

# Samen werken aan de gemeente Hardenberg



Inwonerparticipatiebeleid

16 juli 2024

# Colofon

Organisatie  
Gemeente Hardenberg

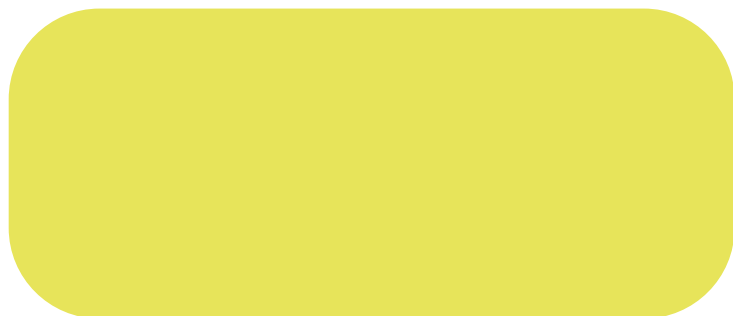
Bezoekadres  
Stephanuspark 1  
7772 HZ Hardenberg

Postadres  
Postbus 500  
7770 BA Hardenberg

Telefoonnummer  
14 0523 (zonder kengetal)

Naam  
Samen werken aan de gemeente Hardenberg  
Inwonerparticipatiebeleid

Versie  
16 juli 2024



# Inhoud

|           |                                                           |           |
|-----------|-----------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1.</b> | <b>Inleiding.....</b>                                     | <b>4</b>  |
| 1.1       | Van voorlichting via communicatie naar participatie ..... | 4         |
| 1.2       | Inwonerparticipatie: definitie en afbakening .....        | 5         |
| 1.3       | Participatieladder.....                                   | 6         |
| 1.4       | Motieven voor inwonerparticipatie .....                   | 8         |
| 1.5       | Deelnemers aan inwonerparticipatie en hun leefstijlen...  | 8         |
| 1.6       | Wettelijk kader.....                                      | 9         |
| <br>      |                                                           |           |
| <b>2.</b> | <b>Participatie bij de gemeente Hardenberg .....</b>      | <b>11</b> |
| 2.1       | Wat vinden onze inwoners? .....                           | 11        |
| 2.2       | Onze ambities .....                                       | 11        |
| 2.3       | Onze ervaring met inwonerparticipatie.....                | 13        |
| <br>      |                                                           |           |
| <b>3.</b> | <b>De Hardenbergse aanpak .....</b>                       | <b>15</b> |
| 3.1       | Onze visie op inwonerparticipatie .....                   | 15        |
| 3.2       | Onze uitgangspunten .....                                 | 15        |
| 3.3       | De Hardenbergse participatieladder .....                  | 16        |
| 3.4       | Rollen in een participatieproces .....                    | 18        |
| <br>      |                                                           |           |
| <b>4.</b> | <b>Inwonerparticipatie in de praktijk.....</b>            | <b>21</b> |
| 4.1       | Participatiecheck: is participatie zinvol?.....           | 21        |
| 4.2       | Mate en intensiteit van participatie: afwegingsmatrix ... | 22        |
| 4.3       | De rol van het bestuur.....                               | 24        |
| 4.4       | Het participatieplan .....                                | 25        |
| 4.5       | Het participatieverslag .....                             | 27        |
| <br>      |                                                           |           |
|           | Bronnen.....                                              | 28        |

# 1. Inleiding

Wanneer je tien inwoners, bestuurders of ambtenaren vraagt naar de betekenis van 'participatie', krijg je waarschijnlijk tien verschillende antwoorden. Want hoewel we participatie bij gemeentelijke plannen en projecten allemaal belangrijk vinden, wisselen de beelden die we erbij hebben. In dit hoofdstuk verkennen we het onderwerp. Daarvoor kijken we eerst terug naar de manier waarop overheidscommunicatie en participatie zich in de afgelopen decennia hebben ontwikkeld. En we zoomen in op het begrip inwonerparticipatie.

## 1.1 Van voorlichting via communicatie naar participatie

Overheidscommunicatie heeft zich vanaf de jaren '70 sterk ontwikkeld. Eerst was er vooral sprake van voorlichting: het openbaar maken, verklaren en toelichten van het beleid. Vanaf de jaren '80 richtte overheidscommunicatie zich ook op overtuigen en als instrument om houding en gedrag te beïnvloeden. En zo het beleid te 'verkopen'. In de jaren '90 kwam het besef dat acceptatie van beleid misschien beter gaat als inwoners en overheid vóór besluitvorming contact hebben. Begrippen als 'dialoog' en 'inspraak' deden hun intrede. In die jaren werden inwoners halverwege of aan het eind van beleidsprocessen enigszins betrokken.

In 2001 verscheen het rapport 'In dienst van de democratie' van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (ook wel commissie-Wallage). De belangrijkste boodschap was dat 'communicatie in het hart van het beleid' moest staan. Met andere woorden: de overheid moet zorgen voor dialoog en interactie in alle fasen van het beleidsproces. Dus ook bij de voorbereiding, ontwikkeling en vaststelling van beleid.

## Groeiende kloof tussen politiek en inwoners

Tegelijkertijd werden bestuurders steeds vaker geconfronteerd met de groeiende kloof tussen politiek en inwoners. Zij zagen in dat het belang van de inwoner (voor wie zij beleid maken) leidend moet zijn. Langzaam drong het besef door dat inwoners vaker dan alleen bij verkiezingen een stem willen hebben. Inwonerparticipatie deed z'n intrede.

Door deze ontwikkelingen werden communicatie en inwonerparticipatie steeds belangrijker voor gemeenten. De behoefte om verantwoording af te leggen aan de samenleving groeide. In veel gemeentelijke communicatievisies lag de nadruk op 'openheid' en 'transparantie'. Bij inwonerparticipatie lag de nadruk op het betrekken van de inwoners bij het maken en uitvoeren van beleid. Communicatie en inwonerparticipatie kregen vanaf toen een plek in verschillende gemeentelijke coalitieakkoorden (Löwik, 2014).

## Nieuwe balans tussen overheid, maatschappij en inwoners

De afgelopen jaren stonden in het teken van technologische ontwikkelingen en digitalisering. De netwerkmaatschappij kwam op. Door sociale media weten gelijkgestemde inwoners elkaar goed te vinden. Hierdoor is een nieuwe balans ontstaan tussen de overheid, het maatschappelijk middenveld, de private sector en inwoners. Sommige vraagstukken kan de overheid niet meer alleen oplossen. Ook gemeenten worden meer afhankelijk van plannen en de inzet van de samenleving. Problemen en uitdagingen worden vaker door de samenleving zelf opgepakt. Door deze ontwikkeling wordt het verbinden van de buitenwereld met de gemeentelijke binnenwereld nog belangrijker.

Ook kreeg de gemeente er hierdoor een rol bij: die van ondersteuner en facilitator van initiatieven

die uit de samenleving zelf komen. In die rol is het niet de vraag of en hoe inwoners met de gemeente meedoen, maar hoe de gemeente met de inwoners mee mag en kan doen. Het gaat hier om overheidsparticipatie.

Deze ontwikkeling van communicatie en participatie leert ons dat de gemeente in wisselende rollen in contact staat met de samenleving. Het maakt ook dat communicatie en participatie iets is waar alle bestuurders en ambtenaren mee te maken hebben.

## 1.2 Inwonerparticipatie: definitie en afbakening

Participatie betekent letterlijk 'deelname' of 'het hebben van aandeel in iets'. Dat maakt het een containerbegrip. Een term die afhankelijk van de context verschillende betekenissen heeft. En op verschillende manieren vorm krijgt. Soms is participatie beperkt tot één moment in een beleidsproces. Participatie kan ook een proces op zichzelf zijn. Dit maakt het niet gemakkelijk om tot een eenduidige definitie van participatie te komen. In dit beleidsdocument gebruiken we de volgende definitie als vertrekpunt (Visser, van Popering-Verkerk en van Buuren, 2019): Participatie is een proces waarbij individuen, groepen en organisaties invloed uitoefenen op en controle delen over collectieve vraagstukken, beslissingen of diensten die hen aangaan.

### Invloed uitoefenen

Met participatie geven we dus altijd een stukje invloed en controle aan de participant. Volgens deze definitie is 'informer' geen participatie. Want bij alleen informeren is van het uitoefenen van invloed of het delen van controle geen sprake. We kunnen deze definitie gebruiken bij inwonerparticipatie en overheidsparticipatie.

Daarbij onderscheiden we een wezenlijk verschil (Studio Vers Bestuur, 2018).

- Inwonerparticipatie start bij de gemeente. De gemeente is (mede-)initiatiefnemer. De inwoner is participant.
- Overheidsparticipatie start bij de inwoner, die ook initiatiefnemer is. De gemeente haakt aan en faciliteert.

### Inwonerparticipatie

Dit beleidsdocument gaat over inwonerparticipatie. Dus bij plannen en projecten waar de gemeente (mede-)initiatiefnemer is. En waarmee we invulling geven aan de ambities die we als gemeente hebben. Deze keuze wil niet zeggen dat bij de gemeente Hardenberg geen sprake is van overheidsparticipatie of dat we dat niet belangrijk vinden. De manier waarop we willen omgaan met overheidsparticipatie krijgt een plek in het kernenbeleid.

Verder volgen we bij de gemeente Hardenberg de wettelijke procedures rond de terinzagelegging van ontwerpplannen en -besluiten van derden. Dit valt de buiten de scope van dit inwonerparticipatiebeleid.

In de definitie zit ook het woord 'collectief'. Het onderwerp van participatie heeft volgens deze definitie een collectief karakter. Dit betekent dat we er in dit beleidsdocument vanuit gaan dat bij participatie een groep mensen samenwerkt en één of meerdere belangen nastreeft.

Dit participatiebeleid richt zich niet op een één-op-één contact tussen de gemeente en een inwoner of bedrijf.

We kunnen vanuit twee invalshoeken naar inwonerparticipatie kijken.

- Representatie-democratische opvatting: inwonerparticipatie is een aanvulling op besluitvorming van college of gemeenteraad. Het is geen vorm van medezeggenschap of zelfbestuur. De gemeenteraad neemt de

uitkomsten van inwonerparticipatie mee in besluitvorming. Inwonersparticipatie is versterking van en aanvulling op de representatieve democratie.

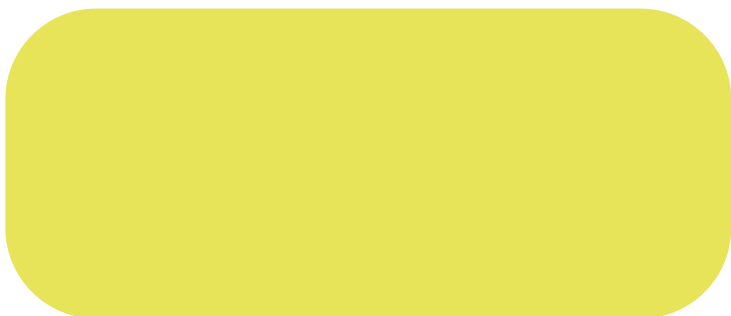
- Participatie-democratische opvatting: Inwonerparticipatie is een manier om inwoners zelfbestuur te geven. De gemeenteraad wordt vervangen door vormen van inwonersparticipatie (Raad voor Openbaar Bestuur, 2004).

## 1.3 Participatieladder

Inwoners kunnen op verschillende manieren participeren. Waarbij de mate van invloed en de rollen die de gemeente en inwoners hebben per situatie anders is. Een veelgebruikt instrument bij het vormgeven van inwonerparticipatie is de participatieladder. De ladder is in 1969 ontworpen door Shell Arnstein.

Monninkhof & Edelenbos (2001) en Pröpper & Steenbreek (2009) pasten de ladder aan op de Nederlandse context. Zij onderscheiden zes treden op de ladder, met bijbehorende participatievormen, bestuursstijlen en rollen van participanten en het bestuur.

Bij deze participatieladder is bij trede zes, waarbij de participant initiatiefnemer is, sprake van overheidsparticipatie. Trede vijf (samenwerken) bevindt zich op het snijvlak van inwonerparticipatie en overheidsparticipatie.



**Tabel 1:**

**De participatieladder van Monninkhof & Edelenbos (2001) en Pröpper & Steenbreek (2009).**

| Trede | Participatievorm<br>Rol van participant                     | Bestuursstijl              | Rol van bestuur                                                                                                                               |
|-------|-------------------------------------------------------------|----------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 6     | Initiatiefnemer<br>Beleids eigenaar en bevoegd gezag        | Faciliterende stijl        | Biedt ondersteuning en laat beleidsvorming aan participanten over                                                                             |
| 5     | Samenwerken<br>Samenwerkingspartner                         | Samenwerkende stijl        | Bestuur werkt en besluit op basis van gelijkwaardigheid met participanten                                                                     |
| 4     | Meebeslissen<br>Medebeslisser                               | Delegerende stijl          | Bestuur besluit over het beleid met inachtneming van de vooraf gestelde randvoorwaarden                                                       |
| 3     | Adviseren<br>Adviseur beginspraak                           | Participatieve stijl       | Bepaalt beleid, maar staat vanaf het begin open voor andere ideeën en oplossingen                                                             |
| 2     | Adviseren<br>Adviseur eindspraak                            | Consultatieve stijl        | Bepaalt beleid en geeft voordat een besluit wordt genomen de mogelijkheid tot commentaar, maar hoeft daaraan geen consequenties te verbinden. |
| 1     | Informerende<br>Toeschouwer, ontvanger informatie           | Open autoritaire stijl     | Voert zelfstandig beleid en verschaft hierover informatie                                                                                     |
| 0     | Geen informatie/participatie<br>Geen rol voor participanten | Gesloten autoritaire stijl | Voert zelfstandig beleid en verschaft geen informatie                                                                                         |

## 1.4 Motieven voor inwonerparticipatie

De gemeente kan meerdere motieven hebben voor inwonerparticipatie (Visser, van Popering-Verkerk en van Buuren, 2019) en (Raad voor Openbaar bestuur, 2004).

- Instrumenteel motief: de kwaliteit en effectiviteit van een beleid of besluit is beter doordat:
  - de oplossing past bij de lokale situatie,
  - het past bij wensen en behoeften van inwoners,
  - er meer begrip, acceptatie of draagvlak is.Dit kan tijdrovende juridische procedures voorkomen.
- Democratisch motief: de legitimiteit van besluiten vanuit een democratisch ideaal. Om hiermee het wantrouwen in de overheid kleiner te maken.

### Voordelen en risico's van inwonerparticipatie

Een voordeel van inwonerparticipatie is dat inwoners gebruik kunnen maken van het democratisch recht om invloed en zeggenschap uit te oefenen. Omdat hun belang meeweegt, neemt de gemeente betere besluiten.

Er zijn ook risico's. Zo kan inwonerparticipatie leiden tot langdurige processen en kunnen de verwachtingen van de participanten te hoog zijn. Wanneer de gemeente de verwachtingen niet kan waarmaken, kan dit leiden tot frustraties en onbegrip bij de participanten. Ook bieden participatieprocessen tegenstanders de gelegenheid zich steeds beter te organiseren.

## 1.5 Deelnemers aan inwonerparticipatie en hun leefstijlen

Inwonerparticipatie staat of valt bij de bereidheid van inwoners om deel te nemen. Een voorwaarde voor een succesvol participatieproces is deelname van een representatieve groep inwoners. Dat blijkt in de praktijk lastig te organiseren. Vaak doen inwoners met een verantwoordelijke betrokkenheidsstijl mee. Deze mensen zijn actief bezig met de samenleving en het algemeen belang. En zoeken actief naar overheidsinformatie. Het overgrote deel van de inwoners is echter meer bezig met het eigen belang. En komt pas in actie als het eigen belang in het geding is, en soms zelfs dan niet. Deze mensen hebben weinig vertrouwen of interesse in de overheid en voelen zich slechts op afstand betrokken.

Over het algemeen kunnen we stellen dat een participatieproces tijdig moet starten. En dat enthousiasme en motivatie nodig is voor een succesvol participatieproces. Maar veel mensen raken pas gemotiveerd wanneer een vraagstuk heel concreet of lokaal wordt. (Löwik, 2014).

### Aansluiten bij verschillende burgerschapsstijlen

Gemeenten, ook de gemeente Hardenberg, communiceerden vooral vanuit het uitgangspunt dat alle informatie voor alle inwoners beschikbaar en bereikbaar moet zijn. Onbewust gingen we er van uit dat inwoners in alle publieke onderwerpen evenveel geïnteresseerd zijn. En dat alle inwoners op hetzelfde door de gemeente gekozen moment willen meepraten. Uit onderzoeken komt naar voren dat dit niet het geval is. Want dé inwoner bestaat niet. In de samenleving vinden we een grote verscheidenheid aan leefstijlen. Onderzoeksbureau Motivaction onderscheidt met haar model meerdere burgerschapsstijlen met elk

een bijbehorende communicatiestijl. Motivaction heeft dit ook voor de gemeente Hardenberg in beeld gebracht. Deze leefstijlen komen van pas bij het inrichten van communicatie- en participatieprocessen. Bijvoorbeeld als het gaat om het kiezen van de juiste kanalen, communicatiemiddelen en de juiste werkvormen voor participatie.

## 1.6 Wettelijk kader

De wettelijke basis voor participatie binnen de gemeente staat in artikel 150 van de Gemeentewet. Hierin staat dat de gemeenteraad een verordening moet vaststellen over de manier waarop inwoners en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken. Ook bepaalt dit artikel dat de gemeente bij deze 'inspraak' de zogenaamde 'Uniforme openbare voorbereidingsprocedure' uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) moet volgen. Tenzij dit in de verordening anders is geregeld. Bij deze procedure legt de gemeente een ontwerp voor een bepaald beleid zes weken ter inzage. In deze periode kunnen zienswijzen naar voren worden gebracht. Daarna stelt de gemeente het beleid vast. Daarbij betreft de gemeente de ingebrachte zienswijzen.

### Inspraakverordening

De gemeenteraad van Hardenberg heeft een inspraakverordening vastgesteld. Hierin is geregeld dat ieder bestuursorgaan voor de eigen bevoegdheden bepaalt of inspraak wordt verleend bij het voorbereiden van beleid. Dit geldt uiteraard niet als inspraak wettelijk verplicht is. Bij sommige onderwerpen is inspraak uitgesloten. Bijvoorbeeld bij ondergeschikte wijzigingen van eerder vastgesteld beleid. Of bij onderwerpen waarbij sprake is van uitvoering van hogere regels en er nauwelijks

beleidsruimte is. In de Inspraakverordening is ook geregeld dat de gemeente de 'Uniforme openbare voorbereidingsprocedure' uit de Awb volgt, maar het is ook mogelijk om een andere inspraakprocedure vast te stellen.

### Wet versterking participatie op decentraal niveau

In juni 2024 is een wetsvoorstel voor een wijziging van artikel 150 van de Gemeentewet aangenomen door de Eerste Kamer. Dit wetsvoorstel heet 'Wet versterking participatie op decentraal niveau'. Met inwerkingtreding van dit wetsvoorstel stelt de regering inwoners in staat niet alleen bij de voorbereiding, maar ook bij de uitvoering en evaluatie van beleid betrokken te zijn. Daarbij spreekt de regering in de toelichting van een beweging van een 'inspraakverordening' (het huidige artikel 150) naar een (bredere) 'participatieverordening'.

In dit wetsvoorstel staat ook het 'uitdaagrecht'. Met het uitdaagrecht kunnen inwoners hun overheid uitdagen om de uitvoering van een taak over te nemen.

Het gaat om taken die de gemeente zelf op zich neemt, zonder dat dit bijvoorbeeld door de wetgever is verplicht. Of om taken die door een bijzondere wet aan het gemeentebestuur zijn opgedragen. Voorbeelden zijn het beheer of onderhoud van een park of buurthuis. In de participatieverordening kunnen voorwaarden worden bepaald waaronder inwoners deze taken kunnen uitvoeren. Deze wet treedt naar verwachting op 1 januari 2025 in werking. Vanaf dat moment heeft de gemeente twee jaar de tijd om deze specifieke vorm van participatie in de verordening te regelen.

### Participatie in specifieke wetten

Ook in andere wetten staan bepalingen over participatie. Zo is in de Omgevingswet geregeld

dat aanvragers van Omgevingsvergunningen moeten aangeven wat zij zelf hebben gedaan aan participatie. De gemeente (als de gemeente bevoegd gezag is) mag niet regelen hoe en op welke wijze participatie plaatsvindt. Wel moet de gemeente toetsen of er voldoende participatie heeft plaatsgevonden. En wat het resultaat daarvan is geweest. Voor aanvragers van een omgevingsvergunning en een wijziging van het omgevingsplan is een gemeentelijke handreiking participatie beschikbaar.

In de Omgevingswet is geregeld dat bij besluiten over de Omgevingswetinstrumenten (omgevingsvisie, omgevingsprogramma, omgevingsplan) inwonerparticipatie verplicht is. Daarnaast heeft de gemeenteraad gevallen aangewezen voor aanvragen van een omgevingsvergunning waarmee van het omgevingsplan wordt afgeweken, waarbij participatie verplicht is. Wanneer de gemeente zelf initiatiefnemer is, moet de gemeente in deze verplichte gevallen aangeven hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen betrokken zijn. En wat de resultaten daarvan zijn. Daarbij geeft de gemeente aan op welke manier invulling is gegeven aan het eigen participatiebeleid. Participatie maakt daarmee deel uit van de motivering van het besluit. Daarmee staat het open voor een oordeel door de bestuursrechter.

De Omgevingswet is op 1 januari 2024 in werking getreden. Er is dus nog weinig jurisprudentie. Wel deed de Rechtbank in Gelderland in april 2024 een uitspraak over een omgevingsvergunning voor de opvang van asielzoekers. Hierbij toetste de rechter ook het onderdeel participatie. Uit deze uitspraak blijkt het volgende:

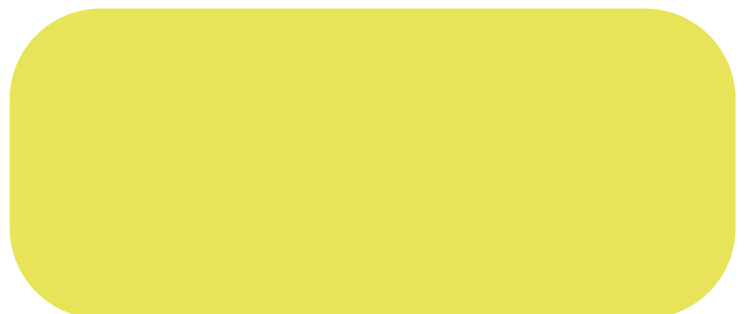
- Verplichte participatie behoort van enige betekenis te zijn.
- De aard van het project en de impact op de

omgeving bepalen wat er in redelijkheid aan participatie moet worden gedaan.

- Participatie staat niet gelijk aan het behalen van unanieme steun of draagvlak van de omgeving.
- Spoedeisendheid en maatschappelijke dilemma's kunnen van invloed zijn op de (beperkte) vorm van participatie.

Ook in een aantal wetten op het terrein van het Maatschappelijk Domein zijn specifieke vormen van participatie geregeld. Zo bepalen de Participatiewet, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, de Jeugdwet en de Wet sociale werkvoorziening dat bij verordening moet worden geregeld hoe 'cliënten' of hun vertegenwoordigers worden betrokken bij de uitvoering van deze wetten. Hiervoor heeft de gemeente een verordening en een Participatieraad ingesteld. De Participatieraad signaleert knelpunten en recente ontwikkelingen in het maatschappelijk domein. En geeft de gemeente daarover gevraagd en ongevraagd advies. Dit inwonerparticipatiebeleid is aanvullend op onderwerpen die de Participatieraad behandelt of waarover de Participatieraad advies geeft.

We kunnen concluderen dat er op het gebied van inwonerparticipatie op dit moment weinig is voorgeschreven of verplicht. Dat biedt ons veel ruimte om participatiebeleid te maken.



## 2. Participatie bij de gemeente Hardenberg

### 2.1 Wat vinden onze inwoners?

In een onderzoek (Motivaction, 2022) vroegen we onze inwoners bij welke onderwerpen zij betrokken willen zijn. En op wat voor manier. Ook zijn we in gesprek gegaan met ondernemers en inwoners (2023). In aanvulling hierop vroegen we raadsleden en plaatselijk belangen als vertegenwoordiger van onze inwoners naar hun ervaringen en wensen met betrekking tot participatie.

Als het gaat om ervaringen, is het beeld dat er in de meeste gevallen sprake is van informeren of adviseren (beginspraak of eindspraak). De bereidheid om mee te mogen denken over gemeentelijke onderwerpen is zeer groot; men wil met name geïnformeerd worden (mee-weten) of meedenken (inspraak/advies geven, geraadpleegd worden). Een kleine groep wil ook graag meebeslissen. Opvallend is dat er ook een groep inwoners is die geen interesse heeft om mee te doen met een participatietraject van de gemeente.

Uit gesprekken met inwoners blijkt dat zij graag uitleg willen over plannen. Ook als het niet doorgaat of stil ligt. Inwoners geven aan dat het niet altijd zo hoeft te gaan zoals inwoners willen, als het maar duidelijk is. 'Nee' is ook een antwoord. Verder missen inwoners bij grote projecten de 'nazorg'. Zij zijn bij de voorbereiding nauw betrokken geweest, maar na oplevering van een project blijft het stil.

#### Onderwerpen waar inwoners graag bij willen 'participeren'

Inwoners praten graag mee met thema's die invloed hebben op hun directe woonomgeving. Denk aan beslissingen over zaken die spelen in de woonomgeving, inrichting en nieuwbouw in de buurt, of plannen voor de kern of het dorp waar ze wonen. Daarnaast zijn maatschappelijke

onderwerpen zoals het klimaat, energietransitie, landbouw, woningbouw en vluchtelingen ook genoemde onderwerpen. Onderwerpen waar inwoners minder interesse in hebben zijn thema's op het gebied van (gezondheids-)zorg en ondersteuning (Motivaction, 2022).

Raadsleden geven aan dat het belangrijk is om vooraf goed te overwegen of en wanneer je inwoners laat participeren. Niet elk onderwerp leent zich voor participatie.

#### Manieren van participeren

De meest genoemde manier om te participeren zijn informatiebrieven en – brochures en via informatie- en inspraakavonden. Ook willen inwoners wel meedoen door te stemmen op een plan. Wat ook nog vaak wordt genoemd zijn de website en social media. Daarnaast ontvangen inwoners graag informatie via weekblad de Toren, via persoonlijke middelen zoals de post/ e-mail of via de website van de gemeente.

### 2.2 Onze ambities

We hebben de ambitie om de kracht van de samenleving te benutten. En willen ruimte bieden voor inwonerparticipatie. Onze ambities voor inwonerparticipatie staan omschreven in de Omgevingsvisie Landstad Hardenberg (juli 2021).

"Bij de uitwerking van onze ambities willen we partijen blijven stimuleren om mee te doen. Zonder 'meedoen en samen doen' zullen onze ambities blijven steken in goede bedoelingen. Maar het gaat niet vanzelf. Zowel de gemeente als belanghebbenden leren elke dag bij. Voor elke opgave zoeken we naar geschikte vormen, rollen, spelregels en intensiteit van participatie. We delen hierover zoveel mogelijk bevindingen en

informatie. Zo weten we goed wat we van elkaar kunnen verwachten. We gebruiken hierbij onder andere de participatieladder. Deze beschrijft de verschillende vormen van participatie, van weinig participatie (alleen informeren) tot intensieve samenwerking (coproduceren en/of meebeslissen). Zelfs in één opgave kunnen verschillende vormen van participatie aan de orde zijn."

## **Coalitieakkoord**

Ook in het coalitieakkoord 2022-2026 staat de ambitie om de kracht van de samenleving te gebruiken:

"Bij onze ontdekkingsreis naar de toekomst van de gemeente Hardenberg, geloven wij in de kracht van de samenleving. Deze kracht blijven wij benutten. Dat vraagt wel om een open houding van de (lokale) overheid naar onze inwoners en ondernemers. Een houding die aansluit bij initiatieven uit de samenleving en waarbij de gemeente vanuit een positieve 'ja, mits'-benadering de ruimte biedt aan dergelijke initiatieven. Zonder deze ruimte in te vullen met onnodig beperkende regels. Maar ook een houding die oprechte ruimte biedt voor participatie van betrokken inwoners bij gemeentelijke initiatieven. Wij nodigen inwoners, ondernemers, instellingen, partners en medeoverheden uit om ons te helpen om onze ambities te realiseren. We organiseren samenwerking rond opgaven die ertoe doen. Daarbij maken wij gebruik van positieve ervaringen die wij in de afgelopen periode hebben opgedaan met specifieke participatietrajecten in het ruimtelijke domein, zoals bij Broeklanden-Zuid en het Spindegebied. Maar ook met maatschappelijke akkoorden in het sociaal domein, zoals het lokale sport- en beweegakkoord, het ouderenakkoord en het preventieakkoord."

Deze ambitie gaat zowel over overheidsparticipatie

bij initiatieven uit de samenleving als over inwonerparticipatie bij gemeentelijke initiatieven.

## **Strategische communicatievisie**

In de strategische communicatievisie 2022-2026 hebben we al een voorzet gedaan om invulling te geven aan de ambities voor inwonerparticipatie uit de Omgevingsvisie en het coalitieakkoord. Participatie en het hierover vertellen komt terug in de speerpunten 'samenkracht' en 'verbinding'

- "Communicatie is samenkracht - Hiermee bedoelen we dat we laten zien dat we onze ambities samen met elkaar en onze partners vorm en inhoud geven. Dat doen we in verhaal en beleving. We vertellen het verhaal van Hardenberg samen met onze partners. Daarbij laten we zien dat we vertrouwen op de kracht en kwaliteit van initiatieven uit de samenleving. Het gaat om meedoen en samendoen: de samenleving is aan zet en wij faciliteren. We hebben het lef om los te laten en de ander centraal te stellen. Daarbij stellen we ons op als een betrouwbare partner. Dat vraagt van ons dat we open en eerlijk zijn in alle gevallen.
- Communicatie is verbinding - Het gaat om participatie van en het gesprek met onze partners in de samenleving. Dit betekent dat we luisteren naar wat er leeft en speelt in de samenleving. Daar sluiten we bij aan. Zo leggen we verbinding met verschillende groepen in de samenleving. We maken van ons verhaal een gezamenlijk verhaal. Dit maken we zichtbaar in zowel de online als de fysieke omgeving. Dat kan alleen als er sprake is van oprechte interesse en wederzijds vertrouwen in elkaar en in onze gezamenlijke doelen."

## **Handreiking participatie**

Voor aanvragers van een omgevingsvergunning en een wijziging van het omgevingsplan is een handreiking participatie beschikbaar. Hierin staat het volgende:

“Participatie heeft als doel betere plannen te maken door de inbreng van de omgeving. Hiermee wordt in kaart gebracht en afgewogen wat mensen die te maken krijgen met uw plan belangrijk vinden. Dat leidt tot betere besluitvorming, omdat alle belangen in beeld zijn en er rekening mee gehouden kan worden. Participatie betekent niet dat alle partijen het met elkaar eens moeten worden. Het is wel belangrijk dat de omgeving kan meepraten.”

## 2.3 Onze ervaring met inwonerparticipatie

Elk jaar doorlopen we bij de gemeente Hardenberg tientallen participatieprocessen, zo blijkt uit een nulmeting in 2023 (Bos-Kuiper, 2023). Ook vroegen we medewerkers bij de totstandkoming van dit participatiebeleid naar hun ervaringen met inwonerparticipatie.

### Inwoners reageren op plannen

Vaak is er sprake van ‘informereren’, maar in de meeste gevallen blijkt dat er sprake is van ‘adviseren’. Hierbij vragen we inwoners, ondernemers of organisaties om ons vanuit hun eigen perspectief of ervaring te adviseren. Dat advies kan gaan over oplossingen voor vraagstukken of over de uitwerking van een plan of project. Soms kunnen inwoners vanaf de start participeren (adviseren beginspraak), maar meestal legt de gemeente een uitwerking van een plan aan inwoners voor (adviseren eindspraak) waarbij er nog de mogelijkheid is om te reageren. De gemeente heeft in die gevallen een participatieve of consultatieve rol. We vragen inwoners hun mening te geven over een onderwerp. Wat vinden ze van een eerste schets of ontwerp? Wat kan beter of anders?

### Ideeën of oplossingen worden meegewogen

De inbreng van de participanten heeft een volwaardige rol bij het uitwerken van projecten/plannen. We staan open voor andere ideeën of oplossingen. Deze worden meegewogen bij de uiteindelijke besluitvorming. Maar we hoeven bij het nemen van een besluit aan de inbreng geen consequenties te verbinden. We kunnen een advies ook naast ons neer leggen. Het is bij ‘adviseren’ immers het college of de raad die een besluit neemt.

In enkele gevallen begeven we ons hoger op de participatieladder. En is er sprake van meebeslissen of samenwerken. Dit gebeurt vooral bij ruimtelijke plannen. Ambtenaren vinden uiteenlopende onderwerpen geschikt voor participatie en hebben hiervoor geen speciale voorkeur.

### Participatie is belangrijk, maar de ruimte is beperkt

We concluderen dat participatie vaak gewenst is. We vinden het allemaal belangrijk. De voorkeur gaat uit naar ‘adviseren’ (beginspraak en eindspraak). Ook willen we inwoners laten meebeslissen of samenwerken als het mogelijk is. Toch blijkt in de praktijk dat de participatieruimte meestal beperkt is. Wanneer we kiezen voor ‘informereren’, bevinden we ons op de een-na-laagste trede van de participatieladder uit paragraaf 1.3. We gebruiken participatie dan om inwoners mee te nemen in het proces. Eerder hebben we geconstateerd dat een belangrijk kenmerk van participatie is dat er ruimte is voor invloed. Als die ruimte er niet is, dan is het natuurlijk goed om inwoners te informeren en mee te nemen. Maar van participatie waarbij inwoners inbreng leveren, is dan eigenlijk geen sprake. Wanneer dit in de loop van een proces blijkt, kan dit voor onduidelijkheid of valse verwachtingen zorgen.

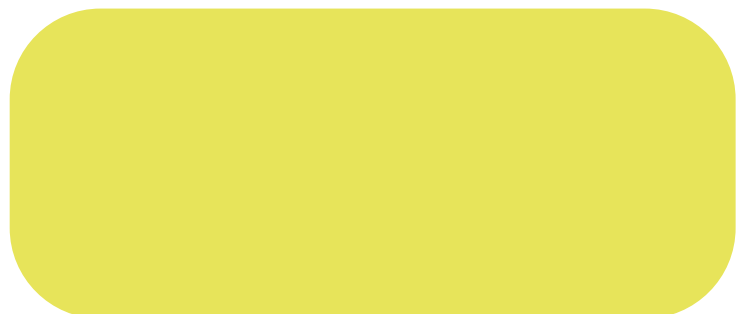
### **Impact wordt pas bij uitvoering gezien**

Ook is de ervaring dat inwoners de impact van een project/plan pas overzien als het concreet wordt of de uitvoering start. Daardoor gebeurt het dat plannen vlak voor of tijdens de uitvoering nog worden aangepast, terwijl er al een uitgebreid participatietraject doorlopen is.

De gemeente heeft ook ervaring met participatieprocessen rond grote maatschappelijke thema's die veel impact hebben op de leefomgeving van inwoners. De ervaringen die we in processen hebben opgedaan, en de lessen die we hebben geleerd, gebruiken we bij nieuwe processen.

### **De 'Hardenbergse manier'**

In 2020 onderzocht de Rekenkamer enkele participatieprocessen. Hieruit bleek dat bij participatieprocessen sprake is van een sterk pragmatische en 'hands on' aanpak. Dit wordt ook wel omschreven als de 'Hardenbergse manier'. Er wordt door deskundigen vooraf goed nagedacht over participatie, maar dit wordt niet altijd vastgelegd in een participatieplan. Projectleiders werken hierbij nauw samen met team communicatie (Rekenkamer gemeente Hardenberg, 2020).



# 3. De Hardenbergse aanpak

## 3.1 Onze visie op inwonerparticipatie

We zien inwonerparticipatie als een waardevolle aanvulling op de voorbereiding van besluitvorming door het college of de gemeenteraad. Want plannen, beleid, projecten en besluiten worden beter als we gebruik maken van de kracht van de samenleving. En passen beter bij de wensen en behoeften van onze inwoners.

We durven los te laten als het kan. Maar we durven ook duidelijk te zijn als participatie niet kan. Want niet elk onderwerp leent zich voor participatie. Per plan of project bepalen we (met behulp van een afwegingskader) vooraf of participatie zinvol is. En zo ja, welke vorm van participatie op de Hardenbergse participatieladder het meest passend is. Is er geen ruimte voor inbreng van inwoners? Dan starten we geen participatieproces.

Bij onderwerpen waar participatie zinvol is, nodigen we inwoners, ondernemers, instellingen en partners in een zo vroeg mogelijk stadium uit om er samen met ons over na te denken en er aan te werken. Daarbij zijn we vooraf helder over wat we van elkaar kunnen verwachten, wat we willen doen met de inbreng en hoe we deze verwerken.

Voor elke opgave zoeken we naar geschikte vormen, rollen en spelregels. Per project kunnen ook verschillende vormen van participatie aan de orde zijn. We stimuleren inwoners om mee te doen. Bij het kiezen van vormen en middelen sluiten we aan bij de burgerschapsstijlen van de betrokken inwoners. We kijken altijd serieus naar de uitkomsten van inwonerparticipatie. Bij besluitvorming wegen en nemen we de uitkomsten van het participatieproces mee. We leggen uit wat we met de inbreng gedaan hebben. En leggen het ook uit als/waarom we inbreng niet mee (kunnen) nemen en andere keuzes maken.

## 3.2 Onze uitgangspunten

Met 6 uitgangspunten geven we invulling aan onze visie op participatie.

### 1 - Alleen als het zinvol is en kan

Participatie is nooit een doel op zich. Participatie doen we alleen als er ruimte is voor inbreng of invloed van inwoners. Of als het wettelijk verplicht is. Als er participatieruimte is, vragen we ons ook af wat het participatiedoel is en of participatie het plan kan verbeteren. Niet elk onderwerp leent zich ervoor om anderen te betrekken. We willen dat participatie zinvol is. Daarom stellen we onszelf eerst de vraag waarom we anderen willen betrekken en wat we daarmee willen bereiken.

### 2 - We kiezen per situatie een passende aanpak

Wanneer participatie zinvol is, kiezen we voor maatwerk. Elk onderwerp vraagt om een ander proces, met passende vormen, rollen, deelnemers en spelregels. Per projectfase kunnen ook verschillende vormen van participatie aan de orde zijn.

### 3 - We vertellen duidelijk en eerlijk wat we doen

Voordat we beginnen zijn we helder over de ruimte die er is voor inbreng, de kaders, de spelregels en het proces. En wat we met participatie willen bereiken. We nemen participanten vanaf de start van het participatieproces stap voor stap mee, zodat inwoners weten wat ze kunnen verwachten. We zijn duidelijk en eerlijk over de opbrengsten en hoe we de inbreng meenemen of meewegen in onze besluitvorming. We delen dilemma's en leggen ook uit waarom we inbreng wel of niet meenemen. Ook na een participatieproces blijven we in contact.

#### **4 - Alle betrokkenen kunnen meedoen**

We bepalen zorgvuldig welke inwoners betrokken moeten zijn bij een participatieproces, eventueel samen met sleutelfiguren of belangengroepen. We willen zoveel mogelijk betrokkenen de gelegenheid bieden om met ons mee te denken of samen te werken. Daarom zorgen we voor duidelijke en toegankelijke communicatie over de participatie. We maken het zo gemakkelijk mogelijk om mee te doen. We doen ons best om ook betrokkenen te bereiken die minder snel van zich laten horen.

#### **5 - We hoeven het niet allemaal met elkaar eens te zijn**

Participatie geeft ons inzicht in meningen, standpunten, ideeën en voorkeuren van inwoners. Er is geen goed of fout. We nemen ieders inbreng serieus en wegen ieders inbreng zorgvuldig af. We zijn ons er van bewust dat er verschillende en persoonlijke belangen zijn die niet overeenkomen met het algemeen belang. Met een zorgvuldig participatieproces houden we zoveel mogelijk rekening met de verschillende belangen. Om tot een besluit te komen, moeten we keuzes maken. Daarbij houden we altijd onze rol van hoeder van het algemeen belang in gedachten. We zien voor onszelf de verplichting om de belangen van de partijen die niet aan tafel zitten zichtbaar te maken in een participatieproces. Ook deze belangen moeten we betrekken in onze afweging. Daar zijn we helder over.

Participatie is niet hetzelfde als draagvlak. Participatie kan het draagvlak bij inwoners zeker vergroten, maar niet alle participanten hoeven het eens te zijn met het uiteindelijke besluit.

#### **6 - We doen het goed of we doen het niet**

We willen betrokkenen in een zo vroeg mogelijk stadium meenemen. En voldoende tijd nemen

voor een zorgvuldig participatieproces. Dit vraagt om tijd en inzet van collega's, maar ook van de participanten. En het kost geld. We maken een participatieplan en houden ons daaraan. We maken vooraf afspraken over wat we doen met de uitkomsten van het participatieproces. En committeren ons daaraan. Dat betekent ook dat we vooraf goed nadenken over de mogelijke consequenties en daarnaar handelen. Kunnen alle partijen niet voldoende tijd of geld besteden? Of is er geen commitment? Dan starten we geen participatieproces.

### **3.3 De Hardenbergse participatieladder**

De Hardenbergse participatieladder geeft richting aan inwonerparticipatieprocessen. Onze ladder heeft vier treden en toont de verschillende niveaus van participatie. Per trede is te zien wat de participatievorm is en welke rol participanten hebben. Maar ook welke bestuursstijl daarbij hoort. Hoe hoger de trede op de ladder, hoe meer invloed participanten hebben. En hoe meer inhoudelijke openheid van de gemeente nodig is. Een hogere trede op de ladder is niet per definitie beter of volwaardiger. Soms is een lagere trede meer passend of gewenst.

Informeren is géén onderdeel van de Hardenbergse ladder, omdat hier geen ruimte is voor invloed of inbreng door inwoners. In zo'n geval organiseren we geen participatieproces. Wel communiceren we over de procedure en besluitvorming rond projecten/plannen waarvoor we geen participatieproces starten. En als het aan de orde is: waarom participatie wel of niet mogelijk is.

**Tabel 2:**  
**De Hardenbergse participatieladder**

| Trede | Participatievorm<br>Rol van participant | Bestuursstijl<br>Wie besluit?                                                                                                                                | Hoe werken we?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-------|-----------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 4     | Samenwerken<br>Samenwerkingspartner     | Samenwerkende stijl<br><br>Het bestuur werkt en besluit op basis van gelijkwaardigheid met participanten. De uitkomst van het participatieproces is bindend. | We bespreken samen vooraf de uitgangspunten en kaders van het plan en werken samen aan een plan of beleid. We verbinden ons aan de gezamenlijk gekozen uitwerking of oplossing (binnen de kaders die we vooraf samen hebben vastgesteld).                                                                                                                                       |
| 3     | Meebeslissen<br>Medebeslisser           | Delegerende stijl<br><br>Bestuur besluit over het beleid met inachtneming van de vooraf gestelde randvoorwaarden.                                            | Binnen door de gemeente vastgestelde kaders, werken we samen aan een plan of beleid. We nemen de adviezen/conclusies uit het participatietraject over, mits deze passen binnen de vooraf gestelde kaders.                                                                                                                                                                       |
| 2     | Adviseren<br>(vanaf de start)           | Participatieve/<br>consultatieve stijl<br><br>Het bestuur besluit, maar staat open voor andere ideeën en oplossingen.                                        | We vragen inwoners om advies bij het uitwerken van het plan of beleid. Zij kunnen oplossingen aandragen en aandacht vragen voor belangen en/of knelpunten. Reacties spelen een belangrijke rol bij het ontwikkelen/uitwerken van plannen/projecten/beleid. Als we een advies niet overnemen, zorgen we voor een goede onderbouwing/motivering.                                  |
| 1     | Raadplegen<br>(tegen het eind)          | Consultatieve stijl<br><br>Het bestuur besluit.                                                                                                              | We werken een plan of beleid eerst zelf uit. Daarna vragen we inwoners om (op onderdelen) hun meningen, standpunten, ervaringen of ideeën te delen.<br>We gebruiken deze reacties om plannen te verrijken, te verbeteren of aan te scherpen, en wegen af of en hoe we de reacties kunnen meenemen. Het kan ook zijn dat we reacties naast ons neerleggen. We leggen uit waarom. |

### 3.4 Rollen in een participatieproces

Inwonerparticipatie is van ons allemaal. We hebben een gedeelde verantwoordelijkheid. Het is onze gezamenlijke opdracht om inwonerparticipatie zo te organiseren dat we onze uitgangspunten waarmaken. We hebben daarin allemaal een rol. Hieronder beschrijven we de rollen in participatieprocessen, zodat duidelijk is wie wat doet en waarvoor verantwoordelijk is.

#### Gemeenteraad

- Beslist over het participatieproces bij nieuw beleid en onderwerpen die politiek of maatschappelijk gevoelig zijn of die grote impact hebben. En bepaalt hiermee de kaders van het participatieproces.
- Bewaakt het algemeen belang.
- Controleert het college op de uitvoering van de participatie aan de hand van het participatieplan en de evaluatie. Of op eigen verzoek.
- Toetst of vooraf afgesproken kaders en proces zijn gevolgd.
- Is als toehoorder aanwezig bij belangrijke momenten in het proces, om de rol van volksvertegenwoordiger in te vullen. En om aan het eind van een proces te kunnen beoordelen of een proces zorgvuldig is verlopen.
- Neemt de besluiten in de processen waarin het aan de raad is om dat uiteindelijke besluit te nemen.

#### College van burgemeester en wethouders

- Geeft de ambtelijke organisatie opdracht voor het participatieproces en zorgt ervoor dat de juiste mensen worden betrokken.
- Bewaakt het proces en stelt bij waar nodig.
- Bewaakt het algemeen belang.
- Legt in de (voorbereiding van) besluitvorming uit of en waarom inwoners wel/niet worden/zijn betrokken, en hoe.

- Stelt een participatieplan vast (eventueel onderdeel van voorstel of plan van aanpak) bij nieuw beleid en onderwerpen die politiek of maatschappelijk gevoelig zijn of die grote impact hebben. Legt dat voorafgaand aan het proces ter goedkeuring en besluitvorming voor aan de gemeenteraad.
- Zorgt na afloop van een participatieproces voor een evaluatie en legt dat als onderdeel van besluitvorming voor aan de gemeenteraad.

#### Ambtelijke organisatie

- Een ambtenaar kan verschillende rollen hebben in een participatieproces: procesbegeleider, specialist, uitvoerder van of toetser aan beleid, vergunningverlener, verbinder, verstrekker van (financiële) middelen, etc. Het is de verantwoordelijkheid van de ambtenaar om bij de start van een proces vast te stellen welke rol hij/zij heeft en dit helder te communiceren met andere deelnemers aan het proces.
- Voert het participatieproces uit, indien nodig in overleg met de verantwoordelijke wethouder.
- Geeft het participatieproces vorm, en ondersteunt waar nodig betrokkenen om op een volwaardige manier te kunnen participeren. Bijvoorbeeld door verschillende manieren van participeren aan te bieden. Doel is om de juiste betrokkenen te laten meedoen, en alle inbreng serieus te nemen.
- Het is aan de ambtenaar die bij een proces betrokken is om in te schatten of college en/of raad betrokken moeten worden en om daar vervolgens ook invulling aan te geven.
- Zorgt ervoor dat raadsleden uitgenodigd worden bij belangrijke momenten in het participatieproces, zodat zij hun volksvertegenwoordigende rol kunnen invullen.
- Zorgt voor communicatie over het participatieproces, of zorgt voor informatie als er geen participatieproces gestart wordt.

## **Participant**

- Zorgt voor open en eerlijke informatie die voor het proces belangrijk is.
- Is duidelijk over de rol en de belangen die hij of zij heeft bij het onderwerp. Zodat de procesleider de representativiteit van de participatie op waarde kan schatten. En kan bepalen of de juiste mensen meedoen.
- Doet constructief mee aan het participatieproces.





## 4. Inwonerparticipatie in de praktijk

In dit hoofdstuk werken we onze visie op inwonerparticipatie en onze uitgangspunten uit in een werkwijze. Voordat we met participatie aan de slag gaan, wegen we af of participatie zinvol is. Als dat zo is, kijken we welke vorm van participatie het meest passend is. En bieden we aan de hand van een aantal vragen, handreikingen die helpen bij het maken van een goede afweging. Elk onderwerp is anders, met andere/verschillende belangen en participanten. Er is dus geen standaard werkwijze die we kunnen volgen. Het gaat altijd om maatwerk om te komen tot een proces dat past bij het onderwerp, bij de wensen/behoefte van betrokkenen en bij onze eigen ambities.

### 4.1 Participatiecheck: is participatie zinvol?

Om te bepalen of participatie zinvol is, is de eerste stap altijd een 'participatiecheck'. De participatiecheck brengt in beeld of het onderwerp zich leent voor participatie.

#### Is er ruimte voor inbreng of invloed?

Als we participanten vragen om inbreng te leveren, dan moeten we ook iets met deze inbreng doen. Daarom is de eerste vraag die we onszelf stellen: is er in het project/plan/beleid ruimte om de inbreng mee te nemen in het plan/project of mee te wegen in de besluitvorming? Kortom: valt er (nog) iets te kiezen of te vinden? Het kan zijn dat er weinig ruimte is omdat de uitkomst al vast staat. Het kan ook zijn dat wetten of regels het belemmeren om inbreng mee te nemen of mee te wegen.

#### Is er voldoende tijd, geld, capaciteit en deskundigheid voor het participatietraject?

Zoals eerder aangegeven, kost een participatieproces tijd. Vaak veel meer tijd dan dat we tot een besluit komen zonder participatie. Er moet bereidheid zijn om die tijd ervoor te nemen, en die tijd moet er ook zijn. Als er snel een besluit genomen moet worden, dan is participatie mogelijk niet zinvol omdat er dan geen tijd is voor een zorgvuldig participatieproces.

Is er voldoende geld om het participatieproces te organiseren? Een goed proces organiseren kost geld. Geld voor begeleiding, voor het organiseren van bijvoorbeeld bijeenkomsten of voor middelen om inwoners te laten meedenken en -doen.

Ook is er capaciteit nodig. Het gaat daarbij om interne uren, mogelijk met externe ondersteuning. Het gaat niet alleen om het organiseren en begeleiden van de participatie, maar ook om het uitwerken van de resultaten en het verslag doen van het participatieproces.

Daarnaast is deskundigheid nodig over de inhoud van het onderwerp, de omgeving en over participatie zelf.

Als het antwoord op deze vragen 'ja' is, kunnen we er van uitgaan dat het zinvol is om een participatietraject te starten. Is het antwoord op één of meerdere vragen 'nee', dan is participatie waarschijnlijk niet zinvol. Communicatie (informerende) is dan een goede optie.

## 4.2 Mate en intensiteit van participatie: afwegingsmatrix

Wanneer participatie zinvol is, kijken we naar de mate en intensiteit van de participatie. Hierbij zijn meerdere factoren van belang die we in hun samenhang moeten bekijken. Dat maakt het soms ingewikkeld. Bij onderwerpen met een groot maatschappelijk belang maar een beperkte impact en weinig participatieruimte, past soms beter een beperkt of beknopt participatietraject. Terwijl bij een onderwerp van gemiddeld belang, maar met veel participatieruimte en veel impact, een uitgebreid participatietraject op z'n plek kan zijn. Om in te schatten wat de mate en intensiteit van participatie is, gebruiken we de afwegingsmatrix (tabel 3). Daarbij maken we een analyse van de inwoners die belangen hebben bij het onderwerp, de impact van een project/plan en de participatieruimte.

### Belangen

Wie heeft er belang bij de inhoud van het project/plan? Raakt dit onderwerp een individu of een kleine groep inwoners, of gaat het om een collectief belang dat een grote groep inwoners raakt? Soms is er sprake van een groot maatschappelijk belang waar alle inwoners van de gemeente of zelfs de regio belang bij hebben. Om dit goed in beeld te brengen, is een omgevingsanalyse nodig.

### Impact

De impact op de samenleving bepalen we door te kijken naar de gevolgen van het project of plan. Zijn die gevolgen voor de betrokkenen gering, gemiddeld of erg groot? Zijn ze positief of negatief? Het is belangrijk om je hierbij te verplaatsen in de betrokkenen. Wat voor ons

misschien beperkte impact lijkt te hebben, kan voor een betrokkene een groot iets zijn.

### Participatieruimte

In hoeverre is er ruimte voor betrokkenen om invloed uit te oefenen op het project of plan? Staat de uitkomst grotendeels al vast en valt er weinig te kiezen, dan is de participatieruimte beperkt. Maar is er voor betrokkenen veel invloed en kan hun inbreng het verschil maken? Dan is de participatieruimte groot. De participatieruimte bepaalt ook de trede op de Hardenbergse participatieladder waar dit onderwerp zich bevindt. Hier gaan we in paragraaf 4.4 verder op in.

**Tabel 3:**  
**Afwegingsmatrix voor participatieprocessen**

| Soort afweging            | Score                             | Score                       | Score                              |
|---------------------------|-----------------------------------|-----------------------------|------------------------------------|
| <b>Belangen</b>           | Individueel/kleine groep = 1 ster | Maatschappelijk = 2 sterren | Grote groep/collectief = 3 sterren |
| <b>Impact</b>             | Gering = 1 ster                   | Gemiddeld = 2 sterren       | Groot = 3 sterren                  |
| <b>Participatieruimte</b> | Beperkt = 1 ster                  | Gemiddeld = 2 sterren       | Veel = 3 sterren                   |

Totaal score 4 sterren = een klein/beknopt participatietraject

Totaal score 4 tot 6 sterren = een gemiddeld participatietraject

Totaal score vanaf 7 sterren = een intensief participatietraject

Deze matrix is een hulpmiddel en geeft richting. Het maken van de juiste afweging blijft maatwerk. Of het bestuur maakt een andere afweging. Binnen een project of plan kan de mate en intensiteit van participatie per fase verschillen. Ook kunnen er gedurende een traject veranderingen optreden in belangen of impact. Hierdoor kan het nodig zijn het participatietraject bij te stellen.



## 4.3 De rol van het bestuur

Een succesvol participatieproces staat of valt met de bereidheid van het bestuur om de resultaten mee te nemen en mee te wegen zoals vooraf is afgesproken. Daarom is het belangrijk dat het bestuur vooraf instemt met de participatieaanpak. En zich committeert aan de uitkomsten van het participatieproces.

Het college van burgemeester en wethouders (op advies van de ambtenaar) bepaalt of participatie gewenst is en hoe het participatieproces eruit ziet. Het college stemt dan in met de kaders.

In de volgende gevallen is het wenselijk dat ook de gemeenteraad vooraf betrokken is bij het participatieproces en instemt met de kaders. Het gaat dan om:

- Projecten/plannen die hoog scoren in onze afwegingsmatrix (vanaf 7 sterren)
- Maatschappelijk en/of politiek gevoelige onderwerpen of plannen

Een maatschappelijk en/of politiek gevoelig onderwerp of plan roept sterke gevoelens, meningsverschillen of aanzienlijke reacties op binnen de politiek en/of de samenleving. Een dergelijk onderwerp of plan kan door sterk uiteenlopende belangen leiden tot een stevig debat, een publieke discussie of sterke emoties. Voorbeelden zijn onderwerpen die:

- ethische en/of morele kwesties raken;
- verband houden met rechten/vrijheden van inwoners;
- op dat moment gevoelig of omstreden zijn;
- de publieke opinie sterk verdelen;
- waarbij verschillende belangengroepen zijn betrokken en proberen het plan te beïnvloeden.

Het college kan er in bovenstaande gevallen ook voor kiezen de gemeenteraad te informeren over de participatieaanpak. Het is aan het college om hierover een inschatting te maken en hierover te besluiten.

Soms blijkt pas gaandeweg dat een onderwerp of plan maatschappelijk en/of politiek gevoelig is, waardoor bijstelling van de participatieaanpak nodig is. Het college heeft dan de ruimte om de gemeenteraad alsnog te informeren over of te betrekken bij de participatieaanpak.

### Kaders voorleggen aan het bestuur

Wanneer het college besluit de gemeenteraad vooraf te betrekken bij het participatieproces, legt het college de kaders voor participatie voor aan de gemeenteraad. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een participatieplan als onderdeel van een projectplan, plan van aanpak of de participatieparagraaf in het raadsvoorstel. De gemeenteraad kan eventueel aanvullende kaders stellen. Bijvoorbeeld over welke groepen betrokken moeten worden, of wanneer de raad zelf een rol wil nemen in het proces.

Na instemming van de gemeenteraad met de kaders, is het college verantwoordelijk voor de uitvoering van het participatieproces. Het participatieverslag is onderdeel van de besluitvorming. In paragraaf 4.5 gaan we in op de inhoud van het participatieverslag.

## 4.4 Het participatieplan

In het participatieplan staat waarover, waarom en op welke manier inwoners kunnen participeren. De eerste aanzet voor het participatieplan kunnen we halen uit de participatiecheck en de afwegingsmatrix. Daarmee hebben we al bepaald waarom participatie zinvol is en wat de mate en intensiteit van de participatie moet zijn. Dit werken we verder uit in het participatieplan. In deze paragraaf benoemen we de onderdelen die in het Hardenbergse participatieplan terugkomen.

### Achtergrond

Het participatieplan begint met een omschrijving van de achtergrond van het plan/project.

- Wat is de aanleiding voor het project?
- Wat willen we met het project bereiken?
- Wat is de context en voorgeschiedenis van het project?

### Participatiedoel

Voordat we het participatieproces verder vormgeven, is van belang om helder te krijgen wat het doel van de participatie is. Of waarom het belangrijk is om een participatieproces te starten. Participatie kan het volgende instrumentele of democratische doel hebben. Er kan ook sprake zijn van meerdere doelen. Door participatie:

- verhogen we de kwaliteit van het plan of project door kennis en ervaringen te benutten.
- past de oplossing (beter) bij de lokale situatie of de wensen en behoeften van inwoners.
- vergroten we begrip/acceptatie voor en betrokkenheid bij het plan of project.
- achterhalen we hoe de belangen rond de opgave liggen door perspectieven en/of argumenten te verzamelen.
- geven we ruimte aan het democratisch proces en/of stimuleren we actief burgerschap.

### Participatieruimte

De participatieruimte gaat over de mate van invloed. Dit bepaalt het participatieniveau: op welke trede van de Hardenbergse participatieladder begeven we ons? Hiervoor verkennen we eerst de onderwerpen waarover inwoners wel of niet kunnen participeren en welke kaders en randvoorwaarden er gelden. Dit geeft aan hoeveel participatieruimte er is.

Wat is de mate van invloed die een inwoner heeft op het projectresultaat?

- Klein – De invloed van inwoners is beperkt omdat de wettelijke en/of vastgestelde kaders weinig ruimte meer toelaten. Er is weinig participatieruimte.
  - **Raadplegen**
- Middel – De invloed van inwoners op het resultaat laat het toe dat zij een stem hebben in het proces, dat ze gehoord worden en dat ze ideeën en oplossingen kunnen aandragen.
  - **Adviseren**
- Groot – De invloed van inwoners op het resultaat is groot. Er is ruimte voor veel inbreng en inwoners kunnen zelfs meebeslissen. Voorwaarde is wel dat de oplossing past binnen de vooraf gestelde kaders.
  - **Meebeslissen**
- Zwaar – Er is ruimte voor inwoners om het project of plan samen met ons te maken zodat we tot een gezamenlijk resultaat komen en op basis van gezamenlijke uitgangspunten samen beslissen.
  - **samenwerken**

## Participanten

Voor welke inwoners is de participatie bedoeld?  
Wie willen we betrekken in ons participatieproces?  
Welke personen of groepen moeten we in ieder geval actief uitnodigen om mee te doen?

## Participatieontwerp

In het participatieontwerp bedenken we per fase van het project welke participatievraag we stellen aan de participanten. Hebben de participanten voldoende kennis om die vraag te beantwoorden? Zo nee, hoe zorgen we er dan voor dat ze aan de juiste kennis kunnen komen? Willen we dat participanten gezamenlijk tot een advies komen? Of willen we hen individueel bevragen?

Daarna bepalen we welke activiteiten en werkvormen daarbij passen. Denk bijvoorbeeld aan het online participatieplatform, een straatgesprek, bewonerspanel, (inloop) bijeenkomst of creatieve (werk)sessie. Het is belangrijk dat de werkvormen passen bij het doel en het participatieniveau. En bij de inwoners die we willen betrekken. Ook durft niet iedereen in een grote groep een mening te geven.

## Spelregels

Binnen participatietrajecten kunnen verschillende spelregels gelden. Denk aan voorwaarden voor wie mee mag doen als participant. Hebben alle betrokkenen evenveel zeggenschap? Moeten ze uit een bepaald gebied komen of een bepaalde leeftijd hebben? Is er een maximum of minimum aantal participanten nodig? Het zijn allemaal voorbeelden van spelregels die we aan de voorkant vastleggen, zodat we hier helder over kunnen zijn.

## Planning

In elke fase kunnen meerdere activiteiten en contactmomenten zijn. In een tijdlijn zetten we de gekozen vormen van participatie met data.

Wanneer doen we wat? Welke moment(en) passen het beste bij de participanten? Denk bijvoorbeeld aan de dag van de week, het dagdeel, spreiding in tijd, maar ook aan vakanties en aansluiting op andere activiteiten. In de planning geven we ook aan wanneer deelnemers terugkoppeling kunnen verwachten.

## Deskundigheid, capaciteit, kosten

Hebben we specifieke deskundigheid nodig voor dit participatieproces? Denk aan juridische of planologische deskundigheid of een bureau dat ons helpt bij het uitwerken van een plan. Verder leggen we ook vast hoeveel capaciteit er nodig is om het participatieplan uit te voeren. Wie zijn er nodig en wat is hun rol/taak. Maak ook een schatting van de kosten van het participatieproces.

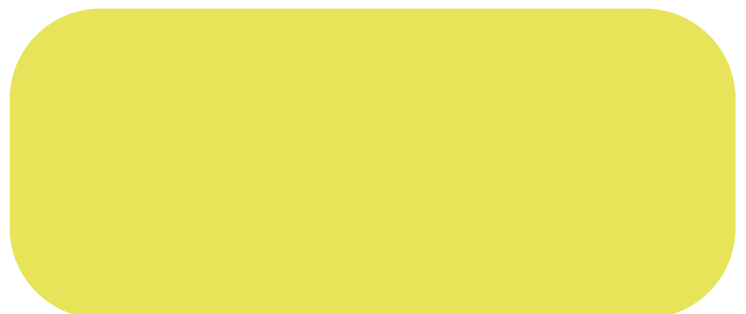
## Communicatie

Ook een communicatieaanpak is onderdeel van het participatieplan. Hierin geven we aan wanneer en hoe we communiceren met de participanten. En wat onze kernboodschap is. Belangrijk hier is om vast te leggen hoe we mensen op de hoogte houden van tussentijdse resultaten en over wat er met hun inbreng gebeurt. Bij het kiezen van communicatiemiddelen en -kanalen sluiten we aan bij de burgerschapstijlen van de participanten.

## 4.5 Het participatieverslag

De laatste stap van elk participatieproces is het participatieverslag. Hierin beschrijven we objectief het participatieproces, de opbrengsten en de manier waarop de inbreng wel of niet een plek heeft gekregen in het project/plan. Het participatieverslag is bedoeld voor de participanten, maar ook voor het college en/of de raad. Het Hardenbergse participatieverslag bestaat uit de volgende onderdelen:

- Context: om welk plan/project gaat het en waarom hebben we participatie toegepast?
- Participanten: wie hebben we uitgenodigd om mee te doen, op welke manier en wie hebben er meegedaan?
- Participatievorm: hoe zag het participatieproces eruit? Wat was de participatievraag, op welke trede van de Hardenbergse ladder bevonden we ons en welke middelen/werkvormen hebben we gebruikt?
- Opbrengst en doorvertaling: wat heeft het participatieproces opgeleverd, wat was de inbreng van de participanten? Wat hebben we gedaan met de opbrengsten en inbreng? Hoe heeft het participatieproces het plan/project beïnvloed? Waarom heeft inbreng geen plek gekregen in het plan/project?



## Bronnen

Commissie Toekomst Overheidscommunicatie. (2001). In dienst van de democratie. Rijksoverheid.

de Witte, V. (2014). De gemeente centraal. Amsterdam: Adformatie Groep.

G., B.-K. (2023). Nulmeting participatie. Hardenberg: Gemeente Hardenberg.

Gemeente Hardenberg. (2021). Coalitieakkoord 2022-2026. Hardenberg: Gemeente Hardenberg.

Gemeente Hardenberg. (2021, Juli 6). Omgevingsvisie Landstad Hardenberg. Opgehaald van Gemeente Hardenberg: <https://www.hardenberg.nl/bouwen-en-verbouwen/ontwikkelingen-in-uw-buurt/gemeentelijke-plannen/omgevingsvisie-landstad-hardenberg>

Gemeente Hardenberg. (2021). Strategische communicatievisie 2022-2026. Hardenberg: Gemeente Hardenberg.

Löwik, M. (2013). Op zoek naar contact met de burger.

Monninkhof R, E. J. (2001). Lokale interactieve beleidsvorming. Utrecht: Lemma BV.

Motivaction. (2022). Gemeentelijk communicatie onder de loep. Amsterdam: Motivaction research and strategy.

Pröpper I, S. D. (2009). De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders. Bussum: Coutinho.

Raad voor het openbaar bestuur. (2004). Burgers betrokken, betrokken burgers. Raad voor het openbaar bestuur.

Rekenkamer Hardenberg. (2020, november). Communicatie en participatie bij ruimtelijke projecten. Opgehaald van Gemeente Hardenberg: [https://www.hardenberg.nl/fileadmin/Bestanden/Gemeente/Gemeenteraad/Rekenkamer/Rapportage\\_Communicatie\\_en\\_Participatie\\_RKC\\_Hardenberg\\_Deel\\_II\\_Definitief.pdf](https://www.hardenberg.nl/fileadmin/Bestanden/Gemeente/Gemeenteraad/Rekenkamer/Rapportage_Communicatie_en_Participatie_RKC_Hardenberg_Deel_II_Definitief.pdf)

Studio Vers Bestuur. (2020). Eerste hulp bij participatiegedoe. Studio Vers Bestuur.

Visser V, v. P.-V. (2019). Onderbouwd ontwerpen aan participatieprocessen. Rotterdam.



