

## **Burgerparticipatie in het beleid van gemeenten in de provincie Utrecht een korte beschouwing naar aanleiding van de collegeprogramma's**

### **Inleiding**

Gemeenten staan voor de vraag hoe zij burgers kunnen stimuleren tot meer meedenken over en meedoen in de inrichting van de samenleving. Met welke spanningsvelden en dilemma's hebben zij te maken, zowel bij de burgers als in hun eigen werkwijze? Enerzijds willen veel burgers meer invloed op hun leefomgeving en anderzijds kunnen gemeenten zonder betrokkenheid van burgers hun toegenomen verantwoordelijkheden niet waarmaken. In deze korte beschouwing beschrijven we de voornaamste trends in de collegeprogramma's van de gemeenten in de provincie Utrecht. Vervolgens geven we enkele overwegingen en suggesties voor gemeenten. We sluiten af met enkele voorbeelden van voornemens in de collegeprogramma's.

### **1. De collegeprogramma's**

Gemeenten in de provincie Utrecht streven naar een vitale, leefbare en inclusieve samenleving. In vrijwel alle collegeprogramma's staat nadrukkelijk de wens om samen met inwoners, maatschappelijke organisaties en ondernemers aan die lokale samenleving vorm te geven. De vele grote maatschappelijke opgaven (transformatie sociaal domein, energietransitie, omgevingswet) vragen om die samenwerking.

In de programma's worden heel veel thema's behandeld, variërend van het sociaal domein, veiligheid en economie en werkgelegenheid tot en met toerisme en recreatie, woningbouw en duurzaamheid. De grootste uitdaging voor de gemeenten op het sociaal domein zijn: *het bevorderen van een inclusieve samenleving waarin iedereen kan meedoen en het beheersen van de uitgaven*. De filosofie van de decentralisaties en de wettelijke verplichtingen worden vrijwel overal genoemd: nadruk op eigen kracht, zelfregie en het netwerk, veel aandacht voor preventie en hulp dichtbij huis, streven naar meer sociale verbinding, ondersteuning van mantelzorgers en invulling van de banenafpraak en beschut werk in het kader van de Participatiewet. Ook worden regelmatig genoemd: tegengaan van armoede, bestrijden van eenzaamheid en de problematiek van jongeren die op hun 18e jaar de jeugdzorg verlaten. Wegens het belang van kostenbeheersing in de jeugdzorg staan preventie en vroegtijdige ondersteuning van jongeren en hun ouders centraal. Onafhankelijke cliëntondersteuning wordt niet vaak genoemd. Op het gebied van lokaal gezondheidsbeleid valt de nadruk op maatregelen ter bevordering van een gezonde leefstijl door meer bewegen, sportbeoefening en tegengaan van roken, overgewicht en depressie.

In de meeste gevallen wil de gemeente deze plannen en voornemens in nauwe *samenwerking met lokale partijen* als vrijwilligersorganisaties en instellingen realiseren. Er zijn veel lokale agenda's, platforms en convenanten. Er is veel aandacht voor de wijken en buurten: wijkwethouders, wijkgericht werken, sociale wijkteams, dorps- en wijkraden, wijkplannen, buurtbudgetten en betrekken van inwoners bij leefbaarheid en het beheer van publieke voorzieningen. Men wil een sterke lokale infrastructuur op het gebied van welzijn en zorg.

Opvallende *nieuwe thema's* zijn de invoering van de Omgevingswet, het verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van mensen met een beperking en de overgang van de verantwoordelijkheid voor maatschappelijke opvang en beschermd wonen. Het VN-verdrag, dat de lidstaten verplicht maatregelen te nemen voor gelijke behandeling van mensen met een (psychische, fysieke, verstandelijke) beperking, wordt genoemd als middel voor het realiseren van een inclusieve samenleving waaraan alle burgers, ongeacht hun beperking, kunnen deelnemen. De Omgevingswet is een instrument voor het uitnodigen van de maatschappij voor het mede maken van en bepalen van plannen voor de fysieke en sociale leefomgeving. De meeste gemeenten treffen voorbereidingen voor de verantwoordelijkheid die zij per 2020 krijgen voor maatschappelijke opvang en beschermd wonen (die nu bij enkele centrumgemeenten ligt).

De collegeprogramma's laten wat betreft *burgerparticipatie* bovenal een zoeken zien naar de juiste werkwijzen als het gaat om het betrekken van en ruimte laten aan burgers. De gemeente wordt beschouwd als een van de partners in een netwerksamenleving en haar rol kan per beleidssituatie uiteenlopen. Sturen, regisseren, ondersteunen, faciliteren; het hangt af van het thema, de kracht van de samenleving, de traditie in de gemeente, het optreden van wethouders en dergelijke.

Het thema 'burgerparticipatie' wordt in diverse varianten genoemd. Soms gaat het om beter (tijdig, interactief en proactief) communiceren met inwoners, in andere gevallen om het vroegtijdig betrekken bij beleidsontwikkeling, dan weer om het ruimte bieden aan praktische initiatieven. 'Burgerparticipatie' wordt dus gezien als een breed begrip dat op verschillende manieren wordt ingevuld.

Een belangrijk punt in veel programma's is een helder *verwachtingenmanagement*. Dat wil zeggen dat de gemeente duidelijk wil maken wat wel of niet mogelijk is in een participatietraject. Zoals: in welke fase van beleid vindt de participatie plaats en wat gebeurt er met de resultaten? Veel gemeenten willen de burgers in een vroegtijdig stadium betrekken bij het beleid, voordat met het opstellen van de formele plannen wordt begonnen. De participatieladder wordt soms genoemd als methodiek voor het bepalen van de inbreng van inwoners (informereren, raadplegen, adviseren, coproductie, meebeslissen, faciliteren). Een aantal gemeenten wil nadrukkelijk de inbreng vergroten van (veelal kwetsbare) burgers die het niet gewend zijn om deel te nemen aan participatietrajecten.

In veel programma's wordt de vaak wat moeizame *relatie van de gemeenteraad met burgers* benoemd en is er de wens die te veranderen. Soms spreekt men over bestuurlijke vernieuwing en vaak over een cultuurverandering in de werkwijze van de gemeente. Het streven is dat gemeenteraden meer in contact komen met de samenleving en dat meer met die samenleving beleid wordt gemaakt. De colleges van B en W willen samen met de gemeenteraden en inwoners dialogen voeren over de uitwerking van het collegeprogramma dat soms slechts een hoofdlijnenakkoord is. In enkele gevallen streeft men naar een brede raadsagenda die in samenspraak met burgers wordt ontwikkeld.

Als *aanhakingspunten voor participatie* worden genoemd het gebiedsgericht- of wijkgericht werken (bijvoorbeeld in de vorm van dorpsagenda's) en de rol van wijk- of dorpsraden. Het vormgeven van een leefbare, samenhangende en vitale gemeenschap op wijk- of dorpsniveau komt regelmatig aan de orde. Alle gemeenten willen burgerinitiatieven in wijken en buurten ondersteunen. Het Right to Challenge wordt bijna overal genoemd als een manier om burgers te stimuleren om zelf met initiatieven te komen en om leefbaarheidsinitiatieven te ondersteunen. Het Right to Challenge geeft burgers immers het recht om gemeenten 'uit te dagen' als zij denken dat zij gemeenschapstaken (zoals groenonderhoud en diensten in het sociaal domein) beter en goedkoper kunnen verrichten. En zoals gezegd bieden het VN-verdrag en de Omgevingswet veel aanknopingspunten voor meer participatie van burgers.

De programma's besteden vrijwel geen aandacht aan de participatie van burgers in maatschappelijke organisaties als woningcorporaties, scholen en zorg- en welzijnsinstellingen. Gemeenten zien hier blijkbaar geen rol voor zichzelf weggelegd. Ten slotte worden de adviesraden sociaal domein – de formele adviesorganen van gemeenten vanuit burgerperspectief op het sociaal domein – op enkele uitzonderingen na vrijwel niet genoemd.

## **2. Enkele overwegingen**

Blijkens de collegeprogramma's neemt de discussie over de inrichting van de lokale en regionale democratie toe. De decentralisaties in het sociaal domein leiden in de praktijk nog niet altijd tot meer maatschappelijke participatie en er zijn diverse knelpunten in de uitvoering (zoals de onbekendheid met onafhankelijke cliëntenondersteuning en ontbrekende integrale aanpak). Verder dreigt er als gevolg van de toenemende samenwerking tussen gemeenten (inkoopbeleid, regionale uitvoeringsdiensten, regionale invulling zorgakkoorden) een groeiend 'democratisch tekort' op regionaal niveau. Gemeenteraden, laat staan burgers, zijn nauwelijks betrokken zijn bij de beleidsvorming op regionaal niveau door wethouders en ambtenaren, hetgeen de kwaliteit van de democratie aantast. De behoefte aan inspraak en betrokkenheid neemt toe, zie onder andere de toename van burgerinitiatieven, de wens om mee te denken en het belang dat lager opgeleiden hechten aan referenda. Gemeenten reageren hierop in meer of mindere mate door op allerlei manieren burgers bij hun beleid te betrekken: burgerjury, burgertop, thematische bijeenkomsten, inspraakavonden, ruimte voor initiatieven van inwoners etc. Er heerst echter nog veel verlegenheid in het denken en handelen over deze vormen van participatie: wanneer en hoe kunnen ze toegepast worden, wat zijn de voor- en nadelen, zijn ze effectief?

Er lijkt sprake van een toenemende verwevenheid van participatie op de drie belangrijke transities van energie, sociaal domein en de omgeving. Gemeenten, inwoners en provincie streven naar vitale, leefbare en duurzame gemeenschappen. Bij het vervullen van deze gezamenlijke verantwoordelijkheid raken tot dusver afzonderlijke thema's steeds meer met elkaar verbonden. De verschillende transformaties op het sociaal domein, de energietransitie, de fysieke infrastructuur en een sterke lokale economie worden steeds meer in samenhang gezien en opgepakt. En daarmee is de participatie van burgers een levendig gebeuren dat zowel afzonderlijk als integraal voor die gebieden geldt en meebeweegt met de ontwikkeling van het beleid. Putters, directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau, spreekt in meer algemene zin over de noodzaak van een 'sociaal contract' op lokaal niveau.

De VNG heeft recent de publicatie 'Om over na te denken' uitgebracht ter inspiratie van gemeenten bij de start van de ontwikkeling van een nieuwe meerjarenvisie. Enkele onderdelen van die publicatie zijn in het kader van het onderwerp burgerparticipatie van belang. Zoals de gebrekkige democratie op regionaal niveau, de ingewikkelde wet- en regelgeving en de werkwijze van professionals en de noodzaak om burgers te betrekken tijdig te betrekken bij de energietransitie. Verder spreekt de publicatie over de beperkte kennisinfrastructuur over ontwikkelingen op lokaal niveau. En bovenal is er sprake van een toenemende kloof tussen hoog- en laag opgeleiden als het gaat om maatschappelijke en politieke participatie.

De VNG en het ministerie van Binnenlandse Zaken hebben het programma Versterking Lokale Democratie en Bestuur opgesteld. Het programma wil investeren in lokale experimenten en innovaties waarbij mensen worden betrokken die nu nog niet meedoen in de lokale democratie. Gemeenten worden gestimuleerd om burgerinitiatieven te ondersteunen, waarbij het kabinet streeft naar verdubbeling van het aantal gemeenten dat met een right to challenge werkt. Het programma gaat projecten met gemeenten ontwikkelen op de volgende gebieden: inclusieve democratie, de rol van de gemeenteraad, de rol van ambtenaren bij overheidsparticipatie, ondersteuning van bewonersinitiatieven en Right to Challenge en democratische processen binnen maatschappelijke opgaven als omgevingswet, energietransitie of sociaal domein.

### **3. Wat kunnen gemeenten doen om participatie te bevorderen?**

Gemeenten kunnen omstandigheden bevorderen waarin burgers meer zeggenschap over hun eigen leven krijgen in een dynamisch samen- en tegenspel met gemeenten en instellingen. We noemen vijf actiepunten.

In de eerste plaats het doordenken en uitwerken van een visie op burgerparticipatie. De mate van mogelijke participatie van burgers verschilt per gemeente, passend bij het lokale karakter. Enkele belangrijke kenmerken van de lokale gemeenschap zijn: de mate van sociale cohesie, diversiteit en initiatiefrijkheid onder de burgers, het karakter van de dorpen en buurten, de mate van armoede, ongelijkheid en economische rijkdom, de doelstellingen van de lokale politieke partijen, de al dan niet aanwezigheid van grote welzijns- en zorginstellingen en de tradities van nabuurschap en onderlinge hulp. Een visie op burgerparticipatie, leidend tot vitale, leefbare/inclusieve en duurzame gemeenschappen, zal daarom per situatie verschillen. De gemeenteraad dient de gezamenlijke vormgeving van de lokale samenleving door en met de burgers als uitgangspunt van haar beleid te stellen. Het toekennen van prioriteit aan participatie – of beter: de invulling van de lokale democratie – is nodig, waarna de rol van de gemeente en spelregels aangepast kunnen worden. Ambtenaren dienen bijvoorbeeld bevoegdheden, middelen en steun - en daarmee de speelruimte - te krijgen om nieuwe werkwijzen voor concrete participatietrajecten te onderzoeken.

In de tweede plaats het bepalen van de rol van de gemeente in de verhouding tot de samenleving. De gemeente heeft diverse verantwoordelijkheden en taken en kan die op verschillende manieren invullen. Afhankelijk van het onderwerp en de beleidsruimte van de gemeente kan de rol van de gemeente in een participatietraject uiteenlopen van loslaten en faciliteren tot regisseren en sturen. De mate van participatie in inwoners is dan afhankelijk van de rol die de gemeente kiest. De gemeente kan bijvoorbeeld, als er voldoende betrokken en krachtige burgers in een wijk zijn, wijkbudgetten toekennen aan (een organisatie van) inwoners. Het gaat dan niet meer om het betrekken van burgers in een bepaald project, maar om het daadwerkelijk overdragen van taken en bevoegdheden. Verder kan de gemeenteraad meer haar vertegenwoordigende rol vervullen en/of beleid meer in samenspraak met burgers ontwikkelen.

Ook is het voeren van een helder verwachtingenmanagement nodig, dat wil zeggen helderheid over de bedoelingen van de inspraak en terugkoppeling van de resultaten ervan. Burgers moeten het gevoel hebben dat ze serieus worden genomen en dat hun inbreng ertoe doet.

In de derde plaats is het belangrijk dat gemeenten een grote verscheidenheid aan vormen van participatie inzetten, passend bij de fase van het beleid (zoals ontwikkeling, besluitvorming of evaluatie) en de kenmerken van de groep burgers die het betreft. Niet alle vormen van participatie zijn voor alle burgers geschikt. In de gebruikelijke vergadervormen domineren bijvoorbeeld veelal de verbaal meer begaafden. Het gebruik van meer spelachtige vormen, een wijkschouw, interviews, enquêtes, referenda en laagdrempelige gesprekken op natuurlijke vindplaatsen bieden goede alternatieven voor jongeren, ouderen en laaggeletterden.

In de vierde plaats het stellen van eisen bij het inkoopbeleid over de participatie van cliënten in zorg- en welzijnsinstellingen. Deze organisaties zijn wettelijk verplicht hun 'cliënten' inspraak te geven, maar in de praktijk stelt dat niet altijd veel voor. Cliëntenraden zijn veelal niet meer dan een rituele vorm van participatie. In hun inkoopbeleid kunnen gemeenten van instellingen eisen dat zij deze verplichting daadwerkelijk en op innovatieve manieren invullen door hun 'cliënten' op tal van manieren inspraak te geven en verantwoording over het gevoerde beleid af te leggen. Bijvoorbeeld door middel van thematische panels, gesprekvormen en ervaringsonderzoeken.

In de vijfde plaats het invoeren en invullen van het Right to Challenge. De gemeente kan bijvoorbeeld budgetten toekennen aan vrijwilligersorganisaties voor de invulling van een taak als onafhankelijke cliëntondersteuning en terughoudend zijn met het stellen van 'systeem-eisen' in de verantwoording aan burgerorganisaties. Burgerorganisaties denken vanuit de inwoners in begrippen van maatschappelijke meerwaarde (legitimiteit, representativiteit) en niet vanuit productcategorieën of in beleidstermen. Juist doordat zij de maatschappij inschakelen, besparen zij meer kosten dan professionele organisaties.

#### **4. Innovatieve voorstellen en praktijken**

In veel collegeprogramma's van gemeenten in de provincie Utrecht staan goede voornemens wat betreft burgerparticipatie, we noemen er hier in het kort een aantal:

- Amersfoort: ervaringsdeskundigen een belangrijke rol geven in de ontwikkeling en uitvoering van beleid;
- Bunnik: invoeren van aanvullende vormen van democratie en burgerparticipatie;
- De Bilt: uitbreiden experiment leefbaarheidsbudget tot alle kernen;
- Houten: samen met inwoners aanscherpen van het coalitieakkoord tot een samenlevingsagenda;
- Nieuwegein: benutten Omgevingswet om vorm te geven aan democratische vernieuwing;
- Utrecht: organiseren Top van Utrecht (breed stadsgesprek); zoeken van nieuwe vormen om mensen te betrekken zodat ze kunnen meedenken en meebeslissen over onderwerpen die hen aangaan;
- Utrechtse Heuvelrug: evalueren participatie-aanpak en dorpsgericht werken met inwoners;
- Veenendaal: organiseren jaarlijkse raadsconferentie over samenspel tussen samenleving, raad en college;
- Woerden: opstellen kader voor verschillende manieren van inwonersparticipatie;
- Woudenberg: actief opzoeken belanghebbenden op plekken waar ze al komen.

Voor een aantal innovatieve ontwikkelingen zie de volgende links:

<https://www.lokale-democratie.nl/democratie-actie-0>: informatie over programma Democratie in actie

<https://doedemocratie.net/democratie-actie>: kamerbrief over programma lokale democratie en lokaal bestuur

<https://vng.nl/onderwerpenindex/bestuur/publicaties/om-over-na-te-denken>: bundel VNG over wetenschappelijke rapporten

[https://www.scp.nl/Publicaties/Alle\\_publicaties/Publicaties\\_2018/Een\\_lokaal\\_sociaal\\_contract](https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2018/Een_lokaal_sociaal_contract): essay van directeur Putters van het SCP over een nieuw sociaal contract

Henk Beltman, medewerker programma Burgerparticipatie Nieuwe Stijl

[henkbeltman@zorgbelang gelderland.nl](mailto:henkbeltman@zorgbelang gelderland.nl)