

Participatiebeleid Westerkwartier

Samenwerken aan onze samenleving

1 Aanleiding

Landelijk is er sinds 1 januari 2024 de Omgevingswet en wet Versterking participatie op decentraal niveau: gemeenten zijn door de inwerkingtreding van beide wetten verplicht om aan te wijzen hoe zij inwoners en andere belanghebbenden willen betrekken bij het maken van beleid en plannen. De gemeente Westerkwartier werkt al regelmatig samen met inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties. Ook in de gemeenteraad is er veel aandacht voor participatie. We willen een stap verder met participatie, niet alleen omdat het wettelijk verplicht is, maar ook omdat we het belangrijk vinden om inwoners en andere belanghebbenden beter te betrekken bij beleidsontwikkelingen¹.

In het uitvoeringsprogramma van het Coalitieakkoord 2022-2026 'Het gaat verder in Westerkwartier: veerkrachtiger, innovatiever en socialer' heeft het college zijn ambities uitgewerkt in concrete doelen. Doel 1.3 beschrijft de actieve samenwerking met inwoners en het benutten van hun denkkracht. We willen in deze bestuursperiode nog meer gebruikmaken van de ideeën en inbreng van de samenleving en actief met inwoners samenwerken.

Een belangrijke focus ligt daarbij op het opstellen van een visie en beleid voor participatie, evenals het verankeren van dit participatiebeleid binnen de organisatie. In 2022 heeft de Rekenkamer onderzoek gedaan naar de wijze waarop de gemeente Westerkwartier inwoners betreft bij beleidsontwikkeling en besluitvorming. Het doel van dit onderzoek was om de raad te informeren over de opbrengsten van inwonersbetrokkenheid in vijf concrete trajecten.

De Rekenkamer heeft twee hoofdaanbevelingen gedaan:

1. Het opstellen van een visie op participatie en representatie.
2. Het ontwikkelen van een participatieplan per project, met aandacht voor doel, aanpak, opbrengsten, rollen en proces.

Deze twee hoofdaanbevelingen van het Rekenkameronderzoek zijn verwerkt in dit voorliggende participatiebeleid. Tevens is in dit beleid de uitwerking meegenomen van de motie "Right to Challenge" (het uitdaagrecht) van de raad, ingediend op 11 november 2020 met het verzoek aan het college om hier invulling aan te geven.

2 Leeswijzer

Dit participatiebeleid is gemeente-breed opgesteld, niet alleen bij beleidsontwikkelingen binnen het fysieke domein, maar ook bijvoorbeeld in het sociale domein. Met dit beleid richten we ons op de verdere ontwikkeling van onze participatieprocessen. We streven naar een gestructureerde aanpak die de samenwerking tussen inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en de gemeente versterkt. Dit participatiebeleid vormt de basis voor hoe de gemeente Westerkwartier de komende jaren met participatie verder wil gaan.

In het participatiebeleid staan:

- ▶ De definitie van participatie
- ▶ Het proces
- ▶ De wettelijke kaders
- ▶ Participatie in de gemeente Westerkwartier
- ▶ De visie en ambitie op participatie
- ▶ De participatietrap
- ▶ Het stappenplan participatie
- ▶ De rolverdeling van de gemeente, inwoners en initiatiefnemers
- ▶ Implementatie van het beleid

We realiseren ons dat de uitvoering van dit beleid niet van de ene op de andere dag gerealiseerd kan worden. We beginnen met het vaststellen van het beleid en starten in januari 2025 met de eerste gestructureerde participatieprocessen, waarbij we gebruikmaken van de participatietrap en het stappenplan

1) In het participatiebeleid gebruiken we de term *beleidsontwikkelingen* als overkoepelende benaming voor alle activiteiten, projecten, opgaven, plannen en initiatieven binnen alle beleidsdomeinen van de gemeente Westerkwartier.

participatie. Dit biedt ons de kans om het beleid en de werkwijze in de praktijk te toetsen, zodat we het begin 2026 volledig kunnen implementeren op gemeente-breed niveau. We zien dit als een lerend proces waarin niet alles in één keer perfect zal verlopen. Maar we hechten grote waarde aan participatie en willen in de komende jaren voortbouwen op wat er al is. We willen blijven (door)ontwikkelen, leren en evalueren.

Het participatiebeleid biedt een leidraad voor de gemeente en andere initiatiefnemers om hun participatieprocessen vorm te geven. Het verduidelijkt de processen en de kaders waarbinnen de gemeente Westerkwartier participatie wil toepassen bij verschillende beleidsontwikkelingen. Het biedt houvast voor zowel initiatiefnemers als participanten en schept duidelijkheid over de verwachtingen van beide kanten. Ons participatiebeleid is dus ook relevant voor inwoners, maatschappelijke organisaties en ondernemers wanneer zij de rol van participant of initiatiefnemer vervullen.

3 Wat is participatie?

Participatie heeft al geruime tijd een plek binnen (lokale) overheidsorganisaties en verwijst naar de actieve deelname van inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties aan besluitvormingsprocessen. Het begrip is in de jaren tachtig ontstaan als opvolger van inspraak, waarbij het doel is dat betrokkenen niet alleen hun mening geven, maar ook inhoudelijk bijdragen en zo invloed uitoefenen op het resultaat.

Door de jaren heen heeft participatie zich verder ontwikkeld, met bijvoorbeeld de introductie van participatieladders, die de mate van invloed beschrijven. Het concept is bovendien verbreed naar deelname aan de samenleving en het nemen van verantwoordelijkheid voor het eigen leven en de leefomgeving.

3.1 Definitie van participatie

Voor het participatiebeleid is er besloten om binnen de gemeente Westerkwartier met de volgende definitie van participatie te werken:

“Participatie is een proces waarbij individuen, groepen en organisaties invloed uitoefenen op en controle delen over collectieve vraagstukken, beslissingen of diensten die hen aangaan.”

- *Kennisknooppunt participatie*

In de gemeente Westerkwartier hebben inwoners, groepen en organisaties de mogelijkheid om invloed uit te oefenen en controle te hebben. Zij kunnen meedenken, meebepalen en zelfs zelf organiseren. Dit is van groot belang bij vraagstukken die het gemeenschappelijke belang raken, zoals de herinrichting van een dorp, of het opstellen van visies en akkoorden. Samenwerking en collectiviteit staan hierbij centraal om ervoor te zorgen dat de plannen en besluiten zoveel en waar mogelijk aansluiten bij de wensen en behoeften van de gemeenschap.

Participatie is geen éénrichtingsverkeer of een symbolische formaliteit, noch vervangt het de formele besluitvormingsprocessen. Het is een aanvulling daarop, met als doel betrokkenheid te vergroten, zonder dat het primair gericht is op het voorkomen van bezwaar of het creëren van volledig draagvlak. Door goed doordachte participatie kunnen maatschappelijke en individuele belangen worden afgewogen om tot een weloverwogen en gemotiveerd besluit te komen.

3.2 Twee vormen van participatie

Participatie kan worden onderverdeeld in inwonersparticipatie en overheidsparticipatie:

- ▶ **Inwonersparticipatie** is het betrekken van inwoners, bedrijven en andere maatschappelijke organisatie bij het maken, uitvoeren en evalueren van beleid en plannen.
- ▶ **Overheidsparticipatie** is het ruimte geven aan initiatieven uit de samenleving.

3.3 Wie neemt het initiatief?

Projecten of plannen die de samenleving raken kunnen door verschillende initiatiefnemers worden opgepakt. In het participatieproces moet steeds duidelijk zijn wie welke verantwoordelijkheden heeft. Er zijn daarin de volgende drie situaties:

- ▶ **Overheidsinitiatief** (valt onder inwonersparticipatie): Initiatieven van het college, de burgemeester of de gemeenteraad. De overheid wil beleid ontwikkelen of herzien, of een project realiseren en vraagt inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties om te participeren. De gemeente speelt een leidende rol en organiseert de participatie, waarbij zij de belangen en opbrengsten van het participatieproces meeneemt in de besluitvorming.
- ▶ **Inwonerinitiatief** (valt onder overheidsparticipatie): Initiatieven van inwoners, ondernemers of maatschappelijke organisaties (of een combinatie hiervan) uit de gemeente Westerkwartier. De overheid en mogelijke andere belanghebbenden worden uitgenodigd om deel te nemen. De gemeente kan ondersteuning bieden aan het initiatief.

- ▶ **Extern initiatief** (valt onder overheidsparticipatie): Initiatieven van externe partijen (zoals projectontwikkelaars) die invloed hebben op of binnen de gemeente. Hier is de externe partij verantwoordelijk voor het inrichten en uitvoeren van het participatieproces. De gemeente heeft hier een adviserende en toetsende rol, en neemt de opbrengst van de participatie mee bij de gerelateerde besluitvorming.

3.4 Participatie in de gemeente Westerkwartier

In Westerkwartier starten we niet bij nul als het gaat om participatie. In de afgelopen jaren hebben we regelmatig samengewerkt met inwoners en andere belanghebbenden, mede vanwege de vele maatschappelijke opgaven. Projecten die gericht zijn op de verbetering van de openbare ruimte zijn hier goede voorbeelden van, zoals het antennebeleid, de cultuurvisie. Een ander voorbeeld is Sociaal Werk De Schans, dat inwoners op verschillende onderwerpen zoals leefbaarheid of gezondheid goed betreft. Soms is participatie echter te laat gestart, zoals bij het Veegplan. Van deze projecten willen en kunnen we leren, zodat we in de toekomst meer structuur kunnen aanbrengen.

Binnen de ambtelijke organisatie onderhouden we al nauwe contacten met inwoners. Bijvoorbeeld fungeren onze leefbaarheidsadviseurs als de ogen en oren in onze dorpen. Door middel van een dorpenchouw en dorpenrondes weten we wat er leeft in de dorpen. Onze leefbaarheidsadviseurs bouwen relaties en netwerken op met inwoners en ondernemers. Ze ondersteunen initiatieven en bevorderen samenwerking tussen de gemeente en inwoners op verschillende onderwerpen.

Bij beleidsontwikkeling maken wij gebruik van zowel formele als informele participatievormen. De formele participatievormen zijn verankerd in wet- en regelgeving, convenanten en gemeentelijk beleid. Voorbeelden hiervan zijn:

- ▶ terinzagelegging van omgevingsplannen
- ▶ raadpleging van de Adviesraad Sociaal Domein, het cliëntenplatform, de Monumentenadviescommissie, commissie Landschapselementen Zuidelijk Westerkwartier
- ▶ uitvoering van cliënttevredenheidsonderzoeken WMO en Jeugd
- ▶ Regionaal Overleg Gemeente Onderwijs (ROGO).

Informele participatievormen zijn flexibele vormen die niet zijn vastgelegd in wet- en regelgeving. Ze kunnen naar behoefte worden ingezet. Door ons gebruikte voorbeelden hiervan zijn:

- ▶ inloop-, informatie- en inspraakbijeenkomsten
- ▶ betrekken van belanghebbenden bij ruimtelijke projecten
- ▶ dorpenrondes
- ▶ inzet van leefbaarheidsadviseurs
- ▶ enquêtes
- ▶ raadpleging van het inwonerpanel en bedrijvenpanel
- ▶ opstellen (samen met inwoners) van zogenaamde 'akkoorden', zoals het Armoedepact, Sportakkoord, Lokaal Preventieakkoord en Voedselakkoord
- ▶ overdracht van traditionele gemeentetaken aan de samenleving, zoals beheer van sportaccommodaties, inrichten van speelterreinen en bij wijze van proef het beheer van een deel van de openbare ruimte

Knelpunten

Bij samenwerking op ons initiatief lopen we er tegen aan dat in onze organisatie, op het terrein van participatie, geen sprake is van regie en maar weinig sprake is van samenhang. Het eigenaarschap van participatie is niet belegd en daardoor is niet of nauwelijks bekend op welke thema's participatie plaatsvindt of heeft gevonden en wie zich daarmee bezig heeft gehouden. Er is nu nog geen coördinatie van het participatiebeleid. Vaak is onduidelijk hoe de participatievormen zich verhouden tot formele organen als de gemeenteraad en (advies-)commissies en de resultaten van participatie worden ook niet standaard vastgelegd. Daardoor handelt ieder voor zich, worden ervaringen niet gedeeld, wordt opgehaalde informatie niet breder ingezet en wordt er niet van elkaar geleerd. Hierdoor lopen we ook risico's:

- ▶ overvragen van doelgroepen (participatiemoeheid)
- ▶ missen van slimme combinaties
- ▶ missen van effectievere participatievormen
- ▶ missen van al beschikbare en bruikbare informatie uit eerdere participatieprocessen
- ▶ uitlopen in tijd
- ▶ niet kunnen voldoen aan de wettelijke eisen die op ons afkomen
- ▶ geen doordachte keuzes kunnen maken in de aanschaf van ondersteunende systemen.

Door het gebrek aan regie en samenhang kan ook een verkeerd en verwarrend beeld ontstaan over hoe wij ons als gemeente tot onze inwoners willen verhouden en over de invloed die inwoners kunnen uitoefenen.

Ook bij samenwerking op initiatief van inwoners lopen we er tegen aan dat onze organisatie nog verbeteringen kan doorvoeren. Vaak is voor de inwoners niet duidelijk waar ze in de organisatie terecht kunnen met hun vragen. Collega's reageren vaak nogal verschillend op initiatieven van inwoners. Jamits is nog geen gemeengoed in onze organisatie. Onduidelijk is vaak ook waar de grenzen voor onze inspanningen liggen bij een initiatief van inwoners, waardoor er aarzelend op een initiatief wordt gereageerd. Ook de samenwerking tussen collega's/teams ingeval van een initiatief van inwoners kan nog worden verbeterd.

De inwoners zelf zijn vaak ook niet goed bekend met participatievormen die zij zouden kunnen inzetten bij een initiatief van hun kant of een vergunningaanvraag. Ze missen daardoor signalen uit hun omgeving. Dit knelpunt vraagt met name van de Omgevingswet om extra aandacht.

Kortom de wijze waarop we met participatie omgaan kan en moet beter. Met dit beleid geven we een leidraad voor hoe we onze participatieprocessen willen verbeteren. We streven naar een gestructureerde aanpak die de samenwerking tussen inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en de gemeente versterkt. Dit participatiebeleid vormt de basis voor hoe de gemeente Westerkwartier de komende jaren met participatie verder wil gaan.

4 Hoe is dit beleid tot stand gekomen?

In Westerkwartier worden er al vaak inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisatie betrokken bij beleidsontwikkelingen. Dat gaat vaak goed, maar we zien ook nog ruimte voor verbetering. Voorafgaand aan het opstellen van het participatiebeleid is eerst de bestaande informatie geïnventariseerd. Deze documenten zijn het dorpenbeleid van 2018, het concept participatiebeleid 2022 en de Rekenkamerbrief 'Inwoners betrekken bij beleid' van 2022. Vervolgens is het beleid verder ontwikkeld via een participatief proces. Daarin zijn de aandachtspunten van het college van B&W, de directie, gemeenteraad en van inhoudelijke collega's en teams meegenomen.

Daarnaast is er onderzoek gedaan via het Westerkwartier Panel met vragen over hoe de gemeente tot nu toe de participatie vormgeeft. De panelleden zijn onder andere gevraagd naar de tevredenheid over hun invloed, en de wijze van betrokkenheid bij de plannen en ontwikkelingen van de gemeente. Ook in deze resultaten wordt duidelijk dat er behoefte is aan meer gestructureerde participatieprocessen en dat het belangrijk is om daarin ook helder te communiceren wat er verwacht kan worden. Vaak gaat het over de manier waarop informatie opgehaald wordt, maar ook over wat er is gebeurd met de inbreng (terugkoppeling). In dit participatiebeleid hebben we de aandachtspunten van het Westerkwartier Panel als volgt verwerkt: Het participatieproces wordt ondersteund door een stappenplan, waarin evaluatie een belangrijke rol speelt, inclusief terugkoppeling naar de participanten (zie hoofdstuk 7). De thema's die inwoners belangrijk vinden, worden meegenomen in de inventarisatie van de 3-5 projecten die dienen om het stappenplan te toetsen (zie 9.2.). Daarnaast krijgt transparante communicatie en verwachtingsmanagement meer aandacht, zodat duidelijk wordt aangegeven op welke onderdelen van beleidsontwikkeling inwoners kunnen participeren en hoe de participatietrap wordt ingezet.

Westerkwartier Panel

Het Westerkwartier Panel is een online inwonerpanel van de gemeente Westerkwartier. Inwoners kunnen zich aanmelden om panellid te worden. De onderzoeken richten zich op verschillende onderwerpen en thema's zoals warmtetransitie, mobiliteit, afval of sociaal domein. 392 panelleden hebben de enquête over participatie ingevuld.

Uit het onderzoek blijkt dat er verschillende thema's zijn waarop inwoners graag willen participeren. Hoe dichterbij een onderwerp de eigen leefomgeving raakt, hoe sterker de wens om daadwerkelijk mee te beslissen. Ondanks deze behoefte, blijkt dat een groot deel van de inwoners momenteel niet actief gebruikmaakt van de geboden participatiemomenten. Inwoners geven daarnaast aan dat de gemeente vaak al met uitgewerkte plannen komt, waardoor het voor hen onduidelijk is of er nog ruimte is voor hun inbreng. Dit leidt regelmatig tot frustratie en zorgt ervoor dat inwoners zich afvragen in hoeverre hun participatie daadwerkelijk invloed heeft. Een ander veelgehoord punt is de behoefte aan terugkoppeling: inwoners willen graag weten wat er met de uitkomsten van hun inspanningen en ideeën gebeurt.

Op de volgende pagina is schematisch het proces van totstandkoming weergegeven.

Start in 2022

Het concept participatiebeleid van 2022 en de Rekenkamerbrief van 2022 vormen de aanleiding om een gemeentebreed participatiebeleid op te stellen.

Juni 2024

Eerste raadsactiviteit georganiseerd waarbij een aantal raadsleden samen tot een definitie en verschillende niveaus van participatie zijn gekomen; en is besproken hoe het uitdaagrecht kan worden opgenomen in het participatiebeleid.

Mei - september 2024

Serie van gesprekken met medewerkers, burgemeester en wethouders van de gemeente om te horen hoe het op dit moment gaat met participatie en om te kijken waar ruimte voor verbetering is.

September 2024

Inzet Westerkwartier Panel om inwoners over participatie te bevragen, 392 keer ingevuld

Oktober 2024

Themabijeenkomst over participatie met het college van B&W en de directie, waarbij o.a. de visie en het ambitieniveau zijn besproken.

Oktober 2024

Tweede raadsactiviteit over participatie om de laatste inhoudelijke input van de raadsleden op te halen, en hen mee te nemen in het proces van het participatiebeleid.

Figuur 1: Processtappen totstandkoming participatiebeleid

5 Wettelijke kaders

Er zijn twee wetten vanuit de Rijksoverheid die een focus op participatie leggen: de wet Versterking participatie op decentraal niveau en de Omgevingswet. Beide wetten verplichten gemeenten om belanghebbenden zoals inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden, vroegtijdig te betrekken bij het proces van de besluitvorming.

5.1 Wet Versterking participatie op decentraal niveau

De wet Versterking participatie op decentraal niveau verplicht gemeenten om hun huidige inspraakverordening uit te breiden tot een participatieverordening. De gemeente Westerkwartier heeft op 2 januari 2019 de Inspraakverordening gemeente Westerkwartier 2019 vastgesteld, waarin staat dat belanghebbenden door middel van een inspraakprocedure moeten worden betrokken bij beleidsvorming. Een participatieverordening richt zich alleen op de participatie waarvoor de overheid zelf verantwoordelijk is. Dit betekent dat de overheid niet alleen, zoals nu het geval is, het betrekken van inwoners bij het ontwikkelen van beleid moet regelen, maar ook de participatie van inwoners bij de uitvoering en evaluatie van beleid. Verder wordt in deze wet het uitdaagrecht verankerd. Inwoners kunnen gemeenten uitdagen om taken over te dragen, zoals het beheren van sportvelden, buurthuizen of het onderhoud van een park. De gemeente Westerkwartier heeft vanaf 1 januari 2025 wettelijk gezien twee jaar de tijd om een participatieverordening op te stellen, maar streeft ernaar om deze begin 2026 gereed te hebben.

5.2 De Omgevingswet

De Omgevingswet is sinds 1 januari 2024 in werking en maakt gebruik van een aantal instrumenten waarin participatie verankerd is. Deze instrumenten zijn:

- ▶ Omgevingsvisie
- ▶ Omgevingsprogramma
- ▶ Omgevingsplan
- ▶ Omgevingsvergunning

Omgevingsvisie

De omgevingsvisie is een integrale visie voor de lange termijn en beschrijft de ontwikkeling, het beheer, het gebruik, de bescherming en het behoud van de fysieke leefomgeving. Via participatie kunnen overheden perspectieven en toekomstbeelden ophalen van inwoners en andere belanghebbenden in een gebied. Bij het opstellen van de omgevingsvisie heeft de gemeente een motiveringsplicht. Dit houdt in dat de gemeente moet aangeven hoe belanghebbenden zijn betrokken: wie de belanghebbenden zijn, hoe zij zijn benaderd, op welke wijze zij hun inbreng hebben gegeven en wat de gemeente met deze inbreng heeft gedaan (artikel 10.7 Omgevingsbesluit).

De omgevingsvisie is een vormvrij document, dat veel mogelijkheden biedt om het participatieproces in te richten op een manier die zo goed mogelijk aansluit bij zowel de bestuurlijke ambities als de behoeften van inwoners en andere belanghebbenden. Het participatieproces is verplicht, en in de visie moet worden beschreven hoe inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en andere overheden betrokken zijn bij de voorbereiding van de visie, evenals de resultaten die hieruit zijn voortgekomen. Er worden geen specifieke eisen gesteld aan de manier waarop de gemeente participatie organiseert.

Omgevingsprogramma

Bij een omgevingsprogramma werkt de gemeente de omgevingsvisie uit in uitvoerbaar beleid en maatregelen. Deze maatregelen moeten bijdragen aan de gewenste ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving. Voor elk thema of gebied wordt er een apart omgevingsprogramma opgesteld met alle relevante maatregelen. Ook bij een omgevingsprogramma geldt een motiveringsplicht, waarin wordt aangegeven hoe belanghebbenden bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten zijn (artikel 10.8 Omgevingsbesluit). De gemeente heeft de vrijheid om zelf te bepalen hoe zij het participatieproces organiseert.

Omgevingsplan

Het omgevingsplan vertaalt de doelen en het beleid uit de gemeentelijke omgevingsvisie en de programma's naar juridische regels. Dit omvat het toewijzen van functies aan locaties, het toestaan of verbieden van bepaalde activiteiten in specifieke gebieden, algemene regels en meldingsplicht voor activiteiten, vergunningsplicht en beoordelingsregels, evenals regels over omgevingswaarden. Naast de motiveringsplicht geldt er bij het omgevingsplan ook een kennisgeving. Gemeenten moeten vooraf aangeven wie er wordt betrokken, waarover en wanneer belanghebbenden worden geraadpleegd, en wat de rol is van de gemeente (als bevoegd gezag) en de initiatiefnemer.

Omgevingsvergunning

Ook initiatiefnemers, zoals inwoners, ondernemers of projectontwikkelaars, worden gevraagd om participatie vorm te geven. Voor initiatieven die met een omgevingsvergunning mogelijk zijn, is participatie een onderdeel van de vergunningsaanvraag. De initiatiefnemer moet aangeven of er participatie heeft plaatsgevonden en, indien dat het geval is, hoe het participatieproces is uitgevoerd en wat de resultaten zijn. De gemeente betreft deze informatie bij de belangenafweging.

Participatie bij buitenplanse activiteiten

Soms kunnen activiteiten niet worden gerealiseerd omdat zij in strijd zijn met het omgevingsplan. Deze activiteiten zijn zogenaamde buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. De gemeenteraad heeft hiervoor een lijst samengesteld met activiteiten. Voor deze activiteiten is participatie verplicht, maar de vorm is vrij. Dit betekent bijvoorbeeld dat inwoners bij de vergunningaanvraag voor een plan zelf verantwoordelijk zijn voor het organiseren van een vorm van participatie.

6 Participatievisie

Op basis van doel 1.3 van het Collegeuitvoeringsprogramma, de hoofdaanbeveling van het Rekenkameronderzoek en de wettelijke verplichting voor een grotere focus op participatie, zijn er een visie en ambitie voor participatie opgesteld.

6.1 Visie en ambitie op participatie

Dit participatiebeleid biedt de gemeente en andere initiatiefnemers een duidelijke leidraad voor het vormgeven van participatieprocessen. Het schetst de processen en kaders die de gemeente Westerkwartier hanteert bij beleidsontwikkelingen en maakt helder hoe participatie in verschillende situaties plaatsvindt. Dit beleid biedt zowel initiatiefnemers als participanten houvast en schept duidelijkheid over wederzijdse verwachtingen.

Visie

Als gemeente willen we dicht bij de samenleving staan en samenwerken met en voor onze inwoners om het Westerkwartier mooier te maken. We zoeken de kracht van samenwerking met partijen in de

samenleving om hun denkracht en creativiteit te benutten. Op deze manier draagt participatie bij aan de kwaliteit van ons beleid en doordachte besluitvorming.

Ambitie

Participatie wordt onderdeel van het DNA van de gemeente Westerkwartier. Het is een vast onderdeel van onze werkwijze en draagt bij aan de kwaliteit van ons beleid en doordachte besluitvorming.

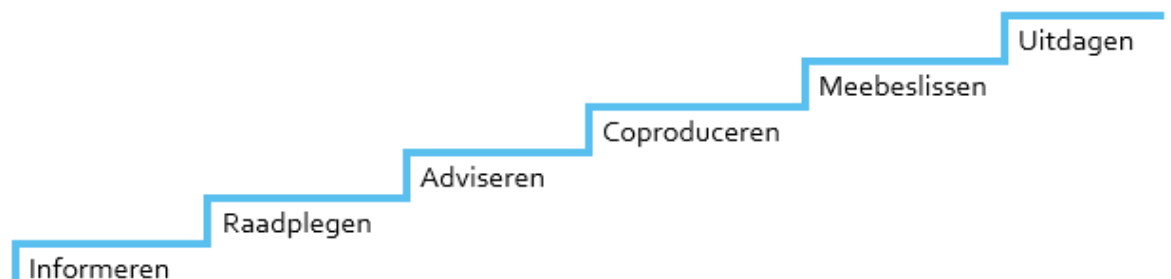
In Westerkwartier hechten we veel waarde aan de volgende principes van participatie:

- ▶ **Openheid en transparantie:** Participatie zorgt voor transparantie in de planontwikkeling. We zijn open en transparant over het doel van participatie, en op welke onderwerpen er ruimte is om te participeren. We communiceren vooraf, tijdens en na het participatieproces duidelijk en tijdig wat we van de inwoners en maatschappelijke instanties verwachten, en ook over wat zij van ons als gemeente kunnen verwachten.
- ▶ **Inclusiviteit:** We organiseren participatie op een inclusieve manier: iedereen moet de kans krijgen om mee te doen. Dit doen we door het inzetten van laagdrempelige en passende participatie- en communicatiemiddelen.
- ▶ **Bewuste keuzes maken:** Een goed participatieproces biedt inzichten die helpen bij het maken van bewuste keuzes. Dit zorgt ervoor dat de besluiten goed onderbouwd zijn en dat er waar mogelijk rekening gehouden wordt met de diverse perspectieven van de betrokkenen. De keuzes worden ook teruggekoppeld aan participanten.
- ▶ **Benutten van kennis en ervaring:** Door de inbreng van de kennis, creativiteit, innovatie en ervaring van inwoners kunnen we tot betere planvorming komen. Dit stelt ons in staat om oplossingen te vinden die zoveel mogelijk aansluiten bij de behoeften en wensen van de gemeenschap.
- ▶ **Verhoogde kwaliteit van besluiten:** Participatie verhoogt de kwaliteit van besluiten en verkleint de kans op onnodige vertragingen door bezwaar- en beroepsprocedures. Door inwoners en andere stakeholders actief te betrekken, creëren we draagvlak en vergroten we de kans op een succesvolle uitvoering van de plannen.

6.2 Participatietrap

Bij beleidsontwikkelingen kunnen initiatiefnemer en deelnemers verschillende verwachtingen over het participatieproces hebben. Dit kan best ingewikkeld zijn als die verwachtingen niet haalbaar zijn. Hiervoor is het belangrijk om al voor de start van een participatieproces duidelijke afspraken te maken. Deze afspraken moeten onder andere betrekking hebben op het doel van participatie, de onderwerpen waarvoor participatie mogelijk is, en de rollen van zowel de initiatiefnemer als de deelnemers. Participatieniveaus kunnen daarbij helpen om deze duidelijkheid te scheppen.

Participatieniveaus geven aan hoezeer belanghebbenden betrokken kunnen zijn en hoeveel invloed zij kunnen uitoefenen in het participatieproces. Bij Westerkwartier hanteren we een participatietrap met zes niveaus: hoe hoger de positie op de trap, hoe groter de invloed en hoe intensiever het proces is. Een zorgvuldig participatieproces kost tijd (en geld). Het participatieniveau kan verschillen per stakeholder(groep) en projectfase. Het is belangrijk om bij de start van het project duidelijk te maken op welk niveau de diverse stakeholders worden betrokken.



Tabel 1: De participatietrap van de gemeente Westerkwartier

Onderstaand nog een korte toelichting over wat elk niveau op de participatietrap betekent. Aanvullend kan ook de website www.participatiewijzer.nl van ProDemos worden gebruikt om participatiemiddelen te kiezen.

Participatieniveau	Toelichting
Informereren	Belanghebbenden worden op de hoogte gesteld van het project door de gemeente en hebben de mogelijkheid om erop te reageren. Hun bijdragen zijn echter niet bepalend voor de uitwerking van de besluitvorming. Het bestuur beslist.
Raadplegen	Belanghebbenden kunnen hun meningen, wensen, ideeën en zorgen delen met de gemeente. Hun bijdragen zijn niet beslissend en hoeven niet noodzakelijk te worden opgenomen in beleidsontwikkeling. De gemeente kan autonoom beslissen of zij de voorkeuren, wensen/ideeën wil integreren in de besluitvorming.
Adviseren	Belanghebbenden worden uitgenodigd om input te geven over de beleidsontwikkeling en kunnen ook zelf oplossingen aandragen. Adviezen en conclusies worden meegenomen in de verdere uitwerking van het besluit.
Coproduceren	De gemeente en de belanghebbenden werken samen de beleidsontwikkeling. In deze samenwerking wordt de agenda, uitgangspunten en het proces gezamenlijk bepaald. Beslissingen worden in overleg genomen en oplossingen worden samen bedacht.
Meebeslissen	Het bestuur geeft bepaalde kaders waar belanghebbenden kunnen meebeslissen. Er moeten minstens twee alternatieven worden aangeboden. Het bestuur neemt de beslissingen mee in de verdere uitwerking.
Uitdagen	Een initiatiefnemer daagt de gemeente uit om taken over te nemen als zij denken dit beter, slimmer of goedkoper te kunnen doen. De initiatiefnemer legt samen met de gemeente de contractuele voorwaarden vast.

Tabel 2: Participatieniveaus en toelichting

Randvoorwaarden voor participatie

Nog te vaak wordt een participatieproces gestart zonder goed na te denken over de mogelijkheden om daadwerkelijk iets met de resultaten te doen. De beschikbare ruimte kan beperkt zijn door politieke of bestuurlijke factoren, capaciteitsproblemen, financiële beperkingen, ontbrekende expertise of tijdgebrek. Wanneer vooraf al duidelijk is dat er weinig ruimte is om de ideeën en adviezen mee te nemen, is het belangrijk om realistisch en transparant te zijn. In dergelijke gevallen richten we ons op informeren door middel van goede en tijdige communicatie. We gebruiken de participatietrap om de mogelijkheden voor inbreng te bepalen.

7 Stappenplan participatie

Voor een gestructureerde aanpak van het participatieproces is het stappenplan participatie ontwikkeld. Dit stappenplan dient als leidraad voor alle initiatiefnemers (zie hieronder). De gemeente zal het stappenplan participatie toepassen bij gemeentelijke projecten en beleidsontwikkeling. Andere initiatiefnemers worden eveneens aangemoedigd dit stappenplan te volgen om hun participatieproces vorm te geven. Dit bevordert de eenduidigheid van processen en zorgt ervoor dat voor iedereen duidelijk is binnen welke kaders participatie plaatsvindt. Bovendien kan het stappenplan de communicatie richting deelnemers over het participatieproces ondersteunen.

Participatie blijft echter maatwerk, en daarom bestaat er geen gedetailleerde aanpak die op elk initiatief van toepassing is. Het uitgangspunt is dat iedere stap van het stappenplan wordt ingevuld, maar niet elk onderdeel zal altijd relevant zijn.

1. Scan
Procesfase: In welke fase bevindt zich het project/beleid/plan?
Omgeving: Wie zijn de stakeholders?
Impact: Hoe groot is de impact?
Rol: Was is de rol van het college en de raad?
Kaders: Wat zijn de randvoorwaarden en kaders?
2. Participatieplan
Doel: Wat wil je door participatie bereiken?
Stakeholders: Wat zijn de belangen van de stakeholders?
Participatieniveau: Welk participatieniveau ga je inzetten?

Aanpak: Welke participatiemiddelen en activiteiten ga je inzetten? Wie is verantwoordelijk voor het participatie
3. Uitvoering
Organisatie en planning: Wie doet wat wanneer?
Resultaten en verankering: Wat wordt er gedaan met de uitkomsten van de participatie? Geef de deelnemers terugkoppeling over wat er met hun inbreng is gebeurd.
Evaluatie: Wat ging er goed, wat kunnen we de volgende keer verbeteren?

Tabel 3: Het Westerkwartierse stappenplan participatie

7.1 Participatieparagraaf

In Westerkwartier wordt er standaard een paragraaf over participatie opgenomen in onze nieuwe college- en raadsvoorstellen. Als er geen participatie van toepassing is, wordt in elk geval aangegeven waarom. Dit is ook op aanbeveling van de Rekenkamer. Deze participatieparagraaf vormt een gestructureerde samenvatting van het stappenplan participatie dat door projectteams is opgesteld. We hanteren hierbij de volgende vier vragen:

1. Wie zijn de stakeholders en welke belangen hebben zij bij de beleidsontwikkeling?
2. Op welk participatieniveau kunnen belanghebbenden participeren?
3. Met welke participatiemiddelen worden de belanghebbenden betrokken?
4. Hoeveel capaciteit, tijd, expertise en geld is er nodig en beschikbaar?

Het is belangrijk te benadrukken dat dit proces enkel van toepassing is op nieuwe voorstellen en niet op reeds ingediende plannen. Voorstellen die al in behandeling zijn genomen of waarover al besluiten zijn genomen, kunnen niet met terugwerkende kracht aan een participatieproces worden onderworpen.

8 Rolverdeling

In elk stappenplan wordt er vooraf aangegeven op welk niveau belanghebbenden kunnen participeren. Dit heeft invloed op wie welke rol heeft in het proces. Het moet duidelijk zijn wie de initiatiefnemer is en daarmee ook de verantwoordelijke voor het participatieproces. De tabel schetst een overzicht van de rollen van de inwoner en de gemeente per participatieniveau.

Participatieniveau	De inwoner	De gemeente
Uitdagen	Neemt taak van de gemeente over en voert uit	Faciliteert en laat de taak over aan inwoner
Meebeslissen	Is medeverantwoordelijk voor de beslissingen	Faciliteert en laat (deel) beslissingen over aan de inwoner
Coproduceren	Werkt intensief mee aan het plan of ontwerp	Stimuleert en faciliteert
Adviseren	Geeft kennis en advies over een project/beleidsontwikkeling	Stimuleert en faciliteert
Raadplegen	Geeft haar/zijn mening, ideeën, wensen of zorgen over een project/beleidsontwikkeling	Regisseert en faciliteert
Informeren	Leest informatie en wacht af	Bepaalt en informeert

Tabel 4: Overzicht rolverdeling bij de zes participatieniveaus

8.1 De gemeente Westerkwartier

Het college van B&W

Het college bepaalt in de opdracht aan de ambtelijke organisatie hoe intensief de participatie moet zijn. Door een duidelijke opdracht te formuleren, waarbij de participatietrap en het stappenplan voor participatie als leidraad dienen, wordt het beleids- of planvormingsproces al vanaf het begin gericht vormgegeven.

Het college informeert de raad over de stand van de uitvoering van dit participatiebeleid. De wethouders zullen participatie binnen hun eigen portefeuilles actief stimuleren en, waar mogelijk of wenselijk, ook zelf deelnemen aan participatieprocessen om uit de praktijk te leren en ervaringen op te doen.

Gemeenteraad

De gemeenteraad stelt vanuit haar rol als volksvertegenwoordiger beleidskaders vast, controleert de uitvoering daarvan en draagt participatiemogelijkheden uit naar de samenleving. Het college informeert de raad over de stand van de uitvoering van dit participatiebeleid.

Ambtelijke organisatie

De ambtelijke organisatie is verantwoordelijk voor het bevorderen dat participatie een wezenlijk onderdeel wordt van de werkwijze van elke medewerker. De ambtelijke organisatie adviseert het college over participatie, ontwerpt het proces, betreft inwoners en/of ondernemers en communiceert vanaf het begin duidelijk over de verwachtingen. Kortom, zij geven verdere invulling aan de hoe-vraag. Het uitwerken van het stappenplan participatie en de uitvoering van de participatieprocessen vindt plaats in de inhoudelijke teams op aansturing van de teammanagers.

8.2 Inwoners

Inwoners kunnen participeren op uitnodiging van de gemeente, maar zij kunnen ook op eigen initiatief actief worden. We verwachten van inwoners een constructieve houding bij het aangaan van gesprekken over beleidsontwikkelingen. Dit betekent dat inwoners, afhankelijk van het participatieniveau, hun ideeën en standpunten actief delen, terwijl ze tegelijkertijd openstaan voor de perspectieven van anderen en deze respecteren. We zorgen ervoor dat de inbreng van inwoners meegenomen wordt in de besluitvorming, hoewel het soms niet mogelijk is om alle ideeën en wensen in hun geheel over te nemen. De belangenafweging van de gemeente houdt niet alleen rekening met individuele belangen, maar ook met het algemene belang. We gaan er bij dit alles vanuit dat inwoners bereid zijn de uiteindelijke beslissingen te respecteren, zelfs als deze niet volledig overeenkomen met hun eigen standpunten.

8.3 Initiatiefnemers

Onze leefomgeving verandert voortdurend, en we hechten veel waarde aan plekken die ons meerwaarde bieden. We willen wonen, werken en onze vrije tijd doorbrengen in een veilige en gezonde omgeving. Als gemeente kunnen we dit niet alleen realiseren; we willen ook ruimte bieden voor ideeën en ontwikkelingen van onze inwoners en ondernemers. Initiatiefnemers kunnen bij ons terecht met hun plannen of ideeën. Bij projecten die aanzienlijke impact hebben op de omgeving willen we het plan of idee samen met de initiatiefnemer bespreken, de meerwaarde evalueren en adviseren over benodigde vervolgstappen.

Wat verwachten we van initiatiefnemers?

Initiatiefnemers worden geacht het stappenplan participatie te volgen om hun participatieproces goed vorm te geven. Dit houdt in dat zij inwoners en andere belanghebbenden tijdig informeren over hun plannen of projecten, en daarbij duidelijke en relevante informatie verstrekken. Daarnaast dienen initiatiefnemers inwoners en andere belanghebbenden de gelegenheid te geven om feedback te geven op hun plannen. Wij ondersteunen initiatiefnemers graag met tips voor een goed participatieproces en bieden inspiratie over diverse participatiemiddelen.

Participatieverslag initiatiefnemers bij omgevingsvergunning

Initiatiefnemers worden gevraagd om een participatieverslag te schrijven als zij een omgevingsvergunning willen aanvragen of het Omgevingsplan willen wijzigen. In het participatieverslag komt te staan wat het plan inhoudt en hoe het participatieproces is vormgegeven (zie bijlage 2). Het participatieverslag moet vervolgens met de betrokkenen worden gedeeld voordat de aanvraag voor een omgevingsvergunning wordt ingediend.

Het uitdaagrecht

Het uitdaagrecht is het recht van inwoners om taken van de gemeente over te nemen als zij het denken beter, slimmer of goedkoper te kunnen. Het gaat hierbij om gemeentelijke taken. Dit zijn taken waar de gemeente geld voor heeft opgenomen in de begroting. Denk bijvoorbeeld aan het inrichten en onderhouden van het groen, de inrichting van een straat en het schoonmaken ervan, beheer sporthal of buurthuis. Taken die wettelijk alleen door de overheid uitgevoerd mogen worden vallen hier niet onder, zoals paspoorten verstrekken of het werk van de politie en brandweer.

Initiatiefnemer kunnen bij ons terecht met een plan om een taak te overnemen. Voor een aanvraag stellen wij een aantal voorwaarden aan de uitdager:

1. Het initiatief komt vanuit een groep inwoners;
2. Initiatiefnemers staan open voor de samenwerking met de gemeente;
3. Initiatiefnemers hebben het stappenplan participatie gevolgd en uitvoering gegeven aan het participatieproces
4. Er is zicht op de diverse belangen en de mate van draagvlak in het dorp;
5. De initiatiefnemer heeft de mogelijkheid om de taak meerdere jaren over te nemen.
6. De gemeente heeft de mogelijkheid om de taak meerdere jaren over te dragen.

Wanneer een plan voldoet aan de voorwaarden, leggen wij samen met de initiatiefnemer contractueel de randvoorwaarden zoals budget, garanties en afspraken (bijv. over hoe lang een taak kan worden overgenomen) vast.

9 Van beleid naar uitvoering

9.1 Positionering in de organisatie

Zoals eerder beschreven in dit beleidsstuk moet participatie onderdeel worden van de werkwijze van de gemeente Westerkwartier. Participatie is overal – en dat betekent ook dat we als organisatie moeten investeren in bewustwording, het ontwikkelen van vaardigheden, het delen van kennis, en het faciliteren en ondersteunen van participatie in interne werkprocessen.

Vanaf 2025 wordt Participatie onderdeel van Team Communicatie, waar ook de leefbaarheidsadviseurs en dorpencontactfunctionarissen bij horen. Team Communicatie stimuleert participatie binnen de organisatie, onder andere door het ontwikkelen van een centraal kennispunt voor participatie op Westernet.

De uitvoering van participatie vindt plaats in de inhoudelijke uitvoerings- en beleidsteams. De teammanagers hebben daarin een sturende rol en zijn verantwoordelijk voor de uitvoering. Hoewel teammanagers verantwoordelijk zijn voor de participatieprocessen, biedt Team Communicatie advies en waar mogelijk ondersteuning. In zijn algemeenheid geldt dat participatieprocessen vroegtijdig ingezet moet worden.

9.2 Actielijnen voor 2025

Dit beleid is het startpunt van meer gestructureerde participatie in de gemeente Westerkwartier op organisatie-breed niveau. We realiseren ons goed dat dit pas het begin is: nu moeten we het gaan doen én leren. Op basis van dit beleid wordt er daarom een implementatieplan opgesteld waarin participatie via drie actielijnen blijvend wordt geborgd in de gemeentelijke organisatie. Voor 2025 hebben we alvast een aantal concrete doelen opgesteld binnen de drie actielijnen. Deze worden kort weergegeven in het overzicht hieronder.

Actielijn 1: Uitwerken en door-ontwikkelen van beleid naar implementatie

De eerste actielijn betreft het uitwerken van dit participatiebeleid naar een uitvoeringsplan, zoals ook benoemd in het collegeuitvoeringsprogramma. Hieronder valt onder andere het ontwikkelen van handreikingen en inrichting van een kennispunt op Westernet, het informeren en trainen van teammanagers en medewerkers, en het onderzoeken van de mogelijkheden van een participatieplatform. Hieronder valt ook het verkennen van de mogelijkheden om een Westerkwartiers Model in te voeren als onderdeel van het participatiebeleid. Het Westerkwartiers Model is onderdeel van de pilot 'dorpsraad nieuwe stijl', die in september 2022 van start is gegaan in de dorpen Grijskerk, Marum en Aduard.

Q1 2025	Q2 2025	Q3 2025	Q4 2025
<i>Ontwikkelen handreiking werken met stappenplan</i>	<i>Inrichten kennispunt participatie op Westernet</i>	<i>Inrichten kennispunt participatie op Westernet</i>	
<i>Informeren teammanagers rond participatiebeleid</i>	<i>Informeren medewerkers rond participatiebeleid</i>	<i>Trainen teammanagers rond participatiebeleid</i>	<i>Trainen medewerkers rond participatiebeleid (loopt door in 2026)</i>
	<i>Onderzoeken mogelijkheden participatieplatform</i>	<i>Onderzoeken mogelijkheden participatieplatform</i>	<i>Advisering mogelijkheden participatieplatform</i>
<i>Verkenning Westerkwartiers Model</i>	<i>Inventariseren van de impact van de invoering convenant Westerkwartiers Model op de organisatie.</i>	<i>Mogelijke inbedding Westerkwartiers Model voor deelnemende dorpen.</i>	

Actielijn 2: Uitvoering 3-5 projecten met stappenplan participatie

In 2025 willen we starten met het stappenplan bij 3 tot 5 projecten vanuit verschillende onderwerpen, op verschillende participatieniveaus. Bij andere beleidsontwikkelingen gaan we door met de huidige processen. Door met 3-5 projecten het stappenplan te toetsen, willen we kijken hoe het stappenplan werkt in verschillende settings en waar behoefte aan is op het gebied van professionalisering, handreikingen en trainingen.

Q1 2025	Q2 2025	Q3 2025	Q4 2025
---------	---------	---------	---------

<i>Inventarisatie 3-5 projecten met stappenplan</i>	<i>Uitvoering 3-5 projecten met stappenplan</i>	<i>Uitvoering 3-5 projecten met stappenplan</i>	<i>Uitvoering 3-5 projecten met stappenplan</i>
	<i>Periodieke intervisie/ evaluatie met projectleiders</i>	<i>Periodieke intervisie/ evaluatie met projectleiders</i>	<i>Periodieke intervisie/ evaluatie met projectleiders</i>
		<i>Tussenevaluatie projecten met stappenplan</i>	<i>Eindevaluatie en aanbevelingen vanuit projecten met stappenplan</i>

Actielijn 3: Werken aan borging en gemeente-brede implementatie

De derde actielijn betreft de informatievoorziening en advisering over het participatiebeleid aan directie, college en raad, en het ontwikkelen van een participatieverordening gebaseerd op dit beleid. Op deze manier werken we toe naar gemeente-brede implementatie en structurele borging van participatie binnen onze organisatie.

Q1 2025	Q2 2025	Q3 2025	Q4 2025
<i>Inregelen gebruik participatieparagraaf in college- en raadsvoorstellen</i>	<i>Gebruik participatieparagraaf in college- en raadsvoorstellen</i>	<i>Gebruik participatieparagraaf in college- en raadsvoorstellen</i>	<i>Gebruik participatieparagraaf in college- en raadsvoorstellen</i>
	<i>Schriftelijke update stand van zaken participatiebeleid aan directie, college en raad</i>		<i>Advisering directie, college en raad over gemeente-brede implementatie, borging en inbedding</i>
		<i>Start ontwikkelen participatie-verordening</i>	<i>Uitwerken participatie-verordening (oplevering Q1 2026)</i>

9.3 Financiën

Zoals hierboven te lezen is, werken we in 2025 gefaseerd aan de uitvoering van het participatiebeleid in een aantal projecten, om toe te werken naar gemeente-brede implementatie in 2026.

Voor wat betreft de uitvoering van participatieprocessen en de bijbehorende kosten daarvan, geldt dat deze op termijn opgenomen moeten worden in de verschillende budgetten van de uitvoerende- en beleidsteams. Het is te voorzien dat in het geval van grotere projecten, waarbij een hoger niveau op de participatietrap wordt gehanteerd, de kosten van participatie duidelijk terug zullen komen in een hoger budget. Op organisatieniveau moet structureel geïnvesteerd worden in training en ondersteuning van bestaande en nieuwe medewerkers en teammanagers. En mocht er uit het onderzoek naar participatieplatformen komen dat de inzet hiervan aan te raden is, zijn ook daarmee kosten gemoeid.

10 Nawoord

Voor u ligt het participatiebeleid van de gemeente Westerkwartier met als ambitie: participatie komt in de werkwijze van al onze medewerkers. We zijn een gelijkwaardige partner wanneer dat kan en staan open voor vernieuwende methodes en oplossingen. Daarmee vormt participatie een logisch en vast onderdeel van ons dagelijks werk, onze beleidsontwikkelingen en de uitvoering daarvan. We zien onszelf als een gemeente die dicht bij de samenleving staat, en samenwerkt met en voor onze inwoners, om zo samen het Westerkwartier mooier te maken. Mooi, voor elkaar!