

Participatienota 'Samen maken wij Voorschoten' 2024

21 augustus 2024

Inhoud

Opmerkingen t.o.v. 2019 zijn aangegeven in cursief.

Samen maken we Voorschoten	1
1. Inleiding	1
2. Voorgeschiedenis en bronnen	2
3. Waarom participeren?	3
4. De theorie van participatie: vormen, gradaties en rollen	4
1) Definities	4
2) Rol van gemeente en inwoner	5
5. De praktijk: waar staan we nu?	6
1) Quick Scan Lokale Democratie	6
2) Barometer Participatie 2023	7
3) Waar staat je gemeente	7
4) Bestuurskrachtmeting 2024.....	7
6. Wanneer, hoe, wie en wat: spelregels voor participatie	8
1) Inwonersparticipatie: de gemeente neemt het initiatief	9
2) Informatie en communicatie bij participatie trajecten	11
3) Overheidsparticipatie: de maatschappij neemt het initiatief	13
7. Experimenteren met participatie	14

Samen maken wij Voorschoten

Afspraken over inwonersparticipatie, overheidsparticipatie en uitdaagrecht.

“De ontwikkeling van Voorschoten is niet alleen een verantwoordelijkheid van de gemeente maar vraagt om een goed samenspel met inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en regionale partners. Wij vinden het belangrijk om ideeën en expertise uit de samenleving meer te benutten en om telkens weer te kijken welke rol de gemeente het beste kan vervullen.

Waar de gemeente plannen en beleid maakt willen we inwoners en belanghebbenden in een zo vroeg mogelijk stadium betrekken. We leggen daarvoor kaders en spelregels vast en letten er ook op dat die daadwerkelijk worden toegepast. We realiseren ons dat dit ook een leerproces is.”

(Uit het coalitieakkoord 2018-2022 'Duurzaam vooruitstrevend: samenwerken aan slimme oplossingen voor een sterk Voorschoten')

Opmerking 2024: tekst toegevoegd

“Het belangrijkste vinden wij dat Voorschoten dicht bij de inwoners staat. Dat zien wij als het fundament van de 3 pijlers: 1) Voorschoten blijft een heerlijk woondorp 2) Voorschoten heeft meer betaalbare woningen voor verschillende doelgroepen 3) Voorschoten is duurzaam en toekomstbestendig. Een open bestuurscultuur, een bestuur dat bereikbaar en transparant is, met een goede dienstverlening op alle gebieden. Ambtenaren denken met u mee, waarbij we procedures en regels verder vereenvoudigen daar waar mogelijk. We betrekken inwoners zoveel mogelijk, en organiseren onze processen van buiten naar binnen. We focussen op het leveren van goede dienstverlening aan onze inwoners. We stimuleren inwoners met ons mee te denken.”

(Uit het coalitieakkoord 2022-2026 'Voorschoten in verbinding vooruit')

1. Inleiding

De ambities zijn helder: de gemeente Voorschoten wil inwoners meer vrijheid en verantwoordelijkheid geven om zelf invulling te geven aan de leefomgeving. De maatschappij ontwikkelt zich immers steeds meer tot een participatiemaatschappij of 'doe- democratie'. Voorheen draaide participatie vooral om het vergroten van de betrokkenheid van inwoners bij het beleid dat de gemeente bedacht en uitvoerde. Nu is steeds vaker de vraag hoe de gemeente het best kan aansluiten bij wensen en initiatieven uit de samenleving zelf. Dit stelt andere eisen aan de overheid.

Het bestuur hecht veel belang aan een sterke sociale cohesie en een goede samenwerking met inwoners en ondernemers. Participatie en communicatie maken daarvan een belangrijk onderdeel

uit. Vanuit het uitgangspunt dat Voorschoten een gemeente is waarin de kracht van de samenleving wordt benut en iedereen meedoet, wordt de focus gelegd op versterking van de (inwoners)participatie. Een gedeelde visie op participatie en een goede invulling daarvan dient bovendien als vliegwiel voor de verbetering van de gemeentelijke communicatie in algemene zin; waar nodig, worden de 'reguliere' communicatiemiddelen bijgesteld.

Inwonersparticipatie is niet nieuw in Voorschoten. Sinds het vaststellen van de 'Vragenboom Burgerparticipatie' in 2008 heeft de tijd niet stilgestaan. Door de jaren heen hebben vele participatieve trajecten plaatsgevonden, in verschillende vormen en met wisselend succes. Voorschotenaren nemen steeds vaker het voortouw bij het inrichten van hun eigen leefomgeving, maar volgens recente onderzoeken wordt de actieve samenleving in onze gemeente nog onvoldoende benut. Participatie vindt vooral plaats op ad-hoc basis. Een duidelijke structuur, procesbeschrijving en coördinatie ontbreken, waardoor inwoners niet goed weten wat zij mogen verwachten bij burgerparticipatietrajecten en maatschappelijke initiatieven.

In de Omgevingswet is participatie een belangrijke pijler bij initiatieven die invloed hebben op de fysieke leefomgeving. De wijze waarop participatie wordt vormgegeven is vrij. Wel is het verplicht om participatiebeleid op te stellen waarin is vastgelegd hoe participatie wordt vormgegeven en welke eisen daarbij gelden. De raad is het bevoegd gezag om dit beleid zoals in deze nota is omschreven vast te stellen.

Als gevolg van de Wet versterking participatie op decentraal niveau is de inspraakverordening verbreed met regels over de wijze waarop inwoners en belanghebbenden – naast voorbereiding – worden betrokken bij de uitvoering en evaluatie van beleid. Ook zijn voorwaarden voor uitdaagrecht opgenomen in de verordening. Deze nota sluit aan op de participatieverordening en geeft houvast bij het uitdaagrecht.

In deze participatienota verwoordt de gemeente haar visie en stelt zij ook duidelijke spelregels vast voor participatie en communicatie. Daarmee wordt de basis gelegd om op een gestructureerde manier met inwoners, ondernemers en instellingen te communiceren, hen te stimuleren om te participeren en hen daarbij te ondersteunen.

2. Voorgeschiedenis en bronnen

Opmerking 2024: actuele documenten toegevoegd

Het beleid en de spelregels zoals verwoordt in deze participatienota, borduren voort op verschillende documenten en initiatieven die sinds 2008 hebben bijgedragen aan onze visie op participatie:

- Vragenboom Burgerparticipatie, die de gemeenteraad heeft vastgesteld in 2008.
- Verordening tot wijziging van de inspraakverordening uit 2015.

- Nota 'Burgers Betrekken' uit 2016.
- Aanzet voor procesafspraken voor participatieprocessen mei 2017 (namens Voorschotense maatschappelijke organisaties en vrijwilligers aangeboden aan de raad).
- Rapport van de Rekenkamercommissie: De burger neemt het initiatief: Inventarisatie en Handreiking Burgerinitiatieven in Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg uit 2018.
- Coalitieakkoord 2018-2022 'Duurzaam vooruitstrevend: samenwerken aan slimme oplossingen voor een sterk Voorschoten.
- Rapport 'Babylonische spraakverwarring: een verkenning van de pilot Segaar-Arsenaal' uit 2018.
- Factor C, de methode die de ambtelijke organisatie hanteert om op omgevingsgerichte werkwijze te werken.
- Participatienota Samen maken wij Voorschoten 2019, afspraken over meeweten, meedenken, meewerken en meebepalen
- Coalitieakkoord 2022-2026 'Voorschoten in verbinding vooruit'.
- Relevant Gesprek, de methode die onderdeel is van de Leergang ambtenaren

3. Waarom participeren?

Het hoofddoel van het participatiebeleid is het **versterken van de lokale democratie**. De participatiesamenleving grijpt voor een deel terug naar meer directe en deliberatieve vormen van democratie. Bij een deliberatieve democratie staat informatievergaring, overleg en uitwisseling van argumenten centraal. Het is dan ook zaak de representatieve democratie te verbinden met directe en deliberatieve vormen van democratie, zodat een meervoudige democratie ontstaat die de band tussen politiek en samenleving versterkt.

In een participatiesamenleving, of doe-democratie, nemen betrokken burgers meer initiatief en verantwoordelijkheid: voor zichzelf, voor elkaar en voor het verbeteren van de eigen leefomgeving. De gemeente ondersteunt en faciliteert dit. Samenwerking en de uitwisseling van ideeën leiden tot meer begrip voor elkaars standpunt. Zo willen wij het **draagvlak vergroten en de burgers tevredenheid bevorderen**, zowel voor gemeentelijke als voor particuliere plannen die de leefomgeving raken.

De Voorschotense samenleving beschikt over veel kennis en ervaring, die van grote toegevoegde waarde kunnen zijn. Met een helder participatiebeleid willen wij die **maatschappelijke kracht optimaal benutten**. Wij brengen de kennis en kunde van onze inwoners in binnen de gemeentelijke organisatie (van buiten naar binnen) en openen onze deuren naar de samenleving om goed te luisteren naar wat er speelt en te weten welke initiatieven we -al dan niet met gemeentelijke ondersteuning- aan de maatschappij kunnen overlaten.

Door ook zelf inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties actief te betrekken bij de gemeentelijke beleidsvorming en uitvoering, verhoogt de gemeente de kwaliteit van de plannen. Een transparante belangenafweging zorgt ervoor dat een zorgvuldig besluitvormingsproces kan plaatsvinden, met een grotere kans op een gedragen en kwalitatief hoogwaardig resultaat. Door belanghebbenden een rol te geven in de totstandkoming van het resultaat, vergroot de gemeente de legitimiteit van haar besluiten en van de manier waarop zij deze uitvoert.

Een gedeelde visie op participatie - en een goede inrichting en uitwerking daarvan – draagt bij aan een **constructieve dialoog tussen inwoners en gemeente**. Communicatiemiddelen, -kanalen en -uitingen kunnen beter worden afgesteld, zowel op voorkeuren en behoeften van inwoners als op de rolverdeling tussen gemeente en inwoners in een bepaald traject. Hierdoor verbetert de onderlinge communicatie en ontstaat een beweging 'van buiten naar binnen'.

Na de decentralisaties en de wijzigingen in het sociale domein is er meer nadruk komen te liggen op eigen kracht en zelfredzaamheid. Ook de energietransitie kan niet plaatsvinden zonder intensieve participatie van inwoners. Van hen wordt verwacht dat zij verantwoordelijkheid nemen, en dat willen zij vaak ook, maar dan moeten zij daartoe ook de bevoegdheden krijgen. Die nieuwe verhoudingen zijn eveneens terug te vinden in de nieuwe Omgevingswet met participatie als een belangrijke pijler. Deze nieuwe wet biedt inwoners en ondernemers meer mogelijkheden om de Voorschotense leefomgeving samen vorm te geven. Deze wet heeft invloed op de werkwijze en participatie voor initiatieven in het kader van de Omgevingswet. In deze nota wordt omschreven op welke wijze de participatie wordt vormgegeven.

4. Theorie van participatie: vormen, gradaties en rollen

4.1. Definities

Opmerking 2024: burgerparticipatie vervangen door inwonersparticipatie

De rol van de overheid verandert. In de samenleving is het niet meer altijd vanzelfsprekend dat de overheid de eigenaar is van het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Dat betekent dat we steeds meer samen over problemen en oplossingen gaan praten en nadenken. In **samenspraak** dus. De gemeente Voorschoten betreft inwoners, ondernemers, instellingen en organisaties zo veel mogelijk bij het maken en uitvoeren van haar beleid. Dat heet **inwonersparticipatie**. Het initiatief ligt dan wel bij de gemeente.

Steeds vaker pakken inwoners ook zelf het initiatief om hun leefomgeving te verbeteren. Niet omdat ze er alleen zelf beter van worden, maar omdat iedereen daar beter van wordt. Dit noemen we **burgerinitiatieven of maatschappelijke initiatieven** (in dit document gebruiken we de

laatstgenoemde term, omdat de term 'burgerinitiatief' ook wordt gebruikt voor het recht van de inwoner om een onderwerp op de agenda van de raadsvergadering te plaatsen).

Wanneer bij zo'n initiatief samenwerking of ondersteuning van de gemeente wordt gevraagd, heet dit **overheidsparticipatie**.

In deze participatienota staat hoe de gemeente Voorschoten omgaat met deze verschillende vormen van samenspraak of participatie. Het gaat hierbij niet om zogenaamde formele vormen van inspraak, zoals het inbrengen van een zienswijze voordat de gemeente een besluit neemt. Het gaat om manieren van het betrekken van inwoners, ondernemers en organisaties, die niet zijn vastgelegd in wet- en regelgeving.

4.2. Rol van gemeente en inwoner

Opmerking 2024: rol gemeente en inwoner op elkaar afgestemd aan hand van standaard participatieladder.

De rol van de gemeente en de inwoner werken als twee communicerende vaten. Wanneer de overheid het initiatief neemt en bepaalt, ligt het participatieniveau van de inwoners lager. Naarmate inwoners meer beïnvloedingsruimte krijgen, hoe minder bepalend de rol van de gemeente is. Wanneer het nagestreefde niveau van participatie hoger is, moet meestal ook aan de onderliggende niveaus van participatie worden voldaan. Coproduceren is immers makkelijker wanneer je als inwoners ook mag raadplegen en adviseren.

De gemeente kan verschillende rollen aannemen, afhankelijk van het onderwerp, vraagstuk of de fase van beleidsvorming. De rol die de gemeente aanneemt, is bepalend voor de ruimte die inwoners krijgen om invloed uit te oefenen op het maken of uitvoeren van beleid.

Voor de mate van participatie is gebruikgemaakt van het model van Arnstein (1969). Er wordt uitgegaan van zes participatieniveaus die gepaard gaan met toenemende ruimte en invloed van de inwoner op het proces en de uitvoering. Het bepalen van de mate van invloed van betrokkenen in een participatietraject gebeurt aan de hand van de niveaus op de participatieladder:

- **Informeren:** communicatie & educatie; *"Dit is het beleidsvoornemen/projectvoorstel. Heeft u daar vragen over?"*

Inwoners worden geïnformeerd over het beleid en kunnen vrijblijvend reageren maar leveren geen input voor beleidsvorming.

- **Raadplegen:** inventariseren; *"Heeft u ideeën over de oplossing?"*

Het bestuur bepaalt in hoge mate zelf de agenda voor besluitvorming. De betrokken inwoners en organisaties worden gezien als gesprekspartners bij de ontwikkeling van beleid. De gespreksresultaten vormen mogelijke bouwstenen voor beleid. De gemeente is niet verplicht om de input van de participanten te gebruiken.

- **Adviseren:** verdiepen; *"Wat denkt u dat de oplossing is? Wat stelt u voor als oplossing?"*
Het bestuur stelt de agenda samen. De betrokken inwoners en organisaties hebben de gelegenheid om problemen aan te dragen en oplossingen te formuleren. Het bestuur kan afwijken in de inhoudelijke beleidsvorming.
- **Coproduceren:** samendoen; *"Laten we samen werken aan een oplossing"*
Het bestuur en de betrokken inwoners en de organisaties komen gezamenlijk een (probleem)agenda overeen, waarna gezamenlijk naar oplossingen wordt gezocht. Bestuurders kunnen bij de uiteindelijke besluitvorming beargumenteerd afwijken van de inbreng van de deelnemers, maar hun commitment is veel zwaarder dan bij het participatieniveau 'adviseren'.
- **Meebeslissen:** samen beslissen; *"Welke oplossing vindt u het beste?"*
Besluitvorming wordt aan de betrokkenen gedelegeerd. Het bestuur verbindt zich aan deze besluiten. De gemeente speelt nog wel een adviserende rol.
- **Zelf doen:** samen werken; *"Wij kunnen het beter, sneller en goedkoper"*
Bewoners kunnen zelf ideeën aandragen om taken van de gemeente over te nemen volgens de randvoorwaarden die opgesteld zijn vanuit de gemeente. Zij krijgen dan de verantwoordelijkheid over (beheer)taken die de gemeente eerst zelf zou uitvoeren. De gemeente speelt nog wel een adviserende of andere rol. De bewoners zullen daarom nooit eindverantwoordelijk worden.

Deze participatieladder is het meest gebruikt in de praktijk en sluit aan op de methoden Factor C en Relevant Gesprek, twee beproefde en breed gehanteerde methoden om op een omgevingsgerichte manier te werken. De methodiek Relevant Gesprek is onderdeel van de Leergang voor Ambtenaren van de gemeente Voorschoten.

5. De praktijk: waar staan we nu?

Opmerking 2024: tekst geactualiseerd, Barometer Participatie 2023 toegevoegd

Er vinden voortdurend participatietrajecten plaats over complexe en minder complexe initiatieven en beleidsontwikkelingen zoals herinrichting Adegeest en Noord-Hofland, WarmtelinQ, omgevingsvisie, Kruispuntkerk etc. Ondanks succesvolle participatietrajecten blijft de waardering van de inwoner achter bij de ambities die in het coalitieakkoord zijn opgenomen. De resultaten uit de Quick Scan Lokale Democratie, de Barometer Participatie en 'Waar staat je gemeente' geven aan dat de participatie beter kan. Gezamenlijk met bewoners evalueren van participatieprocessen biedt handvatten om participatie te verbeteren.

5.1. Quick Scan Lokale Democratie

In 2023 is de Quick Scan Lokale Democratie uitgevoerd om te polsen wat inwoners, raadsleden, collegeleden en ambtenaren vinden van de samenwerking tussen inwoners en gemeente. Veel respondenten geven aan nauwer betrokken te willen zijn bij de projecten die in de gemeente worden ontwikkeld. Daarbij is ook aangegeven dat het wenselijk is om op wijk- en buurtniveau mee te kunnen beslissen. Een flexibele houding van de gemeente helpt om per wijk of buurt participatief maatwerk te kunnen leveren.

Bij de bespreking van de Quick Scan Lokale Democratie heeft de raad aangegeven dat de focus van de gemeente moet liggen op de uitvoering. Door een begeleidingscommissie zijn acties voorgesteld om de participatie te verbeteren zoals een leidraad ontwikkelen vanuit een 'ja mits houding' om meer ruimte te bieden voor initiatieven uit de samenleving en het leveren van maatwerk. Daarnaast is een actiepunt het evalueren van projecten, gezamenlijk met de buurt, om te laten zien dat de gemeente een lerende gemeente is met aandacht voor (geslaagde) participatie. En om inzicht te krijgen in hoeverre inwoners tevreden zijn met de uitgevoerde projecten over een langere termijn.

5.2. Barometer Participatie 2023

Het beeld uit de Barometer Participatie (Invoer 2023) onder inwoners van Voorschoten laat zien, in vergelijking met inwoners uit Zuid-Holland en Nederland, dat dat zij zich minder vaak betrokken voelen bij onderwerpen en plannen waar de gemeente aan werkt; zij geven een 5,7 voor de manier waarop zij worden betrokken. Zij hebben minder vaak samengewerkt met de gemeente; 91% geeft aan vaker betrokken te willen worden. Slechts 7% geeft aan dat zij vinden dat de gemeente oprecht geïnteresseerd is in inwoners. Ze hebben het beeld dat 22% van de inbreng van participanten wordt gebruikt; 100% geeft aan over de resultaten en wat daarmee wordt gedaan op de hoogte gebracht willen worden.

5.3. Waar staat je gemeente 2020

De resultaten van het belevingsonderzoek onder inwoners - de Burgerpeiling Voorschoten 2020 van Waarstaatjegemeente.nl - laten eenzelfde beeld zien. Inwoners en maatschappelijke organisaties werken steeds vaker samen in netwerken om (semi-)publieke taken uit te voeren. Op elk niveau gebeurt dit in co-creatie met uiteenlopende partners. Inwoners verwachten dat de gemeente hierbij ambitieus is, goed luistert, meedenkt, ruimte biedt, transparant werkt, betrouwbaar en flexibel is.

De schaalscore 'betrokkenheid en oplossingsgerichtheid' bedraagt in de gemeente Voorschoten 4,43 en is lager dan de vergelijkbare typologieklassse (4,84). Inwoners van de gemeente Voorschoten waarderen de wijze waarop de gemeente over het algemeen samenwerking zoekt met inwoners gemiddeld met een 5,4, tegen gemiddeld 6,06 in de vergelijkbare stedelijkheidsklasse. Van de bewoners vindt 18% dat de gemeente voldoende luistert naar hun mening; 24% vindt dat de gemeente inwoners voldoende betreft bij plannen, activiteiten en voorzieningen. Deze cijfers

blijven achter op resultaten in vergelijkbare gemeenten alsook op het landelijke gemiddelde. De gemeente Voorschoten kan hierin dus nog een slag maken.

5.4. Bestuurskrachtmeting

In navolging op het bestuurskrachtonderzoek van 2016 onderzoekt het gemeentebestuur in 2024 opnieuw de eigen bestuurskracht. Als gevolg van de resultaten van de Quick Scan Lokale Democratie heeft de raad vragen opgesteld voor dit onderzoek. Hoe functioneert de samenwerking tussen de bestuursorganen onderling en met de ambtelijke organisatie? Op welke punten kan Voorschoten voortbouwen of is bijsturing wenselijk? Verken de mogelijkheden om inwoners meer inzicht te bieden in de werkwijze en agenda van de raad, zodat inwoners makkelijker op de hoogte kunnen zijn van hoe de raad werkt en hoe ze de raad kunnen benaderen.

Het is van belang dat inwoners weten wat de gemeenteraad doet en hoe ze de raad kunnen bereiken. Dit draagt bij aan een open en controleerbaar werken. Ook draagt het bij aan hoe inwoners met de gemeente kunnen samenwerken.

6. Wanneer, hoe, wie en wat: spelregels voor participatie

Eerder zijn uitgangspunten voor participatie en communicatie geformuleerd om meer structuur en duidelijkheid in het participatieproces te brengen:

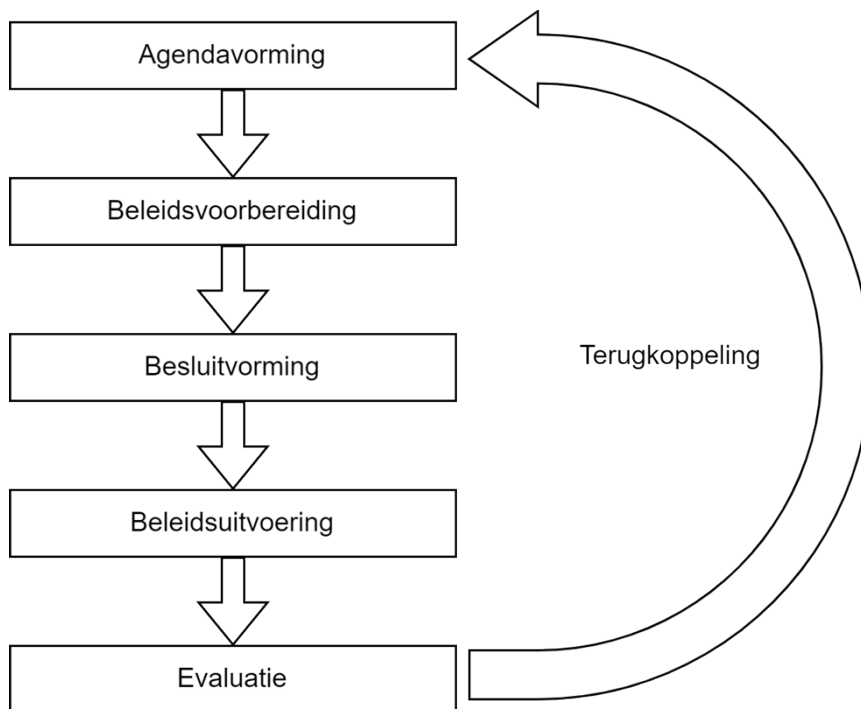
- transparantie en het delen van informatie (mensen moeten weten waar ze aan toe zijn);
- laagdrempeligheid (makkelijk vragen kunnen stellen en aan informatie kunnen komen);
- evenwicht (inspraak moet in evenwicht zijn met de tijdsbesteding);
- helder en goed proces (duidelijkheid voor de inrichting van participatieprocessen en waar welke verantwoordelijkheid is belegd);
- eerlijkheid (we scheppen heldere verwachtingen, mensen moeten weten waar ze wel of geen inspraak in hebben).

Op basis van deze uitgangspunten zijn in deze nota de spelregels voor participatie geformuleerd. Participatie kan zowel op initiatief van de gemeente plaatsvinden, als op initiatief van de al dan niet georganiseerde inwoner. Beide scenario's komen aan bod.

6.1. Inwonersparticipatie: de gemeente neemt het initiatief

De gemeente Voorschoten betreft inwoners, ondernemers, instellingen en organisaties zo veel mogelijk bij het maken en uitvoeren van beleid. Dat kan in elke fase van beleidsvorming: bij de agendering, voorbereiding, besluitvorming, uitvoering en evaluatie van beleid. Ons uitgangspunt is dat we inwoners, ondernemers en organisaties betrekken in een zo vroeg mogelijk stadium, dus nog vóór de formele besluitvormingsprocedure. Bij elke stap in de beleidsvormingscyclus kiezen we wat onze rol als gemeente is en welk niveau en welke vorm van inwonersparticipatie daarbij past. Wanneer een fase van beleidsvorming en het bijbehorende participatietraject is doorlopen, nemen we dit als afgerond resultaat mee naar de volgende fase. Dit voorkomt dat processen inefficiënt

worden en lang duren, doordat we terugkomen op al doorlopen fasen en genomen besluiten opnieuw ter discussie worden gesteld.



Beleidsvormingscyclus

6.1.1. Wanneer wel en niet

In principe is participatie een vast onderdeel van het gemeentelijk beleidsproces, maar niet alle onderwerpen lenen zich goed voor participatie. Sommige onderwerpen zijn dichtgetimmerd door wettelijke regels. Of het gemeentelijk beleid laat geen ruimte aan inwoners om nog invloed uit te oefenen. Dat geldt bijvoorbeeld bij het vaststellen van de gemeentelijke belastingen of Gemeenschappelijke Regelingen. Zijn er redenen die participatie in de weg staan of overbodig maken, dan kan het gemeentebestuur besluiten geen participatie toe te passen. Hier moet wel een goede reden voor zijn. De gemeente legt in dat geval helder en duidelijk uit waarom zij in dit geval geen participatie toepast.

Opmerking 2024: alinea Omgevingswet toegevoegd

6.1.2. Omgevingswet

In de per 1 januari 2024 in werking getreden Omgevingswet is participatie per instrument uitgewerkt. Het gaat om de instrumenten omgevingsvisie, (omgevings)programma, omgevingsplan en omgevingsvergunning. Zo moet de gemeente, als zij een omgevingsplan gaat maken, bij het begin al laten weten hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen erbij worden betrokken. En als het omgevingsplan, de omgevingsvisie of het programma worden

vastgesteld, moet de gemeente uitleggen hoe belanghebbenden erbij zijn betrokken, wat de resultaten daarvan zijn en hoe de gemeente haar participatiebeleid heeft ingevuld.

Ook bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning moet de aanvrager laten weten of, en zo ja hoe, inwoners, bedrijven maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn. Opgemerkt wordt wel dat bij een aanvraag van een omgevingsvergunning participatie niet verplicht is. Behalve als het gaat om een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (bopa) waarvoor de gemeenteraad participatie van en overleg met derden heeft verplicht. In mei 2024 heeft de raad buitenplanse omgevingsplanactiviteiten die in de 'Leidraad participatie Omgevingswet Voorschoten 2024' vallen onder niveau 2 en 3 aangewezen voor verplichte participatie.

In de Omgevingswet staat niet welke vorm participatie moet hebben. De initiatiefnemer (aanvrager) mag dat zelf kiezen. Daarentegen is het gemeentelijk participatiebeleid wel bindend voor de gemeentelijke bestuursorganen. De participatienota en de participatieverordening vormen samen het gemeentelijk participatiebeleid. Als de gemeente initiatiefnemer is, staat in deze participatienota (zie 6.1.5.) en de participatieverordening hoe de gemeente de participatie invult. In artikel 8 van de participatieverordening staat wanneer de gemeente de instrumenten van de Omgevingswet gebruikt, de artikelen 3, 4 en 5 van de verordening van toepassing zijn.

Andere aanvragers dan de gemeente mogen hun eigen vorm geven aan participatie. Om hierbij te helpen en participatie bij omgevingsvergunning aan te moedigen, heeft het college de 'Leidraad participatie Omgevingswet Voorschoten 2024' gemaakt. In de leidraad wordt toegelicht dat en wanneer participatie toegevoegde waarde heeft. En hoe je de omwonenden en andere belanghebbende het best kunt bereiken en betrekken. Of op welke manieren participatie mogelijk is en hoe hiervan verslag kan worden gemaakt.

6.1.3. Wie bepaalt en wie toetst?

Het is afhankelijk van het onderwerp of het college of de raad bepaalt of en hoe participatie plaatsvindt.

Wanneer **de raad** het besluit over een onderwerp moet nemen, stelt zij van tevoren de kaders vast. Bij de kadervorming worden de genoemde uitgangspunten voor inwonersparticipatie meegenomen. Het college geeft desgewenst advies. De raad toetst bij het uiteindelijke besluit of het participatieproces volgens de afspraken is verlopen. De raad controleert of de belanghebbenden voldoende zijn betrokken: zijn alle standpunten in beeld gebracht en gewogen? Wanneer **het college** over het onderwerp gaat, stelt het ook de uitgangspunten vast en controleert het of het participatieproces volgens de afspraken is uitgevoerd.

6.1.4. Wie doen er mee?

Iedereen die belang heeft bij een onderwerp, kan participeren. Het gaat niet alleen om belangengroepen of adviesraden, maar ook om individuele belanghebbenden. De gemeente doet haar best elke belanghebbende te betrekken. We gaan daarom ook actief op zoek naar groepen die

niet zo snel van zich laten horen, maar wel betrokken zijn. We maken daarbij gebruik van communicatiemiddelen die passen bij de doelgroep en gaan naar de plekken waar zij zich bevinden. We streven er op deze manier naar dat zo veel mogelijk belangengroepen in het participatieproces vertegenwoordigd worden.

6.1.5. Hoe gaat de gemeente te werk?

De gemeente is verantwoordelijk voor het vormgeven van het proces en bekijkt in hoeverre inwoners hierbij betrokken kunnen worden. Voor ieder te nemen besluit volgen we deze werkwijze, opgetekend in de participatieparagraaf van startnotitie, college- en raadsadviezen:

- We bepalen of het onderwerp geschikt is voor participatie.
- We bepalen of er voldoende financiële middelen zijn om te participeren en of er geld is voor beleids- of uitvoeringsalternatieven.
- We bepalen de inhoudelijke kaders: waar is ruimte voor participatie?
- We bepalen het doel van de participatie en wat we gaan doen met de resultaten.
- We brengen alle belanghebbenden en hun belangen in beeld (krachtenveldanalyse).
- We bepalen in welke beleidsfase we ons bevinden: agendering, voorbereiding, besluitvorming, uitvoering of evaluatie.
- We stellen het niveau van participatie vast: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren, meebeslissen, zelf doen
- We bepalen met wie, wanneer, hoe en met welke middelen of methoden we participeren.
- We betrekken actief alle belanghebbenden.
- We bepalen wie uiteindelijk beslissingsbevoegd is: de raad, het college of de inwoners.
- Na afloop evalueren we het participatietraject samen met de deelnemers. Het resultaat wordt openbaar gemaakt, zodat iedereen ervan kan leren.

6.2. Informatie en communicatie bij participatietrajecten

Wanneer de gemeente haar inwoners, ondernemers en instellingen wil betrekken, vereist dit een goede communicatie. Burgers moeten weten wat de gemeente doet en van plan is. Dit houdt in dat wij inwoners op tijd en duidelijk informeren, belanghebbenden actief opzoeken en de gelegenheid bieden om een bijdrage te leveren. Wat betekent dit nu voor de inrichting en uitvoering van het communicatieproces?

6.2.1. Dialoog met de samenleving: van buiten naar binnen

Samenspraak levert alleen resultaten op als de gemeente en belanghebbenden op een constructieve manier de dialoog aangaan. Een belangrijk uitgangspunt voor gemeentelijke communicatie is dan ook dat we 'van buiten naar binnen' werken. De gemeente toont zich oprecht geïnteresseerd in hetgeen burgers, bedrijven of instellingen naar voren brengen en laat dat merken in woord en daad. Dit uit zich in een gemeentelijke communicatie die aansluit op wat er leeft in de samenleving, op de informatiewensen en -behoeften van inwoners en ook op hun taal. Bestuurders en ambtelijke organisatie verzamelen zo veel mogelijk ideeën uit de samenleving en leggen de diverse belangen naast elkaar, zodat een gegronde afweging kan plaatsvinden. We wegen de inbreng van burgers, bedrijven of instellingen zichtbaar mee in de uiteindelijke beslissing.

6.2.2. Inrichting informatie- en communicatieproces

Een open en transparante wijze van communiceren helpt bij het managen van verwachtingen richting inwoners. We maken waar wat we hebben beloofd of afgesproken en bij vervelende boodschappen draaien we er niet omheen. Voor het informatie- en communicatieproces bij participatietrajecten betekent dit het volgende:

- De gemeente informeert inwoners, bedrijven of instellingen **voldoende** en **tijdig** over het onderwerp van samenspraak en de manier waarop het proces van samenspraak vorm krijgt.
- Deelnemers aan het proces krijgen **toegang tot alle openbare informatie** over het onderwerp, onder ander over de randvoorwaarde, de financiële en wettelijke kaders en de gemeentelijke beleidsruimte. Als niet alle informatie gegeven kan worden, geven we aan waarom. Belangstellenden en belanghebbenden zijn hierdoor in staat om zelfstandig een oordeel te vormen over het gevoerde en te voeren beleid.
- De gemeente geeft **duidelijk** en **begrijpelijk** aan waarom zij kiest voor een bepaalde vorm van participatie en geeft aan wat zij met de resultaten gaat doen.
- De gemeente is **toegankelijk** en reageert snel en adequaat op informatieverzoeken of klachten.
- De gemeente informeert deelnemers **actief** als de plannen stilliggen, wijzigen of uitgesteld worden. Als een participatieproces voortijdig wordt gestaakt, wordt beargumenteerd en controleerbaar aangegeven waarom.
- De inbreng van belanghebbenden wordt **schriftelijk vastgelegd**, tenzij er een goede reden is om daarvan af te wijken. Dit in goed onderling overleg.
- De gemeente weegt de inbreng van belanghebbenden aantoonbaar mee in de uiteindelijke besluitvorming. We laten zien wat er met de inbreng gedaan is en waarom de keuzes zijn gemaakt. We blijven, indien van toepassing, ook na het participatietraject met de belanghebbenden communiceren over de **resultaten en voortgang** van het project.

Afhankelijk van het traject en de vorm van participatie, kan het college of raad vooraf eisen stellen. Ook kunnen specifieke afspraken worden gemaakt met belanghebbenden. Voor een enquête of peiling via Facebook moet je immers met andere zaken rekening houden dan bij het participeren in een klankbordgroep. Afspraken kunnen bijvoorbeeld gaan over de representativiteit van de inbreng, de anonimiteit van de inbreng, de agenda, de verslaglegging en het omgaan met publiciteit en media.

6.2.3. Passende communicatiemiddelen

Opmerking 2024: alinea geactualiseerd

Participatie is maatwerk. De (communicatie)middelen die we inzetten voor participatie moeten passen bij het onderwerp, bij het niveau van participatie en bij de doelgroep. Als een van de hulpmiddelen voor het kiezen van de communicatiemiddelen die onze doelgroep aanspreken,

kunnen we gebruikmaken van een **leefstijlenatlas**. Deze geeft per postcode inzicht in de manier waarop mensen, op basis van hun leefstijl, bij voorkeur communiceren.

6.3. Overheidsparticipatie: de maatschappij neemt het initiatief

Een maatschappelijk initiatief is een initiatief van een inwoner of een groep inwoners om zelf deel te nemen en bij te dragen aan de realisatie van het verbeteren van de lokale samenleving, zonder oogmerk van privaat gewin. Bijvoorbeeld door zelf het groen te onderhouden, een speeltuin in te richten of een ouderencafé te organiseren. Maatschappelijke initiatieven spelen een steeds belangrijkere rol in het verbeteren van de kwaliteit van de lokale samenleving. Het rapport van de Rekenkamercommissie over burgerinitiatieven, 'De burger neemt het initiatief' (2018), laat zien op welke vlakken dat al in Voorschoten gebeurt. De gemeente Voorschoten wil dergelijke initiatieven stimuleren en ondersteunen.

Opmerking 2024: alinea Uitdaagrecht toegevoegd

6.3.1. Uitdaagrecht

De Wet versterking participatie op decentraal niveau bepaalt dat in de participatieverordening voorwaarden worden gesteld waaronder inwoners en maatschappelijke partijen taken van de overheid kunnen uitvoeren. Het gaat om taken die in zelfstandigheid of in medebewind kunnen worden uitgevoerd. De regels voor het uitdaagrecht en de wijze waarop dit gebeurt (vorm en inhoud) zijn vastgelegd in de participatieverordening.

6.3.2. Hoe ondersteunt de gemeente?

Maatschappelijke initiatieven zijn mogelijk in allerlei soorten en maten. De ene initiatiefnemer heeft iets anders nodig dan de andere. Ondersteuning van de gemeente is dan ook maatwerk.

Deze ondersteuning kan variëren van een financiële bijdrage, ambtelijke inzet, het leveren van kennis en kunde tot het verbinden van diverse initiatiefnemers. Per geval bekijkt de gemeente of zij een initiatief wil of kan ondersteunen en hoe zij dat doet. Daarbij komen vragen aan de orde als: Wat is het resultaat van het initiatief? Wat is het doel? Welk probleem lost het op? Is er een groot belang mee gemoeid? Is er sprake van veel tegengestelde belangen? Is er regelgeving over dit onderwerp? Past het initiatief bij het beleid van de gemeente? Is de hulp van de gemeente nodig? Zo ja, wat is er dan nodig? Kan de gemeente de gevraagde hulp ook bieden? Wanneer de gemeente een initiatief niet kan ondersteunen, wordt altijd helder gecommuniceerd wat de reden hiervoor is.

6.3.3. Wat zijn de voorwaarden?

Wanneer samenwerking van de gemeente wordt gevraagd, is dit niet vrijblijvend. Een initiatiefnemer mag van de gemeente verwachten dat deze zich een serieuze, verantwoordelijke samenwerkingspartner toont. Andersom verwacht de gemeente dat ook van de initiatiefnemer. De verantwoordelijkheid voor participatie en communicatie ligt in beginsel bij de initiatiefnemer.

De initiatiefnemer zorgt er zelf voor dat hij alle relevante partijen in beeld brengt en deze op een actieve manier betreft. Samen met belanghebbenden - onder wie de gemeente - maakt hij afspraken over het proces en de samenwerking en betrokkenheid van partijen.

7. Experimenteren met participatie

Opmerking 2024: tekst geactualiseerd

De Wet versterking participatie op decentraal niveau, die in 2025 in werking treedt, heeft als doel de lokale democratie en bestuur te versterken. Naast investeringen in lokale experimenten en innovaties worden gemeenten gestimuleerd om inwonersinitiatieven te ondersteunen, bijvoorbeeld via het uitdaagrecht. De kern van de aanpak is dat een groep (georganiseerde) bewoners taken van gemeenten kunnen overnemen als zij denken dat het anders, beter, slimmer of goedkoper kan.

Als gevolg van de Wet versterking participatie op decentraal niveau is de inspraakverordening verbreed met regels over de wijze waarop inwoners en belanghebbenden worden betrokken bij voorbereiding van beleid én bij de uitvoering en evaluatie van beleid. Ook zijn voorwaarden voor uitdaagrecht opgenomen in de verordening. De participatienota en de participatieverordening sluiten op elkaar aan en geven houvast bij inwoners- en overheidsparticipatie, inclusief het uitdaagrecht.