

Raadsvoorstel

Documentnummer	ZM22.02047
Onderwerp	Beleidskader participatieaanpak inwonerparticipatie en bestuursstijl
Datum raadsvergadering	15 december 2022
Raadscommissie	Gecombineerd Samenleving en Grondgebied
Datum raadscommissie	6 december 2022
Programma	Sociale Leefomgeving
Portefeuillehouder	H. Rodoe

Inleiding

De gemeente Mook en Middelaar erkent het belang van inwonerparticipatie. Allerlei projecten zijn ook met participatie tot stand gekomen, maar het gevoel leeft bij zowel raad als bestuur dat er ruimte is voor verbetering. Er wordt nog helderheid gemist over proces, procedures, kaders, informatievoorziening, bijsturing en besluitvorming. Daarom is er gevraagd om een bestuurlijk breed gedragen participatieaanpak met geformuleerde spelregels voor college van B&W en de gemeenteraad en een stappenplan inwonerparticipatie voor de ambtelijke organisatie. Hierbij vindt u een voorstel voor een dergelijke aanpak. Als handelingsperspectief is bij de keuze voor de participatieaanpak gekeken naar dat wat al beschikbaar is en al eerder door andere gemeenten beproefd is. Uw raad heeft op 20 september 2022 in een opiniërende bijeenkomst uw input gegeven voor de participatieaanpak. Dit is meegenomen in dit voorstel.

Voorstel

In te stemmen met voorgestelde participatieaanpak Inwonerparticipatie en bestuursstijl.

Beoogd effect

De participatieaanpak zorgt er voor dat alle partijen (college, raad en organisatie) eenduidig met inwonerparticipatie omgaan wat zal leiden tot meer draagvlak, beter beleid en betere besluitvorming.

Argumenten

1. *Met de participatieaanpak is voor alle partijen duidelijk welke stappen worden doorlopen bij de inzet van inwonerparticipatie*

De participatieaanpak zoals deze wordt voorgesteld bestaat uit de volgende, elkaar opvolgende, onderdelen.

- a. Bij de start van elk project of elke (groter) beleidsproces wordt eerst een afweging gemaakt of inwonerparticipatie zinvol en mogelijk is. De gemeente kiest alleen voor inwonerparticipatie (verder dan informeren) wanneer het onderwerp inwoners direct raakt, er voldoende juridische beleidsruimte, tijd en middelen zijn, en er ook echt wat te kiezen valt voor inwoners. Om de aanpak te laten slagen zijn duidelijke afspraken aan de voorkant essentieel; deze bestaan uit een afweging en advies, het vastleggen van participatiekaders in een bestuursopdracht en het opstellen van een participatieplan.
- b. Bij de start van project of activiteit brengt de betrokken medewerker met behulp van een stappenplan en een afwegingskader advies uit aan het bestuur of participatie aan de orde is en wordt al of niet besloten tot participatie. Op deze manier worden de participatiekaders vastgelegd in een bestuursopdracht.
- c. De medewerker maakt een startnotitie met hierin een participatievoorstel. Met gebruikmaking van de participatiewijzer wordt bepaald op welk moment partijen betrokken worden en de werkwijze/methode waarop partijen betrokken worden. De gemeente bevordert hierbij de respons en de representativiteit van verschillende doelgroepen door een mix van online en

Raadsvoorstel

offline middelen in te zetten. Zij spant zich hierbij in om voor alle belanghebbenden inwonerparticipatie laagdrempelig en bereikbaar te maken.

- d. Ook zorgt de betrokken medewerker er voor dat er (bij voorkeur in afstemming met inwoners) een participatieplan wordt opgesteld. In het participatieplan wordt vastgelegd wat de rol van de inwoner is en welke bestuursstijl de gemeente hanteert. Hiernaast wordt vastgelegd op welke momenten inwoners worden betrokken, op welke wijze en met wel doel. En maakt de gemeente inzichtelijk wat er met de inbreng gebeurt.
- e. Na afloop volgt een evaluatie over hoe betrokkenen en gemeente de participatie hebben ervaren.
- f. De betrokken medewerker draagt verantwoordelijkheid voor de participatie en zorgt voor de uitvoering van de voor het project of activiteiten gekozen participatieaanpak. Hij of zij kan hierbij gebruik maken van de ondersteuning van de kerngroep participatie als klankbord of een procescoach.

2. *Het voorgestelde handelingsperspectief leidt tot transparantie*

Het zorgt voor duidelijkheid in een vroeg stadium over de rol van inwoner en gemeente, de mate van invloed en hoe het besluitvormingsproces verloopt.

3. *Het voorgestelde stappenplan, instrumentarium en de 10 spelregels voor participatie zijn beproefd. We maken gebruik van 'best practices'*

De participatieaanpak zorgt er voor dat verschillende perspectieven, kennis en creativiteit snel op tafel komen en de inbreng van inwoners nog goed kan worden ingepast. Wat leidt tot meer draagvlak, beter beleid en besluitvorming.

4. *Het afwegingskader en het overige instrumentarium laten ruimte voor maatwerk.*

Er is gekozen voor een eenvoudige opzet en generiek van aard, dat breed en gemakkelijk gebruikt kan worden. Er blijft wel maatwerk nodig. Het biedt ondersteuning bij de keuze en uitvoering van de meest gewenste vorm van participatie.

5. *Naast gemeentelijke expertise is ook waardevolle kennis in de samenleving. Het combineren van de kennis bij participatie zorgt voor kwaliteit en draagvlak voor gekozen oplossingen*

Hiermee kan een beleidsplan worden verrijkt en verbeterd. De inzet van onze gemeente moet zijn om dit ook ten volle te benutten.

6. *De grote lijnen van deze participatieaanpak passen bij de uitkomsten van het lokaal behoefteonderzoek communicatie en inwonerparticipatie*

Inwoners willen in een vroeg stadium als gelijkwaardig gesprekspartner betrokken worden. Vooral in een raadplegende rol en bij voorkeur aan het begin en/of tijdens de plan- en beleidsvorming. Aan het begin is er nog veel te kiezen en kan de inbreng van inwoners goed worden ingepast.

7. *De participatieaanpak en de raad vullen elkaar aan*

Als de gemeente kiest voor participatie, dan wordt een participatieplan opgesteld en informeert het college ook de raad via een memo over opzet en planning van de participatie. Raadsleden kunnen dan als toehoorder aanwezig zijn bij participatiebijeenkomsten om te luisteren naar wat inwoners belangrijk vinden. Dit kan de raad meenemen in zijn afweging en besluitvorming.

Kanttekeningen

1. *Een blauwdruk voor de wijze van participatie en bijbehorende bestuursstijl bestaat niet.*

De wet schrijft niet voor hoe participatie moet plaatsvinden. Het blijft maatwerk en is afhankelijk

Raadsvoorstel

van het onderwerp. Bovendien ontstaat een bijzondere situatie als een andere overheid de verantwoordelijkheid heeft voor de planvorming en de gemeente afhankelijk is van de participatiemogelijkheden die dan beschikbaar zijn.

2. *Niet ieder onderwerp leent zich voor participatie*

Geen inspraak wordt verleend en participatie beperkt zich tot het verstrekken van informatie:

- bij ondergeschikte herzieningen van een eerder vastgesteld beleidsvoornemen;
- als er sprake is van uitvoering van hogere regelgeving waarbij het bestuursorgaan geen of nauwelijks beleidsvrijheid heeft;
- bij de begroting, de tarieven voor gemeentelijke dienstverlening en belastingen bedoeld in hoofdstuk XV van de gemeentewet;
- als de uitvoering van een beleidsvoornemen dermate spoedeisend is dat inspraak niet kan worden afgewacht;
- als het belang van inspraak niet opweegt tegen het belang van verantwoordelijkheid van de gemeente voor kwetsbare groepen in de samenleving.

Daarnaast is bij de handhaving van regels, bij rampenbestrijding en in crisissituaties participatie, met uitzondering van het verstrekken van informatie, niet het geëigend instrument.

3. *De betrokkenheid van inwoners, bedrijven en verenigingen verschilt per onderwerp.*

Uit algemeen onderzoek blijkt dat de betrokkenheid sterk afhankelijk is van het onderwerp en het directe belang voor inwoners, bedrijven, maatschappelijke instellingen, verenigingen etc. Enerzijds heeft het bestuur, de raad en het college en de burgemeester, de verantwoordelijkheid om over het algemeen belang te waken. Anderzijds moet ook rekening worden gehouden met direct belanghebbenden.

4. *Bestuurlijke dilemma's kunnen invloed hebben op de participatie*

De gemeenteraad is een democratisch gekozen bestuursorgaan met mandaat van de kiezer. Dit wekt de indruk dat het altijd de gemeenteraad of het college van B&W is die de eindbeslissing neemt. Steeds meer inwoners, ondernemers en organisaties willen meer invloed hebben of een bijdrage leveren aan de kwaliteit van hun fysieke en sociale leefomgeving. En juist vroegtijdig en tussentijds betrokken worden bij planvorming en invloed hebben op het bestuurlijk besluitvormingsproces, op inrichtingsvraagstukken etc. Vooral als het impact heeft op de samenleving met (direct) gevolgen voor de inwoners. Dit kan leiden tot bestuurlijke dilemma's. Wat als de uitkomst niet politiek, maar wel maatschappelijk gewenst is?

5. *Kosten en baten van participatie zijn moeilijk meetbaar*

Veel gemeenten gaan ervan uit dat uren die aan het begin van een project in inwonerparticipatie worden geïnvesteerd, aan het einde weer worden terugverdiend. Baten zijn echter kwalitatief en niet meetbaar.

Over het algemeen is de ervaring dat inwoners zich meer serieus genomen voelen en meer betrokken, ook als zij hun zin niet krijgen. Dit zal leiden tot minder (bezwaar-)procedures. Ervaring bij bevraagde gemeenten is dat inwoners positieve ervaringen van participatie ook uitdragen in de (lokale) media.

In gemeenten waar al veel met inwonerparticipatie wordt gewerkt, ziet men dat sociaal maatschappelijke instellingen deze methode van participatie overnemen. Men stelt de inwoner meer centraal en betreft ze eerder bij de plannen. Gevolg is meer sociale cohesie in de wijk en vroegere signalering en hulp bij de aanpak van problemen. Er ontstaan meer netwerken en men helpt elkaar, zonder dat hier direct de overheid aan te pas hoeft te komen.

Raadsvoorstel

Participatie

Bij de totstandkoming van dit voorstel zijn de portefeuillehouder, het MT, de adviseur communicatie, de griffier, de kerngroep inwonerparticipatie en diverse medewerkers geraadpleegd. Daarnaast zijn de uitkomsten van de behoeftepeiling over communicatie en participatie onder 1800 huishoudens in Mook en Middelaar en het inwonerspanel verwerkt in de participatieaanpak en zijn de ideeën en aandachtspunten van de gemeenteraad verwerkt in dit voorstel.

Communicatie

Over deze participatieaanpak is half september 2022 een eerste nieuwsbericht uitgedaan via de gangbare gemeentelijke communicatiekanalen, met daarin de aankondiging dat de gemeente werkt aan een participatieaanpak om de participatie met inwoners te verbeteren. Zodra dit raadsvoorstel openbaar is, volgt verdere interne en externe communicatie via de gangbare gemeentelijke communicatiekanalen (Mintra, Ter Sprake, website, MaasBuren, sociale media).

Uitvoering

De voorgestelde aanpak vereist dat medewerkers de juiste ondersteuning krijgen op het gebied van participatie. Indien u instemt met de participatieaanpak zullen wij de volgende zaken bieden, regelen of inrichten:

Voldoende tijd voor de uitvoering van de activiteit of het project

Door aan de voorkant van een project een duidelijke afweging te maken of er wel of niet geparticipeerd wordt, kan er van worden afgezien als er niet voldoende tijd is of kan er juist in de planning van het project tijd worden ingeruimd voor participatie. Projecten zullen in dat laatste geval mogelijk een langere doorlooptijd kennen of meer capaciteit vragen.

Informatie, training en instrumentarium

Omdat de aanpak een verandering in houding, maar ook meer en andere kennis en vaardigheden vereist, moet dit zorgvuldig worden voorbereid. Dit doen we in de vorm van één of meerdere informatiebijeenkomsten en vervolgens een training. Ook zullen we een digitaal participatieplein inrichten waarop de benodigde instrumenten (zoals het stappenplan, afwegingskader, format participatieplan) beschikbaar zijn.

Een gedragen organisatiedoel met betrekking tot (het belang van) inwonerparticipatie

Als we besluiten hier meer tijd en aandacht aan te geven en te gaan werken met een zorgvuldige participatieaanpak, dan vereist dat dat we hier steeds aan vast houden. Dit betekent dat

- medewerkers de participatieaanpak serieus nemen en geen stappen overslaan;
- het MT dit steunt en hier rekening mee houdt bij prioritering, planning en coaching/sturing;
- college en raad de organisatie tijd en ruimte geven om dit zorgvuldig te doen en de uitkomsten serieus nemen.

Door participatie op vaste momenten onderwerp van gesprek te laten zijn en te borgen in de werkprocessen, kunnen we er voor zorgen dat we het niet vergeten, ook in drukke periodes.

Ondersteuning door een procescoach

Op dit moment is er één contactambtenaar inwonerparticipatie aanwezig in onze organisatie. De contactambtenaar fungeert gedeeltelijk als beleidsmedewerker inwonerparticipatie, en gedeeltelijk als procescoach. De begeleiding door een procescoach van medewerkers die bezig zijn met een participatietraject kan veel tijd kosten. Dit is afhankelijk van het traject of de betreffende medewerker. Deze tijd is er nu niet voldoende. Ook wordt de verbinding met communicatie gemist.

Raadsvoorstel

De voorgestelde aanpak vereist dat medewerkers voldoende ondersteuning kunnen krijgen van een procescoach. Daarom moeten wij deze rol versterken. Met ingang van deze aanpak zal de rol van procescoach ingevuld door twee (senior) communicatiemedewerkers. De huidige formatie bij communicatie wordt hiertoe aangevuld met één extra communicatieadviseur. Beide adviseurs zijn in staat om de organisatie en het bestuur te ondersteunen op het gebied van communicatie én participatie. De ondersteuning op het gebied van participatie varieert naar gelang de zwaarte en impact van het project en per medewerker.

Financiën

Zoals bij het onderdeel 'uitvoering' beschreven zullen wij de formatie uitbreiden met één senior communicatieadviseur die samen met de huidige adviseur de rol van procescoach participatie op zich zal nemen. Met de kosten hiervoor hebt u ingestemd tijdens de behandeling van de meerjarenbegroting 2023-2026. De overige kosten voor de uitvoering van de aanpak Inwonerparticipatie kunnen worden gedekt binnen de huidige begroting.

Bijlage

1. Advies aanpak inwonerparticipatie en bestuursstijl

Mook, 8 november 2022

Het college van burgemeester en wethouders van
Mook en Middelaar,

De gemeentesecretaris



drs. W. Mariman

De burgemeester



mr. drs. W. Gradisen