

Onderwerp Vaststellen startnotitie actualisatie participatie	
Nummer	2022/1539562
Portefeuillehouder	Leeuwen, B. van
Programma/beleidsveld	6.2 Gemeentelijk bestuur
Afdeling	BC
Auteur	Tempelman, C.
Telefoonnummer	023-5115112
Email	ctempelman@haarlem.nl
Kernboodschap	Gemeente Haarlem heeft met haar coalitieprogramma 'Actie! Aan de slag voor een sociale, groene en leefbare stad' ambities vastgelegd op het gebied van participatie: ' <i>We vernieuwen ons participatiebeleid. Bij participatie halen we in een vroeg stadium ideeën, wensen en belangen op. We zetten ons in om dat op een zo inclusief mogelijke manier te doen</i> '. Om gezamenlijk de grote uitdagingen van de toekomst op te pakken is een actueel, helder participatiebeleid cruciaal. In een actueel participatiebeleid spreken we opnieuw af hoe de samenwerking tussen inwoners, ondernemers, college en raad vorm krijgt. We betrekken daarbij ook de nota 'Van wijkraden naar wijkplatforms'. Met de startnotitie willen richting geven aan deze samenwerking. Daarbij hanteren we voorlopig vijf leidende principes. Hierover gaan we in gesprek met de stad.
Behandelvoorstel voor commissie	De commissie Bestuur wordt verzocht advies te geven aan de raad over het voorstel van het college en over de wijze van agendering van het raadsstuk in de raadsvergadering.
Relevante eerdere besluiten	De nota 'Naar een nieuwe Haarlemse participatiepraktijk' is vastgelegd tijdens de Raadsvergadering van 28 juni 2011 te Haarlem (2011/151502) https://gemeentebestuur.haarlem.nl/bestuurlijke-stukken/2011151502-BW-Nota-vernieuwing-participatie--inspraak-en-wijkradenstelsel1.pdf
Besluit College d.d. 15 november 2022	1. Het college stelt het voorstel aan de raad vast. de secretaris, de burgemeester,

Besluit Raad d.d. (wordt ingevuld door de griffie)	De raad der gemeente Haarlem, Gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders, Besluit: De Startnotitie actualisatie participatie vast te stellen. de griffier, de voorzitter,
--	--

1. Inleiding

Participatie in Haarlem kent een lange traditie. De betrokkenheid van inwoners op onderwerpen die hun leefomgeving raakt is altijd groot geweest. De nota 'Naar een nieuwe Haarlemse Participatiepraktijk' (2011) bevat uitgangspunten, afwegingen en methodes die nog van toepassing en bruikbaar zijn. Tegelijkertijd is er een aantal aanleidingen om het beleid nu onder de loep te nemen en te actualiseren.

Participatie is een moment om in contact met elkaar te zijn en onze opgaven en bijbehorende dilemma's te bespreken. Dat is niet makkelijk: onze omgeving is voortdurend in verandering, maatschappelijke opgaven waar we als stad mee te maken hebben worden complexer en dat in een samenleving die steeds meer gefragmenteerd is. Democratie behoeft daarom permanent onderhoud. Participatie geeft Haarlemmers de mogelijkheid om, naast de gang naar de stembus eens in de vier jaar, betrokken te zijn bij lokaal beleid. Echter, vaak wordt aangenomen dat gemeente en participanten dezelfde verwachtingen hebben van het participatieproces, van het doel van de participatie en de ruimte die er is om invloed uit te oefenen. In de praktijk verschillen deze verwachtingen waardoor goede intenties regelmatig tot teleurstelling leiden. Gemeente Haarlem zet participatie in om besluiten beter te maken, te bouwen aan draagvlak of eigenaarschap te stimuleren. Immers, bewoners en ondernemers die de overwegingen van de overheid kennen, zien de overheid eerder als legitiem. Dit betekent echter niet dat de uitkomst van een proces waarbij een vorm van participatie is ingezet tegemoetkomt aan wensen van deelnemers. Ook bij een goed gevoerd proces kan onvrede blijven bestaan, of laten insprekers zich horen op de publieke tribune. De afwegingen van het bestuur voor het algemeen belang staan soms op gespannen voet met die van de omgeving. Participatie blijft een proces van vallen en opstaan.

Daarnaast zijn er de volgende concrete aanleidingen om het huidige beleid te actualiseren:



- De afgelopen jaren is veel ervaring opgedaan met participatietrajecten conform het huidige beleid. Vanuit die ervaring, wat beter kan en moet in de uitvoeringspraktijk, bestaat voortschrijdend inzicht dat mee kan worden genomen in geactualiseerd participatiebeleid.
- Vanuit het programma Nieuwe Democratie is de laatste jaren geëxperimenteerd met onder meer nieuwe vormen van het overdragen van zeggenschap en het geven van ruimte voor initiatieven vanuit de stad. Hierbij valt te denken aan het ontstaan van democratische wijkbudgetten (denk aan Schalkwijk aan Zet) en het Uitdaagrecht (Right to Challenge). Deze vorm en ervaring kan worden bestendigd in actueel beleid.
- Het vorige beleid is vooral opgesteld vanuit fysiek beleid en fysieke projecten. Nu gemeenten sinds 2015 tal van verantwoordelijkheden hebben in het sociaal domein moet worden onderzocht hoe het beleid daarop kan worden aangescherpt.
- Ten slotte treedt op 1 juli 2023 de Omgevingswet in werking. Met de invoering wordt participatie ook in de wetgeving verankerd en wordt van initiatiefnemers gevraagd te participeren. Van gemeenten wordt een actueel participatiebeleid vereist en de verankering daarvan in een participatie- en inspraakverordening.

2. Voorstel aan de raad

Het college stelt voor het huidige beleid op een aantal punten aan te scherpen. Dit zijn de voorlopige vijf leidende principes:

1. Participatie in Haarlem kent verschillende vormen: soms neemt de gemeente het initiatief en vragen we bewoners mee te doen, soms nemen bewoners initiatief en wordt de gemeente gevraagd mee te doen.
2.
 - De gemeente heeft de verantwoordelijkheid voor kwetsbare groepen in de samenleving. Dit staat soms op gespannen voet met de belangen van de omgeving. We organiseren bij die opgaven alleen de participatie op de uitvoering.
 - Bij stedelijke vraagstukken met belang voor de hele stad bepaalt de gemeente de kaders. We halen dan ideeën en reacties op om onze besluiten beter te maken.
 - Bij onderwerpen die direct en uitsluitend in de leefomgeving van bewoners spelen kunnen we vormen van zeggenschap bij de buurt neer leggen om zo eigenaarschap en gedeelde verantwoordelijkheid te stimuleren
3. Voor participatie waarbij we als gemeente aan zet zijn streven we *transparante procedures* na. Beleid wordt democratischer als belangen in beeld zijn zodat deze zorgvuldig kunnen worden afgewogen. En beleid wordt effectiever als bewoners ook inzien dat hun belangen en zorgen zijn herkend en zorgvuldig zijn meegewogen. Dit vraagt om een zorgvuldig en transparant proces en om duidelijke communicatie en terugkoppeling over dat proces.
4. Het is een doel op zich om bij participatie groepen te betrekken die zich minder snel laten horen: het stille midden, afhakers, jongeren. Zo kunnen we beter de kennis, informatie en ervaring van alle inwoners in de stad benutten en zo de kwaliteit van besluiten verhogen.

5. We erkennen dat er meer gesprekspartners in de wijk zijn dan voorheen en richten daar onze werkwijzen op in.

3. Beoogd resultaat

Met deze startnotitie stelt het college een actueel kader voor participatie vast. De gemeente heeft als doel goed samen te willen werken 'met de inwoners van buurten en wijken'. En ook als organisatie wil de gemeente Haarlem werken met de blik naar buiten. De gemeente organiseert participatie om de kwaliteit van besluiten en het democratisch proces te verhogen, ze wil bouwen aan draagvlak en eigenaarschap stimuleren. Voor deze verschillende doelen passen verschillende vormen van participatie. In de leidende principes wordt richting gegeven aan de wijze waarop participatie in Haarlem kan worden georganiseerd. Deze beschrijven de vele vormen waarop in Haarlem wordt samengewerkt en legt een relatie tussen onderwerp, het doel van participatie, de mate van invloed en het type activiteiten.

Welk doel ook wordt beoogd en op welke manier; de basis is dat we een participatiebeleid hebben dat handvatten geeft zodat: 'we in een zo vroeg mogelijk stadium helder maken wat we van elkaar mogen verwachten, wie heeft welke rol in het proces en waarover inwoners kunnen meepraten' (Coalitieakkoord 2022-2026).

4. Argumenten

1. *In het Coalitieakkoord 2022-2026 is de ambitie voor een actueel participatiebeleid vastgelegd.* In deze startnotitie wordt de basis gelegd voor het actuele participatiebeleid. Zo worden voorlopig vijf leidende principes besproken die de eenduidigheid over waar participatie aan bijdraagt verbetert en hoe deze wordt georganiseerd verduidelijkt.
2. *Het Coalitieakkoord 2022-2026 benoemt de waarde van participatie en initiatieven uit de wijken.* Het benutten van de kennis, kunde en energie van de stad is een essentieel uitgangspunt voor het participatiebeleid. 'De coalitie stelt zich ten doel dat 'de gemeente goed samenwerkt met de inwoners van buurten en wijken. We vragen inwoners en ondernemers ook zelf met initiatieven te komen voor de grote opgaven.' Met het geactualiseerde participatiebeleid leggen we vast dat er ruimte is voor maatschappelijk initiatief, als dit bijdraagt aan de gemeentelijke doelstellingen. De gemeente neemt hierin, waar mogelijk, een faciliterende rol.
3. *Er is sprake van een wettelijke verplichting om te komen tot (actueel) participatiebeleid.* De Omgevingswet treedt op 1 juli 2023 in werking. Het te actualiseren beleid moet als een standaard gelden voor zowel externen als de gemeente Haarlem die beiden vorm moeten geven aan participatie in het kader van de Omgevingswet. Het gemeentelijk beleid vormt daarmee een toetsingskader voor het beoordelen van de kwaliteit van de participatie door externe partijen.



4. *Het verbeteren van de kwaliteit van de uitvoering van participatie betekent ook het vroegtijdig in beeld hebben van capaciteit en financiën.* Het organiseren van participatie zelf is erg intensief en vraagt capaciteit, tijd en geld. In de uitvoering zou daarom bij elke project, programma en beleidsvoornemen vooraf expliciet capaciteit en budget gereserveerd moeten worden voor het proces. Om participatie van de hele organisatie te laten zijn en een gevoel van eigenaarschap bij alle afdelingen te creëren, is capaciteit en zijn financiën nodig om aan de slag te gaan in de organisatie. Hierbij kan worden gedacht aan het geven van korte trainingen en een geactualiseerde standaard werkwijze met vaste formats voor intake en uitvoering van het beleid.

5. Risico's en kanttekeningen

1. *Het actualiseren van het participatiebeleid levert geen garantie voor volledig draagvlak.* De participatieopbrengst is één belangrijk onderdeel van de afweging van het bevoegd gezag in de besluitvorming. De gemeente heeft echter belangen te borgen die niet altijd overeenkomen met de belangen van de betrokken bewoners op een bepaalde locatie.
2. *Het managen van de verwachtingen is daarom een belangrijk aandachtspunt.* Helder communiceren over de onderwerpen waarop participatie mogelijk is en welke invloed er voor participanten is realiseert een juist verwachtingsniveau en voorkomt teleurstelling.
3. *Participatie is niet representatief. De ervaring leert dat het extra inspanning vraagt een zo volledig beeld van alle perspectieven te presenteren in de participatieopbrengst.* We moeten ons daarom inspannen Haarlemmers die minder zichtbaar en hoorbaar zijn te betrekken.
4. *Participanten hebben vaak het gevoel dat hun inbreng in een zwart gat verdwijnt. Ook bestaat onduidelijkheid over hoe hun inbreng wordt gewogen.* Er is behoefte aan een duidelijke en betere terugkoppeling. Het maken van een participatieverslag moet standaard onderdeel zijn van bestuurlijke stukken.
5. *Participatie in een 'vroeg stadium'.* Het coalitieakkoord geeft aan dat 'we in een vroeg stadium ideeën, wensen en belangen ophalen'. Het vroegtijdig betrekken blijkt in de praktijk niet een eenduidig begrip. Hier speelt bijvoorbeeld de afweging wanneer de raad dan wel de omgeving en of belangenorganisaties als eerste te betrekken. Voorgesteld wordt dat in een eerste, verkennende fase gesprekken kunnen worden gevoerd met actieve bewoners of platforms, maar dat dit nog geen formele status heeft.

6. Uitvoering

Participatie

Na het vaststellen van de startnotitie wordt participatie over de leidende principes georganiseerd. De vraag die aan participanten wordt gesteld is: *Zijn deze voorlopig leidende principes voldoende om richting te geven aan een goede uitvoering van participatie in Haarlem?* Het niveau waarop

Haarlemmers kunnen participeren is *meedenken*: er wordt gevraagd om reacties, ideeën en ervaringen om op deze wijze de kwaliteit van het uiteindelijke voorstel te verhogen.

Extra inzet wordt gepleegd om verschillende doelgroepen te bereiken.

- Op de website van Haarlem wordt een pagina ingericht waar Haarlemmers een reactie kunnen geven op de centrale vraag.
- Jongeren worden specifiek benaderd (bijvoorbeeld via polls op onze 'socials' en via leraren maatschappijleer)
- Daarnaast wordt een aantal gesprekstafels georganiseerd waaraan diverse Haarlemmers kunnen deelnemen.
- Tot slot wordt op een tweetal zaterdagen in februari op diverse plekken het gesprek met bewoners op straat gezocht.

Parallel werken aan eenduidigheid in de organisatie

Participatie in Haarlem staat in een lange traditie en moet goed geborgd blijven in de organisatie. Het in stand houden van die borging vraagt blijvende aandacht, doordat de omgeving wijzigt, maar bijvoorbeeld ook door personeelsverloop. Na het vaststellen van de startnotitie wordt gestart met het maken van een 'gereedschapskist' voor alle medewerkers van de organisatie zodat de kwaliteit van participatieprocessen kan worden verbeterd.

Vervolgproces

De opbrengst uit de participatie wordt verwerkt in het aanscherpen van de voorlopig leidende principes en vervolgens met beleidsregels neergelegd bij de participatie- en inspraakverordening. Deze verordening wordt, samen met beleidsregels en het participatieverslag vervolgens ter inzage gelegd waarna nogmaals kan worden gereageerd op de verordening zodat de gemeenteraad deze na afweging van de reacties kan vaststellen.

7. Bijlagen

Bijlage 1: Voorlopig Leidende principes inclusief begrippenlijst

Bijlage 2: Enquête stakeholders

Bijlage 4: VNG-modelverordening