



Uitgangspunten en spelregels voor volwassen participatie in Zwolle

concept 16 mei

Petitie van het
Platform Zwolse Wijken
voorjaar 2021

Waarom deze petitie?

In Zwolle kunnen inwoners meedenken en -doen over plannen voor hun wijk en daar ook zelf initiatieven voor nemen. Als het gaat om b.v. herinrichting van straten, aanleg van groen of speeltuinen, is de betrokkenheid en zeggenschap van inwoners in het algemeen goed voor elkaar. In het Buurt voor Buurt onderzoek kunnen inwoners hun mening geven over hun buurt en over de uitkomsten van dat onderzoek worden door de gemeente gesprekken gevoerd en opgaven geformuleerd.

Maar we kennen ook voorbeelden waarin we ons als inwoners door de gemeente te weinig gezien en gehoord voelen als serieuze gesprekspartner. Waarin “informereren” wordt verward met participatie. Waarbij inwoners alleen nog mee kunnen praten over het “hoe” van bepaalde projecten, maar niet over het “wat”. Of waarin het “meenemen van de omgeving” helemaal aan een initiatiefnemer wordt overgelaten en de gemeente voor de inwoners onzichtbaar blijft.

Bij ontwikkelingen, beleid en plannen die verder gaan dan de eigen straat of wijk zien we dat Zwollenaren daar niet of nauwelijks invloed op hebben. In één van de zienswijzen bij de concept- Omgevingsvisie werd dit treffend verwoord:

“Als er een fietspad in de wijk verhard wordt krijgen de aanwonenden een brief thuis gestuurd, als er een visienota opgesteld wordt voor een deelgebied bijvoorbeeld Milliger plas, worden er buurtbijeenkomsten georganiseerd. Bij deze Omgevingsvisie, waarbij het belang al het andere verre overtreft, moeten we het doen met een kleine mededeling in de Peperbus”.

Inwoners hebben te weinig zeggenschap over de toekomst van Zwolle als geheel, m.n. bij onderwerpen als de Omgevingsvisie, de “verstedelijkingsstrategie” voor de groei van de stad, de energietransitie (b.v. de Regionale Energie Strategie) en de ambities van de regio Zwolle om de 4^e economische topregio te worden. Bij dit soort strategische plannen zitten allerlei professionele partijen aan tafel, maar geen vertegenwoordiging van inwoners. Terwijl die plannen grote invloed hebben op de leefomgeving van de Zwollenaren en hun beleving daarvan.

Als Platform Zwolse Wijken, door 15 wijkverenigingen gestart als reactie op de Ontwerp- Omgevingsvisie van de gemeente Zwolle medio 2020, vinden wij dan ook dat participatie in Zwolle beter kan. Wij hebben daar concrete ideeën over en voorstellen voor. Daarom hebben wij het initiatief genomen om ons beeld van “volwassen participatie” op papier te zetten. Vertaald in concrete uitgangspunten en spelregels die volwassen participatie in de stad mogelijk maken. En gepresenteerd in de vorm van een petitie aan de Zwolse gemeenteraad.

Wat gebeurt er om ons heen?

Niet alleen in Zwolle, ook elders in Nederland is inbreng en betrokkenheid van inwoners bij beleid en plannen een belangrijke en actuele kwestie. Zie b.v. de recente rapporten van:

- het Planbureau voor de Leefomgeving, dat in het rapport “Grote opgaven in een beperkte ruimte” zegt: geen inspraak achteraf meer, maar betrokkenheid van inwoners al vroeg in de planningsfase is van groot belang voor het (herstel van) vertrouwen van de inwoners in de overheid
- de commissie Brenninkmeijer, die op verzoek van het kabinet heeft gekeken naar burgerparticipatie bij het klimaatbeleid. De commissie concludeert dat burgers meer bij dat

beleid betrokken moeten worden. Dat kan het best door een burgerforum, bestaande uit een representatieve groep mensen die intensief mee kunnen praten over de klimaattransitie.

- informatuur Tjeenk Willink en de discussie op landelijk niveau over een andere bestuurscultuur, meer controle van “de macht” en meer oog voor de burger.

Bij ontwikkelingen in de leefomgeving is de afgelopen jaren (m.n. sinds de Crisis- en Herstelwet) steeds meer sprake van een ongelijk speelveld waarin de inwoner de zwakke partij is tegenover de professionele partijen en de overheid. Dat wordt er met de komst van de Omgevingswet niet beter op, want ook die is vooral gericht op versnelling van procedures en speelruimte voor de markt : meer ruimte voor initiatieven vanuit het motto “ja, mits...”. Des te dringender is volgens ons de noodzaak om de positie van inwoners op dit speelveld te versterken. Door ze een tijdige, vaste rol **én** zeggenschap te geven bij beslissingen over hun leefomgeving en over de toekomst van de stad. In onze visie betekent dat veel meer samen met inwoners in een open debat plannen voor Zwolle maken (en dit niet vooral aan marktpartijen over te laten), ruimte geven aan initiatieven vanuit de wijken en deze actief ondersteunen.

Dat past volgens ons ook prima in de plannen die de gemeente heeft om de samenwerking tussen gemeente en inwoners in Zwolle te versterken, zoals blijkt uit de Verbeteragenda Lokale Democratie die binnenkort door de raad wordt vastgesteld. Eén van de actiepunten uit deze agenda is het maken van heldere afspraken tussen gemeente en inwoners. Wij hebben hiervoor wensen en ideeën en leggen die met deze petitie graag op tafel.

Wat is ons doel?

Voordat de Omgevingswet in werking treedt moet de gemeenteraad participatiebeleid vaststellen waarin beschreven wordt hoe participatie wordt vormgegeven en welke eisen daarbij gelden. Wij pakken deze handschoen als Platform Zwolse Wijken pro- actief op. Immers, wij hebben goede contacten in de wijken en kunnen prima verwoorden wat de Zwollenaren verwachten als het gaat om het krijgen van meer invloed op wat er in hun straat, buurt, wijk en stad gebeurt. Daarom zijn wij aan de slag gegaan om onze wensen voor participatie uit te werken en concreet te maken.

Wat wij willen is:

- **Een set van uitgangspunten en spelregels die moeten zorgen voor meer zeggenschap van Zwollenaren over hun leefomgeving en de toekomst van de stad. En daarmee voor een evenwichtiger speelveld in de verhouding overheid - inwoners – markt bij plannen en beleid voor de leefomgeving in Zwolle**
- **Dat deze uitgangspunten en spelregels voor volwassen participatie nog in deze raadsperiode worden vastgelegd in een participatieverordening én in de Omgevingsvisie**

Wat verstaan we onder volwassen participatie?

1. Inwoners worden vroegtijdig, laagdrempelig, in begrijpelijke taal en via verschillende media geïnformeerd over plannen, beleid en concrete projecten in de fysieke leefomgeving: in hun straat, buurt, wijk, stad en regio
2. Inwoners kunnen over deze plannen en projecten meepraten en hun mening daarover geven en meedenken, waarbij ruimte is om consensus te bereiken
3. De inbreng die inwoners leveren wordt serieus genomen door deze naar het oordeel van alle partijen voldoende mee te laten wegen in de besluitvorming over beleid, plannen en projecten
4. Inwoners die hebben meegepraat worden geïnformeerd over wat er met hun inbreng is gedaan en hoe die gewogen is t.o.v. andere belangen

Het gaat ons erom dat alle betrokken inwoners op tijd en goed geïnformeerd, gehoord en serieus genomen worden. Er zullen altijd voor- en tegenstanders zijn voor bepaalde plannen, het is onmogelijk om het iedereen naar de zin te maken en breed draagvlak zal lang niet altijd mogelijk zijn. Maar iedereen moet wel in de gelegenheid zijn om tijdig mee te praten en zijn / haar stem te laten horen, op een moment dat er nog bijgestuurd kan worden. Uiteindelijk neemt het college of de raad na afweging van alle belangen een besluit.



Participatie gaat in onze ogen dus **niet** over:

- Meedoen in de samenleving (zoals bedoeld in de Participatiewet)
- Een financieel aandeel hebben of krijgen in de opbrengst van een project (b.v. als participant van een zonnepark)

Uitgangspunten voor volwassen participatie

Om te kunnen spreken over “volwassen participatie” stellen wij de volgende uitgangspunten voor, in het volgende hoofdstuk uitgewerkt in concrete spelregels:

- Participatie is erop gericht inwoners actief mee te laten praten en invloed te geven, niet om een vinkje te kunnen zetten dat er participatie geweest is. Er moet dus voor inwoners nog wat te kiezen of bij te sturen zijn.
- Volwassen participatie is gestandaardiseerd maatwerk, passend bij het vraagstuk / het initiatief en de gevolgen daarvan voor de omgeving. Hoe groter de gevolgen van plannen (voor de straat, de buurt, de wijk of de stad), hoe uitgebreider de participatie én de invloed van betrokken inwoners.
- Concreet betekent dat dat voor plannen / initiatieven die verder gaan dan een eenvoudige verbouwing in dialoog met de betrokken inwoners wordt onderzocht wat de gevolgen van het plan / initiatief zijn voor de nabije en verdere omgeving en wie die gevolgen ondervinden (een omgevingsimpact-scan en een stakeholder-analyse) . De uitkomsten hiervan bepalen de opzet en indeling van het participatieproces. We hebben dat in de volgende tabel schematisch weergegeven.

Omvang van het initiatief	Verbouwing woning b.v. uitbouw, dakkapel	Functiewijziging b.v. vestiging bedrijf aan huis	Inbreiding b.v. Oosterenk, Zwartewaterallee	Herstructurering / gebiedsontwikkeling b.v. Holtenbroek, IJsselhallen	Grootstedelijke invloed b.v. locatie voor nieuwe woonwijk, Omgevingsvisie
Gevolgen voor de omgeving / hinder	Geen of heel weinig, alleen directe burenhinder	Afhankelijk van de situatie, meestal relatief beperkt	Groot maar lokaal (enkele straten)	Groot, wijk- of stadsdeel, langdurig	Groot, meervoudig, effecten pas op langere termijn merkbaar
Maatschappelijk belang	Geen, vooral particulier belang	Enigszins	Behoorlijk	Aanzienlijk	Groot, hele stad en eventueel regio
Participatieproces	Eenvoudig	Uitgebreid	Extra	Intensief	Complex
Rol van de initiatiefnemer	Direct betrokken burenhinderers tijdig informeren, eventuele zorgen bespreken	Idem + directe omgeving tijdig informeren en betrekken, belangen meewegen	Idem + grotere omgeving tijdig informeren en betrekken, belangen meewegen	Idem + ruime omgeving tijdig informeren, betrekken bij verschillende stappen (fasering)	Idem + stadsbreed
Rol van de gemeente	Geen	Beperkt	Behoorlijk	Groot, pro-actief + maatschappelijke organisaties betrokken	Leidend, pro-actief + maatschappelijke organisaties betrokken
Rol van de inwoner	Eventuele zorgen of bezwaren kenbaar maken	Idem	Idem + informatiebijeenkomst bijwonen en meepraten / meedenken	Idem + over langere periode	Idem + over meerdere jaren, rol / positie moeten sterker worden

Deze tabel hebben we op het onderdeel participatie in [bijlage 1](#) nader uitgewerkt in een “participatiewijzer”. Daarmee maken we duidelijk wat we in de verschillende situaties verstaan onder volwassen participatie: hoe groter de invloed van plannen op de straat, buurt, wijk of stad, des te uitgebreider de participatie.

- Vanaf de start van participatieprocessen uit de oranje, blauwe en rode kolom is er duidelijkheid over de volgende vragen:



- wat is het doel van participatie? Gaat het om het krijgen van inzicht in belangen en wensen t.a.v. een toekomstige ontwikkeling, het peilen van draagvlak, of om een combinatie daarvan?
 - wie is verantwoordelijk voor het participatieproces? Is dat de initiatiefnemer, de wijk / buurt, de gemeente, of een combinatie daarvan?
 - hoe worden inwoners ondersteund om voldoende deskundigheid in te kunnen brengen in het participatieproces (b.v. door eigen expertise in te huren of door maatschappelijke organisaties te betrekken)?
 - wat is de beïnvloedingsruimte, welke kaders en randvoorwaarden zijn er?
 - hoe ziet het participatieproces eruit, wanneer komen inwoners en andere betrokkenen aan bod?
 - wat gebeurt er met de opbrengsten: zijn die input voor het eigen oordeel van college of raad? Of bepaalt de meerderheidsvoorkeur bij het participatieproces het besluit? Of wordt de inbreng gebruikt voor verbetering van het initiatief?
 - wat zijn de verschillende rollen en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen in het initiatief en het bijbehorende participatieproces?
 - wie besluit uiteindelijk over het plan / project / beleid ?
- Participatie sluit geen mensen en/ of partijen uit. Ook wordt zoveel mogelijk geprobeerd “de zwijgende meerderheid” te betrekken, mensen die uit zichzelf niet zo snel komen om mee te praten. Ten slotte wordt de inbreng gezocht van buiten de “gevestigde partijen” met een aanpak die rekening houdt met verschillende groepen inwoners
- Wanneer het gaat om toekomstvisies voor een bepaald onderwerp of gebied wordt ook de inbreng van jongeren georganiseerd. Zij moeten meepraten over de toekomst van onze stad.
- Als het gaat om meepraten en meedenken van inwoners over omvangrijke beleidsstukken, zoals bijvoorbeeld de Omgevingsvisie, is er vooraf een goed leesbare samenvatting van die beleidsstukken. Daarin wordt niet alleen begrijpelijke taal gebruikt, maar ook veel gewerkt met beeldmateriaal, zodat een brede groep inwoners bereikt kan worden.
- Over beslissingen met grote gevolgen voor de toekomst van Zwolle (b.v. de groei van het aantal woningen, beschermen van groen) kan iedere Zwollenaar zich uitspreken, b.v. via een referendum of verkiezingen.

Spelregels voor volwassen participatie

- Voordat een initiatief uit de oranje, blauwe of rode kolom uit de voorgaande tabel start of plannen concreet gemaakt kunnen worden, maakt de initiatiefnemer samen met direct betrokkenen (zoals de gemeente, omwonenden, wijkvereniging etc) een analyse van de invloed van het plan op de omgeving; die bepalen aard en omvang van de participatie.
- De eigenaar / initiatiefnemer plaatst een duidelijk lees- en zichtbaar bord op de plek waarvoor een plan in voorbereiding is (b.v. bij lege gebouwen, braak liggende stukken land). Daarop staat aangegeven wat er op die plek gaat gebeuren en waar bewoners terecht kunnen voor informatie.
- Als er voor initiatieven en plannen “omgevingstafels” worden georganiseerd, zijn inwoners daar vertegenwoordigd.
- Inwoners worden vroegtijdig, laagdrempelig, in begrijpelijke taal (B1 niveau) en via verschillende media geïnformeerd en betrokken. Dus vóórdat:
 - plannen concreet worden en oplossingen worden geformuleerd
 - een vergunningaanvraag wordt ingediend
 - een concept plan met de gemeenteraad wordt besproken.
- Tijdens het participatieproces is er sprake van transparante en begrijpelijke communicatie:
 - over de effecten die inwoners van het plan / project / beleid kunnen ondervinden
 - over de verschillende stappen in het participatieproces
- Van participatie-bijeenkomsten wordt altijd een verslag gemaakt en verspreid onder de deelnemers. Als op onderdelen vertrouwelijkheid nodig is, worden afspraken gemaakt over de manier waarop daarmee wordt omgegaan.
- Het resultaat van het participatieproces wordt teruggekoppeld aan de deelnemers: wat wordt er met de inbreng gedaan en wanneer vindt besluitvorming plaats?
- De gemeente is aanwezig bij participatiebijeenkomsten om het proces en de uitkomsten te kunnen beoordelen. Raadsleden hebben tijdens deze bijeenkomsten de rol van toehoorder.
- De uitkomsten van een participatieproces worden vastgelegd in een apart document bij de besluitvorming over het betreffende onderwerp. Daarin wordt o.a. beschreven hoe rekening wordt gehouden met de wensen en belangen van inwoners. Het college / de raad weegt in de besluitvorming:
 - het participatieproces: was het proces op orde?
 - de uitkomsten daarvan: wat vinden de inwoners van het initiatief / de plannen, op welke manier is rekening gehouden met hun belangen?
- Participatie-trajecten worden met alle betrokkenen geëvalueerd om ervan te leren
- Elke 2 jaar worden de uitgangspunten en spelregels geëvalueerd met de raad en zo nodig aangepast.



Hoe verder?

Het thema participatie is bepaald niet nieuw voor Zwolle. Er zijn in het verleden al veel woorden aan gewijd en mooie plannen gemaakt, b.v.:

- Programma “Samen maken we de stad” 2008 – 2011
- “Het venijn zit in de start – dialogen in Zwolle ” : rapport van de Gemeentelijke Rekenkamercommissie Zwolle 2010
- Motie “Zorgvuldige uitvoering van communicatieprocessen richting Zwolse Burgers bij particuliere initiatieven” uit 2016
- Coalitie-akkoord 2018 – 2022 waarin het stadsbestuur schrijft dat het een bestuursstijl wil hanteren waarin “we open en uitnodigend zijn en ruimte laten aan inwoners, bedrijven en instellingen in de stad” en “in de gemeenteraad en in de samenleving streven naar een zo breed mogelijk draagvlak voor onze keuzes”
- De Verbeteragenda Lokale Democratie waartoe de raad het initiatief heeft genomen en die binnenkort wordt vastgesteld

Er zijn ook goede resultaten geboekt op dit gebied, m.n. op buurt- en wijkniveau. Maar wij vinden dat anno 2021 nieuwe stappen nodig zijn om participatie van inwoners naar volwassenheid te brengen. Daar hebben we concrete voorstellen voor, waarbij we onderscheid maken tussen de korte en de wat langere termijn.

Voorstellen voor de korte termijn (= nog deze raadsperiode):

1. De uitgangspunten en spelregels uit deze petitie worden vastgelegd in de Omgevingsvisie en in het participatiebeleid (participatieverordening) dat de gemeente moet maken voordat de Omgevingswet van kracht wordt. Zodat inwoners een juridische basis hebben en de gemeenteraad een middel heeft om de vinger aan de pols te houden.
2. De actiepunten uit de Verbeteragenda Lokale Democratie worden voortvarend opgepakt en uitgevoerd: een interactieve wijkkaart, meer ruimte voor maatschappelijke initiatieven, heldere afspraken tussen college, raad en inwoners over rollen en verantwoordelijkheden, wijkbudgetten, een regisseur participatie.
3. Echte participatie vraagt vooral een andere houding bij zowel ambtenaren, college en raad. Een open houding t.a.v. de inbreng van inwoners en de intrinsieke bereidheid om inwoners daadwerkelijk ruimte en zeggenschap te geven op beleid en plannen. Ook daarin wordt geïnvesteerd.
4. Voor het in werking treden van de Omgevingswet wordt voldoende ondersteuning voor inwoners geregeld (in geld, tijd, training, informatievoorziening, de mogelijkheid om zelf onderzoek te laten doen e.d.). Zodat inwoners goed in positie komen wanneer de participatie de verantwoordelijkheid is / wordt van de initiatiefnemer.

Voorstellen voor de volgende raadsperiode:

Graag willen wij ook al verder de toekomst in kijken. Wat denkt u van het actualiseren en verder uitbouwen van het programma “Samen maken we de stad” waar Zwolle rond 2010 mee bezig was? Waarin Zwollenaren meer zeggenschap krijgen over hun stad en meer eigenaarschap hebben t.a.v. hun leefomgeving? Steden als Utrecht, Amsterdam en Groningen zetten al stappen in die richting. Waarom Zwolle niet? “Samen maken we de stad 2.0” als stip op de horizon?

Een paar schoten voor de boeg, waarmee volgens ons het maken van plannen en beleid voor de leefomgeving ons prima samen kan gaan met vernieuwing van de lokale democratie:

- Wij roepen politieke partijen op om in hun verkiezingsprogramma's voor 2022 duidelijke standpunten op te nemen over b.v. de verdere groei van Zwolle, een eventuele uitleglocatie, wel of niet ruimte voor nieuwe windturbines e.d. , zodat inwoners echt wat te kiezen hebben.
- Wij pleiten ervoor om na de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 geen coalitie-akkoord maar een maatschappelijk akkoord te sluiten: een gezamenlijke agenda voor de toekomst van Zwolle, waarin bestuur, inwoners, organisaties en partners in de stad samenwerken aan maatschappelijke opgaven.
- In onze reactie op de Verbeteragenda Lokale Democratie hebben wij al aangegeven dat we daarin verbeteracties voor participatie op de grotere thema's missen. Daarom stellen wij concreet voor dat inwoners een stem krijgen:
 - in de Regio Zwolle (b.v. in de vorm van een "burgerraad")
 - bij de Regionale Energiestrategie en in de energietransitie in de vorm van een burgerforum (zoals de Commissie Brenninkmeijer onlangs adviseerde)
 - bij het MIRT-onderzoek naar de verstedelijkingsstrategie

Wij zien uit naar constructieve gesprekken in de stad en met het gemeentebestuur, die uiteindelijk zullen leiden tot een evenwichtiger speelveld bij plannen voor de leefomgeving. Waarin Zwollenaren meer zeggenschap krijgen over de toekomst van hun straat, buurt, wijk, stad en regio.

