

Startnotitie

aan	de gemeenteraad
dossiernummer	7737
onderwerp	Startnotitie participatie
van	het college van burgemeester en wethouders
datum	12 december 2023

Startnotitie

Aanleiding – waarom hebben we het hierover?

Direct na de gemeenteraadsverkiezingen en tijdens de vorming van het bestuursakkoord is besloten om een aantal onderwerpen raadsbreed op te pakken en aan te wijzen als raadsvrij onderwerp. Eén van de vrije onderwerpen is burgerparticipatie. De raad heeft hierover eerder dit jaar met elkaar van gedachten gewisseld, bijvoorbeeld tijdens de miniconferentie op 22 maart en de commissievergadering van 10 mei. Het college heeft vervolgens op 4 juli een procesmemo met de raad gedeeld, waarin werd ingegaan op de totstandkoming van een startnotitie. Via deze stukken wordt invulling gegeven aan de toezegging om de startnotitie conform aangekondigde elementen aan de raad te presenteren.

In de startnotitie worden voorstellen gedaan voor kaders en uitgangspunten bij het vormgeven van burgerparticipatie enerzijds en de omgang met bewonersinitiatieven anderzijds¹. Ook komt het burgerberaad als mogelijk experimenteermiddel aan bod en maakt het college via scenario's inzichtelijk wat nodig is voor een goede doorwerking van dit onderwerp. De startnotitie is richtinggevend ter voorbereiding op een nieuwe participatieverordening, waarbij de raad in staat wordt gesteld om hierover in gesprek te gaan en keuzes aan te passen en toe te voegen. Bij de totstandkoming van deze startnotitie is nadrukkelijk gebruik gemaakt van de inbreng van de raad tijdens de gedachtewisselingen over dit onderwerp op 22 maart en 10 mei jl.

De wijze waarop de raad het contact met inwoners organiseert, bijvoorbeeld bij het inspreken tijdens vergaderingen, is naar inschatting van het college een onderwerp van gesprek tussen griffie en raad zelf. Op dit punt zal daarom in deze startnotitie niet nader worden ingegaan. Participatie in het kader van de Omgevingswet, in het bijzonder de rol van initiatiefnemers om zelf participatie vorm te geven, kent een apart traject. Het memo hiervoor is in nauwe samenhang met de startnotitie opgesteld en daarom gelijktijdig als bijlage bij deze startnotitie aan de raad aangeboden.

Vraagstuk – wat is de focus?

Onder participatie wordt wettelijk verstaan: *“het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit”*. Binnen Gouda maken we onderscheid tussen bewonersparticipatie en bewonersinitiatieven. Bij bewonersparticipatie zoekt de gemeente de samenwerking met de stad. Bij initiatieven zoeken bewoners juist de samenwerking met de gemeente. Zowel bewonersparticipatie als initiatieven zijn dus onderdelen van participatie ('het betrekken van belanghebbenden'). Wel vragen beide

¹ Participatie en bewonersinitiatieven liggen qua inhoud dicht bij elkaar. Participatie brengt binnen naar buiten voor ideeën en bewonersinitiatieven brengen buiten naar binnen, maar het doel is hetzelfde. Daarom: waar het niet expliciet wordt aangegeven kan waar 'participatie' wordt geschreven, ook bewonersinitiatieven worden gelezen.

onderdelen een andere aanpak. Bij bewonersparticipatie is de gemeente zelf aan zet om bewoners te betrekken. Bij initiatieven vanuit de stad zijn juist de bewoners leidend.

Belang van participatie

Net als door de raad wordt het belang van participatie door het college onderschreven. Er is veel kennis en expertise in de stad aanwezig. Het zou een gemis zijn als deze niet optimaal worden benut. Bovendien is het, gezien de grote opgaven waar de samenleving voor staat, onmogelijk om als overheid alles zelf te doen. Het is van belang om hierbij te onderkennen dat bewonersparticipatie vele verschillende perspectieven, doelgroepen, mogelijkheden en invullingen kent. Hierbij varieert het spectrum, conform de participatieladder², van het informeren tot aan het kunnen meebeslissen. Zoals de raad terecht heeft geconstateerd, zijn visie, uitgangspunten en kaders bij participatie van belang.

Bewonersparticipatie kan van grote meerwaarde zijn bij de totstandkoming van beleid, maar tegelijkertijd gaat het adagium “*baat het niet, dan schaadt het niet*” niet op. Participatie kent altijd een afbreukrisico en kan ook het vertrouwen in de gemeente schaden als het niet goed, serieus of doordacht wordt vormgegeven. Het is aan het gemeentebestuur om bij participatie oog te houden voor het algemeen belang en het politieke primaat in acht te nemen. Bij dit laatste punt is ook een uitdrukkelijke rol voor de gemeenteraad weggelegd.

Ervaringen met bewonersparticipatie en initiatieven

De gemeente Gouda heeft binnen de verschillende beleidsdomeinen ervaring opgedaan met participatie(trajecten). Hierbij kan gedacht worden aan het kindercollege, participatie rond de komst van de hotelboot, stadsgesprekken over discriminatie en de participatietrajecten rond energie, sport, inclusie en toegankelijkheid. Bij werkzaamheden in de openbare ruimte, waaronder ophogingen en vervanging van rioleringen, worden belanghebbenden betrokken bij de herinrichting van hun buurt en wijk. Ook kent de gemeente Gouda sinds 2007 de Verordening inzake de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken.

In het beleidsproces zijn op de verschillende beleidsterreinen rollen weggelegd voor (in)formele adviesraden. Bijvoorbeeld de Goudse Cliëntenraad, de Goudse Adviesraad Sociaal Domein, de Goudse Adviesraad voor mensen met een Beperking en de Adviescommissie Omgevingskwaliteit. Ook is er een Groenraad in ontwikkeling om het belang van natuur en dier in een vroeg stadium in te kunnen brengen bij beleidsontwikkeling. Daarnaast kent Gouda verschillende wijkteams, die onder meer kunnen helpen bij het leggen van de verbindingen binnen onze wijken. Een factor om rekening mee te houden, is dat met adviesraden de situatie kan ontstaan dat er nauwelijks participatieruimte is voor het individu, de mensen in de straat. Aanvullende inzet is daarom nodig.

Ook bestaan er vele voorbeelden van (succesvolle) bewonersinitiatieven in Gouda. Deze vinden voor het grootste deel plaats in de openbare ruimte. Hierbij kan gedacht worden aan natuurspeeltuin Het Eiland, het Singelpark, het sportparcours in het Anne Frankplantsoen, GOUDasfalt en de vele buurttuinen via de Groen Moet Je Doen-regeling. Via de GoudApot worden vele initiatieven met succes ondersteund of door GoudaBruist gestimuleerd en begeleid. Het is van belang om deze bestaande mogelijkheden optimaal te blijven benutten.

Ruimte voor verbetering

Er gebeurt al met al veel met participatie en er gaat daarbij veel goed. Tegelijkertijd is de kennis en kunde over participatie binnen de organisatie op dit moment versnipperd. Er is geen overkoepelend aanspreekpunt binnen de gemeente Gouda. Bovendien bestaat er geen

² zie ook artikel 6 van de Verordening inzake de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR35665>

eenduidig beeld van de spelregels en principes die in Gouda worden gehanteerd bij participatie. Dat heeft onder andere te maken met hoe het proces is vormgegeven. Bewonersparticipatie heeft vaak aan het begin van een project geen plek, maar veelal achterin – als belangrijke keuzes al zijn gemaakt. Mede daardoor lukt het niet altijd om participatietrajecten optimaal vorm te geven. Met bijvoorbeeld onvoldoende terugkoppeling richting deelnemers tot gevolg. Ook worden inspanningen niet systematisch geëvalueerd.

Ook bij buurt- en bewonersinitiatieven gaat veel goed, maar er kunnen zaken beter. Hier is soms de omarming van concrete ideeën in de praktijk lastig. Initiatieven doorkruisen bestaande plannen en vragen een meedenkende in plaats van toetsende houding. De organisatie is hierin lerend. Op een open manier een gesprek aangaan met bewoners om te kijken hoe iets wél kan, zonder daarbij verkeerde verwachtingen te scheppen, is iets dat verbeterd kan worden binnen de organisatie. Verder worden initiatieven en ook andere ideeën van bewoners veelal beoordeeld met een technische blik. Deze technische blik is vaak doorslaggevend, terwijl juist ook andere aspecten een plek zouden moeten krijgen in het wel of niet mogelijk maken van een initiatief. Bewoners zijn immers dé ervaringsdeskundigen van hun eigen straat en buurt. Een integrale afweging wordt in sommige gevallen onvoldoende gemaakt.

Om bovenstaande zaken te verbeteren en participatie / de omgang met bewonersinitiatieven in de praktijk goed te laten werken, is een cultuuromslag nodig. Het belang van participatie en de daarbij behorende uitgangspunten moeten onderdeel zijn van het DNA van alle betrokkenen. Het bewerkstelligen van deze basishouding vergt een lange adem met aandacht voor beleid, maar vooral ook focus op de uitvoering.

Doel – wat moet het beleid bewerkstelligen?

Participatie is geen doel op zich. Het is een middel om te komen tot betere keuzes, beleid, plannen en uitvoering met als gevolg een nog mooier en fijner Gouda. Essentieel is dat participatie op de juiste manier en met goede intenties wordt ingezet. Succesvolle bewonersinitiatieven kunnen daarnaast de sociale cohesie in wijken versterken, nieuwe verbindingen tussen inwoners leggen en daarmee het 'samenleven' in de stad verbeteren. Door op basis van deze startnotitie de benodigde consistente en herkenbare invulling van bewonersparticipatie en een voorspelbare omgang met bewonersinitiatieven te ontwikkelen, wordt bewonersparticipatie verder geprofessionaliseerd en kunnen bewonersinitiatieven beter tot haar recht komen.

Het is tegelijkertijd van belang om met elkaar vast te stellen waar participatie als middel niet, minder of meer indirect geschikt voor is. Zo wordt vaak in de valkuil getrapt om participatie in te zetten met als doel het herstellen van vertrouwen in de samenleving, terwijl bekend is dat deze relatie zeer beperkt is en andere middelen veel effectiever zijn in het herstellen van vertrouwen³. Zo is het essentieel om terughoudend te zijn met het faciliteren van deelbelangen. Het risico van het faciliteren van deelbelangen is dat een specifieke groep inwoners bediend wordt, maar andere groepen dan juist op grotere afstand komen te staan.

Daarnaast kan participatie indirecte effecten hebben, mits het goed wordt ingezet. Deze effecten zijn van belang om in het achterhoofd te houden, maar niet als primair doel te zien. Een voorbeeld hiervan is dat participatie een soepel besluitvormingsproces ten goede kan komen, omdat participatie een compleet beeld kan opleveren van informatie, argumenten en belangen vanuit alle belanghebbenden. Bij een goed traject kan er ook meer draagvlak voor (het accepteren) van de uitkomst ontstaan.

³ Onderzoek naar relatie tussen participatie en vertrouwen: <https://www.ou.nl/-/participatie-leidt-niet-meteen-tot-meer-vertrouwen-van-burgers-in-decentrale-overheden>

Randvoorwaarden, kaders en uitgangspunten

1. Uitgangspunten voor bewonersparticipatie

Gouda zet bewonersparticipatie in als middel om te komen tot betere keuzes, beleid en plannen. De expertise van de stad wordt daarbij optimaal benut en er wordt zo een betere aansluiting gevonden bij de leefwereld, behoefte en wensen van Gouvenaars.

Het overkoepelende uitgangspunt voor de inzet van participatie is 'Ja, mits', waarbij nadrukkelijk aandacht is voor de afweging of wensen, ideeën en suggesties van belanghebbenden passen binnen bestaande regels, normen, budget en beleid. De gemeente houdt hierbij het algemeen belang nauwlettend in het oog. Op basis van inbreng van de raad, voorbeelden uit de dagelijkse Goudse praktijk, van andere gemeenten en uit onderzoeken stelt het college voor om de volgende uitgangspunten te hanteren bij het vormgeven van participatietrajecten. De onderstaande uitgangspunten zijn geformuleerd vanuit het perspectief van inwoners:

- **Open houding:** Gouvenaars ervaren een constructieve en samenwerkende houding vanuit de gemeente, waarbij het doel en de wil om samen tot betere keuzes, plannen en beleid te komen helder is.
- **Verwachtingsmanagement:** Gouvenaars weten wat zij kunnen verwachten, wanneer zij inbreng kunnen leveren en welke inhoudelijke en financiële ruimte er is. Hierbij hoort ook dat duidelijkheid bestaat bij inwoners over wanneer de ruimte er niet is en dat participatie niet betekent dat iedereen gelijk krijgt of iedere wens gehonoreerd wordt. Participatie kan ook het verzamelen van informatie vanuit het gehele krachtenveld betekenen om zo betere keuzes te kunnen maken.
- **Iedereen kan meedoen:** Gouvenaars voelen geen drempels om te participeren en ervaren een gelijk speelveld. Deelname is gelijkwaardig ongeacht leeftijd, afkomst, opleiding, levensbeschouwing, politieke gezindheid, fysieke gesteldheid, geslacht of seksuele geaardheid.
- **Betrokken en transparant:** Gouvenaars voelen zich serieus genomen. Zij krijgen een terugkoppeling op wat er met inbreng is gedaan. Ook zijn en blijven zij van begin af aan betrokken bij het gehele proces: wat is er gedaan, wat gebeurt er & wat gaan we doen.
- **Eenvoudig:** Gouvenaars kunnen belangrijke informatie over het traject gemakkelijk vinden en weten hoe het besluitvormingsproces in elkaar zit.
- **Helderheid:** Gouvenaars weten wat de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de verschillende deelnemers en de gemeente zijn. Hiervoor is wederzijds respect.

2. Kader omgang met bewonersinitiatieven

Bewonersinitiatieven zijn van belang bij het versterken van de gemeenschapskracht in wijken, het leggen van nieuwe verbindingen tussen inwoners en het verbeteren van het 'samenleven' in de stad. Ook zijn er meerdere vraagstukken die de overheid niet alleen kan oplossen. Denk bijvoorbeeld aan de energietransitie: deze omwenteling kan alleen plaatsvinden als er gezamenlijke initiatieven vanuit de stad ontstaan om van het gas af te gaan. Vaak vragen dit soort initiatieven letterlijk ruimte in het openbaar gebied.

Dergelijke initiatieven verdienen ruimte en een luisterende houding van de gemeente. Deze gedachte sluit onder meer aan bij de community building aanpak van het programma Buurt aan Zet, de activiteiten van Gouda Bruist en de participatiestrategie warmtetransitie.

Het is bij initiatieven lang niet altijd noodzakelijk dat de gemeente betrokken is. Soms is het wel aan de orde dat er formele zaken geregeld moeten worden. Dat is het moment waarop de gemeente in beeld komt. Op basis van inbreng van de raad, voorbeelden uit de dagelijkse Goudse praktijk, van andere gemeenten en uit onderzoeken stelt het college voor om de volgende uitgangspunten te hanteren bij het omgaan met bewonersinitiatieven op het moment dat betrokkenheid van de gemeente noodzakelijk is:

- Het centrale uitgangspunt is 'ja, mits'. De 'mits' houdt in dat er sprake is van een positieve basishouding. Er is geen sprake van "*u vraagt, wij draaien*" en het antwoord kan

uiteindelijk ook nog steeds “nee” zijn. De mits wordt ingevuld aan de hand van de, mede op de impactchecker gebaseerde, volgende elementen:

- Mag het initiatief binnen de bestaande regels: is het bijvoorbeeld veilig en juridisch houdbaar?
- Past het initiatief binnen de gemeentelijke ambities en budgettaire kaders?
- Sluit het initiatief aan bij (activiteiten in) de omgeving?
- Kan de initiatiefnemer een onderbouwd antwoord geven op de volgende vragen?
 - Doet de initiatiefnemer dit samen met de buurt?
 - Trekt initiatiefnemer de kar (al dan niet samen met gemeente)?
 - Gaat het de initiatiefnemer om een groter belang (niet alleen individueel of commercieel belang)?
 - Zorgt de initiatiefnemer voor draagvlak?
 - Is het geweldig als het lukt, en vinden de belanghebbenden dat ook?

Als bovenstaande vragen overwegend met ‘ja’ worden beantwoord, dan gaat de gemeente aan de slag om het initiatief samen met de initiatiefnemer (verder) mogelijk te maken. Hierbij zal aandacht moeten zijn voor de spreiding van initiatieven door de stad. In de ene wijk zal proactiever door de gemeente gehandeld moeten worden, dan in de andere wijk. De lessen rond community building uit het programma Buurt aan Zet kunnen hierbij gaan helpen.

Het uitgangspunt ‘ja, mits’ vraagt ook van de organisatie een ‘ja, mits-houding’: een open basishouding in het directe contact met initiatiefnemers. Daarom wordt in het directe contact de volgende basishouding gehanteerd:

- Spreek af op locatie en zorg dat de gemeente aanwezig is op de plekken waar bewoners zijn
- Begin met applaus (en niet je grootste zorg)
- Ga er blanco in en droom misschien zelfs even mee
- Communiceer over de dilemma’s
- Niet de gemeente, maar de gemeenschappen zijn het centrum
- Lever maatwerk
- Zoom uit: wat is ‘de bedoeling’ van de locatie/ beleidsstuk/ project/ regel?
- Kan niet = ik maak me zorgen
- Accepteer dat de toekomst altijd onzeker is
- Neem bewoners serieus als ervaringsdeskundigen: zij zijn aan zet

De bovenstaande uitgangspunten voor participatie en de omgang met bewonersinitiatieven lijken wellicht open deuren, maar blijken in de praktijk lang niet altijd makkelijk te realiseren. Veel overheden worstelen met het vormgeven van geslaagde participatietrajecten en het mogelijk maken van initiatieven. Het in de praktijk brengen van de uitgangspunten is, zoals ook eerder in deze notitie aangegeven, een traject van lange adem en vraagt om een mentaliteitsverandering binnen de gemeente met aandacht voor de uitvoering. Belangrijk is ook het versterken van de communicatieve kanten van participatie. Bij bewonersparticipatie is het bereiken van bewoners immers essentieel.

3. Toetsing in de praktijk (burgerberaad)

Het college ziet, net als de raad, het belang om de door de raad te benoemen kaders en uitgangspunten voor participatie in de praktijk te toetsen. Dit kan op vele verschillende manieren. Tijdens de gedachtewisselingen van de raad over participatie is het middel burgerberaad hiervoor veelvuldig ter sprake gekomen. Het college biedt graag de ruimte aan de raad om te bepalen of dit, of een ander, middel ingezet wordt als pilot.

De commissie Brenninkmeijer heeft in 2021 een rapport uitgebracht over de inzet van een burgerberaad over klimaatbeleid⁴. Als kaders in dit rapport gaf de commissie aan dat een burgerberaad “gemiddeld een doorlooptijd van zes tot zeven maanden heeft. In deze periode zijn er verscheidene – hybride – bijeenkomsten verspreid over meerdere dagen of weekenden. Tijdens deze bijeenkomsten doorlopen de deelnemers de volgende stappen: informeren, delibereren en adviseren. De groep zal veelal uiteindelijk tot een gezamenlijk oordeel komen, dat idealiter een consensus is, of anders een besluit dat door een (vooraf bepaalde) meerderheid wordt gesteund met eventueel duidelijk geformuleerde alternatieven of tegenstandpunten.”

Inmiddels experimenteren diverse overheden met het burgerberaad. Zo heeft de gemeente Utrecht onlangs besloten een burgerberaad te organiseren over de invulling van de jaarwisseling⁵. Ook in Haarlem, Maastricht en Vijfheerenlanden is in de praktijk reeds ervaring opgedaan. Op basis van deze voorbeelden, informatie van de VNG en rapporten is een aantal randvoorwaarden te identificeren, die van belang zijn bij het laten slagen van een burgerberaad. Deze randvoorwaarden zijn essentieel, omdat een burgerberaad ook een substantieel afbreukrisico kent als het niet goed wordt uitgevoerd:

- Zorg ervoor dat het burgerberaad goed is ingebed in het beleids- en het bestuurlijk-politieke besluitvormingsproces.
- Zet een burgerberaad in met de intentie om burgers een stem te geven en tot beter beleid te komen door de kennis en ideeën van burgers daadwerkelijk te gebruiken en gevraagde adviezen over te nemen. Dit houdt in dat de raad de facto bereid is bij de eigen beslissingsbevoegdheid adviezen van het burgerberaad een zwaarwegende rol te laten spelen. Als adviezen in de wind worden geslagen, heeft dit een sterk negatief effect op het vertrouwen van inwoners.
- Benut het middel voor het juiste vraagstuk:
 - a. De gemeente heeft volledige bevoegdheid op het betreffende onderwerp.
 - b. Het moet duidelijk zijn wat de inzet van het burgerberaad is en waarom een burgerberaad juist bij het voorgelegde vraagstuk van meerwaarde is.
 - c. Het dient een adviesvraagstuk van breed maatschappelijk belang te zijn, dat aansluit bij de leefwereld en interesse van inwoners.
 - d. Er is geen sprake van een acuut probleem dat binnen enkele weken moet worden opgelost, en er zijn nog verschillende oplossingsrichtingen.
 - e. Er heeft niet eerder besluitvorming of participatie over het concreet voorliggende vraagstuk plaatsgevonden.
- Een zo goed mogelijke afspiegeling van de stad is noodzakelijk. Loting kan hierbij helpen, maar extra maatregelen zijn nodig om tot een zo goed mogelijke afspiegeling van de samenleving te komen. Bijvoorbeeld door een gewogen loting of tweetrapsloting toe te passen, bewoners op verschillende manieren te benaderen en goede begeleiding te faciliteren via opgeleide gespreksleiders. Tegelijkertijd is uit de praktijk bekend dat het ook dan lastig blijft om tot een representatieve groep deelnemers te komen.
- Reserveer voldoende tijd en middelen om het proces van het burgerberaad en de deelname van een veelzijdige groep inwoners mogelijk te maken. Houd hierbij rekening met een doorlooptijd van anderhalf jaar, inclusief voorbereidende en afrondende fase.
- Reserveer vooraf een budget voor de uitvoering van het proces rond het gehele burgerberaad.
- Denk na over de verbinding van het burgerberaad met de rest van de stad.
- Leg verantwoording af over wat er met de resultaten wordt gedaan. Bijvoorbeeld door vooraf politiek te committeren aan de uitkomsten.

⁴ Eindrapport commissie Brenninkmeijer:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/03/21/adviesrapport-betrokken-bij-klimaat>

⁵ Voorbeeld burgerberaad gemeente Utrecht: <https://www.utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/initiatief-en-invloed/uw-invloed/burgerberaad/>

Met inachtneming van bovenstaande randvoorwaarden, in het bijzonder de inbedding in het democratisch proces, is het raadzaam dat de raad zelf uitspraken doet over welk adviesvraagstuk geschikt is voor een eventueel burgerberaad. Hierbij dient in een vroeg stadium rekening te worden gehouden met dat uiteindelijke deelnemers van een burgerberaad eigen interpretaties zullen geven aan het voorliggende vraagstuk.

4. Participatieverordening

Onlangs heeft de Tweede Kamer ingestemd met het wetsvoorstel versterking participatie op decentraal niveau. Dit wetsvoorstel past onder meer artikel 150 van de Gemeentewet aan en wil de betrokkenheid van inwoners bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid van hun gemeente versterken. Ook wordt het uitdaagrecht, als specifieke vorm van participatie, wettelijk verankerd. Gemeenten dienen voorwaarden op te stellen voor hoe inwoners en maatschappelijke partijen gemeentelijke taken kunnen overnemen.

Mits de Eerste Kamer met het wetsvoorstel instemt, betekent dit concreet dat de gemeente Gouda de bestaande 'Verordening inzake de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden' dient te vernieuwen. De oude verordening komt dan te vervallen en wordt vervangen door een nieuwe participatieverordening. Hiervoor is een overgangstermijn van twee jaar opgenomen in het wetsvoorstel. De huidige verwachting is dat de wet medio 2024 in werking zal treden, waardoor de vernieuwde participatieverordening van de gemeente Gouda uiterlijk medio 2026 dient te worden vastgesteld.

Omdat er in het wetgevingsproces nog wijzigingen kunnen worden aangebracht aan het wetsvoorstel is het raadzaam om de behandeling in de Eerste Kamer af te wachten alvorens te starten met het proces van aanpassing van de participatieverordening. Tegelijkertijd kunnen de in deze startnotitie geformuleerde uitgangspunten en kaders voor het vormgeven van participatieprocessen en de omgang van bewonersinitiatieven een stevige basis bieden voor de inhoud van de nieuwe participatieverordening.

Uitvoerbaarheid

Op dit moment is, zoals gezegd, de kennis en kunde over participatie binnen de organisatie versnipperd. Ook ontbreekt het aan een overkoepelend aanspreekpunt. De door de raad te maken keuzes hebben bij het ontwikkelen van een eenduidige werkwijze. De geformuleerde uitgangspunten zijn daarbij ambitieus en vergen een mentaliteitsverandering. De kans van slagen valt of staat met extra inzet op zowel bewonersparticipatie als initiatieven. Onder meer om de participatieverordening op te gaan stellen en bewonersinitiatieven te faciliteren. Nog meer vergt het een stevige focus op de uitvoering. Deze inzet is op dit moment binnen de organisatie niet of onvoldoende beschikbaar. Evenmin geldt dat voor de inzet op en procesbegeleiding van een burgerberaad. Onder het kopje budget worden diverse scenario's geschetst, inclusief financiële consequenties, voor hoe de doorwerking optimaal zou kunnen worden vormgegeven.

Participatie rond totstandkoming startnotitie

De inbreng van de raad tijdens de eerdere commissievergaderingen is als basis gebruikt voor de totstandkoming van de startnotitie. Deze inbreng is aangevuld met informatie, werkwijzen, ervaringen en geleerde lessen die reeds bij de gemeente Gouda, andere gemeenten en de VNG beschikbaar zijn. Het gaat hierbij onder meer om evaluaties, de bestaande verordening en de participatiestrategie Fysieke Leefomgeving.

Eveneens is er via interne en externe gesprekken opgehaald waar inwoners, initiatiefnemers en ambtenaren in de dagelijkse participatiepraktijk tegenaan lopen en waar zij bij participatie belang aan hechten. Er is onder meer aansluiting gezocht bij de wijkgesprekken met de BOA's, er hebben gesprekken plaatsgevonden met bestaande initiatiefnemers, met

betrokkenen van GoudApot & Gouda Bruist en er is met de wijkteams van gedachten gewisseld over hun ervaringen met participatie.

Vervolgproces

Afhankelijk van de uitkomsten van het vervolggesprek in de raad over de inhoud van deze startnotitie, gerelateerde besluitvorming en behandeling in de Eerste Kamer, zal het college de voorbereidende werkzaamheden voor de participatieverordening starten.

Vanzelfsprekend wordt de verordening participatief vormgegeven. Een procesvoorstel hiertoe zal voorafgaand met de raad gedeeld worden.

In het bijzonder vraagt het college om een besluit over het voorkeursscenario onder het onderstaande kopje budget. Het eerste scenario schetst de minimale beleidsinzet, die benodigd is voor het opstellen van een participatieverordening en het faciliteren van bewonersinitiatieven. In het tweede en derde scenario is ook ruimte voor een optimale doorwerking van de in deze startnotitie gedeelde uitgangspunten, waarbij ook aandacht is voor de uitvoering. Het college zal het door de raad gewenste scenario nader uitwerken en een voorstel verwerken in de Kadernota 2025-2028.

Ten aanzien van het burgerberaad heeft het college randvoorwaarden geschetst voor een geslaagde invulling van dit instrument. Het is aan de raad om te bepalen of, en zo ja, op welk thema een burgerberaad gewenst is. Het college doet de suggestie om dit onderwerp expliciet op een ander moment in de raad te bespreken.

Budget

Voor het debat geeft het college diverse scenario's met financiële consequenties mee. In deze scenario's is eventuele aanvullende benodigde capaciteit voor de uitvoering van de participatie rond de Omgevingswet niet meegenomen. Het college verzoekt de raad om een voorkeur uit te spreken voor één van de scenario's. Het college zal vervolgens het voorkeursscenario verder uitwerken richting de Kadernota, zodat op dat moment een integrale afweging kan plaatsvinden. In de bijlage is een indicatie gegeven van wat voor type activiteiten uitgevoerd zouden kunnen worden per scenario.

Scenario 1*: zowel de benodigde beleidsinzet op bewonersparticipatie als initiatieven wordt versterkt met 1 fte (dus 2 fte van in totaal €305.000,- structureel, inclusief werkgeverskosten en 35% overheadkosten per fte). Deze inzet is noodzakelijk om de aanpak rond participatie beleidsmatig verder uit te werken en de participatieverordening voor te bereiden. Het nadeel van dit scenario is dat er zeer beperkt ruimte is om in de doorwerking en dagelijkse praktijk een mentaliteitsverandering te kunnen bewerkstelligen, waardoor zowel de organisatie als de bewoners in dit scenario niet veel verschil zullen ervaren.

Scenario 2*: het onderwerp participatie & initiatieven wordt zowel qua beleidsinzet als bij het bewerkstelligen van een mentaliteitsverandering versterkt. Hiervoor zijn 4 fte nodig: naast de beleidsmatige inzet uit scenario 1 is er tijdelijke capaciteit nodig bij het projectmatig bewerkstelligen van een mentaliteitsverandering op participatie (1 fte) en op initiatieven (1 fte). Kosten zijn €305.000,- structureel en €270.000,- incidenteel, inclusief werkgeverskosten en 35% overheadkosten per fte. Het nadeel van dit scenario is dat er beperkt ruimte is om in de concrete uitvoering en dagelijkse praktijk te kunnen helpen, waardoor de bewoners in dit scenario vooral indirect verschil zullen ervaren.

Scenario 3*: er komt, naast de inzet uit scenario's 1 & 2, op verschillende plaatsen binnen de organisatie extra uitvoeringscapaciteit. Uitgangspunten als 'Iedereen kan meedoen' en 'De gemeente is aanwezig op de plekken waar bewoners zijn' vragen in de praktijk veel inzet. Bovenop de financiële consequenties uit scenario 2, gaat het om een aanvullende benodigde capaciteit van 2fte (€238.000,- structureel, inclusief werkgeverskosten en 35%

overheadkosten per fte). Dat betekent een totale intensivering van €543.000,- structureel en €270.000,- incidenteel.

*Aanvullend op alle scenario's is het mogelijk om een burgerberaad te organiseren, mits hiervoor de benodigde middelen worden vrijgemaakt. Afgaande op het voorbeeld van de gemeente Utrecht dient de raad hierbij rekening te houden met een proces van anderhalf jaar waarvoor circa incidenteel €400.000,- nodig is. Dit budget kan worden ingezet voor bijvoorbeeld ambtelijke capaciteit, communicatiemiddelen, het vormgeven van het lotingsproces, inhuur van onafhankelijke voorzitters & gespreksleiders, vergoedingen voor deelnemers, facilitaire kosten zoals zaalhuur & catering. Er zijn ook voorbeelden van gemeenten waar het benodigde budget rond de €200.000,- lag, maar daar maakten de kosten voor ambtelijke inzet geen onderdeel van het totaalbudget uit. Het college doet de suggestie om dit onderwerp op een ander moment expliciet in de raad te bespreken.

Afsluitend

Het college hoopt met deze startnotitie de raad voldoende op weg te helpen om het gesprek te voeren over de invulling van de raadsvrije onderwerp burgerparticipatie. Het is voor het eerst dat een startnotitie op een raadsvrij onderwerp met de raad gedeeld wordt. Het college staat vanzelfsprekend open voor suggesties om, wanneer nodig geacht, dit proces in de toekomst nog beter vorm te geven.

Bijlage 1: nadere uitwerking mogelijke activiteiten per scenario

Scenario 1

De beleidsinzet op bewonersparticipatie en –initiatieven kan o.a. focussen op:

- Opstellen nieuwe participatieverordening
- Monitoring: welke participatietrajecten vinden waar en wanneer plaats?
- Externe oriëntatie: het benutten van kennis en voorbeelden uit andere gemeenten
- Kansen benutten om samen op te trekken in participatietrajecten (bijvoorbeeld meer gebiedsgericht)
- Evaluatie van participatietrajecten
- Interne communicatie over het belang van participatie & kansen rondom initiatieven zonder daarbij in de uitwerking te kunnen adviseren.

Op het gebied van initiatieven zijn de volgende werkzaamheden nodig:

- Oprichten organisatiebrede werkgroep, waarin iedereen die met initiatieven werkt aansluit. Doel van deze werkgroep is o.a. initiatieven verder brengen, integrale afweging maken & van elkaar leren
- Monitoring: welke initiatieven vinden waar en wanneer plaats?

Scenario 2

De projectmatige inzet voor het bewerkstelligen van een mentaliteitsverandering kan o.a. bestaan uit:

- Advisering op participatietrajecten binnen de hele organisatie
- Faciliteren en ondersteunen van nieuwe bewonersinitiatieven
- Opstarten leertraject: kans / initiatiefgericht werken binnen gemeentelijke organisatie
- Het in kaart brengen (en houden) van belangrijke stakeholders
- Opleiden van collega's met Factor C
- Versterken van netwerken rond participatie, initiatieven & gemeenschapsvorming (VNG, Katalys, LSA-bewoners, leerkring initiatieven, etc.)

Scenario 3

Deze uitvoeringscapaciteit kan o.a. ingezet worden ingezet voor:

- Doorvertaling van de uitgangspunten in concrete participatietrajecten.
- Het organiseren van inloophmomenten, aanbellen bij bewoners waar een project gaat plaatsvinden, gesprekken aangaan op straat, enquêteren, etc.
- Beoordeling van bewonersinitiatieven binnen alle gemeentelijke domeinen en, wanneer gewenst, het mogelijk maken van de initiatieven.
- Daarnaast kan met extra inzet het volgende worden geboden: ondersteuning wanneer een idee niet zelfstandig van de grond komt, initiatiefnemers helpen met bijvoorbeeld vrijwilligers werven, het nalopen en zo nodig ondersteunen van bestaande initiatieven.