

Naar gericht participeren

Aanleiding

In de afgelopen jaren hebben we voor veel opgaven, thema's en trajecten verschillende participatie-instrumenten ingezet. Het gaat dan voornamelijk om participatietrajecten met onze inwoners. Natuurlijk worden hierbij ook vaak professionele en belangenorganisaties betrokken. Met deze notitie richten we ons vooral op de participatie van inwoners en ondernemers. We hechten veel waarde aan de ideeën en meningen van onze inwoners en ondernemers. Bovendien is participatie in een aantal gevallen wettelijk verplicht (bijvoorbeeld vanuit de Omgevingswet). Als we een beeld willen krijgen bij wat er in de samenleving speelt en als we onze inwoners en ondernemers willen betrekken, dan komt participatie al snel om de hoek kijken. Maar wat is inwonersparticipatie eigenlijk precies? Is bijvoorbeeld inwoners informeren al een vorm van participatie? Welke participatiemogelijkheden zijn er, hoe maak je aan de voorkant de juiste afweging en hoe richt je een participatietraject vervolgens in? Wat is onze rol bij initiatieven die uit de samenleving komen waarbij de gemeente niet primair de leiding heeft? In de praktijk blijken verwachtingen soms uiteen te lopen. Een boel vragen en daarmee een duidelijke behoefte aan meer houvast.

Dit document biedt richtinggevende handvatten voor de inrichting van participatietrajecten. Hoe comfortabel het hebben van een checklist ook zou zijn, voor inwonersparticipatie bestaat geen 'one-size-fits-all-aanpak'. Het vraagt om een passende werkwijze per situatie en het bieden van maatwerk. Juist vanuit de behoefte aan handvatten is dit handelingsperspectief opgesteld en hebben we niet gekozen voor een meer traditionele participatienota.

Doel van dit handelingsperspectief is bestuur en organisatie in staat stellen gericht te participeren. Er gebeurt al heel veel dus méér participatie is geen doel.

Vanuit de behoefte

Participatie betekent actieve deelname en is afgeleid van de Latijnse woorden pars (deel) en cipere (nemen). De participatiesamenleving, participatiemaatschappij of doe-democratie is een samenleving waarin iedereen die dat kan, verantwoordelijkheid neemt voor, en actief bijdraagt aan zijn of haar eigen leven en omgeving. Dit komt voort uit de behoefte van inwoners om structureel en actief mee te doen. Inwoners willen meer dan een recht om kanttekeningen te mogen plaatsen, zoals inspraakprocedures in de praktijk meestal werden en worden ingevuld, en de juridische mogelijkheden voor bezwaar en beroep. Bij participatie heeft het algemeen belang (wat voor de samenleving nuttig, gewenst of nodig is) voorrang op het individueel belang. Dat laatste voert vaak de boventoon bij traditionele inspraakprocedures en zeker bij bezwaar en beroep. Uiteindelijk moet de gemeenteraad een afweging maken in het kader van het algemeen belang. Dit gaat verder dan het afwegen van de voors en tegens die tijdens een participatietraject naar voren worden gebracht.

Vertrouwen

De kern van succesvolle participatie is vertrouwen. Zowel van inwoners en ondernemers in de gemeente (politiek, bestuur en organisatie) als omgekeerd van de gemeente in haar inwoners en ondernemers. Vertrouwen vormt een belangrijke hefboom voor zowel de samenwerking tussen organisaties, als voor het in beweging brengen van inwoners en ondernemers. Hoewel vertrouwen een vanzelfsprekende basis is, is het bestaan hiervan niet vanzelfsprekend. Vertrouwen komt te voet en gaat te paard. Wederzijds vertrouwen vraagt dan ook om continu investeren.

Doelen

Het vroegtijdig betrekken van de omgeving (fysiek en/of sociaal) zorgt ervoor dat verschillende perspectieven, kennis en creativiteit snel op tafel komen. Het vertrekpunt voor een kwalitatief betere besluitvorming. Een participatietraject kan voor draagvlak zorgen maar de praktijk leert dat dit niet

zonder meer verwacht mag worden en zeker niet vanzelfsprekend is. Zo is het een misvatting dat participeren, bezwaren buiten de deur houdt. Een participatietraject richt zich globaal op:

- benutten van kennis;
- participeren staat voor iedereen open. Het is aan inwoners en ondernemers in hoeverre ze hiervan gebruik willen maken. Realiteit is dat we nooit iedereen kunnen bereiken;
- realiseren van beter en gedragen (inhoudelijk) resultaat;
- zichtbaar maken van belangen/weten wat er in de samenleving speelt;
- werken aan wederzijds begrip, duurzame relatie en inclusieve samenleving
- ondersteuning om onze eigen rol scherper te krijgen. We maken onderscheid tussen inwonersparticipatie (inwoners en ondernemers doen en denken mee in beleidstrajecten/gemeentelijk geïnitieerde projecten) en overheidsparticipatie (inwoners of ondernemers nemen initiatieven om de samenleving mooier te maken en zoeken hierbij contact met de gemeente);
- alle voorgaande punten dragen bij aan het verbeteren van de kwaliteit van de besluitvorming.

Uitdagingen; gericht en bewust bekwaam

Tegenwoordig heeft bijna iedereen toegang tot digitale podia zoals sociale media. Gelijktijdig is sociale media nogal eens het toneel van polarisatie, agressie, nepnieuws en stemmingmakerij. Hard roepen om gehoord te worden overwint het regelmatig van het 'stille midden' dat hierdoor overwoekerd dreigt te raken. Toch is juist de inbreng van 'het stille midden' onmisbaar bij gebieds- en/of beleidsontwikkeling. Overigens geldt dit ook voor de inbreng van jongeren en inwoners met een niet Nederlandse achtergrond. Groepen die we minder eenvoudig bereiken, ondanks diverse inspanningen. Dit betekent dat er meer aandacht moet zijn voor groepen die zich nu afzijdig houden en ons er sterk voor moeten maken dat zij een herkenbare plek krijgen in het participatiesproces. Ervaringen en inzichten die we in de afgelopen jaren, deels improviserend hebben opgedaan, komt ons goed van pas om vervolgstappen te kunnen zetten. Hierbij is onze inzet gericht omgaan met de verschillende vormen en instrumenten van participatie om tot het beoogde resultaat te komen, zonder hierbij in een voorstelbare reflex van meer participatie te schieten.

Nu maken we onze afweging meestal onbewust. Terugkijkend blijken we hierbij verrassend vaak voldoende bekwaam om tot een resultaatgerichte keuzes te komen. Gelijktijdig bestaat er zowel bij de gemeenteraad als in onze organisatie de behoefte om beter en meer grip te krijgen op de inrichting van participatietrajecten. Dat we bekwaam zijn, is in de afgelopen jaren wel gebleken. Toch willen we richting toekomst bewuster keuzes kunnen maken en deze beter kunnen uitleggen, aan de voorkant en ook lopende een traject. Niet in de minste plaats voor onze inwoners en ondernemers. Ook dat is onderdeel van 'Dromen. Doen. Heusden.' en draagt bij aan het gevoel van samen thuis in Heusden.

Leidende principes

Vanuit onze merkeloofte 'Dromen. Doen. Heusden.' creëren we als gemeente een omgeving waarbinnen inwoners, ondernemers en organisaties hun dromen waar kunnen maken. Mits zij bereid zijn hiervoor ook zelf initiatief te tonen en inspanningen te verrichten. Via HeuseService staat de klant centraal, gaan we de dialoog aan, werken samen, spreken aan en nemen verantwoordelijkheid. Vanuit dit vertrekpunt hanteren we de volgende leidende principes voor alle participatietrajecten in Heusden:

- zo min mogelijk bureaucratie;
- maximaal gezond verstand;
- open houding en respect voor elkaar (wederzijds vertrouwen);
- helder over dilemma's en afwegingen (voorkomen ruis door helder en begrijpelijke communicatie);
- we maken mogelijk waar dat kan (een inspanningsverplichting; geen resultaatsverplichting);
- afspraken nakomen (zeg wat je doet en doe wat je zegt).

Beleving

Onze inwoners, ondernemers en wijzelf als gemeente, vanuit verschillende rollen, hebben in de afgelopen jaren de nodige ervaringen opgedaan met participatietrajecten. Hoe hebben we dit beleefd en welke 'lessen' kunnen we gebruiken in de toekomst? In juli is er een enquête gehouden over participatie onder het inwonerspanel. De belangrijkste resultaten zijn:

- van de respondenten wil 89% meedenken over onderwerpen waar gemeente mee bezig is;
- respondenten denken vooral graag mee over:
 - veranderingen in mijn straat aan groen, wegen, parkeren (76%);
 - veranderingen in mijn wijk, buurt of dorp over inrichting, bereikbaarheid, groen of parkeren (66%);
 - veiligheid en openbare orde (49%)
- respondenten praten graag mee als:
 - het onderwerp mij aanspreekt (82%);
 - het over een onderwerp in mijn wijk, buurt of dorp gaat (64%);
 - het over een onderwerp in mijn straat gaat (52%);
- bijna iedereen (95%) wil terugkoppeling over de uitkomsten van het participatietraject waaraan men heeft deelgenomen;
- bijna iedereen (95%) wil een volgende keer (weer) met de gemeente meedenken, ook als de gemeente een ander besluit neemt dan werd gehoopt.

De volledige onderzoeksresultaten vindt u [hier](#).

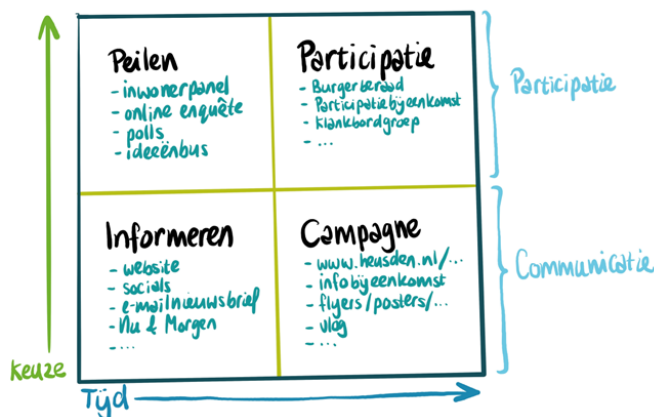
Om een genuanceerder beeld te krijgen bij de ervaringen rondom wijk- en buurtgericht werken, zijn er in 2020 en 2021 gesprekken gevoerd met bestuurders, medewerkers en vertegenwoordigers van verschillende Buurt Bestuurt-comités. Gesprekken zowel bedoeld om terug te kijken als om ideeën te krijgen voor de toekomst. Verkregen inzichten zijn:

- door het vroegtijdig betrekken van de omgeving komen verschillende perspectieven, kennis en creativiteit snel op tafel met als beoogd resultaat een kwalitatief betere besluitvorming;
- we opereren nu vaak onbewust bekwaam;
- participatie biedt mensen een mogelijkheid om mee te doen waarbij ze zich serieus genomen en gehoord willen voelen;
- blijf alert op het waarmaken van verwachtingen;
- er bestaat een breed verlangen naar democratische vernieuwing binnen het huidige politiek-democratische systeem. Ook buiten de vierjaarlijkse gemeenteraadsverkiezingen willen inwoners meepraten, meedenken en meebeslissen;
- naast luisteren moet de gemeente ook regie durven pakken, keuzes maken, koers kiezen, focus aanbrengen en duidelijkheid geven. Dit is geen synoniem voor zaken naar je toe halen;
- participatie vraagt gelijktijdig om loslaten;
- voorkom dat alles in voorwaarden en regels wordt vastgelegd;
- put niet steeds uit hetzelfde netwerk. Denk bijvoorbeeld ook aan je eigen netwerk/een voorleesouder die bereid is om zich in te zetten of put uit het netwerk van bijvoorbeeld een schooldirectie om de inwonerskracht en kennis die daar zit te benutten;
- met digitale participatievormen (met name in perioden van lock down) bereiken we ook andere mensen terwijl we sommigen langs deze weg niet meer bereiken;
- langs welke weg(en) de participatie ook wordt ingericht, slechts een deel van de samenleving wordt bereikt, zowel in tijden van lock down als daarbuiten.

Kwadrantenmodel

Over inwonersparticipatie en participatietrajecten is al veel geschreven, vaak gebundeld in uitgebreide beleidsteksten met waardevolle adviezen. Wij hebben onszelf de vraag gesteld of die uitgebreide beleidsteksten de gewenste handvatten bieden wanneer we inwoners en ondernemers willen betrekken bij een bepaalde casus of opgave. Onze conclusie is dat er juist dan behoefte is aan een concreet handelingsperspectief. Dat handelingsperspectief moet helpen om rond een casus de beschikbare keuzeruimte, de beschikbare tijd, de impact van de casus en de context rond de casus in

te schatten. Dit leidt tot een goed afgewogen keuze. Om die te maken, hebben we een kwadrantenmodel opgesteld. Onderstaand lichten wij dit kwadrantenmodel stapsgewijs toe.



Communicatie of participatie

Participatie wordt nogal eens als synoniem gebruikt voor ons contact met inwoners rondom een casus of opgave. Hierbij hebben we het overigens niet over onze reguliere gemeentelijke dienstverlening. Onbedoeld en onterecht wordt inwonersparticipatie hierdoor een containerbegrip. Daarom is het nodig onderscheid te maken tussen communicatie en participatie.

Communicatie (informeren en campagne)

Bij communicatie staat het zenden van informatie centraal. Er is weinig tot geen keuzeruimte waardoor interactie met en inbreng door inwoners minimaal zijn. Afhankelijk van de beschikbare tijd bestaat de communicatie uit informeren of campagne.

- **Informeren (geen tijd, geen keuzeruimte)**
Voorbeelden zijn een crisis/acute gevaar zoals een gaslek in de straat, een grote brand of de overstap van de Heusdense Courant (plotseling opgeheven) naar Weekblad Heusden (enige optie). Hiervoor hebben we onze standaard communicatiekanalen tot onze beschikking: de website, socials, onze wekelijkse e-mailnieuwsbrief, en de Nu & Morgen.
- **Campagne (wel tijd, geen keuzeruimte)**
Voorbeelden zijn de coronamaatregelen (crisis duurde lang maar maatregelen van het Rijk) en invoering Omgevingswet (lange aanloop naar besluit van de rijksoverheid). Omdat er tijd is, is er ruimte om op maat gemaakte communicatie(middelen) in te zetten naast de inzet van onze standaard kanalen. Speciale webpagina's (zoals www.heelheusdenbouwtmee.nl), informatiebijeenkomsten, posters, vlogs, infoborden of aparte e-mailnieuwsbrieven zijn instrumenten die hiervoor ingezet kunnen worden.

Participatie (peilen en inwonersparticipatie)

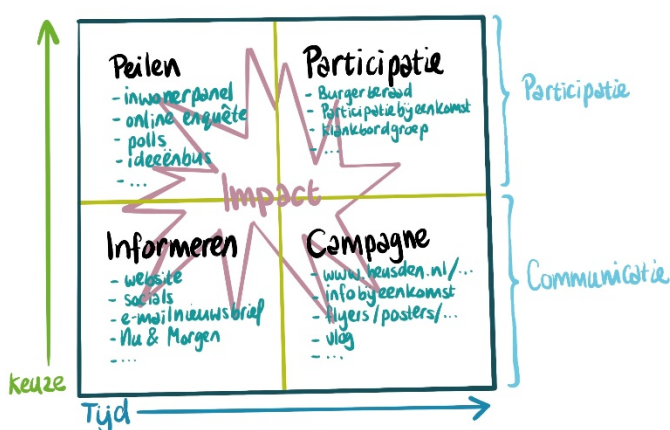
Bestaat er keuzeruimte dan is de weg open voor participatie. Afhankelijk van de beschikbare tijd kan dat in de vorm van peilen of inwonersparticipatie.

- **Peilen (weinig tijd, wel keuzeruimte)**
Een voorbeeld is de inzameling van oud papier en pmd (plastic & metalen verpakkingen en drankpakken). Omdat het met ingang van 1 januari 2024 in moet gaan is er weinig tijd. Wel zijn er verschillende opties. Daarom zijn de reacties bij inwoners gepeild, voorafgaand aan het raadsbesluit. Dit kan bijvoorbeeld via het inwonerspanel, enquête of polls.
- **Inwonersparticipatie (tijd en keuzeruimte)**
De feitelijke inwonersparticipatie vindt plaats in dit kwadrant. Er is tijd en keuzeruimte om

een participatietraject in te richten. Hier bestaat geen vast stramien voor en blijft altijd maatwerk. Vragen die vooraf in ieder geval gesteld moeten worden zijn: wat is het doel van de participatie en waarover is participatie mogelijk (en waarover niet)? Naar verwachting biedt een toolbox (of instrumentenkoffer), die in tijd verder gevuld wordt, hiervoor de nodige voorbeelden en inspiratie. Het doorlopen proces in 2016 rondom de opvang vluchtelingen is een voorbeeld van inwonersparticipatie waarvoor net voldoende tijd was om de keuzeruimte te pakken. Ook de toekomstvisie 'Samen Thuis in Heusden' is via een zorgvuldig doorlopen participatietraject ('Heusden over Heusden') opgesteld.

Impact als derde dimensie

De reden om te gaan werken met een model is beter zicht te krijgen op de afwegingen die we (nu nog vaak onbewust) maken en zodoende te komen tot betere (bewuste) keuzes. Gelijktijdig weten we ook dat modellen vaak de realiteit versimpelen. Dit is natuurlijk prettig maar we moeten voorkomen dat we hierdoor belangrijke zaken uit het oog verliezen. Impact is zo'n aspect dat, naast tijd en keuzeruimte een essentiële rol speelt bij de invulling van een participatietraject. Het is de derde dimensie in ons model.



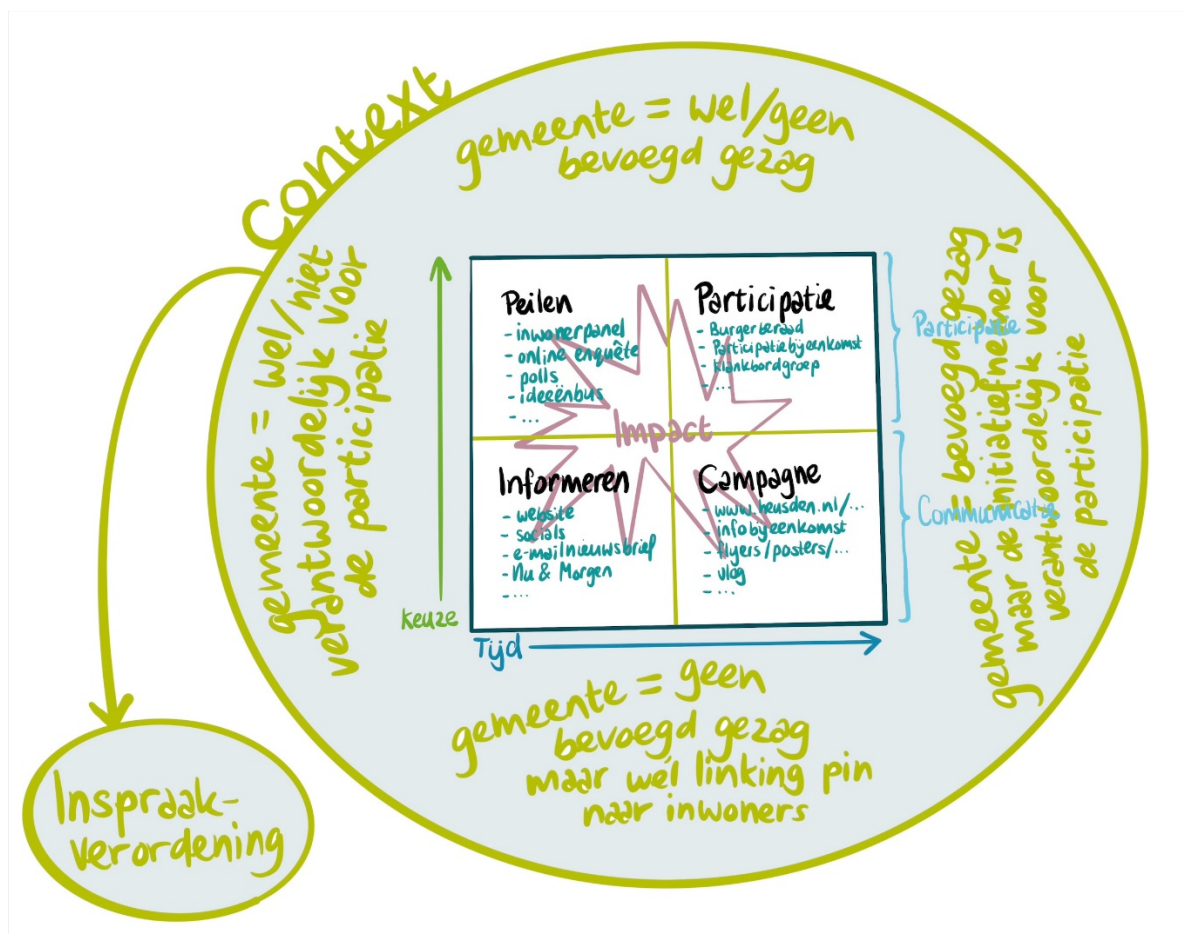
Uit onze eigen ervaringen en de resultaten van het inwonerspanel mogen we stellen dat de betrokkenheid groter wordt wanneer inwoners en ondernemers dichterbij het onderwerp staan. Zo is de behoefte om mee te denken, mee te praten of zelf voorstellen te doen het grootst wanneer het bijvoorbeeld gaat over de eigen straat, buurt of kern. Dit blijkt ook uit de enquêteresultaten van het inwonerspanel. De impact is dan groot en betekent dat je (meer) mensen persoonlijker moet informeren en betrekken. Het betekent ook dat in dat geval de participatie belangrijker wordt en je goed moet uitleggen als dit niet haalbaar is. Bijvoorbeeld wanneer er geen tijd te verliezen is. De impact is vaak ook bepalend voor de instrumenten die je gaat inzetten. Omdat de impact op alles betrekking heeft en grillig kan zijn, is deze centraal in het model weergegeven.

Afwegen binnen de juiste context

Met toevoeging van de impact is het model op zich compleet. Toch vindt de afweging over communicatie en participatie altijd plaats binnen een bepaalde context. De context die bepaald wordt door de volgende dimensies:

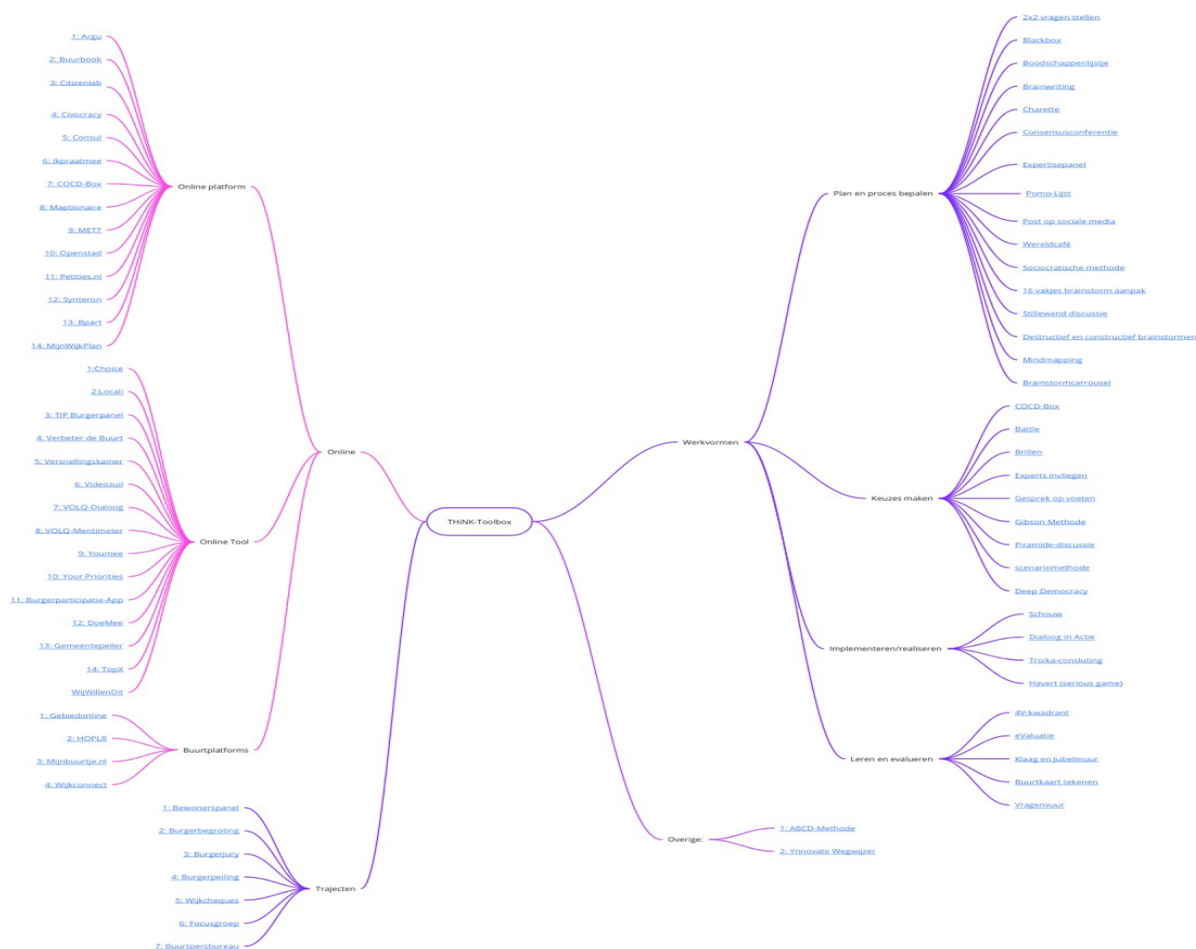
- is de gemeente bevoegd gezag?
- is de gemeente verantwoordelijk voor de participatie of ligt dat bij de initiatiefnemer (wat is de rol van de gemeente)?
- ook als de gemeente geen bevoegd gezag is of niet als eerste verantwoordelijk is voor de participatie, is zij wel vaak de 'spin in het web';
- naast (collectieve) communicatie en inwonersparticipatie is er meestal ruimte voor (individuele) inspraak via de inspraakverordening.

Het kwadrantenmodel met al haar facetten ziet er in zijn geheel als volgt uit.



De keuze is reuze

Het geschetste kwadrantenmodel is een startpunt, géén eindpunt. Het helpt ons aan 'de voorkant' om de eerste noodzakelijke keuzes te maken en vervolgens te kunnen trechteren. Maken we vanuit het kwadrantenmodel de afweging om te starten met een participatietraject, dan is de keuze reuze. Het 'participatielandschap' kent een groot scala aan platformen, trajecten en werkvormen. Fysiek en digitaal. Een aantal verschillende 'smaken' is opgenomen in de volgende toolbox. En er bestaan nog veel meer 'smaken', al dan niet in combinatievormen. Voor welke tool ook wordt gekozen, het vraagt altijd om maatwerk en het traject moet van meet af aan uitlegbaar en voorspelbaar voor onze inwoners en ondernemers zijn. Waarbij we, als het kan, proberen te werken met een aanpak die zich in Heusden of ergens anders eerder bewezen heeft. Dit voorkomt vertraging en sluit beter aan bij de grenzen aan beschikbare bemensing.



Zo doen we dat in Heusden

In de organisatie wordt participatie vanuit integraal perspectief gestimuleerd en gefaciliteerd. Dit is onderdeel van het ambacht dat een MogelijkMaker uitoefent. De overkoepelende aanpak is participeren en leren, waarbij we langs drie lijnen werken: verstevigen wat er is via gericht participeren, werken om bewust bekwaam te worden en samen verder leren en experimenteren (klooiën en prutsen op zijn Heusdens). Hierbij wordt gezocht naar een passende mix van online en offline participatiemogelijkheden. We werken met wijkwethouders en klantcoördinatoren wijk- en buurtgericht werken, die een belangrijke schakel vormen met onze inwoners in de verschillende buurten, wijken en kernen. Voor ondernemers zijn de accountmanagers het gezicht van Heusden. Met instrumenten als een omgevingstafel en een initiatieventafel helpen we de 'dromen' van onze inwoners te realiseren. Niet primair door ze zelf op te pakken maar met name door te netwerken en met anderen in contact te brengen. Verder stelt de gemeente wijkgerichte budgetten beschikbaar voor wijken waar een Buurt Bestuurt-comité actief is en stimuleert ze inwoners in de overige wijken bij initiatieven om te komen tot oprichting van een dergelijk comité.

Enkele voorbeelden van programma's en projecten in Heusden waarbij intensieve participatietrajecten zijn doorlopen:

- Gebiedsontwikkeling Oostelijke Langstraat;
- Dillenburgpark Drunen;
- vluchtelingenopvang 2016;
- toekomstvisie 'Samen thuis in Heusden' via participatietraject 'Heusden over Heusden';
- duurzaamheidsagenda;
- Hart voor Haarsteeg;
- gemeentelijk verkeers- en vervoersplan;

- omgevingsvisie;
- G1000 Vliedberg;
- Vismarkt vesting Heusden.

Naar de toekomst

Over inwoners- en overheidsparticipatie is al heel veel geschreven. Uiteindelijk voornamelijk met als doel de participatie voor iedereen beter (uitlegbaar) te laten verlopen. Eén eenduidige werkwijze bestaat er niet. Dus bekijken we in de praktijk vanuit de opgave hoe het beste invulling aan de participatie kan worden gegeven. Dit betekent veel oefenen, veel doen en continu blijven leren. Vanuit wederzijds vertrouwen blijven communiceren, uitleggen en toelichten is voor iedereen het vertrekpunt naar gericht participeren.