gemeente
NOORDOOSTPOLDER

Visie op participatie

Noordoostpolder is een schoolvoorbeeld van samenwerking. Vanuit alle hoeken en oorden van het land kwamen rond de Tweede Wereldoorlog pioniers naar het nieuw gewonnen land in de Noordoostpolder. Mensen met totaal verschillende achtergronden en culturen. Samen bouwden ze aan een nieuwe samenleving. Als geen ander weten we in Noordoostpolder dat we niet zonder elkaar kunnen.

Deze visie op participatie borduurt voort op de inzet van de oude pioniers: Samen maken we er het béste van.

INHOUD

Inleiding	**3**
1. Wat is participatie?	**5**
2. De spelers bij participatie	**6**
3. Wat willen we bereiken?	**9**
4. Onze werkwijze	**10**
5. Van visie naar verordening, handboek en leeromgeving	**15**

Inleiding

Samenwerking zoeken met en bieden aan onze samenleving bij het realiseren van opgaven, is iets wat we al jaren doen. Evenals ophalen wat er speelt en waar behoefte aan is. De dorpen en wijken zijn goed vertegenwoordigd, de samenleving is goed verenigd. De Noordoostpolder kent veel vrijwilligers die graag een steentje bijdragen aan de samenleving in de Noordoostpolder en daar zijn we ontzettend trots op! De beweging die jaren terug in Nederland ontstaan is om niet voor mensen te denken maar met mensen te denken, heeft een kanteling in verschillende organisaties teweeggebracht. Van zorgorganisaties, woningbouwcorporaties tot overheden, de maatschappelijke beweging dat mensen invloed willen hebben op hun leefwereld is al geruime tijd aan de gang.

De kanteling

De kanteling bij de gemeente Noordoostpolder hebben we een aantal jaren terug vormgegeven door middel van het gedachtegoed van Passend Organiseren. Hierin werd de inwoner centraal gesteld en werd duidelijk onderscheid gemaakt in verschillende vormen van organiseren en participeren. Want de inwoner heeft niet overal invloed op. Handhaven, paspoorten verstrekken en belastingen heffen kent bijvoorbeeld geen participatie. Maar het realiseren van een nieuwe speelplaats of het maken van een nieuw centrum of een beleidsplan armoede kent dat wel. In het sociale domein werken we volgens de nieuwe route. Dat betekent dat we inwoners die op zoek zijn naar ondersteuning op het gebied van zorg, onderwijs, participatie, werk en inkomen, zelf het eigenaarschap geven door met ze mee te denken in plaats van voor ze te denken. Samen met inwoners proberen we op zoek te gaan naar oplossingen en ondersteuning die past en waarbij de omgeving ook een rol kan spelen.

De kanteling is succesvol geweest. Onze dienstverleningscijfers en waardering vanuit de samenleving steeg. Maar wat de kanteling ook duidelijk liet zien is dat het invloed heeft op het samenspel tussen samenleving, raad, college en gemeentelijke organisatie. Daar waar de raad voorheen sprak namens en voor de samenleving met het college, gingen die panelen schuiven. Steeds meer ontstond het contact rechtstreeks tussen de samenleving, het college en de gemeentelijke organisatie. De raad kwam daarmee onbedoeld minder in positie. Tijd dus om de nieuwe werkelijkheid en de nieuwe democratie goed op elkaar af te stemmen. Tijd om het samenspel dusdanig in te richten dat eenieder zijn of haar rol kan vervullen en we samen vorm kunnen geven aan participatie.

Kaders
Om participatie succesvol te laten zijn, is het belangrijk dat er vooraf duidelijke kaders zijn. Met duidelijke kaders weet iedereen wat zijn of haar rol, verantwoordelijkheid en inbreng is. Succesvolle participatie begint bij het managen van verwachtingen en is gericht op het proces van in gesprek zijn met elkaar. Participatie kan de ene keer meedenken zijn en de andere keer meebeslissen. Met heldere kaders kom je tot een transparant proces waarbij je vooraf en achteraf een goede afweging kunt maken. Helder voor de inwoner, de samenleving, de initiatiefnemer, de raad, het college en de gemeentelijke organisatie.

Komst Omgevingswet
De nieuwe Omgevingswet is in zicht. Deze wet vraagt van een gemeente om een visie op participatie. Participatie krijgt binnen de Omgevingswet namelijk een sleutelrol. In vergunningsprocedures wordt participatie een vereiste en voor instrumenten zoals het omgevingsplan en de omgevingsvisie geldt een kennisgevings,- en motiveringsplicht voor de manier waarop participatie heeft plaatsgevonden. Zowel de visie als het handboek en de verordening bieden hier handvaten voor. Welke opgave ligt voor, wat draagt participatie bij aan die opgave, wie betrek je, wie zijn belanghebbenden, hoeveel ruimte is wenselijk in de participatie en wie beslist? Allemaal vragen die helpen om een zorgvuldig participatietraject te doorlopen.

Leren door te doen
Gaan we dan alles meteen goed doen van meet af aan? Daar gaan we uiteraard onze uiterste best voor doen, maar participatie is vooral ook een proces van leren door te doen. Gaandeweg komen we vast dingen tegen die beter kunnen of die we anders willen organiseren. Daar moet ruimte voor zijn. Dit betekent aanpassen en verder leren. Belangrijk is dat deze visie vooral bewustwording en duidelijkheid moet geven aan de voorkant voor alle betrokken partijen. Tegelijkertijd blijft er ruimte voor de invulling, omdat niet alles zich makkelijk laat voorspellen. Tijdens participatietrajecten kunnen nieuwe spelers of nieuwe inzichten ontstaan. Participatie vraagt om ruimte om te leren en te experimenteren.

Het initiatief om participatie te organiseren ligt ook buiten het gemeentehuis, bij ondernemers, organisaties of inwoners. Als gemeente willen we dat ook deze initiatiefnemers actief gaan participeren met hun omgeving. We moedigen dit aan via intaketafels en omgevingstafels en door middel van het beschikbaar stellen van spelregels en een handboek. Zo willen we met elkaar zorgen voor een leefomgeving waarin we op een goede manier met elkaar omgaan en waarbij we elkaar actief betrekken.

1. Wat is participatie?

De gemeenteraad formuleert participatie voor Noordoostpolder als: De manier waarop we als gemeente, samen met onze omgeving, vormgeven aan het realiseren van (gezamenlijke) doelen en taken.
Daarbij;

- Zorgen we dat de basis van onze dienstverlening op orde is
- Betrekken we de samenleving de komende jaren nóg meer bij onze opgaven en
- Stimuleren en faciliteren we initiatieven vanuit de samenleving, die bijdragen aan de opgaven waar Noordoostpolder voor staat.

We staan er voor open dat iedereen kan meedenken, meepraten en meedoen om daarmee invloed uit te oefenen bij het opstellen, evalueren of uitvoeren van gemeentelijk beleid, beheer en nieuwe plannen. Ook krijgen inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties of andere betrokkenen de kans om eigen plannen te realiseren.
Alle betrokken partijen hebben hierin hun eigen verantwoordelijkheid. De ‘eigenaar’ en initiatiefnemer zijn zelf verantwoordelijk voor het organiseren van participatie. Zo betrekt de gemeente bij het aanleggen van een rotonde belanghebbenden. Maar wanneer een ondernemer een nieuwe bedrijfsactiviteit wil beginnen, dan ligt de verantwoordelijkheid voor de afstemming met de omgeving juist bij deze ondernemer. Hetzelfde geldt voor een buurtinitiatief. Mensen die dit initiëren, betrekken vooraf de buurt bij het idee. Zo vervullen we allemaal onze eigen rol en dragen daarmee een eigen verantwoordelijkheid. Energiek Nagele is een mooi voorbeeld van de kracht van een groep enthousiaste vrijwilligers die samen met ons optrekken om hun dorp van het gas af te krijgen.

Participatie is niet hetzelfde als draagvlak krijgen
Participatie wordt soms verward met het verkrijgen van draagvlak. Dat berust helaas op een misverstand. Het is mooi maar ook bijna onmogelijk om 100% voorstanders te krijgen voor een initiatief. Er zullen altijd mensen zijn die andere belangen hebben die niet stroken met een initiatief dat hun leefomgeving raakt. Door goede participatie hoop je te bereiken dat zij toch begrip krijgen voor het plan of de maatschappelijke noodzaak daarvan inzien.

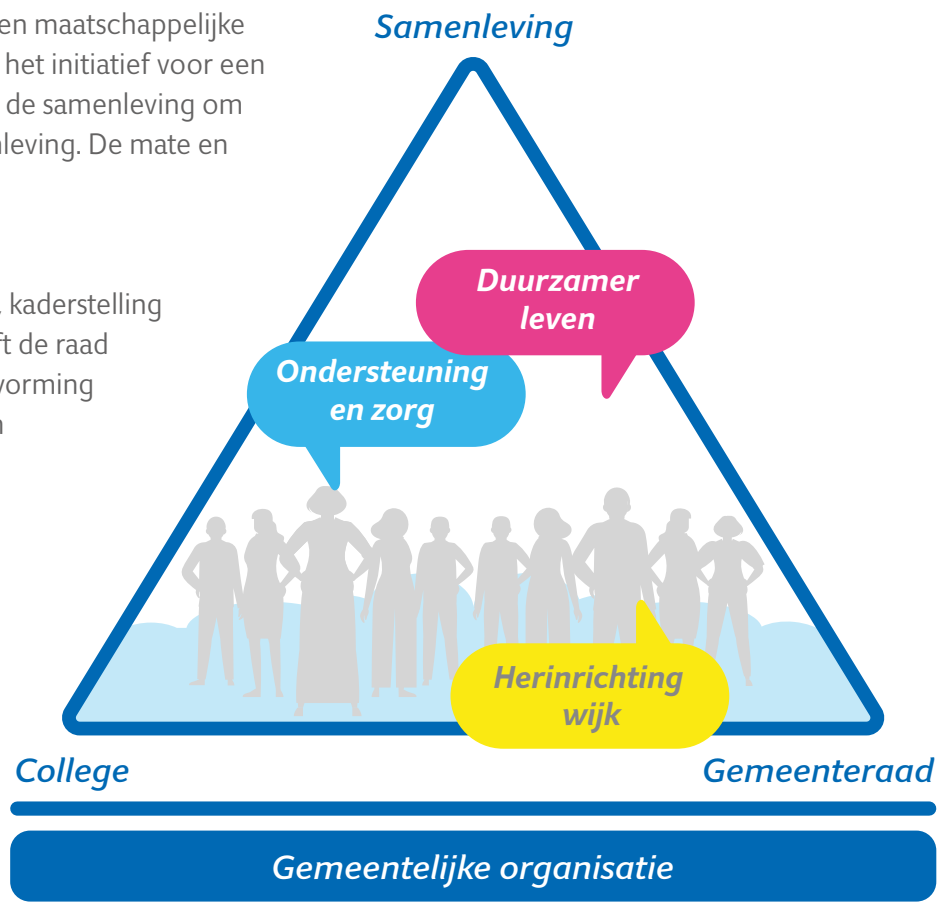
2. De spelers bij participatie

We onderscheiden verschillende spelers bij participatie: de samenleving, de gemeenteraad, het college en de gemeentelijke organisatie. In dit hoofdstuk geven we een omschrijving van de verschillende spelers en hun rollen.

Samenleving
Onder de samenleving verstaan we inwoners, ondernemers, verenigingen en maatschappelijke instellingen. Wij kunnen de samenleving betrekken bij onze opgaven, maar het initiatief voor een opgave kan ook vanuit de samenleving komen. De ene keer vragen wij aan de samenleving om bij opgaven te participeren, de andere keer komt de vraag vanuit de samenleving. De mate en hoedanigheid kan steeds verschillend zijn.

Gemeenteraad
De traditionele rollen van de gemeenteraad zijn: volksvertegenwoordiging, kaderstelling en controle. Dat is bij participatie niet anders. Voor elk van deze rollen heeft de raad verschillende instrumenten tot haar beschikking. In de uiteindelijke besluitvorming is er altijd ruimte voor de gemeentelijke afweging tussen het individuele en algemene belang.

College en gemeentelijke organisatie
Het college en de gemeentelijke organisatie zijn op allerlei manieren in gesprek met de samenleving over initiatieven. Ze adviseren over kansen en als het nodig is over beperkingen. Ze toetsen plannen en helpen ze te realiseren in de zin van bijvoorbeeld afstemming met ketenpartners of het verlenen van een vergunning. Daarbij informeren en/of betrekken ze de raad in gevallen die afwijkend en complex zijn. Of andersom, vanuit de gemeente wordt de samenleving (of een deel van de samenleving) gevraagd om mee te denken of mee te doen om bepaalde opgaven te realiseren of een bijdrage te leveren om beleid te maken.



Welke vormen van participatie onderscheiden we?
Er zijn verschillende vormen van participatie. We zien:

- *Maatschappelijke participatie:*
  Waarbij inwoners meedoen aan het maatschappelijke leven, bijvoorbeeld als leerling, werknemer, ondernemer, vrijwilliger of mantelzorger.
- *Beleid beïnvloedende participatie:*
  Hierin denken inwoners en ondernemers mee over beleid, dienstverlening of spelen een actieve rol in projecten van de gemeente. In deze vorm participeert de samenleving bij plannen en initiatieven vanuit de gemeente.
- *Initiatiefnemersparticipatie:*
  De gemeente wordt betrokken als belanghebbende bij ideeën en plannen van inwoners, ondernemers, instellingen of verenigingen. De gemeente participeert op deze manier bij plannen of initiatieven vanuit de samenleving.
- *Financiële participatie:*
  Komt aan de orde wanneer inwoners of ondernemers samen investeren, risico lopen en profiteren van een investering. Denk aan investeren in een windpark.

Deze visie op participatie richt zich op de beleid beïnvloedende participatie en initiatiefnemersparticipatie.

Participatie versus formele reactiemogelijkheden
Bij participatie worden belanghebbenden in een vroegtijdig stadium betrokken bij het opstellen, evalueren en/of uitvoeren van gemeentelijk beleid, beheer en nieuwe plannen. Dit is wat anders dan de formele, wettelijk geregelde reactiemogelijkheid op een besluit. Op dat moment begint de formele, wettelijke procedure voor besluitvorming. Belanghebbenden kunnen dan via een zienswijze hun mening laten horen. Bij participatie is het juist de bedoeling dat belanghebbenden vroegtijdig worden betrokken en dat we naar hen luisteren. Hun bevindingen nemen we aan de voorkant mee in de belangenafweging.

Participatie is niet nieuw

Samenwerken zit in de genen van onze lokale samenleving. Noordoostpolder kent in vergelijking met andere gemeenten relatief veel vrijwilligers en mantelzorgers (Gezondheidsmonitor 2020). Dit tekent de gemeenschapszin in onze samenleving. We bouwen in deze visie daarom voort op dat wat er al is en nemen de ervaringen die we al hebben opgedaan daarin mee. In Noordoostpolder werken we op allerlei gebieden en met heel veel partijen samen. Sinds de komst van het Integraal Gebiedsgericht Werken (IGW) ruim tien jaar geleden zijn we al actief in gesprek met onze samenleving. De dorpen zijn verenigd in dorpsverenigingen en de wijken in Emmeloord in wijkplatforms. Door deze verenigingen een eigen plek en ruimte te geven en in gesprek te zijn met hen, halen we actief op waar behoefte aan is en weten we wat er speelt. Iedereen is zich bewust van het belang van het betrekken van belangengroepen en betrokkenen.

We doen dus al heel veel aan participatie. Vaak gestoeld op ervaring en gevoel. Dat willen we ook zeker behouden. Met deze visie willen we echter meer vorm en inhoud geven aan onze ambitie voor participatie. Het aanreiken van een eenduidige werkwijze, intern en extern, helpt ons om de participatieaanpak in Noordoostpolder nóg beter vorm te geven.

3. Wat willen we bereiken?

In de toekomst willen wij initiatieven uit de samenleving nóg meer faciliteren en stimuleren. Ook laten we dit zien bij de activiteiten waarbij we zelf initiatiefnemer zijn. Als gemeente staan we open voor een Right to Challenge (uitdaagrecht). Dit betekent iets voor de manier waarop we participatie inhoud geven. Niet alleen voor de gemeentelijke organisatie maar ook voor de samenleving. We bieden de samenleving ruimte om met meer ideeën en initiatieven te komen. De gemeentelijke organisatie mag die oppakken om mee te denken en mee te werken. Deze ruimte betekent voor de raad dat er kansen worden geboden om plannen voor elkaar te krijgen.

Beloftes over hoe we willen werken

De afgelopen jaren hebben we in verschillende visies waarden en uitgangspunten benoemd. Deze hebben we samengevat in een aantal beloftes met daarbij kernwaarden. Dit is hoe we als gemeente naar buiten willen treden en hoe we ervaren worden door onze samenleving.

Je kunt op ons rekenen	*We zijn dichtbij*	*We luisteren*	*We doen het samen*	*We bewegen mee*
• Betrouwbaar • Duidelijk • Verantwoordelijk	• Toegankelijk • Persoonlijk • Omgevingsbewust	• Alert • Nieuwsgierig • Betrokken	• Samenwerking • Gelijkwaardig • Belangenafweging	• Dynamisch • Maatwerk • Flexibel
We hanteren een eenduidige aanpak voor participatie en zijn transparant over het proces.	We informeren helder en vinden persoonlijk contact belangrijk. We zijn goed bereikbaar en benaderbaar voor vragen.	We willen weten wat er leeft in de samenleving en halen de verschillende belangen en perspectieven op.	We geven met de samenleving invulling aan de diverse vraagstukken en bepalen waar dat kan vooraf ieders rol en verantwoordelijkheid.	We geven ruimte aan voortschrijdend inzicht als de situatie daar om vraagt en handelen actief, passend bij de omstandigheden.

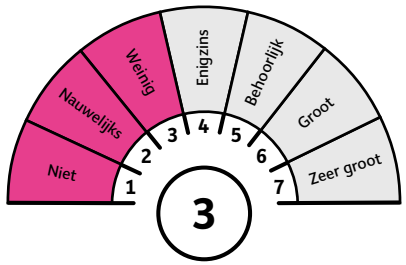
4. Onze werkwijze

We maken gebruik van een eenduidige werkwijze voor participatie. Dat doen we met behulp van de impactmeter en de methodiek Relevant Gesprek©. Deze werkwijze is door iedereen te gebruiken: door gemeente én initiatiefnemers. Het toepassen van een eenduidige werkwijze is niet hetzelfde als een eenduidige uitkomst. Het is een methode om het bewustzijn over participatie te vergroten en een middel om de participatieaanpak in kaart te brengen. Het bevordert de transparantie over de manier waarop de omgeving is betrokken. De uitwerking van de aanpak kan per geval verschillen.

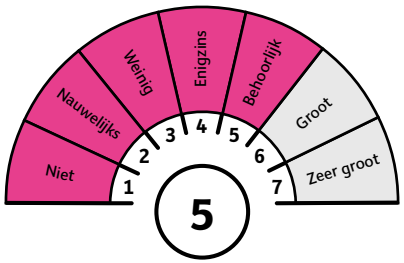
Impactmeter

Voor gemeentelijke initiatieven zetten we de impactmeter in om te kunnen beoordelen óf en hoeveel participatie nodig is. Deze meter meet het algemeen belang, de maatschappelijke aandacht en de verwachte hinder van een initiatief. De uitkomst op deze drie onderdelen bepaalt het participatieniveau. We kunnen dit instrument ook inzetten bij de intaketafel om een inschatting te maken van de impact van een plan van een initiatiefnemer. Vervolgens adviseren we de initiatiefnemer over de participatie (ofwel via de omgevingstafel ofwel via het handboek). Onderstaand een voorbeeld van een Impactmeter zoals we die voor gemeentelijke plannen of projecten kunnen inzetten (beleid beïnvloedende participatie).

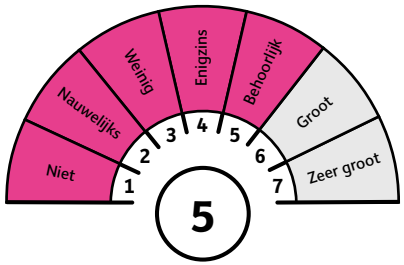
Algemeen belang



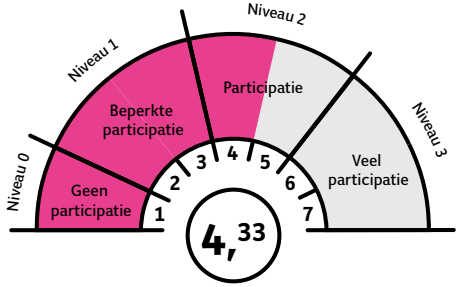
Maatschappelijke aandacht



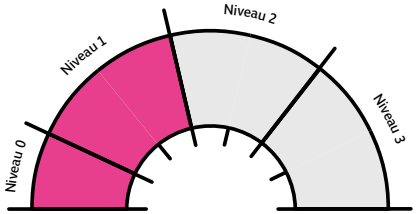
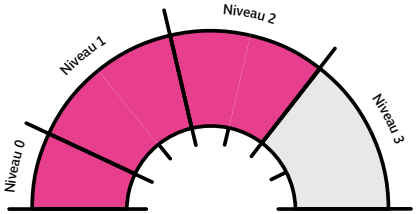
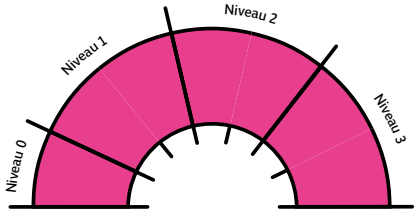
Hinder initiatief



Welk participatielevel Past bij het initiatief?



Het participatieniveau heeft invloed op de verschillende spelers in de participatie. Hoe meer impact een project of initiatief heeft, hoe intensiever we de omgeving betrekken en hoe meer de raad ook zal worden betrokken. Zie onderstaande tabel.

	Niveau 1	*Niveau 2 (+1)*	*Niveau 3 (+1+2)*
			
SPELERS			
Ambtenaar en college	Ambtenaar maakt participatieplan voor opgave. Geen rol voor college	Ambtenaar maakt participatieplan en stemt af met college	Ambtenaar betrekt college & raad bij maken participatieplan
Raad	Geen rol voor raad	Raad informeren	Raad kaders mee laten bepalen voor proces en inhoud
Bewoners, organisaties, ondernemers	Zijn direct betrokkenen: worden geïnformeerd en delen vragen/meningen/ zorgen	Zijn direct betrokkenen en belanghebbenden: mogen meedenken	Zijn direct betrokkenen, belanghebbenden en brede omgeving: mogen meewerken

Als we in beeld hebben wat het participatieniveau is, dan maken we als gemeente voor onze eigen plannen een participatieaanpak.

Participatie stimuleren versus verplichten
Als gemeente vinden we het belangrijk dat initiatiefnemers zelf verantwoordelijkheid nemen om de omgeving op een passende manier te betrekken bij hun initiatief. Wij wijzen initiatiefnemers daarom actief op het belang van communicatie en participatie. De Omgevingswet biedt ons ook de mogelijkheid om in sommige gevallen participatie verplicht te stellen en het daarmee mogelijk te maken een vergunningaanvraag niet in behandeling te nemen als we vinden dat niet of onvoldoende invulling is gegeven aan participatie. Naast het actief informeren over participatie en het verplicht stellen van participatie bij initiatieven met een grote impact, zal onderzocht worden welke mogelijkheden er zijn om participatie te stimuleren bij initiatieven met een gemiddelde/matige impact.

Elk vraagstuk kent een andere dynamiek in het samenspel en daarom is het maken van een participatieaanpak maatwerk. In het sociaal domein maken we bijvoorbeeld gebruik van de Nieuwe Route als hulpmiddel. In het fysieke domein kan gebruik gemaakt worden van de eenduidige werkwijze het Relevant Gesprek©. Hieronder leggen we deze methode verder uit.

Hoe werkt de methodiek Relevant Gesprek©?
Het uitgangspunt van de methodiek Relevant Gesprek® is dat elk participatiegesprek relevant moet zijn voor de deelnemers. Je bepaalt daarom per onderwerp waarom je hierover in gesprek wilt, waarover je het wilt hebben, met wie je in gesprek gaat en tot slot hoe je het gesprek vorm gaat geven. Omdat elk vraagstuk een andere dynamiek kent, is het maken van een participatieaanpak maatwerk.

1.Waarom in gesprek? - Hier bepalen we wat participatie bijdraagt aan je inhoudelijke opgave. Wat is het participatiedoel? Gaat het om het verbeteren van de kwaliteit van het beleid, wil je meer begrip creëren of gaat het om meer eigenaarschap? Het doel van de participatie bepaalt mede de ruimte van inbreng. Mogen deelnemers meedenken, meedoen of ook meebeslissen? Deze keuzes leggen de basis voor de rest van je participatieproces. In de afbeelding op de volgende pagina zijn de participatiedoelen en ruimte van inbreng weergegeven aan de hand van de Participatietrap.

Sir Communicatie & Participatie

2. Waarover in gesprek? - Hier stellen we de vraag naar het onderwerp van gesprek en de relevantie voor de omgeving. Met welke vraag haal je datgene op wat je nodig hebt aan het einde van het participatieproces? Het goed formuleren van de participatievraag is belangrijk want de vraag stuurt het antwoord. Is de vraag niet goed geformuleerd, dan krijg je niet de resultaten die je nodig hebt.

3. Wie met wie in gesprek? - Hier bepaal je met wie je over de participatievraag in gesprek wilt. Denk daarbij aan professionals, belangenvertegenwoordigers of inwoners. Ook kijken we hierbij naar de gewenste betrokkenheid van de samenleving of delen van de samenleving. Willen we informeren, mogen ze meedenken, meewerken of meebepalen?

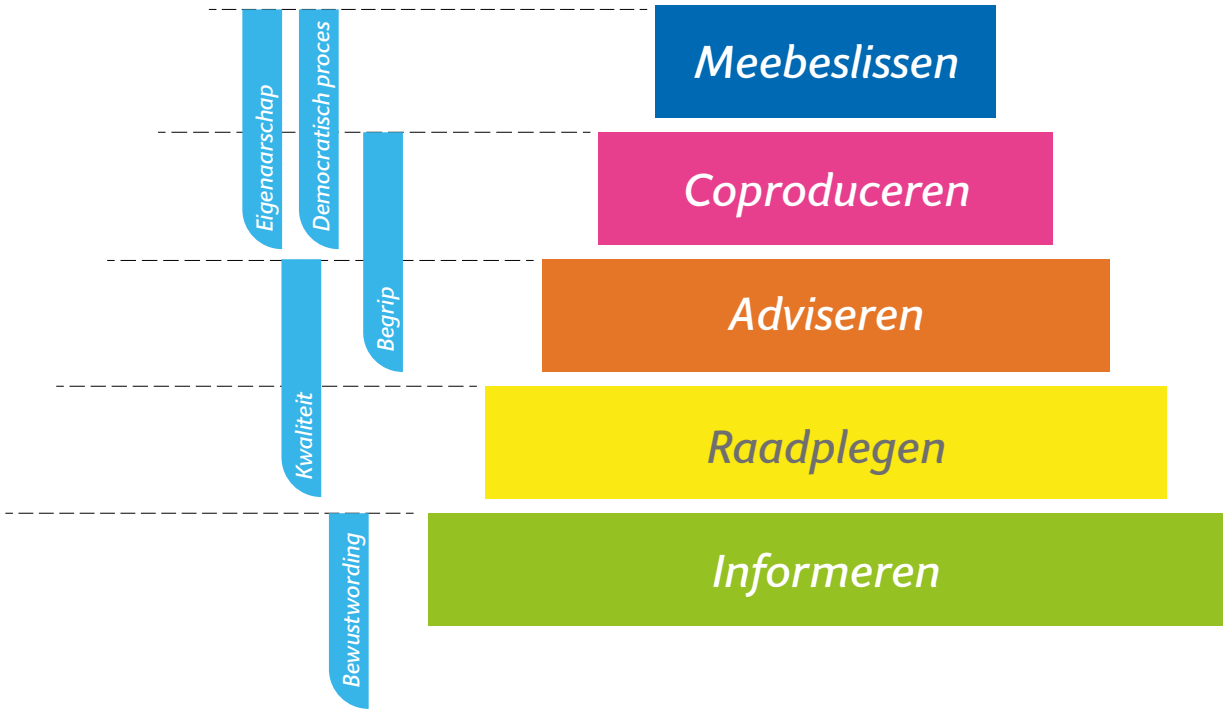
4. Hoe in gesprek? - Welke gespreksvorm past het best bij het onderwerp en de groep? Dat is de vraag die we hier beantwoorden. Echter kan er pas een goede gespreksvorm worden bepaald zodra de eerste drie vragen van het Relevant Gesprek® zijn beantwoord.

Participatietrap

De antwoorden op deze vier vragen bepalen mede de ruimte die je wilt geven in een participatieaanpak.
De participatietrap is een gebruikelijke manier om aan te geven op welk niveau inwoners mee mogen/kunnen doen.
De uitvoering hiervan volgt in het handboek.

Participatietrap

In relatie tot participatiedoelen



Gelijkwaardige partners.
Deelnemers beslissen binnen kaders.

Samenwerkingspartners.
Inbreng bindend voor besluit.

Voorstel inbrengen.
Bestuur beslist.

Mening geven.
Bestuur beslist.

Informeren over besluit.
Geen formele inbreng.

5. Van visie naar verordening, handboek en leeromgeving

In deze visie beschrijven we hoe wij aankijken tegen samenwerken met de samenleving. Maar hiermee zijn we er nog niet. Participatie vereist heldere spelregels en randvoorwaarden. Deze visie biedt daarvoor goede aanknopingspunten. Het totaal van het participatiebeleid wordt uiteindelijk gevormd door deze brede visie op participatie, de participatieverordening en een handboek voor participatie. De komende tijd gaan we met deze manier van werken aan de slag. We willen een lerende organisatie zijn. Dit betekent dat we met regelmaat het participatieproces nabespreken. Dit biedt informatie om het proces de volgende keer te verbeteren.

Gemeente Noordoostpolder

Harmen Visserplein 1
8302 BW Emmeloord
T: 0527 - 63 39 11
E: info@noordoostpolder.nl
I: www.noordoostpolder.nl

November 2021