Hilversum Mediastad



Nota Participatiebeleid



Inhoud

Voorwoord	**3**
Inleiding	**4**
Waarom is participatie belangrijk?	**5**
Uitgangspunten en principes voor een zorgvuldig participatieproces	**10**
Welke dilemma's zien we mogelijk in de praktijk?	**13**
Rolverdeling en rolvastheid	**19**
Naar de praktijk: het ontwerp van een zorgvuldig participatieproces	**22**
Jongerenparticipatie	**27**
Implementatie en borging van het participatiebeleid	**28**
Procesverantwoording Participatiebeleid en Participatieverordening	**30**

Bijlagen (separate documenten)

- Routeplanner Participatie
- Evaluatie Handleiding 'Betrek de Buurt'
- Inspiratiekoffer Participatie
- Gezamenlijk Advies ArSD Hilversum en Adviesraad Wijdemeren
- Verslagen Participatiebijeenkomsten

Voorwoord

Participatie lijkt soms bijna een toverwoord. Als we maar participeren en het participatieproces goed inrichten, dan komt alles goed. Dan ontstaat er vanzelf draagvlak, vindt iedereen elkaar, men voelt zich gehoord en bezwaren nemen af. Je zou wensen dat het zo werkt, maar helaas is participatie geen kwestie van magie.

Participatie is wel van grote waarde. Het kan plannen en beleid versterken en verbeteren, betrokkenheid vergroten en zorgen voor meer wederzijds begrip. Participatie brengt mensen samen. Het kan leiden tot waardevolle, mooie gesprekken en fijne bijeenkomsten. Ook kan participatie bijdragen aan breder draagvlak. Maar participatie vraagt ook iets van iedereen die meedoet. Het vraagt om inzet, om openheid voor de ideeën en perspectieven van anderen en om de bereidheid om daadwerkelijk iets te doen met de uitkomsten van het proces.

Daarnaast vraagt het om moedige politici, volksvertegenwoordigers en bestuurders. Zij bepalen de kaders waarbinnen participatie plaatsvindt en hoe ver deze reikt. Wie betrekken we minimaal? Is het voldoende dat een specifieke groep meedoet, of streven we naar een bredere vertegenwoordiging?

Hoe gaan we om met het algemeen belang wanneer vooral tegenstanders zich laten horen? Welke ruimte is er voor het experimenteren met participatie(vormen)? En hoe zorgen we ervoor dat ook mensen die minder snel van zich laten horen een stem krijgen?

Het zijn allemaal relevante vragen die we met deze nota willen adresseren in de wetenschap dat participatie een voortdurend leerproces is. De ervaringen van vandaag verwerken we in het beleid voor morgen.



Jacqueline Kalk
Wethouder Participatie
Gemeente Hilversum



Mark Verheijen
Burgemeester
Gemeente Wijdemeren

In deze nota wordt verder verwezen naar gemeente Hilversum. Hieronder wordt verstaan de nieuwe gemeente Hilversum die per 1 januari 2027 uit de voormalige gemeenten Hilversum en Wijdemeren is ontstaan.

Inleiding

Participatie steeds belangrijker in de samenleving

Participatie wordt steeds belangrijker in onze samenleving. Bewoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en anderen die wonen en werken in Hilversum, hebben de behoefte om mee te denken en mee te beslissen over wat er gebeurt in Hilversum. Daarnaast hebben we te maken met grote en ingewikkelde vraagstukken die we als gemeente niet alleen kunnen, daarbij hebben we anderen nodig. Daarom hebben gemeente Hilversum en Wijdemeren samen met bewoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties, adviesorganen en andere belanghebbenden in Hilversum en Wijdemeren samengewerkt aan dit beleidsdocument. In de bijlage zijn de verslagen van de bijeenkomsten opgenomen.

De raadswerkgroep participatie heeft de contouren geschetst voor het participatiebeleid en deze zijn verwerkt in de startnotitie Participatie. De startnotie heeft vorm en inhoud gekregen in deze beleidsnota.

Participatie is geen formaliteit. Het is een belangrijk onderdeel van goed bestuur. Dit is ook opgenomen in de Omgevingsvisie 2040. Beleid wordt sterker als we het samen maken én samen uitvoeren. Dat doen we met inwoners, ondernemers, jongeren en maatschappelijke organisaties. Zij weten wat er speelt in hun omgeving.

Participatie is communicatie: het vraagt om open gesprekken, heldere informatie, duidelijk taalgebruik en wederzijds begrip. Het is geen exclusief overleg aan een vergadertafel; het is een breed gedragen proces waarin iedereen mee mag doen en mee moet kunnen doen.

Participatie betekent ook verbindingen leggen – tussen plannen, ideeën, veranderingen en de visie van de politiek en de inwoners. Alleen door die verbindingen te maken, ontstaat beleid dat niet alleen uitvoerbaar is, maar ook gedragen wordt door de samenleving. Dat vraagt om duidelijke verwachtingen, eerlijke processen en betrokkenheid van álle belanghebbenden – ook van mensen die we nog niet kennen, maar die straks wel te maken krijgen met beleid en de uitvoering daarvan.

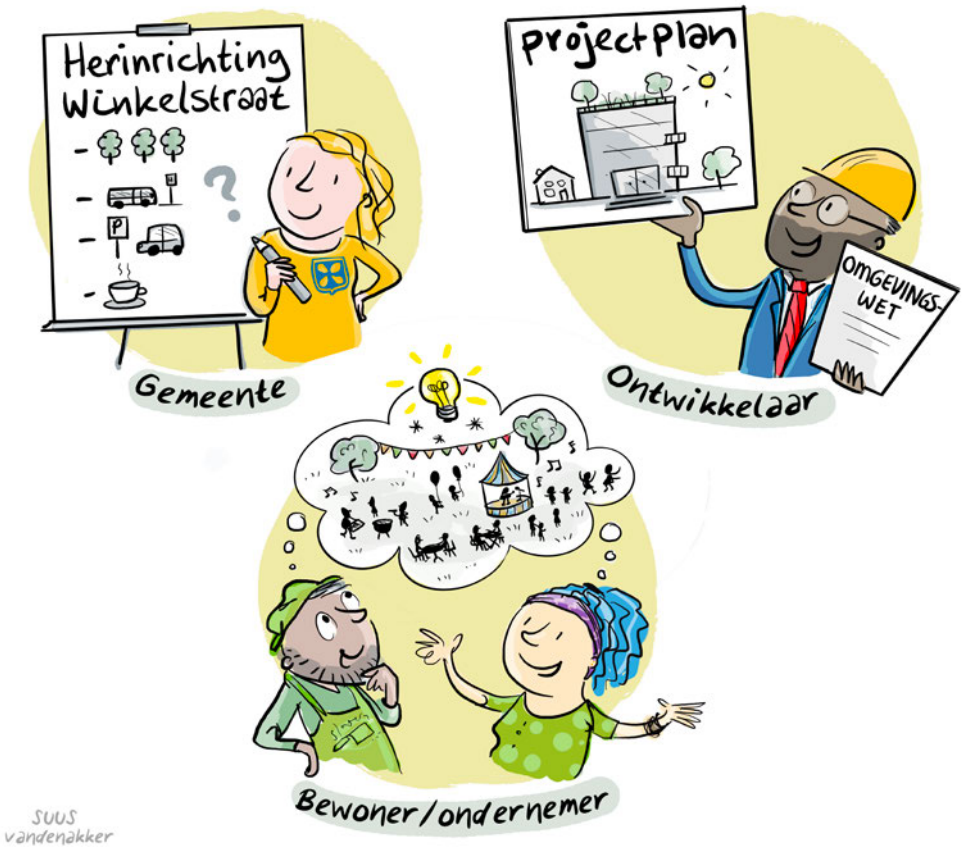
Te vaak laten we ons in deze complexe tijd verleiden om in problemen te denken. Het is veel prettiger om te denken vanuit een perspectief dat iets aantrekkelijks of positiefs biedt. Wanneer we redeneren vanuit een gewenste opbrengst is het makkelijker om door sommige zure appels heen te bijten. We kunnen nooit iedereen in elk project tevreden stellen. Samenwerking is makkelijker als er rond een initiatief energie ontstaat, een gevoel dat je samen iets aan het oplossen of bouwen bent. Het doel van deze beleidsnota is dat iedereen die meedenkt en meedoet, het gevoel heeft dat het ertoe doet en ook plezier beleeft aan het meedoen. Zo maken we samen beleid dat werkt.

De nota Participatiebeleid treedt per 1 januari 2027 in werking voor de nieuwe gemeente Hilversum.

Waarom is participatie belangrijk?

Aanleidingen voor participatie

Participatie gebeurt naar aanleiding van verschillende initiatieven. Binnen gemeente Hilversum maken we onderscheid in drie verschillende participatievormen. Het kan gaan om een initiatief van de gemeente, een initiatief van een projectontwikkelaar (omgevingswet) of een initiatief van een groep bewoners of ondernemers. Goede participatie vraagt om duidelijke keuzes, heldere rolverdeling en respect voor de democratische spelregels. Een succesvol participatieproces vereist dat alle betrokkenen hun eigen rol kennen en respecteren.



Drie aanleidingen voor participatie

We onderscheiden drie aanleidingen voor participatie in onze Hilversumse samenleving:

1. Participatie op initiatief van de gemeente

De meest klassieke vorm van participatie is participatie die ontstaat op basis van een initiatief van de gemeente zelf. Bijvoorbeeld als een straat opnieuw ingericht moet worden, of als er nieuw beleid wordt ontwikkeld. Als gemeente hebben we niet alleen de wettelijke verplichting om belanghebbenden te informeren en te horen via de inspraakprocedure, maar vinden we het belangrijk om waar het kan, ook meer te doen dan wat de wet voorschrijft.

Bijvoorbeeld: Circusterrein

Op het circusterrein aan de Diependaalselaan worden 379 sociale huurwoningen gebouwd om urgente woningnood te verlichten. Het wordt een gemengd wonen concept, waarin het van belang is dat de toekomstige bewoners prettig met elkaar en met hun omgeving gaan samenleven. Sommige buurtbewoners en ondernemers vrezen (parkeer)overlast, een hangplek voor jeugd of verlies van rust, terwijl anderen het initiatief juist toejuichen vanwege de maatschappelijke noodzaak en zien het aangrenzende park als kans voor sport, spel en ontmoeting. Tijdig informeren en betrekken van de diverse stakeholders, zoals een seniorencomplex, omwonenden, ondernemers, het gezondheidscentrum, maatschappelijke organisaties en toekomstige bewoners is voor dit project dan ook essentieel.



2. Participatie op basis van de Omgevingswet naar aanleiding van een initiatief van een projectontwikkelaar

In de Omgevingswet is vastgelegd dat ontwikkelaars die een project willen voorleggen ter besluitvorming aan de gemeente, moeten zorgen dat de omgeving — dat wil zeggen bewoners, ondernemers en eventueel andere groepen of organisaties die geraakt worden door het project — de kans krijgen om gehoord te worden. Gemeente Hilversum stimuleert participatie door projectontwikkelaars/woningbouwcorporaties, door hen erop te wijzen dat het meenemen van (ervarings- en gebieds-)kennis en kunde een verrijking kan zijn voor hun projectplan. De gemeente Hilversum ziet erop toe dat ontwikkelaars zich actief inzetten voor participatie door hen te vragen een participatieparagraaf toe te voegen aan hun projectplannen. De intentieovereenkomst met ontwikkelaars wordt altijd openbaar gemaakt, inclusief de participatieparagraaf.

Ondersteuning van initiatieven

Participatie bij initiatieven van derden, zoals projectontwikkelaars/woningbouwcorporaties of bewonersinitiatieven, wordt door de gemeente Hilversum gestimuleerd en ondersteund. De Omgevingswet verplicht geen participatie en het ontbreken daarvan vormt geen grond voor weigering van een vergunning. De gemeente ziet erop toe dat initiatiefnemers participatie serieus nemen en inzicht geven in hun inspanningen via een participatieparagraaf in het plan van aanpak. Dit is een stimulans voor kwaliteit en draagvlak, geen toetsingscriterium.



Bijvoorbeeld: nieuwbouwproject

Een projectontwikkelaar heeft het plan om een leegstaande fabriek, die midden in een woonwijk staat, te slopen en er een nieuw appartementen-complex van 20 meter hoog te bouwen. De omgeving is niet betrokken geweest bij de planvorming en heeft de uitgewerkte plannen via de media vernomen. Dit heeft gezorgd voor de nodige spanning tussen de ontwikkelaar en de omgeving. De ontwikkelaar had zich niet verdiept in de omgeving (wie is de omgeving, wat is de waarde van de wijk, wat past hier wel en wat niet, wat is de behoefte van de omwonenden, etcetera). De projectontwikkelaar zag vooral een kans om geld te verdienen. Dit is een voorbeeld van spanning tussen twee vormen van democratie.

3. Initiatieven van bewoners of ondernemers

Een heel andere vorm van participatie is wanneer bewoners of ondernemers zelf initiatief nemen om iets te doen of te organiseren in hun straat, buurt, voor een specifieke groep, of om iets voor elkaar te krijgen waarin de gemeente niet of niet genoeg in voorziet. Gemeente Hilversum moedigt het eigen initiatief van bewoners en ondernemers aan en wil waar mogelijk ondersteunen en faciliteren, zonder over te nemen. Tegelijkertijd ziet de gemeente er ook op toe dat het ondersteunen of faciliteren van initiatieven van bewoners niet leidt tot oneerlijke verdeling van ruimte of middelen en dat het niet onbedoeld leidt tot het uitsluiten van andere bewoners, ondernemers of groepen.

Bijvoorbeeld: de BuurtRijder

Buurtbewoners zijn op eigen initiatief gestart met De BuurtRijder: de initiatiefnemers hebben een auto aangeschaft, waarmee vrijwillige chauffeurs minder mobiele buurtgenoten naar een winkelgebied, een museum, een tuincentrum, theater of een supermarkt rijden (geen medische ritjes, dat doen andere partijen).

De energie rondom het initiatief De BuurtRijder komt vanuit de wijk zelf. Zij hebben inmiddels 45 vrijwilligers. Meedoen en het saamhorigheidsgevoel stimuleren is een doel, zij versterken zo onder meer de sociale samenhang in Hilversum Noordwest. Samen met betrokken maatschappelijke organisaties, bewoners en ondernemers uit deze wijk, met ondersteuning vanuit wijkregie, is dit initiatief succesvol opgestart.



De verschillende rollen van gemeente

Op basis van bovengenoemde drie aanleidingen, heeft de gemeente Hilversum verschillende rollen in het participatieproces. Deze rollen zijn allemaal belangrijk om te komen tot een goed participatiebeleid en tot een goede uitvoering van dit beleid. De gemeente ziet vier rollen voor zichzelf:

Kaderstellende gemeente

Als gemeente stellen we de kaders voor het participatiebeleid vast. Dit geldt voor de resultaten die we zelf nastreven, maar het bepaalt ook de manier waarop we naar de participatieplannen van bewonersinitiatieven en projectontwikkelaars kijken.

Presterende gemeente

We vinden het belangrijk om het resultaat voor ogen te houden. Dat geldt zowel voor het resultaat van het initiatief dat om participatie vraagt als voor de kwaliteit van het participatietraject. Daarvoor is een goed procesontwerp van belang (zie hoofdstuk 5).

Responsieve gemeente

We vinden het belangrijk om goed te luisteren naar wat leeft in de samenleving en daar passende acties op te ondernemen. Hierbij houden we er rekening mee dat we de verschillende belangen van verschillende (groepen) inwoners horen. Dit sluit aan bij onze principes, zoals beschreven in hoofdstuk 2.

Netwerken en samenwerken

Waar mogelijk trekken we samen op met bewonersinitiatieven, projectontwikkelaars en andere spelers in de samenleving. Dit geldt zowel voor specifieke participatietrajecten als voor meer structurele samenwerkingsverbanden.

De rollen van de gemeente zijn ook nog eens verdeeld over verschillende onderdelen: politiek, bestuurlijk en ambtelijk. Dat wil niet zeggen dat ze elk één van deze rollen hebben gekregen. Het is eerder andersom: het college, de gemeenteraad en de ambtenaren van de gemeente hebben allemaal hun eigen manieren om deze rollen in te vullen. Naast de gemeente hebben ook bewoners, ondernemers, projectontwikkelaars en andere organisaties een rol bij participatie. Soms zijn bewoners of projectontwikkelaars initiatiefnemers en soms zijn zij de belanghebbenden of deelnemers aan een participatietraject. Deze rollen komen met mandaat en verantwoordelijkheden.

Het is belangrijk dat de verschillende rollen zuiver zijn en dat sprake is van rolvastheid. Dit wordt verder toegelicht in hoofdstuk 4 en 5.

Uitgangs-punten en principes voor een zorgvuldig participatie-proces

Uitgangspunten voor ons participatiebeleid

Om tot goede en zorgvuldige participatie te komen, zijn een viertal uitgangspunten geformuleerd die de basis vormen voor het participatiebeleid van Hilversum. Daarnaast is een viertal principes gedefinieerd, die leidend zijn voor de participatieprocessen. Hieronder een korte uiteenzetting van de vier uitgangspunten van het beleid in Hilversum en de principes die we hanteren bij de uitvoering.





1. We doen het samen: afhankelijkheid erkennen

Als gemeente kunnen we de complexe opgaven waarmee we voorstaan niet alleen aanpakken. Denk aan de ontwikkelingen in de openbare ruimte die nodig zijn om onze stad klimaatbestendig te maken. Of de zorg voor kwetsbare ouderen. We hebben bewoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en andere organisaties nodig om onze complexe opgaven voor elkaar te krijgen.



2. Juiste belangenafweging: rechtvaardig besluiten

Besluiten die genomen worden, of ze nu op initiatief zijn van de gemeente, bewoners, ondernemers of ontwikkelaars, hebben impact op de omgeving. Om als gemeente een goed besluit te kunnen nemen, is het noodzakelijk om alle belangen en behoeften in beeld te hebben. Daarbij speelt het begrip rechtvaardigheid een rol: we moeten rekening houden met de lasten en de lusten en hoe deze verdeeld worden over degenen die wonen en werken in onze gemeente.



3. Verbeteren van de kwaliteit van de besluitvorming: kennis en expertise benutten

In Hilversum wonen en werken mensen met ieder hun eigen expertise. Soms omdat ze ervaringsdeskundig zijn, of hun straat, buurt of wijk kennen als geen ander, en soms omdat ze expert zijn op een onderwerp. De gemeente maakt graag gebruik van deze kennis en expertise om de Hilversumse samenleving een stukje beter te maken en de kwaliteit van de besluiten die genomen moeten worden te verbeteren.



4. Ondersteuning initiatieven: eigenaarschap, verantwoordelijkheid en autonomie van bewoners stimuleren

In de gemeente Hilversum barst het van initiatieven van bewoners, ondernemers en organisaties die iets doen voor hun straat, buurt, of voor een specifieke groep of groepen. De gemeente is blij met de betrokkenheid en initiatieven en wil de bewoners, ondernemers en andere organisaties zoveel mogelijk ondersteunen en faciliteren bij deze initiatieven zonder het over te nemen. Hilversum is van ons allemaal.

Onze principes voor een zorgvuldig participatieproces

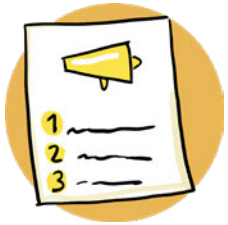
Een goed participatieproces vraagt om zorgvuldigheid. Daarbij houden we rekening met de waarden die voor Hilversummers belangrijk zijn. In de meedenksessies die georganiseerd zijn over het participatiebeleid, hebben bewoners, ondernemers en andere betrokkenen aangegeven veel waarde te hechten aan de volgende vier principes:



Inclusiviteit

Inclusiviteit betekent dat in het participatieproces en de gekozen vorm van participatie zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met de mogelijkheden en behoeften van verschillende doelgroepen. Dat betekent in ieder geval concreet dat de locaties waar bijeenkomsten worden gehouden, toegankelijk zijn voor minder validen en dat in de werkvormen rekening wordt gehouden met verschillende behoeften van de diverse groepen.

Zo zijn voor jongeren bewonersavonden misschien minder interessant en moet ook worden gekeken naar online vormen, bijeenkomsten die minder ‘talig’ zijn, en waar ook mensen die minder mondig zijn tot hun recht kunnen komen. Wat specifiek aandacht vraagt in de Hilversumse context, is de aandacht voor de stad en het dorp. Niet alleen zijn de onderwerpen die leven anders van aard, maar zijn er wellicht ook andere behoeften als het gaat om locatie en werkvormen.n.



Transparantie en heldere communicatie

We hechten veel waarde aan transparantie en heldere communicatie. Transparantie in een participatieproces betekent in de eerste plaats goede informatievoorziening en heldere communicatie. Welke initiatieven en besluiten komen eraan, en wanneer? Waar en wanneer kunnen belanghebbenden zich laten horen? Op welke manier? Is er sprake van informeren, meedenken, meedoen en/of meebeslissen?

Daarnaast betekent participatie ook heldere verantwoording over wat er gedaan wordt met de input uit het participatieproces. Dat betekent in ieder geval heldere verslaglegging en ook duidelijke verantwoording over het participatieproces zelf (wie is betrokken geweest, wanneer en hoe?) en uiteindelijk ook transparantie over hoe de verschillende belangen zijn afgewogen in de besluitvorming.



Responsiviteit en duidelijke verwachtingen

Responsiviteit betekent dat de initiatiefnemer van het participatieproces en de gemeente openstaan voor geluiden, signalen en behoeften uit de omgeving en daar (tijdig) op reageert. Dat betekent bijvoorbeeld dat vragen die gesteld worden op tijd beantwoord worden en dat suggesties worden meegenomen. Dat betekent tegelijkertijd ook dat aan het begin van een participatieproces duidelijk wordt aangegeven wat de invloed is van belanghebbenden en op welke manier met hun inbreng wordt omgegaan.



Lerend

Het participatiebeleid en de vormen die we daarbij kiezen, zijn niet in beton gegoten. Een belangrijk principe is daarom dat we blijven leren met elkaar. Dat doet de gemeente door bijvoorbeeld kennis van buiten naar binnen te halen. Ook experimenteren we met nieuwe vormen van participatie, we evalueren participatieprocessen met betrokkenen om de lessen die daaruit voortkomen te borgen in het beleid en de organisatie.

Welke dilemma's zien we mogelijk in de praktijk?

Dilemma's bij participatie

Onze uitgangspunten en principes geven richting aan uitvoering van participatie in de praktijk. Daarbij houden we er rekening mee dat zich in de praktijk verschillende dilemma's kunnen voordoen. Sommige dilemma's zien we in elk participatieproces terugkomen, andere dilemma's zijn specifiek voor de aanleiding van het participatieproces. Hierna staat een weergave van de belangrijkste dilemma's die we herkennen en die worden ervaren door bewoners, ondernemers, ontwikkelaars en andere betrokkenen. Bij elk dilemma is ook aangegeven hoe we daarmee in het participatieproces willen omgaan.



Dilemma 1: Specifiek belang versus algemeen belang

Wat zien we? Belangenafweging en het nemen van een besluit zijn het mandaat van de raad en het college. Juist omdat er bijna altijd sprake is van vele verschillende belangen die soms tegenstrijdig kunnen zijn, is het zaak om het participatieproces zo transparant, rechtvaardig en inclusief mogelijk in te richten. De uiteindelijke beslissing ligt bij de raad en college. Belanghebbende inwoners, ondernemers en andere organisaties moeten de ruimte krijgen in het participatieproces om aan te geven met welke belangen de gemeente rekening dient te houden.

Een voorbeeld van een dergelijke belangenafweging is de behoefte aan een gezondheidscentrum. De voorkeur van de gemeente gaat uit naar een spreiding van de gezondheidscentra over de stad, het liefst goed bereikbaar voor de inwoners. Inwoners kunnen bezwaren hebben vanwege bijvoorbeeld meer parkeerdruk in hun omgeving.

Hoe gaan we hiermee om? De afweging die uiteindelijk wordt gemaakt tussen de verschillende belangen, zal in elk besluit in ieder geval helder en navolgbaar moeten zijn. Bij elk besluit van het college of de gemeenteraad waarvoor participatie wordt gevraagd, wordt een participatieparagraaf toegevoegd als vast onderdeel van de besluitvorming. De belangenafweging en daarmee de motivering van het besluit wordt hierin opgenomen.

Het opnemen van een participatieparagraaf wordt ook van de gemeente zelf en projectontwikkelaars gevraagd op het moment van indiening van een aanvraag van een 'project'. Dit kan ook een verzoek tot aanpassing van het omgevingsplan zijn of het verzoek om een BuitenPlanseOmgevingsplanactiviteit (Bopa) procedure te doorlopen. Daarmee kunnen initiatiefnemers laten zien hoe ze rekening hebben gehouden met de belangen van omwonenden en andere belanghebbenden en wie op welk moment is gehoord.

Dilemma 2: Het stille midden versus actieve burgers

Wat zien we? Bij participatie zien we vaak dat diegenen die het meest geraakt worden en goed georganiseerde belangengroepen zich laten horen. Hun inbreng vormt niet vanzelfsprekend een afspiegeling van de bredere samenleving. Soms komt het voor dat groepen of individuen zich niet laten horen, bijvoorbeeld omdat ze minder goed op de hoogte zijn van wat er speelt, of omdat ze de taal niet goed machtig zijn.
Hoe gaan we hiermee om? Omdat we weten dat dit speelt, is het zaak om in het ontwerp van een participatieproces, of het nu het initiatief van een ondernemer of van de gemeente zelf is, van tevoren goed na te denken over hoe diegenen te bereiken die niet uit zichzelf iets van zich zullen laten horen. De gemeente streeft daarbij naar een representatieve groep deelnemers, waarin ook minder actieve en minder georganiseerde inwoners worden gehoord. Dat betekent in ieder geval rekening houden met verschillende werkvormen en actief en laagdrempelig te werken. Zie hiervoor innovatieve voorbeelden uit de inspiratiekoffer.

Dilemma 3: Landelijke opgaven versus lokale behoeften

Wat zien we? Sommige vraagstukken in de samenleving moeten door een overheid worden opgepakt, maar zullen niet door iedereen met gejuich worden ontvangen. Denk aan het plaatsen van een schoolgebouw of bijdragen die geleverd dienen te worden aan het energieakkoord. Hiervoor zien we vaak de houding, ‘not in my backyard’, maar ook gemeente Hilversum heeft haar aandeel te leveren in vraagstukken die het ‘algemeen belang’ dienen en/of die door andere overheden zijn besloten.

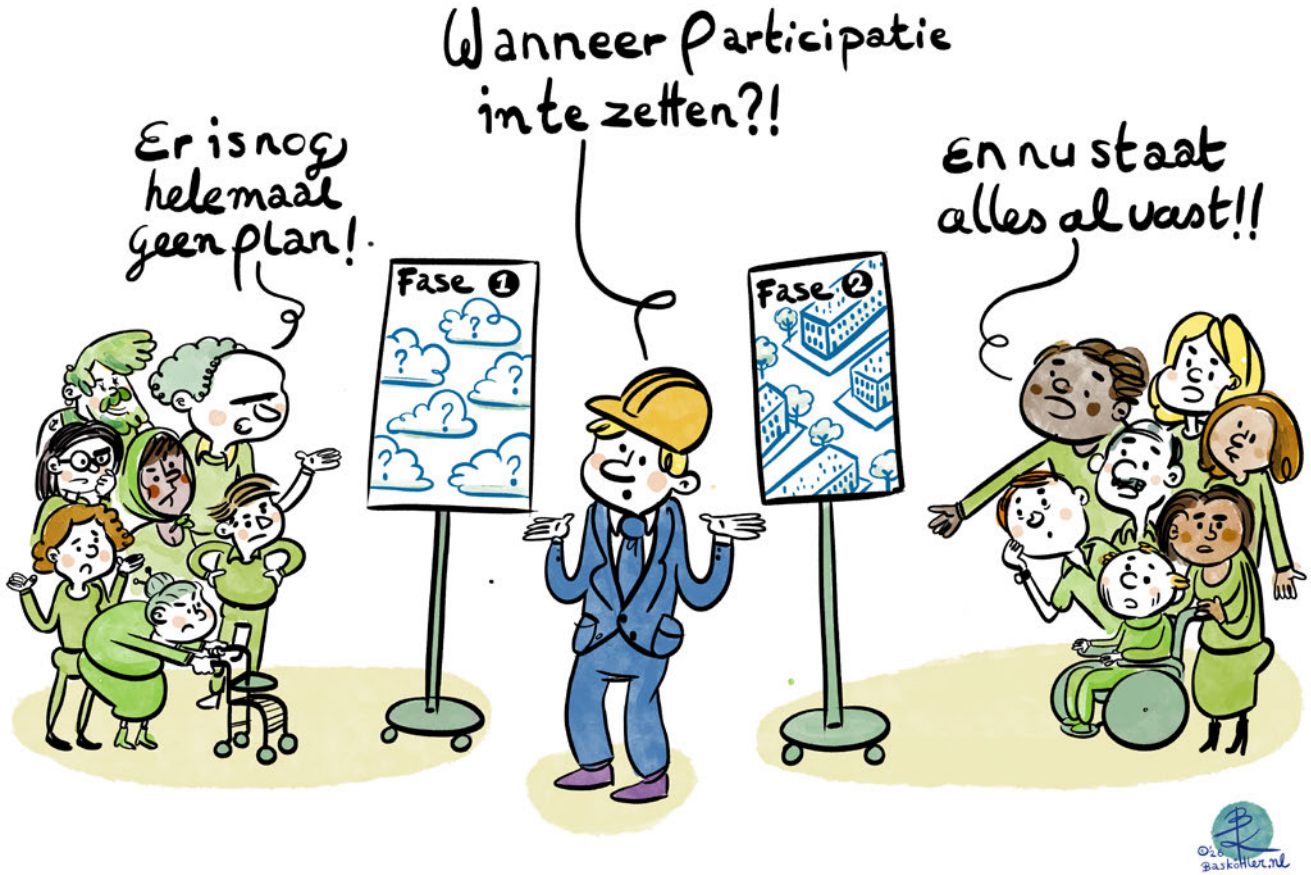
Hoe gaan we hiermee om? Besluitvorming bij dit type vraagstukken vergt een zorgvuldige en transparante afweging. De verschillende belangen van bewoners en ondernemers worden meegewogen in een besluit dat een breder en algemener belang dient.

Dilemma's die kunnen spelen bij initiatieven van de gemeente en van projectontwikkelaars

Naast de dilemma's waar rekening mee gehouden dient te worden in alle participatieprocessen, zijn er ook dilemma's die specifiek te maken hebben met de aard van het initiatief.

Dilemma 4: Hoe bepaal je het juiste moment van participatie voor de verschillende belanghebbenden?

Wat zien we? Inwoners en andere belanghebbenden willen vroegtijdig betrokken worden bij de planvorming vanuit de gemeente of projectontwikkelaars, en dat is logisch. Tegelijkertijd zijn plannen in een vroeg stadium nog niet helemaal uitgewerkt en kan er nog veel veranderen. Dat kan ook weer extra vragen en onzekerheid oproepen bij belanghebbenden. Bovendien zien we dat mensen in principe graag vroeg betrokken willen worden, maar dat de ervaring ook leert dat veel mensen ook pas aan tafel komen als de plannen concreter worden en het duidelijker wordt wat dit voor hen betekent.



Neem de woningnood, bijna iedereen vindt dat er een oplossing moet komen, maar meer bouwen in je eigen omgeving is wat anders.

Hoe gaan we hiermee om? Inwoners, ondernemers en andere belanghebbenden die hebben meegedacht bij het opstellen van deze nota participatiebeleid, hebben aangegeven veel waarde te hechten aan vroegtijdig betrokken te worden. Dat betekent dat in de communicatie en informatievoorziening heel duidelijk moet worden gemaakt in welk stadium de planvorming zich bevindt, op welke wijze participatie van invloed is op het voorliggende onderwerp en wat er nog te wachten staat om verwachtingen voorafgaand aan bijeenkomsten duidelijk te hebben. Dit betekent ook dat de gemeente of de betrokken projectontwikkelaar bereid moet zijn om open te staan voor geluiden, signalen en behoeften uit de omgeving en daar (tijdig) op te reageren.

Dilemma 5: Wanneer zet je een onafhankelijke procesbegeleider in?

Wat zien we? Bij initiatieven van de gemeente en/of die van projectontwikkelaars met een grote impact, kan het van belang zijn om het participatieproces onafhankelijk te begeleiden. Dit kost vaak extra geld en tijd wat er niet altijd is.

Hoe *gaan we hiermee om?* Bij initiatieven waarbij de impact groot is en waarbij veel belangen gemoeid zijn, wordt vooraf de afweging gemaakt of het inzetten van een onafhankelijke procesbegeleider en/of verslaglegger noodzakelijk is en op welke wijze dit te organiseren en financieren is. Over deze afweging wordt actief op voorhand verantwoording afgelegd in de participatieparagraaf.



Dilemma 6: Latente waarden versus manifeste behoeften

Wat speelt er? Sommige waarden die voor burgers heel belangrijk zijn, kunnen botsen met specifiek beleid of vallen buiten de ‘reikwijdte’ van het project. Zonder opzet worden die waarden soms buiten beschouwing gelaten. Voorbeelden hiervan zijn bijvoorbeeld respect voor de natuur of zorg voor het verlies van saamhorigheid.

Hoe gaan we hiermee om? In de uiteindelijke afweging voor een besluit moet duidelijk gemaakt worden welke belangen, behoeften en onderliggende waarden aangedragen zijn door belanghebbenden en hoe daarmee omgegaan is in de besluitvorming. Dit vormt onderdeel van de participatieparagraaf. Dit is ook een goede kans om te leren over wat bewoners en ondernemers belangrijk vinden. Als de conclusie is dat niet alles in één project kan worden meegenomen, kan dat aanleiding zijn om te zoeken naar andere manieren om in te spelen op zorgen die leven.

Dilemma's die kunnen spelen bij initiatieven van project-ontwikkelaars

Specifiek bij initiatieven vanuit project-ontwikkelaars speelt dat bewoners en andere belanghebbenden zorgen kunnen hebben over de transparantie en machtspositie van de betrokken ontwikkelaar.

Er dient een goede balans te zijn tussen het commercieel belang van de projectontwikkelaar en het belang voor de Hilversummers. De Omgevingswet geeft weliswaar aan dat projectontwikkelaars de belangen van de omgeving moeten meenemen in hun planvorming, maar de vorm is niet vastgelegd.

De gemeente Hilversum gaat de projectontwikkelaars vragen om een participatieplan bij hun projectplan te voegen. Dit plan is niet alleen bedoeld om de gemeente in staat te stellen toe te zien op de wijze waarop de omgeving is gehoord en belangen zijn meegenomen, maar biedt de projectontwikkelaar ook de kans om zijn of haar plannen aan te scherpen.



Dilemma 7: Afweging ervaringskennis omwonenden/belanghebbenden versus plannen projectontwikkelaar

Wat speelt er? Bewoners hebben misschien niet altijd de technische expertise in huis, maar bezitten wel vaak ervarings-kennis van hun omgeving die waardevol kan zijn voor de plannen van een ontwikkelaar. Bewoners ervaren soms dat deze kennis niet goed wordt meegenomen in de plannen.

Hoe gaan we hiermee om? Alhoewel dit grotendeels een verantwoordelijkheid is van de projectontwikkelaar, wil de gemeente actief uitdragen dat het benutten van (ervarings-)kennis en kunde van omwonenden een andere manier is om plannen te verrijken, waardoor de kans op goedkeuring door de gemeente toe kan nemen.

Mogelijke dilemma's bij initiatieven van bewoners

Naast dilemma's die spelen bij initiatieven van de gemeente en projectontwikkelaars, spelen bij initiatieven van bewoners ook specifieke dilemma's.

Dilemma 8: Eigen behoeften en ideeën versus regie door gemeente

Wat speelt er? Bewonersinitiatieven willen graag dat participatieprocessen starten bij hun eigen behoeften en ideeën, niet bij vooraf vastgestelde gemeentelijke doelen. Ze willen graag de touwtjes in handen houden en niet het gevoel hebben overgenomen te worden. Zelfs als de gemeente en een bewonersinitiatief gedeelde belangen hebben, kan het zijn dat de perspectieven op wat er nodig is op een bepaald moment uiteenlopen. De gemeente heeft dan de rol om het 'algemeen belang' te bewaken en erop toe te zien dat alle belangen die geraakt worden, worden meegewogen.

Hoe gaan we hiermee om? De samenwerking tussen bewonersinitiatieven en de gemeente kan verschillende vormen aannemen. In sommige gevallen handelt een initiatief zelfstandig en in andere gevallen is er meer hulp van de gemeente nodig. Duidelijkheid over rollen, taken en verantwoordelijkheden is daarbij van groot belang. Onderdeel van een participatieproces is ook om te werken aan betere relaties. Als ambtenaren en initiatiefnemers meer begrip hebben voor elkaars werk, en wat daarin belangrijk is, wordt het gemakkelijker om elkaar daarin te ondersteunen. Dit gaat verder dan alleen incidentele participatietrajecten.

Dilemma 9: Bevoegdheden bewoners versus mandaat gemeenteraad

Wat speelt er? Bewoners zijn soms initiatiefnemer, zoals bedoeld in de Omgevingswet. In dat kader zijn zij verantwoordelijk om ervoor te zorgen dat de omgeving wordt gehoord. Denk aan het uitdaagrecht (Right to challenge) waarbij bewonersinitiatieven bijvoorbeeld zelf het onderhoud van een park op zich nemen of de exploitatie van een buurthuis organiseren. Een voorbeeld hiervan is wijkcentrum de Geus. een initiatief van buurtbewoners om uit eigen middelen een buurthuis te mogen (her)starten. Als bewoners een initiatief nemen om iets te ondernemen in de openbare ruimte dat omwonenden raakt, dan kan het zijn dat zij de omgeving moeten horen in de planvorming. Daarnaast spelen dit soort initiatieven ook een meer structurele rol in het meedenken over ontwikkelingen binnen de gemeente.

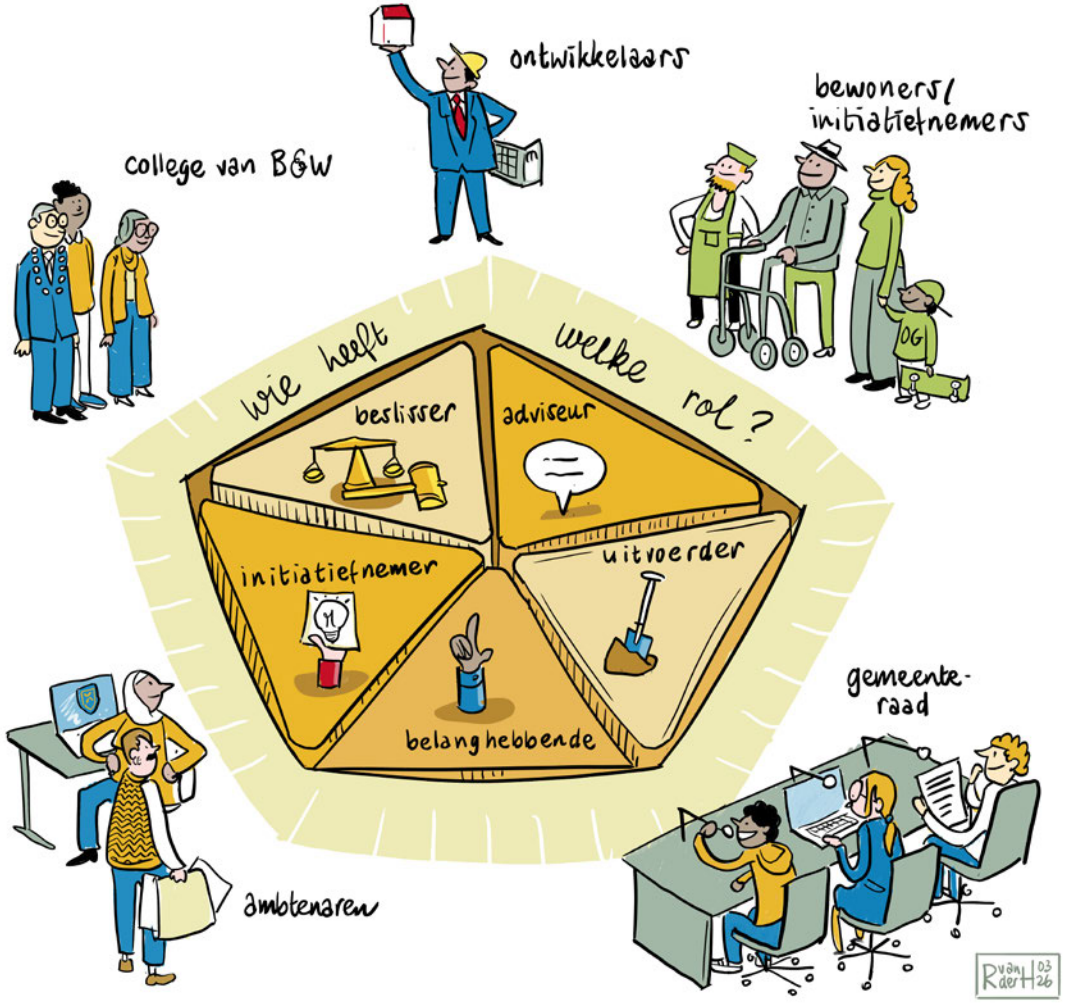
Hoe gaan we hiermee om? Uit de participatiebijeenkomsten bleek dat bewoners hechten aan blijvende betrokkenheid en aan duurzaamheid van initiatieven. We kunnen denken aan het verenigingsleven, of aan dorps- of wijkraden. Hoe zorgen we dat ook die rol goed wordt ingericht? En van de netwerken die ze onderhouden. We onderschrijven het idee dat vertrouwen en respect de basis vormen van een goede samenwerking. We streven naar duidelijke processen, heldere criteria en inzicht in wat de gemeente wel en niet ondersteunt. De vindbaarheid van informatie moet beter, bijvoorbeeld via toegankelijke websites en sociale media.



Rolverdeling en rolvastheid

Verschillende rollen

In het participatieproces zijn verschillende rollen te onderscheiden. Deze rollen zijn belangrijk voor het democratische proces. De rollen van de gemeente zijn globaal beschreven in hoofdstuk 1; deze rollen worden verdeeld over de verschillende spelers in het democratische proces. Ook bewoners hebben een rol. Bewoners kunnen belanghebbende zijn in een participatieproces, maar ook initiatiefnemer. Dat geldt voor iedere initiatiefnemer.



Een belangrijke randvoorwaarde voor een zorgvuldig participatieproces is dat de verschillende rollen en verantwoordelijkheden die daarbij horen, duidelijk zijn voor alle spelers en dat deze rollen goed bewaakt worden. Bij een publiek-private samenwerking moet aan de voorkant van het proces een afspraak worden gemaakt over wie de penvoerder van het participatieproces is.

Rol bewoners en ondernemers als belanghebbende

Bewoners en ondernemers hebben kennis van hun omgeving of van een specifiek onderwerp. Ze kunnen deze kennis inbrengen door mee te denken of mee te doen. Daarnaast kunnen bewoners en ondernemers belanghebbend zijn bij een initiatief van de gemeente of een andere ondernemer. Bewoners en ondernemers kunnen bezwaar maken, maar zijn in principe niet beslissingsbevoegd. Pas wanneer de gemeenteraad en/of het college aangeven binnen welke kaders bewoners mogen meebeslissen, kunnen bewoners en ondernemers ook daadwerkelijk meebeslissen.

Rol bewoners als initiatiefnemer

Bewoners kunnen een initiatief nemen voor bijvoor-beeld de vergroening van hun straat. Als het initiatief van bewoners ook de belangen van andere bewoners of ondernemers raakt, hebben ze de verantwoordelijkheid om deze belangen ook te horen en af te wegen in hun initiatief. Het blijft echter wel de rol van de gemeente om erop toe te zien of alle belangen ook daadwerkelijk meegewogen zijn en of het participatieproces zorg-vuldig is. Bewoners kunnen initiatief nemen, maar als dat initiatief de bevoegdheden van de gemeente raakt, bijvoorbeeld in de openbare ruimte, dan blijft de gemeente beslissingsbevoegd.

Rol ondernemers als initiatiefnemer

Ondernemers kunnen een initiatief voor een project nemen. In de Omgevingswet is vastgelegd dat ontwikkelaars hun omgeving moeten horen en de belangen van de omgeving mee moeten nemen in hun projectplan. De gemeente vraagt aan ontwikkelaars om een participatieplan, zodat zij er erop toe kan zien dat er een zorgvuldig participatieproces komt. Ontwikkelaars kunnen initiatief nemen, maar niet zelf besluiten, tenzij dit binnen de kaders van vastgesteld beleid valt.

Rollen gemeenteraad

De gemeenteraad is het hoogste democratisch gekozen orgaan binnen de gemeente. Met dit mandaat komt de verantwoordelijkheid om een goed gemotiveerde, rechtvaardige en transparante afweging te maken tussen de verschillende belangen die spelen bij besluitvorming.

Rol college

Het college van burgemeester en wethouders heeft een besluitvormende rol en een uitvoerende rol. Het college kan trajecten waarbij participatie nodig is, mede initiëren. Daarbij kan het college, binnen de kaders van het door de gemeenteraad vastgestelde participatiebeleid, de keuze maken voor de trede op de participatieladder (zie hoofdstuk 5).

Bestuurlijke deelname en het gesprek over dilemma's

Participatiebijeenkomsten die door of namens het college worden georganiseerd zijn onderdeel van het politieke besluitvormingsproces. Politieke besluitvorming vraagt om een afweging van uiteenlopende belangen, mogelijkheden en gevolgen. Daarom nemen de politiek verantwoordelijke bestuurders bij participatiebijeenkomsten over grotere bestuurlijke trajecten die een directe invloed hebben op het woon- en leefklimaat zoveel mogelijk zelf actief deel aan het gesprek met deelnemers.

De leiding van participatiebijeenkomsten ligt bij een gespreksleider, die het gesprek begeleidt en bewaakt dat alle deelnemers hun inbreng kunnen leveren. Het college zorgt ervoor dat de verantwoordelijke portefeuillehouder of portefeuillehouders aanwezig zijn en inzicht geven in de bestuurlijke en politieke dilemma's, tegenstrijdige belangen, keuzemogelijkheden en gevolgen daarvan. Zij maken duidelijk welke kaders vaststaan en welke ruimte deelnemers hebben om de keuzes te beïnvloeden.

Participatie is geen vrijblijvend gesprek. We nemen deelnemers serieus door hen mee te nemen in de complexiteit van besluitvorming en de belangenafweging die daarbij nodig is. De portefeuillehouders vragen deelnemers actief om vanuit hun ervaringen en expertise bij te dragen aan deze afweging en mogelijke oplossingen. Dat gaat verder dan uitsluitend de open vraag: "Wat zou u willen?" Er is maximaal ruimte voor een zinvol gesprek over wat wenselijk is en wat kan.

Rol ambtenaren

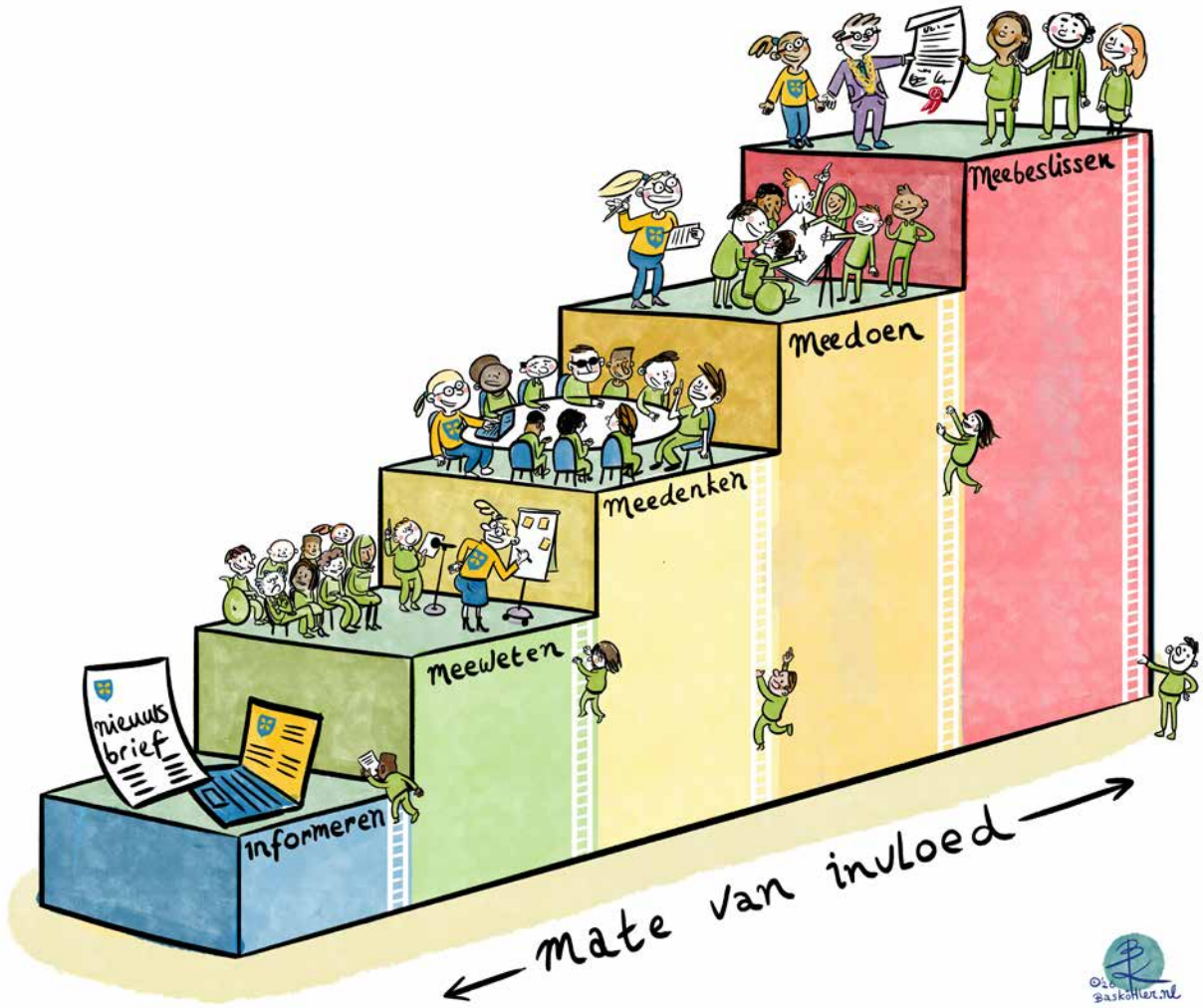
Ambtenaren bereiden de bestuurlijke besluitvorming door college of gemeenteraad voor en kunnen daarbij ook wethouder, college en raad gemotiveerd adviseren, maar nemen zelf geen besluiten. Pas wanneer de gemeenteraad via het college het mandaat voor afweging heeft neergelegd bij de ambtelijke uitvoering, kunnen ambtenaren zelfstandig afwegingen maken om te komen tot besluitvorming.

Duidelijkheid over rollen en rolvastheid voorkomt dat verwachtingen uiteenlopen of dat onduidelijkheid in het mandaat en in het besluitvormingsproces ontstaat. Belangrijk is om toe te blijven zien op deze rolvastheid, ook al bestaat er soms de verleiding om de randen op te zoeken. Tegelijkertijd nodigt deze verdeling van rollen ook uit om na te denken over of taken en bevoegdheden verschoven kunnen worden: is het bijvoorbeeld mogelijk om bewoners meer ruimte en bevoegdheid te geven in hun eigen buurt? Deze vragen willen we de komende tijd ook actief onderzoeken, samen met bewoners uit de stad en dorpen. We willen daarbij samen leren en experimenteren om te kijken wat werkt en wat past bij onze Hilversumse samenleving.

Naar de praktijk: het ontwerp van een zorgvuldig participatie-proces

Passende vorm bij wat er speelt

Participatie bestaat in allerlei vormen en maten. De gemeente Hilversum is zich ervan bewust dat de gekozen vorm en maat moeten aansluiten bij de opgave; het doel en de context van de plannen die worden voorgesteld, passend bij het mandaat van de verschillende betrokkenen. Er is bijvoorbeeld nogal een verschil tussen onderwerpen die alle bewoners van de gemeente zouden kunnen raken en onderwerpen waarmee alleen een specifieke groep te maken heeft.



We nemen dat soort overwegingen serieus bij de participatieprocessen die de gemeente zelf organiseert. Daarbij kijken we ook met die blik naar de participatieparagrafen en -voorstellen van andere initiatiefnemers: past de vorm bij wat er speelt? Een goed proces begint bij een goede voorbereiding, maar zelfs goed voorbereide processen kunnen soms onverwachte wendingen nemen. Daarom is het belangrijk om niet alleen vooraf te denken over onderstaande vragen, maar dat ook tijdens en achteraf wordt stilgestaan bij hoe het proces verloopt en of er iets anders nodig is. Dat sluit aan bij onze lerende aanpak.

Vragen bij een procesontwerp

Voordat een ontwerp voor een participatieproces gemaakt wordt, is het belangrijk dat de initiatiefnemers een beeld hebben van beoogde betrokkenen die een plek moeten krijgen in het participatieproces. Is er sprake van veel onenigheid tussen verschillende groepen? Of zijn de beoogde betrokkenen het op veel punten juist eens? Spelen er misschien andere vraagstukken die gevoelig liggen? Is er in het verleden sprake geweest van een participatieproces dat niet goed verlopen is?

Deze vragen die gaan over de beoogde betrokkenen en hun omgeving helpen om een goede inschatting te maken wat nodig is in het participatieproces en wat misschien extra aandacht vraagt.

Als de omgeving en de beoogde betrokkenen in kaart zijn gebracht kan het ontwerpproces beginnen. Informatieverstrekking is hierbij een cruciale voorwaarde. De initiatiefnemer (gemeente, ontwikkelaar, inwoner, ondernemer, maatschappelijke organisaties, et cetera) geeft duidelijk en op tijd informatie over het plan. Het gaat om wat het plan inhoudt, waarom het nodig is, welke gevolgen het kan hebben en wanneer stappen worden gezet. Zo weten inwoners en andere betrokkenen waar zij aan toe zijn en kunnen zij goed meedenken.

De informatie moet begrijpelijk zijn en voor iedereen makkelijk te vinden. De initiatiefnemer werkt hierbij samen met de organisatie en beantwoordt vragen van belanghebbenden. Door open en eerlijk te communiceren ontstaat vertrouwen en kan iedereen op een gelijkwaardige manier meedoen.

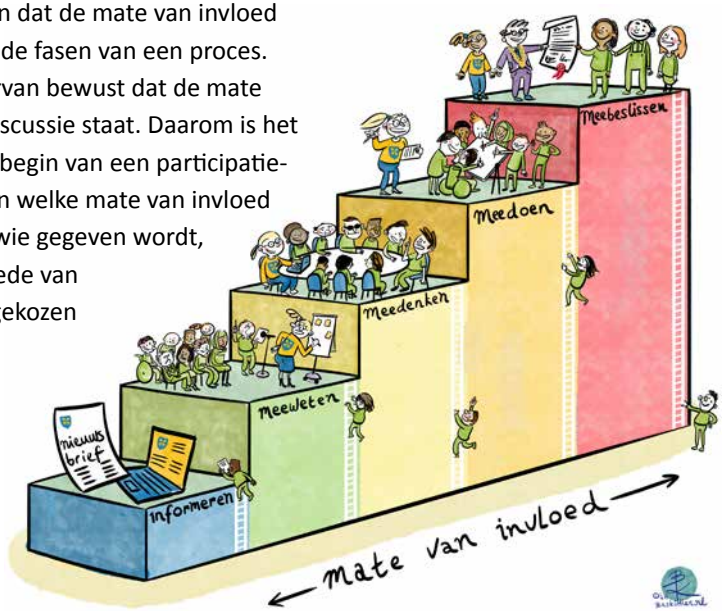
Goede informatie van de initiatiefnemer is nodig voor een eerlijk en zorgvuldig participatieproces. Drie vragen zijn daarbij belangrijk:

1. Wat is de mate van invloed die betrokkenen kunnen hebben?

De vraag naar de mate van invloed die betrokkenen kunnen hebben, staat vaak voorop. Worden ze gehoord, kunnen ze adviezen geven of zelfs (mee)beslissen? Dit zijn belangrijke, maar soms ook lastige afwegingen om te maken. Gemeente Hilversum gebruikt hiervoor de participatieladder. Welke trede gekozen wordt, hangt af van:

Bestaande regelgeving:	Welke ruimte laten de beleidskaders voor invloed van buitenaf?
De mate van impact:	Wie wordt geraakt door het uiteindelijke besluit en in hoeverre worden ze geraakt?
Politieke wensen:	Wie willen we een stem geven in dit traject en waarom?

Daarbij kan het ook zijn dat de mate van invloed anders is in verschillende fasen van een proces. De gemeente is zich ervan bewust dat de mate van invloed vaak ter discussie staat. Daarom is het belangrijk om aan het begin van een participatietraject helder te maken welke mate van invloed op welk moment aan wie gegeven wordt, oftewel, voor welke trede van de participatieladder gekozen wordt. In Hilversum kennen we de hierna genoemde treden.



Informeren

Hoewel goede informatievoorziening een belangrijke voorwaarde is voor participatie, wordt ‘informeren’ zelf niet beschouwd als een participatievorm. De reden hiervoor is dat informeren de basisvoorwaarde is bij ieder participatieproces.

Voorbeeld: Vanwege verkeersongelukken besluit de gemeente de maximumsnelheid in een aantal straten te verlagen naar 30 km/u. De gemeente houdt een bewonersavond om hen over dit besluit te informeren.

Meeweten

Dit betekent: goed geïnformeerd zijn. Iedereen die geraakt wordt door een besluit, heeft recht op duidelijke en toegankelijke informatie. Dat doen we op een manier die past bij het onderwerp. Gaat het om een groot project met gevolgen voor een buurt? Dan wordt een participatieproces in gang gezet waar inwoners in mee kunnen denken, praten en doen. Gaat het om kleinere werkzaamheden, zoals onderhoud aan de straat? Dan kan een bewonersbrief voldoende zijn. Meeweten is meer dan alleen informeren — het vormt de basis voor gelijkwaardige participatie. Daarom zorgen we voor transparante communicatie, begrijpelijke informatie en toegankelijke kanalen.

Voorbeeld: Voor de herinrichting Edelenbuurt in Wijdemeren zijn bewoners via een enquête bevraagd over hun woonwijk. Met deze opbrengsten is het nieuwe inrichtingsontwerp gemaakt. Het ontwerp is in diverse projectfasen gedeeld met de bewoners. Zij konden hun op- en aanmerkingen op het ontwerp met de gemeente delen.

Meedenken

Bij meedenken vragen we inwoners, ondernemers, organisaties en andere betrokkenen om hun ideeën, ervaringen en adviezen te delen. Het doel is om beter te begrijpen wat er speelt, welke belangen er zijn en welke oplossingen bewoners zien. De gemeente houdt de regie, maar neemt de inbreng serieus en weegt deze zorgvuldig mee in de besluitvorming.

Voorbeeld: De ontwikkeling van de gebiedsvisie ’De Blijk’ in Nederhorst de Berg. Dit betreft een herontwikkeling van een gebied waar in de startfase belanghebbenden worden betrokken en later in het proces een inwonersklankbordgroep wordt ingesteld.

Meedoen

Meedoen (ook wel co-creëren) betekent: echt samen aan de slag. Inwoners denken niet alleen mee, maar werken actief mee aan oplossingen en plannen. Dat kan in de vorm van ontwerpateliers, werkgroepen of co-creatiebijeenkomsten. De eindverantwoordelijkheid blijft bij het bestuur, maar het proces is een gezamenlijk product. Voorbeelden van meedoen: het opnieuw inrichten van pleinen of parken, of het maken van afspraken met ondernemers in een buurt. Hier geldt: samen maken we Hilversum mooier. Meedoen onderscheid zich van meedenken, vanwege het meer verplichtende, maar niet afdwingbare karakter.

Voorbeeld: Wonen in de Meent. Voor de totstandkoming van de Woonagenda de Meent heeft de gemeente samen met de inwoners bepaald voor welke doel-groepen behoefte is aan nieuwe woningen en wat de beste locatie is voor die woningen in de Meent. Hiervoor is onder andere een 'serious game' ingezet.

Meebeslissen

Bij meebeslissen hebben inwoners daadwerkelijk zeggenschap over de uitkomst. De gemeente stelt kaders vast, maar de beslissingen binnen die kaders worden door de participanten zelf genomen. Dat vraagt vertrouwen, duidelijke afspraken en gedeelde verantwoordelijkheid.
Het gaat vaak om kleinschalige initiatieven, bijvoorbeeld wijkbudgetten, buurtgroenprojecten of bewonersinitiatieven. Bij vormen waarbij de gemeente zelf meedoet in een initiatief van inwoners is meebeslissen altijd het uitgangspunt. Zo groeit in Hilversum een cultuur waarin inwoners, organisaties en gemeente samen eigenaarschap dragen voor hun leefomgeving.

Voorbeeld: Vanuit een bewonersinitiatief kwam een idee voor het herinrichten van een plantsoen en het verbeteren van de wateropvang door middel van een wadi en een regenton. De initiatiefnemers hebben gebruikgemaakt van de expertise van een kwekerij bij het selecteren van planten die het meest geschikt zijn voor deze omgeving.

2. Wie zijn de deelnemers?

Naast de vraag welke invloed deelnemers hebben, is de meer basale vraag wie er eigenlijk kunnen deelnemen, van belang. Betrek je bij de visievorming over de plaatsing van een nieuwe padelbaan bijvoorbeeld alleen de mensen die in de directe omgeving wonen, of betrek je de hele gemeenschap, of alle mensen die van padel houden? Hoe selecteer je de specifieke deelnemers? Mogen ze zichzelf aanmelden? Vindt er een loting plaats? Of ga je op basis van specifieke criteria op zoek naar deelnemers die aan tafel moeten zitten?

We gaan ervan uit dat er soms sprake kan zijn van verschillende platforms in een participatietraject. Denk aan een geloot burgerforum naast een klankbordgroep met vertegenwoordigers van belangengroepen, of aan een online raadpleging naast een dialoogtafel.

3. Kiezen volgens de 'matrix'

Op basis van deze twee vragen (welke mate van invloed en wie zijn de deelnemers) kunnen we verschillende participatievormen goed schematisch weergeven, op basis van de 'participatiekubus' van Archon Fung, zoals weergegeven in het rapport '*Grip op het gedoe. Worstelingen bij de vormgeving van participatietrajecten*'. Links staan de treden van de participatieladder weergegeven. Onder staat weergegeven wie het publiek is en hoe ze zijn georganiseerd. De spreiding van de hokjes laat goed zien hoe verschillend de vormen van elkaar kunnen zijn. Er zijn vormen met veel deelnemers, die de kans hebben om hun verhaal te doen en hun voorkeuren te delen (zoals een bewonersavond, een online raadpleging, of een inwonerspanel), maar zonder een sterk mandaat. Ook zijn er vormen die juist beperkt zijn in het aantal deelnemers, maar waar het mandaat veel groter is, zoals bij een georganiseerde stakeholdertafel. .

Meebeslissen **binnen bevoegd gezag**	***Stakeholders onderhandelings-tafel***			***Correctief raadgevend referendum***
Meedoen **Mogelijkheid om beleid/ beslissingen mede vorm te geven**	***Georganiseerde belangengroepen raadplegingstafel***	***Ontwerp/avond***	***Burgerberaad***	
Meedenken **Betrokken zijn, kans om te discussiëren en mening te geven**		***Dialoog/ bijeenkomst***	***Burgerpanel***	***Online raadpleging***
Meeweten **Mogelijkheid om vragen te stellen**				***Bewoners-avond***
Informeren				***Bewonersbrief, informatieavond***
	Stakeholders georganiseerd	**Stakeholders niet georganiseerd**	**Gelote deelname**	**Breed publiek**

Werkvormen voor participatie

In de gemeente Hilversum werken we met een divers palet aan werkvormen. Als de keuze voor één of meerdere platforms is gemaakt (burgerforum, klankbordgroep, online raadpleging, dialoogtafel, etc.), kijken we naar welke werkvorm het beste past bij het type vraagstuk, de mate van invloed én de belanghebbende. Bij de keuze voor een werkvorm is het belangrijk om na te gaan wie er in het publiek zitten: welke leeftijd hebben ze? Wat is hun achtergrond? Zijn ze de taal machtig of niet? Kennen ze elkaar? Een paar voorbeelden, puur ter illustratie:

- **Nieuw Wmo-beleid.** Het gaat hier om een initiatief van de gemeente. Aan tafel zitten dan ook diverse belangengroepen (georganiseerde stakeholders), bijvoorbeeld gebruikersraden en patiëntenvereniging adviseren de gemeente bij de te maken keuzes aan een *georganiseerde belangengroepen* tafel. Het bredere publiek wordt door hen vertegenwoordigd.
- **Gebiedsontwikkeling.** Er wordt een ontwikkeling in een gebied gepland. De gemeente trekt samen op met de ontwikkelaars. Er staat veel spanning op het traject, en bewoners die in de buurt wonen laten van zich horen. De ontwikkelaars en de gemeente gaan met hen in gesprek, om afspraken te maken over het proces en over de contouren van het plan. De beslissing over de gebiedsontwikkeling wordt genomen door de gemeente, na onderhandeling met de projectontwikkelaars. Maar als het plan binnen de kaders van het omgevingsplan wordt uitgevoerd, staat het de projectontwikkelaar vrij of en hoe de omgeving hierbij te betrekken. Over de globale plannen kunnen omwonenden meedenken via een *dialoogbijeenkomst*.
- **Gemeentelijk energiebeleid.** De gemeente is onderdeel van regionale gesprekken om een bepaalde hoeveelheid duurzame energie te gaan opwekken. Inwoners worden breed geconsulteerd in een *online raadpleging*, en een gelote groep van 30 bewoners stelt als *burgerforum* een advies op aan het college van B&W. B&W doen op basis hiervan een voorstel aan de gemeenteraad.
- **Verlaging maximumsnelheid.** Vanwege verkeersongelukken besluit de gemeente de maximumsnelheid in een aantal straten te verlagen naar 30 km/u. De gemeente houdt een *bewonersavond* om naar ervaringen en bezwaren van bewoners te luisteren.

Als het gaat om een initiatief van de gemeente, is het aan het begin van een traject aan de betrokken ambtenaren om, in overleg met de verantwoordelijke wethouder, een voorstel te doen voor het ontwerp van het participatieproces en de bijbehorende participatievorm. De uitgangspunten, principes, rolverdeling en de vragen die aan het begin gesteld moeten worden, vormen daarbij de basis. Verantwoording over deze keuze wordt gedaan in de participatieparagraaf. Als het een initiatief van een projectontwikkelaar betreft, is het aan de projectontwikkelaar om een voorstel te doen. De gemeente zal de projectontwikkelaar vragen om een participatieparagraaf bij haar plannen te voegen. Bij een initiatief van bewoners moet in samenspraak gekeken worden wie welke rol kan oppakken en wie daarbij welke verantwoordelijkheid op zich kan nemen. Hoofdstuk 1 en hoofdstuk 4 geven handvatten bij deze rollen.

Participatie, inspraak en bezwaar: wat is het verschil?

Hierboven staat uitgelegd wat een participatieproces betekent. Daarnaast is er ook nog inspraak. Participatie en inspraak zijn niet hetzelfde.

Participatie betekent dat inwoners passende invloed hebben op gezamenlijke vraagstukken die hen aangaan. De gemeente informeert, luistert en/of gaat op zoek naar antwoorden. En andersom: de initiatiefnemer gaat in gesprek met belanghebbenden en/of gemeente. Participatie vindt meestal plaats aan het begin van een proces, wanneer plannen nog kunnen worden aangepast.

Inspraak is een wettelijk recht. Inwoners kunnen hun mening geven over een voorstel van de gemeente, voordat het college of de gemeenteraad een besluit neemt. Zo'n mening noemen we ook wel een zienswijze. Inspraak is wettelijk verplicht bij bijvoorbeeld een wijziging van beleid of plaatselijke regels, zoals het Omgevingsplan. Het college of de gemeenteraad kan ook zienswijzen vragen op een ontwerpbesluit, zonder dat de wet dat voorschrijft. Inspraak vindt plaats aan het einde van het proces, wanneer het plan grotendeels vaststaat. De ruimte om het voorstel nog te veranderen is dan kleiner dan bij participatie. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om na vaststelling van het besluit een bezwaar- en beroepsprocedure te starten.

Jongeren-participatie

Benadering op maat

De gemeente Hilversum heeft als doel om jongeren structureel en betekenisvol te betrekken bij de ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van beleid. Jongerenparticipatie wordt niet gezien als een losse activiteit, maar als een vast onderdeel van onze beleidsprocessen. In Hilversum erkennen we jongeren als gelijkwaardige partners met eigen kennis, ervaring en perspectieven. Hun inbreng draagt bij aan betere beleidskeuzes, effectievere uitvoering en grotere legitimiteit van gemeentelijke besluiten. Aandachtspunt in het bereiken van jongeren, is dat participatie in hun leefwereld niet de hoogste prioriteit heeft. Daarom is een benadering op maat essentieel. Bij het betrekken van jongeren is het van belang om ook de vorm van participatie met hen af te stemmen.

Kaders en uitgangspunten

- **Gelijkwaardigheid** – Jongeren worden serieus genomen en krijgen ruimte om invloed uit te oefenen. Adviezen worden zichtbaar verwerkt en teruggekoppeld.
- **Toegankelijkheid** – Deelname moet laagdrempelig zijn. We gebruiken begrijpelijke taal, duidelijke verwachtingen en passende ondersteuning.
- **Diversiteit en inclusie** – We streven ernaar dat verschillende groepen jongeren worden bereikt, inclusief jongeren die minder vanzelfsprekend participeren.
- **Continuïteit** – Participatie vindt niet eenmalig plaats, maar in alle beleidsfasen: agendering, ontwerp, uitvoering en evaluatie.

Vormen van participatie

- **Structurele participatie**, zoals een jongeren-panel dat periodiek beleidsadviezen uitbrengt.
- **Projectmatige participatie**, waarbij jongeren worden betrokken bij specifieke opgaven, zoals openbare ruimte, veiligheid, welzijn, cultuur of gezondheid.
- **Informele participatie**, zoals straatgesprekken, schoolbezoeken of online consultaties.

Bereiken van jongeren

Om jongeren effectief te betrekken sluit de gemeente aan bij hun leefwereld. We zetten daarbij in op een mix van kanalen en partners:

- Samenwerking met **scholen, sportverenigingen, jongerencentra en jongerenwerkers**;
- ToekomstLab (samenwerking H100/Dudok/ gemeente/scholen)
- Gebruik van **sociale media** die jongeren dagelijks gebruiken, zoals bijvoorbeeld Instagram en WhatsApp.
- **Actief het werkveld in ‘outreachend werken’**, waarbij professionals actief contact zoeken in de wijk, op hangplekken en sportlocaties;
- **Visuele en korte communicatie**, passend bij jongerenvoorkeuren;
- Inzet van **jongerenambassadeurs**, die andere jongeren helpen betrekken.

Implementatie en borging van het participatie-beleid

Het participatiebeleid is met zorgvuldigheid tot stand gekomen. Deze beleidsnota is een belangrijke stap voor de wijze waarop we met elkaar gaan samenwerken in Hilversum en Wijdemeren. Om ervoor te zorgen dat het participatiebeleid ook geïmplementeerd wordt, is dit borgingshoofdstuk opgenomen. Implementatie en borging van participatie gebeurt op 4 niveaus: juridisch, bestuurlijk, op projectniveau en binnen de uitvoeringsorganisatie.

1. Juridische borging

Wat speelt er? Goede participatie vraagt niet alleen om een duidelijke aanpak, maar ook om een organisatie die het participatiebeleid goed kan implementeren en uitvoeren. In deze beleidsnota staat welke uitgangspunten, principes en invulling van dilemma's moeten leiden tot kwalitatief goede participatieprocessen. Om de kwaliteit te kunnen toetsen en ook op de juiste manier borgen is een juridisch sluitstuk nodig.

Hoe willen we hiermee omgaan? Door een juridisch document vast te stellen waar de gemeente Hilversum zich aan moet houden. Dat doen we door het vaststellen van een Participatieverordening door de gemeenteraad. De Participatieverordening vervangt de Inspraakverordening. Het vaststellen van een participatieverordening is voor de gemeente verplicht vanaf 1 januari 2027.

2. Bestuurlijke Borging

Wat speelt er? Het college van Burgemeester en Wethouders heeft de verantwoordelijkheid om de uitgangspunten van het participatiebeleid uit te dragen (artikel 150 gemeentewet). Bovendien heeft de burgemeester via artikel 170 van de Gemeentewet een zorgplicht voor de kwaliteit van burgerparticipatie-processen en kan daar op worden aangesproken.

Hoe willen we hiermee omgaan? Door participatiebeleid te borgen in de programma-begroting. Het college neemt daartoe elk jaar een participatieparagraaf op in de programma-begroting. Ook in de beleidsvoorstellen wordt een participatieparagraaf toegevoegd. Daarnaast wordt de uitvoering van het participatiebeleid eenmaal per raadsperiode geëvalueerd. Het college van burgemeester en wethouders zendt hiertoe aan de raad een participatieverslag.

3. Projectborging

Wat speelt er? Bij de uitvoering van projecten speelt participatie een belangrijke rol. Het is nu niet altijd duidelijk of en op welke wijze een participatieproces wordt vormgegeven.

Hoe willen we hiermee omgaan? Voor de uitvoering van projecten is het opnemen van een participatieparagraaf verplicht. De projectleider is verantwoordelijk voor het opstellen van een participatieplan, de uitvoering en de evaluatie daarvan.

Ook de hiervoor benodigde budgetten vallen onder de kosten van het project en dienen te worden opgenomen in de kosten van het projectplan.

4. Borging binnen de uitvoeringsorganisatie

Wat speelt er? Het succesvol uitvoeren van het participatiebeleid vraagt om een andere manier van werken. Dat bereiken we door ermee aan de slag te gaan in de dagelijkse praktijk. Hoe we onszelf daarvoor organiseren is zeer belangrijk.

Hoe willen we hiermee omgaan? We zetten hier de volgende activiteiten voor in:

Klankbordgroep Participatie

Een externe klankbordgroep participatie wordt ingesteld met het doel om de uitvoering van het participatiebeleid te volgen en daarover te adviseren.

Doorontwikkeling naar gebiedsgericht werken

Hilversum is een stad met veel soorten plekken: van het drukke centrum tot groene buitenwijken en dorpsgevoel in sommige buurten. We werken nu per buurt, wijk, gebied, buitengebied Wijdemeren. De Omgevingsvisie geeft aan om gebiedsgericht te gaan werken. Dit vraag om een doorontwikkeling van de huidige werkwijze. Hierbij wordt gekeken naar wat specifiek is voor dat gebied en worden de ontwikkelde Dorps cv's van Wijdemeren en de wijkagenda's van Hilversum betrokken.

Dit doen we samen met inwoners, wethouders voor de wijken, wijkregisseurs, dorpsregisseurs, opbouwwerkers en partners uit de buurt.

Het vaststellen van een Routeplanner Participatie

De handleiding Betrek de Buurt is geëvalueerd. Op basis hiervanvan is als alternatief de Routeplanner opgesteld (zie bijlage). Deze geeft duidelijkheid over de te volgen procedures en helpt bij het ontwikkelen en uitvoering geven aan participatie initiatieven.

Aanpassen website

Communicatie is de achilleshiel van participatie. We gaan de gemeentelijke website aanpassen door een ''participatietegel'' toe te voegen waar inwoners interactief een bijdrage kunnen leveren aan participatieprocessen. Achter de tegel komt participatiebeleidsdocument, verordening, participatieparagraaf (formulier), Inspiratiekoffer, mogelijkheid om advies in te winnen (en dat wordt dan besproken in wekelijks overleg met de projectleider participatie). Daarnaast zal een koppeling worden gemaakt met de sociale kaart van Hilversum.

Inrichten database

Het bij elkaar brengen van alle initiatieven in een database met als doel inzicht te creëren in de verschillende projecten, doelgroepen, opbrengsten. De database heeft daarmee ook een monitor functie.

Scholing en training van ambtenaren

Investeren in scholing en training onder ambtenaren, waarbij aandacht is voor kennis van participatiebeleid, de basishouding van ambtenaren ten opzichte van participatie en de daarbij horende competenties. Dit start al bij het inwerkprogramma van nieuwe medewerkers.

E-learning voor initiatiefnemers

Aanbieden van een e-learning participatie voor initiatiefnemers.

Participatieconferenties

Het streven is 1 keer per 2 jaar een participatie-conferentie te organiseren met betrokken afdelingen en stakeholders zoals deelnemers van de Adviesraad Sociaal Domein, ervaringsdeskundigen, ondernemers, projectontwikkelaars, woningbouwcorporaties, maatschappelijke organisaties en belangengroepen. Tijdens de conferentie evalueren we effecten van het participatiebeleid en enkele trajecten om te bepalen of aanpassingen in richtlijnen nodig zijn.

De uitvoering van Participatie behoort tot de taken van de ambtelijke organisatie: participatie is onderdeel van de reguliere werkzaamheden.

Proces-verantwoording Participatie-beleid en Participatie-verordening

Het traject voor het nieuwe participatiebeleid begon met de Startnotitie Participatie in december 2024, gevolgd door het opstellen en vaststellen van het Plan van Aanpak in maart 2025. Tussen maart 2025 en april 2026 vond de uitvoering plaats, een periode waarin onderzoeken werden uitgevoerd, participatiebijeenkomsten werden georganiseerd, werkprocessen zijn geanalyseerd en verschillende conceptdocumenten zijn ontwikkeld. Deze werkzaamheden vormen samen de basis voor het nieuwe participatiebeleid en de participatieverordening, die op 1 januari 2027 in werking treden.

Gedurende het traject werd nauw samengewerkt binnen een integrale kerngroep participatie, waarin ook collega's uit Wijdemeren participeerden. Een uitgebreid onderzoek vond plaats, waaronder deskresearch naar wet- en regelgeving, relevante trends en praktijkvoorbeelden. Ook is een inventarisatie gemaakt van bestaande participatie- activiteiten binnen Hilversum en Wijdemeren, zijn werkprocessen geanalyseerd en beschreven, is een behoeftepeiling onder inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties van Hilversum en Wijdemeren uitgevoerd en is de handleiding *Betrek de Buurt* geëvalueerd op actualiteit en bruikbaarheid.

De Hilversumse raadswerkgroep participatie is betrokken bij de ontwikkeling door deelname aan de participatieavonden en een inspiratiesessie over burgerparticipatie onder begeleiding van Harm van Dijk, begeleider van burgerplatformbijeenkomsten. Daarnaast werden schrijfgroepen ingericht om de diverse documenten gezamenlijk te ontwikkelen en twee externe reflectiegroepen betrokken voor toetsing en inhoudelijke feedback. Het betrekken van de samenleving vormde een belangrijk onderdeel van het proces.

We hebben daarbij gewerkt met het uitgangspunt werken van 'buiten naar binnen'. In gesprekken met inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties zijn ervaringen, behoeften en ideeën voor verbetering verzameld. Ervaringen zijn opgedaan door op werkbezoek te gaan bij diverse gemeenten, zoals Almere, Haarlem en Zeist.

Daarnaast zijn twee brede participatiebijeenkomsten georganiseerd, op 10 juni 2025 en 18 november 2025, waar inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en raadsleden met elkaar in gesprek gingen. De eerste bijeenkomst onder begeleiding van dr. Nanke Verloo, Universitair Hoofddocent Faculteit der Maatschappij- en Gedragswetenschappen met als expertisegebied: Conflict, democratische vernieuwing, burgerparticipatie, protest, stadsontwikkeling, in- en uitsluiting.

De tweede bijeenkomst onder begeleiding van Martien Kuitenbrouwer, één van de initiatiefnemers van het Public Mediation Programme van de Universiteit van Amsterdam (UvA) en medeoprichter van Public Mediation. Naast haar werk als beleidsbemiddelaar, procesbegeleider en actie-onderzoeker, werkt ze als docent bestuurskunde aan de Universiteit van Amsterdam. Tijdens deze bijeenkomsten is actief opgehaald wat inwoners belangrijk vinden bij participatie en welke randvoorwaarden zij nodig achten voor een goede samenwerking met de gemeente.

Ook op regionaal niveau is afstemming gezocht, onder andere in het kader van de Participatie HUB en Samen Sterk, om regionale samenhang te borgen en ervaringen uit te wisselen. Tegelijkertijd werd gewerkt aan de ontwikkeling van de inhoudelijke producten. Dit omvatte het opstellen van conceptversies van de beleidsnota participatie, de participatieverordening en de routeplanner participatie. Bij het ontwikkelen van de verordening is gebruikgemaakt van de conceptverordening van de VNG, die vervolgens in samenwerking met algemeen juristen en juristen Omgevingsrecht verder is verfijnd tot een juridisch robuust en goed uitvoerbaar document.

Deze samenhangende aanpak heeft geleid tot een zorgvuldig, breed gedragen en toekomstbestendig beleidskader dat richting geeft aan participatie binnen Hilversum en Wijdemeren.

Colofon

© Gemeente Hilversum 2026

Vormgeving:
Studio Pietje Precies

Illustraties:
Ronald van der Heide, Bas Kohler, Suus van den Akker

Meer informatie:
Gemeente Hilversum
Dudokpark 1
1217 JE Hilversum

hilversum.nl

Hilversum Mediastad