

Nota Ynwennerspartisipaasje Opsterlân

Inleiding

In deze nota leggen we vast hoe we vanaf 1 januari 2026 omgaan met participatie: deelname aan plannen en projecten die de kwaliteit van leven in Opsterland beter maken. We beschrijven vormen en niveaus van participatie, ambities die we hebben, wie deelnemers zijn en wat zij van elkaar kunnen verwachten.

Participatie is een verzamelbegrip en omvat zowel inwonersparticipatie als overheidsparticipatie. Bij inwonersparticipatie nemen inwoners deel aan plannen waar de gemeente aan werkt. Bij overheidsparticipatie neemt de gemeente deel aan plannen waar inwoners aan werken. Kortom:

- waar participatie staat, wordt inwonersparticipatie *en* overheidsparticipatie bedoeld
- waar inwonersparticipatie staat, wordt alleen inwonersparticipatie bedoeld
- waar overheidsparticipatie staat, wordt alleen overheidsparticipatie bedoeld

Het woord participatie wordt ook gebruikt in andere betekenissen, zoals deelnemen aan onderwijs of werk. Dat wordt hier niet bedoeld. Het is belangrijk om verwarring met bijvoorbeeld de Participatiewet te vermijden. Deze wet ondersteunt mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt bij het vinden en behouden van werk. Daarom hebben wij in de titel van deze nota alleen de term *inwonersparticipatie* gebruikt. Qua inhoud omvat de nota echter zowel inwonersparticipatie als overheidsparticipatie.

Er is al veel participatie in Opsterland, maar als we het beter organiseren, kunnen we meer bereiken. Voor deelnemers moet helder zijn wat ze kunnen verwachten. Door beter te evalueren, kunnen we meer van ervaringen leren.¹ We leggen nu een basis voor die verbetering in de komende jaren, met deze nota en met de bijbehorende Participatieverordening Opsterland. Zowel de nota als de verordening schrijven voor hoe de gemeente moet handelen, niet wat inwoners of organisaties moeten doen. Wel heeft dat handelen van de gemeente natuurlijk invloed op inwoners en organisaties: het biedt houvast voor wat wel en niet van de gemeente kan worden verwacht.

Aanleiding

Inwoners vragen steeds vaker om mogelijkheden invloed uit te oefenen op beleid. Dit leidt tot nieuwe oplossingen.² Daarom heeft het Rijk besloten om de mogelijkheid van participatie in wetten vast te leggen. In de memorie van toelichting staat:

“Een vitale – lokale – democratie kan niet zonder goede verbindingen tussen inwoners en het bestuur. De representatieve democratie blijft het vertrekpunt, terwijl de kwaliteit van het bestuur en het draagvlak voor overheidsbeleid en uitvoering verder kan worden verhoogd met de aanvullende inbreng van inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en groepen.”³

Gemeenten zijn nu verplicht om een participatieverordening vast te stellen. De ambitie om participatie te versterken had Opsterland ook zelf al in het coalitieakkoord van 2022 vastgelegd:

“Wij zullen meer zichtbaar en benaderbaar zijn en mensen inspireren om meer betrokken te zijn bij hun leefomgeving, met andere woorden de gemeenschapszin stimuleren. Wij zoeken de verbinding met de dorpen en enthousiasmeren inwoners om meer initiatieven te starten om hun leefomgeving te verbeteren. [...] Wij willen inwoners die het meest direct gevolgen ondervinden van een toekomstige ontwikkeling zo goed mogelijk betrekken bij gemeentelijke projecten.”⁴

1) Rekenkamercommissie Opsterland (2023). Inwonersinitiatieven & Overheidsparticipatie. Onderzoek van de rekenkamercommissie Opsterland naar de rol van de gemeente bij inwonersinitiatieven. <https://www.rekenkamers.nl/wp-content/uploads/2023/10/inwonersinitiatieven-en-overheidsparticipatie-eindrapport.pdf>

2) ProDemos (2018). Monitor burgerparticipatie 2018.

3) Memorie van toelichting bij de Wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet en de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba in verband met de participatieverordening en het uitdaagrecht van inwoners en maatschappelijke partijen (Wet versterking participatie op decentraal niveau).

4) Mei-inoar foarút. Koälysje-akkoart Opsterlân 2022-2026.

In april 2025 is door de gemeenteraad het Dorpenbeleid vastgesteld.⁵ Daarin staat beschreven hoe de samenwerking van de gemeente met de dorpen wordt geregeld. In aanvulling daarop zijn er nu deze nota, met het bredere participatiebeleid van Opsterland, en de bijbehorende participatieverordening.

Streven

Participatie is geen wondermiddel. In beslissingen van de raad of het college wordt niet alleen de inbreng van inwoners meegewogen. Ook andere belangen komen in beeld. Het algemeen belang weegt het zwaarst. Tevredenheid van alle betrokkenen over een besluit, is vaak niet haalbaar. Als inwoners hun inbreng geven in participatieprocessen, kan het teleurstellend zijn als uiteindelijk niet alles wordt overgenomen. Door participatie goed te organiseren en steeds goed te communiceren met deelnemers, is echter wel meer begrip mogelijk voor een besluit. Ook is het mogelijk dat inwoners tevreden terugkijken op de samenwerking met de gemeente. Dat zijn resultaten waaraan we de komende jaren willen werken.

Proces

Deze nota is tot stand gekomen met participatie. Er zijn netwerkbijeenkomsten en Doarpspetearen georganiseerd. Plaatselijke Belangen en geïnteresseerde inwoners konden hun ideeën delen. Dit is gebeurd in hetzelfde proces waarbij ook input voor het Dorpenbeleid werd gegeven. Naast de inbreng van inwoners, is ook inbreng van het college en de griffie meegenomen. De gemeenteraad discussieerde over het onderwerp. Ambtenaren van de gemeente schreven de nota en een eerste versie lag eind 2024 publiekelijk ter inzage. Daarna zijn nog aanvullende interviews en een eindredactie gedaan.

Participatie in gemeenten

Opsterland is niet de enige die aan participatie werkt. Alle gemeenten willen én moeten er iets mee. Voor we vastleggen hoe wij het in Opsterland gaan regelen, is het dus goed om eerst een algemeen beeld te geven van participatie: wat betekent het, waarvoor dient het en hoe kan het werken? Dit hoofdstuk gaat dus over participatie in het algemeen; in het volgende hoofdstuk beschrijven we hoe we het in Opsterland gaan regelen.

Definitie

Participatie betekent deelnemen. Voor deze nota betekent participatie:

‘deelnemen aan de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van plannen en projecten om de gemeente mooier, sterker en prettiger te maken’

Dat kunnen ruimtelijke plannen en projecten zijn, of sociale; van beleidsnota's tot bouwprojecten, van verkeersplannen tot zorginitiatieven. Het kunnen plannen en projecten op initiatief van de gemeente zijn, of op initiatief van inwoners.

Bij participatie maken we een onderscheid tussen twee vormen: inwonersparticipatie en overheidsparticipatie. Daarnaast is in de wet ook nog het uitdaagrecht toegevoegd als aparte vorm. Dit uitdaagrecht staat ook wel bekend als 'right to challenge'.

Inwonersparticipatie

Bij inwonersparticipatie geeft een gemeente aan inwoners, ondernemers en organisaties de gelegenheid om deel te nemen aan plannen en projecten. Het initiatief ligt bij de gemeente, terwijl van inwoners, ondernemers of organisaties wordt gevraagd om bij te dragen.

Overheidsparticipatie

Bij overheidsparticipatie geven inwoners of organisaties aan een gemeente de gelegenheid om deel te nemen aan plannen en projecten. Het initiatief ligt bij de inwoners of organisaties, terwijl van de gemeente wordt gevraagd om bij te dragen.

Uitdaagrecht⁶

Het uitdaagrecht, of 'right to challenge', is het recht om een gemeente uit te dagen. Het idee ervan is dat een groep bewoners taken van de gemeente kan overnemen als zij die beter en goedkoper kunnen uitvoeren. De gemeente wordt opdrachtgever, de groep bewoners opdrachtnemer. Het uitdaagrecht is opgenomen in de Wet versterking participatie op decentraal niveau⁷.

⁵) Doarpen oan set. Dorpenbeleid Opsterland 2025.

⁶) In Opsterland is al sinds 2021 het besluit 'Voorwaarden right to challenge Opsterland 2021' van toepassing, waarin de regels zijn vastgelegd: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2020-348416.html>

⁷) <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2024-203.html>

Doelen

Gemeenten kunnen met participatie verschillende doelen hebben. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) raadt aan om deze zes doelen in de participatieverordening op te nemen:

1. kwaliteit of effectiviteit van het beleid verbeteren;
2. draagvlak voor het beleid vergroten;
3. zorgen voor betere besluiten, vaardigheden of financiële voordelen;
4. democratische rechten en actief burgerschap bevorderen;
5. zeggenschap en medeverantwoordelijkheid creëren;
6. democratisch ideaal, legitimiteit of overbrugging van de politieke kloof nastreven.

Met participatie is het mogelijk om oplossingen te vinden, die precies geschikt zijn voor de lokale situatie. Er kunnen meer middelen bij elkaar worden gebracht, zoals kennis en soms ook geld. Daardoor zijn betere oplossingen mogelijk dan wanneer de gemeente of inwoners hun plannen zonder participatie maken. *Zo vergroot je kwaliteit of effectiviteit van beleid.*

Met participatie kunnen inwoners zich gehoord en betrokken voelen, waardoor er meer steun is voor hoe de gemeente wordt ingericht. *Zo vergroot je draagvlak voor beleid.*

Besluiten kunnen met participatie beter zijn afgestemd op belangen van inwoners, waardoor die er meer baat bij hebben, soms ook financieel. Deelname aan participatie kan vaardigheden van deelnemers vergroten. *Zo zorg je voor betere besluiten, vaardigheden of financiële voordelen.*

Participatie kan helpen om inwoners volop gebruik te laten maken van hun democratische recht om als actief burger betrokken te zijn bij de democratische besluitvorming. *Zo bevorder je democratische rechten en actief burgerschap.*

Door participatie kunnen de gemeente en inwoners bij elkaars projecten worden betrokken. Hoe intensiever die betrokkenheid is, hoe meer een plan of project samen wordt gedragen. *Zo creëer je zeggenschap en medeverantwoordelijkheid.*

Participatie kan helpen om democratie dichterbij inwoners te brengen. Het kan inwoners het gevoel geven dat besluiten van de gemeente in het algemeen belang zijn genomen en de gemeente kan worden vertrouwd. *Zo werk je aan het democratisch ideaal, legitimiteit van bestuur of overbrugging van de politieke kloof.*

Systeem

De gemeenteraad vertegenwoordigt inwoners van de gemeente. Door verkiezingen krijgt de raad een mandaat voor vier jaar. Participatie is een aanvulling hierop, geen vervanging ervan. De raad heeft het mandaat om besluiten te nemen, ook als die ingaan tegen uitkomsten van participatie. Bij participatie is een beperkt deel van de inwoners betrokken. De raad heeft mandaat om namens de hele gemeenschap, in het algemeen belang te beslissen.⁸ Dat kan uiteindelijk dus anders uitvallen.

Voor een aantal zaken ligt de verantwoordelijkheid om te besluiten niet bij de raad maar bij het college. In die gevallen is het dus ook het college dat mandaat heeft om namens de hele gemeenschap en in het algemeen belang te beslissen.

Participatie is belangrijk als versterking van het systeem. Het kan leiden tot een meer actieve gemeenschap, die de gemeente helpt om plannen te maken en ook zelf met plannen komt, waarbij de gemeente helpt. Dat past bij een samenleving die steeds meer in netwerken met elkaar samenwerkt.

Niveaus

Veel gemeenten gebruiken de participatieladder van Edelenbos.⁹ Die ladder bestaat uit 5 niveaus van interactie, zoals hieronder te zien¹⁰:

8) <https://www.raadsleden.nl/het-raadslid/wat-doet-de-gemeenteraad/taken-gemeenteraad/>

9) <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1187181.pdf>

10) Deze ladder is AI-gegenereerd. De ladder is beschreven in: Edelenbos, J. en Monnikhof, R. (2001). Lokale interactieve beleidsvorming - Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie.



Informereren is de onmisbare eerste stap van participatie en vindt dus altijd plaats. Soms blijft het bij informeren. Sommige plannen zijn zo klein, dat te weinig inwoners er belang bij hebben. Andere plannen hebben geen ruimte voor beïnvloeding: ze zijn te technisch of hebben te veel juridische beperkingen. Soms is er sprake van een noodsituatie en ontbreekt de tijd voor participatie.

Bij veel plannen is participatie mogelijk op andere niveaus dan informeren. Dat hoeft niet één niveau te zijn; voor verschillende onderdelen kan op verschillende niveaus worden geparticipeerd.

Bij een groot woningbouwproject bijvoorbeeld, kan van tevoren vastliggen dat op een locatie wordt gebouwd, omdat er geen andere geschikte locaties zijn. Hoeveel woningen en wat voor woningen ligt vanwege afspraken met provincie en rijk misschien ook al vast. Over de locatie en de woningen wordt dan geraadpleegd: inwoners kunnen via een inspraakprocedure hun oordeel geven. Als het gaat om andere elementen van de plannen, is er misschien wel ruimte voor beïnvloeding. Waar bouwverkeer langs gaat kan met inwoners worden besproken. Hoe de parkeerplekken en het groen worden ingericht, zijn elementen waarbij inwoners wellicht kunnen adviseren of zelfs coproduceren.

Het is daarom belangrijk dat deelnemers precies weten voor welke onderdelen ze op welk niveau kunnen participeren.

Voor inwonersparticipatie betekent de ladder dat een gemeente inwoners uitnodigt voor:
samen over plannen beslissen (*meebeslissen*)
samen plannen maken (*coproduceren*)
advies geven over plannen (*adviseren*)
oordelen over plannen (*raadplegen*)
weten over plannen (*informeren*)

Voor overheidsparticipatie en uitdaagrecht betekent de ladder hetzelfde, maar dan andersom: het initiatief ligt bij inwoners en de gemeente is degene die wordt uitgenodigd om te participeren.

Rollen

Bij participatie zijn verschillende partijen betrokken, met elk hun eigen belang, perspectief en rol.

Inwoners, ondernemers en organisaties

Inwoners, ondernemers en organisaties kunnen zich inzetten voor hun eigen belang, het belang van hun groep of het algemeen belang. Bij inwonersparticipatie is het hun rol om een bijdrage te leveren aan plannen van de gemeente.

Als inwoners initiatiefnemer zijn en de gemeente uitnodigen voor overheidsparticipatie, dan is hun rol om het initiatief tot een succes te maken. Daar horen verantwoordelijkheden bij als voldoende draagvlak creëren bij andere inwoners en rekening houden met het algemeen belang.

Gemeenteraad

De gemeenteraad heeft drie belangrijke verantwoordelijkheden¹¹:

1. de volksvertegenwoordiging vormen - raadsleden vertegenwoordigen de belangen van hun kiezers, maar bij besluitvorming staat het algemeen belang voorop
2. de koers bepalen - raadsleden bepalen op hoofdlijnen wat nodig is in de gemeente, zodat het college en de ambtenaren weten wat de raad wil
3. de uitvoering controleren - raadsleden zien erop toe dat het college de aangenomen plannen uitvoert, dat goed doet en niet te veel uit geeft

¹¹ <https://www.raadsleden.nl/het-raadslid/wat-doet-de-gemeenteraad/taken-gemeenteraad/>

De gemeenteraad bepaalt de koers van de gemeente, maar voert zelf niet uit. Het organiseren van participatie is uitvoering. Het ligt dus voor de hand dat de raad ook participatie niet zelf uitvoert, maar bij het college en ambtenaren neerlegt. Rollen van de raad zijn dan:

- bepalen welke participatie er komt
- bepalen hoe participatie wordt ingericht
- nagaan of participatie goed is uitgevoerd
- een eindbeslissing nemen over de plannen van de gemeente
- een eindbeslissing nemen over steun van de gemeente aan plannen van inwoners.

Bij het nemen van beslissingen over plannen, weegt de raad de uitkomsten van participatie af tegen het algemeen belang. De raad kan volledig of gedeeltelijk aan het college delegeren om te bepalen welke participatie er komt en hoe de participatie wordt ingericht.

Burgemeester, wethouders en ambtenaren

Het college van burgemeester en wethouders voert besluiten van de gemeenteraad uit. Het college voert ook wetten en regelingen van het Rijk en de provincie uit.¹² Er zijn zaken waarvoor het college de besluiten neemt en niet de gemeenteraad. Daarvoor besluit het college dan ook over participatie.

Voor zaken waar de gemeenteraad over gaat, voert het college in opdracht de participatie uit¹³. In de praktijk zijn het ambtenaren die de participatie organiseren. Het is hun rol om voorstellen te doen voor de aanpak van participatie en na afloop verslag te doen van de uitvoering.

Als de raad heeft gedelegeerd aan het college om te bepalen welke participatie er komt en hoe die wordt ingericht, dan neemt het college dat op zich.

Voor de burgemeester is een speciale rol benoemd in de Gemeentewet. De burgemeester heeft een overkoepelende rol, als degene die toeziet dat participatie goed wordt georganiseerd.¹⁴

Participatie in Opsterland

Hiervoor hebben we beschreven hoe in het algemeen participatie werkt in gemeenten. Hieronder beschrijven we hoe Opsterland het wil gaan doen: wat is ons vertrekpunt, wat zijn onze ambities voor de toekomst en welke keuzes maken we?

Visie

Het ideaal waaraan we werken is duidelijk: Opsterland als *mienskip* die hechter en sterker wordt. We gebruiken participatie om dat ideaal dichterbij te brengen.

Met participatie maken we betere plannen. Inwoners hebben meer begrip voor keuzes die worden gemaakt. Keuzes zijn ook beter afgestemd op de belangen en behoeften van inwoners. Gemeente en inwoners werken meer samen bij elkaars projecten en ervaren gedeeld eigenaarschap. Met die samenwerking groeit onderling vertrouwen binnen de mienskip. Zo zorgen gemeente en inwoners dat de kwaliteit van leven in Opsterland toeneemt.

Huidige situatie

In Opsterland bestaat participatie al lang, op projectbasis. Maar participatieprocessen zijn ingevuld zonder een heldere vaste aanpak. Wel bestaan er een aantal vaste structuren.

Eén daarvan, is het Dorpenteam van de gemeente. Dit team is het aanspreekpunt voor organisaties van de dorpen en heeft een sleutelrol in het contact tussen de gemeente en de dorpen. Het Dorpenteam werkt veel samen met de Plaatselijke Belangen; zij vormen belangrijke netwerken en wisselen regelmatig van gedachten met de gemeente over wat er leeft in de dorpen.

Naast het Dorpenteam, zijn er nog veel meer ambtenaren die direct contact onderhouden met inwoners. Als voorbeelden kunnen genoemd worden de opbouwwerkers die inwoners ondersteunen bij hun initiatieven en betrekken bij sociale projecten, of de ambtenaren die aanspreekpunt zijn voor ondernemers, of de ambtenaren die met inwoners afstemmen over het beheer van openbare ruimte.

Opsterland heeft verder een Adviesraad Sociaal Domein, die advies uitbrengt over het sociaal domein, vanuit het perspectief van inwoners.

¹² <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten>

¹³ tenzij de raad bepaalt het zelf te willen doen

¹⁴ Gemeentewet, artikel 170, lid 1a en lid 1c

Om Opsterland een digitale structuur voor participatie te geven, is de Stem van Opsterland opgericht. Dit platform biedt nieuwe manieren om inwoners een stem te geven. Het maakt participatie voor een bredere groep makkelijk en toegankelijk.

Inwoners kunnen initiatieven aandragen om hun leefomgeving te verbeteren. De gemeente faciliteert initiatieven vanuit dorpen onder meer met dorpsbudgetten en de subsidieregeling 'Foar ús doarp'.

Voor projecten en acties van inwoners om de openbare ruimte te verbeteren, heeft de gemeente een apart initiatievenbudget.

Sinds 2021 is het uitdaagrecht ('right to challenge') van toepassing. Dit biedt inwoners de mogelijkheid om gemeentelijke taken over te nemen als zij die beter en goedkoper kunnen uitvoeren.

Inwoners en bedrijven die met ontwikkelingsinitiatieven komen die onder de Omgevingswet vallen, zijn zelf verantwoordelijk voor participatie van belanghebbende inwoners.

Dat er wel veel participatie is in Opsterland, maar weinig vastgelegd over de aanpak, is ook de rekenkamercommissie van Opsterland niet ontgaan. De rekenkamercommissie heeft aanbevolen om basisprincipes goed vast te leggen, evaluatie onderdeel te maken van participatieprocessen en het uitdaagrecht duidelijker te regelen.¹⁵ Het college en de raad hebben besloten om met deze aanbevelingen aan de slag te gaan.

Gewenste situatie

Om ons ideaal te bereiken, moet participatie op de lange termijn een vaste waarde worden in Opsterland. Gemeente en inwoners vinden het dan vanzelfsprekend om samen te werken aan plannen. Voor de gemeente is die manier van werken deel van de organisatiecultuur. Voor de mienskip is het deel van het leven in Opsterland.

In die gewenste situatie, ervaren inwoners dat participatie op tijd wordt opgestart, zodat er echt ruimte is voor inbreng. Participatieprocessen zijn transparant en er wordt goed over gecommuniceerd. Deelnemers voelen zich gehoord en zien dat de gemaakte afwegingen bij het uiteindelijke besluit redelijk zijn. Als gevolg daarvan kan bijna iedereen ermee leven als niet de eigen voorkeur wordt gevolgd. Door samenwerking groeit het onderlinge begrip.

Er wordt nog steeds maatwerk geleverd: elk plan heeft eigen omstandigheden waarmee rekening moet worden gehouden. Van ieder proces wordt geleerd, zodat participatie steeds beter verloopt.

Het Dorpenteam van de gemeente is het vaste aanspreekpunt voor organisaties van inwoners in de dorpen en heeft een sleutelrol bij het vormen van een stabiel netwerk met die dorpen. Plaatselijke Belangen zijn een andere vaste pijler in dat netwerk. Door het netwerk worden participatiebijeenkomsten ondersteund, andere organisaties betrokken en inwoners gestimuleerd om mee te doen.

De gemeente heeft steeds meer ambtenaren die, vanuit hun taken en verantwoordelijkheden, direct in contact staan met inwoners en organisaties van inwoners. Zij geven de gemeente een gezicht en inwoners waarderen het persoonlijke contact. Informatie die ze van inwoners krijgen, bieden de gemeente een scherper beeld van wat er speelt in de gemeenschap en waaraan behoefte is.

De Adviesraad Sociaal Domein brengt advies uit. Als andere adviesraden, of een jeugdraad, worden opgericht, brengen die ook advies uit over plannen die ze relevant vinden. Vanuit de Lokale Inclusie Agenda wordt gewerkt aan een groep ervaringsdeskundigen die advies kan uitbrengen over toegankelijkheid.

De Stem van Opsterland is de digitale infrastructuur voor participatie en zoekt steeds nieuwe manieren om inwoners een stem te geven. Een groeiende groep inwoners wordt hiermee bereikt.

Inwoners dragen initiatieven aan en de gemeente faciliteert die initiatieven met dorpsbudgetten, initiatievenbudgetten, andere subsidieregelingen, advies en praktische ondersteuning.

¹⁵ Rekenkamercommissie Opsterland (2023). Inwonersinitiatieven & Overheidsparticipatie. Onderzoek van de rekenkamercommissie Opsterland naar de rol van de gemeente bij inwonersinitiatieven. <https://www.rekenkamers.nl/wp-content/uploads/2023/10/inwonersinitiatieven-en-overheidsparticipatie-eindrapport.pdf>

Het uitdaagrecht staat open en inwonersgroepen hebben op kleine schaal gemeentelijke taken overgenomen, om ze beter en goedkoper uit te voeren dan de gemeente zou kunnen. Aan de overname wordt goed samengewerkt door de gemeente en de inwoners.

Inwoners en bedrijven die met ontwikkelingsinitiatieven komen die onder de Omgevingswet vallen, zorgen zelf voor participatie van belanghebbende inwoners. Vanuit de gemeente krijgen zij de kennis en tools om dat op een goede manier aan te pakken.

Doelen

Om deze gewenste situatie te kunnen bereiken, moet participatie een vast deel worden van de werkwijze van Opsterland - een manier van denken en werken, waarin inwoners en gemeente elkaar weten te vinden. Onze ambitie is om nu de stappen te zetten, die nodig zijn om dat uiteindelijk te bereiken. Aan die ambitie kunnen we bijdragen door te werken aan drie doelen:

1. structuur
2. samenhang
3. waardering

Doel 1. Structuur

Inwonersparticipatie, overheidsparticipatie en het uitdaagrecht gaan we in Opsterland niet meer ad hoc benaderen, maar organiseren volgens een transparante aanpak en structuur. Daarvoor leggen we basisprincipes vast. Zo weet iedereen wat er verwacht kan worden. Er komen heldere procedures en formats als hulpmiddelen, terwijl voor inwoners toegankelijkheid en flexibiliteit centraal staan: de structuur biedt houvast en duidelijkheid voor het maatwerk dat we blijven leveren. Alle participatie op die manier uitvoeren, kunnen we bereiken in 2027.

Doel 2. Samenhang

We moeten ervaring opdoen en daarvan leren, om als gemeente steeds beter te worden in participatie. De raad en het college moeten op elkaar ingespeeld raken in de besluitvorming. Ambtenaren moeten op elkaar ingespeeld raken in de uitvoering. Bovendien moeten ambtenaren leren, van trainingen, van kennisdeling met elkaar en van experimenteren. Zo kan groeien dat participatie op een samenhangende manier wordt uitgevoerd en goed verankerd raakt in de organisatiecultuur van de gemeente. Dat is een mijlpaal die we in 2030 kunnen bereiken.

Doel 3. Waardering

Tot slot is belangrijk dat participatie niet alleen wordt uitgevoerd, maar ook wordt gewaardeerd door inwoners. We willen dat inwoners horen, zien en ervaren dat de gemeente zich ontwikkelt in het betrekken van inwoners en dat ze die ontwikkeling waarderen. Toegenomen waardering van inwoners voor de gemeente is een mijlpaal die we in 2030 kunnen bereiken.

Strategie

Om onze ambitie te realiseren, hebben we drie strategielijnen:

1. Structureren
2. Eigen maken
3. Zichtbaar maken

1. Structureren

We zorgen dat processen helder zijn en rollen duidelijk, procedures transparant en verwachtingen passend. We richten een structuur in die houvast geeft: aan inwoners, gemeenteraad, college en ambtenaren. Deze structuur bestaat uit verschillende onderdelen, zoals de participatieverordening, deze participatienota, procedures en instrumenten.

2. Eigen maken

De gemeente maakt zich participatie eigen door te doen, te leren en te verbeteren, zodat het in de werkwijze en organisatiecultuur verankerd raakt. Door te ervaren, van elke evaluatie te leren en geleerde lessen toe te passen, wordt de gemeente steeds beter in participatie. Daarbij wordt kennis opgebouwd die onderling tussen ambtenaren wordt gedeeld, maar ook met bewoners die voor hun initiatieven bij de gemeente aankloppen.

3. Zichtbaar maken

We maken voor inwoners zichtbaar waar de gemeente aan werkt en welke dilemma's daarbij spelen. We delen met inwoners wat er aan participatie gebeurt: wat eerder is uitgevoerd, wat nu speelt en wat staat te gebeuren. Inwoners die deelnemen, ervaren zelf wat de resultaten zijn. Als de gemeente voorkeuren van inwoners overneemt, wordt dat zichtbaar. Waar keuzes van de gemeente uiteindelijk niet

matchen met voorkeuren van inwoners, wordt duidelijk gemaakt waarom. Goede communicatie daarover staat centraal in de aanpak.

Leidraad voor participatieniveaus

Opsterland gebruikt een eigen leidraad voor de inzet van de verschillende participatieniveaus van de participatieladder. De leidraad wordt hieronder beschreven en geldt voor inwonersparticipatie, dus participatie waarbij de gemeente initiatiefnemer is en inwoners uitnodigt om te participeren. Bij overheidsparticipatie bepalen inwoners zelf waar ze de gemeente voor willen uitnodigen.

Anders dan veel andere gemeenten, gaat Opsterland geen standaard-aanpak gebruiken met 'scores' die bepalen welk participatieniveau gewenst is. Een plan kan uit diverse onderdelen bestaan met elk een eigen participatieniveau. Een algemene score voor het geheel van het project kan tot misverstanden leiden. Uiteindelijk wordt ook voor maatwerk gekozen, afgestemd op beschikbare tijd, capaciteit en geld voor participatie-activiteiten.

1. Informeren

De gemeente zal inwoners in principe altijd informeren over nieuwe plannen, tenzij de plannen vallen onder de uitzonderingen die in de participatieverordening staan; dan motiveert de gemeente waarom er niet is of wordt geïnformeerd.

Naast informeren, worden ook andere participatieniveaus toegepast, tenzij:

- geen tijd is voor andere participatieniveaus
- inzet van capaciteit en middelen voor participatie niet doelmatig is

In die gevallen blijft het bij informeren. De gemeente motiveert dan waarom het geen andere participatieniveaus toepast.

2. Raadplegen

Als voor plannen, bijvoorbeeld door de omgevingswet, geldt dat de gemeente verplicht is om inwoners de kans te geven om te reageren, dan zal de gemeente inwoners in ieder geval raadplegen volgens de inspraakprocedures die daarvoor al bestaan en worden beschreven in de Algemene wet bestuursrecht. Voor (onderdelen van) plannen waar dat niet wettelijk verplicht is, kan de gemeente kiezen om dezelfde inspraakprocedures toe te passen.

3. Adviseren

In plannen waar ruimte en tijd is om inwoners advies te laten geven, kan de gemeente aan inwoners vragen om te adviseren. Het adviseren geldt alleen voor die onderdelen waarvoor het is gevraagd.

4. Coproduceren

In plannen waar ruimte en tijd is om met inwoners samen plannen te maken, kan de gemeente aan inwoners vragen om te coproduceren. Het coproduceren geldt alleen voor die onderdelen waarvoor het is gevraagd.

5. Meebeslissen

Omdat de eindverantwoordelijkheid en beslissingsbevoegdheid bij de raad ligt of bij het college, heeft meebeslissen door inwoners juridisch geen status. Om inwoners niet een indruk te geven die niet reëel is, wordt de trede meebeslissen van de participatieladder door Opsterland niet gebruikt. Inwoners werken, net als de ambtenaren waarmee ze samenwerken, altijd onder het voorbehoud van uiteindelijke goedkeuring door het college en de raad. Dat is bij elk participatieproces vanaf het begin duidelijk voor de deelnemers.

Als er een participatieproces is, dan bestaat dat dus altijd uit informeren en kan het aangevuld worden met één of meer van de onderdelen raadplegen, adviseren en coproduceren.

We streven naar de meest open manier van interactie met inwoners. Waar coproduceren haalbaar en zinvol is, wordt dus voor coproduceren gekozen. Waar coproduceren niet, maar adviseren wel haalbaar en zinvol is, daar wordt voor adviseren gekozen. Waar coproduceren en adviseren niet, maar raadplegen wel haalbaar en zinvol is, daar wordt voor raadplegen gekozen.

Basisprincipes voor uitvoering

We hebben al veel ervaring opgedaan in de praktijk. De Rekenkamercommissie adviseert wel om zaken beter vast te leggen. Daarom formuleren we nu elf basisprincipes voor goede participatie. Deze basisprincipes gebruiken we om ons werk in te richten en om afspraken te maken met organisaties waarmee we samenwerken aan participatie.

1. Prioriteiten

Als we een participatieproces opstarten, moet er tijd en geld beschikbaar zijn om het deugdelijk uit te voeren. Maar tijd is niet alleen schaars voor de gemeente, ook voor inwoners en hun organisaties. Dat betekent dat we prioriteiten moeten stellen, om niemand te overvragen.

2. Commitment

Voor succesvolle participatie, is commitment nodig: van de raad, het college, de ambtenaren, de samenwerkingspartners en de deelnemers. We zullen steeds vragen om dat commitment en om geduld voor de nieuwe werkwijze. Commitment betekent ook "liever niet, dan slecht": als participatie niet goed kan worden georganiseerd, dan doen we het niet.

3. Maatwerk

Elk project is anders en heeft een eigen mix van elementen nodig. Opsterland heeft bewezen daar juist goed in te zijn. We blijven daarom streven naar maatwerk.

4. Experimenteerruimte

Uitproberen en daarvan leren, is belangrijk. Maar experimenteren leidt tot onzekerheid. We maken het dus voor betrokkenen duidelijk als iets experimenteel is, om teleurstellingen te voorkomen.

5. Toegankelijkheid

Deelnemers moeten zich vrij voelen om inbreng te geven. Daarom spreken we omgangsvormen en spelregels af. Activiteiten maken we geschikt voor onze inwoners.

6. Doelmatigheid

Vooraf is duidelijk wat doelen zijn van participatieactiviteiten en hoe die doelen worden gehaald. Investeren van tijd en geld door betrokkenen, moet in verhouding staan tot te verwachten resultaten.

7. Besluitvorming

Vooraf is duidelijk wie het uiteindelijke besluit neemt en voor wanneer dat besluit is gepland. Ook is duidelijk hoe de inbreng van deelnemers bij dat besluit wordt betrokken.

8. Verwachtingen

Vooraf is duidelijk wat deelnemers van het proces kunnen verwachten. Voor verschillende onderdelen van een plan is duidelijk welk niveau van participatie wordt toegepast: alleen informeren, of ook raadplegen, adviseren of coproduceren. Deelnemers weten van tevoren op welke onderdelen er ruimte is voor hun invloed en hoe groot die ruimte is.

9. Rollen

Vooraf is op hoofdlijnen duidelijk welke rollen deelnemers kunnen hebben in het hele proces en bij de afzonderlijke activiteiten. Waar zinvol, kan dat met deelnemers samen verder worden uitgewerkt.

10. Informatievoorziening

De deelnemers krijgen voldoende informatie, heldere informatie en tijdige informatie.

11. Evaluatie

Elk proces wordt goed geëvalueerd. Van de evaluaties wordt zoveel mogelijk geleerd. Geleerde lessen worden vervolgens ook in de praktijk gebracht.

Rolverdeling binnen de gemeente

Hieronder volgt een overzicht van rollen, op hoofdlijnen, van de verschillende betrokkenen binnen de gemeente: de raad, het college en de ambtenaren.

Voor de duidelijkheid noemen we een plan van de gemeente of van inwoners een 'initiatief/plan' en een plan voor participatie een 'participatieplan'.

De gemeenteraad

De gemeenteraad heeft, zoals eerder beschreven, de volgende drie algemene taken, die ook voor participatie van toepassing zijn:

1. de volksvertegenwoordiging vormen
2. de koers bepalen
3. de uitvoering controleren

Bij de eerste taak hoort het nemen van de eindbeslissing over de initiatieven/plannen waar inwoners-participatie voor is georganiseerd, namens de bevolking en in het algemeen belang.

Bij de tweede taak hoort het bepalen van de algemene aanpak van participatie in Opsterland, door het vaststellen van de participatieverordening en het participatiebeleid.

De derde taak is van toepassing bij alle onderwerpen waar participatie aan de orde is: het is namelijk het college dat de uitvoering van participatie doet. De raad controleert die uitvoering.

Onderstaande tabel geeft weer welke variaties er zijn in participatievorm en beslissingsbevoegdheid en wat dan de rol is van de raad:

Vorm	Beslisser	Rol van de raad
<i>Bij: inwonersparticipatie of overheidsparticipatie</i>	<i>Als: de raad beslissings-bevoegd is</i>	<i>Dan is de rol van de raad:</i> 1. besluiten over het participatieplan (als dat niet aan het college is gedelegeerd) 2. controleren of het college goed uitvoert 3. besluiten over het initiatief/plan zoals dat er na participatie ligt (inclusief evaluatie participatie)
<i>Bij: inwonersparticipatie of overheidsparticipatie</i>	<i>Als: het college beslissings-bevoegd is</i>	<i>Dan is de rol van de raad:</i> 1. controleren wat het college doet
<i>Bij: uitdaagrecht</i>	<i>Als: de raad beslissings-bevoegd is</i>	<i>Dan is de rol van de raad:</i> 1. besluiten over het participatieplan (als dat niet aan het college is gedelegeerd) 2. controleren of het college goed uitvoert 3. besluiten over het initiatief/plan voor overdracht gemeentelijke taken aan inwoners zoals dat er na participatie ligt (inclusief evaluatie participatie) 4. besluiten over voortzetting of terughalen overgedragen taken, na afloop van de afgesproken periode (op basis van voorstel college)
<i>Bij: uitdaagrecht</i>	<i>Als: het college beslissings-bevoegd is</i>	<i>Dan is de rol van de raad:</i> 1. controleren wat het college doet

Het college van burgemeester en wethouders

Het college van burgemeester en wethouders is verantwoordelijk voor de uitvoering van participatie.¹⁶

De participatieverordening legt vast hoe het college de participatie op orde moet hebben.¹⁷ Daarvoor stelt het college participatieplannen op.

¹⁶ De raad kan overigens wel besluiten om hiervan af te wijken en participatieprocessen zelf te organiseren.

¹⁷ Zo schrijft de verordening voor dat inwoners tijdig kunnen participeren, als er nog ruimte is voor invloed. Daarbij is duidelijk hoe de participatie eruit gaat zien, benodigde stukken zijn openbaar en er is steeds voldoende informatie over de stand van zaken. Het proces verloopt zorgvuldig en inwoners weten waar ze terecht kunnen als ze vragen hebben, of klachten. Na afloop is inzichtelijk hoe de participatie is verlopen, wat uitkomsten waren en hoe die een plaats kregen in de besluitvorming.

Bij inwonersparticipatie beschrijft het participatieplan het proces dat door de gemeente wordt georganiseerd. Dit geldt alleen voor inwonersparticipatie die de gemeente organiseert. Het betrekken van inwoners bij plannen van andere initiatiefnemers is iets wat die initiatiefnemers zelf organiseren. Deze nota en de verordening zijn daarop niet van toepassing.

Bij overheidsparticipatie en het uitdaagrecht beschrijft het participatieplan kort hoe de gemeente wil meewerken aan het initiatief; zo'n participatieplan zal meestal heel kort zijn.

Achteraf stelt het college participatieverslagen en participatie-evaluaties op van de processen die zijn georganiseerd volgens een participatieplan.

In Opsterland wordt als uitgangspunt genomen dat het aan het college is gedelegeerd om de participatieplannen vast te stellen, ook voor zaken waarbij de raad beslissingsbevoegd is. Daarvan wordt afgezien als het college besluit om het participatieplan door de raad te laten vaststellen, of als de raad aan het college laat weten het participatieplan te willen vaststellen. In die gevallen stelt de raad het plan vast op voorstel van het college.

Zoals de vorige tabel de rol van de raad weergeeft in verschillende situaties, zo geeft de volgende tabel de rol van het college weer:

Vorm	Beslisser	Rol van het college
<i>Bij: inwonersparticipatie of overheidsparticipatie</i>	<i>Als: de raad beslissings-bevoegd is</i>	<i>Dan is de rol van het college:</i> 1. het participatieplan vaststellen (of als de raad dat niet heeft gedelegeerd: het besluit van de raad over het participatieplan voorbereiden) 2. uitvoeren participatieplan en informeren van de raad over uitvoering 3. voorbereiden besluit van de raad over het initiatief/plan zoals dat er na participatie ligt (inclusief evaluatie participatie)
<i>Bij: inwonersparticipatie of overheidsparticipatie</i>	<i>Als: het college beslissings-bevoegd is</i>	<i>Dan is de rol van het college:</i> 1. besluiten over participatieplan en de raad informeren 2. participatieplan uitvoeren en de raad informeren over uitvoering 3. vaststellen initiatief/plan zoals dat er na participatie ligt (inclusief evaluatie participatie) en de raad informeren
<i>Bij: uitdaagrecht</i>	<i>Als: de raad beslissings-bevoegd is</i>	<i>Dan is de rol van het college:</i> 1. het participatieplan vaststellen (of als de raad dat niet heeft gedelegeerd: het besluit van de raad over het participatieplan voorbereiden) 2. uitvoeren participatieplan en informeren van de raad over uitvoering 3. voorbereiden besluit van de raad over het initiatief/plan voor overdracht van gemeentelijke taken, zoals dat er na participatie ligt (inclusief evaluatie participatie) 4. evalueren hoe inwoners de gemeentelijke taken uitvoeren 5. voorbereiden besluit van de raad over voortzetting of terughalen overgedragen taken, na afloop afgesproken periode
<i>Bij: uitdaagrecht</i>	<i>Als: het college beslissings-bevoegd is</i>	<i>Dan is de rol van het college:</i> 1. besluiten over participatieplan en de raad informeren 2. uitvoeren participatieplan en de raad informeren 3. besluiten over het initiatief/plan voor overdracht van gemeentelijke taken, zoals dat er na participatie ligt (inclusief evaluatie participatie) en de raad informeren 4. evalueren hoe inwoners de gemeentelijke taken uitvoeren

		5. besluiten over voortzetting of terughalen overgedragen taken, na afloop afgesproken periode, en de raad informeren
--	--	---

De ambtenaren

Ambtenaren zijn degenen die de participatie uitvoeren in de praktijk. Dat doen zij in opdracht van het college en in samenwerking met inwoners.

Inwonersparticipatie organiseren de ambtenaren met waar nodig het voorbehoud dat de plannen die eruit voortkomen, nog goedkeuring nodig hebben van het college of de raad. Als die goedkeuring nodig is, dan wordt ook duidelijk gemaakt van wie die moet komen en voor wanneer het besluit gepland staat. Inwoners krijgen ook inzicht in wat er door de ambtenaren wordt geadviseerd over het al dan niet overnemen van de inbreng van inwoners.

Overheidsparticipatie en het uitdaagrecht organiseren de ambtenaren met hetzelfde voorbehoud, als voor het aandeel van de gemeente in die plannen, bijvoorbeeld financiering of medewerking, uiteindelijk goedkeuring nodig is van het college of de raad.

De rol van ambtenaren in participatie laat zich als volgt weergeven:

Vorm	Beslisser	Rol van de ambtenaren
inwonersparticipatie	raad of college	1. maken participatieplan 2. voorbereiden besluit over participatieplan 3. uitvoeren participatieplan 4. rapporteren aan college, raad, deelnemers en inwoners over de voortgang 5. aanpassen initiatief/plan op basis van uitkomsten participatie 6. evalueren participatie 7. voorbereiden besluit over initiatief/plan, inclusief evaluatie
overheidsparticipatie	raad of college	1. maken participatieplan (alleen voor de rol van de gemeente) 2. voorbereiden besluit over participatieplan 3. uitvoeren participatieplan 4. rapporteren aan college en raad over de voortgang 5. evalueren participatie 6. voorbereiden besluit over bijdrage van de gemeente aan het uiteindelijke initiatief/plan, inclusief evaluatie van de participatie
uitdaagrecht	raad of college	1. maken participatieplan (alleen voor de rol van de gemeente) 2. voorbereiden besluit over participatieplan 3. uitvoeren participatieplan 4. rapporteren aan college en raad over de voortgang 5. evalueren participatie 6. voorbereiden besluit over het initiatief/plan voor overdracht van gemeentelijke taken, zoals dat er na participatie ligt (inclusief evaluatie participatie) 7. evalueren hoe inwoners de gemeentelijke taken uitvoeren 8. besluiten over voortzetting of terughalen overgedragen taken, na afloop afgesproken periode, en de raad informeren

Acties voor komende jaren

Uit de strategielijnen volgen acties, die we in de komende jaren ondernemen.

Strategielijn 1: structureren

We zorgen dat processen helder zijn en rollen duidelijk, dat procedures transparant zijn en verwachtingen helder. We richten een structuur in die houvast geeft: aan inwoners, gemeenteraad, college, ambtenaren en andere betrokkenen.

Deze structuur bestaat uit verschillende onderdelen, zoals de participatieverordening, de participatienota, procedures en instrumenten.

De acties die we hiervoor ondernemen zijn:

Actie	Resultaat	Afronding
invoering participatieverordening	regels waaraan de gemeente zich moet houden bij participatie liggen vast in de participatieverordening; de verordening is bekend bij ambtenaren en beschikbaar voor inwoners; op 1 januari 2026 is de verordening van kracht	2025
invoering participatienota	het participatiebeleid van de gemeente ligt vast in de participatienota; de nota is bekend bij ambtenaren en beschikbaar voor inwoners; vanaf 1 januari 2026 is de nota van kracht	2025
invoering procedures die direct voortvloeien uit de participatieverordening	volgens welke stappen de participatieverordening moet worden toegepast, is vastgelegd en bekend bij ambtenaren; daar wordt naar gehandeld; voor inwoners zijn er standaardformulieren om overheidsparticipatie aan te vragen; voor inwoners zijn er standaardformulieren om het uitdaagrecht toe te passen; voor inwoners zijn er toegankelijke contactmogelijkheden om initiatieven voor te stellen zonder standaardformulier	2025
invoering overige procedures voor participatie	volgens welke stappen participatie moet worden uitgevoerd, is vastgelegd en bekend bij ambtenaren; daar wordt naar gehandeld, van interne procedures bij de gemeente tot procedures voor activiteiten waar inwoners aan deelnemen	2026
invoering instrumenten	hulpmiddelen voor uitvoering van participatie zijn vastgelegd en bekend bij ambtenaren; ze worden gebruikt, van interne instrumenten voor de gemeente tot instrumenten voor activiteiten waar inwoners aan deelnemen	2027

Strategielijn 2: eigen maken

De gemeentelijke organisatie maakt zich participatie eigen door te doen, te leren en te verbeteren, zodat het in de werkwijze en organisatiecultuur verankerd raakt.

Als binnen de gemeente over nieuwe plannen wordt nagedacht, wordt gekeken of participatie passend is en zo ja, op welk niveau of welke niveaus. Als participatie passend is, wordt een participatieplan gemaakt, uitgevoerd en geëvalueerd.

Hetzelfde gebeurt als de gemeente wordt benaderd door inwoners en bereid is om mee te werken aan hun plannen. Dus ook bij overheidsparticipatie of het uitdaagrecht maakt de gemeente een participatieplan, voor de eigen rol en bijdrage aan het initiatief.

Door te ervaren, van elke evaluatie te leren en geleerde lessen toe te passen, wordt de gemeente steeds beter in participatie. Dat wordt ondersteund met trainingen, kennisuitwisseling en andere activiteiten die bijdragen aan het leren.

De acties die we hiervoor ondernemen zijn:

Actie	Resultaat	Afronding
scan van bestaande participatie in 2025, analyse van de ervaringen	alle lopende initiatieven/plannen waarbij in 2025 participatie plaatsvond zijn in kaart gebracht; ervaringen zijn geanalyseerd; er is een overzicht van geleerde lessen en welk vervolg daaraan wordt gegeven in toekomstige participatie	2025
voorbereiding en uitvoering van nieuwe participatie in 2025 en 2026	alle initiatieven/plannen die in 2026 van start gaan, zijn in kaart gebracht; participatieplannen zijn gemaakt en uitgevoerd	2026
ontwikkelen en uitvoeren trainingen	er zijn trainingen voor ambtenaren ontwikkeld en uitgevoerd, waardoor zij beter in staat zijn om participatie op een goede en efficiënte manier te organiseren	2026
evaluatie participatie 2025 en 2026	de uitvoering van participatie in 2026 is geanalyseerd en geëvalueerd; er is een overzicht van geleerde lessen	2027

	en welk vervolg daaraan wordt gegeven in toekomstige participatie; procedures en instrumenten zijn zo nodig aangepast of aangevuld; er is een tevredenheidsmeting onder deelnemers gedaan	
voorbereiding en uitvoering van nieuwe participatie in 2027	alle initiatieven/plannen die in 2027 van start gaan, zijn in kaart gebracht; participatieplannen zijn gemaakt en uitgevoerd	2027
trainingen	er zijn trainingen voor ambtenaren uitgevoerd, waardoor zij beter in staat zijn om participatie op een goede en efficiënte manier te organiseren	2027
evaluatie participatie 2027	de uitvoering van participatie in 2027 is geanalyseerd en geëvalueerd; er is een overzicht van geleerde lessen en welk vervolg daaraan wordt gegeven in toekomstige participatie; procedures en instrumenten zijn zo nodig aangepast of aangevuld; er is een tevredenheidsmeting onder deelnemers gedaan	2028
voorbereiding en uitvoering van nieuwe participatie in 2028	alle initiatieven/plannen die in 2028 van start gaan, zijn in kaart gebracht; participatieplannen zijn gemaakt en uitgevoerd	2028
trainingen	er zijn trainingen voor ambtenaren uitgevoerd, waardoor zij beter in staat zijn om participatie op een goede en efficiënte manier te organiseren	2028
evaluatie participatie 2028	de uitvoering van participatie in 2028 is geanalyseerd en geëvalueerd; er is een overzicht van geleerde lessen en welk vervolg daaraan wordt gegeven in toekomstige participatie; procedures en instrumenten zijn zo nodig aangepast of aangevuld; er is een tevredenheidsmeting onder deelnemers gedaan	2029
voorbereiding en uitvoering van nieuwe participatie in 2029	alle initiatieven/plannen die in 2029 van start gaan, zijn in kaart gebracht; participatieplannen zijn gemaakt en uitgevoerd	2029
trainingen	er zijn trainingen voor ambtenaren uitgevoerd, waardoor zij beter in staat zijn om participatie op een goede en efficiënte manier te organiseren	2029
evaluatie participatie 2029	de uitvoering van participatie in 2029 is geanalyseerd en geëvalueerd; er is een overzicht van geleerde lessen en welk vervolg daaraan wordt gegeven in toekomstige participatie; procedures en instrumenten zijn zo nodig aangepast of aangevuld; er is een tevredenheidsmeting onder deelnemers gedaan	2030

Strategielijn 3: zichtbaar maken

We maken voor inwoners zichtbaar waar de gemeente aan werkt en welke dilemma's daarbij spelen. Over participatieprocessen wordt gecommuniceerd, zodat inwoners weten wat er eerder is uitgevoerd, wat er nu speelt en wat er later aankomt. Zo zien inwoners dat de gemeente werk maakt van het betrekken van inwoners. Ze zien ook welke resultaten dit oplevert.

Inwoners die deelnemen, ervaren zelf wat de resultaten zijn. Als de gemeente voorkeuren van inwoners overneemt, wordt dat zichtbaar. Waar keuzes van de gemeente uiteindelijk niet matchen met voorkeuren van inwoners, wordt duidelijk gemaakt waarom. Goede communicatie daarover staat centraal in de aanpak. Deelnemers worden aangemoedigd om positieve ervaringen te delen met andere inwoners.

Door participatieprocessen goed in te richten en er goed over te communiceren, krijgen inwoners meer zicht op dilemma's waar de gemeente mee te maken heeft en hoe keuzes uiteindelijk worden gemaakt door de gemeente. Daardoor groeit het begrip voor die keuzes en de waardering van inwoners voor de inzet van de gemeente. In het goed helpen stroomlijnen van communicatie in alle fases en aspecten van communicatie is er een speciale rol weggelegd voor de communicatieafdeling.

De acties die we hiervoor ondernemen zijn:

Actie	Resultaat	Afronding
-------	-----------	-----------

0-meting tevredenheid inwoners	met publieksonderzoek is vastgesteld hoe tevreden inwoners zijn over de gemeente	2025
opstellen communicatiebeleid voor participatie	een heldere wijze van communiceren is vastgelegd voor elke fase van participatie: aankondiging, werving van deelnemers, communicatie met deelnemers over voortgang en resultaten, communicatie met inwoners over resultaten	2026
inrichten communicatieprocessen	er zijn heldere communicatieprocessen ingericht, waarmee het communicatiebeleid voor participatie intern is geregeld	2026
opstellen communicatietoolkit voor participatie	er is een uitgebreide toolkit beschikbaar met standaard materialen/formats en handleidingen voor verschillende communicatieproducten die gebruikt kunnen worden om te communiceren over participatie	2027
delen wat er gebeurt aan participatie	inwoners weten wat er eerder is uitgevoerd, wat er nu speelt en wat er later aankomt, zij zien de aanpak van de gemeente en de resultaten die dat oplevert, ze delen hun ervaringen met andere inwoners	2029
tevredenheidsmeting	met publieksonderzoek is vastgesteld hoe tevreden inwoners zijn over de gemeente	2029

Monitoring en evaluatie

Monitoring en evaluatie van het participatiebeleid kan voor een deel intern worden geregeld, door gebruik te maken van informatie die binnen de gemeente beschikbaar is, zoals aantallen participatieprocessen, aantallen deelnemers, etc. Datzelfde geldt voor verwerking en analyse van gegevens uit evaluaties en voor metingen van tevredenheid van intern betrokkenen over de nieuwe werkwijze. Voor metingen onder inwoners is externe inhuur nodig van een gespecialiseerde partij.

Algemene adoptie en implementatie

Aan de hand van de agenda's en besluitenlijsten van het college en de raad monitoren we of voor de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van nieuwe plannen participatie is toegepast. Waar dat het geval is, brengen we in kaart op welke niveaus participatie is uitgevoerd. Ook bekijken we hoe de participatieprocessen zijn geëvalueerd: wat waren obstakels en successen? Jaarlijks zal hierover worden gerapporteerd.

Op basis van een inventarisatie van het aantal te verwachten plannen in 2027 en de eerste rapportage over 2025/2026 zullen doelstellingen worden geformuleerd voor 2027. Ook in de daaropvolgende jaren zullen steeds doelstellingen worden geformuleerd op basis van voorziene nieuwe plannen voor die jaren en evaluatie van participatieprocessen in voorgaande jaren.

Producten

Van de volgende producten zal worden gemeten in hoeverre ze zijn gerealiseerd en worden geëvalueerd in welke mate ze worden gewaardeerd:

Product	Evaluatiemoment
aanvraagformulier voor overheidsparticipatie	2025, in Q4
aanvraagformulier voor uitdaagrecht	2025, in Q4
0-meting tevredenheid inwoners	2026, in Q1
trainingen ontwikkeld	2026, in Q1
procedures ontwikkeld voor toepassing nota en verordening	2026, in Q1
procedures ontwikkeld voor participatie-activiteiten	2027, in Q1
communicatiebeleid en communicatieprocessen ontwikkeld	2027, in Q1
participatie-instrumenten ontwikkeld	2028, in Q1
communicatietoolkit ontwikkeld	2028, in Q1
resultaatmeting tevredenheid inwoners	2030, in Q1
participatieplannen opgeleverd	jaarlijks, vanaf 2026, in Q1
participatieverslagen opgeleverd	jaarlijks, vanaf 2027, in Q1
trainingen uitgevoerd	jaarlijks, vanaf 2027, in Q1
participatie-jaarevaluaties opgeleverd	jaarlijks, vanaf 2027, in Q1

Bereik

Uit evaluaties leiden we af hoeveel inwoners met participatieprocessen zijn bereikt. Uit vergelijking van die resultaten met vooraf gestelde doelstellingen voor totale aantallen deelnemers en aantallen deelnemers van specifieke doelgroepen, leiden we af hoe succesvol het bereik was.

Effectiviteit

Het beleid is effectief als onder inwoners de tevredenheid over en het vertrouwen in de gemeente is toegenomen. Om die effectiviteit te kunnen bepalen, verrichten we in 2025 een nulmeting en in 2029 een resultaatmeting. Deze metingen besteden we uit aan een deskundige externe partij.

Acceptatie

Bij degenen die de participatie uitvoeren (ambtenaren) en erover besluiten (college en raad), moet het beleid op acceptatie kunnen rekenen. Daarvoor is nodig dat de nieuwe werkwijze werkbaar is, de doelstellingen haalbaar zijn en de inzet van capaciteit en middelen betaalbaar blijft. Daarom doen we in 2028/2029 een evaluatie onder betrokkenen om de acceptatie in beeld te brengen.

Kosten

Op termijn moet participatie ingebed raken in de werkwijze en organisatiecultuur van de gemeente. Bij aanvang is echter extra inspanning nodig. Daarmee zijn kosten gemoeid. Hieronder een overzicht van kosten die we voorzien:

Activiteit	Begin	Eind	Kosten per jaar	Soort kosten
Aanbrengen structuur en aanjagen participatie	Q4 2025	Q4 2027	2025: € 30.000 2026: € 60.000 2027: € 60.000	Incidenteel
Evaluatie en onderzoek: 0-meting	Q4 2025	Q4 2025	€ 10.000	Incidenteel
Trainingen, ontwikkeling en uitvoering	Q4 2025	Q4 2028	2025: € 15.000 2026: € 10.000 2027: € 10.000 2028: € 10.000 2029: € 10.000	Incidenteel
Evaluatie en onderzoek: resultaatmeting	Q4 2029	Q4 2029	€ 10.000	Incidenteel

Deze indicatie is gebaseerd op de volgende aanname:

- Kosten voor participatie-activiteiten komen ten laste van de reguliere budgetten van de teams en afdelingen die voor de participatie verantwoordelijk zijn.

Per jaar komt het totaal van te maken incidentele en structurele kosten van participatie uit op:

Begrotingsjaar	Totale kosten	Waarvan structureel
2025	€ 55.000	€ 0
2026	€ 70.000	€ 0
2027	€ 70.000	€ 0
2028	€ 10.000	€ 0
2029	€ 20.000	€ 0
2030	€ 0	€ 0

Bijlage 1: Inhoud van een participatieplan voor inwonersparticipatie

Voor participatieplannen zullen standaarden worden ontwikkeld. De standaard voor inwonersparticipatie zal zich richten op de volgende inhoud:

1. wat het initiatief/plan is waarvoor de gemeente participatie organiseert
2. wat de participatiedoelen zijn
3. welke onderdelen het initiatief/plan heeft
4. wat voor elk van de onderdelen het participatieniveau is
5. wat de procedures en spelregels zijn
6. wat de planning is
7. wat de doelgroepen zijn
8. hoe die doelgroepen voor participatie worden benaderd
9. hoe die doelgroepen informatie krijgen tijdens en na het proces
10. hoe de participatie voldoende toegankelijk wordt gemaakt
11. welke rollen deelnemers kunnen hebben in het proces
12. hoe, wanneer en door wie besluiten worden genomen
13. hoe verslaglegging en evaluatie is geregeld
14. welke kosten aan het participatieproces zijn verbonden en hoe die worden gedekt

Bijlage 2: Inhoud van een participatieplan voor overheidsparticipatie

Voor participatieplannen zullen standaarden worden ontwikkeld. De standaard voor overheidsparticipatie zal zich richten op de volgende inhoud:

1. wat het initiatief/plan is waarvoor overheidsparticipatie wordt gevraagd
2. wie de initiatiefnemers zijn
3. wat de doelen zijn van het initiatief en welke resultaten worden verwacht
4. welke participatie wordt toegezegd en waarom
5. welke kosten of middelen daaraan zijn verbonden en hoe daarin wordt voorzien
6. wat het proces en de looptijd is
7. hoe betrokkenen informatie krijgen tijdens en na het proces
8. hoe, wanneer en door wie besluiten worden genomen
9. hoe verslaglegging en evaluatie is geregeld

Bijlage 3: Inhoud van een participatieplan voor het uitdaagrecht

Voor participatieplannen zullen standaarden worden ontwikkeld. De standaard voor het uitdaagrecht zal zich richten op de volgende inhoud:

1. welke gemeentelijke taken de initiatiefnemers willen overnemen
2. welke rechtsvorm de initiatiefnemers hebben en welke binding met de gemeenschap
3. waarom ze denken de taken beter en goedkoper uit te kunnen voeren dan de gemeente
4. welke participatie wordt toegezegd en waarom
5. welke kosten of middelen daaraan zijn verbonden en hoe daarin wordt voorzien
6. wat het proces en de looptijd is
7. hoe betrokkenen informatie krijgen tijdens en na het proces
8. hoe, wanneer en door wie besluiten worden genomen
9. hoe verslaglegging en evaluatie is geregeld

Bijlage 4: Inhoud van een aanvraagformulier voor overheidsparticipatie

Voor het aanvragen van overheidsparticipatie *die door het college of de raad goedgekeurd moet worden*, zal een standaard aanvraagformulier online beschikbaar worden gesteld, met onderstaande inhoud.

(NB: Voor initiatieven in de beginfase of die sowieso niet door de raad of het college hoeven te worden vastgesteld komen directe contactmogelijkheden beschikbaar. Daarvoor hoeft geen formulier te worden gebruikt.)

Aanvragen voor overheidsparticipatie kunnen volgens de participatieverordening worden gedaan door:

1. inwoners: personen die staan geregistreerd als inwoner van de gemeente Opsterland; of
2. maatschappelijke partijen: verenigingen, stichtingen, buurtcomités, ondernemingen die geen winst uitkeren en andere organisaties die tot doel hebben een actieve bijdrage te leveren aan de samenleving binnen de gemeente Opsterland.

Bij dezen wil ik een aanvraag doen voor overheidsparticipatie.

Ik wil de gemeente vragen om mee te werken aan het volgende initiatief:

Geef de naam en een beschrijving van het initiatief.

...

Initiatiefnemer:

Geef de naam en contactgegevens van de initiatiefnemer. Als de initiatiefnemer niet een organisatie is maar één persoon of meerdere personen, vul dan alleen de gegevens van de contactpersoon in.

	contactpersoon	organisatie
Naam:	...	...
Straat en huisnummer:	...	...
Postcode:	...	...
Plaats:	...	...
Telefoonnummer:	...	...
Emailadres:	...	...
Website:	...	...

De reden om overheidsparticipatie aan te vragen:

Geef aan waarom het nuttig of belangrijk is dat de gemeente hieraan bijdraagt.

...

Wat ik van de gemeente vraag:

Geef aan wat de bijdrage is die de gemeente zou kunnen leveren, bijvoorbeeld meedenken over het plan, kennis leveren, toegang geven tot netwerken, helpen om financiering te vinden, vergunningen verlenen, etc. Geef zo mogelijk ook aan welke investeringen van de gemeente worden gevraagd, in tijd of geld.

...

Het resultaat wat ik hoop te bereiken:

Geef aan welke resultaten het initiatief kan opleveren en welke van die resultaten afhankelijk zijn van medewerking van de gemeente.

...

Mijn betrokkenheid:

Geef aan wat de persoonlijke motivatie is om dit initiatief op te zetten, of als de initiatiefnemer een organisatie is, hoe het initiatief past bij de doelstellingen van de organisatie.

...

Mijn relevante kennis en ervaring:

Geef aan wat de persoonlijke kennis en ervaring zijn waardoor dit initiatief een succes kan worden, of als de initiatiefnemer een organisatie is, hoe het initiatief past bij de expertise van de organisatie.

...

Dit formulier kan door de gemeente worden aangepast.

Bijlage 5: Inhoud van een aanvraagformulier voor het uitdaagrecht

Voor het aanvragen van toepassing van het uitdaagrecht, *die door het college of de raad goedgekeurd moet worden*, zal een standaard aanvraagformulier online beschikbaar worden gesteld, met onderstaande inhoud.

(NB: Voor initiatieven in de beginfase of die sowieso niet door de raad of het college hoeven te worden vastgesteld komen directe contactmogelijkheden beschikbaar. Daarvoor hoeft geen formulier te worden gebruikt.)

Aanvragen voor toepassing van het uitdaagrecht kunnen volgens de participatieverordening worden gedaan door:

maatschappelijke partijen: verenigingen, stichtingen, buurtcomités, ondernemingen die geen winst uitkeren en andere organisaties die tot doel hebben een actieve bijdrage te leveren aan de samenleving binnen de gemeente Opsterland.

Bij dezen wil ik een aanvraag doen voor toepassing van het uitdaagrecht, als rechtsgeldig vertegenwoordiger van:

Naam organisatie:	...
Rechtsvorm:	...
Kamer van Koophandel nummer:	...
Straat en huisnummer:	...
Postcode:	...
Plaats:	...
Telefoonnummer:	...
Emailadres:	...
Website:	...
Naam contactpersoon:	...
Telefoonnummer contactpersoon:	...
Mailadres contactpersoon:	...
Functie contactpersoon:	...

Ik wil de gemeente vragen om de volgende gemeentelijke taken aan ons over te dragen:

Geef een zo goed mogelijk afgebakende beschrijving van de taken die de gemeente zou moeten overdragen aan de initiatiefnemer: wat zijn precies de taken, voor welk deel van de gemeenschap in Opsterland of welk gebied binnen Opsterland, etc.

...

Wij willen deze gemeentelijke taken overnemen omdat:

Geef aan waarom de initiatiefnemer de taken wil overnemen van de gemeente.

...

Als wij de gemeentelijke taken overnemen, dan bereiken we daarmee:

Geef aan wat de positieve resultaten zijn van het overnemen van de taken van de gemeente. Geef ook aan of er negatieve gevolgen zouden kunnen zijn en hoe de positieve resultaten daartegen opwegen.

...

Als wij de gemeentelijke taken overnemen, dan hebben we daarvoor het volgende nodig:

Geef aan welke bijdrage, financieel of in andere vormen, van de gemeente wordt gevraagd om het overnemen van de taken mogelijk te maken.

...

Als wij de gemeentelijke taken overnemen, dan is goede uitvoering gegarandeerd, doordat:

Maak aannemelijk dat de kwaliteit en continuïteit van de uitvoering in goede handen zijn.

...

Onze relevante kennis en ervaring:

Geef aan hoe het overnemen van de taken past bij de expertise waarover de organisatie beschikt.

...

De binding die wij als maatschappelijke partij met de gemeenschap hebben:

Beschrijf op welke manier de initiatiefnemer verbonden is met de gemeenschap of het gebied waarvoor de gemeentelijke taken zouden moeten worden overgedragen. Geef ook aan wat die binding aantoont.

...

Het draagvlak dat wij als maatschappelijke partij binnen de gemeenschap hebben:

Beschrijf waaruit blijkt dat de initiatiefnemer steun heeft binnen de gemeenschap of het gebied voor het overnemen van de gemeentelijke taken. Geef zoveel mogelijk concreet bewijs van die steun.

Onze betrokkenheid bij de over te nemen taken:

Geef aan wat de motivatie is om de taken over te willen nemen en hoe dit past bij de doelstellingen van de organisatie.

...

Dit formulier kan door de gemeente worden aangepast.

Bijlage 6: Achtergrond van de participatieladder van Edelenbos

In 1963 publiceerde de Amerikaanse sociologe en ambtenaar Sherry Arnstein als eerste een participatieladder in het Journal of the American Institute of Planners¹⁸. Haar artikel 'A Ladder of Citizen Participation' was een baanbrekende publicatie over participatie. De benadering van Arnstein was activistisch. Voor de acht treden van haar ladder gold: hoe hoger hoe beter. Het uitgangspunt was maximale macht voor de burger, minimale macht voor de overheid.

Inmiddels bestaan er vele varianten op Arnsteins ladder. Sommige wetenschappers die met nieuwe varianten zijn gekomen, hebben de activistische benadering laten vallen. En inmiddels is er ook steeds meer kritiek op de ladders. Ze doen niet echt recht aan de ingewikkeldheid van participatie. Ook suggereert een ladder dat hoger altijd beter is, terwijl dat niet zo hoeft te zijn.

Toch biedt een ladder houvast om participatie goed te organiseren. Dat is waarom gemeenten het blijven gebruiken. Met de ladder is systematische indeling mogelijk van het soort invloed dat deelnemers kunnen uitoefenen. Bovendien hebben gemeenten er belang bij dat ze ervaringen met elkaar kunnen vergelijken. Vergelijken is makkelijker als er ook een vergelijkbare aanpak is.

In Nederland wordt de participatieladder van Jurian Edelenbos¹⁹ door veel gemeenten gebruikt. Zijn ladder heeft vijf treden:

5. (mee)beslissen
4. coproduceren
3. adviseren
2. raadplegen
1. informeren

Ook Opsterland gaat deze ladder gebruiken. Zo kunnen we ervaringen vergelijken met andere gemeenten. Bovendien zijn er veel methoden en hulpmiddelen ontwikkeld voor deze ladder. Daar kan Opsterland gebruik van maken. Het scheelt veel tijd en geld om niet alles zelf te hoeven ontwikkelen.

We passen dus de ladder van Edelenbos toe, maar wel met twee kanttekeningen. Ten eerste gebruiken we niet het niveau (mee)beslissen. Ten tweede is er voor ons geen hiërarchie in die ladder: soms is het 'laagste' niveau van informeren de beste oplossing, in andere gevallen is een ander niveau beter. We zoeken altijd de beste match en die hangt van veel verschillende dingen af. Hoeveel ruimte voor invloed is er? Op hoeveel inwoners heeft het impact? Hoeveel tijd is er voor participatie? Hoe vaak hebben we inwoners al gevraagd om te participeren? Leeft het onderwerp wel echt? En nog veel meer vragen, die bepalen hoe je verstandige keuzes maakt voor participatie.

¹⁸ https://www.historyofsocialwork.org/1969_ENG_Ladderofparticipation/1969_Arnstein_ladder_of_participation_original_text_OCR_C.pdf

¹⁹ De ladder van Edelenbos is beschreven in: Edelenbos, J. en Monnikhof, R. (2001). Lokale interactieve beleidsvorming - Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie.

Bijlage 7: Schema om het belang van participatie te helpen afwegen

Er zijn verschillende hulpmiddelen om te helpen afwegen of participatie belangrijk en doelmatig is. Onderstaande tabel is daar een van.

De tabel geeft een aantal factoren weer die kunnen worden afgewogen: hoeveel betekent het plan voor het algemeen belang, hoeveel positieve en negatieve effecten heeft het, hoeveel mensen zullen die effecten ervaren en hoezeer staat het plan in de aandacht? Het ligt voor de hand om bij een heel hoge score ook een heel uitgebreid participatieproces te organiseren. Bij een heel lage score ligt het voor de hand om participatie te beperken tot informeren.

Anders dan sommige andere gemeenten, gebruikt Opsterland geen standaard-aanpak voor bepaalde 'scores' die uit deze tabel voortkomen. Er wordt uiteindelijk altijd voor maatwerk gekozen, afgestemd op beschikbare tijd, capaciteit en geld voor participatie-activiteiten.

Algemeen belang	Effect op de omgeving	Reikwijdte	Maatschappelijke aandacht
Is het algemeen belang ermee gediend? Heeft het initiatief een positieve invloed op de samenleving?	Hoeveel (positieve/negatieve) effecten heeft het initiatief op inwoners/buren/omgeving? Zowel ruimtelijke effecten als op leefbaarheid	Hoe groot is de omgeving/ hoeveel mensen krijgen te maken met de gevolgen van het initiatief?	Is er veel aandacht in de politiek, pers of social media
5. sterk belang voor de hele gemeente en erbuiten	5. zeer groot of ingrijpend voor alle inwoners binnen en buiten de gemeente	5. over de gemeentegrens heen	5. (bijna) dagelijkse berichten vanuit veel hoeken/ bronnen
4. sterk belang voor de hele gemeente	4. behoorlijk groot of ingrijpend voor een groot deel van de inwoners binnen de gemeente	4. de hele gemeente	4. wekelijkse berichten vanuit veel hoeken/ bronnen
3. sterk belang voor een deel van de gemeente	3. enigszins groot of ingrijpend voor inwoners binnen de gemeente	3. een zeer groot deel van de gemeente, zoals een kern of dorp	3. af en toe is er aandacht vanuit diverse bronnen
2. gemiddeld belang voor een deel van de gemeente, wijk of straat	2. matig groot, redelijk ingrijpend voor inwoners binnen de gemeente	2. een deel van de inwoners, zoals wijk of straat	2. af en toe is er aandacht vanuit één of enkele bronnen
1. beperkt belang tot een kleine groep of alleen de initiatiefnemer	1. niet of nauwelijks ingrijpend voor inwoners binnen de gemeente	1. een klein deel van de inwoners, zoals directe burens of alleen de initiatiefnemer	1. weinig tot geen aandacht