

Visie op burgerparticipatie en het bevorderen daarvan

Werkgroep Burgerparticipatie Gemeente Berg en Dal

23 juli 2024

Woord vooraf

Deze notitie beschrijft de visie van de Werkgroep op wat burgerparticipatie is, waarom burgerparticipatie belangrijk is, hoe het zich in de toekomst verder kan gaan ontwikkelen en wat daarbij innovatieve vormen kunnen zijn. Naast een toekomstvisie bespreken we ook de strategische visie op hoe we burgerparticipatie in onze gemeente in de toekomst verder kunnen versterken.

De hier gepresenteerde visie bouwt voort op eerdere visies van de Werkgroep in de afgelopen 10 jaar. Een soort update dus. De drie adviesnota's van onze Werkgroep (Evaluatie Burgerparticipatie 2020, Dorpsagenda's 2022, Luisteren naar burgers: over beleidsadvisering door burgers 2023) weerspiegelen reeds de visies die we hierna beschrijven. We sluiten daarbij ook aan bij algemene landelijke trends in burgerparticipatie en wat daarvan te leren valt voor onze eigen gemeente Berg en Dal.

Ten slotte trekken we conclusies over wat deze visies betekenen voor de rol van onze Werkgroep en ons werkplan bij het versterken van burgerparticipatie in Berg en Dal in de komende jaren. We gaan in deze notitie ook in op wat dat zou betekenen voor de gemeente zelf.

Burgerparticipatie: wat is dat?

Burgerparticipatie gaat over *'het betrekken van en de betrokkenheid van burgers bij overheidsbeleid. Maar ook om het nemen van initiatieven, het inspelen op ideeën en denkkraft van inwoners door burgerinitiatieven te faciliteren'* (Movisie). Burgerparticipatie bestaat dus in feite uit twee delen:

1. De participatie van burgers als adviseurs bij de ontwikkeling én implementatie van gemeentebestuur, dus in de rol van *beleidsadviseurs of gesprekspartners*. Kernpunt hierbij: betrek burgers steeds in een zo vroeg mogelijk stadium van beleidsontwikkeling.
2. Actieve participatie van burgers bij het werken aan een beter lokaal leefklimaat en betere kwaliteit van leven binnen hun gemeente, hun wijk of dorp via het starten van *burgerinitiatieven*.

Waarom is burgerparticipatie belangrijk?

Burgerparticipatie heeft voor de samenleving en voor de gemeente een groot aantal duidelijke voordelen. Dat zijn evenzoveel redenen om ons sterk als Werkgroep in te zetten voor het verder versterken ervan. We zetten de belangrijkste voordelen hieronder op een rij:

- De **afstand tussen overheid en burger** is de afgelopen jaren sterk toegenomen. Dat heeft het vertrouwen in de overheid ernstig geschaad. Veel mensen in Nederland ervaren dat zij onvoldoende een stem hebben in de besluiten die hen raken. Dat zijn besluiten over urgente maatschappelijke kwesties, maar ook kwesties die hun directe leefomgeving en kansen raken.
- Burgerparticipatie wordt breed ervaren als een gewenste en noodzakelijke **aanvulling op de representatieve democratie**. Actief betrekken van burgers versterkt hun democratische waarden.
- Advisering door burgers zorgt voor beleid dat beter aansluit op de behoeften van inwoners, zorgt daardoor voor een **groter maatschappelijk draagvlak en meer legitimiteit van beleid**.
- Brede burgerparticipatie **versterkt de sociale cohesie** in de samenleving en kan bijdragen tot het verminderen van de toegenomen maatschappelijke ongelijkheid op tal van terreinen.

- Het benutten van de kennis van burgers over behoeften, problemen, oplossingen, kansen en mogelijke weerstanden draagt bij aan **effectiever beleid**.
- Het betrekken van burgers bij implementatie van gemeenschappelijk ontwikkeld beleid maakt ook een **succesvolle uitvoering van dat beleid kansrijker**.

Landelijke ontwikkelingen en ondersteuning

De *Wet versterking participatie op decentraal niveau* is op 4 juni 2024 door de Eerste Kamer aangenomen. Deze wet ziet er op toe dat in elke gemeente de inspraakverordening wordt verbreed tot een participatieverordening en dat daarin ook voorwaarden voor het uitdaagrecht worden opgenomen als een specifieke vorm van participatie. De wet regelt en versterkt de betrokkenheid van burgers bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid van hun gemeente, provincie, waterschap of openbaar lichaam van Caribisch Nederland. Met het uitdaagrecht kunnen inwoners hun overheid uitdagen om de uitvoering van een taak over te nemen als zij menen deze taak beter te kunnen uitvoeren. De decentrale overheid blijft wel eindverantwoordelijk.

De participatieverordening betreft niet alleen de besluiten in het sociale domein maar ook die in het fysieke domein. Er is daarbij sprake van een spanningsveld tussen deze wijzigingen in de Gemeentewet en de geest van de Omgevingswet, waar in de parlementaire behandeling steeds benadrukt werd dat het niet wenselijk is om regels voor participatie te stellen ter voorkoming van een nieuwe afvinkcultuur. Bij de vaststelling van de participatieverordening zal de gemeenteraad er voor moeten waken dat maatwerk mogelijk blijft. Bij besluiten in het kader van de Omgevingswet moet uit de motivering van deze besluiten blijken dat aan de geldende participatieverordening is voldaan.

Er zijn landelijk tal van ondersteuningsmogelijkheden ontstaan voor het versterken van burgerparticipatie op lokaal niveau. We denken hierbij o.m. aan het Kennisplatform Lokale Democratie, het Kennisknooppunt Participatie, het Nederlands Platform Burgerparticipatie en Overheidsbeleid en de handreiking en actuele kennis geboden door Movisie en in Gelderland de Leefbaarheidsalliantie. Ook de VNG heeft een handreiking gepubliceerd voor het ontwikkelen van een participatieverordening, getiteld *Aan de slag met participatie* (2023). Lokale burgerinitiatieven en burgeradvies-groepen kunnen hun werk en hun positie daarmee versterken.

Ook gemeenten en ambtenaren betrokken bij burgerparticipatie kunnen hiervan gebruik maken. In haar kamerbrief over burgerparticipatie (2023) schrijft de minister hierover:

Het ministerie heeft samen met ProDemos een behulpzaam digitaal afwegingskader voor participatie ontwikkeld. Deze 'Participatiewijzer' helpt gemeenten kiezen voor de juiste mix van participatiemethoden in de verschillende fasen van het beleidsproces. Vanuit het ministerie van BZK worden samen met de VNG deze kabinetsperiode informatiebijeenkomsten en kennisdeling via www.lokale-democratie.nl georganiseerd. Vanuit de VNG wordt een modelverordening opgesteld en een geactualiseerde handreiking 'Aan de slag met participatie' beschikbaar gesteld.

Kortom, initiatiefnemers op lokaal niveau staan er niet alleen voor. Er zijn tal van landelijke bronnen en organisaties waar zij steun, kennis, tips, deskundigheid en werkmethoden kunnen vinden,.

Visie op de toekomst van burgerparticipatie

Hoewel burgerparticipatie al terug te vinden is in de middeleeuwen, zien we vooral de laatste 10 -15 jaar belangrijke nieuwe initiatieven om burgerparticipatie landelijk systematisch te ontwikkelen. Dat zijn initiatieven zowel vanuit burgers en lokale organisaties als vanuit de overheid. We moeten overigens niet vergeten dat het opbouwwerk al vele decennia op lokaal niveau hard heeft gewerkt

aan het versterken van actieve participatie door burgers. Daarnaast zien we wereldwijd al vele jaren een sterke beweging vanuit burgers voor het behoud van het milieu. Zo is ook de landelijke stichting 'natuurmonumenten' door burgers opgericht.

Wij beschouwen de verdere ontwikkeling en versterking van burgerparticipatie (burgerinitiatieven én beleidsadvisering) als een belangrijk maatschappelijk goed. Het is een maatschappelijke ontwikkelingstrend die ook de komende 10 jaar en langer onverminderd voort zal gaan. De tijd van de 'top down overheid' is inmiddels passé. Wij zien een toekomst voor ons waarin burgers en overheid elkaar steunen, elkaar inspireren, goed overleggen, kritisch en samen lerend werken aan de grote en kleinere vraagstukken die ons fysieke, sociale en economisch leefklimaat beïnvloeden.

De problemen zijn groot en lijken nog groter te worden, afgaande op voorspellingen van deskundigen op diverse terreinen. Het gaat niet alleen om grote vraagstukken op het terrein van milieu, maar ook op het gebied van welzijn en gezondheid, veroudering, armoede en maatschappelijke ongelijkheid, wonen en bouwen, afname van beschikbare arbeidskracht in de zorg en in andere maatschappelijke sectoren, en de gevolgen van ingrijpende veranderingen door AI.

Kortom, we zitten volop in een proces van grote maatschappelijk veranderingen en problemen die alleen in goede banen geleid kunnen worden als overheid en burgers samen aan innovatieve oplossingen werken die uiteindelijk op een breed maatschappelijk draagvlak kunnen rekenen.

Het uitdaagrecht zou in onze visie aan twee kanten moeten snijden. Enerzijds kunnen burgers gemeenten 'uitdagen' om taken over te nemen, anderzijds zouden gemeenten het moeten aandurven om burgers uit te dagen bepaalde taken of maatschappelijke vraagstukken (in goed overleg) mee op te pakken. Bemoedigend is dat we ook positieve ontwikkelingen zien en er vanuit burgerparticipatie en -initiatieven innovatieve oplossingen ontstaan.

Innovatie. In alle gemeenten wordt aan burgerparticipatie gewerkt en met nieuwe vormen geëxperimenteerd, naast de vormen die al in wetten zijn vastgelegd. Voorbeelden hiervan zijn burgerpanels, gesprekstafels, burgerfora van uitgelote burgers, inspraakavonden, nieuwe vormen van online participatie (E-tools, websites, buurtapps), toepassen van speltechnieken (gamification), speeddaten met ambtenaren, instagram-flitspeilingen, werken met burgerbudgetten en burgerbegroten voor investeringen in eigen wijken of dorpen, en stakeholderanalyses om representatieve participatiegroepen samen te stellen. Ook in onze eigen gemeente is deze innovatie in ontwikkeling.

Kernpunt voor de toekomst is verder dat burgerparticipatie voor onze gemeente en haar inwoners ook **meerwaarde** gaat opleveren. Burgerparticipatie is er niet voor de vorm, maar moet tot zichtbare effecten leiden, **successen** dus. Daarom zullen we samen verder na moeten denken over wat nodig is om dit soort successen mogelijk te maken en die voor inwoners en gemeente zichtbaar te maken. Daarnaast is ook periodieke evaluatie nodig van nieuwe initiatieven en ontwikkelingen. Burgerparticipatie met meerwaarde is een kwestie van experimenteren, evalueren, leren, verbeteren.

Burgerparticipatie binnen Berg en Dal

De afgelopen jaren zijn er in onze gemeente duidelijke vorderingen gemaakt met het versterken van burgerparticipatie. De gemeente heeft al enkele jaren geleden een visie op burgerparticipatie gepubliceerd met bijbehorende ambities. In het verlengde hiervan een interactieve website gestart (www.samenbergendal.nl). In het coalitieakkoord vormt burgerparticipatie een van de speerpunten. In de Carrousel kunnen burgers inspreken en hun visies en wensen presenteren richting

Met opmerkingen [JS1]: Altijd zijn burgers actief geweest en hebben ze zich geroerd. Denk o.a. aan de ontwikkelingen in de milieusector (Natuurmonumenten is opgericht door betrokken burgers).

gemeenteraad. Daarnaast functioneren er diverse adviesraden van burgers en raadpleegt de gemeente de bevolking en lokale organisaties bij lokale projecten van de gemeente. Beleidsambtenaren van de gemeente bieden ondersteuning bij burgerinitiatieven en de ontwikkeling van dorpsagenda's. Er is een periodiek overleg gestart tussen de gemeente en vertegenwoordigers van alle dorpsagenda groepen in de gemeente.

Over de afgelopen jaren is er ook een positief samenwerkingsoverleg ontwikkeld tussen de wethouder op het sociale domein, betrokken beleidsambtenaren en onze werkgroep Burgerparticipatie Gemeente Berg en Dal. De adviezen uit onze evaluatie- en adviesnota's zijn actief door de gemeente opgepakt om daarmee verder te werken aan de verdere verbetering van burgerparticipatie in onze gemeente. Zo heeft de gemeente naar aanleiding van onze laatste evaluatie- en adviesnota over de beleidsadvisering door burgers opdracht gegeven aan Spectrum om een concreet voorstel te ontwikkelen voor het versterken van beleidsadvisering door burgers in de gemeente, in het bijzonder vanuit de adviesraden. Spectrum is een Gelderse Stichting die via projecten en advisering de ontwikkeling van leefbaarheid en participatieve democratie in gemeenten ondersteunt (zie www.wijzinspectrum.nl).

Strategische visie op het bevorderen en versterken van burgerparticipatie

De toekomst die wij schetsen komt er natuurlijk niet vanzelf. Hierin zal in geïnvesteerd moeten worden zowel door burgers en maatschappelijke organisaties als door de overheid, ook binnen onze gemeente. Dat vraagt om een strategische visie op hoe we dit succesvol zouden kunnen aanpakken. Hiervoor hebben wij reeds gewezen op de positieve ontwikkelingen op dit terrein binnen onze gemeente. We bouwen daar in de komende jaren op verder.

Hieronder bespreken we tien strategische visies die wij hierbij als leidraad gebruiken in ons eigen werk en binnen onze samenwerking met de gemeente. Deze sluiten aan op eerdere conclusies en aanbevelingen in onze drie adviesrapporten van de afgelopen jaren.

1. **Versterken en steunen van al bestaande burgerinitiatieven en vormen van burgeradvies.** Zorgen dat deze in de komende jaren meer zichtbare successen gaan opleveren. Dat draagt bij aan de motivatie van betrokken burgers en hun blijvende inzet. Daarnaast kunnen deze successen ook andere burgers stimuleren zich ook in te zetten voor nieuwe initiatieven en bij beleidsadvisering.
2. **Bevorderen van een heldere en sterke structurele positie van burgeradviesgroepen** binnen de gemeente en op al haar beleidsterreinen. Daarnaast ook werken aan meer onderling overleg tussen adviesgroepen waar het gaat om samenhangende vraagstukken en adviezen.
3. **Bevorderen van een zo breed mogelijk maatschappelijk draagvlak van burgeradviezen.** Dit vereist dat gemeente en adviserende burgers regelmatig met de bevolking en achterban communiceren over plannen, activiteiten en resultaten. Daarvoor is bij de bevolking zicht nodig op toegankelijke inspraakmogelijkheden. Ook een meer representatieve samenstelling van adviesgroepen en bij andere participatievormen kan hierbij bevorderend werken.
4. **Investeer als burgers betrokken bij beleidsadvisering of burgerinitiatieven in het opbouwen van een positieve werkrelatie met de gemeente.** Dat leidt tot meer effect, is ook onze ervaring.
5. **Verspreiden van kennis over succeservaringen** tussen participatieprojecten binnen een gemeente en wat hierbij de **succesfactoren** waren. Deel tips, maar ook wat vermijdbare valkuilen zijn. Leer van elkaar. Zoek naar gezamenlijke belangen waarin verschillende participatiegroepen samen een zwaarder wegend advies aan gemeenten kunnen bieden.

6. **Mogelijkheden voor scholing van participerende burgers ontwikkelen** (empowerment). Het kan bij advisering soms om complexe vraagstukken gaan, waarvoor benodigde kennis, deskundigheid of werkmethoden niet altijd aanwezig zijn. Dit vergroot de kans op succes en daarmee ook de uiteindelijke maatschappelijke bijdrage van adviezen. Onderdeel hiervan is de ontwikkeling van een ondersteunende leidraad voor kwaliteitsverbetering en effectieve beleidsadviesing door burgers aan gemeenten. Burgerparticipatiegroepen of -initiatieven dienen ook de mogelijkheid te krijgen om advisering door **externe experts** binnen te halen.
7. **Tussen gemeenten ervaringen en innovaties uitwisselen**, zowel in de eigen regio, provinciaal of landelijk. Laat je inspireren en steunen door succesvolle initiatieven elders. Ontwikkel regionale samenwerking en gezamenlijke acties om zo de invloed van burgers op overheid te vergroten.
8. **Innovatieve experimenten** uitvoeren op gebied van burgerparticipatie en via zorgvuldige evaluatie beoordelen welke daarvan op grotere schaal zouden kunnen worden toegepast.
9. **Systematisch evalueren** van burgerinitiatieven, adviesactiviteiten, gemeentebeleid op gebied van burgerparticipatie en de implementatie daarvan. Vervolgens hieruit samen **lering** trekken en samen werken aan een stapsgewijze **verbetering**
10. **Verder versterken van een burgerparticipatie vriendelijk klimaat binnen de gemeentelijke organisatie en onder alle ambtenaren**. Goed samenwerken met burgers vraagt ruimte, vertrouwen en veiligheid. Deze cultuuromslag is volop gaande binnen de gemeente. Het versterken hiervan kan aanvullende scholing en passende taakomschrijvingen vergen. Het werken aan een transparante structuur voor beleidsadviesing door burgers (zie punt 1) kan hierbij ondersteunen. Dit vraagt ook om burgers vroegtijdig bij beleidsontwikkeling te betrekken, versterken van relaties tussen burgers en gemeente (zie punt 4) en structureel overleg van adviesgroepen met wethouders en ambtenaren. Experimenteer met nieuwe vormen van burgerparticipatie (zie elders in dit visiestuk). Andere aandachtspunten hierbij: aan adviesgroepen en burgerinitiatieven relevante kennis vanuit de gemeente bieden, financiële ondersteuning, waarderen op adviezen van burgers reageren en heldere feedback geven over wat er met adviezen gedaan is. Een apart aandachtspunt vormt het werken aan een goede en productieve relatie tussen gemeenteraad en burgeradviesgroepen, dus tussen de representatieve en participatieve democratie.

We zijn blij dat ook de gemeente actief met deze strategische principes aan het werk is.

Wat betekenen deze visies voor de Werkgroep burgerparticipatie?

De algemene visie over burgerparticipatie en onze motivering van het grote belang ervan is de basis van waaruit wij werken. De besproken landelijke ontwikkelingen en onze blik op wat er in de toekomst aan verbetering en innovatie mogelijk en wenselijk is, vormt een belangrijke inspiratiebron voor ons werk. De geschetste strategische visie met haar diverse elementen vormen voor ons het referentiekader waarop wij ons concrete werkplan voor de komende jaren gaan baseren.

We hebben de afgelopen jaren als Werkgroep een goed samenwerkingsoverleg met de gemeente ontwikkeld waarin veel van de bovenstaande strategische uitgangspunten al besproken zijn. Dat overleg verloopt in een opbouwende sfeer en resultaten daarvan zijn al duidelijk zichtbaar in de activiteiten en producten van de gemeente terug te vinden. Ook in het komende jaren zullen we met dit overleg over onze aanbevelingen verder gaan.

In ons **werkplan** voor 2024-2025 hebben wij de concrete thema's en vragen beschreven waarop wij ons werk in deze periode gaan toespitsen (zie aparte notitie). Daarin zullen we ook ingaan op recente verzoeken vanuit de gemeente voor evaluatieve activiteiten door onze werkgroep.

Gebruikte bronnen

1. Congres Nationale ombudsman 31 oktober 2019. Burgerparticipatie naar 2030. Lezing Verheij, L. De toekomst van burgerparticipatie.
2. Stichting Lokaal Infographic Inclusieve Burgermacht
3. Minister van Binnenlandse Zaken (maart 2023). Kamerbrief Burgerparticipatie en Burgerfora.
4. Movisie (2023). Hoe maak je participatietrajecten inclusief en aantrekkelijk voor inwoners? Een handreiking en tips voor gemeenten. Utrecht.
5. Van Mourik e.a. (2023). Bewoners in actie voor het Oude Westen. Versterken van inclusieve burgermacht. Movisie.
6. ZonMw (2023). Burger aan zet: Wat en Hoe? 3^e leernetwerkbijeenkomst: Gemeenten samen gezond.