Concept participatiebeleid

Gemeente Haarlemmermeer

30 September 2025

gemeente
Haarlemmermeer

Concept participatie-beleid

1. Participatie door de jaren heen in Haarlemmermeer 3
Samenwerken aan nieuw beleid 4
Leeswijzer 5
2. Participatie en omgevingswet 5
Andere rol voor de gemeente 6
Omgevingswetinstrumenten en participatie 6
3. Participatie is meedenken, meepraten en meebeslissen 7
Een term met meerdere betekenissen 8
Informeren is geen participeren 8
Participatie en inspraak 8
4. Onze ambitie op het gebied van participatie 9
Afbakening 10
5. Wat vinden participanten belangrijk? 10
Dorps-en wijkraden, HOP, Participatieraad en Jongerengemeenteraad 10
Transparantie vergroten 10
Tijdige participatie 10
Betrokkenheid vergroten 10
Betekenisvol 11
Duidelijke communicatie 11
Minder ingewikkelde stukken en procedures 11
Meer terugkoppeling geven 11
Medewerkers gemeente 11
Pas op voor participatiemoeheid 11
Meer ruimte 11
Rollen, taken en verantwoordelijkheden helder maken 11
6. Randvoorwaarden participatie 11
7. Uitgangspunten participatie 12
Hoe uitgebreid participeren? 12
Participatieplan 13
Stappenplan: Zeven Haarlemmermeerse participatievragen 13

1. Doel 13
2. Doelgroep 14
3. Ruimte 14
4. Invloed ofwel participatieniveaus 14
5. Rollen 15
Rol van inwoners en ondernemers en (maatschappelijke) organisaties 15
Praktische rollen 16
Rol van Dorps- en wijkraden, Participatieraad, Jongerengemeenteraad en HOP 16
Gemeenteraad 16
College van burgemeester en wethouders 16
Rollen medewerkers 16
6. Wanneer 17
7. Hoe: werkvormen 17
Uitdaagrecht 18
8. Afspraken 19
9. Hoe nu verder? 19

1. Participatie door de jaren heen in Haarlemmermeer

Inwoners willen meer en meer betrokken worden bij en invloed hebben op de werkzaamheden van de overheid. Ook in onze gemeente is dat merkbaar.

In 2008 is de inspraakverordening vastgesteld door de raad. Maar al voor die tijd is er geparticipeerd en ook daarna. Van 2014-2018 gebeurde dit meer zichtbaar in een programmatische aanpak en dus eindig. In het Programma Participatie is met participatie geëxperimenteerd, het is geagendeerd en er is kennis ontwikkeld en gedeeld. Deze periode is in 2018 afgesloten met de evaluatie ‘Haarlemmermeer weet raad’. In 2018 besloot de raad om tijdelijk middelen vrij te maken om participatie als taak te blijven beleggen in de gemeentelijke organisatie. In de daaropvolgende jaren is deze inzet telkens verlengd. Vanaf 2025 is deze taak structureel belegd zodat er continue inzet op participatie is in de gemeentelijke organisatie.

In dezelfde periode is de manier waarop de samenleving kijkt naar de overheid in hoog tempo veranderd. Uit het Rekenkamercommissie onderzoek naar ‘Vertrouwen in de lokale democratie’ van januari 2024 blijkt dat inwoners zich meer dan gemiddeld betrokken voelen bij onze gemeente. Zij geven ook aan te weinig mogelijkheden te hebben om invloed uit te oefenen. Ook op andere manieren, bijvoorbeeld uit

onderzoeken naar dienstverlening en brieven van inwoners, dorps- en wijkraden naar onze gemeente, komt dit geluid naar voren.

De Rijksoverheid legt op haar beurt meer en meer de mogelijkheid vast in wetgeving voor inwoners om invloed uit te oefenen, zoals de Omgevingswet en de Wet versterking participatie op decentraal niveau. Dit resulteert erin dat gemeenten zich per 1 januari 2024 bij planvorming op basis van de Omgevingswet moeten houden aan hun eigen participatiebeleid. Gemeenten hebben op basis van de Wet versterking participatie op decentraal niveau tot 1 januari 2027 de tijd om hun inspraakverordening om te zetten naar een inspraak- en participatieverordening. In die verordening moet ook aandacht zijn voor participatie bij beleids*uitvoering* en voor evaluatie, dus niet alleen beleidsvoorbereiding. Verder moet elke gemeente het zogenaamde ‘uitdaagrecht’ ofwel het ‘right-to-challenge’ op een door haar zelf te bepalen wijze regelen. Met het uitdaagrecht kunnen inwoners en maatschappelijk organisaties de gemeente verzoeken om de uitvoering van een taak over te mogen nemen. Al dan niet met het bijbehorende budget.

Ook in onze raad is steeds meer aandacht voor het onderwerp participatie. Samen met dorps- en wijkraden wordt gewerkt aan een visie op participatieve democratie. De eerste stappen daartoe waren de ‘Dag van de Raden’ en de bijzondere raadsessie met daarbij horende gebiedssessies. Verder is in het derde coalitieakkoord op rij van onze gemeente opgenomen dat “we zoveel mogelijk inwoners en ondernemers blijven betrekken bij het vormgeven van beleid”. “De komende collegeperiode blijft participatie de rode draad in onze aanpak en bestuursstijl”.

In deze periode van groeiende vraag naar invloed van inwoners en wetgeving die dit ondersteunt, professionaliseert participatie in een hoog tempo. Het is een structureel onderdeel van het werk van de gemeente geworden. Ook in de toekomst zullen inwoners meer betrokken blijven. Zo groeit de druk op de zorg en vraagt ook de verschuiving van zorg naar welzijn om inwoners goed te betrekken, signalen op te vangen en te agenderen en te vertalen naar beleid. We hebben de inwoners nodig bij deze transformatie van het sociaal domein. Als gemeente moeten we toegerust en bereid zijn om gevolg te geven aan de opbrengst van participatie. We hebben de afgelopen jaren regelmatig over participatie gesproken, binnen de gemeentelijke organisatie maar ook met onze inwoners en ondernemers. Nu is het tijd om aan die ervaringen en gesprekken gevolg te geven. Het resultaat is dit document, het concept participatiebeleid. We zien dit als een levend document omdat we van participatie blijven leren en het blijven ontwikkelen door het te doen.

Samenwerken aan nieuw beleid

Het participatiebeleid en de participatieverordening wilden we graag samen met inwoners en partners opstellen. We zijn daarom vooraf in gesprek gegaan met onze belangrijkste partners op het gebied van participatie: dorps-en wijkraden, de

Participatieraad, de Jongerengemeenteraad, het Haarlemmermeers Ondernemersplatform (HOP) en medewerkers van de gemeente Haarlemmermeer. In deze gesprekken hebben we ervaringen getoetst uit onderzoeken van bijvoorbeeld de Rekenkamer en uit gesprekken over de dienstverlening van de gemeente. Ook hebben we in de gesprekken naar wensen en behoeften gevraagd. Mede op basis daarvan hebben we dit concept- participatiebeleid opgesteld. We willen dit concept toetsen bij hen, maar ook bij onze inwoners, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties.

Leeswijzer

Dit participatiebeleid is gestart met een terugblik op participatie in Haarlemmermeer in hoofdstuk 1. In hoofdstuk 2 lichten we toe welke rol participatie speelt bij de Omgevingswet. In hoofdstuk 3 definiëren we participatie. Hoofdstuk 4 bevat de ambitie van onze gemeente met participatie. Vervolgens zetten we in hoofdstuk 5 uiteen wat de verschillende gesprekken ons hebben opgeleverd: wat vinden participanten belangrijk? Daarna gaan we in hoofdstuk 6 in op de randvoorwaarden aan een participatieproces. Tegelijkertijd bieden we in de praktijk de mogelijkheid om per opgave de beste participatie-aanpak samen te stellen. Daarom geven we in dit participatiebeleid uitgangspunten en vaste stappen mee die per opgave een eigen participatie aanpak opleveren in hoofdstuk 7. In hoofdstuk 8 komen de afspraken voor participatie in Haarlemmermeer aan de orde. Tot slot bespreken we in hoofdstuk 9 hoe we verder gaan aan de hand van dit beleid.

Bij dit beleid hoort de inspraak- en participatieverordening waarin de afspraken over hoe we als gemeente participeren worden vastgelegd.

2. Participatie en omgevingswet

De Omgevingswet biedt meer mogelijkheden aan ruimtelijke plannen en projecten voor nu en in de toekomst en versimpelt en versnelt processen. De wet wil ook de belangen van de omgeving en de kwaliteit van de leefomgeving borgen. Daarom stimuleert de wet dat nieuwe ontwikkelingen in de leefomgeving goed worden doorleefd en doorgesproken met de omgeving die erdoor wordt geraakt of ermee te maken krijgt. De wet stimuleert dat initiatiefnemers de omgeving, omwonenden, belanghebbenden, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden, in een vroegtijdig stadium betrekt bij de veranderingen die daarin plaatsvinden. Die participatie heet onder de Omgevingswet ook wel omgevingsdialoog of omgevingsoverleg.

Het idee is dat een initiatiefnemer in een vroege fase de omgeving betrekt bij de ontwikkeling van zijn plan. In gesprek met de omgeving komen dan alle belangen, kansen en zorgen, perspectieven, instemmingen en bezwaren op tafel. Daarbij is aandacht voor de fysieke inrichting maar ook voor de daarbij passende inwoneractiviteiten nodig om daadwerkelijk bij te dragen aan leefbare buurten die de sociale cohesie bevorderen. Daarmee kan een initiatiefnemer zijn plan kwalitatief

verbeteren en het plan beter laten landen in de omgeving. En tegelijkertijd gebruikt de gemeente, als bevoegd gezag, de opbrengst van de participatie om een gewogen en gemotiveerd besluit te nemen over, soms impactvolle, ruimtelijke initiatieven. Zo draagt participatie bij aan een zorgvuldige belangenafweging, een gewogen besluitvorming en daarmee aan het beginsel van behoorlijk bestuur. Vanuit het beginsel van behoorlijk bestuur vraagt de Omgevingswet aandacht voor transparantie, gelijkheid, zorgvuldigheid en tijdigheid als kernwaarden voor een goed participatieproces. Deze procesvoorwaarden nemen we mee als we als gemeente zelf een participatieproces uitvoeren en ook als we het verloop van de participatie van een externe initiatiefnemer beoordelen. Tegelijkertijd is participatie onder de Omgevingswet vormvrij. Dat betekent dat het de organisator van de participatie vrij staat om de participatievorm of werkvorm te kiezen die hij het best vindt passen bij de locatie, de aard en impact van het plan, de omgeving en de grootte van de groep belanghebbenden.

Andere rol voor de gemeente

Tot nu toe nam de gemeente altijd het voortouw voor de participatie over ruimtelijke plannen met grote invloed op de (directe) leefomgeving. Met de komst van de Omgevingswet verandert dit. De gemeente vraagt dan aan de initiatiefnemer, de eigenaar van het plan of project, om een participatieproces te starten met omwonenden en andere belanghebbenden. De initiatiefnemer kan een inwoner zijn of een vereniging, maar ook een projectontwikkelaar of de gemeente zelf. Wanneer een derde het initiatief neemt voor een ruimtelijke ontwikkeling, is hij en niet de gemeente verantwoordelijk voor de participatie. De gemeente is dan gewoon één van de betrokken partijen.

Omgevingswetinstrumenten en participatie

De Omgevingswet kent een aantal kerninstrumenten zoals de omgevingsvisie, het omgevingsplan en de omgevingsvergunning. De verplichtingen tot participatie verschillen per kerninstrument. De gemeente is verantwoordelijk voor de participatie bij de omgevingsvisie, omgevingsprogramma en het omgevingsplan. Initiatiefnemers zijn verantwoordelijk voor de participatie bij de omgevingsvergunning en ook als hun initiatief vraagt om een wijziging van het omgevingsplan.

Omgevingswet instrument	Verantwoordelijk voor participatie
Omgevingsvisie	Gemeente
Omgevingsprogramma	Gemeente
Omgevingsplan	Gemeente

Omgevingswet instrument	Verantwoordelijk voor participatie
Omgevingsvergunning	Initiatiefnemer
Omgevingsvergunning die leidt tot wijziging omgevingsplan	Initiatiefnemer

3. Participatie is meedenken, meepraten en meebeslissen

Participatie gaat erover dat inwoners, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties[1] gevraagd en ongevraagd invloed kunnen uitoefenen op beleid, visies, opgaven, plannen, projecten en voorbereiding van uitvoering van plannen van de gemeente[2].

Participatie houdt in dat participanten kunnen meedenken, meepraten en soms ook meebeslissen. De gemeente betrekt participanten actief om hun ideeën, wensen en belangen te horen en zo deel uit te laten maken van besluitvorming. Dit is belangrijk omdat zij degenen zijn die veel weten over een gebied of kwestie of ermee geraakt worden, omdat ze er dagelijks gebruik van maken of mee bezig zijn. Daarnaast kunnen participanten ook zelf bij de gemeente aankloppen met ideeën. Participatie gaat er dan over hoe de gemeente mee kan werken en ruimte geeft aan initiatieven in de samenleving. Om deze vormen van elkaar te onderscheiden, spreken we van inwonersparticipatie en overheidsparticipatie.

Inwonerparticipatie en overheidsparticipatie	
Inwonerparticipatie	Startpunt van een opgave ligt bij de overheid/gemeente. De inwoners en/of ondernemers praten, denken of beslissen mee, afhankelijk van de opgave. De gemeente is de initiatiefnemer.
Overheidsparticipatie	Startpunt van een opgave ligt bij een inwoners- of ondernemers(groep). De gemeente praat of denkt mee. De inwoners- of ondernemers(groep) is initiatiefnemer. De gemeente faciliteert en ondersteunt met bijvoorbeeld kennis of raad.

[1] In de rest van dit document spreken we van ‘participanten’ waarmee we alle inwoners, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties bedoelen en mogelijke andere participanten.
[2] In de rest van dit document spreken we van ‘opgaven’ waarmee we ook beleid, visies, plannen, projecten en voorbereiding van uitvoering van plannen van onze gemeente bedoelen.

"Ik vind het soms raar dat er vanachter een bureau wordt bedacht hoe een nieuwe weg moet lopen. Ik maak elke dag gebruik van die weg en ik weet dat het beoogde veldje een geliefde speelplaats is. Ik kan de gemeente daarbij helpen."

Een term met meerdere betekenissen

De term participatie wordt ook gebruikt om inwoners te stimuleren meer deel uit te maken van de maatschappij. Dit wordt vaak aangeduid met meedoen. Denk aan ondersteuning bij werk en inkomen of zorg. Dat maakt dat de term participatie op zichzelf verwarrend kan zijn.

Daarnaast is participatie, in de betekenis van invloed uitoefenen, er in verschillende vormen: meedenken, meepraten en meebeslissen. Omdat er verschillende vormen zijn is één woord niet helemaal passend. De ene keer kan participatie betekenen dat er bijvoorbeeld meegedacht kan worden over een nieuwe wijk of weg, terwijl het de andere keer kan betekenen dat participanten echt kunnen meebeslissen over de herinrichting van een park of speeltuin. Het moet elke keer duidelijk zijn wat de gemeente vraagt en/of wil van de omgeving. Daarom spreken we in de gemeente Haarlemmermeer liever van meedenken, meepraten en meebeslissen.

Informeren is geen participeren

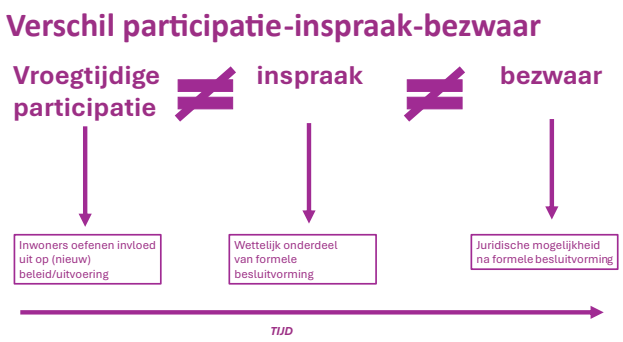
Participatie gaat uit van wederkerigheid, interactie en tweerichtingsverkeer. Informeren gaat uit van één kant en is dat allemaal niet. Dat neemt niet weg dat informeren onmisbaar is bij elk participatietraject om open en gelijkwaardig te kunnen samenwerken. Alle participanten moeten weten wat de relevante informatie is: meeweten. Dat is de basis voor deelname en betrokkenheid van anderen.

"Participatie kan van alles betekenen. Ik wil graag weten kan ik alleen reageren of kan ik ook echt iets beslissen."

Participatie en inspraak

Er zijn veel raakvlakken en verschillen tussen participatie en inspraak. Een belangrijk verschil is de plaats in het (besluitvormings)proces. Participatie is mensen die het aangaat (pro-)actief en vroegtijdig in het proces betrekken. Doel is dat degenen die door een opgave worden geraakt, de ruimte krijgen om mee te denken, praten en/of te beslissen. En dat de gemeente die meedenkkracht kan benutten voor betere plannen, projecten en beleid en zorgvuldige besluiten hierover.

Inspraak gaat over reacties van belanghebbenden op een keuze in het besluitvormingsproces. Bijvoorbeeld voor een voorontwerpplan, vergunningverlening of concept beleidsnota. Sommige vormen van inspraak zijn wettelijk verplicht zoals de mogelijkheid om in te spreken of het indienen van zienswijzen in reactie op een omgevingsplan. Inspraak maakt deel uit van het besluitvormingsproces en is altijd gesloten en reactief. Dat betekent dat er voor belanghebbenden weinig ruimte is om plannen alsnog te wijzigen. Inspraak is er om ook bij plannen waar weinig ruimte is voor participatie in een vroeg stadium, ruimte te bieden aan participanten om op te komen voor belangen.



Participatie vervangt nooit de inspraak: inwoners houden altijd recht op het indienen van zienswijzen. Het gaat in dit beleidskader om participatie voorafgaand aan formele procedures. Participatie vervangt in geen geval de (wettelijk vastgelegde) mogelijkheden voor inspraak in en bezwaar en beroep tegen besluitvorming van de gemeente.

4. Onze ambitie op het gebied van participatie

We maken werk van participatie, omdat we geloven dat het samen beter wordt. Met participatie willen we ervoor zorgen dat de gemeente het beleid goed afstemt op de behoeften van de samenleving. We willen met participanten open gesprekken voeren, met wederzijdse betrokkenheid, kennis en begrip. Dit zorgt voor de inbreng van verschillende perspectieven, kennis en creativiteit. Hierdoor ontstaan er betere plannen en vergroten we de kwaliteit en uitvoerbaarheid van beleid en projecten. Wij willen iedereen die dat wil de gelegenheid geven om mee te denken en mee te praten met onderwerpen die hen aangaan.

“Als je mensen betrekt snappen ze beter waarom het zo gebeurt. En samen kom je tot betere plannen. De gemeente kan onze inzichten uit de buurt daarbij goed gebruiken.”

Door samen te werken aan een mooier en leefbaarder Haarlemmermeer, werken we ook aan meer wederzijds begrip en overeenstemming. De inzet is meer vertrouwen tussen inwoners en de gemeente. Het is onze ambitie om samen vorm te geven aan de ontwikkeling van Haarlemmermeer, zodat we weloverwogen keuzes kunnen maken.

Het nadenken over participatie vraagt ook van de gemeentelijke organisatie dat medewerkers nóg beter met elkaar gaan afstemmen. In de samenleving draagt participatie bij aan een gedeelde verantwoordelijkheid en het versterken van de samenhang tussen verschillende groepen.

Afbakening

Bestaande wet- en regelgeving of beleid kan kaders, randvoorwaarden en eisen stellen aan participatie en het te doorlopen participatieproces. Dit kan ook verschillen per fase van het participatieproces. Als er over de participatie bij een opgave andere wet- en regelgeving is, dan geldt die boven het gemeentelijke participatiebeleid. Dit betekent, dat het participatiebeleid dan niet of slechts aanvullend wordt toegepast.

We willen duidelijk zijn: niet iedereen kan bij elke ontwikkeling tevreden worden gesteld. Meedenken en meepraten aan de voorkant wil niet zeggen dat er ook altijd gebeurt wat participanten willen. De raad is de democratische volksvertegenwoordiging en bepaalt uiteindelijk. Als afwegingen nodig zijn, is het algemeen belang leidend.

De gemeente biedt met dit document inzicht in wat participanten kunnen verwachten en waar ze op mogen rekenen bij participatie. Daarbij gaat het om een opgave waarbij de gemeente de trekkersrol heeft. We adviseren andere initiatiefnemers ook de uitgangspunten van het participatiebeleid te volgen.

5. Wat vinden participanten belangrijk?

In de gesprekken met de belangrijkste participatiepartners en de medewerkers van de gemeente kwamen de volgende wensen en behoeften als het meest belangrijk naar voren.

Dorps-en wijkraden, HOP, Participatieraad en Jongerengemeenteraad

Transparantie vergroten

Het participatieproces verloopt niet altijd even transparant. Zo is het niet altijd duidelijk waarover men mag meepraten, hoe het proces er uitziet en wat er met de input gebeurt.

Tijdige participatie

Het gevoel is, dat de participatie vaak laat plaatsvindt waardoor er minder invloed kan worden uitgeoefend. Het plan is bijvoorbeeld eigenlijk al bedacht en er is weinig verandering mogelijk. Participanten willen graag betrokken worden vanaf het vormen van een idee, niet als er al sprake is van een afgekaderd plan. Het is per traject belangrijk om aan te geven in welke fase het project zich bevindt en welke invloed mogelijk is.

Betrokkenheid vergroten

Participanten willen graag betrokken worden. Om betrokkenheid te creëren is het nodig participanten echt mee te nemen in een traject, op proces en op inhoud. Hierbij kan

gebruik wordt gemaakt worden van de bestaande netwerken van de belangrijkste participatiepartners. Zij hebben vaak al kennis en ervaring op dat gebied.

Betekenisvol

Participatie moet betekenisvol zijn. Het moet niet worden gedaan om ‘een vinkje te halen’. Neem participanten echt mee op proces en inhoud en neem participanten en hun ideeën serieus.

Duidelijke communicatie

Begrijpelijk en tijdig communiceren via verschillende kanalen is een must. Het gaat er hierbij niet alleen om mensen te informeren maar juist actief te betrekken. De participatiepartners kunnen helpen om dit goed aan te pakken.

Minder ingewikkelde stukken en procedures

Participanten vinden beleidsstukken vaak omvangrijk, ingewikkeld en technisch. De stukken worden daarom niet goed begrepen en dit bemoeilijkt het proces. Er is behoefte aan begrijpelijke samenvattingen.

Meer terugkoppeling geven

Een belangrijk verbeterpunt is meer inzicht geven in wat met de opbrengst van participatie is gedaan. Participanten willen graag teruglezen wat er met de input is gedaan en hoe het verder gaat.

Medewerkers gemeente

Pas op voor participatiemoeheid

Er wordt onvoldoende afgestemd tussen beleidsafdelingen over participatie, waardoor meerdere participatietrajecten parallel kunnen lopen. Medewerkers vrezen dat participanten daardoor de samenhang niet zien en worden overvraagd. Participanten lijken daardoor minder bereid te zijn om mee te denken (participatiemoeheid).

Meer ruimte

Er is een gebrek aan ruimte in het werk om plannen bij te stellen op basis van inbreng van de participanten.

Rollen, taken en verantwoordelijkheden helder maken

Onduidelijk is wie binnen de organisatie verantwoordelijk is voor participatie.

Op basis van deze inbreng bepalen we een aantal randvoorwaarden voor participatie.

6. Randvoorwaarden participatie

Voorop staat, dat participatie vroegtijdig en goed voorbereid moet plaatsvinden om te kunnen bijdragen aan opgaven.

Houding en gedrag is van belang. Een grondhouding waar de wil tot samenwerking, gelijkwaardigheid en openheid, reflectie, inlevingsvermogen en aanpassingsvermogen

centraal staan. Concreet betekent dat dat de gemeente en participanten elkaar vanaf het begin opzoeken met respect voor elkaar en ieders rol. Zo delen we de verantwoordelijkheid voor een goed verloop van de participatie. Persoonlijk contact helpt, net als vooraf afspraken maken hoe met elkaar om te gaan.

Optimaal is niet maximaal. Participatie gaat om het betrekken van direct betrokkenen en anderen die kunnen bijdragen aan een goed besluit. Van belang is alle relevante groepen telkens te betrekken en daarbij te letten op toegankelijkheid voor elk van hen. Dat betekent niet dat iedereen altijd moet kunnen meepraten.

Terugkoppeling en uitleg is essentieel om een participatieproces goed af te ronden. Daarbij gaan we in het uiteindelijke besluit in op wat participanten hebben ingebracht. En we laten zien wat daarmee is gedaan in het voorstel aan de raad. Deze uitleg geven we terug aan participanten.

Daarbij geldt: hoe meer invloed, hoe meer we in een raadsvoorstel aangeven hoe er is geparticipeerd en hoe de opbrengst van de participatie is verwerkt in het besluit over een opgave. Concreet betekent dit bij meepraten in elk geval een korte alinea, bij meedenken al meer ingaan op de verschillende ingebrachte meningen of ideeën en bij meebeslissen is de opbrengst in het voorstel zichtbaar.

Evaluatie is van belang om te leren en participatie te verbeteren. Na afloop van het participatieproces zullen we, waar mogelijk samen met de participanten, kijken hoe het proces is verlopen. Concreet zal in elk advies aan het college of raadsvoorstel waarin is geparticipeerd een evaluatie opnemen. Daar staat in of het doel van de participatie is bereikt, of de beoogde participanten zijn bereikt en of dat voldoende was. Ook wordt gekeken hoe het participatieproces is verlopen en wat de participatie heeft opgeleverd. Tenslotte wordt aangegeven of de terugkoppeling duidelijk, voldoende en herkenbaar was voor de deelnemers.

7. Uitgangspunten participatie

Hoe uitgebreid participeren?

Soms is van tevoren niet duidelijk wat de te verwachten impact van een opgave op de omgeving is. De impact verkennen we eerst om te kunnen bepalen in welke mate we de omgeving betrekken. Dat geeft richting aan ons participatieplan. In de verkenning kijken we hoe groot een initiatief is, hoeveel maatschappelijke aandacht ervoor is, in welke mate het de samenleving versterkt en hoeveel te verwachten hinder het veroorzaakt. Door de situatie ook ter plekke te bekijken of vooraf met participanten te bespreken, kunnen we de impact beter inschatten.

Soms participeren we niet. Stel dat een opgave nauwelijks impact heeft, wel wat voordelen heeft, maar geen hinder oplevert. Dan kan informeren genoeg zijn en is participatie niet nodig. En als een opgave zoveel kaders heeft dat er weinig ruimte is om

nog iets te veranderen, is nauwelijks participatie mogelijk. Als besloten is niet te participeren wordt in het advies aan college of raad toegelicht waarom niet is geparticipeerd.

Participatieplan

Vooraf aan de start van de participatie bij een opgave maken we een communicatie- en participatieplan. In dit plan beschrijven we de mate van participatie en het geplande verloop van het proces aan de hand van het stappenplan van zeven Haarlemmermeerse participatievragen, dat in de volgende paragraaf wordt toegelicht. We beschrijven ook op welke manier we onze participanten informeren over het participatietraject en hoe we verslag uitbrengen over de opbrengsten ervan.

Een participatieplan is niet alleen handig om (tijdig) budget en capaciteit te organiseren voor de participatie. Het helpt ook om de verwachtingen te managen van de participanten, medewerkers, bestuur en raad.

"Als participant wil ik vooraf duidelijk weten waar ik over kan meedenken, welke invloed ik heb en wanneer ik kan meedenken. Als dit vaag blijft wordt het voor mij moeilijk om deel te nemen want ik weet niet wat er allemaal gaande is en of dit is zoals afgesproken."

Als de participatie bestaat uit meepraten of meedenken, hebben college en raad meestal een beperkte rol bij het participatieplan. Die rol wordt groter naarmate participanten meer invloed en zeggenschap hebben. As er sprake is van meebeslissen, raken de opbrengsten van de participatie de besluitvorming van college en/of raad in grote mate. Dan is het extra belangrijk dat het participatieplan vooraf door hen is vastgesteld.

Stappenplan: zeven Haarlemmermeerse participatievragen

In Haarlemmermeer verkennen we eerst hoeveel participatie nodig is. Vervolgens maken we een goed doordacht participatieplan aan de hand van zeven participatievragen.

De 7 Haarlemmermeerse participatievragen:

1. Wat is het doel van de participatie
2. Wie is de doelgroep
3. Waar kan participatie wel en niet over gaan (hoeveel ruimte is er)
4. Hoeveel invloed heeft de opbrengst op het besluit
5. Welke rollen zijn er in deze participatie
6. Wanneer participeren we
7. Hoe participeren we

1. Doel

Eerst kijken we naar het doel van de participatie en bepalen we wat we willen bereiken. Willen we de ervaring en kennis benutten van participanten om een beter plan te kunnen maken voor de opgave? Willen we de belangen kennen om ze mee te kunnen wegen? Of hebben we nog een ander doel?

2. Doelgroep

Wie willen we vragen om te participeren? Vaak willen we verschillende doelgroepen of stakeholders betrekken bij participatie. Daarbij komen sowieso de belangrijkste participatiepartners in beeld, dit wordt nog verder beschreven in het hoofdstuk over de rollen (5). Degene die je betrekt heeft vaak een belang bij de opgave. Ze wonen bijvoorbeeld in de buurt of maken gebruik van de ruimte waar de opgave over gaat.

Bij elk participatieproces kunnen er weer andere mensen en organisaties zijn die een belang hebben bij participatie. Bij het aanpassen van een weg in Burgerveen is het bijvoorbeeld niet nodig te vragen wat de inwoners uit Hoofddorp ervan vinden. Maar als het gaat om het aanpassen van Stadscentrum Hoofddorp, kunnen inwoners uit Burgerveen wel weer betrokken worden. We willen iedereen voor wie het impact heeft de gelegenheid geven om te participeren. Het doel van de participatie kan per doelgroep verschillen. Waar omwonenden misschien vooral ervaring en kennis van de buurt inbrengen, kunnen specialisten inhoudelijke kennis inbrengen.

3. Ruimte

Nagaan waarover participatie wel en niet kan gaan, is een belangrijk onderdeel. Vaak valt een opgave al binnen bestaande wettelijke of beleidskaders, die zijn opgedragen door de Rijksoverheid of vastgesteld door de raad. Dan is er niet over alles wat te kiezen of ruimte voor meningen, ideeën, standpunten en andere inbreng.

4. Invloed ofwel participatieniveaus

In Haarlemmermeer werken we met drie termen om te laten zien met welke bedoeling we participeren. In het Programma Participatie van 2014 introduceerden wij de termen: meedenken, meepraten en meebeslissen. Deze termen houden we vast en lichten we hier toe.

Term	Omschrijving
Meedenken	We vragen om meningen, standpunten, ervaringen en ideeën. De gemeente bepaalt de participatievraag en agenda en vraagt participanten om mee te denken. We inventariseren de reacties van betrokkenen en gebruiken ze om plannen te verrijken, te verbeteren en aan te scherpen. De reacties zijn niet bepalend. Een terugkoppeling op hoofdlijnen wordt gegeven.
Meepraten	We vragen participanten om advies. Ze kunnen problemen, belangen en oplossingen aandragen. De gemeente bepaalt de participatievraag en de agenda. De reacties van betrokkenen spelen een belangrijke rol bij het ontwikkelen van een plan. Als we de adviezen niet overnemen of er van afwijken geven we een gedegen motivering per ingebracht punt.
Meebeslissen	Gemeente en participanten gaan vroegtijdig met elkaar in gesprek over uitgangspunten en het plan. Ze bepalen samen de participatievraag en de

Term	Omschrijving
	agenda en zoeken samen oplossingen. Vooraf zijn de kaders helder gemaakt en vastgesteld. Er is gedeelde verantwoordelijkheid en gelijkwaardigheid tussen de gesprekspartners. Ze bepalen samen wat wel en niet wordt opgenomen in het uiteindelijke plan. Vaak denken de participanten ook mee over de inrichting van het proces en doen ze mee in de uitvoering. Binnen de kaders verbindt de gemeente zich aan de gezamenlijk gekozen oplossingen.

Bij het definitieve plan voor een opgave wordt aangegeven wat er met de opbrengst is gedaan.

5. Rollen

In een participatieproces zijn verschillende rollen. Door de rollen vooraf met elkaar af te spreken kunnen participanten en gemeente elkaar aanspreken tijdens een participatieproces. Dat kan om te kijken of alles nog goed verloopt of wanneer iets niet goed gaat.

Rol van inwoners en ondernemers en (maatschappelijke) organisaties

In het participatieproces zijn verschillende rollen die participanten kunnen innemen. De rol van **belangenvertegenwoordiger** is het meest voor de hand liggend en gaat over het aan de orde stellen van haar eigen belang of het belang van een groep waarvoor zij spreekt. Omdat soms niet alle groepen van belanghebbenden participeren of kunnen participeren, kan ook worden afgesproken dat enkele participanten opkomen voor de belangen die er niet zijn. Denk bijvoorbeeld bij een woonproject aan toekomstige bewoners. Die rol noemen we **ambassadeur van onderbelichte belangen**. Maar participanten kunnen ook zorgen dat het proces verloopt zoals vooraf is afgesproken in de rol van **procesbewaker.** En soms zitten participanten aan tafel die vooral inhoudelijke kennis van het onderwerp of ervaring daarmee hebben. Zij hebben de rol van **(ervarings)deskundige**.

“Bij het aanleggen van glasvezel in de buurt werden alle bewoners betrokken. Zij hebben nu allemaal glasvezel. De ondernemers in het gebied zijn niet gevraagd. Ik heb met mijn bedrijf ook baat bij glasvezel.”

Bij grotere participatieprocessen, wordt soms gewerkt met een **klankbordgroep** naast de groep van alle participanten. Deze vervult dan vooral de rol van procesbewaker en bepaalt soms ook mede het proces. Daarnaast kan deze groep ambassadeur van onderbelichte belangen zijn.

Praktische rollen

Daarnaast zijn in een participatieproces een aantal praktische rollen nodig. Die worden meestal door de gemeente verzorgd. Het gaat dan om de rol van **voorzitter** die het participatie-overleg leidt op een neutrale manier met verbindende kracht. Ook de **ondersteunende rol** is van belang om bijeenkomsten voor te bereiden, verslagen te maken en te organiseren dat er kan worden geparticipeerd.

Rol van dorps- en wijkraden, Participatieraad, Jongerengemeenteraad en HOP

In onze gemeente hebben we een aantal vaste participatiepartners die we standaard willen betrekken. Het gaat om de dorps- en wijkraden, de Participatieraad, de Jongerengemeenteraad en het Haarlemmermeers Ondernemersplatform (HOP). Zij zijn belangrijk om te betrekken omdat zij al over veel informatie beschikken en een ruim netwerk hebben. Ze hebben bijvoorbeeld vaak al een eerste idee over wat de opgave kan oproepen. We stemmen dan ook vaak het plan van aanpak voor de participatie met hen af voordat we beginnen met participeren.

Gemeenteraad

De raad heeft altijd een kaderstellende, volksvertegenwoordigende en controlerende rol naar het college toe. Hij is de borger van het democratische proces en luistert, toetst en bepaalt uiteindelijk. Hij kan meegeven wat hij belangrijk vindt in participatie bij vaststelling van het plan van aanpak voor een opgave en committeert zich zo aan het voorgestelde participatieproces.

Met de ‘werkwijze raad bij participatie’, kan de raad bij sommige (grote) opgaven vooraf zelf zijn rol heel bewust bepalen: als aanjager van participatie, als kadersteller/controleur of als regisseur van participatie. De raad verdiept zich vooraf in het participatieproces, geeft aan welke belangen hij ziet, met welk doel wordt geparticipeerd, welke doelgroep hij van belang vindt, wat hij gaat doen met de opbrengst van participatie en wie de verantwoordelijkheid heeft voor participatie. Op basis van deze kaders, kiest hij zijn rol. De ‘werkwijze raad bij participatie’ is sinds hij is vastgesteld bij drie projecten toegepast en wordt in 2026 geëvalueerd.

College van burgemeester en wethouders

Het college denkt mee over de mate van invloed die past bij een onderwerp en de inrichting van het participatieproces. Het college maakt een belangenafweging op basis van het advies van de ambtenaren met daarin verwerkt de opbrengst van participatie. Zo betrekt het college samen met de medewerkers van de gemeente de participanten bij haar opgaven. Daarbij gelden de kaders die de raad meegeeft. Daarnaast is het college het **bevoegd gezag** dat de wet handhaaft.

Rollen medewerkers

In opdracht van het college werken gemeentemedewerkers aan de opgaven. Zij verbinden, faciliteren en adviseren. Verschillende medewerkers hebben een rol in het

participatieproces. Bij elke opgave of project is er een **opdrachtgever**. Aan hem rapporteert de **projectleider** over de voortgang en adviseert hij uiteindelijk het college en de raad over een opgave. In het algemeen verbinden **gebiedsmanagers en -adviseurs** bestuur, partijen en inwoners. Zij zijn altijd het aanspreekpunt in een gebied, ook voor de opgaven die er worden voorbereid of uitgevoerd. Bij grote opgaven wordt soms een **omgevingsmanager** ingezet. Deze is dan het aanspreekpunt voor het project waaraan hij verbonden is en is onderdeel van het project. Dat geldt ook voor de **communicatieadviseur.** Deze zorgt dat de omgeving voldoende en op goede manier(en) wordt geïnformeerd. Binnen een opgave zijn soms ook nog **specialisten** met specifieke kennis betrokken. Denk aan verkeerskundigen, stedenbouwkundigen, ecologen en anderen. De gemeente maakt duidelijk wie het aanspreekpunt is voor participatie bij een opgave, zodat participanten weten bij wie ze terecht kunnen.

“Maak duidelijk wie waarvan is. Ik wist het verschil niet tussen de gebiedsmanager en de omgevingsmanager. Het is dan moeilijk om met je vraag naar de juiste persoon te gaan.”

---

6. Wanneer

Doordat nu zicht is op de stappen in het participatieplan kan bepaald worden wat de belangrijke momenten zijn. En bij welke momenten het logisch is om de participanten te betrekken. Dat kan op meerdere momenten zijn. Er moet duidelijk gemaakt worden wanneer er wordt geparticipeerd; wanneer er inbreng wordt opgehaald en wanneer er wordt teruggekoppeld wat er met de opbrengst is gebeurd.

7. Hoe: werkvormen

We zorgen dat de manier waarop participanten betrokken worden aansluit bij hun vaardigheden, mogelijkheden, taal en leefwereld. Daarom is ons uitgangspunt om altijd inbreng online en offline te kunnen geven. We geven er extra aandacht aan dat niet alleen dezelfde mensen of doelgroepen worden gehoord, maar ook de zogenaamde ‘zachte stemmen’ ofwel ‘het stille midden’. We bedoelen de mensen die betrokken zijn en zich niet altijd laten horen. De werkvormen kunnen zo zorgen voor meer representativiteit in participatie, voor balans tussen doelgroepen en voor meer inclusie.

“Je wilt dat zowel Bianca op de bank als Peter in pak betrokken worden in het participatieproces. Dat kan niet op dezelfde manier en vraagt om verschillende vormen.”

In de afgelopen jaren hebben we ervaring opgedaan met een heel aantal werkvormen:

- Fysieke bijeenkomst
- Online bijeenkomst
- Klankbordgroep
- Werkgroep
- Online platform OpenStad op www.haarlemmermeer.nl
- Telefonisch interview
- Participatietrajecten door externe partners en organisaties
- Marktgesprekken
- Ontwerpateliers
- Enquête, op papier of online
- Swipocratie
- Informatieavond
- Inloopbijeenkomst
- Digipanel en Jongerenpanel
- Klantervaringen/ reactiemogelijkheid via website
- Klantreizen (dienstverlening/serviceformules)
- Overleg met allerlei groepen: HOP, Dorps- en wijkraden, Verenigingen van eigenaren, belangengroepen, enz.
- Gebiedsoverleggen
- Netwerklunches

Dit rijtje werkvormen is een mooie aanzet en zal zich verder ontwikkelen. Elk participatietraject is maatwerk, dat wordt ingevuld aan de hand van de zeven Haarlemmermeerse participatievragen. Daarom kan bij elk traject een andere werkvorm het beste passen. Door in dit participatiebeleid niet vast te leggen wat wel en niet tot de werkvormen van Haarlemmermeer hoort, kunnen we te allen tijde instrumenten en werkvormen toevoegen. We kunnen, wanneer nodig, voor instrumenten eigen, aanvullende verordeningen opstellen. Zoals bijvoorbeeld over het ‘uitdaagrecht’.

Uitdaagrecht

In Haarlemmermeer worden inwoners meer betrokken bij hun eigen leefomgeving door hen stukjes openbaar groen in beheer te geven. Daardoor kan het groen meer bij hun eigen wensen aansluiten. Daarnaast worden veel rotondes al enige tijd onderhouden door bedrijven waardoor deze een gevarieerder beeld krijgen. In ruil hiervoor mogen bedrijven bescheiden reclame maken. Het parkmanagement is een manier om ook ondernemers meer te betrekken bij hun leefomgeving. Daarbij krijgt de parkmanagementorganisatie jaarlijks een bijdrage van de gemeente om het openbaar areaal te onderhouden op het onderhoudsniveau dat door de gemeente is vastgesteld. Al deze mogelijkheden voor inwoners en ondernemers zijn al een vorm van uitdaagrecht.

Voor 1 januari 2027 moet elke gemeente moet het zogenaamde ‘uitdaagrecht’ ofwel het ‘right-to-challenge’ op een door haar zelf te bepalen wijze regelen. Met het uitdaagrecht kunnen inwoners en maatschappelijk organisaties de gemeente verzoeken om de uitvoering van een taak over te mogen nemen. Al dan niet met het bijbehorende budget. In dit participatiebeleid nemen we het uitdaagrecht, zoals bedoeld in de wet, op als actiepunt om in 2026 verder uit te werken, samen met de raad en inwoners.

8. Afspraken

De hierboven beschreven aanpak van participatie in onze gemeente leidt tot de volgende afspraken waaraan de gemeente zich houdt bij participatie. Een deel van de afspraken wordt ook opgenomen in de inspraak- en participatieverordening bij het participatiebeleid.

Als we participeren doen we dit:

- **Tijdig**. Er kan nog mee worden gedacht. Het is niet al uitgedacht en vastgelegd.
- **Met de direct betrokkenen.** We betrekken degenen die het plan raakt.
- **Open.** We staan open voor de inbreng van verschillende perspectieven, kennis en creativiteit.
- **Duidelijk en transparant.** We maken duidelijk hoe het proces er uitziet, welke invloed men heeft en geven aan welke kaders er gelden. Ook zorgen we ervoor dat de informatie begrijpelijk is voor iedereen.
- **Gelijk geïnformeerd.** Iedereen beschikt over dezelfde informatie. Deze informatie is voldoende en toegankelijk voor iedereen.
- **Omdat participatie ons verder helpt.** We participeren niet om het participeren. We participeren om plannen beter te maken.
- **Inclusief.** Iedereen die wil meedenken moet dit kunnen doen. Dit bereiken we door het gebruik van verschillende vormen en aan te sluiten bij de leef- en denkwereld van de participanten. We spannen ons ook in om de participant te bereiken die niet zo makkelijk van zich laat horen of het woord neemt.
- **Met een terugkoppeling en evaluatie.** We koppelen terug en leggen uit wat er met de opbrengst van de participatie is gedaan. Daarnaast evalueren we het participatieproces om ervan te kunnen leren.
- **Doordacht.** We stellen een participatieplan op en we denken na over de antwoorden op de 7 Haarlemmermeerse participatievragen, voor we starten met participatie.

9. Hoe nu verder?

Met dit participatiebeleid is op papier beschreven hoe we participeren in Haarlemmermeer. Maar nu is het zorg om het uit te voeren. En om tijdens het uitvoeren oog te hebben voor hoe het uitwerkt. Of onze ambitie wordt bereikt. Zo blijven we participatie in onze gemeente verder ontwikkelen en blijven we hierover leren. Dat moet

gebeuren met de raad, het college en de medewerkers van de gemeente en met de verschillende participanten. Om te kijken hoe het participatiebeleid uitwerkt en wat we ervan leren, is het belangrijk om het beleid te evalueren: wat gaat er goed? Wat kan er beter of wat moet anders? Deze vragen zullen we over 2 jaar stellen. Daarom evalueren we het geactualiseerde participatiebeleid in 2028.