

# Bouwen aan participatie



Hoe belanghebbenden beter, vaker en eerder betrokken kunnen worden bij complexe bouwprojecten

oktober 2008



# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	<b>4</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>5</b>
1.1 Aanleiding	5
1.2 Doel	6
1.3 Relaties met andere participatie-initiatieven	6
<b>2 Analyse complexe bouwprojecten</b>	<b>7</b>
2.1 Opzet analyse	7
2.2 Resultaten analyse	7
2.3 Resultaten bespreking wijkraden	7
2.4 Conclusies	8
<b>3 Maatregelen voor verbetering</b>	<b>9</b>
3.1 Algemene maatregelen	9
3.2 Concrete voorbeelden van verbetering in de lopende projecten	10
<b>4 Participatiestandaard complexe bouwprojecten</b>	<b>11</b>
Krachtenveldanalyse	11
Niveaus van participatie	11
Keuze van het niveau van participatie	12
Doelgroepkeuze	13
Planning	13
Middelenkeuze	14
<b>5 Werkafspraken</b>	<b>16</b>
5.1 Werkafspraken	16
5.2 Implementatie	16
<b>Bijlagen</b>	<b>17</b>
Bijlage 1: Antwoordentabel	17
Bijlage 2: Middellentabel	18

## Samenvatting

In het collegeprogramma en via verschillende raadsnoties en -voorstellen is het belang van participatie bij complexe bouwprojecten benoemd. Zo is op 31 mei 2007 een motie aangenomen over 'inspraak nieuwe stijl'. Vervolgens heeft de VVD een initiatiefnota geschreven over het verbeteren van communicatie en betrokkenheid van bewoners bij bouwinitiatieven: Het Utrechts Protocol: 7 gouden regels. Op 29 november 2007 is een motie aangenomen over de 'inspraakbijsluiters'. Tijdens een bijeenkomst van Wijkraad West op 30 januari 2008 is namens het college beloofd om de ruim honderd grotere bouwprojecten te analyseren op het gebied van communicatie en participatie en te bekijken waar deze projecten verbeterd kunnen worden. Dat traject is inmiddels afgerond. De resultaten van de analyse en de voorstellen voor verbetering vindt u in deze notitie.

### Belangrijkste conclusies uit de analyse:

- Bewoners willen beter geïnformeerd worden.
- Bewoners willen meer en eerder betrokken worden.
- Er moet vooraf duidelijkheid worden gegeven over de rol van bewoners.
- Er is teveel verschil in de aanpak van communicatie en participatie bij complexe bouwprojecten.

Om communicatie en participatie te verbeteren, is per wijk bekeken welke projecten verbeterd kunnen worden en hoe. Ook is gekeken naar algemene maatregelen ter verbetering voor alle complexe bouwprojecten. Zo is afgesproken dat de gemeente altijd de regierol heeft op het gebied van communicatie en participatie. Ook is een standaard participatie aanpak; de Utrechtse participatiestandaard, ontwikkeld waarmee voortaan gewerkt wordt bij complexe bouwprojecten. Verder zijn de taken en verantwoordelijkheden binnen de gemeentelijke afdelingen aangescherpt.

Het doel van deze maatregelen is om communicatie en participatie verder te standaardiseren, professionaliseren en vaker en eerder in het traject in te zetten. Door inbreng van belanghebbenden kunnen complexe bouwprojecten inhoudelijk betere projecten worden, worden betere afwegingen gemaakt en is er meer draagvlak in de buurt.

### De Utrechtse participatiestandaard bestaat uit de volgende stappen:

- Krachtenveldanalyse maken
- Niveau van participatie bepalen
- Doelgroepen bepalen
- Planning maken
- Participatiemiddelen kiezen

Bij complexe bouwprojecten hanteren we vier verschillende participatieniveaus: informeren, raadplegen, adviseren en coproduceren. Met het doorlopen van de volgende vragen, is in de antwoordentabel een advies te vinden voor het meest geschikte niveau van participatie:

- Waar ligt het belang van het project: buurt of stedelijk?
- Hoe groot is het (vermoede) effect op de leefbaarheid en veiligheid?
- Is de input (van kennis) vanuit de doelgroepen noodzakelijk?
- Hoe groot is de beïnvloedingsruimte?
- Zijn er beperkende factoren zoals tijd en geld?

Vervolgens kan het niveau van participatie verder verfijnd worden per doelgroep en per fase. De ene fase of de ene doelgroep leent zich namelijk meer voor participatie dan de andere. Tot slot is er een overzicht gemaakt van mogelijke participatiemiddelen waarbij bewust is gekozen voor wat meer vernieuwende vormen om ook andere doelgroepen te bereiken. De ervaring vanuit het project 'Meedoen in de krachtwijken' kan hier aan nog een extra bijdrage leveren.

Om te zorgen dat de nieuwe participatiestandaard ook echt gaat werken, zijn binnen de gemeente verschillende werkafspraken gemaakt. Zo moet in ieder startdocument van een project een communicatie- en participatieparagraaf worden opgenomen. Hierin wordt aangegeven hoe communicatie en participatie bij een project worden aangepakt. Ook wordt in een stedenbouwkundig programma van eisen voortaan aangegeven wat de effecten van het project op de omgeving zijn. Met deze werkafspraken wordt bereikt dat er vooraf duidelijkheid kan worden gegeven over de rol van de belanghebbenden.

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

In het collegeprogramma 2006-2010 'Utrecht voor elkaar' is opgenomen: 'Utrecht is een stad met veel actieve en betrokken bewoners. Wij vinden het belangrijk om initiatieven van bewoners te ondersteunen en hen actief te betrekken bij ontwikkelingen in de stad en hun directe leefomgeving.'

Het streven naar betrokkenheid wordt breed in de gemeenteraad ondersteund. Op 31 mei 2007 heeft de gemeenteraad een motie aangenomen, waarin aan het college van burgemeester en wethouders werd verzocht een inspraakprotocol te maken volgens 'inspraak nieuw stijl'. Achterliggende argumenten daarvoor waren dat bewoners vaak te laat of te weinig bij gemeentelijke planvorming worden betrokken en dat de huidige inspraakpraktijk te weinig is toegesneden op de verschillende fasen in het besluitvormingsproces. Vlak daarna schreef de VVD een initiatiefnota waarin een voorstel werd gedaan voor het verbeteren van communicatie en betrokkenheid van bewoners bij bouwinitiatieven: Het Utrechts Protocol: 7 gouden regels om samen te bouwen aan een mooie stad. Hierin wordt een voorstel gedaan om eerder met belanghebbenden om tafel te gaan en daarbij duidelijkheid te geven over de grenzen van betrokkenheid. Uitgangspunt bij dit voorstel is dat betrokkenheid van omwonenden en andere belanghebbenden bij het maken van plannen voor de stad moet kunnen leiden tot betere plannen en een snellere uitvoering. Op 29 november 2007 is een motie aangenomen over de 'inspraakbijsluiters': een overzicht van o.a. planstadium, proces en inspraakmomenten. Ook deze motie is gestoeld op de constatering van de raad dat bewoners zich vaak overvallen voelen door communicatie over bouwplannen.

\*)

Als onderdeel van Verbeter- en Innovatieprogramma Communicatie is er in mei 2008 een klanttevredenheidsonderzoek uitgevoerd onder inwoners van 21 gemeenten.

Dat bewoners graag betrokken willen worden, blijkt ook uit een recent gehouden onderzoek\* onder 21 gemeenten waaruit blijkt dat 74% van de inwoners van Utrecht betrokken wil worden bij de ontwikkeling van beleid. Bouwprojecten wordt daarbij genoemd als voorbeeld. Deze wens kwam ook duidelijk naar voren tijdens een bijeenkomst begin 2008, die wijkraad West heeft gehouden voor wijkraden, bewoners, bestuurders en ambtenaren. Namens het college is op deze bijeenkomst beloofd om de ruim honderd grotere bouwinitiatieven te beoordelen op het gebied van communicatie en participatie. Afgesproken is dat vervolgens gekeken wordt of en hoe deze projecten verbeterd kunnen worden.

Na de belofte van het college heeft Wijkraad West een formeel advies uitgebracht over verbetering van participatie van bewoners bij complexe bouwinitiatieven. Deze verbeteringen worden in een advies van Wijkraad Binnenstad onderschreven. Ook wijkraad Noordwest heeft een voorstel voor meer betrokkenheid ingediend.

Toezichthouder in de wijk.



Kortom: zowel bewoners, gemeenteraad als het college hebben de dringende wens om participatie bij complexe bouwprojecten te verbeteren. Het gaat hier met name om het beter, vaker en eerder betrekken van bewoners. In dit voorstel vindt u een analyse van de huidige ruim honderd complexe bouwprojecten en voorstellen voor het verbeteren van de communicatie en participatie: standaardisering van participatievormen, nieuwe werkafspraken en nieuwe middelen.

Onder complexe bouwprojecten verstaan we concrete bouwprojecten die niet passen in het bestemmingsplan en die (economisch, vakinhoudelijk of planologisch) ingrijpend zijn en van grote invloed zijn voor de buurt en omwonenden. Natuurlijk kan er ook participatie plaatsvinden over het opstellen van een programma, een ruimtelijke visie of aanleg van bijvoorbeeld een park. Voor die trajecten kan de inhoud van dit voorstel ook bruikbaar zijn, maar daar is het niet primair op gericht.

### 1.2 Doel

Participatie is in dit voorstel geen doel op zich. Het doel van participatie bij complexe bouwprojecten is om door inbreng van belanghebbenden te komen tot inhoudelijk betere projecten, betere afwegingen en besluitvorming en meer draagvlak in de buurt.

Participatie kost tijd. De insteek in dit voorstel is dat participatie met name tijd kost aan het begin van het traject en het tijd kan opleveren bij de besluitvorming. Participatie is geen wondermiddel voor het wegemen van weerstand. Het doel van dit voorstel is om participatie te standaardiseren, verder te professionaliseren en vaker en eerder in het traject in te zetten.

### 1.3 Relaties met andere participatie-initiatieven

Het verbeteren van communicatie en participatie bij complexe bouwprojecten is niet het enige verbetertraject dat binnen de gemeente loopt. Een groep ambtenaren is binnen de gemeente al langer bezig om participatie 'tussen de oren te krijgen'. Ook is een voorstel geschreven met als titel: 'Meedoen in de krachtwijken'. In die notitie ligt de nadruk op het actief deelnemen aan activiteiten die gericht zijn op verbetering in de wijk. Participatie kan dan wel een doel op zich zijn en is veel breder dan de inzet bij ruimtelijke ontwikkelingen. Tot slot is een 'Kadernota Beter Participeren' opgesteld waarin overzicht wordt gegeven van alle verschillende participatie-initiatieven en waarmee participatie wordt ingebed in de gemeentelijke organisatie. Zoveel mogelijk is afstemming gezocht met deze lopende trajecten zodat ze op elkaar aansluiten en elkaar kunnen versterken.

## 2. Analyse complexe bouwprojecten

### 2.1 Opzet analyse

Als eerste is een overzicht gemaakt van de grote complexe bouwprojecten in de bestaande stad (Uitvoeringsprogramma Stedelijke Ontwikkeling, maart 2008). Dit overzicht van 111 bouwprojecten is ter informatie naar de wijkraden en de commissie Stedelijke Ontwikkeling gestuurd. Daarna is ieder project geanalyseerd op het gebied van communicatie en participatie. Zo is voor elk project nagegaan of er een communicatieplan is opgesteld, een krachtenveldanalyse gemaakt is, of de beïnvloedingspositie van belanghebbenden duidelijk omschreven is en of het wijkbureau en het communicatiebureau betrokken zijn bij het participatietraject.

De conclusies van de analyse zijn daarna per wijk besproken met een delegatie van de wijkraad in de zomer van 2008. Aan de wijkraad is de vraag gesteld hoe participatie in het algemeen kan worden verbeterd en bij de wijkprojecten in het bijzonder. De uitkomsten van deze gesprekken zijn vertaald naar gewenste verbeteringen. Op verzoek van de commissie Stedelijke Ontwikkeling is voor Leidsche Rijn een vergelijkbare analyse uitgevoerd en is ook daar een gesprek met de wijkraad georganiseerd om te komen tot verbeteringen.

### 2.2 Resultaten analyse

Uit de analyse van de projecten op het gebied van communicatie en participatie blijkt met name dat er grote verschillen zijn tussen de projecten. Er zijn verschillen tussen de projecten binnen de wijk, maar met name ook tussen de verschillende wijken.

Bij sommige projecten worden bewoners van meet af aan intensief bij de planontwikkeling betrokken, bij andere projecten worden bewoners pas geïnformeerd bij de bouwaanvraag. De mate van invloed van bewoners wisselt ook bij inhoudelijk vergelijkbare projecten.

Opvallend is dat bij minder dan de helft van de projecten vooraf een communicatieplan wordt gemaakt met doelstellingen, betrokkenheid van bewoners en planning van participatie- en communicatiemomenten. Ook in minder dan de helft van de projecten is een krachtenveldanalyse gemaakt: het in beeld brengen van belangen en belanghebbenden. Bij de meeste projecten wordt het wijkbureau wel betrokken, maar het communicatiebureau veel minder. Als het communicatiebureau wordt betrokken is dat vaak vanwege de productie van middelen (wijkbericht, informatieavond) en veel minder om strategisch na te denken over de rol van participatie en communicatie in een project.

De oorzaken van de verschillen zijn met name:

- Het ontbreken van een helder toetsingskader. "Participatie, hoe moet dat?"
- De mate waarin bewoners zich hebben georganiseerd en actief zijn. Actieve, georganiseerde bewoners worden vaak eerder en intensiever betrokken.
- De beïnvloedingsruimte verschilt per project.
- Onduidelijkheid over de verantwoordelijkheden voor participatie binnen de gemeente.

### 2.3 Resultaten bespreking wijkraden

De besprekingen met de wijkraden zijn constructief verlopen en hebben veel bruikbare suggesties opgeleverd.

Belangrijkste bevindingen en suggesties van de wijkraden:

- Bewoners ervaren te veel en te lange radiostiltes vanuit de gemeente. Communiceren dat er (inhoudelijk) geen voortgang is, is beter dan niet communiceren. Over wijzigingen in het project moet altijd gecommuniceerd worden, zowel inhoudelijk als procesmatige wijzigingen.
- Bewoners willen over het algemeen meer en eerder betrokken worden. Voorkeur gaat uit naar het betrekken van bewoners bij het opstellen van uitgangspunten of eisen. Belangrijk is dat bewoners betrokken worden voordat gemeente en ontwikkelaar overeenstemming hebben bereikt of een plan is opgesteld.
- Wijkraden zijn over het algemeen tevreden over projecten waarbij vanaf het begin af aan bewoners zijn betrokken (centrumplan Vleuten, centrumplan De Meern)
- In situaties waar in het voortraject op een effectieve manier participatie is georganiseerd, zijn in de formele inspraak vaak minder bezwaren geuit (Hart van Hoograven, Ruimtelijke Visie Transwijk, Boudierhof).
- Een aantal wijkraden geeft aan dat de gemeente communicatie vaak te veel overlaat aan de investeerder/ontwikkelaar.

- Er wordt te weinig teruggekoppeld wat er met de input van bewoners is gedaan en te weinig onderbouwing gegeven van de door het bestuur gemaakte keuzes.
- Niet alleen de georganiseerde belanghebbenden moeten worden geïnformeerd, er moet ook continue aandacht zijn voor het grotere publiek.
- Vooraf moeten de kaders van participatie helder gemaakt worden. Bewoners willen weten waarover wel en niet kan worden meegedacht.
- Meerdere malen wordt gesuggereerd om een wijkeffectrapportage op te stellen. Dit betekent dat per project niet alleen de effecten op het gebied van milieu, verkeer, economie en stedenbouw gewogen moeten worden, maar ook de effecten op leefbaarheid en veiligheid.

Met name Wijkraad West gaat verder in hun vraag over de mate van betrokkenheid. Zo zouden zij voor een groter bouwinitiatief graag gebruik willen maken van een eigen onafhankelijke stedenbouwkundige, gefinancierd of gesubsidieerd door de gemeente.

#### 2.4 Conclusies

Uit de analyse, de besprekingen met de wijkraad en de wijkraadadviezen zijn vier belangrijke conclusies te trekken:

- A** Bewoners willen beter geïnformeerd worden. Gemeente laat teveel radiostiltes vallen, met name als er inhoudelijk geen nieuws te melden is. Voor een deel laat gemeente communicatie teveel over aan ontwikkelaar of andere initiatiefnemer.
- B** Bewoners willen meer en eerder betrokken worden. Er is dus een grotere behoefte aan participatie dan op dit moment wordt ingevuld.
- C** Er moet vooraf duidelijkheid worden gegeven over de rol van bewoners. De kaders waarbinnen en de fases waarin wel en niet kan worden meegedacht moeten vooraf duidelijk zijn.
- D** Er is teveel verschil in de aanpak van communicatie en participatie bij complexe bouwprojecten. Ook hierdoor lopen bij belanghebbenden de verwachtingen uiteen.

## 3. Maatregelen voor verbetering

Bewoners beter, vaker en eerder betrekken, duidelijkheid over rollen voor participatie en een gelijksoortige aanpak voor alle projecten. In dit hoofdstuk worden algemene maatregelen voorgesteld om de communicatie en participatie bij bouwprojecten te verbeteren. Ook worden bij lopende projecten al zoveel mogelijk verbeteringen doorgevoerd.

### 3.1 Algemene maatregelen

#### **Gemeente neemt altijd regierol bij communicatie en participatie**

Bewoners willen beter geïnformeerd worden (conclusie A). Dat vraagt dat de gemeente bij ieder complex bouwinitiatief de regierol neemt.

Dit betekent dat ook als het gaat om een particulier initiatief de gemeente stuurt op communicatie en participatie. De particulier (o.a. ontwikkelaar) verzorgt bij voorkeur een deel van de communicatie en participatie zelf, maar onder regie van de gemeente zolang het onderwerp te maken heeft met de bestemmingsplanwijziging. Dat betekent dat de gemeente stuurt op het voorkomen van radiostiltes en dat participatie plaats vindt volgens de richtlijnen uit deze notitie. De gemeente maakt hierover expliciete afspraken in een contract met iedere ontwikkelende partij.

#### **'Participatie, tenzij': de nieuwe standaard**

Bewoners willen meer en eerder betrokken worden (conclusie B). Bij elk project is de vraag aan de orde wanneer en in welke mate bewoners betrokken moeten worden. Om antwoord te kunnen geven op die vraag is een standaard opgesteld die uitgaat van meer, vaker en eerder participeren. Deze standaard wordt uitgewerkt in hoofdstuk 4. Bij ieder complex bouwproject vindt voortaan een vorm van participatie plaats, tenzij het absoluut onwenselijk of onmogelijk is. Door het volgen van deze standaard worden de verschillen tussen de verschillende projecten verkleind (conclusie D).

#### **Communicatie en participatie wordt vast onderdeel van werkproces**

Het werkproces ruimtelijke ontwikkeling kent een aantal vaste onderdelen zoals een startdocument en een stedenbouwkundig programma van eisen (sinds 1 juli 2008, vanwege nieuwe WRO, zie ook hoofdstuk 4). In deze documenten wordt communicatie en participatie een standaard onderdeel. Op deze manier wordt vooraf duidelijkheid gegeven over de rol van bewoners (conclusie C).

Grote en kleine bewoners willen meer en eerder betrokken worden.



#### **Verantwoordelijkheden en taken zijn intern vastgelegd**

Om de nieuwe standaard goed uit te kunnen voeren is het van belang dat iedere dienst en afdeling een duidelijk afgebakende verantwoordelijkheid en taak heeft. Hierover zijn bij de gemeente nieuwe afspraken gemaakt.

#### **Evaluatie van de nieuwe standaard en de werkafspraken**

Om de nieuwe werkwijzen en afspraken in de praktijk te toetsen wordt per wijk een project benoemd dat geanalyseerd en geëvalueerd wordt op de richtlijnen uit deze notitie. Het gaat dan om projecten die nog zoveel mogelijk in de beginfase staan waardoor zoveel mogelijk werkafspraken getoetst kunnen worden en de nieuwe standaard nog volledig ingezet kan worden. De evaluatie vindt zowel intern als extern (bij de participatiedoelgroepen) plaats.

### **3.2 Concrete voorbeelden van verbetering in de lopende projecten**

Voor veel lopende projecten kunnen niet alle verbetermaatregelen worden toegepast omdat deze projecten inmiddels te ver gevorderd zijn. Toch is naar aanleiding van de interne analyse en de bespreking met de wijkraden per wijk bekeken welke lopende projecten verbeterd kunnen worden. Onderstaand een paar voorbeelden daarvan:

Voor het project aan de MP Lindostraat is de gemeente opnieuw in gesprek gegaan met bewoners over de uitgangspunten voor het plan. De mening van bewoners is gevraagd en wordt met behulp van een stedenbouwkundige weergegeven. Dit wordt vervolgens afgezet tegen de uitgangspunten die door gemeente zijn vastgesteld en de plannen van de ontwikkelaar om vervolgens de koers te bepalen.

Voor de uitbreiding van Winkelcentrum De Gaard wordt een klankbordgroep in het leven geroepen die bestaat uit leden van buurtcomités en wijkraad. De klankbordgroep krijgt de rol van adviseur. Daarnaast worden tweemaal per jaar wijkbijeenkomsten georganiseerd om alle bewoners te informeren over de voortgang.

Voor de verkoop van een pand in de Bloemstraat hebben bewoners presentaties gekregen van kandidaten en zijn zij gevraagd te adviseren in welke volgorde gemeente met kandidaten moet gaan onderhandelen.

Voor het project Graauwaart is afgesproken gemiddeld eens per drie maanden te overleggen met bewonersvertegenwoordigers van de omliggende gebieden. Dit overleg loopt over de periode tussen vaststelling van het Stedenbouwkundig Plan en de start van de bouw. Daarnaast wordt met extra aandacht en vaker een wijkbericht verspreid.

## 4. Participatiestandaard complexe bouwprojecten

De analyse van de 100 complexe bouwprojecten laat zien dat er behoefte is aan standaardafspraken en concrete werkwijzen ten aanzien van communicatie en participatie bij complexe bouwprojecten. Er bestaat al een Utrechtse Standaard voor de aanpak van communicatie bij projecten en beleidsvoornemens. Er is aanvullend behoefte om te kunnen bepalen welk niveau van participatie gehanteerd moet worden, er is behoefte aan helderheid op welke momenten in een planproces communicatie en participatie plaatsvindt en welk instrumentarium daarbij wordt gehanteerd.

De Utrechtse participatiestandaard voor complexe bouwprojecten moet een handvat zijn voor ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor participatie bij complexe bouwprojecten. Het moet zowel maatwerk per project blijven leveren als de kwaliteit van de participatie verbeteren en standaardiseren.

De Utrechtse participatiestandaard bestaat uit de volgende onderdelen:

- Krachtenveldanalyse maken.
- Niveau van participatie bepalen.
- Doelgroepen bepalen.
- Planning.
- Participatiemiddelen kiezen.

Deze participatiestandaard is geen strak protocol, uitkomsten worden altijd besproken in een team met het wijkbureau en met communicatie. Maar deze standaard stuurt wel in de goede richting. Als iedereen deze standaard gebruikt, worden de verschillen tussen projecten weggenomen en wordt verwarring en willekeur voorkomen. Bovendien stuurt deze participatiestandaard naar het eerder betrekken van bewoners en andere belanghebbenden en naar een verdergaande vorm van participatie.

Als bewoners vanaf het begin serieus worden genomen, levert de inbreng van bewoners voor de plannen het meeste op. Vroeg in het proces is er immers nog de meeste ruimte en wie als gelijkwaardige gesprekspartner wordt gezien, wordt het meest gestimuleerd om constructief bij te dragen.

### Krachtenveldanalyse

Voortaan wordt voor elk project een krachtenveldanalyse gemaakt. Deze analyse brengt alle relevante partijen en personen in beeld, inclusief hun belangen, invloed, mening over het project, en hun belangrijkheid voor het welslagen van het project. Belanghebbenden kunnen bijvoorbeeld zijn: huidige bewoners, toekomstige bewoners, omwonenden, ondernemers, leerlingen, sporters, de ontwikkelaar, actiegroepen en maatschappelijke organisaties.

### Niveau van participatie

De participatiestandaard onderscheidt vier niveaus van participatie:

#### 1. Informeren

De gemeente bepaalt zelf de agenda voor besluitvorming en houdt betrokkenen op de hoogte. Betrokkenen hebben geen inbreng. Hun rol is toehoorder. Feitelijk is dit geen participatie.

Plannen worden door gemeente en ontwikkelaar opgesteld zonder dat belanghebbenden invloed hebben. Zij worden wel geïnformeerd door bijvoorbeeld een wijkbericht, een informatieavond of een website.

#### 2. Raadplegen

Gemeente bepaalt zelf de agenda, maar ziet betrokkenen als gesprekspartners bij ontwikkeling van beleid. Mening, ervaringen en ideeën worden geïnventariseerd, maar zijn voor de gemeente niet bindend. De rol van de participant is geconsulteerde.

Dit betekent concreet dat de gemeente samen met ontwikkelaar een plan maakt en dit plan voorlegt aan (een vertegenwoordiging van) bewoners. Zij kunnen hier op reageren. Dit is tot op heden de meest gebruikte vorm van participatie. Voorbeeld hiervan is een consultatieavond waarbij expliciet gevraagd wordt om reacties die nog kunnen worden meegenomen in het vervolg.

#### 3. Adviseren

Gemeente stelt de agenda samen, maar betrokkenen kunnen problemen en oplossingen aandragen. Deze ideeën spelen een volwaardige rol bij het ontwikkelen van beleid. De gemeente verbindt zich in principe

aan de resultaten, maar kan bij de uiteindelijke besluitvorming hiervan beargumenteerd afwijken. De rol van de betrokkene is adviseur.

Een expertgroep kan bijvoorbeeld ook zelf met een voorstel komen dat niet rechtstreeks aansluit op het plan vanuit de gemeente en ontwikkelaar. De wijkraad bijvoorbeeld heeft nu al de bevoegdheid om zowel gevraagd als ongevraagd te adviseren.

#### **4. Coproduceren**

Gemeente en betrokkenen bepalen samen de agenda en zoeken samen naar oplossingen. De gemeente verbindt zich aan deze oplossingen in de besluitvorming. De rol van de participant is samenwerkingspartner.

Betrokkenen zitten zelf al in een vroeg stadium aan tafel om uitgangspunten, een plan of ontwerp vorm te geven. Dit heet een open plan proces.

In de Utrechtse participatiestandaard voor complexe bouwprojecten is bewust gekozen om meebeslissen niet op te nemen. In de Wet Ruimtelijke Ordening is namelijk vastgelegd dat de gemeenteraad beslist over de wijziging van een bestemmingsplan. Belanghebbenden kunnen daarover dus niet meebeslissen. Inspraak is ook niet in de participatieladder opgenomen. Inspraak is de formele, wettelijk vastgelegde vorm van invloed. Inspraak organiseren gebeurt altijd, ongeacht de vorm van participatie.

#### **Keuze van het niveau van participatie**

Het beantwoorden van onderstaande vragen helpt om het niveau van participatie te bepalen. Niet de mate van de te verwachten weerstand, maar objectieve criteria bepalen de noodzaak en mogelijkheden van participatie. Door de vragen stapsgewijs te doorlopen, krijg je een helder advies en is ook voor iedereen te herleiden waarom voor welke vorm is gekozen. Als alle vragen beantwoord zijn, is het gewenste niveau van participatie af te lezen in de antwoordentabel.

#### **Waar ligt het belang van realisatie van het project: een buurtbelang of stedelijk/regionaal belang?**

Bij een project met buurtbelang is het logischer om buurtbewoners meer invloed te geven, dan bij een stedelijk of zelfs regionaal belang.

#### **Hoe groot is het (vermoede) effect op de leefbaarheid en veiligheid?**

Als een project een groot effect heeft op de leefbaarheid en veiligheid in de buurt, dan wordt betrokkenen meer invloed gegeven dan bij een kleiner effect.

#### **Is de input (van kennis) vanuit de doelgroepen noodzakelijk?**

Sommige projecten kunnen nauwelijks gerealiseerd worden zonder daarbij de kennis van verschillende betrokkenen te gebruiken. Bij die projecten ligt een verdergaande vorm van participatie van specifiek die doelgroepen voor de hand.

#### **Hoe groot is de beïnvloedingsruimte?**

Wat ligt al vast in wettelijke of gemeentelijke kaders of beleid? Als alles al vast ligt, scheidt participatie enkel valse verwachtingen. Hoe vroeger in het proces over deze vraag wordt nagedacht, hoe meer ruimte er vaak te bieden is. Aantallen en type woningen liggen vaak (tot op zeker hoogte) vast, maar uitstraling van de woningen, functies en inrichting van het openbaar gebied, verkeersafwikkeling en parkeren zijn onderwerpen waar bewoners vaak wel over mee kunnen denken.

#### **Zijn er factoren die participatie belemmeren, bijvoorbeeld tijd of geld?**

Bij sommige projecten is de haast om iets te realiseren groter dan de behoefte om wensen van bewoners mee te nemen. Tijd is dan een beperkende factor voor participatie. Ook het gebrek aan geld of het gebrek aan belangstelling om te participeren kan van invloed zijn op het niveau van participatie.

### Meer adviseren en coproduceren

Het antwoord op bovenstaande vragen leidt – via de antwoordentabel in de bijlage - tot een niveau van participatie. Op deze manier is voor iedereen te herleiden waarom voor welke vorm is gekozen. De antwoordentabel maakt een belangrijk onderdeel uit van de Utrechtse participatiestandaard en stuurt naar verdergaande betrokkenheid van bewoners. Tot op heden worden bewoners of andere belanghebbenden veelal geïnformeerd en geraadpleegd, het doel van de Utrechtse Participatiestandaard is om bewoners meer te laten adviseren of om te coproduceren. De tabel laat zien dat dat vooral van toepassing zal zijn in situaties waar het gaat om een buurtbelang, waar het effect op de leefbaarheid en veiligheid groot is of waar de input vanuit de doelgroepen noodzakelijk is.

Dit betekent dat de gemeente vaker open het planproces zal ingaan. Belanghebbenden kennen vaak als geen ander de situatie en kunnen vanuit die invalshoek bijdragen leveren die bijzonder waardevol zijn voor het project. Daar moet op een positieve manier meer ‘gebruik’ van gemaakt worden.

### Doelgroepkeuze

Uit de krachtenveldanalyse wordt duidelijk welke belanghebbenden betrokken moeten worden; dat zijn de doelgroepen van communicatie en participatie. In principe geldt voor deze doelgroepen het eerder geselecteerde niveau, maar voor sommige doelgroepen zal een ander niveau van participatie van toepassing zijn. Zo kunnen bijvoorbeeld omwonenden geraadpleegd worden bij de ontwikkeling van een jongerenlocatie, maar krijgen de jongeren zelf een adviesrol.

### Planning

De ene fase leent zich meer voor participatie dan de andere fase. In onderstaande tabel is aangegeven welke fases een bouwproject kent en welke producten daar volgens de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening bijhoren.

Fase	Bijbehorend documenten
Initiatief fase	Startdocument
Definitie fase	Stedenbouwkundig Programma van Eisen (SPvE)
Ontwerp fase	- Stedenbouwkundig Plan - Voorlopig Ontwerp (VO) - Definitief Ontwerp (DO) - Voorlopig Ontwerp Inrichtingsplan (VO-IP) - Definitief Ontwerp Inrichtingsplan (DO-IP)
Vorbereiding	Bestemmingsplan en Bouwvergunning
Uitvoering	

Als het in de initiatieffase gaat om het bepalen van een geschikte locatie voor bijvoorbeeld een jongerenvoorziening zal participatie vaak niet veel opleveren: weinig mensen willen een jongerenhangplek voor de deur en vrijwel iedereen wil een bakker op loopafstand. Participatie over locatiekeuze schept dan vaak alleen valse verwachtingen en zorgt voor een vertraging in het proces die uiteindelijk voor niemand wenselijk is. Uiteraard start informeren altijd wel in de initiatieffase, in ieder geval nadat het college het startdocument heeft vastgesteld.

Het formuleren van uitgangspunten in een SPvE (definitiefase) is bij uitstek geschikt voor participatie. Op die manier worden er naast bijvoorbeeld stedenbouwkundige, milieu- en verkeerseisen, ook eisen en uitgangspunten vanuit de buurt meegenomen. Bij de nieuwe nog op te stellen inspraakverordening en de uitwerking in werkprocessen wordt vastgelegd of en over welke SPvE's in de Gemeente Utrecht ook formele inspraak gevoerd moet worden. Op dit moment is dat aan de orde bij SPvE's waaraan een grondexploitatie gekoppeld is.

Vaak is het zo bewoners bij een SPvE ook reacties geven die op dat moment nog niet ingepast konden worden, vaak gaat het dan om reacties op een detailniveau. Bij het opstellen van het SP en VO-IP is er dan alsnog de mogelijkheid om invloed te hebben op deze zaken. Op een kleiner schaalniveau kan de invloed van bewoners juist groter zijn. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de exacte aansluiting van een nieuw plan op bestaande kavels. Participatie in de ontwerpfase kan dus heel geschikt en zinvol zijn. Bij het maken van een bestemmingsplan geldt vervolgens de wettelijke inspraak. Over het algemeen zal bij complexe bouwprojecten gelden dat de realisatiefase geen of nauwelijks participatie kent. Uiteraard is het wel van belang om te blijven informeren over de voortgang.

Dit voorstel gaat ervan uit dat de belangrijkste invulling van bewonersbetrokkenheid door middel van participatie wordt georganiseerd in de voorfase van een plan. Dat betekent concreet dat bewoners of bewonersgroepen via verschillende middelen los van de wettelijke (of gemeentelijke) richtlijnen, maar op de daarvoor meest geschikte momenten worden gevraagd om hun input te leveren. Op momenten dat hun input nog het best kan worden meegenomen en via middelen en werkmethoden die veel bewoners of bewonersgroepen aanspreken. De formele inspraak moet dan gezien worden als een afrondende, concluderende fase waarin iedere individuele bewoner of partij voor de laatste maal expliciet de gelegenheid krijgt om te reageren. Het zwaartepunt van bewonersbetrokkenheid is daarmee verschoven naar het voortraject. In onderstaande tabel is dit schematisch weergegeven.

Richtlijn voor nadruk van participatie

- veel participatie
- geen participatie

	Initiatief fase	Definitie-fase	Ontwerp SP	Ontwerp bouwplan	Voor-bereiding	Uitvoering
Informereren						
Participatie (niveau 2, 3 of 4)						
Inspraak						

### Middelenkeuze

Als de doelgroepen en de planning bepaald zijn moeten participatiemiddelen worden gekozen. De wens van bewoners en bestuur is om bewoners meer te betrekken. Dit betekent ook wat voor de middelen. Naast de meer traditionele middelen is aan de participatiestandaard ook een aantal vernieuwende middelen toegevoegd: zo kan een internetpanel, een digitaal debat of een ‘pressure cooker’ worden ingezet om andere doelgroepen te bereiken of om meer output te genereren.

Daarnaast is het juist bij complexe bouwprojecten van groot belang om meer aandacht te hebben voor 3D middelen. Bouwplannen zijn voor veel bewoners lastig leesbaar, dat maakt het moeilijk in te beelden wat het eindresultaat zou zijn. Dit is een belangrijke voorwaarde voor participatie: belanghebbenden moeten goed geïnformeerd zijn om op een constructieve manier te kunnen participeren. In veel gevallen bieden 3D middelen daarvoor uitkomst: een 3 dimensionale weergave geeft immers een veel duidelijker beeld.

Ook de ervaring die opgedaan wordt met de notitie ‘Meedoen in de Krachtwijken’ kan nieuwe werkvormen opleveren. Met dit project wordt namelijk specifiek gezocht naar middelen om nieuwe groepen te activeren.

In de middelentabel (zie bijlage) zijn de participatiemiddelen uitgesplitst per niveau van participatie en een aantal onderscheidende factoren zoals de grote van de groep. Op deze manier kan eenvoudig een keuze gemaakt worden voor een geschikt middel.

### Algemene afspraken

Bij elke gekozen vorm of middel gelden algemene afspraken:

- Er vallen geen hinderlijke radiostiltes. Gemeente en betrokken bewoners blijven met elkaar communiceren. Is er inhoudelijk weinig nieuws te vertellen, dan wordt gecommuniceerd over het verloop van het proces.

Gemeente en betrokken bewoners blijven met elkaar communiceren



- Bewoners denken mee vanuit kennis van de wijk en ervaring met de wijk. Dit betekent dat het niet in de standaard valt dat de gemeente een stedenbouwkundige financiert of subsidieert voor bewoners. De stedenbouwkundige kennis wordt net zoals verkeers-, milieu- of economische kennis geleverd door de gemeente. In uitzonderingsgevallen kan de inhuur van een stedenbouwkundige voor bewoners wel aan de orde zijn, bijvoorbeeld om een vertaalslag te kunnen maken van de wensen van bewoners.
- In elke fase geeft de gemeente duidelijk aan of, waarop, hoe en wanneer belanghebbenden invloed kunnen uitoefenen.
- De gemeente zorgt voor terugkoppeling over wat er met de inbreng van participanten is gedaan.
- Bij schriftelijke communicatie en bij grootschalige bijeenkomsten wordt een overzicht geboden van wat er vooraf is gegaan aan communicatie en besluitvormingsmomenten en wat er nog gaat komen (de zogenoemde 'inspraakbijsluiter').

## 5. Werkafspraken

### 5.1 Werkafspraken

De afspraken uit de Utrechtse participatiestandaard moeten een plek krijgen in het werkproces rondom complexe bouwprojecten. Het gaat om de volgende concrete werkafspraken:

- Bij ieder startdocument wordt een communicatie- en participatieparagraaf opgesteld, waarin op hoofdlijnen de volgende zaken aan de orde komen:
  - De resultaten van de (globale) krachtenveldanalyse.
  - Niveau van participatie: dit kan per doelgroep, per fase verschillen.
  - Het communicatieplan; er wordt aangegeven wanneer, hoe en in welke vorm een communicatieplan moet worden gemaakt.
- Na vaststelling van het startdocument wordt een communicatie- en participatieplan opgesteld, met daarin opgenomen:
  - De doelstellingen.
  - De verschillende doelgroepen.
  - Het niveau van participatie.
  - De middelen.
  - De Kernboodschap.
  - De projectplanning: Bij elk initiatief wordt een projectplanning gemaakt, waarin zowel de formele inspraakprocedures en beslismomenten zijn opgenomen als de momenten voor communicatie en participatie richting bewoners en belanghebbenden.
  - Het participatiebudget.
- Het Stedenbouwkundig Programma van Eisen bevat een overzicht van effecten van het project op de omgeving; stedenbouwkundige effecten, verkeerseffecten, milieu-effecten, maatschappelijk draagvlak, maar ook leefbaarheid en veiligheidseffecten.

Met deze werkafspraken wordt dus bereikt dat al bij de startfase van ieder project de rol van belanghebbenden duidelijk gedefinieerd wordt. Hierdoor kan vooraf naar alle partijen duidelijkheid geboden worden.

### 5.2 Implementatie

Vanaf eind 2008 wordt bij complexe bouwprojecten gewerkt met de afspraken uit deze notitie. Dat gaat niet vanzelf. Enerzijds vraagt dit om een cultuurverandering, een verandering van houding en werkwijze van de betrokken ambtenaren. Anderzijds vraagt het om een aantal concrete acties, instructies en instrumenten: zo wordt de Utrechtse Participatiestandaard digitaal vertaald zodat deze voor alle ambtenaren op een veel gebruiksvriendelijkere manier beschikbaar is. Daarnaast wordt er een digitaal logboek communicatie en participatie ontwikkeld. Op die manier kan per project altijd inzichtelijk gemaakt worden wat er in eerdere fases al gecommuniceerd is. Ook wordt daarin per project bijgehouden of er al een krachtenveldanalyse en een communicatie- en participatieplan gemaakt is. Vervolgens worden voor alle ambtenaren die er direct mee te maken krijgen instructiebijeenkomsten ingepland.

#### Cultuurverandering

De nieuwe werkwijze zal voor de een meer verandering en nieuwe vormen met zich meebrengen dan voor de ander. Maar met alleen het uitvoeren van bovenstaande concrete acties en instructies zijn we er niet. Het gaat er om dat communicatie en participatie 'in de genen' van de ambtenaar gaat zitten die betrokken is bij complexe bouwprojecten. Communicatie en participatie mag geen sluitpost zijn, geen kers op de taart, maar moet integraal onderdeel zijn van het totale project. Dat kan alleen bereikt worden met continue aandacht. Het begint bij een instructiebijeenkomst, maar moet vervolg krijgen in de werkoverleggen. Er wordt gemeentebreed gewerkt aan een participatiecursus voor ambtenaren en op 6 oktober 2008 vindt een interne bijeenkomst plaats voor ambtenaren die met participatie te maken krijgen. Daar worden de richtlijnen uit deze notitie gepresenteerd en is er bijvoorbeeld de mogelijkheid om een workshop te volgen over de krachtenveldanalyse. Maar ook daarna moeten er werkvormen en middelen gezocht worden ter inspiratie en professionalisering van participatie bij complexe bouwprojecten.

## Bijlage 1: Antwoordentabel

Waar ligt belang?	Buurt	Buurt	Buurt	Buurt	Buurt	Buurt	Buurt	Buurt	Buurt	Buurt	Buurt	Buurt
Effect op leefbaarheid en veiligheid?	Groot	Groot	Groot	Groot	Groot	Groot	Klein	Klein	Klein	Klein	Klein	Klein
Input kennis en ervaring nodig?	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee
Beïnvloedingsruimte?	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja	Nee
Beperkende factoren?	Ja	Nee	Ja	Ja	Nee	Nee	Ja	Nee	Ja	Ja	Nee	Nee
Advies niveau participatie	3	4	3	2	3	2	3	4	2	1	3	1

Waar ligt belang?	Stad	Stad	Stad	Stad	Stad	Stad	Stad	Stad	Stad	Stad	Stad	Stad
Effect op leefbaarheid en veiligheid?	Groot	Groot	Groot	Groot	Groot	Groot	Klein	Klein	Klein	Klein	Klein	Klein
Input kennis en ervaring nodig?	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee
Beïnvloedingsruimte?	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja	Nee
Beperkende factoren?	Ja	Nee	Ja	Ja	Nee	Nee	Ja	Nee	Ja	Ja	Nee	Nee
Advies niveau participatie?	3	3	2	1	2	1	2	3	1	1	1	1

## Bijlage 2: Middelentabel

	Ad hoc/incidenteel toe te passen	Langdurig - gedurende loop project	Grote output/opbrengst	Geschikt voor grote groepen	Specifiek voor krachtwijken
<b>1. Informeren</b>	Wijkbericht	Website	Huisbezoeken (op de koffie)/bezoeken aan clubs/verenigingen/ etc	Website	Buurtvoorlichters
	Poster			Persbericht	
	Persbericht	Nieuwsbrief	Informatie-tentoonstelling	Posters	Portiek-gesprekken
	Informatieavond	Folder	3D middelen	Wijkbericht	
	Persoonlijk gesprek	Tentoonstelling		Folder	
	Inloopavond			Inloopavond	
<b>2. Raadplegen</b>	Consultatieavond	Internetpanel	Interviews	Digitale enquête	
	Referendum	Spreekuur	Huisbezoeken (op de koffie)	Telefonische enquête	
	Wijkschouw	Klankbordgroep			
	Onderzoek	Enquête			
	Persoonlijk gesprek				
<b>3. Adviseren</b>	Inspiratiebezoek	Burgerpanel	Interviews	Digitaal spel	
	Kindertekeningen	Expertgroep	Klankbordgroep	Digitaal debat	
	Jongerenfilm	Klankbordgroep			
<b>4. Coproduceren</b>	Future search	Werkgroep ambtenaren en burgers	Thuis mee ontwerpen		
	Open atelier	Werkgroepen			
	Pressure cooker				



