

Versterking en verbreding van participatie in Utrecht

Mei 2013

Inhoudsopgave

Inleiding	2
1. Versterking van participatie	2
1.1 Stand van zaken huidige participatieaanpak	2
1.2 Digitalisering	3
1.3 Wat vraagt om versterking?	4
1.4 Hoe pakken we de versterking van de huidige participatie-aanpak aan?	5
2 Verbreding van participatie	6
2.1 Co-creatie en zelfsturing	7
2.2 Aanpak voor verbreding	8

Bijlagen

- 1: Doelenboom programma Participatie, co-creatie en zelfsturing (concept)
- 2: Notitie 'Participatie 2.0 in 030' (collegebesluit 3 juli 2012)
- 3: Rapport resultaten Benchmark Burgerparticipatie 2012
- 4: Bewonersparticipatie bij bouwprojecten in Hoograven, onderzoeksrapport Wijkraad Zuid

Versterking en verbreding van participatie in Utrecht

Inleiding

Participatie staat in Utrecht hoog op de politieke agenda. Versterking van de participatieve lokale democratie in Utrecht is een van de ambities in het collegeprogramma 2010-2014 'Groen, Open en Sociaal'. Participatie is de leidraad voor onze manier van werken, zo staat het ook in de notitie 'Versterking wijkgericht werken in Utrecht' die de gemeenteraad op 12 mei 2011 heeft vastgesteld. De Utrechtse Participatiestandaard (Raad, 8 april 2010) vormt hierbij de basis.

De inzet van college en raad is om meer ruimte te scheppen voor initiatieven en co-creatie, en om met nieuwe media grotere groepen mensen op een snelle manier te bereiken. De gemeenteraad heeft bovendien aangeven meer te willen sturen op participatie, onder meer door participatie in een verordening op te nemen.

Om in de volle breedte te kunnen voldoen aan de verzoeken van de raad kiezen we voor een tweeledige aanpak:

1. **Versterking van de huidige participatieaanpak.** Dit gaat over het betrekken van Utrechters bij het beleid dat wij maken of de uitvoering in projecten, zoals we dat nú doen en hoe dat nog beter kan.
2. **Verbreding van de participatieaanpak.** Dit gaat over de vraag hoe wij als overheid kunnen aansluiten bij de initiatieven van Utrechters en/of hoe wij Utrechters meer ruimte kunnen geven om initiatieven te realiseren en hoe we dat gaan doen. We noemen dit ook wel zelfsturing.

1. Versterking van participatie

1.1 Stand van zaken huidige participatieaanpak

Participatie is met de vaststelling van de Utrechtse Participatiestandaard door de gemeenteraad op 8 april 2010 standaard onderdeel geworden van het beleid- en besluitvormingsproces. Uit twee evaluaties (Evaluatie Bouwen aan Participatie, januari 2011) en (Benchmark Participatie, juni 2012) kunnen we opmaken dat dit in de praktijk ook grotendeels zo is uitgekapt. Nagenoeg alle projectleiders kennen de participatiestandaard en het overgrote deel hiervan past de standaard ook toe bij de projecten. Bewoners en investeerders daarentegen, zo blijkt uit de evaluatie van Bouwen aan participatie, geven aan met de invoering van de standaard wel verandering te zien, maar dat leidt niet altijd tot tevredenheid. Dat blijkt ook uit het rapport 'Bewonersparticipatie bij bouwprojecten in Hoograven' van de wijkraad Zuid dat als bijlage bij deze nota is gevoegd.

Op basis van de **evaluatie Bouwen aan participatie** is een aantal actiepunten afgesproken en besproken met de commissie Stad en Ruimte op 19 mei 2011. Deze *actiepunten zijn inmiddels allemaal opgepakt*. Een aantal actiepunten had betrekking op het voortzetten van de participatiestandaard. Voor wat betreft de meer concrete actiepunten geldt dat deze inmiddels zijn afgehandeld. Zo is er inmiddels duidelijkheid over het verschil tussen het Stedelijk Protocol van Utrecht Vernieuwt en de participatiestandaard. In de nieuwe samenwerkingsafspraken Bouwen aan de Stad zijn nieuwe participatieafspraken vastgelegd die aansluiten bij de Utrechtse Participatiestandaard. Ook is er duidelijkheid gecreëerd over de mogelijkheid van inhuur van externe deskundigheid.

Uit de **Benchmark Participatie** (evaluatie 103 participatieprojecten uit 2011) blijkt dat veel ambtenaren en participanten de kwaliteit van het participatieproces in Utrecht hoog inschatten (resp. 80% en 74%). Utrechtse ambtenaren opereren open en uitnodigend en zorgen voor een groot *vertrouwen in het proces*. Het vertrouwen in wat een participatietraject daadwerkelijk oplevert, is echter behoorlijk lager: 45% van de participanten ziet daadwerkelijk resultaat van de inspanningen. Deelnemers aan de benchmark geven de gemeente Utrecht een gemiddeld rapportcijfer van 6,6.

Belangrijkste resultaten Benchmark:

1. Participanten geven de gemeente een 6,6 voor het participatiebeleid, de tevredenheid over de uiteindelijke besluitvorming is daarbij iets groter dan over de inhoudelijke uitkomst.
2. De kwaliteit van de interactie is hoog: driekwart van de bewoners en andere participanten ervaart de participatietrajecten open en constructief en zegt dat de gemeente open staat voor hun inbreng.
3. 85% van de participanten ervaart een respectvolle behandeling.
4. Bij 60% van de trajecten is een participatieplan opgesteld (n.v.t. op ca. 20% van de onderzochte trajecten: bewonersinitiatieven en adviesraden).
5. 77% van de participanten geeft aan zich door de deelname aan het traject meer betrokken te voelen bij hun leefomgeving.
6. Ondersteuning (informatie, financiën en expertise): 60% van de participanten en 76% van de ambtenaren vond de ondersteuning voldoende.
7. Verwachtingenmanagement: bij 50% van de participanten is onduidelijkheid vooraf over de spelregels en inhoudelijke kaders, terwijl 75% van de ambtenaren zegt de juiste verwachtingen te hebben gewekt.
8. Vergroting van begrip en vertrouwen door het traject ziet ca. de helft van de participanten tegen 80% van de ambtenaren.
9. De uitvoering van toezeggingen: 45% van de participanten is van mening dat dit is gebeurd.
10. Het aandeel participanten dat weet hoe de gemeente hun inbreng en die van andere deelnemers heeft behandeld is 47%.
11. Het effect van de interactie: 54% van de participanten ziet een aantoonbare doorwerking van de inbreng op uiteindelijke plannen tegen 100% van de ambtenaren.
12. De verschillen in waardering tussen ambtenaren en participanten voor verschillende aspecten van het participatieproces zijn groot.
13. Participanten waarderen het gebruik van digitale middelen in participatietrajecten hoog.

Resultaten in vergelijking met andere gemeenten

Aan de benchmark deden in 2011-2012 elf gemeenten mee, waaronder Almere, Dordrecht, Groningen, Tilburg en Vlaardingen. Verbeterpunten voor Utrecht in vergelijking met de andere deelnemers waren: tijdige informatievoorziening, doorwerking in beleid of praktijk, inhoudelijke bijdrage door participatie en tevredenheid met de uitkomst van het participatieproces.

Andere gemeenten daarentegen kunnen van Utrecht het volgende leren:

1. vroege betrokkenheid van burgers lijkt gemeengoed in Utrecht;
2. Utrecht heeft de beste interne voorzieningen voor informatie-uitwisseling en ondersteuning rond participatie (o.a. kenniscentrum, Participedia, nieuwsbrief, participatietrofee);
3. Utrecht heeft relatief veel ervaring opgedaan met de ondersteuning van burgerinitiatieven.

1.2 Digitalisering

Met digitale middelen hebben we extra instrumenten tot onze beschikking om bewoners, ondernemers en organisaties in een vroeg stadium bij onze plannen te betrekken en om grotere groepen mensen op een snelle te manier bereiken. En dat werkt in de praktijk ook, zo is de afgelopen twee jaar gebleken. Zo deden bij het online stadsdebat over het Dynamisch Stedelijk Masterplan ruim 3.500 mensen mee, bij het crowdsourcetraject van U-aan-Z ruim 2.000. Er waren 780 beoordelingen van gemeentelijke brieven door klanten bij de wiki Bouwen aan Brieven. En ruim 1.200 mensen stemden mee over de bestemming van het Informatiecentrum Leidsche Rijn. Dat is in absolute aantallen een factor 10 tot 100 keer zo groot als de opkomst op een doorsnee bewonersavond.

Waardering van inzet van digitale middelen, zo blijkt ook uit de Benchmark participatie, is het hoogst als de gemeente actief deelneemt aan de discussie. Deelnemers aan U-aan-Z bijvoorbeeld prezen de digitale aanpak, maar gaven ook aan meer dialoog met de gemeente op prijs te hebben gesteld, zowel tijdens als na de online discussie. De hoge waardering voor inzet van digitale middelen blijkt ook uit het onafhankelijk onderzoek naar het online stadsdebat over het Dynamisch Stedelijk Masterplan door 4Motion. Maar liefst 25% van de deelnemers deed voor het eerst mee aan een dergelijk traject en 98% wil dit vaker gaan doen, zo blijkt uit dit onderzoek.

In de eerste helft van 2012 heeft **Bestuursinformatie** onderzoek gedaan naar de ervaringen van gemeentelijke projectleiders bij het gebruik van digitale middelen voor e-participatie. Hieruit blijkt o.a. dat er bij projectleiders behoefte bestaat aan middelen die debat mogelijk maken, een goede en beveiligde mogelijkheid tot stemmen aanbieden (dus niet meermaals kunnen stemmen) en een ruimtelijke component in zich hebben (bijvoorbeeld driedimensionaal of met (wijk)kaarten).

Uit de praktijk: groot bereik met tool Onze Wijk

Onze Wijk (www.utrecht.onzewijk.nl) is een van de tools uit het basispakket e-participatie voor projectleiders. Het is een eenvoudig middel om snel meningen te peilen, bestaat uit beveiligd stemmen met een forumfunctie. De tool is afgelopen jaar vier keer succesvol ingezet, met elke keer een groot bereik, ofwel percentueel of wel in absolute aantallen:

Herinrichting Oude Houtensepad	61%
Bestemming Informatiecentrum Leidsche Rijn	12% (absoluut: 1200 deelnemers)
Straatnamen Veemarkt	32%
KrommeRijn	47%

1.3 Wat vraagt om versterking?

Op basis van bovengenoemde evaluaties kunnen we stellen dat de professionaliteit van onze huidige participatie-aanpak hoog is, dat we constructief samenwerken en dat we met digitale ondersteuning van onze participatie-trajecten de goede weg zijn ingeslagen.

Onze opgave ligt met name in het beter 'managen' van de verwachtingen en versterken van de realisatiekracht van de participatietrajecten.

De volgende overwegingen zijn daarbij van belang:

- **Verwachtingenmanagement: waar hebben we het over? – kaders, onderwerpen en belangenafweging**

Vooraf kaders stellen (onderwerp van participatie, niveau van participatie, financiën enz) is van groot belang in een participatietraject. Dat staat soms op gespannen voet met waar het bij participatie ook om draait: continue dialoog tussen overheid en bewoners. Vooraf is niet exact te voorzien hoe een traject gaat verlopen, zeker niet in het geval van complexe en langdurige trajecten. Regelmatig verandert de context waarin participanten en ambtenaren moeten werken. Denk aan bezuinigingen, nieuw toegevoegde argumenten, veranderende deelnemers, externe factoren (landelijk beleid) enzovoorts. Maak dat onderdeel van het gesprek in het begin van een participatietraject, en spreek zeker bij complexe trajecten niet alleen de randvoorwaarden goed door, maar vooral ook hoe om te gaan met veranderende omstandigheden die de randvoorwaarden kunnen beïnvloeden.

Participatie leidt ook als de kaders helders zijn besproken niet per definitie tot meer draagvlak, wel tot betere belangenafweging. Er kunnen belangentegenstellingen zijn die ook met een goed doorlopen participatietraject blijven bestaan. Maak ook onderdeel van het gesprek dat belangentegenstellingen niet altijd te voorkomen zijn

Uit de praktijk: heldere kaders en afspraken vooraf , geen tevreden bewoners

Heldere kaders en afspraken vooraf leiden niet altijd tot tevredenheid achteraf. Een voorbeeld is het participatieproces rondom de Noordelijke Randweg Utrecht (NRU), de opwaardering van de randweg langs Overvecht tot een onderdeel van de Ring Utrecht. Deze opwaardering maakt deel uit van plannen van provincie en rijk om de doorstroming van het autoverkeer op de Ring Utrecht te vergroten. Het afgelopen jaar zijn alle mogelijke varianten voor de aanpassing van het wegtracé teruggebracht tot één Voorkeursvariant.

Wijkraad en betrokken partijen gaven in de eerste raadsinformatieavond over de NRU aan dat zij tevreden waren met de manier waarop bewoners zijn betrokken. Vooraf waren afspraken gemaakt over het niveau van participatie (adviseren), waren de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen (provincie, rijk, gemeente, wijkraad, bewoners) doorgesproken, en waren het onderwerp van participatie (aanpassing wegtracé) en het beschikbare budget voor uitvoering voor iedereen helder. Via werkateliers en grotere bijeenkomsten kwamen de betrokken partijen tot een aantal varianten. Tijdens het proces gaven bewoners aan dat er één variant hun voorkeur had, maar het budget hiervoor was niet toereikend. Het college kwam vanwege het budget tot een andere voorkeursvariant. Deze werd gepresenteerd op de tweede raadsinformatieavond. Op deze raadsinformatieavond gaven bewoners aan vanwege deze keuze ontevreden te zijn over de participatie rondom de NRU.

- **Ruimte voor participatie verschillend per type project en afhankelijk van rol gemeente**

De participatieruimte die er is in een traject, is sterk afhankelijk van het type project en van de rol die de gemeente heeft bij een bepaald project of beleid. Voor het fysieke domein geldt dat de meeste ruimte voor coproductie te vinden is bij projecten in de openbare ruimte; het minste bij bouwprojecten van een niet gemeentelijke initiatiefnemer. Er is verschil tussen bouwprojecten waar gemeente grond in eigendom heeft en bouwprojecten waar ontwikkelaar grond in eigendom heeft. Coproduceren is vaker mogelijk bij projecten die eigen initiatief van de gemeente zijn, bijvoorbeeld omdat zij eigenaar is. Wanneer er externe partijen bij betrokken zijn is ruimte voor een hogere vorm van participatie lastiger. Dat geldt voor duurzame partners als schoolbesturen en corporaties en andere overheden, maar meer nog bij particuliere ontwikkelaars. Het is daarom van belang dat de gemeente duidelijk is naar bewoners wat de *verschillende rollen en verantwoordelijkheden zijn in een proces met externe partijen*. Daarnaast is het van belang dat de gemeente afspraken maakt met externe partijen over de manier waarop participatie wordt ingevuld en de ruimte die er voor bewoners is.

- **Ruimte voor participatie hangt ook van belanghebbenden af**

Het niveau van participatie bepalen we in Utrecht aan de hand van de vier niveaus van de participatieladder: informeren, raadplegen, adviseren en co-produceren. Tot nu toe wordt het participatieniveau bepaald door de ruimte die de gemeente heeft en biedt aan bewoners om te participeren. Het gaat daarbij allereerst de beïnvloedingsruimte, maar ook over **zeggenschap**, wie heeft het voor het zeggen. Dit zegt niets over de tijd en energie die bewoners in een traject investeren en ook niets over verantwoordelijkheden, die bewoners in een participatietraject willen nemen en waarop zij kunnen worden aangesproken. Participatietrajecten lopen daarom in het begin soms vast op een discussie over zeggenschap, en niet over inhoud en samen optrekken. Het is daarom van belang om de participatieladder aan te vullen met een andere kant: die van **verantwoordelijkheid** van bewoners. Want met elke stap hoger op de participatieladder neemt niet alleen de zeggenschap, maar ook de verantwoordelijkheid van de participanten toe. Het *niveau van participatie bepalen is daarmee onderdeel van het gesprek dat gemeente en participanten als eerste stap in een participatietraject met elkaar voeren*.

- **Co-productie levert vaak veel op, maar kost ook extra investering**

Participatie kan veel opleveren, maar kost vaak ook tijd en geld, ook bij goed verlopen trajecten. Dat geldt zeker voor co-producties, waarbij veel tijd en energie van participanten en gemeente zit in de samenwerking en afstemming om te komen tot een gezamenlijk gedragen product. Dat is niet erg, die inspanning betaalt in de meeste gevallen uit, in betere projecten, beter beleid, meer draagvlak en wederzijds begrip, en tevreden deelnemers. Maar het is wel van belang dat voor de start van een co-

productie te onderkennen en er niet van uit gegaan dat co-producties per definitie een gelopen race zijn.

1.4 Hoe pakken we de versterking van de huidige participatie-aanpak aan?

1 We continueren onze huidige participatie-aanpak voortvarend. De Utrechtse Participatiestandaard blijft daarbij de basis.

We monitoren elk jaar de Utrechtse participatietrajecten via de benchmark participatie. Met deze landelijke benchmark kunnen we goed onze eigen trajecten evalueren en daarnaast onze inzet vergelijken met die van andere steden.

We continueren onze interne voorzieningen voor informatie-uitwisseling en ondersteuning rond participatie (o.a. kenniscentrum, Participedia, participatietrofee). We gaan na hoe we onze goede voorbeelden van participatie nog beter kunnen uitnutten.

2. We zetten de aanpak van digitale middelen als krachtige ondersteuner van participatie voortvarend voort.

Digitale ondersteuning van participatie is onderdeel van de aanpak Participatie2.0 in 030 en houdt concreet het volgende in:

- beschikbaar stellen van een basispakket met digitale tools voor participatie. Hiermee kunnen projectleiders een keuze maken uit drie tools om relatief snel en eenvoudig in te zetten in participatietrajecten. Het gaat om: 1) bewonerspanel Utrecht; 2) Onze Wijk: tool om snel meningen te peilen 3) cocreatie/crowdsourcetool. De eerste twee tools zijn op dit moment al in gebruik. De derde tool is nog in ontwikkeling.
- een participatieportal op utrecht.nl waarop lopende participatietrajecten zichtbaar zijn.

3 We zetten een volgende stap in onze participatie-aanpak met de aanscherping van verwachtingenmanagement en sturing op realisatiekracht.

Dat doen we concreet door:

- als eerste stap in het participatietraject het gesprek aan te gaan met participanten over het participatieniveau (wat betekent dat voor de participanten en willen zij dat ook),
- om dit gesprek makkelijker aan te kunnen gaan breiden we de Utrechtse Participatiestandaard uit met de 'achterkant van de ladder',
- in een proces met externe partijen geven we vooraf beter aan wat verschillende rollen en verantwoordelijkheden zijn van gemeente, externe partijen, bewoners en andere wijkpartijen zoals de wijkraad en maken we onderscheid tussen individueel en collectief belang
- in het begin van het participatietraject met participanten beter de randvoorwaarden door te spreken en de onderwerpen waarop participatie van toepassing is,
- spreken we bij de start van een traject met participanten beter af te hoe om te gaan met veranderende omstandigheden die de randvoorwaarden kunnen beïnvloeden,
- bespreken we ook dat er met heldere kaders en afspraken vooraf belangentegenstellingen kunnen zijn, waardoor niet elke inbreng per definitie tot verzilverd resultaat leidt, maar wel tot een betere afweging van al die belangen.

4 We maken een verdiepingsslag voor verankering van participatie in de organisatie.

Dat vraagt om een heldere, gemeentebrede sturing op samenhang, stimulering en uitvoering van de Utrechtse participatie-aanpak. Niet om allerlei nieuwe zaken te bedenken, maar om de vele trajecten en initiatieven die er in de gemeente en de stad op dit vlak zijn te ondersteunen, te verbeteren, zichtbaar te maken en in samenhang te laten zien.

Dat doen we concreet door:

- de Utrechtse Participatiestandaard toe te voegen aan de huidige inspraakverordening. De komst van deze gecombineerde inspraak- en participatieverordening, op initiatief van de raad, zal ondersteunend werken bij het verankeren van participatie in de organisatie.
- opstellen van een programmaplan participatie, cocreatie en zelfsturing, waarmee we op basis van doelstellingen en activiteiten beter kunnen sturen op de uitvoering van de Utrechtse participatie- en initiatievenaanpak. Een van de onderdelen uit het programmaplan is 'Participatief werken onderdeel te maken van de organisatiecultuur'.

2 Verbreding van participatie

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid constateerde onlangs in haar rapport 'Vertrouwen in burgers'¹ dat de betrokkenheid van burgers bij het beleid van overheden afneemt, maar dat tegelijkertijd mensen zich op andere manieren organiseren en zaken van collectief belang regelen buiten de formele wegen en instanties om.

Ook in Utrecht zien we deze afname van burgerbetrokkenheid bij gemeentebeleid - van 26% in 2010 tot 17% in 2011, blijkt uit de Utrecht Monitor 2011. Tegelijkertijd zien we ook in Utrecht dat mensen steeds vaker het initiatief (willen) nemen in het vinden van oplossingen voor maatschappelijke vragen of het regelen van beheer in de eigen omgeving. Soms zonder of met slechts minimale inmenging van de gemeente, soms juist ook in co-creatie met de gemeente.

We staan voor de uitdaging om een antwoord te vinden op de volgende vragen:

- Hoe kunnen we de vele initiatieven in de stad beter ondersteunen, zichtbaar maken en sturen op de samenhang van de initiatieven?
- Hoe kunnen we het ontstaan van initiatieven in de stad verder stimuleren?
- Hoe kunnen we de huidige participatieaanpak van de gemeente vernieuwen naar meer cocreatie en zelfsturing?

Deze uitdagingen vragen om een heldere, gemeentebrede visie en een ander gedrag van de gemeente. Op dit moment zijn we bezig met een verkenning hierin: Rol op Maat. Door middel van 14 proeftuinen analyseren we de volgende ontwikkelingen:

- Inwoners en vertegenwoordigers van maatschappelijke instellingen of bedrijfsleven voeren steeds openlijker discussie over wat zij belangrijk vinden en willen bereiken voor de stad (via sociale media)
- Mensen verenigen zich steeds meer op basis van specifieke maatschappelijke thema's en op basis van (collectieve) behoeften, in plaats van politieke kleur of lidmaatschap van een belangenorganisatie. Denk daarbij aan (buurt)zorg, tijdelijke voorzieningen in leegstaande panden in eigen buurt, "levend maken" van braakliggende stukken grond in de omgeving.
- Sommigen nemen het initiatief zelfs van de overheid over en pakken samen de zorg voor collectieve voorzieningen (bijvoorbeeld energie en voedselproductie) op en nemen beheertaken over.
- Ondernemers investeren vanuit hun maatschappelijke verantwoordelijkheid in publieke voorzieningen en collectieve goederen.
- Kennisinstanties willen hun *know how* inzetten voor het ontwikkelen van de stad,
- De overheid moet geld besparen op verschillende werkvelden en zoekt naar nieuwe samenwerkingspartners om maatschappelijke vragen op gebied van zorg, veiligheid, leefbaarheid te financieren.

Daarnaast is het van belang dat we doorgaan met experimenteren met nieuwe vormen van beheer, bestuur en ontwikkeling van de stad, wijk en buurt. Daar zijn we al mee bezig. Bij stedelijke ontwikkeling bijvoorbeeld gaan we steeds meer uit van het initiatief van particulieren. We maken minder uitgebreide visie-trajecten waarbij we vooraf beschrijven wat er op een bepaalde locatie moet gebeuren, maar bekijken of we initiatieven van particulieren kunnen faciliteren.

Het gaat erom dat we niet allemaal nieuwe zaken bedenken, maar dat we beter aansluiten op de behoeften en van belangen van Utrechters, en dat we naast verantwoordelijkheid ook zeggenschap dicht bij ondernemende burgers, duurzame partners en andere initiatiefnemers te leggen.

¹ 'Vertrouwen in Burgers', Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid, mei 2012
(www.wrr.nl/actueel/nieuwsbericht/article/vertrouwen-in-burgers-1).

Uit de praktijk: minder visies, aansluiten bij initiatieven

De visie Rotsoord is opgesteld om op Rotsoord vooral een ontwikkeling op het gebied van creatieve bedrijvigheid, kunst en cultuur te stimuleren. Jebber neemt als eerste initiatief en komt met een bouwplan voor starters, dat niet in de visie Rotsoord past. Met name de functie (wonen) en de hoogte van het gebouw is afwijkend van de visie. Toch past het plan in de ambitie van het college om iets te doen aan het tekort aan woningen voor starters. De Raad heeft aangegeven hier prioriteit aan te willen geven.

Op basis van dit soort situaties is besloten om binnen de gemeente minder visies te maken die strakke kaders geven voor de ontwikkeling, maar meer uit te gaan van initiatieven uit de markt en samenleving. Natuurlijk worden er bij die initiatieven nog altijd randvoorwaarden voor ontwikkeling meegegeven vanuit de regierol die de gemeente heeft.

2.1 Co-creatie en zelfsturing

Bij traditionele participatie is de gemeente de hoofdeigenaar van probleemstellingen en beleid. Bewoners hebben hierin de rol van meedenken, meedoen, meebeslissen en co-produceren. Maar participatie van burgers in de samenleving betekent ook dat burgers zélf initiatieven nemen en dan zelf hoofdeigenaar zijn van een probleemstelling en de oplossing daarvoor. De overheid kan dan aansluiten in de rol van meedenken, meedoen, meebeslissen en co-produceren. Dit is een volkomen andere manier van werken voor de overheid dan we gewend zijn.

De houding van de gemeente bij initiatieven van burgers is nu vaak gericht op het afwijzen, overnemen of financieren van een initiatief. De houding van de gemeente is nog te weinig gericht op hoe we daadwerkelijk initiatieven kunnen faciliteren. De overheid is nu nog vaak een 'hinder-macht' voor initiatiefnemers. Ook is nog zelden sprake van initiatieven vanuit de samenleving waarbij de gemeente meedoet in de rol van co-producent (co-creatie).

De inzet van het college is om meer in te zetten op het zelforganiserend vermogen vanuit de stad, wijken en buurten en initiatieven te ondersteunen. We moeten op zoek naar nieuwe vormen van beheer en bestuur die passen bij een netwerkende overheid in een krachtige samenleving. Dit gaat over **eigenaarschap** (van wie is de buurt), **verantwoordelijkheid** (wie ontwerpt en beheert de stad/buurt) en **zeggenschap** (wie besluit over de stad/buurt).

Wat is co-creatie?

Co-creatie is een vorm van samenwerking, waarbij álle deelnemers invloed hebben op het proces en het resultaat. Er is geen absolute leider, iedereen heeft evenveel inbreng en evenveel -eigen-verantwoordelijkheid voor het resultaat. Samen maken de deelnemers bijvoorbeeld een plan, een advies of iets anders. Voorwaarden voor een succesvolle co-creatie zijn: gelijkwaardigheid van deelnemers, vertrouwen, voldoende 'common ground', enthousiasme, dialoog en daadkracht. Het zijn gestructureerde, creatieve processen, onder begeleiding van een procesbegeleider.

Wat is zelfsturing?

Zelfsturing betekent dat burgers de verantwoordelijkheid nemen over gebeurtenissen en ontwikkelingen die in de samenleving plaatsvinden en dat zij hiervan ook eigenaar zijn. We noemen dit ook wel 'burgerkracht' of het uitgaan van 'eigen kracht'. Zelfsturing van burgers vindt vaak plaats bij de thema's leefbaarheid, het beheer van de buurt en de zorg voor mensen in je omgeving. Maar zelfsturing vindt tegenwoordig ook op heel veel andere thema's plaats. Denk aan energie-initiatieven, stadslandbouw, en zorginitiatieven van groepen zzp'ers.

Deze nieuwe tendens waarbij veel meer zelfsturing vanuit de samenleving plaatsvindt, vraagt om een nieuw evenwicht in wederzijdse verwachtingen. Waarvoor kunnen burgers zelf verantwoordelijkheid nemen? Waarin kan de overheid terugtreden? Waarvoor moet de lokale overheid haar verantwoordelijkheid blijven nemen? Het antwoord op deze vragen zal nooit eenduidig te geven zijn, maar continu veranderen. Een voortdurende dialoog met de samenleving is hiervoor nodig.

Uit de praktijk: buurthuis niet gesloten maar door bewoners in eigen beheer genomen

Het buurthuis aan de Oudegracht stond op de lijst van te sluiten buurthuizen in het kader van bezuinigingen op welzijnsgebied. Het buurthuis wordt door veel buurtgroepen, koren etc. gebruikt als accommodatie. Om deze plek niet verliezen namen bewoners van de Binnenstad het initiatief genomen om het buurthuis in eigen beheer te nemen in samenwerking met de huurder van een deel van het pand, de stichting GOUD. De gemeente gaf ruimte voor dit initiatief, ondersteunde het met tijdig verstrekken van de juiste informatie en met hand- en spandiensten waardoor bewoners de exploitatie hebben overgenomen.

2.2 Aanpak voor verbreding

De mogelijkheden voor cocreatie en zelfsturing zijn sterk afhankelijk van het onderwerp, van het soort activiteiten én van de wijk/betrokkenen. Niet elk terrein binnen de gemeentelijke taakvelden leent zich voor cocreatie en zelfsturing en niet alle buurten/bewoners hebben er evenveel behoefte aan of mogelijkheden voor. Welke thema's en activiteiten in welke wijken lenen zich het meest voor co-creatie en zelfsturing en hoe ziet dat er dan uit? Het antwoord op deze vraagstukken vinden we in dialoog met bewoners, ondernemers en organisaties én met medewerkers van de gemeente. Op deze manier maken we samen met de stad het verhaal hoe we in Utrecht de samenleving vormgeven en welke rol wij als netwerkende overheid kunnen vervullen binnen een krachtige Utrechtse samenleving.

Het gaat onder meer om de volgende vraagstukken:

- Wat is onze visie op een netwerkende overheid in een krachtige samenleving?
- Welke spelregels (vanuit de overheid en in de samenleving zelf) gelden daarbij?
- Hoe kijken we aan tegen **eigenaarschap** (van wie is de stad), **verantwoordelijkheid** (wie ontwerpt en beheert de stad) en **zeggenschap** (wie besluit over de stad)?
- Welke processen en activiteiten lenen zich voor zelfsturing, en welke niet?
- Waar liggen de grenzen van individuele en collectieve verantwoordelijkheid?
- Hoe zorgen we ervoor dat bij zelfsturing ook voldoende aandacht is voor de verschillende belangen en belanghebbenden? Wie is verantwoordelijk daarvoor?
- Wat is de rol van professionals (van zowel overheid als partners) bij zelfsturing?
- Hoe verhoudt de juridisering van de samenleving zich met het geven van ruimte aan die samenleving?
- Wat is de rol van raad en college bij zelfsturing?

Hoe gaan we dat doen?

- Dialoog met de gemeenteraad en het college over de rol van de politiek en het bestuur bij co-creatie en zelfsturing, de visie op een netwerkende overheid in een krachtige samenleving, en wat de spelregels daarbij zijn. Hiervoor organiseerden we een hoofddijnenberaad en bereiden we een raadsbijeenkomst voor.
- Dialoog met bewoners, ondernemers en organisaties in de stad en de wijken over welke processen en activiteiten zich lenen voor zelfsturing, welke niet (verantwoordelijkheid gemeente), waar de grenzen liggen van individuele en collectieve verantwoordelijkheid, welke mogelijkheden er in de wijken liggen voor initiatieven en zelfsturing, en welke positieve rol de gemeente hierbij kan vervullen. Hiervoor sluiten we aan bij verschillende bijeenkomsten die al over dit thema georganiseerd worden in de stad door verschillende initiatiefnemers. Zonodig organiseren we bijeenkomsten in twee of drie wijken, om de gewenste rol van de gemeente bij initiatieven verder te verkennen. Hiernaast benoemen we op initiatief van en met de wijkraden we pilots in de wijken en monitoren deze voor nieuwe vormen van samenwerking met ambtenaren en andere wijkpartijen onder regie van de wijkregisseur.
- Dialoog met de medewerkers van de gemeente om samen het verhaal van de organisatie te maken voor 1) de veranderende mindset van ambtenaren, 2) de vaardigheden die nodig zijn voor werken in netwerken en om 'van buiten naar binnen' te werken, en 3) zichtbaar te maken wat we al doen. Met deze dialoog zijn we al langere tijd aan de slag. De proeftuinen van Rol op Maat vervullen hierin een belangrijk rol.
- Vervolgens experimenteren met nieuwe vormen van beheer, bestuur en ontwikkeling van de stad, wijk en buurt.
- Digitaal ondersteunen van het zelforganiserend vermogen van bewoners. Dat doen we als onderdeel van de aanpak 'Participatie2.0 in 030'. Het digitaal delen van informatie is daarbij van eminent belang.

Immers participatie en zelforganisatie beginnen met toegang tot relevante informatie. Met de participatieportal op utrecht.nl en met open data stellen we Utrechters in staat om zelf conclusies te trekken op basis van overheidsinformatie én om zelf toepassingen te maken die aansluiten bij de behoeften en belangen van de stad, wijk en buurt.

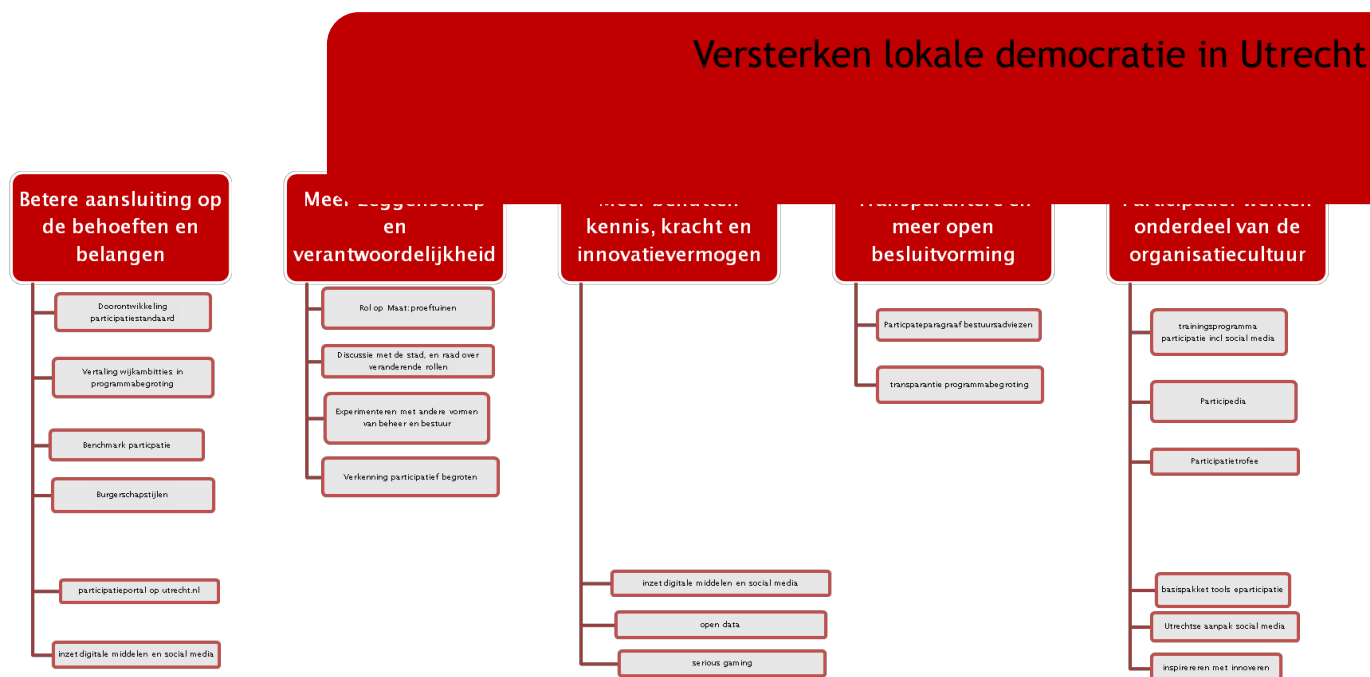
Bijlagen

Bijlage 1: Doelenboom programma Participatie, co-creatie en zelfsturing (concept)

Bijlage 2: Notitie 'Participatie 2.0 in 030' (collegebesluit 3 juli 2012)

Bijlage 3: Rapport resultaten Benchmark Burgerparticipatie 2012

BIJLAGE 1: Doelenboom programma Participatie, co-creatie en zelfsturing



Participatie 2.0

Projecten Ontwikkelorganisatie (fysiek, sociaal, veiligheid), Beheer openbare ruimten

