

Opinienota

Zaaknummer: 99313-2023

Auteur	: Arie Cornelissen
Domein	: Dienstverlening
Team	: Communicatie & Creatie
E-mail	: Arie.cornelissen@gemeentemaashorst.nl
Port.	: H. van der Pas

Aan de leden van de raadscommissie Samenleving en Bestuur van Maashorst.

Onderwerp

Ambitie en invulling rol gemeenteraad bij participatie

Mening geven over

1. de mate waarin de raad betrokken wil worden/zijn bij participatietrajecten;
2. in welke mate de raad bij zijn besluiten de opbrengst van het participatietraject richtinggevend/leidend wil laten zijn;
3. in welke mate een raadslid bij het beoordelen van de inbreng van een inspreker over het gelopen participatieproces kan/moet uitgaan van de door het college gegeven informatie over dat participatieproces;
4. in hoeverre het wenselijk is c.q. in welke vorm dat een raadslid deelneemt aan externe participatiebijeenkomsten.

Inleiding

De gemeente Maashorst heeft de ambitie om een participatieve gemeente te worden. In het concept-participatiebeleid is aangegeven hoe we daar invulling aan willen geven.

Het doel van het participatiebeleid is om duidelijkheid te geven over hoe we als gemeente omgaan met participatie en wat inwoners van de gemeente mogen verwachten op het gebied van participatie.

We maken daarbij een onderscheid tussen

- inwonersparticipatie (=het betrekken van inwoners bij het maken van plannen en beleid; initiatief bij gemeente) en
- overheidsparticipatie (=de overheid sluit aan bij een plan of een idee van een inwoner; initiatief bij inwoner).

Deze nota, en de vragen die we stellen aan de raad, gaan met name over inwonersparticipatie. Daarbij ligt het initiatief bij de gemeente. De rol van college en raad bij overheidsparticipatie is heel anders, omdat daarbij het initiatief bij de inwoner/initiatiefnemer ligt. Omdat we daarbij de

verantwoordelijkheid ook maximaal bij de initiatiefnemer willen laten, vraagt dat een terughoudende houding van college en raad.

Participatie is geen wiskunde en niet altijd van tevoren tot in detail te bepalen. De belangen lopen vaak uiteen, emoties kunnen een rol spelen en de processen om tot een goed participatietraject te komen zijn niet in beton gegoten. Participatie is bovendien een onderwerp dat in beweging is, in ontwikkeling. Het is belangrijk om (continu) lessen te trekken. Wat werkt wel, wat niet? Kortom: voor goede participatie is maatwerk vereist. Inwoners hebben vanzelfsprekend een rol in een goed participatietraject. Hierbij zijn er allerlei mogelijkheden, waaraan in het concept-participatiebeleid aandacht wordt besteed.

Ook de rol die de raad kan en wil innemen bij met name inwonersparticipatie(-trajecten) is belangrijk. Daar leggen we in deze opinienota de focus op. In hoofdstuk 7 van het voorgestelde participatiebeleid wordt aan de rol van de raad aandacht gegeven. Het is zinvol om daar het gesprek over te voeren. Deze vragen kunnen daarbij helpen:

- Laat de raad bij het toepassen van participatie het initiatief bij het college of wil de raad een (pro-)actieve rol pakken? En als de raad die wil pakken, welke is dat dan? En wat zijn de consequenties daarvan? Of vindt de raad participatie een (exclusieve) taak voor het college?
- Is het wenselijk dat een raadslid deelneemt aan externe participatiebijeenkomsten? Welke voor- en nadelen kunnen daaraan kleven?
- Als het participatieproces is gelopen, in hoeverre zijn de uitkomsten daarvan leidend voor het door de raad te nemen besluit? Wat heeft de raad nodig om over het gelopen participatietraject een goed oordeel te kunnen geven?
- En als vlak voor het te nemen besluit een insprekende inwoner in de commissie- of raadsvergadering aangeeft dat het participatieproces niet zo goed is gelopen, wat doe je dan als raadslid?

Momenten waarop raad rol wel/niet kan nemen tijdens een participatietraject:



In de raadsinformatieavond van 11 april hebben we met de raad al eens (in groepen) gesproken over de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol die de raad heeft en kan hebben in relatie tot participatie. Ook hebben we toen het concept-participatiebeleid op hoofdlijnen geschetst en doorleefd.

Tijdens de raadsinformatieavond van 29 augustus hebben we de wijze waarop we inwonersparticipatie toepassen en de systematiek (de vier sleutels) die we hierbij hanteren toegelicht en ook in groepen aan de hand van fictieve casussen samen doorgenomen.

Zowel tijdens de avond van 11 april als die van 29 augustus werd door de aanwezigen het belang van het managen van verwachtingen en een goede communicatie benadrukt. De onderwerpen en opbrengst van beide avonden hebben raakvlakken met datgene wat in deze opinienota aan de orde wordt gesteld.

Kernboodschap



De commissie wordt gevraagd richting te geven aan de keuzes die de raad kan maken ten aanzien van inwonerparticipatie.

Oplossingsrichtingen/keuzemogelijkheden/toelichting

We leggen u vier vragen/dilemma's voor.

Dilemma 1: In welke mate willen jullie als raad betrokken worden/zijn bij participatietrajecten?

Het college van burgemeester en wethouders staat in principe altijd aan de lat voor het goed inrichten van participatietrajecten, het is zijn bevoegdheid. De procedures rondom de Omgevingswet vormen hier een uitzondering op. De raad heeft daar kortgeleden keuzes in gemaakt.

Ook al is het college dus doorgaans verantwoordelijk voor het te voeren participatietraject, neemt dat niet weg dat de raad ervoor kan kiezen om een bepaalde betrokkenheid te hebben bij participatietrajecten.

We leggen enkele keuzes voor:

- Optie 'licht': de raad neemt genoegen met informatie op hoofdlijnen over het gelopen participatietraject.

In deze optie blijft ongeveer alles zoals het nu is. De raad krijgt via de 'participatieparagraaf' in raadsvoorstellen een beknopte toelichting van wat er aan participatie gedaan is. Al dan niet in combinatie met een -doorgaans- in projectvoorstellen opgenomen beperkte uitwerking van de participatieaanpak. Vaak toegevoegd als bijlage bij een raadsvoorstel. De raad ziet de participatieaanpak in de huidige manier van werken dus op het eind van het besluitvormingstraject.

- Optie 'middel': de raad wil een ruimer inzicht in hoe het participatietraject is gelopen.

In deze optie spreken we af dat raadsvoorstellen die gaan over onderwerpen waarbij participatie van belang is, voorzien móet zijn van een bijlage waarin de participatieaanpak *gestructureerd* is uitgewerkt. De raad heeft dan inzicht in het doel van het gekozen participatietraject, welke vraag aan de inwoners is voorgelegd, welke ruimte voor inbreng aan de inwoners is gegeven en wat wel/niet met hun input is gedaan. Maar ook wordt inzage gegeven in welke stakeholders/inwoners zijn betrokken en welke participatievorm er gekozen is.

- Optie 'middel-plus': de raad wil (ook) actief betrokken zijn bij het trekken van lessen uit gelopen participatietrajecten

Deze optie voegt aan de optie 'middel' het volgende toe: de raad gaat één keer per jaar of één keer per twee jaar in gesprek met het college over de gevolgde participatietrajecten in het afgelopen jaar/jaren. Dit wordt gedaan aan de hand van een 'verslag participatie'. In dit verslag wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste participatietrajecten en de daaruit getrokken lessen. Hierin is ook meegenomen wat de inwoners van de gelopen participatietrajecten vonden. De raad wordt uitgenodigd om over dit jaarverslag zijn mening te geven vanuit zijn rol als controleur en volksvertegenwoordiger ('voelsprietten'). En geeft eventueel suggesties voor verdere verbetering mee aan het college.

- Optie 'stevig': de raad wil meer betrokkenheid aan de voorkant van participatietrajecten
In deze optie voert de raad (of commissie) bij projecten (nieuw beleid of werkzaamheden) met een grote maatschappelijke impact, hoge kosten, complexiteit, lange duur en/of te verwachten trajecten met een grote belangentegenstelling een gesprek over het participatietraject. Dit gesprek -bijvoorbeeld in een reguliere commissievergadering, maar er kan (met een pilot) ook gekozen worden voor een afwijkende vorm- wordt gevoerd vóórdát het participatietraject in gang wordt gezet. De raad (commissie) gaat dan in gesprek over het voorgestelde participatieplan en kan suggesties daarover geven: dus bijvoorbeeld over de concrete vraag die voor participatie voorgelegd wordt, de ruimte van invloed die gegeven wordt aan de inwoners, welke inwoners/stakeholders betrokken worden en de vorm van participatie die gekozen wordt. Daarnaast kan de raad in het participatieplan laten opnemen of de raad wel/niet tussentijds op de hoogte wil blijven van het participatietraject. De raad kan zelf kiezen over welke onderwerpen/projecten de raad het participatiegesprek wil voeren, bijvoorbeeld aan de hand van de Lange Termijn Agenda (LTA) van de raad. Of het initiatief kan van het college komen om de raad via een participatiegesprek aan de voorkant van een participatietraject te betrekken.
Aandachtspunt: het voeren van een participatiegesprek met de raad aan de voorkant van het proces vergt een behoorlijke voorbereiding en tijdsinvestering, voor organisatie en raad.

Dilemma 2: In welke mate willen jullie als raad de opbrengst van het participatietraject richtinggevend/leidend laten zijn bij de door jullie te nemen besluiten?

De raad is het hoogste orgaan in een gemeente en heeft een kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol. Een raad is gekozen om namens de inwoners besluiten te nemen. Hiervoor hebben de kiezers voor een periode van vier jaar het vertrouwen gegeven. Een mooi en effectief systeem van besturen. Zeker het afgelopen decennium is steeds meer de algemene overtuiging gekomen dat het belangrijk is inwoners in een vroegtijdig stadium te betrekken bij besluitvorming. Vanuit betrokkenheid, vanuit de gedachte en overtuiging dat er veel kennis zit bij inwoners die kan bijdragen aan een betere besluitvorming. En ook vanuit de overtuiging dat dit kan bijdragen aan meer begrip en/of draagvlak voor een besluit. Belangrijk hierbij is dat participatie niet als doel an sich heeft om te komen tot volledige consensus (=iedereen is het 100% eens met het de voorgestelde richting/oplossing of met het gedurende het proces gemaakt compromis), maar 'consent' is het uitgangspunt (=er wordt vanuit gelijkwaardigheid en betrokkenheid zoveel mogelijk rekening gehouden met gegeven inbreng en ingebrachte zorgen, dat vervolgens leidt tot een grote mate van instemming om het hogere gemeenschappelijk doel te bereiken).

Maar....áls er dan een (goed) participatietraject is gelopen en er wordt een voorstel aan de raad voorgelegd dat mede op basis van de uitkomst van het participatietraject is geschreven, is er dan nog (morele) ruimte voor de raad om anders te (willen) beslissen? Zwart-wit gesteld: de inwoners willen (unaniem) A, kan/wil de raad dan nog B besluiten?

Een discussie hierover voeren is relevant. Immers inwonersparticipatie is belangrijk voor zowel gemeente als inwoners, maar kost ook tijd en geld.

Vier denkrichtingen

De hieronder staande denkrichtingen zijn gefocust op het participatieve onderdeel: de invloed van de inwoners. De raad neemt in zijn overwegingen vanzelfsprekend ook andere belangen en kaders mee



(financiële, politieke enzovoort). Om de discussie op scherp te zetten, gaan we bij de varianten hieronder ervanuit dat de keuze die over een onderwerp als voorstel aan de raad voorgelegd wordt, *in grote mate bepaald kón worden door de inwoners*.

Wij vragen jullie om aan de hand van de varianten samen het gesprek te voeren over in welke mate je als raad het participatietraject laat meewegen in te nemen besluiten. Het gaat er niet om om per se voor één denkrichting te moeten kiezen.

Welke raad wil je zijn?

Variant I. De vrije raad

De raad maakt altijd zijn eigen afwegingen.

Dit betekent:

- De raad hecht enig belang aan het gelopen participatietraject.
- De raad ziet zich echter volledig vrij om zijn eigen (complete) afwegingen te maken om een ander besluit te nemen dan de uitkomst van het participatietraject heeft opgeleverd. De raad voelt zich niet verplicht de uitkomst van het participatietraject te volgen.

Variant II De loyale raad

De raad maakt altijd zijn eigen afwegingen, maar laat zich bij zijn besluit in belangrijke mate leiden door de uitkomst van het participatietraject.

Dit betekent:

- De raad neemt het participatietraject serieus.
- De raad moet goede argumenten hebben (en die ook uitspreken en toelichten) om bij zijn te nemen besluit van de *uitkomst* van het participatietraject af te wijken.

Variant III De beoordelende raad

De raad maakt altijd zijn eigen afwegingen, maar laat zich in belangrijke mate leiden door de *kwaliteit* van het gelopen participatietraject.

Dit betekent:

- De raad neemt het participatietraject serieus.
- De raad velt zelf een oordeel over het gelopen participatietraject.

Variant IV De vertrouwen gevende raad

De raad maakt altijd zijn eigen afwegingen, maar neemt bij een goed gelopen participatietraject geen ander besluit dan vanuit de inwoners is aangedragen.

Dit betekent:

- de raad ziet de uitkomst van het participatietraject als doorslaggevend.
- de raad ziet geen (morele) ruimte anders te beslissen als een participatietraject goed is gelopen.

Dilemma 3. in welke mate een raadslid bij het beoordelen van de inbreng van een inspreker over het gelopen participatieproces kan/moet uitgaan van de door het college gegeven informatie over dat participatieproces;

Het participatieproces is gelopen, de besluitvorming voorbereid en er ligt een raadsvoorstel voor. In de commissie- of raadsvergadering maakt een inwoner, dus vlak vóór het te nemen besluit, gebruik van het spreekrecht. Hij of zij geeft aan dat het participatieproces niet goed is verlopen. Neemt een raadslid de inbreng van de inspreker mee bij het te nemen besluit of gaat het raadslid uit van de door het college gegeven informatie over het participatieproces en de opbrengst daarvan? Wat heeft een raadslid nodig om de inbreng van een inspreker over het participatieproces goed te kunnen beoordelen?

Dilemma 4. In hoeverre het wenselijk is c.q. in welke vorm dat een raadslid deelneemt aan externe participatiebijeenkomsten.

Bij een te lopen participatieproces is het houden van een externe participatiebijeenkomst één van de vormen om inwoners te betrekken. Is het gewenst dat je als raadslid aan een dergelijke bijeenkomst deelneemt?

- ja, ik wil graag weten wat er speelt in mijn omgeving en mijn betrokkenheid laten zien.
- nee, door mijn aanwezigheid kunnen anderen zich geremd voelen in het uiten van hun mening.
- ja, als ik duidelijk aangeef (of laat aangeven) dat ik er uitsluitend als toehoorder bij ben, is dat geen probleem.
- nee, tenzij het gaat om iets dat mij persoonlijk raakt en er zelf privé belang bij heb.

Ook hier gaat het niet om tot een keuze te komen, maar om het voeren van het goede gesprek over dit onderwerp.

Tenslotte:

Het is te overwegen om de uitkomsten van het gesprek over de opinienota niet alleen te verwerken in het concept-participatiebeleid, maar deze ook mee te nemen bij een eventuele (latere) wijziging van de vergaderstructuur van commissies en raad.

Voorbeeld: nu kan een inwoner in het besluitvormingsproces pas met commissie- en raadsleden in gesprek gaan tijdens de oordeelsvorming (nu is dat het moment van de commissievergadering). Je kunt overwegen om dat moment naar voren te halen, bijvoorbeeld in een zogenoemde beeldvormende fase. Wellicht komt de inspreker dan beter tot zijn recht. Het huidige vergadermodel zou daarop dan aangepast moeten worden.

Vervolg

Het resultaat van het gesprek over de opinienota wordt verwerkt in het concept-participatiebeleid.

Dit beleid wordt ter besluitvorming voorgelegd via deze planning:

28 november	commissie S & B	raadsvoorstel participatiebeleid
12 december	raad	raadsvoorstel participatiebeleid

Bijlagen

Geen

Maashorst, 10 september 2024

College van burgemeester en wethouders,
De secretaris, de burgemeester,

J.A.G.M. van Aaken

J.A. van der Pas