

Participatieverordening Bergen (L) 2024

De raad van de gemeente Bergen (L)

- Gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 03 oktober 2013;
- Gezien het advies van de commissie Samenleving van 17 oktober 2013;
- Gezien het advies van de commissie Ruimte en Economie van 18 oktober 2013;
- Gelet op het bepaalde in artikel 150 Gemeentewet;

Besluit:

De volgende verordening vast te stellen:

Participatieverordening Bergen (L) 2024

Hoofdstuk 1 Inleidende bepalingen

Artikel 1. Onderwerp verordening

1. Deze verordening regelt de betrokkenheid van inwoners, maatschappelijke organisaties (verenigingen en stichtingen), lokale ondernemingen en andere belanghebbenden bij de ontwikkeling – mede omvattend de voorbereiding, uitvoering en evaluatie – van gemeentelijke initiatieven en beleid en de rol van het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad in deze processen.
2. Deze verordening is tevens van toepassing op de manier waarop de gemeente reageert of ondersteuning biedt aan initiatieven van inwoners, lokale ondernemers, maatschappelijke organisaties (verenigingen en stichtingen) of andere belanghebbenden.

Artikel 2. Begripsomschrijvingen

Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

- a. **Participatie:** de begrippen inwonersparticipatie, overheidsparticipatie, inspraak en het uitdaagrecht.
- b. **Inwonersparticipatie:** het op initiatief van de gemeente betrekken van inwoners, maatschappelijke organisaties, lokale ondernemers of andere belanghebbenden bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid en plannen. Inwonersparticipatie kan in de vorm van informeren, raadplegen, adviseren, co-creëren en meebeslissen:
 - o Informeren: het als onderdeel van het proces het uitsluitend informeren van inwoners, maatschappelijke organisaties, lokale ondernemers en/of andere belanghebbenden;
 - o Raadplegen: het als onderdeel van het proces inwoners, maatschappelijke organisaties, lokale ondernemers en/of andere belanghebbenden de gelegenheid geven om ideeën, wensen en meningen naar voren te brengen of voorkeuren aan te geven die bij de beleidsvorming kunnen worden betrokken;
 - o Adviseren: het als onderdeel van het proces antwoord of advies geven door een adviseur of een adviesorgaan op een door de gemeente geformuleerde vraag, of het op verzoek of uit eigen beweging inbrengen van een advies. Dit advies is niet bindend;
 - o Co-creëren: het als onderdeel van het proces door de gemeente en daartoe uitgenodigde deelnemers in gezamenlijk overleg en op basis van gelijkwaardigheid, ontwikkelen van een plan of beleid met inachtneming van vooraf meegegeven kaders.
 - o Meebeslissen: het als onderdeel van het proces door de gemeente en daartoe uitgenodigde deelnemers besluiten de keuze van een oplossing over te laten aan de belanghebbenden. Er moeten dan minstens twee alternatieven aangeboden worden. In dit geval gaat het om meebeslissen. Door de gemeente kunnen kaders vastgesteld worden waarbinnen de beslissing genomen moet worden. De keuze wordt altijd gevolgd.
- c. **Overheidsparticipatie:** het op initiatief van inwoners, maatschappelijke organisaties, lokale ondernemers of andere belanghebbenden betrekken van de gemeentelijke overheid bij de voorbereiding, uitvoering en/of evaluatie van beleid en plannen. Deze vorm wordt ook wel zelfsturing genoemd, waarmee wordt bedoeld dat het eigenaarschap bij de initiatiefnemers blijft, zoals weergegeven in het Model Eigenaarschap in het beleidskader "Participatie en Zelfsturing 2021 – gemeente Bergen (L)" Dit beleidskader dient als bijlage 1 van deze verordening.
- d. **Inspraak:** een door of namens de gemeente georganiseerde gelegenheid voor inwoners, maatschappelijke organisaties, lokale ondernemers of andere belanghebbenden om hun mening over

beleidsvoornemens te geven en daarover toelichting te geven en van gedachten te wisselen voorafgaand aan de definitieve besluitvorming door de gemeenteraad, of door het college van burgemeester en wethouders, of door de burgemeester.

- e. Uitdaagrecht (right to challenge): het recht van inwoners en lokale maatschappelijke organisaties om een verzoek bij de gemeente in te dienen om de feitelijke uitvoering van een gemeentelijke taak over te nemen indien zij aantoonbaar deze taak beter en/of goedkoper kunnen uitvoeren.
- f. Bestuursorgaan: afhankelijk van de situatie wordt hiermee bedoeld de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders of de burgemeester.
- g. Belanghebbende: degene wiens belang rechtstreeks is gemoeid of bij een besluit is betrokken.

Artikel 3. Doelstelling en reikwijdte

1. Deze verordening heeft als doel de kwaliteit van de lokale democratie te vergroten, de relatie tussen gemeente en haar inwoners, maatschappelijke organisaties en lokale ondernemingen te versterken en helderheid te scheppen over proces en rolverdeling. Het beleidskader "Participatie en Zelfsturing 2021 – gemeente Bergen (L)" is hiervoor ondersteunend.
2. Participatie heeft betrekking op inwoners, maatschappelijke organisatie, ondernemingen en andere belanghebbenden die lokaal actief zijn of een lokaal belang hebben.
3. Inwonersparticipatie en/of inspraak wordt in beginsel toegepast wanneer het te verwachten is dat er inwoners, maatschappelijke organisaties, lokale ondernemers of belanghebbenden zijn die in aanzienlijke mate geraakt zullen worden door het betreffende beleid of besluit, ofwel wanneer te verwachten is dat betrokken inwoners of deskundigen over relevante ervaringskennis of inzichten beschikken die bruikbaar zijn bij de ontwikkeling van het beleid of besluit.
4. Inwonersparticipatie en/of inspraak wordt in beginsel niet toegepast:
 - a. Als dit bij of krachtens wettelijk voorschrift is uitgesloten dan wel als participatie al bij wet of gemeentelijke verordeningen, regelgeving of procedures uitputtend is geregeld;
 - b. Ten aanzien van een beleidsvoornemen dat uitsluitend of hoofdzakelijk betrekking heeft op interne of organisatorische aangelegenheden van de gemeente;
 - c. Als dit betrekking heeft op de begroting, de rekening, de tarieven voor gemeentelijke dienstverlening en belastingen;
 - d. Bij besluitvorming over of uitvoering van een beleidsvoornemen, dat vanwege een crisissituatie naar het oordeel van het bestuursorgaan dermate spoedeisend is dat participatie of inspraak niet kan worden afgewacht.
5. Het bestuursorgaan geeft inzicht in gemeentelijke beleid zodat inwoners tijdig betrokken worden. Per beleidsplan wordt hierbij een termijn genoemd waarbinnen invloed uitgeoefend kan worden.
6. Het bestuursorgaan kan bij de uitvoering van lid 5 gebruik maken van een adviesraad.

Hoofdstuk 2 Inwonersparticipatie

Artikel 4. Participatieproces

1. Het bestuursorgaan bepaalt voorafgaande aan de start van het proces voor de vaststelling van een visie, beleid, plan, programma of project allereerst of inwonersparticipatie wordt toegepast. Inwonersparticipatie is het uitgangspunt, tenzij het vierde lid van artikel 3 van deze verordening van toepassing is.
2. Als er geen inwonersparticipatie wordt toegepast wordt altijd toegelicht waarom dat niet plaatsvindt. Als inwonersparticipatie wel wordt toegepast, neemt het bestuursorgaan in beginsel over de volgende punten een besluit in een beknopte maar heldere participatieparagraaf:
 - a. In ieder geval de onderstaande proceskenmerken:
 - Het doel en de intentie van participatie;
 - Het niveau van participatie (informereren, raadplegen, adviseren, co-creëren, meebeslissen);
 - b. De kernvragen, de beïnvloedingsruimte en/of de inhoudelijke, financiële en eventueel overige kaders en de wijze waarop deze kaders vooraf met de deelnemers worden gecommuniceerd;
 - c. De te betrekken doelgroepen, de wijze waarop de deelnemers worden benaderd en de wijze waarop de deelnemers hun inbreng kunnen leveren;
 - d. De wijze waarop de inbreng van de deelnemers zal doorwerken in de besluitvorming als bepaald in artikel 5.
3. Het bestuursorgaan maakt voor de start van een proces of het voornemen hiertoe, het participatietraject bekend voor dat proces geschikte wijze.
4. Het bestuursorgaan kan voor specifieke beleidsterreinen nadere regelingen treffen.

Artikel 5. Besluitvorming participatieproces

1. Het bestuursorgaan maakt voorafgaande aan de start van het participatieproces bekend op welke wijze het zal omgaan met de uitkomsten van het participatieproces en op welke wijze de besluitvorming zal plaatsvinden en kiest daarbij uit de volgende mogelijkheden:
 - a. Het bestuursorgaan neemt kennis van de uitkomsten van het participatietraject en zal nader afwegen of en in welke mate deze kunnen worden meegenomen in de politieke besluitvorming.
 - b. Het bestuursorgaan beschouwt de adviezen en conclusies uit het participatietraject als een zwaarwegend uitgangspunt bij politieke besluitvorming.
 - c. Het bestuursorgaan neemt adviezen en conclusies uit het participatietraject over mits deze passen binnen de vooraf gestelde inhoudelijke, financiële en procedurele kaders.
2. Het bestuursorgaan kan van de op grond van lid 1 gemaakte keuze afwijken, bijvoorbeeld omdat het participatietraject sterk uiteenlopende visies of belangen opleverde, omdat belangen onvoldoende zijn meegewogen of omdat de participatie leidde tot nieuwe ideeën en inzichten die op gespannen voet staan met de vooraf gestelde kaders. De afwijking van de uit hoofde van het eerste lid gemaakte keuze wordt expliciet gemotiveerd en gecommuniceerd aan de deelnemers van het participatietraject.

Artikel 6. Evaluatie van het participatieproces

1. Ter afronding van het participatieproces zoals bedoeld in artikel 4 en 5 evalueert het bestuursorgaan met de betrokken deelnemers, waarbij in ieder geval de volgende punten aan de orde komen:
 - a. Het verloop van het participatieproces op hoofdlijnen.
 - b. De belangrijkste uitkomsten van het participatieproces.
 - c. De reactie van het bestuursorgaan op deze uitkomsten en de wijze waarop het bestuursorgaan is omgegaan met die uitkomsten bij de uitwerking van de visie, het beleid, plan, programma of project.
2. Het college van burgemeester en wethouders brengt de evaluatie ter kennis aan de gemeenteraad indien het participatietraject voortvloeit uit of verband houdt met een raadsvoorstel en raadsbesluit.

Hoofdstuk 3 Overheidsparticipatie

Artikel 7. Toepassen overheidsparticipatie (participatie bij een inwonersinitiatief)

1. Overheidsparticipatie kan worden toegepast indien naar het oordeel van het bestuursorgaan het initiatief bijdraagt aan de doelstellingen van het gemeentelijk beleid en/of anderszins een positieve maatschappelijke bijdrage levert aan de lokale samenleving.
2. Uitgangspunt is een oplossingsgerichte en constructieve benadering van deze initiatieven en het bieden van duidelijkheid over mogelijkheden en randvoorwaarden.
3. De gemeenteraad stelt jaarlijks een budget ter beschikking, bedoeld ter incidentele ondersteuning van ideeën en initiatieven uit de lokale samenleving.
4. Een idee of initiatief kan alleen vanuit het bestuursorgaan worden ondersteund indien:
 - a. De volledige naam, adres en contactgegevens van de initiatiefnemer(s) bekend zijn;
 - b. Een nauwkeurige omschrijving van het idee of initiatief bij het bestuursorgaan is ingediend;
 - c. Een toelichting op het idee of initiatief bij het bestuursorgaan is ingediend, inclusief de wijze waarop men denkt dat het bestuursorgaan kan ondersteunen als bedoeld in lid 4.
 - d. Een kostenoverzicht dan wel begroting van het idee of initiatief bij het bestuursorgaan is ingediend, en
 - e. Een omschrijving van het draagvlak voor het idee of initiatief bij het bestuursorgaan is ingediend.
5. Een idee of initiatief kan ondersteund worden door middel van:
 - a. Het (eventueel tijdelijk) ter beschikking stellen van overlegruimte(s);
 - b. Het beschikbaar stellen van financiële middelen;
 - c. De inzet van ambtelijke expertise, netwerken of ondersteuning, of
 - d. Andere vormen van ondersteuning.
6. Het bestuursorgaan kan afzien van deelname aan overheidsparticipatie als er sprake is van of redenen zijn om aan te nemen dat:
 - a. Het initiatief doelstellingen beoogt die in strijd zijn met de wet of het algemeen belang.
 - b. Het een onderwerp betreft dat niet behoort tot de bevoegdheid van de gemeente of de uitvoering van besluiten van andere of hogere bestuursorganen waaromtrent de gemeente geen beleidsvrijheid heeft.

- c. Er sprake is van onvoldoende draagvlak voor het initiatief bij omwonenden, lokaal betrokken ondernemingen, betrokken inwoners of andere direct betrokken belanghebbenden.
 - d. Het initiatief naar het oordeel van het college van burgemeester en wethouders op financiële, juridische of praktische gronden niet haalbaar is.
 - e. Het een onderwerp betreft waartegen een bezwaar- of beroepsprocedure in de zin van hoofdstuk 7 van de Algemene wet bestuursrecht loopt of onderwerpen waarover de burgerlijke rechter is gevraagd een oordeel uit te spreken.
 - f. Het onderwerp overwegend het privébelang van de indiener(s) dient.
7. Het bevoegd bestuursorgaan informeert de indieners van het initiatief over het besluit om wel of niet overheidsparticipatie toe te passen. Het besluit dient altijd te worden gemotiveerd.

Hoofdstuk 4 Inspraak

Artikel 8. Inspraakprocedure

1. Inspraak bij het college van burgemeester en wethouders of bij de burgemeester vindt plaats overeenkomstig afdeling 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht.
2. In afwijking van het eerste lid kan het college van burgemeester en wethouders of de burgemeester een andere inspraakprocedure vaststellen.
3. Inspraak bij de gemeenteraad vindt plaats overeenkomstig de regels zoals opgenomen in het reglement van orde van de gemeenteraad.

Hoofdstuk 5 Uitdaagrecht

Artikel 9. Toepassen uitdaagrecht

1. Het bestuursorgaan biedt inwoners, maatschappelijke organisaties, lokale ondernemers of andere belanghebbenden de mogelijkheid een voorstel te doen om de uitvoering van gemeentelijke taken over te nemen.
2. Een voorstel met betrekking tot het uitdaagrecht wordt bij het college van burgemeester en wethouders ingediend en omvat in ieder geval de volgende onderdelen:
 - a. Omschrijving van de taak die de indiener wil overnemen;
 - b. Een uitleg waarom of hoe de indiener het beter en/of goedkoper kan;
 - c. Duidelijkheid over de betrokkenheid, kennis en/of ervaring van de indiener;
 - d. Indicatie van het draagvlak onder belanghebbende inwoners;
 - e. Omschrijving van de manier waarop de indiener met de gemeente wil samenwerken of ondersteuning nodig heeft, en
 - f. Inzicht in hoe de indiener garant staat voor de kwaliteit en de uitvoering van de taak op de langere termijn.
3. Elk voorstel wordt getoetst aan de in lid 2 genoemde onderdelen.
4. Overname van de uitvoering van taken is in elk geval niet mogelijk:
 - a. Als blijkt dat niet of onvoldoende voldaan wordt aan de in lid 2 genoemde onderdelen;
 - b. Als de uitvoering van een taak of beleidsvoornemen dermate spoedeisend is dat het benutten van het uitdaagrecht niet kan worden afgewacht;
 - c. Als het belang van het uitdaagrecht niet opweegt tegen het belang van de verantwoordelijkheid van de gemeente voor kwetsbare groepen;
 - d. Als het bestuursorgaan overname van de gemeentelijke taak om andere redenen onwenselijk vindt of als overname van de gemeentelijke taak conform wettelijk voorschrift niet toegestaan of niet mogelijk is.
5. Indien het voorstel wordt overgenomen, voorziet het bestuursorgaan de indiener van gepaste ondersteuning. De gemaakte afspraken (over o.a. de taken, het resultaat, het budget, de looptijd en de periodieke evaluatie) worden vastgelegd in een overeenkomst. Daarin kunnen ook zaken als rechtspersoonlijkheid en aansprakelijkheid worden vastgelegd. Het bestuursorgaan kan op verschillende manieren faciliteren:
 - Materieel: menskracht, locaties, geld, praktische ondersteuning (materialen);
 - Formeel: overeenkomst, regelgeving, vergunningen, richtlijnen en monitoren;
 - Informeel: verbinden, inspireren, aandacht geven en communiceren.
6. Het college van burgemeester en wethouders streeft er naar aan de indiener(s) binnen acht weken een reactie op het voorstel te geven. Het uiteindelijke besluit van het college van burgemeester en wethouders wordt gemotiveerd aan de indiener(s) gestuurd.

Hoofdstuk 6 Omgevingswet

Artikel 10. Omgevingsplan en omgevingsvergunning

1. Vanaf het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet vindt participatie over omgevingsplannen en omgevingsvergunningen plaats overeenkomstig het bepaalde bij en krachtens de Omgevingswet.
2. Het college van burgemeester en wethouders stelt een handreiking vast, waarin wordt aangegeven in welke gevallen participatie dient te worden toegepast en in welke vorm.

Hoofdstuk 7 Overgangs- en slotbepalingen

Artikel 11. Overgangsbepaling

Op inspraakprocedures die voortvloeien uit of betrekking hebben op besluiten genomen voor de inwerkingtreding van deze verordening, blijven de bepalingen van toepassing van de Inspraakverordening Bergen (L) 2003 (officieel: Verordening inzake wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken) zoals die luiden ten tijde van die besluiten.

Artikel 12. Intrekking en inwerkingtreding

De Inspraakverordening Bergen (L) 2003, welke voor het laatst is gewijzigd op 9 juli 2011, wordt ingetrokken. Per gelijke datum treedt de Participatieverordening Bergen (L) 2024 in werking.

Artikel 13. Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als: Participatieverordening Bergen (L) 2024.

Aldus besloten in de openbare vergadering van de gemeenteraad van de gemeente Bergen (L), gehouden op 12 december 2023

*De griffier,
S. van 't Hof*

*De voorzitter,
M.H.E. Pelzer*

Toelichting

Op enkele onderdelen behoeft de verordening een toelichting.

Algemeen

Aanleiding Participatieverordening

Met de voorgenomen wijziging van artikel 150 Gemeentewet ontstaat voor gemeenten de plicht om de oude inspraakverordening te vervangen door een Participatieverordening. In deze verordening zijn de spelregels vastgelegd omtrent inwonersparticipatie, overheidsparticipatie, inspraak en het uitdage-recht. Deze Participatieverordening Bergen 2024 vervangt de huidige Inspraakverordening Bergen 2003.

Totstandkoming Participatieverordening

Los van de huidige wettelijke plicht op grond van de voorgenomen wijziging van artikel 150 Gemeentewet, heeft de gemeente Bergen (L) in 2019 een traject ingezet om participatie meer inhoud te geven. Daartoe heeft de gemeenteraad op 26 april 2021 het "Beleidskader Participatie en Zelfsturing 2021" vastgesteld. Dit kader is weliswaar vanuit gemeentelijk perspectief geschreven, maar is tot stand gekomen in samenspraak met de dorpsraden en enkele ambtenaren en met ondersteuning van de Vereniging voor Kleine Kernen Limburg (VKKL).

Bestuursorgaan

In de verordening wordt regelmatig gesproken over "het bestuursorgaan". De gemeente heeft drie bestuursorganen: de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester. Indien expliciet één van deze bestuursorganen wordt bedoeld, dan wordt dit ook als zodanig benoemd. Indien de tekst rept over "het bestuursorgaan", dan is het afhankelijk van de bevoegdheidsverdeling rond het thema welk bestuursorgaan wordt bedoeld.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 – Onderwerp verordening

Dit artikel spreekt voor zich.

Artikel 2 – Begripsomschrijvingen

In artikel 2, onder c. wordt het begrip “overheidsparticipatie” omschreven. In die omschrijving wordt verwezen naar het Model Eigenaarschap in het beleidskader “Participatie en Zelfsturing 2021 – gemeente Bergen (L)”. Dit beleidskader treft u aan als **bijlage** bij deze verordening.

Artikel 3 – Doelstelling en reikwijdte

Artikel 3.2 bepaalt: *participatie, inspraak en uitdaagrecht wordt verleend aan inwoners, maatschappelijke organisaties, ondernemingen en andere belanghebbenden die lokaal actief zijn of een lokaal belang hebben.* Belangrijk om hierbij te vermelden is dat de schaal van het project of traject bepalend is voor het aantal inwoners dat betrokken wordt. Bij projecten die gericht zijn op een straat of een buurt worden alleen die inwoners uitgenodigd. Bij projecten die op een grotere schaal plaatsvinden, is er ook sprake van een grotere kring belanghebbenden. Per project of traject zal dus moeten worden afgewogen wie de belanghebbenden zijn.

Artikel 3.5 bepaalt: *het bestuursorgaan geeft inzicht in gemeentelijke plannen zodat inwoners tijdig betrokken worden. Per plan wordt hierbij een termijn genoemd waarbinnen invloed uitgeoefend kan worden.* Dit artikel bevat een inspanningsverplichting op het gebied van actieve openbaarheid, zodat inwoners goed in staat zijn om een rol te vervullen in processen van inwonersparticipatie. De precieze uitwerking van deze bepaling is maatwerk. Het artikel kan ook gelezen worden in het licht van de inspanningsverplichting zoals opgenomen in artikel 3.1 van de Wet open overheid (Woo). In dit artikel wordt bepaald dat overheden gehouden zijn om informatie over het beleid, inclusief de voorbereiding, uitvoering, handhaving en evaluatie actief openbaar te maken indien dit zonder onevenredige inspanning of kosten redelijkerwijs mogelijk is.

Artikel 3.6 bepaalt: *Het bestuursorgaan kan bij de uitvoering van lid 5 gebruik maken van een burgeradviesraad.* Hiermee wordt bedoeld dat het bestuursorgaan gebruik kan maken van een structureel of incidenteel samengestelde groep van inwoners die op een bepaalde beleidsterrein een advies aan het bestuursorgaan kan geven, waarmee die inwoners betrokken worden bij het te vormen beleid. Het advies is niet bindend, maar het bestuursorgaan moet wel kennis hebben genomen van dit advies.

Artikel 4 – Participatieproces

Artikel 4.1 bepaalt dat het bestuursorgaan bij de start van elk proces vaststelt of, en zo ja op welke manier inwonersparticipatie wordt toegepast. Indien dit wordt toegepast, neemt het bestuursorgaan in beginsel over de in dit artikel genoemde punten een besluit. De praktijk zal moeten uitwijzen of daadwerkelijk bij elk proces het bevoegde bestuursorgaan het besluit moet nemen of dat het kan worden gemandateerd.

Deze bepaling dwingt het bestuursorgaan om bij de start van elk proces goed na te denken over en de hoofdlijnen van het participatieproces kort en bondig weer te geven. Uit evaluaties is gebleken dat het vaak aan de voorkant mis kan gaan.

De beslissing of er wel of niet inwonersparticipatie wordt toegepast, zal vaak bij de wethouder liggen (formeel het college van burgemeester en wethouders). In zaken waarbij de raad beslissingsbevoegd is, ligt deze keuze bij de raad. In de praktijk zullen ambtenaren vanuit hun expertise advies uitbrengen wanneer het participatieproces wenselijk wordt geacht. In artikel 3, lid 2 en lid 3 wordt beschreven wanneer in beginsel wel en geen inwonersparticipatie / inspraak wordt toegepast.

Artikel 4.2 onder b. bepaalt dat het bevoegde bestuursorgaan de inhoudelijke, financiële en overige kaders voor het participatieproces vaststelt. Nieuwe inzichten kunnen ertoe leiden dat er aanvullende kaders worden gesteld of bestaande kaders worden bijgesteld. Het tussentijds bijsturen gebeurt op beargumenteerde wijze en de deelnemers worden hierover zo snel mogelijk geïnformeerd.

Artikel 4, lid 4 bepaalt dat voor specifieke beleidsterreinen nadere regelingen getroffen kunnen worden. Hiermee wordt de mogelijkheid geboden om in specifieke gevallen maatwerk te kunnen verlenen. Bijvoorbeeld voor participatie bij de inrichting van de openbare ruimte (herinrichting wegen, vervanging riolering, planten bomen e.d.).

Artikel 5 – Besluitvorming participatieproces

In artikel 5 wordt beschreven dat het bestuursorgaan aan de voorkant aangeeft op welke wijze de inbreng van inwoners zal doorwerken in de besluitvorming. Dit biedt een antwoord op een regelmatig gehoorde

kritiek dat het vaak onduidelijk is wat er met de inbreng van inwoners gebeurt. Het is wenselijk inwoners helderheid te geven over wat er met hun input gaat gebeuren (verwachtingenmanagement). Het is ook mogelijk dat binnen één project of traject op verschillende manieren inbreng van inwoners verwerkt wordt. Denk daarbij aan de aanleg van een nieuw park of de reconstructie van een weg, waarbij de gemeente voor de locatie – voor zover mogelijk – de voorkeuren van belanghebbenden meeneemt in de besluitvorming (artikel 5, lid 1, sub c.).

Artikel 6 – Evaluatie van het participatieproces

In artikel 6, lid 1 wordt beschreven dat het evaluatieproces met de deelnemers wordt geëvalueerd aan de hand van de in ieder geval onder a. t/m c. genoemde aandachtspunten.

Lid 2 van dit artikel geeft aan dat het college van burgemeester en wethouders de evaluatie ter kennisname aan de raad brengt indien het participatietraject voortvloeide uit een raadsvoorstel en raadsbesluit. Deze terugkoppeling dient te voldoen aan de bepalingen uit de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Dus geen gegevens die herleiden kunnen worden tot een persoon. Terugkoppeling is vanuit het perspectief van responsief en zorgvuldig bestuur bedoeld en in die zin belangrijk.

Artikel 7 – Overheidsparticipatie

Artikel 7 bevat bepalingen over “overheidsparticipatie”. Van overheidsparticipatie is sprake indien er een initiatief komt vanuit de samenleving en die samenleving aan de overheid (i.c. de gemeente) vraagt om mee te doen. Die vraag kan uit perspectief van inwoners soms uit noodzaak voortkomen (bijvoorbeeld indien het initiatief betrekking heeft op gemeentelijk eigendom, een gemeentelijke taak of waarvoor een vergunning benodigd is) of uit wenselijkheid (bijvoorbeeld indien het initiatief op zoek is naar (aanvullende) financiële middelen of expertise).

Het college van burgemeester en wethouders of de raad neemt een besluit over het ingediende initiatief. Welk bestuursorgaan bevoegd is, hangt af van het onderwerp en de strekking van het ingediende initiatief.

Artikel 8 – Inspraakprocedure

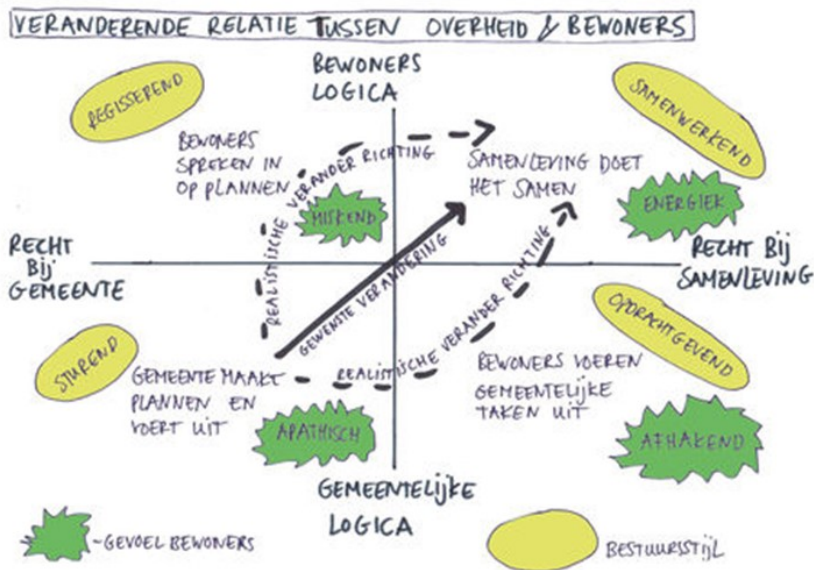
In artikel 8 wordt een onderscheid gemaakt tussen inspraak bij het college van burgemeester en wethouders of de burgemeester en inspraak bij de raad. Zoals aangegeven, vervangt deze Participatieverordening de oude Inspraakverordening. Inspraak bij het college van burgemeester en wethouders of de burgemeester vindt plaats overeenkomstig afdeling 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het college van burgemeester en wethouders of de burgemeester heeft daarnaast de mogelijkheid een andere inspraakprocedure vast te stellen (artikel 8, lid 2).

Inspraak bij de gemeenteraad vindt plaats overeenkomstig de regels opgenomen in het reglement van orde van de gemeenteraad. Dit reglement van orde is te raadplegen via de website van de gemeente.

Artikel 9 – Uitdaagrecht

Het uitdaagrecht wordt ook wel “Right to Challenge” genoemd. Het Right to Challenge staat voor ‘het Recht om Uit te dagen’. De kern van de aanpak is dat een groep (georganiseerde) inwoners, maatschappelijke organisaties, lokale ondernemers en/of andere belanghebbenden taken van gemeenten op het sociaal, maatschappelijk vlak kunnen overnemen als zij denken dat het anders, beter, slimmer en/of goedkoper kan. De relatie tussen overheid en inwoners verandert met het uitdaagrecht in de relatie opdrachtgever-opdrachtnemer. Onderstaande afbeelding (bron: VNG) maakt dit duidelijk.

Voorbeelden hiervan uit onze gemeente zijn bijvoorbeeld de groenploeg in Wellerlooi en Well en het afvalteam in Bergen en Afferden. Maar ook het Meldpunt en de daaruit voortvloeiende Noarberschap, de wensbus en de dagbestedingsvormen vanuit de Stichting Welzijnsbevordering Bergen zijn hiervan voorbeelden.



Het Right to Challenge verandert de relatie tussen overheid en burger: beeld VNG
Voor "bewoners" moet ook gelezen worden maatschappelijke organisaties, lokale ondernemers en/of andere belanghebbenden.

Geconstateerd mag worden dat indien inwoners dergelijke taken zelf uitvoeren de betrokkenheid en verantwoordelijkheid bij hen als hoog wordt ervaren, mits dit in samenwerking gebeurt met een betrokken overheid.

Lid 4 van artikel 9 geeft duidelijk aan wanneer het uitdaagrecht in ieder geval niet aan de orde is.

Artikel 10 – Omgevingsplan en omgevingsvergunning

In artikel 10 is bepaald dat participatie over omgevingsplannen en omgevingsvergunningen plaatsvindt overeenkomstig het bepaalde bij en krachtens de Omgevingswet. In de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit staan verspreid enkele bepalingen over participatie. In algemene zin laat de Omgevingswet veel ruimte voor lokaal maatwerk op het gebied van participatie.

Hieronder een korte samenvatting van enkele relevante wettelijke bepalingen:

- Bij het vaststellen van een omgevingsvisie, programma of omgevingsplan geeft het bevoegde bestuursorgaan aan hoe burgers, lokale ondernemingen, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn (artikel 10.7 en 10.8 Omgevingsbesluit);
- Als na participatie een ontwerp omgevingsvisie, ontwerp programma of ontwerp wijziging omgevingsplan ter inzage is gelegd, kan een ieder over dit ontwerp een zienswijze indienen. De zienswijze wordt betrokken bij de vaststelling. De procedure vindt plaats overeenkomstig afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht;
- Bij een buitenplanse omgevingsplanactiviteit met mogelijk ingrijpende gevolgen en naar verwachting meerdere belanghebbenden (16.65, lid 4 Ow), kunnen burgemeester en wethouders besluiten om afdeling 3.4 van de Awb van toepassing te verklaren op de voorbereiding van de beslissing. Daarover nemen ze per geval een besluit na het aan de aanvrager te hebben voorgelegd;
- Bij de aanvraag van een binnenplanse of buitenplanse omgevingsactiviteit wordt door de aanvrager aangegeven of inwoners, ondernemingen, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken;

Participatie en de omgevingsvergunning

Partijen die de omgeving betrekken bij hun plannen, krijgen hier waardevolle inzichten en betere initiatieven voor terug. De omgeving zo vroeg mogelijk bij een traject betrekken, voorkomt vaak bezwaren in een later stadium. Om die reden moet een initiatiefnemer bij de aanvraag van een omgevingsvergunning aangeven of de omgeving betrokken is bij zijn plan. Dat staat in de Omgevingsregeling artikel 7.4 lid 1 en 2. En enkel **als** de omgeving betrokken is, moet de aanvrager o.b.v. artikel 7.4 lid 2 Omgevingsregeling bij de aanvraag aangeven hoe de omgeving betrokken is en wat het resultaat is.

Beoordelen aanvraag omgevingsvergunning

Het bevoegd gezag neemt een aanvraag voor een omgevingsvergunning in behandeling. Het beoordeelt op basis van beoordelingsregels of het de vergunning kan verlenen of moet weigeren. Hierbij houdt het rekening met de verschillende belangen van de omgeving. Dit betekent dat het bevoegd gezag relevante informatie verzamelt. Participatie is in dat traject een middel om inzicht te krijgen in de belangen van derden. Een initiatiefnemer geeft bij de aanvraag aan of hij aan participatie heeft gedaan. Ook meldt hij, dus enkel als er aan participatie is gedaan, hoe er overleg is geweest met de belanghebbenden, wat de resultaten van dat overleg waren en in hoeverre dat tot mogelijke aanpassingen van het plan geleid heeft.

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. Maar indien een buitenplanse omgevingsplanactiviteit aangewezen is voor verplichte participatie en de aanvrager heeft hierover geen gegevens verstrekt, dan kan het college van burgemeester en wethouders de aanvraag buiten behandeling laten.

De artikelen 11, 12 en 13 spreken voor zich.

Bijlage 1: Beleidskader Participatie en Zelfsturing 2021 – gemeente Bergen (L)

1. Inleiding: waarom dit beleidskader?

“Bergen maken we samen. Veranderende taken en een veranderende tijd vragen om een andere houding van de gemeente. Er zit veel kracht in de gemeenschappen in onze kernen. Het is zoeken hoe die te mobiliseren. Het is cruciaal om op het juiste moment aan te haken bij inwonersinitiatieven en tijdig te communiceren met initiatiefnemers over de rol die je wederzijds van elkaar kunt verwachten. We stimuleren zelfsturing door inwoners, zetten de zelfredzaamheid van inwoners in. Daar waar nodig en mogelijk zal de gemeente zelf het initiatief nemen.”

[Fragment uit “Energiek aan de slag voor een mooie toekomst” het coalitieprogramma 2018 – 2022 van de gemeente Bergen]

Deze passage uit het coalitieprogramma was de aanleiding om een traject te starten over **“participatie en zelfsturing”** met als doel te komen tot een beleidskader.

Wanneer we spreken over participatie dan hebben we het over het meedoen en meedenken van inwoners en gemeente in de breedste zin van het woord. Burgerparticipatie, maatschappelijke participatie, inwonerparticipatie, beleidsparticipatie, hoe verhoudt zich dit tot wet- en regelgeving. Hoe verhouden de gemeente en haar inwoners zich tot elkaar. Wie staat aan de lat van een initiatief of een te vormen beleid, wie participeert en wanneer is er sprake van zelfsturing? Om antwoord te kunnen geven op deze vraag, komt de term ‘eigenaarschap’ in beeld. Het Model Eigenaarschap verduidelijkt de termen ‘zelfsturing’ en ‘participatie’

In dit beleidskader worden participatie en zelfsturing benaderd vanuit het perspectief van de gemeentelijke organisatie (Raad, College, Managementteam, ambtelijke organisatie). Daarnaast wordt ook aandacht besteed aan de relatie met de dorpsraden en vergelijkbare inwoners overleggen. De dorpsraden doorlopen een eigen traject participatie en zelfsturing onder begeleiding van de Vereniging voor Kleine Kernen Limburg (VKKL).

Doel en stip op de horizon bij dit traject zijn voor inwoners en gemeente hetzelfde: het realiseren van ‘het goede leven’ voor alle inwoners in Bergen. Het goede leven kan met een aantal steekwoorden omschreven worden: harmonieus leven in een gemeenschap met anderen, leven in een veilige ruimte en werken aan de bescherming van de leefwereld waarvan we afhankelijk zijn. We verbinden deze algemene doelstelling met de woorden uit het coalitieprogramma: “het mobiliseren van de kracht in de gemeenschappen, aanhaken bij bewonersinitiatieven en zelfsturing stimuleren, dat allemaal vanuit de rol die je wederzijds van elkaar kunt verwachten” In dit beleidskader wordt aangegeven hoe wij, als gemeente en onze inwoners, deze wederzijdse rollen en verwachtingen kunnen invullen aan de hand van het model Eigenaarschap.

2. Leeswijzer

In dit beleidskader gaat het vooral over de verhouding tussen overheid en burgers, concreter: tussen onze gemeente en onze inwoners. Het is er met name op gericht hoe we als gemeente de relaties met onze inwoners op een constructieve manier kunnen invullen.

Wanneer we het over inwoners hebben, dan praten we over individuele inwoners. Maar ook over dorpsgemeenschappen en andere kleinere gemeenschappen in de dorpskernen waar inwoners deel van uitmaken.

Als vertrekpunt voor dit beleidskader wordt in hoofdstuk 3 het belangrijke onderscheid tussen de begrippen participatie en zelfsturing uitgewerkt. Zo ontwikkelen we een gezamenlijke taal. Het concept van participatie en zelfsturing wordt vertaald naar de gemeentelijke praktijk aan de hand van het model Eigenaarschap. Naast het model Eigenaarschap in hoofdstuk 3, staan in de hoofdstukken 4 en 5 meer concrete instrumenten die helpend zijn bij het bepalen van de richting die bewandeld wordt. Hoofdstuk 6 gaat over het onderscheid in de rollen van raad, college en ambtelijke organisatie en hoofdstuk 7 verkennt de relatie met de dorpsraden. Hoofdstuk 8 gaat over de implementatie van dit beleidskader binnen onze gemeentelijke organisatie. Om zo goed mogelijk aan te sluiten bij de beleving in de gemeente Bergen zijn op enkele plekken (samenvattingen van) interviews met sleutelfiguren opgenomen in aparte tekstblokken. De bijlagen bevatten een uitwerking van het begrip gemeenschapsvorming en enkele praktijkvoorbeelden van participatie en zelfsturing in onze gemeente.

Claudia Ponjee, wethouder Leefbaarheid:

“De gemeente Bergen gaat al best goed om met haar inwoners als het gaat om participatie en zelfsturing. Echter, een kader ontbrak tot nu toe.

Steeds vaker en steeds meer worden inwoners vooraf betrokken bij beleidsontwikkeling. En wanneer de gemeente inwoners daarbij betreft dan is het voor iedereen belangrijk om vooraf duidelijkheid te hebben over de ruimte die er is, over de mogelijkheden die er zijn en wat er met eventuele opmerkingen gedaan wordt.

Initiatieven vanuit de dorpen worden steeds meer omarmd. Bergen kent eindeloos veel mooie voorbeelden van inwonersinitiatieven. Die moeten we faciliteren en complimenteren, zonder ze over te nemen. Initiatieven kunnen succesvol zijn zonder directe financiële voordelen voor de gemeente, maar wel ongelooflijk veel betekenen voor de gemeenschap, voor het algemeen belang.

Belangrijk is dat we bij gebruik van begrippen als participatie en zelfsturing, dezelfde taal spreken. Wat is de rol van iedereen: inwoners, dorpsraad, gemeenteraad, college, ambtenaren? Dat mondt ook uit in een nieuwe participatieverordening. We moeten leren de kracht van gemeenschappen te zien én te benutten. Dat betekent netwerken gebruiken om kansen te verzilveren, ervaringen delen en kennis hebben van bewezen successen. Inwonersinitiatieven indien nodig voorzien van opstartsubsidies of meer structurele subsidie en obstakels uit de weg ruimen.

Tot slot: het is niet alleen belangrijk om het beleidskader Participatie en Zelfsturing 2021 vast te stellen, maar er ook vervolgens naar te handelen."

3. Eigenaarschap: participatie en zelfsturing

Het verschil tussen participatie en zelfsturing kan goed uitgelegd worden aan de hand van het begrip eigenaarschap. Bij alle vraagstukken en ontwikkelingen in de samenleving kun je je telkens afvragen wie de eigenaar is. Of met andere woorden: wie staat er aan de lat om het vraagstuk op te pakken. In de termen van het coalitieprogramma van onze gemeente gaat het om *"de rol die je wederzijds van elkaar kunt verwachten"*.

Om het eigenaarschap inzichtelijk te maken, is het volgende model een handig hulpmiddel. Het model is ontleend aan de gemeente Peel en Maas en onderscheidt 4 typen eigenaarschap:

Model Eigenaarschap

Type 1: Gemeenschap eigenaar (bijv. kermis, carnavalswagen) = zelfsturing

Type 2: Gemeenschap eigenaar + partners (bijv. dorpshuis) = zelfsturing

Type 3: Gemeente eigenaar + gemeenschap (bijv. verkeer) = (beleids-)participatie

Type 4: Gemeente/gemeente eigenaar (bijv. paspoort, rijbewijs)

Bij **type 1** vraagstukken is de gemeenschap eigenaar. Veel burgerinitiatieven vallen onder type 1. De gemeenschap neemt zelf de verantwoordelijkheid voor het oppakken, uitwerken en realiseren van het vraagstuk. Denk aan een buurtfeest, eetpunten, een wandelclubje, verenigingen, vrijwillige vervoersdienst, voedselbos, huiskamers, enz. Type 1 vraagstukken hebben in het schema een (donker) groene kleur.

Hierbij zij opgemerkt dat een incidentele of structurele ondersteuning van dergelijke initiatieven vanuit onze gemeente niet betekent dat het eigenaarschap dan overgaat naar de gemeente. Het eigenaarschap blijft bij de betreffende gemeenschap.

Bij **type 2** vraagstukken is de gemeenschap eigenaar van het vraagstuk, maar vervult de gemeente een ondersteunende rol, bijv. bij de financiering. Met de lichtgroene kleur wordt uitgedrukt dat het eigenaarschap van het vraagstuk volledig bij de gemeenschap blijft liggen, maar dat de gemeenschap een partner nodig heeft (de gemeente of een maatschappelijke organisatie) om het vraagstuk aan te pakken. Denk aan een gemeenschapshuis, energiecoöperatie, zorgcoöperatie, aanleg en onderhoud sportaccommodaties, enz.

Type 3 omvat vraagstukken waarvan de gemeente eigenaar is, en waarbij inwoners en belanghebbenden uitgenodigd worden om mee te denken, inbreng te leveren, en soms zelfs mee te beslissen en mee uit te voeren. Dus te participeren met het vraagstuk. De gemeente blijft eigenaar en regisseur van de activiteit. Denk aan de omgevingsvisie, vergunningen, wegrenovatie, herinrichting woonwijken, dorpspleinen

of park, inrichting buitengebied, armoedebeleid, aanleg speeltuin, enz. Wanneer de gemeente in gesprek gaat met inwoners over deze vraagstukken, betekent dat niet dat de gemeenschap er eigenaar van wordt. Type 3 activiteiten hebben een blauwe kleur.

Type 4 omvat vraagstukken en activiteiten waarvan het eigenaarschap bij de gemeente ligt. Denk bijvoorbeeld aan het paspoort, veiligheid en handhaving, gebruik van geweld, plaatsing van verkeersborden, enz. De inwoners hebben alleen indirect invloed op deze vraagstukken, namelijk via de verkiezingen. Er is hier geen sprake van participatie. Type 4 activiteiten hebben een rode kleur.

Type 1 en type 2 activiteiten en vraagstukken (groen) vallen weliswaar onder de algehele noemer van participatie (ook hier participeren inwoners), echter met de nadruk op zelfsturing om aan te geven dat dergelijke activiteiten en vraagstukken geheel bij de gemeenschap of inwoners blijven, en type 3 activiteiten (blauw) onder de noemer (beleids-)participatie. De stippellijn in het model benadrukt dat de typen 1 en 2 (eigenaarschap gemeenschap) nadrukkelijk onderscheiden moeten worden van type 3 en 4 (eigenaarschap gemeente).

4. Beleidsparticipatie

Het betrekken van inwoners en/of ondernemers bij het te vormen gemeentelijk beleid, wordt ook wel inspraak, beginspraak, interactieve beleidsvorming, maatschappelijke participatie of burgerparticipatie genoemd. In deze kadernota gebruiken wij de term: beleidsparticipatie.

Volgens de Code Maatschappelijke Participatie (2013) is beleidsparticipatie de deelname van inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties aan het beleids- en besluitvormingsproces. Beleidsparticipatie is nodig om informatie en kennis met partijen uit de samenleving te delen en partijen te consulteren en daarbij open te staan voor inbreng en initiatieven. Het doel van participatie is een kwalitatief beter besluit met meer draagvlak en een kortere doorlooptijd. Beleidsparticipatie is succesvol als de verantwoordelijke bestuurders het enthousiast ondersteunen, ambtenaren het proces vakkundig regisseren en de inbreng van het publiek een warm welkom krijgt.

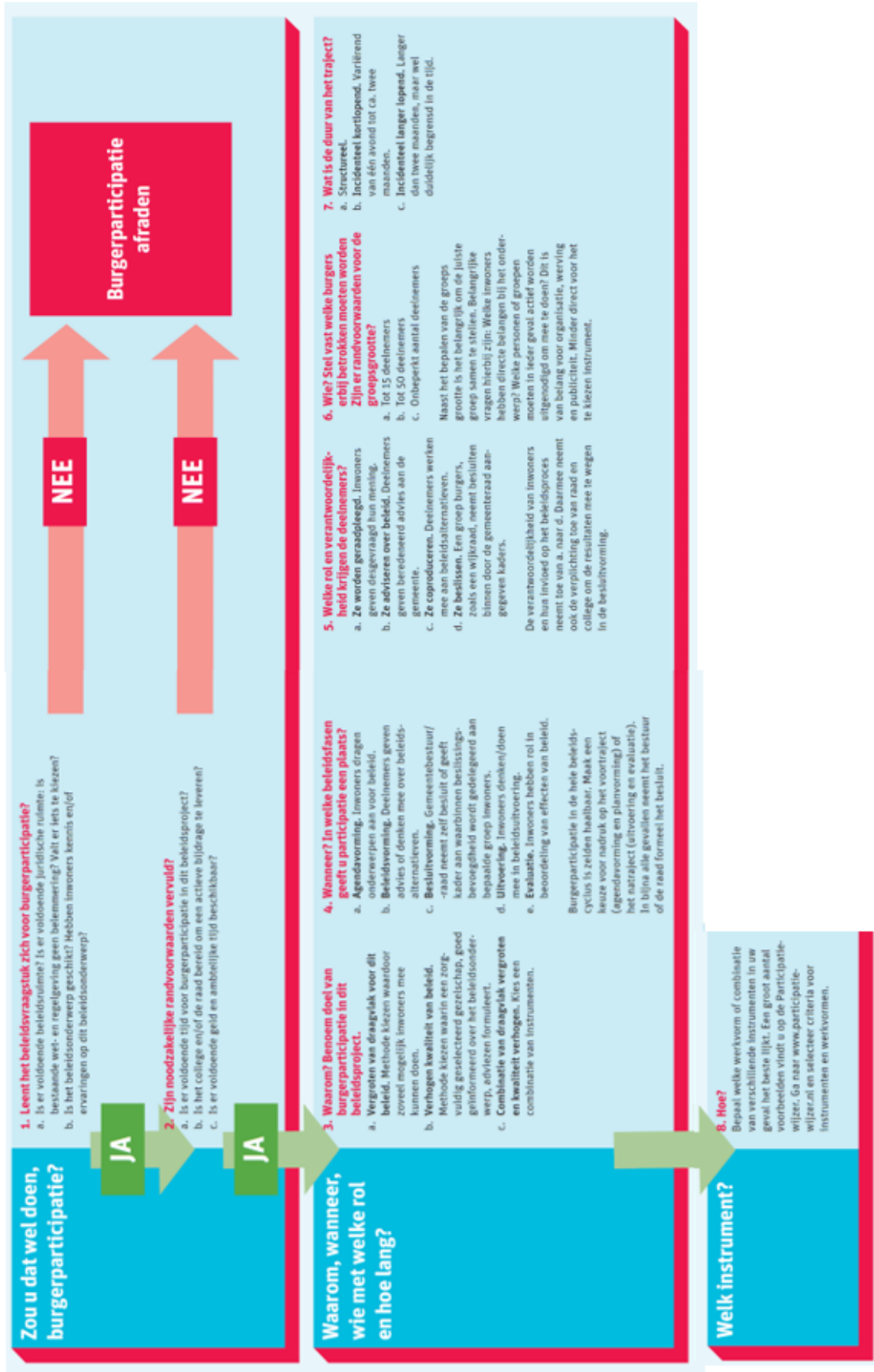
Inwoners betrekken bij het ontwikkelen van beleid is niet nieuw voor de gemeente Bergen. Zo is bij de recent vastgestelde omgevingsvisie een breed scala aan inspraakinstrumenten toegepast. In het kader van dit beleidskader zetten we de wijze waarop beleidsparticipatie georganiseerd kan worden, nog eens systematisch op een rijtje. We hoeven dat niet allemaal zelf uit te vinden, want er zijn vele voorbeelden beschikbaar. In dit geval is gebruik gemaakt van het "Afwegingskader Beleidsparticipatie" van Pro Demos. Op de website www.participatiewijzer.nl zijn hiervan voorbeelden te vinden en wordt een toelichting over dit afwegingskader gegeven.

4.1 Afwegingskader Beleidsparticipatie

Bij beleidstrajecten in zowel Sociaal als Ruimtelijk Domein met een grote(re) impact, wordt altijd ingezet op brede beleidsparticipatie. Daarvoor wordt van tevoren een afwegingskader gemaakt. Daarin wordt beschreven hoe invulling gegeven wordt aan beleidsparticipatie volgens een vaste structuur. Voor die vaste structuur worden 8 kernvragen nagelopen.

Het 'Afwegingskader Beleidsparticipatie' is bedoeld voor beleidsambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers die zich bezighouden met participatie bij de vorming en/of de uitvoering van beleid. Door antwoord te geven op de vragen in het afwegingskader, kan worden beargumenteerd of beleidsparticipatie bij een bepaald onderwerp een goed idee is of niet. De vragen dwingen om eerst vast te stellen of het onderwerp zich leent voor beleidsparticipatie en of aan de noodzakelijke randvoorwaarden in voldoende mate is voldaan. Zo niet, dan is het verstandig om in dat specifieke geval van beleidsparticipatie af te zien. Zo ja, dan moet antwoord gegeven worden op de vervolgvragen: met welk doel, in welk stadium van het beleidsproces, kunnen welke inwoners met welke verantwoordelijkheid op welke manier meedoen? De follow-up bestaat altijd uit een terugkoppeling van de resultaten naar de deelnemers. Het 'hoe' en 'wanneer' zal worden meegenomen in het kader.

Duidelijk is dat het niet gaat om een simpele afvinklijst waarop per vraag eenduidig ja, nee of een van de alternatieven kan worden ingevuld. Over het antwoord op elke vraag is discussie mogelijk. Of en hoe beleidsparticipatie een plaats moet krijgen in een beleidsproces is altijd een kwestie van afwegingen en maatwerk.



4.2 Beleidsparticipatie en de Omgevingswet

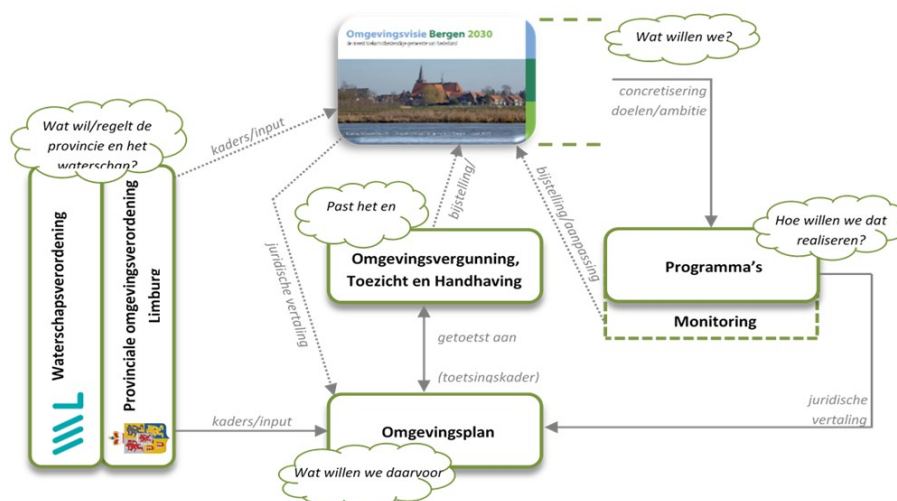
“Naar verwachting treedt de Omgevingswet op 1 januari 2022 in werking. De Omgevingswet gaat in de kern over ruimte geven, loslaten en vertrouwen, over een andere verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en samenleving. De Omgevingswet wil meer ruimte geven voor ideeën van initiatiefnemers en voor lokale afwegingen. Daarin wegen de belangen van betrokkenen nadrukkelijk mee. Die betrokkenen doen mee en laten van zich horen: participatie. De wet zegt alleen dat er participatie moet plaatsvinden, maar niet hoe dat moet. Dit geeft gemeenten ruimte om een werkwijze te ontwikkelen die past in de lokale context.” [Bron: Vereniging Nederlandse Gemeenten, <https://vng.nl/artikelen/participatie>]

De Omgevingswet stimuleert vroegtijdige participatie om tijdig belangen, meningen en creativiteit op tafel te krijgen. Daarom zijn in de Omgevingswet regels over participatie opgenomen. De Omgevingswet zegt over participatie: ‘het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit’. Met belanghebbenden bedoelt de wet burgers, vertegenwoordigers van bedrijven, professionals van maatschappelijke organisaties en bestuurders van overheden. In de Omgevingswet wordt het belang van participatie benadrukt. De Omgevingswet integreert alle wetgeving op het gebied van de fysieke leefomgeving en introduceert een aantal nieuwe instrumenten. Concreet zijn er 4 nieuwe instrumenten in de Omgevingswet die het oude instrumentarium vervangen:

Was	Wordt
Structuurvisies, lokaal beleid (bijv. woonbeleid) en regionaal beleid (bijv. Provinciaal Omgevingsplan Limburg, POL)	Eén omgevingsvisie
Bestemmingsplannen, verordeningen (bijv. onderdelen uit Algemene Plaatselijke Verordening (over kappen, uitritten, reclame bebording)	Eén omgevingsplan
--	Omgevingsprogramma’s (verplichte en optionele programma’s bijv. ter uitwerking van omgevingswaarden)
Omgevingsvergunning (participatie achteraf)	Omgevingsvergunning (participatie vooraf)

We zitten nog volop in het voorbereidingsproces van de implementatie van de Omgevingswet. In dat kader moeten nog keuzes gemaakt worden, ook met betrekking tot participatie.

In onderstaande afbeelding is de Omgevingswetcyclus weergegeven waarbij de diverse instrumenten zijn benoemd. [Bron: het door de gemeenteraad vastgestelde Plan van Aanpak Implementatie Omgevingswet]



Hans Driessen, senior-adviseur Ruimtelijk Domein

“Als afdeling Ruimtelijk Domein hebben we veel contacten met mensen uit de dorpen. Onze buitendienst ontmoet ze als ze in de plantsoenen aan het werk zijn, medewerkers van bouwzaken overleggen met initiatiefnemers over bouwplannen. We overleggen over bouw mogelijkheden en kijken of er misschien gebruik gemaakt kan worden van bijvoorbeeld de starterslening. Duurzaamheid vinden wij belangrijk

zoals hergebruik van materialen, we verstrekken energie-adviezen, zorgen ervoor dat de huisvuilinzameling milieuvriendelijk verloopt en koppelen waar mogelijk het regenwaterriool af om te voorkomen dat schoon regenwater naar de rioolzuivering gaat. Fysieke en sociale veiligheid vinden we belangrijk. Regelmatig staat de gemeente zelf aan het roer bij initiatieven zoals Energielandgoed Wells Meer.

Echter, als we het over participatie hebben kun je je afvragen: Doen we het wel allemaal op de juiste manier? Zijn wij goed op de hoogte van wat inwoners graag zouden willen, houden we rekening met hun wensen en behoeften, is de samenwerking optimaal? In heel veel gevallen is dat zo. Er worden keukentafelgesprekken georganiseerd, er vinden inloopavonden en workshops plaats. De gemeente staat op zijn tijd op de markt of bemant (m/v) een stand bij evenementen en het college gaat op bedrijfsbezoek. Maar het kan volgens mij beter. Om het nog beter te gaan doen moeten we dat op de eerste plaats ook willen. Dat betekent dat we ons moeten aanpassen aan nieuwe omstandigheden. De een is daar beter in dan de ander. Proberen dingen los te laten en niet meer alles willen controleren is voor sommigen moeilijk. Het vertrouwen moet niet beschaamd worden. Inwoners moeten daarentegen ook bereid zijn om zelf initiatieven te nemen en vooral zelf de dialoog aan gaan met buurtgenoten of gelijkgestemden zonder daarvoor eerst bij de gemeente aan te kloppen.

In plaats van "Nee, tenzij" willen wij als gemeente nog meer naar "Ja, mits": Ons bestaansrecht ontleen we aan onze inwoners en bedrijven. Deze gaan nog meer partners in het proces worden. We willen nog meer integraal werken en dynamisch denken, samen met anderen met een open mind. Van een moderne inwoner mag verwacht worden dat hij dat ook doet en zelf overlegt met burens en buurtgenoten als er plannen zijn. Dat hoeft niet altijd door tussenkomst van de gemeente plaats te vinden. Dit is precies wat de nieuwe Omgevingswet beoogd. Er is meer ruimte voor eigen initiatief en grenzen zijn minder strikt. Kortom, zowel inwoners en bedrijven als medewerkers van de gemeente zullen nog meer dan nu bereid moeten zijn om elkaar de ruimte te geven, te informeren en te ontmoeten. Als dat tijdens een appeltaartgesprek kan, is de start in ieder geval al goed."

Natascha Bakker, beleidsadviseur Ruimtelijke Ordening

"Met dit beleidskader Participatie en zelfsturing wordt een kader gegeven voor beleidsparticipatie die van belang is voor door de gemeente op te stellen producten als een omgevingsvisie, omgevingsplan en omgevingsprogramma's. Dit beleidskader geeft echter nog geen richtlijnen voor participatie voor projecten (zoals herstructurering van wegen of riolering) en voor omgevingsvergunningprocedures. Uitgangspunt is maatwerk bij de diverse projecten van de gemeente en andere initiatiefnemers. Een ander uitgangspunt, dat prima aansluit bij de zelfredzaamheid van onze inwoners, is dat de initiatiefnemer verantwoordelijk is voor het informeren van belanghebbenden. Dit betekent dat bij diverse omgevingsvergunningprocedures participatie niet verplichtend wordt gesteld. Een werkgroep is bezig met de uitwerking van de omgevingsdialoog en wijze van participatie en zal hiertoe richtlijnen opstellen. Een voorstel wordt in de loop van 2021 opgeleverd. Dit beleidskader wordt hiermee uitgebreid en zal dan opnieuw aan de raad worden voorgelegd."

5 Zelfsturing en inwonersinitiatieven

Zelfsturing stimuleren is een van de doelen van het coalitieprogramma. Wat wordt bedoeld met de term zelfsturing? En hoe stimuleer je zelfsturing als gemeente?

Een zelfsturende gemeenschap - een dorp, een buurt, een straat - geeft zelf richting aan de eigen ontwikkeling en wordt hierbij gefaciliteerd door maatschappelijke partners en de gemeente. De nadruk ligt op de gemeenschap en op de verbinding die inwoners met elkaar aangaan in het vorm en inhoud geven aan de leefbaarheid in hun eigen omgeving. Zelfsturing is toekomstgericht en kijkt met de blik van morgen naar de vraagstukken van vandaag. Zelfsturende gemeenschappen toetsen hun ideeën en activiteiten op de betekenis die ze hebben voor de verdere ontwikkeling van leefbaarheid in hun dorp, buurt of straat. Wat goed is voor de ander, is ook goed voor jezelf. Samenwerking is een belangrijk kenmerk van zelfsturing. Verschillen tussen mensen in een gemeenschap zijn geen obstakel, maar een uitdaging om diverse kwaliteiten die mensen hebben in te zetten voor een gemeenschappelijk doel. Een zelfsturende gemeenschap doet haar werk niet 'omdat het moet', maar omdat ze trots is op haar eigen dorp, buurt of straat.

De veranderende rol van de gemeente ten aanzien van zelfsturende gemeenschappen komt tot uitdrukking in het tonen van respect voor initiatieven uit het dorp, en dorpsbewoners te benaderen als gelijkwaardige gesprekspartners. Zelfsturing vraagt om 'een aanpak met zorg en geduld' en een uitnodigende houding van de gemeente. Het gaat om besturen in partnerschap. Het werkt demotiverend als de gemeente de controle overneemt of geen blijk geeft van belangstelling voor de inzet en activiteiten van inwoners. 'Meebewegen met het ritme van gemeenschappen' is een belangrijke kwaliteit van partner-

schap. Zeggenschap en serieus genomen worden zijn kritische succesfactoren voor inwoners om zich in te zetten voor de eigen woon- en leefomgeving. Dan dringt bij bewoners het besef door dat het loont om te kiezen voor toewijding aan de plek

Het leerproces om te komen tot zelfsturende gemeenschappen en de daarbij passende rol van de gemeente komt langzaam maar zeker op gang. Wij willen onder meer inzetten op het stimuleren van inwonersinitiatieven. Wij willen op het juiste moment aanhaken bij inwonersinitiatieven en tijdig communiceren met initiatiefnemers over de rol die we wederzijds van elkaar kunnen verwachten. Daarbij is het verstandig om onderscheid te maken, want het ene inwonersinitiatief is het andere niet. De diversiteit van inwonersinitiatieven vraagt om ondersteuning op maat en niet om kant en klare antwoorden. Wanneer een burgerinitiatief of inwonersinitiatief zich bij de gemeente meldt voor een 'goed gesprek', of om ondersteuning te vragen, is het belangrijk om allereerst te kijken welk doel het inwonersinitiatief dient.

In de praktijk onderscheiden we drie soorten inwonersinitiatieven:

- a. Het collectieve inwonersinitiatief dat zich richt op alle leden van de gemeenschap. Deze initiatieven hebben een open karakter, zijn toegankelijk voor iedereen, en sluiten niemand uit (zijn dus inclusief).
- b. Het private inwonersinitiatief dat zich richt op een selecte groep van belanghebbenden in een gemeenschap. Het initiatief heeft een besloten karakter en is exclusief, sluit grote delen van de gemeenschap uit. Vaak spelen hier privébelangen een rol.
- c. Het publieke inwonersinitiatief waarbij de burger wordt uitgenodigd taken van de gemeente over te nemen onder de voorwaarden die de gemeente stelt.

Ad a.: De term "zelfsturing" zoals die gehanteerd wordt in het coalitieprogramma, heeft met name betrekking op collectieve inwonersinitiatieven. De collectieve inwonersinitiatieven hebben als gemeenschappelijk kenmerk, dat ze bijdragen aan gemeenschapsvorming, en dat ze een antwoord zijn op de toenemende individualisering en 'samenloosheid'. Deze initiatieven versterken de groei en vitaliteit van een gemeenschap. Zij verbinden niet alleen mensen die zich in elkaar herkennen en tot dezelfde groep behoren, maar realiseren ook overbruggende contacten naar andere groepen in de gemeenschap. Zij stimuleren een overgang van 'ik' naar 'wij'. Zij versterken wat tegenwoordig de sociale basis van de gemeenschap wordt genoemd. Anders gezegd: zij voegen kwaliteit toe aan de gemeenschap. De materiële en immateriële revenuen uit deze initiatieven komen ten goede aan de hele gemeenschap. Deze collectieve inwonersinitiatieven vallen onder type 1 of 2 van het Model Eigenaarschap (zie pagina 5) en hebben dus een groene kleur. De rol van de gemeente bij collectieve inwonersinitiatieven bestaat vooral uit het geven van ruimte en rugdekking aan het initiatief, zodat inwoners zelf de stimulans ervaren dat ze aan een zinvol project werken. Soms vraagt het ook om het voorhouden van een kritische spiegel aan het inwonersinitiatief. Bij collectieve inwonersinitiatieven is de gemeente dus een gelijkwaardige partner van inwoners.

Ad b.: De private inwonersinitiatieven richten zich altijd op een deel van de gemeenschap en worden vaak geïnitieerd door een klein aantal mensen of een individu vanuit privébelangen. Bijvoorbeeld een gemeenschappelijke huiskamer in een woon-zorgcomplex, die alleen toegankelijk is voor de bewoners van dat complex. Het kan ook gaan om een vorm van sociaal ondernemen, zoals een particulier initiatief voor een Zorgboerderij. Ook deze collectieve inwonersinitiatieven vallen onder type 1 of 2 van het Model Eigenaarschap (zie pagina 5) en hebben dus een groene kleur. Private inwonersinitiatieven vragen extra aandacht, vanwege de vermenging van privé- en gemeenschapsbelangen (bijvoorbeeld hoeveel vermogen mag een privépersoon opbouwen met een publiek gefinancierde vorm van zorg?). Het gaat meestal om een complexe mengvorm van privébelangen en 'goed werk' voor de gemeenschap. Maar omdat deze private inwonersinitiatieven soms ook groepen uitsluiten, is het niet vergelijkbaar met een collectief inwonersinitiatief dat de hele gemeenschap omvat.

De gemeente vult bij private inwonersinitiatieven haar rol in volgens de 3 R's:

- geven van Ruimte;
- geven van Rugdekking;
- geven van Richting (stellen van kaders).

Deze kaders zijn niet zozeer bedoeld als beperkingen of regels om het initiatief in te dammen, maar als hulpmiddelen om het initiatief vooruit te helpen.

Ad c.: Bij een publiek inwonersinitiatief besteedt de gemeente bepaalde diensten uit aan groepen van inwoners, omdat die naar verwachting deze taken beter kunnen uitvoeren. Maar de initiatieven om de gemeente "te helpen" komen wel degelijk vanuit de gemeenschap zelf. De gemeente legt deze taken

niet op aan inwoners. Denk bijvoorbeeld aan het "Right to Challenge" ¹ in de Wmo (aanpak eenzaamheid door de Stichting Welzijnsbevordering Bergen) of het onderhoud van publiek groen door buurtbewoners zelf (we kennen de Green Teams in Well en Wellerlooi en het Afvalteam in Bergen). Deze publieke inwonersinitiatieven vallen onder type 3 van het Model Eigenaarschap (zie pagina 5) en hebben dus een blauwe kleur. Ook hier geldt – evenals bij de private inwonersinitiatieven – dat de gemeente haar rol invult vanuit de 3 R's: Richting d.m.v. kaders, Ruimte en Rugdekking.

6 Onderscheid in rollen: raad, college en ambtelijke organisatie

Bij beleidsparticipatie en zelfsturing zijn de rollen van de raad, het college en de ambtelijke organisatie verschillend. De raad zal de kaders moeten stellen en controleren of die nagevolgd worden. Het college vormt het dagelijks bestuur van de gemeente en zorgt ervoor dat de besluiten van de gemeenteraad worden uitgevoerd. De ambtelijke organisatie levert daarbij ondersteuning. In de praktijk betekent dit dat het college verantwoordelijk is voor de processen van beleidsparticipatie en dat het college ook de meest directe contacten heeft ten aanzien van zelfsturing.

Binnen de ambtelijke organisatie neemt de leefbaarheidscoördinator een aparte positie in. Hij is de verbindende schakel tussen gemeente en gemeenschap. Hij kan die rol alleen goed invullen als hij binnen het gemeentehuis voldoende mandaat, draagvlak en rugdekking heeft. Daarnaast moet hij in staat zijn om een goed contact te onderhouden met initiatieven in de samenleving en met de dorpsraden. De rol van de gemeenteraad in relatie tot beleidsparticipatie en zelfsturing wordt in een schema nader toegelicht. Volgens het duaal stelsel heeft de gemeenteraad drie rollen: de volksvertegenwoordigende rol, de kaderstellende rol en de controlerende rol. In het schema worden die rollen verbonden met beleidsparticipatie en met zelfsturing en inwonersinitiatieven.

Wim Strolenberg, coördinator leefbaarheid

"Als leefbaarheidscoördinator ben ik vooral de verbindende factor tussen inwoners en gemeente of maatschappelijke partijen, met veel respect voor inwoners die opkomen voor hun zaak. Onderlinge informatievoorziening moet transparant en genuanceerd zijn: dat schept vertrouwen. 'De gemeente' wordt nog te vaak gezien als 'tegenstander' met weinig inleefvermogen. Meer persoonlijk contact kan dat imago verbeteren.

Wanneer de gemeente zelfsturing wil stimuleren dan is haar rol gelijkwaardig aan die van inwoners en bedrijven. Als gemeente geef je dan ruimte en vertrouwen aan inwoners. Op andere terreinen is de gemeente wel degelijk de eerst en enig verantwoordelijke. Goed voorbeeld van samenwerking zijn de contacten met Stichting Welzijnsbevordering Bergen. Het vertrouwen tussen dorpsraden en gemeente moet beter worden. Persoonlijke contacten over en weer helpen daarbij.

Naast het feit dat ik rugdekking nodig heb vanuit bestuur en management, verwacht ik van collega's dat zij niet alleen begrijpen wat mijn rol is, maar dat ook zij ontdekken dat hun eigen rol in een veranderende samenleving aanpassing behoeft. Kortom, dat de ambtelijke organisatie het proces van samenwerking met inwoners en bedrijven ondersteunt en dit als vanzelfsprekend ervaart."

Rol Raad	Beleids­participatie	Zelfsturing en inwonersinitiatieven
Kader­stel­lend	De raad kan de kaders voor beleidsparticipatie invullen onder andere door dit beleidskader Participatie en Zelfsturing 2021 vast te stellen. Verder kan de raad de kaders aangeven voor instrumenten zoals onder andere het Afwegingskader Beleids­participatie en later dit jaar de uitwerking van de omgevingsdialoog. (Zie paragraaf 4.1 en 4.2)	Bij zelfsturing en bewonersinitiatieven ligt het eigenaarschap <u>niet</u> bij de gemeente. De raad moet zich dat realiseren als ze kaders stelt. Als die kaders te eng (of SMART) zijn, is er geen ruimte voor het inwonersinitiatief. Juist hier geldt dat de raad moet loslaten: wel helpen, maar niet voorschrijven hoe het moet.
Controle­rend	De meeste participatietrajecten van de gemeente worden uitgevoerd door college en ambtenaren. De rol van de raad daarbij is vooral het toetsen van de kwaliteit van het proces.	De raad kan controleren of er voldoende onderscheid gemaakt is in collectieve inwonersinitiatieven versus private inwonersinitiatieven.

1) Bij Right to Challenge (R2C) kunnen inwoners taken van overheden overnemen als zij denken het slimmer, beter, goedkoper of anders te kunnen doen. R2C betekent letterlijk "het recht om uit te dagen" en wordt in het Nederlands ook wel "Uitdaagrecht" genoemd.

		De raad controleert of initiatieven voldoende toegankelijk zijn of dat groepen worden uitgesloten. Een belangrijke vraag is: zijn bewonersinitiatieven in hun waarde gelaten en werkelijk vooruitgeholpen met de inzet van de gemeente?
Volkswertegenwoordigend	Raadsleden kunnen zich opstellen als bestuurder, ombudsman of verbinder. De bestuurder vindt dat hij voor 4 jaar een mandaat heeft. Hij/zij bestuurt op hoofdlijnen en beperkt de inbreng van de samenleving via politieke partijen en het bestuurlijke proces. De ombudsman is benaderbaar voor inwoners, confronteert het college met wensen en gevoelens van (een deel van) de samenleving en reageert op individuele noden. De verbinder zoekt actief de samenleving en inwoners op en agendaert wat er in de samenleving speelt en heeft zo een initiërende rol ten opzichte van het college. De bestuurder zal beleidsparticipatie beperken tot het wettelijk noodzakelijke, de verbinder gaat juist op zoek naar draagvlak en draagkracht.	Bij zelfsturing past vooral de verbindende rol van raadsleden. Raadsleden onderzoeken wat er in samenleving leeft en nemen deel aan de dialoog als lid van de gemeenschap, niet als raadslid.

Schema: rol van de raad

Sjaak van 't Hof, raadsgriffier

“De meerderheid in de gemeenteraad schaart zich achter het coalitieprogramma. Er komen niet zoveel initiatieven vanuit de bevolking bij de raad met het verzoek hier iets mee te doen. De verenigingen regelen veel zelf, zonder directe bemoeienis van de gemeente. Als de raad te maken krijgt met een inwonersinitiatief, is het vaak in de vorm van een melding van een initiatiefnemer die bot heeft gevangen bij het college of het ambtelijk apparaat. De raad blijft dan meestal in zijn duale rol: het college wordt gevraagd waarop een besluit is gebaseerd, maar de raad grijpt niet in.

Wel heeft de raad onlangs geld beschikbaar gesteld voor het realiseren van een multifunctionele accommodatie in Afferden. De plannen hiervoor zijn, met steun vanuit de gemeente, door een werkgroep in het dorp zelf ontwikkeld.

De raad heeft, met een blik naar de Omgevingswet, laten blijken voorstander te zijn van het opstellen van dorpsplannen. Hierin kunnen de ideeën van inwoners en afspraken over wie doet wat om deze ideeën -als ze haalbaar zijn- te realiseren, worden gebundeld.

Het Beleidskader Participatie en Zelfsturing 2021 moet duidelijk maken wie in welke situatie aan zet is: van burgerparticipatie in enge zin (wie betrekken bij de beoordeling van vergunningaanvragen?) tot het inschakelen van inwoners in verschillende stadia van besluitvormingsprocessen. Dat gebeurt nu te veel ad hoc.”

7 Relatie met de Dorpsraden

Volgens het huidige coalitieprogramma vraagt een veranderende tijd om een andere houding van de gemeente. De gemeente wil de kracht in de gemeenschappen mobiliseren en op het juiste moment aanhaken bij inwonersinitiatieven. Zo wil de gemeente Bergen zelfsturing door inwoners stimuleren. Deze doelstelling vraagt om een ander samenspel tussen gemeente en dorpsraden. In het coalitieprogramma staat daarover: “Dorpsraden hebben een belangrijke signaalfunctie naar de gemeente, samen met hen willen wij ons bezinnen op hun rol en positie.”

De wijze waarop de verhouding tussen de gemeente en de dorpsraden zich zal ontwikkelen, heeft een nauwe relatie met dit beleidskader. Onder begeleiding van de Vereniging voor Kleine Kernen Limburg (VKKL) zijn dorpsraden met zichzelf en met elkaar in gesprek gegaan over hun rol en positie. Op enkele momenten is daarbij een relatie gelegd met de voorbereiding van dit beleidskader. Zo is aan de dorpsraden gevraagd om hun visie te geven op de relatie met de gemeente (zie kader beneden voor een samenvatting).

Vanuit het traject met de Dorpsraden kwam naar voren dat zij een belangrijke rol kunnen spelen bij zelfsturing. Zij zullen dan vooral 'met het gezicht naar de gemeenschap' moeten staan. De dorpsraad stimuleert in dat geval dat inwoners zelf aan de slag gaan met de leefbaarheid in de eigen gemeenschap en dat ze daarbij vooral 'naar elkaar en niet naar de gemeente' kijken. Er zal meer nadruk komen te liggen op de activerende en verbindende functie van de dorpsraad: de dorpsraad organiseert het gesprek in het dorp over de leefbaarheid en is zo de communicatieve motor in het dorp. De dorpsraad zal ook moeten stimuleren dat inwoners zelf met hun initiatieven het gesprek met de gemeente aangaan, in plaats van via de dorpsraad. Waarbij VKKL wel aanraadt dat inwonersinitiatieven hun ideeën en plannen bekend maken aan de dorpsraad. Dan kan afgewogen worden wie het initiatief neemt om met de gemeente in gesprek te gaan, mocht deze een partij zijn.

Interviews Dorpsraden

Ingrid Bergmans, voorzitter dorpsraad Wellerlooi

"Omdat wij dichterbij de gemeente staan, is het gemakkelijker voor inwoners om hun zaken aan ons door te geven. Hoewel: wij willen niet alleen een doorgeefluik zijn. De communicatie met de gemeente is soms lastig, omdat wij ook niet altijd weten waar we met vragen terecht kunnen. Omgekeerd presenteert de gemeente soms beleidsplannen aan ons, maar dan blijft het bij de presentatie. Betrek dorpsraden en inwoners eerder bij het opstellen van plannen.

De communicatielijnen tussen gemeente en dorpsraden moeten direct en open zijn. Zie de dorpsraden niet als vijanden maar als actieve betrokken inwoners die het beste voor hebben met hun dorp. Iedere dorpsraad is uniek. Houd daarbij in het oog dat het gaat om vrijwilligers die de ambtelijke procedures niet altijd kennen."

Dio van der Veen, voorzitter Dorpsraad Aijen

"De dorpsraad bestaat uit 6 actieve leden en houdt zich bezig met onderwerpen waar het dorp 'eigenaar' van is, zoals Kerstviering, Veerhuis, NL-Doet en kermis. Maar ook met zaken waar de gemeente verantwoordelijk voor is zoals verkeersveiligheid, Aijerdijk, dijkovergangen, landschapsvisie en straatverlichting. We hopen dat de dorpsraad in de toekomst vaker in een vroeg stadium betrokken wordt bij plannen die het dorp aangaan, maar waar het geen 'eigenaar' van is. De dorpsraad kan een belangrijke adviesrol vervullen. Dat zorgt ook voor draagvlak en begrip bij de uitvoering.

Het is prettig dat we een vast aanspreekpunt hebben bij de gemeente. De ervaringen met het algemene digitale loket zijn minder positief. Een 'ticket-systeem' kan ervoor zorgen dat mails altijd beantwoord worden.

Tot slot mijn tip voor de gemeente; kijk steeds met een frisse blik naar de dorpsraden en sta open voor het gesprek."

Piet ten Haaf, voorzitter Dorpsraad Nieuw Bergen

"De dorpsraad wil samen met inwoners de leefbaarheid in Nieuw Bergen versterken. Belangrijk is dat inwoners tijdig en voldoende hun inbreng kunnen hebben. Dat geldt o.a. voor jeugdwerk, verkeersveiligheid, leefbaarheidsvraagstukken en ouderenbeleid. De communicatie tussen inwoners en gemeente verloopt niet altijd even goed. Wanneer inwoners vroegtijdig betrokken worden om actief mee te denken over plannen, voelen ze zich serieus genomen en zijn ze meer betrokken bij de uitkomsten. Open communicatie leidt tot grotere tevredenheid.

Sleutelwoorden voor het contact tussen dorpsraden en gemeente zijn: samenwerking en communicatie. Dat betekent concreet: openheid, vertrouwen en elkaar serieus nemen als partner, helderheid over wederzijdse verwachtingen en verantwoordelijkheden. De rol van de gemeente bij de aanpak van vraagstukken moet vooral ook ondersteunend, faciliterend en stimulerend zijn. Tot slot nog een aantal tips voor de gemeente: start vanuit de inwoners, toon moed om in gesprek te gaan met inwoners, stap af van de vinkjescultuur, regisseer initiatieven, en leer van ervaringen om een nieuwe koers in te slaan."

René Aengenend, voorzitter dorpsraad Afferden

"De dorpsraad, in maart 2019 weer verkozen met een goede opkomst, houdt zich vooral bezig met de leefbaarheid in Afferden. We begeven ons op terreinen als veiligheid, gezondheid, cultuur, natuur, voorzieningen, ondernemerschap, school en vervoer. Op al deze terreinen komen we regelmatig de gemeente tegen. Over het algemeen is de samenwerking met de gemeente steeds positief geweest. Maar ons alternatief plan voor het accommodatiebeleid is door de gemeente zeer negatief behandeld. We kunnen ons helaas niet aan de indruk onttrekken dat de gemeente iets tegen dorpsraden in het algemeen heeft. Maar dorpsraad Afferden blijft positief om het vertrouwen onderling te herstellen en ons samen weer in te zetten voor het welzijn van de gemeente en haar inwoners. Burgerparticipatie betekent voor ons: inwoners mee laten denken en doen over zaken die het dorp aangaan. Samen beleidskeuzes maken in het beginstadium en niet alleen over de kleur van de stenen praten. Tip voor de gemeente: Bedenk het niet voor de inwoners. Stel je kwetsbaar op. Laat creatieve mensen in de dorpen meedenken over gedragen oplossingen."

Wim Remmen, voorzitter dorpsraad Bergen

“Als dorpsraad organiseren we een aantal jaarlijkse activiteiten zoals NL-Doet, onderhoud speeltuin en voetbalveldje, groen in en rond het dorp, activiteiten voor kinderen. Momenteel zijn we druk bezig met de Huiskamer van Maria, waarmee we intensiever contact met inwoners willen leggen.

Het contact met de coördinator leefbaarheid van de gemeente verloopt prima. Rond de Huiskamer van Maria ervaren we naast medewerking ook een starre houding in het verkennen van de grenzen van wat mogelijk is. Te veel verbergen achter regels in plaats van echte samenwerking opzoeken. We doen iets voor de gemeenschap, maar soms lijkt het alsof we alleen lastig zijn. Als dorpsraad sporen we inwoners aan om zelf in actie te komen. Niet klassiek op de gemeente wachten. Pak eigen regie en zorg samen met de gemeente voor ondersteuning waar dat nodig is. De gemeente is er niet altijd voor u, maar wel als het nodig is. Tot slot nog een tip voor de gemeente: betrek dorpsraden en inwoners in een vroeg stadium bij plannen van de gemeente, en niet als plannen klaar zijn.”

Ruud Deenen, lid dorpsraad Well (Wells Forum)

“Dorpsraad Well is een club actieve enthousiastelingen die zich inzet voor de leefbaarheid in het dorp. We komen de gemeente steeds vaker tegen en het lijkt erop dat er vanuit het gemeentehuis meer naar buiten gekeken wordt. Maar het is ook broos. Mocht de zon buiten te fel schijnen maak dan niet de gordijnen dicht, maar zoek het zonnetje buiten op. In het proces van samenwerken tussen gemeente en dorpsraden is het noodzakelijk dat we samen optrekken. Woorden als rol en positie zijn hierin niet echt helpend. We moeten vooral samen zoeken naar wat nodig is. Het kleurenschema dat in Peel en Maas gebruikt wordt, is heel sprekend. Verdeling van verantwoordelijkheden helpt om met elkaar in het goede gesprek te komen. Een tip voor de gemeente: doe het niet alleen en richt je energie op mensen die er intrinsiek mee aan de slag gaan en die anderen mee kunnen nemen. Steek je licht eens op bij de Sezen Academy: www.sezenacademy.nl”

8 Implementatie van dit beleidskader

Bouwen aan een goede relatie met onze inwoners is een permanente opgave voor de gemeente. Dit beleidskader geeft aan hoe onze gemeente om wil gaan met beleidsparticipatie en zelfsturing. Ervoor zorgen dat dit beleidskader voor alle geledingen binnen de gemeente bekend is én in praktijk gebracht wordt, vraagt een zorgvuldig invoeringstraject. Het gaat daarbij om een leerproces, waarvoor een open houding een vereiste is. We nemen de volgende stappen:

1. Vaststellen van dit beleidskader door Management Team, College en Raad.
2. Instellen van een projectgroep binnen de organisatie die de opdracht krijgt de implementatie van dit beleidskader voor te bereiden, de uitvoering ervan te organiseren en de voortgang te bewaken en te rapporteren aan College en Raad. Voorgestelde samenstelling van de projectgroep: directeur van de organisatie, griffier, hoofden van de afdelingen of een plaatsvervanger en leefbaarheid coördinator. Bestuurlijk is de wethouder die het thema beleidsparticipatie/zelfsturing in portefeuille heeft, betrokken bij de projectgroep.
3. De Projectgroep moet zich onder andere buigen over het verder uitwerken van genoemde instrumenten (zoals het Afwegingskader en de nog vast te stellen Omgevingsdialoog) op een zodanige wijze dat ze passen bij de wensen en mogelijkheden van onze gemeente.
4. Voorbereiden van de Participatieverordening, waarbij dit beleidskader leidend is.
5. Mogelijke activiteiten voor de uitvoering: trainingstrajecten beleidsparticipatie en zelfsturing voor ambtelijke organisatie; periodieke aandacht in College en Raad voor dit onderwerp. De trainingen voor de ambtelijke organisatie worden over meerdere jaren (2 à 3) uitgesmeerd.
6. In het kader van de in het coalitieprogramma genoemde bezinning op de rol van de dorpsraden wordt een traject gestart, gericht op verbetering van de verstandhouding tussen dorpsraden en gemeente. Daarbij kunnen de dorpsraden dan ook hun ideeën en wensen over dit beleidskader meegeven, die de gemeente kan inpassen.
7. Periodieke herziening van dit beleidskader. Omdat inzichten over beleidsparticipatie en zelfsturing steeds veranderen en we nog volop bezig zijn met de voorbereidingen van de implementatie van de Omgevingswet, dient na een periode van bijvoorbeeld 2 jaar, het beleidskader herijkt te worden.

8.1 Beleidsparticipatie en zelfsturing in relatie tot onze dienstverlening

Dit beleidskader kan als een onderdeel c.q. een nadere uitwerking gezien worden van de Nota Dienstverlening 2021 die in februari 2021 door de gemeenteraad is vastgesteld. De wijze waarop invulling wordt gegeven hoe we als gemeentelijke organisatie omgaan met onze inwoners en ondernemers en de initiatieven die hieruit voortvloeien, geeft aan hoe we de basis van deze vorm van dienstverlening zien. In dit beleidskader wordt duidelijk aangegeven hoe gemeente en inwoners de wederzijdse rollen en verwachtingen kunnen invullen. Een en ander vraagt om een andere houding van bestuurders, ambtenaren en inwoners, dus een andere vorm van dienstverlening. Dit zullen we met elkaar de komende jaren vorm moeten geven. Met het voorliggende beleidskader als leidraad. Ook is onze huidige begro-

tingsopzet in de lijn gebracht met de hierin genoemde uitgangspunten van het eigenaarschap (zie paragraaf 3).

Bijlage 1. Gemeenschapsvorming

In dit beleidskader speelt het begrip gemeenschap een belangrijke rol. Dat vraagt om nadere toelichting. Hoe ontstaat gemeenschap? Hoe kun je een gemeenschap karakteriseren en herkennen? Wat is de rol van de gemeente t.a.v. gemeenschappen?

Een gemeenschap ontstaat wanneer mensen hun kwaliteiten met elkaar delen. Dit is te begrijpen aan de hand van de volgende twee beelden:



Gemeenschappen ontleen hun betekenis aan het feit dat mensen in de grond van hun hart sociale wezens zijn. Ieder mens heeft kwaliteiten in handen, hoofd en hart. Wanneer meerdere mensen deze kwaliteiten met elkaar delen door samen te werken, een activiteit op te pakken, een project te starten, ontstaat gemeenschap.

Vraag aan een willekeurige groep van 100 mensen in een dorp welke kwaliteiten ze hebben in hoofd, hart en handen, en er ontstaat een uitgebreide 'menselijke gereedschapskist' om het mooiste gemeenschapshuis te bouwen, de beste dagvoorziening te realiseren, of een goed renderende energiecoöperatie te starten.

Het delen van kwaliteiten en opvattingen over wat goed is voor een gemeenschap, gaat niet vanzelf maar vraagt om communicatie en gesprek tussen mensen in een gemeenschap. Dat gesprek moet georganiseerd worden. De vanzelfsprekendheid waarmee levensbeschouwelijke tradities de mensen tot diep in de jaren zestig van de vorige eeuw met elkaar verbond, ligt al lang achter ons. In plaats daarvan groeide een cultuur van individualisme, een "ieder voor zich, god voor ons allen"-mentaliteit, en nadruk op zelfredzaamheid. Er lijkt echter een keerpunt te zijn: in veel dorpen en wijken zien we een nieuwe cultuur ontstaan van zorg voor elkaar, samenwerking en bezieling door idealen. Je ziet dit aan de opkomst van zorginitiatieven, dorps- en energiecoöperaties, nieuwe vormen van verenigingsleven, gezamenlijke opvang van kinderen, maatjesprojecten, enz.

Belangrijke kenmerken van een gemeenschap zijn inclusief denken (niemand uitsluiten), belangstelling hebben voor mensen met een andere opvatting en het zoeken naar waarden die verbinden, zoals opkomen voor elkaar, uitsluiten van risico's voor kwetsbare mensen in de gemeenschap, bescheidenheid over je eigen kunnen, samen successen vieren, en handelen vanuit de gedachte: wat goed is voor de ander, is ook goed voor mij. In iedere gemeenschap leven ook mensen die door een ervaring met onrechtvaardigheid sceptisch of negatief zijn over de ideeën van een inclusieve gemeenschap. Deze mensen houden zich afzijdig, wantrouwen Jan en Alleman, en vertonen soms bozig gedrag. Voor een brede dialoog in gemeenschappen is het essentieel om ook deze groep mensen te 'raken', dus niet af te wijzen of te veroordelen. Ervaringen wijzen uit dat deze mensen vaak uitstekende teamspelers worden, als ze uitgedaagd worden op hun kwaliteiten die ze hebben.

Een gemeenschap moet vooral zichzelf vormen en ontwikkelen. Vaak zie je dat in een gemeenschap een aantal mensen de rol van 'community builder' op zich nemen. Je kunt dat proces ook stimuleren en versnellen. Niet door het van buitenaf af te dwingen, maar door mee te denken, mee te bewegen op het ritme van de gemeenschap, en soms ook te faciliteren. Een van de mogelijkheden is het inzetten van opbouwwerk, dat van oudsher gericht is op gemeenschapsontwikkeling en samenlevingsopbouw. Een opbouwwerker of dorpsondersteuner kan de processen van gemeenschapsontwikkeling faciliteren, zodat inwoners zelf niet alle tijd kwijt zijn met administratieve processen. Maar de motor voor gemeenschapsvorming zijn de inwoners zelf.

Voor de gemeente past een bescheiden maar belangrijke rol t.a.v. gemeenschapsinitiatieven. Zoals in dit beleidskader is aangegeven, is de gemeente een communicatieve partner voor gemeenschapsinitiatieven. Wanneer een gemeenschap aangeeft een vorm van ondersteuning wenselijk te vinden, dan dient deze vraag door de gemeente voorzichtig opgepakt te worden, met respect voor de autonomie van de gemeenschap. Kwaliteit door bescheidenheid!

Er is een (grote) wereld buiten de gemeente, die je vaak als gemeente niet ziet. Als je die ziet en aandacht geeft, groeit die wereld van de gemeenschap. Alles wat aandacht krijgt, groeit!

Ben van Essen en Jan Custers, adviseurs burgerparticipatie en verbonden aan het landelijk actieprogramma "Democratie in Actie" van het Min. van BZK.

Bijlage 2. Praktijkvoorbeelden participatie, zelfsturing en eigenaarschap in Bergen

De afgelopen jaren hebben inwoners en gemeente met elkaar samengewerkt zonder dat bij beiden een nadrukkelijk besef van eigenaarschap was. Een duidelijk "houvast" was er niet. Desondanks kan in zijn algemeenheid gezegd worden dat die samenwerkingsvormen van beide kanten goed zijn verlopen en zeker het gewenste resultaat hebben opgeleverd. Natuurlijk, soms met "vallen en opstaan" en op intuïtie. Fouten zijn er zeker ook gemaakt. Maar waar het in essentie om gaat is dat doelen bereikt zijn en dat inwoners en gemeente elkaar serieus nemen, waarbij we elkaar de ruimte gunnen om "te vallen en weer op te staan". Met het Beleidskader Participatie en Zelfsturing 2021 wordt het bewustzijn van rol en verantwoordelijkheden meer op het netvlies gezet. Hopelijk dat dit ook mag bijdragen in meer vertrouwen in elkaar.

We geven hieronder slechts een aantal voorbeelden ter illustratie.

De Buurtbus van de Stichting Welzijnsbevordering Bergen

Een duidelijk voorbeeld van een privaat inwonersinitiatief dat zich voornamelijk richt op de ouderen en mensen met een beperking, maar wel met een "publiek" smaakje. De doelgroepen kunnen gebruik maken van goedkoop vervoer binnen de gemeente, dan wel naar belangrijke zorgcentra in de regio. Werkt tot op zekere hoogte kostenbesparend in de Wmo van de gemeente. De gemeente heeft dit initiatief financieel ondersteund, zonder zich direct met de inhoud te bemoeien. Het eigenaarschap lag duidelijk bij de Stichting (= type 1/ donker groen).

Overigens heeft voornoemde stichting meerdere initiatieven op haar naam staan die vergelijkbaar zijn, zoals de totstandkoming van het Ontmoetingscentrum Bergen en de aanpak van eenzaamheid (allen type 1/ donker groen).

MFC 't Luukske Wellerlooi

Deze multifunctionele accommodatie is voortgevloeid uit het dorpsontwikkelingsplan van Wellerlooi en is daarom een voorbeeld van een collectief inwonersinitiatief waarbij het eigenaarschap duidelijk bij de gemeenschap Wellerlooi ligt. Inwoners hebben zelf de handen uit de mouwen gestoken om te komen tot aan- en verbouw, inclusief het gymlokaal, dat voor een verbinding zorgt tussen de basisschool en MFC. De gemeente en provincie hebben hierin uitsluitend een ondersteunende en faciliterende rol gehad. Inmiddels is het beheer formeel in handen van de Stichting 't Luukske (= type 1/ donker groen). Overigens geldt voor alle MFC's in de gemeente dat de dorpsgemeenschappen zeer nauw betrokken zijn geweest bij de ontwikkeling ervan. Maar daar lag het initiatief, en dus het eigenaarschap, nadrukkelijk bij de gemeente (= type 3/ blauw).

Huiskamer van Maria in Bergen

De huiskamer van Maria in Bergen is eveneens een voorbeeld van een collectief inwonersinitiatief, geïnitieerd door een ondernemer en de dorpsraad Bergen, en uitgevoerd in samenspraak met de inwoners van het dorp. Met het doel om een gezamenlijke ruimte te creëren waarin activiteiten plaatsvinden voor jong en oud. De gemeente heeft hierin uitsluitend een ondersteunende en faciliterende rol gehad. Het eigenaarschap lag duidelijk bij beide initiatiefnemers als partners van elkaar met draagvlak in het dorp (= type 1, donkergroen)

Uitkijktoren Afferden

Nog een voorbeeld waarbij het initiatief en beheer duidelijk bij de gemeenschap Afferden ligt, met ondersteuning van de gemeente (type 1, donkergroen).

Wandelroutes in samenwerking met de dorpsraden

De totstandkoming van diverse wandelroutes in en om de dorpen is een initiatief van de gemeente (doel: het herstel van de oude dorpsommetjes, mede ter bevordering van het toerisme), waarbij de dorpsraden een belangrijke rol hebben gespeeld in de uitvoering en soms beheer ervan. Een voorbeeld waarbij het eigenaarschap bij de gemeente ligt en waarbij de gemeenschappen (bij monde van de

dorpsraden) ervoor gezorgd hebben dat uiteindelijk 200 km aan (oude) wandelroutes in ere zijn hersteld (= type 3/ blauw).

Afferden Samen Beter

Diverse inwoners van Afferden hebben zich in eerste instantie verenigd in een werkgroep Afferden Samen Beter. Aanleiding hiertoe was dat inwoners, met de toenemende ontgroening en vergrijzing en het teruglopende voorzieningenniveau, zich zorgen maakte over de toekomst van het dorp. Waar moeten de inwoners van Afferden de komende jaren de schouders onder zetten, waarbij "kwaliteit" een grotere betekenis heeft dan kwantiteit. Die bezorgdheid was aanleiding om vanuit de dorpsraad in 2016 een werkgroep op te richten, waarbij ook de plaatselijke huisarts vanuit het project "Positieve Gezondheid" aanschoof. Ook werd er contact gelegd met het project Krachtige Kernen vanuit de HAN en Euregio.

Inmiddels is de werkgroep een formele vereniging geworden en van daaruit worden er allerlei zaken (door-) ontwikkeld op het gebied van zorg en welzijn, met als uitgangspunt Positieve Gezondheid. Een duidelijk voorbeeld van een collectief burgerinitiatief (niemand wordt uitgesloten) en waarbij de regie en uitvoering (eigenaarschap) volledig in handen is van Afferden Samen Beter i.s.m. de inwoners van Afferden. Als gemeente zijn we hierin uitsluitend ondersteunend en faciliterend aanwezig (= type 1/ donker groen).

De herinrichting van de Oranjebuurt Afferden

De Oranjebuurt in Afferden stond al jaren op de planning voor een complete renovatie. De riolering moest worden vervangen, een mooi moment om meteen de inrichting van de hele buurt mee te nemen. Komen er straatklinkers of toch weer asfalt, komen er parkeerhavens, meer groen, straatmeubilair of andere voorzieningen? De buurt was aan zet. Om zoveel mogelijk inwoners van de betreffende 7 straten hierbij te betrekken, werd door de gemeente gekozen voor plaatsing van een tijdelijke "huiskamer" aan de Christinastraat. Daarin konden de bewoners hun ideeën en wensen kenbaar maken hoe hun buurt eruit moest komen te zien en konden op twee dagen in de week vragen worden gesteld aan medewerkers van de gemeente die er van 11.00 tot 20.00 aanwezig waren.

Het initiatief en de regie, dus het eigenaarschap lag duidelijk bij de gemeente, maar inwoners werden actief bij de herinrichting van hun buurt betrokken én er werden een groot deel van hun wensen generaliseerd binnen de vooraf door de gemeente gestelde kaders (= type 3/ blauw).

Bijlage 3. Voorbeeld vragen

Vragen voor de gemeente rondom inwonersinitiatieven

Op welke manier kan een gemeente adequaat reageren op een inwonersinitiatief? Hoe kun je als gemeente het initiatief vooruithelpen zonder te vervallen in bureaucratische regels en afspraken? Om dat te bereiken is het goed om vragen te stellen wanneer een burgerinitiatief zich meldt met een verzoek om ondersteuning, financieel of anderszins.

- Ben je als gemeente stimulerend, denk je mee, stel je vragen die het initiatief vooruithelpen?
- Zijn gemeentelijke regels alleen bedoeld om te beperken, of vooral om creativiteit van het initiatief mogelijk te maken? Spreek je als gemeente en inwonersinitiatief dezelfde taal? Ben je het eens over het karakter van het initiatief? Privaat of collectief? Of een mengvorm?
- Ben je in staat om collectieve inwonersinitiatieven te onderscheiden van private inwonersinitiatieven? Waaraan herken je het collectieve of private karakter?
- Ben je duidelijk wanneer je als gemeente geen ondersteuning kunt verlenen aan een initiatief, bijvoorbeeld omdat het een sterk particulier karakter heeft en dus de belangen dient van één persoon of een besloten groep mensen, in plaats van de gemeenschap?
- Stel dat je als gemeente in zee gaat met een privaat inwonersinitiatief, let je dan ook op toegankelijkheid van het initiatief, exclusie van groepen, zakelijke verantwoording over eventuele winst en vermogensvorming?
- Stel je hulpvragen over het organisatorisch perspectief van een initiatief, bijvoorbeeld de vraag naar een (bescheiden) projectorganisatie?
- Maak je afspraken over wanneer een initiatief succesvol is? Geef je ruimte om fouten te maken en daarvan te leren? Maak je afspraken over perspectieven op langere termijn?
- Hoe voorkom je dat het initiatief zich gaat voegen naar de regels van de gemeente?
- Heb je oog voor passende verantwoording, waarmee je ook recht doet aan voortschrijdend inzicht rond het initiatief?

Vragen voor gemeenschappen bij inwonersinitiatieven

Beleidsparticipatie en zelfsturing stellen niet alleen nieuwe eisen aan de gemeente, maar ook aan gemeenschappen. Niet ieder inwonersinitiatief is per definitie een gemeenschapsinitiatief. Voor een collectief inwonersinitiatief is het belangrijk dat er draagvlak en betrokkenheid is in de gemeenschap waar

het inwonersinitiatief ontstaat. Om daar duidelijkheid over te krijgen kunnen een aantal vragen gesteld worden om te onderzoeken of er echt sprake is van een collectief inwonersinitiatief:

- Sta je als initiatief met het gezicht naar de gemeenschap of ben je vooral geïnteresseerd in wat de gemeente van je initiatief vindt?
- Helpt jouw initiatief de gemeenschap verder, is er aansluiting mogelijk bij andere ontwikkelingen in de gemeenschap?
- Kan iedereen uit de gemeenschap meedoen als hij/zij dat wil? Weerspiegelt het initiatief de diversiteit van de lokale gemeenschap?
- Ontstaat het initiatief omdat er geld beschikbaar is van de gemeente of maatschappelijke partijen? Of komt het puur 'van binnenuit', vanuit een verlangen van de gemeenschap?
- Ben je je als dragers van het initiatief bewust van de tijd die nodig is om draagvlak te creëren, met andere woorden: is tijd je vriend of je vijand?
- Is er ruimte voor een goed gesprek met 'notoire dwarsliggers'?
- Hoe borg je het bestaansrecht van het initiatief op de langere termijn?
- Als het een groter initiatief is, waar veel geld in omgaat, is er dan een projectorganisatie die privaatrechtelijke aspecten afdekt?
- Wordt er regelmatig teruggekoppeld naar de gemeenschap over de vorderingen van het initiatief?
- Als er sprake is van professionele ondersteuning, is die dan gebaseerd op 'de logica van de gemeenschap'?
- Als je middelen van de gemeente krijgt, is dan de verantwoording die je moet afleggen, redelijk in verhouding tot de middelen die je krijgt en vooral ook gericht op verantwoording aan de gemeenschap?