

Participatie: visie en aanpak

Oktober 2024



Inhoudsopgave

1. Inleiding
2. Doelstelling (burger) Participatie Programma
3. Opbrengsten verkenning
 - 3.1 Behoeften en verwachtingen van burgers
 - 3.2 Geleerde lessen uit (eerdere) participatietrajecten
4. Visie en aanpak
 - 4.1 Gemeentelijke visie op participatie
 - 4.2 Dordtse werkwijze (participatiebeleid)
 - 4.3 Lerende aanpak: good practices benutten
5. Responsieve organisatie
 - 5.1 Het stellen van de organisatie (bewustwording, opleiding en training)
6. Kennis- en expertisecentrum over participatie
 - 6.1 Kennis- en informatiepunt en vraagbaakfunctie
 - 6.2 Expertise inbrengen in programma's en projecten
7. Vervolg

1. Inleiding

“Samen met onze inwoners, onze bedrijven, onze instellingen én onze raad bouwen wij aan deze stad. Die samenwerking vraagt om vertrouwen in en van onze inwoners. Als we plannen maken voor de stad, leggen we goed uit hoe we deze plannen samen verder kunnen brengen. Soms is het informeren van direct omwonenden voldoende. Het kan ook passender zijn om gelegenheid te geven aan betrokkenen om een advies uit te brengen over het plan. Of door te vragen aan mensen om hun ideeën, wensen, meningen en voorkeuren naar voren te brengen. En, als vierde mogelijkheid, het in gezamenlijk overleg ontwikkelen van een plan. Als de participatietrajecten zijn doorlopen, weegt de raad de belangen af en neemt een besluit. We zorgen dat we experts in huis hebben die deze participatietrajecten uitstekend kunnen begeleiden.”

Om deze ambities vorm en inhoud te geven, is in mei 2023 in de gemeenteraad de startnotitie Participatie Programma Dordrecht vastgesteld. Daarmee heeft de gemeenteraad ingestemd met een aantal inhoudelijke uitgangspunten betreffende participatie in Dordrecht en is akkoord gegeven op een gefaseerd proces in vier verschillende fasen. Met de opzet van het Participatie Programma is de ambitie geformuleerd om – aanvullend op het reeds bestaande beleidskader Participatie (2022) – een extra impuls te geven aan (burger) participatie én daar een herkenbare visie en aanpak voor te ontwikkelen.

In de startnotitie is indertijd opgetekend dat de combinatie van hoge ambities, veel bestaande participatie, het oefenen met nieuwe vormen en de ontwikkeling van nieuwe initiatieven weliswaar een goede ontwikkeling is, maar dat dit tegelijkertijd vraagt om samenhang, prioriteit en coördinatie ten aanzien van de uiteenlopende participatieprocessen en -initiatieven in Dordrecht. Om die reden is een programmateam Participatie geformeerd.

Het programmateam Participatie heeft zich in 2024 gericht op het aanbrengen van samenhang en structuur in het programma en het samenstellen van een kennis- en expertiseteam (fase 2) op basis waarvan in een volgende fase een kennis- en expertisecentrum geformeerd kan worden. Tevens zijn tussentijdse evaluaties van participatieprojecten uitgevoerd. Daarbij geldt het uitgangspunt dat zogenaamde ‘lessons learned’ (geleerde lessen) input hebben gevormd voor de visie en aanpak voor (burger)participatie in Dordrecht. Daarvoor zijn zowel gesprekken gevoerd met medewerkers van de gemeente Dordrecht, als ook met inwoners (participatiebijeenkomsten). Er is een digitale enquête uitgezet via Doe Meer Dordrecht en er is een klankbordgroep met vertegenwoordigers uit de stad tot stand gekomen. Daarnaast heeft het programmateam bijgedragen aan de (bij fase 3 genoemde) participatievorm. Een lid van het programmateam Participatie heeft de organisatie van de participatie voor het project Ombuigingen gefaciliteerd. Op deze manier wordt vorm en inhoud gegeven aan de lerende aanpak die we voorstaan. Kennis en expertise vanuit het programmateam kan worden ingezet ten behoeve van participatietrajecten. Die participatietrajecten lever(d)en op hun beurt weer inzichten op die zijn meegenomen in het uitwerken van de visie en aanpak (burger)participatie die is opgenomen in dit document.



2. Doelstellingen programma Participatie

Het programma Participatie heeft tot doel om de betrokkenheid van inwoners bij beleidsvorming, besluitvorming en uitvoering richting te geven én om te ondersteunen bij vormgeving en uitvoering van participatieprocessen binnen de gemeente.

3. Opbrengsten verkenning

Dordrecht heeft al een rijke historie op het gebied van participatie, voorbeelden daarvan zijn de experimenten onder de noemer van ‘Burgers aan Zet’ en ‘Dordt aan Zet’ als lokale invulling van placemaking (staat voor: de betrokkenheid bij de planning, het ontwerp en het beheer en de verbetering van de openbare ruimte).

Daarnaast vindt op dit moment in Dordrecht al veel participatie plaats. Voorbeelden zijn:

- Participatie in concrete projecten en in gebieden en wijken: denk aan herinrichtingsprojecten, het werk van de wijkmanagers en omgevingsmanagers, de wijkagenda's, de leefbaarheidsoverleggen en de gesprekken met handhavers;
- Via de initiatievenmakelaar: ‘wijkwensen’ en door ‘externen’ zoals projectontwikkelaars of aannemers; • in de dienstverlening is constant contact met de samenleving: denk aan het KCC, FIXI, de Newsroom en het spreekuur;
- Verschillende innovatieve vormen van participatie of participatie bij grote opgaven: voorbeelden zijn citizen science (burgerwetenschap), participatie in het kader van het nationaal programma Leefbaarheid en Veiligheid (w.o. de wijkraad in Krispijn) en de betrokkenheid van burgers bij de Groen Blauwe opgave in het kader van klimaatbestendigheid;
- Participatie-instrumenten voor beeldvorming bij de gemeenteraad;
- Participatie via het digitale participatieplatform Doe Mee Dordrecht;

- En meer recent: het betrekken van >100 inwoners bij de ombuigingsopgave waar de gemeente voor staat door middel van een intensief participatietraject met inwoners, scholieren en kenners van Dordt.

De ervaringen die zijn opgedaan in deze participatietrajecten zijn verkend (met inwoners in participatiebijeenkomsten en met medewerkers van de gemeente in ‘lessons learned bijeenkomsten’). De opbrengsten van die sessies zijn uitgewerkt en hebben hun weg gevonden naar de visie en aanpak (burger)participatie.

3.1. Behoeften en verwachtingen van inwoners

Hoe betrokken willen inwoners zijn en bij wat voor soort vraagstukken? Wat verwachten inwoners van de gemeente als het gaat om participatie? En wat mag de gemeente van inwoners verwachten? Vragen zoals deze zijn in 2024, door middel van een enquête op Doe Mee Dordrecht, voorgelegd aan inwoners.

De resultaten zijn te vinden op www.doemeedordrecht.nl/participatie.

Vervolgens zijn in juni resp. juli 2024 twee participatiebijeenkomsten georganiseerd (in een wijkcentrum en de bibliotheek) om nader in gesprek te gaan met inwoners over de uitkomsten van de enquête.

Onderstaand zijn de rode draden van de gesprekken opgetekend:

- Inwonerparticipatie goed vormgeven is geen sinecure. De aanwezigen hebben veel voorbeelden genoemd van situaties waar teleurstelling is ontstaan over de wijze waarop participatie heeft plaatsgevonden (of juist niet/ onvoldoende heeft plaatsgevonden).
- Er is behoefte aan duidelijkheid. Over de werkwijze van de gemeente m.b.t. participatie(ladder), kaders en verwachtingen.
- Inwoners willen – zeker als het ontwikkelingen in de directe omgeving betreft – vroegtijdig worden aangehaakt.
- Het is belangrijk om ook aan de voorkant duidelijk aan te geven wat de ruimte is voor participatie. Als die ruimte beperkt is, dan is het belangrijk dit ook duidelijk te vermelden.
- Een belangrijk ingrediënt voor een succesvol participatietraject betreft terugkoppeling aan betrokken inwoners over de uitkomsten van het participatietraject. Daarbij is het van belang in de terugkoppeling ook te motiveren waarom onderdelen/ adviezen niet zijn overgenomen die door inwoners zijn aangedragen.
- Veiligheid is een belangrijke randvoorwaarde voor een goed participatietraject. Zowel aan de kant van de inwoners, als aan de kant van de ambtenaren.
- Niet alle inwoners durven zich uit te spreken (in een live bijeenkomst). Daarom is het belangrijk om via verschillende kanalen te kunnen participeren. En dat de gemeente inwoners ook opzoekt in hun eigen omgeving (wijk/ buurt).
- Uit de enquête volgt dat de respondenten vooral betrokken willen worden bij ontwikkelingen die concreet en nabij zijn (eigen wijk, buurt, straat). Voor meer abstracte onderwerpen wordt de voorkeur gegeven aan het digitale kanaal. In één van de twee participatiebijeenkomsten werd ingebracht dat inwoners mogelijk juist ook betrokken willen zijn bij de meer abstracte onderwerpen (zoals bijvoorbeeld de

omgevingsvisie) – maar dat de gemeente daarvoor inwoners veel meer zelf moet opzoeken.

- Ook ambtenaren kunnen onveiligheid ervaren in participatieprocessen. Onveiligheid kan ook een reden zijn waarom contact met inwoners (zeker als er een minder leuke boodschap moet worden gecommuniceerd) wordt vermeden of niet goed verloopt.
- Er is frustratie uitgesproken over korte doorlooptijden in processen rondom vergunningverlening. Daardoor lukt het soms niet goed om tijdig in bezwaar te kunnen gaan.

3.2. Geleerde lessen uit eerdere participatietrajecten (medewerkers van de gemeente)

In augustus en september zijn zes lessons learned sessies georganiseerd met medewerkers van de gemeente. Deze betrokken medewerkers zijn o.a. werkzaam als projectleider, projectmanager, planjurist, gebiedsmanager, omgevingsmanager, wijkmanager of beleidsmedewerker.

Er is voor gekozen om prioriteit te geven aan de sessies met medewerkers uit het fysiek domein. Er is een breed gedragen gevoel van urgentie binnen het fysiek domein om – mede vanwege de taken op het gebied van participatie die voortvloeien uit de Omgevingswet – tot een herkenbare, duidelijke aanpak te komen én aandacht te besteden aan trainen en begeleiding c.q. de kennis- en expertisefunctie vorm te geven.

In het vierde kwartaal van 2024 wordt ook het sociaal domein nog nadrukkelijker betrokken.

De ‘lessons learned sessies’ die reeds plaats hebben gevonden hebben onderstaande bevindingen opgeleverd. Er is behoefte aan:

- Een herkenbare, duidelijke aanpak voor participatie. Er is veel behoefte aan het aanbrengen van meer lijn en structuur in de manier waarop participatie wordt vormgegeven. Het is ook fijn als dat bijvoorbeeld landt in een handreiking of zelfs handboek.
- Er wordt ook aangegeven dat het belangrijk is dat we ook goed helder hebben waarom we het willen. Kortom: een visie op de (meer)waarde en het belang van participatie.
- Die visie en aanpak dienen ook te worden omarmd door het stadsbestuur, de gemeenteraad, de directie en leidinggevenden.
- Want participatie (goed doen) kost tijd/ capaciteit.
- Er dient tijd en aandacht te worden besteed aan de implementatie ervan. En er is ook behoefte aan inspiratie, training en ontwikkeling. Bijvoorbeeld: leren omgaan met het participatiebeleid, begrijpen wanneer je welke participatievorm je wanneer inzet en voor wie (het afwegingskader leren hanteren), welke werkvormen je kunt kiezen. Ook leren omgaan met complexe situaties en conflicterende belangen wordt genoemd.
- In het kader van het uitvoeren van (wettelijke/ niet vrijblijvende) participatietaken in het kader van de Omgevingswet is deze behoefte aan training en ondersteuning ook gewenst. Dat gaat concreet over het werken conform het afwegingskader, het opstellen

van een participatieplan en -verslag, evaluatie, de terugkoppeling naar inwoners maar ook verdere training in hoe om te gaan met complexe situaties.

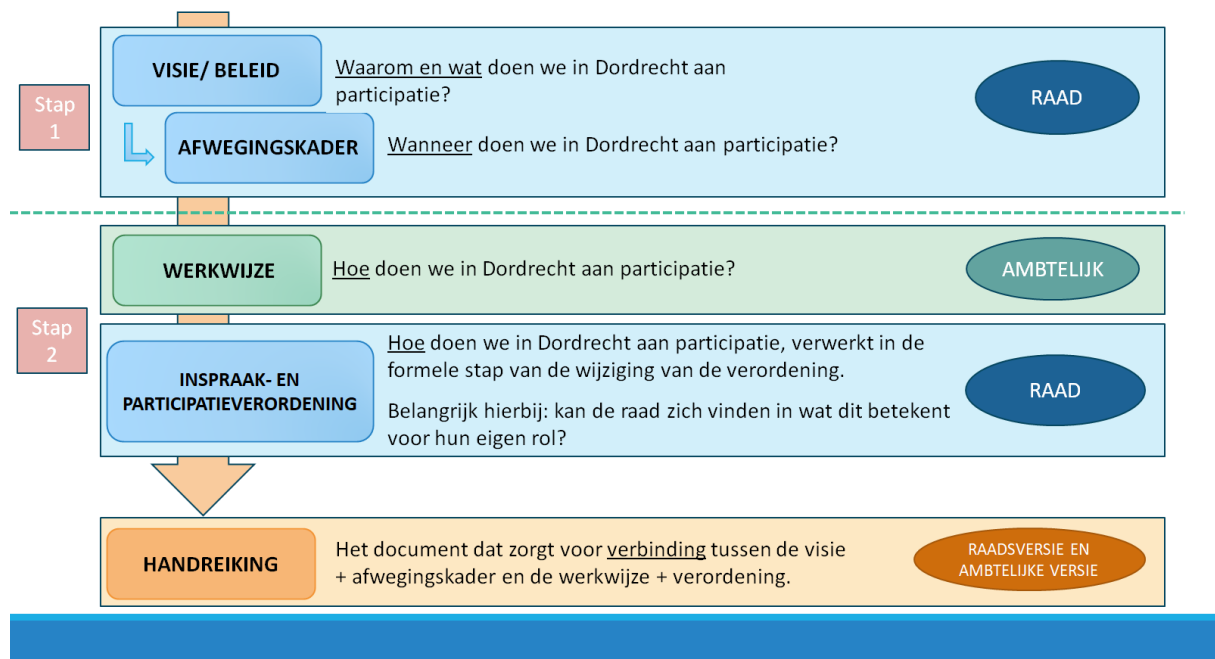
- Het kennis- en expertiseteam of -centrum, dient de volgende functionaliteiten te hebben: voorlichting en informatie, vraagbaak, collegiaal overleg, organiseren van intervisie, begeleiding bij de implementatie (verankeren in werkprocessen). Ook is meermaals aangegeven dat het gewenst is dat er het kennis- en expertiseteam op momenten de rol van facilitator bij gesprekken kan invullen. Of – zoals nu reeds het geval is bij het project Ombuigingen – om iemand toe te voegen aan een project, die beschikt over specifieke kennis en expertise op het gebied van participatie.

4. Gemeentelijke visie op participatie en werkwijze

In onderstaand overzicht is weergegeven hoe visie, aanpak en afwegingskader zich tot elkaar verhouden. In bovenstaande hoofdstukken is toegelicht hoe de visie en aanpak (burger)participatie tot stand zijn gekomen.

Het afwegingskader is een hulpmiddel om te bepalen wanneer participatie in kan worden gezet en in welke vorm.

De aanpak (burger)participatie wordt vastgelegd in een handreiking voor ambtenaren en inwoners. Daarnaast vormt het de basis voor het herijken van de inspraak- en participatieverordening. De inspraak- en participatieverordening dient uiterlijk 1 januari 2027 te zijn aangepast. In Dordrecht is de aanpassing van de verordening voorzien voor Q2 2025 (zie ook de planning).



4.1. Visie

Burgerparticipatie vormt een fundamenteel onderdeel van een gezonde en democratische samenleving. Burgerparticipatie gaat verder dan het enkel informeren en consulteren van inwoners; het omvat actieve betrokkenheid van burgers bij beleidsvorming en besluitvorming.

Dit versterkt niet alleen de legitimiteit van gemeentelijke besluiten, maar bevordert ook de betrokkenheid en het vertrouwen van inwoners in hun lokale overheid.

Het belang van (burger)participatie voor de gemeente kan op verschillende manieren worden belicht. Allereerst zorgt het voor een breed draagvlak en creëert het een gevoel van betrokkenheid en eigenaarschap onder inwoners. Wanneer burgers actief betrokken zijn bij besluitvormingsprocessen, voelen ze zich meer verbonden met hun gemeenschap en zijn ze eerder bereid om bij te dragen aan de realisatie van gemeenschappelijke doelen. Dit leidt tot een sterkere sociale cohesie en een groter draagvlak voor gemeentelijke initiatieven en projecten. De inbreng van burgers helpt daarmee niet alleen om beleidsbeslissingen te verbeteren, maar draagt ook bij aan het versterken van de sociale cohesie en het vertrouwen in de lokale overheid.

Daarnaast biedt (burger)participatie waardevolle input en diverse perspectieven, wat kan leiden tot beter onderbouwde en effectievere beleidskeuzes. Door de kennis, ervaringen en ideeën van inwoners te benutten, kan de gemeente beleid ontwikkelen dat beter aansluit bij de behoeften en wensen van de gemeenschap. In typisch ambtelijke woorden: het verkleint het gat tussen systeem- en leefwereld. Dit verhoogt de kans op succesvolle implementatie, effectief beleid en uitvoering en vermindert bovendien de weerstand tegen veranderingen. Tegelijkertijd kan participatie tegenstellingen en verschillende belangen zichtbaar maken. Dat kan soms ook spanning of emoties oproepen. Dat is de reden dat we samen met inwoners duidelijke uitgangspunten en regels voor participatie opstellen (en die ook vastleggen in een verordening) en tegelijkertijd kiezen voor een lerende aanpak. Een lerende aanpak betekent (ook) dat we ons realiseren dat participatie vraagt om vaardigheden. Van inwoners, ambtenaren, raadsleden en bestuurders.

4.2. Afwegingskader

Het afwegingskader is een hulpmiddel om te bepalen wanneer participatie in kan worden gezet en in welke vorm. Het afwegingskader is onderdeel van de werkwijze en wordt opgenomen in de handreiking. Het afwegingskader is te vinden in bijlage 1.

4.3. Dordtse aanpak voor (burger)participatie

In 2024 zijn binnen de gemeente en in de stad (participatie)bijeenkomsten georganiseerd om in kaart te brengen wat de uitgangspunten zijn voor een goed participatietraject. Dat is gedaan door in bijeenkomsten stil te staan bij de lessen die getrokken kunnen worden uit eerdere participatietrajecten en door bij inwoners na te vragen wat voor hen belangrijk is bij participatie. (In hoofdstuk 3 zijn deze inzichten opgetekend).

Ook de good practices van andere gemeenten zijn besproken, o.a. met de gemeente Den Haag en de gemeente Amsterdam.

Dat heeft geleid tot een aantal basisregels en uitgangspunten die samen de aanpak (burger) participatie vormen van de gemeente Dordrecht. Deze regels maken duidelijk wat de werkwijze is van de gemeente als het gaat om participatie voor plannen en projecten.

Het gaat om de volgende uitgangspunten:

- Iedereen kan meedoen (inclusie)
- Participatie is maatwerk en dient aan te sluiten bij doel en doelgroep
- We besteden aandacht aan (emotionele) veiligheid

En de volgende basisregels:

1. We beginnen op tijd met participatie.
2. We zijn vanaf het begin van planvorming of een project duidelijk over de ruimte voor participatie, de rol van inwoners, ondernemers en organisaties en wat we met hun inbreng doen.
3. We zijn transparant en zorgen voor tijdige kennisgeving.
4. We publiceren onze participatieplannen en leggen in startnotities vast op welke wijze participatie vorm krijgt.
5. We spannen ons in om iederéén te bereiken en ook mensen te betrekken die uit zichzelf niet vooraan staan om te participeren.
6. We communiceren duidelijk en in begrijpelijke taal gedurende het gehele traject, ook over processtappen.
7. We geven duidelijke terugkoppeling en leggen keuzes, die tijdens of als gevolg van participatie worden gemaakt, beargumenteerd en helder uit. Ook als het gaat om digitale participatie via Doe Mee Dordrecht.
8. We leren en verbeteren samen. De aanpak is niet in beton gegoten. Door steeds te blijven evalueren (inwoners/ belanghebbenden, stadsbestuur en medewerkers van de gemeente) kunnen we onze aanpak blijven doorontwikkelen.

4.4. Herijken participatie- en inspraakverordening

De participatie- en inspraakverordening regelt de betrokkenheid van inwoners en andere belanghebbenden bij het beleids- en besluitvormingsproces. De participatie- en inspraakverordening van Dordrecht dateert uit 2017. Als gevolg van de inwerkingtreding van de Wet versterking participatie op decentraal niveau dient de verordening herijkt te worden. Daarmee kan de verordening in lijn gebracht worden met de Dordtse werkwijze voor inwonerparticipatie.

In de verordening staan regels voor inwonerparticipatie. Die regels bieden houvast voor iedereen die met nieuwe plannen en projecten te maken heeft: bewoners, ondernemers, organisaties, ambtenaren, politiek en bestuur. Dat betekent dat we bij plannen van de gemeente meteen bekend maken hoe we de participatie gaan aanpakken, wat het doel is en wat de ruimte is om invloed uit te oefenen. De participatieverordening zorgt voor meer aandacht voor inwonerparticipatie vanaf het begin van een project. Inspraak – wat meestal aan het eind van een project komt – blijft mogelijk. Er komt daarmee meer ruimte voor participatie.

Onderdeel van de Wet versterking participatie op decentraal niveau, is ook het zogenaamde ‘uitdaagrecht’. In de verordening wordt tevens opgenomen welke regels gelden als inwoners van Dordrecht zelf een initiatief hebben voor hun de stad, wijk of buurt.

5. Responsieve organisatie

De manier waarop we om willen gaan met (burger)participatie vraagt om een responsieve houding. Een responsieve gemeente is een gemeente die actief luistert naar inwoners, openstaat voor hun ideeën en feedback, en snel en effectief reageert op hun behoeften en

zorgen. Dat vraagt iets ten aanzien van onze basishouding en vaardigheden. Daarom doen we het volgende:

- We zorgen voor bewustwording en inspiratie. Daarbij is het uitgangspunt dat we willen laten zien wat responsief zijn oplevert; dat het ook 'leuk is'.
- In 2025 starten we met een leerprogramma voor inwoners, ambtenaren, raadsleden en bestuurders.
- We investeren in training en ontwikkeling van medewerkers en passen leerlijnen aan
- Ieder half jaar bespreken clustermanagers/ directie de belangrijkste lessons learned en daaraan gekoppelde aanbevelingen.
- We rapporteren 1x per jaar over de voortgang op het gebied van participatie aan de raad. Ook daar staat het lerende karakter centraal. Dat betekent dat in de voortgangsrapportage aandacht wordt besteed aan lessons learned en aanbevelingen.

6. Contouren kennis- en expertisecentrum

De vertaling van visie en aanpak (burger) participatie naar werkprocessen wordt ondersteund door een kennis- en expertisecentrum binnen de gemeente. Door middel van lessons learned sessies en gesprekken met medewerkers van de gemeente die actief een rol vervullen op het gebied van participatie, is de ondersteuningsbehoefte van de organisatie in beeld gebracht (zie paragraaf 3.2).

- Er is behoefte aan een kennis- en informatiepunt binnen de organisatie. Zowel in digitale vorm (landingsplaats voor kennisproducten/ documenten) als fysiek in de vorm van een team dat een vraagbaakfunctie kan vervullen en waarbinnen een participatieadviseur beschikbaar is om te kunnen adviseren over het participatietraject.
- Naast 'sparren' en adviseren, wordt ook gevraagd om specifieke kennis en expertise die ingezet kan worden voor een programma, beleidsontwerp, nieuwe (juridische) regels of een (bouw-) plan waarvoor participatie nodig is. Zeker waar het meer complexe situaties betreft. In zulke gevallen bestaat de wens een collega met specifieke kennis en expertise op het gebied van participatie, toe te kunnen voegen aan het team. Een voorbeeld hiervan is het project Ombuigingen.
- Aanvullend op inhoudelijke expertise, kan het wenselijk zijn om voor participatiebijeenkomsten specifieke expertise in te kunnen zetten voor het begeleiden van een participatiebijeenkomst. Bijv. een facilitator of 'stadspycholoog'.
- Er is behoefte aan communicatieprofessionals met specifieke kennis van participatietrajecten.
- Het kennis- en expertisecentrum dient ook te zorgen voor inspiratie en de ontwikkeling van leerlijnen.

- Participatie vraagt niet alleen om competentie binnen de ambtelijke organisatie, maar ook van bestuurders/ raadsleden en inwoners. Daarvoor zou het kennis- en expertisecentrum een voortrekkersrol kunnen vervullen in het opzetten van een gezamenlijk leerprogramma.

7. Vervolg

In 2025 zetten we een volgende stap en benutten we de visie en aanpak (burger) participatie als basis voor herijking van de participatie- en inspraakverordening.

Het streven is om 1 juli 2025 de aangepaste participatie- en inspraakverordening voor besluitvorming aan te bieden aan de raad. Daar gaat een participatietraject met inwoners/ de klankbordgroep Participatie aan vooraf. De raad zal hier ook bij worden betrokken.

Naast de aanpassing van de verordening, zal het programmteam Participatie zorgen voor een handreiking Participatie op basis van de vastgestelde visie en aanpak (burger)participatie.

Het programmteam zal daarnaast een ondersteunende rol vervullen bij de implementatie van de aanpak en doorvertaling in (werk)processen. De kennis- en expertisefunctie krijgt hiervoor een definitieve plek/ ophanging binnen de gemeentelijke organisatie.

Het kennis- en expertiseteam (programmteam Participatie) zal in 2025 een (gezamenlijk) leerprogramma vormgeven voor bestuurders, raadsleden, inwoners en medewerkers van de gemeente.

Conform de gefaseerde aanpak (zie de afbeelding bovenaan pagina 4) zal eind 2025 een go/no go worden ingebouwd voor continuering van het programma.