

Ons samenwerken met de stad - Bijlagen

Visie en koers voor participatie en democratische vernieuwing

November 2023

Inhoudsopgave

Bijlagen bij hoofdstuk 1 (De samenwerking van nu)	2
<i>Participatie in Nijmegen</i>	2
Plannen en gemaakte afspraken	2
Uitgevoerde onderzoeken.....	8
<i>Landelijke ontwikkelingen</i>	10
Hoe inwoners direct invloed kunnen uitoefenen op besluiten.....	10
Wetten	12
<i>Andere invloeden</i>	12
Vertrouwen in de politiek en democratie	12
Opkomst gemeenteraadsverzekingen.....	14
Relevante onderzoeken	15
Onrust in de maatschappij: populisme, polarisatie en (doorgeschoten) individualisering.....	17
Organisaties die invloed hebben op de maatschappij, maar waar, andersom, mensen weinig invloed op hebben	18
Digitalisering en kunstmatige intelligentie.....	19
Bronnen	20

Bijlagen bij hoofdstuk 1 (De samenwerking van nu)

Participatie in Nijmegen

Plannen en gemaakte afspraken

2008 *Beleidskader gemeenteraad: inspraakverordening*

2012 *Meedoen in Nijmegen; ambitiedocument Burgerparticipatie met bijbehorende (nieuwe) Inspraakverordening*

In 2010 verschenen de resultaten van een onderzoek op hoofdlijnen van het stadsbestuur over de werking van de inspraakverordening: de manier waarop geregeld is hoe inwoners bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken. Tegelijk met dit onderzoek deed de rekenkamer onderzoek naar de werking van het raadsbesluit van 2008 en de daarbij behorende verordening en richtlijnen. Belangrijkste conclusie van beide onderzoeken:

“Op veel terreinen vinden succesvolle participatietrajecten plaats; wat nog ontbreekt zijn richtinggevende beleidskaders en een heldere visie op inspraak en participatie. De Rekenkamer constateert verder dat de kaders die in 2008 samen met de inspraakverordening zijn vastgesteld, niet effectief genoeg zijn geïmplementeerd in de gemeentelijke organisatie.”

Op basis van de aanbevelingen is in 2012, door een werkgroep waarin o.a. de griffie, wijkmanagement en stadsontwikkeling zaten, het ambitiedocument “Meedoen in Nijmegen” opgesteld, waarin de kijk en uitgangspunten worden opgeschreven voor de participatie van inwoners. Daarnaast is er een nieuwe inspraakverordening (de huidige) vastgesteld. Het ambitiedocument bood een duidelijker bedoeling voor de uitvoering van het beleid op het gebied van participatie, inspraak en actief burgerschap:

“Het is onze ambitie om niet alleen meer mensen te betrekken, maar ook andere mensen. We willen optimaal gebruik maken van de kracht van de samenleving. Nieuwe, digitale technieken bieden hierin nieuwe mogelijkheden.”

In een apart stuk is uitgewerkt hoe participatie in de wijken, samen met bewoners en ondernemers, vorm moest krijgen (*Mee-r doen in de wijken*).

Opvallende wensen uit het ambitiedocument:

“We zoeken naar een nieuwe balans tussen verzorgingsstaat en civil society. Dit zoekproces vraagt om een nieuw verbindend perspectief.”

[...]

“De burgermaatschappij of civil society kan bondig worden omschreven als het institutionele domein van vrijwillige associaties. Het is een aanduiding van organisaties of instituties buiten de sfeer van de overheid, de markt en de verbanden van familie en vrienden. Mensen maken er vrijwillig deel van uit. De burgermaatschappij staat bovendien voor politieke en maatschappelijke wensbeelden, zoals betrokkenheid van burgers bij de publieke zaak, vergroting van maatschappelijk zelfbestuur ten koste van de politiek, beperking van commerciële invloeden en versterking van gemeenschapszin en tolerantie”

2012 *Geef ze de (openbare) ruimte; beleidsnota Openbare Ruimte 2013-2023*

In dit beleidsstuk is onder andere een onderdeel opgenomen waarin (wensen voor) participatie in de ruimte om ons heen worden omschreven:

“We willen participatie in de openbare ruimte nog meer stimuleren, want een schone, hele en veilige openbare ruimte is een gezamenlijke verantwoordelijkheid. We willen de bewoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen de ruimte bieden om deze verantwoordelijkheid nog meer op te pakken. Met participatie willen we ook de sociale cohesie en betrokkenheid stimuleren doordat burgers elkaar meer ontmoeten in de openbare ruimte. Participatie in de openbare ruimte vraagt om maatwerk.”

Wensen die worden omschreven zijn:

1. Aandacht richten op actief burgerschap (het actief deelnemen van mensen aan de samenleving): aantal initiatieven verdubbelen in 4 jaar;
2. Meerdere doelgroepen bereiken;
3. Wijkbeheerplannen als contractstuk;
4. ‘Voor wat, hoort wat’;
5. Integrale wijkplannen.

2014 *Bestuursakkoord 2014-2018*

Er is weinig aandacht voor participatie en vernieuwing van manieren van besluitvorming. Wel wordt gezegd dat:

“In onze stad werken burgers, instellingen, bedrijven en overheid samen aan een sociale samenleving. Deze coalitie heeft zorg voor elkaar hoog in het vaandel staan en kiest daarbij voor de menselijke maat. Nijmegen is een ‘wij-stad’, waar niemand buiten de boot valt.”

Onderdelen die er verder wat over zeggen zijn:

- Wij koesteren de eigenzinnigheid en creativiteit van onze inwoners. Nijmegenaren krijgen de ruimte om met initiatieven te komen voor hun buurt, vereniging of ander netwerk. De coalitie verbindt initiatiefnemers en stimuleert partnerships om zo te komen tot een verbond van de stad met ruimte en kansen voor iedereen.
- Deze coalitie wil verbindingen in onze stad aanjagen en tot stand brengen. We willen dat iedereen kan delen in de kracht van deze stad en in de mogelijkheden die we met elkaar hebben. We omarmen verbindingen tussen mensen in de buurt, tussen generaties.
- We zetten de wijkbudgetten in om bewonersparticipatie in groenbeheer te stimuleren.
- We laten onze bewoners en (nieuwe) cliënten actief meedenken en meedoen (zorg).

2016 *“Samen maken we het”, werkwijze bewonersparticipatie bij projecten in de openbare ruimte* Vastgesteld door GMT.

In deze werkwijze worden tips gegeven voor participatie van bewoners bij gemeenteprojecten in de openbare ruimte. Het streven is om bewoners maximaal te betrekken bij ingrepen in hun omgeving en dus om zo hoog mogelijk te komen op de zogenaamde participatieladder. De werkwijze bouwt verder op de fasen van projectmatig werken.

2019 *Initiatiefvoorstel Inwonersparticipatie*

Vastgesteld door gemeenteraad (met algemene stemmen)

In dit initiatiefvoorstel werkt de gemeenteraad de in 2012 vastgestelde wensen ‘Meedoen in Nijmegen’ bij en brengt ze in werking. De gemeenteraad stelde vast dat er geen duidelijke voorwaarden waren voor de manier waarop de participatie van inwoners echt vorm en inhoud krijgt: *“Wanneer, hoe en in welke mate onze inwoners worden betrokken bij plannen is niet echt uitgelijnd.”*. De gemeenteraad wil met dit voorstel nieuwe stappen zetten in het proces van inwonersparticipatie en dit actief bewaken, beoordelen en bijsturen.

Het voorstel geeft richtlijnen voor alle werkgebieden van de gemeente, van het gebied van onze leefomgeving tot het sociale gebied. Duidelijke richtlijnen geven volgens de gemeenteraad in het stuk: *“... ons de ruimte om – wanneer participatieve trajecten minder of niet succesvol blijken te zijn – hierover gefundeerd in gesprek te gaan met de betrokken collegeleden.”*, met als doel om samen beter te worden op het vlak van participatie. Niet per se om meer te participeren.

De richtlijnen gaan over het actief en doelgericht betrekken van inwoners en bestaan uittrajecten van (samen) denken, (samen) besluiten, (samen) doen en (samen) leren. Deze trajecten kunnen meerdere fasen omvatten en *“het benoemen van één ‘trede op de participatieladder’ [...] niet langer volstaat.”*. Per traject moet worden onderzocht óf en in welke fase het actief betrekken van inwoners extra waarde heeft en zo ja, welke aanpak het beste past is om inwoners zo goed mogelijk inspraak te geven en met deze groep (of groepen) het goede gesprek te voeren.

Ook wordt een nieuwe manier van werken meegegeven aan het stadsbestuur voor de uitvoering van activiteiten die te maken hebben met participatie:

- *Bij elk raadsvoorstel aangeven of en hoe inwoners worden betrokken;*
- *Bij trajecten met grote impact kan de raad vooraf kaders voor participatie meegeven;*
- *Op verzoek van de raad dient het college participatiekeuze scherp te beargumenteren;*
- *De raad kan aan de noodrem trekken;*
- *Op begrijpelijke wijze (B1-niveau) communiceren over de nieuwe werkwijze;*
- *Er is oog voor de nodige competenties en mindset voor participatief werken, zowel in raad als ambtelijke organisatie;*
- *Er is aandacht voor de juiste representativiteit;*
- *Er is aandacht voor belangenverstrengeling;*
- *Gemeentelijk blijft bij uitbesteding van werk verantwoordelijk voor uitvoering van de kaders;*
- *Er is aandacht voor het verschil tussen overheids- en inwonersparticipatie.*

De gemeenteraad vraagt in het stuk het stadsbestuur om de volgende nieuwe aanpak te gebruiken bij activiteiten waarin bij de uitvoering participatie een doel is en de *hoe-vraag* te beantwoorden. Ook geeft de gemeenteraad zichzelf de opdracht jaarlijks, in samenspraak met het stadsbestuur, twee onderwerpen te bepalen waarbij door middel van participatie wordt gewerkt in minstens één fase van een activiteit. Tenminste één van die activiteiten gaat over meer dan het betrekken van inwoners in de fase (samen) denken. De gemeenteraad geeft daarbij regels mee en beoordeelt de uitvoering ervan, waarmee ze leert van de activiteit.

Ook geeft de gemeenteraad zichzelf de opdracht jaarlijks het werken door middel van participatie en de invloed daarvan op haar rol waarin zij de inwoners vertegenwoordigt, regels mag bepalen en een controlerende taak heeft, te beoordelen en zo nodig bij te sturen. Als het nodig is, wordt dan ook dit stuk aangepast.

2020 Tienpuntenplan

Vastgesteld door het stadsbestuur.

Met het initiatiefvoorstel Inwonersparticipatie als basis heeft het college in 2020 het Tienpuntenplan opgesteld. Hierin zijn duidelijke afspraken voor inwonersparticipatie vastgelegd:

1. *Inwonersparticipatie omschrijven we als ‘het betrekken van inwoners bij gemeentelijke plannen die voor hen bedoeld zijn en het geven van ruimte aan initiatieven van inwoners zelf’. Onder ‘inwoners’ verstaan we inwoners(groepen), instellingen en bedrijven. Het college bepaalt wanneer er participatie plaatsvindt. We spreken in ieder geval het volgende af:*
 - *We zorgen voor voldoende participatie bij projecten uit de programma’s Wonen en Stedelijke Ontwikkeling, Wijken, Openbare Ruimte, Mobiliteit (waar projecten bewoners raken).*
 - *We communiceren op verschillende manieren en zeggen duidelijk wat wel en niet kan. Een goed voorbeeld is het bordje met een uitleg over het snoeibeleid bij de rododendrons in het Goffertpark. We verplaatsen ons in de ontvanger.*
 - *Bij het verspreiden van informatiebrieven kijken we goed voor wie het onderwerp belangrijk is. Op basis daarvan bepalen we wie de brief krijgt. Vervanging van de bestrating raakt namelijk vaak alleen de straat, kap van bomen is voor een hele wijk vaak interessant.*
2. *Inwonersparticipatie gaat over het betrekken van inwoners op alle onderwerpen: van speeltoestellen in de openbare ruimte tot het geven van de juiste zorg en ondersteuning, van economische visies tot het bouwen van sportaccommodaties. Wij willen de participatie bij deze onderwerpen beter maken.*
3. *Het betrekken van inwoners bij wat we doen als gemeente is niet nieuw. Het voorstel bouwt verder op het ambitiedocument ‘Meedoen in Nijmegen: inspraak, participatie en actief burgerschap in Nijmegen’ uit 2012, de Nijmeegse Participatie Checklist en de in 2016 opgestelde werkwijze voor bewonersparticipatie bij gemeentelijke projecten in de openbare ruimte (genaamd ‘Samen maken we het’). Binnen het onderwerp ‘Samenwerken met de stad’ werken we dit plan in het voorjaar van 2020 verder uit.*
4. *Participatie zien we als een proces waarin inwoners en gemeente actief ideeën uitwisselen en van elkaar leren. Er zijn verschillende fases in een participatieproces en iedere fase heeft een doel:*
 - *Fase van (samen) denken. Het doel van deze fase is om ideeën op te halen of samen te voegen.*
 - *Fase van (samen) besluiten. Het doel van deze fase is om tot een besluit te komen waarin iedereen zich kan vinden.*
 - *Fase van (samen) doen. Het doel van deze fase is om iets te doen wat waarde heeft voor iedereen, bijvoorbeeld door samen het groenonderhoud van een parkje in de wijk te regelen.*
 - *Fase van (samen) leren. Het doel van deze fase is om met elkaar te leren wat goed en minder goed gaat in de uitvoering en daar lessen uit te trekken voor participatie in de toekomst.*

Participatie kan bestaan uit denken, besluiten, doen en leren, maar dat hoeft niet. Er zijn er binnen de gemeente ook projecten waarin participatie geen plek heeft. Het stadsbestuur geeft bij elk raadsvoorstel in een samenvatting aan of en zo ja in welke fase van participatie en op welke manier inwoners worden betrokken. Hierin wordt antwoord gegeven op de vragen bij punt 9. Dit geldt ook voor projecten die niet langs de gemeenteraad gaan.

5. *Bij digitale inwonersparticipatie (bijvoorbeeld door het digitaal betrekken van inwoners in plaats van fysieke bijeenkomsten) onderzoeken we welke digitaal instrument we kunnen ontwikkelen om het voor inwoners en raadsleden duidelijk te maken wat er speelt in de buurt en in de stad: op welke manier, binnen welke voorwaarden en in welke fase we inwonersparticipatie gebruiken.*
Tijdens projecten maken we een stakeholdersanalyse: een overzicht van alle betrokkenen (naast wijk- en buurtverenigingen). Hierin wordt duidelijk wordt welke belangen de verschillende betrokkenen hebben en hoe we ze op de juiste manier moeten voorzien van de juiste informatie.

6. *Bij projecten die grote financiële of emotionele gevolgen, of waarbij inwoners direct geraakt worden door de uitkomst, vraagt het stadsbestuur de gemeenteraad van tevoren om voorwaarden mee te geven. De gemeenteraad kan “aan de rem trekken” en een participatieproces stopzetten als zij daar reden voor ziet. Dit valt binnen haar normale bevoegdheid en gebeurt zeer zorgvuldig.*
7. *Wanneer de gemeente werken/ taken/ projecten wil uitbesteden aan andere organisaties of personen, blijven de afspraken over participatie gelden.*
8. *We controleren en beoordelen projecten met participatie. Dit doen we omdat we ‘elke dag beter willen worden’ in het betrekken van en ruimte geven aan inwoners. In het stappenplan voor samenwerking met de stad leggen we uit hoe we dat doen.*
9. *Bovenstaande punten zorgen ervoor dat in elk project, of daar nu wel of geen sprake is van inwonersparticipatie, de gemeente in de voorbereiding van haar werken/ taken/ projecten, minimaal de volgende vragen beantwoordt:*
 - *Welke voordelen het heeft om inwoners (wel/ niet) te betrekken*
 - *In welke fase(n) inwoners betrokken worden en met welk doel*
 - *Waarom welke vorm van participatie wordt gebruikt*
 - *Welke voorwaarden en verwachtingen van belang zijn (en worden gedeeld) in het participatieproces. En hoe dit wordt gecommuniceerd.*
 - *Welke risico's zijn er in de fase van participatie en welke maatregelen er worden genomen om dit te controleren.*
 - *Hoe het proces van afstemming en communicatie met inwoners over het participatieproces eruitziet.*
 - *Hoe er wordt geëvalueerd.*
10. *De gemeenteraad kijkt jaarlijks bij tenminste twee projecten mee in het bepalen van rollen, voorwaarden in het participatieproces. Tenminste één van die projecten gaat over meer dan alleen het betrekken van inwoners in de fase (samen) denken. Als gemeenteraad bepalen we de voorwaarden en vragen we het college hoe deze zijn gebruikt. We doen geen uitspraak over de uitkomsten, tenzij ze voldoen aan de kaders.*

2020 Participatieparagraaf in Omgevingsvisie Nijmegen 2020-2040 Stad in beweging

Vastgesteld door de gemeenteraad.

Vanuit de ideeën over participatie in de omgevingswet en de Nijmeegse voorwaarden van 2019 is ook in de omgevingsvisie van 2020 geschreven over hoe we willen omgaan met participatie. In dat stuk wordt gesproken over de verschillende rollen van de gemeente, uitgangspunten voor participatie, activiteiten om participatie te bereiken bij besluiten van de gemeenteraad en de kwaliteit van het proces.

2020 Referendumverordening

Vastgesteld door de gemeenteraad.

In de referendumverordening staan afspraken over het opstarten en organiseren van een referendum. Inwoners mogen een referendum aanvragen over onderwerpen die al eerder zijn besproken in de gemeenteraad. Een referendum kan doorgaan als minimaal 4000 mensen hun handtekening hebben gezet bij de aanvraag.

2021 Stappenplan en afwegingskader voor Samenwerken met de Stad

Vastgesteld door Gemeentelijk Management Team (GMT).

In opdracht van het Opgaveteam Moderne Overheid (OMO) van het GMT zijn (in de opdracht *Samenwerken met de Stad*) een algemeen stappenplan en aanwijzingen voor het maken van keuzes opgesteld. Doel hiervan is om gelijke afspraken te maken over hoe gewerkt kan worden aan participatie bij plannen vanuit de gemeente. Dit was ook een wens van het stadsbestuur (resultaat themabijeenkomst participatie oktober 2020).

Op basis van de fasen van het werken in projecten en een onderzoek van ervaringen met processen van participatie is beschreven welke stappen in elke projectfase tenminste doorlopen moeten worden om tot een zo goed mogelijk participatieproces te komen.

Dit stappenplan is in oktober 2021 door het GMT vastgesteld. Daarna is het uitgewerkt in een digitaal instrument (de participatietool) ter ondersteuning van de manier van werken van vooral projectleiders, projectontwikkelaars en omgevingsmanagers. Deze participatietool is in januari 2023 in gebruik genomen.¹ De stappen die hierin worden doorlopen sluiten aan op de afspraken uit het participatiebeleid voor ruimtelijke ontwikkelingen (2022).

2022 Participatiebeleid ruimtelijke ontwikkelingen

Vastgesteld door gemeenteraad (met algemene stemmen)

Bij de invoering van de Omgevingswet werden gemeenten verplicht om inwoners een stem te geven bij het maken van plannen die gaan over de ruimte om ons heen: participatiebeleid voor ruimtelijke ontwikkelingen. In Nijmegen is dit in september 2022 gebeurd. Dit participatiebeleid bouwt verder op de eerder vastgestelde voorwaarden (2019) en uitgangspunten voor participatie in de omgevingsvisie (2020).

Omdat participatie bij elk nieuw plan weer anders is en er dus geen meetbare afspraken kunnen worden gemaakt over wanneer het 'goed' is, zijn in het participatiebeleid de stappen vastgelegd die in ieder geval gezet moeten worden om te kunnen komen tot een passend en zo goed mogelijk proces. Nieuw hierbij is de eerste onderzoekende fase, waarbij voordat er voorwaarden worden vastgesteld eerst contact met de omgeving gelegd wordt, om kansen en risico's in kaart te brengen. Verder is afgesproken dat we voor elk nieuw idee een participatie(proces)plan opstellen wat de richting van het te doorlopen proces beschrijft.

Het is niet de bedoeling om van tevoren afspraken te maken over wanneer het wat betreft de inhoud iedereen naar de zin is, wel om met elkaar afspraken te maken over een zo precies mogelijk proces voor de betrokkenen. Precies houdt in dat we van tevoren weten wat we kunnen verwachten: dat het proces op het juiste moment komt en compleet is, en dat er ruimte is voor betrokkenheid, helderheid van beslissingen en duidelijkheid.

Invoering en uitvoering van het beleid worden in 2024 geëvalueerd.

2022 Leerlijn Samenwerken met de Stad

Vastgesteld door GMT.

Een tweede onderdeel van de opdracht Samenwerken met de Stad van het OMO was de ontwikkeling van een leerlijn participatie. Om duidelijk te krijgen wat de bureaus en teams binnen de gemeente die met participatie te maken hebben willen leren, hebben we met hen gesproken. Ook hebben we gekeken naar hoe we het beste over dingen kunnen denken en wat we moeten doen om een passend antwoord te geven op het organiseren en uitvoeren van een goed participatieproces (dat verder bouwt op de afspraken die gemaakt zijn hierover tussen 2016 en 2022, zie hierboven).

Met de uitkomsten hiervan hebben we een leerroute voor ambtenaren ontwikkeld, met als doel een *professionele verbindende* houding: goed in hun vak en tegelijkertijd in staat om van vanuit hun vak verbinding te maken met de inwoners. De leerroute bestaat uit drie leerprofielen een basisprofiel voor iedereen, een plusprofiel voor collega's bij wie in hun werk af en toe de systeem- en leefwereld elkaar raken en een extraprofiel voor de collega's die zich

met hun werk vaak op dit raakvlak bevinden (zoals bijvoorbeeld wijkregisseurs, omgevingsmanagers en projectleiders).

De algemene opzet voor de leerlijn is in september 2022 door het GMT vastgesteld. We streven ernaar dat in 2023 alle medewerkers via een digitale leermodule het basisprofiel hebben doorlopen. Het plus- en extraprofiel zijn meer gericht op werkend leren: gerichte training in combinatie met *coaching-on-the-job* en/of intervisie.

Uitgevoerde onderzoeken

In de periode tussen 2008 en nu zijn in Nederland rondom participatie en actief burgerschap regelmatig onderzoeken, zoals stadpeilingen uitgevoerd. Hieronder staan de belangrijkste resultaten. Het is belangrijk te weten dat stadspeilingen natuurlijk niet altijd overeenkomen met de algemene mening van de Nijmeegse bevolking.

2011 Rekenkameronderzoek naar kwaliteit burgerparticipatie

“Het beleidskader bevat geen heldere visie op burgerparticipatie. Wat wil de gemeente met burgerparticipatie bereiken? En waarom wil zij dit? Op deze vragen geeft het beleidskader geen antwoord. Wel maken de stukken helder dat het de bedoeling is dat burgerparticipatie vrijwel altijd wordt toegepast: het ‘ja, mits-principe’. Dit principe wordt vervolgens niet verder uitgewerkt. De doelen in het beleidskader zijn in algemene termen geformuleerd en zijn daardoor niet richtinggevend voor de uitvoering. Onze conclusie is dat het beleid niet voldoet aan de daaraan door ons gestelde normen.”

2013 Stadspeiling O&S: Meningspeiling actief burgerschap

Conclusies uit de peiling die gezien het onderwerp van dit stuk opvallen:

- Meer nadruk op eigen verantwoordelijkheden en vrijheden voor inwoners wordt in theorie, als uitgangspunt, wel ondersteund, maar men denkt dat dit in de praktijk niet realiseerbaar is;
- Het oppakken van gemeenschappelijke verantwoordelijkheden door inwoners vindt men niet realistisch in de huidige, individualistische samenleving;
- Men verwacht (en twijfelt aan) een duidelijke rol van de gemeente, en vraagt om begrenzing van taken en verantwoordelijkheden;
- De gemeente kan bewonersinitiatieven helpen door soepeler met regels om te gaan;
- De grote verscheidenheid van de Nijmeegse bevolking is zowel kans als complicerende factor;
- Mochten belangen van burgers bij burgerinitiatieven botsen dan heeft de gemeenteraad het laatste woord.

2014 Stadspeiling O&S: Ervaringen actief burgerschap

Uit de ervaringen van inwoners in 3 situaties kwamen de volgende leerpunten naar voren:

- a. De voorwaarden rond een maatschappelijk initiatief moeten vooraf goed duidelijk zijn voor zowel inwoners als gemeente (medewerkers). Dit voorkomt verwarring over taken, proces en uiteindelijke beslissingsbevoegdheid.
- b. Het is belangrijk in de samenwerking met bewonersgroepen vanuit de gemeente de verwachtingen van alle kanten duidelijk te maken en goed te managen.
- c. Bewoners vragen van het gemeentepersoneel vooral een ondersteunende rol, vanuit een basishouding van meedenken en meedoen. Daarbij is het van belang dat de ambtenaar kan werken vanuit een gevoel van veiligheid, om ruimte te kunnen geven en risico's te (mogen en kunnen) nemen.
- d. Een aanspreekpunt binnen de gemeente dat bereid is tot samenwerking en meedenken wordt door bewoners op prijs gesteld. Een vaste samenwerkingspartner die het doorgeven en afstemmen binnen de gemeente voor zijn rekening neemt.
- e. De gemeente kan bepaalde ondersteunende voorzieningen vaker aanbieden, bijvoorbeeld kennis over het oprichten van een bewonersorganisatie of het aanbieden van technische kennis.

Saamhorigheid en betrokkenheid in een geïndividualiseerde samenleving?

De genoemde kansen of voordelen rond actief burgerschap en burgerparticipatie hebben vaak te maken met saamhorigheid en betrokkenheid in een geïndividualiseerde samenleving. Een panellid vat een aantal mogelijkheden goed samen (citaat): “In het licht van de schuivende rolopvattingen tussen overheid en burger is dit een logische tendens. Het geven van ruimte aan burgers en hun initiatieven is een positieve ontwikkeling die kansen biedt voor:

- 1. grotere betrokkenheid van burgers bij hun leefomgeving en elkaar;*
- 2. maatwerk en flexibiliteit in ruimtelijke inrichting, zorg etc.;*
- 3. efficiëntere inzet van beperkter wordende overheidsmiddelen;*
- 4. innovatieve oplossingen voor maatschappelijke opgaven door de vorming van nieuwe coalities;*
- 5. diversiteit en menselijke maat;*
- 6. nieuwe vormen van ondernemerschap.”*

Andere kansen die door panelleden zijn genoemd:

- 7. minder betutteling door (lokale) overheid;*
- 8. meer eigenwaarde, macht en kracht bij inwoners;*
- 9. meer wijkgevoel onder inwoners;*
- 10. meer draagvlak, betere plannen;*
- 11. efficiënter beheer;*
- 12. gebruik maken van de denkracht in de stad.*

Stadspanel ziet veel bedenkingen en beperkingen

Dat de gemeente een sterker beroep doen op actief burgerschap riep bij panelleden vaak bedenkingen en beperkingen op. Vaak draait het om de overtuiging dat de (mede)inwoner niet altijd wil, omdat het in de maatschappij vaak gaat om ‘ieder voor zich’. Ook wordt gewaarschuwd dat het aanspreken van burgerverantwoordelijkheid alleen maar een bezuiniging is, die ook nog ten koste gaat van bepaalde wijken en/of kwetsbare groepen. In de bedenkingen of beperkingen van veel panelleden zitten de volgende risicofactoren:

- 1. Geen (geloof in) participatie; onvoldoende zin bij buurtgenoten om uitvoerende of meedenktaken op zich te nemen; te weinig wil om vrije tijd op te geven om actief te worden voor hun buurt;*
- 2. Structurele continuïteitsproblemen;*
- 3. Ongelijkheid, ongewenste verschillen tussen wijken;*
- 4. Onvoldoende aandacht voor specifieke groepen, vooral kwetsbaren;*
- 5. Beperkingen in de persoonlijke vrijheid;*
- 6. Eenzijdige afspiegeling; bijna 4 van de 10 panelleden zijn bang dat mondige inwoners te veel invloed krijgen als de gemeente inwoners meer zeggenschap geeft. Bij botsende belangen van inwoners, wil een ruime meerderheid dat het gemeentebestuur knopen doorhakt.*

2018 Stadspeiling (O&S) naar betrokkenheid bij stadsbestuur

“24% wil meer betrokken zijn bij stadsbestuur”. Op de vraag wat zij nodig hebben om meer betrokken te raken bij het stadsbestuur, werd geantwoord:

- a. Berichten over (achtergronden van) beslispunten en de bespreking daarvan door het stadsbestuur (112 keer genoemd)*
- b. Actief door de gemeente worden uitgenodigd om mee te denken (31 keer genoemd)*

2022 Stadsmonitor over stadsbestuur en dienstverlening

Bron is de tweejaarlijkse, representatieve burgerpeiling (vrij rudimentaire info)ⁱⁱ

- o 35% heeft veel vertrouwen in het stadsbestuur (net als in 2017 en 2019)*
- o 40% ervaart invloed op bestuur (33% in 2017 en 42% in 2019)*
- o 70% van inwoners positief over contact met de gemeente (in 2021)*

Landelijke ontwikkelingen

Hoe inwoners direct invloed kunnen uitoefenen op besluiten

Inwonersberaden, preferenda en de Burgerkamer

Bij een inwoners(of burger-)beraad buigt een relatief grote groep inwoners zich een aantal maanden over een onderwerp dat belangrijk is voor de stad. De inwoners worden meestal door middel van een loting uitgenodigd. In het buitenland, met name Frankrijk en Ierland, zijn de afgelopen jaren al meerdere beraden (met wisselend succes) georganiseerd. Afgelopen jaren heeft deze vorm van *directe democratie* veel bekendheid gekregen in Nederlandⁱⁱⁱ. Bij 20 van de grootste gemeenten staan één of meer burgerberaden in het bestuursakkoord (zo ook in Nijmegen).

De Rijksoverheid organiseert ook steeds meer burgerberaden, maar dan onder de naam *burgerforum*.

Een inwonersberaad kost veel tijd, geld en energie en geeft een grote groep inwoners een belangrijke taak zich uit te spreken over een belangrijk onderwerp. Dit vraagt een goede voorbereiding en begeleiding. Bovendien vraagt het van het gemeentebestuur om de grenzen van de opdracht goed aan te geven en om goede afspraken te maken over wat er met de uitkomsten van het beraad zal worden gedaan. Een advies van een inwonersberaad wordt meestal overgenomen, tenzij hiervoor – van tevoren vastgelegde – belangrijke redenen zijn. Een inwonersberaad neemt in totaal ongeveer een jaar in beslag. Gemeenten reserveren voor een burgerberaad budgetten die variëren van €150.000 tot €350.000.

Naast burgerberaden als nieuw instrument is er ook veel aandacht voor **preferenda**. Bij een preferendum kunnen inwoners hun voorkeur uitspreken over bepaalde onderwerpen. Dit instrument kan gekoppeld worden aan een inwonersberaad (aan de voor- en/of achterkant van het beraad). In dat geval kan de stad zich uitspreken over de inhoud of voorwaarden van het beraad (vooraf) en over de uitkomsten van het beraad (achteraf).

Op dit moment loopt er landelijk onderzoek naar de combinatie van inwonersberaden en preferenda. Dit onderzoek, met de naam *Redress* (Revitalized democracy for resilient societies), is een samenwerking tussen de Universiteiten van Nijmegen, Tilburg, Utrecht en Twente. Er is contact met Radboud Universiteit om kennis uit te wisselen over een mogelijk test in Nijmegen met deze instrumenten.

Naast een burgerberaad over een bepaald onderwerp is er ook landelijk aandacht voor het idee van een **vast burgerberaad** (ook wel **Burgerkamer** genoemd). Dit is een permanente organisatie van inwoners, die de gemeente gevraagd en ongevraagd advies geeft over participatie bij allerlei onderwerpen die (gaan) spelen in de stad. In Eupen, België, is al een aantal jaar zo'n groep actief. Begin 2019 stemde het parlement van de Duitstalige Gemeenschap in het oosten van België met algemene stemmen voor het zogenaamde *Ostbelgien Modell*. Dit houdt in dat er een vast beraad is gevormd van 24 inwoners, door middel van loting. Deze raad kan zelf onderwerpen op de politieke agenda van het gekozen parlement zetten, en eigen oplossingen aandragen. Ook kan de raad het gekozen parlement om uitleg vragen over wat er met de voorstellen gedaan is.^{iv}

Burgerbegroting ^v

Bij een burgerbegroting beslissen inwoners zelf hoe een (deel van een) geldbedrag van een gemeente (of andere overheid) wordt besteed. Dit kan trouwens ook gaan om geld van andere partijen met een functie voor de samenleving, zoals woningcorporaties, zorgpartijen of lokale energiebedrijven.

Bij het opstellen van een burgerbegroting worden belangrijke afspraken over de besteding van het geldbedrag vastgelegd. Sommige burgerbegrotingen geven alleen advies, maar in de meeste gevallen worden de beslissingen ook uitgevoerd door de inwoners.

In Nijmegen is de afgelopen jaren al op kleine schaal geëxperimenteerd met een *buurtbudget*. In Lindenholt was budget beschikbaar voor duurzaamheidsinitiatieven.

Unieke kenmerken van een burgerbegroting zijn:

- De inhoudelijke keuzes worden door inwoners gemaakt.
- Het gemeentebestuur mag het budget vaststellen en vooraf de voorwaarden bepalen. Zij zal ook de uitkomsten van de begroting vast moeten stellen.

Uitgangspunten bij een burgerbegroting zijn:

- Het is een gezamenlijk proces van gesprekken tussen inwoners. Inwoners zijn dus initiatiefnemer en kunnen beslissingen nemen.
- Inwoners doen op persoonlijke titel mee als deelnemer. Ze doen dus niet mee namens een groep of organisatie.
- De resultaten moeten duidelijk worden uitgelegd en voor iedereen te vinden zijn. Bijvoorbeeld in een krantje, een wijktenoonstelling of een open wijkwandeling langs uitgevoerde projecten.
- De gemeente moet zich willen verbinden met het proces van een burgerbegroting.

Een burgerbegroting kan leiden tot:

1. Groei van vertrouwen in de relatie tussen inwoners en gemeente en een grotere tevredenheid over de besluitvorming in de stad;
2. Er ontstaat meer verbinding tussen actieve inwoners, maatschappelijke organisaties en organisaties of mensen die producten of diensten aanbieden. Inwoners voelen zich meer verantwoordelijk voor de ontwikkelingen in hun wijk of dorp,
3. Burgerschapsvorming: mensen gaan actief meedoen en een positieve bijdrage leveren aan de samenleving. Mensen leren discussiëren, naar anderen luisteren, inleven en uitdragen van standpunten. Het is een democratische school.

Uitdaagrecht ^{vi}

Bij het uitdaagrecht (ook wel *Right to Challenge* genoemd) kunnen inwoners of maatschappelijke organisaties taken (en budget) van een gemeente (of provincie of waterschap) overnemen als zij denken het slimmer, beter, goedkoper te kunnen doen. Ook kan men de overheid uitdagen tot samenwerking.

Om het uitdaagrecht mogelijk te maken stelt de gemeenteraad vooraf voorwaarden vast waarbinnen de gemeente uitgedaagd mag worden.

In het regeerakkoord 2021-2025 van het huidige (nu demissionaire) kabinet is het uitdaagrecht duidelijk genoemd: met het uitdaagrecht krijgen mensen de mogelijkheid taken van gemeenten over te nemen "*met de algemene middelen die hiervoor nodig zijn*". Ook is het uitdaagrecht opgenomen in de wetsvoorstellen voor het nieuwe participatiebeleid voor gemeenten (zie hieronder).

Voorbeelden, in andere gemeenten, van inwoners die taken hebben overgenomen zijn: onderhoud en beheer van speeltuinen, ontwerp van en participatie rondom herinrichting van straten, jeugdwerk of afvalinzameling van een wekelijkse markt.

Wetten

In nieuwe wetten wordt steeds vaker gewezen op het belang van samenwerking tussen overheid en inwoners. Dit is niet alleen inspirerend bedoeld, maar ook een voorwaarde voor het slagen van de bedoeling van de wet. De Omgevingswet is hier een voorbeeld van.

Omgevingswet

In de omgevingswet is samenwerking heel belangrijk: tussen overheid, initiatiefnemers en inwoners, maar ook tussen overheden onderling. De wet legt gemeenten de plicht op om inwoners een stem te geven bij het maken van plannen die gaan over de ruimte om ons heen. In Nijmegen zijn afspraken hiervoor vorig jaar september door de gemeenteraad (met algemene stemmen) aangenomen (het *participatiebeleid voor ruimtelijke ontwikkelingen*).

Versterking participatie op plaatselijk niveau (gemeentewet)

Een verwachte aanpassing van de ‘gemeentewet’ richt zich ook op meer samenwerking^{vii}. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) zegt hierover^{viii}:

“Een vitale – lokale – democratie kan niet zonder goede verbindingen tussen inwoners en het bestuur. De representatieve democratie is het vertrekpunt, maar de kwaliteit en acceptatie van besluitvorming en beleid kan verder verhoogd worden met kennis en inbreng vanuit de samenleving. Het is de ambitie van het kabinet om de invloed en zeggenschap van mensen op beleid en uitvoering te vergroten. Het kabinet wil op lokaal niveau mogelijkheden voor burgerparticipatie en burgerinitiatieven verhelderen en versterken. Hiertoe heb ik het wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau ingediend. Het doel van dit wetsvoorstel is om de inspraakverordening te moderniseren en verbreden tot een participatieverordening, waarin naast de betrokkenheid van inwoners bij de voorbereiding, ook de betrokkenheid van inwoners bij de uitvoering en evaluatie van beleid wordt geregeld. Daarnaast legt het voorstel ook het uitdaagrecht wettelijk vast. Dit betekent dat op decentraal niveau ruimte gegeven kan worden aan initiatieven van inwoners en maatschappelijke partijen.”

Andere invloeden

Vertrouwen in de politiek en democratie

Een enquête van de NOS (20-09-2022) over vertrouwen in de politiek: “Het vertrouwen in de Nederlandse politiek was de laatste jaren nog nooit zo laag als nu, blijkt uit een Ipsos-onderzoek in opdracht van de NOS. Zeven op de tien ondervraagden geven aan weinig of heel weinig vertrouwen te hebben in de landelijke politiek.”^{ix}



In de *Staat van het Bestuur 2022*^x staat over inwoners en hun relatie met het openbaar bestuur:

- Het vertrouwen in de politiek (Tweede Kamer en regering) [...] is sinds het najaar van 2021 lager dan het gemiddeld was in de afgelopen tien jaar en het stijgt nog niet.

- *Het aandeel Nederlanders dat tevreden is met de manier waarop de democratie hier werkt, is voor het eerst sinds lange tijd gedaald (tot 62%). Deze daling is de sterkste in de afgelopen tien jaar en is sterker dan in andere EU-landen.*
 - *Verschillende groepen in de samenleving groeien uit elkaar wat betreft hun vertrouwen in de politiek en opleiding is daarin een bepalende factor. Mensen zonder hbo- of wo-opleiding hebben minder vertrouwen, zijn minder tevreden en voelen zich minder vertegenwoordigd. Verschillende groepen hebben ook uiteenlopende redenen om politici wel of niet te vertrouwen.*
- *Het vertrouwen in de lokale instituties is groter dan in de nationale. De burgemeester wordt het meest vertrouwd.*
- *Betrouwbaarheid (rechtvaardigheid, onpartijdigheid, openheid) van de overheid vormt een groot deel van het fundament van het vertrouwen van burgers, zeker voor de wantrouwende burgers. Het oordeel over het proces is een belangrijk element in het beoordelen van de prestaties van de overheid.*

[...]

- *Degenen die wel gingen stemmen, lieten zich vooral leiden door lokale politieke overwegingen. Ruim de helft van de kiezers heeft een voorkeurstem uitgebracht.*
- *Er is steun onder aanzienlijke groepen burgers voor andere kanalen om invloed uit te oefenen, zoals referenda, inspraak, burgerfora of andere vormen van burgerparticipatie. Ook schatten zij in dat deelname daaraan zin heeft. De bereidheid om zelf deel te nemen, is daarentegen lager en de feitelijke deelname van inwoners aan vormen van participatie buiten verkiezingen om is nog lager.*

[...]

- *Burgers hebben geen scherp beeld van de prestaties van het lokaal bestuur en hun lokale volksvertegenwoordiging. Zichtbare incidenten en misstanden worden niet gewaardeerd, die vertalen zich in verlies bij verkiezingen.*
- *De verwachtingen van burgers botsen met de bestuurlijke werkelijkheid. Voor de meeste thema's waaraan kiezers belang hechten, hebben gemeenten geen volledige autonomie en daarmee niet de volledige vrijheid om verwachtingen waar te maken.*

Het lijkt erop dat mensen steeds minder tevreden zijn met het huidige kiesstelsel, waarin zij alleen een vertegenwoordiger mogen kiezen, maar daarna weinig invloed meer hebben. Kritiek die we op straat horen is dat 'men' zich niet meer vertegenwoordigd voelt en dat het 'systeem niet goed is voor iedereen, maar alleen voor degenen die aan de macht zijn'. Daarna spreken mensen vaak de wens uit om (meer) directe invloed op beleid en keuzes van de overheid te hebben.

In een interview ^{xi}, kortgeleden in de Volkskrant met Kim Putters, voorzitter van de Sociaal Economische Raad (SER) zegt hij over deze dynamiek:

“De plekken waar de traditionele macht wordt uitgeoefend, het hele bestel zelfs, zijn aan verandering toe. We zitten aan het einde van een economisch en maatschappelijk model dat zich richt op materiële groei. Het zal duurzamer moeten. Gelijker. En we moeten heel anders

naar organisaties en naar zeggenschap kijken. Als de politiek en instituties dat zelf niet doen, doen anderen het wel. Daar is iets bijgekomen: wanneer de politiek-bestuurlijke elite weigert aan te geven waar de samenleving heengaat, dan stappen burgers naar de rechter om een richting af te dwingen. Zeggen ze: u heeft verdragen getekend, beloften gedaan, maar u maakt het niet waar. Dan krijg de rechterlijke macht een positie in dat krachtenveld.”

[...]

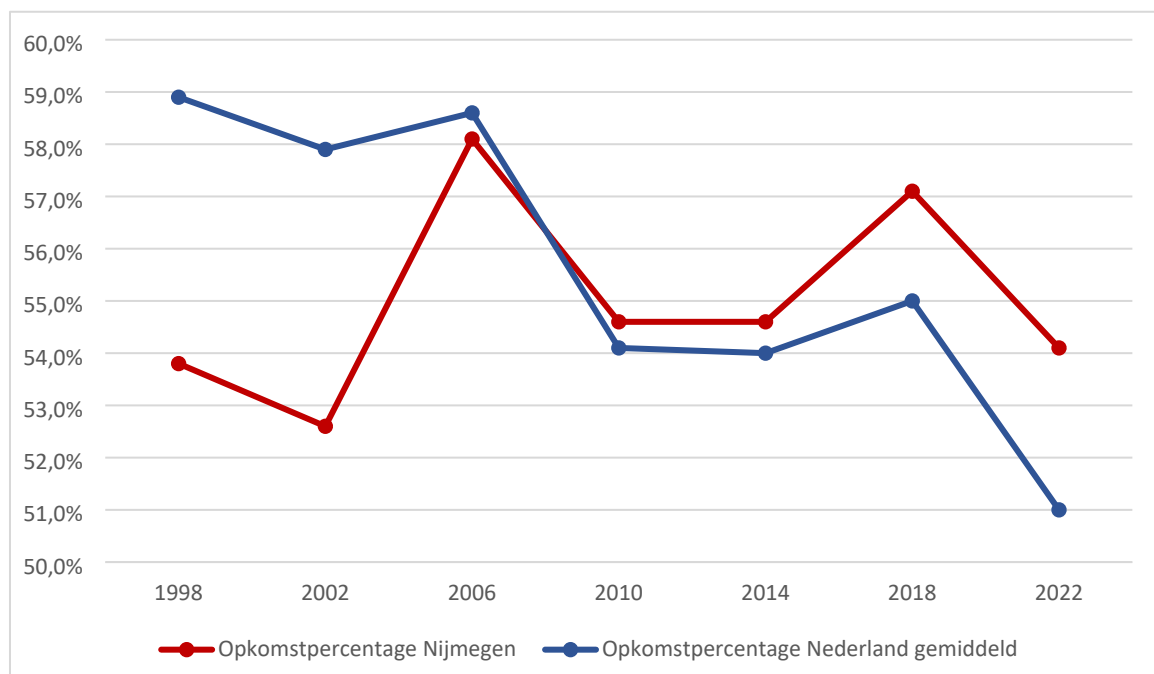
“Er is in Nederland nog steeds een grote, wat stillere middengroep. In onderzoeken zie je vaak dat zo’n 25 procent heel erg vóór iets is, zo’n 25 procent heel erg tegen, en dat de rest zegt: een beetje schipperen is zo gek nog niet. Ik denk dat de polder bij uitstek het middel is om die groep een stem te geven. Zoeken vanuit verschillende belangen naar consensus is wezenlijk in onze democratie.”

[...]

“Het uitgangspunt moet zijn dat politiek en polder samen oplopen. Dit tijdsgewricht vraagt niet om nog meer polarisatie. Ik wil laten zien dat samenwerken en zoeken naar draagvlak loont. Mijn strategie is het voeren van een open dialoog.”

Opkomst gemeenteraadsverkiezingen

Opkomst bij verkiezingen kan iets zeggen over de grootte van de betrokkenheid bij en het vertrouwen in de plaatselijke overheid. In Nijmegen is het opkomstpercentage bij de afgelopen zeven gemeenteraadsverkiezingen vrij constant: op z’n laagst 52,8% (2002) en maximaal 58,1 % (2006). Er spreekt dus met een overal laag gemiddelde van 55,0% geen grote betrokkenheid bij de plaatselijke democratie uit. Tegelijkertijd is die opkomst zoals gezegd in de afgelopen 25 jaar ongeveer hetzelfde en bovendien min of meer gelijk aan het landelijke gemiddelde (55,6%).



Op basis van de opkomstcijfers kunnen we dus niet echt veel zeggen over een stijging of daling van de betrokkenheid bij of het vertrouwen in de gemeente. Het laat wel zien dat de kiezers vrij weinig gebruik maken van de mogelijkheid om invloed te willen hebben in de gemeente en het stadsbestuur. Maar net iets meer dan 50% van

de kiezers gaat stemmen, waarbij we ons kunnen afvragen of de uitslag nog wel overeenkomt met de mening van de stad.

Als we tegelijkertijd bedenken dat inwoners wel van de overheid verwachten dat ze veel uitdagingen oplost, en dit afzetten tegen de lage opkomst- en vertrouwenscijfers, dan wordt duidelijk dat er een groot gemis is aan betrokkenheid en verbinding. Een gemis waardoor gemakkelijk onverschilligheid, klagen, wantrouwen en polarisatie ontstaan.

In de *Staat van het Bestuur 2022* schrijft men over de gemeenteraadsverkiezingen:

“De opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen bereikte met 51% een dieptepunt, waarbij er grote verschillen waren tussen groepen en gebieden. De lage opkomst wordt vooral verklaard door structurele factoren: gebrek aan belangstelling voor de lokale politiek, niet weten waarop te stemmen en een gebrekkig vertrouwen.”

Relevante onderzoeken

Afgehaakt en machteloos

In december 2021 publiceerden Josse de Voogd en René Cuperus (met subsidie van de minister van BZK) het rapport *Atlas van afgehaakt Nederland. Over buitenstaanders en gevestigden*. In het rapport onderzoeken ze wat het betekent als mensen ‘afhaken’.

Wanneer mensen worden achtergesteld of het gevoel hebben dat ze worden achtergesteld, kan dit ertoe leiden dat ze ‘afhaken’. Dit betekent dat ze minder vertrouwen in de politiek hebben, niet (meer) stemmen of kiezen voor, wat de schrijvers in hun woorden noemen, ‘buitenstaanderspartijen’ (p. 12 van de *Atlas*: “...partijen die onvrede en onbehagen met de mainstream-ontwikkeling van de samenleving representeren en die zich verzetten tegen een establishment waarvan men geen onderdeel is, of wil zijn.”).

De alinea hierboven komt uit de brief waarin de regering reageert op de *Atlas*^{xii}. Hierin staat verder:

“Volgens de auteurs maken verschillende ontwikkelingen dat mensen afhaken. Ze haken niet doelbewust af maar zijn als het ware ‘afgehaakt gemaakt’. Ze noemen in dat verband turbulente maatschappelijke veranderingen, de meritocratische normen van de kennissamenleving, het verdwijnen van beroepen, opleidingen en tradities, economische structuurverschuivingen en braindrain uit krimpregio’s. Populistische- of ‘buitenstaanderpartijen’ kunnen volgens Cuperus en De Voogd gezien worden als een alarmsignaal in reactie op deze ontwikkelingen. De scheidslijn tussen establishment en non-establishment zien zij als een fundamenteel conflict over de toekomstkoers van onze samenleving.

De auteurs van de Atlas stellen: ‘Het is van belang beter te begrijpen wat er nodig is om de polarisatie langs nieuwe maatschappelijke scheidslijnen te temperen’. In het bijzonder zou verkend kunnen worden waarom regio’s met veel sociale samenhang afwijken van meer algemene patronen. En hoe de factor gezondheid hierbij een rol speelt. Ook is volgens hen meer aandacht wenselijk voor de positie van (kwetsbare) middengroepen en voor kwetsbare middelgrote gemeenten.

Cuperus en De Voogd betogen dat processen van ‘afhaken’ belangrijke gevolgen hebben voor het functioneren van de democratie, met name in termen van legitimiteit en representativiteit en dat het daarom van groot belang is om er niet aan voorbij te gaan.”

In haar reactie schrijft minister Bruins Slot onder andere:

“De Atlas van afgehaakt Nederland wijst [...] op belangrijke uitdagingen voor het democratisch bestel, die ook in de analyses van de Staatscommissie Hervorming Parlementair Stelsel een prominente plek innemen. De Atlas laat daarbij ook zien hoe het handelen van de overheid eraan heeft bijgedragen dat mensen ‘afgehaakt gemaakt’ zijn.”

“Het is gezond als mensen kritisch naar de overheid en de politiek kijken. Tegelijk moeten mensen zich beschermd en gezien voelen door overheid en politiek, anders verliest de democratie aan draagvlak. Een belangrijke opdracht aan het kabinet is dan ook om ervoor te zorgen dat mensen ervaren dat de overheid er ook voor hen is. Om vertrouwen te krijgen, moet de overheid betrouwbaar, dienstbaar en rechtvaardig zijn. Daar wil ik aan werken. Door maatregelen te nemen om de overheid dienstbaarder te maken en onze democratie te beschermen, te onderhouden en te vernieuwen. Door meer oog te hebben voor de uitvoering: zorgen dat we signalen eerder terugkrijgen en – indien nodig – beleid en wetten aan te passen. Door ons als overheid in de ander te verplaatsen en te luisteren naar de zorgen en grieven van mensen die onvrede ervaren. En door hen een stem te geven bij de ontwikkeling van beleid dat hen direct raakt. En tenslotte door het eerlijke verhaal te vertellen: wat kan wel en wat kan niet. Het is van belang dat we waarmaken wat we toezeggen en niet meer beloven dan we kunnen waarmaken.”

“Het kabinet werkt tegen deze achtergrond aan het versterken van het democratisch bestel, met als oogmerk de verbinding tussen inwoners en bestuur te versterken. Voor het verkleinen van scheidslijnen in de samenleving die ervoor zorgen dat mensen afhaken van de democratie, is het echter ook essentieel dat de overheid in de spiegel kijkt bij de uitvoering van zijn kerntaken. Is er voldoende zicht op de maatschappelijke impact van beleid en heeft de overheid de juiste vaardigheden om in de eigentijdse complexe samenleving maatschappelijke samenhang en stabiliteit te bevorderen?”

“Verbetering van de uitvoering kan alleen worden bereikt door binnen alle onderdelen van de overheid op alle niveaus - bestuur, beleid, toezicht en uitvoering - goed met elkaar samen te werken.”

Tot slot schrijft de minister:

“Democratie is kwetsbaar en niet vanzelfsprekend. Om haar te behouden, dienen we haar te beschermen, te onderhouden en te vernieuwen. Daarom is het des te belangrijker om langs meerdere wegen de oorzaken van ‘afhaken’ te beperken. Door de kansen in gebieden te versterken. Door kansengelijkheid te vergroten. Door de democratie sterker te maken. En door een overheid te creëren die toegankelijk is en in zijn werk de mens vooropstelt. Om de positie van de mensen die het betreft te verbeteren én om onze democratie vitaal te houden.”

Niet boos maar machteloos

In het boekje *Niet boos maar machteloos*^{xviii} uit 2022, onderzoeken de journalisten Jelle van der Meer en Marcel Ham de wetenschappelijke onderzoeken naar de boze inwoner in de afgelopen tientallen jaren. In hun oordeel schrijven ze onder meer dat boosheid van alle tijden is.

Tegelijk zien ze dat er een rode draad van een gevoel van machteloosheid door alle onderzoeken heen loopt.

“Veel mensen weten niet waar zij met hun zorgen en wensen terecht kunnen. Zij voelen zich niet gehoord, niet gezien en niet begrepen.”

Het dringende advies van de schrijvers aan politici en bestuurders van organisaties die wetten moeten uitvoeren is dan ook om in gesprek te gaan:

“De raadsleden en wethouders van alle Nederlandse gemeenten gaan ieder minstens eenmaal per week een dagdeel spreekuur houden in een vaste buurt of wijk.”

Ongekende belangen

In haar oratie *Ongekende Belangen, over maatschappelijke democratie en bestuurlijke responsiviteit*^{xiv} stelt Professor dr. Caeleste Braun (september 2022, Leiden) dat “*grote (economische) belangen gemakkelijk hun weg naar invloed in besluitvorming vinden, maar dat er een groot veld van maatschappelijke belangen ongekend is.*”

Ze stelt dat het kennen en begrijpen van deze belangen belangrijk is voor een gezonde manier van besluiten nemen in de maatschappij: “*Gemeenten starten veel participatietrajecten en er zijn online consultaties. Iedereen kan reageren, dus geen zorgen, lijkt het. Tegelijk zie je de meer gevestigde organisaties deze optie gebruiken. Maar er zijn ook organisaties die niet weten hoe ze die trajecten kunnen gebruiken. Er is gebrek aan kapitaal en expertise. De scheve verdeling tussen bepaalde bedrijfsbelangen en andere maatschappelijke belangen wordt sterker. De overheid moet daarom actief sturen op een gelijk speelveld, op wie je uitnodigt en hoort. Dat is een integraal onderdeel van besluitvorming. Dat is lastig, kostbaar en politiek gevoelig: wie nodig ik uit? Wat vindt de wethouder ervan?*”^{xv}

Wanneer de gemeente niet ieders belangen kent is dat gevaarlijk, omdat een groeiend deel van de stad zich niet gezien en betrokken voelt bij hoe daar de besluiten worden genomen. Ook hier liggen afhaken en verlies van vertrouwen op de loer. Bovendien kan dit leiden tot een negatieve invloed op de plaatselijke economie.

Onrust in de maatschappij: populisme, polarisatie en (doorgeschoten) individualisering

In de samenleving zijn deze bewegingen op zich gebruikelijk en onschadelijk: populisme is niet meer dan de stem van het volk dat zich uitspreekt tegen de macht, polarisatie niet meer dan een scherp verschil in mening en individualisatie niet meer dan een houding waardoor mensen goed voor zichzelf kunnen zorgen.

Maar door tekort aan tegenkracht ontbreekt de balans en hebben deze ontwikkelingen een negatieve invloed op de samenleving gekregen. Het lijkt steeds lastiger om er samen goed uit te komen waardoor *framen* en *cancelen* vaak voorkomt. En door een tekort aan gemeenschapszin en -gevoel worden mensen veel en vaak aangesproken op hun individuele draagkracht, iets wat voor velen lastig is.

Populisme, het groot maken van het verschil tussen mensen en de overheid, (en daarmee polarisatie, het tegenover elkaar plaatsen van mensen, als symptoom) is één van de drie aanleidingen waar democratieën uiteindelijk aan ten onder gaan, aldus John Keane^{xvi} (hoogleraar Politicologie aan de Universiteit van Sydney en het Wetenschapscentrum in Berlijn). Van beide, populisme en polarisatie, zien we de afgelopen jaren een groei in de politiek en de publieke discussie.

Tegelijkertijd is populisme eigenlijk niets anders dan de stem van het volk die zich uitspreekt tegenover de kleine groep die het voor het zeggen heeft, volgens de onderzoekers Koen van Bommel (Vrije Universiteit van Amsterdam) en Manuel Hensmans (Vrije Universiteit van Brussel). Op zich is de term dus niet altijd negatief. Maar het is wel heel belangrijk dat er geluisterd wordt naar die stem. Wanneer dat niet gebeurt, ontstaan er bij het volk haatgevoelens. Mensen die zich niet gehoord voelen, zoeken naar andere manieren om hun ontevredenheid naar buiten te brengen. En dat laat zich, volgens de onderzoekers, nu vaak zien in de giftige vorm van populisme^{xvii}.

Polarisatie in Nederland wordt omschreven in de *Staat van het Bestuur 2022*:

“Er zijn geen aanwijzingen dat er sprake is van polarisatie als overheersende brede trend in de samenleving. In de afgelopen decennia zijn verschillen van mening tussen grote bevolkingscategorieën over de hele linie niet toegenomen. Wel is er sprake van meer aandacht in (sociale) media voor polarisatie in het politieke debat en maken inwoners zich meer zorgen over polarisatie.”

En verder schrijft men: *“Een veelgehoorde veronderstelling is dat de polarisatie in Nederland toeneemt. Er zijn wel enige aanwijzingen voor een zekere polarisatie op specifieke thema’s. Zo onderzocht het Nationaal Kiezersonderzoek 2021 polarisatie op meer manieren: ideologische polarisatie, affectieve polarisatie en polarisatie over feiten. Dit is bekeken op de thema’s herverdeling, klimaatverandering en de multiculturele samenleving. De meeste kiezers nemen nog steeds een middenpositie in op deze thema’s. Wel is de ideologische polarisatie toegenomen en noemen de onderzoekers de affectieve polarisatie (afkeer van andersdenkenden) historisch hoog. Vooral klimaatverandering is een polariserend thema. Feitenpolarisatie vindt vooral plaats rond klimaat en de multiculturele samenleving. Het vertrouwen in wetenschap en media hangt steeds meer samen met politieke voorkeur. In Nederland is echter geen sprake van ‘superidentiteiten’. Dat is een Amerikaans verschijnsel, dat daar ook sterk wordt beïnvloed door de inrichting en het functioneren van het politiek bestel. Hier vallen culturele identiteiten niet direct samen met politieke voorkeuren of geografische kenmerken, maar sommige mechanismen kunnen wel die kant op gaan, zoals bijvoorbeeld de Atlas van afgehaakt Nederland laat zien.”*

Verschijnselen die horen bij polarisatie en die we in deze tijd steeds vaker een plek zien veroveren in de politiek en de maatschappij, zijn die van *framing* en het *cancelen*. In beide gevallen zijn de verbinding en de wil om er samen uit te komen er niet meer. Er is een sterke bedoeling om een andere mening aan te vallen en vaak met argumenten die niet kloppen belachelijk te maken of als een gevaar neer te zetten, en (daarmee) buiten de discussie in de maatschappij te willen zetten.

Individualisering is de afgelopen jaren toegenomen. Aan de ene kant geeft dit mensen als persoon meer stevigheid en de kracht om plannen uit te voeren. Aan de andere kant zijn we het hierdoor als groep voor een deel verleerd om *samen te zorgen voor het geheel of gedeelde midden*. Op dat gebied is individualisatie te ver gegaan. We worden de hele tijd aangesproken als individu. Voor veel mensen is dat erg lastig. We missen daarin de groep.

Het is de uitdaging voor een maatschappij of stad dat we tegelijk op een gezonde manier voor onszelf moeten zorgen én een manier moeten (terug)vinden om met elkaar ook te zorgen wat ons bindt en waar we allemaal gebruik van maken: het publieke domein, de ruimte waarbinnen algemeen toegankelijke maatschappelijke discussies plaatsvinden. Tonkens en Hurenkamp schreven al eerder dat dit van iedereen een bijdrage vraagt: *“burgerschap is een ambacht”*.

Organisaties die invloed hebben op de maatschappij, maar waar, andersom, mensen weinig invloed op hebben

Door de groei van samenwerkingen tussen regio's, landen en wereldwijd is ook het aantal organisaties waarin afspraken worden gemaakt, voorbereid of beïnvloed, snel toegenomen. Vaak raken deze besluiten direct of indirect de (mensen in de) samenleving. Bij veel van deze organisaties is de invloed van inwoners op de besluiten echter afwezig of onduidelijk.

Wanneer mensen merken dat er invloeden op hun dagelijkse leven zijn die zij niet altijd kunnen zien of waaraan ze niet altijd iets kunnen doen, doet dit iets met hun betrokkenheid bij en vertrouwen in de overheid en samenleving.

Voorbeelden hiervan op stads- en regioniveau zijn de Veiligheidsregio's en verschillende andere regionale samenwerkingen en -deals. In Europa en wereldwijd zien we dit bij de Europese Commissie^{xviii en xix}, de Wereld Gezondheids Organisatie (WHO) en invloedrijke (informele) netwerkgroepen. Ook zien we dat grote, internationale bedrijven en investeringsfondsen zó groot en invloedrijk zijn geworden dat ze ook wel *corporate states* worden genoemd^{xx}. Hun invloed werkt soms direct maar nog vaker via een netwerk van lobby en (investerings in) NGO's, (internationale) netwerkclubs, denktanks en *foundations*, door op wetgeving en andere beleidsvorming.

Digitalisering en kunstmatige intelligentie

Een andere grote beweging – waar we (alweer) als gemeente geen directe verandering in kunnen brengen, maar die wel invloed heeft op de ervaring en de werking van de democratie, is die van digitalisering en kunstmatige intelligentie (artificial intelligence, AI).

Beide stromingen geven ons veel kansen en oplossingen. Tegelijkertijd ligt ook de valkuil van het verlies van aandacht voor elkaar en verbinding op de loer. Er is minder (menselijk) contact tussen overheid en inwoners, terwijl juist de oplossingen voor de vraagstukken van dit moment ontstaan in dit contact. Ideeën om hier een goed antwoord op te geven worden gelukkig goed onderzocht in onze digitaliseringsopgave. Bovendien is kortgeleden in Nijmegen een ethische commissie benoemd die zich buigt over dit vraagstuk.

Een ander onderwerp om over na te gaan denken is de invloed die het gebruik van AI uitoefent op de samenleving en democratie. Kortgeleden bleek bijvoorbeeld al dat een steeds grotere groep studenten AI-software gebruikt om verslagen te *laten schrijven*. Voor docenten is het niet te controleren of de teksten echt door mensen bedacht en geschreven is. Ray Kurzweil, ondernemer, schrijver over AI en manager ontwikkeling bij Google, heeft voor het jaar 2045 de *technologische singulariteit* voorspeld. Dit is het punt waarop kunstmatige intelligentie zichzelf verbeterd heeft en daarmee mogelijk meer invloed krijgt op de richting waarin de maatschappij zich beweegt dan de mens zelf.

Want; wat vinden we binnenkort nog *ware* en *waardevolle* informatie om democratische besluiten op te baseren^{xxi}?

Bronnen

ⁱ participatietool.nijmegen.nl

ⁱⁱ Stadsmonitor gemeente Nijmegen, 2022: [Kerncijfers | Stads- en wijkmonitor 2022 \(pcportal.nl\)](https://kerncijfers.stadsmonitor.nl/)

ⁱⁱⁱ *Nu is het aan ons*, Eva Rovers, De Correspondent, 2022: <https://decorrespondent.nl/nuishetaanons>

^{iv} Tekst uit: <https://www.tegenverkiezingen.nl/duitstalige-regio-oost-belgie-krijgt-als-eerste-permanente-gelote-burgerraad>

^v Vlaams-Nederlands Kennisplatform burgerbegrotingen, <https://burgerbegrotingen.eu/>

^{vi} Kennisnetwerk Uitdaagrecht, <https://uitdaagrecht.nl/>

^{vii} Wetsvoorstel Wet versterking participatie op decentraal niveau, 23-09-2022:
<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?cfg=wetsvoorsteldetails&qry=wetsvoorstel%3A36210>

^{viii} Kabinetsreactie op de *Atlas van afgehaakt Nederland*, pagina 13, 10-10-2022:
<https://open.overheid.nl/repository/ronl-eb37febbf241329d10997167847ff05bf6f3c13b/1/pdf/kamerbrief-kabinetsreactie-op-de-atlas-van-afgehaakt-nederland.pdf>

^{ix} Enquête: vertrouwen in de politiek is enorm laag, NOS Nieuws, 20-09-2022:
<https://nos.nl/collectie/13915/artikel/2445243-enquete-vertrouwen-in-de-politiek-is-enorm-laag>

^x *Staat van het Bestuur* | 2022, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, maart 2023.
<https://staatvanhetbestuurdashboard.nl/>

^{xi} *De polder moet op de schop* vindt SER-voorzitter Kim Putters, De Volkskrant, 12-01-2023.
<https://www.volkskrant.nl/economie/de-polder-moet-op-de-schop-vindt-ser-voorzitter-kim-putters-de-plekken-waar-de-traditionele-macht-wordt-uitgeoefend-zijn-aan-verandering-toe~bccae572/>

^{xii} Kabinetsreactie op de *Atlas van afgehaakt Nederland*, 10-10-2022:
<https://open.overheid.nl/repository/ronl-eb37febbf241329d10997167847ff05bf6f3c13b/1/pdf/kamerbrief-kabinetsreactie-op-de-atlas-van-afgehaakt-nederland.pdf>

^{xiii} *Niet boos maar machteloos. Twintig jaar onderzoek naar de boze burger*, Jelle van der Meer en Marcel Ham, uitgeverij Van Gennip, 2022.

^{xiv} *Ongekende Belangen, over maatschappelijke democratie en bestuurlijke responsiviteit*, Prof. dr. C. Braun, Leiden, 16-09-2022: <https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/governance-and-global-affairs/bsk/oraties/oratie-braun.pdf>

^{xv} *Wees open over jouw belang, schaduwmacht ondermijnt de rechtsstaat*, Caelesta Braun, Binnenlands Bestuur week 49 2022, p20-21.

^{xvi} *How Democracies Die, Fast and Slow*, John Keane, Lecture Radboud Reflects, 22-11-2022:
<https://www.ru.nl/radboudreflects/terugblik/terugblik-2022/terugblik-2022/22-11-01-how-democracies-fast-and-slow-lecture-and/>

^{xvii} *Is populisme noodzakelijk voor een gezonde democratie?*, Koen van Bommel en Manuel Hensmans, 2020:
<https://vu.nl/nl/onderzoek/is-populisme-noodzakelijk-voor-een-gezonde-democratie>

^{xviii} *De Europese Commissie en de eis van democratische legitimiteit*, Fred van Staden, Clingendael:
<https://www.clingendael.org/nl/publicatie/de-europese-commissie-en-de-eis-van-democratische-legitimiteit>

^{xix} *De Europese Unie: een democratische unie zonder natie*, Rogier Dopheide, Universiteit Leiden:
<https://studenttheses.universiteitleiden.nl/access/item:2629619/view>

^{xx} <https://decorrespondent.nl/12644/het-grootste-gevaar-voor-de-democratie-komt-niet-van-tirannen-maar-van-de-superrijken/891310356288-b25f5a46>

^{xxi} *Dit kaartje laat zien waarom we niet zo hard van stapel moeten lopen met kunstmatige intelligentie*, Maurits Martijn, de Correspondent, 22-02-2023: <https://decorrespondent.nl/14252/dit-kaartje-laat-zien-waarom-we-niet-zo-hard-van-stapel-moeten-lopen-met-kunstmatige-intelligentie/438334512-df1d946d>