

Dealen met dilemma's

De rol van de gemeenteraad bij participatie

Inhoudsopgave

Dealen met dilemma's	1
1 Inleiding.....	3
1.1 Aanleiding.....	3
1.2 Doelstelling.....	3
1.3 Werkwijze.....	3
1.4 Leeswijzer	3
2 De rol van de gemeenteraad	5
2.1 Volksvertegenwoordigende rol.....	5
2.2 De controlerende rol van de gemeenteraad	5
2.3 De kaderstellende rol van de gemeenteraad.....	6
2.4 De veranderende rol van de gemeenteraad.....	6
2.5 Voorwaarden participatie	6
2.6 De raad aan de knoppen	9
3 Participatie in de gemeente Sluis	11
3.1 Nota Burgerparticipatie Sluis	11
3.2 Definitie burgerparticipatie.....	11
3.3 Rol van de gemeenteraad	12
3.4 Krachtig verbonden	12
4 Dilemma's	13
4.1 Dilemma's gemeenteraad bij participatie.....	13
4.2 Dealen met dilemma's	15
5 De controlerende rol: Een toetsingskader.....	17
5.1 Het toetsingskader	17
5.2 Canvas	19
5.3 Actief gebruik	20
6 De kaderstellende rol: Een afwegingskader	21
7 Conclusies en aanbevelingen.....	23
7.1 Conclusies.....	23
7.2 Aanbevelingen.....	24

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De manier waarop overheid en samenleving elkaar zien verandert snel. De termen overheidsparticipatie, doe-democratie en participatiesamenleving refereren met verschillende bewoordingen aan deze ontwikkeling. Centraal bij deze ontwikkelingen staat echter dat de samenleving meer zelf zal moeten oppakken en de overheid meer zal moeten loslaten. Dat vraagt om een fundamenteel andere houding van alle betrokken partijen. Burgerkracht is op zichzelf niets nieuws. Wat nieuw is, is dat de overheid burgerinitiatief en organische 'bottom-up' ontwikkelingen omarmt en koppelt aan haar eigen processen. Deze ontwikkeling vormt een uitdaging voor samenleving en overheid, omdat de rolinvulling varieert en ze elkaar uiteindelijk nodig hebben. Het beïnvloedt het samenspel tussen college, ambtenaren en raad onderling, én dat tussen overheid, burgers en maatschappelijke partners. Het is de uitdaging om in dit speelveld de juiste balans van participatie te vinden. De gemeente Sluis heeft een traject opgestart om deze uitdagingen het hoofd te kunnen bieden. Maar wat is de rol van de raad in dit proces? Als volksvertegenwoordiging vormt de gemeenteraad het scharnierpunt tussen de burgers en de gemeente. Mede door de dualisering lijkt de rol van de raad bij participatie langzaam te veranderen. Representatieve democratie en participatieve democratie lijken soms te botsen. Hoe zal de positie van de raad in dit nieuwe proces veranderen en welke rollen kunnen zij hierbij innemen?

1.2 Doelstelling

De Rkc wil de raad inzicht geven in welke mate de rol van de gemeenteraad zal veranderen bij deze nieuwe wijze van betrekken van burgers, ondernemers en verenigingen bij het tot stand komen van gemeentelijk beleid, welke positie de gemeenteraad hierbij kan innemen en criteria opstellen die de gemeenteraad belangrijk vindt bij nieuwe participatieprocessen in de gemeente Sluis. Juist de raad kan de brug (heen én terug) bouwen en de verbinding leggen naar bewoners, ondernemers en andere belanghebbenden in de lokale samenleving. Daarin zit een van de belangrijkste verbindingsschakels van de raad naar de burger en naar wat er speelt in de lokale samenleving. De Rkc heeft niet de intentie om een dichtgetimmerde nota op te leveren over wat (goede) participatie nu wel of het niet is, maar om te helpen om werkprocessen in te richten die tegemoet komen aan de wensen en verwachtingen vanuit de samenleving. Want participeren is maatwerk en dat vraagt om schakel- en inlevingsvermogen. Maar ook om het goed beleggen van verantwoordelijkheden, het maken van afspraken en heldere communicatie.

1.3 Werkwijze

De rekenkamercommissie zal dit onderzoek in eigen beheer uitvoeren. Het onderzoek zal bestaan uit een documentenanalyse. De data die voor dit onderzoek gebruikt worden zijn afkomstig uit verschillende bronnen. De gebruikte bronnen zijn wetenschappelijke onderzoeksrapporten, (beleids)nota's, verslagen en memo's. Daarnaast zal gebruik worden gemaakt van een fictief voorbeeld om de verschillende aspecten die bij participatie komen kijken nader te duiden.

1.4 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk zullen in hoofdstuk 2 algemene kaders en de verschillende rollen van de gemeenteraad in participatietrajecten worden benoemd. Vervolgens zullen in hoofdstuk 3 de kaders voor participatie binnen de gemeente Sluis uiteen worden gezet. In Hoofdstuk 4 zullen de dilemma's die de gemeenteraad kan ervaren en de afwegingen worden besproken die relevant zijn voor de

gemeenteraad bij participatietrajecten. Hoofdstuk 5 zal een toetsingskader worden neergezet om na te gaan of trajecten een democratische meerwaarde hebben gehad. In Hoofdstuk 6 zullen de mogelijkheden voor een afwegingskader worden besproken. En tenslotte zullen in hoofdstuk 7 de conclusies en aanbevelingen worden weergegeven.

2 De rol van de gemeenteraad

De Rkc Sluis wil de raad graag ondersteunen in het vormgeven van de rol en aanknopingspunten bieden om het proces als raad nader vorm te geven. Daarom is het van belang om de verschillende rollen die de gemeenteraad heeft in het proces nader te duiden. Om alle besproken aspecten beter inzichtelijk te maken zal gebruik worden gemaakt van onderstaande fictieve casus.

Casus

De gemeente, ontwikkelaar Sluistgeld en zorggroep Sluisterveen werken de komende jaren aan de ontwikkeling van een multifunctioneel gebied binnen de grootste woonkern van de gemeente. Het hele gebied krijgt in de komende jaren een compleet andere, een natuurlijker en open uitstraling. Het terrein waar gebouwd gaat worden is zo'n 10.000 vierkante meters groot en ligt ingesloten tussen verschillende woongebieden en een groenvoorziening.

Naast nieuwbouw van verschillende woningbouwtypen wordt het dorpshuis verplaatst naar het nieuwe gebied en het zorgcentrum gaat nieuwbouw realiseren waardoor elders binnen de kern tijdelijke vervangende bouw gerealiseerd moet worden. De kaders voor het plan liggen vanwege uitvoerige onderhandelingen al vast. Er is weinig ruimte om het plan nog aan te passen. Om het participatietraject vorm te geven zal een informatieavond worden georganiseerd en vindt communicatie plaats via de verschillende wijkverenigingen.

2.1 Volksvertegenwoordigende rol

De gemeenteraad is uiteraard democratisch gekozen. Dit betekent dan ook dat gemeenteraadsleden bewoners vertegenwoordigen en idealiter de mening van bewoners reeds inbrengen in gemeentelijke processen. In de praktijk blijkt dit voor elke gemeenteraad in Nederland een lastige kwestie. In de steeds individualistischer wordende samenleving zijn veel verschillende meningen en stromingen en deze zijn niet (langer) te vangen in alle politieke stromingen. De binding tussen de samenleving en de politiek is daardoor een steeds groter wordende uitdaging. Gemeenteraden kunnen nog de beste oplossingen bedenken, maar als de keuzes tot stand komen in een proces waar belangen niet in herkend of erkend zijn, dan heeft die keuze nog steeds niet voldoende legitimiteit. De raad heeft in haar volksvertegenwoordigende rol de eindverantwoordelijkheid voor de inpassing van de burgerparticipatie in het democratische besluitvormingsproces. De raad is daarnaast bruggenbouwer tussen deelnemers en het gemeentebestuur. Tijdens het participatieproces zorgt de raad idealiter dat alle belangen worden meegenomen en alle betrokkenen ook echt betrokken worden. Wanneer de beslissing is genomen, is het aan de raad om te laten zien hoe de participatie is meegewogen en wat zijn overwegingen waren om tot een besluit te komen.

2.2 De controlerende rol van de gemeenteraad

Controle is een van de belangrijkste functies van de raad. De gedachte achter het organiseren van gezaghebbend toezicht en gezaghebbende controle is een belangrijk basisprincipe voor de Nederlandse staatsinrichting. Bij de invoering van de dualisering bij gemeenten is een duidelijke scheiding gemaakt tussen de positie en bevoegdheden van de raad en die van het college. De gemeentelijke (dagelijkse) bestuursfunctie is neergelegd bij het college. De raad is eindverantwoordelijk en heeft het laatste woord tegenover de andere gemeentelijke organen. Dus voor zover er sprake is van hiërarchie in het gemeentelijke stelsel, wordt de raad als hoogste macht aangemerkt. Immers, de raad vertegenwoordigt de kiezer. De raad stelt kwaliteitseisen (voor de input en de uitkomsten) aan een participatieproces en laat het aan het college en de ambtenaren over om het proces te organiseren en uit te voeren. Over de gang van zaken van het participatieproces wordt de raad geïnformeerd en legt het college

verantwoording af aan de raad. De raad controleert vooraf, tijdens of achteraf het proces op de gestelde kwaliteitscriteria.

2.3 De kaderstellende rol van de gemeenteraad

De raad kan ook het college opdracht geven over een onderwerp een burgerparticipatie traject te organiseren en daarvoor zelf kaders en randvoorwaarden formuleren.

Die kunnen bijvoorbeeld gaan over eisen aan de vormgeving van het proces en om inhoudelijke grenzen waarmee de beïnvloedingsruimte van de deelnemers wordt bepaald. De raad kan ook heel goed zelf als procesarchitect en initiatiefnemer optreden. Ondanks voorafgaand geschetste ontwikkelingen in de samenleving en hoeveel er ook verandert in de bestuurlijke verhoudingen, blijven bewoners de raad zien als een uitermate belangrijk en bepalend orgaan. Het is daarom ook zo belangrijk dat de raad verantwoordelijkheid neemt en op hoofdlijnen bepaalt wat er nodig is in een gemeente. Het college gaat hier vervolgens mee aan de slag. Bij participatie kan dat bijvoorbeeld in de vorm van een startnotitie bij een project met burgerparticipatie of door een algemeen afwegingskaders dat de spelregels voor participatie bepaald.

2.4 De veranderende rol van de gemeenteraad

Een van de aspecten die in de omgevingswet naar voren komt is meer ruimte voor maatschappelijk initiatief. Dit betekent dat de samenleving daarin een grotere stem kan krijgen. Maar ook dat de leefomgeving weer echt centraal staat en niet de regels. De omgevingswet is een kans om ruimtelijke/planologische trajecten eenvoudiger te maken maar ook om toekomstgericht te zijn en flexibeler te worden. De rol van een raadslid kan hierbij echt anders worden. Nu gaat het vaak om de naleving van regels. Straks gaat het over hoe bepaalde zaken afgewogen worden. Hoe gaat de raad er mee om als de samenleving iets wil. Dat zijn echt fundamentele keuzes. Het is dan aan de raad en de raadsleden om te laten zien hoe serieus zij de participatie of initiatieven van de burger nemen en hoezeer zij die ook waarderen. En dat vereist ook het lef om meer ruimte en vertrouwen aan de burger te geven. Het vraagt de bereidheid van de raad en de politiek om dat daadwerkelijk te laten zien. Dat doet de raad door het geven van ruimte voor beïnvloeding door de burger niet te zien als een beperking van de representatieve democratie, maar juist als een verruiming ervan en als een meerwaarde voor de lokale samenleving. En door glashelder te communiceren waar de raad (of iemand anders) over besluit, zodat bewoners duidelijk weten hoever hun invloed wel en niet gaat. Een stap terugzetten betekend in dit geval ook dat resultaten misschien anders zijn dan de raad oorspronkelijk voor ogen had.

2.5 Voorwaarden participatie

Bovenstaand zijn de rollen van de gemeenteraad omschreven. Er zijn echter ook belangrijke voorwaarden die van belang zijn om deze rollen ook op de juiste manier uit te kunnen voeren. In onderstaande paragraaf zullen belangrijke voorwaarden voor participatie uiteen worden gezet. Aangezien dit rapport zich hoofdzakelijk richt op het standpunt van de gemeenteraad zullen hoofdzakelijk de democratische aspecten van participatie onder de aandacht worden gebracht.

Democratische legitimiteit

Steun voor het systeem en vertrouwen in het systeem en de mensen zijn nodig voor een goed werkende democratie (Peters et al, 2014). Legitimiteit wordt op veel verschillende manieren gedefinieerd. De drie aspecten die in dit onderzoek gebruikt worden zijn overgenomen uit de Legitimiteitsmonitor (van Ostaaijen et al, 2013). Dit zijn: acceptatie, vertrouwen en tevredenheid. Legitimiteit komt vooral aan de orde in de fase Besluitvorming van het besluitvormingsproces en heeft het meest betrekking op de

actoren burgers (wijkenwoners) en gemeenteraad. Democratische kwaliteit ('het proces is zo goed mogelijk') is essentieel voor de legitimiteit van besluit en uitvoering door gemeentebestuur.

Democratische vaardigheden

Dat iedereen deel kan nemen aan participatie is een mooi streven, maar voor goede participatie zijn vaardigheden van belang. Wat moet men kunnen om mee te doen? Kan iedereen in het algemeen belang denken, is iedereen in staat om goede discussies te voeren? Kan iedereen verantwoordelijkheid dragen voor het gezamenlijke besluit en de uitvoering ervan? Allemaal simpele vragen maar de praktijk wijst uit dat in participatietrajecten niet iedereen over deze vaardigheden beschikt. Vaak blijkt dat er tijdens deze processen onenigheid ontstaat door het ontbreken van deze vaardigheden. Als iemand bijvoorbeeld een persoonlijk belang heeft is het moeilijk om in het algemeen belang te blijven denken. Het is van belang om vooraf na te denken over hoe omgegaan moet worden met dergelijke situaties. Hoe gaan deze zaken geborgd worden en hoe kan de gemeente mensen faciliteren in dit proces om te zorgen dat de discussies zo goed mogelijk gevoerd gaan worden.

Voorbeeld Casus

In onze casus vindt communicatie plaats via de verschillende wijkverenigingen. Deze hebben over het algemeen ervaring met democratische processen en deze worden goed geïnformeerd door de gemeente. Voor individuele burgers kan dit anders zijn. Wanneer zij nieuw zijn in processen en reageren uit emotie in plaats van feitelijke kennis kan er veel ruis ontstaan in een proces. Een nieuw dorps huis kan een mooie toevoeging zijn voor de wijk, maar wanneer het drie verdiepingen hoog voor de eigen woning komt te staan is het vrijwel onmogelijk om in het algemeen belang te blijven denken. Het is dus van belang om belanghebbenden voorafgaand aan een traject zo goed mogelijk te informeren over het proces. Duidelijke afspraken over de spelregels van participatie kunnen hierbij helpen.

Zeggenschap

Vaak wordt participatie vorm gegeven door dorps- of wijkverenigingen of andere vertegenwoordigende partijen een positie te geven in het proces. Om praktische redenen is dit een logische gang van zaken er hoeft immers maar contact plaatst te vinden met een beperkt aantal personen. Deze personen willen graag namens hun achterban beslissingen nemen. Het is echter de vraag in hoeverre een dergelijke partij daadwerkelijk de achterban vertegenwoordigd en echt zeggenschap heeft tijdens dit proces. Voor participatie is het echt van belang dat de mensen aan tafel zitten die daadwerkelijk (al dan niet individuele) zeggenschap hebben om namens mensen en partijen besluiten te (laten) nemen. Zodra er enige verdeeldheid is binnen een wijk of dorp wordt een vereniging al snel in een lastige situatie geplaatst. Zij worden dan gedwongen of een keuze te maken of een compromis te bedenken. Het is echter de vraag of een dergelijke partij in zo een situatie geplaatst moet worden. Het al dan niet geven van zeggenschap is een hele belangrijke keuze en bepalend voor hoe de participatie vorm zal krijgen. Zijn de checks & balances op orde (macht en tegenmacht). En (hoe) gaat verantwoordelijkheid samen met zeggenschap? Moet een dorps- of wijkvereniging bijvoorbeeld wel altijd de verantwoordelijkheid krijgen om de achterban te vertegenwoordigen. In lastige dossiers kunnen zij hierdoor in ingewikkelde situaties terecht komen en moeten zij afwegingen maken tussen meningen die eigenlijk door de gemeente gemaakt zouden moeten worden.

Voorbeeld Casus

In onze casus vindt communicatie plaats via de verschillende wijkverenigingen. Deze hebben aangegeven blij te zijn met het plan en er een grote meerwaarde in te zien voor het dorp in zijn algemeenheid. Tijdens de informatieavond ontstaat echter een negatieve stemming omdat een grote groep bewoners niet blij is met het plan en zich hier duidelijk tegen verweert en dreigt met juridische

procedures. Tijdens deze avond blijkt dan ook dat de verenigingen niet het volledige zeggenschap hebben van de bewoners van de verschillende wijken. Als zoals in dit geval blijkt dat een grote groep zich niet vertegenwoordigd voelt door de een vertegenwoordigend orgaan zal het participatieproces op een andere manier moeten worden ingericht zodat ook de groep die tegen het plan is zich vertegenwoordigd voelt in het proces. Bij communicatie via wijk- en dorpsverenigingen is het altijd lastig te bepalen in hoeverre er sprake is van zeggenschap. Is er sprake van een compromis of wordt de mening van de meerderheid of juist een select gezelschap gecommuniceerd.

Verwachtingenmanagement

Om sturing te kunnen geven aan processen van samenwerking en écht contact tussen gemeenschap en gemeente tot stand te brengen, is het belangrijk dat de uitgangspunten van participatie duidelijk zijn voor alle deelnemers. Dit om te voorkomen dat verwachtingen en werkelijkheid niet met elkaar overeenkomen en teleurstelling en verwijdering optreden. Er moet goed nagedacht worden over wanneer participatie toegepast kan of moet worden. Een uitnodiging tot participatie is alleen zinvol als er ook ruimte is om invloed uit te oefenen. Is die ruimte er niet, laat participatie dan achterwege en voorkom daarmee teleurstelling en frustratie. Volsta in die gevallen met het geven van de juiste informatie. Door hier op voorhand helderheid over te verschaffen kunnen veel (onnodige) problemen worden voorkomen.

Voorbeeld Casus

In onze casus staan de kaders voor de ontwikkeling al vrijwel vast. Er is bijna geen ruimte om nog zaken aan te passen. Voor het participatietraject is het dan ook van belang dat dit duidelijk gecommuniceerd wordt. Vaak gaat het mis wanneer mensen de verwachting hebben dat een plan wordt voorgelegd en dat ze hier nog zaken aan kunnen veranderen terwijl dit niet meer het geval is. Dan is teleurstelling vrijwel onvermijdelijk. Duidelijke communicatie vooraf is hier cruciaal bij. Als er weinige te bespreken is wees hier dan eerlijk over en wek niet de schijn dat er nog ruimte is om zaken aan te passen.

Vertrouwen

De invloed van de raad op burgerparticipatie (zowel het proces als de uitkomsten) kan groot zijn, de betrokkenheid van de raad bij burgers kan echt het verschil maken. Bewoners die zien dat de raad betrokken is en nadrukkelijk aanwezig is bij een proces, voelen zich tot op het hoogste niveau serieus genomen. Op dat moment werkt de raad aan vertrouwen. Juist als een raad op afstand blijft en onzichtbaar is, gaan bewoners twijfelen aan de zin van hun bijdrage. Immers kan de raad technisch gezien in een later stadium nog anders besluiten. Het is uiteraard hierbij wel van belang dat er daadwerkelijk iets gedaan wordt met de input uit de samenleving. In het minste geval zal gemotiveerd moeten worden waarom een mening niet overgenomen wordt in het besluitvormingsproces. Door hier goed en duidelijk over te communiceren kan gebouwd worden aan een vertrouwensband.

2.6 De raad aan de knoppen

Kijkend naar participatie zijn er aspecten die van belang zijn voor een gemeenteraad om sturing te geven aan het proces

Kaders

Duidelijke kaders is één van de succesfactoren voor participatie. Mensen moeten weten waar ze aan toe zijn zowel inhoudelijk als procesmatig. Dit onderzoek zal zich hoofdzakelijk focussen op de procesmatige kant van participatie. In Sluis wordt gewerkt aan eenduidig beeld om de ambities die de gemeente heeft om vorm en inhoud te geven aan burgerparticipatie. Het stuk richt zich (logischerwijs) hoofdzakelijk op de burger en de rol van de gemeenteraad is hier beperkt in omschreven. De rol van de gemeenteraad kan een belangrijk vertrekpunt zijn om stappen vooruit te kunnen zetten. Om als gemeenteraad meer sturing te kunnen geven kan de gemeenteraad algemene spelregels opstellen om burgerparticipatie binnen de gemeente Sluis vorm te geven en de rol van de gemeenteraad meer vorm te geven. Maar ook andersom als de raad zelf kaders voor een belangrijk onderwerp wil formuleren, kan deze daarvoor de input van burgers goed gebruiken en een interactief proces opstarten om informatie te ontvangen.

Voorbeeld Casus

Kijkend naar de casus zou de gemeenteraad bijvoorbeeld een kader document vast kunnen stellen waarin alle belangrijke kaders voor de ontwikkeling geschetst staan. Het college is vervolgens vrij om binnen de kaders de ontwikkeling verder vorm te geven. Ook dit proces zou participatief vormgegeven kunnen worden door voorafgaand aan de onderhandelingen die in onze casus al hebben plaatsgevonden, in overleg met omwonenden na te denken over belangrijke kaders voor ontwikkeling, zoals maximale bouwhoogte, verkeer etc..

Beschikbaarheid budget en ambtelijke capaciteit

De gemeenteraad kan budget vrijmaken voor het inzetten van instrumenten t.b.v. burgerparticipatie en prioriteiten stellen voor het inzetten van ambtelijke capaciteit. Meer gebruik maken van de collectieve intelligentie en op meer manieren samen werken aan plannen en projecten kost tijd (en ook geld) en dit is helaas niet oneindig. Zowel tijd van bewoners, als die van de organisatie en het bestuur. Daarom is het goed bewust af te wegen wanneer men meer en vaker bewoners opzoekt en 'gaat participeren'. De gemeenteraad moet zich beseffen dat inzetten op een hoog ambitieniveau op het gebied van participatie invloed zal hebben op andere keuzes op het gebied van beschikbaar budget, capaciteit van ambtenaren en doorlooptijd van processen en projecten.

Prioritering

Het risico bij participatie ligt op de loer dat alle processen participatief ingestoken worden. Dat is niet altijd wenselijk en heeft tegelijkertijd een grote druk op het budget en ambtelijk apparaat. Mede in relatie tot bovenstaande paragraaf kan de gemeenteraad prioritering in projecten, processen of werkzaamheden geven en daarmee sturing geven aan waar op gefocust moet worden (in het kader van participatie) of zelfs kaders stellen om bepaalde processen niet participatief te behandelen.

Speelruimte toestaan aan college

Wanneer er gekeken wordt naar de nieuwe rol van de gemeenteraad, moeten oude werkwijzen ook meer losgelaten worden. Er moet bereidheid en tijd zijn voor reflectie en om van elkaar te leren; eerst breed kijken hoe het gaat alvorens in de oplossing te duiken. Het vereist ook de bereidheid om vervolgens samen dingen anders te gaan doen. Ambities afspreken en doelen stellen is niet vrijblijvend, maar vergt inzet van eenieder. Het betekent ook voor de gemeenteraad durven los te laten. Een

leerproces en experimenteren met nieuwe rollen en verhoudingen vraagt dat om het accepteren dat zaken soms ook niet lukken. En wanneer er fouten worden gemaakt of zaken anders lopen dan vooraf bedacht niet gelijk politiek te bedrijven.

Besluitvorming

In relatie tot bovenstaande is besluitvorming eigenlijk het belangrijkste aspect waar de gemeenteraad invloed op heeft bij participatie. Wanneer er sprake is van een wat grotere ontwikkeling zal al vlug de besluitvorming terechtkomen bij de gemeenteraad. Bijvoorbeeld het vaststellen van een bestemmingsplan na een ruimtelijke procedure. Wanneer de gemeenteraad moet besluiten over een ontwikkeling heeft het de voorkeur de gemeenteraad zo vroeg mogelijk bij het proces te betrekken. Meer invloed en verantwoordelijkheid voor inwoners en ondernemers betekent dat er vertrouwen moet zijn in het oordeel van inwoners. Dat vertrouwen zal en kan (wederzijds) met name gewonnen moeten worden aan het begin van het traject. Er moet dan ook geaccepteerd worden dat er andere beslissingen worden genomen dan wellicht door de gemeenteraad zelf bedacht waren. Daarnaast moet de gemeenteraad accepteren dat besluitvorming wellicht eerder in het proces plaats zal vinden en dat zij niet langer de rol zullen hebben van de partij die aan alles goedkeuring kan geven.

3 Participatie in de gemeente Sluis

De gemeente Sluis besteedt sinds enkele jaren steeds meer aandacht aan burgerparticipatie. Zo zijn er adviesraden actief, worden stads- en dorpsraden bij diverse zaken betrokken, wordt er in iedere kern regelmatig een kernbezoek georganiseerd, en is er subsidie beschikbaar voor leefbaarheidsinitiatieven. Daarnaast worden belanghebbenden regelmatig betrokken bij beleidsvorming of plannen, zoals bij de herinrichting van het centrum Schoondijke, de totstandkoming van het visiedocument Krachtig Verbonden, het project Toekomstige Zorg West Zeeuws-Vlaanderen en de totstandkoming van de dorpsvisie Retranchement. Dit onderzoek zal geen inhoudelijke oordeel geven over de stukken van de gemeente Sluis maar binnen de huidige kaders aanknopingsstukken proberen te vinden om de werkwijzen van de gemeenteraad vorm te geven.

3.1 Nota Burgerparticipatie Sluis

In februari 2019 zijn de eerste kaders voor burgerparticipatie vastgesteld door de gemeenteraad. In deze beleidsnota zijn die kaders verder uitgewerkt. De nota Burgerparticipatie werkt hoofdzakelijk de relatie met bewoners uit en geeft daarnaast ook aan dat ook de gemeenteraad een belangrijke rol speelt in het proces. Belangrijk uitgangspunt is dat burgerparticipatie vooral een manier van werken is die niet vastomlijnd is, maar aangepast kan worden op ontwikkelingen in de omgeving. Het is een groeimodel, waarbij steeds nieuwe wegen gezocht zullen worden om ruimte te geven aan participatieprocessen. “One size fits all” bestaat hierbij niet. Het algemene belang en individueel belang moeten continu op de juiste manier afgewogen worden. Raadsleden, college en ambtenaren moeten openstaan voor hun omgeving, en op een andere manier gaan werken, plannen en rekening houden met de wensen en bijdragen vanuit de samenleving. Dit vraagt een verandering van de organisatie, en deze verandering zal niet op één dag gemaakt zijn. Wanneer dit zorgvuldig wordt gedaan kan burgerparticipatie ten goede komen aan de kwaliteit en uitvoering van beleid en de leefbaarheid in de omgeving.

De gemeente Sluis zal zich de komende jaren actief inzetten op vier vormen:

- **Burgerinitiatieven:**
Een initiatief van één of meerdere burgers dat onverplicht wordt opgestart ten behoeve van anderen of de samenleving. Het initiatief gaat verder dan individueel eigenbelang of individueel ongenoegen en heeft een meerwaarde voor de samenleving. De initiatiefnemers kunnen (groepjes) individuen zijn, maar ook verenigingen, stichtingen en/of bedrijven. In deze nota wordt niet het formele burgerinitiatief bedoeld, waarbij burgers het recht hebben om een onderwerp op de agenda van de volksvertegenwoordiging te zetten.
- **Meedenken:**
De gemeente betreft burgers/partijen vroegtijdig bij het ontwikkelen van beleid/plannen.
- **Meedoen:**
De gemeente vraagt burgers om bepaalde taken uit te voeren.
- **Uitdaagrecht (Right to Challenge)** waarbij burgers de gemeente mogen uitdagen werkzaamheden of zaken op een andere/betere manier uit te voeren.

3.2 Definitie burgerparticipatie

In de Nota Burgerparticipatie is bepaald wat onder burgerparticipatie verstaan kan worden. Er zijn vele definities in omloop voor het begrip burgerparticipatie. De gemeente Sluis gaat uit van de volgende: “Burgerparticipatie is een vorm van samenwerking tussen inwoners en gemeente waarbij burgers, direct of indirect, de kans krijgen om invloed uit te oefenen op de ontwikkeling, uitvoering en/of evaluatie van beleid, projecten en plannen. Deze samenwerking kan worden geïnitieerd door burgers zelf, een

maatschappelijke organisatie, een buurtplatform of door de gemeente. Onder burgers verstaan we ook instellingen, organisaties, ondernemers en adviesorganen.”

Deze definitie en de hierin genomen centrale begrippen zullen meegenomen worden bij het opstellen van de verschillende kaders voor de gemeenteraad

3.3 Rol van de gemeenteraad

In de Nota Burgerparticipatie is daarnaast omschreven wat de rol is van de gemeenteraad in het proces. De gemeenteraad is **kadersteller**, **controleur** en **volksvertegenwoordiger**. Zij stellen de kaders t.a.v. burgerinitiatieven, meedenken en meedoen. Zij controleren of burgerparticipatietrajecten aan de kaders voldoen (proces), of deze trajecten zorgvuldig zijn uitgevoerd, en of de uitkomst recht doet aan alle betrokkenen. Ook hebben zij als volksvertegenwoordiging een antennefunctie om signalen uit de samenleving op te vangen. Tevens kan de gemeenteraad budget vrijmaken voor het inzetten van instrumenten t.b.v. burgerparticipatie (zoals subsidie). Daarnaast neemt de gemeenteraad altijd het uiteindelijke besluit, waarin de uitkomst van het participatieproces serieus wordt meegenomen.

3.4 Krachtig verbonden

Er is een beleidsvisie Burgerparticipatie vastgesteld (nota Burgerparticipatie 2019). Deze vormt de basis voor de nadere vertaling van het hoofdstuk Burgerparticipatie in het visiedocument Krachtig Verbonden. Het visiedocument wordt uitgewerkt in een implementatieplan. Onderdeel daarvan is het Handelingskader Burgerparticipatie. Het concept kader is met input van inwoners, stadsen dorpsraden en adviesraden tot stand gekomen. Een belangrijk moment daarbij was de Burger aan Zet bijeenkomst op 21 april 2021’.

4 Dilemma's

De voorafgaand besproken uitgangspunten kunnen tot een aantal dilemma's leiden. Een dilemma is een moeilijke keuze waarbij iedere keus die je kunt maken voordelen én nadelen heeft. Dit is ook waarom er voor de titel van het onderzoek dealen met dilemma's is gekozen. Hoe mooi participatie ook is, het levert (de gemeenteraad) wel een aantal dilemma's op waar mee zij mee om moeten gaan en over na moeten denken om het proces op een juiste wijze invulling te kunnen geven. Een aanpak waarbij meer vrijheid wordt gegeven aan participanten zal al snel leiden tot verandering van rollen en besluitvormingsruimte. Het is voor de gemeenteraad van belang om daar in ieder geval bij stil te staan. Participatie wordt vaak erg belangrijk gevonden. Liefst krijgen inwoners alle ruimte om samen de problemen in de wijk op te lossen en is de gemeente puur faciliterend. En hoezeer de uitgangspunten misschien helder zijn, in de uitvoering en afweging komen de dilemma's al gauw op het bordje van de raad. Onderstaand zijn de belangrijkste dilemma's (soms expres wat zwart-wit gemaakt) weergegeven.

4.1 Dilemma's gemeenteraad bij participatie

Democratische legitimiteit vs meerderheid van stemmen

Onder voorwaarden is het belang van democratische legitimiteit al eerder benoemd. Het zorgt in belangrijke mate voor vertrouwen in de besluitvorming. In de huidige situatie is er niet altijd voldoende vertrouwen vanuit de samenleving in de politiek. Dit neemt dat niet weg dat bijvoorbeeld de gemeenteraad democratische legitimiteit heeft om beslissingen te nemen. Elke vier jaar worden zij op democratische wijze verkozen. De genomen besluiten zijn politiek en volledig democratisch gelegitimeerd genomen. De raad als het hoogste orgaan binnen de gemeente heeft alles afwegende voor een bepaalde aanpak gekozen. Bij participatie kan gesteld worden dat dit proces bij wijze van spreken opnieuw gedaan gaat worden. Er wordt "democratisch" besloten wat er moet gaan gebeuren. Wat is dan de rol van de democratisch verkozen gemeenteraad hierbij? Is iedereen voldoende vertegenwoordigd in het democratische proces? En zijn alle belangen goed afgewogen? Heeft de gemeenteraad dan nog wel voldoende democratische legitimiteit?

Wettelijke kaders vs wensen participanten

De gemeenteraad heeft in het verleden maar ook recent (wettelijke) kaders opgesteld over hoe zij (een deel) van de gemeente voor zich zien. Het besluit om deze kaders vast te stellen is politiek en volledig democratisch gelegitimeerd genomen. De raad als het hoogste orgaan binnen de gemeente heeft alles afwegende voor deze kaders gekozen. Soms na lange en moeizame discussies en vergadering. Anderzijds vindt de raad de mening van inwoners belangrijk en wil in dialoog met ze over de toekomst. De inwoners hebben een mening en een belang, hun eigen belang. Deze belangen kunnen zullen regelmatig botsen. Is de gemeenteraad bereid om van deze (recente) kaders af te wijken? Staat alles weer ter discussie of zijn er belangen waar niet (meer) aan getornd kan worden?

Voorbeeld Casus

Stel dat in onze casus de gemeenteraad een nieuw bestemmingsplan politiek en volledig democratisch heeft vastgesteld dat kaders biedt voor de voorgestelde ontwikkeling, maar dat tijdens het participatieproces naar voren komt dat omwonenden afwijkingen willen die niet in het bestemmingsplan passen. Moet het bestemmingsplan daar dan op worden aangepast of gelden dan de

regels zoals de gemeenteraad deze recent heeft vastgesteld en die rechtszekerheid zouden moeten geven aan de omgeving?

Ambitie gemeenteraad vs wensen participanten

Wat niet verandert is dat elke gemeente zélf natuurlijk ook een heleboel plannen heeft. Zo is er bijvoorbeeld een coalitieakkoord. Elk politiek ideaal, variërend van duurzaamheid, bedrijvigheid, ruimte, toegankelijkheid en diversiteit heeft hier een plaats in gekregen. Deze idealen werden bevochten tijdens gewonnen en verloren verkiezingen, in onderhandelingen en uitruil. Het democratisch spel bracht door domweg grootte en door slim onderhandelen uiteindelijk balans in alle wensen en uiteindelijk kreeg een (krappe) democratische meerderheid van stemmen en werd het uitgangspunt voor de gemeente. Anderzijds vindt de raad de mening van inwoners belangrijk en wil in dialoog met ze over de toekomst. De inwoners hebben een mening en een belang, soms hun eigen belang. Waar de raad dus iets mee moet. Moet de raad het politiek verkregen democratische akkoord hier weer op aanpassen? Hoe verhouden de politieke idealen zich tot de wensen van de samenleving wanneer deze niet overeenkomen?

Voorbeeld Casus

Het college van B&W heeft in het collegeprogramma opgenomen dat het dorpshuis gemoderniseerd moet worden en een duidelijkere positie moet krijgen centraal tussen verschillende woongebieden. Dit was een belangrijk onderhandelpunt tijdens de vorming van het college. Met het voorliggende plan wordt daar invulling aan gegeven en alternatieven om deze wens te vervullen zijn niet aanwezig. Uit de participatie komt echter naar voren dat omwonenden verplaatsing van het dorpshuis naar deze locatie niet wenselijk vinden. Hoe verhouden deze wensen zich dan tot elkaar en waar wordt meer belang aan gehecht?

Algemeen belang vs individuen of groepen

In het verlengde van bovenstaand dilemma ligt het dilemma voor de gemeenteraad dat een (groot) deel van de participanten uiteindelijk spreekt in eigen belang. De gemeentelijke overheid is er ook om juist ook het algemeen belang te beschermen. Hoe ga je om met de stille groep mensen, de mensen die het eigenlijk wel prima vinden, maar het niet belangrijk genoeg vinden of zich ongemakkelijk voelen om hun mening uit te spreken. Het 'ja, mits', daagt gemeenten uit om in eerste instantie mee te gaan in de wensen en ideeën van initiatiefnemers. De overheid is er echter niet uitsluitend om (mondige) mensen te faciliteren maar juist ook om belangenafwegingen te maken en de juiste keuzes te maken voor het algemeen belang. Dat betekent dat niet per definitie de grootste groep gelijk hoeft te krijgen. Of dat wanneer een groep of een individu een plan voorlegt dit past binnen het beleid en een verbetering kan zijn ook daadwerkelijk een verbetering is in het algemeen belang. Er zijn vaak voorstanders en tegenstanders die (lijnrecht) tegenover elkaar staan. De gemeente(raad) moet de knoop maar doorhakken. De gemeenteraad zal hier telkens weer een kritische afweging bij moeten maken.

Besluiten vs loslaten

De raad is eindverantwoordelijk en heeft het laatste woord ten opzichte van de andere betrokken partijen bij participatie. Dus voor zover er sprake is van hiërarchie in het gemeentelijke stelsel, wordt de raad als hoogste macht aangemerkt. Immers, de raad vertegenwoordigt de kiezer. De raad stelt de kaders, waarbinnen andere partijen aan de slag moeten gaan. Er moet dan ook geaccepteerd worden dat er bij een participatietraject andere beslissingen kunnen worden genomen dan wellicht door de

gemeenteraad zelf bedacht zouden zijn. Daarnaast moet de gemeenteraad accepteren dat besluitvorming wellicht eerder in het proces plaats zal vinden en dat zij niet langer de rol zullen hebben van de partij die aan alles goedkeuring kan geven. De vraag neerleggen bij de burger kan als gevolg hebben dat de positie van de gemeenteraad wezenlijk gaat veranderen.

Budget vs prioritering

Geld en energie van zowel gemeente als inwoners is niet oneindig. Het is van belang om bewust af te wegen wanneer participatie ingezet zal worden. Participatietrajecten kunnen al snel veel geld kosten, zowel in de vorm van ambtelijke uren als in kosten voor ondersteunende voorzieningen en faciliteiten. Geld dat niet uit gegeven kan worden aan andere belangrijke zaken die door de gemeente gerealiseerd of geregeld moeten worden.

Voorbeeld Casus

In ons voorbeeld liggen de kaders van het project al grotendeels vast. Toch wordt er een uitgebreid traject opgestart om participatie vorm te geven. Aan de andere kant zijn er tekorten in de jeugdzorg. Het geld kan maar een keer uitgegeven worden. Is participatie in dit geval van dusdanig belang dat bijvoorbeeld de discussie over het dorps huis geld mag kosten wat ook ingezet kan kunnen worden voor de jeugdzorg? Het voorbeeld is wat gechargeerd omdat we het uiteraard over verschillende budgetten hebben, maar toch is het het overdenken waard om even stil te staan bij het feit of het echt de moeite waard is om een traject op te starten of het geld aan andere zaken te besteden.

Capaciteit vs prioritering

Het streven is vaak dat zo vaak mogelijk en zo goed mogelijk participatie wordt toegepast. Maar participatie kost niet alleen zoals hierboven genoemd veel geld het kost veel tijd. Goede participatieve trajecten zijn arbeidsintensief. Niet alleen van ambtenaren, maar ook van participanten en raadsleden. Trajecten worden hierdoor in ieder geval aan de voorzijde langer. Deze uren kunnen ook maar eenmalig worden ingezet wat logischerwijs tot gevolg heeft dat minder uren aan andere zaken besteed kunnen worden. De gemeenteraad zal wanneer ingezet wordt op intensieve participatie moeten accepteren dat trajecten (kunnen) uitlopen en dat er minder tijd beschikbaar is om andere dossiers te behandelen c.q. dat deze vertraging op zullen lopen.

Speelruimte vs politieke winst

Een leerproces en experimenteren met nieuwe rollen en verhoudingen vraagt dat om het accepteren dat zaken soms ook niet lukken. Waar geëxperimenteerd wordt worden fouten gemaakt en fouten geven in een politiek proces vaak mogelijkheden om politieke winst te behalen. Dit kan er mede voor zorgen dat de drang om te experimenteren klein zal zijn en er wellicht weinig innovatieve trajecten van de grond zullen komen. Het proces zal dan ook geholpen zijn wanneer de gemeenteraad accepteert dat er fouten worden gemaakt en niet gelijk politiek te bedrijft.

4.2 Dealen met dilemma's

Bij een (moreel) dilemma is altijd sprake van een botsing van verschillende waarden. Daarom kent zo'n dilemma geen 'juiste' oplossing: wat je ook doet, er zullen altijd een of meer waarden geschonden

worden. Maar dat er geen juiste oplossing is, wil niet zeggen dat er redenering over mogelijk is, of dat er geen 'betere' en 'slechtere' oplossingen zijn. Om op zoek te gaan naar de beste oplossing kan het helpen inzicht te krijgen en op basis van dat inzicht afwegingen te maken. De rekenkamercommissie wil handvatten bieden om het dilemma uit te pluizen en de argumenten te ordenen en af te wegen.

Er zijn verschillende methoden om een ethisch vraagstuk te analyseren, maar de kern ervan is eigenlijk altijd gelijk. In alle gevallen gaat het om structuur aanbrengen in het denken over een dilemma. Op die manier kan toegewerkt worden naar een afweging of (voorlopige) conclusie, die goed onderbouwd is en door meerdere mensen gedragen wordt. Hier kan ook worden voorkomen dat mensen direct, zonder onderbouwing, een mening over een bepaalde kwestie geven.

Inzicht

In hoofdstuk drie zijn al zaken aangegeven die belangrijk zijn (voor de gemeenteraad) bij participatie. Daarnaast is het van belang om stil te staan bij waar we het nu eigenlijk over hebben bij burgerparticipatie. De in hoofdstuk twee gehanteerde definitie van burgerparticipatie is hierbij leidend. De belangrijkste begrippen die hierbij naar voren komen zullen in deze paragraaf nader worden uitgelicht.

“Burgerparticipatie is een vorm van [samenwerking](#) tussen inwoners en gemeente waarbij burgers, direct of indirect, de kans krijgen om [invloed uit te oefenen](#) op de ontwikkeling, uitvoering en/of evaluatie van beleid, projecten en plannen. Deze samenwerking kan worden geïnitieerd door burgers zelf, een maatschappelijke organisatie, een buurtplatform of door de gemeente. Onder burgers verstaan we ook instellingen, organisaties, ondernemers en adviesorganen.”

Samenwerking

Samenwerken kan worden gedefinieerd als het gezamenlijk inzetten om een bepaald doel te bereiken. Samenwerking vindt plaats tussen minimaal twee personen, dus ook in een groep of tussen meerdere groepen. Samenwerken wordt gezien als een belangrijke competentie omdat het een efficiënte manier is om doelen te bereiken.

Invloed uitoefenen

Het daadwerkelijk in de praktijk beïnvloeden van het proces.

Op basis hiervan en in samenhang van de in hoofdstuk 3 en 4 genoemde randvoorwaarden en dilemma's heeft de rekenkamercommissie een toetsingskader opgesteld waarmee de gemeenteraad inzicht kan krijgen in de toekomstige, lopende of afgeronde participatietrajecten. Op basis van dit inzicht kan vervolgens de discussie worden gevoerd of alles goed verlopen is of dat er verbeterpunten zijn waar actie op ondernomen kan worden.

5 De controlerende rol: Een toetsingskader

Een manier om inzicht te krijgen in het proces is door het proces te toetsen met een toetsingskader op de voor de gemeenteraad relevante factoren. De raad zou hier met haar controlerende rol voor kunnen gebruiken. Controleren insinueert een rol aan het einde van het proces. Niet alleen achteraf maar ook vooraf en tijdens een proces kan de gemeenteraad bij participatie vorm geven aan haar controlerende en democratische rol. Gaan de dingen in Sluis democratisch genoeg? Dat is een vraag die de raad kan (moet) stellen als ze sturing willen geven aan processen van samenwerking en echt contact tussen gemeenschap en gemeente. Er kunnen inhoudelijk nog zulke slimme dingen verzonnen worden, maar als die keuzes tot stand komen in een proces waar belangen niet in herkend of erkend zijn, dan heeft die keuze nog steeds niet voldoende legitimiteit. Democratische kwaliteit ('het proces is zo goed mogelijk') is essentieel voor de legitimiteit van besluit en uitvoering door gemeentebestuur en gemeentelijke organisatie en daar ligt een taak weg gelegd voor de gemeenteraad.

Dit toetsingskader kan benut worden:

- om de diagnose te stellen: hoe vinden we dat het gaat (op elk moment te doen, niet alleen aan de voorkant of achteraf)
- om te bepalen waar je extra energie in wilt (laten) steken, is dat in diversiteit of transparantie, bijvoorbeeld. Dat kan een grote impact hebben op de vorm van participatie
- om tijdens processen vinger aan de pols te houden: wordt het er democratisch beter op? Helpt het?
- om achteraf te kunnen bepalen of het van voldoende kwaliteit is

Met input vanuit voorafgaande hoofdstukken zouden vervolgens de onderstaande begrippen gebruikt kunnen worden om een toetsingskader op te stellen.

5.1 Het toetsingskader

Inclusiviteit en diversiteit

Voor een democratie is inclusie een belangrijke waarde, het gaat over de vraag wie allemaal hoort bij 'het volk' aan wiens stem de democratie uiting geeft. In ideale zin zou elke stem en mening van het volk gehoord moeten worden en meetellen. Bij inclusiviteit gaat het om toegankelijkheid en openheid voor alle burgers, ongeacht leeftijd, gender, seksuele voorkeur, beperking, etniciteit of religie. Het doel is gelijke kansen en mogelijkheden zodat elk individu kan meedoen in de samenleving. Bij participatie is dit uiteraard van belang en hoewel dit eigenlijk heel logisch klinkt is dit daadwerkelijk vormgeven bij participatietrajecten niet eenvoudig en een punt van zorg. Er zullen vaak andere en meerdere methoden ingezet moeten worden om diverse doelgroepen te bereiken.

Vragen die hierbij gesteld kan worden zijn:

- Heeft er samenwerking plaatsgevonden?
- Is de groep participanten voldoende divers, worden alle belangen afgewogen?

- Zijn minderheidsbelangen aan tafel gekomen en meegewogen in het besluit en tijdens de uitvoering?
- Hoe zijn niet aanwezige partijen (beter) te bereiken?

Voorbeeld casus

In het kader van inclusiviteit diversiteit moet nagegaan worden wie allemaal bij het project betrokken worden. Idealiter wordt het plan besproken met een afspiegeling van de samenleving. In ons voorbeeld zou de gemeente bijvoorbeeld alleen de verschillende wijkverenigingen betrekken bij het participatietraject. Het is echter de vraag in hoeverre dat een daadwerkelijke afspiegeling is van de samenleving. De verplaatsing van het dorpsgebouw heeft bijvoorbeeld ook grote impact op de jeugd van het dorp. Het is dan ook van belang dat deze groep ook goed vertegenwoordigd is in het traject. Er moet gestreefd worden naar een zo divers mogelijk palet aan participanten. Ook in ons voorbeeld zou bijvoorbeeld extra aandacht besteed kunnen worden aan minderheidsgroepen zoals invaliden om de toegankelijkheid van het dorpsgebouw te bespreken.

Deliberatie

Deliberatie is het onderdeel van de besluitvorming waarin informatievergaring, overleg en de uitwisseling van argumenten centraal staan. Bij deliberatie gaat het over de kwaliteit van het publieke debat. In een debat moeten deelnemers naar elkaar luisteren en standpunten uit kunnen wisselen. Ze moeten bereid zijn om overtuigd te worden door de ander met rationele argumenten. Dit vraagt van de deelnemers dat zij rationeel en open kunnen delibereren. Zij moeten daarnaast in staat en bereid zijn om hun mening aan te passen. Dit vraagt een omgeving en omstandigheden waar iedereen gerespecteerd wordt en mee kan doen aan het debat. Deliberatie zou moeten leiden tot rationele beslissingen op basis van uitwisseling van argumenten. Hierbij is het van belang dat alle deelnemers in staat worden gesteld om dezelfde informatie tot zich te nemen (voorgeschiedenis, eerder gemaakte afspraken, consensus over cijfers en feiten etc.) en dat de communicatie op een zuivere en duidelijke manier verloopt. Iedereen moet in de gelegenheid worden gesteld om de eigen argumenten duidelijk te maken zodat wederzijds begrip in de discussie kan ontstaan.

- Is deze manier van gesprek, discussie en besluitvorming zuiver?
- Heeft iedereen dezelfde informatie gekregen?
- Is er consensus over cijfers en feiten?

Voorbeeld casus

In het kader van ons voorbeeld zou de gemeente er voor moeten zorgen dat alle betrokkenen op hetzelfde kennisniveau zitten over de ontwikkeling voordat de discussie hierover start. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een informatiesessie of een informatiebulletin. Wanneer dit niet gebeurt kan er veel ruis ontstaan over de ontwikkeling en kan er veel tijd verspeeld worden tijdens het participatietraject door onwaarheden die ontkracht moeten worden. Daarnaast moet in ons voorbeeld wel iedereen dezelfde kans krijgen om input te leveren. Wanneer er bijvoorbeeld alleen gesproken wordt met wijkverenigingen en overige personen alleen schriftelijk kunnen reageren kan hier onenigheid over ontstaan

Transparantie

Inwoners verwachten dat de gemeente hen serieus neemt. Om dit te bereiken moet de gemeente duidelijk communiceren. De deelnemers aan het participatietraject verwachten heldere kaders en

duidelijkheid aan de start van een traject. Tegelijkertijd verwachten burgers dat de gemeente helder is over de mogelijke gevolgen van een besluit. Deze transparantie wordt niet alleen verwacht bij de start maar ook bij de uitvoering. Hierbij hoort in het bijzonder het nakomen van afspraken (en indien er reden is om daarvan af te wijken, verwacht de burger dat daarover goed gecommuniceerd wordt). Voor iedereen moet helder zijn wat de kaders van het proces zijn, wat het speelveld is (waar gaat het inhoudelijk over, maar waarover ook juist niet; wat staat al vast en wat is de ruimte voor beïnvloeding), wat de procesafspraken en de afspraken in tijd zijn, enz.

- Is iedereen op tijd bij het proces betrokken?
- Is het voor iedereen duidelijk hoe het proces in elkaar zit?
- Hoe komt iemand erachter wanneer en hoe er in dit proces besluiten worden genomen?
- Wordt er achteraf actief verantwoord? Door wie aan wie?

Efficiency

Efficiency is het zo doeltreffend mogelijk inzetten van middelen. Het geeft aan hoe het met de productiviteit gesteld is. Van efficiency is sprake als met de (financiële, personele en materiële) middelen een zo hoog mogelijk resultaat wordt behaald met zo min mogelijke verspilling van diezelfde middelen. Hoeveel tijd, geld en energie vraag het? Hierbij willen we wel het aandachtspunt plaatsen dat democratie per definitie niet efficiënt is, dus benut dit criteria vooral om te bepalen of de benutte middelen afwegen tegenover andere zaken die uitgevoerd hadden kunnen worden. En bijvoorbeeld of het bewoners en andere belanghebbenden allemaal niet te veel tijd kost.

- Weegt de hoeveelheid geld en tijd die de gemeente moet besteden om mee te doen, op tegen het belang?
- Hadden met de bestede middelen andere zaken gedaan kunnen worden die voor de gemeenteraad meer belang hadden?
- Is de benodigde gevraagde inzet van participanten realistisch en op te brengen?

Besluitvorming

Besluitvorming is een benadering voor het kiezen van de meest logische keuze uit de beschikbare opties om daarmee de beste situatie te creëren. Participatie kan een grote meerwaarde hebben en de kloof tussen de politiek en de samenleving verkleinen, maar het is daarbij wel van belang dat de mening van participanten serieus afgewogen wordt bij de besluitvorming.

- Hoe zijn de bijdragen van participanten meegenomen in de besluitvorming?
- Heeft participanten invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming en heeft dit tot andere besluitvorming geleid?

5.2 Canvas

Bovenstaande aspecten zijn vertaald naar een canvas. Een canvas is een simpel concept met grote kracht: alle belangrijke informatie voor een project op een pagina. Het sterke aan een canvas is ten eerste dat alles in een oogopslag te zien is. Hierdoor ziet men meteen verbanden, is er overzicht en kan men tegelijkertijd bezig zijn met verschillende onderdelen. Een canvas helpt ook ondersteuning om als instrument om tijdens een brainstormsessie in bijvoorbeeld een fractie de belangrijkste punten met elkaar in te vullen.

Burgerparticipatie in Sluis		Toetsingskader gemeenteraad		Traject:	Datum:
Betrokken participanten Welke participanten zijn betrokken bij het proces?	Moment van betrekken Wanneer zijn welke participanten bij het proces betrokken? Is iedereen op tijd bij het proces betrokken?	Transparantie Is het voor iedereen duidelijk hoe het proces in elkaar zit? Hoe komt iemand erachter wanneer en hoe er in dit proces besluiten worden genomen? Wordt er achteraf actief verantwoord? Door wie aan wie?	Mate van participatie In welke mate zijn participanten betrokken in het proces? • Burgerinitiatief; • Meedenken; • Meedoen:	Besluitvorming Hoe zijn de bijdragen van participanten meegenomen in de besluitvorming? Heeft participatie tot andere besluitvorming geleid?	
	Inclusiviteit Is de groep participanten voldoende divers, worden alle belangen afgewogen? Zijn minderheidsbelangen aan tafel gekomen en meegewogen in het besluit en tijdens de uitvoering?		Deliberatie Is deze manier van gesprek, discussie en besluitvorming zuiver? Heeft iedereen dezelfde informatie gekregen? Is er consensus over cijfers en feiten?		
Efficiency Weegt de hoeveelheid geld en tijd die de gemeente moet besteden om mee te doen, op tegen het belang? Is de benodigde gevraagde inzet van participanten realistisch en op te brengen?		(Gewenste) Resultaat Wat is of was het doel van het participatietraject en is dat doel behaald of realistisch			

Rekenkamercommissie gemeente Sluis 2021

Om het canvas te kunnen gebruiken is er een lijst met vragen per onderdeel opgesteld in het canvas. Dit is echter geen uitputtende lijst er zijn uiteraard nog vele opties mogelijk en er kunnen ook op verschillende onderdelen accenten worden gelegd bij wat de gemeenteraad of een fractie afhankelijk vindt. Het is hierbij ook van belang om in gedachten te houden dat een canvas absoluut niet statisch is. Het kan goed zijn dat wanneer het ene onderdeel verandert er dat daardoor een ander onderdeel ook aangepast moet worden. Het is in ieder geval een hulpmiddel wat helpt om alle punten in kaart te brengen die belangrijk zijn bij het starten of evalueren van een participatieproces. Er is een blanco canvas aanwezig welke bij elk participatieproces ingevuld kan worden. De canvas is als bijlage bij dit rapport gevoegd.

5.3 Actief gebruik

Overigens adviseert de rekenkamercommissie om dit toetsingskader te combineren met een actieve houding in het participatieproces. Met alleen het hanteren van het toetsingskader wordt geen invulling gegeven aan de veranderende rol van de gemeenteraad. Dit kan door actief informatie op te halen door zelf als gesprekleider op te treden of gesprekken bij te wonen. Zo kan de raad invulling geven aan de taak van bruggenbouwer naar bewoners en actieve volksvertegenwoordiger

6 De kaderstellende rol: Een afwegingskader

Heeft de gemeenteraad een rol, een nieuwe rol, of een andere rol? Hoe kan de gemeenteraad met elkaar het gesprek aan bij belangrijke kwesties? Hoe gaat de gemeenteraad in gesprek met initiatiefnemers, hoe met de omwonenden, maar ook hoe met potentiële gebruikers van bijvoorbeeld een nieuwe voorziening? Hoe zorg de gemeenteraad ervoor dat partijen ook met elkaar gaan praten? Daarnaast zijn zoals eerder aangegeven zaken als tijd, geld en energie van zowel gemeente als inwoners niet oneindig. Het is van belang om bewust af te wegen wanneer participatie ingezet zal worden. Niet elke ontwikkeling, of fase in een project, leent zich voor een participatietraject (bv. wettelijke regels, crisissituatie) of levert duidelijk meerwaarde op. Zaken waarvan het van belang is om voorafgaand aan een traject duidelijk te hebben om teleurstelling tijdens en na afloop te voorkomen. Wanneer is het bijvoorbeeld van belang een participatietraject op te zetten. Afgaand op de zaken zoals besproken in voorafgaande hoofdstukken kan in zijn algemeenheid worden gesteld dat dit het geval is als de wens bestaat om kwalitatief beter beleid, meer draagvlak of een beter democratisch proces tot stand te brengen.

Als afwegingskader om uitgebreide participatie toe te passen zouden onderstaande uitgangspunten kunnen worden gebruikt:

- wanneer er duidelijke tegenstellingen zijn en zorgvuldigheid vereist is;
- het krachtenveld ingewikkeld is;
- de keuzes een grote (maatschappelijk) impact hebben of veel mensen raakt;
- het keuzes of plannen betreft die lang doorwerken;
- medewerking van derden nodig is (wederzijdse afhankelijkheid);
- inwoners zelf aangeven betrokken te willen worden en er daadwerkelijk nog iets te kiezen is;
- een ontwikkeling de dagelijkse woon- en leefomgeving van mensen raakt;
- participatie inhoudelijk bijdraagt aan het ontwikkelen of uitvoeren van beleid (inwoners hebben informatie en/of ervaringskennis die van belang is)
- de kracht van de gemeenschap kan worden versterkt (bevorderen onderling contact);

Belangrijke zaken die gemeenteraadsleden zouden moeten afwegen voorafgaand aan participatietrajecten. De meest duidelijke manier waarop de raad kan laten zien dat het menens is met burgerparticipatie, is door uitgangspunten vast te leggen in beleidskaders of een beleidsnota voor burgerparticipatie. De gemeenteraad zou kunnen overwegen om een formeel afwegingskader voor participatie op te stellen. De rekenkamer adviseert niet om nu al een afwegingskader op te stellen maar wel om na te denken of een dergelijk kader wenselijk zou zijn of een meerwaarde zou kunnen hebben. Kijkend naar de nieuwe rol van de gemeenteraad waarbij de gemeenteraad meer zou moeten loslaten zou een afwegingskader ook juist averechts kunnen werken, wanneer een kader echter afwegingsruimte biedt en duidelijkheid kan geven aan burger ondernemers en de organisatie zou het een meerwaarde kunnen hebben voor het proces. Het is dus van belang om hier een goede en weloverwogen discussie over te hebben als gemeenteraad.

Om deze discussie te voeden heeft de rekenkamercommissie een aantal aspecten op een rij gezet die onderdeel zouden kunnen uitmaken van een afwegingskader. Aspecten waar de gemeenteraad haar kaders op zou kunnen stellen zijn onderstaand weergegeven.

Kader/ Voorwaarden	Mate van participatie	Vorm van besluitvorming	Beschikbaar budget	Informatie	Prioriteit
• Maatschappelijke meerwaarde • Maatschappelijke impact • Relatie tot gemeentelijk beleid • Beschikbaar budget • Beschikbare capaciteit	Welke rol speelt de gemeenteraad bij • Burgerinitiatief; • Meedenken; • Meedoen:	Duidelijkheid over de rol van de gemeenteraad bij besluitvorming • Gemeenteraad stelt kaders vooraf • Gemeenteraad Participeert • Gemeenteraad besluit • Gemeenteraad besluit conform/accepteert uitkomst	Hoe gaat de gemeenteraad om met het budget • Een algemeen budget voor participatie • Een voorstel van het college voor elk participatietraject	Hoe wil de gemeenteraad geïnformeerd worden over participatie	Wil de gemeenteraad prioritering aangeven in participatietrajecten

7 Conclusies en aanbevelingen

7.1 Conclusies

7.1.1 De rol van de gemeenteraad veranderd

De manier waarop overheid en samenleving elkaar zien verandert snel. De termen overheidsparticipatie, doe-democratie en participatiesamenleving refereren met verschillende bewoordingen aan deze ontwikkeling. Centraal bij deze ontwikkelingen staat echter dat de samenleving meer zelf zal moeten oppakken en de overheid meer zal moeten loslaten. Dat vraagt om een fundamenteel andere houding van alle betrokken partijen. Burgerkracht is op zichzelf niets nieuws. Wat nieuw is, is dat de overheid burgerinitiatief en organische 'bottom-up' ontwikkelingen omarmt en koppelt aan haar eigen processen. Deze ontwikkeling vormt een uitdaging voor samenleving en overheid, omdat de rolinvulling varieert en ze elkaar uiteindelijk nodig hebben. Het beïnvloedt het samenspel tussen college, ambtenaren en raad onderling, én dat tussen overheid, burgers en maatschappelijke partners. Het is de uitdaging om in dit speelveld de juiste balans van participatie te vinden. Het is dan ook van belang hier als gemeenteraad goed over na te denken.

7.1.2 Participatie is maatwerk

Een participatieproces is nooit hetzelfde en vergt dan ook elke keer een andere aanpak. Daarom is het voor de gemeenteraad van belang om te focussen op de kaders en niet alleen stil te staan bij op de discussiepunten die ontstaan tijdens de participatieprocessen.

7.1.3 Participatie leidt tot dilemma's; zorg voor inzicht

Participatie levert de gemeenteraad een aantal dilemma's op waar mee zij mee om moeten gaan en over na moeten denken om het proces op een juiste wijze invulling te kunnen geven. Een aantal mogelijke dilemma's zijn:

- Democratische legitimiteit vs meerderheid van stemmen
- Wettelijke kaders vs wensen participanten
- Ambitie gemeenteraad vs wensen participanten
- Algemeen belang vs individuen of groepen
- Besluiten vs loslaten
- Budget vs prioritering
- Capaciteit vs prioritering.
- Speelruimte vs politieke winst

Het is voor de gemeenteraad van belang om daar in ieder geval bij stil te staan. Inzicht in het proces is cruciaal om op een juiste wijze om te kunnen gaan met deze dilemma's

7.1.4 Relevante factoren voor inzicht

Zoals aangegeven bij de voorafgaande conclusies is inzicht van groot belang voor de gemeenteraad om sturing te geven aan participatie. Een manier om inzicht te krijgen in het proces is door het proces te toetsen met een toetsingskader op de voor de gemeenteraad relevante factoren. Relevant factoren zijn:

- Inclusiviteit en diversiteit
- Transparantie
- Efficiëntie
- Deliberatie
- Besluitvorming

7.1.4 Participatie biedt kansen voor de gemeenteraad

Participatie geeft niet alleen dilemma's het geeft de gemeenteraad ook kansen om een actievere rol in te nemen en het gat tussen de maatschappij en de politiek te verkleinen. Door betrokkenheid te tonen en een actieve rol te spelen tijdens het proces kan de gemeenteraad de zichtbaarheid vergroten en duidelijker sturen op democratische processen.

7.2 Aanbevelingen

7.2.1 Deal met dilemma's

Participatie biedt de gemeenteraad zoals geschetst meerdere dilemma's. Ga deze dilemma's niet uit de weg, maar bediscussieer binnen de gemeenteraad en met overige betrokken partijen hoe hier per casus het beste mee om gegaan kan worden. Onderzoek de mogelijkheid of hier aparte sessies voor kunnen worden ingericht. De als bijlage toegevoegde canvas kan hierbij gebruikt worden als instrument om deze sessies vorm te geven.

7.2.2 Geef helderheid aan burger; stel spelregels voor participatie vast

Democratische processen en hoe je hierbij met elkaar om dient te gaan zijn niet altijd voor iedereen duidelijk. Het is dus van belang om belanghebbenden voorafgaand aan een traject zo goed mogelijk te informeren over het proces. Duidelijke afspraken over de spelregels van participatie kunnen hierbij helpen. Adviseer het college daarom spelregels voor participatie voor de gemeente Sluis op te stellen.

7.2.3 Geef elkaar speelruimte

Een leerproces en experimenteren met nieuwe rollen en verhoudingen vraagt om het accepteren dat zaken soms ook niet lukken. Waar geëxperimenteerd wordt worden fouten gemaakt en fouten geven in een politiek proces vaak mogelijkheden om politieke winst te behalen. Dit kan er mede voor zorgen dat de drang om te experimenteren klein zal zijn en er wellicht weinig innovatieve trajecten van de grond zullen komen. Het proces zal dan ook geholpen zijn wanneer de gemeenteraad accepteert dat er fouten worden gemaakt en niet gelijk politiek te bedrijft. Geef elkaar de ruimte om te experimenteren en te leren van fouten.

7.2.4 Stuur met een toetsingskader

Gaan de dingen in Sluis democratisch genoeg? Dat is een vraag die de raad kan (moet) stellen als ze sturing willen geven aan processen van samenwerking en echt contact tussen gemeenschap en gemeente. Gebruik het als bijlage toegevoegde canvas als toetsingskader bij toekomstige casussen om antwoord te geven op deze vraag.

7.2.5 Denk na over een afwegingskader

Ga de discussie aan binnen de gemeenteraad, met het college en de samenleving over hoe de gemeente Sluis in de toekomst om wil gaan met participatie. Zoals eerder aangegeven is participatie maatwerk het is dan ook aan de betrokken partijen om te bepalen of dit een meerwaarde is in Sluis. Wij adviseren niet om een afwegingskader op te stellen maar om de discussie te voeren of het voor de gemeente Sluis wenselijk is om over een dergelijk afwegingskader te beschikken. Het is van belang om hier een goede en weloverwogen discussie over te hebben als gemeenteraad, idealiter met alle betrokken partijen.

7.2.6 Wees actief betrokken

Met alleen het hanteren van het toetsingskader of een afwegingskader wordt geen invulling gegeven aan de veranderende rol van de gemeenteraad. Dit kan wel door actief informatie op te halen door zelf als gesprekleider op te treden of gesprekken bij te wonen. Zo kan de raad invulling geven aan de taak van bruggenbouwer naar bewoners en actieve volksvertegenwoordiger.