

Sinds enkele jaren wordt ook geconstateerd dat onafhankelijke berichtgeving in de media over gebeurtenissen in de lokale politiek is verminderd. Regionale en lokale dagbladen zijn grotendeels verdwenen en zo ze nog verschijnen, kennen ze een beperkte redactie. Waren in de laatste decennia van de vorige eeuw vaak een of meer correspondenten van dagbladen de hele raadsvergadering op de publieke tribune te vinden, daarvan is nu nog nauwelijks sprake. Voor burgers betekent dit dat het lastiger is geworden om zich te informeren over de politieke gang van zaken in hun gemeente. Dat zou, zo is de veronderstelling, kunnen leiden tot een verminderde belangstelling voor de lokale politiek en als effect daarvan, een geringere bereidheid om te stemmen bij gemeenteraadsverkiezingen. Daartegenover staat echter dat er in menige gemeente sprake is van diverse sociale media waar berichten over de lokale politiek worden gedeeld. Ook verschillende raadsleden doen mee aan deze berichtgeving.³³ Verder zijn in veel gemeenten raadsvergaderingen 'live' te volgen via internet, of kunnen op een later moment worden teruggekeken. Al met al staan burgers nog vele kanalen ter beschikking om kennis te nemen van de politieke gang van zaken in hun gemeente. Bovendien is sinds enkele jaren een instrument toegevoegd aan het repertoire om actief kennis op te doen van de standpunten van de aan de gemeenteraadsverkiezingen deelnemende partijen. Dat zijn de verschillende Stemwijzers of Kieskompas. Via dit instrument krijgen mensen die zich oriënteren op een partijvoorkeur inzicht in deze standpunten en ontvangen ze een stemadvies. Volgens Krouwel, zelf de initiatiefnemer van Kieskompas, en Van de Pol zet het gebruik van stemhulp de (potentiële) kiezer aan het denken. Dit leidt tot een toename van de politieke kennis en grotere bereidheid tot deelname aan verkiezingen.³⁴ Of dit ook specifiek geldt voor gemeenteraadsverkiezingen leent zich zeker nog voor nader onderzoek.

Het onderzoek naar gemeenteraadsverkiezingen staat al met al nog in de kinderschoenen. De voorgenomen herhaling van het lokaal verkiezingsonderzoek bij de verkiezingen van 2018 biedt hoop op verbetering. Maar het ontbreken van gedegen onderzoeken in het verleden en zelfs van complete uitslagen is nauwelijks nog te herstellen.

Uit wat wij weten over gemeenteraadsverkiezingen komt naar voren dat de uitslag voor het overgrote deel wordt bepaald door politieke ontwikkelingen op nationaal niveau. Dat leidt keer op keer op de uitslagenavond tot tandengknars bij lokale bestuurders. Zij zien hun harde werken electoraal niet beloond, alleen omdat hun partij in Den Haag het minder doet. Al met al laten de kiezers zich er weinig aan gelegen liggen wie nu precies de lokale kandidaten zijn, laat staan of ze wel tot de 'geestelijke en zedelijke elite' behoren.

Kopie

uit "De gemeenteraad"
ontstaan en ontwikkeling van de
lokale democratie 2018

HOOFDSTUK 9 BURGERPARTICIPATIE IN HET BELEID, BEWONERS- INITIATIEVEN, EN DE ROL VAN DE GEMEENTERAAD

ANK MICHELS

INLEIDING

Nederland kent een traditie van verzuiling en corporatisme; lange tijd waren het de politieke elites en de top van maatschappelijke koepelorganisaties die het beleid bepaalden. De laatste decennia is dat veranderd. Zoals ook in andere westerse landen, ontstond er in Nederland een discussie over de vraag hoe de politieke betrokkenheid vergroot zou kunnen worden.¹ Als gevolg daarvan hebben politici, adviesraden en diverse commissies voor bestuurlijke vernieuwing voorstellen gedaan om de representatieve democratie aan te vullen en om de inbreng van burgers in de politiek en het beleid te versterken. De voorstellen betroffen onder meer het referendum en het versterken van vormen van interactief beleid en deliberatie.² In de praktijk is van al deze voorstellen op nationaal niveau niet veel terechtgekomen. De grootste veranderingen hebben zich voorgedaan op lokaal niveau: vrijwel alle gemeenten onderstrepen het belang van het betrekken van burgers bij het beleid³ en in heel Nederland is er een ruime lokale praktijk ontstaan van referenda, interactief bestuur, burgerfora, wijkbudgetten en vormen van 'doe-democratie'.

In dit hoofdstuk staat de volgende vraag centraal: op welke manieren nemen burgers actief en direct deel aan het beleidsproces en aan de vormgeving van

hun eigen leefomgeving, en wat betekent dit voor gemeenteraden? Burgerparticipatie in dit hoofdstuk omvat zowel een manier van beleidsvoering waarbij burgers de kans krijgen om invloed uit te oefenen op de ontwikkeling en uitvoering van beleid, als een manier voor burgers om direct invloed uit te oefenen op hun eigen leefomgeving.

Het hoofdstuk biedt allereerst een kort historisch overzicht van de verschillende generaties burgerparticipatie. Daarna wordt dieper ingegaan op interactief beleid en bewonersinitiatieven. Daarvoor is gebruikgemaakt van beschikbare studies en analyses. Er is veel onderzoek naar burgerparticipatie, maar helaas beperkt dit zich vaak tot overzichten van verschillende vormen van participatie of onderzoek naar enkele cases. Ook de discussie over de rol van de gemeenteraad op basis van rapporten van adviesorganen komt aan de orde. Vervolgens komen de laatste ontwikkelingen rondom nieuwe vormen van participatie zoals de burgerbegroting en burgertoppen voor het voetlicht. Het hoofdstuk sluit af met een beschouwing over de huidige rol van de gemeenteraad in de lokale democratie waarin burgers steeds meer zeggenschap krijgen. Het hoofdstuk wordt toegelicht door voorbeelden uit zowel grote als kleine gemeenten, en met een vensterverhaal over de G1000 in Amersfoort.

BURGERPARTICIPATIE IN HISTORISCH PERSPECTIEF

Burgerparticipatie is niet een recent fenomeen. Al in de tijd van de Republiek bestond er in Nederland een levendige praktijk van het gebruik van het petitie-recht. Petities geven burgers de mogelijkheid om volksvertegenwoordigers een signaal te geven dat een verandering in beleid of handelen noodzakelijk is. Het instrument was in de Republiek zo populair omdat politieke partijen nog niet bestonden, protesten verboden waren, en dit de enige manier voor burgers was om hun onvrede te laten blijken. Regenten in bijvoorbeeld Amsterdam waren dagelijks bezig met het behandelen van alle binnengekomen petities.

Met het ontstaan van politieke partijen en de verzuiling vond participatie vooral plaats binnen de zuilen. Geleidelijk hadden zich sinds het einde van de negentiende eeuw vier zuilen ontwikkeld waarin de bevolkingsgroepen zich hadden georganiseerd: de protestants-christelijke zuil, de katholieke zuil, de socialistische zuil, en de liberale zuil. De verzuilde kwam niet alleen tot uitdrukking in het partijstelsel, maar ook in een systeem van verzuilde maatschappelijke en culturele organisaties, belangengroepen zoals vakbonden, media en onderwijs- en zorginstellingen.⁴ Via haar zuil probeerde iedere bevolkingsgroep de eigen politieke en maatschappelijke belangen te behartigen.

Vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw bestaan er voor burgers meer mogelijkheden om direct invloed uit te oefenen. Allereerst via inspraak. Inspraak is een wettelijk voorgeschreven vorm van maatschappelijke consultatie waarbij belanghebbenden de gelegenheid krijgen hun zienswijze op beleidsvoornemens kenbaar te maken. Inspraak heeft altijd betrekking op een voorgenomen besluit en brengt verplichtingen met zich mee voor de beslissers (motiveringsplicht). Inspraak biedt echter geen garantie dat de wensen van de deelnemers ook worden overgenomen.⁵ In de Nederlandse literatuur over burgerparticipatie worden wettelijk vastgelegde vormen van inspraak omschreven als de eerste generatieburgerparticipatie.⁶

Daarnaast maken gemeenten vanaf de jaren zeventig steeds meer gebruik van de mogelijkheid om een referendum te houden, hoewel na 1990 het aantal lokale referenda pas echt toeneemt met als belangrijkste onderwerp gemeentelijke herindelingen. Voor alle referenda geldt dat de uitslag niet bindend is en dus niet per se opgevolgd hoeft te worden door de politiek.

In de jaren negentig van de vorige eeuw stuite men in toenemende mate op de tekortkomingen van inspraak. Insprekers kunnen alleen reageren in een vergevorderd stadium van de besluitvorming, op voorstellen die vaak zeer gedetailleerd zijn maar niet meer veranderd kunnen worden. Gelijktijdig, en als reactie hierop, ontstaan er andere vormen van participatie waarin formele inspraakprocedures worden aangevuld met meer interactieve vormen van participatie. Kenmerkend is dat burgers en belanghebbenden al in een vroegtijdig stadium betrokken worden bij het beleid. Deze door de overheid in gang gezette interactieve vormen van participatie staan ook wel bekend als de tweede generatieburgerparticipatie.⁷

In de discussie over interactief beleid worden vaak verschillende motieven genoemd voor het betrekken van burgers bij het beleid. Een belangrijk argument is dat het een bijdrage levert aan vergroting van het draagvlak voor het beleid en het beleid daarmee meer effectief en legitiem maakt.⁸ Maar er zijn ook andere motieven. Het betrekken van burgers bij het beleid zou bijdragen aan het vertrouwen in de overheid, de kwaliteit van de democratie en de versterking van het burgerschap.⁹ Interactief beleid wordt daarnaast gezien als een mogelijke oplossing voor het verkleinen van de kloof tussen burgers en bestuur en als middel voor het verbeteren van de kwaliteit van het beleid door gebruik te maken van de kennis en expertise uit de samenleving.¹⁰ Feit is dat de dramatische opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen in 1990 de discussie over de kloof tussen burgers en bestuur voedde en daarmee het zoeken naar andere manieren om burgers te betrekken bij het beleid stimuleerde.

Sinds 2000 hebben zich hierbij nieuwe vormen van burgerparticipatie gevoegd, waarbij het initiatief soms bij de overheid ligt, en soms bij de burgers zelf. Hoewel burgers over het algemeen niet ontevreden zijn met de democratie¹³, en het in 2016 gehouden Lokaal Kiezersonderzoek laat zien dat 46% van de respondenten een neutrale positie inneemt waar het gaat om de vraag over de mogelijkheden van burgers om hun mening te geven in gemeenten¹⁴, spreekt volgens datzelfde onderzoek een meerderheid zich uit voor de wenselijkheid van meer directe invloed via referenda, meer deliberatieve vormen of meer 'doe-democratische' vormen. Met andere woorden: burgers zijn niet ontevreden, maar het kan beter.

Ook gemeenten hebben participatie hoog in het vaandel staan. Onderzoek naar regelingen over burgerparticipatie laat zien dat een ruime meerderheid van de gemeenten, zowel grote als kleine, in het collegeprogramma van 2014 afspraken heeft gemaakt om participatie van burgers in de gemeente te bevorderen en dat iets minder dan de helft van de gemeenten een participatienota heeft.¹⁵ Uit een analyse van 31 participatienota's in 2010 blijkt dat het meestal om een visiedocument gaat, en dat maar in enkele gevallen er ook een participatieverordening is.¹⁶ Meestal stelt de gemeenteraad de kaders voor participatie en is het college verantwoordelijk voor de daadwerkelijke totstandbrenging van het betrekken van burgers.¹⁷

In de praktijk van de lokale democratie zien we na 2000 een grote variëteit aan vormen ontstaan, zoals burgertoppen, burgerraden en andere vormen van deliberatieve fora, wijk- en bewonersbudgetten en bewoners- of burgerinitiatieven. De laatste vorm, waarbij het initiatief volledig ligt bij de burgers (maatschappelijk initiatief en doe-democratie), staat bekend als de derdegeneratieparticipatie, en moet niet worden verward met het formele burgerinitiatief dat het sinds 2002 voor burgers op basis van een gemeentelijke verordening burgerinitiatieven mogelijk maakt onderwerpen op de agenda van de gemeenteraad te krijgen. De achtergrond van de ontwikkeling van al deze participatievormen is vaker dan voorheen de gedachte dat burgerparticipatie een alternatief kan zijn voor een sturende overheid.

Het is belangrijk om op te merken dat in iedere fase nieuwe vormen van participatie worden toegevoegd aan de al bestaande vormen. Tabel 9 geeft een overzicht van de verschillende generaties burgerparticipatie.

TABEL 9. DE VERSCHILLENDE GENERATIES BURGERPARTICIPATIE

	Wanneer	Type participatie	Kenmerkend
Eerste generatie	Vanaf ongeveer 1970	Inpraak	Wettelijk vastgelegd
Tweede generatie	Vanaf ongeveer 1990	Interactief beleid	Het initiatief ligt bij de overheid
Derde generatie	Vanaf ongeveer 2000	Bewonersinitiatieven	Het initiatief ligt bij de burgers
Nieuwe vormen	Vanaf ongeveer 2000	Deliberatieve vormen	Dialogoog. Het initiatief kan zowel bij de burgers als bij de overheid liggen

INTERACTIEF BELEID EN BEWONERSINITIATIEVEN

Deze paragraaf gaat dieper in op interactief beleid (tweedegeneratieparticipatie) en bewonersinitiatieven (derdegeneratieparticipatie).

INTERACTIEF BELEID

Sinds de jaren negentig hebben veel gemeenten ervaring opgedaan met interactieve vormen van beleid, dat wil zeggen dat burgers en andere belanghebbenden samenwerken met de overheid of advies geven aan de overheid.¹⁸ Het initiatief bij interactief beleid komt van de overheid en deze begeleidt ook het proces. Vaak is een grote groep van maatschappelijke organisaties, burgers en bedrijven betrokken. Interactief beleid kan betrekking hebben op alle mogelijke beleids-thema's; veelvoorkomende thema's zijn de herinrichting van de binnenstad en de renovatie en het beheer van oude wijken.

Interactief beleid kan vele vormen aannemen. Om de verschillende vormen van interactief beleid en participatie te ordenen naar de mate van zeggenschap van burgers wordt vaak de zogeheten ladder van Arnstein¹⁹ of een vergelijkbare ladder gebruikt. Met het beklimmen van de treden van de ladder neemt de zeggenschap van burgers toe. Edelenbos en Monnikhof, die een vergelijkbare ladder hebben ontwikkeld, onderscheiden de volgende treden²⁰:

1. Informeren: politiek en bestuur bepalen in hoge mate zelf de agenda voor besluitvorming en houden de betrokkenen hiervan op de hoogte.

2. Raadplegen: politiek en bestuur bepalen in hoge mate zelf de agenda, maar zien betrokkenen als gesprekspartner bij de ontwikkeling van beleid. De resultaten van de gesprekken kunnen als basis dienen voor het beleid, maar de politiek verbindt zich niet aan de gespreksresultaten.
3. Adviseren: politiek en bestuur stellen in beginsel de agenda samen, maar geven betrokkenen de gelegenheid om problemen aan te dragen en oplossingen te formuleren, waarbij deze suggesties een volwaardige rol spelen bij de ontwikkeling van het beleid. Bij de uiteindelijke besluitvorming kan de politiek (alleen beargumenteerd) afwijken van het advies.
4. Coproduceren: politiek, bestuur en betrokkenen komen gezamenlijk tot een probleemagenda, waarna samen naar oplossingen wordt gezocht. De politiek verbindt zich aan de voorgestelde oplossingen.
5. Meebeslissen: politiek en bestuur laten de ontwikkeling van het beleid en de besluitvorming hierover over aan de betrokkenen. De politiek neemt de resultaten over na toetsing aan vooraf gestelde randvoorwaarden.

Hoe hoger op de ladder, hoe interactiever het beleid is, waarbij alleen bij de eerste trede geen enkele sprake is van interactiviteit.

Per trede kunnen vervolgens verschillende instrumenten worden genoemd, al moet er meteen bij worden gezegd dat de naam van het instrument niet alles zegt en het afhangt van de concrete opzet op welke trede van de participatieladder het instrument moet worden ingedeeld. Tabel 10 geeft een overzicht.¹⁹

TABEL 10: VOORBEELDEN VAN INSTRUMENTEN VAN PARTICIPATIE BIJ INTERACTIEF BELEID

Raadplegen	Adviseren	Coproduceren	Meebeslissen
Spreekuur	Stadsdebat	Werkateliers	Dorps- en wijk-
Enquête/bur-	Rondetafel-	Werkgroepen	raden
gerpanel	gesprek	Wijk- of ge-	Wijkbudgetten
Wijkplatform	Adviesraden	biedsggericht	
Politiek café	Kwaliteits-	werken	
	schouw		

Een voorbeeld van een raadplegend instrument is het burgerpanel waarbij een vast panel regelmatig wordt gevraagd naar meningen over uiteenlopende onderwerpen. In de meeste gevallen wordt de enquête via internet afgenomen; er

wordt dan ook wel gesproken over digipanel. Burgerpanels zijn er bijvoorbeeld in Leeuwarden, Eindhoven, Haarlem, Houten, Arnhem en Deventer. De onderwerpen die worden voorgelegd kunnen heel verschillend zijn en gaan bij voorbeeld over de uitbreiding van het aantal koopzondagen, de leefbaarheid in de buurt, onderhoud van de openbare ruimte, en sport- en cultuuredelename.

De vormen waarin burgers om advies wordt gevraagd zijn divers. De *Monitor burgerparticipatie 2016* noemt stads-, dorps- of wijkgesprekken en de schouw als de meest gebruikte methoden in gemeenten.²⁰ Vanaf 2009 zien we ook dat sommige gemeenten burgers vragen om mee te denken en te adviseren over de keuzes die moeten worden gemaakt in het kader van de noodzaak tot bezuinigen.

Bij coproductie werken de overheid, burgers en maatschappelijke organisaties samen aan het vormgeven van beleid. Ook coproductie kan heel verschillende vormen aannemen. In veel gemeenten zijn bewoners (al dan niet georganiseerd in bewonersgroepen), woningcorporaties, welzijnsinstellingen en ondernemers betrokken bij wijkvernieuwingprojecten, het opknappen van een plein of winkelcentrum of bij projecten die meer gericht zijn op de verbetering en leefbaarheid in de wijk. Het gaat vaak om concrete uitvoeringsprojecten waarin alle betrokken organisaties samenwerken. In de praktijk is de rol van niet-georganiseerde bewoners gering.²¹

In andere vormen van coproductie worden juist niet-georganiseerde burgers betrokken bij het nadenken over oplossingen en beleidsalternatieven en het vormgeven van beleid. Vaak wordt gebruikgemaakt van allerlei creatieve werkvormen, zoals werkateliers en ontwerpessies, bijvoorbeeld voor het ontwerp van een plein of andere publieke ruimte.

Dorps- en wijkraden met eigen budget en mandaat en buurtbudgetten, tot slot, zijn instrumenten die burgers laten meebeslissen over het beleid en de toekenning van budget. Het SCP telde in 2014 1165 dorpsraden en 1028 wijkraden, maar hun mandaat verschilt sterk.²² Het wijkbudget wordt verderop in dit hoofdstuk uitgebreider besproken omdat de ontwikkelingen hieromtrent relatief nieuw zijn.

BEWONERS- OF BURGERINITIATIEVEN

Bewoners- of burgerinitiatieven onderscheiden zich van de hiervoor genoemde vormen van participatie doordat veel meer wordt uitgegaan van de eigen kracht van burgers. Een burgerinitiatief wordt opgezet door burgers, en niet door ambtenaren of politici. Het uitgangspunt is dat mensen heel goed zelf, of met behulp van hun eigen sociale netwerk, in staat zijn om voor veel problemen in hun omgeving een oplossing te vinden, en dat pas in tweede instantie

wordt gekeken of aanvullende overheidssteun noodzakelijk is. Het gaat dan ook bij wat wel de 'doe-democratie' wordt genoemd om het creëren van gedeelde verantwoordelijkheid tussen burgers en overheid.³³ Het concept van de doe-democratie lijkt sterk op het in het Verenigd Koninkrijk ontwikkelde idee van 'Big Society'³⁴, waarbij de assumptie is dat een grotere rol voor burgers in hun eigen leefomgeving bijdraagt aan een grotere betrokkenheid van burgers bij elkaar en bij hun omgeving. In de ideale vorm van de doe-democratie heeft de overheid alleen een faciliterende rol die ruimte laat aan burgers. Om die reden wordt ook wel gesproken van overheidsparticipatie.³⁵

Over het algemeen is er veel optimisme over deze vorm van burgerparticipatie, zowel bij de overheid als bij de burgers zelf.³⁶ We kunnen in ieder geval constateren dat er inmiddels op lokaal niveau een grote verscheidenheid aan burgerinitiatieven bestaat. Veel initiatieven zijn kleinschalig en richten zich bijvoorbeeld op de ondersteuning van enkele hulpbehoevenden in de buurt. Andere initiatieven zijn grootschaliger; denk aan het opzetten en onderhouden van een speeltuin, een buurttuin of een wijkcentrum voor alle wijkbewoners.

Een voorbeeld van een dergelijk initiatief is de buurttuin Emma's Hof in Den Haag. Dit initiatief werd door zes bewoners gestart. Deze mensen zorgden ervoor dat een leegstaand stuk grond midden in een huizenblok kon worden opgekocht en door de bewoners zelf kon worden omgebouwd tot een buurttuin en speelsterrein voor buurtbewoners. Ook het onderhoud van de buurttuin wordt door de omwonenden verzorgd.³⁷

Daarnaast zien we de laatste jaren een nieuwe vorm van burgerinitiatieven ontstaan waarbij burgers belangrijke taken die voorheen door de overheid werden genomen volledig overnemen. Voorbeelden zijn lokale zorgcoöperaties of energiecoöperaties waarin burgers samenwerken om energie op te wekken, te transporteren of te gebruiken.³⁸

Tot slot zijn er burgerinitiatieven, zoals sommige burgertoppen, die meer politiek van aard zijn en die beogen de politieke agenda te beïnvloeden. Dit komt verderop in dit hoofdstuk aan de orde.

DE GEMEENTERAAD ONDER DRUK

De gemeenteraad vertegenwoordigt de bevolking, geeft de kaders voor het beleid aan en beslist. Maar wat is de rol van gemeenteraden als burgers een steeds grotere rol krijgen door mee te praten en te beslissen over het beleid, maar ook door zelf initiatieven te nemen in het publieke domein? In deze paragraaf volgen we de discussie zoals die is aangezwengeld in enkele adviesrapporten van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob), de Wetenschappelijke Raad voor

het Regeringsbeleid (WRR), en de VNG denktank. Wat opvalt, is dat in rapporten van de Rob en de WRR die sterk bepalend zijn geweest voor de discussie over de verhouding tussen participatie en de traditionele politieke instituties, de gemeenteraad zelden wordt genoemd. Vaak worden overkoepelende begrippen als de overheid, beleidsmakers, politici, de politiek, of het politiek bestuur gebruikt. Ook gaat een groot deel van de discussie niet specifiek over het lokale niveau.

In het in 2010 uitgekomen advies van de Rob *Vertrouwen op democratie*, stelt de Rob dat er sprake is van een legitimiteitscrisis.³⁹ Het probleem is volgens de Rob vooral dat politiek en bestuur opereren alsof de samenleving nog steeds voornamelijk is opgebouwd langs verticale, hiërarchische verbanden, wat voorbijgaat aan de horizontale werkelijkheid van de samenleving en van zelfstandige burgers.⁴⁰ De overheid verkeert nog te vaak in de veronderstelling dat de samenleving van bovenaf te sturen is. Grote delen van de Nederlandse samenleving voelen zich niet meer betrokken bij politiek en bestuur. De Rob adviseert daarom dat het verticale bestuur nieuwe verbindingen tot stand moet brengen met de horizontale publieke ruimte door mensen meer invloed te geven op zowel de beleids- en besluitvorming via vormen van burgerparticipatie en een referendum als op de keuze van de politieke bestuurders.⁴¹

In een daaropvolgend rapport van de Rob getiteld *Loslaten in vertrouwen*⁴² staat de samenleving centraal en wordt een pleidooi gehouden om veel meer ruimte te geven aan de vitale samenleving door publieke taken over te dragen aan burgers en maatschappelijke organisaties. Volgens de Rob bestaat de vitale samenleving al; veel mensen zijn actief en bijzonder betrokken bij de samenleving. Maar om de kracht van de vitale samenleving aan te spreken is volgens de Rob een andere overheid nodig, namelijk een voorwaardenscheppende staat met politici die ruimte geven aan particulier initiatief 'in plaats van politici die hechten aan hun formele macht en zogenaamde politieke primaat'.⁴³ De Rob constateert dat een dergelijke verandering belangrijke vragen oproept over de verdeling van rollen, taken en bevoegdheden tussen de bewoners en hun initiatieven enerzijds en de instituties anderzijds. Kan de gemeenteraad zomaar besluiten een initiatief tegen te houden als daarvoor onder bewoners een groot draagvlak bestaat?⁴⁴ De vraag wordt niet direct beantwoord. Wel stelt de Rob dat een dergelijke verandering om nederigheid van politici vraagt; zij kunnen niet langer opereren vanuit het formele gezag, maar zullen hun gezag steeds opnieuw moeten verdienen door een toegankelijke en responsieve werkwijze.⁴⁵

In datzelfde jaar kwam het rapport *Vertrouwen in burgers* van de WRR⁴⁶ uit waarin de burger nog meer centraal staat. Burgers zijn inventief, kunnen veel, en

De WRR pleit er daarom voor om burgers te vertrouwen en ruimte te bieden voor hun betrokkenheid. Daarvoor moet ook gedacht worden vanuit het perspectief van die burgers: burgers hebben uiteenlopende behoeften en kwaliteiten.³⁷ De stap naar de 'doe-democratie' vereist een andere overheidscultuur waarbij beleidsmakers de kaders vergroten waarbinnen 'informele hoofdrolspelers', burgers en organisaties maatschappelijke initiatieven kunnen ontplooiën.³⁸

Wat opvalt, is dat uit de laatstgenoemde rapporten van de WRR en de Rob niet alleen een groot vertrouwen in de burger blijkt, maar ook een toenemend wantrouwen in de overheid. Het laat al met al de gemeenteraden in grote verwarring achter over hun rol.

De VNG-denktank met vertegenwoordigers van de gemeentelijke bestuurs-, beleids-, en praktijkwereld boog zich in 2016 over de vitaliteit van de gemeenteraad en stelde daarmee expliciet de positie van de gemeenteraad centraal. Een van de centrale onderwerpen in zijn jaarbericht heeft betrekking op de vraag hoe de gemeenteraad om moet gaan met de ontwikkelingen van toenemende bewonersinvloed.³⁹ Daarbij ziet de Denktank vooral een 'kruispuntfunctie' voor de gemeenteraad weggelegd in de relatie tussen burgers en het gemeentebestuur.⁴⁰ Deze kruispuntfunctie houdt ook in dat de kracht van de samenleving beter benut wordt; de samenleving is steeds beter in staat om zelf zaken te regelen. De vraag daarbij is of de raad durft los te laten. De Denktank ziet niet één oplossing als zaligmakend voor alle gemeenteraden, maar beveelt gemeenteraden aan 'om aan de voorkant van het proces duidelijk te zijn over hun verwachting van en omgang met burgerparticipatie en burgerinitiatieven'.⁴¹ Volgens de Denktank is een combinatie van een open, uitnodigende houding en een helder verwachtingsmanagement van wat er met de inbreng gebeurt, daarbij van groot belang.⁴² Omdat er geen eenvoudig antwoord is op de vraag wat de juiste rol van de gemeenteraad is, stelt de Denktank voor om net na de gemeenteraadsverkiezingen als gemeenteraad met elkaar in gesprek te gaan en afspraken te maken over de eigen rol, inclusief hoe de raad zich wil verhouden tot burgerparticipatie en burgerinitiatieven.⁴³

BURGERBEGROTING, BURGERTOP, EN BURGERRAAD

De rol van de gemeenteraad wordt nog ingewikkelder nu er de laatste jaren vormen van participatie ontstaan die politiek van aard zijn en waarbij de burger invloed wil en soms krijgt op de politieke agenda. Hierna worden twee vormen besproken: eerst de burgerbegroting en vervolgens burgertoppen en burgerraden.

BURGERBEGROTING

In veel gemeenten is het voor bewoners mogelijk om een wijkbudget aan te vragen. Deze wijkbudgetten zijn eigenlijk subsidies die kunnen worden gebruikt door bewoners om initiatieven in en voor de wijk te realiseren. Met andere woorden: het is een financieel instrument ter ondersteuning van de eerder besproken bewonersinitiatieven.

Daarnaast hebben zich in navolging van participatieve begrotingsprocessen in Brazilië (met name de stad Porto Alegre geldt als grote voorbeeld) en in tal van andere steden in het buitenland (onder andere in Antwerpen), ook in Nederland vormen van participatief begroten ontwikkeld waarbij de burgers een rol krijgen in de besluitvorming over (een deel van) de gemeentelijke begroting. De vormen waarin dat gebeurt, zijn heel divers. Zo zijn er na 2008 in veel gemeenten 'bezuinigingsdialogen' met bewoners gehouden waar bewoners mee konden praten over keuzes die er in het kader van bezuinigingen gemaakt moesten worden. Verder zien we veel varianten van wijk- en bewonersbudgetten waar bewoners initiatieven van medebewoners beoordelen en selecteren. Zo worden in Den Bosch initiatieven vanuit de wijk door adviesgroepen van inwoners besproken, waarna het college de keuze maakt. In veel gevallen gaat het om extra geld over de besteding waarvan bewoners kunnen (mee)beslissen.

Een stap verder is de burgerbegroting. Bij een burgerbegroting bepalen inwoners van een bepaald gebied of de gebruikers van een bepaald domein (bijvoorbeeld sport) samen welke onderwerpen ze van belang vinden, waarin ze willen investeren, en welke begrotingskeuzes daarvoor gemaakt moeten worden.⁴⁴ In Nederland wordt hier in verschillende gemeenten mee geëxperimenteerd, waarbij in vier gemeenten (Oldebroek, Breda, Oss/Geffen, en Emmen/Emmerhout) gewerkt wordt met een model dat de kenmerken heeft van het model dat ook in Porto Alegre wordt gebruikt; dat wil zeggen dat de bewoners onderwerpen kunnen agenderen en met het budget tussen bestaande posten in de begroting kunnen schuiven.

Bij een burgerbegroting maken burgers dus zelf de keuzes over de besteding van het budget. Maar de gemeenteraad maakt uiteindelijk de keuze welke delen van de begroting (onderwerpen en bijbehorend budget) vrij inzetbaar zijn voor de burgerbegroting.

BURGERTOPPEN EN BURGERRADEN

De afgelopen jaren zijn er in Nederland tal van G1000'en en andere burgertoppen georganiseerd. Zo waren er, in navolging van de G1000 in België in 2010, G1000'en in Amersfoort, Uden, Groningen, en Nijmegen. Vergelijkbare

burgertoppen waren er onder meer in Amsterdam (over 250 vraagstukken in de stad), Maastricht (over gezondheidszorg) en Utrecht (over duurzaamheid). Alle initiatieven hebben als doel burgers een belangrijkere stem te geven en de democratie te vernieuwen of te 'verfrissen'.⁴⁵ Het initiatief voor een burgertop gaat soms uit van de bewoners en vertoont dan alle kenmerken van een bewonersinitiatief (zoals bij de eerste G1000 in Amersfoort), maar kan ook uitgaan van de gemeenteraad (zoals bij de G1000 in Uden) of van de wethouder (zoals in Utrecht).

De burgertoppen waar we het hier over hebben, zijn een vorm van democratische vernieuwing die in de literatuur bekendstaat als 'mini-publics'. Onder mini-publics vallen verschillende varianten van deliberatieve fora; behalve burgertoppen zijn dat ook burgerjury's, burgerraden, en consensusconferenties.⁴⁶ Burgertoppen en andere mini-publics hebben een aantal kenmerken gemeen. Ten eerste is de selectie van de deelnemers erop gericht de diversiteit van de groep te waarborgen. Dat kan op verschillende manieren. Vaak wordt een beroep gedaan op loting door random sampling. Omdat deze methode elke burger een gelijke kans biedt om deel uit te maken van het mini-public, is de assumptie dat daarmee ook een diversiteit aan ideeën ontstaat. Een tweede gemeenschappelijk kenmerk is dat sterk de nadruk wordt gelegd op het proces van deliberatie en een respectvolle dialoog tussen de deelnemers. Meningsvorming en een vrije uitwisseling van argumenten worden gezien als centrale elementen van deze invulling van democratie.⁴⁷

Een voorbeeld van een burgertop is de in 2014 in Amersfoort gehouden G1000. Het vensterverhaal over deze burgertop illustreert de spanningen tussen deze vorm van participatie en de gemeenteraad.

Naast de burgertop kennen we ook de burgerraad; burgerraden hebben anders dan burgertoppen een wat meer permanent karakter. Maar ook hier wordt een zo divers mogelijke samenstelling van de deelnemersgroep nagestreefd en is de dialoog een essentieel kenmerk. Burgerraden verkeren nog in een experimentele fase. In de gemeente Peel en Maas is tot nu toe de meeste ervaring opgedaan met een burgerraad. De gemeente Peel en Maas heeft de zogeheten Sociale Raad van gelote burgers die de gemeenteraad adviseert over sociale vraagstukken in de gemeente. Per bijeenkomst worden steeds vijftig andere willekeurig gelote burgers uitgenodigd. Op basis van beschikbare informatie gaan de deelnemers met elkaar in gesprek over een sociaal-maatschappelijk vraagstuk in de gemeente. Samen stellen ze hun oordeel vast, waarna de Sociale Raad het oordeel doorstuurt naar de gemeenteraad. Het resultaat van de Sociale Raad wordt altijd behandeld in de gemeenteraad; de gemeenteraad neemt het oor-

deel mee in de besluitvorming over het vraagstuk. Tot nu toe zijn er drie bijeenkomsten van de Sociale Raad geweest: de eerste ging over vrijwilligers in de zorg, de laatste over huisvesting. De thema's worden steeds geformuleerd door een werkgroep van gemeenteraadsleden.⁴⁸

De rol van de gemeenteraad bij burgertoppen en burgerraden neemt in de praktijk verschillende vormen aan. Waar in de gemeente Peel en Maas de gemeenteraad zich geïnteresseerd heeft om de resultaten van de Sociale Raad te behandelen en mee te nemen in de besluitvorming, nemen gemeenteraadsleden bij de G1000'en een afwachtende houding aan. Weer anders was de houding van de gemeenteraad in Utrecht bij de stadsgesprekken met ingelote burgers over een nieuw energieplan; de stadsgesprekken werden vooral gezien als een instrument van het college en de uitkomsten werden door de gemeenteraadsleden dan ook beoordeeld als een onderdeel van een voorstel van het college.⁴⁹

G1000 AMERSFOORT

In Amersfoort vond op 22 maart 2014 een G1000 plaats. Het initiatief hiertoe kwam van een groep enthousiaste burgers; tegelijkertijd waren er contacten met politici en ambtenaren en faciliteerde de gemeente de G1000 financieel. De deelnemers waren geselecteerd door loting en uitgenodigd via een brief van de burgemeester. Daarnaast was er onder een aantal groepen, zoals werkgevers en kunstenaars, gericht geworven. Ook gemeenteraadsleden waren uitgenodigd; de gedachte was dat als 'het hele systeem' aan tafel zou zitten, raadsleden zich ook eerder zouden committeren aan de resultaten. Uiteindelijk hebben ruim zeshonderd mensen deelgenomen, onder wie een tiental raadsleden.

Vanaf het begin had de G1000 Amersfoort een dubbele doelstelling. Enerzijds was het de bedoeling dat de deelnemers aan de G1000 de Agenda van Amersfoort voor de nieuwe raadsperiode zouden vaststellen. Anderzijds beoogde de G1000 het creëren van een eigen agenda en zeggenschap voor burgers; deelnemers zouden zelf plannen maken en deze in principe ook zelf uitvoeren. Deze dubbele doelstelling leidde tot tegenstrijdige verwachtingen bij politici en deelnemende burgers. Aan de ene kant gemeenteraadsleden die verwachtten dat de burgertop vooral ging over wat burgers zelf willen doen in hun gemeente, aan de andere kant ingelote burgers die verwachtten dat de gemeenteraad de resultaten van de burgertop zonder meer zou overnemen.

Deze tegenstrijdigheid in doelstellingen en verwachtingen zien we terug aan het einde van de bijeenkomst. Na een dag van deliberatie waarin de deelnemers zelf de agenda bepaalden, werd aan het einde van de dag de door de deelnemers

vastgestelde Agenda van Amersfoort (een top tien van thema's voor de stad) aangeboden aan de burgemeester in zijn hoedanigheid van voorzitter van de gemeenteraad. Tegelijkertijd liet de burgemeester weten dat de burgers in de stad het zelf moeten oppakken. In lijn hiermee vroeg de organisatie de deelnemers zich aan te melden bij een van de tien plannen om die in themagroepen te gaan uitvoeren.

De G1000 Amersfoort werd door de organisatie niet gezien als een rivaal voor de gekozen gemeenteraad. Door raadsleden uit te nodigen voor de bijeenkomst, zouden zij zich tevens committeren aan de resultaten. Toch was het uiteindelijk de bedoeling om door een gelote volksvertegenwoordiging de Agenda van Amersfoort voor de nieuwe raadsperiode vast te stellen, en daarmee claimde de G1000 wel degelijk politieke invloed.

Omdat de top tien tamelijk abstract geformuleerde thema's bevatte, is lastig vast te stellen of de G1000 invloed heeft gehad. De thema's zijn niet op de agenda van de gemeenteraad gekomen. Wel is er een vervolg geweest²⁵ in de vorm van een wijk-G1000 in de wijk Kruiskamp en een tweede G1000 in 2016.

KANTTEKENINGEN BIJ BURGERPARTICIPATIE

De ontwikkeling naar een steeds belangrijkere rol voor burgers heeft gevolgen voor de relaties tussen burgers en de politiek en daarmee ook voor de positie van de gemeenteraad. Traditioneel hebben gemeenteraden een aantal rollen: de volksvertegenwoordigende rol, de beleidsvormende of kaderstellende rol, de controlerende rol, en de verbindende rol (in- en extern).³⁰ Met name de volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad verandert. Gemeenteraadsleden zijn niet langer de vertegenwoordigers die enkel en alleen op basis van politieke programma's de bevolking representeren, ze worden steeds vaker geacht vooral te luisteren naar burgers en ruimte te laten aan initiatieven van burgers.³¹ Ook de kaderstellende rol van de gemeenteraad verandert. De gemeenteraad bepaalt nog steeds de kaders voor het beleid, maar doet dat steeds minder op inhoud en meer op het proces; de raad bepaalt de criteria en de randvoorwaarden waaraan het beleid moet voldoen.

De gemeenteraad bepaalt zelf waar de ruimte voor burgers ophoudt en waar sturing door de gemeenteraad is gewenst. Het zou dan ook goed zijn, zoals bepleit door de denktank van de VNG en door de Graaf e.a. om, bijvoorbeeld aan het begin van de raadsperiode, als gemeenteraadsleden met elkaar in gesprek te gaan over de eigen rol, het functioneren van de lokale democratie en de rol van burgerparticipatie daarin.³² Daarbij zou in ieder geval in overweging moeten worden genomen dat er ook risico's zijn verbonden aan een grote rol voor burgers.

Een eerste risico is dat burgerparticipatie het geluid versterkt van burgers die zich ook al op andere manieren laten horen in de gemeentepolitiek. Deelnemers aan participatietrajecten zijn vaak wat ouder, geboren en getogen in Nederland, en hoogopgeleid, ook als deelnemers geselecteerd zijn door middel van loting.³³ Maar democratie vereist dat naar de wensen van alle bewoners wordt geluisterd, ook naar hen die niet actief zijn, dat voorkomen wordt dat bepaalde groepen worden uitgesloten, en dat voorzieningen toegankelijk zijn voor iedereen. Dit vraagt om een actieve rol van politici.

Een tweede risico is dat er onvoldoende ruimte is voor politiek debat en een eigen belangenafweging door de gemeenteraad. Naarmate er meer ruimte wordt gegeven aan burgers, is er feitelijk minder ruimte voor politieke strijd en belangenafweging.³⁴ Tegelijkertijd zal de gemeenteraad soms ook knopen moeten doorhakken bij vraagstukken waarin tegenstrijdige belangen spelen. Dat kan alleen na een politiek debat waarin gemeenteraadsleden hun verschillende politieke opvattingen over het beleid naar voren hebben kunnen brengen, en waar vervolgens de vaak tegenstrijdige belangen worden afgewogen en keuzes worden gemaakt.

Tot slot is er veel onderzoek naar burgerparticipatie, maar dit onderzoek is vooral erg gefragmenteerd; het gaat vaak over enkele vormen, enkele aspecten, of enkele implicaties van participatie. Dat heeft ook te maken met de grote variatie in participatievormen. Meer onderzoek is nodig, en dan met name systematisch vergelijkend onderzoek naar de effecten van verschillende vormen van participatie³⁵, de spanningen tussen burgerparticipatie en de lokale politiek³⁶ en de diversiteit van deelnemers bij de verschillende vormen van participatie.