



Raadsvergadering	28 februari 2023
Volgnummer	5-2023
Onderwerp	Participatiekader en participatieverordening
Domeinvergadering	Algemene Zaken
Programmanummer	0 Bestuur en ondersteuning
Registratienummer	2022.18399
Collegevergadering	20-12-2022
Portefeuillehouder	Wethouder Fokke
Organisatieonderdeel	Bestuurszaken
Behandelend ambtenaar	Sietske Voets sietske.voets@maastricht.nl
Bijlagen	bijlage 1 Raadsbesluit bijlage 2 Participatiebeleid (bijlagen 2, 2a, 2b, 2c) bijlage 3 Participatieverordening

AAN DE GEMEENTERAAD

Samenvatting

In november 2021 heeft uw raad met de behandeling van de startdocument participatie aan het college gevraagd om te komen tot een participatiekader en een participatieverordening. Hierbij legt het college deze twee documenten aan uw raad voor ter vaststelling.

Het Participatiekader 2023 is een afspraak tussen college, raad en stad hoe participatie zal worden ingezet. Het participatiekader is de overkoepelende paraplu van de manier waarop we kijken naar hoe we de stad betrekken bij het beleid en hoe wij de stad kunnen bedienen in wat er van de gemeente wordt verwacht. Dit past in de manier waarop we kijken naar de stad.

Dat de gemeenteraad (bewuster) aan participatie wil werken betekent ook dat daar middelen en aandacht voor worden vrijgemaakt. In de participatieaanpak kiezen we voor 3 vormen van participatie: meepraten, samenwerken en meebeslissen, inclusief een aantal instrumenten. Het leren van en met elkaar is hierbij essentieel. Om dit te borgen evalueren we 1 keer per 2 jaar een aantal participatieprocessen. De hoofdlijnen van deze lessen worden besproken met de raad. Door dit te doen, kan het beleid steeds verder vorm krijgen.



De Participatieverordening 2023 vormt de juridische basis voor het kader en de afspraken die met elkaar gemaakt zijn.

Beslispunten

1. Vaststellen van het Participatiekader Maastricht 2023.
2. Vaststellen de Participatieverordening 2023.

1. Aanleiding, bevoegdheden en context.

Een belangrijke ambitie in het coalitieakkoord 'Maastricht, stad van verbondenheid' is om blijvend te investeren en te innoveren op het gebied van burger- en overheidsparticipatie. Maastricht is namelijk niet van de gemeente, haar bestuurders of ambtenaren, maar van de gemeenschap: ruim 121.000 Maastrichtenaren die samen 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 gaat over hen. Daarom heeft de gemeente een open en uitnodigende houding naar hen, maar ook naar de Maastrichtse bedrijven en maatschappelijke instellingen. We willen hen frequenter en herkenbaarder uitnodigen om samen vorm en inhoud te geven aan maatschappelijke opgaven. Omdat we er van overtuigd zijn dat dit bijdraagt aan de kwaliteit van ons beleid en onze uitvoering. Deze ambitie vraagt om verdere uitwerking in een participatiebeleid en –verordening. Deze liggen thans ter vaststelling door uw gemeenteraad voor.

Wetsvoorstel versterking participatie op decentraal niveau

Ook op landelijk niveau wordt gewerkt aan verbetering van participatie, door middel van het wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau. Dit wetsvoorstel is een uitbreiding van artikel 150 van de Gemeentewet. In het wetsvoorstel wordt, naast het verankeren van het uitdaagrecht, voorgesteld de huidige inspraakverordening te verbreden naar een participatieverordening. Zonder het stellen van inhoudelijke eisen spoort het wetsvoorstel de decentrale overheden aan om beleid te ontwikkelen voor de betrokkenheid van inwoners bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid. En dit eventueel uit te werken in een participatieverordening. De participatieverordening komt daarmee in plaats van de huidige inspraakverordening.



Voortraject

Het voorliggend participatiebeleid (en de doorvertaling daarvan naar de participatieverordening) is zelf ook het sluitstuk van een participatietraject binnen de gemeente Maastricht. Daarin is op verschillende manieren met partijen gesproken over het thema participatie, met het oog op het verzamelen van input voor voorliggende documenten. Hierop wordt in paragraaf 6 van dit raadsvoorstel nader ingegaan. Op basis van de participatie in het voortraject heeft uw raad op 16 november 2021 met de behandeling van het startdocument participatie tien stellingen vastgesteld als richting voor voorliggend stuk. In de afgelopen periode is ook gekeken naar hoe andere G40-gemeenten het vraagstuk gebiedsgericht werken aanpakken. In dat kader zijn ambtelijk verdiepingsgesprekken gevoerd met de gemeenten Amsterdam, Sittard-Geleen, Groningen, Almere en De Bilt. De lessen die zij hebben getrokken, hebben we gebruikt om zo het wiel niet opnieuw uit te vinden.

Uit de gesprekken kwam nadrukkelijk de wens naar voren om juist ook na vaststelling van het participatiekader en de participatieverordening in gesprek te blijven met de gemeente(raad) over het participatiebeleid, als onderdeel van de ambitie tot voortdurend leren en verbeteren. Onder andere daarom is voor de bepalingen voor participatie in het ruimtelijk domein gekozen voor een evaluatie na 1 jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet. Deze richt zich niet alleen op de interne organisatie, maar ook op de initiatiefnemers en belanghebbenden die met de participatiebepalingen te maken hebben gehad. Het voorliggend algemene participatiekader wordt op eenzelfde manier geëvalueerd. We zijn voornemens om iedere twee jaar 'lessons learned' rondom participatie met uw raad te bespreken, als onderdeel van een permanent leerproces rondom dit thema binnen onze organisatie. Zo blijven we als college, raad en organisatie in gesprek over hoe de gemeente bezig is met participatie en waar aandachtspunten voor de komende periode moeten liggen.

Gewenste situatie.

Het participatiekader en de participatieverordening zijn bouwstenen voor de ambitie om als gemeente dichter bij haar stad en inwoners te staan. Om te komen tot een situatie waarin de lijnen zo kort mogelijk zijn en op minder 'voordeuren' geklopt hoeft te worden als er een initiatief ingediend, of een vraag gesteld, wordt. Daarbij is het van belang dat deze documenten ook daadwerkelijk toepassing krijgen. Daarom staan ze niet op zichzelf en wordt er breder geïnvesteerd in het verbeteren van participatie. Vermeldenswaard in dit kader zijn, onder verwijzing naar de recent



vastgestelde programmabegroting, de versterking van gebiedsgericht werken binnen zeven stadsdelen (met ieder een stadsdeelwethouder en stadsdeelregisseur) en de introductie van de participatieadviseur om de ontwikkeling van de interne organisatie op dit punt te versterken en leerpunten te borgen.

Het voorliggend Participatiekader en de Participatieverordening geven richting aan deze ontwikkeling. Ze bieden duidelijkheid over hoe de gemeente Maastricht burger- en overheidsparticipatie vormgeeft en wat partijen kunnen verwachten van de gemeente. Participatie is anno 2023 niet meer weg te denken uit onze maatschappij. Dit biedt kansen. Goede participatie borgt dat de gemeente de belangen en gevoelens die er leven beter in beeld krijgt, en daarmee dus ook rekening kan houden. Participatie heeft niet als eerste doel absoluut draagvlak te realiseren, of bezwaar en beroep te voorkomen. Het bestuur heeft de taak alle (en vaak tegenstrijdige) maatschappelijke en particuliere belangen te wegen en te komen tot een weloverwogen en gemotiveerd besluit. Participatie is hierbij niet een verplicht nummer, maar oprechte nieuwsgierigheid naar wat de stad weet en ons als gemeente kan leren. Dat hoeft en kan niet altijd leiden tot een besluit waarmee iedereen het eens is. We zien dat participatie voordelen heeft op basis van ervaringen uit het land en vanuit eigen ervaringen:

- Het vergroten van de kwaliteit van gemeentelijke plannen (gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde)
- Het herkennen van de belangen die spelen
- Het vergroten van wederzijds vertrouwen (overbrugging politieke kloof). Daarvoor is het essentieel dat afspraken nagekomen worden
- Het gericht en frequenter gebruik maken van de kennis en kunde van Maastricht als gemeenschap waarbij zeggenschap actief wordt ingezet.

Participatie is ook een democratisch recht. De gemeente Maastricht wil dat inwoners van dit recht expliciet gebruikmaken. Uiteraard vraagt participatie ook iets. Het in kaart brengen van meningen, inzichten en belangen kan ook resulteren in tegenstrijdigheden, en daarmee lastige besluiten. Het vraagt moed en kunde om daarin toch een keuze te maken.

Maastricht zet participatie in vanuit de houding en inzet dat het een betrouwbare partner wil zijn voor



haar stakeholders en inwoners. Daarmee geven we ook aan dat participatie een onderdeel is van onze werkwijze.

In het beleid kiest men 3 vormen van participatie, te weten:

- **MEEpraten** *gaat over de mogelijkheid om meningen, ervaringen en ideeën in te brengen.*
De manier en de uitvoering blijven bij degene met het idee. Door de stad te laten meepraten krijg je meningen, standpunten en belangen helder in beeld. De stad helpt je bij het besluit. Je hoeft de inbreng van anderen niet over te nemen. We verwachten wel dat je kunt uitleggen waarom je dat niet doet. Meepraten is dus heel breed: het kan zijn dat je mensen uitnodigt om verkennend met je mee te denken over alle mogelijke ideeën of richtingen. In een brainstorm bijvoorbeeld. Het kan ook zijn dat je al 1 of meer concrete richtingen voor ogen hebt en mensen uitnodigt om mee te praten over de concrete uitvoerbaarheid hiervan of om aan te geven wat hun voorkeur heeft. Dan is hun inbreng meer richtinggevend. Afhankelijk van je insteek kan het zijn dat je een relatief kleine groep experts uitnodigt of dat je juist een zo groot mogelijk bereik nastreeft.
- **SAMENwerken** *gaat over de mogelijkheid voor anderen om de verantwoordelijkheid voor (een deel van) de uitvoering te dragen.*
Je gaat met elkaar in gesprek over wie welke rol oppakt en wie welke verantwoordelijkheid heeft. Bijvoorbeeld in de organisatie van een project, het overnemen van onderhoud en beheer, het doen van onderzoek voor beleid of meewerken aan het opstellen van een visie.
Ook hierbij zijn heldere afspraken van belang. Dit gaat over meer dan opdrachtgeverschap want daarbij ligt de verantwoordelijkheid nog steeds bij de opdrachtgever. Bij samenwerking deel je die verantwoordelijkheid en treed je meer op als gelijkwaardige gesprekspartners. Dit is bijvoorbeeld het geval bij co creatie en als de gemeente participeert in het initiatief van betrokkenen.
- **MEEbeslissen** *gaat over de mogelijkheid voor anderen om bij te dragen aan het besluit.*
Hiermee kies je ervoor (een deel van) het besluit uit handen te geven. Als je kiest voor deze manier van participatie is het nog belangrijker dan bij de andere manieren, om vooraf helderheid te scheppen in ieders rol. De kaders waarbinnen beslissingen genomen kunnen worden, moeten heel



duidelijk zijn.

Voorliggend participatiekader gaat ook in op de beslisoverwegingen om participatie in te zetten, namelijk:

- **ALLEEN ALS HET KAN**

Vooropgesteld: participatie heeft alleen nut als er ook inderdaad ruimte is om mee te praten, mee te beslissen of samen te werken. Kan dat niet, dan leggen we helder uit waarom daar (nu) geen ruimte voor is. Bijvoorbeeld bij wettelijke taken waar de gemeente zelf ook geen keuze in heeft. Door hier duidelijk over te zijn, voorkomen we teleurstellingen.

- **ALTIJD ALS HET VERPLICHT IS**

In een aantal situaties is participatie verplicht is. Bijvoorbeeld bij het opstellen van een omgevingsvisie, omgevingsprogramma en omgevingsplan. Of bij bepaalde omgevingsvergunningen, voor activiteiten die niet binnen het bestemmingsplan (en straks omgevingsplan) passen: de buitenlandse activiteiten. De gemeenteraad heeft deze [lijst](#) vastgesteld op 16 november 2021.

- **ALS HET ONDERWERP STERK LEEFT OF ALS DE IMPACT GROOT IS**

Leeft een onderwerp sterk? Vinden mensen het belangrijk? Zijn er verschillen van mening over? Dan is participatie zeker belangrijk. Denk hierbij aan projecten met een groot NIMBY (not in my backyard)-effect zoals projecten rondom duurzaamheid of horecabeleid. Participatie kan niet altijd. Bijvoorbeeld als de gemeente vanuit een hogere overheid iets moet uitvoeren.

Tot slot geeft het kader aan welke overwegingen een rol spelen bij het besluiten wie worden betrokken bij de participatie en wat de basishouding moet zijn bij het opzetten en uitvoeren van participatieve processen.

Indicatoren.

Verbeteren van participatie heeft een relatie met de volgende indicatoren uit het programma Bestuur en Ondersteuning van de Programmabegroting:

- Percentage Maastrichtenaren dat vindt dat de gemeente onvoldoende luistert naar de mening van haar inwoners;



- Percentage Maastrichtenaren dat vindt dat de gemeente inwoners onvoldoende betreft bij plannen, activiteiten en voorzieningen;
- Percentage Maastrichtenaren dat vindt dat de gemeente onvoldoende ruimte biedt voor het realiseren van ideeën en initiatieven.

2. Argumenten.

Het Maastrichts participatiebeleid geeft de kaders weer hoe Maastricht participatie vormgeeft, en wat eenieder kan verwachten van de gemeente.

Met dit kader maken we met elkaar afspraken over hoe we kijken naar participatie en waar we met elkaar waarde aan hechten.

Deze afspraken versterken het betrouwbaar zijn als bestuur en organisatie: doe wat je zegt en zeg wat je doet, vanuit een open houding

Met dit kader geven we invulling aan de wens van de raad om helder te zijn over hoe we als Maastricht gebruik kunnen maken van de kennis en de kunde van onze stad.

Het kader is een eerste stap. Participatie is een groot onderwerp waarin we met elkaar nog veel te leren hebben en ook een onderwerp waarin veel veranderd in korte tijd. Dit maakt het ook essentieel om te leren met elkaar en op basis van het geleerde het kader aan te passen en onze werkwijze aan te passen.

De participatieverordening is het juridisch kader hoe het participatiebeleid vorm krijgt en gaat de inspraakverordening vervangen. Hiermee wordt voldaan aan een wettelijke opdracht.

3. Alternatieven.

Het niet verder vastleggen van kaders, doelen en acties in een plan van aanpak ter verdere verbetering van burgerparticipatie. Dit wordt niet geadviseerd, omdat dit geen recht doet aan het met de stad opgestarte gesprek over burger- en overheidsparticipatie. Bovendien blijkt uit het gevoerde gesprek met een groot en divers aantal inwoners ook dat er behoefte is aan een nog beter op de stad toegespitste aanpak. Voor de omgevingswet is bovendien een participatieverordening nodig. Een alternatief is om deze verordening beleidsarm vast te stellen. Dit wordt gelet op de opgehaalde informatie en reacties vanuit de stad niet geadviseerd.



4. Financiën.

Voor versterking participatie en gebiedsgericht werken is in de programmabegroting met ingang van 2023 een bedrag van 850.000 euro structureel opgenomen.

5. Vervolg.

Het door uw raad vastgestelde participatiekader alsmede de participatieverordening krijgen hun uitwerking in toekomstige participatietrajecten. Zoals al eerder in dit voorstel aangegeven, is voorzien in periodieke evaluatie.

6. Participatie

Voorliggend participatiekader en participatieverordening zijn een uitwerking van het startdocument participatie (raadsbesluit november 2021). Voorafgaand hieraan heeft uitgebreide participatie met de stad plaatsgevonden. De uitwerking is vergezeld gegaan van diverse interne bijeenkomsten. Dit leidt tot het volgende totaaloverzicht:

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

Burgemeester en Wethouders van Maastricht,

De Secretaris,

G.J.C. Kusters

De Burgemeester,

J.M. Penn-te Strake



Bijlage 1.

DE RAAD DER GEMEENTE MAASTRICHT,

gezien het voorstel van Burgemeester en Wethouders d.d. 20-12-2022, organisatieonderdeel BO Ruimte, no. 2022.18399;

gelet op het raadsbesluit startdocument participatie d.d. 16 november 2021;

BESLUIT:

1. Vaststellen van het Participatiekader 2023
2. Vaststellen de Participatieverordening 2023

Aldus besloten door de raad der gemeente Maastricht in zijn openbare vergadering van 28 februari 2023.

de griffier,

{{esl:Signer1:Signature:size(200,50)}}

de voorzitter,

{{esl:Signer2:Signature:size(200,50)}}

Raadsbesluit