Startnotitie participatie

versie 5 november 2024



Hilversum Mediastad

Inleiding

Deze startnotitie dient als basis voor het opstellen van participatiebeleid en een participatieverordening. De participatieverordening is vanaf 1 januari 2027 een wettelijke verplichting. Het participatiebeleid dient aan te sluiten op de lokale context van Hilversum.

Participatie draagt bij aan het bevorderen van betrokkenheid van onze inwoners bij besluitvorming in de gemeente. Hierbij gaat het zowel om ruimtelijke plannen, als om andere onderwerpen binnen het sociaal domein en de samenleving.
Nu en in de toekomst.

In de startnotie wordt beschreven hoe het proces van beleidsontwikkeling wordt ingericht en welke facetten daarbij onderscheiden worden. De startnotie geeft een beeld van de vragen die beantwoord gaan worden. De startnotitie wordt ter vaststelling aangeboden aan de gemeenteraad.

In de volgende zeven onderdelen staan vertrekpunten. Het laatste onderdeel gaat in op planning en fasering van het vervolgtraject.

1 Doelen participatiebeleid en participatieverordening

Participatie kan in allerlei vormen en afhankelijk van de context waarbinnen en waarover het gaat, kan het verschillende doelen dienen. In het participatiebeleid wordt dit verder verduidelijkt en in relatie gezet tot het beleidsterrein waarbinnen de participatie zich voltrekt. Wat we uiteindelijk als doel van het participatiebeleid gaan vastleggen is de opbrengst van dit proces, waarbij we ons alvast realiseren dat participatie niet gaat om de vraag 'u vraagt wij draaien', en er spanning bestaat tussen individuele belangen versus algemene belangen. Aspecten die daarbij in ieder geval een rol zullen spelen zijn:

a Het bevorderen van betrokkenheid
Participatiebeleid moet er toe leiden dat inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties actief betrokken worden bij de voorbereiding, ontwikkeling en evaluatie van gemeentelijk beleid en ruimtelijke plannen.

b Het vergroten van draagvlak
Het participatiebeleid streeft naar een breder draagvlak door belanghebbenden in een vroeg stadium te betrekken.

c Het delen van kennis en ervaringen van belanghebbenden
Door de kennis en ervaringen van inwoners en organisaties te benutten kunnen oplossingen en besluiten aan kwaliteit winnen.

d Transparantie
Het is belangrijk dat participatieprocessen transparant en helder zijn zodat de inbreng van belanghebbenden zichtbaar bijdraagt aan beleidsontwikkeling en besluitvorming.

e Respect
Het respecteren van en recht doen aan de meningen en inzichten van betrokken inwoners, organisaties en bedrijven is belangrijk. Net als het mogelijk maken dat groepen in de samenleving mee kunnen doen.

f Het verbeteren en aanscherpen van het participatieproces zelf
We zien participatie als een zichzelf ontwikkelend proces waar de opgedane ervaringen worden gebruikt om met elkaar van te leren voor volgende keren.

g Uniek
Elk project is uniek in die zin dat er in het kader van participatie specifieke doelen per project of situatie kunnen gelden.

2 Kaders en randvoorwaarden

Voor de ontwikkeling van het participatiebeleid en de participatieverordening zijn de volgende aspecten randvoorwaardelijk:

a De ontwikkeling van het beleid en de verordening moeten aansluiten bij de wet Versterking participatie op decentraal niveau die op 1 januari 2025 ingaat.

b Het nieuwe beleid sluit aan op bestaande wetten die participatie stimuleren en in sommige gevallen verplichten, zoals bijvoorbeeld binnen het Sociaal domein.

c Het nieuwe beleid sluit aan bij de Omgevingswet die op 1 januari 2024 van kracht is. De participatieverordening en het participatiebeleid geven invulling aan de participatie in relatie tot de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan. De mogelijkheden van participatie in relatie tot omgevingsvergunningen worden in de fase vooronderzoek nader onderzocht. De Omgevingswet verplicht de aanvrager/ontwikkelaar tot participatie voordat een aanvraag wordt ingediend. Voor de participatie invulling is het belangrijk wie de initiatiefnemer is (bijvoorbeeld gemeente, ontwikkelaar, corporatie). De Omgevingswet verplicht de aanvrager/ontwikkelaar tot participatie in het geval van een BOPA[1].

d Het op te stellen beleid vervangt de Inspraakverordening gemeente Hilversum uit 2006 en de Hilversumse handleiding betrek de buurt uit 2021[2]. De handleiding Betrek de buurt zal worden geëvalueerd.

1 Voor toestemming voor het uitvoeren van activiteiten in de fysieke leefomgeving kan een omgevingsvergunning worden aangevraagd. Is de activiteit in strijd met het omgevingsplan dan is er sprake van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA).

2 In het geval van een fusie met de gemeente Wijdemeren vervalt mogelijk ook de Participatienota Wijdemeren 2021 (aangepast in september 2023).

3 Heldere routes en processen

Participatie valt en staat met heldere rollen en verantwoordelijkheden aan het begin van een proces. Verwachtingsmanagement is daarbij belangrijk, net als goede en heldere communicatie. Het participatiebeleid moet er voor zorgen dat alle betrokkenen zich ervan bewust zijn dat participatie iets anders is dan het organiseren van overeenstemming. Voor participatie kunnen we hulpmiddelen inzetten zoals de participatieladder of participatietrechter. Het gaat erom deelnemers zo goed mogelijk weten welke rol participatie in een bepaalde situatie heeft en hoe verstrekkend dit kan zijn.

a Aan het begin van elk participatietraject maken we duidelijk wat de rol[3] is van de verschillende belanghebbenden/betrokkenen en wat we met de inbreng doen. Duidelijkheid over proces, doel en de mate van invloed voor belanghebbenden op de uitkomsten is daarbij het uitgangspunt. Deze keuzes worden onderbouwd.

b Afhankelijk van het project is een bepaalde vorm het meest geschikt[3].

c Ruimtelijke plannen:
Niet bij elk project/beleid zijn de mogelijkheden voor participatie gelijk.
Bij **omgevingsvergunningen** is tot nu toe de participatie vormvrij en bij de aanvrager/initiatiefnemer neergelegd.
Het participatiebeleid geeft antwoord op de vraag wat er wel/niet verplicht is en voor welke gevallen de gemeenteraad vaststelt dat participatie in ieder geval verplicht is (vergelijkbaar met het adviesrecht bij BOPA's).

d Het **Right to Challenge** is een bijzondere vorm van participatie en inmiddels wettelijk verankerd. Het biedt initiatiefnemers de mogelijkheid om taken van de gemeente over te nemen, als zij aannemelijk kunnen maken dat ze deze beter, goedkoper of efficiënter kunnen uitvoeren.

e Het **referendum** kan een instrument zijn in het kader van het participatiebeleid.

f Voor participatietrajecten wordt een toetsingskader ontwikkeld. Belangrijk daarbij is wel dat zaken in verhouding zijn (intentie en proportionaliteit). Een klein plan met beperkte impact en een relatief kleine groep belanghebbenden/betrokkenen stelt andere eisen aan participatie dan een uitgebreid plan met een grote reikwijdte en een grote groep belanghebbenden. In het nieuwe beleid gaan we

3 Voor de verschillende vormen van participatie zijn verschillende modellen. Een van de modellen is de zogenaamde participatieladder waarbij elke trede staat voor een vorm van participatie van licht naar zwaar. De onderste trede is informeren (belanghebbende ontvangen dan informatie over bijvoorbeeld een specifiek project in hun buurt, zonder de mogelijkheid om daar invloed op uit te oefenen), raadplegen (belanghebbenden worden gevraagd om hun mening of advies die vervolgens mee wordt genomen in de afwegingen maar waar het uiteindelijke besluit door de gemeente of ontwikkelaar wordt genomen, tot co-creatie (samenwerken vanuit gelijkwaardige rollen) of tot de meer vergaande vorm van meebeslissen waar betrokkenen.

in op hoe toetsing plaatsvindt en wie deze uitvoert. Onderdelen van een toetsingskader kunnen bijvoorbeeld zijn:

- Zijn alle belanghebbenden tijdig betrokken?
- Hebben belanghebbenden tijdig toegang gekregen tot de relevante informatie?
- Hebben belanghebbenden hun mening in alle fases van het proces naar voren kunnen brengen?
- Was de geboden reactietermijn voldoende?
- Is op de inbreng van belanghebbenden gereageerd?
- Zijn verslagen van het proces getoetst door de participanten op correcte weergave?
- Is de argumentatie voor het wel of niet overnemen van de inbreng van belanghebbenden voldoende?
- Heeft de initiatiefnemer alle betrokkenen, inclusief de gemeente, tijdig, volledig en juist geïnformeerd over het participatieproces?

Hoogwaardig en verfijnd 4

a Er wordt ingezet op kwalitatief goede participatie. Alle betrokkenen, initiatiefnemers, inwoners en de gemeente dragen verantwoordelijkheid voor een goed en breed gedragen besluitvormingsproces; participatie is niet vrijblijvend.

b We zetten in op zowel bestaande (zoals een enquête of een bewonersavond) als nieuwe (zoals een burgerloting of crowdsourcing[4]) technieken en instrumenten. Dit verbreedt de toegang tot het participatieproces en helpt ons de verschillende belangen in beeld te brengen.

c We zetten in op een zo volledig mogelijke verslaglegging die misverstanden zo goed mogelijk uitsluit.

d We zien participatie als blijvend en duurzaam. Het betrekken van Hilversummers van de toekomst sluit daarop aan. Daarbij kan het gaan om betrokkenen die op het moment van participatie buiten beeld zijn maar wel met de gevolgen van een beslissing te maken zullen krijgen (bijvoorbeeld de woningzoekenden).

e Bij het betrekken van jongeren is het van belang om ook de vorm van participatie met hen af te stemmen.

f We zetten in op het egaliseren van een ongelijk speelveld tussen inwoners en overheid/organisaties. Niet zelden hebben inwoners een informatie- of kennisachterstand. We zetten ook in op het voorkomen van belemmeringen voor mensen met een beperking. Een zo gelijk mogelijk speelveld dus, ook voor 'belanghebbenden zonder macht[5]. Dit sluit aan op motie M22-39 - Positie versterking van belanghebbenden zonder macht.

4 Bij een burgerloting wordt een willekeurige groep burgers geselecteerd om te participeren. Zo wordt een breder scala aan mensen, met verschillende achtergronden en meningen betrokken, in plaats van alleen diegenen die zichzelf actief opgeven of vaak hun stem laten horen. Bij crowdsourcing wordt een grote groep inwoners betrokken, vaak online, om oplossingen aan te dragen. Door te stemmen op de beste ideeën komt een oplossing naar voren.

5 Met belanghebbenden zonder macht bedoelen we hen die wel geraakt worden door beleid, maar geen formele zeggenschap hebben in het besluitvormingsproces. Bij participatie worden deze groepen vaak over het hoofd gezien. Het kan gaan om jongeren of mensen met een beperking, maar ook om ouderen, minderheden, of mensen met een laag inkomen. Deze belanghebbenden zijn mogelijk niet altijd even goed georganiseerd of missen de toegang, middelen of kennis om hun stem effectief te laten horen.

Aansluiten op wat er al is

5

Participatie is niet nieuw, we hebben al veel ervaringen opgedaan. De participatie in de Woonagenda De Meent is een geslaagd voorbeeld van participatie van onderop. Helaas zien we ook andere voorbeelden waar bewoners schrikken als ze concrete plannen naast hun deur moeten vernemen vanuit de krant.

a Voor wat betreft *initiatieven uit de gemeenschap* sluiten we zo goed mogelijk aan bij de bestaande praktijk. Denk aan de ervaringen in het wijkgericht werken.

b We stemmen af met de stakeholders binnen Hilversum. Daarbij horen onze adviesraden, adviescommissies, bewonersorganisaties, etc. Enkele voorbeelden zijn de Adviesraad Sociaal domein, Stichting Hilversummers, Stichting Present Hilversum, Hilversum100, Versa Welzijn en Senver (Senioren Vereniging Hilversum).

c Daarnaast zoeken we aansluiting op de *kennis en kunde* over participatie, binnen de organisatie, in onze de gemeenschap en daarbuiten. Voor het nieuwe beleid en de verordening halen we de tips en tops actief op.

d Ook bij andere gemeenten zijn ervaringen opgedaan met participatie. We maken gebruik van *best practices en inspiratiesessies* om te komen tot zo goed mogelijk beleid.

e Voorafgaand aan het opstellen van het nieuwe beleid wordt de Hilversumse handleiding betrek de buurt geëvalueerd.

f Essentieel is aansluiting op de belevingswereld van de inwoner.

- Participatie moet aantrekkelijk zijn en aansluiten bij het belang van de inwoner: *What's in it for me?* Tegelijkertijd zijn we er alert op dat participatie zich niet kan beperken tot het Nimby-idee (Not in my backyard).
- In een wereld met vele ambities, opgaven, beleidsstukken, visies en uitvoeringsplannen moeten we duidelijk maken binnen welke kaders precies wordt geparticipeerd.

g In de tekst wordt Hilversum genoemd, maar vooruitlopend op de aanstaande fusie (onder voorbehoud van besluitvorming), kan dit ook gelezen worden als Hilversum en Wijdemeren.

h Wij zien participatie als onderdeel van een duurzame relatie tussen overheid en gemeenschap. Participatie heeft meer kans van slagen als het is gebaseerd op vertrouwen. Dit helpt bij het verkleinen van de afstand tussen overheid en burger.

Participatieverordening

6

Uiteindelijk moet het participatiebeleid vertaald worden in een participatie-verordening. In de beleidsnotitie komt te staan wat we met participatie willen bereiken en hoe, terwijl we in de verordening de bindende regels en verplichtingen vast zullen leggen. De verordening maakt het beleid straks dus juridisch verankerd en afdwingbaar.

a De verordening treedt voor of op 1 januari 2027 in werking en beschrijft de formele eisen en procedures voor participatie in de gemeente Hilversum.
b De verordening verwijst naar het recht op bezwaar en beroep zoals beschreven in de Algemene wet bestuursrecht (Awb).
c In de verordening staat welke mogelijkheden inwoners hebben tot het indienen van een klacht als zij vinden dat de participatie niet volgens de regels van de verordening is verlopen. Ook staat erin hoe belanghebbenden zienswijzen kunnen indienen, wat de procedurele stappen zijn, en hoe de gemeente omgaat met de ingebrachte zienswijzen.
d Voor wat betreft het *referendum* beschrijft de verordening onder welke omstandigheden en als gevolg van welke criteria een *bindend of raadgevend* referendum kan worden uitgeschreven.
e Als vertrekpunt kan gebruik gemaakt worden van de Voorbeeldverordening VNG.

Planning en fasering

7

Vooronderzoek: januari t/m april 2025

In deze fase overleggen we over het nieuwe beleid met betrokkenen. Denk aan adviesraden, onze medewerkers, actieve organisaties en natuurlijk onze betrokken Hilversummers. Samen kijken we vooruit maar ook terug. Hoe is participatie tot nu toe verlopen? Wat ging goed en waar is ruimte voor verbetering? We evalueren de Hilversumse handleiding betrek de buurt.

Daarnaast willen we in het vooronderzoek leren van andere gemeenten. Welke aanpak werkt daar? En kan die voor ons van waarde zijn? We betrekken de gemeente Wijdemeren met het oog op een mogelijke fusie. Speciale aandacht is er voor de mogelijkheden van participatie in relatie tot de projecten in de fysieke omgeving (omgevingsvergunningen), hiervoor worden de verschillende mogelijkheden en onmogelijkheden onderzocht. Aansluitend op het vooronderzoek bespreken we de opbrengsten met de raadswerkgroep participatie.

Start vooronderzoek contact met en input van gemeenten (best practices) inspiratiesessies met interne en externe stakeholders	jan 2025
Sessie raadswerkgroep participatie: bespreken opbrengst vooronderzoek	apr 2025

Opstellen van het beleid en de verordening: mei en juni 2025

We verwerken de opbrengst van het vooronderzoek in de stukken. Dit stemmen we af met de genoemde betrokkenen en de raadswerkgroep participatie.

Schrijven stukken: verwerken vooronderzoek	mei 2025
Afstemmen interne en externe stakeholders	jun 2025
Sessie raadswerkgroep participatie: verwerkte opbrengst vooronderzoek	jun 2025

Bestuurlijke planning

Na de zomer volgt een laatste check en aanpassing, waarna de stukken worden vastgesteld.

Input stakeholders verwerkt in laatste versie	okt 2025
Sessie raadswerkgroep participatie: bespreken laatste versie	okt 2025
Behandeling door Burgemeester en wethouders	dec 2025
Behandeling in de commissie die de gemeenteraad adviseert	jan 2026
De gemeenteraad neemt een besluit	feb 2026

De start: maart 2026 en verder

Het implementeren van het nieuwe participatiebeleid. In deze fase gaan we op de manier zoals vastgesteld in het nieuwe participatiebeleid en de -verordening met elkaar aan de slag en merken we wat dit doet in de praktijk.
Participatie is geen plan, voornemen of beleidsstuk maar een ‘doe-ding’. Het vindt alleen plaats door het te bedrijven, het in leven te houden door regelmatig te evalueren, aan te passen en door te ontwikkelen. Het beleid is dynamisch en evolutief. De praktijk wordt dan ook periodiek geëvalueerd. Inzichten uit evaluaties worden gebruikt om de aanpak te verbeteren en participatieprocessen te optimaliseren.

Colofon

Bij deze startnotitie waren betrokken:

- De raadswerkgroep participatie, actief sinds 16 mei 2023, met vertegenwoordigers van: BVNL, CDA, ChristenUnie, D66, Democraten Hilversum, GroenLinks, Hart voor Hilversum, PvdA, Socialistische Partij en VVD. Miep Drenth ondersteunt de raadswerkgroep vanuit de griffie.
- Wethouder participatie Jacqueline Kalk (bestuurlijk opdrachtgever);
- College en gemeenteraad;
- Ambtelijk opdrachtgever Jeroen Bigot (afdelingsmanager Sociaal domein);
- Ambtelijk opdrachtnemer Ruth Abma (teammanager team Samenleving);
- Steller René Pauw (strategisch adviseur team Samenleving).

Aan de basis van deze notitie staan twee stukken: de *Aanzet startnotitie participatiebeleid* van maart 2024 en het *Discussiestuk wet Versterking participatie op decentraal niveau* van juli 2024.

versie 5 november 2024

opmaak & fotografie: hstotaal.nl



Hilversum Mediastad