij hebben diverse belanghebbenden, vanuit verschillende invalshoeken en belangen, uitgenodigd om een zo breed mogelijk beeld te krijgen. Het doel was het beeld te vertalen naar dit participatiebeleid.

In 2023 werd het participatiebeleid vastgesteld en in de eerste helft van 2025 evalueerden wij dit beleid. Hierbij werden ongeveer dezelfde doelgroepen uitgenodigd om hun respons te geven op twee jaar participatie. Hun respons is verwerkt in een evaluatiedocument dat ter vaststelling aan de raad is aangeboden.

4. Stand van zaken op dit moment

Wat doen wij al aan participatie? Vaak geven wij betrokkenen al de mogelijkheid om in te spreken op diverse onderwerpen. Maar wij doen meer dan dat. Bijvoorbeeld: wij bieden bij projecten digitale inloopruintes en apps aan. Mensen kunnen dan via een digitaal gemeentehuis op creatieve manier aangeven wat zij van de projecten vinden. Deze manier van participatie biedt veel kansen voor het betrekken van jongeren en mensen die minder mobiel zijn. Ook particuliere (of collectieve) initiatiefnemers zoals dorpsbelangenorganisaties, projectontwikkelaars en individuele burgers betrekken participanten in aanloop naar besluitvorming.



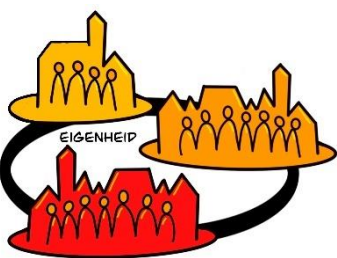
Deelnemers noemen een reeks aan beleidsstukken, projecten en activiteiten die volgens hen op een participatieve manier tot stand kwamen. De opsomming daarvan staat in het document Evaluatie participatiebeleid en invoering uitdaagrecht gemeente Voorst. Voorbeelden zijn het Programma Landelijk Gebied, de rotonde bij Posterenk, het Wijkuitvoeringsplan Wilp, en de beleidskaders over cultuur, inclusie, ontmoeting, sport, mentale gezondheid en bestaanszekerheid.

Aan de andere kant zijn er verbeteringen aan te brengen. Initiatiefnemers (particulieren, bedrijven of gemeente) informeren omwonenden niet altijd op tijd of niet op de gewenste manier. Daardoor ontstaat er soms beroering in de Voorster samenleving. Soms is die beroering onvermijdelijk vanwege de impact in een bepaalde situatie. Denk hierbij aan de niet doorgegangene asielopvang aan de Kadijk. Of omdat er een groot verschil is tussen het algemeen belang en

het individueel belang. Maar soms is die beroering ook te voorkomen. Door de missie en visie op participatie in de praktijk in beeld te houden, kunnen op dit punt verbeteringen worden doorgevoerd.

5. Missie

In dit hoofdstuk over onze missie wordt het bestaansrecht van het gemeentelijk participatiebeleid beschreven vanuit de waarden en identiteit. Zo weten wij waar wij voor staan.



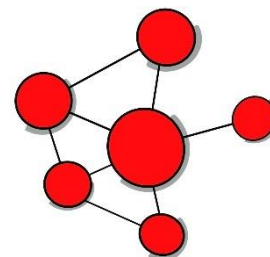
De gemeente Voorst bestaat uit 12 kernen in een groene en landelijke omgeving.

De kernen hebben allemaal *iets eigens*. Er is veel sociale betrokkenheid, er zijn veel vrijwilligers en ook de kerken vormen een bindende factor. Het kernwoord is: noaberschap. Je kent elkaar, je bent zichtbaar voor de ander. Je helpt elkaar en hebt respect voor de ander. Als je een initiatief hebt, kom je langs bij je

buren, aan de keukentafel. Waarbij je elkaars verschillen erkent, zolang je maar in gesprek bent.



Wij staan voor sociale cohesie en wij willen 'los zand' voorkomen. Maar wil je dan eigenlijk niet terug naar de tijd dat gemeenschapszin een grote rol speelde? De behoefte aan meer individualisme heeft immers ook een functie gehad. Wij vinden dat er een goede balans moet zijn tussen individuele vrijheid en verbinding met elkaar. Het is en wordt niet meer als vroeger. Maar wij houden de inwoners desondanks wel graag bij elkaar. Een praktisch voorbeeld is dat woningbouw meewerkt aan die verbinding. Dan hebben bijvoorbeeld jongeren de kans om dicht bij hun familie en vrienden te wonen. Dat verstevigt de kracht van de kernen.



Samengevat, waar staan wij voor? Dit is onze missieverklaring:

"Wij staan voor betrokkenheid, saamhorigheid en verbinding met elkaar. De samenleving, dat zijn wij samen. Wij zien graag dat participatie daarbij een aanjager is om die kwaliteiten te versterken."

6. Visie en doelen

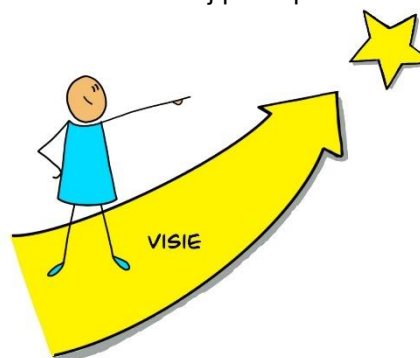
Bij het vormen van onze visie op participatie stellen wij onszelf een paar vragen. Hoe kijken wij als gemeente Voorst aan tegen participatie? Waar gaan wij voor? Waarom willen wij participatie? Wat bereiken we graag?

6.1 Visie

Hieronder geven wij per aandachtspunt onze visie weer.

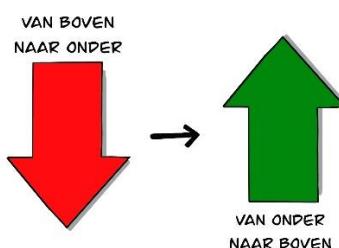
– Authentiek

Als eerste: *participatie mag geen kunstje zijn, je gaat écht met elkaar in gesprek*. Participatie wordt niet toegepast omdat 'het nu eenmaal moet', maar omdat het toegevoegde waarde heeft. Als participatie te laat wordt ingezet, is de kans groot dat mensen zich gepasseerd voelen. Zeker als het initiatief direct te maken heeft met hun woonomgeving.



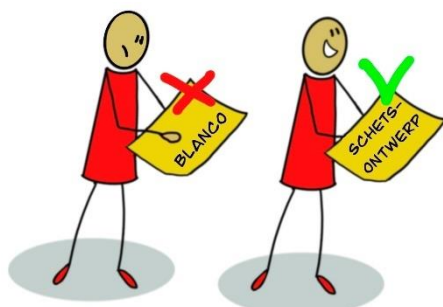
– Van onder naar boven

Van boven naar onder werken ('wij bepalen wat goed voor u is') is niet meer van deze tijd. Het zorgt er juist voor dat wij van elkaar verwijderen. Wat willen wij dan wel? Wij willen dat initiatiefnemers, of dat nu particulieren of bedrijven zijn of de gemeente zelf, zoveel mogelijk *van onder naar boven* werken. Op die manier geven wij mensen een stem. Iets wat ook een belangrijke democratische waarde in zich heeft. Dit staat los van de vraag hoe deze stemmen worden gewogen ten opzichte van het algemeen belang. Tijdens de gehouden bijeenkomsten kregen wij vaak terug dat mensen zich op deze manier gehoord voelen.



– Vroegtijdig

Wij wensen in ieder geval dat als participatie wordt toegepast, dit *zo vroeg mogelijk* wordt ingezet. Dat is omdat mensen ertoe doen en betrokken wensen te worden in een situatie die hen raakt. Mensen moeten nog wel invloed kunnen hebben op een plan als hen gevraagd wordt te participeren. Maar wanneer is het vroeg genoeg? Is dat wanneer er nog geen enkel ontwerp van een project is? Of moet er een eerste (globaal) schetsontwerp zijn om ergens over te kunnen praten?



Tijdens de bijeenkomsten is gesproken over verschillende voorbeeldprojecten. De meeste deelnemers waren het erover eens dat er bij voorkeur een eerste schetsontwerp is. Beginnen met een 'blanco vel' kan tot verwarring leiden, omdat dan niet duidelijk is waarom en waarover aan participatie wordt gedaan. Soms is blanco starten toch wenselijk. Denk aan de situatie waarin initiatiefnemer en participanten samen een ontwerp creëren (trede 'coproduceren' op de participatieladder). Of als een

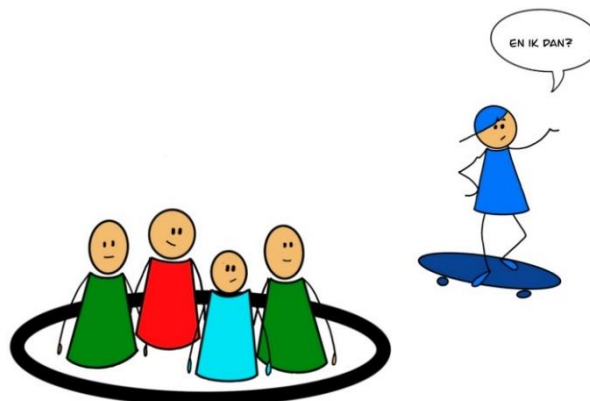
initiatiefnemer wil polsen of een idee goed valt. Maar ook dan geldt dat de vraagstelling aan de participanten en de kaderstelling (zie hierna) van tevoren helder moet zijn.

Bij voorkeur komt de snelheid van een participatietraject overeen met een redelijke termijn waarbinnen belanghebbenden hebben kunnen wennen aan een idee of initiatief. Bij een impactvol initiatief is het logischer om het traject niet met een al te grote snelheid te doorlopen. Een te hoge snelheid kan het gevoel geven dat er een besluit wordt doorgedrukt. Uiteraard kan er verschil van mening zijn of een termijn wel of niet redelijk is. Het is in eerste instantie aan de initiatiefnemer om die afweging te maken.

Door een vraag vanuit een initiatiefnemer breed en inzichtelijk af te wegen, ervaren participanten dat er goed over een initiatief of besluit is nagedacht. Ook al blijft dat individuele belangen soms niet kunnen worden ingewilligd. De werkelijkheid is dat algemene belangen meestal voorgaan. Ondanks dat kan participatie ervoor zorgen dat mensen dan meer begrip hebben voor een initiatief of besluit.

– Representatief

Belangrijk is ook dat *de juiste mensen aan tafel* zitten. Bijvoorbeeld omwonenden en mensen met lokale kennis of achterban (zoals dorpsbelangenorganisaties). En mensen met specifieke kennis, zoals adviesbureaus. Een groot deel van de inwoners hoor je vaak niet. Hoe bereik je die? En hoe betrekken wij inwoners zoals jongeren, ouderen en statushouders die minder vanzelfsprekend of makkelijk mee kunnen doen?



Punt dat tijdens de bijeenkomsten op tafel kwam was of de juiste mensen aan tafel zitten. Opgemerkt werd dat het aantal jongeren aan tafel beperkt was, hoewel de dorpsbelangenorganisaties hen ook vertegenwoordigen. En dat er geen vertegenwoordiging aanwezig was vanuit het dorp Twello. Dat heeft nog geen dorpsbelangenorganisatie. Het ontbreken van belanghebbenden of een onbalans daarin, kan invloed hebben op de uitkomsten van participatie.

Dat betekent een goede voorbereiding en analyse van wie gevraagd wordt om te participeren. Zo'n aanpak heeft twee functies: je betreft mensen vanwege hun nauwe betrokkenheid én je krijgt een representatieve inbreng. Een goede representatie zorgt voor een brede kijk op een veelheid aan (individuele, economische, landschappelijke, maatschappelijke, etc.) belangen. Zo kan de gemeente die ná een participatietraject tijdens de besluitvorming wegen.

– Kennisvorming

Het is goed om als initiatiefnemer(s), belanghebbenden en experts te werken aan *gezamenlijke kennisvorming*. Waarbij je elkaars kennis, expertise en ervaring waardeert en optimaal weet in te zetten. Zo stimuleer je een gelijk kennisniveau en speelveld. Want, zoals enkele dorpsbelangenorganisaties toelichten, inspraak zonder inzicht, leidt tot uitspraken zonder uitzicht.

– Kaders en rollen: het scheppen van juiste verwachtingen

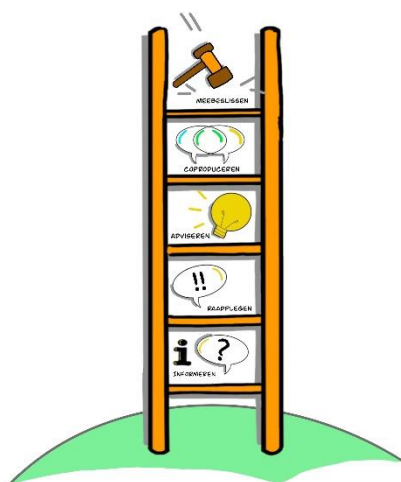
Verder moet duidelijk zijn *welke kaders en rollen* er gelden voor de inbreng. Als je een participatietraject start, stel je dan vooraf kaders? Of kun je beter helemaal geen kaders stellen om participanten niet te beperken in hun invloed? Het is aan te bevelen om eerst het doel van een participatietraject in beeld te hebben. Zo is duidelijk welke vraagstelling je aan de participanten meegeeft. Op sommige punten kunnen mensen wel hun mening geven, maar staat al vast dat die mening geen invloed kan hebben. Denk bijvoorbeeld aan de toepassing van een milieuregel die de rijksoverheid al heeft vastgesteld. Het heeft dan geen zin om daar invloed op te laten uitoefenen op lokaal niveau. Het schept juist verkeerde verwachtingen als je daarover mensen hun mening laat geven. Zo zullen er meer kaders zijn, waarbinnen de participatie plaatsvindt. Belangrijk is dat er niet te veel kaders zijn, waardoor participatie zinloos wordt. Als participanten wordt gevraagd mee te doen, moeten zij nog wel invloed uit kunnen oefenen.

Soms kan een participatietraject ook ingekaderd zijn door een *schaalniveau*. Hierbij gaat het om een project waar alleen nog de 'hoe'-vraag aan bod komt. Het gaat niet meer om de 'waarom'-vraag waarover mogelijk al eerder is gepariceerd. Bij sommige besluiten is participatietrede 1 van toepassing (informer na een besluit). Denk aan bijvoorbeeld het aanwijzen van een asielopvanglocatie. Het kan een overweging zijn dat er nog mogelijk wel inbreng mag zijn op de invulling en randvoorwaarden van dat besluit. Hierbij is het belangrijk om van tevoren (indien haalbaar: op persoonlijke wijze) aan te geven in welke fase het proces zich bevindt. En dat inbreng alleen gaat over de fase die aan de orde is en niet (meer) over voorgaande fases.

Stel, er is een uitkomst van participatie binnen de gestelde kaders. Dient een besluitvormend orgaan, als de gemeenteraad, zich dan te binden aan de uitkomst van een participatietraject? Over het algemeen is dat wenselijk, maar de werkelijkheid is dat belangen regelmatig tegengesteld zijn. Je wilt meningen doorslag laten geven bij besluitvorming, om participatie betekenisvol te laten zijn. Maar meningen of argumenten kunnen niet altijd doorslag geven omdat er bijvoorbeeld meer en bredere belangen spelen. Participatie is iets anders dan besluitvorming. Bij participatie ligt de nadruk op het *ophalen* van belangen. Bij besluitvorming gaat het om het *wegen* van die opgehaalde belangen. Dat betekent dus dat participatie-uitkomsten niet altijd leiden tot een gelijklozend besluit. De juiste verwachtingen creëren is cruciaal om het vertrouwen van participanten te behouden en om participatietrajecten zinvol te maken. Dat houdt in dat je van tevoren met belanghebbenden communiceert over hoe participatie zich verhoudt tot besluitvorming.

– Participatieladder

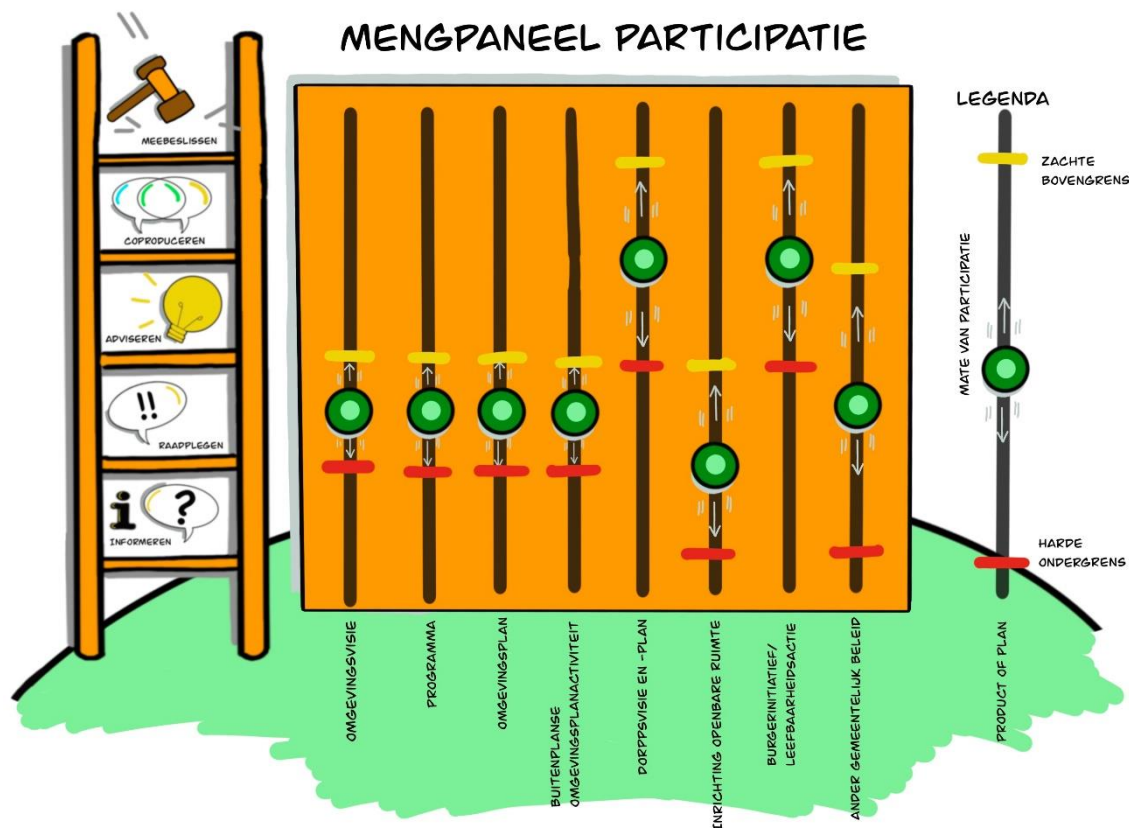
Er wordt bij de toepassing van participatie veel gewerkt met de participatieladder. Deze ladder heeft vijf treden: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen. Dit gaat van een lichte tot een zeer grote betrokkenheid. Dus hoe hoger op de ladder, hoe groter de invloed van de participant. Waar staan de treden voor?



1. *Informeren*: informatie verstrekken, bijvoorbeeld met een persbericht of bewonersbrief.
2. *Raadplegen*: passief respons ophalen, bijvoorbeeld met een enquête of inspraakavond over een al gemaakt ontwerp.
3. *Adviseren*: actief respons ophalen via dialoog, bijvoorbeeld in een klankbordgroep voordat er een ontwerp is gemaakt.
4. *Coproduceren*: gezamenlijke planvorming, bijvoorbeeld in een ontwerpatelier of projectgroep.
5. *(Mee)beslissen*: gezamenlijk beslissen (of zelfs delegeren), bijvoorbeeld via een stuurgroep.

Wij vinden dat het inzetten van de participatieladder steeds maatwerk moet zijn. Elke activiteit heeft haar eigen aanpak nodig. Leidend is daarbij dat mensen zo betrokken mogelijk zijn. Dat betekent dat per participatietraject wordt gekeken welke trede het beste recht doet aan betrokkenheid van onze inwoners. Tijdens een van de

gehouden bijeenkomsten hebben de deelnemers hun visie gegeven op de toepassing van de participatieladder bij verschillende thema's. Dit is samengevat in een Voorster mengpaneel participatie. Links ziet u de participatieladder. In het midden is het mengpaneel te zien met schuifknoppen per thema. De groene knoppen op het paneel kunnen omhoog en omlaag worden geschoven. Daarmee kunnen wij maatwerk toepassen en gemotiveerd afwijken, afhankelijk van de situatie. De rode lijnen zijn harde ondergrenzen; de gele lijnen zijn (zachte) bovengrenzen. Dit beleid is gebaseerd op een groeiproces. Op die manier kunnen wij ervaringen met dit Voorster mengpaneel opdoen.



– Terugkoppeling

Bij het afsluiten van een participatietraject is het belangrijk aan de belanghebbenden terug te koppelen wat er met hun inbreng is gedaan. Ook als er niets met de inbreng wordt gedaan of als deze pas later wordt verwerkt.

– Participeren als groeimodel door samen te leren en te organiseren

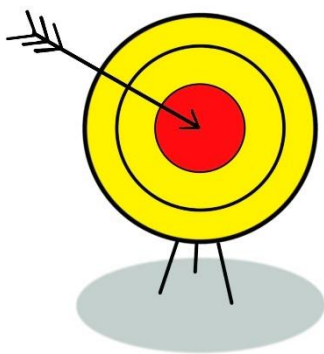
Tijdens de bijeenkomsten gaven de deelnemers aan dat het participatiebeleid een *groeiproces* is. Wij zijn er nog niet, maar wij zijn en blijven met elkaar in gesprek. Door dat te doen proberen wij steeds te verbeteren en te leren van elkaars ervaringen. Op die manier kun je ook van elkaar accepteren dat je soms onbedoeld fouten maakt. Als ze maar leiden tot verbeteringen en blijvende verbinding met elkaar. Zodra dit beleid is vastgesteld, blijven wij samen aandacht vragen voor het leren en organiseren van participatie.

6.2 Doelen

Participatie heeft een of meerdere doelen:

1. Participatie zorgt voor meer draagvlak voor een initiatief.
2. Beïnvloeding via participatie zorgt voor verrijking van besluitvorming.
3. Het zorgt voor een betere verstandhouding onderling en tussen inwoners en gemeente.
4. Het zorgt ervoor dat inwoners zich meer en meer verantwoordelijk voelen voor de omgeving en de openbare ruimte.





Welke doelen vindt de gemeente belangrijk, kijkend naar wat de deelnemers van de bijeenkomsten inbrachten? Dit hangt nauw samen met onze participatievisie zoals hierboven beschreven. Doelen 1 en 4 staan wat verder van onze missie en visie af. Draagvlak als hoofddoel vinden wij te smal en bovendien is draagvlak niet meetbaar. Vanuit algemeen belang (bijvoorbeeld volkshuisvesting) en de Omgevingswet is snelle besluitvorming belangrijk. Dat houdt ook in dat er niet kan worden 'doorgeparticipeerd' tot er een enigszins gedragen oplossing is bedacht. Als (uit het participatietraject is gebleken dat) er geen (maatschappelijk) draagvlak bestaat voor een bepaalde ontwikkeling, betekent dat niet dat de ontwikkeling geweigerd moet/mag worden.

Geen draagvlak wil niet zeggen dat er geen sprake is van een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties'. Dit laatste is een nieuw criterium in de Omgevingswet. Toch kan vergroting van draagvlak een legitiem doel zijn van participatie. Bijvoorbeeld bij een thema als warmtetransitie: daar draait het deels om uitvoering door participanten zelf. Zonder draagvlak volgt er geen uitvoering. Verantwoordelijkheid ontwikkelen (doel 4) ervaren wij als nuttig effect, maar als afgeleid doel.

Doelen 2 en 3 komen het dichtst bij onze visie op participatie. Deze komen ook het dichtst bij de missie zoals hierboven beschreven, waarvan betrokkenheid, saamhorigheid en verbinding met elkaar een rode draad vormen.

7. Strategie

Wij zien graag dat onze visie ook uitkomt. Dan is het goed om te bedenken welke strategie wij inzetten om dit te bereiken. Het participatiebeleid wordt, als het gaat om raakvlakken met de fysieke leefomgeving, ingebed in de gemeentelijke organisatie. Dit beleid krijgt ook werking bij initiatiefnemers. Zodat ook zij voldoende stimulans krijgen om een goed participatieproces vorm te geven.

Er bestaat geen kant-en-klare blauwdruk of formule voor participatie. Wel zijn er bepaalde basisstandaarden, maar het blijft maatwerk. En dat is ook goed. Want zo kun je participatie zoveel mogelijk toespitsen op een bepaalde situatie. Wij houden in een participatietraject rekening met onze missie en visie en stemmen de praktijk daarmee af.



7.1 Werk in uitvoering, samen met de samenleving

Om dit beleid uit te kunnen voeren, zijn er diverse acties nodig. Hieronder staan een paar voorbeelden. Daarnaast is het essentieel om als samenleving in gesprek te blijven over hoe participatie in onze gemeente verloopt. Dit kan eventueel door samen een uitvoeringsplan te maken en uit te voeren. Aan de hand daarvan kijkt de gemeente samen met de inwoners wat nodig is om te groeien in dit proces. Wij betrekken daarbij ook andere overheden, zoals de Provincie Gelderland en Waterschap Vallei en Veluwe. Hun participatiebeleid sluit goed aan bij ons beleid. In onze uitvoering is onze Communicatievisie 2022-2026 (en de evaluatie ervan) de leidraad voor de manier waarop wij communiceren.

Participatieplan

Initiatiefnemers moeten een participatieplan en een participatieverslag maken. Zij kunnen de suggesties voor een participatieplan die zijn opgenomen in de bijlage, gebruiken om het participatietraject vorm te geven. Het model-participatieplan giet het participatieproces niet in beton. Het geeft bouwstenen om participatie op een goede wijze in te kleuren. Het modelplan heeft een aantal functies. Het:

- uniformeert participatietrajecten daar waar het nodig is;
- stroomlijnt het proces zodat aan meerdere aspecten wordt gedacht voordat het participatietraject van start gaat;
- maakt duidelijk wie waarom betrokken wordt;
- biedt een handvat voor een initiatiefnemer om in gesprek te gaan met participanten;
- maakt voor betrokkenen inzichtelijk welke stappen worden doorlopen; en
- geeft het college handvatten om de raad te informeren over (grotere) gemeentelijke projecten. De raad wordt zo beter in staat gesteld zijn controlerende functie uit te oefenen.

Raads- en collegevoorstellen

In model-raadsvoorstellen staat standaard het kopje Participatie. Onder dat kopje nemen wij aandachtspunten op over participatie. Indien van toepassing kan daar gebruik van worden gemaakt. Onder het kopje kunnen overwegingen staan om participatie wel of niet toe te passen. En kan worden verwezen naar een eventueel participatieplan. Het kopje kan ook worden gebruikt om achteraf - indien van toepassing - verantwoording af te leggen over een afgerond proces. In collegevoorstellen helpt zo'n kopje de aandacht voor participatie scherp te houden.

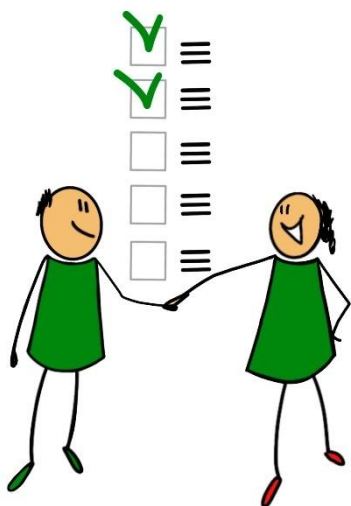


7.2 Verplichtingen voor initiatiefnemers

Bij welk type activiteiten is het doorlopen van een participatietraject verplicht? Wij vinden dit sowieso van toepassing bij een omgevingsvisie, een (omgevings)programma of een omgevingsplan. Daarnaast stellen wij initiatiefnemers verplicht aan participatie te doen bij activiteiten die niet voldoen aan het omgevingsplan. Bijvoorbeeld het bouwen van meerdere

woningen, een wijziging van een gebruiksfunctie of het realiseren van een zonne- of windmolenpark. De Omgevingswet geeft de gemeenteraad deze verplichtingsmogelijkheid in artikel 16.55, zevende lid, citaat:

De gemeenteraad kan gevallen van activiteiten aanwijzen waarin participatie van en overleg met derden verplicht is voordat een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit waarvoor het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is, kan worden ingediend.



Wij vinden dat een initiatiefnemer in deze gevallen in principe altijd iets aan participatie moet doen. Vandaar dat wij participatie voor deze categorie verplicht stellen. Wij regelen deze verplichting via een participatieverordening. Als de aanvrager bij deze verplichting niet of onvoldoende aan participatie heeft gedaan, kan het college de aanvraag buiten behandeling laten.

Wel moet het college de aanvrager de gelegenheid geven het gebrek te herstellen. Verder is het, voor de vraag of de participatie voldoende is, relevant welke activiteit de initiatiefnemer heeft aangevraagd. Bij een klein initiatief met weinig impact op de omgeving volstaat een beperkte vorm van participatie. Heeft het initiatief geen gevolgen van enige betekenis, dan kan het college besluiten af te wijken van de verplichting. Bij een project met grote impact op de omgeving is uitgebreide participatie nodig.

Andere thema's, zoals dorpsvisies, dorpsplannen en burgerinitiatieven, hebben ook een participatieve aanpak nodig. Dat is niet verplicht, maar wij vinden dat toepassing van participatie *logisch* is. Dat vraagt veel van bijvoorbeeld dorpsbelangenorganisaties en initiatieven van inwoners. Want deze organisaties en inwoners hebben beperkte menskracht en middelen. Dat betekent dat participatie soms niet tot in detail kan gebeuren. Maar de organisaties hebben wel een vooruitstrevende visie en insteek om participatie op een goede en passende manier in te zetten.

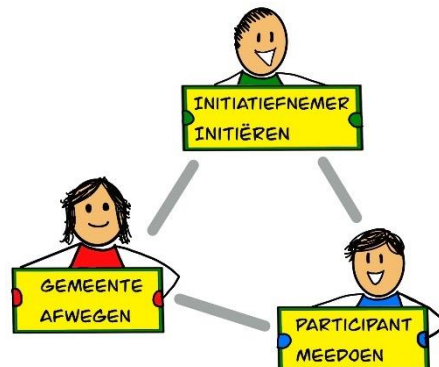
Participatie voor activiteiten die binnen het omgevingsplan vallen kan de gemeenteraad niet verplicht stellen. Denk aan bijvoorbeeld dakkapellen, schuren en inritten die niet vergunningvrij zijn, maar toch passen in het omgevingsplan. In dit geval geeft een initiatiefnemer bij zijn aanvraag voor een omgevingsvergunning aan of burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken (keuze is: ja of nee). Zo ja, dan geeft hij aan hoe zij zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn. En zo nee, dan blijft het daarbij (geen toelichting vereist). Wij vinden dat het *logisch* is dat initiatiefnemers bijvoorbeeld omwonenden laten participeren, óók als het om kleinere zaken gaat. Dit heeft met onze missie te maken. In de gemeente Voorst staat 'noaberschap' centraal. Wij zien graag betrokkenheid, saamhorigheid en verbinding met elkaar. Dat betekent dat je altijd met elkaar overlegt als een bepaalde activiteit invloed heeft of kan hebben op de ander. Ook als het officieel niet verplicht is.

Participatie in de uitvoering is niet of niet uitgebreid nodig als dit al gedaan is bij de vorming van het beleid. Bijvoorbeeld: als er een participatietraject is doorlopen voor het evenementenbeleid dan hoeft dit niet meer te worden herhaald bij een evenementenvergunning die wordt aangevraagd binnen de kaders van dat beleid. Voorwaarde is wel dat er bij de vorming van het beleid gelegenheid is geweest voor inbreng over uitvoeringsaspecten van dat beleid. Zo niet, dan is het doorlopen van een participatietraject weer wél *logisch*.

7.3 Rol van de gemeente

Als de gemeente zelf initiatiefnemer is, is zij ook direct verantwoordelijk voor de participatie die ingezet wordt. Denk daarbij aan: een omgevingsvisie, een omgevingsplan of een omgevingsvergunning die zijzelf aanvraagt voor een activiteit die buiten het omgevingsplan valt. Welke rol heeft de gemeente als niet zij, maar een particuliere initiatiefnemer aan zet is om aan participatie te doen? Is de gemeente dan (als niet direct verantwoordelijke) toch nog betrokken? Of houdt zij zich afzijdig en laat zij de initiatiefnemers hun werk doen? Deze vragen lagen voor tijdens de bijeenkomsten over dit beleid. De deelnemers gaven hun visie hierop, waaruit een lijn is te halen.

Ondanks dat de gemeente in die gevallen niet verantwoordelijk is voor de participatie (verantwoordelijk wordt de gemeente pas bij het besluit dat ze moet nemen), lijkt het goed als zij toch een betrokkenheid heeft. Dat kan zijn vanuit twee verschillende invalshoeken: als adviseur en/of als participant.



- Als adviseur, omdat de gemeente initiatiefnemers erop kan wijzen om aan participatie te doen. En te adviseren hoe zij dat kunnen doen in lijn met dit beleid.
- Als participant, omdat de gemeente in die gevallen ook inhoudelijk inbreng kan hebben richting initiatiefnemers. Bijvoorbeeld om te motiveren of het initiatief past binnen bepaalde beleidskaders.

Deze twee rollen laten zien dat de gemeente in zulke gevallen niet verantwoordelijk is voor de participatie, maar wel betrokken kan zijn. Sterker: wij willen dat een initiatiefnemer op tijd aan de gemeente vraagt of zij als adviseur en/of participant wil meedoen bij een initiatief waarvoor een gemeentelijke toestemming nodig is.

Verder hebben gemeenteraad en college twee verschillende rollen. Het college bereidt voor, dus voert participatie uit als de gemeente initiatiefnemer is. Het college is in de praktijk adviseur en/of participant als een particuliere initiatiefnemer aan zet is participatie te starten. De raad is in de gevallen waarvoor hij bevoegd is, degene die het besluit neemt en de inbreng van de participatie weegt. De raad heeft ook een controlerende rol richting het college, bijvoorbeeld om te zien of een participatietraject is doorlopen binnen de kaders van dit beleid.

8. Vormen van participatie

Welke vormen van participatie horen bij onze gemeente en stimuleren wij verder? Er bestaan veel werkvormen. Websites die inspiratie bieden:

- <https://www.vpng.nl/>
- <https://www.movisie.nl/sites/default/files/2023-04/Participatietips-gemeenten.pdf>
- <https://parolo.nl/blog/vormen-van-participatie/#participatievormen>
- <https://participedia.net/>

Inloopavonden, een digitale inloop, ateliers en interactieve sessies in het gebied zijn bekende voorbeelden. Veel van deze werkvormen passen wij in de praktijk al toe. De gemeente heeft een digitaal inwonerpanel opgericht, 'Voorst Spreekt'. Twee recente voorbeelden van participatievormen zijn:

- Bij inspraaksessies wordt vaak gekeken hoe iets beter kan en kan de focus dus op de negatievere kanten liggen. Bij een sessie over een regionale visie werd de groep in tweeën gedeeld. Eén groep mocht door "een roze bril" alles wat goed was aan de visie benoemen. De andere groep keek door een donkere bril en mocht de verbeterpunten noemen. Daarna werden de groepen omgewisseld. Op deze manier krijg je een evenwichtiger beeld.
- De gemeente kan bijvoorbeeld een soort markt organiseren met verschillende invalshoeken. Dus met kraampjes waar telkens een ander inzicht valt op te halen. Zo kunnen inwoners rondlopen en zelf in gesprek gaan. Dat kan meehelpen voorkomen dat situaties ombuigen tot "wij tegen zij". De vorm is dus erg belangrijk.

9. Kosten

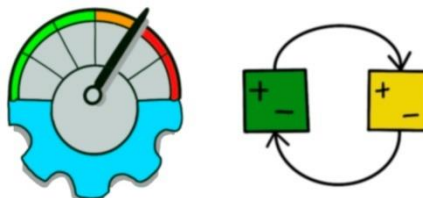
Het organiseren van een passend participatietraject kan op meerdere manieren geld kosten. Het kan daadwerkelijke kosten voor een initiatiefnemer met zich meebrengen. Denk aan het huren van een zaal met catering voor een inspraakavond. Er is geen precieze kostenlijst, het hangt af van de situatie. Een andere, indirecte kostenpost is de regeldruk voor initiatiefnemers. Zij vertellen in een gewone aanvraag voor een omgevingsvergunning of aan participatie is gedaan en zo ja, hoe en wat er is uitgekomen. Het 'opschrijven' vergt niet veel tijd, het daadwerkelijk participeren natuurlijk meer. Bij de gewone aanvragen ligt de lat echter niet hoog, het gaat daarbij om activiteiten die volgens het omgevingsplan al passend zijn. Bij verplichte participatie vraagt het meer van de initiatiefnemers. Dit vraagt om serieuze uitvoering en een goede beschrijving. Daar staat tegenover dat een goede manier van participatie vaak ook leidt tot minder bezwaren.

De gemeente toetst de aanvragen aan participatie. Bij gewone aanvragen kan het blijven bij een lichte toets. Bij verplichte participatie zal de toets wat zwaarder zijn. De gemeente kan optreden als adviseur en/of participant. Dit kost voor de gemeente meer behandelijd. Afhankelijk van de kostenstijgingen kan de gemeenteraad besluiten de legeskosten voor aanvragen te verhogen vanwege de intensievere behandelijd. De gemeente voert in bepaalde gevallen ook zelf participatie uit bij haar eigen initiatieven. Die kosten pakken hoger uit, zeker naar mate participatietrajecten groter zijn. Een en ander kan leiden tot extra personeelsaanvraag. Naast kosten voor individuele participatietrajecten, worden er ook kosten gemaakt voor implementatie van dit participatiebeleid.

10. Monitoring en evaluatie

Dit beleid evalueren wij over twee jaar. Tussentijds monitoren wij wat de stand van zaken is. Dit kan bijvoorbeeld met een klankgroep. Wij evalueren aan de hand van de volgende vragen:

- Bij welke types beleid, projecten en activiteiten is participatie toegepast?
- Bij welke types is dat niet of nauwelijks gebeurd, maar bleek daar wel behoefte aan te zijn?
- Indien van toepassing, is er vroegtijdig (dat wil zeggen: niet later dan bij het eerste schetsontwerp) op participatie ingezet?
- Is de groep van participanten representatief geweest in die trajecten?
- Werden de kaders en rollen door de participanten als helder ervaren?
- Welke treden van de participatieladder zijn in de trajecten toegepast?
- Welke vormen van participatie zijn daarbij gekozen?
- Is dit participatiebeleid voldoende geïmplementeerd in de gemeentelijke organisatie. En is het voldoende bekend bij en uitvoerbaar door initiatiefnemers?
- Hoe ervaart de gemeente haar rol van adviseur en/of participant bij particuliere initiatieven?
- Kan in zijn algemeenheid worden gesteld dat dit beleid heeft bijgedragen aan uitvoering van onze missie: betrokkenheid, saamhorigheid en verbinding met elkaar?
- Is er aanleiding om dit participatiebeleid te verbreden en/of verder in te zetten?



Bijlage - Opstellen van een participatieplan

Maak een participatieplan voordat je als initiatiefnemer een participatietraject start. Een participatieplan beschrijft helder en duidelijk wat je als initiatiefnemer met participatie wilt bereiken en op welke wijze. En welke partijen op welk moment worden betrokken bij een beleidsvraagstuk, project of activiteit. Bovendien geeft het plan aan welke bijdrage wordt gevraagd van de verschillende partijen. En wat er met die bijdrage gebeurt in het proces.

Het kan waardevol zijn om het conceptplan eerst nog met de deelnemers af te stemmen. Een participatieproces is niet in beton gegoten. Het wordt in de loop van de tijd, in overleg met de betrokkenen, getoetst en waar nodig bijgesteld. Een participatieplan is altijd maatwerk. Voor ieder project is de context anders, wat vraagt om een passende aanpak. Er is dus geen blauwdruk voor een participatieplan, maar de volgende onderdelen zijn bruikbaar als basis.

1. Waarom doe je aan participatie?

Hier beschrijf je de situatie van het project en wat er eventueel al aan vooraf is gegaan. Ook beschrijf je wat je binnen de kaders van het project met participatie wilt bereiken. Met andere woorden: welk doel (of doelen) heeft de participatie? Beschrijf ook wie er verantwoordelijk is en wie het participatieplan vaststelt.

2. Waar mag de inbreng over gaan en waarover niet?

Benoem kaders en randvoorwaarden in het participatietraject. Dit is belangrijk om de verwachtingen duidelijk te hebben. Beschrijf waarop invloed kan worden uitgeoefend en waarop niet. Dat kun je doen door participatievragen te formuleren. Om tot participatievragen te komen, kun je de volgende punten aflopen:

- Waar kunnen je wensen door de inbreng van belanghebbenden nog aangepast worden?
- Wat wil je weten van de belanghebbenden?
- Hebben belanghebbenden bepaalde kennis en ervaring die waardevol zijn voor jouw project?
- Helpen antwoorden op deze vragen jou, en degene die uiteindelijk het besluit over het project moet nemen in het besluitvormingsproces?

3. Wie betrek je?

Vuistregel is dat je altijd de mensen aan tafel hebt die het aangaat. Zoals winkeliers en/of een dorpsbelangenorganisatie als het om een parkeerplan in een dorpskern gaat. Je beschrijft op wie je de participatie gaat richten. En wat binnen het project de belangen van deze partijen zijn. Je doet dit aan de hand van een belanghebbendenanalyse. Doelgroepen kunnen worden ingedeeld in 'lagen', van hoge tot lagere betrokkenheid. Beschrijf wat de rollen van elk type participant zijn. Vraag aan de gemeente of zij ook adviseur en/of participant wil zijn in het traject.

4. Hoe kunnen de betrokkenen participeren?

Beschrijf hier welke trede van de participatieladder van toepassing is en waarom. Dit helpt om de verwachting duidelijk te hebben tijdens het traject met de belanghebbenden. Aan de hand van de trede beschrijf je voor welke vorm je kiest. Ook beschrijf je hoe de belanghebbenden op tijd voldoende informatie krijgen om hun mening te kunnen geven. Laat in een planning zien op welke tijdstippen inbreng mogelijk is en wat het tijdpad van het proces is. Als een project uit meerdere fasen bestaat en de eerste fase al is afgesloten, geef dan van tevoren duidelijk aan binnen welke fase inbreng alsnog mogelijk is. Bijvoorbeeld, stel: de eerste fase van het 'wat' is al gepasseerd en de tweede fase van het 'hoe' komt in beeld. Dan is het raadzaam voor participanten duidelijk te maken dat inbreng alleen nog mogelijk is binnen de kaders van fase twee, namelijk het 'hoe'.

5. Wat ga je doen met de uitkomst?

Wat doe je met de resultaten van het participatietraject? Hoe beoordeel je de opbrengst? Wie maakt de afwegingen? Indien je bepaalde inbreng niet kunt meenemen, dan is het belangrijk om goed vast te leggen waarom niet. Beschrijf hoe je die uitkomsten communiceert met de belanghebbenden. Beschrijf tot slot dat je de uitkomsten van het participatietraject vastlegt in een verslag dat je meestuurt naar de gemeente als je om besluitvorming vraagt over je initiatief.

Wil je een uitgebreidere toelichting op hoe je het participatieplan kan vormgeven? Kijk dan op <https://www.kennisknooppuntparticipatie.nl/aan+de+slag/participatieplan/default.aspx>.

Colofon

De volgende deelnemers hebben aan participatiebijeenkomsten meegedaan:

Plaatselijk Belang Nijbroek
Algemeen Belang Wilp-Achterhoek
Belangenvereniging Bussloo
Buurtvereniging Steenenkamer
Plaatselijk Belang De Vecht e.o.
Klarenbeeks Belang
Algemeen Belang Teuge
Posterens Belang e.o.
Dorpsbelangen Terwolde
Dorpscontactpersoon Terwolde
Voorster Belang
Dorpscontactpersoon Voorst
Belangenvereniging Wilp e.o.
Kadijk Buurtbelang
Adviesraad Sociaal Domein
Stichting Mens en Welzijn
IJsseldal Wonen
Nikkels Projecten B.V.
Le Clercq Projectontwikkeling B.V.
Gemeente Voorst

De afbeeldingen zijn gemaakt door:

zakelijk tekenaar Annemarie Jager van Jager Betekent. De afbeeldingen mogen pas na toestemming van Jager Betekent voor andere/ruimere doeleinden worden gebruikt.