

Handelingskader Participatieve gemeente Gemert-Bakel



Inleiding

De gemeente Gemert-Bakel vindt het belangrijk om inwoners zo goed mogelijk te betrekken bij het maken van plannen en beleid. Participatie is een speerpunt van de huidige coalitie. De gemeenteraad heeft de wens uitgesproken om te groeien naar een wendbare, communicatieve en participatieve organisatie. Hieronder verstaan we een gemeente die uitstekend samenwerkt met haar inwoners en die optimaal gebruik maakt van de 'kracht van de samenleving'. Het gemeentebestuur heeft gekozen voor twee sporen om te komen tot een participatieve gemeente.

Het **eerste spoor** is het stuk dat u nu leest; een handelingskader voor (burger)participatieprocessen. Dit stuk is in overleg en afstemming met de raadsfracties, collegeleden, dorpsraden, medewerkers, en instellingen opgesteld. In dit stuk staat omschreven waarom participatie in gemeenteland steeds belangrijker wordt, wat (burger)participatie precies is (ook definities), welke doelen ermee gerealiseerd (kunnen) worden, wie welke rol heeft in participatieprocessen, wanneer onderwerpen participabel zijn en welke criteria we daarvoor hanteren. Ook staat erin omschreven hoe medewerkers een participatietraject zo goed mogelijk kunnen voorbereiden. Dat laatste is belangrijk, want uit de gesprekken die zijn gevoerd met onder andere de raadsfracties en de dorpsraden, blijkt dat veel problemen die we vandaag de dag ervaren, kunnen worden voorkomen met een goede voorbereiding.

In het **tweede (interne) spoor** zijn medewerkers aan de slag om de organisatie zo goed mogelijk klaar te stomen voor de participatieve gemeente van de toekomst. In deze fase worden medewerkers on-the-job gericht begeleid, gecoacht en/of opgeleid.

Leeswijzer

Het handelingskader van Gemert-Bakel bestaat uit drie delen. Het **eerste deel** gaat vooral over relevante maatschappelijke, sociale, culturele en economische ontwikkelingen en opgaves die iets betekenen voor de wijze waarop wij als gemeente participeren met onze inwoners. Wat zijn vandaag de dag belangrijke onderwerpen die invloed hebben op participatie? En wat betekent dat dan voor de wijze waarop wij (zouden moeten) participeren? Dit deel kan gezien worden als een soort 'grondslag'. De genoemde specifieke opgaves zijn het resultaat van doorleefsessies (najaar 2023) die met een twintigtal medewerkers zijn gehouden.

Het **tweede deel** gaat vooral over de specifieke visie van Gemert-Bakel over participatie. Wat zijn onze definities? Wat zijn onze uitgangspunten voor participatie? In dit deel worden een aantal fundamentele Gemert-Bakelse uitgangspunten belicht die voortvloeien uit de gesprekken die in het voorjaar van 2023 onder andere met de raadsfracties en vertegenwoordigers van instellingen en bedrijven zijn gehouden.

In het **derde deel** staan als het ware 'instructies' voor de organisatie zélf. Hierin staan handvatten voor medewerkers hoe zij onderwerpen kunnen kaderen, welke vragen zij kunnen stellen om scherp te krijgen of en in welke mate een onderwerp zich leent voor participatie en hoe zij een goed onderbouwd startdocument kunnen opzetten dat aan college en of raad kan worden voorgelegd.

DEEL 1

Belangrijke ontwikkelingen die gevolgen hebben voor de wijze waarop de gemeente participeert met inwoners(groepen)

Waarom toegroeien naar een participatieve gemeente?

In het kader van het toegroeien naar een 'participatieve gemeente' is begin 2023 een groep met ca. 20 medewerkers geselecteerd die vanuit hun functie veelvuldig contact hebben met inwoners en allerlei partijen in de samenleving. Met deze groep vinden interviewsessies plaats, er wordt gesproken over de doelen en de meerwaarde van participatie en de groep wordt in de praktijk geholpen participatie zo goed mogelijk vorm te geven. De bedoeling is dat de groep straks een voortrekkersrol vervult als het gaat over 'participatief werken' en het komen tot een 'participatieve gemeente'. In enkele sessies in oktober en november 2023 heeft de groep zich onder andere gebogen over de belangrijke vraag welke onderwerpen ons de komende vijf jaar het meest bezig gaan houden én wat dat vervolgens betekent voor de participatie met inwoners. Met andere woorden: waarom is het zo belangrijk dat we toegroeien naar een participatieve gemeente?

In dit deel vindt u de volgende hoofdstukken:

1.1 De vijf belangrijkste onderwerpen (volgens de medewerkers) die invloed hebben op de wijze waarop de gemeente participeert met inwoners.

1.1 De vijf belangrijkste onderwerpen (volgens de medewerkers) die invloed hebben op de wijze waarop de gemeente participeert met inwoners

1- Woningbouw en woonomgeving

In de komende jaren krijgen we als gemeente te maken met een grote vraag naar woningen voor diverse doelgroepen. Het zal met name gaan over betaalbare woningen voor jong en oud en over passende woningen die aansluiten op en meegroeien met de verschillende levensfasen (o.a. levensloopbestendige woningen). Daarnaast zien we dat het steeds belangrijker wordt dat bij het realiseren van woningen of wijken nadrukkelijker wordt gekeken naar een samenhangend geheel van voorzieningen en zorg in de omgeving.

Participatie met groepen in de samenleving zal zich onder andere toeleggen op het zorgvuldig analyseren van behoeften en een goede interactie met inwoners in het kader van de Omgevingswet en de omgevingsdialoog!

2- Individualisering en sociale cohesie

In de komende jaren krijgen we als gemeente te maken met een toenemende individualisering. Daardoor neemt de sociale cohesie af. Dit zal er onder andere toe leiden dat minder mensen deelnemen aan het verenigingsleven en aan (sociale) activiteiten. Verenigingen krijgen het moeilijker om jongere leden te werven en jongeren aan zich te binden voor vrijwilligers- en bestuursfuncties. Daarnaast is te verwachten dat individualisering (ook door de steeds ouder wordende bevolking) ertoe leidt dat de eenzaamheid en polarisatie toenemen. Ook zullen we in toenemende mate geconfronteerd worden met inwoners die om professionele hulp vragen of deze nodig hebben voor allerlei sociale problematiek (denk aan psychische, opvoed- en gezinsproblematiek, eenzaamheid onder ouderen), terwijl de mensen en financiën die daarvoor nodig zijn ontbreken.

Om ervoor te zorgen dat iedereen mee kan doen en mensen elkaar kunnen (blijven) ontmoeten zal de gemeente veelvuldig met een grote diversiteit aan inwoners, verenigingen en organisaties

in gesprek gaan om sámen tot oplossingen te komen. Dit vraagt om een 'participatieve houding' van de gemeente.

3- Klimaat en energie

In de komende jaren krijgt lokaal, Europees en mondiaal klimaatbeleid een concrete uitwerking op gemeentelijk niveau. Het klimaatbeleid heeft ingrijpende gevolgen voor ons energiegebruik en de opwekking daarvan (energietransitie), de (energie-)infrastructuur en het gebruik en de vervuiling van lucht, bodem en water. Concreet moet worden gedacht aan de uitfasering van aardgas, verzwaring van het elektriciteitsnet, voorzieningen voor elektrische mobiliteit, het klimaatadaptief maken van de openbare ruimte (zowel maatregelen tegen verdroging als opvangen van overtollig water) en het stimuleren en faciliteren van energiebesparende maatregelen en lokale opwekking van duurzame energie.

Dit zal ertoe leiden dat de gemeente vaker en intensiever contact zal hebben met inwoners en groepen uit de samenleving bij het reduceren van energiegebruik, het stimuleren van inwoners om te verduurzamen (gedragsverandering) en het betrekken van inwoners bij aanpassingen in de openbare ruimte, bijv. voor de aanleg van elektriciteitskabels.

4- Bestaanszekerheid en brede welvaart

In de komende jaren zullen veel inwoners naar verwachting moeilijker rond kunnen komen. Dat kan er bijvoorbeeld toe leiden dat ze de contributie van de vereniging niet meer kunnen betalen, dat ze niet deel kunnen nemen aan sociale activiteiten en dat ze daardoor mogelijk vereenzamen. Veel inwoners zullen voor ondersteuning een beroep gaan doen op de gemeente. Het is aan de gemeente om deze problematiek in de preventiesfeer zoveel mogelijk te voorkomen en om inwoners die hulp nodig hebben - al dan niet met vigerend beleid - te begeleiden naar meer 'bestaanszekerheid'.

Dit zal ertoe leiden dat de gemeente meer een 'coachende rol' krijgen, dat maatschappelijke organisaties en verenigingen in stelling moeten worden gebracht en dat communicatie en bejegening van de gemeente richting inwoners empathisch en in begrijpelijke taal moet.

5- Mobiliteit en bereikbaarheid

In de komende jaren zullen klimaatdoelen en de toenemende druk op schaarse ruimte en de betaalbaarheid van woningen ertoe leiden dat we moeten kijken naar andere vormen van vervoer en transport. Te denken valt aan deelmobiliteit, uitbreiden en verbeteren van het fietsnetwerk en het gebruik van het openbaar vervoer. Tegelijkertijd is het van belang dat onze gemeente goed bereikbaar blijft, omdat dit van vitaal belang is voor het vestigingsklimaat en de leefbaarheid.

Het stellen van duidelijke kaders rondom infrastructurele plannen en de samenwerking met de vele partijen die daarbij betrokken zijn, vraagt om scherp verwachtingenmanagement en als zodanig om een goede communicatie met inwoners(groepen).

DEEL 2

Onze visie op burger- en overheidsparticipatie

Onze visie: waar baseren we die op?

In dit deel wordt nader ingegaan op de visie van Gemert-Bakel als het gaat over burger- en overheidsparticipatie. Deze visie is gebaseerd op de uitkomsten en bevindingen van de vele gesprekken die in het voorjaar van 2023 zijn gevoerd met de raadsfracties, College, dorpsraden, ambtenaren en vertegenwoordigers uit het sociaal domein en bedrijfsleven. De bevindingen zijn in juli met raadsleden gedeeld in de beeldvormende raad.

In dit deel vindt u de volgende hoofdstukken:

- 2.1 Bevindingen van de gesprekken met de raadsfracties, dorpsplatforms e.a.
- 2.2 Wat is een participatieve gemeente?
- 2.3 Definities
- 2.4 Doelen
- 2.5 De Gemert-Bakelse uitgangspunten

2.1 De bevindingen van de gesprekken met raadsfracties, dorpsplatforms, college, medewerkers en vertegenwoordigers van sociaal domein en bedrijfsleven

Bevinding 1

Verwachtingen vooraf en gedurende het proces zijn niet altijd duidelijk

- Wie beslist wanneer en waarover?
- Wie heeft welke rol?

Bevinding 2

Soms is sprake van stroperigheid in trajecten en processen

- Inwoners ervaren trajecten soms als langdurig, zonder duidelijk resultaat
- Daardoor raakt 'flow' eruit en worden mensen gedemotiveerd

Bevinding 3

Inwoners weten vaak niet dát er geparticipeerd kan worden

- De gemeente moet meer doen om mogelijkheid tot participeren breed bekend te maken
- Gemeente moet het aantrekkelijker maken, zodat mensen mee kunnen en willen doen

Bevinding 4

Er is niet altijd sprake van gelijkwaardigheid tussen inwoners en gemeente

- Aanvankelijke intentie aan het begin van een traject is meestal goed
- Soms gaat gemeente 'boven partijen staan' waardoor de gelijkwaardigheid verloren gaat

Bevinding 5

Communicatie kan beter

- Inwoners ervaren dat de (proces)communicatie vaak nog onvoldoende is
- Met name als het gaat over (politiek) gevoelige onderwerpen

Bevinding 6

Maatwerk staat soms op gespannen voet met gelijkheidsbeginsel

- Intentie om maatwerk te bieden is goed
- Echter, we moeten ervoor waken dat dit tot willekeur leidt

Bevinding 7

Mondige minderheid moet niet de overhand krijgen

- In participatieprocessen zien we vaak dezelfde mensen terug
- Een deel hiervan dient ook of vooral een eigen belang
- De mening van 'een mondige minderheid' is niet altijd de mening van inwoners

Bevinding 8

Continuïteit participatieprocessen soms in gevaar door personeel verloop

- Er is veel verloop onder het personeel
- Nieuwe gezichten leiden vaak tot nieuwe accenten en keuzes
- Dit is niet altijd in lijn met afspraken met inwoners

Bevinding 9

Scherpte op rollen van college B&W en gemeenteraad

- Wat betekent participatieve werkwijze voor de huidige rollen van college en raad?
- Hoe kan de raad haar kaderstellende en controlerende rol vormgeven als inwoners een grotere rol hebben?

Belangrijke conclusie:

Veel zaken die 'niet goed gaan' kunnen worden voorkomen met een goede voorbereiding. Een goede voorbereiding zorgt ervoor dat er voorafgaand aan een participatietraject duidelijkheid is over:

- Wat het precieze doel is om te participeren op het betreffende onderwerp.
- Of het betreffende onderwerp überhaupt geschikt is voor participatie (waar staat het onderwerp op de participatieladder?). Zo ja, waarom? Zo niet, waarom niet?
- Wie de regie heeft op en in het project en wie welke rol heeft.
- Wat de inhoudelijke kaders zijn en waar inwoners(groepen) over kunnen meepraten. En ook waar ze niet over kunnen meepraten en waarom dat dan is.
- Wie de in- en externe stakeholders zijn (wie komen we allemaal tegen?) en wat dat betekent voor de communicatie én de participatie.
- Wat de planning is en wanneer we bij wie op de lijn komen (o.a. beslismomenten, interactiemomenten, communicatiemomenten).
- Wat de routing is richting college en gemeenteraad en wat college en gemeenteraad belangrijk vinden, vooraf mee willen geven, wat ze wél willen en wat ze absoluut niet willen.

Zoals ook aangegeven in de beeldvormende raad van juli 2023 is de focus van dit handelingskader vooral gericht op het helpen van medewerkers om een voorbereiding zo goed en zorgvuldig mogelijk te doorlopen. Deel 3 van dit handelingskader is dan ook het 'instructiedeel' voor de medewerkers.

2.2 Wat is een participatieve gemeente?

2.2.1 Een participatieve gemeente...

- › Realiseert enerzijds waar mogelijk, reëel en haalbaar plannen en beleid samen met haar inwoners, verenigingen, bedrijven en instellingen. Dit met als doel dat deze plannen (nog) beter aansluiten op de actuele en specifieke behoeften in de samenleving én dat er tegelijkertijd meer draagvlak is voor deze plannen;
- › Voert anderzijds niet klakkeloos uit wat inwoners willen maar zoekt altijd naar een reële balans tussen wat belangrijk is voor de samenleving, wat nodig is om de leefbaarheid in die samenleving te behouden of te versterken én wat haalbaar is qua financiën en realiseerbaarheid.

2.2.2 Voorwaardelijk hierbij is dat de gemeente...

- Met beide benen op de grond staat en aanvoelt wat inwoners(groepen) belangrijk vinden;
- De samenleving zoveel mogelijk de ruimte geeft om plannen zélf op te pakken, te ontwikkelen en/of te realiseren;
- In specifieke situaties wél (stevig) de regie pakt. Bijvoorbeeld als het gaat over onderwerpen die maatschappelijk gevoelig of complex zijn of waarvoor een relatief grote investering nodig is;
- Goed motiveert waarom zij in specifieke situaties bepaalde keuzes maakt en daarover transparant communiceert.

2.3 Definities

2.3.1 Definitie burgerparticipatie

De gemeente realiseert waar mogelijk, reëel en haalbaar plannen en beleid samen met haar inwoners, verenigingen, bedrijven en instellingen. Dit met als doel dat deze plannen (nog) beter aansluiten op de actuele en specifieke behoeften in de samenleving én dat er tegelijkertijd meer draagvlak is voor deze plannen. Bij burgerparticipatie is de gemeente initiatiefnemer en/of eigenaar van het plan of project. De gemeente is dan ook verantwoordelijk voor het betrekken van inwoners.

2.3.2 Definitie overheidsparticipatie

Inwoners(groepen/-collectieven) nemen zelf het initiatief en/of de regie voor plannen en projecten die de leefbaarheid (kunnen) bevorderen en vragen daarvoor zo nodig op gezette momenten of facetten expertise, inzet, financiering of instemming van de gemeente. De gemeente kijkt vanuit haar eigen verantwoordelijkheid op welke manier en op welke momenten zij betrokken moet zijn bij het traject.

2.4 Doelen

Doel 1: Kwaliteit

Door gezamenlijk te werken aan plannen en beleid kunnen gemeente en inwoners als team een hogere kwaliteit realiseren. Van hoge kwaliteit is sprake als het proces leidt tot een plan of een beleid dat technisch, praktisch en financieel haalbaar is, dat past binnen vastgestelde en reële uitgangspunten van de gemeente, dat aansluit bij de mening en wensen van inwoners en dat alles bij elkaar leidt tot realisatie van de gestelde doelen.

Doel 2: Draagvlak

Als mensen uit Gemert-Bakel betrokken zijn bij plannen, het proces van dichtbij gevolgd hebben en weten dat er aandacht is geschonken aan hun mening en die van hun medeburgers, is de kans groot dat zij eerder achter het eindresultaat staan dan wanneer die betrokkenheid er niet was. Meedoen leidt tot acceptatie, acceptatie leidt tot draagvlak. Het verhoogde draagvlak leidt er in de veel gevallen toe dat er minder bezwaren en klachten op gemeentelijke plannen of voornemens komen.

Doel 3: Bondgenootschap

Tijdens een interactief proces worden inwoners geconfronteerd met de werking van politiek. Doordat ze participeren en een kijkje krijgen in de keuken, beseffen ze dat een gemeente keuzes moet maken. Ze maken mee dat niet altijd elk individueel belang behartigd kan worden, hoe graag ze dat ook zouden willen. Ze maken ook mee dat voor- en tegenstanders met argumenten komen die ze zelf niet zouden bedenken. De inwoner kijkt met een bredere blik en zal belangen afwegen. Uiteindelijk kan dit de bandbreedte vergroten waarbinnen het bestuur autonoom zijn werk kan doen. Immers: de inwoner zal minder sceptisch zijn, zal zich minder snel bezighouden met details, en het 'algemeen belang' zal eerder prevaleren boven het eigen belang. Gevolg van dit alles op langere termijn: meer efficiency in de besluitvorming, minder kosten bij de totstandkoming van deze besluitvorming en snellere procedures.

Doel 4: Vergroten vertrouwen

Het proces op zichzelf en de rol van de gemeente als partner in dat proces is belangrijk. Participatie stelt de gemeente in staat om te laten zien dat ze goed kunnen luisteren en samenwerken. Participatie is dus een instrument waarmee het vertrouwen van inwoners in politiek en bestuur versterkt en verbeterd kan worden. Het instrument biedt mogelijkheden om inwoners te laten ervaren dat er naar hen geluisterd wordt en dat ze iets te vertellen hebben. Als Gemert-Bakel dit goed doet, zullen inwoners op termijn minder snel denken dat de gemeente toch maar doet wat zij wil. De gemeente zal zich tegenover de inwoners wel voortdurend moeten bewijzen. Participatie moet gezien worden als een continu proces.

2.5 De Gemert-Bakelse uitgangspunten

Voortvloeiend uit de bevindingen uit de gesprekken die in het voorjaar zijn gevoerd met raadsfracties, dorpsplatforms, college, medewerkers en vertegenwoordigers uit het sociaal domein en befruitsleven worden zeven Gemert-Bakelse uitgangspunten geformuleerd voor de manier waarop we in Gemert-Bakel vorm en inhoud geven aan participatie.

- 1- Focussen op een goede voorbereiding van participatie
- 2- In de voorbereiding kijken vanuit verantwoordelijkheid gemeente
- 3- Altijd participatie, tenzij...
- 4- Participatie als aan drie condities wordt voldaan
- 5- Iedereen kan een initiatief beginnen
- 6- Participatie in het hart van beleid
- 7- Raad en college geven kaders mee voor participatie

2.5.1 Focussen op een goede voorbereiding van participatie

Zoals vermeld is in het voorjaar van 2023 is een verkenning gedaan bij raadsfracties, het college van B&W, de ambtelijke organisatie, dorpsraden en vertegenwoordigers van bedrijven en instellingen over de manier waarop participatieprocessen tot op heden verlopen. Aanleiding voor deze verkenning was het gegeven dat partijen in de samenleving niet altijd tevreden zijn over participatieprocessen en het resultaat ervan. De belangrijkste conclusie van de verkenning was dat dit vooral te maken heeft met het ontbreken van duidelijke kaders en het consequent toepassen ervan en het onvoldoende managen van reële verwachtingen. In de beeldvormende raad in juli 2023 is besproken dat de grootste 'winst' is te boeken met een betere voorbereiding van participatieprocessen. Om hieraan invulling te geven is een organisatieontwikkeltraject opgetuigd en is dit handelingskader participatie opgesteld. Dit handelingskader is dus bedoeld om de gemeentelijke organisatie te helpen om zich goed voor te bereiden op participatieprocessen.

Met deze invulling wordt vooral tegemoet gekomen aan bevinding 1

2.5.2 In de voorbereiding kijken vanuit onze verantwoordelijkheid als gemeente

In de voorbereiding van participatietrajecten en initiatieven vanuit de samenleving is het van belang om goed te kijken naar de verantwoordelijkheid van de gemeente. Op die manier wordt 'scherp' wat inwoners van de gemeente mogen verwachten, wat mogelijk is en wat niet mogelijk is. Waar het initiatief ook vandaan komt, de gemeente heeft en houdt in veel gevallen namelijk een verantwoordelijkheid. Die verantwoordelijkheid is per situatie verschillend. Soms heeft de gemeente een (wettelijke) zorgplicht of moet ze toezien op een doelmatige besteding van belastinggeld. In andere gevallen is de gemeente 'hoeder' van het algemeen belang, etc.

De gemeente geeft invulling aan dit uitgangspunt door:

1. Regelmatig met inwoners en georganiseerde inwonersgroepen (bijv. verenigingen) in gesprek te gaan over wat er speelt in de kernen én waar de gemeente mee bezig is. De gemeente maakt afspraken met hen over hun onderlinge samenwerking, zodat zij een podium hebben om initiatieven te ontplooiën en initiatiefnemers uit de samenleving in contact te brengen met de juiste contactpersonen binnen de gemeente.
2. Twee 'participatiemakelaars' aan te wijzen in de organisatie die breed bekend wordt gemaakt in de samenleving en waar inwoners(groepen) zich kunnen melden voor initiatieven. Deze contactpersonen zorgen ervoor dat initiatiefnemers met de juiste medewerkers in contact worden gebracht en het initiatief door de gemeente goed wordt opgepakt (zie ook 2.5.5)

Met deze invulling wordt vooral tegemoet gekomen aan de bevindingen 3 en 5

2.5.3 Altijd participatie, tenzij...

De gemeente is van mening dat inwoners in principe over álle onderwerpen waar de gemeente zich mee bezighoudt moet kunnen participeren, tenzij dat om goede redenen niet wenselijk, haalbaar of reëel is. Dit uitgangspunt werkt twee kanten op. Enerzijds is het van belang dat de gemeente participatie niet alleen selectief toepast als het haar 'goed uitkomt', bijv. alleen omdat de wethouder enthousiast is over het onderwerp of omdat de medewerkers er 'toevallig' tijd voor hebben, etc. Participatie is juist een geweldig instrument om samen met inwoners doelen te realiseren op het gebied van leefbaarheid en leefomgeving. Anderzijds moet voorkomen worden dat de gemeente bij allerlei onderwerpen, te pas en te onpas, móet participeren, óm te participeren. Er zijn nu eenmaal onderwerpen die zich niet of minder lenen voor participatie. Dit is geborgd in de 'tenzij...': de gemeente moet altijd de mogelijkheid hebben om kaders te scheppen en voorwaarden te stellen aan participatie, geredeneerd vanuit de verantwoordelijkheid die zij heeft voor een specifiek onderwerp.

Met deze invulling wordt vooral tegemoet gekomen aan de bevindingen 3 en 5

2.5.4 Participatie als aan drie condities wordt voldaan

In Gemert-Bakel is participatie dus altijd mogelijk, tenzij er goede redenen zijn waarom dit niet kan. Deze redenen zijn samen te vatten onder de volgende drie condities.

In Gemert-Bakel passen we participatie toe als wordt voldaan aan de volgende drie condities:

1. het initiatief/onderwerp dient een collectief en maatschappelijk belang
2. er is voldoende animo onder inwoners(groepen) om te participeren
3. het initiatief/onderwerp is niet te complex op het gebied van wet- en regelgeving, techniek/inhoud/specialisme, benodigde financiële middelen, politieke of bestuurlijke gevoeligheden en benodigde ambtelijke capaciteit.

Het bestaan van de onder punt 3 bedoelde beperkingen op het gebied van bijv. regelgeving en financiën betekent niet automatisch dat er dan geen participatie kan plaatsvinden. De gemeente kan in zulke gevallen kaders en condities aan de participatie stellen.

Ad 1. Er is een collectief belang

De gemeente wil meer samenwerken met inwoners en groepen in de samenleving. Inwoners melden zich ook steeds vaker bij de gemeente en willen vaker meedoen. Onder het mom van 'participatie' manifesteren belangengroepen, brancheorganisaties en actiecomités zich in toenemende mate bij de gemeente. Maar is er altijd sprake van participatie? Of spreken we eerder van lobby? Van participatie kan alleen sprake zijn als er een collectief en maatschappelijk belang mee is gemoeid. Er moet een zekere mate van 'collectief voordeel' zijn om de medewerking van de gemeente te kunnen vragen. De gemeente is er namelijk voor om het algemene belang te dienen. Door daar in de voorbereiding rekening mee te houden wordt voorkomen dat 'schreeuwers' en mensen die louter een (eigen)belang van een kleine groep dienen, de overhand krijgen.

Met deze invulling wordt vooral tegemoet gekomen aan de bevindingen 3 en 7

Ad 2. Er is voldoende animo om te participeren

Betrokkenheid van inwoners kan alleen aan de orde zijn als er animo is onder inwoners om mee te praten of zelf een bijdrage te leveren. Als die animo er niet is, dan is er sprake van reguliere dienstverlening en levert de gemeente dienstverlening zoals zij die standaard levert. Participatie is alleen zinvol als er inwoners zijn die willen participeren. Het is niet de taak of verantwoordelijkheid van de gemeente om inwoners er bij de haren bij te slepen. Kortom, we gaan niet participeren, óm te participeren.

Ad 3. Het onderwerp is niet te complex

De gemeente denkt goed na over de complexiteit van het onderwerp in relatie tot de betrokkenheid en participatie van inwoners. Sommige onderwerpen worden door inwoners belangrijk en interessant gevonden om te participeren, maar blijken in de praktijk zó complex te zijn, dat er feitelijk niet of nauwelijks ruimte is voor participatie. De complexiteit kan o.a. blijken uit:

- Het onderwerp is gebonden aan complexe wet- en regelgeving;
- Het onderwerp vraagt om een grote financiële investering, maar het geld ervoor ontbreekt;
- Het onderwerp is inhoudelijk dusdanig complex dat inwoners alle facetten ervan niet kunnen overzien;
- Het onderwerp vraagt om een mate van ambtelijke inzet die niet kan worden waargemaakt.

Deze conditie werd in de gesprekken in het voorjaar door nagenoeg alle partijen bevestigd. Opmerking van de raadsfracties daarbij was: “Als een onderwerp te complex is, zoek dan in elk geval wel naar delen binnen dat onderwerp waar inwoners wél over kunnen meepraten.”

2.5.5 Iedereen kan een initiatief beginnen

De gemeente verwelkomt initiatieven vanuit de samenleving graag. Veel medewerkers willen oprecht vanuit een positieve mindset meedenken met initiatiefnemers over mogelijkheden, over wat er wél kan. Zo evident als dit voor de gemeente klinkt, zo vanzelfsprekend is dit voor inwoners nog niet. De meeste inwoners weten (nog) niet goed bij wie ze kunnen aankloppen als ze een idee willen voorleggen aan de gemeente of hulp nodig hebben bij de uitvoering ervan. Voor de gemeente is het belangrijk dat participatie niet alleen een voorrecht is voor inwoners die de weg binnen het gemeentehuis kennen of brutaal genoeg zijn om daar zelf achter te komen. Uitgangspunt is daarom dat álle inwoners relatief gemakkelijk een initiatief moeten kunnen beginnen en moeten kunnen voorleggen aan de gemeente. Binnen de gemeente worden twee mensen ‘opgeleid’ tot participatiemakelaar; zij zijn een ingang voor initiatieven en zorgen ervoor dat de vraag zorgvuldig worden doorgeleid en een opvolging krijgt. Dat vraagt ook iets van de wijze waarop de gemeente hierover communiceert. In het eerder genoemde organisatieontwikkeltraject wordt hier de nodige aandacht aan besteed.

Met deze invulling wordt vooral tegemoet gekomen aan de bevindingen 3, 4 en 5

2.5.6 Participatie in het hart van beleid

De afgelopen jaren is participatie steeds belangrijker geworden bij het maken van plannen en beleid, projecten én het faciliteren van initiatieven van inwoners. Als participatie bij steeds meer beleid, plannen en projecten aan de orde is, dan kan het organiseren en in goede banen leiden ervan niet alleen de verantwoordelijkheid zijn van één team of enkele personen in de gemeentelijke organisatie. Participatie is niet iets dat 'erbij' wordt gedaan, maar het is een wezenlijk onderdeel bij plannen, projecten en beleid. Er komen binnen de gemeentelijke organisatie een aantal 'linking pin'- personen die de consistentie en overview bewaken en die collega's helpen bij het organiseren van participatietrajecten die aansluiten op behoeften en wensen in de samenleving (zie ook 4.2). Daarnaast focust het huidige organisatieontwikkeltraject zich vooral op het vergroten van het participatief bewustzijn van medewerkers en leidinggevenden in de organisatie.

Met deze invulling wordt vooral tegemoet gekomen aan de bevindingen 1 en 8

2.5.7 Raad en college geven kaders mee voor participatie

Als inwoners meepraten over een project, plan of beleid, dan heeft dit consequenties voor de zeggenschap die het gemeentebestuur (raad en college) over het onderwerp heeft. In andere woorden: als de gemeente aan inwoners de ruimte geeft om een plan mede vorm te geven, dan kan het niet zo zijn dat college en raad 'zomaar' een beslissing nemen die niet in lijn is met de opbrengst van de participatie. Om deze reden is belangrijk dat er aan de voorkant van een participatieproces duidelijkheid is over wie welke beslissingen moet nemen, en welke ruimte voor participatie er is. De afspraak is dat de raad en het college van te voren in de gelegenheid worden gebracht om kaders mee te geven over de vormgeving van de participatie, áls zij ook een beslissing moeten nemen over de inhoud ervan.

Met deze invulling wordt vooral tegemoet gekomen aan bevinding 9

DEEL 3

Instructies voor de medewerkers: wat doen we in de voorbereiding?

Drie instrumenten voor een goede voorbereiding

Voor de voorbereiding van participatieprocessen is het belangrijk dat al in een vroeg stadium een inschatting wordt gemaakt of, en in hoeverre, een onderwerp geschikt is om inwoners bij te betrekken én welke rollen de gemeente en inwoners(groepen) er mogelijk in kunnen spelen. In Gemert-Bakel hebben we drie 'instrumenten' om ons hier een goed beeld van te vormen: Ingangstoets, Labeling, Stakeholdersanalyse. Deze drie instrumenten tezamen zijn bedoeld als hulpmiddelen voor ambtenaren en bestuurders om intern, ter voorbereiding, te kunnen doorleven waar het om gaat en om goede afwegingen te kunnen maken. Deze instrumenten zijn nadrukkelijk niet bedoeld als afvinklijst, invuloefening o.i.d. De gebruiker van deze instrumenten kan ze helemaal of deels gebruiken, e.e.a. naar gelang de situatie.

In dit deel vindt u de volgende hoofdstukken:

- 3.1 De vijf fasen in de voorbereiding
- 3.2 De initiatiefase
- 3.3 Go or no-go (voorlopig)
- 3.4 Ingangstoets
- 3.5 Stakeholdersanalyse
- 3.6 Ons huiswerk op een rijtje
- 3.7 We gaan beginnen...

3.1 Vijf fasen in de voorbereiding



3.2 De initiatiefase

Op enig moment komt er een wens binnen om iets met een onderwerp (m.b.t. leefbaarheid) te doen. Deze wens kan van een ambtenaar komen maar ook van een dorpsoverleg. Op dat moment is het van belang dat dit onderwerp in behandeling wordt genomen en dat het niet blijft liggen.

Als het onderwerp van de gemeente komt, dan meldt de betrokken medewerker (bijv. de projectleider) dit bij één van de participatiemakelaars van de gemeente. Indien nodig formeert de participatiemakelaar een voorbereidingsgroep. Deze groep bestaat uit een klein groepje medewerkers die tezamen de disciplines bestrijken die te maken hebben met het betreffende onderwerp. Dit groepje doorloopt de stappen 2 tot en met 5 van de 'voorbereiding en kadering'.

Als het onderwerp van een inwonergroep of van een dorpsoverleg komt, dan is het de bedoeling dat zij dit kenbaar maken bij de participatiemakelaar van de gemeente. Als een medewerker van

de gemeente - bijvoorbeeld in een gesprek met een dorpsoverleg - geconfronteerd wordt met een specifieke wens, dan is het de bedoeling dat deze medewerker dit aangeeft bij de participatiemakelaar. De gemeente zorgt ervoor dat dorpsoverleggen weten waar zij terecht kunnen als zij mogelijk op een onderwerp willen participeren.

3.3 Go or no-go (voorlopig)

De eerste stap die moet worden gezet is het toetsen of het onderwerp zich leent voor participatie. In het geval van burgerparticipatie waarvan de gemeente initiatiefnemer is, dan maakt de projectleider, teamleider of behandelend ambtenaar zelf deze afweging. Daarbij kan de hulp van de participatiemakelaar worden gevraagd. In het geval van een initiatief vanuit de samenleving, dan maakt de participatiemakelaar deze afweging, indien nodig met hulp van een medewerker die deskundig is op het betreffende onderwerp. De 'go or no-go' is een 'lichte' toets om snel te kunnen bepalen of een onderwerp zich überhaupt leent voor participatie. Dit is belangrijk om te voorkomen dat gedurende het voorbereidingsproces pas blijkt dat participatie niet aan de orde is/kan zijn. Deze 'go or no-go' toets vindt plaats aan de hand van drie criteria (zie ook 2.5.4):

1. het initiatief/onderwerp dient een collectief en maatschappelijk belang
2. er is voldoende animo onder inwoners(groepen) om te participeren
3. het initiatief/onderwerp is niet te complex op het gebied van wet- en regelgeving, techniek/inhoud/specialisme, benodigde financiële middelen, politieke of bestuurlijke gevoeligheden en benodigde ambtelijke capaciteit.

Indien het onderwerp een 'go' krijgt, dan wordt de voorbereiding in gang gezet. Indien het een 'no-go', dan wordt er bekeken of en op welke manier er wel over het onderwerp kan worden gecommuniceerd (in samenspraak met communicatieadviseurs). Indien het resultaat van deze toets positief is en er dus 'go' wordt gegeven, dan is dit een voorlopige 'go'. In de volgende stap (Ingangstoets) wordt veel dieper op het onderwerp ingegaan en kan namelijk alsnog blijken dat het onderwerp zich niet of onder zeer strikte voorwaarden leent voor participatie.

3.4 Ingangstoets

3.4.1 Waarom een ingangstoets?

Als uit de 'go or no-go' toets een voorlopige 'go' is gegeven om te participeren, dan start de voorbereiding met de ingangstoets. De projectleider vormt samen met de participatiemakelaar een voorbereidingsgroep. Deze groep bestaat uit medewerkers die tezamen de benodigde kennis hebben van het betreffende onderwerp. Zij gaan het onderwerp doorleven en toetsen het onderwerp aan de hand van allerlei criteria en vragen op de geschiktheid voor participatie en de mate waarin. In deze toets kijkt de voorbereidingsgroep nadrukkelijk vanuit de verantwoordelijkheid die de gemeente heeft t.a.v. het voorliggende onderwerp/project. De voorbereidingsgroep maakt een weging tussen nut en noodzaak voor de samenleving en de mogelijkheden als het gaat over bijvoorbeeld financiën, wetgeving en ambtelijke capaciteit. In specifieke gevallen kan het voorkomen dat de gemeente betrokken inwoners(groepen) (deels) betreft bij het invullen van vragen uit de ingangstoets. In dat geval krijgen de inwoners ook meer gevoel en inzicht bij gemeentelijke afwegingen om al dan niet participatie toe te passen. Afhankelijk van de antwoorden uit de ingangstoets beslist de gemeente uiteindelijk of er een definitieve 'go' voor de participatie kan worden gegeven en wordt met de initiatiefnemers gecommuniceerd welke afwegingen er aan het besluit ten grondslag liggen (zie 'Ons huiswerk op een rijtje').

3.4.2 Welke vragen komen aan bod in de ingangstoets?

Hulpvragen m.b.t. 'nut en noodzaak'

- 01- Wat willen de inwoners met dit project bereiken?
- 02- Bereiken we hier één of meerdere doelen van participatie mee?
- 03- Hoe breed is de behoefte bij inwoners om 'mee te doen'?
- 04- Dient het onderwerp een collectief belang? En in welke mate?
- 05- In welke mate is er weerstand te verwachten bij specifieke groepen?
- 06- Is er met betrekking tot dit onderwerp 'oud zeer' te verwachten?

Hulpvragen m.b.t. 'rol, positie en mogelijkheden gemeente'

- 07- Wat vraagt dit project van de gemeente?
- 08- Staat de benodigde financiële investering in verhouding tot het doel?
- 09- Is er voldoende tijd om dit participatief goed te organiseren en in te vullen?
- 10- Is het onderwerp behapbaar of behapbaar te maken?
- 11- In welke mate hebben we te maken met bestaande wet- en regelgeving?
- 12- In welke mate verwacht ik dat er voldoende ambtelijke capaciteit is?

3.4.3 Labeling

Naast de ingangstoets wordt het onderwerp 'gelabeld'. Doel van labeling is om scherp te krijgen wie er (met name) regie heeft over het project(resultaat): de gemeente of inwoners, ofwel is er sprake van 'overheidsparticipatie' of 'burgerparticipatie'. Dat is belangrijk om te weten zodat bepaald kan worden wie welke rol en verantwoordelijkheid krijgt in het participatieproces en waar de regie precies ligt. Het labelen van onderwerpen gebeurt door de gemeente. Het label (A, B, C, D) vloeit voort uit de vragen van de ingangstoets.

		Overheids-participatie	Burger-participatie	
	Label A	Label B	Label C	Label D
In welke mate heeft gemeente een wettelijke, juridische, financiële, politiek/bestuurlijke verantwoordelijkheid? (zie vragen 7 t/m 11 ingangstoets)	Niet	Weinig	Op wezenlijke onderdelen	Zeer veel
In welke mate is gemeente betrokken bij dit onderwerp?	Niet	Op sommige onderdelen	Over de hele linie	Overal
Wat is de rol van gemeente m.b.t. dit onderwerp?	Geen rol	Participant (op onderdelen) of facilitator	Eigenaar	Eigenaar
Wie moet regie voeren over het project?	Inwoners-(groepen)	Kan elke actor zijn, afhankelijk van afspraken	Gemeente is regisseur	Volledige regie gemeente

3.5 Stakeholdersanalyse

Afhankelijk van het onderwerp en de complexiteit daarvan, wordt zorgvuldig bekeken wie we allemaal tegenkomen in het proces. Wie zijn de belangrijkste stakeholders? Waar kunnen we tegenstanders verwachten en wat zijn hun bezwaren? Wie zijn mogelijk belangrijke ambassadeurs? Is er sprake van oud zeer bij bepaalde doelgroepen? Zie vragen ingangstoets 1 t/m 6. Op basis van deze analyse kan er voor worden gekozen om al in een vroeg stadium met specifieke doelgroepen in gesprek te gaan. Bij het maken van de stakeholdersanalyse is een communicatieadviseur van de gemeente betrokken. Deze denkt mee en adviseert over de te betrekken stakeholders en over de wijze waarop met hen kan worden gecommuniceerd.

3.6 De rapportage (ons huiswerk op een rijtje)

Als de stappen 3.2 tot en met 3.5 zorgvuldig zijn doorlopen, wordt het 'huiswerk' op een rijtje gezet; dat gebeurt in een beknopte rapportage. Deze rapportage is als het ware de motivatie waarin wordt toegelicht of er op het betreffende onderwerp participatie plaatsvindt, in welke mate dat gebeurt, hoe groot de bandbreedte is waarbinnen inwoners kunnen participeren en hoe college en raad hierin worden betrokken. De rapportage zal altijd aan het college worden voorgelegd en op basis daarvan kan het zijn dat er zaken worden bijgesteld en aangepast. Omdat de rapportage altijd aan het college wordt voorgelegd in een collegevoorstel, kan ook de raad hier kennis van nemen en er vragen over stellen (aan het college).

De rapportage geeft een antwoord op de volgende vragen:

- 1- Wat is het **doel** van dit project?
- 2- Wie heeft **regie** op dit project en wie heeft welke rol? En wie wordt projectleider?
- 3- Wat zijn de **inhoudelijke kaders**?
- 4- Welke **relevante stakeholders** komen we tegen?
- 5- is de **bestuurlijke en politieke routing**?
- 6- Wat is de **planning** van het project en welke **stappen** worden doorlopen?

In de rapportage wordt ook een passage opgenomen waarin wordt opgenomen wat het projectplan...

- 'grofweg' betekent voor de financiën
- 'grofweg' vraagt van de inzet van medewerkers

Ad. 2 Op basis van de 'labeling' (zie 3.4.3) zal blijken wie de regie heeft op het project. Als de gemeente de regie krijgt, spreken we van burgerparticipatie (zie 2.3.1) en als de inwoners de regie krijgen spreken we van overheidsparticipatie (zie 2.3.2). In het eerste geval (bij burgerparticipatie) levert de gemeente de projectleider. In de meeste gevallen zal dit de medewerker zijn die extern georiënteerd is en die vanuit zijn of haar rol/functie het meest met het onderwerp te maken heeft. Deze medewerkers zitten ook in de eerder genoemde groep van 20; de medewerkers die on the job worden getraind en opgeleid om participatieprocessen goed voor te bereiden en te begeleiden.

3.7 We gaan beginnen...

3.7.1 Het college is akkoord met de rapportage; en dan?

Als het college akkoord is met de rapportage (de aanpak dus), dan gaat de projectleider in gesprek met een vertegenwoordiging van de betrokken inwoners. Als het een burgerparticipatietraject betreft, dan krijgen de inwoners een inkijk in en toelichting op de rapportage (het plan van aanpak) en ze kunnen daar dan vragen over stellen, eventueel in gezamenlijkheid zaken aanvullen etc. Bedoeling is dat dit gesprek zal leiden tot een definitieve aanpak die óók kan rekenen op instemming en draagvlak van de betrokken inwoners.

In het geval van overheidsparticipatie doet de gemeente verder niets. Dan is het aan de betreffende inwoners om al dan niet bij de gemeente aan te kloppen voor hulp, inbreng van

expertise of faciliteiten of anderszins. Afhankelijk van de situatie zal de gemeente dan bekijken én motiveren of en in welke mate dit mogelijk is.

3.7.2 Welke participatie- en werkvormen worden ingezet?

In de praktijk bestaan ontzettend veel verschillende participatie- en werkvormen, stappenplannen en noem maar op. Elke participatie- en werkvorm heeft zijn specifieke voor- en nadelen. In Gemert-Bakel kiest de projectleider (eventueel in samenspraak met de inwoners) voor een werkvorm die het beste past bij de gegeven situatie en de specifieke context. Maatwerk is hierbij het devies! Zo zal in het ene geval worden gekozen voor een aanpak die gebaseerd is op uitgangspunten van het 'burgerberaad' van Eva Rovers. De ander keer kan het zijn dat wordt gekozen voor een werkvorm gebaseerd op het inventarisatiemodel van Hendriks en Eijssers. In het komende jaar worden de medewerkers uit de groep van 20 (zie inleiding deel 1) getraind op een diversiteit aan participatie- en werkvormen zodat ze ook weten in welke situatie zij welke participatie-of werkvorm idealiter (zouden) kunnen toepassen.

Om te voorkomen dat voor alles het wiel opnieuw moet worden uitgevonden, zal zoveel mogelijk worden aangesloten op bestaande (goed werkende) werkvormen en communicatiemiddelen. Te denken valt aan de website Onsgemertbakel.nl.

Tot slot

In de eerste helft van 2024 gaat de organisatie met dit handelingskader (spoor 1) in de praktijk aan de slag. Dat gebeurt aan de hand van een drietal pilotprojecten. Medewerkers zullen praktisch en on-the job worden begeleid en gecoacht (spoor 2) om dit handelingskader toe te passen. Het is belangrijk dat de gemeenteraad goed is aangesloten op de 'transformatie' naar een meer participatieve gemeente. Daarom wordt er na de zomervakantie een open gesprek georganiseerd tussen (een vertegenwoordiging van) de raad, de medewerkers (die betrokken zijn geweest bij de pilots), en een aantal participanten (inwoners). Dit gesprek gaat vooral over het verloop van de pilotprojecten; hoe is dat gegaan? Wat zijn succesfactoren? Wat zijn knelpunten of valkuilen? Wat vraag om bijstelling of bijsturing? De bevindingen én de adviezen van de raadsleden zullen worden meegenomen in een eventuele bijstelling van dit handelingskader en het interne traject met medewerkers.