



Aan: De leden van de gemeenteraad van Amsterdam
Datum: 9 mei 2023
Portefeuille(s): Democratisering
Portefeuillehouder(s): Rutger Groot Wassink
Behandeld door: Directie Digitalisering en Innovatie, bestuurszaken.dii@amsterdam.nl
Onderwerp: Routekaart participatieverordening

Geachte leden van de gemeenteraad,

Besturen en besluiten nemen is meer dan alleen *namens* burgers handelen. In het handelen *namens* burgers schuilt het gevaar dat de overheid zich inzichten toe-eigent die ze niet met recht kan claimen. Door *met* de burger te werken aan de publieke zaak, door actief inzichten op te halen in plaats van te veronderstellen, wordt beleid kwalitatief beter en kan het handelen van de overheid verrijkt worden. Ook in het licht van de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen is oprechte en doelbewuste participatie van Amsterdammers keiharde noodzaak. Het is een ijkpunt in het Amsterdams Akkoord 2022-2026: de stad maken we samen.

Die ambitie wordt bovendien versterkt door verschillende ontwikkelingen in wetgeving. Zoals het wetsvoorstel 'Versterking participatie op decentraal niveau', dat door de Tweede Kamer wordt voorbereid. Deze wet verplicht elke gemeente tot het vaststellen van een participatieverordening. Ook de Omgevingswet, die op 1 januari 2024 wordt ingevoerd, stelt regels over het betrekken van burgers en de rol van de gemeente hierin. De opvatting dat participatie een kerntaak is van de overheid heeft onder maatschappelijke druk de afgelopen decennia steeds meer postgevat en wordt nu ook verankerd in wetgeving. Hiermee is een verschuiving waarneembaar in het denken over de rol van de overheid, die kernachtig is samen te vatten als de kentering van inspraak naar participatie.

De laatste jaren hebben gemeenten door het hele land gezocht naar nieuwe vormen om hun inwoners beter te betrekken bij de keuzes die worden gemaakt. Vaak met Amsterdam voorop. Zeker vanaf 2019 is op allerlei manieren werk gemaakt om Amsterdammers meer eigenaarschap en zeggenschap te geven, over hun eigen stad, wijk en leefomgeving. En dat is niet zomaar. Want de betrokkenheid van een grote groep inwoners bij onze democratie staat steeds verder onder druk. Betere afspraken over hoe de gemeente met inwoners samenwerkt zijn geen wondermiddel, maar wel een onmisbare bouwsteen. Want hoe kunnen we verwachten dat Amsterdammers de gemeente vertrouwen, als de gemeente niet ook zorgt dat ze zelf betrouwbaar is?

Daarom heeft de gemeenteraad in 2021 het beleidskader participatie vastgesteld. Daarin staat wat we in de Amsterdamse praktijk geleerd hebben en met welke uitgangspunten participatie in Amsterdam voortaan wordt vormgegeven. Daarbij gaan we niet voor meer participatie, maar voor betere participatie. Betere participatie waarbij: afwegingen bewust worden gemaakt en helder zijn voor alle betrokkenen; vooraf expliciet een bestuurlijke afweging is gemaakt over het participatieproces; vanaf de start duidelijkheid is over het doel waarmee van de participatie, de rol van bewoners en wat we met hun inbreng doen; en het perspectief van de betrokkenen in de uitwerking, uitvoering én bijstelling centraal staan.

In Amsterdam is met vrijwel iedere denkbare vorm van participatie gepionierd. Naast het beleidskader participatie is eind 2021 het beleidskader buurtrechten in de raad bekrachtigd. De opvatting dat participatie en actieve burgerbetrokkenheid erbij hoort, heeft daarmee al zijn beslag gekregen in grote delen van de gemeentelijke organisatie. De maatschappelijke ontwikkelingen, schaarse ruimte en de ambitie om Amsterdammers goed te blijven betrekken, maken echter dat we niet tevreden achteromkijken, maar dat we vooruitkijken naar hoe we participatie een stevigere plek kunnen geven en meer bewust en gestroomlijnd in kunnen zetten. Dat gebeurt door – in navolging van het Amsterdams Akkoord 2022-2026 – deze twee beleidskaders te vertalen naar een verordening en zowel het bestuur als de organisatie voor te bereiden op de manier van werken die dat met zich meebrengt.

In het komende jaar zullen we verschillende stappen zetten om te zorgen dat er *met* Amsterdammers gewerkt wordt aan de publieke zaak. We vragen u via deze brief kennis te nemen van de routekaart en de sturende uitgangspunten.

Wat er verandert

Met het vastgestelde beleidskader participatie en het beleidskader buurtrechten heeft Amsterdam de beweging van enkel en alleen representatie naar actieve participatie omarmd. De Amsterdamse participatie, met het beleidskader en de vertaling daarvan in de verordening, geeft invulling aan de kentering van inspraak naar participatie.

Het werken volgens de verordening, brengt belangrijke veranderingen met zich mee. Zowel bestuurders als raadsleden en ambtenaren zullen zich op een andere manier tot participatie moeten verhouden en op een andere manier moeten werken. De verandering heeft een 'zachte' en een 'harde' kant. De zachte kant gaat om de geest van de verordening: voortdurend bewuste afwegingen maken waarbij het perspectief van de burger centraal staat, risico's durven nemen, het gesprek met elkaar openen, een onderzoekende en kwetsbare opstelling, alert zijn op zachte stemmen en blijven leren.

De 'harde' kant gaat om de eisen die we stellen om de 'zachte' kant te bewaken. Die eisen vinden een vertaling in de verordening en leiden tot concrete veranderingen in het werk. Dat betekent bijvoorbeeld dat bij elk participatietraject een participatieplan wordt gemaakt. Daarin staat een aantal wezenlijke en vastgestelde elementen beschreven zoals de expliciete en onderbouwde keuze voor een participatiedoel; de mate en invloed van deelnemers; en welke kaders op voorhand worden meegegeven of zelfs al zijn vastgesteld waar in het participatietraject rekening mee moet worden gehouden. De Amsterdamse participatie

vraagt ook een andere betrokkenheid van de verantwoordelijke bestuurder. De bestuurder stelt namelijk het participatieplan vast bij de start en weegt en beoordeelt de opbrengst van het traject. In aanvulling daarop is het tijdig en duidelijk over brengen wat er met de opgehaalde inzichten is gebeurd en tot welk besluit dit heeft geleid een centraal punt in de werkwijze die gepaard gaat met de verordening.

Wat we gaan doen: de uitgangspunten en de routekaart

Welke route we volgen is belangrijk, maar hoe we de route volgen evengoed. Goede participatie is noodzaak, dus zo vullen we deze verandering ook in. We bewegen van de huidige situatie naar de nieuwe verordening, in de geest van de verordening. Dat betekent dat we de vastgestelde beleidskaders vertalen naar een verordening, maar dat we ondertussen ook al werken volgens de kaders en de verordening. We werken met een vast eindpunt en leren onderweg van de praktijk. Met een lerend proces bewegen we naar de vaststelling en inwerkingtreding van de verordening in mei 2024.

De uitgangspunten

Die beweging zetten we in volgens een aantal uitgangspunten:

- Gericht op kwalitatief betere participatie;
- Gericht op meer ruimte voor samenwerking met initiatief;
- Continu lerende organisatie en proces;
- Voor de organisatie toepasbare regels;
- Inrichting van een proces met de organisatie, college, raad en bewoners.

Gericht op kwalitatief betere participatie

In oktober 2021 is het beleidskader participatie vastgesteld met als kern: niet meer participatie, maar beter. Met bewuste en duidelijke keuzes vooraf over participatieruimte en rollen, voorspelbaarheid en transparantie voor bewoners. Dat betekent dat ook de verordening, de voorbereiding van het bestuur en de voorbereiding van de organisatie daarop gericht zijn: kwalitatief betere participatie. Betere participatie – betrouwbaar, transparant en doelbewust – is de kern van alles wat we doen.

Gericht op meer ruimte voor samenwerking met initiatief

Het beleidskader buurtrechten is gericht op een betere samenwerking met initiatieven, op gebruikmaken van expertise uit de stad en ruimte maken in onze kaders. Zo willen we initiatieven vanuit de buurt de ruimte geven en eigenaarschap overdragen aan de buurt.

Continu lerende organisatie en proces

In mei 2024 stelt u de verordening vast en treedt de Amsterdamse participatieverordening in werking. Dan moet de bestuurlijke en ambtelijke organisatie klaar staan. Dat betekent niet dat het dan klaar is. Goede participatie vraagt om ambtelijk en bestuurlijk vakmanschap en een continu lerende organisatie, waarin we het blijvend verbeteren van processen en beleid omarmen. Dat vraagt een andere manier van werken, die we vatten in de tekst van de verordening, maar ook in de voorbereiding van bestuur en organisatie.

Voor de organisatie toepasbare regels

De participatieverordening moet niet alleen kwalitatief betere participatie verankeren, maar ook werkbaar zijn voor de Amsterdamse gemeenteorganisatie. Door het lerende proces kunnen we in de verordening recht doen aan de uitvoering. Door nu al te werken zoals uiteindelijk de bedoeling is, ondervangen we problemen in de uitvoerbaarheid en brengen we de juridische tekst al in de praktijk. Daarin is het belangrijk dat er zoveel mogelijk eenduidig wordt gewerkt bij de verschillende directies die met participatie te maken hebben. Dit geldt ook voor verzoeken van initiatiefnemers om gebruik te maken van het uitdaagrecht. Tegelijkertijd bewaren we ruimte voor wat er op verschillende plekken nodig is. Participatie bij de herinrichting van een plein vraagt ontegenzeggelijk iets anders dan participatie ten behoeve van een slavernijmuseum.

Hiervoor een proces inrichten met de organisatie, college, raad en bewoners

De Amsterdamse participatieverordening heeft effect op de raad, het college, de ambtelijke organisatie en de Amsterdammers. Dat betekent dat we een zorgvuldig proces moeten inrichten, waarbij we aan de betrokkenen – waaronder ook de stadsdeelcommissies en dagelijks bestuurders van de stadsdelen – ruimte geven om hun rol in te kunnen vullen. Daarin gaat het niet alleen om het inrichten van een participatietraject voor Amsterdammers rondom de verordening, maar ook over het vormgeven van de routes. Die richten we daarom zo in dat het college, de raad en de Amsterdamse ambtenaren zich voorbereid weten.

Deze uitgangspunten zijn sturend in de inhoud en het proces van de routes naar Amsterdamse participatie. We vragen u als raad daarom kennis te nemen van deze uitgangspunten en vanuit uw controlerende rol hier in het vervolg op toe te zien.

De routekaart

Gestuurd door de hiervoor beschreven uitgangspunten, tekenen we drie routes:

- 1) de voorbereiding van het bestuur op de inwerkingtreding van de participatieverordening;
- 2) de voorbereiding van de organisatie daarop;
- 3) het daadwerkelijk tot stand brengen van de participatieverordening.

De route van bestuurlijke voorbereiding draait om bestuurlijk vakmanschap. Daarin wordt via gesprekken, (werk)sessies en masterclasses de rol van de bestuurder bij participatie, maar ook die van u als raad verder vormgegeven. Samen met de verantwoordelijke bestuurders wordt onderzocht hoe de ambities, behoeftes en aanscherping verder in de praktijk van participatie gebracht kunnen worden. Daarnaast wordt een technische sessie georganiseerd, voor u allen toegankelijk, om u verder te informeren over de verordening en de route daarnaartoe.

De route waarin de organisatie voorbereid wordt op het werken met de Amsterdamse participatieverordening bestaat zowel uit stedelijk aanjagen en faciliteren als voorbereidingen treffen in de verschillende directies. Om zicht op de uitvoering van participatie te krijgen, wordt stedelijke monitoring en evaluatie ingericht. Daaraan verbonden is de nadruk op leren en ontwikkelen. Goede participatie vraagt om stadsbreed investeren in participatiekunde. Dat doen we door te faciliteren met instrumenten, training en expertise. In de verschillende directies richten we ons op het versterken van het ambtelijk vakmanschap en bewustwording,

naar behoefte van de directie. Ook hiertoe is kennis en gereedschap beschikbaar. Daarnaast richten we ons op eenduidige werkprocessen, met waar mogelijk en nodig ruimte voor eigen accenten. Tot slot gebruiken we drie pilot trajecten om direct uit de praktijk te leren van de spannendste participatievraagstukken.

Parallel aan de voorbereidingen van bestuur en organisatie, vertalen we de vastgestelde beleidskaders naar de Amsterdamse participatieverordening. Daaraan zijn verschillende nog nader uit te werken onderwerpen verbonden:

- *Reikwijdte participatie*: het beleidskader bevat geen informatie over de reikwijdte van participatie. Moet je altijd een afweging maken over participatie? Of alleen in het geval van beleid? In de concept verordening zijn verschillende varianten opgenomen;
- *Rolverdeling Raad, College en stadsdelen (stadsdeelcommissies en dagelijks bestuurders)*: met u als Raad en met de betrokken bestuurders en stadsdeelcommissies wordt een gesprek gevoerd over de rol bij participatie. Daaruit moet blijken of het behulpzaam is om die rol in de verordening nog verder expliciet te beschrijven.
- *Monitoring en evaluatie*: verder moet worden geconcretiseerd hoe jaarlijks de uitvoering van de verordening gemonitord wordt en wat daarover in de verordening wordt opgenomen;
- *Sociaal domein*: nader ingevuld wordt in hoeverre het betrekken van cliënten en belangenorganisaties een aparte uitwerking behoeft in de verordening;
- *Omgevingswet/-visie*: de rol van externe initiatiefnemers in relatie tot deze verordening wordt uitgewerkt;
- *Buurtplatformrecht*: we verkennen hoe we de ervaringen in de pilot buurtplatformrecht een nadere plek kunnen geven in de verordening.

Van een eerste vertaling van de huidige beleidskaders in juridische regels, wordt in de komende maanden toegewerkt naar een definitief concept eind november, dat vrij wordt gegeven voor inspraak en advisering door de stadsdelen. Vervolgens wordt dat concept omgezet tot een definitieve verordening, om vast te stellen in mei 2024. Vanuit het uitgangspunt dat we blijven leren en zoeken, gaan we ervan uit dat we de verordening de komende jaren periodiek evalueren en bijstellen.

Het beleidskader participatie en het beleidskader buurrechten zijn samen met Amsterdammers, experts en andere belanghebbenden in een participatietraject tot stand gekomen. Inzichten en lessen van participatietrajecten zijn daarbij zo goed mogelijk vastgelegd in beleid. De inhoud van deze beleidskaders wordt nu zo nauw mogelijk vertaald naar de verordening. Bij deze vertaling betrekken we wederom een groep betrokken Amsterdammers en initiatiefnemers. Parallel hieraan richten we een breder participatietraject in dat zich richt op de implementatie, het leren over en de doorontwikkeling van de participatieverordening op termijn. Vragen die we hierbij met Amsterdammers en andere belanghebbenden centraal stellen zijn: Hoe wordt gezorgd dat de organisatie klaar is voor de verordening? Wat heeft hierbij prioriteit? Op welke manier kan de implementatie leiden tot een lerende organisatie?

Vervolg

Met deze routekaart en uitgangspunten geven we weer hoe we er als bestuur en als organisatie voor zorgen dat we stappen *met* de burger zetten, in plaats van namens de burger. We blijven op zoek naar de beste manier om dat te doen. Immers, vrij naar Frantz Fanon, 'For the people the government is not the authority but the organization whereby they, the people, exert their authority and will.'

Met vriendelijke groet,
Namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam,



Rutger Groot Wassink
Wethouder Democratisering