

# **De rol van de gemeenteraad in Utrechtse participatie**

Advies

Adviescommissie Participatie

september 2024

# Inhoudsopgave

<b>_Toc176959272Inleiding.....</b>	<b>3</b>
<b>1. Participatie en de Utrechtse gemeenteraad .....</b>	<b>4</b>
1.1 Waarom spreekt de gemeenteraad over haar rol in participatie? .....	4
1.2 Waar gaat dit advies wel en niet over? .....	6
<b>2. Wat is goede participatie en wanneer is het goed genoeg? .....</b>	<b>7</b>
2.1 Wat kunnen Utrechters van de gemeenteraad verwachten? .....	9
<b>3. De rol van de raad in participatie.....</b>	<b>11</b>
3.1 Wat verwachten we in houding en gedrag van elkaar en onszelf? .....	11
<b>4. Hoe verankeren we deze rol in het raadswerk? .....</b>	<b>15</b>
4.1 Informatievoorziening op orde .....	15
4.2 Aandacht voor de voorgeschiedenis.....	16
4.3 Omgaan met signalen van Utrechters .....	16
4.4 Duidelijk, eerlijk en reflectief zijn .....	16
<b>5. Leren en reflecteren .....</b>	<b>18</b>

# Inleiding

De adviescommissie Participatie is opgericht om als gemeenteraad zelf in gesprek gaan over de eigen rol in participatieprocessen. Deze commissie sprak daarnaast van november 2023 tot en met mei 2024 over wat goede participatie is volgens de raad, wat raads- en commissieleden nodig hebben om hun rol(len) goed te kunnen vervullen en welke principes, houdingen en gedrag daarbij horen. Dit advies is een uitwerking van deze gesprekken.

In de gesprekken is gezocht naar consensus, naar punten waarover we het eens zijn, als fundament om verder te werken. Dat is terug te vinden in dit advies. Door onze gesprekken hebben we een beter begrip gekregen van elkaars ideeën, posities en standpunten. Soms ging het dan om de (fundamentele) verschillen in hoe wij naar participatie kijken. Om de waarde van die gesprekken te benadrukken, benoemen we in dit advies ook de dilemma's die we daarin zijn tegengekomen.

Door uitspraken te doen over de eigen rol in participatieprocessen hoopt de adviescommissie duidelijkheid te geven aan Utrechters – wat kunnen zij van de raad verwachten wanneer ze participeren? – maar ook aan de raad zelf. Het advies is niet in beton gegoten, maar vormt een leidraad en helpt raadsleden het gesprek over participatie te voeren in de raad en geeft duidelijkheid over wat zij van elkaar kunnen en mogen verwachten.

Tess Meering  
Voorzitter adviescommissie Participatie

# 1. Participatie en de Utrechtse gemeenteraad

*In dit eerste hoofdstuk worden de aanleiding voor en de reikwijdte van dit advies beschreven.*

## 1.1 Waarom spreekt de gemeenteraad over haar rol in participatie?

Er zijn voor ons als raad verschillende redenen om dit gesprek te voeren.

### Definitie van de rol van de raad op lokaal niveau

De rol van de gemeenteraad in het participatiebeleid van gemeente Utrecht is onduidelijk, voor (deelnemende) Utrechters én voor onszelf als raadsleden. Het is vaak niet duidelijk genoeg wat Utrechters van ons al raad en als individuele raadsleden kunnen verwachten, en wat wij van elkaar kunnen en mogen verwachten. Die onduidelijkheid over ieders rol in een aantal participatieprocessen leidde tot verwarring. Op basis van reflectie op deze participatietrajecten uit het verleden heeft de adviescommissie gereflecteerd op de vraag wanneer je als raad afbreuk doet aan een participatieproces en aan de mensen die daaraan hebben deelgenomen.

Dat kwam ook naar voren in het onderzoeksrapport 'Horen, zien en samen door'<sup>1</sup> van de Utrechtse Rekenkamer. Daarin wordt duidelijk dat Utrechters kritisch zijn op hoe participatie nu gaat in hun gemeente, ook als het gaat om de rol van de raad. Die rol moet concreter, aldus één van de aanbevelingen die ook in de herijking van het Utrechtse participatiebeleid en in de raadstoets Bewoners & Bestuur wordt genoemd<sup>2, 3, 4, 5</sup>. De gevoerde gesprekken van de adviescommissie en dit advies zijn een eerste uitwerking van die aanbeveling.

### Landelijke ontwikkelingen die de Utrechtse raad raken

Daarnaast ging het in het afgelopen jaar regelmatig over het vertrouwen in de politiek en meer specifiek in de gemeenteraad, dat steeds verder lijkt te dalen<sup>6</sup>. Ook in Utrecht nam het vertrouwen in de raad tussen 2021 en 2023 af met vier procentpunt<sup>7</sup>. Deze raad heeft 'vertrouwen in de raad' als indicator in de programmabegroting opgenomen, met als doel dit vertrouwen ieder jaar met één procentpunt te laten toenemen<sup>8</sup>. Het gesprek in de adviescommissie Participatie wordt gezien als één van de activiteiten om inzicht te krijgen in wat de raad kan doen om dat vertrouwen te herstellen en

---

<sup>1</sup> [Rekenkamer Utrecht](#) (december 2022)

<sup>2</sup> [Raadsbrief](#) (maart 2023)

<sup>3</sup> [Raadsbrief](#) (juni 2023)

<sup>4</sup> [Beleidsnota Samen stad maken](#) (april 2024)

<sup>5</sup> [Motie](#) (juli 2023)

<sup>6</sup> Zie bijvoorbeeld [Binnenlands Bestuur](#) (november 2021), [NOS](#) (september 2022)

<sup>7</sup> [Utrecht Monitor](#) (2021 en 2023)

<sup>8</sup> [Begroting 2024](#)

doen stijgen. Ook is de Omgevingswet sinds 1 januari 2024 van kracht. Zorgen voor heldere kaders voor participatie in het ruimtelijke domein is in deze wet een belangrijke pijler.

### **Signalen van Utrechters**

Verschillende signalen van Utrechters zijn voor ons nog een reden om als gemeenteraad het gesprek over participatie te voeren. Sommige Utrechters geven aan het gevoel te hebben niet mee te kunnen besluiten, met name over onderwerpen waarover zij vinden dat ze er zelf (ook) over gaan. Anderen voelen zich niet vertegenwoordigd, gehoord of gezien en ervaren teleurstelling over wat de politiek (niet) voor hen doet. De motivatie van Utrechters om bij te dragen aan hun eigen leefomgeving zou beter benut moeten worden, en daarvoor zijn duidelijke verwachtingen over en weer noodzakelijk. Ook duidelijkheid over onze rol kan mogelijk bijdragen aan die betere verwachtingen en het laten kloppen van deze verwachtingen met de realiteit en uitkomsten van participatie.

### **Wensen van de Utrechtse raad**

Ten slotte signaleren we een beweging naar meer en andersoortige participatie, en zien wij in de raad een behoefte om met dit onderwerp aan de slag te gaan en te werken naar een raadsbrede werkwijze en werkafspraken. Niet alleen om met elkaar een breed begrip als participatie te duiden, maar ook om het gesprek over dit onderwerp in de raad beter te kunnen voeren.

Nu zien we dat in sommige debatten (de beoordeling van) het proces en de inhoud of uitkomsten van een participatieproces door elkaar lopen. Of zien wij zaken niet goed gaan in de uitvoering – bijvoorbeeld de diversiteit van deelnemers in participatieprocessen, het feit dat participatie gezien wordt als “een vinkje” of dat we als gemeenteraad de participatie opnieuw doen nadat een participatieproces is afgerond. Wij geloven dat een beter gesprek over participatie kan bijdragen aan een beter inhoudelijk debat en aan betere aansturing van participatieprocessen. Raadsleden zoeken nu naar hoe zij dit op een goede manier op kunnen pakken.

Ook is er binnen de gemeenteraad behoefte om in gesprek te gaan over de verhouding tussen de vertegenwoordigende democratie en participatieve democratie. Als volksvertegenwoordiger heeft de raad het politieke primaat om beslissingen te nemen namens alle Utrechters. In de participatieve democratie krijgen Utrechters een bepaalde mate van zeggenschap in de besluitvorming, in het nemen van die beslissingen. Binnen de raad lopen visies op de verhouding hiertussen uiteen, maar we krijgen hier onvermijdelijk mee te maken. Dus is het zinvol om hierover in gesprek te gaan.

Een ander onderdeel dat vraagt om gesprek en een visie, is de (wenselijke) rol van raadsleden in de verschillende fasen van participatieprocessen. Ook over dit thema verschillen de inzichten binnen de raad. Met dit document hopen we concrete handvatten te bieden voor de opstelling van raadsleden en het gesprek tussen raadsleden hierover. Voor nu, maar ook voor in de toekomst, op het moment dat er nieuwe raadsleden verkozen worden.

## 1.2 Waar gaat dit advies wel en niet over?

Dit advies gaat over de rol van de gemeenteraad in participatie – een breed begrip dat gaat over (het delen van) de zeggenschap en het eigenaarschap van Utrechters en de gemeente. Participatie gaat volgens ons over situaties waarin Utrechters taken van de gemeente overnemen, tot situaties waarin we bij Utrechters peilen wat zij vinden en zelf als gemeentebestuur een besluit nemen. Dit advies gaat over alle situaties die de gemeente raken. Dat zijn die situaties waarbij de gemeente één van de betrokkenen is, waarin het gaat over de publieke ruimte of om geld van de gemeente.

Met het begrip 'Utrechters' bedoelen we iedereen die kan en mag deelnemen aan het participatietraject waarvoor de gemeente eindverantwoordelijke of betrokkene is. Dat kunnen bewoners zijn, maar ook ondernemers, organisaties, bezoekers, etc.

### **Dilemma**

We hebben het gehad over gevallen waarin de gemeenschap volledig eigenaar is en gemeentelijke taken beheert en uitvoert – en over de grens tussen datgeen er van de gemeenschap is en van de gemeente. Verschillende leden uit deze commissie zien die grens en de rol van de raad in deze situaties anders. We zijn het er niet over eens of dit onderwerp past binnen de scope van dit advies. De adviescommissie heeft er daarom voor gekozen dat dit onderwerp op dit moment buiten de scope van dit advies valt, hoewel enkele leden dit een belangrijk thema vonden.

We erkennen en benadrukken dat de raad zich ook tot dit soort situaties moet verhouden en komt te verhouden – en daarmee daarin een rol kan hebben. De raad moet het gesprek daarover nog voeren.

## 2. Wat is goede participatie en wanneer is het goed genoeg?

*Om als gemeenteraad iets te zeggen over de kwaliteit van participatie, is het van belang om op zoek te gaan naar breed gedragen waarden waarmee we als raad het begrip “goede participatie” kunnen definiëren en waarmee de kwaliteit van participatie te toetsen is. Wat ons betreft, streeft gemeente Utrecht in participatieprocessen naar een kwalitatief participatieproces, waarin rekening wordt gehouden met onderstaande waarden.*

*Ook in de beleidsnota ‘Samen Stad Maken: Geen Utrecht zonder U’, het participatiebeleid van gemeente Utrecht, worden waarden genoemd voor participatie. In de nota worden het ‘leidende principes’ genoemd. Dat zijn andere waarden dan de waarden uit dit hoofdstuk, ondanks dat ze gedeeltelijk overeenkomen. Onderstaande waarden zijn door de raad geformuleerd, en worden door de raad gehanteerd bij de beoordeling van participatie.*

### **Transparant**

Participatie moet transparant zijn, zowel voor mensen die deelnemen in participatieprocessen als voor geïnteresseerde Utrechters die niet deelnemen aan dit proces. Dat houdt in dat voor iedereen:

- het proces navolgbaar is en dat inzichtelijk wordt gemaakt hoe het proces is gelopen en welke actoren daarin welke rol gespeeld hebben;
- duidelijk is waar het in een proces om gaat, wat het doel is en met welke vorm van inspraak deelnemers te maken hebben;
- ambtelijke en bestuurlijke afwegingen zichtbaar zijn, evenals hoe inbreng uit dit proces wel of niet meegenomen wordt in voorbereiding van voorstellen en in besluitvorming;
- alle informatie in een proces beschikbaar is, ook als die informatie tussentijds wijzigt;
- duidelijk gecommuniceerd wordt over het proces om ervoor te zorgen dat verwachtingen overeenkomen met de werkelijkheid. De raad verwacht deze transparante informatie en communicatie van het college en draagt hier zorg voor.

Het is daarnaast belangrijk om voorzichtig te zijn met keuzes waarmee de transparantie van processen afneemt, bijvoorbeeld de anonimiteit van deelnemers, het (gedeeltelijk) niet openbaar maken van informatie of een geheime stemming. Hier moet voorafgaand aan een proces duidelijkheid over bestaan en keuzes moeten worden verantwoord.

### **Eerlijk**

Participatie moet eerlijk zijn. Dat houdt in dat gemeente Utrecht – dus raadsleden, college van burgemeester en wethouders (hierna: college) én ambtenaren – geen dubbele belangen heeft tijdens een participatieproces en dat de gemeente(raad) Utrechters voor, tijdens en na deze processen het

eerlijke verhaal vertelt, over het participatieproces en hoe inbreng daaruit benut is. De gemeente(raad) zou dus niet alleen transparant moeten zijn, maar moet ook eerlijk, proactief communiceren.

### **Ruimte**

Bij participatieprocessen moet er ruimte voor Utrechters zijn om ergens iets van te vinden. Een participatieproces moet ergens over gaan en Utrechters moeten daar iets in te kiezen hebben. Ook betekent het dat de inbreng van Utrechters in participatieprocessen wordt erkend door gemeente Utrecht, ertoe doet, ergens aan bijdraagt en gevolg heeft ('invloed'). Dat vraagt van raadsleden dat zij werken vanuit vertrouwen en voldoende ruimte laten in de kaders die zij vooraf stellen, bij de keuze voor participatie. Als er geen ruimte is, moeten raadsleden hier eerlijk over zijn tegenover Utrechters en hun duidelijkheid geven over het gebrek aan ruimte voor participatie of kiezen om geen participatieproces te starten. Datzelfde verwachten we van het college in de uitwerking van die kaders.

### **Divers en inclusief**

In participatie gaat de gemeente(raad) actief op zoek naar alle verschillende opvattingen, zodat het participatieproces representatief is – een afspiegeling van Utrecht. Daarin wordt ook gestreefd naar inclusie, waarbij minderheden of (nog) ongehoorden worden opgezocht en gewaardeerd, zij een volwaardige rol spelen in participatieprocessen en waarbij er rekening wordt gehouden met de mogelijke barrières die deelname in de weg zitten. Wij verwachten van het college dat er bij participatie vooraf in een voorstel wordt uitgelegd hoe dat wordt bewerkstelligd.

In de adviescommissie is gesproken over hoe deze waarden zich verhouden tot het begrip draagvlak. Voor deze commissie zijn diversiteit en inclusie niet hetzelfde als draagvlak. Dat wil zeggen dat als een afspiegeling van de Utrechtse bevolking heeft deelgenomen aan een participatieproces dit niet automatisch betekent dat er draagvlak is voor een plan, en dat als er draagvlak is voor een plan, dit niet automatisch betekent dat het participatieproces inclusief was.

### **Betrokken**

Betrokkenheid in participatieprocessen komt van twee kanten. Enerzijds vraagt het van Utrechters een actieve betrokkenheid bij hun leefomgeving en bij de participatieprocessen die daarover gaan. Dat verwachten we van Utrechters en is een eigen verantwoordelijkheid. Anderzijds is betrokkenheid ook een verantwoordelijk van de gemeente(raad). Want sommige Utrechters weten de weg naar participatie niet te vinden, worden niet (genoeg) betrokken door de gemeente of weten niet goed (genoeg) wat er van hen verlangd wordt en dat zij invloed hebben. Kort gezegd: ze kunnen wel bijdragen, maar zijn niet betrokken. De gemeenteraad verwacht van het college dat zij zich actief inzet om dat te voorkomen, door mensen te benaderen en hen te helpen hun stem te laten horen.

### **Gelijkwaardig**

Alle verschillende partijen die betrokken zijn bij een participatieproces zijn gelijkwaardig en worden dus ook als zodanig behandeld. De raad heeft aandacht voor deze gelijkwaardigheid en draagt zorg.



## Waardengedreven

De gemeenteraad ziet graag dat participatie in Utrecht wordt vormgegeven door waarden en niet door belangen. Want hoewel het in participatie onvermijdelijk is dat belangen een rol (gaan) spelen, denken we dat het participatie ten goede komt als er begonnen wordt vanuit algemene of gedeelde waarden. Dan wordt er namelijk gewerkt vanuit en naar consensus en overeenkomsten. Wij verwachten en verlangen dat dat (steeds) meer het geval zal zijn, en zien daar op toe. Wij dragen dit als raad ook uit.

## 2.1 Wat kunnen Utrechters van de gemeenteraad verwachten?

Urechters mogen van de raad verwachten dat we de inbreng uit en uitkomst van participatieprocessen serieus nemen en dat Utrechters dat terugzien in de verdere besluitvorming. Maar Utrechters mogen ook verwachten dat we controleren of het participatieproces gegaan is zoals dat vooraf met elkaar afgesproken is. Dat kan ook betekenen dat wanneer de uitkomst van een participatieproces niet leidt tot wijziging in het standpunt van de raad, we als raad wel een verantwoordelijkheid nemen in het adresseren van de wensen en zorgen van de deelnemers.

Bij de start van een proces, mogen Utrechters van de raad verwachten dat de raad een afgewogen keuze maakt over het doel van participatie, de kwaliteit van het participatieproces en welk participatiemiddel in te zetten. Dat wil zeggen dat de raad:

### Vooraf

- Duidelijkheid geeft over in welke situatie gemeente Utrecht voor welke vorm van participatie kiest;
- Eerlijk de ruimte voor participatie schetst;
- De voorgestelde participatieaanpak toetst aan haar eigen uitgangspunten;
- Waar nodig aanvullende inhoudelijke en procesmatige kaders aan de voorkant benoemt en daar eerlijk over is;
- Aanstuurt op heldere communicatie met Utrechters vooraf, tijdens en na afloop van een participatieproces.

### Tijdens

- De vooraf gestelde inhoudelijke en procesmatige kaders bewaakt en controleert;
- Erop toeziet dat belanghebbenden tijdens een participatieproces met elkaar in gesprek gaan en dat dit gesprek goed wordt georganiseerd door het college van burgemeester en wethouders;

### Na

- Eerlijk reflecteert op het participatieproces, de uitkomsten en de betekenis daarvan – en daarover communiceert met deelnemers. Een deel van die eerlijkheid ligt in transparantie, een deel van de eerlijkheid ligt in communicatie;

- Eisen stelt aan hoe belangen(afwegingen) inzichtelijk gemaakt worden en hoe daarover gecommuniceerd wordt met Utrechters. De raad maakt een eigen afweging van belangen wanneer zij dat nodig acht. Een afweging die kan verschillen *binnen* de raad, tussen de verschillende fracties. Het is van belang om die verschillen duidelijk te maken tijdens debatten en in besluitvorming. Zo wordt zichtbaar hoe de fracties verantwoordelijkheid nemen voor de keuze die zij maken en wordt helder hoe de belangen uiteindelijk worden gewogen en tot welk besluit dat leidt;
- Bij een belangenafweging kritisch kijkt naar (ongelijke) machtsverhoudingen, en deze machtsverhoudingen meeneemt in de besluitvorming.

Het is verder relevant om te benoemen dat luisteren naar belangen in een participatieproces, niet per definitie betekent dat de raad mee gaat met deze belangen. De leden van de gemeenteraad stemmen altijd zonder last<sup>9</sup>. Desondanks kiest de raad er in sommige gevallen bewust voor haar eigen rol bij het afwegen van belangen los te laten en alleen vooraf inhoudelijke kaders vast te stellen.

#### **Dilemma**

Er wordt verschillend gedacht over de rol van raadsleden. Waar de één vindt dat je als raadslid het politiek primaat hebt om namens Utrechters beslissingen te nemen in het algemeen belang, vindt de ander dat je als volksvertegenwoordiger expliciet moet opkomen voor de belangen van Utrechters. Ook Utrechters hebben over die rol van raadsleden verschillende verwachtingen. Het is goed om ons te realiseren dat deze perspectieven naast elkaar bestaan in de raad en om hierover met elkaar in gesprek te blijven.

*De Utrechter en het algemeen belang bestaan niet – de invulling daarvan verschilt tussen fracties en dat hoort bij politiek. Elk raadslid is vrij om diens rol naar eigen inzicht te vervullen, maar het moet komen tot een goed gesprek en tot een goede afweging. Daarin hebben we als raad een rol.*

#### **Dilemma**

Er is in de adviescommissie gesproken over wie je als raadslid vertegenwoordigt: de gemeente, de gemeenteraad en/of je fractie en achterban? Daarover verschillen de meningen en dat heeft invloed op hoe je je rol tijdens participatieprocessen ziet. Het is dus goed om hier verder met elkaar over in gesprek te gaan.

#### **Dilemma**

Voor het vertrouwen in het gemeentebestuur is het goed als we eerlijk en duidelijk zijn richting Utrechters over (het gebrek aan) de ruimte om te participeren. Tegelijkertijd realiseren we ons dat dat moeilijk kan zijn als je tegen een voorstel hebt gestemd of het niet eens bent met de richting die gekozen is of wordt. En dat dit anders is dan voor voorstanders van plannen. Dat erkennen we en daar kan en mag je ook eerlijk over zijn.

---

<sup>9</sup> [Grondwet](#), art 129 lid 6

### 3. De rol van de raad in participatie

De gemeenteraad heeft verschillende rollen tijdens participatieprocessen. Een overzicht hiervan is te vinden in onderstaande tabel. In dit hoofdstuk staan deze rollen en bijbehorende houding en gedrag verder beschreven, voortbordurend op de waarden en uitgangspunten uit het vorige hoofdstuk.

**Tabel 1.** Overzicht van mogelijke rollen van de raad en raadsleden in participatie

<b>Voor</b>	De raad als	kadersteller
<b>Tijdens</b>	Raadsleden als	observator controleur deelnemer mediator activist afwezige waarnemer
<b>Na</b>	De raad als	controleur

#### 3.1 Wat verwachten we in houding en gedrag van elkaar en onszelf?

##### Voor het participatieproces

*Voor participatieprocessen starten is de gemeenteraad kadersteller. Ze stelt kaders op inhoud (waar kan en mag het participatieproces wel of niet over gaan?) en op proces (hoe moet het participatieproces er wel of niet uit zien?). Daarmee geeft zij een duidelijke opdracht aan het college én aan (toekomstige) deelnemers van participatie.*

We stellen algemene kaders voor participatieprocessen in het beleid voor Samen stad maken en in de participatie- en inspraakverordening van gemeente Utrecht. Daarnaast willen we als raad extra kaders kunnen stellen voor de participatie bij specifieke projecten. We realiseren ons dat we dat niet kunnen doen voor alle participatieprocessen. Dat zijn er te veel. We kunnen als raad wel altijd kaders stellen, wanneer we dat willen of nodig achten. Om dat te doen, zorgen we dat wij als raad geïnformeerd zijn over alle participatieprocessen, ook al besluiten wij daar niet (direct) zelf op. Daarvoor hebben wij alle startdocumenten nodig. Wij willen dat het college ons die documenten stuurt kort na het vaststellen.

Daarnaast zijn wij scherp op onszelf als raad en op het college om te voorkomen dat we Utrechters vragen te participeren daar waar wij daar geen of nauwelijks (politieke) ruimte voor hen laten. Dat wij daarom participatieprocessen soms schrappen uit raadsvoorstellen, is dus geen teken van desinteresse, maar juist van commitment aan de positie van Utrechters in dit soort processen: er is geen participatie waarin je als inwoner geen invloed kan hebben.

### **Tijdens het participatieproces**

*Daar waar de raad als geheel vooraf en na participatieprocessen één gezamenlijke rol heeft, is dat tijdens participatieprocessen niet het geval. Daar kan de rol van individuele raadsleden verschillen. Toch gaat dit advies ook over deze fase van participatieprocessen, want welke rol raadsleden ook nemen: zij zijn altijd óók onderdeel van de gemeenteraad. Deze individuele rollen gaan daarmee ook over de raad als geheel.*

### **Onze politieke kleur maken we bekend**

Als raadsleden hebben we altijd een politieke kleur. Die willen wij niet naast ons neerleggen: het is de essentie van onze rol. Tegelijkertijd vormen we samen het bestuursorgaan gemeenteraad en zijn we dus samen verantwoordelijk voor hoe Utrechters naar de raad kijken. We zijn ons er daarom bewust van dat ons individuele gedrag in participatieprocessen invloed heeft op het geheel, dus zijn wij altijd open, eerlijk en transparant naar Utrechters en naar elkaar.

Om die reden zorgen we er in elk geval voor dat anderen weten dat wij raadslid zijn als wij aanwezig zijn bij een participatiebijeenkomst. Wij duiden de rol die wij voor ons zien in participatieprocessen ter plekke aan zodat iedereen weet wat ze aan ons hebben. We geven ook aan dat we als raadsleden niet bij participatieprocessen aanwezig zijn 'namens de raad', maar 'vanuit een specifieke fractie'. Dat eerste kan alleen bij uitzondering en met expliciete afspraken op het moment dat we het kader vaststellen.

### **We grijpen niet zomaar in tijdens een participatieproces**

Processen duren soms lang. Desondanks kunnen we de kaders niet zomaar aanpassen *tijdens* dit proces – ook al was dit een besluit van een eerdere gemeenteraad. We willen een betrouwbare overheid zijn, en vallen een besluit van onze voorgangers niet af. Dat vraagt van ons om terughoudend te zijn en niet gelijk politiek in te grijpen als we het proces niet herkennen.

### **We houden afstand**

We zijn ons bewust van onze invloed op Utrechters en ambtenaren, juist omdat wij raadsleden zijn. Hoewel wij ons ook 'gewoon inwoner' voelen, kunnen Utrechters en ambtenaren dat anders zien en zijn wij ons bewust van hoe onze aanwezigheid op hen kan overkomen.

Als raadslid zijn we onderdeel van de (hoogste) bestuursorgaan van de gemeente: de gemeente, daar horen wij bij. Vanuit je rol als raadslid staan we op afstand van de dagelijkse (participatie-) processen en kunnen wij *kritisch* zijn op het handelen van het college van burgemeester en wethouders, maar wij zijn niet *cynisch* en doen daarom niets om het instituut 'de gemeente' en het vertrouwen daarin te beschadigen. We handelen op basis van feiten en waarheden.

Het is de verantwoordelijkheid van het college en de ambtelijke organisatie om een participatieproces goed uit te voeren. Wij kunnen aanwezig zijn, maar laten het aan het collegelid en/of de ambtenaar om het proces te leiden. Wij grijpen niet direct in op het proces, zelfs als wij onze inhoudelijke bijdrage willen geven.

### **We zijn bewaker van de kwaliteit van het participatieproces**

Het is de rol van de gemeenteraad om de kwaliteit van participatie te toetsen. We zijn dus altijd beschikbaar voor tussentijdse signalen van Utrechters over een slecht lopend participatieproces. Als het gaat om over het verloop van het proces, verifiëren wij eerst ambtelijk of het signaal klopt. Als er iets aan de hand blijkt te zijn of als wij het alsnog niet vertrouwen, kunnen wij dit (politiek) aanhangig bij de wethouder. Levert het aanspreken van de wethouder (ook) niets op? Wij hebben raadinstrumenten om te gebruiken wanneer wij ons ernstig zorgen maken over een lopend participatieproces. We beoordelen zelf of dat nodig en wenselijk is, en houden elkaar hier scherp op in dit soort situaties. Daarbij kunnen we ook altijd de wethouder om diens visie vragen.

Raadsinformatiebijeenkomsten (RIB's) zijn geen formeel onderdeel van het participatieproces. Als Utrechters ons in een RIB vertellen over hun ervaringen in het participatieproces, letten wij daarom op dat wij proces en inhoud scheiden. De kans voor Utrechters om inhoudelijk bij te dragen is eerder in het participatieproces al geweest. RIB's zijn er voor de raad, zodat zij zich kan laten informeren. Dat wordt nu niet duidelijk (genoeg) uitgelegd. De communicatie richting Utrechters over wat een RIB is, moet beter. Dat is onze verantwoordelijkheid en daar moeten we als raad aan werken.

### **Na het participatieproces**

*Na afloop van een participatieproces is de raad controleur van de vooraf gestelde (inhoudelijke en procesmatige) kaders. Bij het nemen van een raadsbesluit maakt ze daarnaast inzichtelijk maakt wat ze heeft gedaan met de uitkomst van en inbreng in een participatieproces en welke weging van belangen zij maakt. Dat kan verschillen tussen fracties.*

We controleren of het participatieproces heeft plaatsgevonden binnen de vooraf gestelde kaders, indien wij die specifiek gesteld hebben, zowel op inhoud als op proces.

We maken als raad een eigen afweging van belangen bij het nemen van een besluit over een raadsvoorstel, tenzij we anders besluiten vooraf. Daarover zijn we duidelijk en eerlijk tegenover

Utrechters die deelnemen in participatieprocessen. We leggen uit hoe we als fracties belangen hebben gewogen en waarom we een bepaalde keuze maken.

Om belangen te wegen, hebben we goede informatie nodig over de ingebrachte onderwerpen in het participatieproces en wat daarmee gedaan is. Om de weging bij de besluitvorming te kunnen maken, moeten alle ingebrachte standpunten, ideeën en betrokkenheid van Utrechters, organisaties, verenigingen en/of andere verbanden helder in het raadsvoorstel staan. Wij hechten daarbij aan de weging van het college en vragen het college om dit expliciet aan te geven in een voorstel.

Wij koesteren ons kiezersmandaat en behouden ons het recht voor om af te wijken van de uitkomsten van een participatieproces als daar voor ons goede redenen voor zijn. Bij uitzondering kunnen wij ons vooraf collectief committeren aan de uitkomst van een proces, maar alleen als wij dat expliciet bij het stellen van kaders hebben afgesproken.

#### **Dilemma**

Zoals gezegd is het voor de raad niet mogelijk om voorafgaand aan alle participatieprocessen inhoudelijke en procesmatige kaders te stellen – ondanks dat zij dat wel kan. Het is daarom nodig dat de raad nadenkt over die processen waarbij zij sowieso de kaders voor participatie wil stellen. In dit traject hebben we het gehad over grote of ingrijpende trajecten, maar de vraag is wat dat precies inhoudt. Daar moeten we dus over doorpraten.

#### **Dilemma**

We kwamen tot de conclusie dat er tijdens een participatieproces geen gezamenlijke rol is voor de raad, tenzij expliciet vooraf beschreven. De meningen over de rollen die raadsleden kunnen aannemen verschillen en het is daarom moeilijk om algemene uitspraken te doen over het gedrag van individuele raadsleden. Zo hebben sommigen het standpunt dat je je als raadslid niet mengt in participatieprocessen en alleen als controleur optreedt tijdens participatieprocessen in het kader van betrouwbaar bestuur. Anderen interpreteren de rol van het raadslid als het opkomen van belangen van Utrechters in het participatieproces als bijvoorbeeld deelnemer, vanuit datzelfde oogpunt een betrouwbaar bestuurder te zijn.

#### **Dilemma**

Hoewel we hierboven pleiten voor terughoudendheid van raadsleden als het aankomt op tussentijds ingrijpen op (casussen waarvoor op dat moment) participatieprocessen (lopen), is het tegelijkertijd begrijpelijk dat raadsfracties besluiten om tijdens een participatieproces op signalen van Utrechters in te gaan als die signalen raken aan iets wat voor die fractie(s) belangrijk is. We bedrijven politiek en ieder raadslid is uiteindelijk vrij om te zeggen wat diegene wil. We beoordelen dus zelf of dit in specifieke situaties wenselijk is in het licht van een lopend participatieproces, en kunnen elkaar hier ook kritisch op bevragen.

## 4. Hoe verankeren we deze rol in het raadswerk?

*Om de beschreven rollen van de raad te verankeren in het raadswerk, stellen we in dit hoofdstuk procedures en werkwijzen voor. We verwachten daarin wat van onszelf, maar ook van het college.*

### 4.1 Informatievoorziening op orde

Zoals gezegd heeft de raad een rol voor, tijdens en na participatieprocessen. Om goede keuzes te maken voor participatie en te kunnen sturen vooraf heeft de raad altijd **informatie** nodig bij de start van een proces, bijvoorbeeld in de vorm van een participatieplan of startdocument. In eerste instantie is dit vooral ter informatie, maar de raad kan met deze informatie ook voordat een participatieproces start het initiatief nemen om het ter sprake te brengen of er iets van te vinden door gebruik te maken van haar raadsinstrumenten. Met als doel de kwaliteit van het participatieproces aan te scherpen.

Uiteraard is er in sommige gevallen geen participatie nodig en verschilt de mate waarin de raad richting moet geven per proces, maar wij zien dat de huidige informatievoorziening niet altijd de mogelijkheid geeft om te sturen en denken dat dit wel nodig is om de raad in positie te brengen.

#### Besluitvorming over de kaders voor participatie

Ook zou de raad kunnen overwegen om de informatie over participatie (het plan) een vast onderdeel te laten van de besluitvorming door de raad aan de voorkant, doordat de raad het document vaststelt. In dat geval is het relevant omdat in startnotities de raad om specifieke input met betrekking tot het proces wordt gevraagd. Waarbij het college richting geeft aan het gesprek in de raad, door duidelijke keuzes te maken rondom participaties en daarbij de overwegingen en afweging zichtbaar te maken voor de raad of door haar expliciete vragen te stellen. Het beleid voor 'Samen stad maken' en de herziening van de participatie- en inspraakverordening zijn een kans om dit vast te leggen.

#### De vorm van informatie

De raad heeft in ieder geval voldoende informatie nodig bij de start van een proces om vooraf op een goede manier kaders te kunnen stellen. Daarbij is de vorm ondergeschikt, maar de informatie moet er zijn en gedeeld worden met de raad. Mocht de raad vervolgens andere of aanvullende informatie willen die niet in het participatieplan staat, dan kan zij haar eigen instrumenten inzetten om deze informatie te krijgen. Daarbij nemen we in acht dat plannen bij voortschrijdend inzicht nog kunnen worden aangepast tijdens participatieprocessen. Dat is oké, zolang de raad dit kan blijven volgen en toetsen.

## 4.2 Aandacht voor de voorgeschiedenis

Er is vaak sprake van participatie in processen die jaren duren, en daarmee doorkruist een proces van begin tot einde soms meerdere raadsperioden. Om het gesprek in de raad goed te kunnen voeren, heeft de raad daarom een goed **collectief geheugen** nodig. Dat helpt bij het herinneren van eerder gestelde kaders en gemaakte afspraken. Hier zien wij een rol voor onszelf: we moeten scherp zijn op deze eerdere afspraken. Ook vragen we onze ondersteuning, de griffie, om ons hierin te helpen en kan het college bijdragen door expliciet naar deze kaders en afspraken te verwijzen in raadsvoorstellen en raadsbrieven. Het is belangrijk om dit op een goede manier te organiseren.

Daarnaast kan het helpen om aan de start van een proces al rekening te houden met de looptijd van projecten en met toekomstige gemeenteraden door **herzieningsmomenten** in te bouwen in processen met een lange looptijd, om nieuwe raden in volgende raadsperioden de mogelijkheid te geven om de kaders bij te sturen. Je wil immers niet alleen een betrouwbare overheid zijn, maar ook een betrouwbare democratie.

## 4.3 Omgaan met signalen van Utrechters

We krijgen als raad allerlei signalen van Utrechters, ook over participatieprocessen. Het is van belang meer over zo'n signaal te weten te komen, voor we het politiek maken, om zo recht te doen aan lopende of afgeronde participatieprocessen. Op die manier bouwen we ruimte in voor reflectie, voordat we handelen. Zodra we benaderd worden, proberen we een signaal daarom eerst te duiden.

Om dat te doen, kunnen we betrokkenen vanuit de ambtelijke organisatie of het college vragen naar meer informatie of naar hun reflectie op het signaal. Dat doen we concreet door het signaal eerst **ambtelijk te toetsen** door rechtstreeks contact op te nemen met de behandelend ambtenaar of behandelende ambtenaren. Mocht dat niet voldoende opleveren, kunnen we vervolgens **de wethouder die inhoudelijk over het proces gaat informeel bellen of appen**, om het signaal bestuurlijk aanhangig te maken – zoals de wethouder participatie zei: “de deur staat altijd open”. Ook kunnen we bij elkaar terecht en kunnen we elkaar hier scherp op houden door elkaar te bevragen.

## 4.4 Duidelijk, eerlijk en reflectief zijn

In dit advies schrijven we over werkwijzen die ons kunnen helpen om onze rol als raadslid in participatieprocessen op een goede, betrouwbare manier te vervullen. We doen als raad ons best om de juiste verwachtingen te wekken bij Utrechters als het aankomt op participatie en inspraak. Dat lukt ons nu niet altijd goed genoeg, onder andere door raadsinformatiebijeenkomsten en agenderingen voor commissievergaderingen *tijdens* lopende participatieprocessen.

Het beter communiceren om de juiste verwachtingen te wekken, kan zowel aan de voorkant van een participatieproces, wanneer we inhoudelijke en procesmatige kaders afspreken, als tijdens en na een



proces, wanneer we bijvoorbeeld een raadsinformatiebijeenkomst (RIB) organiseren. We doen dit door duidelijke kaders te stellen voor participatie, alleen participatie te organiseren als daar ruimte voor is en over de kaders te communiceren – of het college daar de opdracht voor te geven. Verder maken we als fracties onze belangenafweging op een transparante en eerlijke manier inzichtelijk en scheppen we bij de organisatie van raadsinformatiebijeenkomsten (RIB's) als fracties en gespreksleiders duidelijkheid over wat een RIB wel en niet is en waar nodig hoe deze bijeenkomst zich verhoudt tot een participatieproces.

Om dit gedrag te stimuleren, ook in de dagelijkse praktijk van ons raadwerk is het van belang dat we scherp zijn op de onszelf en elkaar. Dat we een corrigerend mechanisme inbouwen, dat ons scherp houdt op de afspraken, ons handelen en onze keuzes. Daar kan de griffie ons bij helpen, maar we kunnen er ook zelf kritisch bijilstaan – door er met elkaar op te reflecteren. Daar gaat hoofdstuk 5 over.

## 5. Leren en reflecteren

*In de afgelopen maanden heeft de adviescommissie Participatie aan dit advies gewerkt, maar het is nooit af: er zullen zich nieuwe situaties voordoen, inzichten worden opgedaan en processen en context zullen veranderen. Daarom beschrijft dit hoofdstuk hoe we deze manier van werken behouden, reflectie inbouwen en hoe dit advies bewegelijk blijft.*

Participatie blijft een onderdeel van besluitvorming en de raad heeft daarin een rol. Het is daarom nodig om momenten te creëren waarin we als raad reflecteren op ons eigen handelen in specifieke situaties, casussen en processen en op debatten over participatie, maar ook om dit advies aan te vullen of te veranderen. Leren doe je immers door ervaring op te doen. Daarbij is het nuttig om een checklist te hebben, die raadsleden helpt om het gesprek met elkaar te voeren. Centraal zou moeten staan of de raad haar rol goed uitvoert en wat er beter zou kunnen of moeten.

Reflecteren op de rol van de raad in participatie kan op verschillende momenten, bijvoorbeeld:

- in raadsinformatiebijeenkomsten
- tijdens vaste reflectiebijeenkomsten van de raad
- via externe reflectie (bijv. door *critical friends* of de rekenkamer)
- na afloop van vergaderingen in commissie of raad met elkaar of via de voorzitter, bijvoorbeeld met vragen als ‘hebben we als raad Utrechtse genoeg ruimte gegeven?’ en ‘ben je als raadslid tevreden over je eigen rol?’
- in het leerproces dat samenhangt met de herijking van Samen Stad Maken<sup>10</sup>
- in (een voorzetting van) deze adviescommissie

De adviescommissie Participatie zou een rol in de voorbereiding van dit soort gesprekken moeten spelen, net als *critical friends* die kritisch durven zijn, onderscheid kunnen maken tussen proces en inhoud, een diversiteit aan inzichten vertegenwoordigen, tegengas geven en betrokken zijn, maar niet uitsluitend namens zichzelf spreken.

Een significant deel van de adviescommissie Participatie is enthousiast. Zij willen graag doorgaan. Anderen geven het stokje liever door. Om door te gaan zijn er voldoende leden nodig voor de adviescommissie. Hier praten we over verder tijdens de reflectiebijeenkomst op 29 augustus 2024. Hoe dan ook is het belangrijk dat dit advies levend blijft. Het is geen statisch gegeven, maar iets waarover we als raad in gesprek moeten blijven.

---

<sup>10</sup> In de raadsbrieven van [21 maart](#) en [13 juni](#) 2023 over deze herijking staat beschreven dat er een reflectiegroep komt, die reflecteert op de uitvoering van het beleid. De raad heeft eerder aangegeven hier geen rol in te willen spelen, maar mogelijk kan de raad – tegelijkertijd of in samenhang – zelf reflecteren op haar rol.