



---

Dit beleid is er vooral op gericht om daarin meer structuur aan te brengen en om het nog beter te doen. Het geeft handvatten en moet ervoor zorgen dat we van elkaar leren. Door kennis te delen kunnen we met elkaar zorgen voor een nog mooier Midden-Drenthe.

Erjen Derks

Wethouder Midden-Drenthe

Inhoudsopgave

Voorwoord

Inhoudsopgave

Inleiding

1 – Overkoepelende visie

1.1 Waarom participatie?

1.2 Waarom participatiebeleid?

2 – Afbakening

3. Uitgangspunten

3.1. Visie op participatie

3.2. Basisprincipes

3.3. Hoe gaat het nu al ?

4. Van visie naar praktijk

4.1. Inwonersparticipatie

4.1.1. Het participatieplan

4.1.2. De Participatiebox

4.2. Overheidsparticipatie

4.2.1. .Basisregels overheidsparticipatie

4.3. Omgevingswet en participatie

5. Rol van de gemeenteraad

5.1. Informatiebijeenkomst 7 december 2021

5.2. Ruimte maken en zeggenschap raad

### 5.3. Samenvattend

#### Bijlage 1 Omgevingswet en participatie

##### 1.a. De Omgevingsvisie

##### 1.b. Het Omgevingsplan

##### 1.c. De Omgevingsvergunning

#### Inleiding

In Midden-Drenthe vinden wij het belangrijk om samen op te trekken bij nieuwe ontwikkelingen. Goede plannen maak je namelijk met elkaar. Iedere deelnemer vanuit zijn of haar eigen expertise en ervaring. Daarom wil de gemeente inwoners en organisaties nog meer en nog beter betrekken bij het ontwikkelen van plannen en projecten.

Participatie is niet nieuw voor ons. Onze gemeente betreft al vele jaren inwoners bij beleid en ontwikkelingen in de eigen woon- of werkomgeving. In 2012 werd onze gemeente aangehaald met mooie voorbeelden in het rapport "Vertrouwen in burgers" van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid. Ook ons dorpenbeleid "Samenwerken vanuit vertrouwen" gaat in op de participatie met onze partners in de dorpen en buurten. Om deze benadering verder en breder uit te voeren gaan we onze uitgangspunten voor participatie aan papier toevertrouwen. Want het kan altijd beter, duidelijker.

Het gaat dan niet (alleen) om de manier waarop we participatie vormgeven, maar vooral en als eerste gaat het om de gedachte achter participatie. Die gedachte op papier zetten is ingewikkeld, want participatie is en blijft mensenwerk.



In deze nota participatiebeleid beginnen we dan ook met de waaromvraag. Waarom willen wij participatie? Het antwoord is helder. We willen met elkaar de samenleving in onze gemeente vorm en inhoud geven. Daarom willen we met elkaar goede plannen maken en uitvoeren. Onze samenleving wordt mooier en beter als we sámen werken aan ontwikkelingen in onze eigen leefomgeving.

Bewoners, ondernemers en maatschappelijke partners hebben heel veel kennis, ervaring betrokkenheid en creativiteit te bieden. Hier moeten we gebruik van maken! Want juist dat biedt betere en gedragen oplossingen voor uitdagingen in de fysieke leefomgeving.

Tegelijkertijd is het ook belangrijk om aan verwachtingsmanagement te werken en om transparant te zijn. Voor inwoners en deelnemers aan een participatieproces is soms niet helder wat er van hen wordt verwacht en hoeveel invloed zij kunnen of mogen uitoefenen.

Tot slot veranderen er door de invoering van de Omgevingswet in 2022 een aantal zaken op het gebied van participatie. Zo krijgen initiatiefnemers en inwoners meer ruimte, maar ook de verantwoordelijkheid om zelf participatie vorm te geven.

Want met elkaar bouwen we aan een mooi Midden-Drenthe!

## 1 – Overkoepelende visie

Een belangrijke vraag bij ieder beleidsonderwerp, maar zeker ook bij het opstellen van beleid over participatie. Waarom doen we dit?

### 1.1 Waarom participatie?

*“We vinden het vaak gewoon. We doen er niet te druk over. We houden niet zo van al die poeha. Maar toch...” (uit: Uitvoeringsprogramma college Midden-Drenthe)*

*“In Midden-Drenthe doen we het samen, zodat iedereen mee kan doen. Zo was het vroeger, en zo is het nog steeds. In een alsmaar snellere samenleving bestaat naoberschap in nieuwe vormen; naoberschap 2.0. Inwoners voelen zich verantwoordelijk om er voor elkaar te zijn als dat nodig is.”(uit: Visie gemeenteraad Midden-Drenthe: een leven lang ruimte.)*

*“De gemeente wil samenwerken met haar inwoners, en de ruimte geven aan inzet, ideeën en initiatieven vanuit de samenleving. Daar waar mogelijk betreft de gemeente inwoners ook bij uitvoering en besluitvorming.” (uit: Visie gemeenteraad Midden-Drenthe: een leven lang ruimte.)*

*De gemeente erkent de belangrijke positie van dorpsbelangenverenigingen. Zij zijn de spin in het netwerk van de samenwerking tussen de inwoners in de dorpen en de gemeente Midden-Drenthe. ( uit: Dorpenbeleid, “Samenwerken vanuit vertrouwen”)*

En is dat nou niet precies wat onze hele gemeente typeert? Dat we als naobers, met elkaar, zaken aanpakken. Vanaf het begin samen aan de slag gaan. Want we willen ons dorp, onze buurt, mooi en leefbaar houden.

Daarom zorgen inwoners, die vaak hun eigen leefomgeving het beste kennen, in een participatieproces ervoor dat beleid beter aansluit op ons doel: Een mooi Midden-Drenthe!

## Participatie doen we voor een mooi Midden-Drenthe!

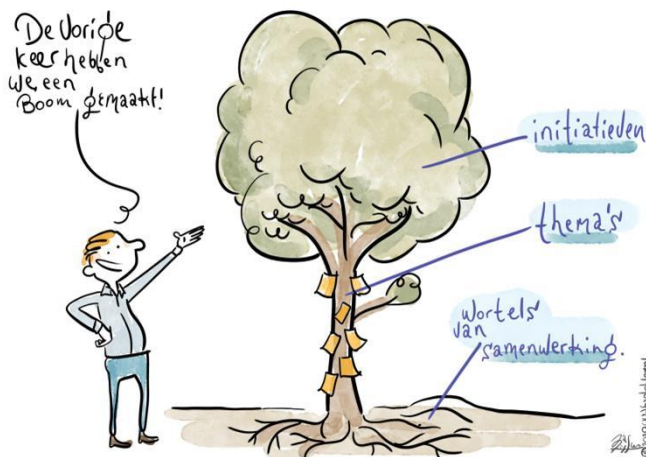
### 1.2 Waarom participatiebeleid?

De gemeente Midden-Drenthe is er voor haar inwoners. Ons doel is een mooi Midden-Drenthe. De organisatie werkt dagelijks aan het mooi houden en mooier maken van onze leefomgeving.

Maar wat mooi is, dat bepalen we niet zelf. Het is een samenspel tussen inwoners, verenigingen, organisaties en gemeente. Met verschillende behoeftes en verantwoordelijkheden. Participatie draagt bij aan betere plannen, processen en een beter eindresultaat. Inwoners willen meepraten, meedenken en meebeslissen over hun eigen leefomgeving.

We gaan als bestuur, medewerkers en ook inwoners samen aan de slag met participatie. Zoals de inwoner van onze gemeente verandert, verandert ook het werk en de omgeving van de medewerkers van de gemeente. Hierbij zijn we voorlopig nog niet uitgeleerd. We blijven continue van elkaar leren en tegelijkertijd willen we duidelijk zijn.

Het participatiebeleid is er niet om draagvlak te realiseren, of om bezwaar en beroep te voorkomen. Het bestuur heeft de taak alle (en vaak tegenstrijdige) maatschappelijke en particuliere belangen te wegen en te komen tot een weloverwogen en gemotiveerd besluit. Dit hoeft en kan niet altijd leiden tot een besluit waarmee iedereen het eens is.



Wij hebben de ambitie om tijdens een participatieproces alle belangen van partijen en personen in beeld te brengen. Ook belangen van partijen die niet aan tafel zitten (bijvoorbeeld de zwijgende meerderheid). Van andere initiatiefnemers verwachten we dat ze belangen van inwoners en omwonenden in beeld brengen en afstemming zoeken, voordat ze een vergunningaanvraag voor een nieuwe ontwikkeling indienen bij de gemeente. Dit helpt ons om het initiatief goed af te kunnen wegen en tot gedegen besluitvorming te komen.

In dit participatiebeleid geven we weer wat we nodig hebben om onze ambitie te realiseren. Onze inwoners kunnen het goede voorbeeld geven en ons en elkaar wijzen op de mogelijkheden en spelregels in dit proces.

Of altijd alles wat we willen lukt en we dit altijd voor elkaar krijgen is geen zekerheid. Het is een streven. We gaan ervoor!

## 2 – Afbakening

Er zijn verschillende vormen van participatie en deze worden vaak door elkaar toegepast en gebruikt. Ook in de praktijk lopen de verschillende manieren van meedoen door elkaar.

In dit participatiebeleid richten we ons op een drietal vormen van participatie:

1. Inwonerparticipatie
2. Overheidsparticipatie
3. Participatie door initiatiefnemers voorafgaand aan het proces omgevingsvergunning

1. Onder inwonersparticipatie verstaan we : Als gemeente zijn we initiatiefnemer van (beleid)plannen en deze gaan we samen met onze inwoners (verder) ontwikkelen. Uiteraard gaat planvorming altijd in verschillende fasen: van ideevorming, ontwikkeling naar besluitvorming en uitvoering. Dus afhankelijk van de vraag, de gestelde kaders en de noodzaak praten/beïnvloeden/beslissen inwoners in verschillende fasen op verschillende manieren mee.
2. Inwoners komen zelf ook vaak met sociale of ruimtelijke initiatieven. Soms hebben ze daarbij hulp nodig van de overheid. Hierbij nemen de inwoners het initiatief en als gemeente faciliteren we en denken we mee: we ondersteunen deze initiatieven met kennis of een financiële bijdrage. Het meebewegen, ondersteunen, stimuleren of begeleiden van deze initiatieven noemen we overheidsparticipatie.

Als gemeente is onze positie en houding naar initiatiefnemers van belang. Het gaat dan over de "state of mind" bij deze participatie, dus de "Ja, mits.." houding.

3. Met de invoering van de Omgevingswet is de gemeente verplicht om zelf participatie toe te passen voor de instrumenten Omgevingsplan en Omgevingsvisie. Initiatiefnemers zijn onder de Omgevingswet verplicht om aan te geven of en hoe ze participatie hebben toegepast bij het indienen van een aanvraag omgevingsvergunning.

De gemeente ondersteunt dit proces door nadere regels te stellen voor participatie door initiatiefnemers (bijvoorbeeld in het Omgevingsplan) of door initiatiefnemers te begeleiden bij het vormgeven van hun participatietraject. Dit kan door advies te geven, richtlijnen en handreikingen op te stellen of door in sommige gevallen daadwerkelijk procesondersteuning te bieden bij een participatietraject. Dit werken we verder uit in hoofdstuk 4. Van visie naar praktijk.

Participatie is wat ons betreft:

- Passie: De inwoner of andere initiatiefnemer wil zijn eigen ideeën, huis of droom realiseren;
- Echt mensenwerk, waarvoor de competenties luisteren en praten belangrijk zijn.
- Betrekken van partijen voorafgaand aan een formeel besluitvormingsproces;
- Een wegingsfactor voor besluitvorming. Participatie is hiermee niet vrijblijvend, maar een onderdeel van de belangenafweging.

### 3. Uitgangspunten

Voor goede participatie is duidelijkheid en goed verwachtingsmanagement essentieel. Zoals duidelijkheid over de uitgangspunten en kaders. Hiervoor zijn langs drie bestuurlijke lagen/niveaus de volgende visies belangrijk:

- Gemeenteraad , visie: "Midden-Drenthe: een leven lang ruimte"
- College : Het uitvoeringsakkoord: "Sociaal en ondernemend Midden-Drenthe, Dat bouwen we met elkaar" Noaberkracht, Midden in Drenthe"
- Organisatie: Missie Visie: "Er op af: Samen lossen we het op!!"

De rode draad hieruit zetten we voort: 'met en voor elkaar', oftewel elkaar leren kennen, luisteren, vertrouwen geven, laten zien wat je doet, elkaar aanspreken en durven leren.

#### 3.1. Visie op participatie

- Inwoners staan voorop: We gaan uit van de behoeften van inwoners. Iedereen kan meedoen. Participatie is toegankelijk, aantrekkelijk en begrijpelijk.
- We beginnen buiten: Participatie doen we niet vanuit het gemeentehuis, maar met de voeten in de klei, we komen op locatie, zoeken pro-actief het contact.
- We zijn mensgericht: Vertrouwen en het gesprek vormen de basis, we streven naar maatwerk. "Het contact met de inwoners vindt plaats in verschillende vorm, op de manier die bij onze inwoners past."
- We digitaliseren: We hebben -in coronatijd- digitale middelen ontdekt. We organiseren en ontwikkelen digitale participatie en zorgen ervoor dat iedereen mee kan doen.

#### 3.2. Basisprincipes

1. We zijn vanaf de start van een participatieproces duidelijk en transparant over rollen, verantwoordelijkheden, budget, beïnvloedingsruimte en besluitvorming en terugkoppeling van besluitvorming. Of dat er helemaal geen participatie nodig is.



2. Participatie is geen doel op zich, maar een middel. Participatie is geen synoniem voor draagvlak creëren. Participatie is een middel om tot verantwoorde en afgewogen keuzes te komen. Dit betekent dat participeren alleen voor de vorm en als zoethoudertje de meest verkeerde vorm van participatie is.

3. We streven ernaar om participatie, in welke vorm dan ook, voor elke inwoner toegankelijk en bereikbaar te maken. We passen maatwerk, passend bij de opgave en de doelgroep, toe. De gemeente spant zich in om een zo breed mogelijke groep mensen te bereiken.
4. Participatie is mensenwerk en daarom steeds anders. Elk proces staat op zichzelf en heeft een eigen verhaal en historie of aanleiding. Participatie is geen proces dat geautomatiseerd kan worden. Echter kunnen digitale middelen ondersteunend en soms heel handig zijn.
5. Met participatie beginnen we buiten en op tijd. Dus zo vroeg als mogelijk is. Aan het begin van planvorming moet er aandacht zijn voor betrokkenheid en het afstemmen van de juiste doelgroep. Participatie hoeft niet altijd. Soms kan een goed plan worden gemaakt zonder participatie. Dan zijn de verantwoordelijkheden duidelijk.
6. Er zijn voldoende middelen, capaciteit en dus ook tijd beschikbaar voor participatie, zowel bij gemeente als bij de inwoner. Dit moet voor aanvang van een project duidelijk zijn. Zijn er geen middelen beschikbaar, dan maken we keuzes. We beginnen daarom met het maken van een participatieplan.
7. We communiceren gedurende het gehele traject, ook over processtappen, en koppelen terug wat het resultaat is en wat er met de inbreng wordt gedaan.

Deze principes vormen de leidraad voor het gemeentebestuur en de gemeentelijke organisatie en zijn richtinggevend voor de manier waarop we overleggen met inwoners.

### 3.3. Hoe gaat het nu al ?

Dit participatiebeleid komt niet opeens uit de lucht vallen. Er gebeurt in onze gemeente al veel op het gebied van participatie. Van Dorpenbeleid tot duurzaamheid, van toerisme tot speeltuinen. Traditioneel doen we veel mooie dingen samen met inwoners. Vele beleidsdocumenten komen interactief tot stand en worden gedeeld met belanghebbenden en belangstellenden. Er worden verschillende middelen ingezet, zoals enquêtes, inspreek- of informatieavonden. Er is een grote betrokkenheid door verenigingen van dorps- of plaatselijk belang, buurt- en sportverenigingen en andere verenigingen.

### 4. Van visie naar praktijk

Als de visie en de uitgangspunten duidelijk zijn kunnen we daarmee naar de praktijk. De spelregels. Hiervoor neemt iedereen zijn eigen verantwoordelijkheid. De gemeente als vergunningverlener, toetsers, maar ook als maker van beleid. Ook de inwoner kan verschillende rollen hebben, zoals de rol van initiatiefnemer van een maatschappelijk initiatief, maar ook een rol als kritisch betrokken en meedenkende inwoner.

**Voor de drie soorten participatie betekent dit de volgende uitwerking naar de praktijk:**

1. **Inwonersparticipatie**
2. **Overheidsparticipatie**
3. **Omgevingswet en participatie**





#### 4.1. Inwonersparticipatie

In hoofdstuk 2 hebben we bepaald dat we onder inwonersparticipatie verstaan: “Als gemeente zijn we initiatiefnemer van (beleid)plannen en deze gaan we samen met onze inwoners (verder) ontwikkelen”

Hier vallen alle gemeentelijke beleidsplannen hieronder, zoals de Duurzaamheidsvisie, Omgevingsvisie, Groenbeleidsplan of het Fietsenplan. Daarnaast geeft de gemeente prioriteit aan bepaalde (beleids)plannen vanuit een regionale, plaatselijke en/of politieke wens of ontwikkeling. Uiteindelijk worden deze plannen gemaakt voor de inwoners. Dus daarom vindt de gemeente het belangrijk om deze plannen met input van of samen met inwoners te ontwikkelen/bedenken.

Participatie hoort steeds meer bij ons reguliere werk. Het verbeteren van de participatieprocessen vanuit de gemeente vraagt daarom om aandacht.

##### 4.1.1. Het participatieplan

Participatie is vormvrij: het is mensenwerk en maatwerk. Elke situatie is anders. Hoe geef je een vormvrij (want maatwerk) participatieproces nu eigenlijk vorm? Niet met een handleiding, maar wel door jezelf de juiste vragen te stellen en daarmee een participatieplan te maken. Het participatieplan is het juiste startpunt voor een geslaagd participatieproces. Van te voren wordt namelijk nagedacht over verwachtingsmanagement, , bepaal je wie je wilt betrekken en hoe je dat het beste kunt doen en wat het gewenste resultaat van je participatieproces is.

Vragen waarmee een participatieplan gevuld kan worden zijn o.a.:

- Wat is er al aan kennis, informatie, afspraken en bestaand beleid?
- Waarom willen we participatie toepassen?
- Waarover gaat de participatie wel en waarover niet?
- Wat is het resultaat wat we willen bereiken?
- Welke rol willen we participanten geven (van meeweten tot meedoen)?
- Wie gaan we betrekken?
- Hoe gaan we belanghebbenden betrekken?
- Wanneer gaan we participeren?
- Hoe gaan we participeren (instrumenten vanuit de toolbox)?
- Hoe sturen we het participatieproces aan? Denk aan interne organisatie en communicatie.
- Wanneer zijn we klaar en is het participatieproces afgerond?

#### 4.1.2. De Participatiebox

Eén van onze uitgangspunten is om iedereen, of in ieder geval, de juiste doelgroep te bereiken. Hier hebben we goed gereedschap voor nodig. Dit gaat om digitale tools, maar ook de juiste competenties van de medewerkers. Ook kunnen we heel goed van elkaar leren en is het dus belangrijk om de projecten te evalueren.

Om het wiel niet steeds opnieuw uit te hoeven vinden gaan we een participatietoolbox ontwikkelen. Hierin zitten goede voorbeelden uit onze eigen praktijk, aangevuld met instrumenten en werkvormen die landelijk gebruikt worden. Ter inspiratie en om in je eigen participatietraject toe te passen. Er zijn kant en klare participatietoolboxes te verkrijgen. De goede voorbeelden verdienen aandacht!

Met deze participatietoolbox brengen we goede voorbeelden onder de aandacht van onze inwoners en collega's. Als inspiratie voor hoe het kan, niet hoe het moet.

#### 4.2. Overheidsparticipatie

Onder overheidsparticipatie verstaan we dat initiatieven van en door inwoners worden ontwikkeld. Hierbij nemen de inwoners het initiatief en nemen we als gemeente dit niet over. Maar vaak zijn dit wel goede ideeën en ondersteunen we deze initiatieven van harte met know-how of een financiële bijdrage.

We hoeven onze inwoners niet te leren hoe ze een plan moeten ontwikkelen. Om plannen uit te voeren hebben ze wel vaak de gemeente nodig, als beheerder van de openbare ruimte, als vergunningverlener of als gedeeltelijke financier. Als gemeente faciliteren we en stellen we onze kennis beschikbaar. Met een slagvaardige organisatie die tijd en financiën beschikbaar heeft kan de gemeente van doorslaggevende betekenis zijn voor inwoners. Voor de lange termijn is dit belangrijk om deze processen te bevorderen.

Misschien moeten we ze vooral zeggen om door te zetten en niet op te geven als ze mooie plannen voor hun omgeving hebben. Uiteindelijk zou het mooiste zijn als deze plannen ook zonder de gemeente uitgevoerd kunnen gaan worden.

##### 4.2.1. Basisregels overheidsparticipatie

- a. Laat het initiatief bij de initiatiefnemer.
- b. Neem een faciliterende houding aan.
- c. Stel voorzieningen beschikbaar.
- d. Denk mee met de initiatiefnemer en zorg voor maatwerk.
- e. Neem in principe knellende regelgeving weg.

#### 4.3. Omgevingswet en participatie

De Omgevingswet wordt per 1 juli 2022 ingevoerd. Participatie is een van de pijlers onder de Omgevingswet. De Omgevingswet beoogt namelijk om in een vroeg stadium belanghebbenden bij een ontwikkeling in de fysieke leefomgeving te betrekken om belangen, meningen en creativiteit op tafel te krijgen. De verwachting is dat ruimtelijke ontwikkelingen aan kwaliteit winnen door participatie toe te passen. Zo zorgt participatie voor meer draagvlak en betere besluiten. Dit kan tijdswinst opleveren.

Participatie is maatwerk. Daarom schrijft de Omgevingswet niet voor hoe participatie moet plaatsvinden. Participatie is vormvrij.

Wel moet de gemeente een aantal zaken duidelijk maken bij de aanvang van verschillende procedures:

- bij het opstellen van het Omgevingsplan dient de gemeente van te voren in een kennisgeving uit te leggen hoe het participatietraject eruit komt te zien en achteraf bij besluitvorming aangeven hoe belanghebbenden zijn betrokken en wat daarvan de resultaten zijn middels de motiveringsplicht (art 10.2 Omgevingsbesluit).
- Ook voor de Omgevingsvisie geldt een motiveringsplicht (art 10.7 Omgevingsbesluit).
- Bij de aanvraag van een omgevingsvergunning is participatie een aanvraagvereiste. Dit betekent dat de aanvrager of initiatiefnemer moet aangeven of en zo ja, hoe hij aan participatie heeft gedaan en wat de resultaten daarvan zijn (art 16.55 Omgevingswet).

De specifieke gevolgen van de Omgevingswet en rol van de participatie daarbinnen zijn nog volop in ontwikkeling.

Een eerste aanzet om onze verantwoordelijkheid voor participatie in de Omgevingswet in te vullen, is te lezen in de bijlage van dit participatiebeleid.

## 5. Rol van de gemeenteraad

Eens in de vier jaar zijn er verkiezingen voor de gemeenteraad. De inwoners van de gemeente Midden-Drenthe kiezen dan raadsleden die namens politieke partijen zitting hebben in de gemeenteraad (volksvertegenwoordiging). In de staatsrechtelijke rolverdeling is de raad het hoogste orgaan in de gemeente en controleert de gemeenteraad het dagelijks bestuur, namelijk het college van burgemeester en wethouders.

Daarnaast stelt de gemeenteraad de jaarlijkse begroting vast en beslist zij over beleidsplannen en bestemmingsplannen (kaderstelling). Hiermee is heel kort de staatskundige opzet van onze lokale democratie geschetst.

Echter deze is niet zo eenvoudig als het lijkt.

De rol van de gemeenteraad bij de participatie door inwoners is een bijzondere rol.

De raad vertegenwoordigt namelijk het algemeen belang (volksvertegenwoordigen) en niet de individuele belangen van inwoners (persoonsvertegenwoordiging). Uiteraard bepaalt de gemeenteraad haar eigen rol in het participatieproces. De gemeenteraad denkt na over haar eigen positie op het gebied van participatie. Dit gebeurt in het project "Democracy".

De raad heeft op 1 november 2018 het volgende besluit genomen:

*De raad besluit:*

- 1. Invulling te geven aan het als samenleving , raad en college met elkaar maken van beleid en/of plannen;*
- 2. Daarvoor met één of twee pilots te gaan experimenteren en leren; daarbij te zoeken naar de hoogst mogelijke vorm van participatie;*

....

De werkgroep Democracy is door de raad ingesteld en die heeft daarna op hoofdlijnen de volgende stappen gezet:

- Mei 2019: presentatie aan raad en commissie met de eerste resultaten van de Werkgroep en een toelichting op de pilot Verkeersveilige schoolomgeving met als doel:

- leerproces over participatie
- opbrengst 1 schoolvrije schoolomgeving; participatie met de voeten in de klei
- opbrengst 2 leren wat participatie is in de breedst mogelijke zin
- Najaar 2019: De Werkgroep start de volgende fase: de uitvoering van de pilot en daarvan leren.
- Voorjaar 2020: De Werkgroep gaat verder met een Doe-groep en een Leer-groep. De Werkgroep krijgt ondersteuning van extern procesbegeleider Joop Hofman van De Rode Wouw.
- Juli 2020: De leer-groep volgt de verrichtingen van de doe-groep en koppelt de eerste opbrengsten hiervan terug.
- September 2020: de raad wordt na de vergadering van 24 september 2020 bijgepraat over de stand van zaken van de Werkgroep.
- Najaar 2020: Onder andere met een filmpje worden alle basisscholen uitgenodigd ideeën in te leveren voor een verkeersveilige schoolomgeving. Drie basisscholen reageren.
- Mei 2021: de scholen presenteren hun ideeën, de jury kiest IKC Drijber als winnaar van de wedstrijd.
- Juni/juli 2021: met IKC Drijber wordt gesproken over 'hoe verder'. De leer-groep werkt aan de verdere uitwerking van de leerpunten
- Najaar 2021: de doe-groep gaat verder in gesprek met IKC Drijber. Een ouder en een bestuurslid van Plaatselijk Belang Drijber sluiten ook aan.
- December 2021: Raad en college bespreken samen de opbrengst van Democracy en geven input voor deze tekst in het participatiebeleid.

### 5.1. Informatiebijeenkomst 7 december 2021





Tijdens het project Democracy is er veel geleerd over die laatste rol: de raad in de rol van Coach van het algemeen belang.

De raad treedt dan op als verbinder van de samenleving en doet dat door:

1. Actief aan de slag met algemeen belang.
2. Verlevendigen van de maatschappelijke democratie (denken in mogelijkheden).
3. Verbinder van groepen en mensen en lokale overheid.

Uit de discussie over de leerpunten van dit project met de raadsleden op 7 december jl. kwam naar voren dat de gemeenteraad bij participatie het volgende belangrijk vindt:

1. Deelname partijen  
Iedereen doet mee en doet zijn zegje. Ook de groepen die niet vanzelfsprekend zijn moeten toch aan tafel zitten.
2. Zeggenschap  
Van wie is het 'project'? Wat betekent het voor de gemeente? Wat betekent het voor de raad?
3. Ruimte-makende rol van de gemeenteraad  
Wie moet/mag meedoen? Realiseer je dat dit maatwerk is en per beleidsonderwerp verschillend. Welke vorm van participatie kies je voor het project? Waar sturen we op, het einddoel of het participatieproces? Bij de start van het project moet je daar duidelijke afspraken over maken.
4. Rol van de raad in participatieprocessen  
Welke houding nemen we aan? Verbinder? Coach algemeen belang/versterken inwonerskracht? Wat doe je in de praktijk?
5. Netwerken  
Welke plek neem je in in de netwerken? Belangstellend? Verbindend?
6. Kwaliteit van het proces  
Wat hebben inwoners nodig?  
Om deze 6 punten goed tot zijn recht te laten komen is luisteren een belangrijke basis voorwaarde.

## 5.2. Ruimte maken en zeggenschap raad

Belangrijk daarbij is de mate van eigenaarschap van een onderwerp.

Daar kan onderstaand schema bij helpen. Het gaat vooral om de tweedeling: komt het vanuit de samenleving (geel en blauw) of komt het vanuit de overheid (groen en rood). Dan is er sprake van helemaal loslaten als overheid (geel) en het overlaten aan inwoners. Dus geen participatieladders, geen sturing, gewoon aanmoedigen omdat het van betekenis voor de gemeenschap.

Soms heeft een samenlevingsinitiatief steun of kennis nodig van de gemeente (bv ons voorbeeld de school in Drijber, zonder inzet van de ambtelijke organisatie gaat het niet lukken). Dan sluit je aan als overheid, maar trekt het niet. Je bepaalt ook niet de richting. Je kunt wel vragen stellen over de kwaliteit van democratisch proces, maar de samenleving gaat er over.

Bij de overheidsinitiatieven is er sprake van een taak van de overheid die ze doet, omdat het exclusief een taak van de overheid is. Dat kan doordat de overheid het gewoon moet regelen (rood) en is er geen dialoog of participatie. En het kan ook gaan over een taak van de overheid, maar daar heeft de overheid de kennis, inzichten, voorkeuren van de samenleving bij nodig (bv inrichten groen veld). Dan nodigt de overheid de bewoners uit en is er sprake van burgerparticipatie in het beleid. En kan de overheid, samen met inwoners, kaders stellen, participatievorm bepalen, sturing geven, etc.

Als we zo de diverse onderwerpen als gemeente aanpakken dan kan er binnen die 4 kleuren maatwerk geleverd worden.



### 5.3. Samenvattend

- Welke vorm van participatie ook gekozen wordt het gaat altijd om een gezamenlijke houding van alle partijen naar draagvlak en een openheid hebben naar alle invalshoeken van het onderwerp.
- Raad wil meer investeren in het leerproces van participatie. Zowel om zelf van te leren (rollen, houding) als om participatie verder te ontwikkelen met nieuwe vormen en voorbeelden.
- Raad wil meer in gesprek blijven met inwoners. Meer aan de voorkant, maar ook tijdens beleid en projecten. Dat is tijdsintensief. We moeten vormen bedenken dat het minder tijdrovend is maar wel leidt tot contacten en gesprekken (en goed luisteren) met inwoners over dat ene project of beleid of onderwerp.
- Raad wil participatie (vorm en impact) op basis van maatwerk. Het onderwerp is daarbij een afwegingspunt dat van belang is (groot - overzichtelijk, ingewikkeld - simpel, veel belangen, korte-lange termijn, etc...) en een tweede belangrijk afwegingspunt is van wie het voorstel (initiatief, beleid) komt. De kijklijnen die gebruikt zijn bij de pilot zijn een checklist om te komen tot maatwerk. Daarbij gaat het om de volgende kijklijnen / leerpunten:
  - Deelname partijen
  - Zeggenschap
  - Ruimte-makende rol van de gemeenteraad
  - Rol van de raad in participatieprocessen
  - Netwerken
  - Kwaliteit van het proces

*(Dit hoofdstuk is op basis van de pilot Democracy tekstueel ingevuld door:*

*Karin Kappen, Arjan van Gelderen, Jan Jonker, Liesbeth Visser en Jan Beugel.)*



## Bijlage 1 Omgevingswet en participatie

Participatie vindt plaats bij de volgende Omgevingswet-activiteiten (op gemeentelijk niveau): het opstellen van een Omgevingsvisie, het opstellen van een Omgevingsplan en voorafgaand aan het aanvragen van een omgevingsvergunning. Participatie bij het vaststellen van het instrument Programma laten we voor nu achterwege. De keuze om eventueel met programma's te werken binnen het fysieke domein zal in een later stadium gemaakt worden.

### 1.a. De Omgevingsvisie

De Omgevingsvisie is een visie op de ontwikkeling, het beheer, het gebruik, de bescherming en het behoud van de fysieke leefomgeving. Door inwoners of andere belanghebbenden te betrekken kan de gemeente waardevolle perspectieven en toekomstbeelden voor een gebied of gemeente ophalen. En tegelijkertijd commitment creëren voor de langetermijnvisie van een gebied en de keuzes die worden gemaakt.

#### *Motiveringsplicht*

Gemeenten moeten bij de besluitvorming over de Omgevingsvisie aangeven hoe belanghebbenden betrokken zijn bij de voorbereiding van de Omgevingsvisie en wat de resultaten hiervan zijn. De gemeente neemt deze motivering op in het raadsvoorstel en raadsbesluit.

*Als gemeentelijke organisatie gaan we met de volgende punten aan de slag <sup>1</sup>:*

1. De omgevingsvisie gaat over alle terreinen van de leefomgeving, en op de samenhang tussen ruimte, water, milieu, natuur, landschap, gezondheid, verkeer en vervoer, infrastructuur, cultureel erfgoed, veiligheid en klimaat. Organiseer ook participatie daarom integraal en zorg dat kennis van alle domeinen in het participatieproces aanwezig is.
2. Stem het proces voor een eventuele plan-milieueffectrapportage (mer) af met het participatieproces van de omgevingsvisie. Gebruik informatie uit de mer om participanten inzicht te geven in effecten van beleid, alternatieve oplossingen. Gebruik deze informatie ook bij de afwegingen bij beleidskeuzen. En omgekeerd: gebruik participatie als bron voor de mer.
3. Geef duidelijk aan wat de ruimte voor inbreng is als het gaat om opgaven die opgelegd worden vanuit andere wet- en regelgeving vanuit Europa, het Rijk of de provincie.
4. Bespreek wat er van elkaar verwacht wordt bij de totstandkoming en uitvoering van de omgevingsvisie. Wat is de rol van de gemeente? Hoe wordt deze ingevuld? Wat wordt verwacht van anderen (sturingsfilosofie)? Kortom, stel een goed participatieplan op.

<sup>1</sup> *Uit de Denkwijzer voor goede participatie van het programma Aan de slag met de Omgevingswet*

## 1.b. Het Omgevingsplan

Het Omgevingsplan vertaalt de doelen en het beleid uit de Omgevingsvisie naar juridische regels. Denk hierbij aan het toewijzen van functies aan locaties, het toestaan of niet toestaan van bepaalde activiteiten in bepaalde gebieden en meldings- en vergunningsplichten. Om te komen tot zo duidelijk mogelijke regelgeving voor inwoners en bedrijven en regels ook alleen toe te passen waar dat absoluut noodzakelijk is, is het belangrijk om participatie toe te passen.



### *Kennisgevingsplicht en motiveringsplicht*

Juist omdat participatie bij het Omgevingsplan zo belangrijk is geldt een kennisgevingsplicht. Als de gemeente een Omgevingsplan gaat maken, dan moet ze daarvan een kennisgeving doen. In die kennisgeving staat hoe de gemeente participatie zal gaan vormgeven. Een goed participatieplan is bij het vormgeven van het Omgevingsplan dan ook essentieel.

Net als bij de vaststelling van de Omgevingsvisie, geldt bij de vaststelling van het Omgevingsplan een motiveringsplicht. Gemeenten moeten bij de besluitvorming over het Omgevingsplan aangeven hoe belanghebbenden betrokken zijn bij de voorbereiding van het Omgevingsplan en wat de resultaten hiervan zijn. De gemeente neemt deze motivering op in het raadsvoorstel en raadsbesluit.

*Als gemeentelijke organisatie gaan we met de volgende punten aan de slag <sup>2</sup>:*

1. Betrek participanten bij de vraag of het toekennen van functies aan bepaalde locaties nodig is om ongewenste activiteiten te voorkomen.
2. Betrek participanten bij de vraag of er regels nodig zijn voor bepaalde activiteiten en, zo ja, welk type regel het meest geschikt is.
3. Betrek participanten bij de vraag of bij vergunningplichten voldoende beoordelingsregels zijn geformuleerd.
4. Ga met participanten na of voldaan wordt aan evenwichtige toedeling van functies aan locaties.
5. Stel aan de voorkant een goed participatieplan op. Dit participatieplan is ook benodigd als onderlegger voor de kennisgeving.

<sup>2</sup> *Uit de Denkwijzer voor goede participatie van het programma Aan de slag met de Omgevingswet.*

## 1.c. De Omgevingsvergunning



Met een aanvraag voor een omgevingsvergunning kunnen initiatiefnemers aan de gemeente toestemming vragen om activiteiten in de leefomgeving uit te voeren. Voor welke activiteiten een vergunningsplicht geldt, staat onder andere in het Omgevingsplan. Bij de aanvraag van een omgevingsvergunning is participatie een aanvraagvereiste. Doel van deze participatie is het in beeld brengen van uiteenlopende belangen, het helder maken van de bedoeling bij belanghebbenden, het toewerken naar acceptatie van verschillende belangen en het creëren van input voor het verbeteren van het initiatief. Hierdoor kan de gemeente komen tot betere en snellere besluitvorming. Noodzakelijk, omdat de gemeente ook bij complexe vergunningaanvragen binnen 8 weken moet beslissen. Daarnaast voorkomt het vroeg betrekken van belanghebbenden bij een activiteit vaak bezwaren in een later stadium. Bij activiteiten waarvoor er geen vergunningsplicht is of waarvoor slechts een meldplicht geldt, is participatie niet noodzakelijk.

#### *Aanvraagvereiste*

Participatie is een aanvraagvereiste bij de aanvraag voor een omgevingsvergunning. De aanvrager of initiatiefnemer moet aangeven of en zo ja hoe participatie is toegepast en wat daarvan de resultaten zijn. Soms is het niet nodig om een (groot) participatietraject te starten. Bijvoorbeeld als het initiatief geen consequenties heeft voor de omgeving. Daarom is participatie niet per definitie verplicht en altijd vormvrij. Het ontbreken van een participatieproces is dus op zich geen reden om een vergunning te weigeren.

#### *Goede belangenafweging*

In sommige gevallen ontvangt de gemeente onvoldoende informatie vanuit een participatietraject. De gemeente kan dan aanvullende informatie vragen aan de initiatiefnemer of zelf aanvullende informatie verzamelen om tot een zorgvuldige belangenafweging te komen. Dit kan op 3 manieren:

1. In overleg met een aanvrager kan het bevoegd gezag de ontwerpaanvraag ter inzage leggen. Daarna kan de aanvrager de eventuele nieuwe informatie verwerken in de aanvraag.
2. Het bevoegd gezag kan de aanvraag ter inzage leggen voor zienswijzen. Die zienswijzen kan het dan meewegen in de besluitvorming.
3. Het bevoegd gezag kan zelf rechtstreeks contact opnemen met de belanghebbenden.

#### *Gemeente kan participatie verplicht stellen*

De gemeente kan activiteiten aanwijzen waarbij participatie verplicht is. Dit kan alleen bij een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. In die gevallen moet de initiatiefnemer participatie vormgeven. Ook deze participatie blijft vormvrij. Aanbevolen wordt om de activiteiten waarvoor Midden-Drenthe participatie verplicht wil stellen op te nemen in een gecombineerd raadsbesluit (samen met het adviesrecht van de gemeenteraad voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten).

#### *Conclusies en Aanbevelingen voor de gemeentelijke organisatie:*

1. Stel een **handreiking participatie voor initiatiefnemers** op. Deze kan initiatiefnemers ondersteunen en helpen om een goed participatietraject vorm te geven.
2. **Train de vergunningverleners en beleidsmedewerkers** RO om initiatiefnemers goed te kunnen adviseren bij hun participatietraject.
3. Bereid een **raadsvoorstel over verplichte participatie en adviesrecht bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten** voor.
4. Geef als gemeente in de rol van initiatiefnemer het goede voorbeeld door goede participatie te organiseren en ook bij aanvragen voor een omgevingsvergunning voor eigen werken aan te geven of en hoe er geparticipeerd is en wat de resultaten daarvan zijn.

Aanbevolen op te stellen documenten en instrumenten:

1. Participatieverordening

2. Format participatieplan bij inwonersparticipatie
3. Participatietoolbox
4. Handreiking participatie voor initiatiefnemers
5. Training participatie bij omgevingsplanactiviteiten voor vergunningsverleners en beleidsmedewerkers RO
6. Raadsvoorstel participatie en adviesrecht raad bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.