

Samen stad maken op de Utrechtse manier

Juli 2019



Actieprogramma



Gemeente Utrecht

Utrecht.nl

Colofon

uitgave

Programmateam Samen stad maken
Gemeente Utrecht
030 – 286 00 00
samenstadmaken@utrecht.nl
Juli 2019

in opdracht van

Afdeling Wijken
Gemeente Utrecht
m.m.v. Ruimte, Omgevingswet, MO, MCN, PMB



Inhoud

Inleiding	p.4
1. Maatwerk leveren	p.6
Participatieleidraad	p.6
Doorontwikkelen methoden	p.8
2. Participatieprocessen toegankelijker maken	p.11
Inclusiviteit	p.11
Online participatie	p.13
3. Verbinding met buurten en wijken verbreden	p.15
Wijkplatforms	p.15
Samenwerken in de buurt	p.17
Buurtbudgetten	p.18
4. Verhogen kwaliteit door ontwikkeling kennis en kunde van alle betrokkenen	p.20
Rol gemeenteraad	p.20
Participatie in DNA van medewerkers	p.21
5. Participatie blijvend ontwikkelen	p.22
Het brede spectrum van samen stad maken	p.22
Participatie en Omgevingswet	p.25
Landelijke ontwikkelagenda inclusieve democratie	p.26
6. Financiële paragraaf en fasering	p.27
Overzicht acties	p.28
Bijlage 1 Begrippenlijst	p.29
Bijlage 2 Infographic Samen stad maken	p.30

Inleiding

Met participatie willen we samen de stad maken met bewoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en andere betrokkenen. Utrecht is een dynamische stad met een levendige samenleving en een grote aantrekkingskracht op (jonge) mensen. We groeien hard en werken onder het motto gezond stedelijk leven voor iedereen aan de toekomst van de stad. Dat vraagt naast investeringen in stenen, asfalt en groen om inzet op de kwaliteit van samenleven en het samenspel tussen Utrechters en de gemeente.

Dit actieprogramma is een uitwerking van een deel van het coalitieakkoord 'Ruimte voor iedereen', mei 2018. 'De kracht van iedereen' is een belangrijk thema in het coalitieakkoord: *“Zonder de creativiteit, kennis en energie vanuit de stad missen we kansen. We zoeken nieuwe vormen om mensen te betrekken, zodat nog meer Utrechters kunnen meedenken en meebeslissen over onderwerpen die hen aangaan. De belevingswereld van alle inwoners staat centraal en we richten ons ook op het bereiken van Utrechters die niet snel uit zichzelf meedoen of meepraten.”*

Samen stad maken levert maatschappelijke meerwaarde op door vergroting van de betrokkenheid van belanghebbenden, verbetering van de kwaliteit van beleid en meer cohesie en gemeenschapszin. Veel Utrechters zijn al maatschappelijk actief. Vier op de tien inwoners zet zich op de een of andere manier in voor de gemeenschap zo blijkt uit de Utrecht Monitor 2019. Bijna twintig procent van de inwoners onderneemt actie om beleid, plannen en activiteiten van de gemeente te beïnvloeden. Zij denken mee over de plannen voor woningbouw, adviseren over het zwerfafvalbeleid, de inkoop van zorg, verkeersveilige straten of de energietransitie. Het samenspel tussen gemeente en samenleving gaat op de Utrechtse wijze waarbij we respect hebben over en weer en beiden willen investeren in een goede relatie. Als overheid hebben we een verantwoordelijkheid voor het publieke belang en daarmee een andere positie dan de overige betrokkenen. Wel werken we vanuit de idee: alleen ga je sneller, samen kom je verder.

Drie doelen staan centraal:

1. Inclusiviteit: meer verschillende Utrechters kunnen meedoen
2. Betrokkenheid: mensen voelen zich betrokken bij de stad Utrecht
3. Samen wijzer worden: kwaliteitsimpuls in plannen, beleid en projecten

Om deze doelen te operationaliseren, werken we langs de lijnen van vijf strategieën die vertaald zijn in concrete acties. Deze vijf strategieën vormen de hoofdstukindeling.

1. Maatwerk leveren
2. Participatie toegankelijker maken zodat meer verschillende mensen mee kunnen doen
3. De kracht, kennis en kunde van de stad benutten
4. Kwaliteit verhogen door kennis en kunde te ontwikkelen
5. Participatie blijvend ontwikkelen

De focus van dit actieprogramma ligt op plannen en processen van de gemeente waarbij de samenwerking met inwoners, ondernemers, vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en anderen, wordt gezocht. Dit raakt veel werkvelden van de gemeente. Het kan gaan om ruimtelijke opgaven, om sociaal-maatschappelijke vraagstukken, de energietransitie, ontwikkelactiviteiten en beheer. Utrecht heeft een lange traditie met allerlei vormen van participatie. We bouwen daarop verder en maken gebruik van de lessen van evaluaties uit eerdere participatietrajecten (zie onder meer lessen uit Bewonersbod, Al doende vernieuwen, Evaluatie participatie mobiliteitsprojecten).

Begin maart schreven we als college de startnotitie [Samen stad maken op de Utrechtse manier](#). Daarin werd een aantal veranderingsvoorstellen aangekondigd die eind maart op een werkconferentie zijn besproken met actieve Utrechters. Dit actieprogramma is een vervolg op deze startnotitie en mede gebaseerd op de inzichten uit de conferentie. Breed werd onderschreven dat de rol en werkwijze van de tien wijkraden aan herbezinning toe zijn en dat maatwerk en inclusiviteit leidende principes zijn bij participatieprocessen.

Dit actieprogramma doet concrete voorstellen voor:

- De organisatie van wijkplatforms ter vervanging van de wijkraden
- Een participatieleidraad ter vervanging van de participatiestandaard
- Online participatie
- Buurtbudgetten
- Omgevingswet en participatie

Zie hoofdstuk 6 voor een overzicht van de bijbehorende acties en de bijlage voor een begrippenlijst..

De ambitie op het terrein van participatie en samenwerken met de stad sluit naadloos aan bij de ambities en doelstellingen van de Omgevingswet: geen standaardisatie maar maatwerk. Aandachtspunt is dat participatie zich volgens de nieuwe wet nadrukkelijk richt naast bewoners op andere belanghebbenden als bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden. Deze verbreding van doelgroep wordt overgenomen in dit actieprogramma. Nog niet alle zaken rond de Omgevingswet en participatie zijn uitgekristalliseerd, maar we volgen de landelijke ontwikkelingen nauwgezet.

De uitvoering van deze activiteiten vindt plaats in deze collegeperiode en binnen de reguliere budgetten en de financiële kaders zoals gegeven bij de Voorjaarsnota 2019. Het is financieel niet haalbaar om bij alle (ruimtelijke) trajecten te kiezen voor een vernieuwende aanpak. Dat betekent dat we moeten prioriteren en bewust de opgaven moeten selecteren waar de gemeente inzet op een intensief participatieproces.

1 Maatwerk leveren



Een participatieleidraad met richtlijnen voor het organiseren van participatie



Vijf basisprincipes voor Samen stad maken op de Utrechtse manier



Het Utrechts Plan Proces (UPP) aanpassen aan de leidraad



Doorontwikkelen van participatiemethoden en online informatie beschikbaar maken

Basisprincipes

Per vraagstuk bepalen we welke participatieaanpak passend is, uitgaande van de opgave, de belanghebbenden, de rollen van de gemeente en de randvoorwaarden. We gaan daarbij uit van vijf basisprincipes:

1. Participatie is in Utrecht maatwerk passend bij de opgave en de doelgroep.
2. We betrekken meer verschillende Utrechters en andere belanghebbenden, ook mensen die niet snel zelf meepraten.
3. Er is meer aandacht voor betrokkenheid vanaf het begin van de planvorming in plaats van aan het eind.
4. We zijn vanaf de start helder over beïnvloedingsruimte, rollen, verantwoordelijkheden, budget en besluitvorming.
5. We communiceren gedurende het gehele traject, ook over processtappen, en koppelen terug wat het resultaat is en wat er met de inbreng is gedaan.

Participatieleidraad

Op basis van evaluaties van participatieprocessen en wat is ingebracht op de werkconferentie, vormen we de huidige participatiestandaard om tot een participatieleidraad. We nemen afstand van het woord 'standaard', omdat dit niet de lading dekt van de flexibiliteit die we nastreven bij participatie. De nieuwe participatieleidraad stimuleert maatwerk, flexibiliteit, diversiteit en inclusieve en heldere communicatie. Net als de participatiestandaard, is de participatieleidraad gemeentebreed van toepassing. De keuze voor het procesontwerp en het niveau van participatie hangt af van het onderwerp, de impact van het onderwerp, de fase, de doelgroep en de beïnvloedingsruimte. Randvoorwaarden zijn de beschikbare capaciteit en middelen.

Onderstaand schema geeft weer welke wijzigingen de leidraad bevat ten opzichte van de huidige participatiestandaard. Onder het schema staat per stap de belangrijkste wijziging toegelicht.

	Participatiestandaard (oud)	Participatieleidraad (nieuw)
Stap 0	-	Inzichtelijk maken van beïnvloedingsruimte, financiële kaders en beschikbare capaciteit
Stap 1	Krachtenveldanalyse	Inclusieve krachtenveldanalyse en omgevingsanalyse
Stap 2	Kiezen tussen vier participatieniveau(s) ¹	Kiezen tussen drie participatieniveau(s)²
Stap 3	Formuleren participatieaanpak	Formuleren participatieaanpak en gaandeweg bijstellen als nodig
Stap 4	Planning maken	Planning maken en bijstellen als nodig
Stap 5	Bepalen communicatie- en participatiemiddelen en -methoden	Inzetten passende mix van communicatie- en participatie middelen en -methoden
Stap 6	-	Terugkoppelen, feedback ontvangen, reflecteren, evalueren en leren (ook tussentijds)

0. Een cruciale factor en de eerste vraag om te stellen bij het ontwerp van een participatieproces is: wat is de beïnvloedingsruimte? Deze vraag krijgt een duidelijke positie in de nieuwe leidraad. De hoeveelheid ruimte die er is voor belanghebbenden om plannen en beleid te beïnvloeden geeft richting aan de keuzes voor methoden, vraagstelling en communicatiemiddelen. Als er geen beïnvloedingsruimte is, kan in een vroeg stadium besloten worden om geen participatieproces te starten en betrokkenen alleen te informeren. In deze fase is het ook van belang dat de financiële kaders en beschikbare capaciteit inzichtelijk worden gemaakt. Die bepalen mede de keuze voor het participatieniveau in stap 2.
1. De krachtenveldanalyse in de nieuwe leidraad legt de nadruk op inclusiviteit en het in beeld brengen van Utrechters en andere belanghebbenden die niet snel uit zichzelf meedoen (zie ook hoofdstuk 2). De analyse kan gedaan worden in samenspraak met de wijkplatforms en andere belanghebbenden. Voor participatietrajecten met een grote mate van gevoeligheid en complexiteit wordt de methode Factor C toegepast. Ook is in de nieuwe leidraad een duidelijke plek voor initiatieven uit de stad. Initiatiefnemers kunnen belanghebbenden zijn, of als samenwerkingspartners met de gemeente optrekken. Naast een krachtenveldanalyse wordt een omgevingsanalyse opgesteld die aangeeft wat er nog meer speelt in een gebied of rondom een thema of wat er in het recente verleden heeft plaatsgevonden.
2. De nieuwe leidraad kent drie participatieniveaus: raadplegen, adviseren en cocreëren. In de participatiestandaard was als keuzeniveau ook 'informeren' opgenomen. Maar informeren moet altijd, ook als participatie niet aan de orde is.

¹ Participatieniveaus: informeren, raadplegen, adviseren of cocreëren.

² Participatieniveaus: raadplegen, adviseren of cocreëren óf geen participatie, alleen informeren.

3. Het participatieniveau en de aanpak worden bij voorkeur in de startfase in overleg met betrokkenen en belanghebbenden bepaald. Daarbij geeft de gemeente vooraf aan wat de beïnvloedingsruimte is zodat er reële verwachtingen zijn.
4. De gekozen participatieaanpak kan in samenspraak met betrokkenen tijdens het traject veranderen. We leggen niet één participatieniveau vast, maar wisselen van niveau als dat nodig is of passen participatie op verschillende niveaus naast elkaar toe. Bij grote opgaven is bijvoorbeeld denkbaar dat op onderdelen cocreatie plaatsvindt en op andere onderdelen raadpleging of advisering. Belangrijk is om altijd helder te communiceren over het gekozen participatieniveau.
5. Een overzicht van participatiemiddelen waar in Utrecht ervaring mee is opgedaan en die zinvol zijn gebleken, wordt toegankelijk gemaakt op intranet en internet en wordt opgenomen in de nationale toolbox die in ontwikkeling is in intergemeentelijk verband (G4 + Groningen). Dit maakt de selectie van middelen en methoden gemakkelijker en helpt bij het kiezen voor een vernieuwende aanpak.
6. De nieuwe leidraad krijgt een extra stap, die ingaat op de afronding van het participatieproces en de reflectie daarop met alle betrokkenen. Evaluatie, feedback en terugkoppeling komen structureel aan bod, omdat de methodieken en processen voor participatie constant in ontwikkeling zijn. Dit sluit aan bij de motiveringsplicht van de Omgevingswet, die voorschrijft om aan te geven hoe er geparticipeerd is en wat met die uitkomsten is gedaan.

Participatie door private partijen

Participatie is onder andere met de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2021 steeds vaker in handen van andere partijen dan de gemeente. Zij zijn zelf verantwoordelijk voor het participatieproces en het betrekken van de omgeving en belanghebbenden. Als gemeente kunnen wij aangeven welke principes en uitgangspunten we hanteren bij participatieprocessen en wat we van anderen verwachten. In tenders kan dit meegenomen worden. Ook nemen we de nieuwe participatieleidraad op in het Utrechts Planproces (UPP), dat ondermeer richting geeft aan hoe we omgaan met initiatieven van ontwikkelaars, corporaties en andere ondernemers.

Internetportal

We zorgen voor vindbaarheid van informatie over ons participatie(beleid) en Samen stad maken op de Utrechtse manier, in een toegankelijke online omgeving.

Op de participatiepagina's op Utrecht.nl kunnen – naast informatie over het nieuwe beleid – bijvoorbeeld goede voorbeelden, filmpjes, verhalen, participatietools en een overzicht van actuele (online) participatietrajecten opgenomen worden.

Doorontwikkelen van participatiemethoden

De afgelopen jaren is in Utrecht ervaring opgedaan met verschillende relatief nieuwe vormen van participatie, zoals het cocreatieproces van de parkorganisatie Máximapark en de stadsgesprekken. We gaan door met deze vernieuwende vormen van participatie. Ter illustratie staan er op de volgende pagina's enkele voorbeelden uitgewerkt.

1. Van draagvlak naar gedragen oplossingen, de waardenbenadering

Te vaak gaat het bij participatie nog over standpunten. De opgave is om door het gesprek te voeren over waarden, tot meer gemeenschappelijkheid te komen. Bij de herontwikkeling van het Smakkelaarsveld in het Stationsgebied is hiermee ervaring opgedaan.

Bij de aanvang van een gezamenlijk (ruimtelijk) traject van gemeentelijke en maatschappelijke betrokkenen gaat het niet zozeer om de vraag 'wat moet hier komen?' Dat levert de zogeheten 'watjes' op, waarmee gesprekken verzanden in belangen en oplossingen en vaak weerstand en discussie ontstaat. Ga in plaats daarvan in het begin een gesprek aan over *waarden*. Stel de vraag: Waarom kom jij straks naar deze plek? Of, welke problemen moeten we hier oplossen?

Die andere insteek leidt tot gesprekken op een ander niveau. Dan ontdek je dat mensen in waarden vaak niet veel van elkaar verschillen en er samen meer en creatievere oplossingen te verzinnen zijn. Het legt de nadruk op het gemeenschappelijke. Het vraagt wel, om daar te komen, om een andere houding van de gemeente en alle betrokkenen. Jij alleen krijgt geen gelijk, jij alleen weet het ook niet het beste. Maar juist de kracht van het benutten van ieders expertise en gezamenlijke waardedeling maken het beste plan. Gaan we participeren met als doel draagvlak voor het proces? Of maken we een toekomstbestendig en gedragen plan dat waarde toevoegt aan een gebied? De rol van de gemeente is het ontwerpen en bewaken van het proces en uiteraard het naleven van het beleid.

De rol van het bestuur is die van een beslisser. Duidelijke kaders (uiteraard nog geen oplossingen) aan het begin van een proces geven duidelijkheid en vertrouwen voor het vervolg. Die worden gegeven door de gemeenteraad in termen van geld, planning, duurzaamheid, etc. Voor gemeenteraadsleden en college is het de uitdaging uit de 'watjes' te blijven en na het kaderstellen mee te doen in het proces van waardedeling.

Door op deze manier integraal samen te werken, kunnen we onze ambities als stad beter waarmaken. Bij het Smakkelaarsveld, een van de meest complexe locaties van Utrecht, heeft dit geleid tot een ontwerp dat past binnen de lastige en soms zelfs conflicterende kaders en dat ook nog verrast met creatieve oplossingen. De van tevoren bepaalde waarden die werden opgehaald bij stad, raad en medewerkers (groen, rust, ontmoeten en iets te beleven) zijn duidelijk te herkennen. Hierdoor is het plan goed ontvangen in de stad.

2. Scheiding inhoud en proces, voor een effectieve dialoog

Een effectieve dialoog vraagt om een heldere inhoud, een duidelijk proces en het aangaan van een relatie met je gesprekspartners. Veranderingen in het publieke domein raken vaak verschillende belanghebbenden. Waar het heftig schuurt tussen belanghebbenden is het verstandig om proces en inhoud te scheiden. De ervaring leert dat voorstellen vaak afgeschoten worden met 'procesargumenten' gebaseerd op wantrouwen zoals: 'wij zijn niet gehoord', 'wij hebben niet de gelegenheid gekregen om onze visie te geven', 'van te voren stond al vast wat de uitkomst zou zijn', 'er was een vooroordeel naar andere groepen', 'achterkamertjespolitiek', etc.

Een transparant proces dat door de deelnemers gezamenlijk is afgesproken leidt tot draagvlak. Het voorkomt dat het resultaat van een participatieproces wordt afgedaan met procesargumenten. Tegelijkertijd draagt helderheid over het proces en het gezamenlijk doorlopen van het proces bij aan het opbouwen van een relatie tussen de betrokkenen. Tot slot, helpt het scheiden van inhoud en proces bij het voeren van een discussie op basis van inhoudelijke argumenten. Eventuele besluitvorming kan dan plaatsvinden op basis van inhoud.

Toepassing in Utrecht

Bij het opstellen van de Buurtvisie Kanaalstraat/Damstraat is het instrument van de procesgroep toegepast. Gedurende het verloop van het project heeft de procesgroep aanvullende activiteiten voorgesteld en mede-georganiseerd om groepen zoals jongeren, ondernemers, bewoners met een migratie achtergrond en klanten, te betrekken. De procesgroep heeft ook met raadsleden overlegd waardoor de gemeenteraad goed op de hoogte was van het verloop van het proces. De procesgroep heeft gezamenlijk gezocht naar een balans tussen de verschillende belangen en samen verantwoordelijkheid genomen voor het resultaat van het proces, de Buurtvisie. De Buurtvisie is vervolgens omarmd door college en raad en wordt nu uitgevoerd.

Tijdens het proces is aandacht besteed aan het duidelijk krijgen van de verschillende belangen. Door de dialoog daarover bleek dat *standpunten* verschilden, maar *belangen* niet zo zeer verschillend waren. Al analyserend bleek dat zowel bewoners als winkeliers waarde hechtten aan bereikbaarheid (zij het vanuit verschillende redenen), maar dat zij dat verschillend wilden invullen. Vervolgens is gezocht naar een oplossing waarbij autobereikbaarheid voor bewoners en winkeliers mogelijk is. Overigens is het natuurlijk niet zo dat ieder individu in het project het eens was met het proces of de uiteindelijke Buurtvisie. Toch heeft het proces geleid tot een brede acceptatie van de uitkomsten.

3. Participatie Omgevingsvisie Lunetten

Bewoners van Lunetten hebben zelf een Burgertop georganiseerd. Ze nodigden op loting 1200 (10 procent van de huishoudens in Lunetten) uit. Tachtig bewoners hebben een hele zaterdag met elkaar gesproken over wat zij belangrijke onderwerpen vonden voor de toekomst van Lunetten. Met een bredere groep betrokkenen uit Lunetten zijn de resultaten in acht bijeenkomsten met elkaar uitgewerkt en zijn er keuzes gemaakt. Dit Lunettenlab telde zo'n 40 tot 60 deelnemers waaronder rond de tien gemeentelijke medewerkers per avond. De gesprekken gingen over het gemeentelijke beleid en de wensen en dromen van de betrokkenen. Hieruit is de omgevingsvisie Lunetten gegroeid.

De visie is breed gepresenteerd aan de wijk tijdens de jaarlijkse Wijkdag in het Winkelcentrum. Vrijwel iedereen kon zich vinden in de geformuleerde ambities. Daarna volgde een ter inzage legging volgens de gemeentelijke inspraakverordening. Er kwamen zeven reacties binnen. Het draagvlak lijkt daarmee voldoende tot groot te zijn.

2 Participatieprocessen toegankelijker maken *zodat meer mensen mee kunnen doen*



Online participatie uitbreiden: één Utrechts online participatieplatform



Kompas voor inclusieve communicatie implementeren in participatieleidraad



Invoeren beleidsregel “De stem van Utrechters’, door cliëntraden, adviescommissies en belangenorganisaties”

Utrecht is een stad van iedereen en de verschillende mensen maken de stad levendig. Bijna zestig procent van de stemgerechtigden heeft bij de laatste gemeenteraadsverkiezing zijn of haar stem uitgebracht. Dat is vijf procent meer dan de keer daarvoor. Zeventien procent geeft aan invloed uit te oefenen op het beleid en de plannen van de gemeente (bron: Utrecht Monitor 2019). Dit willen we stimuleren. Daarnaast willen we een breder bereik in de stad, om een grote betrokkenheid te bereiken en om de goede keuzes te kunnen maken. Wij streven inclusiviteit na, wat wil zeggen dat iedereen die mee wil doen, ook mee kan doen. Het betekent niet dat iedereen mee *moet* doen. Wel proberen we actief de Utrechters te bereiken die niet snel uit zichzelf meedoen maar die wel belanghebbenden zijn.

Inclusiviteit: over wie hebben we het?

Het verschilt per participatietraject welke groepen wel of niet uit zichzelf meepraten en meedoen. Groepen Utrechters die we nu vaak missen zijn: Utrechters die de Nederlandse taal niet goed spreken, kinderen, jongeren, studenten, ouderen, mensen met een verstandelijke of lichamelijke beperking, psychisch kwetsbaren, mensen die het vertrouwen zijn kwijtgeraakt in overheid of samenleving (‘afgehaakten’), mensen met drukke agenda’s (jonge ouders, mantelzorgers) en mensen die andere zaken aan hun hoofd hebben (‘overlevers’). Ook zijn er altijd mensen die niet actief deelnemen aan participatieprocessen, omdat zij vinden dat de gekozen vertegenwoordigers van de representatieve democratie hun belangen goed behartigen.

Via de zogenaamde doe-participatie zijn veel Utrechters actief. Het organiseren van een woonzorginitiatief, sporttoernooi, een gezamenlijke moestuin of het schoonhouden van een straat verbindt verschillende groepen Utrechters. Met de praat-participatie bereiken we een kleiner segment van de samenleving.

Hoe bereiken we een grotere diversiteit?

Stap 1 in de nieuwe participatieleidraad is het opstellen van een inclusieve krachtenveldanalyse (zie het Kompas voor inclusieve communicatie – Bron: Saluti.nl 2019). Door zoveel mogelijk samen te werken met verschillende groepen en belanghebbenden, ontstaat gevoeligheid voor wat er voor hen toe doet. Daarbij is het van belang zo te communiceren dat niet onbedoeld bijgedragen wordt aan gevoelens van uitsluiting, aan het versterken van (voor)oordelen tussen (groepen) Utrechters of een grotere kloof richting de overheid. Om belanghebbenden inclusief te betrekken, is er een aantal zaken om rekening mee te houden:

- **Bewustwording:** Medewerkers zijn zich bewust van het krachtenveld in het participatietraject en bij de start worden alle partijen benoemd die zouden moeten deelnemen.
- **Communicatie:** Procesbegeleiders sluiten aan bij en luisteren naar de behoefte van de beoogde deelnemers en deelnemers hebben toegang tot begrijpelijke informatie over proces en inhoud.
- **Toegang tot netwerk:** Er is inzicht in belangengroeperingen of sleutelfiguren, eventueel met behulp intermediaire organisaties. Daarnaast is er oog voor individuele bewoners, die niet in groepen georganiseerd zijn of zich daardoor vertegenwoordigd voelen.
- **Waardering:** Deelnemers worden gewaardeerd om hun inbreng. Door duidelijkheid over wat de opbrengst van hun inbreng in een traject is, door ervaren verbeteringen in hun leefomgeving, of door waardering in de vorm van een gepaste vergoeding.
- **Scholing:** Deelnemers krijgen hulp bij de ontwikkeling van vaardigheden om te kunnen participeren, bijvoorbeeld door inzicht in (politieke) processen of ondersteuning bij vergadertechnieken. Daarnaast ontwikkelen en onderhouden medewerkers van de gemeente en andere procesbegeleiders vaardigheden voor het uitvoeren van participatietrajecten.
- **Houding en gedrag:** Procesbegeleiders kunnen goed luisteren, hebben inzicht in machtsverschillen, zijn gericht op samenwerking en stellen hun eigen oordeel uit.

Kinder- en jongerenparticipatie

Over het algemeen zijn jongeren relatief slecht te bereiken. Wel zijn ze graag specifiek betrokken bij vraagstukken die hen direct raken. Belangrijk daarbij is dat we moeite doen om hen te bevragen en te betrekken (ze komen niet altijd vanzelf naar ons toe). Jongeren houden van korte teksten en vragen om snelle reacties bijvoorbeeld via social media of WhatsApp. Ze zijn gevoelig voor verschillende vormen van beloning en influencers binnen de doelgroep. We onderzoeken nieuwe tools om aan kinderen en jongeren aan te reiken zodat zij zich meer betrokken voelen bij onderwerpen die hen aangaan.

Door meer aandacht te vragen voor de Stem van kinderen in het kader van 'Utrecht kinderrechtenstad' is er een nieuwe impuls gekomen op het gebied van kinder- en jongerenparticipatie. Kinderen een stem geven én leren daarvoor verantwoordelijkheid te dragen is een belangrijk uitgangspunt in de pedagogische visie onder de aanpak Vreedzame wijk en stad. Dit biedt ontwikkelkansen voor de kinderparticipatie op wijkniveau.

Zo doen en deden we al kinder- en jongerenparticipatie

- Kinderraad: kinderen leren over democratie en burgerschap en bedenken (wijk)projecten
- Kinderen en jongeren zijn betrokken bij de uitvraag 'Zorg voor de Jeugd 2020'
- Jongeren zijn betrokken bij de ontwikkeling van de Merwede Kanaalzone
- Project DURF!: jongeren zijn aan de slag met hun passie in Leidsche Rijn en Vleuten- De Meern
- MBO-studenten hebben advies gegeven over gezond stedelijk leven in de wijk aan medewerkers van Volksgezondheid
- Werving van ervaringsdeskundige voor de pilot dak- en thuisloze jongvolwassenen

Beleidsregel De stem van Utrechters

Cliëntraden, adviescommissies en belangenorganisaties spelen een belangrijke rol bij het kennen van de mening van de diverse bewoners van Utrecht. In het kader van de beleidsregel 'De stem van Utrechters' en in lijn met de paragraaf "de kracht van iedereen" en "Utrecht Kinderrechten Stad" uit het coalitieakkoord, stelt het college alle Utrechters in de gelegenheid mee te doen en mee te denken. Daarnaast geven we bewoners de gelegenheid om hun stem te ontwikkelen en te laten horen richting andere partijen in de stad dan de gemeente. Cliëntraden, adviescommissies en organisaties die specifieke belangen behartigen in hun werk krijgen daarom ondersteuning.

Online participatie

Inclusiviteit van participatieprocessen vergroten we ook met de inzet van digitale middelen. Voor veel mensen bieden websites, apps, sociale media en andere digitale kanalen een laagdrempelige manier om zich te informeren én van zich te laten horen. Deze overstijgen de grenzen van fysieke participatievormen die gebonden zijn aan plaats en tijd en laten mensen op hun eigen tijd en vanaf hun eigen plek meepraten over hun straat, buurt en wijk of ontwikkelingen in de stad. De ervaring leert dat online participatie fysieke participatievormen kan verrijken en dat participatieprocessen beter lopen bij de juiste mix van online en offline middelen.

Ook hier geldt dat maatwerk nodig is en dat middelen op verschillende (schaal)niveaus en voor verschillende doeleinden kunnen worden ingezet. In sommige gevallen volstaan bestaande sociale mediakanalen of de huidige website Utrecht.nl, soms zijn aanvullende functionaliteiten nodig. Bijvoorbeeld om ideeën en plannen onder de aandacht te brengen en te toetsen bij een grote groep belanghebbenden, om beleidsplannen (verder) uit te werken, met elkaar het debat aan te gaan over ideeën en voorstellen of om Utrechters te laten stemmen over ontwerpen voor de inrichting van de openbare ruimte.

Door deelnemers aan de werkconferentie Samen stad maken van maart 2019 en binnen de gemeentelijke organisatie zijn onderstaande doelen van online participatie benoemd:

- 1.** *Reacties verzamelen uit de stad voor gemeentelijke plannen (vaak eenmalig)*
Varieert van open vragen en ophalen van ideeën tot reacties op uitgewerkte voorstellen. Dat kan zijn in de vorm van open discussies of gerichte enquêtes en kan stadsbreed zijn of op buurt- en straatniveau.
- 2.** *Online samenwerken en reacties verzamelen (vaak langdurig)*
In het kader van onder andere Omgevingsvisies is behoefte aan online omgevingen om procesinformatie, omgevingsdata en beleidskaders te delen en om plannen en inzichten voor te leggen aan een brede groep belanghebbenden. Deze online omgeving moet de functie hebben van een gezamenlijk platform, waar ook partners uit de stad hun informatie op kunnen zetten.
- 3.** *Initiatieven uit de stad delen en voorleggen (doorlopend)*
Naast gemeentelijke initiatieven die online worden voorgelegd aan de stad, zijn er bewonersinitiatieven die hun plannen willen delen en online interactie willen. Met de komst van de Omgevingswet is de verwachting dat de behoefte aan deze vorm van online participatie zal groeien, omdat particuliere initiatiefnemers hun eigen participatie gaan organiseren. Ook is de verwachting dat nieuwe wijkplatforms gebruik zullen willen maken van een online omgeving ten behoeve van hun verbindende rol in de wijk.
- 4.** *Buurtbudgetten verdelen*
Zie de paragraaf Buurtbudgetten.

Toegankelijk en herkenbaar

Veelgenoemde voorwaarden voor participatietools – door zowel deelnemers aan de werkconferentie als medewerkers van de gemeente – zijn toegankelijkheid en herkenbaarheid. We gaan daarom onze online participatietooling zo veel mogelijk bundelen op één plek, zodat dit een herkenbare en bekende omgeving wordt voor alle Utrechters. Eventueel kunnen er onder een centraal Utrecht-breed platform subplatforms hangen die wijk- of themagericht zijn, zoals voor de wijkplatforms.

Leren van de praktijk

Online participatie is nog relatief nieuw. Om te leren hoe we dit strategisch inzetten met de juiste balans tussen online en offline middelen doen we mee aan een onderzoek door het Kenniscentrum Economisch Sterke en Creatieve stad van de Hogeschool Utrecht. Dat onderzoek heeft als doel om een strategisch afwegingskader te ontwikkelen voor participatie, op basis van wetenschappelijk onderzoek en Utrechtse praktijkvoorbeelden.

Ook nemen we deel aan een landelijke groep die zich bezighoudt met de ontwikkeling van digitale participatie. Daar worden kennis en ervaringen op het gebied van proces en software gedeeld, om zo het soms nog onbekende terrein van online participatie slim gezamenlijk te verkennen en van elkaar te leren. Zie ook hoofdstuk 5 Landelijke ontwikkelagenda inclusieve democratie.

3 Verbinding met buurten en wijken verbreden



Starten met verbindende wijkplatforms



Buurtbudgetten met online tool

Samen stad maken betekent gebruikmaken van zoveel mogelijk kennis en ervaringen die in de stad aanwezig zijn. Dat is kennis van professionals bij gemeente, markt en maatschappelijke instellingen en vooral ook de expertise van de mensen die wonen en werken in de stad. Hun ervaringskennis is van groot belang voor het oplossen van allerlei vraagstukken. Zij vangen de eerste signalen op over wat er leeft in straten en buurten. In een grote stad als Utrecht is dit een noodzakelijke aanvulling op de wijkgerichte werkwijze van de gemeente, met wijkwethouders en medewerkers die in buurten werken. Dit hoofdstuk gaat in op de wijkplatforms die een rol krijgen in het verbinden van gemeente en gemeenschap, de verbreding van wijkgericht werken door de gemeente en op buurtbudgetten.

Wijkplatforms

We hebben de ambitie om de verbinding met de stad te verbeteren en te verbreden. Het huidige stelsel van wijkraden is te weinig flexibel en in onze ogen wat bureaucratisch geworden. Ons voorstel is de huidige wijkraden te vervangen door een nieuwe organisatievorm, de wijkplatforms.

In de afgelopen maanden is er op diverse manieren input geleverd en gereageerd op de voorstellen ten aanzien van de buurt- of wijkplatforms. De voorzitters van de wijkraden zijn nauw betrokken geweest bij de ontwikkeling van het huidige voorstel. Zij hebben op meerdere momenten in het traject schriftelijke bijdragen geleverd (waaronder 'Wijkraden030 participatieve weg'). Leden van de wijkraden hebben actief deelgenomen aan de werkconferentie, de terugkoppelbijeenkomst en een stedelijk gesprek ter aanscherping van het voorstel. Samengevat komt het erop neer dat de uitgangspunten ten aanzien van maatwerk, inclusiviteit en continuïteit van een gestructureerd overleg met georganiseerde groepen bewoners, ondernemers en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, onderschreven worden. Tijdens een stedelijk overleg met voorzitters van wijkraden en vertegenwoordigers van bewonersorganisaties, ondernemers en Maatschappelijk Netwerk Utrecht is het voorstel verder aangescherpt en verrijkt en zijn richtingen voor de implementatie meegegeven.

Uitgangspunten

Het voorstel is gebaseerd op de onderstaande uitgangspunten:

- Behoefte aan continuïteit en permanente platforms
- Betrekken van meer gemêleerde groepen (inclusiviteit)
- Maatwerk per wijk
- Gemeente in verbinding met de stad (wijk/buurt)
- Dialoog tussen bewoners, ondernemers, andere betrokkenen in wijken en de gemeente

Met de wijkplatforms beogen we een netwerkorganisatie te introduceren die de verbinding legt tussen buurtorganisaties en richting de gemeente. In vrijwel elke wijk bestaan er naast de huidige wijkraden namelijk vele verschillende bewoners- en buurtgroepen en ondernemersgroepen. We bouwen voort op deze kleinschalige organisaties in de wijken en de ervaring en organisatiekracht die er in elke wijk is. Dit vormt de kern van de wijkparticipatie.

Het betrekken van meer verschillende Utrechters kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Een wijkplatform kan zelf diverser worden samengesteld. Maar het verbindend wijkplatform kan ook goede contacten onderhouden met sleutelpersonen die het vertrouwen hebben van groepen en gemeenschappen die zelf minder actief participeren.

Onze inzet is om in elke wijk ten minste één verbindend platform te organiseren. De invulling hiervan kan per wijk verschillen, maar voldoet wel aan de bovenstaande uitgangspunten. Er is geen hiërarchische positie van het verbindend wijkplatform ten opzichte van de andere bewonersgroepen, -comités en initiatieven.

Sommige van de huidige buurtgroepen worden bekostigd uit het Initiatievenfonds-budget, soms voor de organisatie zelf, soms voor activiteiten die ze ondernemen. Deze groepen kunnen gebruik blijven maken van het Initiatievenfonds voor hun activiteiten. In wijken waar nog geen buurtgroepen zijn, stimuleren we dat deze gevormd worden, bijvoorbeeld door inzet van DOCK, via maatschappelijke initiatieven of andere maatschappelijke organisaties.

Wijkbijeenkomsten

Het verbindend platform organiseert in elk geval twee keer per jaar een bijeenkomst. Op de agenda staan wijk-relevante thema's die genoemd zijn door bijvoorbeeld de buurtorganisaties in de wijk, ondernemers of de gemeente. Het gaat om actuele ontwikkelingen, plannen en beleidsthema's die de wijk raken. Bij de bijeenkomsten worden uitdrukkelijk ook mensen uit de wijk uitgenodigd die zelf minder snel in een platform plaatsnemen. Hierdoor horen we meer stemmen uit de stad en ontvangen we meer signalen vanuit bewoners en organisaties die anders niet goed gehoord worden. De wijkwethouder en medewerkers uit de betrokken vakafdelingen en het wijkbureau, nemen actief deel aan de bijeenkomsten.

Dit draagt bij aan korte lijnen, waarbij een directe verbinding is tussen de gemeentelijke medewerkers en mensen uit de wijk. Adviezen worden via deze korte lijnen besproken en opgelost. Waar nodig, als een traject als te stroperig wordt ervaren, kan een beroep gedaan worden op de wijkwethouder als escalatiemogelijkheid.

Ondersteuning

Er wordt veel gevraagd van de deelnemers aan de nieuwe wijkplatforms. Het zijn immers mensen die op vrijwillige basis hun tijd steken in het verbeteren van hun wijk. Ook van de gemeente zelf vraagt de nieuwe overlegvorm inzet en expertise. Daarom zal er aan beide zijden geïnvesteerd moeten worden.

Per wijkplatform stellen we een budget van €5000,- per jaar beschikbaar. Hiermee kan een wijkplatform naar eigen inzicht ondersteuning regelen, digitale middelen inzetten of bijvoorbeeld een vergaderruimte huren. Dit laten we als maatwerk aan het platform zelf en vragen we om achteraf te verantwoorden. We ondersteunen het zoeken naar synergie tussen de wijkplatforms en stimuleren wijk-overstijgende kennisoverdracht. Wat betreft de investering aan de zijde van de gemeentelijke medewerkers, verwijzen wij naar hoofdstuk 4 (Verhogen kwaliteit door ontwikkeling kennis en kunde van alle betrokkenen).

Starten met verbindende wijkplatforms

Voor de invoering van de verbindende wijkplatforms zetten we de volgende stappen:

- 1. *Maatwerkvoorstel per wijk***

In elke wijk komt een verbindend platform. De werkwijze om daar te komen wordt afgestemd op het karakter van de wijk en de energie die er is. Het resultaat is dat elke wijk in elk geval één verbindend platform heeft dat de rol oppakt in lijn met het geschetste voorstel. Het wijkbureau en de huidige wijkraden nemen hier in onderlinge afstemming het initiatief. Zij inventariseren de bestaande groepen per wijk en gaan in gesprek over hun mogelijke rol in of in relatie tot het wijkplatform. Het maatwerk maakt mogelijk dat er verschillende invullingen en werkwijzes van een wijkplatform ontstaan per wijk.

- 2. *Officiële start van de verbindende wijkplatforms (1/1/2020)***

- 3. *Evaluatie na een jaar – gericht op verdere optimalisatie van de werkwijze***

In 2021 wordt een evaluatie uitgevoerd door een onafhankelijk bureau. De criteria worden samen met de wijkplatforms opgesteld. De evaluatie is gericht op doorontwikkeling en optimalisatie van de wijkplatforms en hun netwerkfunctie.

Samenwerken in de buurt

De drempel om de gemeente te ontmoeten moet omlaag, zo is op de werkconferentie en op andere bijeenkomsten naar voren gebracht. Onder de titel 'Responsief samenwerken in de buurt' werkt de gemeente aan de organisatie van het werken in de buurten en wijken. Dat gaat om meer aanwezigheid van medewerkers uit de hele organisatie in de buurten en om het slimmer samenwerken ter plekke.

Responsiever worden als gehele gemeente betekent dat de verantwoordelijkheid voor wijkgericht werken en participatie niet bij één gemeentelijk organisatieonderdeel ligt, maar dat dit in elke opgave ieders verantwoordelijkheid is. Aanwezigheid van vakafdelingen in de buurten bevordert een natuurlijke ontmoeting met de samenleving en scherper zicht op wat de behoefte en de vraag is. We verkennen de mogelijkheden om overleggen met professionals die over een buurt (/gebied) gaan, plaats te laten vinden op die plek. Betere samenwerking tussen medewerkers op buurtniveau helpt de gemeente integraler te werken en verlaagt de drempel voor ontmoeting tussen bewoners en gemeente.

Het maakt bovendien de borging van expertise en kennis van sociale netwerken minder afhankelijk van de inzet van die ene individuele medewerker.

Gemeentelijke organisatieonderdelen zijn zich de afgelopen jaren al meer 'wijkgericht' gaan organiseren. Zie de gebiedsregisseurs, omgevingsmanagers, wijkregisseurs, buurtteams, etc. Dit heeft tot resultaten geleid, maar ook tot een verkokerde 'drukte' in buurten, waardoor bewoners soms overvraagd worden en een zekere participatiemoedigheid voelen. Binnen het traject 'Responsief samenwerken in de buurt' worden, onder andere om dit te voorkomen, gemeentebreed afspraken gemaakt over wie wat doet in de buurt.

Buurtbudgetten

We willen Utrechters ook directe invloed geven op hun woon- en leefomgeving door middel van buurtrechten. Zo hebben we het Bewonersbod (Right to Challenge) en gaan we de komende periode aan de slag met buurtbudgetten. Daar hebben we in 2015–2016 al [eerste ervaringen](#) mee opgedaan in pilots in Lombok en Lunetten. De lessen die we daar leerden en voorbeelden van buurtbudgetten uit Amsterdam en Den Haag zijn aanleiding voor een vernieuwde aanpak, waarbij vooraf een budget beschikbaar komt dat door alle buurtbewoners gezamenlijk kan worden verdeeld. Daarnaast lopen ook de buurtbudgetten door zoals die momenteel ingevuld worden in Lunetten en Rivierenwijk/Dichterswijk³.

Beschikbaar budget

De pilots met buurtbudgetten in Lombok en Lunetten leerden dat het in de gemeentelijke systematiek lastig is om geldstromen die naar een buurt gaan in kaart te brengen. Ook bleek herprioriteren van budgetten bijna niet mogelijk, omdat veel geldstromen meerjarig zijn belegd en de vrije financiële ruimte van de gemeente beperkt is. Om bewoners toch in staat te stellen via buurtbudgetten invloed uit te oefenen op de eigen omgeving, kiezen we ervoor om vooraf een budget beschikbaar te stellen, afkomstig uit het Initiatievenfonds. Bij wijze van pilot reserveren we in één buurt een deel van dit budget voor bewoners om gezamenlijk te verdelen. Doel is om de methode te testen en deze eventueel te verbreden naar andere buurten en met andere budgetten. Daarin verkennen we ook de mogelijkheid van een buurtbudget voor en door jongeren.

³ Een bewonersgroep doet de beoordeling van (kleine) aanvragen die normaal gesproken via het Initiatievenfonds zouden gaan.

Werkwijze

Een belangrijk thema in de werkwijze van buurtbudgetten is inclusiviteit. De evaluatie van de pilot in Lunetten laat zien dat dit als ingewikkeld werd ervaren: *“Bewoners worstelden vooral met de vraag wanneer iets inclusief is (hoeveel mensen moeten het dan eens zijn met het voorstel?), wat een goede vorm is om die inclusiviteit te bereiken en te meten en wie dat dan moest doen.”* De gemeenten Amsterdam en Den Haag bieden in dit kader inspirerende voorbeelden. Zij organiseren het participatieproces voor de burgerbegroting rondom een online begrotingstool. Dit is een website op basis van open source software, ingericht om bewoners van stadsdelen op een toegankelijke en aantrekkelijke manier participatief te kunnen laten begroten.

Het ontwerp van de tool en het participatieproces zorgen in Amsterdam en Den Haag voor indrukwekkende resultaten als het gaat om inclusiviteit en betrokkenheid van bewoners bij plannen voor hun buurt. In oktober 2018 hebben bewoners, ondernemers en organisaties in Amsterdam West (144.000 inwoners) samen 209 plannen ingediend. Op deze plannen is 21.635 keer gestemd door middel van unieke stemcodes, waarbij 1062 argumenten zijn gegeven. 14.730 mensen hebben uiteindelijk de €300.000,- die beschikbaar was begroot, waarvan nu 13 plannen worden uitgevoerd op het gebied van Groen, Diversiteit & Inclusiviteit, Openbare ruimte en Duurzaamheid. Ook op kleinere schaal, in de wijk Duinoord in Den Haag (7.775 inwoners), verloopt de aanpak tot nu toe succesvol. Voor het te besteden bedrag van €30.000,- zijn 54 plannen ingediend, waarop 2300 keer is gestemd, met 149 argumenten.

In Utrecht willen we leren van deze goede voorbeelden en de buurtbudgetten op een vergelijkbare wijze aanpakken. Uitgangspunt is het procesontwerp van Amsterdam en Den Haag, die we aanpassen naar wat nodig is voor de Utrechtse situatie. De evaluatie van de pilots uit 2015–2016 biedt hiervoor zinvolle adviezen en handvatten om op voort te borduren.

4 Verhogen kwaliteit participatie *door ontwikkeling kennis en kunde van alle betrokkenen*



Kaderstellende en besluitvormende rol gemeenteraad uitwerken bij participatieprocessen



College en gemeentelijke organisatie nog beter toerusten op de dialoog met de stad (gedrag, houding en werkprocessen)

Wat heeft ieder te doen om samen stad maken, te laten werken? Het vraagt van bestuurders, bewoners, ondernemers, medewerkers van de gemeente en andere betrokkenen, het vermogen om open te staan voor de inbreng van anderen. Houding en gedrag zijn daarbij belangrijke componenten. Dit hoofdstuk zoomt daarop in.

Rol gemeenteraad en college

Met het Fundament–Stad vol stemmen uit 2018 (motie 87/2018) heeft de gemeenteraad afspraken gemaakt over hoe zij wil samenwerken met het college en de stad. Deze motie is richtinggevend ook voor de participatievernieuwing. Uit de motie:

"Het gesprek met de stad is wat ons betreft tweerichtingsverkeer: de vraag is ook wat Utrechters, ondernemers en organisaties zelf kunnen bijdragen. Raad, college en ambtelijke organisatie hanteren een stijl die hen stimuleert en inspireert om zelf het heft in handen te nemen bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Over vraagstukken die zich ervoor lenen – bijvoorbeeld omdat ze het best in samenwerking opgepakt kunnen worden – sluit het college maatschappelijke akkoorden met partijen en personen die onderdeel van de oplossing willen en kunnen zijn.

Ook na de best vormgegeven en uitgevoerde dialoog zijn bewoners en andere belanghebbenden in onze stad het niet altijd eens of hebben ze elkaar niet kunnen vinden. Wij houden als gemeenteraad altijd de verantwoordelijkheid en het mandaat om politieke keuzes te maken en knopen door te hakken om het bredere maatschappelijke belang te dienen."

Binnen welke kaders kunnen Utrechters meepraten en doen? Hoe wordt de uitkomst van een participatietraject gehonoreerd? Een van de succesfactoren voor een geslaagd participatieproces is het goed aangesloten zijn van gemeenteraad en collegeleden.

De leidraad participatie geeft aan dat aan de voorkant van een traject de beïnvloedingsruimte duidelijk moet zijn. Dat vraagt van het gemeentebestuur dat zij helder is over haar rol. Dit bevordert de effectiviteit van participatietrajecten en de kwaliteit van besluitvorming. Het helpt als de raad een proces ingaat om rolbewuster te worden en hier op korte termijn een actie aan verbindt.

Participatie in DNA van medewerkers

“We werken meer buurtgericht, medewerkers zijn zichtbaar in de stad, we versterken de zichtbaarheid van het wijkbureau en we onderzoeken of het mogelijk is meer dienstverlening in buurten aan te bieden (zoals de dienstverlening van Werk en Inkomen). Gemeentelijke medewerkers spelen sneller in op initiatieven en ontwikkelingen in de stad en benutten de ruimte die de regels daarvoor bieden (Coalitieakkoord Ruimte voor iedereen, p.42).”

Participatie verder ontwikkelen is één van de vijf speerpunten voor de gemeentelijke organisatie. We willen in gesprek zijn en samenwerken met partners en bewoners van de stad en kunnen begrijpen wat er speelt. Dat betekent iets voor de rol van medewerkers van de gemeente, die een groot aandeel hebben in deze contacten en het onderhouden van relaties. Naast kwaliteiten als *betrouwbaarheid* en *legitimiteit*, worden kwaliteiten als *samenwerken* en *maatwerk bieden* steeds belangrijker. Dit maakt dat het soms zoeken is naar nieuwe verhoudingen en daarom besteden we in dit actieprogramma expliciete aandacht aan de rol van de eigen medewerkers. We zien daarin naast tijd en capaciteit voor participatie, drie elementen die belangrijk zijn:

Beschikbaarheid en toegankelijkheid van kennis en informatie

Hiervoor vullen we een intranetportal met een leidraad voor participatie, participatie-instrumenten, tips en ervaringen van collega's, beslisboom voor online tools en contacten van participatie-adviseurs.

Opleiding en training

Medewerkers krijgen de mogelijkheid tot het ervaren van nieuwe verhoudingen en het oefenen met nieuwe rollen/kwaliteiten in opleidingen en trainingen, zoals momenteel ook gebeurt in de leergang Urban Professional. Verkend wordt de mogelijkheid om een gezamenlijke cursus aan te bieden voor medewerkers, bewoners en andere maatschappelijk betrokkenen. Samen met G4 gemeenten en Groningen, VNG en het ministerie van BZK ontwikkelen we een inclusieve participatiecursus. Ook besteden we expliciet aandacht aan het werken vanuit publieke waarden.

Participatienetwerk

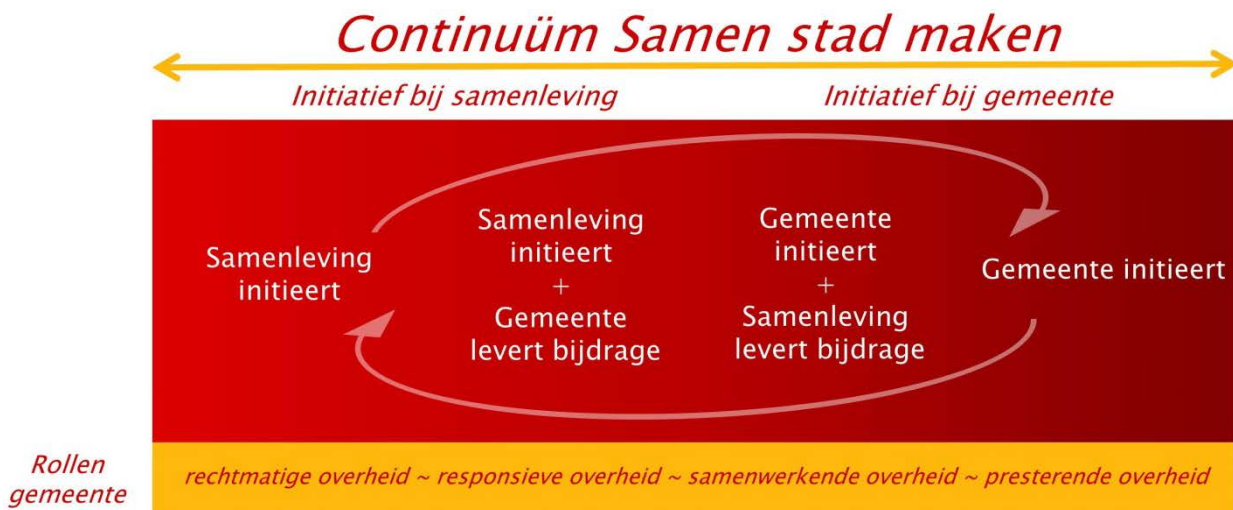
Medewerkers binnen de gemeente stellen regelmatig vragen over de aanpak van participatie. Met een gemeentelijk participatienetwerk kunnen zij elkaar op weg helpen. Inspiratie voor dit netwerk is het al bestaande en goed functionerende Initiatievennetwerk. Het concept is dat medewerkers van verschillende afdelingen met participatie-expertise hun tijd beschikbaar stellen voor collega's met een participatievraag. Als dit interne gemeentelijke netwerk is 'ingedraaid', kan besloten worden dit netwerk open te stellen voor particuliere initiatiefnemers en andere externen.

5 Participatie blijvend ontwikkelen

- ★ Toepassen nieuwe vormen van participatie bij actualiseren onderdelen van de Omgevingsvisie
- ★ Delen van participatieleidraad met (particuliere) initiatiefnemers
- ★ Ontwikkelagenda inclusieve democratie opstellen met G4 en Groningen, VNG en ministerie van BZK

Het brede spectrum van samen stad maken

Samen stad maken gaat over een breed spectrum aan activiteiten. Activiteiten die geïnitieerd worden door bewoners, ondernemers of maatschappelijke organisaties en activiteiten die de gemeente trekt. Schematisch is een domein te onderscheiden waarin de samenleving het initiatief neemt en een domein waarin de overheid de trekker is, zie onderstaande afbeelding:



Binnen deze domeinen zijn er activiteiten die op eigen kracht worden ontwikkeld en uitgevoerd en activiteiten die gezamenlijk door de samenleving en gemeente worden opgepakt.

1. Samenleving aan het stuur
2. Samenleving initieert met ondersteuning van gemeente
3. Gemeente initieert in samenspraak met samenleving
4. Gemeente is zelfstandig initiatiefnemer

Dit actieprogramma richt zich met name op de rechterhelft van bovenstaand schema, of nummer 3 en 4 uit bovenstaand rijtje. Het gaat over de zogeheten burgerparticipatie waarbij de gemeente de stad (bewoners, ondernemers, bedrijven, universiteiten, maatschappelijke organisaties) uitnodigt mee te denken, te ontwerpen, adviseren, etc. Hieronder worden kort de verschillende domeinen besproken.

1. *Samenleving aan het stuur*

De samenleving functioneert voor een groot deel buiten de overheid om. Utrechtse bewoners, ondernemers, universiteiten en maatschappelijke organisaties ontwikkelen en beheren een groot deel van de maatschappelijke activiteiten in onze stad. We zijn trots op dit organiserend vermogen en waarderen en stimuleren het. De gemeente heeft hierbij wel een rol als hoeder van regels en wetten. Als gemeente willen we ons inspannen om initiatieven mogelijk te maken, door de ruimte in regels en wetten op te zoeken.

2. *Samenleving initieert met ondersteuning van gemeente*

De gemeente wordt regelmatig gevraagd een bijdrage te leveren aan een initiatief vanuit de samenleving. Het gaat dan om overheidsparticipatie. De afgelopen jaren is er een heel scala aan gemeentelijke [ondersteuningsmogelijkheden voor initiatief](#) ontwikkeld. Van het ambtelijke Initiatievennetwerk, waar bewoners hun idee kunnen pitch en advies op maat krijgen, tot diverse subsidieregelingen zoals het Initiatievenfonds. Het [Initiatievenfonds](#) is een fonds van 4,2 miljoen voor grote en kleine initiatieven in Utrecht. Met het fonds wil de gemeente mensen aanmoedigen om zich vrijwillig in te zetten voor elkaar, de buurt, wijk of stad. Bijvoorbeeld met het opknappen van een pleintje, een activiteit in een buurthuis of het realiseren van een ontmoetingsplek voor jongeren. In 2018 werden 1230 maatschappelijke initiatieven gehonoreerd uit het Initiatievenfonds. Het afgelopen jaar hebben we in lijn met het coalitieakkoord ingezet op een 'Groene golf' voor initiatieven die vastlopen of moeilijkheden ervaren in de gemeentelijke organisatie. Hiermee geven we snel (streven is binnen vier weken) een helder antwoord op maatschappelijke initiatieven die met verschillende gemeentelijke beleidsterreinen te maken krijgen.

In Utrecht kennen we ook het Bewonersbod (zie de raadsbrief van 19 juni 2019). Bij het Bewonersbod nemen inwoners en ondernemers in de wijk (een gedeelte van) een taak van de gemeente over. Zie op www.utrecht.nl/bewonersbod. Het Bewonersbod is gebaseerd op twee doelen: meer verantwoordelijkheid en sturingsmacht in de samenleving leggen en een betere uitvoering van publieke taken. Uit de onlangs gehouden evaluatie blijkt dat de belangrijkste meerwaarde van het Bewonersbod is dat er vanuit de vraag uit de buurt/wijk gewerkt wordt. Daarbij kan er sneller worden ingespeeld op een vraag. Bij activiteiten in het kader van Bewonersbod is over het algemeen meer betrokkenheid en dit is goed voor de sociale cohesie. De ambtelijke ondersteuning aan bewoners die een bod doen, kost wel meer tijd.

Tijdens de werkconferentie Samen stad maken werden door een groep actieve bewoners en meedenkende betrokkenen, 'De Utrechtse Principes voor samen stad maken' aangeboden aan het stadsbestuur. [Download hier de Utrechtse Principes](#). Deze principes bepleiten het versterken van de relatie tussen de representatieve en directe democratie.

Uit de principes: “Wat bewoners zelf kunnen doen, mogen zij zelf doen ondersteund door de gemeente” en “Bewoners krijgen naast verantwoordelijkheid ook zeggenschap over middelen m.b.t. participatie.” Deze onderwerpen kwamen ook aan de orde tijdens het Stadspodium-debat van 3 juli 2019 met als thema ‘Utrechters en participeren’. Bepleit wordt onder andere het invoeren van buurtrechten zodat bewoners en lokale initiatiefnemers meer invloed en zeggenschap krijgen, zoals het voorkeursrecht bij verhuur en verkoop van publieke gebouwen. Met dit actieprogramma introduceren we in het kader van buurtrechten een nieuwe vorm van buurtbudgetten en in de Bewonersbod-brief van juni 2019 is te lezen hoe we met andere buurtrechten omgaan.

3. Gemeente initieert in samenspraak met samenleving

De gemeente is regelmatig zelf initiatiefnemer, bijvoorbeeld bij nieuw beleid voor de kinderopvang, een aardgasvrije wijk of aanleg van een fietspad. Op alle nieuwe beleidsvoorstellen van de gemeente is inspraak mogelijk. Dat is wettelijk verankerd. Daarnaast werken we onder de noemer van participatievernieuwing aan manieren om samen met belangstellenden en betrokkenen na te denken en plannen te ontwikkelen voor bijvoorbeeld stadsuitbreiding, nieuw beleid, inkoop en ook het beheer van de stad. De afgelopen periode is geëxperimenteerd met werkvormen als cocreatie (parkorganisatie Máximapark), het scheiden van proces en inhoud (omgevingsvisies Kanaalstraat, Binnenstad) en een aanpak die uitgaat van waarden (Smakkelaarsveld, Zuidgebouw). Zie de voorbeelden aan het eind van hoofdstuk 1. Een ander voorbeeld van samen aan de stad werken, is de aanbesteding van de specialistische jeugdhulp. Samen met jongeren, ouders en professionals uit het jeugddomein zijn de criteria voor de aanbesteding opgesteld. Bij Ruimte is een projectgroep gestart met het verbeteren van tenderprocessen waarbij participatie een belangrijk onderdeel is. Binnen de mogelijkheden van de gemeentelijke financiële kaders gaan we door met deze vernieuwende vormen van participatie en samenwerking.

4. Gemeente is zelfstandig initiatiefnemer

De gemeente heeft als verantwoordelijke voor het publieke algemene belang niet altijd een gelijkwaardige positie ten opzichte van de andere betrokkenen en belanghebbenden. Er zijn onderwerpen die zich minder goed lenen voor een open proces van cocreatie met maatschappelijk belanghebbenden zoals de zogenaamde ‘not in my backyard’ onderwerpen.

Vernieuwing van participatie is geen nieuw thema voor Utrecht; we zijn er al lang mee bezig. In deze collegeperiode gaan we ermee door en ook daarna zullen we er mee bezig blijven. Dit geldt zowel voor ontwikkelingen binnen de domeinen 3 en 4, als voor het domein waar de samenleving in de lead is.

Aandachtspunten

Bij participatie speelt een aantal aandachtspunten. Een zorgvuldig participatieproces garandeert niet dat er geen bezwaren door individuele belanghebbenden worden ingediend. Het blijft elke belanghebbende vrij staan om bezwaar in te dienen tegen een raadsbesluit. Het staat ook niet bij voorbaat vast dat het resultaat van een cocreatieproces door de gemeenteraad wordt overgenomen.

De gemeenteraad moet verschillende belangen tegen elkaar afwegen waarbij de uitkomst van een cocreatietraject zwaar zal wegen, maar niet doorslaggevend is.

Ten aanzien van initiatieven uit de samenleving geldt dat het gemeentebestuur verschillende waarden moet wegen zoals rendement (met schaarse middelen moeten we verstandig omgaan), legitimiteit (maakt het initiatief verschil?) en betrokkenheid (bestaat er draagvlak voor het initiatief?). Tijdens de werkconferentie werd bovendien als aandachtspunt ingebracht dat het belangrijk is om te voorkomen dat er buurten ontstaan met een rijke verscheidenheid aan (bewoners)initiatieven met ondersteuning van de gemeente, en buurten die daarbij achterblijven omdat er minder actieve bewoners zijn.

Participatie en Omgevingswet

Participatie is een belangrijke pijler onder de Omgevingswet. De wet zegt over participatie: 'het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden [...] bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit'. Met belanghebbenden bedoelt de wet bewoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden. Vroegtijdig samenwerken 'vergroot de kwaliteit van oplossingen en zorgt ervoor dat verschillende perspectieven, kennis en creativiteit direct op tafel komen'.

In het Omgevingsbesluit staan regels om participatie te borgen. Participatie is maatwerk daarom schrijft de wet niet voor hoe participatie moet plaatsvinden, maar wel dát het moet plaatsvinden. Er wordt vrijheid gegeven aan overheden en particuliere initiatiefnemers om eigen keuzes te maken voor de inrichting van het participatieproces. De locatie, het soort besluit, de omgeving en de betrokkenen zijn immers elke keer anders. Ook het moment waarop participatie start, verschilt per keer. Bij het omgevingsplan geeft de gemeente in een kennisgeving aan hoe het participatietraject eruit komt te zien. Ook is een motiveringsplicht opgenomen om bij het besluit te vermelden hoe de omgeving betrokken is bij de voorbereiding en wat met de resultaten is gedaan. Deze motiveringsplicht geldt voor de Omgevingswet-instrumenten omgevingsvisie, omgevingsprogramma en omgevingsplan.

De ambities die we hebben op het terrein van participatie en samenwerken met de stad, sluiten goed aan bij de ambities en doelstellingen van de Omgevingswet. Zo zijn in cocreatie met de betreffende wijken en buurten de omgevingsvisies voor Vleuten-De Meern en Lunetten opgesteld. Ook werken we nu samen met actieve betrokkenen en andere belanghebbenden aan de omgevingsvisie Binnenstad.

Samen met partners als de provincie, de regio (U10), G4 en het Rijk werken we aan onze stedelijke opgaven. Hierbij betrekken we ook anderen, zoals het MKB, de EBU en het bedrijfsleven, de NS, de kennisinstellingen waaronder het mbo, hogescholen en de Universiteit Utrecht.

Gekozen is voor een nauwe samenwerking tussen programma Omgevingswet en programma Samen stad maken op de Utrechtse manier. Er is geen apart participatiespoor binnen programma Omgevingswet. We bouwen voort op wat we al doen (veel), leren van elkaar en van anderen.

Landelijke ontwikkelagenda inclusieve democratie

Utrecht werkt samen met Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Groningen, de Vereniging Nederlandse Gemeenten en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan een ontwikkelagenda. Deze agenda bevat een pakket van instrumenten om de deelname aan de lokale democratie te bevorderen van groepen die nu nog weinig direct invloed uitoefenen op de toekomst van hun stad, wijk en buurt.

Het samenwerkingsprogramma '*Democratie in Actie*' van het ministerie is gericht op het leren van elkaar en het gezamenlijk aanbieden van ondersteunende instrumenten aan alle gemeenten. Hiermee wordt onze eigen lokale democratie versterkt en indirect ook de andere 350 lokale democratieën. De ontwikkelagenda bevat de volgende sporen:

1. Gezamenlijk werken aan digitale democratie – waaronder de (door)ontwikkeling van digitale participatietools – om verschillende groepen inwoners langs digitale weg te betrekken bij lokale vraagstukken.
2. Het opleidingsaanbod met betrekking tot ambtelijk (democratisch) vakmanschap met elkaar uitwisselen en doorontwikkelen. Doel: meer ambtenaren beter toe te rusten om te gaan met democratische dilemma's en het vormgeven van inclusievere participatie.
3. Lokale-democratie.nl doorontwikkelen tot een interactief kennisplatform voor participatieprofessionals voor inspiratie, interactie, intervisie en onderzoek rond participatietools en democratische processen.

Alle betrokken partijen leveren capaciteit en middelen. In het najaar 2019 worden hierover afspraken gemaakt.

6 Financiële paragraaf en fasering

Participatie vernieuwen volgens de nieuwe participatieleidraad brengt kosten en inspanningen met zich mee. De uitvoering van deze activiteiten vindt plaats binnen de reguliere budgetten en de financiële kaders van de Voorjaarsnota 2019. Dat legt beperkingen op. We zullen moeten selecteren en faseren. Een globaal overzicht van de kosten en de dekking daarvan:

- Nieuwe initiatieven uit de samenleving kunnen een beroep doen op het Initiatievenfonds. Dit wordt gecontinueerd. Het voorstel is een (klein) deel van het Initiatievenfonds te oormerken ten behoeve van enkele pilots met buurtbudgetten. Nieuw is dat de toewijzing en prioritering van deze buurtbudgetten online door de inwoners uit de betreffende wijk gebeurt, zie hoofdstuk 3 buurtbudgetten.
- De financiële bijdrage voor de wijkplatforms en de investeringen in de online participatie worden gedekt uit de middelen die structureel voor vernieuwing van wijkparticipatie zijn gereserveerd en uit de intensivering van het participatiebudget, conform de Voorjaarsnota 2019.
- Binnen het sociale domein is er naast de wettelijke taken voor de cliënt participatie, geen afzonderlijk budget voor participatie. De capaciteit en kosten moeten gedekt worden binnen de programma- en projectbegrotingen. Veel subsidies uit de Programmabegroting worden benut voor participatieve doelen (Onderwijs, Maatschappelijke ondersteuning, Jeugd, Cultuur en Sport).
- In het sociale domein lopen diverse trajecten om aanbestedingsprocedures in te richten samen met eindgebruikers. De kosten hiervoor worden gedragen binnen de eigen budgetten.
- De participatie-inspanningen bij ruimtelijke trajecten worden gedekt uit de reguliere project/programmabudgetten. Dit kent wel grenzen. Werkvormen als co-creatie, scheiden proces en inhoud, vragen meer tijd en inzet van medewerkers en andere betrokkenen. Ook het bereiken van meer diverse groepen, het aan de voorkant van een traject delen van informatie, het toegankelijk maken van data, zijn arbeidsintensieve werkzaamheden waaraan kosten zijn verbonden. Daardoor is het niet mogelijk om bij alle projecten te kiezen voor een uitgebreide variant van participatie. Aan het begin van nieuwe opgaven zal de wijze van participatie en de kosten die daarmee samenhangen, in beeld worden gebracht en zo nodig voorgelegd worden aan college en/of gemeenteraad.
- Ook tenders waarbij meer ruimte wordt gegeven aan het betrekken van onder meer bewoners, vragen extra tijd en investeringen.
- Het opstellen van omgevingsvisies voor deelgebieden of deelthema's, in coproductie met maatschappelijk betrokkenen en belanghebbenden, vraagt om frequent overleg. Er zijn goede ervaringen opgedaan om daarbij proces en inhoud apart te organiseren. Ook deze participatievorm vraagt relatief veel capaciteit en brengt dus extra kosten met zich mee.

Nr	Actie	Tijdspad
	Hoofdstuk 1: Maatwerk leveren	
1.	Participatieleidraad opstellen, vaststellen en implementeren, met expliciete aandacht voor inclusiviteit	Dec 2019
2.	Richtlijnen nieuw participatiebeleid in Utrechts Planproces verwerken en tenderprocedure verbeteren	Jan 2020
3.	Doorontwikkelen van participatiemethoden	Continu
4.	Portal met participatiemiddelen en – methoden online beschikbaar maken	Dec 2019
	Hoofdstuk 2: Participatieprocessen toegankelijker zodat meer mensen mee kunnen doen	
5.	Kompas voor inclusieve communicatie implementeren in leidraad en werkwijze	Dec 2019
6.	Invoeren beleidsregel 'De stem van Utrechtse'	Najaar 2019
7.	Tools voor kinder- en jongerenparticipatie onderzoeken en beschikbaar stellen	Continu
8.	Bekendheid geven aan cursussen burgerschap en hoe werkt gemeente (i.s.m. vrijwilligerscentrale, zelforganisaties, griffie)	2019 en 2020
9.	Eén online participatieplatform met onder meer online omgevingen wijkplatforms	Najaar 2019 – april 2020
10.	Ontwerpen en in gebruik nemen online tool voor buurtbudgetten (met software OpenStad Amsterdam)	2020
11.	Deelname onderzoek Hogeschool Utrecht t.b.v. strategisch afwegingskader voor online participatie	Sept 2019 – mei 2020
	Hoofdstuk 3: Verbinding met buurten en wijken verbreden	
12.	Organiseren en ondersteunen verbindende wijkplatforms	Najaar 2019 en verder
13.	Ontbinden van het huidige convenant/de verordening wijkraden aanpassen	Najaar 2019
14.	Evaluatie wijkplatforms, gericht op verdere optimalisatie van de nieuwe werkwijze	Voorjaar 2021
15.	Responsief samenwerken in de buurt implementeren	2020
16.	Starten met nieuwe werkwijze buurtbudgetten	2020
	Hoofdstuk 4: Verhogen kwaliteit door ontwikkeling kennis en kunde van alle betrokkenen	
17.	Intern gemeentelijk plan van aanpak opstellen en uitvoeren voor participatie in DNA van medewerkers	Continu
18.	(Door)ontwikkelen trainingen en opleidingen voor participatie, waaronder inclusieve participatie in gemeentelijk opleidingsaanbod	Najaar 2019
19.	Opstarten gemeentelijk participatienetwerk	Najaar 2019
20.	Effect opbrengst van participatie in beeld brengen	Najaar 2019/2020
	Hoofdstuk 5: Participatie blijvend ontwikkelen	
21.	Toepassen nieuwe vormen van participatie bij actualiseren van onderdelen van de Omgevingsvisie Utrecht	Bij actualiseren delen Omgevingsvisie
22.	Motiveringsplicht Omgevingswet implementeren	“
23.	Delen van Utrechtse participatieleidraad met (particuliere) initiatiefnemers en uitzoeken hoe we (meer) participatie kunnen stimuleren	“

Bijlage 1: Begrippenlijst bij actieprogramma Samen stad maken

Belanghebbenden: bewoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden. Steeds vaker ook toekomstige bewoners (woningbouw, gebiedsontwikkeling) en volgende generaties (klimaatverandering, energietransitie)

Buurtbudgetten: bewoners oefenen invloed uit op de besteding van budgetten voor hun buurt.

Factor C: een manier van communiceren die de opgave en de omgeving centraal stelt.

Initiatieven: plannen en activiteiten van bewoners, ondernemers of maatschappelijke organisaties om een bijdrage te leveren aan de (lokale) samenleving.

Inclusiviteit: zoveel mogelijk mensen met verschillende achtergronden, leefwerelden, leeftijden etc. betrekken. Iedereen die mee wil doen, kan meedoen.

Maatwerk: afhankelijk van het vraagstuk, de context, de betrokkenen en de randvoorwaarden, bepalen welke aanpak het beste past.

Omgevingswet: de Omgevingswet bundelt en moderniseert in één wet alle wetten voor de leefomgeving. Vanaf 2021 treedt de wet in werking.

Participatie: actieve deelname van bewoners, ondernemers, bezoekers, maatschappelijke organisaties en andere betrokkenen aan projecten en processen van de gemeente.

Participatieleidraad: geeft in stappen aan hoe een participatieproces ingericht kan worden. Biedt richting maar is geen dictaat.

Utrechters: alle mensen die in Utrecht, wonen, werken, ondernemen, leren en verblijven.

Utrechtse principes: aangeboden aan het gemeentebestuur op de werkconferentie Samen stad maken van 27 maart met verzoek invloed en zeggenschap te verschuiven van gemeente naar inwoners en lokale initiatiefnemers.

Vakwethouder: wethouder met een specifieke inhoudelijke portefeuille.

Wijkplatforms: nieuwe netwerkachtige organisaties op wijkniveau die de verbinding leggen met groepen in de buurten en bijeenkomsten met wijkwethouder en ambtenaren organiseren.

Wijkwethouder: is het eerste gezicht vanuit het college in de wijk. Houdt wijkspreekuur en kent bewonersorganisaties en relevante dossiers in zijn of haar wijk.

Samen stad maken op de Utrechtse manier

