Participatiebeleid

Gemeente Haarlemmermeer

gemeente
Haarlemmermeer

Participatiebeleid

1. Waarom participatiebeleid 3
Samenwerken aan nieuw beleid 4
Voor wie is dit beleid? 4
Leeswijzer 4
2. Participatie en de Omgevingswet 5
Andere rol voor de gemeente 5
Omgevingswetinstrumenten en participatie 6
Motiveringsplicht 6
Kennisgevingsplicht 6
Participatie bij vergunningsaanvragen 7
Participatie als aanvraagvereiste 7
Participatie als indieningsvereiste 7
Toetsen van participatie 8
3. Participatie is meedenken, meepraten en meebeslissen 8
Een term met meerdere betekenissen 9
Informeren is geen participeren 9
Participatie en inspraak 10
4. Wat willen we bereiken op het gebied van participatie 10
Afbakening 11
5. Gedrag en houding bij participatie 12
6. Hoe doen we participatie 13
Hoe uitgebreid participeren? 13
Participatieplan 13
Stappenplan: zeven Haarlemmermeerse participatievragen 14
1. Doel 14
2. Doelgroep 14
3. Ruimte 14
4. Invloed ofwel participatieniveaus 15
5. Rollen 15
Rol van inwoners, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties 15

Praktische rollen 16
Rol van dorps- en wijkraden, Participatieraad, Jongerengemeenteraad en HOP 16
Gemeenteraad 17
College van burgemeester en wethouders 17
Rollen medewerkers 17
6. Wanneer 18
7. Hoe: werkvormen 18
Uitdaagrecht 19
Andere manieren om invloed uit te oefenen 20
7. Afspraken 20
8. Hoe nu verder? 21

1. Waarom participatiebeleid

Inwoners willen meer en meer betrokken worden bij en invloed hebben op de werkzaamheden van de overheid. Ook in onze gemeente is dat merkbaar. Door de jaren heen is er steeds meer aandacht voor participatie gekomen binnen de gemeentelijke organisatie en het bestuur. We hebben inwoners ook nodig bij de veranderingen in het sociaal domein, door de grotere druk op de zorg en de verschuiving van zorg naar welzijn. We vragen hen om signalen te geven zodat we die kunnen agenderen en vertalen naar beleid.

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 betekent 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 nemen. Al dan niet met het bijbehorende budget.

Dit alles is de aanleiding om het participatiebeleid te actualiseren, waarvan dit document het resultaat is. We hebben dit beleid opgesteld vanuit onze

serviceprincipes: Makkelijk, betrouwbaar, menselijk en betrokken. We zien dit beleid 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 standaard partners op het gebied van participatie: dorps-en wijkraden, de Participatieraad, de Jongerengemeenteraad, het Haarlemmermeers Ondernemersplatform (HOP) en medewerkers van de gemeente Haarlemmermeer. Mede op basis daarvan hebben we het concept-participatiebeleid opgesteld. Het concept-participatiebeleid is vervolgens getoetst bij hen, maar ook bij onze inwoners, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties. In bijlagen 1 tot en met 3 vindt u de participatieverslagen.

Voor wie is dit beleid?

In Haarlemmermeer kiezen we ervoor altijd na te gaan of we participatie kunnen organiseren. Hoe we dat doen, staat in dit beleid. Dit beleid is opgesteld door de gemeente en bindt daarom alleen de gemeente. Het beleid is niet afdwingbaar bij andere partijen. De inwoners en ondernemers kunnen de gemeente erop aanspreken, dat zij zich houdt aan dit beleid. In dit beleid bedoelen we met de term “we” de gemeente.

Leeswijzer

Waarom we dit participatiebeleid op stellen staat 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. Daarna gaan we in hoofdstuk 5 in op de randvoorwaarden aan een participatieproces, het gedrag en de houding. Tegelijkertijd bieden we in de praktijk de mogelijkheid om per opgave de beste participatie-aanpak samen te stellen. Daarom schrijven we in hoofdstuk 6 op hoe we participatie doen; uitgangspunten en vaste stappen die per opgave een eigen participatie-aanpak opleveren. In hoofdstuk 7 komen de afspraken voor participatie in Haarlemmermeer aan de orde. Tot slot bespreken we in hoofdstuk 8 hoe we verder gaan aan de hand van dit beleid.

Bij dit beleid hoort de participatieverordening waarin juridisch bindende regels hebben opgenomen over participatie.

In de rest van dit document spreken we van ‘participanten’ waarmee we alle inwoners, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties bedoelen en mogelijke andere participanten.

Verder spreken we in de rest van dit document van ‘opgaven’ waarmee we ook beleid, visies, plannen, projecten en voorbereiding van uitvoering van plannen van onze gemeente bedoelen.

2. Participatie en de Omgevingswet

De Omgevingswet biedt meer mogelijkheden aan ruimtelijke opgaven, 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 betrekken bij de veranderingen die daarin plaatsvinden. Die participatie heet onder de Omgevingswet ook wel omgevingsdialoog of omgevingsoverleg.

Het idee van de Omgevingswet 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 ruimtelijke initiatieven, die soms veel impact hebben. Zo draagt participatie bij aan een zorgvuldige belangenafweging, een gewogen besluitvorming en daarmee aan de beginselen van behoorlijk bestuur dat staat in de Algemene wet bestuursrecht. Vanuit de beginselen van behoorlijk bestuur vraagt de Omgevingswet aandacht voor transparantie, gelijkheid, zorgvuldigheid en tijdigheid als kernwaarden voor een goed participatieproces. Deze procesvoorwaarden zijn het uitgangspunt 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 initiatiefnemer als 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 het voortouw voor de participatie over ruimtelijke plannen met grote invloed op de (directe) leefomgeving. Met de komst van de Omgevingswet is dit veranderd. De gemeente vraagt dan aan de initiatiefnemer, de eigenaar van de opgave, 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. Degene die het initiatief neemt voor een ruimtelijke ontwikkeling, is verantwoordelijk voor de participatie. De gemeente is dan gewoon één van de betrokken partijen in de participatie. Wel blijft de gemeente bevoegd gezag en zal zij een besluit op de vergunning nemen. Als de gemeente het initiatief neemt, is zij verantwoordelijk voor de participatie en moet zij zich aan haar eigen beleid houden.

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 (verandering van) het omgevingsplan. Initiatiefnemers zijn verantwoordelijk voor de participatie bij de omgevingsvergunning en ook als hun initiatief vraagt om een wijziging van het omgevingsplan. Maar er is geen juridische dwang om participatie te organiseren voor initiatiefnemers.

Omgevingswet instrument	Motiverings-plicht	Kennis-geving	Aanvraag-vereiste	Indienings-vereiste	Wie verant-woordelijk
Omgevingsvisie	X				Raad
Omgevingsprogramma	X				College
Omgevingsplan	X	X			Raad
Omgevingsvergunning			X		Initiatief-nemer
Omgevingsvergunning die leidt tot wijziging omgevingsplan			X	X	Initiatief-nemer

Motiveringsplicht

Motiveringsplicht betekent dat de gemeente (achteraf) moet aangeven hoe zij belanghebbenden heeft betrokken, welke resultaten dit heeft opgeleverd en wat met die resultaten is gedaan. Dat geldt voor de instrumenten omgevingsvisie, -programma en omgevingsplan.

Kennisgevingsplicht

Voor een omgevingsplan geldt ook de plicht van kennisgeving. Dit betekent dat de gemeente vooraf moet aangeven hoe we participatie organiseren. In een

participatieplan maken we dat voor belanghebbenden en geïnteresseerden duidelijk. In hoofdstuk 7 staat hoe we een participatieplan maken in Haarlemmermeer.

Participatie bij vergunningsaanvragen

We baseren ons graag bij het verlenen van een vergunning op een overzicht van de meningen en standpunten uit de omgeving. Zodat we ons daarvan rekenschap kunnen geven. We stimuleren daarom dat een initiatiefnemer voorafgaand aan de vergunningsaanvraag altijd de omgeving betrekt bij een plan voor een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling, klein of groot. Op onze website is informatie te vinden over hoe participatie te organiseren.

Participatie als aanvraagvereiste

Bij een aanvraag die past binnen de regels van het omgevingsplan, een binnenplanse omgevingsplanactiviteit, ligt het iets anders dan bij een omgevingsvisie of omgevingsplan. Ten eerste kan het initiatief zowel door de gemeente als door een andere partij genomen worden. Ten tweede is participatie bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning een aanvraag*vereiste*. Dat betekent dat de initiatiefnemer bij de vergunningsaanvraag moet aangeven of, en zo ja hoe, hij aan participatie heeft gedaan en wat de resultaten zijn. Bij de beoordeling van de vergunningsaanvraag kan de gemeente dit betrekken om de algemene belangen af te wegen.

Het gaat om een aanvraagvereiste, maar participatie is niet verplicht. Als de initiatiefnemer aangeeft dat er (bewust) geen participatie is gedaan, mag dat geen reden zijn om een vergunningsaanvraag te weigeren of te weigeren de vergunningsaanvraag in behandeling te nemen.

Participatie als indieningsvereiste

Participatie is wel verplicht als het gaat om een vergunningaanvraag voor een plan dat niet past binnen de regels van het omgevingsplan en op de lijst staat van buitenplanse omgevingsactiviteiten (hierna: bopa). Deze lijst is vastgesteld door de raad op 14 maart 2023 (7398174). De initiatiefnemer wil met een bopa afwijken van het omgevingsplan. Dat plan is tot stand gekomen met participatie. Als een initiatiefnemer wil afwijken van dat plan is het passend dat hij participeert met de omgeving. De raad heeft daarom een lijst opgesteld van categorieën bopa’s waarbij participatie verplicht is.

Bij zo’n initiatief moet de initiatiefnemer voorafgaand aan de vergunningaanvraag de omgeving hebben geïnformeerd, betrokken en gesproken. Hoe hij dat doet is vormvrij. Het moet wel passend zijn bij de impact van het initiatief. Bij de vergunningsaanvraag levert de initiatiefnemer een verslag in. Wat er in dat verslag moet staan, is te vinden op onze website.

Toetsen van participatie

Bij behandeling van de aanvraag van een bopa waarbij participatie verplicht is, toetsen we of het participatieproces zorgvuldig is verlopen en de verslaglegging correct is. In lijn met ons eigen beleid gaat het om meer en bredere participatie als het een groot plan is of een plan dat een groot aantal belanghebbenden raakt. Als de aanvrager niet of onvoldoende aan participatie heeft gedaan, kan de gemeente de aanvraag buiten behandeling laten. De reden is dan dat de gemeente vindt, dat ze niet over voldoende informatie beschikt om een zorgvuldig besluit te kunnen nemen en om dat besluit te motiveren. De gemeente kan de vergunningaanvrager de gelegenheid geven alsnog via een participatieproces informatie en belangen op te halen of dat zelf doen. De gemeente kan dan aanvullende participatie organiseren. Ook zal ze informatie en belangen ophalen tijdens de ter inzagelegging.

Onder de Omgevingswet wordt participatie gestimuleerd en belangrijker. Daarnaast blijft de mogelijkheid bestaan voor belanghebbenden om hun mening te geven bij ter inzagelegging van een voorgenomen besluit via zienswijzen of via bezwaar en beroep tegen een genomen besluit. In hoofdstuk 3 is meer te vinden over ter inzagelegging ofwel inspraak en bezwaar en beroep.

3. Participatie is meedenken, meepraten en meebeslissen

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

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.

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 advies.

Dit beleid gaat over inwonerparticipatie.

"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 van de omgeving. Daarom spreken we in de gemeente Haarlemmermeer liever van meedenken, meepraten en meebeslissen.

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

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

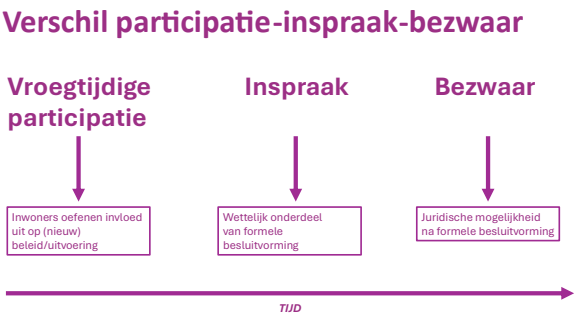
samenwerken. Alle participanten moeten weten wat de relevante informatie is: meeweten. Dat is de basis voor deelname en betrokkenheid van anderen.

"Zeg waar het op staat en noem het geen participeren als je informeert."

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 alleen achteraf ruimte is om plannen alsnog te wijzigen. Inspraak biedt, ook bij plannen waar weinig ruimte is voor participatie in een vroeg stadium, ruimte 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.

"Participatie maakt vaak inspraak niet meer nodig"

---

4. Wat willen we bereiken op het gebied van participatie

We maken werk van participatie, omdat we geloven dat het samen beter wordt. Daarom is ons uitgangspunt dat we altijd nagaan of we participatie kunnen en moeten

organiseren. 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. Deze inbreng willen we benutten om betere plannen te maken en de kwaliteit en uitvoerbaarheid van beleid en projecten te vergroten. 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. Gedrag en houding bij 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 bij medewerkers van de gemeente en participanten, 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. Deze uitleg geven we aan participanten. We gaan in het uiteindelijke besluit in op wat participanten hebben ingebracht. En we laten zien wat daarmee is gedaan in het voorstel aan de raad.

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.

“De houding moet zijn zoals ons poldermodel: Open en werken naar een gemeenschappelijke oplossing”

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 zullen we 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.

6. Hoe doen we 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 organiseren we geen participatie. 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 geen participatie te organiseren, wordt in het advies aan college of raad toegelicht waarom.

Participatieplan

Vooraf aan de start van de participatie bij een opgave maken we een communicatie- en participatieplan. Doordat we vooraf verkennen hoe uitgebreid de participatie moet zijn, wordt het plan simpeler of uitgebreider. In dit plan beschrijven we de mate van participatie en het geplande verloop van het proces aan de hand van zeven Haarlemmermeerse participatievragen, die in de volgende paragraaf worden 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 de opgave grotere impact heeft, bijvoorbeeld bij de energietransitie. Ook wordt die rol groter wanneer participanten meer invloed en zeggenschap hebben. In die gevallen, ligt het voor de hand om samen met participanten het participatieplan op te stellen. Als 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.

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?

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

2. Doelgroep

Wie willen we vragen om te participeren? Vaak willen we verschillende doelgroepen of stakeholders betrekken bij participatie. Daarbij komen sowieso de standaard participatiepartners in beeld, dit wordt nog verder beschreven onder het kopje 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 op wie 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 leggen oplossingen voor en vragen om meningen, standpunten, ervaringen en ideeën. De gemeente bepaalt de participatievraag en agenda en stelt de vraag aan de participanten. 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. We vragen ze problemen, belangen en oplossingen over de opgave aan te dragen. De gemeente bepaalt de participatievraag en maakt 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 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 voorgestelde besluit over een opgave wordt aangegeven wat er met de opbrengst is gedaan. Op basis van geldende wetgeving en beleid, tijd en budget bepaalt de gemeente vooraf waar de participatie wel en niet over kan gaan. De gemeente stelt de kaders.

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, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties

In het participatieproces zijn verschillende rollen die participanten kunnen innemen:

- **Belangenvertegenwoordiger:** Meest voor de hand liggende rol, die gaat over het aan de orde stellen van haar eigen belang of het belang van een groep waarvoor zij spreekt. Zo kan de Belangengroep Gehandicapten betrokken worden om toegankelijkheid in de gaten te houden. Voor fietsroutes is de Fietsersbond een logische belanghebbende en voor woningbouw de huurdersvereniging.
- **Ambassadeur van onderbelichte belangen:** Omdat soms niet alle groepen van belanghebbenden participeren of kunnen participeren, kan ook worden afgesproken dat enkele participanten opkomen voor de belangen van belanghebbenden die er niet zijn. Denk bijvoorbeeld bij een woonproject aan toekomstige bewoners.
- **Procesbewaker**: Deze participanten kunnen zorgen dat het proces verloopt zoals vooraf is afgesproken.
- **(Ervarings)deskundige**: Participanten aan tafel die vooral inhoudelijke kennis van het onderwerp of ervaring daarmee hebben.

"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:

- **Voorzitter:** deze leidt het participatie-overleg op een neutrale manier met verbindende kracht.
- **Ondersteunende rol:** deze 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 het participatieproces. We vragen hen ook vaak om in klankbordgroepen deel te nemen, als we daarmee werken.

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 zijn eigen '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. Met het college is afgesproken, dat zij de raad adviseert wanneer deze werkwijze toe te passen. 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 haar medewerkers 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:

- **Opdrachtgever**: deze is er bij elke opgave om er namens het college op toe te zien.
- **Projectleider:** deze rapporteert over de voortgang en adviseert uiteindelijk het college en de raad over een opgave.
- **Gebiedsmanagers en -adviseurs:** zij verbinden in het algemeen bestuur, partijen en inwoners. Zij zijn altijd het aanspreekpunt in een gebied, ook voor de opgaven die er worden voorbereid of uitgevoerd, tenzij er een omgevingsmanager ingezet is.

- **Omgevingsmanager:** deze wordt bij grote opgaven soms ingezet. Deze is dan het aanspreekpunt voor het project waaraan hij verbonden is en is onderdeel van het project.
- **Communicatieadviseur:** is ook onderdeel van het project**.** Deze zorgt dat de omgeving voldoende en op goede manier(en) wordt geïnformeerd.
- **Specialisten met specifieke kennis**: deze zijn soms ook nog binnen een opgave 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 participanten worden betrokken; 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. We geven ook specifieke aandacht aan het betrekken van jongeren. 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 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.

Andere manieren om invloed uit te oefenen

In Haarlemmermeer bieden we meer manieren voor inwoners om invloed uit te oefenen. Met het burgerinitiatief kunnen inwoners zelf een onderwerp op de agenda van de gemeenteraad zetten. Dat kan ertoe leiden dat de raad een sessie houdt over het gewenste onderwerp. Over een voorgenomen besluit van de gemeente kan een referendum worden gestart. Bij een referendum kunnen alle kiesgerechtigden zich uitspreken over een raadsvoorstel. De raad beslist uiteindelijk of er een referendum komt. De regels over burgerinitiatief en referendum zijn te vinden op de website van de gemeenteraad.

7. Afspraken

De hierboven beschreven aanpak van participatie in onze gemeente leidt tot de volgende afspraken waaraan de gemeente zich houdt als inwoners, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties meedenken, meepraten of meebeslissen.

Als we participeren doen we dit:

- **Om samen plannen beter te maken.** We participeren niet om het participeren. We participeren om plannen beter te maken.
- **Tijdig**. Er kan nog mee worden gedacht. De opgave is niet al uitgedacht en het plan is nog niet vastgelegd.
- **Duidelijk en eerlijk.** We maken duidelijk wat het onderwerp is van participatie en 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.
- **Met de direct betrokkenen.** We betrekken degenen die door het plan worden geraakt.
- **Open.** We staan open voor de inbreng van verschillende perspectieven, kennis en creativiteit.
- **Doordacht.** We maken een participatieplan en we denken na over de antwoorden op de 7 Haarlemmermeerse participatievragen, voor we starten met participatie.
- **Gelijk geïnformeerd.** Iedereen beschikt over dezelfde, goed te begrijpen informatie. We informeren regelmatig en zorgen dat deze informatie voldoende en toegankelijk is voor iedereen.

- **Inclusief.** Iedereen die we betrekken moet kunnen meedenken. Dit bereiken we door het gebruik van verschillende werkvormen en door 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.
- **Terugkoppeling.** We koppelen terug en leggen uit wat er met de opbrengst van de participatie is gedaan.
- **Evaluatie.** We kijken achteraf hoe het proces ging, om ervan te kunnen leren. Zo kunnen we het volgende keer beter doen.

8. Hoe nu verder?

Met dit participatiebeleid is op papier beschreven hoe we participatie borgen en organiseren 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 we onze doelen bereiken. 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.