Plan van aanpak

November 2025
Onderwerp: Visie op participatie

Zaaknummer: 2302077
Steller: L. Beerepoot
Team: Communicatie
Aan: Gemeenteraad
Status: Definitief

1. Inleiding en probleemstelling

Goede plannen maken we met inbreng van de mensen om wie het gaat en niet alleen vanuit het stadhuis. Inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en andere betrokkenen hebben kennis, ervaring en ideeën die waardevol zijn. Door te participeren, zorgen we voor betere plannen, besluiten en vaak ook voor meer draagvlak.

In Hoorn kunnen inwoners op verschillende manieren participeren. Bijvoorbeeld via het stadspanel waar inwoners via enquêtes hun mening kunnen geven over (beleids)onderwerpen. Maar ook via de sociale cliëntenraad, via bijeenkomsten waar buurtbewoners mogen meedenken over de inrichting van een nieuwe speeltuin. Via uitgebreide participatietrajecten bij gebiedsontwikkelingen en nieuw beleid zoals het preventief jeugdbeleid en gezondheidsbeleid. Er is instrumentarium aanwezig om te helpen bij het inrichten van een participatieproces zoals een uitgebreid participatiestappenplan en inzicht in de leefstijlen en betrokkenheidsprofielen per wijk.

Vaak gaat het betrekken van stakeholders best goed. Maar soms zijn inwoners ontevreden over de participatie. Het is niet altijd duidelijk hoe dit komt. Zijn mensen niet blij met het uiteindelijke plan of besluit? Is de participatie zelf niet goed verlopen of hadden mensen een grotere invloed willen hebben? Het is daarom belangrijk om een visie te ontwikkelen die, mede op basis van de behoefte van belanghebbenden, richting en duidelijkheid geeft voor goede participatie(processen). Dit is een prioriteit van het college en ook de gemeenteraad heeft dit onderwerp als een belangrijk thema opgenomen in het Bestuursakkoord en op de bestuursagenda. De wet ‘Versterking participatie op decentraal niveau’ schrijft voor dat gemeentes een participatieverordening moeten hebben. De Visie op participatie is, naast een visie op overheidsparticipatie en het uitdaagrecht, het fundament voor het opstellen van deze verordening.

2. Gewenst resultaat

Het gewenste resultaat is een concrete en bestuurlijk gedragen Visie op participatie. Die de ambitie van de gemeente beschrijft en zoveel als mogelijk aansluit bij de behoefte aan participatie bij de verschillende stakeholders. De visie zorgt ervoor dat voor iedereen duidelijk is hoe inwoners, ondernemers, organisaties en andere belanghebbenden kunnen participeren bij beleid, projecten en plannen. Met als doel het versterken van de democratie en het bevorderen van transparantie en inclusie. Want de complexe gemeentelijke opgaves vragen om samenwerking tussen gemeente, inwoners, ondernemers en partners.

Wat de inhoud van de visie precies wordt, weten we vooraf niet. Hier zijn ook geen landelijke kaders of eisen voor. Voordat we de visie schrijven, consulteren we de gemeenteraad, inwoners, ondernemers,

belangengroepen en andere belanghebbenden. Welke ervaringen hebben zij met participatie, bij welke onderwerpen willen ze betrokken zijn, op welke manier en wat zijn belangrijke voorwaarden voor een goed participatieproces? De visie gaat in ieder geval in op de volgende onderwerpen:

- Wat is participatie en waarom vinden we het als gemeente Hoorn belangrijk?
- Welke doelstellingen streven we na met participatie?
- Wat zijn onze principes of uitgangspunten voor participatie(processen)?
- Wanneer is iemand een belanghebbende?
- Welke niveaus van participatie zijn er?
- Welke participatietools hebben we als gemeente (nodig)?
- Hoe meten we of de participatie werkt?
- Wat is er nodig om de visie in de praktijk te brengen?
- De hoeveelheid tijd en geld die beschikbaar zijn voor de inzet van participatie.
- Wat zijn de rollen en verantwoordelijkheden? Van de raad, het college, de organisatie en samenleving bij (uitkomsten van) participatie?
- Wie heeft het mandaat om te bepalen hoe er geparticipeerd wordt?

De uiteindelijke visie wordt geen blauwdruk, maar een document dat richting geeft én ruimte laat voor maatwerk.

3. Kaders van het project

Met participatie bedoelen we: het organiseren van (mede)zeggenschap door inwoners, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties te betrekken bij het maken van (nieuw) beleid, projecten of programma's en de uitvoering daarvan. Het gaat hier dus niet over sociale activering en arbeidsparticipatie.

De beleidsruimte voor de Visie op participatie is groot. De Omgevingswet en de wijziging van artikel 150 van de Gemeentewet schrijven voor dat er beleid en een verordening moet zijn, maar stellen nauwelijks inhoudelijke eisen of beperkingen.

De Visie op participatie gaat vooral over inwonersparticipatie (dus hoe inwoners kunnen participeren bij een initiatief van de overheid) en levert hiervoor inhoudelijke input voor een nieuwe participatieverordening. De verordening zelf vormt geen onderdeel van de Visie op participatie, evenals de vraag hoe we als gemeente willen omgaan met overheidsparticipatie en het inrichten van het uitdaagrecht. Uiteraard is er wel afstemming tussen de processen.

Er zijn nog enkele andere kaders waar we rekening mee houden bij het opstellen van de Visie op participatie:

- De democratische rolopvatting van de gemeenteraad is medebepalend voor de inhoud van de participatievisie. Hoe de raad om wil gaan met participatie, bespreken we tijdens het opstellen van de visie met de (nieuwe) gemeenteraad.

- Op 8 februari 20022 heeft de gemeenteraad een besluit genomen over het participatiebeleid onder de Omgevingswet. Hierin staat, dat als er een besluit (bindend advies) van de gemeenteraad nodig is voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor een plan van derden, de gemeente participatie verplicht kan stellen. Hier worden afspraken over gemaakt in de Nota van Uitgangspunten. Voor plannen waarvoor geen bindend advies van de gemeenteraad nodig is, worden initiatiefnemers op het belang van participatie gewezen.

- Bij initiatieven van derden ligt de verantwoordelijkheid voor het toepassen van participatie bij de initiatiefnemer. De gemeente Hoorn wil dat een initiatiefnemer, als er een omgevingsvergunning nodig is, in principe altijd aan participatie doet maar kan dit niet verplichtend opleggen. Op welke

manier de initiatiefnemer participeert, is maatwerk en een eigen keuze. Geen of slechte participatie is geen afwijsgrond voor een vergunning.

- Tijdens het opstellen van de visie zullen we als gemeente met inbreng van belanghebbenden bepalen wat als gemeente onze ambitie is voor participatie. Wat is voor ons optimale participatie en wat is er mogelijk uitgaande van beschikbare tijd, capaciteit, geld en de behoefte aan participatie bij belanghebbenden? Dit zijn afwegingen die per onderwerp gemaakt moeten worden.

Andere kaders die bij het uitwerken van de Visie op participatie van belang zijn:
- Omgevingswet
- Wet Versterking participatie op decentraal niveau
- Coalitieakkoord

Nota participatie Omgevingswet
Op 8 februari 2022 heeft de gemeenteraad de Nota participatie in de fysieke leefomgeving vastgesteld die processtappen biedt voor participatie bij ruimtelijke ontwikkelingen. Het doel van de nota is dat inwoners worden betrokken bij initiatieven en beleidsontwikkeling in de fysieke leefomgeving. In de participatienota is voor 7 verschillende onderdelen vastgelegd wat we verwachten op het gebied van participatie.

1. Participatie bij de omgevingsvisie en aanpassingen daarvan.
2. Participatie bij programma's
3. Participatie bij het wijzigen van het omgevingsplan
4. Participatie bij projecten
5. Participatie bij de grote omgevingstafel
6. Participatie bij overige aanvragen in strijd met het omgevingsplan
7. Participatie bij aanvragen passend in het omgevingsplan

Evaluatie Nota participatie Omgevingswet
De raad heeft besloten om de nota een jaar na het inwerkingtreden van de Omgevingswet te evalueren. Dit is gedaan en de evaluatie is op 28 oktober 2025 vastgesteld door de gemeenteraad. Uit de evaluatie blijkt dat participatie inmiddels breed wordt erkend en dat ontwikkelaars hun verantwoordelijkheid hierin nemen. De uitvoering van participatie verschilt per situatie, het blijft immers maatwerk. De processtappen uit de nota zijn intern en extern nog onvoldoende bekend en vragen om betere uitleg. Participatie voorafgaand aan de eerste ronde van de omgevingstafel blijft gehandhaafd. Bij projecten is de fasering aangepast. Dit leidt tot enkele aanpassingen in de Nota participatie, maar verandert niets aan de participatiemomenten. Sinds het voorjaar van 2025 werkt het college met een intern adviesteam Participatie Ruimtelijke Ontwikkeling. Dit team geeft een vervolg aan de evaluatie van participatie onder bewoners en aan andere aanbevelingen uit de evaluatie. Deze punten nemen we mee bij het opstellen van de Visie op participatie.

Onderzoek bewonersoverleggen
In 2025 is er uitgebreid onderzoek gedaan naar het functioneren van bewonersoverleggen. De uitkomsten van dit onderzoek zijn gedeeld met de opdrachtgevers en met vertegenwoordigers van de bewonersoverleggen. De resultaten betrekken we, voor zover relevant, bij het opstellen van de Visie op participatie.

4. Projectorganisatie
Na het besluit van de raad over dit Plan van aanpak, organiseert een interne projectgroep de stappen die nodig zijn voor de ontwikkeling van de visie. De projectgroep stemt regelmatig af met de ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgever, geeft vorm aan de interne en externe participatie en ontwikkelt de visie. Waar

nodig betrekt de projectgroep, voor het proces, de (raads)werkgroep Bestuursakkoord. De benodigde uren-inzet van de betrokken collega's past binnen de bestaande formatie.

Voor een aantal participatiemomenten (om te komen tot de visie) hebben we de hulp nodig van externe bureaus. Zoals voor het opstellen en uitzetten van enquêtes en mogelijk voor het voeren van een aantal gesprekken. De kosten worden geschat op ongeveer 15.000 à 20.000 euro. We streven er naar deze kosten te dekken binnen bestaande budgetten.

5. Proces

Uitgangspunten participatie

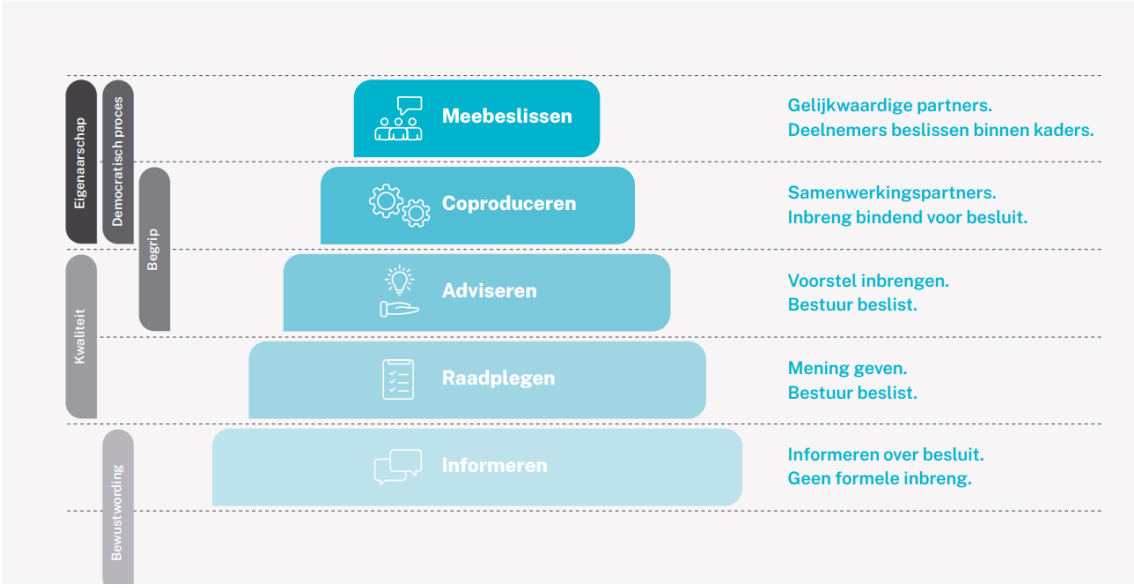
Actieve participatie
Bij het opstellen van de Visie op participatie willen we graag het goede voorbeeld geven door inwoners, ondernemers en georganiseerde belangengroepen actief te betrekken en alle relevante belangen te horen. Is dit een garantie dat straks iedereen tevreden is met de visie die er straks ligt? Nee, maar door de diverse stakeholders op verschillende manieren te betrekken, gaan we ervan uit dat de visie 'rijker' wordt, dat die zoveel als mogelijk aansluit bij de behoeften van onze inwoners en vergroten we de betrokkenheid van onze inwoners bij dit onderwerp.

Inclusief
Hoe kunnen we de participatie ook inclusief inrichten? Dus dat we ook een stem geven aan mensen die minder makkelijk van zich laten horen. We willen hiervoor verschillende locaties bezoeken waar diverse doelgroepen te verwachten zijn.

Raadplegen
Op welk niveau kunnen belanghebbenden participeren bij het opstellen van de visie? We kiezen voor de 2e en 3e tree van de participatietrap: raadplegen en adviseren.
We raadplegen collega's, inwoners en georganiseerde bewoners- en ondernemersgroepen op verschillende manieren, onder andere over:

- Hoe vinden ze dat het nu gaat? Hebben ze al weleens geparticipeerd en hoe ging dat? Wat kan beter?
- Waarom vinden inwoners participatie belangrijk?
- Bij welke onderwerpen willen inwoners meer/ minder betrokken zijn?
- In welke mate willen ze bij die onderwerpen participeren (weten, meedenken, meedoen)
- Wat is er nodig voor goede participatie (voorwaarden)?
- Hoe zorgen we ervoor dat zoveel mogelijk mensen kunnen participeren?
- Wat levert participatie volgens inwoners op?

Iedereen die dat wil, kan z'n mening (advies) geven over het conceptplan. We verwerken deze adviezen zorgvuldig en maken inzichtelijk wat we wel en niet overnemen en waarom.



Bij het schrijven van de visie wegen we alle input die we hebben opgehaald af. Bij de visie zelf voegen we de uitkomsten van het participatieproces toe, zodat die transparant en toegankelijk zijn. We zijn steeds transparant over welke afwegingen er zijn gemaakt. Alle participanten die op de hoogte willen blijven (zoals na het invullen van de enquête of na afloop van een straatgesprek), ontvangen een terugkoppeling. Uiteindelijk beslist de gemeenteraad door de Visie op participatie vast te stellen.

Participatie: door wie, met welk doel en op welke manier?

Stakeholder	Participatiedoel	Hoe?
Inwoners (algemeen)	Raadplegen: ophalen van ervaringen en behoeften. Ook van inwoners die normaal gesproken minder van zich laten horen.	Enquête via het stadspanel en uitzetten via communicatiekanalen van de gemeente. Gesprekken op verschillende locaties. Bijvoorbeeld op een door-de-weekse dag in een winkelcentrum of op een weekmarkt.
	Adviseren: reactie geven op de concept visie op participatie	Schriftelijk en via een inloopavond
Diverse georganiseerde belangen-, bewoners- en ondernemersgroepen	Raadplegen: wat is de ervaring tot nu toe, wat kunnen we hiervan leren? Wat zijn voorwaarden voor goede participatie?	Gesprek(ken) in de vorm van een dialoog. Mogelijk met ondersteuning van extern bureau
	Adviseren: reactie geven op de concept visie op participatie	Schriftelijk en via een inloopavond

Participatie Platform Hoorn	Advies op concept-vragenlijst voor bewonersenquête	Schriftelijk
	Raadplegen: wat is de ervaring tot nu toe, wat kunnen we hiervan leren? Wat zijn voorwaarden voor goede participatie?	Gesprek met andere belangengroep(en) in de vorm van een dialoog
	Adviseren: reactie geven op de concept visie op participatie	Schriftelijk en via een gesprek
Jongeren	Raadplegen: specifiek inzicht krijgen in de behoeften van jongeren	De manier waarop we jongeren betrekken is onderdeel van een stage-opdracht. Uitgangspunt: naar jongeren toe.
Stem van de woningzoekenden (motie raad 8 april 2025)	Raadplegen	Mogelijkheden bekijken; is mede afhankelijk van hoe deze motie wordt georganiseerd.
Gemeenteraad	Richting geven & beslissen	Richting geven: Gesprek met de nieuwe raad voorafgaand aan het opstellen van de visie. Eventueel gecombineerd met gesprek over overheidsparticipatie en uitdaagrecht. Besluitvorming: Vaststellen van de Visie op participatie
Intern: collega's die met participatie te maken hebben	In kaart brengen wat er al gedaan wordt op het gebied van participatie en welke tools er zijn. Raadplegen: ophalen van ervaringen en voorwaarden voor het organiseren van goede participatie. Toetsen van haalbaarheid van de visie.	Toelichting in het Hoorns kwartiertje Enquête via Hoi! Bijeenkomst en gesprekken

Planning
Nadat dit Plan van aanpak is vastgesteld door de gemeenteraad, starten we met het raadplegen van de diverse stakeholders voor de Visie op participatie. De concept-visie stellen we in het laatste kwartaal van 2026 op waarna stakeholders hun advies hierover kunnen geven. We verwachten dat de bestuurlijke besluitvorming over de Visie op participatie plaats kan vinden in de eerste helft van 2027.

Globale planning:

- Raadplegen bewoners en andere belanghebbenden: maart 2026 – mei 2026
- Gesprek met de nieuwe gemeenteraad: 2e helft 2026
- Ontwikkelen concept visie: laatste kwartaal 2026
- Advies van stakeholders op concept visie. Advies afwegen, visie aanpassen en terugkoppelen wat we met het advies hebben gedaan: 1e kwartaal 2027
- Bestuurlijke besluitvorming: 1e helft 2027

We hebben gekozen voor een uitgebreid participatieproces om te komen tot een visie op participatie. De besluitvorming over de participatieverordening volgt snel na besluitvorming over de visie. Dat zal in de loop van 2027 zijn.