

# De Utrechtse Participatie Standaard: zó doen wij het in Utrecht

Concept 18 december 2009

## 1. Inleiding

Participatie leidt tot betere projecten, betere afwegingen en besluitvorming en tot meer draagvlak. Bij ieder project is de vraag aan de orde wanneer en in welke mate bewoners betrokken moeten worden. De Utrechtse Participatiestandaard geeft hier antwoord op: zó doen wij het in Utrecht.

De Utrechtse Participatiestandaard bestaat uit 5 stappen:

- I. Krachtenveldanalyse maken
- II. Niveau van participatie bepalen
- III. Actoren met kernboodschap bepalen
- IV. Kalender maken
- V. Participatiemiddelen bepalen

Onder **participatie** verstaan we 'het in een zo vroeg mogelijk stadium betrekken van bewoners en andere belanghebbenden bij beleidsvoorbereiding, -ontwikkeling, -uitvoering, of -evaluatie.'<sup>1</sup> Naast participatie bestaat inspraak. **Inspraak** is de formele mogelijkheid voor ingezetenen en belanghebbenden om hun mening over beleidsvoornemens kenbaar te maken.

Participatie gebeurt in een zo vroeg mogelijk stadium volgens de hier beschreven Utrechtse Participatiestandaard. Inspraak is de formele, afrondende fase waarin iedere individuele bewoner of partij voor de laatste maal expliciet de gelegenheid krijgt om te reageren. Inspraak gebeurt conform wettelijke verplichting en als de wet daartoe niet verplicht conform de Utrechtse inspraakverordening.

## 2. De stappen van de Utrechtse Participatiestandaard

De Utrechtse Participatiestandaard is een handvat voor ambtenaren, die verantwoordelijk zijn voor de participatie bij beleid en projecten.<sup>2</sup> De standaard levert maatwerk per project maar zorgt ook voor verbetering van de kwaliteit van de participatie en voor standaardisering.

De standaard is geen strak protocol, maar stuurt wel in de goede richting. Als iedereen de standaard gebruikt, worden de verschillen weggenomen en verwarring en willekeur voorkomen. Bovendien stuurt de standaard naar het eerder betrekken van bewoners en andere belanghebbenden en naar een verdergaande vorm van participatie. Als belanghebbenden vanaf het begin serieus worden genomen, levert hun inbreng 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.

### I) Maak een krachtenveldanalyse

Voor elk project of beleidsontwikkeling maak je een krachtenveldanalyse. In deze analyse breng je alle belanghebbenden in beeld, inclusief hun belangen, hun invloed, hun mening over het project en hoe belangrijk zij zijn voor het welslagen van het project. Je vraagt de (assistent-)wijkmanager hierbij om advies voor kennis van de wijk en ervaringen en contacten met bewoners, belangengroepen, netwerken.

Belanghebbenden zijn bijvoorbeeld: huidige bewoners, toekomstige bewoners, omwonenden, ondernemers, leerlingen, sporters, de projectontwikkelaar, actiegroepen, maatschappelijke organisaties en wijkraden. Wijkraden richten zich meer dan bijvoorbeeld buurtcomités en belangengroepen op het algemene wijkbelang en op het proces van beleids- en planvorming. Ook partijen als college, gemeenteraad, vakdiensten en andere afdelingen breng je bij de krachtenveldanalyse in beeld.

---

<sup>1</sup> Het gaat hier niet om participatie in de zin van meedoen aan de samenleving, ook wel maatschappelijke – of arbeidsparticipatie genoemd. Daarbij stimuleren we burgers om zoveel mogelijk zelfstandig deel te nemen aan het maatschappelijk leven, en om de verantwoordelijkheid op zich te nemen om naar vermogen bij te dragen aan de samenleving.

<sup>2</sup> De vakdiensten zijn verantwoordelijk voor participatie bij beleid en projecten. De wijkbureaus zijn daarbij de adviseurs op wijkniveau. In een aparte notitie wordt deze rolverdeling verder uitgewerkt.

## II) Bepaal het niveau van participatie

Bepaal het globale participatieniveau aan de hand van de wizard op Participedia. De Utrechtse Participatiestandaard onderscheidt vier niveaus van participatie: informeren, raadplegen, adviseren en co-producteren. Zie hiervoor verder paragraaf 3.

## III) Bepaal de actoren met bijbehorende kernboodschap

Bepaal aan de hand van de uitkomst van de krachtenveldanalyse met welke actoren het participatietraject wordt doorlopen. In principe geldt voor deze actoren het eerder bepaalde participatieniveau, maar het kan natuurlijk zijn dat een specifieke doelgroep meer of minder invloed krijgt in het project dan het overall-beeld weergeeft. Zo kan bijvoorbeeld de wijkraad toch om een advies gevraagd worden als het globale participatieniveau 1: informeren is. Formuleer per actor de kernboodschap.

## IV) Maak een kalender

Maak een planning op basis van de fasen van je project. We vragen bewoners en belanghebbenden om input op de momenten, waarop hun inbreng nog het best kan worden meegenomen. De ene fase leent zich meer voor participatie dan de andere. Bepaal uit welke fasen je project bestaat en in welke je je bevindt: initiatiefase, definitiefase, ontwerpfasen, voorbereidingsfase, uitvoering. Wijkraden wordt altijd gevraagd in de eerste fasen van project of beleidsvoorbereiding mee te denken of te adviseren. Zorg er ook voor dat je in de initiatiefase al duidelijk hebt of inspraak wettelijk verplicht is en als dat niet het geval is of er toch tot inspraak moet worden besloten.

## V) Bepaal welke participatiemiddelen en methoden je gaat inzetten

Als de actoren bepaald zijn en de kalender is opgemaakt, kies je de participatiemiddelen. De wens van bewoners en bestuur om belanghebbenden meer te betrekken betekent ook wat voor de middelen. Naast de traditionele middelen (zoals wijkbericht, consultatieavond en klankbordgroep) kun je ook denken aan meer vernieuwende middelen, zoals internetpanel, een digitaal debat of een 'pressure cooker' om andere doelgroepen te bereiken en meer opbrengst te krijgen. Denk ook aan het wijkraadadvies. Informatie over participatiemiddelen is te vinden op de site [www.participedia.nl](http://www.participedia.nl).

## 2. De werkafspraken van de Utrechtse Participatiestandaard

De Utrechtse Participatiestandaard krijgt een plek in de werkprocessen van alle diensten. Het gaat om de volgende concrete werkafspraken.

A) bij ieder **bestuursadvies en raadsvoorstel** vermeld je de resultaten van de participatie en wat daarmee is gedaan. College en raad kunnen zo goed geïnformeerd een besluit nemen.

B) bij iedere start van een project/beleidsontwikkeling stel je een **communicatie- en participatie/inspraakparagraaf** op, waarin op hoofdlijnen de volgende zaken aan de orde komen:

- wie de belanghebbenden zijn bij dit project/beleidsontwikkeling;
- het globale niveau van participatie;
- of inspraak wettelijk verplicht is en zo niet of er al dan niet voor inspraak wordt gekozen;
- wanneer, hoe en in welke vorm een communicatie- en participatieplan zal worden gemaakt.
- het advies van het wijkbureau.

C) na vaststelling van het startdocument zorg je ervoor dat een **communicatie- en participatieplan** wordt gemaakt. Hierin komen onder meer aan de orde:

- de resultaten van de krachtenveldanalyse
- de verschillende actoren
- de kernboodschap (per actor en fase),
- de doelstellingen (per actor, fase),
- het niveau van participatie (per actor, fase),
- de middelen (per actor en fase)
- de kalender (zowel de formele inspraakprocedure en beslismomenten als de momenten voor communicatie en participatie richting bewoners en belanghebbenden),
- het budget (inclusief dekkingsbron).

D) Bekijk bij iedere volgende fase of **bijstelling van het communicatie- en participatieplan** nodig is. Klopt de planning nog? Zijn er nieuwe actoren? Zijn er andere middelen nodig? Maak zo nodig een nieuwe krachtenveldanalyse.

E) 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 zgn. **inspraak/participatiebijsluiter**)

### 3. Het niveau van participatie in de Participatiestandaard

Over ieder plan moeten bewoners en andere belanghebbenden goed geïnformeerd worden, maar het ene plan leent zich meer voor een verdergaande vorm van participatie dan het andere plan. Bewoners en wijkraden hebben laten weten meer betrokken te willen te worden. Dit kan soms bijten met de wens (ook vanuit bewoners!) om snel zaken voor elkaar te krijgen. Belangrijk is dus dat participatie gericht ingezet moet worden en daarbij is een duidelijke afweging vooraf noodzakelijk.

De Utrechtse Participatiestandaard onderscheidt vier niveaus van participatie: informeren, raadplegen, adviseren en co-producteren.

#### 3.1. De participatieniveaus

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

##### 2. Raadplegen

De gemeente bepaalt zelf de agenda, maar ziet betrokkenen als gesprekspartners bij ontwikkeling van beleid. Meningeën, ervaringen en ideeën worden geïnventariseerd, maar zijn voor de gemeente niet bindend. De rol van de participant is geconsulteerde. Plannen worden door de gemeente opgesteld en voorgelegd aan belanghebbenden. De reacties van belanghebbenden worden meegenomen in het vervolgproces.

##### 3. Adviseren

De gemeente bepaalt de agenda, 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 participant is adviseur. De betrokken partijen kunnen ook zelf met een voorstel komen. Dit hoeft niet aan te sluiten op een plan van de gemeente of ontwikkelaar. De wijkraad heeft altijd de bevoegdheid om zowel gevraagd als ongevraagd te adviseren.

##### 4. Co-producteren

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.

De betrokkenen zitten zelf aan tafel om over uitgangspunten, een plan of ontwerp mee te denken. Vaak al in een vroeg stadium om ook het proces mede vorm te geven. Dit heet een open plan proces.

##### De bijzondere rol van de wijkraad

De wijkraad heeft de bevoegdheid om zowel gevraagd als ongevraagd het college te adviseren. Daarnaast kunnen voor de wijkraad ook de andere niveaus van participatie gelden. Bepaal in overleg met de wijkraad (via het wijkbureau) en het college of en wanneer de wijkraad om advies wordt gevraagd.

Als bijlage is het convenant tussen gemeente en wijkraden opgenomen. Dit convenant uit 2005 wordt momenteel herzien.

### 3.2. De keuze voor het niveau van participatie

Onderstaande vragen helpen om het gewenste niveau van participatie te bepalen. De vragen zijn ook te doorlopen op [www.participedia.nl](http://www.participedia.nl). Door de vragen concreet te vertalen naar je project/ beleidsontwikkeling en deze vervolgens stapsgewijs te doorlopen, krijg je een globaal advies voor alle actoren tesamen. Voor iedereen is zo te herleiden waarom je voor welk niveau hebt gekozen. Als alle vragen beantwoord zijn, is een advies voor het gewenste niveau van participatie af te lezen in de antwoordentabel onderaan.

Het advies is richtinggevend en moet verder worden uitgewerkt met het wijkbureau en het communicatiebureau. Er kunnen andere factoren zijn die medebepalend zijn voor het uiteindelijke niveau van participatie. Het bestuur maakt de finale afweging voor het niveau van participatie.

- A. Wat is het belang van de realisatie van het project: een buurtbelang of een stedelijk/regionaal belang? Bij een project met buurtbelang is de invloed van buurtbewoners groter dan bij een stedelijk of regionaal belang.
- B. 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.
- C. Is de input (van kennis) vanuit de doelgroepen nodig? Sommige projecten kunnen nauwelijks gerealiseerd worden zonder daarbij de kennis van verschillende betrokkenen te gebruiken. Bij die projecten ligt een verdergaande vorm van participatie voor de hand.
- D. 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 je in het proces nadent over deze vraag hoe meer ruimte je vaak nog kunt bieden.
- E. 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.

A	Waar ligt het belang: buurt												
B	Effect op leefbaarheid en veiligheid?	gro ot	gro ot	gro ot	groot	groot	Groot	klein	klein	klein	klein	klein	klein
C	Input kennis en ervaring nodig?	ja	ja	nee	nee	nee	Nee	ja	ja	nee	nee	nee	nee
D	Beïnvloedingsruimte	ja	ja	ja	nee	Ja	Nee	ja	ja	ja	nee	ja	nee
E	Beperkende factoren	ja	nee	ja	ja	nee	Nee	ja	nee	ja	ja	nee	nee
	Advies niveau participatie	3	4	3	1	3	2	3	4	2	1	3	1

A	Waar ligt het belang: stad												
B	Effect op leefbaarheid en veiligheid?	gro ot	gro ot	gro ot	groot	groot	Groot	klein	klein	klein	klein	klein	klein
C	Input kennis en ervaring nodig?	ja	ja	nee	nee	nee	Nee	ja	ja	nee	nee	nee	nee
D	Beïnvloedingsruimte	ja	ja	ja	nee	Ja	Nee	ja	ja	ja	nee	ja	nee
E	Beperkende factoren	ja	nee	ja	ja	nee	Nee	ja	nee	ja	ja	nee	nee
	Advies niveau participatie	3	4	2	1	2	1	2	3	2	1	2	1

**BIJLAGE 1 CONVENANT WIJKRADEN en COLLEGE**

**BIJLAGE II Inspraakverordening**