

BIJLAGE 2

CONTOURENNOTA PARTICIPATIEBELEID & PARTICIPATIEVERORDENING JULI 2021

Inleiding

Met het definitief vaststellen van het procesvoorstel 'Opstellen participatiebeleid, participatieverordening en participatieleidraad' is besloten om in samenhang te werken aan participatiebeleid, een participatieverordening en de leidraad participatie.

Het participatiebeleid en de participatieverordening vormen een brede basis en gelden voor de gehele organisatie. De leidraad participatie volgt hierop en gaat specifiek over participatie in het kader van de Omgevingswet.

Na een dialoog over participatie in februari, maart en april van dit jaar, ligt deze contourennota voor, die een perspectief geeft op ontwikkelrichtingen en ambitieniveaus. Deze nota geeft de basis voor de verdere uitwerking en invulling van het participatiebeleid.

Participatie is onmisbaar in onze samenwerking tussen college, ambtenaren en raad en burgers. Met het startdocument en deze contourennota willen we participatie en onze uitgangspunten dan ook verder verankeren. We hebben als gemeente al stappen gezet, ook met de aanstaande omgevingswet, maar zijn ook nog lerende. Behoeftes vanuit de samenleving en politiek veranderen en er spelen binnen dit thema kleine en grote vraagstukken. We zien het als een groeiproces waarin we met elkaar de stappen zetten die nodig zijn om aan te blijven sluiten bij de behoeftes van onze burgers en onze verantwoordelijkheden en wettelijke taken. Hierbij is duidelijk dat we niet alle vragen ineens oplossen, maar dat we nu een goede basis creëren en met brede aandacht in onze organisatie zorgen dat we leren, resultaten verwerken en processen evalueren en komen tot een passende aanpak.

Doel participatiebeleid en –verordening

- De manier waarop de gemeente Maastricht omgaat met burger- en overheidsparticipatie definiëren en verder laten groeien en professionaliseren, duurzaam verbeteren en meer in samenhang laten plaatsvinden;
- Vastleggen van uitgangspunten voor werkbare en heldere processen, uitgangspunten en definities ten behoeve van bovenstaande en ook deze laten meegroeien in de behoeftes en ambities;
- Voldoen aan aanstaande wetgeving (Wet Versterking lokale democratie en Wet Versterking participatie op decentraal niveau), die gemeentes onder andere verplicht stellen de inspraakverordening te verbreden naar een inspraak- en participatieverordening;
- voldoen aan verplichting in het invoeringsbesluit Omgevingswet om als gemeente te beschikken over participatiebeleid (zie [motie Nooren](#));
- Eén participatiebeleid voor de gehele gemeente bewerkstelligt samenhang tussen participatieopgave voor gemeente als geheel en de verregaande en specifieke aandacht voor participatie in het kader van de omgevingswet;

Wat is er al?

We starten niet op nul. In het [coalitieakkoord Maastricht Onbegrensd en Ontspannen](#) is besloten om blijvend te investeren en te innoveren op het gebied van burger- en overheidsparticipatie.

In december 2019 is voor deze doelstelling het [Plan van Aanpak Burger- en Overheidsparticipatie](#) (PvA) door de raad vastgesteld, met name gericht op experimenten. Het PvA voorziet echter niet voldoende in bovenstaande doelen. Zie ook het procesvoorstel.

Naast de concrete ambitie geeft het coalitieakkoord een visie op de samenwerking tussen de gemeente enerzijds en inwoners, bedrijven en andere stakeholders anderzijds.

Maastricht is niet van de gemeente, haar bestuurders of ambtenaren, maar van de gemeenschap: ruim 122.500 Maastrichtenaren die deze welkome veelzijdige stad vormen. Samen met bezoekers en mensen die hier komen om te werken. Dit hoofdlijnenakkoord en de hierin verwoorde toekomstperspectieven en doelstellingen gaan over hen. Daarom heeft de gemeente een open en uitnodigende houding naar hen, maar ook naar de Maastrichtse bedrijven en maatschappelijke instellingen. Zij geven consequent en continu samen vorm en inhoud aan maatschappelijke opgaven vanuit een gezamenlijk geformuleerde toekomstvisie (p. 8).

Deze visie vraagt om verdere uitwerking in participatiebeleid en –verordening.

Wat ging vooraf

Tot op heden is op diverse manieren met partijen gesproken over het thema participatie, met het oog op verzamelen van input voor het participatiebeleid:

- stadsbrede enquête in februari/maart 2021, 2857 respondenten (bijlage 1)
- dialoogavond met deelnemers participatieproces omgevingsvisie (8 deelnemers) en twee dialoogavonden met inwoners over participatie (-/+90 deelnemers) (bijlage 2)
- online sessie in juni 2021 over opgehaalde resultaten en tafelgesprek
- diverse bijeenkomsten met informele raads werkgroep participatie
- diverse interne bijeenkomsten: interne klankbordgroep, interne kerngroep en diverse overleggen over specifieke thema's (zoals communicatie, vergunnen).

Ook opbrengst van eerdere dialogen over en onderzoek naar participatie wordt meegenomen, zoals de bijeenkomst ten behoeve van het PvA (30 oktober 2019), de rapportage Gouden Sleutels (februari 2019), de rapportage Quickscan Lokale Democratie (maart 2020) en de Verkenning participatie omgevingswet (Eliane Mans, mei 2020).

Contouren

Bovenstaande opbrengst is vertaald naar 9 thema's/ contouren waarbij de mogelijke ontwikkelrichtingen worden geduid. In het vervolg worden deze contouren geschetst. Met het oog op een dialoog en verdere ontwikkeling worden bij de meeste contouren 2 ambitieniveaus beschreven met keuzes en consequenties, te weten:

1. Stevige ambitie: stapsgewijs doorontwikkelen vanuit huidige situatie
 - a. Vasthouden aan decentrale aanpak
 - b. Participatiebeleid bestendigt uitvoering PvA en borduurt hierop voort
 - c. Coördinatie op uitvoering en uitrol participatiebeleid
 - d. Vertrek vanuit bestaande capaciteit en organisatiestructuur
 - e. Beperkte financiële consequenties (100-200k p/j)
2. Hoge ambitie: versnelde doorontwikkeling en verandering
 - a. Aanpak participatie centraliseren.
 - b. Participatiebeleid verbreed ten opzichte van PvA.
 - c. Zware sturing op uitvoering participatiebeleid
 - d. Ingrepen in capaciteit en organisatiestructuur
 - e. Grote financiële consequenties (circa 1 mln)

Elke contour is voorzien van een analyse en advies. Zo vormen ze het startpunt van ambtelijke en bestuurlijke gesprekken over het vervolg. Uit deze gesprekken zal een ontwikkelrichting blijken die vervolgens wordt uitgewerkt.

Contour 1: definitie en doelen, rollen/verantwoordelijkheden

Contour 2: wanneer organiseert de gemeente participatie en voor welk participatieniveau wordt gekozen?

Contour 3: wanneer is participatie geslaagd?

Contour 4: uitvoering

Contour 5: gemeente nabij en aanspreekbaar

Contour 6: investeren in doelgroepen

Contour 7: vernieuwen op gebied van participatie

Contour 8: overheidsparticipatie; omgaan met inwonersinitiatief

Contour 9: leren en evalueren

Contour 1: definitie en doelen, rollen en verantwoordelijkheden

Participatie in de representatieve democratie

Definitie

We maken nadrukkelijk verschil tussen de representatieve democratie (besluitvorming door de gekozen volksvertegenwoordiging) en de participatieve democratie (de samenwerking tussen gemeente, inwoners en andere belanghebbenden¹ aan de opgaven van de stad).

De participatieve democratie kent twee vormen: burger- en overheidsparticipatie. We houden vast aan de definities uit het PvA:

Burgerparticipatie: burgers participeren in een initiatief van de overheid.

Burgerparticipatie is een manier van beleidsvoering waarbij burgers, individueel of georganiseerd en direct of indirect de kans krijgen om invloed uit te oefenen op de ontwikkeling, uitvoering en/of evaluatie van beleid.

Overheidsparticipatie: de overheid participeert in initiatieven van burgers. Bij overheidsparticipatie is sprake van een omgekeerde samenwerking: de overheid participeert in bestaande initiatieven van burgers, geeft deze de ruimte en verbindt deze waar mogelijk met elkaar. Het gaat om burgers die al initiatief nemen in het publieke domein, maar waarbij de overheid een al dan niet faciliterende functie kan vervullen om verdere realisatie mogelijk te maken.

Daarbij gaat het ook over de bestaande (wettelijke) vormen van inspraak (afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht), die blijven bestaan en zullen worden verankerd in de stukken.

Doelen

Met welk doel organiseert de gemeente burger- en overheidsparticipatie? Het PvA beschrijft de doelen van burger- en overheidsparticipatie (p. 8,9):

Burgerparticipatie:

- verbeteren van draagvlak voor beleid en uitvoering
- verbeteren van kwaliteit van beleid en uitvoering

Overheidsparticipatie:

- het vergroten, verbeteren en/of intensiveren van de samenwerking met inwoners, bedrijven en maatschappelijke instellingen bij het realiseren van maatschappelijke opgaven.
- Het vergroten van de zeggenschap c.q. zelfsturing en zelforganisatie van inwoners

Deze doelen houden we aan als uitgangspunt voor alle burger- en overheidsparticipatie, maar er zijn, afhankelijk van het onderwerp, meerdere (sub)doelen te formuleren voor een participatieproces:

- vergroten ontplooiing en bevorderen persoonlijke ontwikkeling bij inwoners/deelnemers
- vergroten verantwoordelijkheid bij inwoners/deelnemers
- vergroten macht en invloed van deelnemers²
- vergroten sociale cohesie of buurtbinding
- vergroten vertrouwensband tussen gemeente en inwoner

¹ Als in het vervolg van dit stuk wordt gesproken over 'inwoners' of 'deelnemers' gaat het dus altijd over alle partijen die betrokken kunnen zijn in een participatieproces. Dat zijn niet alleen inwoners, maar ook over instellingen, ondernemers, vrijwilligersorganisaties, etc.

² Hurenkamp en Tonkens; Bestuurskunde 2020 (29) 1

Deze kunnen ook onderling verbonden of ondergeschikt aan elkaar zijn. De prioritering van deze doelen heeft consequenties voor de wijze waarop de uitvoering van participatie wordt vormgegeven.

Ambitieniveaus

Het ambitieniveau groeit naarmate het samenspel tussen participatieve en representatieve democratie groeit en er aanvullende doelen worden vastgesteld. Onderstaande ambities kunnen deels worden verwerkt in de participatieverordening (zie daarvoor artikel 2 en 3 van de modelverordening).

Stevige ambitie:

Het functioneren en ontwikkelen van de representatieve democratie valt niet in de scope van het participatiebeleid. In de evaluatie van het experiment met de Burgerbegroting wordt wel rekening gehouden met de raakvlakken met de representatieve democratie. Vanuit de evaluatie kan gekozen worden voor meer nadruk op het samenspel met de representatieve democratie.

Het participatiebeleid houdt vast aan de in het PvA beschreven centrale doelen. Daarnaast worden de hierboven genoemde aanvullende doelen van burger- en overheidsparticipatie beschreven, maar deze zijn secundair aan de centrale doelen. Binnen specifieke beleidsvelden kan gekozen worden voor deze doelen, maar de nadere uitwerking hiervan ligt dan ook bij de beleidsafdelingen.

Deze keuze voor deze ambitie kent geen consequenties voor capaciteit en structuur.

Hoge ambitie:

Met het participatiebeleid zetten we in op een nauw samenspel tussen representatieve en participatieve democratie. Daarbij is ook aandacht voor het functioneren en ontwikkelen van de representatieve democratie en de manier waarop burger- en overheidsparticipatie daaraan kan bijdragen. Daarmee zal er vanuit het participatiebeleid ook worden gestuurd op democratische vernieuwing en wordt ruimte geboden om te experimenteren met nieuwe vormen van besluitvorming.

Daarnaast wordt ingezet op het expliciet en specifiek nastreven van aanvullende doelen van participatie, zoals sociale cohesie, groei van vertrouwen en persoonlijke ontwikkeling bij deelnemers. Hiervoor worden handvatten en methodieken ontwikkeld.

Deze keuze voor deze ambitie kent aanzienlijke consequenties voor capaciteit. Enerzijds moet er capaciteit worden vrijgemaakt voor het uitwerken van plannen voor de ontwikkeling van de representatieve democratie. Anderzijds lijkt het vanzelfsprekend dat er ook vanuit de griffie capaciteit wordt vrijgemaakt om bij te dragen aan dit onderdeel.

Advies

Met het oog op werkbaarheid en haalbaarheid wordt geadviseerd om te kiezen voor de stevige ambitie. Hiermee gaan we voort op de met het coalitieakkoord en PvA ingezette koers.

Rollen en verantwoordelijkheden

Bij participatieprocessen zijn verschillende partijen betrokken: deelnemers (inwoner of andere belanghebbende), ambtenaar, college en gemeenteraad. Deze partijen hebben bepaalde rollen en verantwoordelijkheden, waarop zij ook aangesproken kunnen worden. Veel daarvan is vastgelegd in wet en regelgeving. Dit startdocument maakt aanvullend hierop bepaalde rollen en verantwoordelijkheden op het gebied van participatie meer expliciet.

Deelnemers

Zij nemen deel aan een participatieproces omdat zij een bepaald belang tot uiting willen brengen binnen het beleidsveld waarover het proces gaat. Van deelnemers mag het volgende verwacht worden:

- Als informatie tijdig en op begrijpelijke wijze door de gemeente is verstrekt, hebben zij deze informatie tot zich genomen;
- Zij kunnen een bepaald belang naar voren brengen en dit beargumenteren. Zij kunnen en willen onderbouwen waarom hun belang relevant is in dit participatieproces;
- Zij geven aan of zij namens zichzelf of namens anderen spreken. Als zij namens anderen spreken wordt hieraan niet bij voorbaat meer gewicht of spreektijd aan toegekend;
- Zij zijn bereid te luisteren naar andere perspectieven, zowel van andere deelnemers als van de gemeente;
- Zij houden zich aan afspraken die worden gemaakt met andere partijen.

Ambtenaar

Ambtenaren zijn de organisatoren en procesbegeleiders van een participatieproces. Daarnaast zijn zij, over het algemeen, ook inhoudsdeskundigen op het thema. Tot adviseren de inhoudelijk verantwoordelijke ambtenaren het college over de besluitvorming op basis van de uitkomsten van het participatieproces.

Van betrokken ambtenaren mag het volgende verwacht worden:

- Zij organiseren participatieprocessen binnen de kaders van het participatiebeleid en de participatieverordening;
- Als hun rollen van organisator/procesbegeleider en inhoudsdeskundige niet samengaan, stellen zij een onafhankelijk procesbegeleider of dagvoorzitter aan;
- Zij zijn bereid te luisteren naar de deelnemers van het participatieproces;
- Zij zijn aanspreekbaar en bereikbaar voor deelnemers van het participatieproces;
- Als inbreng van deelnemers onverhoopt toch buiten de kaders en scope van het participatieproces valt, dan leggen zij dit uit aan deelnemers en geven informatie over hoe deze inbreng wel op de juiste plek kan terechtkomen;
- Zij houden zich aan afspraken die worden gemaakt met andere partijen.
- In het beleidsadvies van de ambtenaar is aandacht voor de in het participatieproces naar voren gebrachte belangen.
- Bij processen waarbij meerdere afdelingen zijn betrokken is er sturing op een integrale aanpak met één aanspreekpunt voor deelnemers

College

De portefeuillehouder vanuit het college is bestuurlijk opdrachtgever voor het participatieproces en legt verantwoording af aan de gemeenteraad. Afhankelijk van het mandaat neemt het college het besluit of legt zij het besluit voor aan de gemeenteraad; Van de portefeuillehouder mag het volgende verwacht worden:

- De portefeuillehouder stuurt op participatieprocessen binnen de kaders van het participatiebeleid en participatieverordening;
- De portefeuillehouder is bereid om, indien nodig, persoonlijk deel te nemen aan het participatieproces. Dat kan in verschillende rollen: als deelnemer aan het gesprek, (bestuurlijke) uitleg te verstrekken, om te luisteren of om de deelnemers welkom te heten en te bedanken.
- Bij grote en complexe participatieprocessen betreft het college de raad middels een startbesluit of peilvoorstel
- Bij processen waarin meerdere portefeuilles zijn betrokken wordt er een coördinerend portefeuillehouder aangewezen

Gemeenteraad

De gemeenteraad is het hoogste orgaan van de gemeente en vormt de vertegenwoordiging van de inwoners van de gemeente. Zij stelt de kaders waaraan het college uitvoering geeft en neemt de uiteindelijke beslissingen over die kaders. Van de gemeenteraad mag verwacht worden:

- De gemeenteraad neemt kennis van de uitkomsten van de participatie en toetst of de participatie binnen de kaders van het participatiebeleid en participatieverordening heeft plaatsgevonden.
- De gemeenteraad oordeelt onafhankelijk over de weging van de belangen die naar voren zijn gebracht in het participatieproces en stemt mede op basis daarvan over het voorstel
- Gemeenteraadsleden kunnen, eventueel op verzoek van het college, deelnemen aan participatieprocessen. Zij zijn zich bewust van het verschil tussen hun rol in de participatieve democratie en hun rol in de representatieve democratie. Indien nodig lichten zij dit toe aan de andere deelnemers.

Contour 2: wanneer organiseert de gemeente participatie en voor welk participatieniveau wordt gekozen?

Het antwoord op deze vragen geeft richting voor de voorbereiding en uitvoering van participatieprocessen, maar bepaalt ook de wijze waarop het beslissende bestuursorgaan (college of raad) het participatieproces zelf en de uitkomsten beoordeelt.

Wanneer organiseert de gemeente participatie?

Het participatiebeleid legt vast dat burgerparticipatie wordt toegepast wanneer het redelijkerwijze is te verwachten dat er belanghebbenden zijn bij het betreffende beleid of besluit, ofwel wanneer redelijkerwijs te verwachten is dat betrokken bewoners of experts over relevante ervaringskennis of inzichten beschikken die bruikbaar zijn bij de ontwikkeling van het beleid of besluit. Deze verwachting vloeit voort uit een stakeholderanalyse die de gemeente altijd uitvoert vóór de vorming of uitvoering van beleid.

Daarnaast past de gemeente Maastricht burgerparticipatie toe als dat vanuit landelijke wetgeving verplicht is, zoals participatie bij het opstellen van de Omgevingsvisie, het Omgevingsplan en het Omgevingsprogramma (in het kader van de Omgevingswet).

Hoe we omgaan met participatie in het kader van de Omgevingswet, leggen we vast in de participatieleidraad.

Het participatiebeleid legt ook vast wanneer géén participatie wordt toegepast. Hierbij valt te onder andere te denken aan de volgende criteria:

- Als het wettelijk is uitgesloten of naar aanleiding van een formele aanvraag om een besluit waarvoor de wettelijke beslistermijn zeer kort is en de impact voor de omgeving gering wordt geacht;
- Als er sprake is van uitvoering van regelingen van hogere overheden waarbij de gemeente geen ruimte heeft om eigen afwegingen te maken;
- Bij ondergeschikte herzieningen van een eerder vastgesteld beleidsvoornemen;
- Bij een beleidsvoornemen dat betrekking heeft op interne of organisatorische aangelegenheden van de gemeente.
- Als dit betrekking heeft op de begroting, de rekening, de tarieven voor gemeentelijke dienstverlening en belastingen als bedoeld in hoofdstuk XV van de Gemeentewet.
- De belanghebbenden al op een andere manier in een vroeg stadium bij de voorbereiding van het beleidsvoornemen zijn of worden betrokken, of het beleidsvoornemen rechtstreeks voortvloeit uit een beleidsvoornemen waarover al inspraak heeft plaatsgevonden;
- Als het belang van de inspraak niet opweegt tegen het belang van de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan voor kwetsbare groepen in de samenleving;
- Het beleidsvoornemen dermate spoedeisend is dat de uitkomst van de inspraak niet kan worden afgewacht.

Participatieniveaus

Participatieprocessen kennen verschillende verschijningsvormen, die verschillen wat betreft rol en mate van invloed door deelnemers, besluitvorming, rol gemeente/bestuur, intensiteit en doel. Die verschijningsvormen zijn samen te vatten in 'participatieniveaus'. Hiervoor biedt het participatiebeleid een kader (in ontwikkeling):

	Reageren	Meepraten	Meedoen	Mee beslissen
Gemeente	bepaalt agenda, kaders en werkt een voorstel uit	bepaalt agenda, kaders en werkt voorstel uit	bepaalt agenda, kaders, werkt geen voorstel uit	bepaalt kaders waarbinnen een besluit wordt genomen. gemeente en inwoners komen samen tot besluit
Deelnemers	reageren op concreet voorstel of plan, zonder dialoog	gesprekspartner, gaan in dialoog met gemeente over een (concept)plan	medeverantwoordelijk voor de uitkomsten van het proces, denken mee en dragen zelf oplossingen aan, in dialoog met gemeente en met elkaar	'meebeslissers'.
Besluitvorming	politiek bestuur verbindt zich niet aan uitkomsten participatieproces, maar legt wel verantwoording af over de gemaakte keuzes in relatie tot de reacties	politiek bestuur verbindt zich niet aan uitkomsten participatieproces, maar legt wel verantwoording af over de gemaakte keuzes in relatie tot de uitkomsten van de dialoog	politiek bestuur zal zoveel mogelijk van de uitkomsten van het proces verbinden, maar kan beargumenteerd afwijken van de uitkomsten	politiek bestuur verbindt zich aan de uitkomst
Intensiviteit	Laag	Midden	Hoog	Hoog
Doelen proces	draagvlak	kwaliteit en draagvlak	kwaliteit, draagvlak, onderling begrip	kwaliteit, draagvlak, onderling begrip en eigenaarschap
Vormen (voorbeelden)	inspreken, reactie geven per brief, digitaal reageren op plan	enquête, klankbordgroep	dialoogsessies, wereldcafés, debatten	werksessies, burgerbegroting, burgerraad

LET OP: in dergelijke modellen wordt vaak 'informereren' toegevoegd als laagste niveau van participatie. Het Maastrichtse participatiebeleid kiest er nadrukkelijk voor om informereren niet als participatieniveau toe te voegen, aangezien informereren op zich geen ruimte biedt voor het invloed uitoefenen door deelnemers en daardoor niet voldoet aan onze definitie van burgerparticipatie. Bovendien; het kan een legitieme keuze zijn om belanghebbenden alleen te informereren, omdat er geen invloed mogelijk is. Maar dan is er dus geen sprake van participatie. Communicatie (en daarmee informereren) vormt natuurlijk wel integraal en belangrijk onderdeel van alle participatieniveaus!

LET OP: er wordt vaak gesproken, ook in deze notitie, over 'hoog' of 'laag' Participatieniveau. Dit kan leiden tot de interpretatie dat bepaalde niveaus beter of wenselijker zijn dan anderen. Dit is absoluut niet aan de orde: de participatieniveaus zijn waarde vrij. Zolang ze goed worden uitgevoerd, zijn ze allen even 'goed'.

Hoe kiezen we een participatieniveau?

Om tot de keuze voor een participatieniveau te komen legt het participatiebeleid stappen vast met een stakeholderanalyse en analyse van kaders en beïnvloedingsruimte.

Hiermee geeft het beleid ook antwoord op een bekende participatiekwestie als 'de luide minderheid tegenover de zwijgende meerderheid'. Dat een minderheid nadrukkelijk aandacht opeist, is niet te voorkomen en het is onwenselijk om mensen het zwijgen op te leggen. Met een analyse van stakeholders en belangen brengen we echter doelgroepen en belangen op transparante wijze in kaart en creëren we de ruimte en legitimiteit om andere groepen dan de luide minderheid een stem te geven.

Hieronder de stappen (in ontwikkeling):

Stap 1 stakeholderanalyse: is er sprake van een beleidsonderwerp, plan of uitvoering, met impact op inwoners of andere belanghebbenden?

- Ja → breng impact, belangen en belanghebbenden in kaart en ga door
- Nee, geen sprake van participatie

Stap 2 analyse van kaders: is er, binnen de kaders (beleid, wetgeving, planning, capaciteit), ruimte om verschillende keuzes te maken?

- Nee → geen invloed mogelijk dus geen sprake van participatie
- Ja → breng de kaders en beslissingsruimte in kaart en ga door

Stap 3 analyse van beïnvloedingsruimte binnen de kaders:

- er ligt al een concept (beleid of plan) dat slechts op beperkte punten kan wijzigen
→ reageren
- er ligt al een concept (beleid of plan) dat nog open staat voor substantiële wijzigingen → meepraten
- er ligt al een concept (beleid of plan) waarbinnen enkele keuzeopties open staan, die allen binnen de kaders passen
→ meedoen of meebeslissen
- er ligt nog geen concept (beleid of plan) en er is ruimte om concrete ideeën en oplossingen van inwoners te verwerken
→ meedoen
leidt dit tot gelijkwaardige keuze-opties? → meebeslissen
- er ligt een concreet vastgesteld beleid of plan en inwoners kunnen beperkt invloed uitoefenen op de uitvoering
→ reageren, meepraten
- er ligt een concreet vastgesteld beleid of plan, maar er staan nog keuzes open voor de uitvoering
→ meepraten, meedoen

Ambities

Bovenstaande kader worden, onafhankelijk van het ambitieniveau, in het participatiebeleid vastgelegd en juridisch verankerd in de participatieverordening (art. 4, 5 en 6 van de modelverordening). De ambitieniveaus brengen hier nuances in aan en bepalen hoe er gewerkt wordt met deze kaders.

Stevige ambitie

Het participatiebeleid borgt? hoge kwaliteit participatieprocessen, waarbij geen uitspraken worden gedaan over de wenselijkheid van méér participatieprocessen

en/of een hoger participatieniveau. Kwantiteit en participatieniveaus vloeien voort uit het strikt hanteren van de kaders.

Hoge ambitie

Vanuit het participatiebeleid wordt (centraal) gestuurd op een brede interpretatie van het 'redelijkerwijs verwachten dat er belanghebbenden zijn'. Daarbij wordt een beperkte lijst van uitsluitingscriteria voor participatie opgesteld.

Daarbij spreekt het participatiebeleid uit dat er zo veel mogelijk participatie wordt georganiseerd in de hoge participatieniveaus.

Dit betekent dat, vanuit centrale sturing, actief wordt ingezet op het zodanig inrichten van organisatie, beleids- en uitvoeringsprocessen dat er middelen, tijd en capaciteit ontstaan om meer intensieve participatieprocessen te organiseren.

Advies

Uit de enquête en de dialoogsessies blijkt dat inwoners geen nadrukkelijke voorkeur hebben voor méér of intensievere participatie. Sterker nog, tijdens de dialoogsessies roepen inwoners de gemeente op om alleen participatieprocessen te organiseren als er daadwerkelijk invloed mogelijk is. Bovendien blijkt uit de enquête (vraag 12-a, p. 18) een sterke voorkeur voor laag intensieve participatievormen 'reageren via e-mail', 'lid worden van een panel' of een 'eenmalige vragenlijst invullen'.

Het advies is dus nadrukkelijk om met het participatiebeleid te kiezen voor kwaliteit boven kwantiteit, met de stevige ambitie. Dit biedt duidelijke en werkbare kaders en uitgangspunten voor de wijze waarop de organisatie het participatiebeleid moet gaan toepassen. De hoge ambitie kent veel onzekerheden over werkbaarheid en uitvoering.

Contour 3: wanneer is participatie geslaagd?

Ook het antwoord op deze vraag geeft richting voor de voorbereiding en uitvoering van participatieprocessen en bepaalt de wijze waarop het beslissende bestuursorgaan (college of raad) het participatieproces zelf en de uitkomsten beoordeelt.

Wanneer is participatie geslaagd?

Het participatiebeleid stelt het volgende uitgangspunt vast:

Het doel van een participatieproces is niet dat iedere deelnemer of belanghebbende tevreden is met het voorgestelde besluit. Een participatieproces is geslaagd als...
...het vraagstuk helder is geformuleerd en in de voorbereiding een stakeholdersanalyse is uitgevoerd waardoor...
het participatieniveau past bij de kaders en het vraagstuk en de participatiewijze en kaders vooraf helder worden gecommuniceerd.
... het valide en concrete informatie oplevert over hoe diverse belanghebbenden een plan appreciëren of willen bijstellen.
... als er - aan het eind van het proces, maar zo ruim mogelijk voor het definitieve besluit - helder is gecommuniceerd over de weging van de belangen die in het proces naar voren zijn gebracht. Voor zover mogelijk vindt deze communicatie rechtstreeks naar de deelnemers plaats.

Uitwerking

Het participatiebeleid werkt bovenstaande criteria uit en biedt definities en kaders:

Concrete informatie: informatie waarmee het stadsbestuur een besluit kan nemen. Het is duidelijk welke reacties en argumenten er naar voren zijn gebracht. Daarbij wordt geduid uit welk belang de reacties voortkomen en hoe dit belang zich verhoudt tot andere aanwezige belangen en de (wettelijke) kaders.

Belanghebbende: iemand die een belang heeft bij het onderwerp waarover de participatie wordt georganiseerd. Dat is anders dan een *belangstellende*. Het participatiebeleid geeft geen limitatieve definitieve van belanghebbend, omdat we niet vooraf kunnen en willen bepalen wanneer iemand wel of geen belang heeft bij een bepaald besluit.

Niet ieder belang weegt altijd even zwaar; afhankelijk van onderwerp en kaders kunnen verschillende belangen een ander gewicht toegekend krijgen. Wanneer dit complex wordt en we er discussie over voorzien, wordt dit bespreekbaar gemaakt tijdens het participatieproces.

Valide: een divers en inclusief participatieproces.

Divers: betekent dat er aandacht is voor ontvangst van diverse standpunten en reacties van zo veel mogelijk van de vooraf bepaalde diverse groepen belanghebbenden (stakeholderanalyse). Dat betekent niet letterlijk één reactie per groep belanghebbenden: perspectieven, meningen en argumenten binnen een groep kunnen namelijk ook uiteenlopen. Op basis van de stakeholderanalyse kunnen in een participatieproces specifieke doelstellingen worden geformuleerd.

Toegankelijk: de werkvorm en communicatie is laagdrempelig voor de vooraf bepaalde groepen belanghebbenden. Daarnaast, vanaf participatieniveau meepraten, is er ruimte geboden voor de dialoog over reacties en argumenten, op zoek naar begrip en verbondenheid tussen verschillende perspectieven.

Geslaagd: betekent niet dat iedereen het met het besluit eens hoeft te zijn.

Verankering en evaluatie

Het is van belang deze kaders in de processen en werkwijzen te verankeren. Het participatiebeleid zal daar op een aantal wijzen in voorzien:

1. Zo veel mogelijk verankeren van kaders en definities in de participatieverordening (zie modelverordening, artikel 4 en 5).
2. Na vaststelling van het participatiebeleid zal een voor iedere collega werkbare handleiding worden uitgewerkt, die als leidraad kan dienen voor alle participatieprocessen.
3. Het participatiebeleid legt vast dat participatieprocessen worden geëvalueerd. Zie contour 9.

Ambitie en advies

De kaders binnen deze contour lenen zich niet voor een onderscheid in ambitieniveaus. Het advies is daarom om deze in verdere (ook bestuurlijke) afstemming bespreekbaar te maken en uit te werken.

Contour 4: uitvoering

De contour 'uitvoering' kent twee onderdelen. Ten eerste een uitspraak over participatie als maatwerk, waarbij het beleid wel zal voorzien in een aantal fundamentele stelregels voor alle participatieprocessen. Ten tweede de wijze waarop de uitvoering organisatorisch wordt vormgegeven.

Participatie als maatwerk

Er is breed consensus – in vakliteratuur, maar ook tijdens de dialoogavonden - dat de uitvoering van participatieprocessen maatwerk is. Hoe een participatieproces vorm krijgt (wat betreft bijvoorbeeld communicatie en dialoogvormen) is immers sterk afhankelijk van onderwerp, doelgroep en, zoals onder contour 2 beschreven, de kaders. Met andere woorden: goede uitvoering is dus een optimale mix van middelen, afgestemd op diverse factoren.

Maar, uit vakliteratuur en de dialoogavonden blijken wel 'stelregels', die gelden voor alle participatieprocessen en basis vormen van het verdere maatwerk. Het rapport 'Gouden Sleutels' door bestuurskundige Klaartje Peters (februari 2019) gaf hier al een eerste aanzet toe. Deze stelregels worden uitgewerkt en vastgelegd in het participatiebeleid.

Deze contourennota maakt geen onderscheid tussen ambitieniveaus voor dit onderwerp.

Organisatie: huidige situatie

Met het participatiebeleid kunnen uitspraken gedaan worden of de huidige afspraken, structuur en capaciteit vernieuwing behoeven.

Binnen de huidige werkwijze gelden de volgende uitgangspunten:

- de beleidsafdelingen zijn eindverantwoordelijk voor (de uitvoering) van participatieprocessen
- kosten voor participatieprocessen worden dus gedekt vanuit het budget van de beleidsafdelingen
- de beleidsafdelingen worden voorzien van advies over participatie door de afdeling communicatie, binnen de huidige afspraken over de inzet van communicatieadviseurs.

In de praktijk ontstaan knelpunten:

- er is niet voldoende capaciteit voor uitvoering. Er wordt ten onrechte gekeken naar de afdeling communicatie om te voorzien in de uitvoering.
- er wordt vanuit de beleidsafdelingen meer verwacht van de adviesrol van de afdeling communicatie dan de afdeling kan leveren
- er is niet voldoende budget voor participatieprocessen. Hierdoor moeten ambities en plannen bijgesteld worden. Dit kan leiden tot politieke of bestuurlijke discussie.
- er is onduidelijkheid over verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van participatieprocessen. Ook dit kan leiden tot discussies tussen beleidsafdelingen en communicatie.

Om deze knelpunten in de toekomst te voorkomen, legt het participatiebeleid afspraken hierover vast. Zie ambitieniveaus.

Analyse?

Bovenstaande leidt tot de vraag: hoeveel capaciteit en budget is er nodig voor een optimale uitvoering van participatieprocessen?

Deze vraag kan gesteld worden voor de huidige situatie: door welk tekort ontstaan de knelpunten? Bij het ontbreken van duidelijke kaders en afspraken is het onmogelijk om hier een objectieve analyse voor te maken. De hier en in het procesvoorstel (zie bijlage) genoemde knelpunten geven echter wel inzicht in de huidige situatie.

Deze vraag kan ook gesteld worden voor de toekomstige situatie (hoeveel capaciteit is nodig om te werken binnen de ambitie en kaders van het participatiebeleid?). Op het moment dat, bij de uitwerking op basis van dit startdocument, blijkt dat gezamenlijke ambities hoger of anders liggen, dan vraagt dit om een heroverweging en mogelijk bijstelling van de organisatie en kostenplaatje.

Ambitieniveau

De ambitieniveaus hebben betrekking op de organisatievorm ten behoeve van participatie.

Stevige ambitie

Het participatiebeleid gaat uit de huidige organisatiestructuur en afspraken en kiest ervoor deze door te ontwikkelen. Deze afspraken worden bevestigd:

- De beleidsafdelingen zijn verantwoordelijk voor de inhoud, uitvoering en het budget ten behoeve van participatie.
- Afdeling communicatie voorzien de beleidsafdelingen van advies over participatie
- Team zelfsturing kan de beleidsafdelingen voorzien van advies over participatie door buurten en buurtbewoners of 'adviseur buurtbetrokkenheid' (bij hoge ambitie contour 5)

Afdeling communicatie gaat haar kennis over (uitvoering van) participatie verder ontwikkelen ten behoeve van de verbetering van de adviesfunctie op het gebied van participatie.

Daarbij wordt er capaciteit en middelen vrijgemaakt voor een leerprogramma participatie (contour 9), omdat het van belang is om gemeente breed de noodzakelijke participatie-vaardigheden te ontwikkelen.

Bovengenoemde analyse zal duidelijkheid verschaffen over de vraag hoeveel capaciteit (voor uitvoering bij beleidsafdelingen en voor advies bij communicatie) en budget er minimaal nodig is om binnen deze werkwijze het participatiebeleid uit te voeren.

Hoge ambitie

Het participatiebeleid kiest voor centralisatie van de kennis, advies en uitvoering op het gebied van participatie. Zo ontstaat steviger sturing op en bewaking van kwaliteit.

Dan doen we met een nieuw te vormen expertiseteam participatie dat kennis gaat verwerven over methodieken, experimenten werkvormen en middelen. Het team maakt deze inzetbaar voor de gemeente Maastricht. Hierbij worden de volgende afspraken vastgelegd:

- De beleidsafdelingen zijn verantwoordelijk voor de inhoud ten behoeve van participatie
- Het expertiseteam fungeert als medeorganisator (strategie én uitvoering) te fungeren van participatieprocessen die geïnitieerd worden vanuit de beleidsafdelingen.
- Eventuele out-of-pocket kosten zijn voor rekening van de beleidsafdelingen

Daarmee worden de beleidsafdelingen en afdeling communicatie (als adviseur voor participatie en communicatie) ontlast. Dit team zou deels gevormd kunnen worden vanuit de ruimte die zo ontstaat. Bovengenoemde analyse zal de opzet van dit team verder uitwerken.

Advies

Bij deze contour wordt geadviseerd om vast te houden aan de huidige structuur en deze te optimaliseren en door te ontwikkelen. De knelpunten die in de huidige situatie worden geconstateerd kunnen worden aangepakt met de onder 'stevige ambitie' genoemde stappen.

De huidige werkwijze kent ook voorbeelden van participatieprocessen die grotendeels succesvol zijn verlopen, zoals het opstellen van de Cultuurvisie in 2020 of de actualisering van de Welstandsnota in 2017. De insteek is om van onze ervaringen te leren, lessen op te halen en zo onze werkwijze te laten meegroeien in het ontwikkelproces van participatie.

Daarnaast kent centraliseren een belangrijk nadeel: door de verantwoordelijkheid deels bij beleidsafdelingen weg te nemen, ontstaat het risico dat ook de betrokkenheid van deze beleidsafdelingen bij de participatie afneemt. Deze betrokkenheid blijft echter altijd noodzakelijk, omdat de verantwoordelijkheid voor de inhoud van het beleid of de uitvoering altijd bij de beleidsafdelingen blijft liggen. Dus die verbinding is wezenlijk.

Dat is te vertalen in een belangrijk voordeel in de decentrale aanpak: voor beleidsafdelingen hoort het bij hun werkwijze om zelf contact te hebben en houden met belanghebbenden. Hierdoor houden deze collega's voeling met hun doelgroep en kunnen zij gericht inspelen op ontwikkelingen in de stad. Dat is ook de wens van de meerderheid van de beleidsafdelingen.

Contour 5: gemeente nabij en aanspreekbaar

Uit de dialoogbijeenvakomsten blijkt dat inwoners behoefte hebben aan een nabije en aanspreekbare gemeente, georganiseerd op gebieds- of wijkniveau. Dit wordt herkend door collega's die veel met participatie te maken hebben, die de behoefte hebben aan meer kennis van en binding met de buurten.

Daarom poneert het participatiebeleid het uitgangspunt: **participatie met onze inwoners en partners begint meestal in de buurten**. Daar start het meedenken en meedoen in de samenleving en eigen leefomgeving. Daar komt informatie vrij die cruciaal is om beleid en uitvoering te creëren die aansluiten op de leefwereld én de lange termijn opgaven en ambities die de gemeente stelt.

In de buurt start het contact tussen burger en overheid, vanuit het principe 'één overheid'. Met een aanpak en aanspreekbaarheid op gebieds- of wijkniveau kan de gemeente aansluiten op de beleving van de inwoner en van daaruit verbinden met de gemeentelijke organisatie. In de enquête (vraag 9 en 10) hebben inwoners duidelijk aangegeven welke (buurt)onderwerpen voor hen het belangrijkste zijn. Deze onderwerpen kunnen leidend zijn voor de ontwikkeling vanuit deze contour.

Ook komt in het nauwe contact in de buurt naar voren welke vraagstukken en ambities wellicht op stedelijk niveau spelen, zoals woningsplitsing, infrastructurele ingrepen en/of spreiding van voorzieningen in een vergrijzende samenleving. Met andere woorden, participatie in de buurt kan ook bijdragen aan participatie over stadsbrede thema's.

De ontwikkelingen op het gebied van gebiedsgericht werken (Integrale buurtaanpak, Maastricht-LAB) worden aangegrepen om ervaringen op te doen en een ontwikkeling op gang te zetten. Het startdocument participatiebeleid kan een basis vormen om de komende periode stappen uit te werken richting een meer nabije en aanspreekbare gemeente.

Ambitieniveau

(Stevige) ambitie

Het participatiebeleid zet niet in op een nieuwe ontwikkeling voor een aanpak op gebieds- of wijkniveau.

Hoge ambitie

We onderschrijven de ambitie van een meer nabije en aanspreekbare gemeente in de buurten en zetten hier ook op in. Het is nodig om te onderzoeken hoe we dit zo organiseren dat het past bij de behoefte van de burgers en ook bij de haalbaarheid binnen de organisatie.

Om ervaringen op te halen en te leren van de praktijk wordt vanuit Maastricht-LAB vanaf najaar 2021 onderzoek gedaan in 3 buurten (Pottenberg, De Heeg en Wyckerpoort/Wittevrouwenveld). Daarbij kijken we naar wat werkt, overeenkomsten en verschillen voor wat betreft organisatie, financiering en participatie bij een integraal gebiedsgerichte aanpak. Op basis van deze bevindingen volgt na circa 1 jaar een advies met inzichten hoe we succesvol integraal gebiedsgericht kunnen werken. Daarbij hebben we natuurlijk al eerder gewerkt met een Bureau Buurtgericht Werken en hebben we van die periode (gestopt in 2014) ook de voor- en nadelen in beeld. Ook deze kennis wordt meegenomen.

Bij deze ontwikkeling is het team Zelfsturing nadrukkelijk betrokken. Zij hebben in de praktijk vaak de rol van aanspreekpunt in de buurt en weten wat er speelt. Ook zijn zij aanspreekpunt voor actieve bewoners die zelf het heft in handen nemen en in hun buurt aan de slag willen gaan.

We zijn ons er bewust van dat dit thema ook om tempo vraagt, maar erkennen ook dat de wijze waarop we dit aanpakken van een groter belang is om ook te komen tot een succesvolle duurzame verandering.

Advies

Zoals hierboven al beschreven blijkt op diverse manieren de behoefte aan een meer gebieds- of wijkgerichte aanpak, zowel bij inwoners als intern. Daarom wordt hier nadrukkelijk geadviseerd om voor de 'hoge ambitie' te gaan.

Daarnaast geeft de op 6 oktober 2020 vastgestelde Omgevingsvisie dat er gekozen wordt voor een meer gebiedsgerichte aanpak (Deel I, pagina 119). Daarbij is het versterken van de relatie tussen gemeente en de samenleving een doel op zich en zijn vier uitgangspunten vastgesteld:

1. Werken aan gedeeld eigenaarschap voor de leefomgeving
2. Nauwere relatie tussen gemeente en samenleving
3. Verbinden van wensen en ambities
4. Aandacht voor lange en korte termijn opgaven.

Deze keuze vanuit de Omgevingsvisie en de daarbij gestelde uitgangspunten komen tot uiting in participatieprocessen. Daar is echter wel een structurele werkwijze voor nodig: de hoge ambitie binnen deze contour biedt daar een antwoord op.

Deze argumentatie, vanuit de Omgevingsvisie, betekent niet dat de te ontwikkelen aanpak alleen gericht is op de Omgevingswet of het fysieke domein. Deze aanpak op gebiedsniveau gaat uit van integraliteit en start vanuit het perspectief van buurt of inwoner. Dit perspectief laat zich niet beperken door gemeentelijke sectoren of domeinen. Het is vervolgens van belang om binnen de aanpak de juiste collega's van de juiste afdelingen aan tafel te krijgen, zonder dat een eventuele veelheid aan interne belangen de samenwerking met inwoners belemmert.

Contour 6: investeren in doelgroepen

Uit ervaringen binnen de gemeente en uit de dialoogavonden blijkt dat een aantal doelgroepen in participatieprocessen ondervertegenwoordigd is. Het gaat over jongeren, internationals (niet Nederlandstaligen) en laaggeletterden. Voor deze doelgroepen is al extra aandacht bij afdeling communicatie (Meerjarenbeleidsplan).

Ambitieniveau

Stevige ambitie

Het participatiebeleid sluit aan bij de ingezette maatregelen vanuit afdeling communicatie. Deze maatregelen worden doorontwikkeld en toepasbaar gemaakt voor participatieprocessen. Communicatieadviseurs hebben in hun rol bij participatieprocessen nadrukkelijk aandacht voor deze doelgroepen.

Hoge ambitie

In het participatiebeleid worden plannen van aanpak aangekondigd voor het betrekken van deze drie doelgroepen. Deze PvA's zijn aanvullend op de reeds ingezette maatregelen bij de afdeling communicatie.

Deze PvA's worden centraal gecoördineerd en zijn gericht op het aantoonbaar betrekken van meer mensen uit deze doelgroep bij concrete participatieprocessen. Bij enig vermoeden van niet-Nederlanders onder de doelgroep vindt (een deel van) de participatie plaats in het Engels.

Advies

Sluit aan bij de lijn vanuit de afdeling communicatie. Deze maatregelen geven voldoende handvatten om de betrokkenheid van deze doelgroepen te verbeteren.

Contour 7: vernieuwen op gebied van participatie

De wereld van burger- en overheidsparticipatie verandert snel. Er is veel informatie te vinden over nieuwe middelen en experimenten in binnen- en buitenland. Voorbeelden zijn de Right to Challenge en de inzet van burgerraden.

Maastrichtse experimenten

Ook de gemeente Maastricht experimenteert, vanuit het PvA, met nieuwe middelen, namelijk de Burgerbegroting, het Jeugdlintje en de Kinderburgemeester. De Burgerbegroting is daarbij het meest gericht op de ontwikkeling van de participatieve democratie in relatie tot de representatieve democratie, omdat we inwoners laten meebeslissen over de besteding van gemeentelijke middelen.

Dit een leerproces, waarin we ontdekken wat het betekent om als gemeente 'los te laten' en beslissingen en uitvoering bij inwoners te leggen. Daarmee zou je kunnen stellen dat de Burgerbegroting vooruitloopt op het eventueel later ontwikkelen van vernieuwende participatie-instrumenten.

Digitale participatie

Vanuit het PvA is de aandacht gevestigd eDemocratie of digitale participatie. Dit is de afgelopen tijd door de afdeling communicatie opgepakt met de ontwikkeling van Thuis in Maastricht naar een digitaal participatieplatform. Dat is een website waar Maastrichtenaars informatie vinden over hun stad en buurt en geïnspireerd raken om zich in te zetten voor hun omgeving. Het is ook direct de plek waar inwoners direct kunnen meedenken, meedoen of meebeslissen over beleids- en planvorming van de gemeente.

Thuis in Maastricht vormt daarmee een nieuw online middel voor participatieprocessen.

Ambitieniveau

Stevige ambitie:

Het participatiebeleid kiest voor vernieuwing, maar gefaseerd: voor 2021 en 2022 wordt ingezet op de Burgerbegroting als centrale vernieuwing. Dit proces wordt nauwkeurig geëvalueerd en op basis hiervan worden keuzes gemaakt voor nieuwe instrumenten.

Thuis in Maastricht wordt vermeld als belangrijkste nieuwe ontwikkeling op het gebied van digitale participatie.

Hoge ambitie:

Het participatiebeleid biedt ruimte voor, of loopt zelfs vooruit op, nieuwe instrumenten. Daarbij valt ook te denken aan de Right to Challenge of de inzet van burgerraden. Hierbij is ruimte voor instrumenten op het snijvlak van de participatieve en representatieve democratie (zie hoge ambitie, contour 1).

In dit geval wordt er capaciteit vrijgemaakt om deze instrumenten te ontwikkelen en invoeren.

Thuis in Maastricht wordt vermeld als belangrijkste nieuwe ontwikkeling op het gebied van digitale participatie.

Advies

De Burgerbegroting is momenteel het centrale experiment op het gebied van burger- en overheidsparticipatie, met eigen budget en projectstructuur. Zowel politiek als bestuurlijk

wordt er veel waarde gehecht aan de Burgerbegroting. Door de coronacrisis is de uitvoering vertraagd, maar in september 2021 lijkt het programma te kunnen starten. Daarom is het advies om, conform de stevige ambitie, de nadruk te houden op de Burgerbegroting. Een evaluatie van dit experiment geeft aanknopingspunten voor verdere vernieuwing.

Contour 8: overheidsparticipatie; omgaan met inwonersinitiatief

Overheidsparticipatie gaat over hoe we als gemeente omgaan met inwonersinitiatief. Dat is op dit moment nog versnipperd. Voor sociale inwonersinitiatieven fungeert team Zelfsturing als aanspreekpunt.

Wat is een inwonersinitiatief

Ten eerste, het participatiebeleid definieert inwonersinitiatief als 'een initiatief van één of meerdere inwoners, die een plan hebben ten behoeve van gemeenschap, buurt of stad en daarvoor de gemeente benaderen'.

Dit is een brede definitie, maar de gemeente verplicht zich niet om elk initiatief actief op te pakken. Het is juist de bedoeling van dit participatiebeleid om criteria en kaders op te stellen voor de omgang met initiatieven.

Stappen?

Er kunnen dus stappen worden gezet om de wijze waarop de gemeente omgaat met overheidsparticipatie door te ontwikkelen:

1. Bepalen of er een centraal punt komt voor het stimuleren van inwonersinitiatief en communiceren hierover;
2. Centraal kader voor rolbepaling gemeente bij inwonersinitiatief, definities vaststellen voor rollen als loslaten, stimuleren, faciliteren, samenwerken, regisseren en reguleren;
3. Keuze om de omgang met inwonersinitiatieven te centraliseren (één ingang, één aanspreekpunt) of zoals momenteel decentraal te laten plaatsvinden;
4. Criteria opstellen voor het al dan niet ondersteunen van inwonersinitiatieven.

Deze stappen hoeven niet te betekenen dat de gemeente tot meer verplicht is in de omgang met inwonersinitiatieven. Het kader en de criteria, en goede communicatie hierover, kunnen ook zorgen voor betere verwachtingen bij inwoners en een gemakkelijke en voor inwoners voorspelbaardere afhandeling door ambtenaren.

Deze stappen kunnen eventueel verankerd worden in de participatieverordening (modelverordening, artikel 10, bijlage 4).

Knelpunten

Tijdens de dialoogsessies gaven inwoners aan behoefte te hebben aan duidelijke communicatie (1), informatie over wat de gemeente kan betekenen (1,2) en, vooral, een centraal aanspreekpunt (3).

Ook ambtenaren die werken met overheidsparticipatie geven aan dat de omgang met inwonersinitiatief verbetering behoeft. Het blijkt vaak erg moeilijk om initiatieven die niet direct binnen de kaders vallen goed af te handelen. Ook kunnen initiatieven vaak niet worden overdragen aan andere afdelingen, terwijl het initiatief daar wel beter zou passen. Zo ontstaat een kastje-naar-de-muur-effect voor initiatiefnemer, waar ook ambtenaren ongemak bij ervaren.

Ambitieniveau

Stevige ambitie

Het participatiebeleid legt een kader voor rolbepaling vast en stelt algemene criteria op voor het al dan niet ondersteunen van inwonersinitiatief. Er komt geen centrale aanpak en aanspreekpunt. Het oppakken en afhandelen van inwonersinitiatieven zal dus decentraal blijven plaatsvinden.

Hoge ambitie

Het participatiebeleid ambieert dat er een aanpak komt voor het stimuleren van inwonersinitiatief en communiceren hierover, in combinatie met het instellen van één aanspreekpunt. Hierbij wordt aangesloten bij de eerder beschreven ontwikkelambitie om nabij en aanspreekbaar in de buurten te zijn en een passende werkwijze hiervoor te ontwikkelen (zie contour 5 voor verdere duiding).

Met dit aanspreekpunt vindt een initiatiefnemer laagdrempelig een gesprekspartner binnen de gemeente, die een intake doet, eerste informatie verstrekt en meedenkt. Na een eerste analyse van het initiatief wordt het door het aanspreekpunt doorgeleid naar een inhoudelijk collega voor verdere afhandeling. Daarvoor bepalen het aanspreekpunt en de inhoudelijke collega gezamenlijk in welke rol die verdere afhandeling plaats vindt.

Op die manier is er sturing op een klantvriendelijke opvolging van inwonersinitiatief, waarbij ook gestuurd kan worden op integraliteit en bestuurlijke afstemming.

Advies

Gezien de ervaren knelpunten en behoeftes van inwoners is het advies om een aanpak voor een centraal aanspreekpunt uit te werken. Deze ambitie kan in samenhang met de ambitie vanuit contour 5 uitgewerkt worden.

Contour 9: leren en evalueren

Leren en evalueren vormen belangrijke onderdelen van het participatiebeleid. Dat kan tot uiting komen op een aantal manieren.

Evalueren van participatieprocessen.

Het is vanzelfsprekend dat participatieprocessen worden geëvalueerd. In zo'n evaluatie moet in ieder geval aandacht zijn voor:

- beoordeling van het proces door de deelnemers
- beoordeling of het proces heeft plaatsgevonden binnen de kaders van het participatiebeleid
- bij processen binnen de Omgevingswet: de vraag of het participatieproces heeft geleid tot minder bezwaar en beroep (cf. doelstelling omgevingswet).

LET OP: de evaluatie door deelnemers gaat niet over het resultaat van het proces of het voorstel dat uit het proces is voortgevloeid. Die beoordeling is aan het bevoegd gezag dat het besluit neemt.

Afhankelijk van het gekozen ambitieniveau, kunnen de resultaten van de deelnemerevaluaties centraal verzameld worden. Dat levert ten eerste waardevolle data op. Ten tweede kan deze centrale data ook als indicator dienen om jaarlijkse doelstellingen aan te koppelen. Bijvoorbeeld: *we willen dat participatieprocessen gemiddeld gezien met een X beoordeeld worden.*

Organisatieontwikkeling

Een leerprogramma voor gemeentemedewerkers die te maken hebben met burger- en overheidsparticipatie, gericht op de ontwikkeling van relevante competenties en vaardigheden, aansluitend op het ambitieniveau en uitgangspunten van het beleid.

Indicatoren en doelstellingen

Het volgen van relevante indicatoren, zowel de indicatoren die reeds gebruikt worden in de programmabegroting als indicatoren vanuit de recente enquête. Op basis van de indicatoren in de programmabegroting zijn in het PvA reeds doelstellingen geformuleerd. Maar deze doelstellingen en indicatoren zeggen te weinig om daarmee écht te sturen op de ontwikkeling van burger- en overheidsparticipatie.

Ambitieniveau

Stevige ambitie

1 Het participatiebeleid schrijft voor dat alle participatieprocessen geëvalueerd worden. Hiervoor wordt een methodiek ontwikkeld die wordt aangeboden aan de voor participatie verantwoordelijke collega's. Er is sturing op evalueren en verzameling van data wat betreft het proces. Resultaten worden verzameld en geanalyseerd, gericht op het identificeren van trends en het trekken van lessen.

2 Het participatiebeleid kondigt een leerprogramma aan voor gemeentemedewerkers die te maken hebben met burger- en overheidsparticipatie, gericht op de ontwikkeling van relevante competenties en vaardigheden, aansluitend op het ambitieniveau en uitgangspunten van het beleid. Cursussen en opleidingen worden toegespitst op de ontwikkelbehoeftes van specifieke teams en in overleg met management verplicht gevolgd. (naar analogie van en geïnspireerd op ontwikkelprogramma Omgevingswet).

3 Naast de indicatoren in de programmabegroting worden specifiekere indicatoren vastgesteld om de 'staat van participatie' te volgen. Op basis van deze indicatoren nieuwe doelstellingen geformuleerd. Over deze doelstellingen wordt jaarlijks verantwoording afgelegd aan de raad.

Hoge ambitie

1 Het participatiebeleid schrijft voor dat alle participatieprocessen geëvalueerd worden. Er wordt een centrale methodiek ontwikkeld voor gestandaardiseerd evalueren. De resultaten worden vervolgens ook verzameld en geanalyseerd, gericht op het identificeren van trends en het trekken van lessen

2 Aansluitend op de hoge ambitie onder contour 4, waarin centrale sturing komt op de voorbereiding en uitvoering van participatieprocessen, komt er geen gemeentebreed leerprogramma op het gebied van participatie. Vanwege de centrale sturing is het immers niet nodig om breed vaardigheden en competenties te ontwikkelen.

3 Naast de indicatoren in de programmabegroting worden specifiekere indicatoren vastgesteld om de 'staat van participatie' te volgen. Op basis van deze indicatoren worden nieuwe ambitieuze doelstellingen geformuleerd. Over deze doelstellingen wordt jaarlijks verantwoording afgelegd aan de raad.

Advies

Volgend op het advies bij contour 4 (uitvoering) en met het oog op werkbaarheid wordt hier geadviseerd om te werken met het stevige ambitieniveau.

Slot en samenvatting

In deze contourennota zijn negen contouren geschetst voor de ontwikkeling van participatiebeleid. Alle contouren zullen uiteindelijk onderdeel vormen van participatiebeleid, maar de vorm en prioriteit zijn afhankelijk van hetgeen wordt opgehaald tijdens de besprekingen van deze nota en ambitieniveaus.

Per contour is een advies geformuleerd. Samengevat komt het erop neer dat voor de meeste contouren geadviseerd wordt om vanuit de huidige structuur te werken (de 'stevige ambitie').

Bij contour 5 (nabij en aanspreekbaar) en 8 (overheidsparticipatie) wordt voor het uitwerken van het hoge ambitieniveau gepleit, omdat analyse en diverse vormen van input laten zien dat een substantiële ontwikkeling nodig is om de omgang met burger- en overheidsparticipatie te verbeteren. Het moge duidelijk zijn dat deze contouren ook nauw samenhangen en zodanig kunnen worden uitgewerkt.

Het is duidelijk dat dit ambities zijn met uiteindelijk organisatorische en hoogstwaarschijnlijk financiële consequenties. Deze worden uitgewerkt bij de voorstellen die volgen na vaststelling van het startdocument participatiebeleid.

Als dit advies wordt gevolgd ontstaat er samenhangend beleid, dat tegelijkertijd ambitieus en realistisch is. Realistisch omdat het voor het grootste deel uitgaat van bestaande structuren en doorontwikkeling van huidige werkwijze, maar ook ambitieus omdat op specifieke, in het oog springende, onderdelen ingezet wordt op extra ontwikkeling.

Overzicht adviezen

Contour 1: definitie en doelen **advies: stevig**

Contour 2: wanneer organiseert de gemeente participatie en voor welk participatieniveau wordt gekozen? **advies: stevig**

Contour 3: wanneer is participatie geslaagd? **geen ambitieniveau**

Contour 4: uitvoering **advies: stevig**

Contour 5: gemeente nabij en aanspreekbaar **advies: hoog**

Contour 6: investeren in doelgroepen **advies: stevig**

Contour 7: vernieuwen op gebied van participatie **advies: stevig**

Contour 8: overheidsparticipatie; omgaan met inwonersinitiatief **advies: hoog**

Contour 9: leren en evalueren **advies: stevig**