

# Arnhems stappenplan participatie

Leidraad voor het inrichten van burgerparticipatie-  
processen bij beleid, plannen en projecten



April 2022

in opdracht van  
Team Wijken en Burgerparticipatie  
Gemeente Arnhem

# Voorwoord

Beste lezer,

In onze prachtige stad gebeurt veel. Er worden woningen gebouwd, straten en pleinen opnieuw ingericht, evenementen georganiseerd, ontmoetingsplekken in wijken gecreëerd, zwerfafval opgeruimd en parken onderhouden. Allemaal zaken die inwoners en ondernemers in Arnhem direct raken, die zij dagelijks zien en waar zij ervaring mee hebben. En waar zij waarschijnlijk goede ideeën over hebben.

Als gemeente vinden we het belangrijk dat die goede ideeën en initiatieven uit de Arnhemse samenleving ook vruchtbare grond vinden om tot bloei te komen. Arnhem is een creatieve stad, waar mensen graag meedenken en meehelpen en ook vaak over de deskundigheid beschikken om dat te doen. Laten we die deskundigheid en creativiteit dan ook gebruiken als gemeente, zowel als het gaat om projecten als wanneer het gaat over nieuw beleid. Het levert een beter plan, product of besluit op. Bovendien blijven inwoners op die manier ook betrokken bij hun omgeving en bij hun stad. Soms ontstaan zelfs nieuwe netwerken en samenwerkingsverbanden. Dat vind ik mooi om te zien.

In Arnhem zijn veel bewoners actief: vrijwilligers die zwerfafval opruimen, jongeren die meepraten over jeugdbeleid, buurtbewoners die meepraten over een wooncomplex, en zo meer. De overeenkomst tussen al deze mensen is het enthousiasme dat zij uitstralen en de energie die loskomt als zij merken dat er geluisterd wordt en dat zij daadwerkelijk een bijdrage kunnen leveren aan het mooier en beter maken van de stad. Want in basis is dat misschien wel wat ons bindt, de liefde voor Arnhem.

Ik spreek namens het college van burgemeester en wethouders als ik zeg dat ik blij ben dat er nu een helder kader en een stappenplan ligt voor burgerparticipatie. Want goede wil alleen is soms niet voldoende. Het is belangrijk dat alle partijen weten waar ze aan toe zijn en dat de verwachtingen overeenkomen met wat in de praktijk mogelijk is. Eenheid in de manier van werken is een belangrijke stap vooruit. Het geeft duidelijkheid, terwijl er nog steeds wel ruimte is om het participatieproces flexibel in te richten. Volgens mij ligt er nu een stappenplan waar we goed mee uit de voeten kunnen.

Ik kijk ernaar uit om u te ontmoeten bij één van onze participatiebijeenkomsten.

**Bob Roelofs,**  
Wethouder burgerparticipatie

# Inhoud

|                                           |           |
|-------------------------------------------|-----------|
| <b>1. Participatie in Arnhem</b>          | <b>5</b>  |
| <b>2. Arnhems stappen participatie</b>    | <b>7</b>  |
| 2.1. Handreiking in 4 stappen             | 8         |
| 2.2 De 5 werkafspraken                    | 13        |
| 2.3 Houding en gedrag van alle deelnemers | 14        |
| <b>3. Ontwikkelagenda</b>                 | <b>16</b> |

# Vooraf



De verhouding tussen overheid en samenleving verandert, dat gebeurt al decennialang. Steeds meer inwoners, ondernemers en organisaties willen invloed hebben op en een bijdrage leveren aan de kwaliteit van hun fysieke of sociale leefomgeving. Ook willen zij verantwoordelijkheid nemen bij de grote vraagstukken van vandaag, zoals de energietransitie, klimaatverandering of duurzame ondersteuning in het sociaal domein. De grote opgaves in onze samenleving kunnen we alleen in gezamenlijkheid oppakken. De Omgevingswet speelt hierop in en stimuleert vroegtijdige participatie om tijdig belangen, meningen en creativiteit op tafel te krijgen. Specifiek voor bouwplannen is onlangs een handreiking participatie vastgesteld: 'Betrek uw buurt bij uw bouwplan'.

Het college van B en W gelooft in de kennis en kunde die in de samenleving aanwezig is en wil daar beter gebruik van maken, met als doel beter beleid en een mooiere leefomgeving. In Arnhem kunnen we ons verder ontwikkelen op het gebied van burgerparticipatie. Waarbij de kwaliteit van burgerparticipatie voorop staat, niet het aantal participatieve trajecten.

Samen beleid maken en uitvoeren is niet nieuw in Arnhem. Er zijn veel grote en kleine, geslaagde en minder geslaagde voorbeelden van burgerparticipatie in Arnhem. In gesprekken met medewerkers en de raads werkgroep burgerparticipatie werd geconstateerd dat de gemeente intern helderheid mist over proces, procedures, kaders, informatievoorziening, bijsturing en besluitvorming.

Dat is de reden dat er een beleidskader is opgesteld met een praktische handreiking voor participatietrajecten en ruimte voor ontwikkeling, ook in het kader van de Omgevingswet. Dit beleidskader ligt voor u en is tot stand gekomen op basis van ervaringen, kennis van andere gemeenten, gesprekken en een overleg met de raads werkgroep en gesprekken met medewerkers. Het beleidskader is primair gericht op hoe de interne organisatie om zal gaan met burgerparticipatie,

maar laat direct aan heel Arnhem zien dat de gemeente burgerparticipatie serieus neemt en wat inwoners van de gemeente op dit vlak kunnen verwachten.

Het beleidskader bestaat uit verschillende onderdelen. Het vertrekpunt is de betekenis van participatie voor Arnhem (**hoofdstuk 1**). Om te zorgen dat het niet alleen bij mooie woorden blijft, hebben we dit uitgewerkt in een 'Arnhems Stappenplan Participatie': een methodiek, ingebed in de werkprocessen en een praktische handreiking voor medewerkers (**hoofdstuk 2**), en een ontwikkelagenda voor medewerkers en raadsleden (**hoofdstuk 3**).

## Verwachtingsmanagement

Dit beleidskader helpt om voorafgaand helder te maken wat het doel is van de burgerparticipatie, wie meepraten, wie welke rol heeft, binnen welke kaders er participatie mogelijk is er wat er gebeurt met de opbrengsten. De essentie is dat we het proces goed inrichten en het speelveld helder maken: waar zit wel of geen ruimte tot participatie.

In opdracht van de raad worden, bij grotere, complexe of bovenwijkse vraagstukken waarin burgerparticipatie een rol speelt, worden in een aantal gevallen deze zaken vooraf met de raad afgestemd. Dit gebeurt door een startnotitie aan te bieden hoe participatie wordt ingericht. We zijn hierin lerend, een lerende organisatie. Het komend jaar zullen we gebruiken om met elkaar, collega's en raad, helder te maken wat veel impact is.

Dit beleidskader is geen blauwdruk. Het is een dynamisch document dat we samen met inwoners, ondernemers, medewerkers en het bestuur (college en raad) verder gaan invullen en aanscherpen. Samen zijn we verantwoordelijk om tot een participatie-aanpak te komen die past bij Arnhem. Daar helpt de ontwikkelagenda (**hoofdstuk 3**) bij.

**Een goed initiatief vraagt om samenwerking en afstemming met inwoners, ondernemers, overheid en andere organisaties.**

# 1. Participatie in Arnhem

Ga je aan de slag met een project, nieuw beleid, de uitvoering van beleid of andere plannen? Dan heb je altijd te maken met de mensen voor wie en met wie je het doet. Mensen die in het (project)gebied wonen en werken of die bijvoorbeeld veel verstand van het onderwerp hebben. Met dit beleidskader helpen wij je op weg om de mensen te betrekken waarvoor je het doet. Waar wij verwijzen naar een project, lees dan ook nieuw beleid, uitvoering, klus of andere plannen.

‘Samen maken we Arnhem’ betekent dat we inwoners betrekken bij gemeentelijke plannen die voor hen bedoeld zijn en ruimte geven aan initiatieven van inwoners zelf. Onze ambitie is samen versterken we de lokale democratie. We willen bereiken dat inwoners actief zijn betrokken bij beleid en uitvoering in de stad, wijk en buurt anders gesteld het versterken van de impact van inwoners bij beleid en projecten. Het versterken van de relatie met burgers vormt de basis van (betere) besluitvorming. Inwoners kunnen zelf

ook initiatief nemen in het signaleren of aanpakken van onderwerpen die leven in de omgeving en de gemeente werkt mee (of faciliteert maximaal) aan de plannen die vanuit de samenleving ontstaan.

## Wat is participatie?

Het bij elkaar brengen van kennis, ervaringen, perspectieven, belangen en creativiteit van inwoners of andere betrokkenen. Dit betekent niet dat alle partijen het met elkaar eens moeten worden. Dit is niet het doel van participatie, het is een middel. Participatie betekent dat belanghebbenden volwaardig deelnemen aan jouw initiatief.

## Waarom doen we dit?

1. De kwaliteit van beleid en project verbetert.
2. Het draagvlak en de betrokkenheid van de omgeving is groter.
3. Wij staan dichterbij de samenleving.



## Hoe willen we participatie invullen?

- Verantwoordelijkheid geven en nemen: dat vraagt om overleg tussen college, raad, inwoners en partners over wie welke rol en verantwoordelijkheid heeft. De raad kan overwegen om vooraf kaders te stellen en ook later in het besluitvormingsproces een controlerende, volksvertegenwoordigende of verbindende rol te nemen. Bij besluiten weegt het gemeentebestuur de belangen van alle Arnhemmers tegen elkaar af. We verwachten van initiatiefnemers een zorgvuldige afweging van alternatieven, waarbij ze hun omgeving betrekken en raadplegen. Waar we zelf initiatiefnemer zijn, ligt die verantwoordelijkheid bij de gemeente.
- We zien een rol voor de bestaande adviesvormen, zoals bewonersoverleggen, wijkorganisaties en andere belangenbehartigers. Door Van Wijken Weten staan we open voor vormen van democratische vernieuwing waarbij inwoners zelf initiatieven nemen om bijvoorbeeld taken over te nemen. Ook hierbij voeren we met de raad het gesprek over wat deze adviesvormen en democratische vernieuwingen betekenen voor haar rolopvatting.
- We investeren in leren en ontwikkelen. Participatie vraagt van bestuur, organisatie en samenleving een aantal vaardigheden, soms ook een andere houding of andere interne werkprocessen. We gaan in gesprek met elkaar (samenleving, raad, college, organisatie) over de kwaliteit van de participatieprocessen en stellen de Arnhemse stappenplan participatie bij als dat nodig is.
- Samen met inwoners ontwikkelen we een digitaal participatiegids in 2023. We willen dat inwoners betrokken zijn bij de stad, wijk en buurt: bij plannen van de gemeente, ontwikkelaars en bewonersgroepen.

## Uitgangspunten

Participatie is maatwerk. Daarom schrijft de omgevingswet bijvoorbeeld ook niet voor HOE de participatie moet plaatsvinden, maar alleen DAT er een onderbouwde participatie-aanpak moet zijn. In Arnhem kiezen we bewust voor een aantal vaste uitgangspunten bij elk participatietraject:

- We kiezen een methodiek die structuur biedt om elk participatietraject te ontwerpen en voldoet aan de eisen van onderbouwing van de Omgevingswet. De methodiek is een handreiking, geen keurslijf.
- Voor de omgevingsvergunning, het aanvragen van vergunningen bijvoorbeeld bij (bouw)plannen, is in januari 2022 een handreiking 'Betrek de buurt bij uw bouwplan' vastgesteld. De handreiking wijst plannemakers en vergunningsaanvragers erop dat ze met omwonenden het gesprek moeten aangaan.
- Het gaat om de kwaliteit van participatie, niet om de kwantiteit. Niet alles wat er in de gemeente gebeurt, leent zich voor participatie. Overigens wil het College wel expliciet ruimte bieden aan initiatieven en worden deze ondersteund en gestimuleerd. Als we participeren, dan doen we dat zorgvuldig en met respect voor elkaars belangen en rollen. De methodiek biedt ook een afwegingskader voor wel of geen participatie.
- Bij nieuwe/innovatief beleid biedt participatie belangrijke kansen: de samenleving kan dan extra deskundigheid en inzichten inbrengen.



## 2. Arnhemse stappenplan participatie: een handreiking



Het Arnhemse Stappenplan Participatie bestaat uit een handreiking met

- 4 stappen (de structuur)
- 5 werkafspraken (verankering van participatie in de werkprocessen)

Naast de structuur en een goed ontworpen proces vraagt participatie ook wat van houding en gedrag van alle deelnemers.

Bij het opstellen van de aanpak hebben we (onder andere) gebruik gemaakt van de participatiemethodiek THiNK! <sup>1</sup>, de

Utrechtse participatiestandaard <sup>2</sup>, Groninger participatiewerkboek <sup>3</sup>, de Edese participatie-aanpak <sup>4</sup> en de participatiewijzer van de Omgevingswet <sup>5</sup>.

Deze aanpak is in eerste instantie bedoeld voor initiatieven van de gemeente. Initiatieven vanuit de samenleving hebben hun eigen dynamiek en zijn niet altijd te vangen in een vast werkproces. Wel kunnen deze elementen (de 4 randvoorwaarden) de gemeente helpen om weloverwogen om te gaan met initiatieven uit de samenleving.

<sup>1</sup> Methodiek voor proceskaders van participatie en voor reflectie op de rol van de raad, ontwikkeld door het ministerie van BZK, de VPNG en de gemeente Kampen, <https://www.vpng.nl/think/>

<sup>2</sup> <https://www.utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/beleid/participatiebeleid/>

<sup>3</sup> <https://gemeente.groningen.nl/groninger-participatiewerkboek>

<sup>4</sup> <https://www.ede.nl/meedoen-en-meepraten/participatie-in-edo>

<sup>5</sup> <https://iplo.nl/participatieomgevingswet/>

Hoe we als gemeente initiatieven van de samenleving ruimte geven en ondersteunen, is weergegeven in de koersnota Van Wijken Weten. Samen met een aantal inwoners zal in 2023 gewerkt worden aan een participatiegids rondom burger- en overheidsparticipatie.

## 2.1 Handreiking in 4 stappen

De handreiking is in eerste instantie een handvat voor medewerkers. Daarnaast biedt de handreiking bestuur en samenleving inzicht in de stappen en overwegingen die bijdragen aan betere participatietrajecten. En op hun rol in de participatie. De handreiking is geen keurslijf, biedt ruimte voor maatwerk, maar stuurt wel op het stellen van de juiste vragen op het juiste moment.



Afweging  
op basis van  
4 randvoor-  
waarden

### Stap 1 Afweging randvoorwaarden

Het ene project leent zich meer voor participatie dan het andere project. Inwoners en bewonersoverleggen hebben laten weten meer betrokken te willen worden. Dit kan soms bijten met de wens (ook vanuit inwoners) om snel zaken voor elkaar te krijgen. Belangrijk is dat participatie gericht wordt ingezet. Daarbij is een afweging vooraf noodzakelijk. De onderstaande randvoorwaarden helpen je om in kaart te brengen wat nodig is voor participatie. Zorg dat aan alle randvoorwaarden is voldaan voordat je start met participatie.

#### 1. Biedt het project voldoende (beleid)ruimte voor participatie?

Binnen het project moet nog voldoende ruimte zijn voor uiteenlopende opties en alternatieven. Met andere woorden: meedenkende inwoners moeten nog keuzes kunnen maken. Als er geen mogelijkheden zijn voor verschillende alternatieven, is participatie bij dit onderwerp onwenselijk. De beperkende factoren kunnen zijn: wet- en regelgeving, eerder vastgesteld beleid, financiële beperkingen of gebrek aan commitment van het college en/of de raad.

#### 2. Is het onderwerp geschikt voor inwoners?

Het onderwerp moet voor individuele inwoners of tenminste voor een bepaalde doelgroep direct van belang

en ook begrijpelijk zijn of begrijpelijk gemaakt kunnen worden. Een stakeholdersanalyse helpt hierbij om jouw doelgroep te bepalen.

#### 3. Is er voldoende tijd te creëren?

Participatie neemt tijd in beslag. Wees vooraf helder over de doorlooptijd van het plan, project of nieuw beleid. Is die tijd ook beschikbaar of heeft besluitvorming zoveel haast dat het niet mogelijk is om participatie in te zetten? Is er echt geen tijd (bijvoorbeeld door wettelijke termijnen)? In Arnhem willen we belanghebbenden zo goed mogelijk en bij voorkeur op een zo'n hoog mogelijk participatieniveau betrekken. Participatie wordt nog vaak ervaren als een extra taak. In projectomschrijvingen is er vaak geen tijd voor ingepland. Enerzijds is er de druk om deadlines te halen en resultaat op te leveren en anderzijds is er het belang om tijd te nemen voor participatie en samenwerking met inwoners. Een goed participatietraject vanaf de start, levert je later juist veel tijd op!

#### 4. Is er capaciteit en budget?

Het organiseren en begeleiden van participatie is arbeidsintensief. Vaak is er veel enthousiasme over een initiatief maar is het lastig als er budget mee gemoeid is. Budget is slechts een middel en geen doel op zich. Meedenkkraft of verbindingen leggen is soms net zoveel waard als budget. Het is wel belangrijk dat er voldoende ambtelijke capaciteit en budget beschikbaar is. Het gaat dan om capaciteit vanuit de betrokken afdelingen en vanuit de afdeling communicatie.

Is één of meer van bovenstaande randvoorwaarden niet aanwezig? Zijn tijd en geld de beperkende factor en verwacht je dat de inbreng van inwoners/ belanghebbenden wel meerwaarde heeft? Of hebben inwoners/ belanghebbenden aangegeven het van groot belang te vinden om mee te praten? Kom je tot het advies niet te participeren, leg dan het advies voor aan jouw portefeuillehouder, het college en/of de gemeenteraad. We kiezen altijd voor de participatievorm van informeren om inwoners in te lichten.

*Omgevingswet:*

*In de Omgevingswet en in het Omgevingsbesluit zijn regels over participatie opgenomen. Participatie is in sommige gevallen verplicht. Bovenstaande randvoorwaarden helpen dan om de eerste contouren van een participatie-aanpak te schetsen. Het resultaat van deze eerste stap is een advies over wel/geen participatie.*

**Het resultaat van deze eerste stap is een advies over wel/geen participatie.**

2

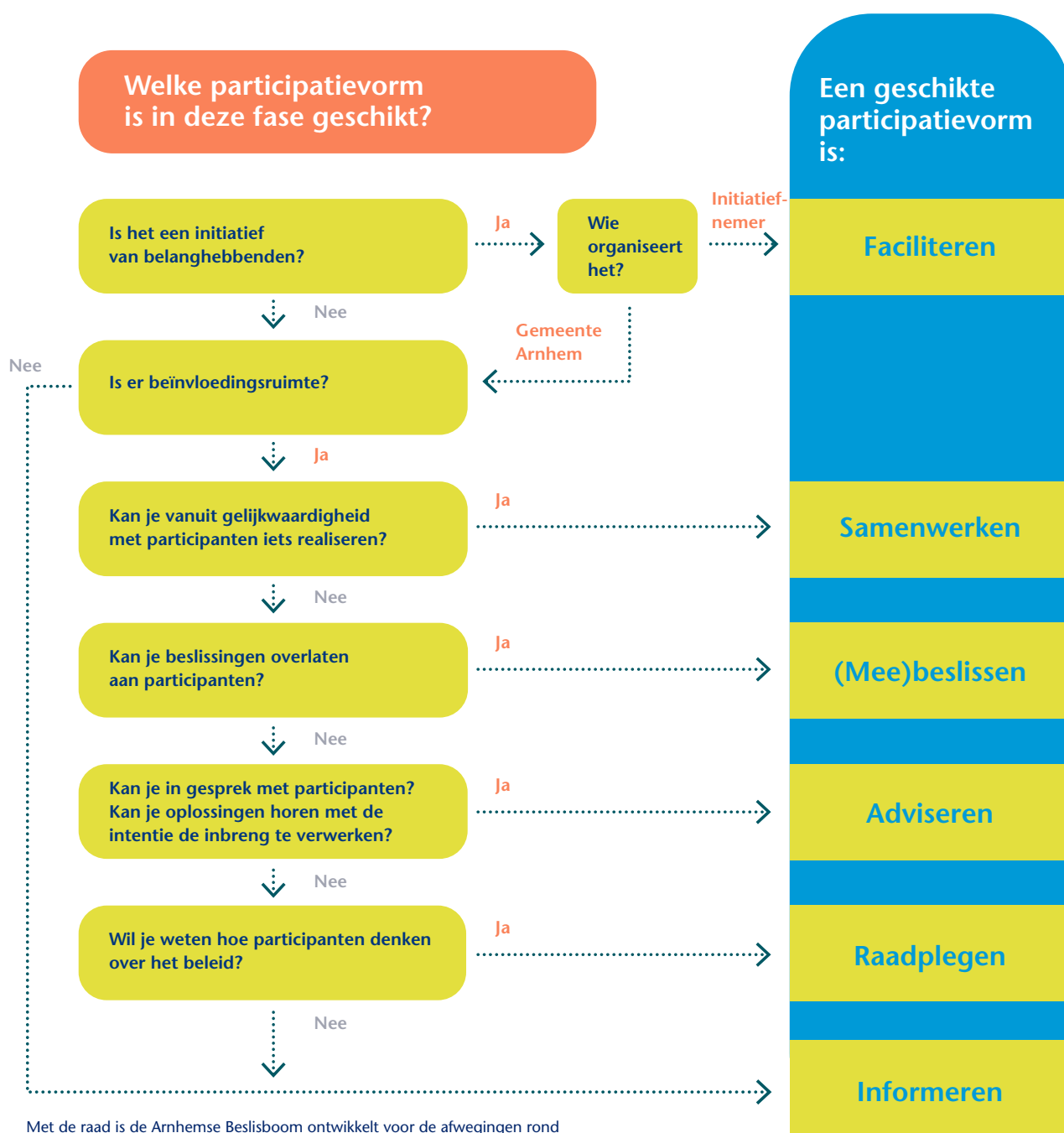
Verdieping  
op basis van  
4 kernvragen

## Stap 2 Verdieping op basis van 4 kernvragen

De volgende vier kernvragen (ontleend uit de methodiek van THINK!) helpen om per situatie een passende participatie-aanpak te ontwerpen. Bij het beantwoorden van deze vragen kan je ook de website van THINK! <sup>6</sup> gebruiken. Deze vier vragen gaan vooral over het 'waarom'. Als dat duidelijk is, kan je het 'hoe' en 'wat' vaak sneller doen.

### A) Waarom, met welk doel kiezen we voor participatie?

Participatie is geen doel op zich. Daarom starten we met de waarom vraag: waarom wil je participatie inzetten? Wat je met participatie wilt bereiken, geeft richting aan wie je erbij



<sup>6</sup> <https://www.vpng.nl/think/>

gaat betrekken (kernvraag b), wie verantwoordelijk is (kernvraag c) en wat je met de opbrengsten gaat doen (kernvraag d). Mogelijke doelen zijn:

- Inzicht in belangen en/wensen van betrokkenen
- Inzicht in mogelijkheden om tegemoet te komen aan wensen of belangen
- Deskundigheid betrekken (het plan wordt er inhoudelijk beter van)
- Betrokkenheid/eigenaarschap creëren
- Draagvlak peilen.

Het vraagstuk waarover je in gesprek wilt gaan is belangrijk. Wat is de participatievraag die je aan het einde van je participatieproces beantwoord wil hebben? Met deze vraag ga je de belanghebbenden bepalen (zie kernvraag b, de volgende stap).

### B) Wie er bij betrekken?

Hiervoor maak je een krachtenveldanalyse. Daarin breng je alle belanghebbenden in beeld, inclusief hun belangen, hun invloed, hun mening over het project en hoe belangrijk zij zijn voor het welslagen van het project. Je vraagt de wijkmanager en eventueel de stadsdeelmanager hierbij om advies voor kennis van de wijk en ervaringen en contacten met inwoners, belangengroepen, netwerken. Ook de uitvoerende afdelingen op het gebied van sociaal domein (inclusief W&I) en het KCC hebben veel inzicht in behoeftes van inwoners.

We staan hier ook stil bij de representativiteit van de deelnemers in het participatieproces: welk en wiens belang brengen zij in en hoe gaan we daar mee om. Speciale aandacht verdienen daarbij de groepen die een groot belang hebben bij het onderwerp, maar weinig invloed hebben, of niet vanzelf aan een participatietraject zullen meedoen. Belanghebbenden zijn bijvoorbeeld: huidige inwoners, toekomstige inwoners, omwonenden, ondernemers, leerlingen, sporters, de projectontwikkelaar, actiegroepen, maatschappelijke organisaties, adviesraden en bewonersoverleggen. Ook partijen als college, gemeenteraad, vakafdelingen en andere afdelingen breng je bij de krachtenveldanalyse in beeld.

Hulp nodig bij de krachtenveldanalyse? De communicatieadviseurs, projectmanagers en projectleiders kennen verschillende manieren om krachtenveldanalyses te maken. Ook zijn er instrumenten zoals de betrokkenheidsprofielen<sup>7</sup> van Arnhem, die inzicht geven in de mate en aard van betrokkenheid van inwoners.

---

<sup>7</sup> Zie Kennisbank op intranet bij burgerparticipatie.

### C) Wie is verantwoordelijk het participatieproces?

Hier zijn drie mogelijkheden:

- De initiatiefnemer (bijvoorbeeld een inwoner of de ondernemer die wil uitbreiden). Wanneer de initiatiefnemer een voorstel heeft dat het gemeentelijk beleid ondersteunt, zijn beide partijen gezamenlijke verantwoordelijk zonder dat de gemeente het initiatief overneemt. De rol van de gemeente is dan primair ondersteunend. In het geval gaat om een inwonersinitiatief dat niet specifiek bijdraagt aan vastgesteld gemeentelijk beleid is de initiatiefnemer verantwoordelijk.
- De samenleving/wijk of buurt (bijvoorbeeld bij de inrichting van een openbare speeltuin).
- De gemeente (bij ieder proces waar zij initiatiefnemer is, of wanneer er bovenwijkse belangen spelen).

Het antwoord op deze vraag hangt sterk samen met:

- Het ambitieniveau van de gemeente op het gebied van participatie (hoeveel laten wij over aan de samenleving?);
- Het onderwerp en de inhoudelijke kaders van het participatietraject;
- De doelen die je bij stap a hebt bepaald.

### D) Wat doen we met de uitkomsten?

De mate waarin de uitkomsten van het participatieproces meewegen bij de besluitvorming, bepaalt het participatieniveau. Het scherp krijgen van het niveau helpt om de verwachtingen richting inwoners en bestuurders duidelijk te maken.

#### • De uitkomst wordt gedeeld met de gemeente.

Deze participatievorm noemen wij *faciliteren*.

Bij faciliteren zijn inwoners zelf de initiatiefnemer. Zij organiseren en voeren zelf projecten uit. De gemeente faciliteert en ondersteunt waar mogelijk. Ook kan het zijn dat de inwoner de regie heeft over een specifieke fase en/of activiteit binnen de beleidsvorming en/of project.

#### • De uitkomsten worden gebruikt voor een gezamenlijke uitwerking van het plan.

Deze participatievorm noemen wij *samenwerken*.

Bij samenwerken ontwikkelen wij samen met inwoners een plan of zoeken wij samen naar oplossingen met inachtneming van vooraf meegegeven kaders. De gemeente verbindt zich aan deze oplossingen in de besluitvorming. Gemeente en betrokkenen bepalen samen de agenda en zoeken samen naar oplossingen. 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.

- **De uitkomst (meerderheidsvoorkeur) bepaalt welk besluit wordt genomen.**

Deze participatievorm noemen wij *meebeslissen*.

De gemeente stelt dan wel vooraf eisen aan de manier waarop de meerderheidsvoorkeur wordt vastgesteld (denk aan opkomst/deelname, hoe groot de meerderheid moet zijn, de formulering van de vraag die wordt voorgelegd).

- **De uitkomsten worden gebruikt voor een verbeterde uitwerking van het plan door de gemeente.**

Deze participatievorm noemen wij *adviseren*.

De gemeente bepaalt de agenda, maar betrokkenen kunnen ideeën, problemen en oplossingen aandragen. Deze ideeën spelen een volwaardige rol bij het ontwikkelen van beleid. Het college en/of de gemeenteraad zijn bereid zich aan de resultaten te verbinden. Zij kunnen bij de uiteindelijke besluitvorming hiervan afwijken. De inwoner is adviseur. De betrokken partijen kunnen ook zelf met een voorstel komen. Dit hoeft niet aan te sluiten op een plan van de gemeente.

- **De uitkomsten worden meegewogen in de oordeelsvorming** (van het gemeentebestuur).

Deze participatievorm noemen wij *raadplegen*.

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

- **De uitkomsten worden gedeeld met betrokkenen**

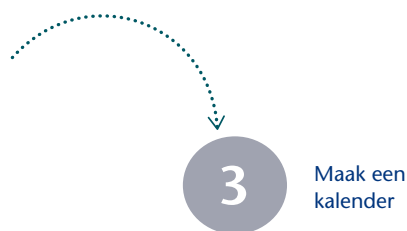
Deze participatievorm noemen wij *informer*.

Wanneer betrokkenen geen inbreng hebben en alleen toehoorder zijn, is er sprake van zeer beperkte participatie, namelijk van informeren. Het is een belangrijk element in het contact met inwoners. Wij bepalen zelf de agenda voor besluitvorming en houden betrokkenen op de hoogte. Plannen worden door de gemeente opgesteld zonder dat belanghebbenden daarop invloed hebben. Zij worden wel geïnformeerd door bijvoorbeeld een informatieavond of via de website.

**Het resultaat van stap 2 is een kader voor het participatietraject.**

*Omgevingswet:*

*De vier kernvragen met antwoorden vormen voldoende onderbouwing voor de keuze voor de participatiewijze binnen de Omgevingswet. Bij het projectbesluit en het omgevingsplan geeft een overheid in een kennisgeving aan hoe het participatietraject eruit komt te zien. Ook is een motiveringsplicht opgenomen: het bevoegd gezag geeft bij het besluit aan hoe het de omgeving bij de voorbereiding heeft betrokken. En wat het met de resultaten heeft gedaan. De motiveringsplicht geldt voor de omgevingsvisie, het programma, het omgevingsplan en het projectbesluit. Voor de omgevingsvergunning wordt nog geregeld dat de initiatiefnemer in de aanvraag moet aangeven of – en hoe – er overleg is geweest met belanghebbenden. Dat gebeurt in de omgevingsregeling.*



## Stap 3 Maak een kalender

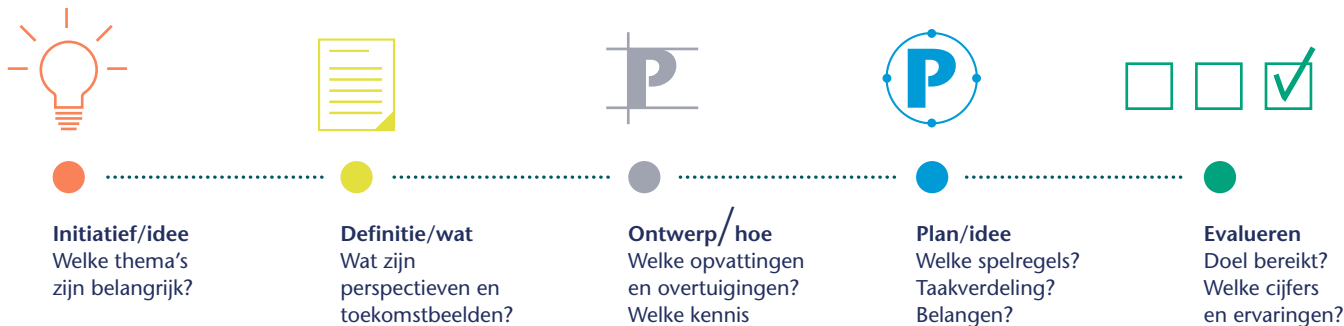
Maak een planning op basis van de fasen van je project en stel hiervoor een kalender op. De ene fase leent zich meer voor participatie dan de andere. Bepaal uit welke fasen je project bestaat en in welke je je bevindt: initiatief fase, definitief fase, ontwerpfase, voorbereidingsfase, uitvoering of evaluatie. We vragen inwoners en belanghebbenden om input op het onderwerp en de participatievraag op de momenten waarop hun inbreng nog het best kan worden meegenomen. In de eerste fasen van een project- of beleidsvoorbereiding vragen we inwoners tijdig mee te denken of te adviseren. Zorg er ook voor dat je in de initiatief fase al duidelijk hebt of inspraak wettelijk verplicht is en als dat niet het geval is of er toch tot inspraak moet worden besloten.

Onderstaand schema geeft per fase aan welke inbreng participatie kan opleveren.

In de initiatief fase bepaal je bijvoorbeeld samen met betrokkenen waar je naartoe werkt.

In de uitvoeringsfase richt de participatie zich bijvoorbeeld op de taakverdeling.

Neem ook op wat de rol van de raad per projectfase is (zie onderstaand schema). Als je beleid maakt of een project uitvoert in opdracht van raad en college, neem dan in ieder-



re fase op hoe je de raad en of het college informeert dan wel betreft. De raad kan een actieve rol spelen in het proces. De betrokkenheid van de raad bij inwoners maakt echt een verschil. Zij kunnen als bruggenbouwer invloed uitoefenen op het proces. Dit is niet direct van toepassing voor (reguliere projecten) zoals het inrichten van een speeltuin, vervanging van de slijtlaag van asfalt of het plaatsen van lichtmasten. Maar als inwoners/ belanghebbenden aangegeven zij het van groot belang vinden om mee te praten, meld dit dan wel en leg een advies voor aan het college en/ of de gemeenteraad. Bij trajecten die veel impact hebben op de samenleving, is het verstandig om tijd in te plannen met de raad (bijvoorbeeld in een informatieve raadsessie), om samen te bespreken welke rol de raad in welke fase wil innemen of een startnotitie aan te bieden.

Bij het vaststellen van een raadsvoorstel in de raad, bijvoorbeeld een omgevingsvisie, is er ook een mogelijkheid voor inwoners om inbreng te leveren. De beleidscyclus is inclusief vaststellen in de raad.

De verschillende rollen die de raad kan aannemen, zijn:

Binnen een participatietraject kan een andere rol voor verschillende momenten nuttig zijn. Meer weten over hoe

|                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|--------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Kaderstellend</b>           | Initiatiefnemer, opdrachtgever<br>Kaders vaststellen voor het participatietraject (inhoudelijk of op het participatieproces)                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>Controlerend</b>            | Kwaliteitsbewaker of beoordelaar resultaten van het proces. Voldeed het participatietraject aan de gestelde kaders?                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Volksvertegenwoordigend</b> | Regisseur, bewaker van het democratisch besluitvormingsproces en bruggenbouwer, betrokken en zichtbaar<br>Adviseren over te betrekken belanghebbenden en/of over de vormgeving van het proces op basis van kennis van de lokale situatie.<br>Uitleggen aan de samenleving waarom bepaalde groepen inwoners wel of niet betrokken worden en waarom het proces op deze manier is vormgegeven. |

de raad bovenstaande rollen per fase zou kunnen invullen? Gebruik hiervoor de participatiemethodiek van THiNK!. Of maak gebruik van de experts binnen de organisatie.

**Het resultaat van stap 3 is een kalender met doelen, deelnemers en rollen per fase.**

Stap 1, 2 en 3 zijn de basis van de startnotitie (zie paragraaf ook 2.3, de vier werkafspraken) die je schrijft bij projecten met veel impact op de samenleving. Het kan ook zijn dat je op basis van deze stap alsnog adviseert om geen participatie in te zetten (bijvoorbeeld omdat er onvoldoende commitment is van raad en/of college aan de uitkomsten van het participatietraject). Als je besluit geen participatie in te zetten, moet dat wel worden verantwoord in het raadsvoorstel aan de hand van stap 1, 2 en 3.

## Stap 4 Participatieplan opstellen

Nu heb je alle ingrediënten om een participatieplan of



participatieparagraaf op te stellen, resume:

Wat is het vraagstuk? Voor welke fasen(n) ontwerp je een participatieproces? Welke andere participatietrajecten lopen er al in de buurt, wijk of stad? Wat willen we met participatie bereiken?

Welke inwoners of organisaties betrekken we? Wie is verantwoordelijk? Wat doen we na de participatie met de opbrengsten? En ten slotte: welke werkvormen en instrumenten gebruiken we?

### Participatiemiddelen bepalen

Pas wanneer helder is waarom, met wie en wanneer de participatie plaatsvindt, kies je participatiemiddelen en werk-

vormen. De keuze voor de middelen is afhankelijk van welk doel je hebt met participatie, wie deelneemt aan het proces en de fase waarin je je bevindt. Maar ook de schaal van het programma of project, de tijdsinvestering en kosten bepalen de inzet van instrumenten die gehanteerd wordt om inwoners te betrekken. Uiteraard kunnen verschillende instrumenten gecombineerd worden of in verschillende fasen van een project toegepast worden. De instrumenten voor participatie veranderen, er komen nieuwe bij en andere worden nauwelijks meer gebruikt.

Naast de traditionele middelen (zoals een bewonersbrief, informatieavond en/of klankbordgroep) kun je ook denken aan meer vernieuwende middelen, zoals een peiling via de website of social media, een internetpanel, een digitaal debat, webinar om andere doelgroepen te bereiken en meer opbrengst te krijgen. Denk ook aan de verschillende bewonersoverleggen in de wijken. Je kunt ook gebruik maken van ons online participatietool meedenken.arnhem.nl. Voor meer informatie over dit digitale tool platform verwijzen wij naar onze collega's van communicatie.

In het participatieplan staat bij de gekozen participatievormen ook hoe je deze organiseert. Moet er voor de organisatie een werkgroep ingericht worden met beleid en communicatie? Wat zijn de kosten? Hoe ziet de planning eruit? Hoe is de verslaglegging geregeld?

En is het participatieplan klaar, dan is het belangrijk dat inwoners en belanghebbenden weten waar en hoe ze kunnen meedenken en meedoen. Een communicatieplan is dus nodig om doelgroepen te informeren over de gekozen participatievormen waar ze hun adviezen en ideeën kunnen inbrengen.

Verdere informatie over participatiemiddelen is te vinden:

- In het participatiewerkboek van de gemeente Groningen staan veel werkvormen (<https://gemeente.groningen.nl/groninger-participatiewerkboek>).
- Een format van een participatieplan wordt toegevoegd in de toolkit (intranet)

## 2.2 De 5 werkafspraken

Het Arnhemse stappenplan participatie krijgt een plek in de werkprocessen. Het gaat om de volgende concrete werkafspraken:



Participatieparagraaf  
in college-en raadstukken

### Werkafspraak 1

#### Participatieparagraaf in college-en raadstukken

In ieder college- en raadsstuk moet een participatieparagraaf worden opgenomen. Hierin wordt verantwoord welke keuzes er zijn gemaakt ten aanzien participatie, wat er uit de participatie is gekomen en wat daarmee is gedaan.

Resume:

- een advies staat over al dan niet participeren, onderbouwd door de antwoorden op de 4 kernvragen (aan de start van een traject)
- staat welke resultaten de participatie heeft opgeleverd en wat daarmee is gedaan (aan het einde van een traject).



Veel impact?  
Startnotitie voor de raad

### Werkafspraak 2

#### Veel impact? Startnotitie met participatievoorstel voor de gemeenteraad

Bij grotere, participatieve en/ of gevoelige ontwikkelingen/ opgaven vragen we de raad via een startnotitie met participatievoorstel en indien nodig, via een werksessie, vooraf de participatiekaders vast te stellen. We nemen dit waar mogelijk in de lange termijnplanning van de raad op. In het participatievoorstel komen op hoofdlijnen aan de orde:

- de 4 kernvragen en antwoorden (doelen, betrokkenen, verantwoordelijkheid en omgaan met de resultaten),
- of inspraak wettelijk verplicht is en zo niet of er al dan niet voor inspraak wordt gekozen,
- de kalender (projectfasering) op hoofdlijnen (stap 3, zie p.11),

- een voorstel voor de kaders die de raad vooraf stelt en de rol die de raad gedurende de verschillende fases inneemt (stap 3, zie p. 11),
- hoe omgegaan wordt met tegenstrijdige belangen,
- het advies van de wijkmanager.

3

Participatieplan na vaststelling startnotitie

### Werkafspraken 3

#### Participatieplan na vaststelling startnotitie

Na vaststelling van de startnotitie, en ook als je deze niet hebt opgesteld, zorg je dat er een communicatie- en participatieplan wordt gemaakt. Hierin werk je de kaders uit zoals vastgelegd in de startnotitie. Hiervoor gebruik je de resultaten van de 4 stappen van het Arnhemse stappenplan participatie.

- Beschrijving van de 4 randvoorwaarden
- Antwoorden op de 4 kernvragen
- Kalender (zowel de formele inspraakprocedure en beslismomenten als de momenten voor communicatie en participatie richting inwoners en belanghebbenden),
- Participatiemiddelen (per moment en per groep belanghebbenden)
- Communicatieplan
- Budget (inclusief dekkingsbron).

Bedenk bij elke fase ook wat je na de participatie met de opbrengsten gaat doen. Hoe ziet het vervolg eruit? Wat gebeurt er met de inbreng van de participanten? Hoe worden participanten geïnformeerd? Hoe wordt verslaglegging gedaan? Hoe ziet de nazorg op lange termijn eruit?

4

Bijstellen participatieplan

### Werkafspraken 4

#### Bijstellen participatieplan

Bekijk bij iedere volgende fase of bijstelling van het communicatie- en participatieplan nodig is.

5

Evalueren

Klopt de planning nog? Zijn er nieuwe actoren? Zijn er andere middelen nodig? Maak zo nodig een nieuwe krachtenveldanalyse.

### Werkafspraken 5

#### Evalueren

De laatste stap gaat in op de afronding van het participatieproces en de reflectie daarop met alle betrokkenen. Hoe vindt evaluatie van de burgerparticipatie plaats? Gebruik hiervoor het formulier evaluatie burgerparticipatie. Evaluatie, feedback en terugkoppeling komen structureel aan bod, omdat de methodieken en processen voor participatie constant in ontwikkeling zijn. Dit sluit aan bij de motiveringsplicht van de Omgevingswet, die voorschrijft om aan te geven hoe er geparticipeerd is en wat met die uitkomsten is gedaan.

Samen willen we leren. Daarvoor vragen we dat je het evaluatieformulier<sup>8</sup> in te vullen.

## 2.3 Houding en gedrag van alle deelnemers

Voor een succesvol participatietraject heb je niet alleen een goed ontworpen proces nodig, met heldere kaders, maar participatie vraagt ook wat van houding en gedrag van alle deelnemers (samenleving, raad, college en organisatie). Inwoners geven bijvoorbeeld aan dat de gemeente niet echt luistert, hen niet als serieuze gesprekspartner benadert en geen terugkoppeling geeft. Daarom hebben we een aantal kaders opgesteld, geïnspireerd door de Edese participatie aanpak.

#### Een gelijkwaardig gesprekspodium:

We bieden deelnemers in het participatietraject een gelijkwaardig gesprekspodium. Dat betekent dat belanghebbenden in gelijke mate de ruimte krijgen om hun input te geven en dat de inbreng van alle deelnemers wordt meegenomen. Denk aan: wanneer een deel van de belanghebbenden een rechtstreeks contact heeft met raad of bestuur, moeten ook andere belanghebbenden die mogelijkheid hebben.

### **Rolvastheid:**

- We hebben elk onze eigen rol, lichten deze toe en zijn er op aanspreekbaar. Dat betekent bijvoorbeeld dat wanneer we verantwoordelijkheid nemen voor het proces van participatie (vaak is dat de gemeente, maar dat kan ook een initiatiefnemer zijn, zie kernvraag c) op blz. 10) we ook aanspreekbaar zijn op de kwaliteit van dat proces. Of wanneer een bewonersgroep aangeeft te kunnen adviseren over deelnemers aan een participatieproces, zij aanspreekbaar zijn op dat advies.

### **Open over proces en verwachtingsmanagement:**

We zijn open naar elkaar over het proces en wat we van elkaar verwachten. Dat betekent dat we met elkaar delen welke stappen we in het participatieproces zetten, met wie en wanneer (bijvoorbeeld wie uiteindelijk besluit en wat we met de inbreng van inwoners gaan doen). We spreken uit wat we van elkaar verwachten, zodat we ook verwachtingen aan elkaar kunnen bijstellen als dat nodig is. Kortom, we zeggen wat we doen en we doen wat we zeggen.

Deelnemers in een traject informeren elkaar over hun eigen acties (bijvoorbeeld wanneer zij actief medestanders gaan werven) maar ook dat we ons houden aan de afspraken die we binnen het participatietraject met elkaar maken (bijvoorbeeld de afspraak dat deelnemers - en dus ook gemeente - elkaar informeren voordat ze naar de media gaan).

**Het kan bijdragen aan het onderling vertrouwen in een participatietraject om samen met deelnemers spelregels op te stellen. Bovenstaande kaders kunnen dan als inspiratie dienen.**

# 3. Ontwikkelagenda

Bij deze participatie-aanpak hoort een ondersteuningsaanbod voor medewerkers en raadsleden. Gewerkt wordt aan de volgende ontwikkelingen:

## Opleidingen:

- Basistraining SIR participatie (halve dag).
- E-learning module voor nieuwe medewerkers (in ontwikkeling)
- We onderzoeken of we met andere gemeenten een inclusieve participatiecursus kunnen ontwikkelen. Medewerkers krijgen dan de mogelijkheid tot het ervaren van nieuwe verhoudingen en het oefenen met nieuwe rollen/kwaliteiten in opleidingen en trainingen. De mogelijkheid wordt verkend om een gezamenlijke cursus aan te bieden voor medewerkers, bewoners en andere maatschappelijk betrokkenen, waarbij ervaringen delen een onderdeel wordt. Ook besteden we expliciet aandacht aan het werken vanuit publieke waarden. Het doel is dat het onze tweede natuur wordt, een vanzelfsprekendheid.
- Bijeenkomsten organiseren om ervaringen te delen.

## Coaches/experts:

### Team Vraagbaak en Vliegwiél:

collega's die vanuit hun eigen praktijk en ervaring advies kunnen geven over de aanpak van een participatietraject, de inrichting van het proces of creatieve werkvormen. Dat kan door een gesprek aan de start of door feedback op al lopende activiteiten. Deze collega's zijn te vinden op intranet (link volgt).

### Pool met ervaren dagvoorzitters:

het is tijdens een participatieproces niet altijd handig om zelf als trekker of projectleider gesprekken met groepen inwoners/belanghebbenden te leiden. Het inschakelen van een onafhankelijk dagvoorzitter helpt je om je rol als projectleider en/of inhoudelijk deskundige te vervullen. Deze dagvoorzitters zijn te vinden op intranet (link volgt).

## Mediation pool:

Bij (dreigende) onenigheid tussen deelnemers onderling (inwoners /belangengroepen) aan een participatietraject kan je de hulp inroepen van een mediator. Voor mediation tussen externen (inwoners/belangengroepen) en de gemeente kan een onafhankelijke externe mediator worden ingeroepen. Deze interne en externe mediators zijn te vinden op intranet (link volgt).

## Toolkit

- Op intranet komt een toolkit beschikbaar met voorbeelden, werkvormen en ervaringsverhalen.
- En ook betrokkenheidsprofielen, methodes voor krachtenveldanalyses en beschikbare participatiemiddelen zijn in de toolkit te vinden.

Op basis van ervaringen uit de praktijk en nieuwe behoeften zal het ondersteuningsaanbod met regelmaat worden geactualiseerd. Met tussentijdse lunchlezingen en presentaties geven we gedurende het jaar aandacht aan het onderwerp participatie en de ondersteuningsmogelijkheden. Participatie, de Omgevingswet, dienstverlening en professionalisering strategie kennen een rode draad als het gaat om houding en competenties. Het streven is om het ondersteuningsaanbod uiteindelijk te integreren in een breed opleidingsplan.

## Evalueren

We evalueren samen met betrokkenen een aantal participatietrajecten en de methodiek van de Arnhemse Stappenplan Participatie. De leerpunten worden meegenomen in het ondersteuningsaanbod.

## Inbedden in de organisatie

Participatie is van iedereen. De verbinding leggen tussen de gemeente en wijken is een rol voor iedere ambtenaar. Niet iedereen is er even intensief mee bezig. Het is noodzakelijk

om soms flexibel te zijn en mee te denken om te kunnen inspelen op ideeën.

- We onderzoeken hoe we de Arnhemse Stappenplan Participatie structureel kunnen inbedden bij projectmatig en programmatisch werken, in de personele gesprekken met medewerkers, in de bedrijfsvoering gesprekken met leidinggevenden en bij de aanname en introductie van nieuwe medewerkers.

## College en raad

We verkennen met de raad hoe zij hun rol willen invullen bij kleinere projecten en of we vaste kaders kunnen vaststellen voor verschillende types projecten. Participatie vraagt ook van het bestuur reflectie op de eigen rol en op het samenspel met samenleving en organisatie. Waarbij college en raad ook elk hun eigen rol hebben. We gaan in gesprek met elkaar (samenleving, raad, college, organisatie) over de kwaliteit van participatieprocessen en stellen de Arnhemse participatie-aanpak bij als dat nodig is. We doen dat aan de hand van drie trajecten die op basis van de 'Arnhemse Stappenplan Participatie' zijn gestart. Deze drie trajecten worden gekozen door de raad.

## Inwoners

Samen met inwoners ontwikkelen we een digitale participatiegids in 2023. We willen dat inwoners betrokken zijn bij de stad, wijk en buurt: bij plannen van de gemeente,

ontwikkelaars en bewonersgroepen. Dit door een ieder in de gelegenheid te stellen om meer invloed te hebben op wat er in een buurt of wijk nodig is. Onder andere door heldere kaders te stellen over samenwerking en door het ondersteunen van inwoners in hun participatie en het opzetten van initiatieven. Om helder te maken hoe we samen werken zal samen een digitaal handvat worden gemaakt (participatiegids) om een ieder, initiatiefnemer, ontwikkelaar of ambtenaar te helpen een zorgvuldig participatieproces te organiseren. We nemen ook minder goede voorbeelden op in de participatiegids zodat we steeds kunnen blijven leren. We leggen met de maken van de participatiegids verbinding met het kennisplatform voor burgerinitiatieven in Arnhem, <https://www.onderaf.nl/>. We willen dat inwoners betrokken zijn bij de stad, wijk en buurt: bij plannen van de gemeente, ontwikkelaars en bewonersgroepen.

