# De gemeenten in Gelderland en burgerparticipatie
# Trends in de coalitieakkoorden 2022-2026

## 1.Inleiding

*Achtergrond*. Gemeenten worden steeds belangrijker voor het leven van (vooral kwetsbare) burgers. Ook het belang van de kwaliteit van de lokale democratie en burgerparticipatie neemt daarom toe. Op 22 maart 2022 waren de verkiezingen voor de gemeenteraden. Wat gaan die betekenen voor de participatie van burgers, voor hun betrokkenheid bij het beleid van hun gemeente?

*Vraagstelling*. Welke beleidsvoornemens stellen de nieuwe colleges in Gelderland zich in de collegeperiode 2022-2026 op het gebied van burgerparticipatie in hun coalitieakkoorden? Dat wil zeggen: in welke mate en op welke manieren willen zij burgers betrekken bij het ontwikkelen, uitvoeren en evalueren van beleid?

*Doel*. Met deze inventarisatie willen we gemeenten en burgers helpen kennis en inspiratie op te doen van hoe gemeenten van plan zijn burgerparticipatie te versterken. Gemeenten kunnen van elkaar leren en actieve burgers kunnen uit de notitie inspiratie putten voor hun eigen meningsvorming en initiatieven.

*Werkwijze*. We hebben de 52 coalitieakkoorden bestudeerd op concrete beleidsvoornemens om de invloed van burgers te versterken. Er zijn grote verschillen in de akkoorden in de aandacht voor en invulling van burgerparticipatie. In de hoeveelheid tekst, de mate van uitwerking en de behandelde onderwerpen. Verder is het denkbaar dat gemeenten wel beleid hebben ontwikkeld, maar dat het niet in het akkoord is opgenomen. Ook gaan gemeenten collegeprogramma's en raadswerkgroepen instellen om onderwerpen, zoals soms burgerparticipatie, uit te werken. Ondanks die beperkingen zijn er wel belangrijke tendensen uit de akkoorden te halen, over de ontwikkelingen die spelen in gemeenten en de acties die ze willen ondernemen.

Een tipje van de sluier. We zien veel ambities; van het sterke voornemen om burgers vroegtijdiger te betrekken tot experimenten met nieuwe vormen als het burgerberaad over het klimaat. En van wijk- en dorpsgericht werken tot het uitdaagrecht en nieuwe werkwijzen van de gemeenteraad.

*Leeswijzer*. Eerst geven we de hoofdlijnen op het gebied van burgerparticipatie in de Gelderse gemeenten weer. Vervolgens schetsen we de beleidsvoornemens op vijf thema's: de participatie van burgers in de verschillende fasen van beleid; het burgerberaad; de participatie in dorpen en wijken; de positie van de gemeenteraad; enkele afwezige onderwerpen. Elk hoofdstuk eindigt met de beleidsvoornemens van een inspirerende gemeente. We eindigen met de conclusies en aanbevelingen.

*Toelichting zeven gemeenten.* We hebben de beleidsvoornemens van zeven gemeenten uitgelicht. Zij zijn gekozen op basis van de aandacht die zij besteden aan burgerparticipatie en de concreetheid van hun beleidsvoornemens. Daarbij is gekeken naar de volgende onderwerpen: nieuw beleid of het opstellen van de participatieverordening; een portefeuillehouder burgerparticipatie; nieuwe vormen van participatie; betrekken van moeilijk bereikbare groepen burgers; invloed van burgers in hun wijk/dorp (waaronder het uitdaagrecht); de positie van de gemeenteraad. Veel gemeenten hebben echter goede voornemens, hoewel soms beperkt beschreven, en daarom staan in de hoofdstukken ter illustratie her en der aanhalingen van diverse andere gemeenten.

***Zutphen***
*Het doel: 'Wij willen in Zutphen en Warnsveld de lokale democratie vernieuwen, en inwoners meer invloed geven op de dingen die hen direct aangaan'. Dat vraagt om een verandering in houding van raadsleden, bestuurders en ambtenaren, meer naar buiten, gericht op samenwerking en een 'ja tenzij' als uitgangspunt voor inwonersinitiatieven. De gemeenteraad stelt een democratiseringsagenda op met: afspraken over vernieuwing van de lokale democratie; een aanvalsplan om zoveel mogelijk inwoners te betrekken; nieuwe spelregels voor een proces van samenwerken en meebeslissen. Dit wordt vastgelegd in een participatieverordening. De gemeente gaat aan de slag met burgerberaden, te beginnen over de energietransitie. De Omgevingswet wordt, mede gezien de verbindingen met een gezonde leefomgeving en de energietransitie, gezien als een kans om inwoners beter te betrekken bij de ontwikkelingen in hun wijk of dorp. De gemeente gaat de ruimte geven aan bewonersinitiatieven. Er wordt een wethouder 'programma's/projecten inwonersparticipatie' aangesteld.*

## 2. Hoofdlijnen

Alle akkoorden besteden in meer of mindere mate aandacht aan burger- (of inwonersparticipatie) en willen het versterken. De redenen daarvoor: de lage opkomst tijdens de verkiezingen voor de gemeenteraad, het afnemend vertrouwen in politiek en bestuur bij vooral lager opgeleiden, de noodzaak van het betrekken van burgers bij de grote maatschappelijke opgaven, de wens van burgers om mee te denken en te doen rond de inrichting van hun directe leefomgeving. De motieven voor meer burgerparticipatie liggen in het verlengde daarvan. Vergroten van het draagvlak, verbeteren van de kwaliteit van de besluitvorming, benutten van de kracht en kennis van de samenleving en betere communicatie. Een aantal gemeenten noemt nadrukkelijk als drijfveer: verbeteren van de kwaliteit van de lokale democratie. Zoals Winterswijk stelt: *'Een democratie wordt sterker beleefd als inwoners nauw bij veranderingen betrokken zijn'*.

De nieuwe colleges stellen dat ze meer willen samenwerken met burgers, het vertrouwen willen herwinnen en gezamenlijk werken aan grote opgaven als de woningnood, leefbaarheid, energietransitie en de inrichting van de fysieke leefomgeving. Vaak combineren zij – in een totaalblik op de relatie met de burgers - participatie met betere communicatie en informatie en een betere dienstverlening. In een aantal gevallen combineren ze het met een betere rechtspositie via een ombudsman. Soms streven colleges daarbij naar een andere bestuursstijl en een andere houding van gemeenteraad, ambtelijke organisatie en wethouders ten opzichte van (initiatieven van) burgers. Bijvoorbeeld de gemeente Tiel: *'Door middel van bijvoorbeeld burgerpanels, burgerberaad of een digitaal platform kunnen we samen met onze inwoners aan de slag met beleidsplannen en projecten voor de stad of de wijken. We ontwikkelen een breed instrumentarium voor burgerparticipatie en om daarmee te oefenen stellen we voor de komende twee jaarbudget beschikbaar'*.

Veel gemeenten geven aan dat zij de spelregels rond participatie duidelijk willen maken: wanneer en in welke mate hebben burgers invloed op het participatieproces? Meer openheid, transparantie, betrokkenheid en heldere kaders zijn de kernwoorden. Een aantal gemeenten noemt de participatieladder (die verschillende stappen in participatie kent, zoals informeren en co-creatie) als bruikbaar hulpmiddel bij het ontwikkelen van het participatiebeleid. De gemeente Ede start met een Expertisepunt Participatie om invulling te geven aan de gewenste manier van werken.

Een aantal gemeenten komt met concrete beleidsvoornemens. Zo geven vijf gemeenten aan dat zij een nieuwe participatieverordening willen opstellen (Buren, Culemborg, Lingewaard, Wageningen, Zutphen). Zeker 15 gemeenten willen met nieuwe vormen van participatie aan de slag. Tien gemeenten geven aan een burgerberaad te willen gaan houden, of de mogelijkheden daartoe te verkennen. Het is niet in alle akkoorden duidelijk of en wie burgerparticipatie expliciet in de portefeuille heeft, maar globaal geldt het volgende. Ruim 35 van de 52 gemeenten hebben expliciet een portefeuillehouder burger (of inwoner) participatie, vaak gekoppeld aan communicatie, soms aan dorpsgericht werken en een enkele keer aan democratische vernieuwing. Van die portefeuillehouders zijn er ruim 20 wethouder en 15 burgemeester. Bijvoorbeeld Wijchen: *'De burgemeester krijgt een aanjaagfunctie om inwonersbetrokkenheid te versterken'*.

***Arnhem***
*De lage opkomstcijfers tonen de noodzaak aan van het vergroten van de betrokkenheid van Arnhemmers bij de gemeentelijke politiek. Het doel is burgers snel en vroegtijdig te betrekken bij de dingen in de stad, waarbij telkens vooraf duidelijk moet zijn waarop zij invloed hebben. De coalitie streeft naar een mix van instrumenten waarbij per wijk en onderwerp wordt bekeken wat het beste werkt. De coalitie zoekt naar manieren om jongeren te betrekken (bijvoorbeeld via een jongerenpanel), wil meer gebruik maken van bestaande digipanels en inzetten op nieuwe vormen van burgerparticipatie, zoals burgerberaden. De gemeente kijkt meer naar hoe wijkbewoners vaker kunnen meebeslissen over de besteding van het bewonersbudget en burgerinitiatieven worden zo goed mogelijk gefaciliteerd. Jaarlijks is 2 ton extra beschikbaar voor ondersteuning van de gemeenteraad, die zelf mag bepalen hoe zij die inzet. Er wordt een wethouder burgerparticipatie aangesteld.*

## 3. Participatie in de drie fasen van beleid

Burgerparticipatie is het betrekken van burgers bij het ontwikkelen, uitvoeren en evalueren van beleid. In het wetsvoorstel 'versterking participatie decentraal niveau' worden gemeenteraden verplicht een nieuwe participatieverordening op te stellen. Dit wetsvoorstel heeft als doel het stimuleren van gemeenten om de lokale democratie te vernieuwen. Dit gelet op de toenemende mondigheid van burgers, het afhaken van andere burgers en de grote maatschappelijke opgaven. Slechts een handvol gemeenten benoemt expliciet dat zij een participatieverordening gaat opstellen. *'Alle gemeenten moeten in de komende jaren opnieuw opschrijven hoe zij omgaan met participatie en inspraak. Lingewaard wil daarbij vooroplopen'*.

<u>Ontwikkelen</u>

De gemeenten willen burgers in een vroegtijdig stadium betrekken bij het ontwikkelen van beleid, zodat zij daadwerkelijk kunnen meedenken. Het grote belang van het vroegtijdig betrekken, voordat de plannen zijn uitgekristalliseerd, wordt alom genoemd. Participatie heeft volgens gemeenten betrekking op zaken in de dagelijkse leefomstandigheden, zoals het aardgasvrij maken van wijken en woningen, het opstellen van de omgevingsvisie, veiligheid en leefbaarheid in de wijken. In veel gevallen blijven het algemene intenties en beschrijven ze niet concreet hoe zij dat gaan doen. Het blijft een zoeken naar de juiste manieren, naar een instrumentarium, een gereedschapskist of een mix van instrumenten. Vooral als het gaat om het betrekken van jongeren en van mensen die afstand hebben genomen van de politiek en niet bij de gemeentelijke besluitvorming zijn betrokken, vooral laagopgeleiden. Diverse gemeenten geven daarom aan dat zij zoeken naar en willen experimenteren met nieuwe vormen om burgers te betrekken, bijvoorbeeld via digitale vormen, jongerenraden of burgerberaden. Zoals Doetinchem: *'Als het gaat om inwonerparticipatie willen we ook die inwoners betrekken die meestal niet vooraan staan en zoeken we naar nieuwe vormen van participatie die hen aanspreken'*.

<u>Uitvoeren</u>

Wat betreft de fase van het uitvoeren van beleid geven alle gemeenten aan dat zij open staan voor initiatieven van burgers op het gebied van de leefbaarheid van wijken en dorpen. Ook de betrokkenheid van burgers bij de energie- en warmtetransitie en de invoering van de Omgevingswet achten zij wenselijk. Die gewenste grotere betrokkenheid van burgers vraagt volgens vele akkoorden om een verandering in bestuursstijl. Een open houding, ambtelijke ondersteuning en de beschikbaarheid van budgetten worden vaak genoemd als manieren om burgers te ondersteunen.

Ongeveer tien gemeenten noemen expliciet de mogelijkheid van het uitdaagrecht (het Right to Challenge). Dat wil zeggen dat zij burgers in de gelegenheid willen stellen om hen uit te dagen als zij denken dat zij gemeenschapstaken beter, efficiënter of goedkoper kunnen uitvoeren dan de gemeente. Zoals Maasdriel: *'Als inwoners een project sneller, goedkoper of met meer draagvlak kunnen uitvoeren dan de gemeente, bieden we hiervoor ruimte en het 'recht uit te dagen' (Right to Challenge)'.*

Evalueren

Het evalueren van beleid door of met burgers wordt vrijwel niet genoemd, de nadruk ligt heel sterk op de fasen van ontwikkelen en uitvoeren. Dat lijkt te passen in het veelal ontbreken van belangstelling voor de uitvoering van beleid (laat staan voor evaluatie en bijstelling). De enkele keren dat evaluatie wordt genoemd heeft het betrekking op de individuele dienstverlening, zoals in Culemborg. *'We betrekken ervaringsdeskundigen bij het opstellen en evalueren van beleid en vragen hen nadrukkelijk naar de mate van tevredenheid over zorg en ondersteuning die zij ontvangen'.* Wel bieden inwonerpanels en burgerpeilingstools de gelegenheid om burgers naar hun ervaringen te vragen.

***Buren***
*Het college wil meer samenwerken met de gemeenschap en meer wijkgericht werken, waarbij inwoners actief worden betrokken bij de inrichting van hun eigen leefomgeving. Initiatieven van inwoners worden gestimuleerd, en daarom wordt het leefbaarheidsbudget verhoogd. De coalitie noemt het wetsvoorstel participatie decentraal niveau, op basis waarvan zij een participatieverordening gaat opstellen met onder meer volop ruimte voor het uitdaagrecht. Het college wil gaan werken met startnotities over onderwerpen voor de gemeenteraad. Onder meer komt er een startnotitie over participatie waarin de speregels over burger- en overheidsparticipatie worden opgenomen. Via een burgerpeilingstool wil het college in contact komen met inwoners en hun mening over verschillende onderwerpen peilen. Ook worden kernagenda's opgesteld voor de verschillende wijken. Wat betreft de warmtevisie wil het college samen met inwoners per kern kijken wat de goede aanpak is. Er wordt een wethouder inwonersparticipatie aangesteld.*

## 4. Burgerberaden

Een burgerberaad is een relatief nieuwe vorm van participatie. Door middel van loting komt een zo representatief mogelijke afspiegeling van burgers tot stand die zich verdiepen in een thema en daarover adviezen aan de gemeente geven. Een burgerberaad biedt een mogelijkheid om andere dan de gebruikelijke burgers te betrekken bij het beleid omdat naar een zo getrouw mogelijke afspiegeling van de samenleving wordt gestreefd. Burgers die de politiek en het bestuur wantrouwen kunnen via deze participatievorm wellicht wel de ervaring krijgen dat zij invloed kunnen uitoefenen. Het doel van Brummen is bijvoorbeeld: *'Het uitproberen van nieuwe manieren van betrekken van inwoners door bijvoorbeeld burgerraden'.* Zutphen en Culemborg willen een burgerberaad over de energietransitie/het klimaat houden, Nijmegen wil inwonersberaden houden over actuele thema's en een vijftal andere gemeenten gaat de mogelijkheden verkennen.

Van groot belang voor het slagen van een burgerberaad zijn de formulering van de vraagstelling, de ondersteuning van burgers door onafhankelijke informatiemakelaars en experts en goede afspraken over wat met de uitkomsten wordt gedaan. Verder lijkt de methode van het burgerberaad niet alleen bruikbaar voor het ontwikkelen van beleid, maar ook voor het evalueren ervan.
Ten slotte kan ook aan een regionaal burgerberaad gedacht worden, juist omdat burgers op regionaal niveau nauwelijks invloed kunnen uitoefenen. Terwijl op regionaal niveau veel zaken worden geregeld die voor hen van groot belang zijn, zoals het Werkbedrijf, inkoop sociaal domein, veiligheidsregio, omgevingsdienst.

***Culemborg***
*Het nieuwe college wil een participatievisie en een participatieverordening opstellen waarin ze afspraken vastlegt en een goede participatie borgt. Ze wil met de gehele gemeenteraad en de stad werken aan een samenwerkingsagenda (democratiseringsagenda) waarin men afspreekt hoe met elkaar samen te werken. Het college ziet ruimte voor nieuwe vormen van lokale democratie, zoals een burgerbegroting op wijk- of stadsniveau en een door loting samengesteld klimaatberaad. Ook onderzoekt zij mogelijkheden om jongeren een stem te geven. Verder wil het college experimenteren met meer eigen verantwoordelijkheid en gedeeld eigenaarschap van inwoners voor hun eigen leefomgeving en hen ruimte bieden voor initiatieven. De agenda voor de energietransitie wil zij tot stand brengen met inbreng van inwoners. De gemeenteraad gaat vaker en meer in gesprek met de burgers. Er wordt een portefeuillehouder burgerparticipatie aangesteld.*

## 5. Participatie in dorpen en wijken

Alle gemeenten erkennen het belang van participatie in dorpen en wijken. Burgers dienen invloed te kunnen uitoefenen op de leefomstandigheden in hun directe leefomgeving. Gemeenten streven daarom naar het opstellen van dorps- en wijkagenda's en buurtbudgetten en gaan werken met wijk- of dorpswethouders. Ook gaan de colleges en gemeenteraden meer op locatie in wijken en dorpen vergaderen. De gemeente Beuningen stelt bijvoorbeeld: *'Om sociale cohesie en eigenaarschap te stimuleren, maken we wijkbudgetten waarmee inwoners delen van het onderhoud van de openbare ruimte zelf kunnen bepalen'*.

Gemeenten stimuleren de oprichting van wijkplatforms en dorpsraden. Daarbij kijken zij niet alleen naar het onderwerp leefbaarheid maar ook naar de energie- en warmtetransitie (waaronder het aardgasvrij maken van woningen) en de omgevingsvisie. Kortom, de participatie in de wijken en dorpen ontwikkelt zich in veel gemeenten geleidelijk tot een 'kernendemocratie' met een grote mate van zeggenschap van de burgers. De concrete invulling van het uitdaagrecht, bijvoorbeeld in de vorm van groenonderhoud, vindt dan ook veelal in de wijken en dorpen plaats.

***Nijmegen***
*Het college is op zoek naar een nieuwe manier van werken waarbij ze inwoners betrekt bij de besluitvorming. Zo wil ze werken aan democratische vernieuwing. Zij heeft oog voor moeilijk te bereiken doelgroepen en wil daarom inwoners uitnodigen via een steekproef uit de gemeentelijke basisadministratie, om zo te komen tot een afgewogen vertegenwoordiging. Ook zoekt zij andere vormen van burgerbetrokkenheid (games, visualisaties of simulaties). Het uitdaagrecht wordt ingevoerd. De Omgevingswet leidt tot stappen in het participatieproces in het ruimtelijk domein. Een inwonerberaad wordt opgezet in een aantal afgebakende en urgente thema's, in ieder geval op de energie- en warmtetransitie. In het inwonerberaad worden inwoners geselecteerd door een representatieve loting en op eigen initiatief; er is begeleiding door onafhankelijke procesbegeleiders en deskundigen; het resultaat is een advies aan de gemeente. Ook een prereferendum is eventueel mogelijk (inwoners kunnen kiezen uit meerdere opties, voorafgaand aan het opstellen van een raadsvoorstel). Er wordt een wethouder participatie aangesteld.*

## 6. De gemeenteraad

De gemeenteraad vertegenwoordigt de belangen en opvattingen van alle burgers en neemt, na afweging van alle relevante factoren, het definitieve besluit over het beleid. Een aantal gemeenten wil daarom nadrukkelijk meer aandacht besteden aan de positie van de gemeenteraad, zowel naar de burgers toe als in de besluitvorming. Zoals Overbetuwe: *'De raad aan zet! We betrekken de raad vooraf bij trajecten om te bepalen in welke vorm inwoners, bewonersplatforms, verenigingen en organisaties kunnen deelnemen en op welke trede van de participatieladder'*.

In de eerste plaats willen bijna alle gemeenten de relatie met de maatschappij en burgers versterken. Diverse gemeenten gaan raadswerkgroepen instellen (zoals Aalten, Nunspeet en Voorst). Zowel om de contacten met de burgers aan te halen en input op te halen voor de meningsvorming als om te bespreken hoe de raad wil omgaan met het college, de ambtenaren en maatschappelijke organisaties.

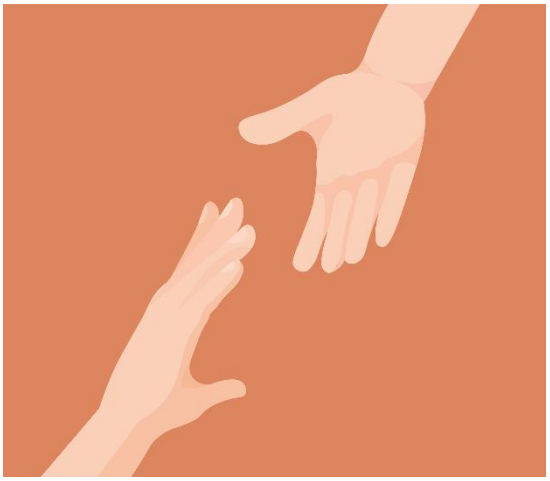
Een voorbeeld is Maasdriel: *'Met een startnotitie vanuit de (nieuwe) portefeuille 'Ontwikkeling Lokaal Bestuur en Gemeenschappelijke Regelingen', wordt in 2023 opdracht verstrekt samen met de raadsfracties te onderzoeken op welke manier de lokale democratie versterkt kan worden'.* De gemeenten beogen een nieuwe manier van met elkaar omgaan als gemeenteraad, bestuur, ambtelijke organisatie en samenleving en zoeken daarom de dialoog op.

In de tweede plaats spreken diverse gemeenten zich expliciet uit over het versterken van de positie van de gemeenteraad (zoals Aalten, Ermelo, Renkum, Scherpenzeel). Het gaat dan vooral om de kaderstellende rol. Zoals in Renkum: *'Met het Raadsperspectief wordt een aanpak voorgesteld van en voor de raad met gezamenlijk gedragen thema's. De gemeenteraad kan in de komende periode met deze thema's – in haar kaderstellende rol – raadsbreed aan het werk. Dit in samenwerking met onze inwoners, onze organisatie en externe partijen. De resultaten van het Raadsperspectief worden vertaald in een opdracht aan het college'.*

Deze gemeenten willen meer debat in de gemeenteraad over het voorgenomen beleid, met een open meningsvorming door alle politieke partijen (ook de oppositie), en in samenwerking met de burgers, voordat het college met een uitgewerkt voorstel komt. Zij willen daarom gaan werken met startnotities en met raadsagenda's of -programma's; om het debat op gang te brengen en de raad meer invloed op het beleid te geven.

**Rheden**
*Een speerpunt is: 'het meer betrekken van inwoners bij ons beleid en de uitvoering daarvan'. De gemeente gaat werken met het uitdaagrecht. Om meer (en meer verschillende) mensen te bereiken gaat zij verschillende middelen inzetten, zoals een digitaal participatieplatform en het burgerberaad. Verder gaat zij onderzoeken hoe ze ook inwoners met afstand tot de politieke besluitvorming kan bereiken. Ze gaat in gesprek met jongeren om samen te verkennen hoe die meer bij de politiek kunnen worden betrokken. Inwoners worden meer betrokken bij de inrichting van hun leefomgeving, onder meer door het wijkgericht werken. Via een raadsagenda wil men onderwerpen met alle partijen verkennen en verdiepen. De kaderstellende rol van de gemeenteraad wordt versterkt door de gemeenteraad te consulteren bij keuzes over de uitvoering wijkaanpak van de gemeentelijke zorgverlening (aanbesteding, subsidiëring of zelf uitvoeren). De mogelijkheid van een integrale in een wijk, van onderaf met inwoners wordt onderzocht. Er wordt een wethouder inwonersparticipatie aangesteld.*

## 7. Opvallend afwezig



De *adviesraden sociaal domein* adviseren de gemeente over het voorgenomen beleid in het sociaal domein. Als de adviesraden al genoemd worden in de akkoorden gaat het hierover. De mogelijke rol van adviesraden bij burgerparticipatie wordt niet genoemd. Terwijl in principe adviesraden, immers samengesteld uit maatschappelijk betrokken en actieve burgers, een stimulerende rol kunnen vervullen op het gebied van burgerparticipatie. Bijvoorbeeld door erop te letten dat de burgers die het betreft tijdig in de gelegenheid worden gesteld hun ervaringen of opvattingen kenbaar te maken. Of door de uitvoering van het participatiebeleid nauwgezet te volgen. Of door een initiatiefnota of concept participatieverordening op te stellen of anderszins met voorstellen te komen. Er zijn weinig andere burgerorganisaties die deze taak op zich kunnen nemen.

De *participatie in instellingen* (welzijn, zorg, woningcorporaties) komt in de coalitieakkoorden niet ter sprake. Terwijl deze instellingen van groot belang zijn voor het dagelijks leven van veel (kwetsbare) burgers, in hun rol als cliënt. Denk aan de kwaliteit van zorg en ondersteuning en woningen. In hun inkoopbeleid kunnen gemeenten eisen stellen aan de instellingen waarmee zij contracten sluiten over de participatie van hun burgers. Dit lijkt voor gemeenten een nog grotendeels onbetreden gebied waar veel winst op participatiegebied te behalen valt.

De toenemende *regionalisering* tast de kwaliteit van de lokale democratie aan omdat gemeenteraden en burgers nauwelijks invloed hebben op de afspraken in regionale samenwerkingsverbanden. Toch wordt hierover in de coalitieakkoorden niet vaak gesproken. Wel stellen sommige gemeenten dat zij meer gaan kijken wat de samenwerking in al die verbanden concreet voor de eigen gemeente oplevert en welke invloed zij kunnen uitoefenen. De aangepaste wet gemeenschappelijke regelingen per 1 juli jongstleden versterkt echter de positie van de gemeenteraden in de regionale samenwerking. Ook verplicht het de regionale samenwerkingsverbanden aandacht te besteden aan burgerparticipatie, zodat burgers ook op regionaal niveau in principe hun opvattingen kenbaar kunnen maken. Een regionaal burgerberaad kan daarom de moeite waard zijn: een door willekeurige loting tot stand gekomen groep burgers die meedenkt en adviseert over regionale ontwikkelingen.

***Wageningen***
*Het college gaat bij de start van nieuwe projecten en processen duidelijk aangeven hoe en op welke onderdelen zij inwoners gaat betrekken. Het bereiken en betrekken van relevante groepen wordt een belangrijk punt. Het college wil experimenteren met (nieuwe) vormen van democratische besluitvorming, zoals een burgerberaad en een gebiedsgerichte aanpak via een wijkagenda/wijkbudget. Een participatieverordening/beleid wordt vastgesteld. De lokale gereedschapskist van participatieve instrumenten wordt uitgebreid waar politiek, inwoners en instellingen uit kunnen putten. Een werkgroep van gemeenteraadsleden en vertegenwoordigers van de ambtelijke organisatie en het college ziet toe op de realisatie van één of meer pilotprojecten op het gebied van democratische vernieuwing. Tenminste één gebiedsgerichte aanpak wordt ingericht, uitgevoerd en geëvalueerd. Er is ruimte voor het versterken van de rol van de gemeenteraad. Er is een wethouder democratische vernieuwing.*

## 8. Conclusies

1. De nieuwe colleges besteden in hun coalitieakkoorden voor de jaren 2022-2026 alle in meer of mindere aandacht aan burgerparticipatie. Soms uitgebreid en in concrete beleidsvoornemens, soms beperkt en in algemene bewoordingen. Alle gemeenten geven echter aan dat zij burgers willen betrekken bij het ontwikkelen en uitvoeren van beleid (het evalueren wordt vrijwel niet genoemd). Die aandacht komt voort uit de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen, een mondiger bevolking, het dreigend afhaken van andere groepen burgers en de vele grote maatschappelijke opgaven waarvoor gemeenten staan. Met burgerparticipatie willen zij de kracht en kennis van de burgers gebruiken, meer draagvlak creëren en tot betere besluiten komen.

2. Alle gemeenten geven daarom aan dat zij burgers meer willen betrekken, meer in dialoog willen treden en samen de maatschappelijke opgaven willen oppakken. Ruim 35 gemeenten kennen een portefeuillehouder burger (inwoner)participatie, vaak gekoppeld aan communicatie en soms aan wijk/dorpsgericht werken. Gemeenten zijn op zoek naar nieuwe vormen van burgerparticipatie om meer burgers meer te betrekken. Ongeveer een derde van de gemeenten noemt daarbij de methode van het burgerberaad en/of het uitdaagrecht als manieren om burgers invloed te geven.

3. Bij de gemeenten is het belang van een goed verwachtingenmanagement helder. Dat wil zeggen dat vooraf aan een participatieproces duidelijk moet zijn wat de spelregels zijn, hoeveel invloed burgers kunnen uitoefenen en wat met de uitkomsten van het participatieproces wordt gedaan. Diverse gemeenten noemen de participatieladder als een instrument om vooraf duidelijk te maken wat de rol van de burgers kan zijn.

4. Het kerngericht werken, met de wens tot grotere invloed op burgers op hun directe leefomstandigheden, is in alle gemeenten doorgedrongen. Vaak worden de opgaven op het gebied van leefbaarheid, de energietransitie en de Omgevingswet gecombineerd. De precieze verhoudingen tussen burgers, gemeente en instellingen worden echter (nog) niet geëxpliciteerd, het is een zoektocht naar de juiste verdeling van verantwoordelijkheden.

5. Diverse gemeenten besteden nadrukkelijk aandacht aan het versterken van de positie van de gemeenteraad. Daarbij denken zij vooral aan de kaderstellende rol. In die gemeenten is het de bedoeling dat de gemeenteraad meer met startnotities werkt, een open debat aangaat, zelf een raadsagenda opstelt.

## 9. Aanbevelingen

1. Om tot een vernieuwing van de lokale democratie en een sterkere burgerparticipatie te komen is het wenselijk dat gemeenten zich er periodiek op bezinnen. Stel een participatiebeleid op met zo divers mogelijke burgers, leg het neer in een participatieverordening met heldere spelregels en zorg dat een portefeuillehouder vanuit het college zich verantwoordelijk voelt.

2. Om de grote groepen burgers, vooral laagopgeleiden, die zich niet gehoord voelen, meer te betrekken, is experimenteren met nieuwe werkwijzen gewenst. Denk aan het opzoeken van burgers in hun directe leefomgeving, digitale vormen, burgerberaden, een participatiebudget, wijk- en dorpsplannen.

3. Willen burgers een gelijkwaardige gesprekspartner van de gemeente kunnen zijn, dan hebben zij informatie en ondersteuning nodig. Denk daarbij aan meerdere keuzemogelijkheden of scenario's (dus niet één al vergaand uitgewerkt plan), onafhankelijke ondersteuners (informatiemakelaars), een budget en externe deskundigen.

4. Het toenemende wijk- en dorpsgericht werken vraagt op een bepaald moment om verduidelijking van de verhoudingen tussen burgers, gemeente en instellingen. Maak duidelijk wat de mate van invloed van de burgers is: informeren zij de gemeente, gaan zij contracten sluiten met in de wijk/dorp werkzame instellingen; krijgen zij de beschikking over de gemeenschapsmiddelen die in de wijk rondgaan; gaan zij de sociale wijkteams aansturen?

5. De positie van de gemeenteraad, als vertegenwoordiger van alle burgers en uiteindelijke besluitnemer, vraagt om versterking. Vergroot het debat in de raad, stel raadswerkgroepen samen met burgers in, versterk de invloed van de raad op de regionale beleidsontwikkeling en verhoogt het budget ter ondersteuning van de raad.

*Dit is een publicatie van de Gelderse alliantie leefbaarheid.*
*De leefbaarheidsalliantie Gelderland bestaat uit vier door de provincie gesubsidieerde samenwerkende organisaties: Vereniging Dorpshuizen Kleine Kernen Gelderland, Plattelandsjongeren Gelderland, Spectrum, partner met elan, en Zorgbelang Inclusief. De alliantie stimuleert en ondersteunt burgerparticipatie in brede zin. Meer informatie via henkbeltman@zorgbelanginclusief.nl*