



Samenwerken aan een sterk Zutphen

Kader behorende bij de participatieverordening 2024



Colofon

Dit is een uitgave van de gemeente Zutphen
Postbus 41
7200 AA Zutphen
's Gravenhof 2
www.zutphen.nl

Team wijkregie
Auteur(s): Miranda Mulder
Versie definitief

Inhoudsopgave

Aanleiding	4
Onze opgave	5
Visie en ambitie	5
Vier actielijnen	6
Meer mensen doen mee	6
Participatie op maat	7
Vertrouwen, lef en samen leren	8
Bestuurlijke vernieuwing	11
Doorontwikkeling	12
Relatie met de Samenspraakwijzer	12

Aanleiding

Samenwerken met de samenleving is al jaren een rode draad in ons werk en een terugkerend speerpunt in het coalitieakkoord: 'Inwoners, ondernemers en organisaties werken als partners samen aan een sterk Zutphen'.

Samenwerken is niet nieuw, maar de manier waarop verandert voortdurend. We leven in een dynamische tijd die om aanpassingsvermogen vraagt van alle partijen. We proberen steeds nieuwe vormen van samenwerken en participatie uit, verbeteren bestaande werkwijzen en experimenteren met nieuwe inzichten. Ook met de komst van de Omgevingswet is verder nagedacht over rollen, processen en instrumentarium bij ruimtelijke initiatieven, waarbij we de onderwerpen uit andere domeinen natuurlijk niet uit het oog verliezen.

Er zijn in 2023 gesprekken gevoerd door een tijdelijk projectleider inwonerparticipatie om te kijken waar we nu staan en hoe we zo onszelf zo goed mogelijk kunnen toerusten om een participatieve overheid te zijn en vooral ook te blijven. Uit deze gesprekken komt onder meer naar voren dat:

- Er behoefte is aan een overkoepelende paraplu: een participatieverordening, beleidskader en beslisboom.
- Er behoefte is aan een gedeeld beeld over wat participatie betekent: dezelfde taal spreken en rolduidelijkheid.
- We steeds willen zoeken naar een goede balans tussen de systeem- en de leefwereld.
- Er al ontzettend veel gebeurt in Zutphen en we dat onvoldoende delen of stilstaan om dat te zien.
- We al veel mogelijkheden en instrumenten hebben en gebruiken die meer uitgewerkt en uitgedragen mogen worden.
- Er behoefte is aan eigenaarschap en structurele expertise binnen de organisatie.

De motie van Inspraak- naar Participatieverordening van de gemeenteraad (2022-M0005) roept op om een kader te maken, als goede onderlegger bij de nieuwe participatieverordening. We borduren daarbij door op het beleidskader 'Anders Samenwerken', dat net voor de coronapandemie geschreven is, maar nog niet kon worden geïmplementeerd.

We schetsen richting voor raad en college, als onderlegger bij de nieuwe participatieverordening. Ook hoort hier een actuele versie van de 'samenspraakwijzer' bij. Een intern hulpmiddel om, daar waar we als overheid participatie inzetten, de beste manier te kiezen. Daarbij willen we benadrukken dat goede participatie niet altijd betekent dat iedereen 'zijn zin krijgt'. Verwachtingsmanagement is onmisbaar.

Onze opgave

Al jaren is onze intrinsieke motivatie om de gemeente Zutphen sterk te maken, samen met bewoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties. We werken waar dat kan ook steeds vaker 'met' en niet alleen maar 'voor' de samenleving, vanuit partnerschap.

Inwoners willen steeds meer zeggenschap over hun eigen woon- en leefomgeving, meedenken over de ontwikkelingen in de gemeente en ook vaker zelf initiatieven nemen. In een sterk veranderende omgeving, vraagt dat om een wendbare overheid. We willen daarom een lerende organisatie zijn, die ervaringen op blijft doen met vernieuwende manieren van samenwerken tussen gemeente en inwoners. Er is daarvoor zowel maatschappelijk als bestuurlijk enthousiasme.

Als gemeente zetten we stappen om onze werkwijze, cultuur en instrumenten door te ontwikkelen, te borgen en te leren van de praktijk. Daar gaat dit beleidskader over.

Inwoner- en overheidsparticipatie is een van de projecten binnen het programma doorontwikkeling organisatie, waarbij er een directe link is met de onder meer de visie op dienstverlening, de strategische HR-visie en het wijkgericht werken.

Visie en ambitie

Zutphen is een aantrekkelijke en uitnodigende gemeente aan de IJssel. We zijn een ondernemende gemeente, creatief, duurzaam, inspirerend, met een sociaal hart en een rijke geschiedenis. Daar zijn we trots op. Als gemeente zijn we er voor de Zutphense samenleving. Wij willen onze inwoners zo goed mogelijk van dienst zijn en werken graag met hen samen.

Met inwoners en partners werken wij samen aan een sterk Zutphen. Een aantrekkelijke en vitale gemeente waar we met elkaar verbonden zijn en waar iedereen van betekenis is. Dienstverlening staat hoog in ons vaandel, we staan open voor ontwikkelingen en spelen soepel in op de steeds weer veranderende behoeften in de samenleving.

We zijn als organisatie steeds in beweging. Dit doen we vanuit onze professionaliteit. We zijn deskundig in ons vak, zijn ondernemend, betrokken en werken vanuit vertrouwen. Leren en ontwikkelen is onderdeel van ons werk. Ook waar het gaat over participatie.

Wij willen graag werken in een omgeving waar inwoners met elkaar verbonden zijn, naar elkaar omkijken, waarin iedereen van betekenis is. Optimaal gebruik maken van de aanwezige kwaliteiten in de samenleving past daarbij. We stimuleren dat inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en buurten actief oppakken wat zij zelf kunnen. Wij spelen in op de dynamiek in de wijken, in de eigen netwerken van inwoners en andere partijen en in de gemeente als geheel, zodat we met elkaar kansen grijpen en uitdagingen aandurven.

Vier actielijnen

Binnen het thema 'inwoner- en overheidsparticipatie' zetten we langs vier lijnen in 2024 in op beleven en borgen.

Meer mensen doen mee.

Participatie op maat.

Vertrouwen, lef en samen leren.

Bestuurlijke vernieuwing.

1. Meer mensen doen mee

Participatie in de gemeente Zutphen is toegankelijk. Wie mee wil doen, kan ook meedoen. We streven naar maatwerk- en creatieve processen om ook de 'stille meerderheid' te bereiken. We gebruiken daarbij begrijpelijke taal.

Om bij te dragen aan een sterke, inclusieve samenleving is het nodig dat inwoners, partners en de gemeente elkaar kennen en weten te vinden. We zien dat in de wijken nieuwe netwerken ontstaan waardoor er nieuwe verbindingen dichtbij de inwoners tot stand komen. Dit stimuleren we en daar zijn ook wij te vinden. Daarnaast willen we actief en in een vroeg stadium mensen betrekken en uitnodigen mee te doen. Bij doe-projecten (handen uit de mouwen) en bij de ontwikkeling van beleid en deelname aan het democratisch proces.

Voor het sociaal domein zijn wijken en buurten belangrijke ontmoetingsplaatsen. De expertise van de wijknetwerken en wijkregie zetten we in zodat sociaal contact, fysieke ontmoetingen en de lokale economie elkaar versterken. We

kennen ook sleutelfiguren in onze samenleving en betrekken hen om nog meer mensen mee te laten praten (ambassadeurschap).

Het samenspel tussen gemeente en samenleving geven we met elkaar vorm. We hebben respect voor elkaar en willen investeren in een goede dialoog. We zijn ons bewust van de verschillende rollen. Het kan daardoor voorkomen dat een vraagstuk zich niet (goed) leent voor zeggenschap. We leggen goed uit waarom niet en geven aan wat er eventueel wel kan.

Waar we op inzetten

- Er is een krachtig, toegankelijk en ondersteunend netwerk in de Zutphense wijken en in Warnsveld. Onze wijkregisseurs zijn daarbij de verbindende schakels. Zij kennen de ambassadeurs en trekken met hen op om ook de 'stille meerderheid' te bereiken.
- Inwoners zetten hun talenten, kennis en kunde in voor Zutphen, Warnsveld en de wijken.
- Ons participatieproces is uitnodigend, 'maatwerk', begrijpelijk en verwachtingen zijn duidelijk.
- We communiceren over wat er voor mooie dingen gebeuren dankzij de samenwerking tussen gemeente en gemeenschap.
- We maken meer gebruik van bestaande instrumenten als 'OpenStad', ons inwoner- en ondernemerspanel 'Zutphen spreekt' en bestaande appgroepen en geven hier creatief communicatief aandacht aan.
- We informeren onze partners en de wijk- en dorpsraden actief over de mogelijkheden die er zijn om mee te doen of ons zelfs 'uit te dagen'.

2. Participatie op maat

We werken samen met onze inwoners en maatschappelijke stakeholders, vanuit de gedachte dat kennis, ervaring en energie uit de samenleving betere plannen of beleid oplevert. Participatie kan in beeld brengen of er draagvlak is voor ideeën en initiatieven. Daarbij is steeds maatwerk nodig. Dit geldt voor zowel initiatieven van inwoners als van de gemeente.

Om te bepalen of en hoe we als gemeente participatie inzetten, maken we gebruik van de **samenspraakwijzer**¹.

Vanuit de Omgevingswet hebben we een handreiking en checklist participatie ontwikkeld om initiatiefnemers en onszelf te helpen goed na te denken over de vraag hoe participatie eruit kan zien. Eigenaarschap en verantwoordelijkheid zijn steeds de kernwoorden. De eigenaar van een participatieproces heeft en houdt

¹ De samenspraakwijzer is een door ons ontwikkeld hulpmiddel om ervoor te zorgen dat we vooraf goed nadenken hoe een participatieproces eruit kan zien, waar we rekening mee moeten houden vanuit de historie of andere ontwikkelingen, wie we willen betrekken en hoe we hen bereiken en hoe we verwachtingen vooraf duidelijk communiceren en achteraf waarmaken.

de regie om het proces goed te doorlopen en voelt zich daar ook verantwoordelijk voor.

Of het nu gaat om inwonersparticipatie, overheidsparticipatie, een ruimtelijk initiatief in het kader van de Omgevingswet, of het uitdaagrecht, er is behoefte aan duidelijkheid vooraf en achteraf. Vooraf wat het speelveld is en achteraf wat er met de uitkomsten gebeurt en waarom.

Iedereen die mee wil doen, moet daarvoor in de gelegenheid worden gesteld. Dat vraagt ook om een juiste mix van fysieke en digitale participatie, goede communicatie en bereikbaarheid bij vragen.

Waar we op inzetten

- Participatie is altijd maatwerk passend bij het vraagstuk, bij de mensen die aan het proces meedoen en bij vooraf duidelijk gemaakte spelregels.
- Ons instrumentarium is veelzijdig en sluit aan bij (maatschappelijke) ontwikkelingen. We kiezen waar dat kan voor een mix van fysieke en online participatie.
- We staan open voor initiatieven uit de samenleving (inclusief het uitdaagrecht).
- We leggen consequenties van keuzes goed uit en kijken samen met inwoners ook vooruit (wat betekent dit wat we nu besluiten voor toekomstige bewoners).
- We werken integraal, wijk- en gebiedsgericht als de opgave dat vraagt.
- We maken creatief gebruik van ons netwerk om zoveel mogelijk mensen te bereiken (ambassadeurscommunicatie).
- Initiatiefnemers kunnen bij de gemeente bij een vast contactpersoon aankloppen voor informatie over participatieprocessen.
- We zetten ook in op online participatie via het doorontwikkelen van Open-Stad, waarbij ook mogelijkheden om via livestreams fysieke bijeenkomsten bij te wonen onze aandacht hebben.
- We vermijden vakjargon en onnodig ingewikkelde procedures.

3. Vertrouwen, lef en samen leren

Anders samenwerken vraagt om gedrag dat hoort bij een 'participatieve overheid', processen die passen en instrumenten die werken. Voor initiatiefnemers, maar ook voor onszelf, is vanuit de Omgevingswet een handreiking en checklist participatie ontwikkeld. Bij initiatieven met een ruimtelijke impact bespreken we aan de intaketafel en omgevingstafel vooraf de wenselijkheid en kansrijkheid van een idee.

Hoe het proces van het vooradvies bij een aanvraag omgevingsvergunning eruit ziet, is op de volgende pagina in beeld gebracht.

VANAF 1 OKTOBER 2023 WERKEN WE VOLGENS DIT PROCES VOOR INITIATIEVEN MET RUIMTELIJK EFFECT



Naast initiatieven kan het bij participatie ook gaan over samenwerkingsvormen waarbij we als overheid faciliterend zijn (overheidsparticipatie).

Als vraagstukken fundamentele waarden, belangentegenstellingen of het algemeen belang raken, dan pakken we als gemeente een actieve- en richtinggevendende rol op. We houden altijd in ons achterhoofd dat een goed participatieproces ook kan betekenen dat niet alle participanten hun zin krijgen. Daarom is een goede verantwoording achteraf erg belangrijk. We communiceren open en actief over participatie en jaarlijks wordt er een overkoepelend openbaar verslag gemaakt voor de gemeenteraad. Al doende willen we onze vaardigheden en processen blijven ontwikkelen.

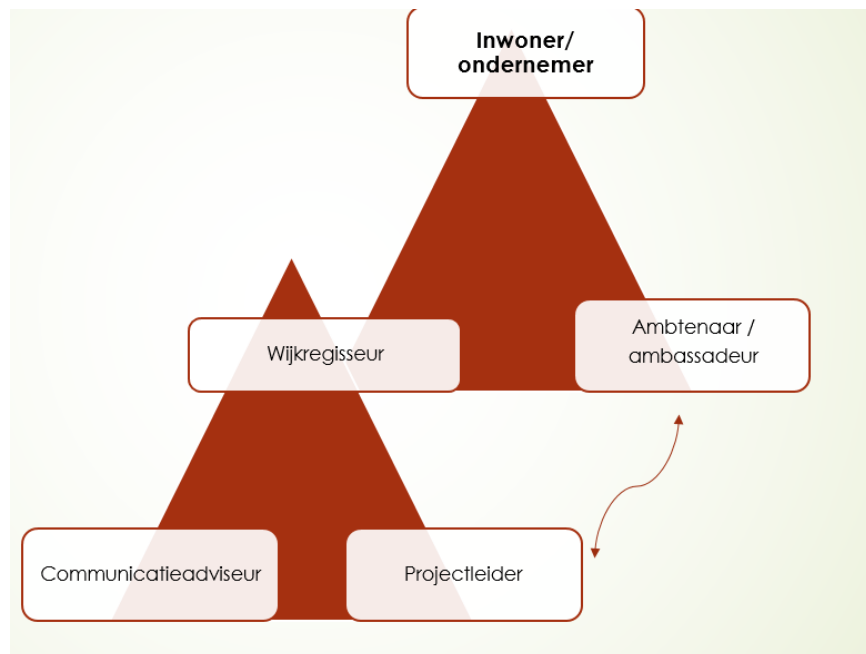
Waar we op inzetten

- We leren van casussen, maar ook van andere praktijkvoorbeelden, door onder andere zelf (en mogelijk ook in samenwerking met of voor de gemeenschap) leerlijnen te ontwikkelen op Studytube en de Zutphen Academy.
- We staan open voor de inbreng van anderen en richten hier ons werk op in als dat tot betere uitkomsten leidt.
- We zoeken manieren om samen met collega's te bespreken hoe een aanpak ging en daarvan te leren.

- Naast de politiek bestuurlijke antenne vragen we bij nieuwe medewerkers ook om een 'inwonerantenne'.
- We draaien pilots.
- We werken binnen de gemeente met de WKS driehoek.

De WKS Driehoek

De WKS driehoek is een 'instrument' dat is bedacht door een inwoner van Zutphen (diens initialen zijn naamgever voor de driehoek) in gesprek met de wijkregisseurs. Het is toegesneden op gebiedsgericht werken. Communicatie, wijkregie en de behandelend beleidsambtenaar /projectleider, kijken allemaal vanuit hun eigen expertise naar een vraagstuk en komen zo tot de beste aanpak. Dit kan ook betekenen dat het naar de omgevingstafel wordt verwezen of besproken wordt met een bestuurder.



- Inwoners en ondernemers worden benaderd vanuit hun potentieel, als gelijkwaardig partner en op hun bereidheid om samen te werken.
- Vakinhoudelijke ambtenaren zijn bekwaam in en verantwoordelijk voor het participatieproces dat hun opdracht met zich meebrengt.
- Wijkregie en Communicatie zijn de ambassadeurs van participatief werken, waarbij Communicatie verder toegerust wordt om via storytelling, intervisie en het train de trainer principe, zowel de organisatie als de gemeenschap verder mee te nemen in het onderwerp. Wijkregie voegt proceskundige kennis en vaardigheden en de kennis van context, historie en ambassadeurs van de wijk toe.
- Elk domein heeft, en krijgt steeds vaker, te maken met participatie. Om de kennis daarover te borgen, recht te doen aan de participatieverordening en dit beleidskader, worden twee structurele functies ingebed bij Communicatie. Zij worden aanjagers, adviseurs en aanpakkers binnen het vakgebied van inwoner- en overheidsparticipatie en het uitdaagrecht. Als 'eigenaar' van de doorontwikkeling van deze expertise, zorgen ze voor een actueel en passend communicatief instrumentarium om participatie te laten slagen en zijn ze vast aanspreekpunt voor zowel collega's als inwoners.
- We organiseren twee keer per jaar een bijeenkomst voor betrokken inwoners, waar ze elkaar en ons als gemeente kunnen ontmoeten en waar we

vooral van elkaar willen leren en elkaar willen versterken. Wat speelt er en welke behoeftes leven er?

Participatie is eigenlijk gewoon goede communicatie

Belangrijk om eigen participatie-expertise structureel in te bedden bij Communicatie

- Wat is de juiste vorm en aanpak vanuit het besef: het is altijd maatwerk
- Hoe blijven we inspelen op de dynamiek van de samenleving
- Hoe managen we de verwachtingen, zowel binnen als naar buiten

4. Bestuurlijke vernieuwing

De rol van de gemeente is voortdurend in beweging. Met de komst van de Omgevingswet zien we een verschuiving van controle naar meer zeggenschap voor initiatiefnemers. Vanuit de sociale basis willen we steeds meer van werken 'vóór' inwoners naar samenwerken 'mét' inwoners.

En, zoals een van de 'meedenkers' tijdens het participatieproces om te komen tot de participatieverordening en dit beleidskader zei: 'Van regels naar regelen'.

Participatie kan zelfs, via het uitdaagrecht, betekenen dat we bevoegdheden overdragen. Dat vraagt ook iets van bestuurders, zowel in het college als in de gemeenteraad. Zoals een antwoord op 'Wat betekent 'loslaten in vertrouwen?'

Samenwerken aan een sterk Zutphen betekent dat we ons realiseren dat voor inwoners er één gemeente Zutphen is. Of ze nu een ambtenaar, raadslid of wethouder tegenkomen, we vertegenwoordigen allemaal 'team Zutphen.' Dat betekent dat we dezelfde beelden moeten hebben bij participatie en de manier van samenwerken die daarbij hoort. Dit kader helpt daarbij, maar 'doen' is de enige garantie voor succes. Bestuurlijke vernieuwing draagt voor een deel ook bij aan de dynamiek van participatie.

Waar we op inzetten

- We gaan van een inspraak- naar een participatieverordening, inclusief uitdaagrecht.
- Binnen de te ontwikkelen leerlijnen in de Zutphen Academy is ook aandacht voor leerlijnen voor college en raadsleden om invulling te geven aan rolduidelijkheid bij inwoner-, overheidsparticipatie en het uitdaagrecht.
- We gaan experimenteren met nieuwe vormen van democratie.

Doorontwikkeling

Om de participatieverordening en de wensen in dit beleidskader waar te maken, is een doorontwikkeling én eigenaarschap nodig. Waarbij we voortborduren op de ingezette instrumenten en werkwijze vanuit de omgevingswet en op de omschakeling van inspraak- naar participatieverordening. Daarvoor is het belangrijk dat:

- We bij alle gemeentelijke projecten budget reserveren voor participatie.
- Binnen de organisatie iemand vanuit zowel de directie als de teammanagers hoofdeigenaar wordt van het thema participatie (overigens niet te verwarren met de participatiewet).

De samenspraakwijzer

Een goede start is belangrijk bij ieder participatieproces. Om daarbij te helpen hoort bij dit kader ook een nieuwe versie van de **samenspraakwijzer**. Deze gebruiken we al jaren in Zutphen om af te wegen welke vorm van participatie we kunnen toepassen en waar we rekening mee moeten houden om het proces zo goed mogelijk te doorlopen.

We staan hierin nog meer stil bij de vraag ‘waarover gaat de participatie wel en waarover niet en waarom’, over de context, de historie, de belanghebbenden en hun (mogelijk tegenstrijdige) visies. Ieder participatietraject wordt zorgvuldig voorbereid, de spelregels zijn duidelijk en we communiceren aansprekend.

In de nieuwe variant staat ook een Zutphense ‘participatieladder’, getekend door een van onze eigen collega’s. Net zoals we het talent en de expertise van onze samenleving graag willen aanboren, streven we er ook naar dat intern te doen!

Dit beleidskader is onlosmakelijk verbonden met de participatieverordening en de samenspraakwijzer.