

Beleidsnota maatschappelijke participatie 2.0

Handvat voor de organisatie



Maart 2025
Willeke Moerkerk

Inhoud

Leeswijzer	3
1 Inleiding.....	4
1.1 Definitie van maatschappelijke participatie	5
1.2 Huidige situatie	5
2 Visie	7
2.1 Democratische kernwaarden	7
2.2 Randvoorwaarden	8
3 Maatschappelijke initiatieven	10
3.1 Definitie van een maatschappelijk initiatief.....	10
3.2 Dorpsgericht werkers en andere contactfunctionarissen als ingang voor initiatieven	10
3.3 Subsidieregeling maatschappelijke initiatieven en projecten Goeree-Overflakkee (MIEP) .	10
3.4 Adviseurs Leefbaarheid & Wijk als ingang voor initiatieven.....	11
3.5 Intake- en Omgevingstafel als ingang voor ruimtelijke initiatieven	11
3.6 Niet alles past binnen de kaders van de subsidieregeling of het IMBK.....	11
4 Afwegingskaders ontwerp participatietraject	12
4.1 Participatiedoel.....	12
4.2 De omgevingsanalyse	13
4.3 Participatieniveau	14
4.4 Participatie-instrumenten	14
4.5 Participatiemethoden	15
5 Samenhang met projectmatig werken en het participatieproces.....	16
6 Rol van de gemeenteraad	17
7 Programmaplan Betrokken Eiland: de implementatiestrategie	18
7.1 Handreikingen.....	18
Bijlage 1 Afwegingskader en stappenplan participatieproces	19
Bijlage 2 Infographic	21
Geraadpleegde bronnen	22

Leeswijzer

Dit beleidsstuk start met de aanleiding voor het herschrijven van het beleid voor maatschappelijke participatie. Beschreven wordt welke definitie we hanteren voor participatie en wat de huidige stand van zaken binnen de gemeente is.

Het tweede onderdeel is de visie van de gemeente Goeree-Overflakkee op maatschappelijke participatie als onderlegger voor deze beleidsnota. De randvoorwaarden om een goed ontwerp voor het participatieproces te maken worden daarbij benoemd.

Vervolgens wordt ingegaan op wat we verstaan onder maatschappelijke initiatieven en hoe we de haalbaarheid daarvan beoordelen.

Dan komen de afwegingskaders van het participatieproces aan bod.

In de daaropvolgende paragraaf gaat het over de samenhang van participatie met projectmatig werken en het participatieproces.

De rol van de gemeenteraad en daaruit volgend het college wordt, ondersteund door de theorie van uitnodigend besturen, benoemd.

Het ontwikkelen van participatief werken in de gemeentelijke organisatie is geborgd via het programma Betrokken Eiland.

De beleidsnota sluit af met een samenvatting van de belangrijkste punten, namelijk hoe om te gaan met maatschappelijke initiatieven en een stappenplan voor het participatieproces.

1 Inleiding

De samenleving verandert snel. Van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving. Een samenleving waarin de overheid veel meer samenwerkt met inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties. De verzorgingsstaat was vooral hiërarchisch georganiseerd; de overheid regelde top-down zaken voor inwoners en ondernemers. In de participatiesamenleving is er meer behoefte aan ruimte voor (maatschappelijke) initiatieven en maatwerk. En dat vraagt om beleid.

De omgeving wordt steeds dynamischer en complexer. Er zijn zo veel keuzes te maken. De gemeente moet daarin meebewegen. Juist nu kan - en misschien wel moet - een lokale overheid houvast en hoop bieden. De overheid moet gezagwaardig zijn:

- Want een overheid die zijn burgers niet vertrouwt, hoeft ook geen vertrouwen van haar burgers te verwachten.
- Want een overheid verliest haar geloofwaardigheid als zaken niet meer uit te leggen zijn.
- Want de overheid heeft steeds minder zicht op behoeftes en ervaringen van inwoners.

Gezag herwinnen is alleen mogelijk door te investeren in het ontwikkelen van de organisatie; in betrouwbaarheid, betrouwbaarheid en betrokkenheid binnen de gemeente. Maar ook door betrokkenheid van inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties bij maatschappelijke vraagstukken goed te organiseren.

Participatie is de afgelopen jaren in wetten vastgelegd

Soms is participatie namelijk verplicht vanuit de wet

- In 2015 werd Right to Challenge benoemd in de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO)
- Eveneens in 2015 werd het recht van inwoners om mee te bepalen hoe de energietransitie vormgegeven wordt, vastgelegd in het Klimaatakkoord van Parijs
- In 2024 ging de Omgevingswet in. Daarin staat dat initiatiefnemers bij bepaalde Buiten Planse Omgevings Activiteiten (BOPA's) participatie moeten vormgeven
- En in 2025 ging de Wet Participatie op decentraal niveau in. Dit houdt in dat decentrale overheden in een verordening hun participatiebeleid en andere afspraken moeten vastleggen.

Deze wettelijke verankering van participatie vraagt om kaders en goede richtlijnen.

Het samenwerken met inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties levert voordelen op

In deze nota (paragraaf 4.1 participatiedoelen) worden een negental voordelen benoemd, zoals het bevorderen van inclusiviteit, vergroten van draagvlak voor besluiten, het verbeteren van de sociale cohesie en het versterken van de democratie.

Maar er zijn ook kanttekeningen te plaatsen:

- Duidelijkheid over de positie van de participant en zijn/ haar inbreng wordt niet altijd helder geformuleerd. Inwoners zien soms hun meningen of inzichten onvoldoende terug, omdat er niet voldoende geld is voor de uitvoering, of dat iets technisch niet haalbaar blijkt. Of omdat het maatschappelijk belang zwaarder weegt. Daarmee worden verwachtingen geschept die kunnen uitmonden in teleurstelling.
- Een participatiesamenleving voelt voor sommige inwoners als een “bezuiniging in een mooi jasje”. De inzet van participanten is meestal op vrijwillige basis, terwijl ambtenaren en adviesbureaus ervoor worden betaald.

- Uit onderzoek blijkt dat de helft van de inwoners van Nederland als vrijwilliger actief is. Een nog kleinere groep Nederlanders, 33%, is bereid om te participeren in lokale besluitvorming. Deze kanttekeningen maken dat participatie niet gezien moet worden als een tovermiddel om het vertrouwen in de overheid te herstellen. Juist vanwege de voordelen en om de kanttekeningen te ondervangen is het belangrijk om de samenwerking met inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties goed vorm te geven.

1.1 Definitie van maatschappelijke participatie

Participatie is het bieden van de mogelijkheid aan inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties om invloed uit te oefenen op beleid en de uitvoering daarvan. Dit kan door mee te praten, mee te denken, mee te doen of mee te beslissen over gezamenlijke plannen. Initiatiefnemers kunnen de ruimte krijgen om zelf de ontwikkeling en uitvoering te doen.

Participatie gaat niet over individuele vragen of vraagstukken. Daarvoor gelden andere kaders. Bij participatie breng je de belangen in kaart brengen en weeg je die belangen tegen elkaar af.

1.2 Huidige situatie

In 2021 deed de gemeente Goeree-Overflakkee mee aan de Quick Scan Lokale Democratie. De scan geeft een indicatie, het is geen representatief onderzoek: 263 van de 50.000 inwoners van Goeree-Overflakkee vulden de vragenlijst in. 41% van die inwoners waardeerden burgerparticipatie, de manier waarop ze betrokken worden bij beleid en plannen van de gemeente, positief. Dat is lager dan in andere gemeenten waar het gemiddelde 50% was.

Inwoners gaven de relatie inwoner-gemeente in 2023 een cijfer van 5,9 in de burgerpeiling Waarschijnlijkheid. Dit onderzoek is wel representatief, met ruim 2500 respondenten. Het resultaat ligt net iets boven het gemiddelde van vergelijkbare gemeenten.

Waarom is een herijking van het beleid nodig?

De beleidsnota maatschappelijke participatie uit 2020 werd door het college en raad vastgesteld. Deze nota geeft richting aan maatschappelijke participatie vanuit de eerder opgestelde visie (praat- en procesplaat 2016). De gemeente benoemde in de visie als doel om veel mogelijk te maken en wensen mee te nemen in de besluitvorming. De beleidsnota geeft in de praktijk echter te weinig concrete handvatten aan het goed uitvoeren van participatie door de gemeente.

Het rekenkameronderzoek maatschappelijke participatie (2023) benadrukt de knelpunten die in praktijk ervaren worden. De aanbevelingen uit het onderzoek luiden in het kort:

1. Herijk en concretiseer het participatiebeleid
2. Evalueer participatietrajecten
3. Zorg voor heldere beleidskaders aan het begin van besluitvormingstrajecten en communiceer hierover
4. Maak de fase van uitvoering expliciet onderdeel van het participatieplan
5. Raad: ga in gesprek met elkaar over de rol van de raad bij participatietrajecten

De ambtelijke organisatie en de gemeenteraad hebben de afgelopen vijf jaar ervaringen opgedaan met de beleidsnota maatschappelijke participatie; daarbij zijn dus knelpunten naar voren gekomen. Bijvoorbeeld het gebruik van het bestuurlijk kompas aan de voorkant van het proces. Maar ook het

gebrek aan kaders en onduidelijkheid over wat we doen met de inbreng van participanten. Desondanks biedt de nota ook kennis en kaders die goed werken. Daarom nemen we de nota uit 2020 als uitgangspunt voor het nieuwe beleid.

Een herijking van het maatschappelijk participatiebeleid is dus om meerdere redenen gewenst. In dit beleid verwerken we de aanbevelingen en de feedback die het college en de raad gegeven hebben op het onderzoek van de rekenkamer.

Na het vaststellen van de beleidsnota 2.0 stellen we een participatie-verordening op waarin de rechten en plichten van participanten worden vastgelegd.

2 Visie

De visie op maatschappelijke participatie volgt uit de Praat- en procesplaat (2016). Deze visie is het uitgangspunt voor het beleid Maatschappelijke Participatie en verwoordt de ambitie van de gemeente Goeree-Overflakkee. Daarin komen de volgende punten terug:

Partijen in de samenleving, zoals verenigingen, stichtingen, ondernemers en natuurlijk inwoners krijgen de ruimte om een eigen agenda te ontwikkelen.

We werken binnen verschillende opgaven gezamenlijk aan een aantrekkelijk, vitaal, duurzaam en betrokken eiland. Door initiatieven te ontwikkelen krijgen deze partijen en inwoners zelf invloed op de leefomgeving. De sociale samenhang wordt vergroot en er ontstaat binding en draagvlak. We benutten op deze manier de kracht en de behoeften vanuit de samenleving. Een ander effect is dat de kloof tussen de gemeente en de gemeenschap verkleind kan worden.

De gemeente stimuleert en faciliteert dit proces

De gemeente legt verbindingen en biedt waar mogelijk ruimte in haar eigen agenda. De gemeente is oprecht geïnteresseerd in wat er in de samenleving speelt. De gemeente heeft namelijk als doel om veel mogelijk te maken en wensen mee te nemen in de besluitvorming. Waar mogelijk en nodig wordt lokale wet- en regelgeving aangepast. Er is sprake van gezamenlijk eigenaarschap over maatschappelijke vraagstukken. We werken vanuit de bedoeling!

De praat- en procesplaat is te lezen als een wereldkaart, verdeeld in drie continenten

Het blauwe continent is de gemeente Goeree-Overflakkee. In dit continent gaat het over de (wettelijke) taken van de overheid. De overheid is hiervoor primair verantwoordelijk en aan zet. Het groene continent gaat over de agenda van de inwoners. Hier komen de inwonersinitiatieven vandaan. In het gele continent bevinden zich de partners (verenigingen/stichtingen en ondernemers) op ons eiland. Ook hier ontwikkelen zich collectieve initiatieven. Ieder continent heeft een eigen werkwijze, een eigen positie, een eigen cultuur en eigen doelen.

De continenten kunnen niet zonder elkaar, ze vormen één wereld

De initiatieven en doelen van een continent raken vaak een ander continent. Het model gaat uit van gelijkwaardige verhoudingen tussen de continenten. De gemeente zet zich proactief in om de agenda's van de andere continenten op te halen, initiatieven te stimuleren en aan elkaar te verbinden. De maatschappelijke opgave staat centraal en de gemeente bewaakt het maatschappelijk belang.

2.1 Democratische kernwaarden

Een ander uitgangspunt voor dit beleidsstuk zijn de democratische kernwaarden. De democratische kernwaarden zijn geformuleerd door de VNG:

- Inclusiviteit
- Dialoog
- Transparantie
- Tegenkracht
- Zeggenschap

Vier van deze kernwaarden komen terug en worden kort toegelicht bij de participatiedoelen in de paragraaf met afwegingskaders.

Tegenkracht komt niet specifiek terug in de participatiedoelen. Tegenkracht is een vorm van maatschappelijke tegenwerking. Dit kan een kritische groepering zijn, maar ook bijvoorbeeld de rekenkamer of de pers. Tegenkracht kan daarnaast binnen de ambtelijke organisatie georganiseerd zijn. Tegenkracht kan de besluitvorming aanscherpen. Een keerzijde van tegenkracht is dat het polariserend kan werken.

2.2 Randvoorwaarden

Het CLEAR-model benoemt vijf randvoorwaarden

Als niet aan deze voorwaarden voldaan wordt, zal iemand niet snel (nogmaals) willen participeren of een initiatief ontwikkelen.

1. Can do: je moet in staat zijn om mee te doen (hulpbronnen en voldoende kennis hebben);
2. Like to: je moet je betrokken voelen en vandaaruit behoefte hebben om je in te zetten. Vaak zal een beleidstraject of project dat de directe leefomgeving van iemand betreft meer aanspreken;
3. Enabled to: je moet de mogelijkheid krijgen of hebben om mee te doen. Met andere woorden: gefaciliteerd worden;
4. Asked to: je moet gevraagd worden of je uitgenodigd voelen om te participeren. Belangrijk is dat je alle doelgroepen betreft en niet alleen de “usual suspects”. Denk bijvoorbeeld aan specifieke doelgroepen als jongeren, kinderen, ouderen, mensen met een beperking en mensen met een migratieachtergrond. En richt je ook op het betrekken van het zogenaamde stille midden, de groep mensen die minder uitgesproken zijn maar wel een grote groep vertegenwoordigen in de samenleving.
5. Responded to: je moet je serieus genomen voelen. Dat betekent dat je je inbreng ergens terugziet of leest. Ook als je inbreng niet overgenomen of toegepast wordt.

Het CLEAR model is een middel om te toetsen of een participatieplan goed in elkaar steekt.

De gemeente creëert deze randvoorwaarden

Dat doen we door te zorgen voor voldoende vertrouwen, ruimte en tegelijkertijd het faciliteren van voldoende kennis en hulpbronnen. Dit geldt voor situaties waarbij de gemeente initiatiefnemer is, maar ook voor situaties waarbij er initiatiefnemers uit de maatschappij zijn.

Inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties moeten dus voldoende vertrouwen hebben in de gemeente:

- Dat betekent dat de gemeente goed naar hen moet luisteren. En hun inbreng, mening en ideeën serieus moet nemen.
- Vertrouwen is meestal gebaseerd op eerdere ervaringen. Investeren in een goede dienstverlening van de gemeente is daarom belangrijk.
- En het betekent dat we als gemeente onze afspraken moeten nakomen.

De gemeente of initiatiefnemer moet ruimte bieden om te participeren:

- Dat betekent dat er ruimte is om invloed uit te oefenen, bijvoorbeeld meepraten, meedenken of meedoen.
- Dat betekent ook dat aan het begin van een participatietraject duidelijke kaders gesteld worden: onder meer over wat de gemeente of initiatiefnemer doet met de opgehaalde input. De woorden “we nemen uw input mee” zijn bijvoorbeeld niet voldoende.
- Na ieder traject volgt een terugkoppeling aan de participanten. Participanten weten aan het begin van het traject wanneer ze terugkoppeling krijgen.

De ambtelijke organisatie of initiatiefnemer moet ondersteund worden:

- Dat betekent dat er soms budget beschikbaar gesteld moet worden om een participatietraject te doorlopen, bijvoorbeeld om een extern bureau in te huren. De ondersteuning kan zich ook vertalen in personele (ambtelijke) inzet of het beschikbaar stellen of huren van een ruimte.

3 Maatschappelijke initiatieven

Initiatieven kunnen op allerlei manieren de gemeentelijke organisatie bereiken. Het is daarom goed om te benoemen wat we verstaan onder een initiatief, wat de ingangen zijn en hoe en door wie de initiatieven beoordeeld worden.

Inwoners, ondernemers of maatschappelijke organisaties kunnen initiatieven starten. Kijkend naar de praat- en procesplaat participatie zullen de initiatieven vooral vanuit het groene en gele continent afkomstig zijn. Voorbeelden hiervan zijn buurtinitiatieven, energiecoöperaties, sociale ondernemingen of hulporganisaties.

3.1 Definitie van een maatschappelijk initiatief

Bij een maatschappelijk initiatief start één persoon of een groep mensen een proces om een maatschappelijk doel na te streven. De initiatiefnemer(s) voert(en) dit zelf of samen of met andere partners uit. De bedoeling van het initiatief is vaak om het dorp, de buurt en/of de straat te verbeteren, gezelliger, sportiever, mooier, groener, schoner en/of veiliger te maken. Of om mensen met elkaar te verbinden. De initiatiefnemers nemen zelf de regie. Ze kunnen zich op vrijwillige basis inzetten, maar dat hoeft niet altijd zo te zijn. Soms hebben ze ondersteuning nodig vanuit de gemeente om op te starten en het idee goed vorm te geven.

De volgende vragen kunnen gesteld worden om een initiatief op haalbaarheid te toetsen:

1. Is er maatschappelijk draagvlak voor het initiatief?
2. Betreft het initiatief een collectief belang?
3. Draagt het initiatief bij aan een maatschappelijke opdracht (waarvoor nog geen beleid is)?
4. Blijft de initiatiefnemer(s) zelf verantwoordelijk voor het initiatief?
5. Sluit het initiatief aan bij de visie/het beleid of bij een project van de gemeente?
6. Heeft het initiatief geen commercieel doel of belang?
7. Zit het initiatief goed in elkaar? Is er een duidelijk plan?
8. Kan het initiatief op termijn zelfstandig voortgezet worden?
9. Is er (start) budget voor het initiatief?

3.2 Dorpsgericht werkers en andere contactfunctionarissen als ingang voor initiatieven

De dorpsgericht werkers zijn de schakel tussen de kernen en de gemeente. Ze helpen bij het ontwikkelen, ondersteunen en soms bij het uitvoeren van initiatieven die de gemeenschap versterken.

Daarnaast onderhouden ze warme contacten met de dorpsraden, stadsraad en buurtverenigingen.

In dit kader is het ook goed de andere contactfunctionarissen te noemen, zoals de sportcombinatiefunctionarissen, bedrijvencontactfunctionarissen en de contactfunctionaris kunst, cultuur en erfgoed.

De contactfunctionarissen zijn dus een eerste ingang voor maatschappelijke initiatieven.

3.3 Subsidieregeling maatschappelijke initiatieven en projecten Goeree-Overflakkee (MIEP)

Deze subsidie helpt maatschappelijke initiatieven opstarten en/of deels vormgeven. De subsidieregeling kent drie soorten subsidies: de kernsubsidie, de projectsubsidie en de prestatiesubsidie.

1. De kernsubsidie: Voor initiatieven die het maatschappelijk leven in de kernen versterken. In principe loopt een aanvraag hiervoor via een dorps- of stadsraad of buurtvereniging:

- Vrij besteedbaar budget; per kern is hiervoor een vast bedrag ter beschikking, afhankelijk van het aantal inwoners.

- Bijdrage voor herdenkingen; per herdenking is voor de organisatie hiervan €650,- beschikbaar.
- Leefbaarheidsfonds; beoordeling hiervan is belegd bij het college van B&W.

2. De projectsubsidie; voor initiatieven die gericht zijn op:

- de beleving en uitoefening van sport, kunst, cultuur en erfgoed,
- het inzetten op preventie en vroegsignalering het versterken en verbreden van de leefbaarheid en vitaliteit;
- die gericht zijn op mensen kennen, samen dingen doen, omzien naar elkaar eventueel in combinatie met het vergroten van de kwaliteit en sociale veiligheid van de buitenruimte.

3. De prestatiesubsidie; voor initiatieven of projecten waarvoor twee keer eerder een projectsubsidie is ontvangen en waarvan gebleken is dat het initiatief of het project nog niet (geheel) zelfstandig kan worden uitgevoerd

De maatschappelijke initiatieven worden beoordeeld door een projectgroep vanuit het team Maatschappelijke Ontwikkelingen.

3.4 Adviseurs Leefbaarheid & Wijk als ingang voor initiatieven

Dit is een wat minder vaak voorkomende ingang, maar ook hier komen maatschappelijke initiatieven binnen.

Voor deze initiatieven geldt dat ze getoetst kunnen worden aan het Integraal Maatschappelijk Beleids Kader (IMBK). In samenspraak met de domeinregisseurs en in afstemming met een contactfunctionaris of dorpsgericht werker kan beoordeeld worden of dit initiatief past binnen de kaders.

3.5 Intake- en Omgevingstafel als ingang voor ruimtelijke initiatieven

Deze tafels beoordelen initiatieven met betrekking tot ruimtelijke ontwikkelingen. De tafels zijn ingesteld om uitvoering te geven aan de bedoeling van de Omgevingswet die per 1-1-2024 in werking trad. Aan de intake tafel overleggen verschillende disciplines en belanghebbenden met elkaar om in een vroeg stadium de haalbaarheid van een initiatief te beoordelen. Aan de Omgevingstafel vindt de uiteindelijke advisering plaats of een initiatief klaar is om de formele aanvraag van een vergunning te doorlopen. Deze tafels zijn dus de eerste ingang voor ruimtelijke initiatieven en daar vindt een integrale afweging plaats.

3.6 Niet alles past binnen de kaders van de subsidieregeling of het IMBK

Niet alle maatschappelijke initiatieven passen binnen bestaande regelingen of kaders. Vaak zal een gebrek aan financiën het knelpunt zijn. Wordt een initiatief toch als wenselijk bestempeld dan kan de betrokken ambtenaar een voorstel maken voor opname in de kadernota als onderdeel van de planning & control cyclus. In de kadernota staan de plannen voor de komende jaren en hoe die betaald worden. De kadernota vormt de basis voor de jaarlijkse begroting.

4 Afwegingskaders ontwerp participatietraject

In deze paragraaf staan de belangrijkste uitgangspunten, richtlijnen en hulpmiddelen om invulling te geven aan de visie op participatie. Daarmee worden voor iedereen de kaders van een participatietraject helder. Dit zijn:

1. Participatiedoel
2. Omgevingsanalyse
3. Participatieniveau
4. Participatie-instrumenten
5. Participatiewerkvormen

4.1 Participatiedoel

Participatie is geen doel op zich, maar een middel. Participatie is altijd een onderdeel van een groter geheel, meestal een beleidstraject of een project. Vraag je daarom altijd af of participatie een geschikt middel is om het beleids- of projectdoel te bereiken.

Het is belangrijk om vooraf je doel, of meerdere doelen, helder te hebben en daarmee de waarom-vraag in het participatieproces te beantwoorden. Er zijn verschillende redenen voor de gemeente om participatie in te zetten:

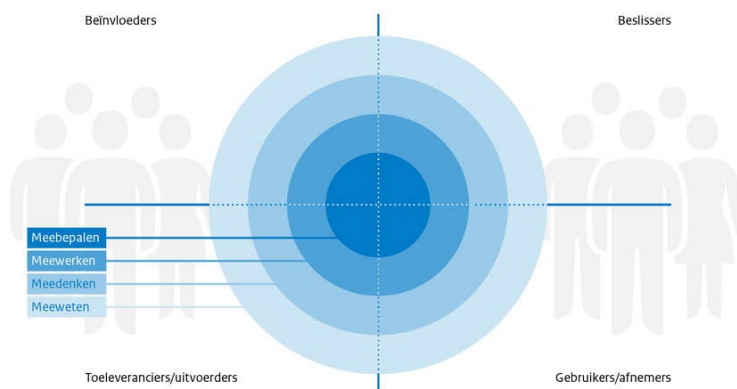
1. *Bevorderen van inclusiviteit*
Het betrekken van diverse groepen in de samenleving, zoals minderheidsgroepen, jongeren, ouderen en kwetsbare mensen. Dus niet alleen de “usual suspects”.
2. *Verbeteren van kwaliteit van beleid en de uitvoering daarvan (inhoudelijke waarde creatie)*
Het benutten van kennis, ideeën en ervaringen van inwoners en belanghebbenden om beleid en de uitvoering daarvan beter af te stemmen op de praktijk.
3. *Vergroten van draagvlak*
Het creëren van meer acceptatie en ondersteuning voor beleid en beslissingen. Dit kan soms conflicten en weerstand voorkomen.
4. *Stimuleren van sociale cohesie*
Het versterken van de saamhorigheid en onderlinge betrokkenheid in de samenleving.
5. *Bevorderen van innovatie*
Het aanmoedigen van nieuwe ideeën en oplossingen door samen te werken met een breed scala aan stakeholders. Samen kunnen we alternatieven ontdekken die bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke uitdagingen. De overheid wordt daardoor wendbaarder en creatiever en dat draagt weer bij aan een lerende organisatie.
6. *Vergroten van legitimiteit en vertrouwen*
Het vergroten van legitimiteit van het beleid en de uitvoering daarvan, door veel meningen en inzichten mee te nemen. Dit kan opbouwend werken voor het vertrouwen tussen de overheid en inwoners.
7. *Versterken van de democratie*
Het vergroten van invloed van inwoners en andere belanghebbenden in beleids- en besluitvorming en de uitvoering daarvan. Dit maakt de processen van de gemeente transparant en dat kan het vertrouwen in de gemeente bevorderen.
8. *Financieel*
Door het potentieel van de samenleving te benutten, kunnen initiatieven minder zwaar op de begroting van de gemeente drukken.

4.2 De omgevingsanalyse

De rijksoverheid introduceerde de Factor C methodiek om de omgeving in kaart te brengen en een kernboodschap te formuleren.

Door toepassing van deze methodiek komen alle relevante actoren in beeld

En hun rol en belang in het participatieproces wordt duidelijk. Het onderstaande model met de ringen van invloed zijn hierbij een hulpmiddel.



De kernboodschap formuleer je door het probleem, de oorzaak en de oplossing te benoemen

De kernboodschap helpt om het probleem scherp te krijgen en het helpt om aan te sluiten op de taal van de actoren die je in beeld hebt. Het beantwoorden van de kijk-want-dus vragen uit het onderstaande model, helpen om het probleem scherp te krijgen. En daar vervolgens de communicatie op af te stemmen.

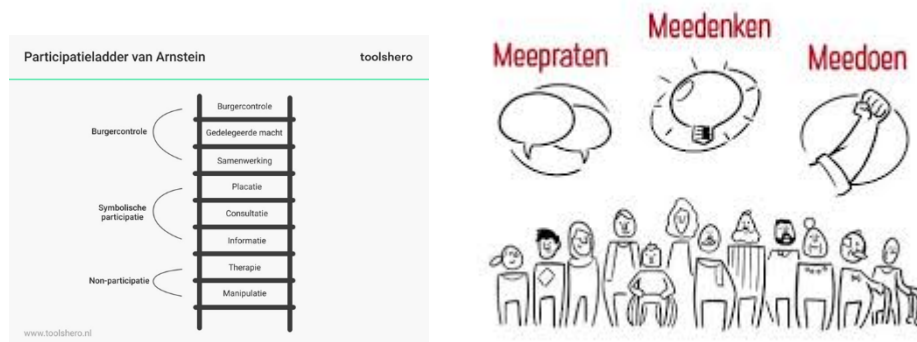


Deze gestructureerde aanpak biedt handvatten om de wie- en wat-vragen binnen een participatieproces te beantwoorden.

4.3 Participatieniveau

De participatieladder is een hulpmiddel om het participatieniveau te bepalen. De oorspronkelijke ladder werd bedacht door Sherry Arnstein en bestaat uit acht treden en drie categorieën. Die categorieën zijn: non-participatie, symbolische participatie en werkelijke invloed. Een voorbeeld van non-participatie is een voorlichtingscampagne waarbij informatie wordt verstuurd zonder mogelijkheid om feedback te geven. Een voorbeeld van symbolische participatie is inwoners een enquête in laten vullen en geen concrete terugkoppeling geven over waarvoor de input van inwoners gebruikt is. Een ander voorbeeld van symbolische participatie is een adviesraad waar niet echt naar geluisterd wordt.

Binnen onze gemeente hanteren we een eenvoudiger ladder waarin alleen de werkelijke invloed van inwoners, ondernemers en maatschappelijke partners relevant is. We hanteren richting de samenleving begrijpelijke woorden als meepraten, meedenken, meedoen en meebeslissen.



Een aantal opmerkingen bij de participatieladder:

- Zelf doen is ook een optie, die vaak niet in de ladders terugkomt
- Het kan lijken alsof hoe hoger je op de ladder komt, des te beter het proces is. Dat is onjuist. Per casus is een ander niveau passend en dat is niet noodzakelijkerwijs het hoogste niveau op de ladder.
- Meeweten of informeren is non-participatie

4.4 Participatie-instrumenten

Verschillende vormen van participatie zijn in te zetten. De opsomming hieronder noemt de meest gebruikte instrumenten, maar is zeker niet volledig.

- Beleidsparticipatie -> om een visie of beleidsstuk tot stand te brengen
- Inspraak -> formeel proces waarbij zienswijzen ingediend worden
- Referendum -> ook wel volksraadpleging genoemd, waarbij een specifieke vraag wordt voorgelegd aan de hele doelgroep
- Adviescommissie -> wij kennen de Adviesraad Sociaal Domein en de Culturele Raad
- Wijkplatform -> wij kennen de Dorpsraad
- Initiatiefnemersparticipatie -> dit is een verplicht onderdeel onder de Omgevingswet
- Burgerinitiatief -> formeel ingediend initiatief of idee ondersteunt met handtekeningen
- Uitdaagrecht -> ook wel Right to Challenge genoemd, formeel verzoek om een gemeentetaak over te nemen en die taak beter/goedkoper/inclusiever/duurzamer uit te voeren
- Burgerberaad -> een gelote groep inwoners die gevraagd worden om te participeren bij een specifiek onderwerp

Er is onderscheid te maken tussen overheids- en samenlevingsparticipatie

Er is sprake van overheidsparticipatie wanneer de gemeente participeert in een initiatief vanuit de samenleving. Samenlevingsparticipatie betekent dat inwoners, ondernemers of maatschappelijke organisaties participeren in een initiatief van de gemeente.

4.5 Participatiemethoden

Om een participatietraject vorm te geven, kunnen verschillende werkvormen ingezet worden. Het verschil tussen een participatie-instrument en participatiemethode is niet altijd even scherp. Hieronder volgt een opsomming van veelgebruikte participatiemethoden, maar ook deze opsomming is zeker niet volledig. Het gaat hoofdzakelijk om fysieke werkvormen, maar bijvoorbeeld de poll, enquête en scenariomethode kunnen ook online ingezet worden.

- Inwonersavond of inloopbijeenkomst
- Enquête
- Focusgroep of klankbordgroep
- Poll
- Wereldcafé
- Brainstormbijeenkomst, bijvoorbeeld met de 16 vakjes aanpak
- Keukentafelgesprek
- Schouw
- Scenariomethode
- Werkatelier
- Klaag- en jubelmuur
- Serious game
- Ynnovate wegwijzer
- Safari
- Participatief begroten

Voor online participatie gebruikt de gemeente het platform [Praatmee.goeree-overflakkee.nl](https://praatmee.goeree-overflakkee.nl) is

Het is aan te bevelen om fysieke en online participatie te combineren, omdat je dan meerdere doelgroepen bereikt.

Op GO Social is een participatie-pagina ingericht

Daar vind je de beleidsstukken, hulpmiddelen en lees je de ervaringen van collega's die zijn opgedaan in participatietrajecten binnen de gemeente. Bij de hulpmiddelen staan bijvoorbeeld meer werkvormen en een uitleg daarvan. Ook vind je daar de opzet voor een participatieplan waarin je stapsgewijs alle afwegingskaders doorloopt.

De afgelopen jaren hebben we met twee bijzondere methoden ervaring opgedaan

Dat zijn de Speaking Minds methode en de Relevant Gesprek methode. De Speaking Minds methode is specifiek bedoeld voor praktijkopgeleide jongeren. De Relevant Gesprek methode helpt om een goed doordachte participatie-aanpak op te stellen. De Relevant Gesprek methode sluit aan bij het gedachtengoed van Factor C en Factor P (van Participatie). Factor P is ontwikkeld door het samenwerkingsprogramma "Democratie in Actie".

Door het bepalen en uitwerken van de participatiemethoden beantwoord je de hoe-vraag in het participatieplan.

5 Samenhang met projectmatig werken en het participatieproces

Participatie staat nooit op zichzelf. Zoals gezegd is participatie altijd een onderdeel van het beleidsproces, de opgave of het project. Aan het begin van het proces of project maak je de afweging of je participatie in wilt zetten. Deze keuze is altijd gemotiveerd terug te lezen in je startnotitie.

Het beleidsproces of project start met het ophalen van een duidelijke opdracht door middel van een startnotitie

In de startnotitie staat de participatie-aanpak verwoord. Dit is nog geen gedetailleerd plan, maar een aanpak op hoofdlijnen. Afhankelijk van de impact van het beleidsproces of project wordt de startnotitie voorgelegd aan respectievelijk het college of de gemeenteraad. Een hulpmiddel voor het bepalen van de impact is de Think! Consistent tool van de VPNG.

Bedenk vooraf of het noodzakelijk is om omgevingsmanagement in je project in te passen

Omgevingsmanagement is het beheersproces van de omgeving van een project. Dit proces loopt door nadat het participatieproces is afgerond en het projectbesluit genomen. Dus tot en met de uitvoering en evaluatie van het project. In de meeste gevallen gaat het om projecten in de fysieke leefomgeving.

Zet je project of beleidstraject op de participatiekalender op GO Social

Dan houden we zicht en grip op waar we inwoners en andere participanten bij betrekken. Vanuit de nog aan te schaffen projectmanagementtool willen we deze kalender digitaal toegankelijk maken via de website. Daarmee krijgen ook inwoners, ondernemers en maatschappelijke partijen inzicht in waar ze bij betrokken kunnen worden.

Aan het einde van ieder beleidstraject of project wordt een evaluatie opgesteld

De evaluatie van het participatieproces is daarvan een vast onderdeel. Het interne evaluatieformulier staat op de Participatie-pagina op GO Social. Je kunt hierbij de participanten betrekken. De beleidsadviseur of projectleider neemt het initiatief voor het opstellen van een evaluatie. Het kan zijn dat de gemeenteraad of opdrachtgever dit als kader heeft meegegeven.

6 Rol van de gemeenteraad

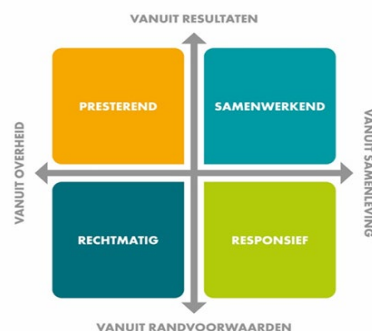
De gemeenteraad heeft van oudsher drie taken. De gemeenteraad stelt namelijk kaders, vertegenwoordigt het volk en controleert.

Een meer eigentijdse vorm van bestuur die de samenwerking zoekt met de samenleving is **Uitnodigend Besturen**

Dat houdt in dat niet alleen de overheid initiatieven ontwikkelt waarbij de samenleving wordt betrokken (samenlevingsparticipatie), maar dat de overheid daarnaast ruimte biedt aan initiatieven uit de samenleving (overheidsparticipatie). Daarmee krijgt de gemeenteraad een extra taak, namelijk een reflecterende rol. De kunst daarbij is om evenwicht te vinden tussen overheidssturing en zelfsturing. En in die balans altijd het gemeenschappelijk belang te bewaken.

Uitnodigend Besturen vertaalt zich dus naar vier rollen voor de gemeenteraad

Afhankelijk van de opgave of het vraagstuk kiest de gemeenteraad haar rol in het participatieproces:



1. Presterende overheid
Sturen op prestaties, effectiviteit en efficiency. De nadruk ligt op uitleg van wat ze doen.
2. Rechtmatige overheid
Hiërarchische sturing, met rechten en plichten. De focus ligt intern op het proces en extern op het toelichten van de regels.
3. Samenwerkende/netwerkende overheid
Sturen op het behalen van gezamenlijk vastgestelde doelstellingen met veel ruimte voor overleg en samenwerking.
4. Responsieve overheid
Aanhaken op initiatieven in de samenleving die passen bij de opgaven.

De rol van de gemeenteraad van theorie naar praktijk

Bij impactvolle projecten en nieuw beleid is de gemeenteraad altijd het bevoegde orgaan om beslissingen te nemen. De gemeenteraad krijgt met de startnotitie een voorstel voorgelegd waarin de participatieaanpak staat. Of waarin beschreven staat waarom een participatietraject niet wordt geadviseerd. Op het moment van vaststellen van de startnotitie is het aan de gemeenteraad om te beoordelen of ze de voorgestelde participatieaanpak passend vindt. Achteraf kan de gemeenteraad aan de hand van de gestelde kaders toetsen of het traject of project volgens afspraak is uitgevoerd.

7 Programmaplan Betrokken Eiland: de implementatiestrategie

In het programmaplan Betrokken Eiland is een implementatiestrategie uitgewerkt om het participatief werken binnen de gemeentelijke organisatie vorm te geven en te borgen. Door de organisatie te ontwikkelen en te faciliteren in hoe en wanneer ze participatie in kan zetten. Dit gebeurt aan de hand van drie subdoelen namelijk:

- leren
- doen
- professionaliseren/organiseren.

Op deze drie subdoelen zijn en worden projecten en activiteiten ingezet. Het plan is opgesteld om invulling te geven aan de opdracht vanuit het coalitieprogramma 2022-2026 om de beleidsnota maatschappelijke participatie verder uit te werken en te implementeren. Het programmaplan werd in 2023 vastgesteld door de directie.

7.1 Handreikingen

Na de vaststelling van de beleidsnota maatschappelijke participatie in 2020 zijn er twee handreikingen geschreven die gebaseerd zijn op de beleidsnota:

1. Handreiking financiële participatie

Deze handreiking is opgesteld vanuit de Regionale Energie Strategie en bedoeld voor initiatieven op het gebied van duurzaamheid.

2. Handreiking participatie omgevingswet

De handreiking is bedoeld voor initiatiefnemers in het kader van de omgevingswet.

Beide handreikingen zijn terug te vinden op de website van de gemeente.

Bijlage 1 Afwegingskader en stappenplan participatieproces

In deze bijlage vind je een kort afwegingskader om te toetsen of het om een maatschappelijk initiatief, beleidstraject of project gaat, wie beslissingsbevoegd is en of participatie een goed middel is om in te zetten. Vervolgens een stappenplan voor het ontwerp van een participatieproces.

Bepaal of het om een maatschappelijk initiatief gaat of om een beleidstraject of project

Zie voor de definitie van een maatschappelijk initiatief blz. Is er geen sprake van een maatschappelijk initiatief, beleidstraject of project, dan is participatie bijna nooit een middel om in te zetten.

In de meeste gevallen ligt bij een maatschappelijk (en ruimtelijk initiatief) de verantwoordelijkheid voor het participatieproces bij de initiatiefnemers. Bij een beleidstraject of project is de gemeente verantwoordelijk.

Bepaal de impact van het maatschappelijk initiatief, beleidstraject of project en de daaraan gekoppelde beslisroute

De Think Consistent tool van de VPNG kan hierbij een hulpmiddel zijn.

Bepaal of je participatie in wil/kan zetten bij het maatschappelijk initiatief, in het beleidstraject of project

Is het wettelijk verplicht? Voegt een participatieproces met belanghebbenden iets toe? Is er tijd en geld beschikbaar om een goed participatieproces in te richten? Welke ruimte is er om te participeren?

-> laat het opnemen op de participatiekalender

Stappenplan participatieproces

Stap 1: Voorbereiding en Omgevingsanalyse

Waarom is participatie een goed idee?

Wie betrekken we?

- Doelstelling Bepalen: Stel heldere participatiedoelen op.
- Omgeving in Kaart Brengen: Gebruik de Factor C methodiek om relevante actoren en hun belangen in kaart te brengen.

Stap 2: Bepalen van Participatieniveau

Wat zijn de vraagstukken die we voorleggen?

- Keuze Participatieniveau: Bepaal op welk niveau (meepraten, meedenken, meedoen, meebeslissen) participanten betrokken worden.
- Welke vraagstukken leggen we participanten voor?

Stap 3: Kiezen van Participatie-instrumenten en -methoden

Hoe betrekken we participanten?

- Instrumenten: Geef aan welke vorm van participatie gebruikt wordt. Bijvoorbeeld beleidsparticipatie, inspraak of een burgerberaad.
- Methoden: Kies werkvormen die passen in het traject of project zoals enquêtes, inwonersavonden, focusgroepen.

Verwerk de stappen 1 tot en met 3 in de **startnotitie**.

Stap 4: Randvoorwaarden Creëren

- CLEAR Model: Zorg dat aan de vijf randvoorwaarden (Can do, Like to, Enabled to, Asked to, Responded to) wordt voldaan.
- Faciliteren: Bied de nodige ondersteuning zoals budget, kennis en ruimte voor participatie. Dit is vooral van belang bij maatschappelijke initiatieven.

Stap 5: Uitvoering van Participatietraject

- Communicatie: Communiceer duidelijk over de kaders. Geef aan wanneer de deelnemers een terugkoppeling kunnen verwachten.
- Terugkoppeling: Zorg voor een duidelijke terugkoppeling aan participanten over de uitkomsten en vervolgacties.
- Informeer de gemeenteraad regelmatig over de voortgang.
- Omgevingsmanagement: Zet, indien nodig, omgevingsmanagement in bij de uitvoering van een project.

Stap 7: Evaluatie en Feedback

- Evaluatie Participatietraject: Evalueer het traject en het participatieproces aan het eind van ieder beleidstraject of project.

Stappenplan participatieproces



Voor je begint...

Bepaal eerst of het om een maatschappelijk initiatief, een beleidstraject of een project gaat. Is dat niet zo? Dan is participatie (bijna) nooit een middel om in te zetten.

Bepaal de impact van het maatschappelijk initiatief, het beleidstraject of het project en de daaraan gekoppelde beslisroute. De THINK!-consistent Tool van de VPNG kan je hierbij helpen.

Bepaal of je participatie in wil/kan zetten bij het maatschappelijk initiatief, in het beleidstraject of in het project. Is het wettelijk verplicht? Voegt een participatieproces met belanghebbenden iets toe? Is er tijd en geld beschikbaar om een goed participatieproces in te richten?

Verwerk deze afwegingen samen met stap 1 tot en met 3 in een startnotitie.

1

Vorbereiding en omgevingsanalyse



In deze fase ga je voor jezelf na waarom participatie een goed idee is en je stelt heldere participatiedoelen op. Met de Factor C methode bepaal je wie je betreft en wat hun belangen zijn.

2

Bepalen van participatieniveau



In deze fase bepaal je het participatieniveau. Mogen participanten meepraten, meedenken, meedoen of meebeslissen? En welke vragen leg je de participanten voor?

3

Kiezen van participatie-instrumenten en -methoden



Hoe betrek je de participanten? Bedenk in deze fase welke instrumenten en methoden het beste passen bij het traject en zorgen dat je bruikbare input krijgt.

4

Voldoen aan randvoorwaarden

In deze fase zorg je dat je participanten zoveel mogelijk gaat faciliteren. Dat doe je door te voldoen aan randvoorwaarden zoals tijd, ruimte en budget. Het CLEAR-model helpt je daarbij op weg.



5

Uitvoering van de participatie

Zorg dat je duidelijk communiceert richting de participanten over de kaders van de participatie. Geef ook aan wanneer de participanten terugkoppeling kunnen verwachten. Zorg dat die terugkoppeling op tijd en helder is. Informeer de gemeenteraad regelmatig over de voortgang en zet indien nodig omgevingsmanagement in.



6

Evaluatie en feedback

Evalueer na afloop het participatieproces. Is het proces goed doorlopen en wat leer je ervan?



Geraadpleegde bronnen

- The CLEAR framework, in Social policy and Society, Stoker e.a. (2006)
- Uitnodigend besturen – het organiseren van ruimte voor initiatief, A. van Buuren (2018)
- Handreiking Participatie VPNG – B. Verbeek en M. ter Bals (2024)
- Uniform handboek projectmatig werken VPNG – Enrico Kraijo
- Handreiking Participatie VNG – S. Blok, S. Piers en hulp van J. Janssen (2023)
- Gezag herwinnen - Raad voor het Openbaar Bestuur (2022)
- Rekenkameronderzoek Participatie Goeree-Overflakkee – (2023)

Geraadpleegde websites:

<https://www.communicatierijk.nl/vakkennis/factor-c/artikel-factor-c>

<https://lokale-democratie.nl/page/view/df406526-bd5b-45e1-b840-34742150ff42/factor-p-hand-vatten-om-gestructureerd-te-werken-aan-participatie>

<https://speakingminds.nl/>