



Beleid

Burgerparticipatie

Landgraaf 2025

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
2. Leeswijzer.....	4
3. Wettelijke kaders.....	5
3.1 Participatieverordening	5
3.2 Uitdaagrecht ('right to challenge').....	7
4. Toelichting op Burgerparticipatie	7
4.1 Burgerparticipatie.....	7
4.2 Overheidsparticipatie	7
4.3 Waarom burgerparticipatie?	8
4.4 Wat burgerparticipatie niet is	9
5. Afwegingskader burgerparticipatie	11
5.1 Wanneer zetten we burgerparticipatie in?	11
5.2 Participatieladder.....	11
5.3 Spelregels & randvoorwaarden	14
5. Verantwoordelijkheden, borging en evaluatie	16
6.1 Verantwoordelijkheden.....	16
6.2 Borging	16
6.3 Evaluatie	17
Bijlage 1. Beslisboom.....	18

1. Inleiding

Als gemeente staan we niet alleen ‘aan de lat’ om onze samenleving toekomstbestendig te maken. Om goede resultaten te blijven behalen en aansluiting te hebben op de behoeften van onze inwoner, bedrijven en instellingen zet de gemeenteraad en het college bewust burgerparticipatie in om hun inhoudelijke beleidskeuzes te verrijken. Zoals in het coalitieconvenant staat beschreven: ‘Samen maken we Landgraaf’.

Om dit vorm te geven is in 2019 is de kadernota Burgerparticipatie door de raad vastgesteld om richting te geven aan de aanpak en het gebruik van burgerparticipatie in Landgraaf. De kadernota gaat over de vormen van communicatie en overleg, die vragen om de bereidheid van de gemeente en de inwoners om samen de schouders eronder te zetten en gezamenlijk op te trekken.

Ontwikkelingen in de maatschappij vragen steeds om meer cohesie en samenwerking tussen de inwoners en overheid, waarbij

de kloof tussen beiden verkleind wordt.

Deze ontwikkelingen maken dat enkel een kaderstellende nota niet meer voldoende is. Er zijn te weinig handvatten voor omgang met burgerparticipatie binnen onze lokale context beschikbaar.

Burgerparticipatie is een complexer vraagstuk dan eerder werd gedacht en overstijgt afdelingen. Het gaat daardoor om een integrale aanpak, overstijgende samenwerking en een organisatie brede implementatie. Het oude beleid zette daar onvoldoende op in, wat mede heeft bijgedragen aan de doorontwikkeling tot dit nieuwe beleidsstuk.

Met de nieuwe Wet participatie op decentraal niveau, aangenomen op 4 juni 2024, wordt de betrokkenheid van inwoners bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het beleid geborgd. De raad richt zich vooral op het ‘wat’ en ‘waarom’ van burgerparticipatie. Het ‘hoe’ is aan het college van burgemeester en wethouders.

Dit beleidsstuk is het startpunt waarmee de ambitie wordt waargemaakt om bij elke ontwikkeling de afweging te maken welk niveau van burgerparticipatie wordt ingezet.

2. Leeswijzer

Deze leeswijzer biedt een overzicht van de belangrijkste termen en begrippen die in dit beleidsstuk worden gebruikt. Het doel is om de inhoud beter te begrijpen en verwarring te voorkomen bij containerbegrippen.

Inwoners

Zie dit begrip breed, dit kunnen ondernemers, vrijwilligers of andere mensen zijn die een maatschappelijke opgave zijn betrokken. Het woord ‘burger’ komt slechts voor waar wetteksten worden geciteerd, uitspraken van anderen worden aangehaald.

Beleid

Voor de leesbaarheid wordt beleid aangehouden. Participatievraagstukken gelden naast beleid ook in projecten en uitvoering.

Burgerparticipatie

Burgerparticipatie is een middel om inwoners meer te betrekken bij het maken van nieuw beleid, maar ook bij de uitvoering van beleid. Door inhoudelijk contact met inwoners, kan met het opstellen en het uitvoeren van beleid beter worden aangesloten bij de leefwereld van inwoners. Dit leidt tot betrokken inwoners die weloverwogen beslissingen nemen over de samenleving waarin zij zich bewegen¹.

Overheidsparticipatie

Overheidsparticipatie is het participeren van de overheid in het initiatief van een inwoner. Hierbij ligt de nadruk op de rol van de initiatiefnemer. Een gemeente kan ondersteunen en faciliteren in het realiseren van het initiatief. De verantwoordelijkheid en regie ligt hierbij echter volledig bij de inwoner. De rol van de gemeente is hierin zoals benadrukt vooral ondersteunend en faciliterend.

¹ Gemeente Landgraaf. (2019). *Kadernota Burgerparticipatie*. Landgraaf: Gemeente Landgraaf.

3. Wettelijke kaders

Op 4 juni 2024 stemde de eerste kamer in met de Wet versterking participatie op decentraal niveau. Met deze wet wil het kabinet betrokkenheid van inwoners bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid op gemeentelijk en provinciaal niveau versterken. Daarnaast borgt de wet de verankering van het uitdaagrecht ('right to challenge'). De wet verplicht gemeenten ertoe om bewust beleid op te stellen over het thema burgerparticipatie. De aanneming van de wet leidt tot een wijziging van artikel 150 van de Gemeentewet. Daarmee verplicht het gemeenten om vanaf 1 januari 2025 (met een overgangstermijn van 2 jaar) een participatieverordening op te stellen met heldere kaders voor burgerparticipatie. Daarin leggen gemeenten vast hoe inwoners betrokken worden bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid².

3.1 Participatieverordening

De nieuwe Wet versterking participatie op decentraal niveau verplicht gemeenten om een participatieverordening vast te leggen en daarin de kaders voor

burgerparticipatie vast te leggen.

Deze participatieverordening dient niet verward te worden met de participatieverordening Participatiewet, die de kaders vastlegt rondom o.a. de Participatiewet uitkering.

Op dit moment hanteren we de handreiking participatie Omgevingswet sinds juli 2023. Vanaf 1 januari 2025 zullen we gaan toewerken naar een nieuwe participatieverordening burgerparticipatie waarin alle verordeningen worden opgenomen in een nieuwe verordening waaronder bijvoorbeeld ook de inspraakverordening uit 2010. Dit betekent dat de nieuwe participatieverordening onderdelen vastlegt rondom inspraakrecht, uitdaagrecht, burgerparticipatie, overheidsparticipatie, burgerparticipatie in de Omgevingswet en de manieren waarop deze onderdelen worden gemonitord en geëvalueerd. Er geldt vanaf 1 januari 2025 een overgangsperiode van 2 jaar waarbinnen de participatieverordening vastgesteld dient te worden.

² Rijksoverheid. (2024). *Eerste Kamer stemt in met wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau*. Geraadpleegd op 1 augustus 2024, van

<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2024/06/04/eerste-kamer-stemt-in-met-wetsvoorstel-versterking-participatie-op-decentraal-niveau>

3.2 Uitdaagrecht ('right to challenge')

Door het aannemen van de nieuwe Wet versterking participatie op decentraal niveau worden gemeenten per 1 januari 2025 ertoe verplicht om het uitdaagrecht te verankeren in een verordening. Er geldt hiervoor een overgangsperiode van 2 jaar.

Het uitdaagrecht geeft initiatiefnemers de mogelijkheid om taken van de gemeente (of provincie / waterschap) over te nemen als zij denken dit slimmer, beter, goedkoper of anders te kunnen doen. Hiermee wordt de overheid als het ware 'uitgedaagd'. In de praktijk betekent dit dat initiatiefnemers een plan kunnen indienen bij de gemeente waarin zij beschrijven welke taak zij beter kunnen uitvoeren, hoe zij dat doen en wat daarvoor nodig is. Ze zoeken hiervoor draagvlak binnen de gemeenschap³.

Het uitdaagrecht krijgt een nadrukkelijke plek in de nieuwe participatieverordening van de gemeente Landgraaf. Deze zal na 1 januari 2025 vastgesteld moeten worden. Het proces dat daarbij te volgen is, is van belang voor een goede facilitering van het uitdaagrecht. Hierin staat voorop dat ieder bestuursorgaan ten aanzien van zijn eigen gemeentelijke taken besluit of daarop het uitdaagrecht wordt toegepast. Ook zal het uitdaagrecht in ieder initiatief afgewogen

worden tegenover de gemeentelijke verantwoordelijkheden ten aanzien van kwetsbare groepen.

Met betrekking tot het plan dat een initiatiefnemer mag indienen zal voldaan moeten worden aan onderstaande eisen:

- omschrijving van de gemeentelijke taak die de initiatiefnemer wil overnemen;
- uitleg waarom of hoe de verzoeker deze taak beter en/of goedkoper kan uitvoeren;
- duidelijkheid over de betrokkenheid, kennis of ervaring van de verzoeker;
- indicatie van het draagvlak onder belanghebbende ingezetenen;
- indicatie van de kosten die aan de uitvoering van de taak verbonden zijn;
- omschrijving van de manier waarop de verzoeker met de gemeente wil (gaat) samenwerken of ondersteuning nodig heeft;
- inzicht in hoe de kwaliteit en de uitvoering van de taak op de langere termijn kan worden gewaarborgd en hoe de verzoeker hiervoor garant staat.

³ Kennisnetwerk Uitdaagrecht (z.d.). *Hoe werkt het uitdaagrecht?* Geraadpleegd op 20 augustus 2024 van <https://uitdaagrecht.nl/hoe-werkt-uitdaagrecht>

4. Toelichting op Burgerparticipatie

De termen burgerparticipatie en overheidsparticipatie worden vaker door elkaar gebruikt. Hoewel de twee termen onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, is het van belang om het onderscheid tussen de twee termen en het verschil in de rol van een gemeente daarin te duiden zodat er geen rolverwarring ontstaat over procesverantwoordelijkheid.

4.1 Burgerparticipatie

Zoals in de leeswijzer beschreven, is burgerparticipatie een middel om inwoners te betrekken bij de ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van beleid. Bij burgerparticipatie is altijd de gemeente de initiatiefnemer en wordt de rol van de inwoners in de vraagstukken van de gemeente bepaald. Er is een nadrukkelijk verschil met inspraak. Bij inspraak krijgen inwoners op een relatief laat moment in het besluitvormingsproces de gelegenheid om hun mening kenbaar te maken voordat een besluit definitief wordt gemaakt. Bij burgerparticipatie wordt al vroeg in het proces van totstandkoming van een nieuwe ontwikkeling of doorontwikkeling vastgesteld op welk moment inwoners betrokken worden en welke invloed zij kunnen uitoefenen op de ontwikkeling. Deze invloed kan variëren van informeren tot aan meebeslissen.

In het proces van burgerparticipatie is het van belang om vooraf al te bepalen welke ruimte van participatie mogelijk is in een ontwikkeling.

4.2 Overheidsparticipatie

Bij overheidsparticipatie gaat het nadrukkelijk om de manier waarop de gemeente ondersteuning of een bijdrage geeft aan ideeën en plannen van inwoners. Bij overheidsparticipatie ligt het initiatief en de verantwoordelijkheid van een (groep) inwoner(s) en wordt een gemeente betrokken op vraag van deze inwoner(s).

Wanneer er wordt gekeken naar deelname aan burgerinitiatieven geeft 8% van de Nederlanders aan de afgelopen 5 jaar betrokken te zijn geweest bij een burgerinitiatief. 82% van de deelnemers aan een burgerinitiatief geeft aan dat zij tevreden zijn met de uitkomst van het initiatief⁴. Ook in Landgraaf merken we dat het aantal burgerinitiatieven laag is en dat er weinig gebruik gemaakt wordt van het burgerinitiatievenfonds. De gemeente, maar ook andere partners zoals welzijnsorganisaties, hebben een rol in het stimuleren van initiatieven van inwoners.

⁴ Dekker, P., & den Ridder, J. (2019). Lokale (en) politieke betrokkenheid en participatie. In G. Jansen, & B. Denters, *Democratie dichterbij : lokaal*

kiezersonderzoek 2018 (pp. 31–41). Den Haag : Ministerie van Binnenlandse Zaken.

4.3 Waarom burgerparticipatie?

Burgerparticipatie leidt tot betrokken inwoners die weloverwogen beslissingen nemen over de samenleving waarin zij zich bewegen. Bovendien kan er meer begrip ontstaan voor keuzes die gemaakt moeten worden op politiek–bestuurlijk niveau. Door de kennis en input van deze inwoners in te zetten, kan de kwaliteit (en besluitvorming) worden verbeterd. De betrokkenheid kan zorgen voor meer eigenaarschap en het in stand houden van de gemaakte keuzes na de realisatie. Hierbij gaat het nadrukkelijk over een stuk wederkerigheid. Enerzijds gaat het over welke ruimte de gemeente wilt laten aan inwoners om inspraak te hebben op nieuw te vormen beleid (burgerparticipatie). Anderzijds gaat het ook over de zelfverantwoordelijkheid die inwoners zelf voelen om zich in te zetten voor hun leefomgeving, de ruimte die ze daarvoor voelen en wat ze daarbij nodig hebben van de gemeente (overheidsparticipatie).

Naast dat burgerparticipatie vanaf 1 januari 2025 een wettelijke verplichting kent, heeft het ook een grotere meerwaarde voor gemeenten om burgerparticipatie toe te passen. Wanneer burgerparticipatie op de juiste manier wordt ingezet kunnen diverse doelen worden bereikt, namelijk:

- Meer betrokken inwoners: Door dat een overheid open staat voor inbreng van inwoners en deze als een partner ziet, voelen inwoners zich serieus genomen. De maatschappelijke betrokkenheid van inwoners wordt vergroot.
- Meer begrip voor keuzes: Door het betrekken van inwoners en het eerlijk en transparant communiceren, kan er meer

begrip ontstaan voor keuzes die gemaakt moeten worden. En de besluiten die op politiek–bestuurlijk niveau worden genomen.

- Betere beslissingen: Burgerparticipatie kan bijdragen aan het maken van betere beslissingen, omdat iedere betrokkene vanuit het eigen perspectief kan meedenken of meebeslissen. De kwaliteit van beleid, projecten en beslissingen wordt verhoogd omdat inwoners waardevolle kennis en ervaring hebben binnen hun leefomgeving en vaardigheden hebben ontwikkeld om de problemen die zich hierin voordoen aan te pakken.
- Betere relatie tussen de gemeente en de inwoners: Ook kan de juiste inzet van burgerparticipatie leiden tot meer trots onder inwoners en een gedeeld verantwoordelijkheidsgevoel omdat er een mate van betrokkenheid is bij kwesties die directe impact hebben op de leefomgeving en leefwereld van de inwoners. Zij worden serieus genomen waardoor burgerparticipatie ook kan bijdragen aan een betere relatie tussen de gemeente en de inwoners.
- Het in stand houden van gemaakte keuzes: Door inwoners actief te betrekken en meer zeggenschap te geven, worden ze (deels) verantwoordelijk gemaakt voor bepaalde keuzes. Dat zorgt er voor dat ze het belangrijk gaan vinden deze keuzes in stand te houden na realisatie.

Wordt burgerparticipatie echter niet op een juiste manier ingezet (juiste fase, transparant en tijdig) of wordt het proces (tussentijds) beschadigd, dan ontstaan er een aantal risico's:

- Zo kan het vertrouwen van inwoners in de gemeente worden beschadigd.
- Ook kunnen inwoners zich juist minder betrokken voelen bij, en verantwoordelijk voor, hun eigen leefomgeving.
- Of roepen de beslissingen die de gemeente maakt meer weerstand op.

Ook is en blijft participatie mensenwerk. En waar mensen zijn, zijn emoties. Denk aan wantrouwen, weerstand of zelfs agressie. Door een zorgvuldig proces kunnen deze emoties worden voorkomen of beperkt. En kan een sfeer van weerstand worden omgebogen naar begrip. Emoties zijn echter niet te vermijden, waardoor de uitkomst van een proces niet te voorspellen is.

Een juiste inzet met aandacht voor een zorgvuldig proces is daarom van cruciaal belang.

4.4 Wat burgerparticipatie niet is

Voor een juiste inzet van burgerparticipatie is het ook van belang om te weten wat burgerparticipatie niet is.

Burgerparticipatie is geen doel

Hoewel burgerparticipatie steeds belangrijker wordt in onze samenleving en er vanaf 1 januari 2025 een wettelijke verplichting is om burgerparticipatie te verankeren in een lokale verordening, moet burgerparticipatie niet het doel zijn van een ontwikkeling. Burgerparticipatie is een middel om verschillende doelen te kunnen bereiken.

Burgerparticipatie is geen oplossing

Met burgerparticipatie worden inwoners betrokken bij ontwikkelingen van de gemeente. Dit betekent echter niet dat ontwikkelingen die eerder zijn vastgelopen en door inwoners als niet wenselijk bestempeld worden door een burgerparticipatie proces wel wenselijk gevonden worden. Wel kunnen de redenen waarom de ontwikkeling niet wenselijk wordt gevonden opgehaald worden.

Burgerparticipatie is geen draagvlak

Burgerparticipatie wordt vaak verward met draagvlak (het begrip 'draagvlak' in relatie tot participatie). Het zoeken van steun voor plannen leidt in het algemeen tot een groter draagvlak, maar dat is zeker niet altijd het geval. Het zoeken naar steun hoort bij de basis van participatie, omdat dit kan bijdragen aan de kwaliteit van besluitvorming.

Participatie wordt ingezet om goed inzicht te krijgen in alle belangen die er spelen, of dat nu gaat om individuele belangen, groepsbelangen of algemene belangen. Door al die belangen op een rij te krijgen, kan er een integrale afweging worden gemaakt en kunnen keuzes beter worden uitgelegd. Dat leidt tot begrip en steun. Met burgerparticipatie kom je dus tot betere plannen doordat er een zorgvuldige belangenafweging plaats kan vinden. Dat verbetert weer de besluitvorming.

Het creëren van draagvlak mag dan nooit een doel van participatie zijn. 100 procent draagvlak bestaat niet. Simpelweg omdat te veel (individuele) belangen een rol spelen en omdat (bijna) nooit iedereen het met een plan eens is. Vooraf zou daarom vastgesteld moeten worden wanneer er voldoende draagvlak is, als draagvlak de wens is. Draagvlak voor een plan is dus een mooie bijvangst van participatie, maar mag nooit een doel of verplichting zijn⁵.

Burgerparticipatie is niet alleen voor betrokken inwoners

Het is bewezen dat inwoners die deelnemen aan burgerparticipatieprocessen vaak niet representatief zijn voor de gehele bevolking. De kunst is juist om de minder gehoorde groepen aan het woord te krijgen. Als er binnen de deelnemende groep geen draagvlak lijkt te zijn, moet de afweging gemaakt worden of dit geldt voor de volledige bevolking. En ook dan kan de

afweging gemaakt worden of een ander belang zwaarder weegt dan draagvlak van de bevolking voor een ontwikkeling. Van tevoren moet daarom goed duidelijk zijn welke rol en positie inwoners hebben in het besluitvormingsproces⁵.

Burgerparticipatie is niet ‘u vraagt, wij draaien’

Burgerparticipatie houdt niet in dat aan iedere vraag van een inwoner gehoor gegeven moet of kan worden. Wanneer inwoners een bepaalde ontwikkeling willen bewerkstelligen, zijn zij zelf verantwoordelijk om te onderzoeken of die ontwikkeling ook breed gedragen wordt in de (lokale) samenleving (op straat-, buurt- of wijkniveau). Zoals eerder beschreven bestaat de groep inwoners uit verschillende mensen met verschillende achtergronden. Een belangenafweging dient altijd gemaakt te worden door het besluitvormend orgaan.

Burgerparticipatie is niet enkel een bewonersavond

De uitvoering van burgerparticipatie kan verschillende vormen hebben. Vaak wordt gedacht aan de bewonersavond. We zien echter dat er sprake is van de participatie-elite. Dit betreft de inwoners die bij iedere bijeenkomst op komt dagen en overal iets van vindt. Burgerparticipatietrajecten kunnen ingezet worden om juist ook die andere inwoners te bereiken. Hiervoor is het van belang om ook andere werkvormen in te zetten⁶.

⁵ Saskia Fokkema en Suzanne Swart- Beekhuis (2023). *Handboek Bewonersparticipatie*

⁶ Movisie. (2019). *Digitale tools effectief benutten*. Geraadpleegd op 20 augustus 2024 van

<https://www.movisie.nl/artikel/digitale-tools-effectief-benutten>

5. Afwegingskader burgerparticipatie

Dit kader zorgt ervoor dat de opvattingen, standpunten en belangen duidelijk worden en meegenomen worden in de besluitvorming en uitvoering van beleid en projecten. Deze belangen kunnen soms tegenstrijdig zijn. Daarom is het verstandig om de verschillende belangen in kaart te brengen en vervolgens zorgvuldig af te wegen om tot een weloverwogen besluit te komen.

Dit kader biedt richting aan burgerparticipatie binnen Landgraaf, zodat we samen met en voor Landgraaf participatie beter kunnen vormgeven.

5.1 Wanneer zetten we burgerparticipatie in?

Altijd, tenzij... In alle gevallen is het waardevol om de inwoners zo vroeg mogelijk te betrekken, mits daar ruimte voor is.

Alleen indien mogelijk

Ten eerste: participatie heeft alleen zin als er daadwerkelijk ruimte is om mee te praten, mee te beslissen of samen te werken. Is dat niet het geval? Dan geven we duidelijk aan waarom dat (op dit moment) niet mogelijk is. Dit kan bijvoorbeeld spelen bij wettelijke verplichtingen waar de gemeente zelf ook geen keuzeruimte heeft. Door hierover open te zijn, vermijden we teleurstellingen. Participatie is niet altijd haalbaar, bijvoorbeeld wanneer de gemeente gebonden is aan een opdracht vanuit hogere overheden.

Altijd als het verplicht is

In sommige gevallen is participatie verplicht. Denk aan het opstellen van een omgevingsvisie, omgevingsprogramma of omgevingsplan.

Wanneer het onderwerp belangrijk is of de impact groot

Speelt een onderwerp sterk in de gemeenschap? Of gaat het mogelijk een grote impact hebben? Hechten mensen er veel waarde aan? Zijn er uiteenlopende meningen over? Dan is participatie zeker van belang. Dit geldt vooral voor projecten met een groot 'niet in mijn achtertuin'-effect (nimby).

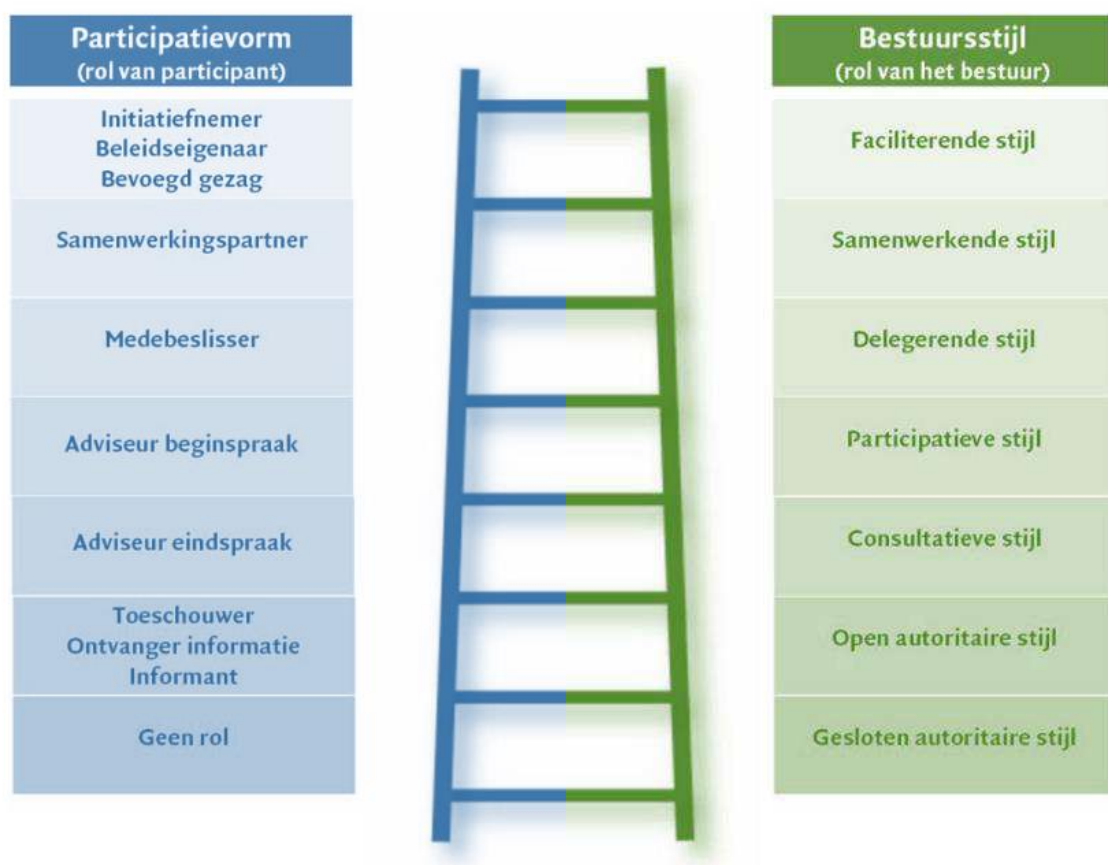
5.2 Participatieladder

Burgerparticipatie kan in verschillende vormen plaatsvinden. Voor een open, transparant en efficiënt proces is het van belang dat er van te voren goed wordt nagedacht op welk niveau burgerparticipatie in elke fase wordt toegepast en waarom. Het gaat dan om afwegingen als:

- Wat willen we ophalen?
- Wie willen we betrekken?
- Wie is verantwoordelijk voor het proces?
- Wat doen we met de opbrengst?

Het gaat dus over de rol die de inwoner heeft in het opstellen, monitoren of evalueren van een ontwikkeling. Ook is het goed om na te denken over de bestuursstijl die daarbij past. Die bestuursstijl is de manier waarop bestuurders van een gemeente zich opstellen in het planproces. De vorm van participatie en de daarbij horende bestuursstijl kan per fase in het plan proces verschillen.

Pröpper ⁷ heeft een participatieladder opgesteld waarin de mate van participatie wordt gecombineerd met verschillende bestuursstijlen. Deze dient niet verward te worden met de Participatiewetladder. Een bepaalde vorm van participatie vraagt namelijk om een bijpassende opstelling als lokale overheid. Hieronder volgt per trede een toelichting.



Afbeelding 1: Participatieladder van Propper (2013) uit *Omgevingswet gereedschappen* van Drs. Ing. Sander van Schagen (2024).

⁷ Propper, I. (2013). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum: Uitgeverij Couthino.

Burger heeft geen rol

Wanneer de burger geen rol heeft in een beleidscyclus dan ligt de besluitvorming volledig bij de gemeente. Deze rol past niet binnen een hedendaagse tijd en een democratisch planvormingssysteem. Er zal dus altijd een vorm van burgerparticipatie worden ingezet om de burger te informeren over ontwikkelingen.

Informeren

De burger heeft de rol van toeschouwer of informant. Deze trede is als het ware de laagste vorm van burgerparticipatie. Er is sprake van een brede, eenzijdige informatieoverdracht. Er is geen sprake van actieve burgerparticipatie.

Adviseur eindspraak (raadplegen)

Bij raadplegen heeft de burger de rol van adviseur aan het einde van een besluitvormingsproces. Een gemeente kan inwoners om hun mening vragen, echter staat het de gemeente ook vrij om deze mening naast zich neer te leggen. De burger dient in deze trede vooral als klankbord.

Adviseur beginspraak (adviseren)

Bij adviseren wordt de burger vaak al vanaf het begin betrokken bij een bepaalde ontwikkeling. Afwijken van inbreng van inwoners kan alleen met een duidelijke onderbouwing. Betrokkenen weten bij deze vorm van burgerparticipatie dat hun inbreng serieus meeweegt. Niet ieder plan is hiervoor geschikt, het is daarom van belang om het gemeenschappelijk belang af te wegen tegen het individueel belang. Er wordt bij adviseren nadrukkelijk geen garantie gegeven dat de input verwerkt wordt in de planvorming.

Medebeslisser

In deze trede hebben inwoners een leidende rol in de plan- en besluitvorming. De politiek committeert zich aan de uitkomsten van het proces. Hierbij is het wel van belang om mee te nemen dat een gemeenteraad wettelijk gezien altijd de allerlaatste stem heeft wanneer het gaat om een omgevingsplanwijziging.

Samenwerkingspartner (coproduceren)

Bij coproduceren heeft de burger de rol van samenwerkingspartner. Er is namelijk een constructieve samenwerking tussen bewoners en beleidsmakers. Dat maakt ook dat zowel inwoners als de gemeente verantwoordelijkheid draagt voor de realisatie. Belangrijk bij coproduceren is dat het plan in delen wordt opgeknipt zodat er ook verantwoordelijkheden kunnen worden toegewezen aan betrokkenen. Er is sprake van actieve deelname aan het planvormingsproces waarbij de politiek zich verbindt aan de gekozen oplossing, na toetsing van de randvoorwaarden.

Initiatiefnemer

De inwoner is initiatiefnemer. Dit betreft overheidsparticipatie. De gemeente heeft een rol in het faciliteren van de plannen en ideeën van inwoners.

Om de verwachtingen tussen de betrokken inwoners en de gemeente goed met elkaar af te stemmen wordt de keuze voor het niveau c.q. de trede van participatie vooraf door de gemeente vastgesteld. Als hulpmiddel is een beslisboom ontwikkeld. Deze beslisboom is toegevoegd als bijlage 1.

5.3 Spelregels & randvoorwaarden

Om de gestelde doelen met burgerparticipatie te bereiken is een juiste toepassing van burgerparticipatie cruciaal. De Nationale Ombudsman heeft tien heldere spelregels geformuleerd voor gemeenten over hoe om te gaan met de inbreng en inspraak van inwoners. Deze spelregels vormen een handreiking voor de raad om te controleren of een burgerparticipatieproces zorgvuldig is toegepast⁸.

Heldere keuzen vooraf

1. De gemeente motiveert of en zo ja hoe ze inwoners betreft bij beleidsvorming. Criteria daarbij zijn: heeft het invloed op de leefomgeving en is er ruimte voor burgerparticipatie. Deze motivering maakt de gemeente desgevraagd kenbaar.
2. De gemeente maakt burgerparticipatie een vast onderdeel van het politieke en bestuurlijke besluitvormingstraject.
3. De gemeente gaat zeer terughoudend om met de mogelijkheid burgerparticipatie te beperken vanwege het algemeen belang. Kiest de gemeente er toch voor burgerparticipatie te beperken dan moet ze deze keuze motiveren.
4. De gemeente bepaalt, voordat het burgerparticipatietraject van start gaat, welke rol de burger krijgt:
 - Coproduceren
 - meebeslissen;
 - adviseren;
 - raadplegen;
 - informeren.
5. De gemeente zorgt voor een zorgvuldig vormgegeven burgerparticipatieproces. Dit betekent dat de gemeente expliciet maakt:
 - a) welk onderwerp ter discussie staat;
 - b) wie ze bij de beleidsvorming betreft, dus wie de belanghebbenden zijn;
 - c) op welke wijze ze het burgerparticipatieproces inricht, zo mogelijk in overleg met de belanghebbenden;
 - d) op welke wijze ze de burger het best kan bereiken, bijvoorbeeld per brief, via de media of huisbezoek. Voor welke wijze ze kiest is mede afhankelijk van de rol die de inwoners hebben gekregen in het burgerparticipatieproces.

⁸ De Nationale Ombudsman. (2014). *Participatiewijzer*. Geraadpleegd op 12 augustus 2024 van

https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/infomateriaal/participatiewijzer_februari_2014.pdf

Constructieve houding

6. De gemeente is oprecht geïnteresseerd in hetgeen inwoners naar voren brengen en laat dat merken in woord en daad. Van inwoners mag een constructieve bijdrage worden verwacht.
7. De gemeente weegt de inbreng van inwoners mee in de uiteindelijke beslissing en maakt inzichtelijk hoe zij tot deze beslissing is gekomen.
8. De gemeente levert extra inspanning om alle belanghebbenden actief te betrekken, dus ook degenen die zich niet meteen in eerste instantie zelf aanmelden.

Informatieverstrekking

9. De gemeente informeert de inwoners tijdig en volledig over het onderwerp van burgerparticipatie, hun rol en de manier waarop het burgerparticipatieproces vorm krijgt.
10. De gemeente informeert inwoners gedurende het burgerparticipatietraject regelmatig over wat er gebeurt met hun inbreng. De inbreng van inwoners wordt schriftelijk vastgelegd. De gemeente informeert inwoners ook over lang stilliggen, uitstel of wijziging van voornemens of plannen van de gemeente. De gemeente motiveert haar besluit waarbij ze aandacht besteedt aan de door inwoners naar voren gebrachte (tegen) argumenten.

5 Verantwoordelijkheden, borging en evaluatie

6.1 Verantwoordelijkheden

Gemeenteraad

Door de belangen, individuele belangen, groepsbelangen of algemene belangen op een rij te krijgen, kan er een integrale afweging worden gemaakt. Daarmee versterkt burgerparticipatie de rol van de gemeenteraad.

De rol van de gemeenteraad bij participatie is niet altijd dezelfde, omdat participatie niet altijd hetzelfde is. De gemeenteraad geeft met dit beleidsplan algemene richtlijnen mee voor burgerparticipatie. De raad wordt hierover geïnformeerd en geeft hier richting aan door het verplichte hoofdstuk burgerparticipatie in elke raadsnota. Bij grotere projecten kan de raad richting geven door het vaststellen van een startnotitie. De raad richt zich vooral op het 'wat' en 'waarom' van burgerparticipatie. Het 'hoe' (de uitvoering) is aan het college van burgemeester en wethouders.

College van burgemeester en wethouders

Het college van burgemeester en wethouders heeft de rol als initiatiefnemer. Bij nieuwe projecten wordt op voorhand de afweging gemaakt of participatie wenselijk is en zo ja, in welke vorm en onder welke voorwaarden. Het college van burgemeester en wethouders is ook verantwoordelijk voor de uitvoering van burgerparticipatietrajecten.

Ambtelijke organisatie

Burgerparticipatie is domein overstijgend en vraagt om een integrale, organisatie brede aanpak. Elke afdeling heeft een rol

in de uitvoering van burgerparticipatie binnen ontwikkelingen in de eigen afdeling. Daarnaast is er binnen de afdeling Bestuurlijke en Concern Zaken 2,8 FTE beschikbaar gesteld om de regie te voeren over de uitvoering van deze nota en de invulling op onderdelen daarvan. Deze regisseurs zijn domein overstijgend gepositioneerd.

6.2 Borging

Hoe burgerparticipatie uitgevoerd gaat worden betreft maatwerk per ontwikkeling. Om een integrale aanpak te borgen wordt als uitwerking van dit beleidsdocument een uitvoeringsplan burgerparticipatie door het college vastgesteld. Hierin worden handvatten geboden die kunnen leiden tot een passend participatieplan bij elke ontwikkeling. Daarnaast wordt vanaf 1 januari 2025 toegewerkt naar een nieuwe participatieverordening voor gemeente Landgraaf.

Belangrijke randvoorwaarden

Belangrijke randvoorwaarden om burgerparticipatie vanuit de ambtelijke organisatie vorm en inhoud te geven zijn tijd, geld, vaardigheden en cultuur. Dat burgerparticipatie extra ambtelijk tijd vraagt is duidelijk. Omdat het tijd kost, is het verstandig om in een vroeg stadium de planning vast te stellen. De uitvoering van het burgerparticipatietraject moet in de regel plaatsvinden binnen het betreffende onderwerp behorende budget. De kosten worden in hoofdzaak bepaald door de benodigde ambtelijke capaciteit.

Daarnaast kan het zijn dat er kosten gemaakt worden voor de uitvoering van het participatietraject (kosten voor eventueel noodzakelijke inhuur zoals een gespreksleider, een externe voorzitter of de huur van een accommodatie). Deze kosten worden meegegroeid bij een project/plan.

6.3 Evaluatie

Participatietrajecten kunnen ingewikkeld zijn, maar burgerparticipatie is niet helemaal nieuw. In Landgraaf doen we al veel aan participatie, maar het kan nog beter. Daarom wordt er ingezet op het leren als organisatie, van en met elkaar. Dat doen we samen: raad, college, medewerkers, initiatiefnemers én de inwoners. Het beleid zal tweejaarlijks worden geëvalueerd en mogelijk worden herijkt.

*“Samen
maken we
Landgraaf”*

Bijlage 1. Beslisboom

Beslisboom

