

# Participatienota

## Blaricum, Eemnes en Laren

---

LEIDRAAD VOOR HET INRICHTEN VAN  
PARTICIPATIEPROCESSEN BIJ PLANNEN, PROJECTEN  
EN BELEID

## Inhoudsopgave

|  |    |
|--|----|
| Inleiding .....  | 2  |
| DE BASIS: begrippen en het model van het participatiewiel.....           | 4  |
| 1. Wat is participatie?.....   | 4  |
| 2. Participatiewiel .....  | 5  |
| VISIE & AMBITIE: hoe zien we participatie en wat willen we bereiken..... | 8  |
| 3. Visie .....   | 8  |
| 4. Ambities.....   | 10 |
| DE PRAKTIJK: Participatie voor en door de BEL gemeenten.....             | 11 |
| 5. Rollen & samenwerking.....  | 11 |
| 6. Stappen participatie-aanpak vanuit gemeente .....                     | 13 |
| BIJLAGEN .....   | 16 |
| Bijlage 1: Wettelijk kader .....   | 16 |
| Bijlage 2: Input voor nota .....   | 17 |

## Inleiding

Als gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren werken we voortdurend aan plannen, projecten en beleid voor de inwoners, ondernemers en organisaties van onze dorpen. Zij krijgen te maken met de effecten hiervan. Daarom is het niet meer dan logisch om hen hierbij te betrekken.

### Nieuwe aanpak gewenst

Op zich is dat niets nieuws: als gemeenten doen we al jaren aan participatie. Er is echter een nieuwe benadering van participatie nodig. Dat is ook te lezen in de college- en coalitieakkoorden van Blaricum, Eemnes en Laren. De noodzaak tot nieuw beleid volgt enerzijds vanuit het wettelijk kader. Anderzijds vragen meerdere maatschappelijke ontwikkelingen hierom.

#### Wettelijk kader

Twee nieuwe wetten leggen een juridische basis voor het vroegtijdig betrekken van inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden. De eerste is de Omgevingswet die per 1 januari 2024 van kracht is geworden. De andere is de Wet versterking participatie op decentraal niveau die op dit moment (medio 2024) ter behandeling bij de Eerste Kamer ligt. Bijlage 1 gaat verder in op dit wettelijk kader.

#### Maatschappelijke ontwikkelingen

Samengevat kunnen we stellen dat de verhouding tussen overheid en inwoners verandert. Inwoners, ondernemers en organisaties willen vaker, op een eerder moment en via verschillende manieren invloed hebben op hun fysieke of sociale leefomgeving. Zij hebben hogere verwachtingen over de manier waarop zij kunnen meepraten en meebeslissen. En ze zijn vaker bereid verantwoordelijkheid te nemen. Bijvoorbeeld om taken uit te voeren. Of voor de gevolgen van een besluit als ze zelf bij dat besluit betrokken zijn geweest.

Het gebeurt ook regelmatig dat inwoners de eerste stap zetten om te zorgen voor beleidsontwikkeling of planvorming op gebieden die hen na aan het hart liggen. Ook komen inwoners vaker zelf met ideeën of initiatieven die ze met hulp van de overheid willen realiseren.

Inwoners zoeken vaker zelf een podium voor hun ideeën, bijvoorbeeld via sociale media. Daarbij komen ze soms in informatiebubbels van gelijkgestemden terecht.

Een andere ontwikkeling is de afname van het vertrouwen in de overheid. Ook zien we dat de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen elke vier jaar daalt. Voor een sterke lokale democratie lijkt meer nodig dan een gemeenteraad die inwoners voor vier jaar vertegenwoordigt.

### Voor wie

Deze participatienota komt voort uit de wens van de gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren om gezamenlijk nieuw participatiebeleid te ontwikkelen. Dit beleid biedt kaders en richtlijnen voor participatie in de drie gemeenten.

De manier waarop de gemeenten de samenleving betrekken bij hun plannen, projecten en beleid staat in deze nota centraal. Daarmee is deze nota vooral bedoeld voor de drie gemeenteraden, colleges en medewerkers van de gemeenten (BEL Combinatie).

### Handreiking participatie initiatiefnemers

Wie een plan heeft waarvoor een omgevingsvergunning nodig is, wordt gestimuleerd of verplicht om aan participatie te doen. Voor initiatiefnemers anders dan de gemeenten zelf (bijvoorbeeld inwoners, bedrijven, ontwikkelaars en corporaties) is een aparte handreiking participatie beschikbaar. Deze is bedoeld als leidraad en is geen verplichte methode. De initiatiefnemer kan aan de hand van de handreiking bepalen welke mate van participatie (beperkt, gemiddeld of uitgebreid) past bij het initiatief. Ook biedt de handreiking suggesties voor het betrekken van de omgeving. Ten slotte staat hierin aangegeven hoe de gemeente de participatie door de initiatiefnemer beoordeelt.

### Gereedschapskist BEL Combinatie

Voor medewerkers van de BEL Combinatie is er een praktische uitwerking van deze participatienota in de vorm van een Participatie gereedschapskist.

### Leeswijzer

Deze nota bestaat uit drie delen. Het eerste deel beschrijft de basis. Hierin gaan we in op het begrip 'participatie' en op het model van het participatiewiel. Het tweede deel beschrijft de visie en ambitie van de drie gemeenten: hoe zien we participatie op hoofdlijnen? En wat willen we de komende periode bereiken? Het derde deel gaat in op wat dat betekent voor de praktijk. Het beschrijft de taken en rollen van alle betrokkenen waaronder de gemeenteraad en het college. En het bevat een praktisch stappenplan waarmee elke participatieproces doorlopen kan worden.

## DE BASIS: begrippen en het model van het participatiewiel

Wat is participatie eigenlijk? En op welke verschillende niveaus kunnen we als gemeente inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisatie betrekken (of door hen betrokken worden)? Dat staat centraal in dit eerste deel.

### 1. Wat is participatie?

Participatie betekent volgens de Van Dale: “het hebben van aandeel in iets - deelname”. Vanuit het Latijn vertaald gaat het om het ‘actief deelnemen’ aan iets. Binnen deze participatienota is dat ‘iets’ het maken en/of uitvoeren van een plan, project, visie- of beleidstraject.

Degenen op wie dit van invloed is, die er iets van gaan merken worden door de initiatiefnemer betrokken. Vaak zijn dit ook degenen die relevante kennis en ervaring hebben.

Dat betrekken gebeurt idealiter vroeg in een proces, waarbij de deelnemers aan het proces kennis, ervaringen, ideeën, wensen, belangen en standpunten ophalen en delen. Daardoor is het mogelijk om de (soms tegenstrijdige) belangen goed af te wegen en mee te nemen in het uiteindelijke plan, project, visie- of beleidstraject.

Op hoofdlijnen onderscheiden we twee vormen:

**Inwonersparticipatie** - De gemeente of een andere initiatiefnemer (bijvoorbeeld een projectontwikkelaar, woningcorporatie, bedrijf of individuele inwoner) betreft inwoners. Daarbij geldt het begrip ‘inwoners’ breed: het gaat soms ook om ondernemers, maatschappelijke organisaties, (keten)partners en overige betrokkenen.

**Overheidsparticipatie** – Een inwoner(sgroep) of een (maatschappelijke) organisatie heeft een plan of initiatief en betreft de gemeente hierbij. De gemeente geeft ruimte, faciliteert, stimuleert en/of regisseert.

#### Geen vervanging van formele inspraak

Participatie is niet hetzelfde als inspraak. Participatie organiseren we voordat een besluit wordt genomen. Ná de (initiële) besluitvorming volgt bijna altijd ook een formele, wettelijke procedure waarbij belanghebbenden via inspraak hun mening kunnen laten horen. Bijvoorbeeld door:

- in te spreken bij de gemeenteraad;
- bezwaar te maken op een verleende omgevingsvergunning;
- een zienswijze in te dienen tijdens de ter inzagelegging van ruimtelijke plannen.

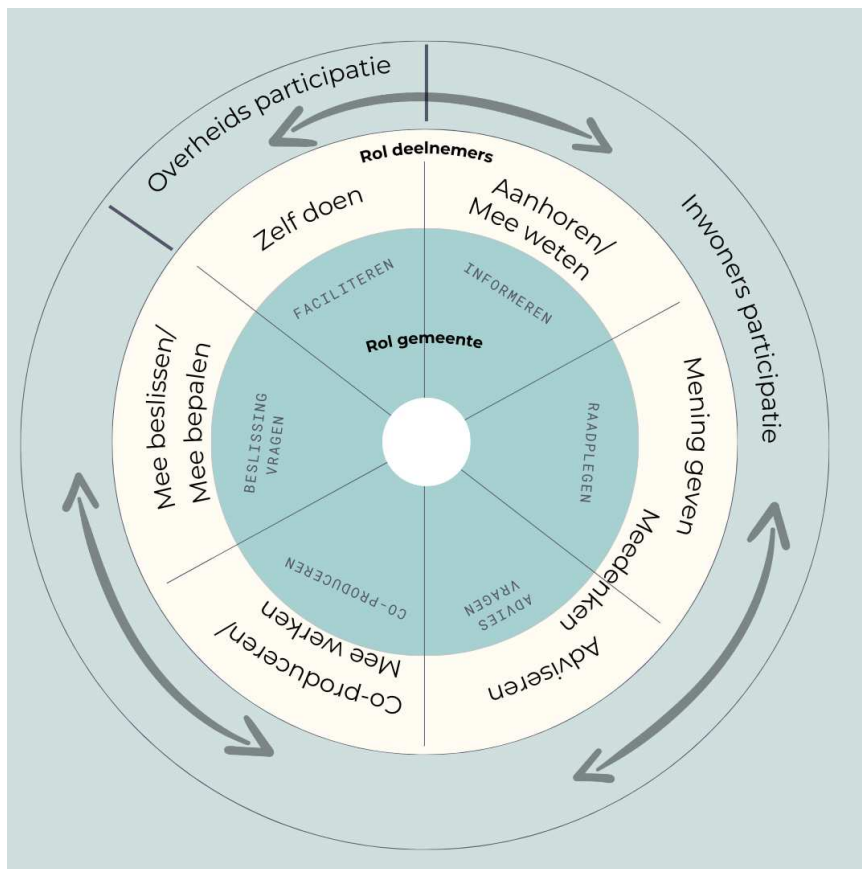
Daarna wordt het al dan niet aangepaste besluit definitief.

## 2. Participatiewiel

Het participatiewiel is een model dat we gebruiken om het niveau van invloed van inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties in een participatieproces te bepalen. Die participatiewiel geeft zonder hiërarchie aan welk niveau van participatie mogelijk of gewenst is.

### Over de participatiewiel

In onderstaande afbeelding van het participatiewiel is te zien op welke niveaus de gemeente inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties (alle deelnemers) kan betrekken. Elk betrekkningsniveau levert een rol op voor de deelnemers en voor de gemeente aan een proces. Op de volgende pagina's worden alle niveaus verder toegelicht.



### Betrekkningsniveaus

De betrekkningsniveaus zeggen iets over de mate van invloed die deelnemers hebben *in een bepaalde fase* van een project of proces. Dat niveau kan per fase verschillen. Zo wordt de fase waarin deelnemers invloed hebben bijvoorbeeld vaak voorafgegaan en gevolgd door fasen waarin ze alleen geïnformeerd worden.

| Rol gemeente   | Rol deelnemers participatieproces  | Rol bestuur (college/gemeenteraad)  | Voorbeelden   |
|--|--|---|---|
| <p><b>Informeren:</b><br/>De gemeente informeert betrokkenen over inhoud en eventueel proces van plannen, projecten of beleid. Het kan gaan om aankomende of reeds genomen besluiten. Hierbij is (nog) geen invloed mogelijk.</p>  | <p><b>Meeweten / Aanhoren:</b><br/>Betrokkenen ontvangen informatie over inhoud en proces van plan, project of beleidstraject. Zij hebben (nog) geen inbreng en zijn toehoorder. Zij beschikken door het informeren allemaal over gelijke informatie. Betrokkenen zijn afhankelijk van de gemeente als het gaat om de inhoud en uitvoering.</p>                        |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nieuwsbrief project</li> <li>• Uitnodiging bewonersavond Jaarlijkse WOZ-beschikking</li> <li>• Publicaties vergunningen</li> </ul>     |
| <p><b>Raadplegen:</b><br/>De gemeente checkt of datgene wat door de gemeente is bedacht of al wordt gedaan aansluit bij de wensen, ideeën en belangen van bij betrokkenen.</p>   | <p><b>Meedenken / Mening geven:</b><br/>Betrokkenen geven hun mening over een conceptplan, ontwerpbesluit of over bestaande dienstverlening/situatie. Zij hebben daarmee beperkte invloed. Betrokkenen zijn afhankelijk van de gemeente als het gaat om de inhoud en uitvoering. En onzeker over de vraag in hoeverre hun inbreng wordt meegenomen.</p>                | <p><b>Kennisnemen &amp; afwegen:</b><br/>Het bestuur neemt kennis van de uitkomsten en weegt af of en in welke mate deze kunnen worden meegenomen in de politieke besluitvorming.</p>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Flitspeiling</li> <li>• Enquête</li> <li>• Reactie via online platform</li> <li>• Inloopbijeenkomst</li> </ul>                         |
| <p><b>Advies vragen:</b><br/>De gemeente vraagt via een mondelinge of schriftelijke dialoog om aanbevelingen of adviezen voordat er een concreet plan ligt. Er is ruimte voor discussie en inbreng. Ideeën spelen een volwaardige rol bij het ontwikkelen van plannen en beleid.</p> | <p><b>Meedenken / Adviseren:</b><br/>Betrokkenen delen actief hun ideeën, wensen, meningen, ervaringen, belangen, voorkeuren, problemen en/of oplossingen met de gemeente. Zij hebben hiermee enige invloed en ervaren hierdoor enige verantwoordelijkheid, maar ook onzekerheid omdat het niet helemaal zeker is of adviezen en aanbevelingen worden overgenomen.</p> | <p><b>Kaders stellen &amp; afwegen:</b><br/>Het bestuur geeft de inhoudelijke, financiële en procedurele kaders. En hanteert vervolgens de adviezen en conclusies uit het participatietraject als zwaarwegend uitgangspunt. Als er van dit advies wordt afgeweken, moet het bestuur dit goed onderbouwen.</p> | <p>Gesprek via:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Thematafel</li> <li>• Burgerberaad</li> <li>• Overleg</li> <li>• Wijksafari</li> <li>• Straatgesprekken</li> </ul> |

| Rol gemeente  | Rol deelnemers participatieproces  | Rol bestuur (college/gemeenteraad)  | Voorbeelden   |
|---|--|---|---|
| <p><b>Coproduceren:</b><br/>De gemeente werkt als (mede-) eigenaar van het vraagstuk en initiatiefnemer in een vroeg stadium samen met betrokkenen aan het maken of uitvoeren van plannen of beleid in een open planproces. Zorgt dat er ruimte is voor uitwisseling van ideeën. Adviseert en faciliteert de deelnemers. Is eindverantwoordelijk voor het proces.</p> | <p><b>Meedoen / Coproduceren:</b><br/>Betrokkenen staan dicht bij de gemeentelijke organisatie en maken soms deel uit van een projectteam. Hebben soms zelf een initiatief en dragen vanuit dat initiatief bij. Zij dragen als gelijkwaardige gesprekspartners actief en in een vroeg stadium bij aan het maken of uitvoeren van een plannen of beleid. Ze dragen uitgangspunten aan en geven het proces mede vorm. Er is binnen de gestelde kaders een grote mate van invloed op de inhoud en daardoor ervaren betrokkenen verantwoordelijkheid en eigenaarschap.</p> | <p>Het bestuur geeft de inhoudelijke, financiële en procedurele kaders. En verbindt zich in de besluitvorming aan de adviezen en conclusies uit het participatietraject, mits deze passen binnen de vooraf gestelde kaders.</p>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cocreatie workshop</li> <li>• Ontwerpatelier</li> <li>• Serious Gaming</li> <li>• Bewoners in projectteam</li> </ul> |
| <p><b>Beslissing vragen:</b><br/>De gemeente is initiatiefnemer en (mede-) eigenaar van vraagstuk en laat de keuze van een oplossing (deels) over aan de betrokkenen. De gemeente faciliteert het proces en stelt duidelijke voorwaarden en kaders waarover een besluit wordt gevraagd.</p>   | <p><b>Meebeslissen:</b><br/>Betrokkenen beslissen mee over (onderdelen van) het plan, project of beleid. Zij hebben maximale invloed op de inhoud. Deelnemers ervaren hierdoor verantwoordelijkheid en eigenaarschap.</p>  | <p><b>Kaders stellen &amp; adviezen overnemen:</b><br/>Het bestuur geeft de inhoudelijke, financiële en procedurele kaders. En accepteert de uitkomsten van de participatie, mits deze passen binnen de vooraf gestelde kaders.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Stemming</li> <li>• Referendum</li> </ul>  |
| <p><b>Faciliteren</b><br/>De gemeente is geen initiatiefnemer, maar faciliteert de betrokkenen op het gebied van tijd, geld, expertise, etc. De gemeente bewaakt het publieke belang en stelt kaders.</p>   | <p><b>Zelf doen</b><br/>Betrokkenen (vaak een bewonersgroep of coöperatie) zijn initiatiefnemer en eigenaar van (meestal kleinschalig) vraagstuk. Zij bepalen de aanpak, voeren werkzaamheden uit en leggen verantwoording af.</p>   |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Straat-/buurtfeest</li> <li>• Zelfbeheer groen</li> <li>• Energiecoöperatie</li> <li>• Zorgcoöperatie</li> </ul>     |



## VISIE & AMBITIE: hoe zien we participatie en wat willen we bereiken

### 3. Visie

Hoe we als gemeenten op hoofdlijnen aankijken tegen participatie vatten we samen in deze punten:

1. De inwoners, ondernemers en organisaties van onze dorpen beschikken samen over een schat aan creativiteit, kennis en ervaring. Daar willen we graag gebruik van maken. We geloven dat we grote opgaven alleen in gezamenlijkheid kunnen oppakken.
2. Inwoners, ondernemers en organisaties hebben per onderwerp hun eigen wensen, ideeën, meningen en belangen. En die kunnen onderling flink verschillen. Participatie in een zo vroeg mogelijk stadium in het proces helpt om deze aan het licht te brengen.
3. Participatie draagt bij aan het behalen van meerdere doelen:
  - de kwaliteit van plannen, projecten en beleidstrajecten beter maken
  - een zorgvuldige afweging van alle belangen mogelijk en zichtbaar maken
  - een zorgvuldig en navolgbaar proces doorlopen
  - soepele besluitvorming en het vergroten van de legitimiteit ervan
  - betrokkenheid en begrip/draagvlak vergroten
  - de relatie met deelnemers aan het proces behouden of versterken
  - de kracht van de samenleving en het gemeenschapsgevoel vergroten
  - bouwen aan vertrouwen tussen gemeenten en samenleving
  - betere besluiten en evaluaties mogelijk te maken
4. Participatie is geen tovermiddel. In een participatieproces wegen we de (soms tegenstrijdige) maatschappelijke en particuliere belangen. Zo komt de raad of het college tot een weloverwogen en gemotiveerd besluit. Met dat besluit hoeft niet iedereen het eens te zijn. Vaak zorgt een zorgvuldig participatieproces er wel voor dat de uitkomst makkelijker wordt geaccepteerd (door een gevoel van procedurele rechtvaardigheid).
5. We kunnen het verloop van een participatieproces niet altijd helemaal van tevoren overzien. Tijdens het proces zijn er soms nieuwe ontwikkelingen, andere deelnemers of komt er nieuwe informatie aan het licht. Dat kan dan vragen om een tussentijdse aanpassing.
6. De tijd, kosten en aandacht die we voorafgaand aan een besluit besteden aan participatie, zorgen voor een belangrijke verbetering van de implementatie en evaluatie van dat besluit. Dat leidt over het geheel genomen tot een efficiënter traject van begin tot einde.
7. Elk plan, project en beleidstraject is anders. Dat betekent dat participatie altijd vraagt om maatwerk. Wel zijn er (democratische) uitgangspunten en afspraken die voor elk participatietraject gelden. Bij het opstellen van de participatie-aanpak (zie hoofdstuk 6) en de uitvoering hiervan gebruiken we deze uitgangspunten en afspraken als kaders.

**Inclusie**

Iedereen op wie het plan, project, visie- of beleidstraject van invloed is, of die er iets van gaat merken kan meedoen aan het proces. We beschouwen alle deelnemers als gelijkwaardig in het proces.

**Toegankelijkheid**

We zorgen ervoor dat de drempel om mee te doen zo laag mogelijk is. Bijvoorbeeld door aan te sluiten bij mogelijkheden, communicatiemiddelen en -kanalen, locatie, taalbegrip en beleving van inwoners. Zo is de toegankelijkheid maximaal. Ook zorgen we dat iedereen vaardig genoeg is om deel te nemen aan het participatieproces. Dat doen we door het proces aan te passen aan de deelnemers en uitleg te geven hierover.

**Open en zorgvuldig proces**

We zorgen voor een open en toegankelijk proces en voor een zuivere dialoog, discussie en besluitvorming. Ook zorgen we ervoor dat alle door deelnemers gedeelde standpunten, ideeën, belangen en wensen deel uit maken van de besluitvorming. We geven waar nodig een stem aan degenen die zich niet hebben uitgesproken. En we hebben oog voor het algemeen belang. We proberen waar mogelijk verschillen te overbruggen en/of overeenstemming te bereiken.

**Transparantie**

We geven op tijd en duidelijk aan hoe het proces eruitziet, met wie we in gesprek gaan, wat de ruimte en werkwijze is voor invloed, hoe we de opbrengsten van het participatieproces afwegen en wie waarover uiteindelijk een besluit neemt. Ook leggen we uit waar bestaande afspraken vandaan komen en wie deze gemaakt hebben. In het vervolgproces leggen we uit welke afwegingen er zijn gemaakt en hoe een besluit tot stand is gekomen. We zorgen gedurende een participatieproces regelmatig voor updates, zowel over het proces als de inhoud.

**Zeggenschap**

Inwoners, ondernemers en organisaties mogen binnen een participatieproces al hun kennis, ervaringen, ideeën, wensen, belangen en standpunten delen. Daarbij houden we rekening met het feit dat bewoners tijd nodig hebben om informatie tot zich te nemen en tot wensen en inzichten te komen. Ook is er ruimte om extra onderwerpen en thema's in te brengen. We bekijken samen met de betrokkenen in hoeverre deze relevant zijn. We kunnen aangeven waarom we bepaalde grenzen aanhouden of waarom we onderwerpen (nu) niet meenemen.

**Efficiency**

We wegen af of de investering in tijd, energie (en geld) van alle deelnemers opweegt tegen de te verwachten opbrengst van een participatieproces. Daarvoor kijken we onder andere naar de verwachte intensiteit van het participatieproces en naar de impact van de resultaten van het project of beleidstraject.

**Betrouwbaarheid, eerlijkheid en voorspelbaarheid**

We zeggen wat we doen en we doen wat we zeggen. We zijn als overheid eerlijk over wat de gemeente kan waarmaken en wat ook niet. We delen bij voorkeur onze dilemma's in plaats van kant en klare oplossingen. En we zijn duidelijk over de kaders: wat ligt vast en waar is ruimte voor inbreng?

**Doorlopend in contact**

We werken doorlopend aan vertrouwen bij mensen. We gaan waar dat kan het gesprek of de dialoog aan. Goed contact en samenwerking begint bij luisteren en vragen stellen. We hebben respect voor elkaars grenzen en rollen.

## 4. Ambities

De maatschappelijke ontwikkelingen zoals geschetst in de inleiding vragen om een vernieuwde benadering van participatie. Vanuit de kernwaarden van de BEL Combinatie (professionaliteit, openheid, samenwerken en publiekondernemerschap) past participatie heel goed binnen onze visie. Participatie gaat niet alleen over “mee doen”. Het gaat vooral over transparant samenwerken. Daarin hebben we twee hoofdambities:

### 1. Van klassieke participatie naar meer eigenaarschap

We verkennen hoe we de participatie bij plannen, projecten en beleidstrajecten van de gemeente anders kunnen inrichten: van klassieke participatie naar participatie met meer eigenaarschap bij de betrokkenen en transparante samenwerking tussen betrokkenen en gemeente. Als we kijken naar het participatiewiel (zie hoofdstuk 2) is daar sprake van bij de delen “coproduceren” en “beslissing vragen / meebeslissen”. Eigenaarschap betekent meer regie, maar ook meer verantwoordelijkheid. Het toepassen van het juiste niveau van participatie kan zo zorgen voor beter gedragen besluiten.

Hoe meer een onderwerp raakt aan de leefwereld van de deelnemers, des te groter is de kans dat zij verantwoordelijkheid willen nemen en willen meewerken en (mee)beslissen. Met name bij dit soort onderwerpen verkennen we waar we deelnemers van een participatieproces nauwer kunnen betrekken en welke (deel)beslissingen we aan hen kunnen en willen overlaten.

Wanneer we in een proces kiezen voor meer eigenaarschap, verschuift de rol van de gemeenteraad en/of het college. Die rol wordt belangrijker aan het begin van het proces waarin de raad duidelijke kaders stelt. Besluiten binnen deze kaders kan het bestuursorgaan (deels) overdragen aan anderen. Het bestuursorgaan richt zich daarmee meer op de democratische kwaliteit van het besluitvormingsproces.

We bekijken per proces en per fase welk participatie-niveau het beste past.

### 2. Steunen maatschappelijke initiatieven en delen en loslaten van taken

We willen een benaderbare overheid zijn. Inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties kunnen met ideeën of maatschappelijke initiatieven komen die ze met hulp van de gemeente willen realiseren. Als gemeenten willen we hierin meebewegen. Daarom verkennen we hoe we ideeën en initiatieven van inwoners, ondernemers, en maatschappelijke organisaties beter kunnen ondersteunen. Die ondersteuning kan bestaan uit meedenken, verbinding leggen met andere partijen, het beschikbaar stellen van een locatie en/of financiële ondersteuning. We bieden initiatiefnemers een eenvoudige manier om hun initiatief te melden. Binnen de ambtelijke organisatie zorgen we voor een proces waarmee we deze initiatieven kunnen behandelen.

Als gemeente moeten we niet alles zelf of alleen willen doen. Soms is het verstandig om zaken (deels) los te laten. In het kader van het Uitdaagrecht kunnen inwoners en maatschappelijke organisaties aangeven dat ze publieke taken willen overnemen. Als gemeenten verkennen we wat ervoor nodig is om deze taken over te dragen en hoe we dit proces kunnen begeleiden en ondersteunen.

### Houding en vaardigheden gemeentelijke organisatie

Deze ambities vragen van de gemeentelijke organisatie een open houding, communicatieve vaardigheden, procesvaardigheden en het omgaan met belangentegenstellingen. Daarom trainen we de medewerkers in het verder ontwikkelen van deze vaardigheden.

# DE PRAKTIJK: Participatie voor en door de BEL gemeenten

## 5. Rollen & samenwerking

Participatie is een democratisch samenspel tussen gemeenteraad, college van burgemeester en wethouders (B&W), de ambtelijke organisatie (BEL Combinatie) en inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en adviesraden (de samenleving). Goede afstemming tussen alle betrokkenen en duidelijkheid over ieders rol vormen de basis voor een constructieve samenwerking.

### Gemeenteraad

Participatie is een aanvulling op de representatieve democratie. De rol van de gemeenteraad verandert hierdoor. De gemeenteraad heeft binnen elk van zijn rollen te maken met participatie.

#### 1. Kaderstellende rol:

De gemeenteraad stelt (via deze participatienota) het overkoepelende participatiebeleid vast. Dit vormt de basis van het handelen van de gemeente als het gaat om het voorbereiden, uitvoeren en toetsen van participatie.

Bij grote projecten of het ontwikkelen of vernieuwen van beleid is er extra aandacht voor participatie. Het uitgangspunt is dat de gemeenteraad (en het college) ruimte geven aan inbreng vanuit de samenleving. De samenleving doet dat binnen de kaders die de gemeenteraad en college geven. Die kaders worden vastgelegd in een participatieparagraaf.

#### Participatieparagraaf

Een participatieparagraaf is onderdeel van college- en raadsvoorstellen of startnotities. De gemeenteraad kan op deze manier in een vroeg stadium kaders meegeven voor de participatie. Kaders stellen gebeurt aan de hand van antwoorden op vragen als:

- Wat is het doel van de participatie?
- Wie wordt betrokken?
- Welke ruimte is er voor invloed? Op welk betrekkningsniveau zetten we in? (zie participatiewiel in hoofdstuk 2)
- Wat gebeurt er met de uitkomsten? Hoe komt de besluitvorming tot stand?
- Hoeveel tijd, geld, capaciteit en expertise is beschikbaar?

Het stellen van kaders vooraf betekent ook dat de raad zich committeert aan het proces en de uitkomsten ervan, mits die binnen de kaders passen.

#### 2. Controlerende rol

De raad kan op verschillende momenten de controlerende rol vervullen. Voorafgaand aan een participatietraject kan dat door het plan van aanpak te controleren. Tijdens het traject kan de raad de vinger aan de pols houden via commissie- en raadsvergaderingen. Aan de hand van de kaders in de participatieparagraaf kan de raad achteraf het participatieproces controleren.

#### 3. Volksvertegenwoordigende rol

Meestal organiseert de ambtelijke organisatie in opdracht van het college een participatietraject. Raadsleden kunnen hierbij eventueel als toehoorder aanwezig zijn. Zo kunnen ze signalen opvangen en deze waar nodig delen met het college. Het is voor college/ambtelijke organisatie raadzaam om te overleggen over de manier waarop raadsleden meegenomen worden. Het is enerzijds belangrijk dat het proces met inwoners en andere betrokkenen niet wordt verstoord. Tegelijkertijd moeten raadsleden wel weten wat er speelt en daarop kunnen reageren.

Aanvullend op het participatietraject van het college, heeft de raad de mogelijkheid om zelf participatie te organiseren. Bijvoorbeeld in de vorm van gesprekken met belanghebbenden en/of een werkbezoek om meerdere ideeën, belangen en argumenten te horen. Ook kan de raad bijvoorbeeld een petitie in ontvangst nemen.

## College

Het college van burgemeester en wethouders is in veel gevallen initiatiefnemers van participatie. De ambtelijke organisatie voert deze vervolgens uit. Dat vraagt om goede afstemming tussen college en organisatie. Het college en de ambtelijke organisatie hanteren deze participatienota als uitgangspunt.

Bij grote projecten of het ontwikkelen of vernieuwen van beleid wordt er daarnaast een participatieparagraaf in college- of raadsvoorstellen opgenomen. Is er aanleiding om tijdens het verloop van het proces af te wijken van de daarin door de gemeenteraad vastgestelde kaders? Dan moet het college terug naar de raad met een aangepaste participatieparagraaf.

Collegeleden kunnen ook een rol vervullen tijdens het participatietraject. Bijvoorbeeld in het voeren van gesprekken met inwoners, ondernemers en organisaties. Of het toelichten van de opgave. Een andere rol voor het college is het informeren van de gemeenteraad over de aanpak (vooraf), het verloop (tussentijds) en de resultaten (achteraf) van participatietrajecten. Specifiek de burgemeester heeft op basis van de Gemeentewet een zorgplicht als het gaat om de kwaliteit van inwonersparticipatieprocessen in de gemeente.

## Ambtelijke organisatie

De feitelijke voorbereiding en uitvoering van participatie ligt bij de ambtelijke organisatie. Dat gebeurt altijd in afstemming met het college. Bij de voorbereiding en uitvoering van participatie dient deze participatienota als overkoepelende leidraad. Daarnaast beschikken ambtenaren over een gereedschapskist met meerdere participatie-instrumenten als verdieping op dit participatiekader. Ook krijgen ambtenaren, afhankelijk van de mate waarin ze ermee te maken hebben, een beknopte of meer uitgebreide training op het gebied van participatie. Daarbij is ook aandacht voor vaardigheden als samenwerken, verbinding zoeken, transparant opereren, luisteren, inleven, openstaan voor andere ideeën en maatwerk bieden.

## Inwoners, ondernemers en organisaties

Inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties worden uitgenodigd om inbreng te delen met de gemeente. Die inbreng kan verschillende vormen hebben, afhankelijk van het onderwerp en de mate van invloed die mogelijk is. Ook kunnen zij zelf initiatieven inbrengen of de gemeente uitdagen om publieke taken over te nemen.

## Adviesraden

De BEL-gemeenten kennen enkele formeel ingestelde adviesraden. Zij adviseren de gemeenten rondom specifieke onderwerpen. De HBEL Adviesraad Sociaal Domein adviseert over onderwerpen in het sociaal domein in de drie BEL-gemeenten en Huizen. In Laren adviseert de sportraad over sportaangelegenheden en een Jongerenraad over jongerenaangelegenheden. Eemnes kent een Jeugdraad die adviseert over zaken die kinderen/jongeren raken. De colleges hebben de bevoegdheid nieuwe adviesraden in te stellen of adviesraden op te heffen.

Naast deze officiële adviesraden kennen de BEL-gemeenten vele maatschappelijke organisaties. In een participatieaanpak wordt afgewogen welke partijen betrokken worden tijdens het participatieproces.

## 6. Stappen participatie-aanpak vanuit gemeente

Moeten of willen we als gemeenten participatie inzetten bij een project, visie- of beleidstraject? Dan stellen we daarvoor een participatieplan op. Elk project en traject kent een eigen dynamiek en heeft eigen belanghebbenden. Dus de aanpak van de participatie is altijd maatwerk.

In de praktijk zijn het de BEL-medewerkers die de participatie-aanpak ontwikkelen, in afstemming met het college. Voor hen is er een praktische uitwerking van deze participatienota in de vorm van een Participatie gereedschapskist. Deze gereedschapskist heeft dit stappenplan als basis en bevat per stap waar nodig een toelichting en diverse modellen en voorbeelden.

Om tot een aanpak op maat te komen doorlopen we onderstaande stappen. Dat doen we voor elke fase van het project of traject opnieuw.

1. Afweging participatie ja/nee
2. Onderzoek participatievraag
3. Omgevingsanalyse
4. Ontwerp participatie-aanpak
5. Aan de slag

Hieronder lichten we elke stap beknopt toe.

### 1. Afweging participatie ja/nee

In de eerste stap verkennen we de vraag.

- **We brengen het plan, project, visie of beleidstraject globaal in kaart.** Wat is de aanleiding? Wie is de opdrachtgever? Met welke randvoorwaarden en kaders (wettelijke eisen, budget, capaciteit, beschikbare tijd, risico's) hebben we te maken? Is de vraag helder?
- **Wat is de impact?** Gaat het om een gevoelig onderwerp? Gaan veel inwoners iets merken van de gevolgen? Spelen er al andere onderwerpen (in participatietrajecten) in de omgeving?
- **Kan participatie iets bijdragen?** Is dit het juiste moment voor participatie of past een later moment beter? Is er participatieruimte: kan de inbreng van inwoners het plan, project, visie of beleidstraject verrijken? Is het relevant voor inwoners en sluit het aan bij hun belevingswereld?

Na het doorlopen van deze stap is duidelijk of participatie op dit moment zinvol is of (nog) niet. Ook bij verplichte participatie is het zinvol om bij de vragen van deze stap stil te staan.

### 2. Onderzoek participatievraag

Blijkt uit stap 1 dat het ontwikkelen van een participatie-aanpak zinvol is? Dan onderzoeken we de participatievraag verder aan de hand van een aantal vragen:

- **Wat willen we voorleggen?** Waarover willen we ideeën, wensen, ervaringen, meningen, advies of reactie? Wat ligt al vast en staat niet ter discussie?
- **Wat is het doel van participatie?** Er zijn meerdere doelen mogelijk. In de visie op participatie in hoofdstuk 3 staan mogelijke doelen beschreven.
- **Hoe groot is de participatieruimte?** Wat gebeurt er met de uitkomsten / opbrengsten van de participatie? Is deelname eenmalig of is participatie opnieuw mogelijk in een vervolgfase? Is er alleen ruimte om deelnemers mee te laten denken of mogen ze meewerken of meebepalen?
- **Is er samenhang met ander beleid, projecten of thema's (in de omgeving)?** En wat betekent dit?

- **Waar werken we naartoe?** Wat is de stip op de horizon van (deze fase in) het plan, project of beleidstraject? Hoeveel tijd is hiervoor beschikbaar?
- **Waar komen we vandaan?** Wat is in het verleden / in eerdere fasen al besproken en besloten?
- **Hoe ziet het bestuurlijk speelveld eruit?** Wat is de rol van bestuur (raad en college). En van andere overheden?

### 3. Omgevingsanalyse

Als de participatievraag helder is, brengen we in deze vervolgstap de omgeving van het plan, project of beleidstraject in kaart. Dat doen we in eerste instantie vanuit de aanwezige kennis binnen de gemeentelijke organisatie. Afhankelijk van de omvang en de impact onderzoeken we een of meer van de vragen hieronder. Waar nodig gaan we vervolgens het gesprek aan met de beoogde deelnemers om na te gaan of deze informatie klopt.

- **Welke personen of partijen (bedrijven, organisaties, andere overheden) zijn relevant om te betrekken** omdat ze belanghebbend zijn (het plan/project/beleid heeft gevolgen voor hen) of omdat ze over bruikbare kennis beschikken?
- Welke **impact** heeft het plan/project/beleid voor deze personen en partijen?
- Welke **informatiebehoefte** is er?
- Welke **standpunten** en **belangen** zijn bekend?
- Welke **andere informatie** is bekend?
- Welke **invloed** hebben de betrokkenen?
- Welke **leefstijlen** zijn bekend?
- Welke **ambassadeurs / bondgenoten** zijn bekend?

Voor elk van deze vragen zijn analyse-instrumenten beschikbaar, zoals actoren-/stakeholderanalyse, ringen van invloed, belangenanalyse, BSR leefstijlmodel en netwerkanalyse.

### 4. Ontwerp participatie-aanpak

In de vorige stappen is alle relevante informatie verzameld. Op basis hiervan kunnen we de participatie-aanpak bepalen. We hanteren daarbij altijd de uitgangspunten zoals geformuleerd bij het laatste punt van de visie in hoofdstuk 3. In de aanpak komen de volgende onderdelen aan bod:

- **Het kernverhaal.** Waar gaat dit proces over?
- **De kalender.** Wat zijn de mijlpalen op weg naar de eerder geformuleerde stip op de horizon. Elke periode op weg naar een mijlpaal is een fase
- **De gewenste deelnemers aan het participatieproces (per fase).** Wie willen we betrekken en op welk betrekkningsniveau (meeweten, meedenken, meewerken of meebepalen)? Dit kan per fase anders zijn.
- **De strategie.** Op welke manier(en) organiseren we per fase en per groep deelnemers de interactie? Welke instrumenten zetten we in? Gaan we voor fysiek, online of een combinatie? Gaan we voor gelijktijdig of asynchroon? Welke werkvormen en/of dialogvormen zijn passend? Voldoen we aan alle uitgangspunten (zie kader in hoofdstuk 3) en hoe geven we hier invulling aan? *De gereedschapskist bevat voorbeelden van instrumenten per betrekkningsniveau.*
- **De communicatie-strategie.** Welke communicatiemiddelen en -kanalen passen het beste om de gewenste deelnemers aan het proces te bereiken? Welke netwerken kunnen we eventueel inzetten? Welke boodschap kiezen we hiervoor? Wie is de afzender (gemeente of partner)?
- **De rol van het bestuur.** Welke rol hebben het college en de raad? Hoe informeren en/of betrekken we hen gedurende de verschillende fasen?.

De participatie- en communicatieaanpak beschrijven we in het participatie- en communicatieplan. Is er sprake van een collegevoorstel, raadsvoorstel of startnotitie? Dan komt hierin een



participatieparagraaf en is eerst een besluit van college of raad nodig voordat stap 5 gestart kan worden.

## 5. Aan de slag

Alle voorbereidingen zijn getroffen. Nu is het moment om daadwerkelijk aan de slag te gaan.

- **Vorbereiden.** We zorgen dat de interactie op het gewenste moment op de gewenste (online) plek mogelijk is. We regelen hiervoor alle praktische en inhoudelijke zaken. Ook bereiden we alle communicatie eromheen voor.
- **Communiceren en uitnodigen.** We benaderen de gewenste deelnemers aan het participatieproces via de vooraf bepaalde communicatiemiddelen en -kanalen. We zijn daarbij duidelijk over wat er met de inbreng gebeurt.
- **Interactie.** De deelnemers leveren hun bijdrage. We monitoren hoe dit verloopt en sturen eventueel bij. We bedanken iedereen voor de geleverde bijdrage en geven meteen aan wat de vervolgstappen zijn.
- **Resultaten verwerken.** We wegen de opgehaalde inbreng op basis van de vooraf opgestelde kaders en criteria. We bepalen welke input gebruikt kan worden voor het plan, project of beleidstraject. We leggen verantwoording af: we laten zien dat iedereen is gehoord, welke afwegingen gemaakt zijn en hoe de input is gebruikt.
- **Informereren / terugkoppelen.** We informeren de directe deelnemers, maar ook andere relevante personen en partijen (binnen en buiten de organisatie) over de resultaten en de vervolgstappen. Hierbij hoort ook het informeren van het bestuur (college en raad). Dit is een doorlopende activiteit gedurende alle fasen van het participatieproces.
- **Logboek bijhouden.** Voor de navolgbaarheid van het proces is het belangrijk om een logboek bij te houden van alle stappen die in het proces zijn doorlopen.
- **Evalueren.** We evalueren de aanpak en de uitvoering van de participatie na elke fase met alle professionele betrokkenen. Wat ging goed en wat zijn leermomenten voor een volgende fase? Zijn de randvoorwaarden (zie stap 1) nog van toepassing? Is het project of beleidstraject helemaal afgerond, dan evalueren we gehele aanpak samen met alle betrokkenen. Zijn de doelen gehaald? Zijn alle uitgangspunten voldoende gehanteerd? Leverde de gekozen aanpak de inbreng op die een zorgvuldige besluitvorming mogelijk maakte?



## BIJLAGEN

### Bijlage 1: Wettelijk kader

Twee nieuwe wetten leggen een juridische basis voor het vroegtijdig betrekken van inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden. De eerste is de Omgevingswet die per 1 januari 2024 van kracht is geworden. De andere is de Wet versterking participatie op decentraal niveau die op 1 januari 2025 van kracht wordt. De BEL Combinatie voldoet beide aan deze wettelijke kaders en loopt zelfs vooruit binnen hiervoor aangedragen tijdsplanning.

#### Omgevingswet

De Omgevingswet gaat uit van participatieve aanpak waarbij belanghebbenden (inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen) in een vroegtijdig stadium worden betrokken, voorafgaand aan de formele besluitvorming. De Omgevingswet verplicht participatie in een aantal gevallen, maar schrijft de vorm en het proces van participatie niet voor. Ook zegt de wet dat het aan vertegenwoordigende organen (zoals de gemeenteraad) is om toe te zien op de kwaliteit van besluitvorming, inclusief de invulling van vroegtijdige participatie.

#### Omgevingsvisie en omgevingsplan

De omgevingsvisie beschrijft de ambities voor de fysieke leefomgeving voor de langere termijn. Deze visie wordt vertaald naar omgevingsprogramma's en het omgevingsplan. Dit omgevingsplan bevat bijna alle regels over de fysieke leefomgeving. Bij het vaststellen van deze instrumenten geldt de motiveringsplicht. De gemeente geeft achteraf aan hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties zijn betrokken en wat hiervan de resultaten zijn. Bij het Omgevingsplan geldt ook de kennisgevingsplicht: de gemeente geeft voorafgaand aan het traject aan wie worden betrokken, waarover ze worden betrokken, wanneer ze worden betrokken en wat de rol is van de gemeente.

#### Omgevingsvergunning

Wie een plan heeft voor iets waardoor de fysieke leefomgeving verandert, heeft meestal een omgevingsvergunning nodig. De persoon of organisatie die de vergunning aanvraagt wordt binnen de wet een initiatiefnemer genoemd. Participatie is een aanvraagvereiste bij een omgevingsvergunning: de initiatiefnemer moet bij het aanvragen van deze vergunning aangeven of en zo ja, op welke manier aan participatie is gedaan. Het achterliggende idee is dat het vroegtijdig betrekken van de omgeving bezwaren in een later stadium vaak voorkomt. De gemeente stimuleert initiatiefnemers in alle gevallen om participatie te organiseren.

#### *Buitenplanse activiteiten.*

De gemeenteraden van Blaricum, Eemnes en Laren hebben in 2021 via een raadsbesluit vastgelegd dat participatie verplicht is bij zogenaamde buitenplanse activiteiten. Dit zijn activiteiten die niet binnen het omgevingsplan (voorheen bestemmingsplan) passen. Wanneer een initiatiefnemer niets aan participatie heeft gedaan, kan de gemeente de aanvraag buiten behandeling laten. De initiatiefnemer krijgt wel de gelegenheid de aanvraag op dit punt aan te vullen. Als de gemeente van mening is dat er onvoldoende aan participatie is gedaan, kan de gemeente zelf extra informatie inwinnen. Bijvoorbeeld door zienswijzen op te halen, participatie te organiseren of contact op te nemen met belanghebbenden, eventueel in combinatie met een verlenging van de beslistermijn.

#### Wet versterking participatie op decentraal niveau

Vanuit het wetsvoorstel 'Wet versterking participatie op decentraal niveau' zijn gemeenten verplicht om uiterlijk in 2026 hun huidige inspraakverordening te verbreden naar een participatieverordening. Hierin wordt het betrekken van inwoners bij voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid (participatie) wettelijk geregeld. Ook moet in de verordening worden vastgelegd hoe het uitdaagrecht

is geregeld. Hierbij gaat het om de voorwaarden waaronder inwoners en maatschappelijke organisaties de uitvoering van beleid en taken van de gemeente kunnen overnemen.

## Bijlage 2: Input voor nota

Om de participatienota te kunnen ontwikkelen, is in 2021 (Laren) en begin 2024 (Blaricum en Eemnes) onderzoek gedaan onder de inwoners van de drie dorpen naar hun ervaring en wensen op het gebied van participatie. In bijlagen 1 en 2 zijn de resultaten hiervan te vinden. Tijdens twee bijeenkomsten in maart en mei 2024 zijn gesprekken gevoerd met een afvaardiging van de drie gemeenteraden. Ook zijn meerdere gesprekken gevoerd met de portefeuillehouders communicatie en participatie en met medewerkers van de BEL Combinatie. Ten slotte zijn voorbeelden van andere gemeenten, vakliteratuur en online bronnen gebruikt.

### Samenvatting resultaten inwonersonderzoek participatie

Via de inwonerspanels van Blaricum, Eemnes en Laren is onderzoek gedaan naar participatie door de gemeente. Voor Laren is dit in 2021 gebeurd. Voor Blaricum en Eemnes in 2024. De vragenlijsten voor Blaricum en Eemnes waren via een open link ook toegankelijk voor inwoners die geen lid zijn van het inwonerspanel. Hieronder een samenvatting van de resultaten. De gehele rapportage is te vinden in bijlage 2

Uit het onderzoek blijkt dat ongeveer de helft van de deelnemers aan het onderzoek weleens heeft meegedacht en dat nog eens 30-40 % dat nog niet heeft gedaan, maar dat wel zou willen. Tussen de 14 en 42% van de deelnemers is (zeer) ontevreden over de manier waarop de gemeente het betrekken van inwoners organiseert. En 19 – 31% is het (zeer) oneens met de stelling dat de gemeente inwoners voldoende betreft. Daar is dus nog ruimte voor verbetering.

Op de vraag ‘Over welke onderwerpen zou u mee willen denken’ werden de volgende onderwerpen in alle gemeenten het vaakst genoemd:

- Wonen en woonomgeving
- Verkeer en mobiliteit
- Openbare ruimte
- Veiligheid, handhaving en toezicht
- Natuur, milieu en duurzaamheid

In Blaricum en Eemnes is ook een aantal stellingen voorgelegd. Opvallende uitkomsten op basis hiervan:

- Bijna alle inwoners willen in een vroeg stadium betrokken worden, terwijl maar een kwart vindt dat dit nu op tijd gebeurt.
- Een ruime meerderheid denkt graag mee als er nog geen concrete plannen zijn en wil alleen meedenken als ze invloed kunnen uitoefenen op een plan.
- Ongeveer tweederde vindt het zinvol om mee te praten en gelooft dat de gemeente oprecht geïnteresseerd is in de mening van bewoners en er iets mee doet.

De open vraag ‘Wat de gemeente beter kan doen om de samenwerking met inwoners beter te laten verlopen?’ leverde een aantal aanknopingspunten op voor betere participatie:

- Er is een roep om inwoners actiever te betrekken bij besluitvormingsprocessen. Deelnemers geven aan dat er behoefte is aan duidelijke communicatie over plannen en besluiten.

- De gemeente moet ook transparanter zijn over hoe de inbreng van de inwoners wordt gebruikt. Door terug te koppelen wat inwoners hebben bijgedragen, kunnen inwoners zien dat hun inbreng serieus wordt genomen.
- Inwoners vinden het fijn als er actief om hun mening wordt gevraagd via verschillende kanalen. Er wordt genoemd dat de gemeente actief moet luisteren naar inwoners
- Er is vraag naar verbetering van de online platforms en communicatiekanalen, bijvoorbeeld door het verbeteren van de gemeentewebsite en het gebruik van social media. Er wordt ook meermaals genoemd dat offline platforms, zoals nieuwsbrieven en fysieke bijeenkomsten, ook moeten blijven bestaan.

We vroegen ook wat inwoners zelf kunnen doen om de samenwerking met de gemeente goed te laten verlopen. Daar werd vaak genoemd dat inwoners zelf betrokkenheid moeten tonen door actief deel te nemen aan diverse participatiemogelijkheden. En dat ze daarbij hun stem laten horen, zowel positief als kritisch, feitelijk en goed onderbouwd. En dan op een respectvolle en beschaafde manier, waarbij men openstaat voor andere meningen.

Veel deelnemers vinden ook dat inwoners zelf voorstellen en ideeën moeten aandragen bij de gemeente. Ten slotte werd genoemd dat inwoners zich kunnen verenigen binnen buurgroepen, wijkverenigingen of organisaties en zo gezamenlijke belangen kunnen behartigen.

In een losse PDF zijn de uitgebreide resultaten te vinden van het onderzoek.