

## Handreiking participatie bij bouw- en (her)ontwikkelpromecten

Komende jaren neemt het aantal nieuwbouw en (her)ontwikkelpromecten in Lelystad flink toe. Omwonenden en belanghebbenden moeten per project tijdig worden geïnformeerd en vooral in de gelegenheid worden gebracht betrokken te zijn bij de ontwikkeling.

De gemeente is verantwoordelijk voor participatie als het gaat over gemeentelijke gronden. De ontwikkelaar is verantwoordelijk voor het participatietraject van een private locatie. De gemeente geeft in dat geval vooraf tegelijk deze handleiding en randvoorwaarden mee voor participatie. De gemeente houdt ook een vinger aan de pols tijdens het traject. Hiermee wil de gemeente zorgen dat omwonenden goed worden betrokken en deze trajecten globaal op dezelfde manier worden uitgevoerd.

Met deze handleiding hebben ontwikkelaars in één document de randvoorwaarden, richtlijnen, kaders en een stappenplan waarmee zij een participatietraject kunnen inrichten.

*Dit document is gebaseerd op de beleidsvisie participatie en is gemaakt voor de periode dat er nog geen participatiebeleid is vastgesteld. Er wordt op dit moment hard gewerkt aan de ontwikkeling van participatiebeleid. De verwachting is dat dit in Q1 van 2023 klaar is.*

## Inhoud

Participatie randvoorwaarden en handleiding bij nieuwbouw- en (her)ontwikkelpojecten .....	1
Definities .....	3
Randvoorwaarden participatie.....	3
Richtlijnen voor keuze participatievorm .....	4
Richtlijnen bewonersbijeenkomst .....	5
Wie stelt kaders en spelregels vast.....	6
Relatie met omgevingswet .....	6
Bijlage 1: Participatietrap.....	7
Bijlage 2: stappenplan .....	8

## Definities

### **(overheids)participatie, initiatief en initiatiefnemer**

In deze handleiding gaat het over participatie, vaak sterk verbonden met communicatie. Er zijn ook veel verschillende definities van participatie. Het is van belang om duidelijkheid te scheppen wat in dit document onder participatie wordt verstaan.

- A. participatie: het in een vroeg stadium en op interactieve wijze betrekken van inwoners, lokale ondernemers en/of maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van plannen, alsmede (het ondersteunen van) initiatieven van inwoners, lokale ondernemers of maatschappelijke organisaties met impact op de lokale samenleving. Participatie kan de vorm aannemen van mee denken, mee werken en mee bepalen;
- B. overheidsinitiatief: initiatieven vanuit de gemeenteraad of het college;
- C. initiatief: alle initiatieven die geen overheidsinitiatief zijn;
- D. initiatiefnemer: degene die een initiatief indient.

## Randvoorwaarden participatie

In de Beleidsvisie participatie 2021, die de gemeenteraad in november 2021 heeft vastgesteld, staan randvoorwaarden voor participatie. Onderstaande randvoorwaarden zijn hierop gebaseerd, relevant gemaakt voor de ontwikkelaar.

Als gemeente Lelystad vinden we het belangrijk dat het gesprek of het participatietraject relevant is. Dat wil zeggen: het is zinvol voor de deelnemers en sluit aan bij hun leefwereld. Ieder participatietraject moet daarom voldoen aan de volgende vier randvoorwaarden:

1. Participatie draagt bij aan het ontwikkelen van beleid of een betere leefomgeving, aan het creëren van draagvlak of een democratisch proces. Hierbij is de gemeenteraad en/of het college bereid een actieve bijdrage te leveren en ruimte te bieden voor de inbreng van belanghebbenden;
2. Het onderwerp is voor de deelnemers relevant en sluit aan bij hun beleavingswereld;
3. De deelnemers hebben werkelijk een stem en hun inbreng wordt betrokken bij de belangenafweging;
4. Bij besluiten waar de beslissingsfactor redelijk groot tot zeer groot is, moet in de kostenopzet en begroting altijd rekening gehouden worden met participatietrajecten.

Voldoet participatie niet aan deze randvoorwaarden, dan is het starten van een participatietraject geen optie. Het middel participatie wint door deze werkwijze aan kracht en effectiviteit. Maar deze randvoorwaarden mogen en kunnen niet gebruikt worden om participatie te omzeilen. De ambitie van de gemeente Lelystad is dat we voor alle mogelijke gevallen ruimte bieden voor participatie en initiatiefnemers faciliteren bij het handen en voeten geven aan participatietrajecten.

Het is belangrijk dat er alles aan gedaan wordt om uitvoering te geven aan de randvoorwaarden.

Als een plan of project aan de vier genoemde randvoorwaarden voldoet, kan het in bijlage 2 geschetste stappenplan gevolgd worden om te komen tot een gedegen communicatie- en participatieplan. Met in achtneming van de randvoorwaarden en richtlijnen verder in dit document uitgeschreven.

## Richtlijnen voor keuze participatievorm

Hieronder staan de richtlijnen die kunnen helpen bij de keus voor welke vorm van participatie u kiest. Het gaat hieronder om minimale te ondernemen acties per project. De participatievorm is gebaseerd op de participatietrap van SIR. Deze is te vinden in Bijlage 1.

Soort project	Minimaal te kiezen participatievorm
<b>1. Nieuwbouwprojecten in een bestaande wijk op private grond</b>	
- Bij de start (stakeholdersanalyse opstellen)	Informereren,
- Ontwerpfase (stakeholders gevraagd naar knelpunten in de buurt, mening over plan)	Inventariseren
- Presentatie stedenbouwkundig plan in concept	Inventariseren
- Terreininrichtingsplan (Als omwonenden invloed hebben op inrichting terrein, speeltoestellen, soorten groenbeplanting etc.)	Verdiepen
- Afsluiting/evaluatie ( enquête draagvlak)	Inventariseren
<b>De uitkomst van deze fasen vast te leggen in een participatieverslag indien er een RO wijziging nodig is.</b>	
<b>2. Nieuwbouwprojecten in een bestaande wijk op gemeente grond</b>	
- Bij de start (stakeholdersanalyse opstellen)	informereren
- Ontwerpfase (stakeholders gevraagd naar knelpunten in de buurt)	inventariseren
- Presentatie stedenbouwkundig plan in concept	verdiepen
- Terreininrichtingsplan (omwonenden hebben invloed op speeltoestellen, soorten groenbeplanting etc.)	Verdiepen
- Afsluiting/evaluatie (verslag of evaluatieformulier)	informereren
<b>De uitkomst van deze fasen vast te leggen in een participatieverslag indien er een RO wijziging nodig is.</b>	

<b>3. Nieuwbouwprojecten niet in bestaande wijk</b>	
- Start project (er zijn geen direct betrokken bewoners) Stakeholdersanalyse ???	Plannen actief extern communiceren: informeren
- Draagvlak omgeving analyse ?	inventariseren
- Afwikkeling project (inmiddels gearriveerde bewoners denken mee over laatste invullingen, bijv. invulling openbare ruimte)	Verdiepen
- Afsluiting/evaluatie (klanttevredenheidsonderzoek) (terugkoppeling naar gemeente?) ja.	Informeren
<b>De uitkomst van deze fasen vast te leggen in een participatieverslag indien er een RO wijziging nodig is.</b>	

## Richtlijnen bewonersbijeenkomst

Hieronder staan richtlijnen voor de organisatie van een bewonersbijeenkomst. Een bewonersbijeenkomst kan in verschillende vormen worden georganiseerd. Afhankelijk van in welke fase het project zich op dat moment bevindt. Maar ook wat het doel is van de bijeenkomst.

- Uitnodiging bewonersbijeenkomst minimaal 10 werkdagen van tevoren.
- De ontwikkelaar is transparant naar omwonenden en belanghebbenden in zijn werkwijze
- Indien bekend in uitnodiging ook al verdere traject aangeven, inclusief bezwaarmogelijkheden
- Van elke bewonersbijeenkomst wordt een verslag gemaakt
- Verslag na afloop tijdig, maar in ieder geval binnen drie weken communiceren met aanwezigen. Als dit onverhoopt niet lukt, communiceer daarover. In het verslag een samenvatting van bijeenkomst opnemen en vermelden wat de volgende stap is.
- Afspraken moeten worden nagekomen. Eventuele brieven van bewoners naar aanleiding van bijeenkomst worden door de ontwikkelaar beantwoord.
- Er vindt een evaluatie plaats over het participatietraject na afloop van het project. Door middel van een evaluatieformulier. Dit gaat ter kennisname naar de gemeente.
- Een participatie-eindverslag maakt onderdeel uit van de aanvraag voor een wijziging ruimtelijke ordening. Dit verslag wordt ook, voorafgaand aan aanvraag, aan de betrokken participanten verstrekt.\*
- De gemeente neemt kennis van de uitkomsten van het participatietraject en zal nader Bepalen? of en in welke mate deze kunnen worden meegenomen in de politieke besluitvorming rond het RO traject.

\*Het eindverslag bevat in elk geval:

- a. een overzicht van het gevolgde participatieproces op hoofdlijnen;
- b. een weergave van de belangrijkste uitkomsten van het participatieproces;
- c. de reactie van de initiatiefnemer / gemeente op deze uitkomsten en de wijze waarop de initiatiefnemer /gemeente de inbreng heeft benut bij de uitwerking van het beleidsvoorstel of uitvoeringsplan;
- d. een evaluatie van het participatieproces met daarin in ieder geval de mening van de deelnemers over het gelopen proces.

## Rol gemeente

- Betrokken projectleider/manager van de gemeente Lelystad is verantwoordelijk voor de interne afstemming met collega's van bijvoorbeeld woordvoering, communicatie en participatie.
- De gemeente informeert inwoners over algemene zaken met bijvoorbeeld nieuwsberichten en persberichten over het project.

## Wie stelt kaders en spelregels vast

Type beleid of projecten	Wie stelt kaders en spelregels vast	Voorbeelden	Wie voert uit?
Grote projecten en beleidstrajecten, waarover de raad besluiten neemt	Gemeenteraad	Pilot Omgevingsplan Cultuurvisie	Gemeente
Projecten of beleidstrajecten waarover het college besluiten neemt	College, zij informeren de gemeenteraad	Bouw theaterkwartier	Gemeente of initiatiefnemer / ontwikkelaar
Kleine projecten of processen, reguliere werkwijze	Geen formeel besluit, maar afstemming met wethouder en/of ambtelijk opdrachtgever	Vervanging speeltoestellen Kleine herinrichtingsprojecten	Gemeente

## Relatie met omgevingswet

Een paar alinea's uit de Nota Participatiebeleid 2021:

Op dit moment beschikken gemeenten over een inspraakverordening. Als gevolg van de invoering van de Omgevingswet en de versterking van het belang van participatie op decentraal niveau moeten gemeenten hun inspraakverordening vervangen door een participatieverordening. De verordening biedt het bevoegd gezag de mogelijkheid om keuzes te maken over de vorm van participatie

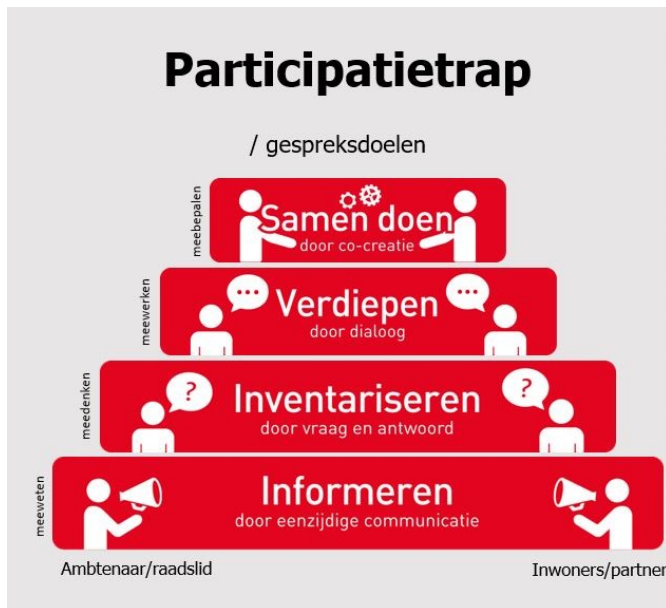
In de Omgevingswet is wel opgenomen wanneer participatie moet maar niet hoe participatie moet plaats vinden. De Omgevingswet stelt inhoudelijk weinig eisen aan participatie. Wel wordt er gewezen op de mogelijkheid om in de participatieverordening kaders te stellen waarbinnen participanten kunnen participeren bij de voorbereiding van besluiten op grond van de Omgevingswet.

Verplichte participatie in de Omgevingswet is er in drie vormen:

- *Kennisgeving*: het bevoegd gezag beschrijft in de kennisgeving wie worden betrokken, waarover en wanneer; wat de rol is van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer en waar meer informatie beschikbaar komt;
- *Motiveringsplicht*: het bevoegd gezag geeft bij het besluit aan hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding en wat de resultaten daarvan zijn;
- *Aanvraagvereiste*: de initiatiefnemer moet aangeven of, en zo ja hoe, hij participatie heeft vormgegeven en wat hij met het resultaat heeft gedaan. Het bevoegd gezag betreft deze informatie bij de integrale belangenafweging. Als de aanvrager aangeeft geen participatie toegepast te hebben is dit geen weigeringsgrond voor de omgevingsvergunning, tenzij dit een activiteit betreft waar de gemeenteraad verplichte participatie voor heeft aangewezen

## Bijlage 1: Participatietrap

Dit is de participatietrap van SIR. Deze hanteert de gemeente Lelystad op dit moment.



### a. Informeren

De gemeente bepaalt zelf de agenda voor besluitvorming en houdt betrokkenen op de hoogte. Betrokkenen hebben geen inbreng. Hun rol is toehoorder. Feitelijk is dit geen participatie, maar communicatie. Plannen worden door de gemeente opgesteld, zonder dat belanghebbenden invloed hebben. Zij worden wel geïnformeerd door bijvoorbeeld een wijkbericht, een informatieavond of een website. De gemeente Lelystad kiest voor de participatievorm informeren als participatie geen toegevoegde waarde heeft of in geval het maatschappelijk belang zo groot is, dat het noodzakelijk is dat de gemeenteraad eenzijdig besluit en dat er daarbij geen ruimte/mogelijkheid is voor het meewegen

van individuele belangen.

### b. Inventariseren -meedenken

De gemeente bepaalt zelf de agenda, maar ziet betrokkenen als gesprekspartners bij de ontwikkeling van beleid. Meningeën, ervaringen en ideeën worden geïnventariseerd, maar zijn voor de gemeente niet bindend. De rol van de participant is geconsulteerde. Plannen worden door de gemeente opgesteld en voorgelegd aan belanghebbenden. De reacties van belanghebbenden worden meegenomen in het vervolgproces.

De gemeente Lelystad kiest voor de participatievorm inventariseren om zo de kennis en kunde van de samenleving in te zetten voor het verbeteren van gemeentelijk beleid, plannen of ontwikkelingen en zo ook meer draagvlak te creëren.

### c. Verdiepen – adviseren

De gemeente bepaalt de agenda, maar betrokkenen kunnen problemen en oplossingen aandragen. Deze ideeën spelen een volwaardige rol bij het ontwikkelen van beleid. De gemeente verbindt zich in principe aan de resultaten, maar kan bij de uiteindelijke besluitvorming hiervan beargumenteerd afwijken. De rol van de participant is adviseur. De betrokken partijen kunnen ook zelf met een voorstel komen. Dit hoeft niet aan te sluiten op een plan van de gemeente of ontwikkelaar.

De gemeente Lelystad kiest voor de participatievorm 'verdiepen' bij bijvoorbeeld de totstandkoming van de Omgevingsvisie. Belangrijke stakeholders zijn uitgenodigd om vanuit hun expertise en ervaring de afgewogen en/of meegenomen of beargumenteerd afgewezen.

### d. Samen doen

Gemeente en betrokkenen bepalen samen de agenda en zoeken samen naar oplossingen. De gemeente kan ervoor kiezen dat de uiteindelijke besluitvorming bij het college of de gemeenteraad ligt of verbindt zich aan deze oplossingen in de besluitvorming (meebeslissen). De rol van de participant is samenwerkingspartner. De betrokkenen zitten zelf aan tafel om over uitgangspunten, een plan of ontwerp mee te denken. Vaak al in een vroeg stadium om ook het proces mede vorm te geven. Dit heet een open plan proces.

*Let op! Een project kent meerdere fasen, kies per fase de gewenste participatie*

## Bijlage 2: stappenplan

Hieronder staat het stappenplan van de gemeente Lelystad. Deze kunnen helpen om tot een gedegen participatie- en communicatieplan te komen voor een project.

### 1. Wat wil je met participatie bereiken?

Het is belangrijk voorafgaand aan het participatieproces het doel te bepalen. Het is ook van belang om te bepalen of het wel een participatievraagstuk is.

Bij het participatiedoel bepaal je wat het resultaat moet zijn van het participatieproces. Beperk je je tot het afwegen van alle betrokken belangen.

### 2. In welke fase bevindt het project/vraagstuk zich?

Het is belangrijk om te bepalen in welke fase het project zich bevindt. De fase waarin het vraagstuk/project zit heeft invloed op wat voor soort participatie je moet/kan toepassen. Opgemerkt wordt dat zelfs in de uitvoeringsfase participatie mogelijk is.

### 3. Wie nodig je uit voor participatie?

De volgende stap is kennismaken met je publiek, met je stakeholders. Wie nodig je uit voor participatie? Inwoners, ondernemers, scholieren, maatschappelijke organisaties? Wat weet je van het publiek? Waar kun je ze vinden? Wat is hun informatiebehoefte? Verplaats je in hun belevingswereld.

*Nodig niet iedereen uit, kies je publiek*

Kies daarom zorgvuldig je publiek op basis van het onderwerp. Een omgevingsanalyse kan je hierbij helpen. Met de omgevingsanalyse breng je in kaart wie de belanghebbenden zijn en wat hun rol is in het geheel.

Het kan in de praktijk zo zijn dat je meerdere publieksgroepen gaat betrekken met elk een eigen participatievraag en eigen participatietool om je doel zo goed mogelijk te bereiken.

### 4. Wie is de afzender?

Van wie komt de uitnodiging om mee te praten over een bepaald onderwerp? Onderzoek of het mogelijk is om partners/stakeholders als (mede) afzender te kiezen. Door ook andere afzenders en kanalen in te schakelen, kom je in contact met nieuw publiek. Bijvoorbeeld een wijkraad die zelf direct buurtinwoners uitnodigt. Of een zorgaanbieder die zijn cliënten vraagt mee te praten.

### 5. Waar gaan we het met elkaar over hebben?

In deze stap formuleer je de participatievraag. De informatiebehoefte van je publiek (stap 3) biedt hiervoor aanknopingspunten. In deze stap gaat het erom dat je beleidstaal vertaalt naar publiekstaal. Doel hiervan is dat inwoners en partners zich aangesproken voelen en willen meepraten over het onderwerp.

Het is ook belangrijk om het onderwerp relevant te maken voor het publiek. Daardoor voelen inwoners en partners zich aangesproken en willen ze meepraten over het onderwerp. Vertaal daarom abstracte vraagstukken naar de belevingswereld van je publiek en ga daarover in gesprek.

### 6. Kies de participatievorm

Op basis van het doel (stap 1), je publiek (stap 3), de afzender (stap 4) en het onderwerp (stap 5) kies je de passende participatievorm: de manier waarop je het gesprek voert of samen gaat werken. Kies dus een participatievorm op maat.

Er zijn verschillende manieren om je publiek te betrekken. De gekozen gespreksvorm of manier van samenwerken is afhankelijk van het doel. De SIR participatietrap is hiervoor een mooi handvat en onderscheidt vier treden. Zie hiervoor bijlage 1.



Tijdens fasen in een project of programma kan de vorm en mate van participatie veranderen. Je begint bijvoorbeeld met informeren. Naarmate het project concreter wordt, kun je opschalen naar verdiepen en samen doen: bijvoorbeeld samen met omwonenden/gebruikers een speeltuin inrichten. Het abstractieniveau van de onderwerpen speelt bij deze afweging een belangrijke rol.

### **7. Verwachtingen managen is een must**

Belangrijke voorwaarde voor het slagen van participatie is om bij elke ontmoeting en in elke fase de verwachtingen te managen. Wat is het doel van deze bijeenkomst/ samenwerking? Waar hebben we het met elkaar over? En soms zelfs belangrijker: Waar hebben we het (nu) niet over? Welke mate van invloed kan de ander uitoefenen? Geef aan hoe je de participatie weegt. Stel voor elke fase in het participatieproces duidelijke spelregels op.

### **8. Wat faciliteert de gemeente?**

Nu je weet welke vorm van participatie er nodig is, is het tijd om te gaan kijken naar de uitvoering. Hierbij is het van belang na te gaan welke faciliteiten er vanuit de gemeente geboden worden.

### **9. Organiseer het!**

Als je de participatievormen hebt gekozen, is het zaak echt contact met jouw publiek te organiseren. Richt bijvoorbeeld een speciale werkgroep in die zich bezighoudt met de werkzaamheden rondom het participatietraject. Organiseer je bijvoorbeeld rondetafelgesprekken in de wijk? Of een debat? Hiervoor moeten allerlei zaken geregeld worden.

Denk aan het reserveren van een locatie, sprekers, catering, technische zaken, enz. Vergeet niet om af te spreken wat het eindresultaat van het gesprek of de samenwerking is. Wat leveren we op? Een beeldverslag, een inhoudelijk verslag, een video? Dit is belangrijke input voor de terugkoppeling aan je publiek.

### **10. Nodig uit en communiceer**

De inzet van het juiste communicatiekanaal is de sleutel tot het bereiken van je publiek. Als je weet waar je je publiek kunt vinden (stap 3), dan kun je ze gericht uitnodigen. Bijvoorbeeld een uitnodiging per brief of mail, via een burgerpanel of middels belangrijke intermediairs (zoals een zorgorganisatie of vereniging). De gemeente kan daarbij helpen. Maak je communicatie en afzender persoonlijk. Dus nodig uit op persoonlijke titel en onderteken een brief of mail met je naam en contactgegevens voor meer informatie. Bied meerdere mogelijkheden om in contact te komen en te blijven, bijvoorbeeld via mail, telefoon of app. En blijf ook gedurende het proces de contactpersoon.

Vanaf het moment dat je deelnemers hebt uitgenodigd, is het goed om een plek te hebben waar deelnemers meer informatie kunnen vinden. Een projectpagina op de gemeentelijke website is vaak al heel effectief. Vervolgens kan je in alle communicatie naar deze webpagina verwijzen.

### **Tot slot: geef altijd feedback!**

Participatie beperkt zich niet tot één moment of gesprek. Het is bij voorkeur een proces waarin er structureel contact is tussen de verschillende partijen. Door tussentijds een update te sturen aan de betrokkenen, houd je iedereen op de hoogte. Deelnemers willen graag weten wat er met hun input gebeurt. En toch wordt een terugkoppeling vaak vergeten. Een eenvoudige nieuwsbrief, mogelijk gecombineerd met een artikel op de gemeentepagina, kan al volstaan.

Maar denk ook aan andere mogelijkheden, zoals een speciaal ingericht platform, een online of papieren magazine of een afsluitende bijeenkomst waarin de resultaten worden gedeeld. Het is slim vooraf te checken op welke manier ze informatie willen ontvangen: digitaal of per post.