
DE GEMEENTERAAD ALS BRUGGENBOUWER

Toegankelijk, betrokken en bekend



De gemeenteraad als bruggenbouwer

Toegankelijk, betrokken en bekend

Auteur:

Ruben Arno Plomp

Studentennummer:

4963385

Opleiding:

Bestuurskunde/Overheidsmanagement
Thorbecke Academie, NHL Stenden Hogeschool Leeuwarden

Module:

Stage jaar 3

Begeleiders:

Ingeborg Veldkamp (NHL Stenden)
Wytze Spoelstra (Gemeente Meppel)

Plaats van uitgifte:

Meppel

Uitgevende instantie:

Gemeente Meppel

Classificatie: Stage jaar 3: Beroepsproduct 1 – Onderzoeksrapport

Datum: 25 januari 2024

Versie: 1.5.0

NHL Stenden Hogeschool te Leeuwarden

Voorwoord

Voor u ligt het onderzoeksrapport 'De gemeenteraad als bruggenbouwer: toegankelijk, betrokken en bekend'. Dit onderzoek is geschreven om te voldoen aan de stage eisen van het derde jaar van de studie Bestuurskunde/Overheidsmanagement aan de NHL Stenden Hogeschool te Leeuwarden. Vanaf september 2023 tot en met januari 2024 heb ik stagegelopen bij de griffie van de gemeente Meppel en aldaar dit rapport geschreven.

Ik merkte gedurende de eerste twee jaar van mijn studie dat ik een brede interesse had rondom vraagstukken in de binnenlandse publieke sector. Ook merkte ik dat mijn interesse voor gemeentelijke organisaties in het bijzonder gedurende de studie toenam. Met name door de vele decentralisaties die de rol van de gemeenten hebben doen groeien, de nabijheid tot de burger en de directe impact op de lokale omgeving die zij kan hebben, hebben mij ertoe doen besluiten om mijn stage bij een gemeente te vervullen. En ik kan concluderen dat ik met mijn neus in de boter ben gevallen. Meppel is een groeiende gemeente waar veel mogelijk is. Zij kent een bevlogen en gepassioneerd ambtenarenapparaat en een scherpe gemeenteraad. De samenstelling van de gemeente heeft een goede mix tussen stedelijk gebied en landelijke dorpskernen wat het werk in de hele organisatie, maar ook zeker voor de griffie, enorm veelzijdig maakt. Ik heb stage dan ook als enorm prettig en leerzaam ervaren.

Ik wil mijn begeleider van NHL Stenden, Ingeborg Veldkamp, bedanken voor de uitstekende begeleiding en ondersteuning bij het vormgeven van dit rapport. Ik heb u bewust als stagebegeleider gekozen omdat u tijdens de lessen en ateliers die u verzorgde op school, mij steeds uitdaagde om mijn werk naar een hoger niveau te tillen en ik zeker wist dat dit met dit onderzoek niet anders zou zijn. Ook wil ik Wytze Spoelstra, griffier van de gemeente Meppel, bedanken voor de begeleiding op de griffie. De gemeente Meppel heeft een uitstekende griffier met een hardwerkend en gezellig griffieteam daarachter. Er is gedurende de stage geen dag geweest dat ik met tegenzin in de trein richting Meppel stapte, hoe laat een raads- of commissievergadering die dag dan ook zou maken.

Afsluitend wil ik mijn vrienden en familie, in het bijzonder mijn vriendin Doreen, bedanken voor hun steun tijdens mijn stage en daaromheen.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Ruben Plomp

Meppel, 25 januari 2024

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting	4
1. Inleiding en context	5
1.1 Aanleiding en relevantie	5
1.2 Context	6
1.3 Doelstelling	7
1.4 Hoofd- en deelvragen	7
1.5 Leeswijzer	7
3. Theoretisch Kader	8
3.1 Actief burgerschap	8
3.1.1 Participatie ladder van Arnstein (1969)	8
3.1.2 Vormen van actief burgerschap	9
3.1.3 Conclusie	11
3.2 Toegankelijkheid, betrokkenheid & bekendheid van de gemeenteraad	12
3.2.1 Insprekrecht	12
3.2.2 Versterken band tussen lokale samenleving en gemeenteraad	13
3.2.3 Informatiebubbels	14
3.2.4 Communicatie vanuit overheden	14
3.2.5 Conclusie	15
3.3 Conceptueel Model	16
4. Methodologie	17
4.1 Verantwoording inzet methodes	17
5. Resultaten	18
5.1 Actief burgerschap	18
5.1.1 Burgeramendementen gemeente Zeist	18
5.2 Toegankelijkheid, betrokkenheid en bekendheid van de gemeenteraad	19
5.2.1 Onderhouden van een goede band	19
5.2.2 Beschikbaar maken van informatie	19
5.2.3 Raadssprekkuur	20
6. Conclusie en discussie	21
6.1 Actief burgerschap	21
6.2 Toegankelijkheid, betrokkenheid en bekendheid van de gemeenteraad	21
6.3 Discussie	22
7. Aanbevelingen	23
7.1 Hoe kan betrokkenheid van de gemeenteraad worden gestimuleerd, zodat dit leidt tot actiever burgerschap?	23
7.2 Hoe kan de toegankelijkheid tot de gemeenteraad worden versimpeld?	24
7.3 Op welke wijze kan de gemeenteraad haar bekendheid vergroten zodat ze beter herkend en begrepen?	24
Literatuurlijst	25
Bijlagen	27
I. Interviewvragen incl. antwoorden:	27
II. Tabellen:	41
III. Figuren:	42

Samenvatting

“De gemeenteraad is het orgaan wat het dichtste bij de burgers staat”, dat is wat de algemene consensus is wanneer het gaat over de positie van de gemeenteraad binnen het huis van Thorbecke. Toch kennen gemeenteraadsverkiezingen gemiddeld een veel lagere opkomst dan bij de Tweede Kamerverkiezingen. De vraag die dit oproept is: hoe kunnen we ervoor zorgen dat mensen weer aanhaken bij de gemeenteraad? In dit onderzoek, in opdracht van de gemeenteraad van Meppel, is geprobeerd om middels een aantal aanbevelingen de raad toegankelijker, betrokkener en bekender te maken, zodat kiezer weer actief kan participeren binnen de lokale politiek.

Om tot de juiste aanbevelingen te komen, is de volgende hoofdvraag geformuleerd: *“Hoe kan de gemeenteraad haar toegankelijkheid, betrokkenheid en bekendheid verbeteren om actief burgerschap te stimuleren?”*. Aan de hand van deze hoofdvraag zijn er een drietal deelvragen geformuleerd waarmee specifiek onderzoek kan worden gedaan. In het theoretisch kader is gebleken dat actief burgerschap op vele manieren kan worden vormgegeven. Deze inzichten zijn door middel van interviews met raadsleden en medewerkers van de gemeente verder verkend binnen de context van de gemeente Meppel.

Uit de resultaten is gebleken dat de gemeenteraad van Meppel op een aantal manieren haar toegankelijkheid, bereikbaarheid en bekend kan verbeteren. Allereerst door burgers vooraf actief te betrekken bij het maken van beleid, door te kijken naar betere ondersteuning van burgerinitiatieven en door een jongerenraad te vormen kan actief burgerschap tussen inwoners en gemeenteraad worden vormgegeven. Daarnaast is het zaak om ook de toegankelijkheid tot de gemeenteraad te verbeteren door een raadspreekuur in te stellen waar inwoners op een laagdrempelige manier hun ‘ei’ kwijt kunnen bij de raadsleden. Ook is het van belang dat de gemeenteraad inzet op het vormen van een raadscommunicatieplan om haar bekendheid onder de Meppeler bevolking te vergroten en daaromtrent afspraken te maken met lokale TV- en radiozenders en in te zetten op sociale media.

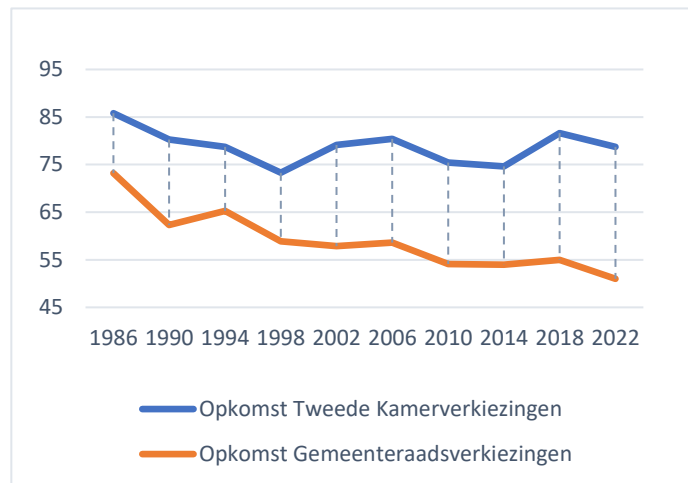
1. Inleiding en context

In de inleiding wordt een beeld geschetst waarom dit onderzoek wordt gehouden. Er wordt een aanleiding omschreven en de verschillende actoren worden eveneens benoemd. Ook wordt de context van het onderzoek uiteengezet.

1.1 Aanleiding en relevantie

“Lokale politiek wordt in potentie steeds belangrijker in het leven van de burger” schreef Winninghoff (2018) in *“Afhakers lokale democratie: Een kwalitatief verkennend onderzoek.”* Winninghoff (2018) signaleerde dat *“(…) een aanzienlijke groep burgers weinig interesse of participatiedrang [heeft] voor met name de lokale democratie. Het continu onderzoek burgerperspectieven (COB) van het SCP toonde al in 2013 in aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen aan dat Nederlanders in vergelijking met andere Europeanen weinig belangstelling hebben voor de lokale politiek”*. De lokale politiek wordt dus steeds belangrijker in het leven van burgers, maar tegelijkertijd heeft een aanzienlijke groep burgers weinig interesse in de lokale politiek, iets wat ook blijkt uit de opkomstcijfers van de gemeenteraadsverkiezingen in Meppel (figuur 1). Deze zijn in vergelijking met de opkomstcijfers van de Tweede Kamerverkiezingen veel lager en kennen een dalende trend sinds 1986.

In figuur 1 is te zien dat er altijd al wel een verschil tussen de opkomst bij de Tweede Kamerverkiezingen en bij de gemeenteraadsverkiezingen is geweest, maar wat opvalt is dat dit verschil de laatste ± 25 jaar alsmaar groter wordt. Bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen, van 2022, kwam nog maar 53,4% van de kiesgerechtigde bevolking van Meppel stemmen ten opzichte van bijna 75% in 1986 (Kiesraad - verkiezingsuitslagen, z.d.).



Figuur 1: Opkomstcijfers Tweede Kamer- en gemeenteraadsverkiezingen in de gemeente Meppel. Bron: Kieswijzer.nl

Een verklaring van de lage opkomstcijfers kan o.a. gevonden worden in het vertrouwen van burgers in politieke vertegenwoordigers. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) constateerde in de nazomer van 2022 ook dat het vertrouwen van personen vanaf 15 jaar in de Tweede Kamer (25%) en politici (21,1%) erg laag is (CBS, 2023). Er zijn groepen burgers die in steeds grotere mate kritisch en/of wantrouwend ten opzichte van hun volksvertegenwoordigers staan. Dit is problematisch omdat een gebrek aan vertrouwen in de politieke vertegenwoordiging, tegelijkertijd het oplossend vermogen van de overheid doet dalen. Volgens het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) is de grootste uitdaging voor het politieke jaar 2023 dan ook het heraanhaken van de kritische burger (SCP, 2022). Ook mensen die wél vertrouwen in de politiek kennen voelen toch afstand tot de volksvertegenwoordigende organen. Het SCP (2022) schrijft dat mensen *“(…) het gevoel [hebben] dat politici niet luisteren of niet goed weten wat er speelt en daarom besluiten nemen die verkeerd zijn of niet in lijn zijn met de wensen van burgers. Het beeld dat politici niet luisteren, is voor veel mensen een reden om zich niet goed vertegenwoordigd te voelen.”*

Uit de bovenstaande aanleiding vloeit een aanname dat zichtbaarheid, toegankelijkheid en begrijpbaarheid van de politiek (zowel landelijk, provinciaal en lokaal) bevorderlijk kan zijn voor de mate van vertrouwen. Prof. dr. Kees van den Bos, hoogleraar Sociale Psychologie aan de Universiteit Utrecht, koppelt in zijn essay *“Vertrouwen in de overheid: wanneer hebben burgers het, wanneer hebben ze het niet, en wanneer weten ze niet of de overheid te vertrouwen is?”*. Het vertrouwensvraagstuk aan de informatiebehoefte die de mens van nature heeft. Uit deze visie op de mens als een informatiezoeker vloeit voor de overheid (zowel nationaal, provinciaal als lokaal) de noodzaak voort om de burger goede en bovenal goed begrijpbare informatie te verschaffen. Gebeurt dat niet dan stelt Van den Bos (2011) dat *“de burger, en zeker de burger die niet goed weet of hij de overheid wel of niet kan vertrouwen elke informatie die hij wel voorhanden heeft [zal] aangrijpen om zich een oordeel te vormen over de overheid en het vertrouwen dat hij daarin kan stellen.”* (Van Den Bos, 2011). Uit de conclusie van Van Den Bos (2011) kan dus worden gelezen dat goede en goed toegankelijke informatie essentieel is voor de moderne overheid. Dit onderzoek, juist met als doel om een goede toegankelijke informatiestroom vanuit de gemeenteraad naar de inwoners te onderzoeken en hierover te adviseren, is dus van relevantie.

De bovengenoemde feiten zijn problematisch omdat gesteld kan worden dat een volksvertegenwoordigend orgaan dat een steeds kleiner wordend deel van de samenleving representeert een wankelende legitimiteit heeft. Daarom is het wenselijk dat de politieke organen in Nederland hun toegankelijkheid, betrokkenheid en bekendheid moeten verbeteren wil deze legitimiteit aangesterkt worden en blijven. Ook voor de gemeente Meppel is het van belang om de toegankelijkheid, betrokkenheid en bekendheid op lokaal niveau te onderzoeken. Door te onderzoeken op wat voor manier de gemeenteraad haar toegankelijkheid, betrokkenheid en bekendheid kan verbeteren, wil de gemeenteraad Meppel de bovengenoemde trend van toenemend wantrouwen en politiek afhaken zien te remmen of, waar dit mogelijk is, voorkomen.

1.2 Context

De gemeente Meppel heeft het inspraakrecht tijdens de raadsvergadering uit het reglement van orde geschrapt. Dit is gedaan omdat de inspraakmogelijkheid vooral op het laatste moment, bij de besluitvormende vergadering, werd gebruikt. Dit had het gevolg dat zorgen van inwoners niet meegenomen konden worden in de uiteindelijke besluitvorming omdat er al een voorstel lag waarover dezelfde avond gestemd moest worden. Tegelijkertijd wilden de raadsleden wel een mogelijkheid om de stem van inwoners te laten horen, zonder dat dit extra druk op hen zou leggen in één vergadering. Er is vervolgens besloten om de inspraakmogelijkheid en inhoudelijke behandeling naar de raadscommissie te verplaatsen, maar nog hebben de inwoners het gevoel dat zij niet worden meegenomen in de besluiten van de gemeente. De griffie wil dat gevoel proberen weg te nemen door te kijken op wat voor manier de gemeenteraad haar toegankelijkheid, betrokkenheid en bekendheid kan verbeteren.

1.3 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is om inzicht te krijgen op welke wijze de toegankelijkheid tot, de betrokkenheid bij en algemene bekendheid van de gemeenteraad van Meppel kan worden verbeterd en hier een advies over te schrijven.

1.4 Hoofd- en deelvragen

Uit de bovengenoemde doelstelling vloeit de volgende hoofdvraag:

“Hoe kan de gemeenteraad haar toegankelijkheid, betrokkenheid en bekendheid verbeteren om actief burgerschap te stimuleren?”

Deze hoofdvraag is op te splitsen in een drietal deelvragen:

1. Hoe kan betrokkenheid van de gemeenteraad worden gestimuleerd, zodat dit leidt tot actiever burgerschap?
2. Hoe kan de toegankelijkheid tot de gemeenteraad worden versimpeld?
3. Op welke wijze kan de gemeenteraad haar bekendheid vergroten zodat ze beter herkend en begrepen?

1.5 Leeswijzer

Zoals u hierboven heeft kunnen lezen is er in dit eerste hoofdstuk een aanleiding en context van het onderzoek vormgegeven. In het tweede hoofdstuk wordt, aan de hand van deze aanleiding en context, een hoofdvraag en meerdere deelvragen omschreven. Vervolgens wordt in hoofdstuk drie een theoretisch kader uiteengezet waar wordt ingegaan op de sleutelbegrippen van dit onderzoek afgesloten met een conceptueel model. Hoofdstuk vier bevat de methodologie met een verantwoording van de gebruikte onderzoeksmethoden. Hoofdstuk vijf bevat de resultaten welke zijn opgedaan gedurende het onderzoek en in hoofdstuk zes worden aan de hand van deze resultaten conclusies getrokken en afsluitend een discussie gevoerd over de zuiverheid van de resultaten en conclusies. Het onderzoek eindigt door middel van een aantal aanbevelingen welke in hoofdstuk zeven worden omschreven. Het rapport sluit af door middel van een literatuurlijst en de verzamelde bijlagen.

3. Theoretisch Kader

In dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de sleutelbegrippen van de onderzoeksvraag. Om de onderzoeksvraag goed te kunnen beantwoorden is het belangrijk om eerst de theoretische grondslag te onderzoeken en na te gaan wat er al over het onderwerp bekend/geschreven is. Afsluitend wordt er een conceptueel model vormgegeven.

3.1 Actief burgerschap

Actief burgerschap is een begrip wat breed te definiëren valt. Binnen een democratie is het wenselijk dat burger actief betrokken zijn bij de politiek en maatschappij, maar de definiëring van dit begrip is vaak lastig. Aan de hand van bestaande literatuur wordt hieronder een definitie van dit begrip voor dit onderzoek vormgegeven.

3.1.1 Participatie ladder van Arnstein (1969)

Om de verschillende vormen van actief burgerschap uit te werken heeft de Amerikaanse beleidsmedewerker aan het U.S. Department of Health, Education and Welfare, Sherry R. Arnstein, in de jaren 60 van de vorige eeuw een participatie ladder ontwikkeld. De mate van actief burgerschap wordt door Arnstein (1969) uitgedrukt in de vorm van participatie binnen de samenleving. De door Arnstein (1969) omschreven ladder schetst een stapsgewijze vergroting van de macht van burgers in het beleidsproces. Zij loopt vanaf de laagste schaal 'manipulation' (manipulatie) tot aan de hoogste schaal 'citizen control' (de burger in controle) en zijn in te delen in drie categorieën:

Mate van actief burgerschap	Typen
Degrees of citizen power Beschrijving: <i>Degrees of Citizen power is de meest participatieve vorm in de ladder. Burgers kunnen het gezag delen met de gezagsdragers, krijgen gedelegeerde macht van de gezagsdragers of, in de hoogste trap, hebben zij volledige bevoegdheid en zijn zij als het ware zelf de gezagsdragers.</i>	Citizen control
	Delegated power
	Partnership
Degrees of tokenism Beschrijving: <i>Onder degrees of tokenism mogen burgers hun stem laten horen en worden zij ook gehoord door de gezagsdragers, maar onder deze categorie ontbreekt hun de macht om te verzekeren dat hun zienswijze ook door de gezagsdragers worden meegenomen in de besluitvorming.</i>	Placation
	Consultation
	Informing
Degrees of non-participation Beschrijving: <i>Bij non-participation is het de bedoeling dat burgers zich totaal niet bemoeien met de planning of uitvoering van programma's. De non-participation categorie heeft als doel gezagsdragers burgers te laten 'onderwijzen' of te 'genezen'.</i>	Manipulation
	Therapy

Tabel 1: Participatieladder van Arnstein (1969) in tabelvorm

Het belangrijkste element om mee te nemen van de participatie ladder van Arnstein (1969) is dat er geen eenduidige manier is om burgerparticipatie vorm te geven, maar er per casus moet worden gekeken naar de hoeveelheid macht welke een bestuursorgaan aan haar inwoners wil geven op bepaalde thematiek. Een kernboodschap welke Arnstein (1969) meegeeft is: "Participation of the governed in their government is, in theory, the cornerstone of democracy—a revered idea that is vigorously applauded by virtually everyone."

3.1.2 Vormen van actief burgerschap

Bij het begrip burgerbetrokkenheid doemt, zoals omschreven in het signalementenrapport 'Betrokken burgers' van het Planbureau voor de Leefomgeving (2023), vaak al snel het beeld op van vergadertafels met grote vellen papier, whiteboards, snelle krabbels en felgekleurde post-its. Burgerbetrokkenheid wordt dan ook vaak gelijkgesteld aan burgerparticipatie. Echter kan actief burgerschap op verschillende manieren worden vormgegeven. Het rapport 'Betrokken burgers' (PBL, 2023) omschrijft zeven vormen van actief burgerschap: inspreken en participeren, vormgeven van plannen, informeren en communiceren, initiatief nemen en samenwerken, veranderen van gedrag en leefstijl, onderzoeken en bewust worden en weerstand voelen en protesteren. Hoewel deze zeven vormen zeer van elkaar verschillen, kunnen ze volgens het PBL (2023) toch getypeerd worden als *"manieren waarop overheden samen met burgers maatschappelijke veranderingen teweeg kunnen brengen."* (PBL, 2023). Van deze zeven vormen worden er drie (informeren en communiceren, initiatief nemen en samenwerken en weerstand voelen en protesteren) hieronder nader uitgediept. De keuze voor deze drie vormen uit het onderzoek van het PBL, is genomen omdat deze het beste toepasbaar zijn bij de gemeente Meppel en deze sturen richting de gewenste resultaten van dit onderzoek.

1. Informeren en communiceren

Het PBL (2023) omschrijft dat de leefomgeving onder invloed van allerlei technologische, economische en sociale ontwikkelingen staat, die ook nog is met elkaar samenhangen (PBL, 2023). Het PBL (2023) omschrijft daarbij dat: *"[De] complicerende factor is dat de kennis over die vraagstukken en ontwikkelingen zelf ook continu in ontwikkeling is, en dat er de nodige onzekerheden spelen omtrent de uitwerking van de ontwikkelingen."* (PBL, 2023). Dit verklaart volgens het PBL (2023) mede waarom de grote vraagstukken vaak in nogal abstracte termen beschreven worden, die maar deels aansluiten bij de dagelijkse leefwereld van de meeste burgers. Wanneer 'informeren en communiceren' naast de participatieladder van Arnstein (1969) wordt gelegd dan is te zien dat deze vorm past onder *degrees of tokenism*, er kan daarom gesteld worden dat informeren en communiceren ook een vorm van burgerparticipatie is.

Het PBL (2023) stelt echter wel dat het delen van informatie vaak tekortkomt. Om de burger begrijpelijke en behapbare informatie voor te leggen en te overtuigen dat het beleid goed is, wordt vaak slechts een deel van de informatie gedeeld. Het deel waarover geen twijfel bestaat om daarmee preciezer te sturen op gedrag. Dit fenomeen is ook iets wat Pol en Swankhuisen (2023) in het boek *Overheidscommunicatie: een gedragswetenschappelijke aanpak* (2023) omschrijven: *"De overheid probeert op allerlei terreinen invloed uit te oefenen op het gedrag van burgers. Dat is deels haar taak, en noodzakelijk om een oplossing te bieden voor problemen in de samenleving."* De door Arnstein (1969) omschreven burgerparticipatie komt daardoor wel in gevaar.

Het is volgens het PBL (2023) dan ook belangrijk dat overheden expliciet zijn over de feiten en veronderstellingen waarop het beleid is gebaseerd. In het bijzonder omdat burgers lang niet zulke eenduidig rationeel calculerende wezens zijn als wel verondersteld wordt. Pol en Swankhuisen (2023) onderschrijven deze opvatting. Zij stellen dat het *"een misvatting"* is dat het lukraak delen van sterke argumenten burgers overtuigen en zouden leiden tot verandering van hun houding en gedrag (Pol & Swankhuisen, 2023). Mensen selecteren volgens Pol en Swankhuisen (2023) aan de lopende band en zonder dat we het eigenlijk doorhebben allerlei soorten informatie. Dat automatische gedrag maakt naar schatting 95 procent van ons handelen uit (Pol & Swankhuisen, 2023).

Verwachting 1:

Het is de verwachting dat het juist, tijdig en volledig informeren van burgers ervoor zorgt dat het draagvlak van gemaakt beleid, ook wanneer dit eventueel nadelig uitpakt, wordt begrepen en uiteindelijk geaccepteerd door inwoners.

2. Initiatief nemen en samenwerken

Initiatieven van burgers zijn er volgens het PBL (2023) in vele soorten en maten. Zij ontstaan van kleine en grote groepen in de buurt of regio, tot landelijke initiatieven of internationale samenwerking. Initiatieven kunnen zich richten op verduurzaming van het eigen leven (energiecoöperaties, stadslandbouw), terwijl andere zich richten op het beheer van de gemeenschappelijke ruimte, zorg voor de natuur, schoonmaakacties of de vermindering van zwerfvuil (PBL, 2023). Binnen initiatieven spelen de burgers dus een hele actieve rol in de samenleving. Naast burgerinitiatieven, kunnen overheden er ook voor kiezen om burger actief te betrekken bij het overheidsoptreden, door samen te werken met burgers. Dit wordt doorgaans interactief beleid genoemd. Wanneer deze door het PBL omschreven participatiemethode naast de ladder van Arnstein (1969) word gelegd, valt *initiatief nemen en samenwerken* onder *degrees of citizen power*. Burgers hebben namelijk de mogelijkheid op proactief beleid vorm te geven en treden in een partnerschap met een overheid.

In 'De aanpak van interactief beleid' schrijft Pröpper (2009) dat er verschillende contouren zijn waarin de keuze kan worden gemaakt voor een interactieve aanpak bij de totstandkoming van beleid. De aard van de beleidssituatie wordt volgens Pröpper (2009) bepaald door de inhoudelijke problemen, de kenmerken van en de relaties tussen relevante actoren en de doelen die de initiatiefnemer met de interactieve aanpak beoogt (Pröpper, 2009). Dergelijke burgerinitiatieven dienen volgens het PBL (2023) echter wel gekoesterd te worden, want ze geven blijk van de betrokkenheid van inwoners. Burgerinitiatieven zijn overigens niet een nieuw fenomeen; de energieke-participatieve samenleving kent een lange traditie in Nederland (Pröpper, 2009).

Hoewel overheden baat hebben bij het draagvlak, de kennis, de ervaring en de inzet van georganiseerde burgers, stelt het PBL (2023) dat overheden en burgerinitiatieven elkaar niet altijd kunnen vinden, dit kan gevolgen hebben voor het actieve burgerschap. Zo hebben burgers vaak moeite om bij een verkokerde overheid de juiste 'potjes' of contacten te vinden (PBL, 2023); veel initiatieven zijn afhankelijk van kleine, kwetsbare kerngroepen, en vrijwilligers hebben niet noodzakelijk de juiste competenties of tijd om door het woud van administratieve verplichtingen te komen. Pröpper (2009) wijst, in tegenstelling tot het PBL, niet naar de burger als struikelblok bij de totstandkoming van interactief beleid maar naar de bepaalde bestuursstijl die een overheidsorganisatie gebruikt. Overheden zijn namelijk ten opzichte van de burgers veel machtigere instellingen die uiteindelijk bepalen of een bepaald initiatief wel of juist niet doorgaat (Pröpper, 2009). Burgers kunnen vaak niet anders doen dan toekijken en afwachten wat een overheid met hun plannen en zienswijze gaat doen.

Er moet volgens het PBL (2023) ook gedacht worden aan continuïteit: als iemand ermee stopt, is opvolging niet gewaarborgd. *"Een zogenoemde responsieve overheid, met een belangstellende houding, in combinatie met toegankelijke ondersteuning, kan burgerinitiatieven beter faciliteren en de kans op continuïteit en opschaling vergroten."* (PBL, 2023). Dit sluit ook aan op wat Pröpper (2009) omschrijft: *"Als middelen [voor interactief beleid] niet voorhanden zijn, zullen de resultaten moeizamer of niet tot stand komen."* (Pröpper, 2009).

Verwachting 2:

Het is de verwachting dat het bevorderen en ondersteunen van samenwerkingsverbanden en burgerinitiatieven bevorderlijk is voor het stimuleren van actief burgerschap.

3. Weerstand voelen en protesteren

Weerstand en protest zijn vaak een reactie op een als onrechtvaardig ervaren situatie (PBL, 2023). Het is belangrijk om (lokale) lasten te erkennen, voldoende aandacht te besteden aan de verdeling van risico's en hier ook transparant over te zijn. Bij plannen voor bijvoorbeeld grootschalige ingrepen in de leefomgeving verwijzen overheden, volgens het PBL (2023), vaak naar het algemeen belang en vervolgens naar berekeningen en beoordelingen van experts die laten zien dat de ingreep volstrekt veilig en gezond is of landschappelijk en stedenbouwkundig inpasbaar. Maar dergelijke ambtelijke overtuigingsstechnieken blijken in de weerbarstige praktijk vaak niet te werken. Ook een toenemende mate van versplintering en polarisatie in de Nederlandse politiek draagt volgens Bovens et al. (2017) in 'Openbaar Bestuur: beleid, organisatie en politiek' bij aan de opkomst van het weerstandsgevoel wat omschreven wordt als 'De stemmingendemocratie'.

De stemmingendemocratie houdt in dat politiek en bestuur door een combinatie van meerderheidsdenken (de meeste stemmen gelden) en stemmingen in de zin van uitgedragen emoties besluitvorming tot stand laten komen (Bovens et al., 2017). In een stemmingendemocratie krijgt het bedaarde overleg minder nadruk en de gepassioneerde stemming juist meer. De moderne kiezer kijkt volgens Bovens et al. (2017) vanaf zijn bank naar het politiek schouwspel en zapt door naar een andere politieke partij wanneer het gebodene hem niet bevalt of begint te vervelen. Het is daarom ook lastig om deze vorm van actief burgerschap te koppelen aan de participatieladder van Arnstein (1969). Deze ladder veronderstelt namelijk dat burgers bereid zijn om *samen* met een overheid te werken aan een oplossing. Wanneer men weestand voelt en/of gaat protesteren dan zijn zij vaak niet meer bereid om mee te werken.

Of burgers omgevingsrisico's en-overlast willen accepteren blijkt ook volgens het PBL (2023) nauwelijks te worden bepaald door berekeningen van experts die aantonen dat de kans op negatieve effecten klein is. Los van een groeiend wantrouwen tegenover experts, stelt het PBL (2023) dat de uitkomsten van dergelijke vaak complexe en weinig transparante rekensommen, redeneringen of ontwerpuitskomsten vaak de kern van de zaak niet raken. Bij degenen die zich zorgen maken speelt vaak een veelkleurig palet van waarden en belangen die niet meegenomen worden in berekeningen. Een veel grotere invloed wat het PBL (2023) signaleert is dan ook 'het gevoel' dat mensen hebben bij de plannen van de overheid, zoals een gevoel van 'onvrijwilligheid', een gevoel van een oneerlijke verdeling van lusten en lasten of een verondersteld gebrek aan beheersbaarheid van een situatie die groot gevaar kan opleveren (PBL, 2023). Hierbij sluit het idee van de stemmingendemocratie van Bovens et al. (2017) ook naadloos op aan.

Verwachting 3:

Het is de verwachting dat gevoelens en (positieve dan wel negatieve) ressentimenten een grote invloed hebben op de bereidwilligheid van inwoners om voorgestelde veranderingen te accepteren.

3.1.3 Conclusie

Actief burgerschap is een begrip wat breed te definiëren valt. In de jaren 60 van de vorige eeuw omschreef Arnstein (1969) in de participatieladder al acht verschillende soorten burgerparticipatie die in drie verschillende categorieën op te delen zijn. Het Planbureau voor de Leefomgeving (2023) omschreef ook zeven verschillende soorten van burgerparticipatie. Er kan dus geconcludeerd worden dat burgers op veel verschillende manieren kunnen 'participeren' rondom maatschappelijke vraagstukken en dat overheden dus moeten inspelen op verschillende vormen van actief burgerschap, in Meppel gebeurt dit vooral door het inspreken bij raads- en commissievergaderingen, hetgeen wat door zowel het PBL (2023) als 'informer en communiceren' en door Arnstein (1969) onder 'Degrees of Tokenism' als 'Informing' wordt omschreven.

In het kader van dit onderzoek kan worden gesproken over ‘actief burgerschap’ wanneer burgers zich rondom vraagstukken die voor hen van belang zijn zichzelf informeren en hierover communiceren met het volksvertegenwoordigend orgaan, in casu de gemeenteraad. Een belangrijk aspect hiervan is hetgeen dat Arnstein (1969) omschreef onder ‘Degrees of Tokenism’: *“Onder degrees of tokenism mogen burgers hun stem laten horen en worden zij ook gehoord door de gezagsdragers, maar onder deze categorie ontbreekt hun de macht om te verzekeren dat hun zienswijze ook door de gezagsdragers worden meegenomen in de besluitvorming.”* (Arnstein, 1969).

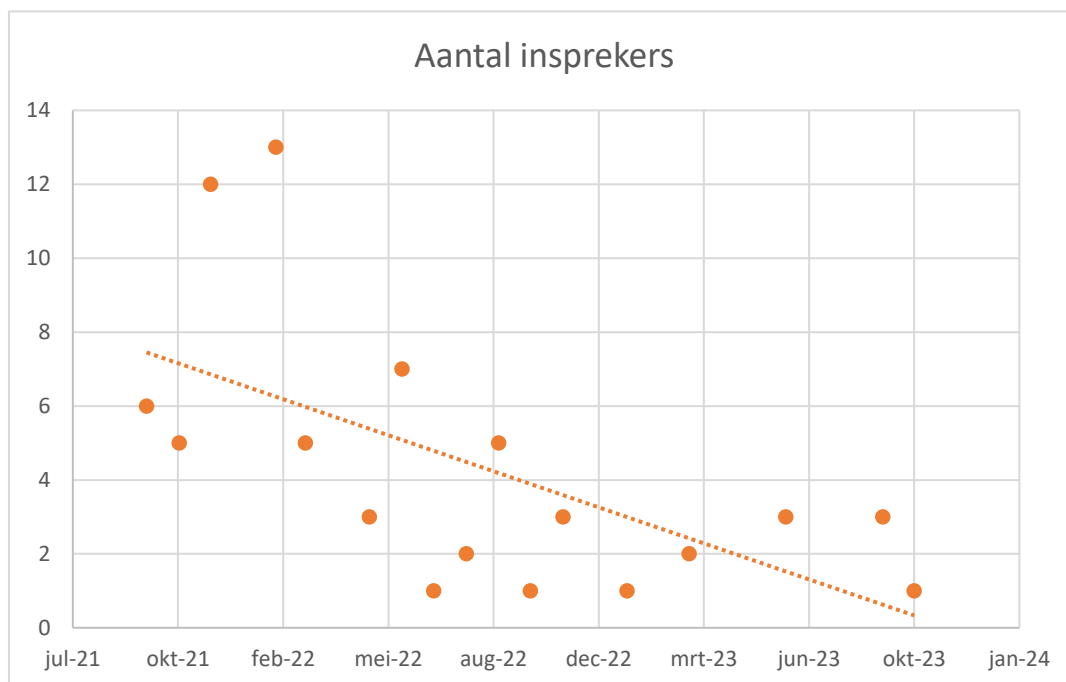
3.2 Toegankelijkheid, betrokkenheid & bekendheid van de gemeenteraad

Zoals boven beschreven, kan de gemeenteraad actief burgerschap stimuleren door op verschillende vormen van participatie in te spelen. De raad moet dus actief bezig zijn met het versterken van de toegankelijkheid, betrokkenheid en bereikbaarheid van de raad.

3.2.1 Inspreekrecht

Het inspraakrecht is één van de klassieke manieren voor inwoners om hun mening en zienswijze over zaken aan de gemeenteraad kenbaar te maken. Uit het onderzoek *“Burgerparticipatie, inwoners in de raadszaal”*, in opdracht van de Nederlandse Vereniging van Raadsleden, blijkt dat het inspraakrecht positieve gevolgen voor de kwaliteit en het draagvlak van het beleid kent: *“Als er niet op een betamelijke manier gebruik gemaakt kan worden van het inspraakrecht, dan is het vanzelfsprekend dat dit een tegengestelde werking heeft.”* (Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, 2021). Zoals omschreven in de aanleiding heeft de gemeenteraad van Meppel het inspraakrecht tijdens raadsvergaderingen uit het reglement van orde geschrapt, waardoor het voor inwoners niet meer mogelijk is om in de besluitende raadsvergadering in te spreken. Inspraak bij besluitvorming kon onvoldoende goed afgewogen worden voordat de raad overging tot het nemen van een besluit. Door de nadruk nu te leggen op het inspreken in de raadscommissie, dus bij de oordeel- en meningsvorming, wordt deze afweging meer ruimte geboden. In samenhang met de twee weken tussen de raadscommissie en raadsvergadering hebben inwoners/belanghebbenden de ruimte om hun input, tip of zorg kenbaar te maken voordat de raad overgaat tot het maken van een keuze bij de besluitvorming.

Het inspraakrecht is over het algemeen een veelvuldig gebruikt middel. Zoals in figuur 2 te zien is wordt op tal van momenten ingesproken tijdens de raads- of de commissievergaderingen (iBabs Meppel, 2023). De trendlijn maakt echter wel zichtbaar dat de hoeveelheid inspraakmomenten bij raadsvergaderingen dalende is.



Figuur 2: Aantal keren dat is ingesproken in raads- en commissievergaderingen van de gemeente Meppel & trendlijn (oktober 2021 t/m oktober 2023) Bron: iBabs Meppel

3.2.2 Versterken band tussen lokale samenleving en gemeenteraad

De rol van de gemeenteraad in en met de samenleving staat onder druk. In het onderzoek *“Hard naar college en zacht naar samenleving”* schrijft J.J. van Ostaaijen (2016) dat een goede band tussen lokale samenleving en gemeenteraad niet vanzelfsprekend is. *“In veel gemeenten staat de gemeenteraad, in de ogen van veel inwoners, tegenover de samenleving in plaats van dat hij daar een spreekbuis voor is.”*. Veel inwoners zien de gemeenteraad volgens Van Ostaaijen (2016) dus niet als een orgaan dat tussen de samenleving en het (dagelijks) gemeentebestuur instaat, laat staan dat hij een verbindende rol vervult. De indirect democratisch gelegitimeerde wethouders zijn volgens Van Ostaaijen (2016, p. 6) over het algemeen, door hun wethouderschap, zichtbaarder in de samenleving dan raadsleden. Dit is ook wat M. Dols (2018) benoemt in *“(G)een schot hagel?: Een onderzoek naar doelgerichte en structurele raadscommunicatie in middelgrote gemeenten”*.

M. Dols (2018, p. 28) schrijft dat de communicatie van de raad in veel gemeenten achter blijft ten opzichte van de communicatie vanuit het college. Volgens Dols (2018, p. 30) kan goede raadscommunicatie als middel dienen om burgers te informeren over alles wat de raad doet en wat voor burgers interessant zou kunnen zijn. Het correct inzetten van toegankelijke communicatie heeft directe impact op de betrokkenheid van burgers (Dols, 2018, p. 29–30). Voor de overheid is het volgens het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) (2023) vooral belangrijk zich te realiseren dat wederzijdse communicatie van grote betekenis is voor de mate van burgerbetrokkenheid, het trekt mensen uit hun eigen (informatie)bubbels. ‘Wederzijds’ betekent volgens het PBL (2023) niet alleen zenden door de overheid, maar ook ontvangen van signalen en informatie vanuit de samenleving. Het zorgen voor een goede toegankelijkheid is dus één van de belangrijkste taken van een bestuursorgaan, zo ook van een gemeenteraad.

3.2.3 Informatiebubbels

In de moderne samenleving ontstaan zogenoemde ‘informatiebubbels’. De term ‘informatiebubble’ is bedacht door Eli Pariser (2011) in het boek: *The Filter Bubble: What the Internet is Hiding for You*. Door een combinatie van surfgedrag en de gepersonaliseerde diensten van bijvoorbeeld Google en Facebook komen mensen terecht in een persoonlijk, afgeschermd bubbel, waardoor niks meer wordt meegekregen uit andere bronnen (Pariser, 2011). Pariser (2011) wijst op de personalisering van nieuws door grote internetbedrijven als Google en Facebook, waardoor eenzijdig geïnformeerd wordt.

Het gevaar hierin, zo stelt Pariser (2011) is dat alle informatie die iemand te zien krijgt, gebaseerd is op eerder surfgedrag. Zo kan het voorkomen dat twee personen die hetzelfde googelen, andere informatie te zien krijgen. Pariser (2011) benoemt het voorbeeld van BP. Twee van zijn vrienden zoeken beiden naar informatie over BP. De een krijgt reclame en investeringsinformatie over de oliemaatschappij te zien, terwijl de ander vooral informatie vindt over de olieramp in de Golf van Mexico. Deze verschillende informatiestromen kunnen leiden tot een totaal andere beeldvorming bij twee personen over eenzelfde organisatie. Volgens Pariser (2011) dreigen we zo steeds verder opgesloten te worden in onze eigen bubbel met – voor ons – bekende informatie en voorkeuren.

Bovenstaande conclusie van Pariser (2011) heeft tot gevolg dat inwoners niet meer betrokken zijn bij het politieke proces, met als gevolg dat zij afhaken. Het PBL (2023) analyseert deze informatiebubbels dan ook als gevaar voor het democratisch debat. Dit debat kan volgens het PBL: “(...) *alleen zinvol plaatsvinden als feiten en gevolgtrekkingen tot op zekere hoogte gedeeld worden.*” (PBL, 2023). Overheden zullen zich dus moeten afvragen of en hoe ze zich actiever met de bestrijding van desinformatie gaan bezighouden, onder andere door zich bijvoorbeeld actiever te doen gelden op social media.

3.2.4 Communicatie vanuit overheden

In het boek ‘Overheidscommunicatie: een gedragswetenschappelijke aanpak.’ van Pol & Swankhuisen (2020) worden de doelen van communicatie vanuit de overheid benoemd als: het overdragen van kennis, attitudes bevestigen of bijstellen en gedrag bestendigen of veranderen (Pol & Swankhuisen, 2020). Daarbij is een belangrijke factor volgens Pol en Swankhuisen (2020) – zeker waar het gaat om overheidscommunicatie, waarbij publieke middelen worden ingezet – dat men verantwoording moet afleggen. Niet alleen achteraf, maar ook vooral vooraf. Je doet immers niet zomaar iets ‘omdat je denkt dat dat wel zou werken’, maar omdat er controleerbare evidentie voor is.

Pol & Swankhuisen (2020) schetsen ook een paar mythen en misvattingen waar het gaat om overheidscommunicatie. Eén daarvan is het idee dat inspraak- en informatiebijeenkomsten effectieve manieren zijn om burgers te betrekken. Het lijkt volgens Pol & Swankhuisen (2020) bijna verplicht om bij plannen die gevolgen kunnen hebben voor groepen burgers (zoals het aanleggen van een nieuwe weg, de herstructurering van een buurt of de komst van een opvangcentrum voor drugsverslaafden) avonden te beleggen waarop de diverse betrokkenen hun zegje kunnen doen. Op die manier kunnen ze, in het kader van interactieve beleidsvorming, meedenken en meepraten. Toch hebben dit soort bijeenkomsten volgens Pol & Swankhuisen (2020) nogal eens tamelijk rampzalige gevolgen. Het groepsproces is namelijk moeilijk te beheersen. Zo bepalen enkele dominante aanwezigen vaak al snel de toon, escaleert de negatieve stemming soms zo dat er stoelen door de zaal vliegen en kan de uitvoering van het project daardoor onder extreme druk komen te staan (Pol & Swankhuisen, 2020).

1. Storytelling

Storytelling is volgens Pol en Swankhuisen (2020) een intussen zeer populair instrument in de Nederlandse communicatiepraktijk. Daarnaast wordt er gesteld dat storytelling invloed kan uitoefenen op gedrag en attitudes (Pol & Swankhuisen, 2020). Bij het lezen van een verhaal kan identificatie plaatsvinden met de 'hoofdpersoon'. Dit kan er weer toe leiden dat de lezer de attitude van de verteller of van de hoofdpersoon overneemt. Als mensen een verhaal lezen, horen of zien, is er volgens Pol en Swankhuisen (2020) een gerede kans dat zij 'in het verhaal gezogen worden'.

2. Millers magic number 7

Hoe een boodschap moet worden verzonden zodat zij goed wordt begrepen door de ontvanger is van enorm belang voor overheden, veel van wat zij doen heeft namelijk (direct) impact op de bevolking. Van belang is om niet te veel kennis tegelijkertijd aan te bieden. Uit onderzoek van G.A. Miller (1956b) blijkt dat de meeste mensen niet meer dan ongeveer zeven kenniseenheden per keer kunnen verwerken. In de literatuur staat dit getal bekend als 'miller's magic number 7', naar George Miller, hoogleraar psychologie aan Princeton University, die dit door experimenteel onderzoek wist aan te tonen. De 'eenheden' kunnen woorden, zinnen, getallen, namen etc. zijn. De omvang van deze eenheden kennis die een persoon kan opnemen hangt daarbij af van de aanwezige voorkennis: waar een expert wellicht zeven eenheden kan verwerken, komt een minder deskundige misschien niet verder dan vier.

3. Invloed van sociale media

Pol en Swankhuisen (2020) omschrijven in 'Overheidscommunicatie' dat het gebruik van sociale media een forse verandering in de communicatiewereld teweeg heeft gebracht. Zowel de communicatie-inzet als de effecten zijn er volgens Pol en Swankhuisen (2020) ingrijpend door veranderd. De impact doet zich gelden in zowel het maatschappelijk als het persoonlijk leven. Dat vraagt om aanpassing van de communicatieve competenties van overheden, zoals mediaplanning en uitvoering. Maar ook om nieuwe standpunten en acties van de overheid.

De enorme vlucht van sociale media heeft ertoe geleid dat specifieke doelgroepen vaker en specifiekere bereikt kunnen worden. Specifieker, omdat het ene medium in een bepaalde publieksgroep meer gebruikt wordt dan in een andere (Pol & Swankhuisen, 2020). Het is volgens Pol en Swankhuisen (2020) dan ook zaak dat overheden er goed sociaal mediebeleid op nahouden en deze media inzetten om bepaalde doelgroepen te bereiken en transparantie vorm te geven.

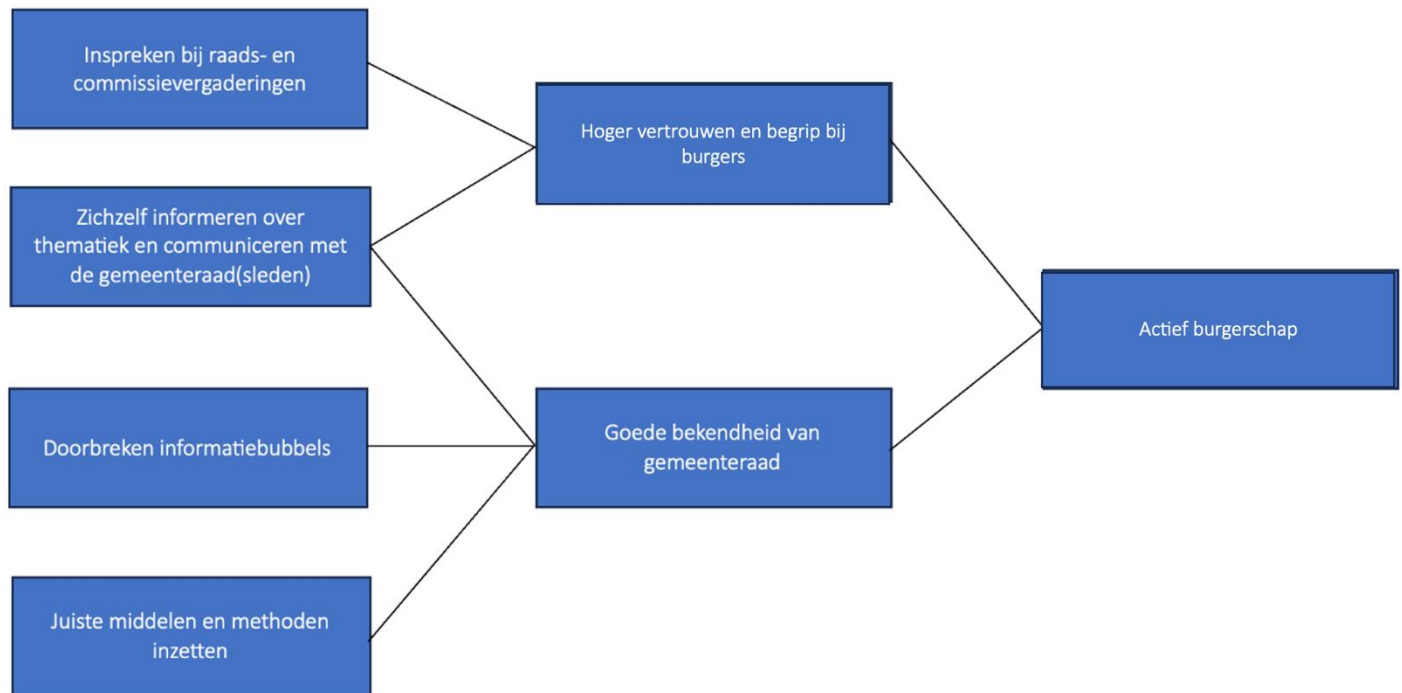
3.2.5 Conclusie

Organisaties communiceren niet om het communiceren, zoals we in het dagelijks leven wel geregeld doen wanneer er een praatje wordt gemaakt met de burens. Het belang ervan om als organisatie theory- en evidence-based te werken is dat je met communicatie iets wilt bereiken en er zo zeker mogelijk van wilt zijn dat de communicatie-inspanningen effectief zijn. Het overdragen van kennis, attitudes bevestigen of bijstellen en gedrag bestendigen of veranderen zijn daarbij de vaste uitgangspunten volgens Pol en Swankhuisen (2020). Daarnaast stelt Dols (2018) eveneens dat goede raadscommunicatie als middel kan dienen om burgers te informeren over alles wat de raad doet en wat voor burgers interessant zou kunnen zijn (Dols, 2018, p. 29–30). Het correct inzetten van toegankelijke communicatie heeft dus directe impact op de betrokkenheid van burgers.

Het gebruik van de juiste methoden, zoals storytelling, miller's magic number 7 of het gebruik van sociale media zijn van vitaal belang voor het bereiken van goede kennisoverdracht en transparantie vanuit de raad naar de samenleving. Er kan dus geconcludeerd worden dat duidelijke en transparante communicatie de bekendheid van een gemeenteraad kan verbeteren en ervoor kan zorgen dat er meer begrip kan ontstaan voor datgene wat een gemeenteraad doet.

3.3 Conceptueel Model

Figuur 3.



4. Methodologie

Na het theoretisch kader, dat het vertrekpunt vormt van dit onderzoek, wordt in dit hoofdstuk behandeld op welke wijze de drie deelvragen zullen worden beantwoord en worden de verschillende onderzoeksmethoden uiteengezet en gekoppeld aan de drie deelvragen.

Literatuuronderzoek

Als eerste worden de drie deelvragen onderzocht door middel van een literatuuronderzoek. Het vertrekpunt in deze literatuurstudie is de zoektocht naar de definiëring van actief burgerschap en de definiëring van overheidscommunicatie door te kijken wat er al geschreven is over de thematiek en te onderzoeken hoe andere gemeenten hiermee omgaan. Daarbij worden bestaande theorieën uiteengezet.

Secundaire data-analyse

Door middel van een secundaire data-analyse wordt gekeken in welke hoeveelheid burgers hebben ingesproken in de raadsvergaderingen van Meppel. Ook wordt gekeken naar de opkomstcijfers van de gemeente Meppel bij gemeenteraadsverkiezingen om zo een beeld te krijgen naar de hoeveelheid inwoners die bij gemeenteraadsverkiezingen naar de stembus gaan en door middel van inspraak hun stem hebben laten horen. Met deze cijfers wordt gemeten hoe actief de burgers in de gemeente Meppel zijn bij hun gemeenteraad.

Interviews

De interviews zijn gericht op de leden van de gemeenteraad en werknemers vanuit het ambtenarenapparaat. Bij de raadsleden wordt getracht te achterhalen waar hun behoeftes en wensen liggen rondom communicatie. Uit de ambtenarenpoel wordt kennis vergaard over communicatie. De interviews worden half-gestructureerd vormgegeven. Er zijn interviewvragen opgesteld die als rode draad fungeren maar waarop doorgevraagd/afgeweken kan worden.

4.1 Verantwoording inzet methodes

Variabele	Indicator	Methode
Actief burgerschap	Citizen power	Literatuuronderzoek naar vormen burgerparticipatie. O.a. door de vergelijking te maken met andere gemeenten
	Tokenism	Literatuuronderzoek naar participatieladder
	Non-participation	Secundaire data-analyse & literatuuronderzoek
Toegankelijkheid gemeenteraad	Inspraakrecht	Secundaire data-analyse naar aantallen keren dat er is ingesproken tussen oktober 2021 en oktober 2023
	Story telling	Interviewvraag storytelling
	Inzet social media	Interviewvraag social media
	Informatiebubbels	Interviewvraag doorbreken informatiebubbels
	Communicatie vanuit gemeente	Interviewvragen over verschillende vormen van communicatie uit de gemeente

Tabel 2. Verantwoording inzet onderzoeksmethoden

5. Resultaten

In het resultatenhoofdstuk worden de verschillende resultaten van het gevoerde literatuur- en dataonderzoek, alsmede de gevoerde interviews, gekoppeld aan de hoofd en deelvragen.

5.1 Actief burgerschap

In het theoretisch kader is getracht 'actief' burgerschap af te bakenen, hier is gebleken dat er verschillende vormen van actief burgerschap kan worden vormgegeven. De door Arnstein (1969) omschreven participatieladder gaf vorm aan acht verschillende soorten burgerparticipatie die in drie verschillende categorieën op te delen zijn. En ook het Planbureau voor de Leefomgeving (2023) omschreef al zeven verschillende soorten van burgerparticipatie. Er kan dus geconcludeerd worden dat burgers op veel verschillende manieren kunnen 'participeren' rondom maatschappelijke vraagstukken en dat overheden dus moeten inspelen op verschillende vormen van actief burgerschap. In Meppel gebeurt dit vooral door het inspreken bij raads- en commissievergaderingen (hoewel dit een dalende trend kent zoals te zien is in figuur 2) hetgeen wat door zowel het PBL (2023) als 'informer en communiceren' en door Arnstein (1969) onder 'Degrees of Tokenism' als 'Informing' wordt omschreven. Maar andere gemeenten geven ook vorm aan actief burgerschap via innovatievere manieren.

5.1.1 Burgeramendementen gemeente Zeist

De gemeente Zeist heeft het sinds eind vorig jaar mogelijk gemaakt om een burgeramendement in te dienen bij de gemeenteraad (Gemeente Zeist, 2023). Als vijftig burgers zich achter zo'n amendement scharen kunnen zij hun voorstel zelf bepleiten ten overstaan van de raad. Met zo'n burgeramendement probeert de gemeente Zeist burgers de mogelijkheid te geven direct invloed te hebben in het gemaakte beleid. Wanneer we dit middel toetsen aan het theoretisch kader van dit onderzoek, in het bijzonder de participatieladder van Arnstein (1969), dan valt op dat dit initiatief van de gemeente Zeist onder '*degrees of citizen power*' geschaard kan worden bij (6) *partnership* (Arnstein, 1969). Burgers krijgen namelijk de mogelijkheid een voorgestelde wijziging in de tekst van een raadsvoorstel aan de gemeenteraad voor te leggen (Gemeente Zeist, 2023). Zo stelt de gemeente Zeist (2023) dat burgers door middel van dit amendement op een zinvolle wijze, formeel, hun kernpunten over kunnen brengen. Wanneer een amendement wordt ondertekend door minimaal vijftig kiesrechtige inwoners van de gemeente, is de gemeenteraad namelijk verplicht om deze in behandeling te nemen.

Er kan dus geconcludeerd worden dat de raadsleden een gedeelde ambitie hebben om meer verhalen op te halen bij inwoners. Respondent 3 benoemt deze ambitie als volgt: "(...) je [zou] als raad veel meer moeten inzetten en naar de burgers toe moeten uitstralen: 'laat van u horen!'" (bijlage R3). Wanneer gevraagd over hoe verhalen op te halen bij inwoners antwoordde Respondent 4: "(...) door inderdaad de wijken in te gaan en actief verhalen op te halen bij inwoners." (bijlage R4).

5.2 Toegankelijkheid, betrokkenheid en bekendheid van de gemeenteraad

Om te verkennen op welke manieren de gemeenteraad haar toegankelijkheid, betrokkenheid en bekendheid kan vergroten zijn verschillende raadsleden en medewerkers hierover bevraagd. Uit de interviews zijn verschillende belangrijke punten naar voren gekomen, 1) een goede band onderhouden, 2) informatie bereikbaar en beschikbaar houden en 3) een luisterend oor bieden voor problemen uit de samenleving.

5.2.1 Onderhouden van een goede band

Het onderhouden van een goede band tussen gemeenteraad en inwoners is een van de belangrijkste taken van de gemeenteraad. Zoals in het theoretisch kader ook al te lezen is schrijft J.J. van Ostaijen (2016) dat de gemeenteraad een orgaan moet zijn wat tussen de samenleving en het (dagelijks) gemeentebestuur moet staan, dit is wat van een raad verwacht wordt (Van Ostaijen, 2016). Gemeenteraden zijn te onzichtbaar schrijft M. Dols (2018) doordat zij achterblijft op de communicatie vanuit het college. Ook in Meppel is dit zo het geval.

Uit interviews met medewerkers van de gemeente Meppel blijkt dat, waar het gaat om de communicatie vanuit de gemeenteraad ten opzichte van die van het college er een gat is. Respondent twee constateert zelfs dat dit gat *“soms heel storend is”* en dat de raad *“zichzelf niet belangrijk genoeg vindt”* (bijlage R2). Respondent 1 verklaart deze onzichtbaarheid door dat de raad in haar uitingen *“(…) heel snel in partijpolitieke sferen komt”* en daardoor er dus maar voor kiest om als orgaan geen uitingen te doen maar dit bij de fracties te laten (bijlage R1). Respondenten vinden ook dat de raad de boer op moet (bijlage R2), actief burgers moet benaderen om te vertellen waar ze het binnenkort over gaan hebben (bijlage R4), participatie van inwoners dient te verlangen (bijlage R3 en R4) en als raad elkaar en zichzelf goed moet (laten) ondersteunen (bijlage R2). Daarbij wordt ook gezegd dat, waar het gaat over de relatie met inwoners, in Meppel veel inwoners *“weinig tot niks merken van raad- of collegebeleid tot het moment dat het om iets ‘in hun achtertuin’ gaat”* (bijlage R2, R3 en R4). Hieruit kan geconcludeerd worden dat inwoners in Meppel over het algemeen niet goed weten wat er speelt in de gemeente en dat de gemeenteraad hierop moet inspelen.

Er kan ook niet gesproken worden over een ‘relatie’ met inwoners, zo stelt een respondent. Dat zit hem in het feit dat *“de gemeente soms niet haar afspraken nakomt richting de inwoners, of dat dit in ieder geval door de inwoner als zodanig wordt ervaren.”* (bijlage R3). Dat hier niet tot nauwelijks aandacht voor is vanuit de gemeenteraad is een tekortkoming in de volksvertegenwoordigende rol die de gemeenteraad heeft.

5.2.2 Beschikbaar maken van informatie

Om de hierboven genoemde onzichtbaarheid tegen te gaan stelt een respondent dat vooral *“informatie beschikbaar een makkelijk toegankelijk”* (bijlage R1) moet zijn. Op dit moment wordt de informatieverstrekking volgens een respondent omschreven als *“als mensen ons iets vragen, dan geven wij”* (bijlage R2) terwijl het volgens diezelfde respondent zou moeten worden omgedraaid naar *“hier is alles wat openbaar is”* (bijlage R3). De respondent stelt dat wanneer de gemeente alles wat openbaar is, openbaar maakt en inwoners, wanneer zij geraakt worden in hun directe leefomgeving persoonlijk worden benaderd er een *“enorm gat gedicht wordt”* (bijlage R2).

Ook uit de literatuur blijkt dat deze vorm van transparantie veel duidelijkheid zal verschaffen en gaten zal doen dichten. Zo schrijft J.J. van Ostaijen (2016) dat structureel vormgegeven raadscommunicatie, uitgewerkt in bijvoorbeeld een raadscommunicatieplan, kan bijdragen aan *“het vergroten van kennis bij inwoners (...) of het beïnvloeden van de houding van inwoners.”*. Vis et al. (2010) stelt eveneens dat *“een onzichtbare en schijnbaar ongeïnteresseerde raad twijfel over de zin van het proces en wantrouwen kan oproepen bij inwoners.”*. Juist door betrokkenheid te tonen en zichtbaar geïnteresseerd te zijn motiveer je, volgens Vis et al. (2010), als raad de inwoners en werk je aan het vertrouwen.

En zo moeilijk is dat niet: door naar mensen toe te gaan in een voor hen vertrouwde omgeving, door actief te luisteren en te laten merken dat je goed hebt gehoord wat is ingebracht, zet je als raad al stappen in de goede richting.

5.2.3 Raadsspreekuur

Meerdere gemeenten bieden de mogelijkheid om op een laagdrempelige wijze in gesprek te gaan met raadsleden, meestal voorafgaand aan een raadsvergadering. Een kleine opsomming van deze gemeenten zijn o.a. Steenwijkerland, Nijkerk, Zeist, Kampen en Schouwen-Duivenland. Elke gemeente heeft haar eigen invulling van het raadsspreekuur maar zij kennen wel een onderliggende rode draad. In de gemeente Nijkerk wordt een raadsspreekuur bijvoorbeeld vormgegeven door ongeveer één keer per maand op de donderdagavond van 19:00 tot 20:00 uur (Nijkerk, 2023). Wie een idee voor wil leggen of een vraag wil stellen aan een of meer raadsleden kan zonder afspraak binnenlopen. Omdat de gemeente Nijkerk bestaat uit meerdere kernen is het spreekuur afwisselend in Nijkerk, Hoevelaken of Nijkerkerveen (Nijkerk, 2023). De gemeente Kampen heeft ook elke maand een raadsspreekuur die dezelfde opzet kent als de gemeente Nijkerk.

De gemeente Steenwijkerland heeft de opzet van het raadsspreekuur iets meer georganiseerd. Hier is het, net zoals in Nijkerk en Kampen mogelijk om als inwoner informeel met raadsleden te spreken over een bepaald onderwerp. Echter moet men in Steenwijkerland wél bij de griffie aangeven over welk onderwerp zij willen spreken en moet dat onderwerp op de agenda van de eerstvolgende ‘politieke markt’ staan (*Uw invloed*, z.d.). Deze invulling zorgt voor inderdaad voor een meer gestructureerd gesprek, maar is wel belemmerend voor de inwoners omdat zij alleen mogen spreken over zaken waar de raad over gaat spreken.

Deze belemmering kan nadelig uitpakken voor de interactie met inwoners. Uit de interviews is namelijk gebleken dat raadsleden vinden dat, als zij in gesprek (zouden) gaan met inwoners, dit op een laagdrempelige manier moet gebeuren. Zo gaf respondent R3 in het interview aan dat *“mijn rol als gemeenteraadslid [is] hetgeen dat ik in de samenleving hoor, te verwoorden zodat het in beleid vervat wordt. Zodat het uitgevoerd kan worden. Dus de inwoners van Meppel staan centraal in wat ik doe in de gemeenteraad. Het gaat dan echt om de volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad als orgaan.”* (bijlage R3). Respondent R4 gaf eenzelfde soort reactie wanneer dezelfde vraag werd voorgelegd: *“Voor mij persoonlijk is de raad een toegang tot de macht voor inwoners.”* (bijlage R4).

6. Conclusie en discussie

In de conclusie worden, zoals de naam al zegt, conclusies getrokken over hetgeen wat er onderzocht is. Dit wordt gedaan aan de hand van de twee hoofdthema's welke in het theoretisch kader zijn vastgesteld: actief burgerschap en een toegankelijke, betrokken en bereikbare gemeenteraad. Daarna wordt er in de discussie ingegaan op de 'tekortkomingen' van dit onderzoek.

6.1 Actief burgerschap

Actief burgerschap lijkt een container begrip. Wanneer is immers een burger 'actief'? Aan het begin van dit onderzoek, in het theoretisch kader, is getracht dit af te bakenen. Gesteld kan worden dat 'actief burgerschap' op twee manieren wordt gegeven kan worden:

- 1) Door de manier waarop burgers zelf proactief deelnemen aan het debat, middels bijvoorbeeld burgerinitiatieven of in te spreken in vergaderingen.
- 2) En door zich goed te (laten) informeren over hetgeen waar de gemeenteraad het over gaat hebben of heeft gehad.

De eerste deelvraag luidde *"hoe kan betrokkenheid van de gemeenteraad worden gestimuleerd, zodat dit leidt tot actiever burgerschap?"*. Actief burgerschap neemt, zoals te lezen is in het theoretisch kader, af door dat mensen zich niet gehoord voelen door de politiek. Burgers hebben vaak moeite om bij een verkokerende overheid de juiste potjes of contacten te vinden, vooral zij die hier geen ervaring mee hebben. Terwijl veel initiatieven vaak afhankelijk zijn van kleine, kwetsbare groepen vrijwilligers die niet noodzakelijk de juiste competenties of tijd hebben om door het woud van administratieve verplichtingen te komen. Dus om antwoord te geven op de eerste deelvraag: de gemeenteraad als orgaan, kan het actief burgerschap stimuleren door als raad actief te luisteren naar inwoners, om vervolgens hetgeen wat zij hoort samen met inwoners te vertalen naar beleid en hierover terugkoppeling te geven naar de inwoners.

Uit de participatieladder van Arnstein (1969) blijkt ook dat er verschillende soorten van actief burgerschap de definiëren zijn. Er is dus geen sprake van een one-size-fits-all oplossing voor het bevorderen van de betrokkenheid van burgers bij het politiek proces. Het is dan ook van belang om als gemeenteraad te kijken naar de verschillende soorten van actief burgerschap zoals deze door Arnstein worden omschreven. Een optimale democratisering, vraagt dat alle typen burgers gaan stemmen. Maar dat is natuurlijk utopie. Het is daarom van belang om als gemeenteraad op de meest relevante groepen in te spelen en in een vervolgonderzoek te analyseren bij welke groep(en) de meeste winst te halen valt. Burgers die bijvoorbeeld al met initiatieven komen, zijn al actief, en die wil je natuurlijk zo houden.

6.2 Toegankelijkheid, betrokkenheid en bekendheid van de gemeenteraad

De tweede en derde deelvragen luidde als volgt *"hoe kan de toegankelijkheid tot de gemeenteraad worden versimpeld?"* en *"op welke wijze kan de gemeenteraad haar bekendheid vergroten zodat ze beter herkend en begrepen?"*. In het theoretisch kader is te lezen dat organisaties niet communiceren om het communiceren, zoals we in het dagelijks leven wel geregeld doen wanneer er een praatje wordt gemaakt met de burens. Het is van belang om als organisatie theory- en evidence-based te werken. En te begrijpen dat je met communicatie iets wilt bereiken en er zo zeker mogelijk van wilt zijn dat de communicatie-inspanningen effectief zijn. Het overdragen van kennis, attitudes bevestigen of bijstellen en gedrag bestendigen of veranderen zijn daarbij de vaste uitgangspunten. Daarnaast stelt de literatuur eveneens dat goede raadscommunicatie als middel kan dienen om burgers te informeren over alles wat de raad doet en wat voor burgers interessant zou kunnen zijn. Het correct inzetten van toegankelijke communicatie heeft dus directe impact op de betrokkenheid van burgers.

Het gebruik van de juiste methoden, zoals storytelling, miller's magic number 7 of het gebruik van sociale media zijn van vitaal belang voor het bereiken van goede kennisoverdracht en transparantie vanuit de raad naar de samenleving. Er kan dus geconcludeerd worden dat duidelijke en transparante communicatie de bekendheid van een gemeenteraad kan verbeteren en ervoor kan zorgen dat er meer begrip kan ontstaan voor datgene wat een gemeenteraad doet. Het zorgen van een goede toegankelijkheid is dus één van de belangrijkste taken van een bestuursorgaan, zo ook van een gemeenteraad.

6.3 Discussie

Hoewel de resultaten voor zich spreken, en in het volgend hoofdstuk aanbevelingen worden gedaan, zijn er wel enkele mankementen aan dit onderzoek. Allereerst is gebleken dat de literatuur rondom dit vraagstuk gebaseerd is op een generalistische aanname dat elke gemeenteraad op een uniforme wijze opereert en een gelijkwaardige relatie heeft met haar inwoners. Meppel heeft daarin een eigen style. Haar raadsleden zijn over het algemeen erg geprikkeld om veel dingen mét inwoners te doen en samen met hen problemen aan te pakken. Echter is ook gebleken dat dit vaak wel op georganiseerde wijze moet plaatsvinden. Er wordt dus niet gevaren in de mist. De literatuur verwacht daarentegen ook een gemeenteraad die volledig open staat voor eventuele veranderingen in de werkwijze. Daarnaast zijn er wat tekortkomingen bij de interviews.

De verzamelde resultaten over actief burgerschap en over de betrokkenheid van de gemeenteraad zijn gebaseerd op een klein aantal van maar een tweetal interviews met raadsleden, terwijl er drie gepland waren en de gemeenteraad van Meppel over 23 zetels beschikt. Hoewel is getracht om een brede doorsnede van de gemeenteraad in een zo kort mogelijke tijd te interviewen, was het voor de volledigheid beter geweest om alle raadsleden te horen. Echter door dat dit onderzoek in een relatief beperkte tijdsbeschikbaarheid en naast de normale voltijds werkzaamheden op een griffie is uitgevoerd, was hier niet genoeg tijd. Afsluitend zijn ook de inwoners van Meppel niet bevraagd. Het is dus niet duidelijk wat het ressentiment van de Meppelers ten opzichte van hun gemeenteraad daadwerkelijk is. De beschreven verhoudingen tussen inwoners en gemeenteraad zijn gebaseerd op de generalisatie van de literatuur over heel Nederland in samensmelting met de dalende opkomstcijfers bij gemeenteraadsverkiezingen in Meppel. In eventueel vervolgonderzoek zou dit nauwkeuriger moeten worden onderzocht.

7. Aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk wordt er via de deelvragen antwoord gegeven op de hoofdvraag van het onderzoek en per deelvraag een advies vormgegeven.

7.1 Hoe kan betrokkenheid van de gemeenteraad worden gestimuleerd, zodat dit leidt tot actiever burgerschap?

Elke gemeenteraad wenst goede betrokkenheid van haar inwoners. Zij is immers het vertegenwoordigend orgaan van de inwoners en ontleend haar legitimiteit hieruit. Het is dan ook zaak dat de gemeenteraad deze betrokkenheid stimuleert omdat dit leidt tot actiever burgerschap. Voor de gemeenteraad van Meppel is het advies dan ook als volgt:

1. *Betrek burgers vooraf actief bij het maken van beleid*

Het betrekken van burgers gebeurt nu vooral alleen wanneer zij zelf met een voorstel komen (c.q. burgerinitiatief), door in te spreken tijdens vergaderingen of door middel van bijeenkomsten in wijken wanneer er een lokale verandering komt. Dit zijn echter allemaal situaties waar de gemeenteraad zich afwachtend opstelt en verwacht dat burgers het initiatief nemen. Draai dit om, ga als raad de boer op en ga vooraf laagdrempelig in gesprek met inwoners en vertaal hun problemen en zorgen naar beleid.

2. *Kijk naar betere ondersteuning voor burgerinitiatieven*

Gelet op het gene wat is gezegd in punt 1, is het zaak om als gemeenteraad ook te kijken naar betere ondersteuning van burgerinitiatieven. Stel bijvoorbeeld samen met de initiatiefnemer een werkgroep op waarin initiatiefnemer, raadsleden en medewerkers van de gemeente hun expertises bundelen om tot een mooi eindresultaat te komen.

3. *Zet in op het vormen van een jongerenraad*

Politieke participatie begint al op jonge leeftijd. Gebleken is dat initiatieven als de jongerengemeenteraad erg goed zijn ontvangen in Meppel. Het is daarom ook zaak dat de gemeenteraad de politieke participatie van jongeren faciliteert door in te zetten op het vormen van een jongerenraad voor jongeren tussen de leeftijd van 15 en 20 jaar. Deze raad voorziet de gemeenteraad en het college van (on)gevraagd advies en bepaalt haar eigen agenda. Voorbeeld kan hier worden genomen van de gemeenten Zwolle en/of Staphorst, waar zo'n jongerenraad al bestaat. Aanvullend kan ook worden gekeken naar het instellen van een kinderburgermeester voor kinderen onder de 12 jaar, ook hier zijn tal van voorbeelden te vinden in andere gemeenten.

7.2 Hoe kan de toegankelijkheid tot de gemeenteraad worden versimpeld?

Niet alle burgers zitten te wachten op actieve participatie in het politiek proces. Zij zijn wellicht wat meer afwachtend of vinden dat de raadsleden, als hun vertegenwoordigers, dit moeten oppakken. Ook daarin kan de gemeenteraad zich verbeteren. Uit de literatuur is gebleken dat er een brede behoefte is aan 'gehoord worden' onder de bevolking. En uit interviews met raadsleden is gebleken dat zij graag de inwoners willen horen. Echter is de drempel om als inwoner 'van je te laten horen' vaak te hoog omdat dit via bijvoorbeeld het inspreekrecht moet gebeuren, of te ver weg om dat men niet iemand kent die zitting neemt in de gemeenteraad. En juist voor die mensen, die geen of slechte toegang tot de macht ervaren, moet de gemeenteraad er ook zijn. Het advies luidt ook als volgt:

1. *Stel een raadsspreekuur in*

Vele gemeenten maken gebruik van een raadsspreekuur waar inwoners met vrije inloop, laagdrempelig, in gesprek kunnen gaan met de raadsleden over dingen die hun aan het hart gaan. Door zo'n inloopspreekuur te realiseren, en dit goed te communiceren richting de inwoners, kan de gemeenteraad een luisterend oor bieden aan zij die dit nodig hebben. De ene gemeente geeft dit gestructureerd vorm (bijvoorbeeld Steenwijkerland), terwijl andere de opzet juist totaal vrijlaten (zoals Nijkerk). Het advies aan de gemeenteraad van Meppel zou zijn om te onderzoeken of ook in Meppel een raadsspreekuur kan plaatsvinden, en zo ja in welke vorm.

7.3 Op welke wijze kan de gemeenteraad haar bekendheid vergroten zodat ze beter herkend en begrepen?

Naast het ondersteunen van actief burgerschap en het verbeteren van de toegankelijkheid, is het ook zaak dat mensen weten wát een gemeenteraad doet in haar formele processen. De volgende adviezen rondom dit thema zijn van toepassing voor de gemeenteraad van Meppel:

1. *Ontwerp een raadscommunicatieplan*

Voordat je als gemeenteraad weet wat je wilt communiceren, is het zaak om te weten hoe je wilt communiceren. Ontwerp daarom als gemeenteraad een raadscommunicatieplan en werkt daarin samen met de afdeling communicatie vanuit de ambtelijke organisatie. Maak daarbij gebruik van de juiste methoden, zoals storytelling, miller's magic number 7 of gebruik sociale media. Verstuur proactief informatie voorafgaand en na een raads-/commissievergadering of ronde en doe dit zonder partijkleur. Zet ook in op het verzenden van informatie via andere bronnen dan alleen de publicatie in de Meppeler Courant. Maak daarin afspraken met lokale TV- en radiozenders en zet in op sociale media. Welke keuze hier ook in gemaakt wordt: het is van belang om een goede afweging te maken in welk middel wordt ingezet voor welke doelgroep.

Literatuurlijst

Arnstein, S.R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>

Bovens, M. A. P., Hart, P., Twist, M. J. W., Berg, C. F., Steen, M., & Tummers, L. G. (2017). *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*.

Centraal Bureau voor de Statistiek. (8 mei, 2023). Minste vertrouwen in Tweede Kamer in 10 jaar tijd. *Centraal Bureau voor de Statistiek*. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/19/minste-vertrouwen-in-tweede-kamer-in-10-jaar-tijd>;

Dols, M. (2018). (G)een schot hagel?: Een onderzoek naar doelgerichte en structurele raadscommunicatie in middelgrote gemeenten. Tilburg University. Geraadpleegd op 17 oktober 2023, van <https://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=146401>

Gemeente Zeist. (2023). Gemeente Zeist - Uw inbreng bij de gemeenteraad. www.gemeentezeist.nl. Geraadpleegd op 27 november 2023, van <https://www.zeist.nl/gemeente-bestuur-en-organisatie/gemeenteraad/uw-inbreng-bij-de-gemeenteraad>

Inspreken bij raadsvergadering is mosterd na de maaltijd. (7 juli, 2021). Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. <https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/inspreken-bij-raadsvergadering-is-mosterd-na-de-maaltijd-0>

Kiesraad - verkiezingsuitslagen. (z.d.). <https://verkiezingsuitslagen.nl/verkiezingen/detail/GR20220316/731344>

Miller, G. A. (1956b). The magical number seven, plus or minus two: some limits on our capacity for processing information. *Psychological Review*, 63(2), 81–97. <https://doi.org/10.1037/h0043158>

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (28 oktober, 2022). *Uitdaging komende politieke jaar: houd kritische burgers aangehaakt*. Nieuwsbericht | Sociaal en Cultureel Planbureau. <https://www.scp.nl/actueel/nieuws/2022/09/01/uitdaging-komende-politieke-jaar-houd-kritische-burgers-aangehaakt>;

Nijkerk. (18 augustus, 2023). *Luisteren, meepraten & inspreken*. Nijkerk. <https://www.nijkerk.eu/luisteren-meepraten-inspreken>

Pariser, E. (2011). *The filter bubble: What the internet is hiding from you*. <https://dl.acm.org/citation.cfm?id=2029079>

Pbl. (18 april, 2023). *Betrokken burgers*. PBL Planbureau voor de Leefomgeving. <https://www.pbl.nl/publicaties/betrokken-burgers>

Pol, L. R., & Swankhuisen, C. (2020). *Overheidscommunicatie: een gedragswetenschappelijke aanpak*.

Pröpper, I. M. A. M. (2009). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*.

Raad voor het Openbaar Bestuur. (10 november, 2022). *Gezag herwinnen*. Over de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur. Rapport | Raad voor het Openbaar Bestuur. Geraadpleegd op 13 september 2023, van <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2022/11/10/gezag-herwinnen-over-de-gezagswaardigheid-van-het-openbaar-bestuur>

Uw invloed. (z.d.). Gemeente Steenwijkerland.

https://www.steenwijkerland.nl/Bestuur/Gemeenteraad/Meer_informatie/Volg_de_raad_Uw_invloed

Van Den Bos, K. (2011). *Vertrouwen in de overheid: wanneer hebben burgers het, wanneer hebben ze het niet, en wanneer weten ze niet of de overheid te vertrouwen is?: een essay over de sociaal-psychologische werking van vertrouwen en de mens als informatievergarend individu.*

Van Ostaaijen, J. (2016). Hard naar het college, zacht naar de samenleving: op zoek naar een nieuwe verbindende rol van de gemeenteraad.

Van Ostaaijen, J., Epskamp, M., & Dols, M. (2016). *Verbetering op komst: Een verkenning naar een effectieve gemeentelijke inzet van communicatiemiddelen voor de opkomst bij lokale verkiezingen.* Tilburg University.

Vis, C. R., Haan, J., Van Vloten, E., & Van Diepen, I. (2010). De raad en burgerparticipatie: ieder in zijn rol en in zijn kracht.

Wie is wie Meppel- iBabs RIS. (z.d.). <https://meppel.bestuurlijkeinformatie.nl/People>;

Winninghoff, M. (2018). Afhakers lokale democratie: Een kwalitatief verkennend onderzoek.

Bijlagen

I. Interviewvragen incl. antwoorden:

R1. Communicatieadviseur gemeente Meppel – Specialisatie: Online communicatie & digitale toegankelijkheid:

1. Wat zijn de belangrijkste doelstellingen vanuit de organisatie voor communicatie richting de inwoners?

“De belangrijkste doelstellingen zijn voornamelijk gericht op dienstverlening en op informeren. Bijvoorbeeld de gemeentelijke pagina in het huis-aan-huis blad en uiteraard de gemeentelijke website. De laatstgenoemde is echter vooral gericht op dienstverlening, wat minder op informeren. Mensen zullen niet snel naar de gemeentewebsite gaan om het laatste nieuws te lezen.”

2. Hoe vaak en op wat voor manier worden inwoners op de hoogte gebracht van veranderingen in beleid of nieuwe initiatieven? Worden er regelmatig updates verstrekt over lopende projecten of plannen?

“Nouja, de wekelijkse pagina is natuurlijk iedere week en verder is het afhankelijk van wat we te zenden hebben, maar we proberen ook meerdere keren per week op de socials aanwezig te zijn met informatie. Denk hierbij aan Facebook, Instagram, X (voormalige twitter) en daarnaast LinkedIn, maar dat wordt vooral gebruikt om nieuw personeel te werven. En naast algemene informatie ook project specifieke informatie.

Bij de project specifieke informatie wordt echter wel vooral gecommuniceerd met de direct belanghebbende, dus bijvoorbeeld bewoners in het gebied Noord-IV. Er wordt dan gekozen om niet alle inwoners te informeren doormiddel van een algemeen bericht op bijvoorbeeld Facebook, maar om direct met de mensen in dat gebied in gesprek te gaan.

Bij de afweging of en op welke manier gecommuniceerd wordt er ook rekening gehouden met wat voor reacties er op het bericht zouden kunnen komen. Er zijn gewoon onderwerpen die controversieel zijn of waarvan je weet ‘hier vindt iedereen iets van’ en dan komt er een hoos van mensen die hun mening gaan spuwen. Het gaat er hier dan vooral om de reactie van mensen een beetje te temperen.”

3. Uit de literatuur is gebleken dat de communicatie vanuit de gemeenteraad achterloopt op die van het college. Merkt u dat er een verschil is tussen college en gemeenteraad waar het gaat om de relatie met inwoners? Waar blijkt dit uit?

“Ja dat merk ik ook. Omdat het college letterlijk naar voren geschoven wordt bij bijvoorbeeld een opening, het verstrekken van een lintje. Dit zijn dingen die zichtbaar zijn en waar je in de communicatie iets mee kan doen en mee kan laten zien. De raad is denk ik minder zichtbaar omdat je binnen de raad heel snel in partijpolitieke sferen komt. De slag maken tussen gemeenteraadscommunicatie ‘in het algemeen’ en ‘partijstandpunten’ is erg lastig denk ik.

Het college is dan meer neutraal. Dan zie je niet zo zeer vanuit welke achtergrond een wethouder ergens staat. Al moet ik wel zeggen dat wanneer het college een persbericht eruit stuurt over bijvoorbeeld de bekendmaking van de bouw van een nieuwe school, terwijl dit nog naar de raad moet, dan moet wel nog goed gecommuniceerd worden dat de raad daar nog een zegje over heeft en dat het college een besluit heeft genomen maar dit wel als collegevoorstel eerst nog langs de raad moet.”

4. Hoe wordt er vanuit de organisatie gezorgd voor een goede verhouding tussen organisatie en inwoners?

“Dat vind ik een lastige vraag. Ik herken wel is dingen dat mensen enige wantrouwen hebben, dat zit hem vooral in dat de gemeente soms niet haar afspraken nakomt richting de inwoners, of dat dit in ieder geval door de inwoners als zodanig wordt ervaren. Als communicatie focussen we daar ons eigenlijk niet echt op, wij focussen ons meer op zaken als de Wet Open Overheid (Woo) waar wij, wanneer er informatie moet worden vrijgegeven, dit naar buiten toe communiceren.

Daarnaast zit het, vooral vanuit het programma dienstverlening bij ons vooral de focus op het op een juiste manier goede informatie leveren aan de inwoners over de koers van het college. Maar als je kijkt naar de plichten die de gemeente heeft rondom bijvoorbeeld de Woo, dan kan je gaan voor een 6 (het minimale wat de wet voorschrijft doen) of een 10 (maximale transparantie en informatievoorziening), wat dat betreft is onze organisatie daar niet heel ambitieus in. Er wordt liever gekozen voor alleen het gene wat moet.”

a. Is het een bewuste keuze van de organisatie om niet meer dan noodzakelijk te communiceren?

“Je moet het zo zien: de communicatieadviseur maakt met de bestuurder en bijvoorbeeld een projectleider een afweging over wat het doel is van hun communicatie. Daar wordt dan vervolgens een beslissing over genomen. Als er dan vragen binnen komen van inwoners beantwoorden we die vragen wel, maar het doel is dat mensen wel toegang hebben tot de informatie maar niet om proactief informatie naar buiten te brengen via andere kanalen.”

b. Waarom wordt ervoor gekozen om niet informatie proactief naar buiten te brengen?

“Wat wij merken is dat sommige kanalen niet geschikt zijn om informatie naar buiten te brengen. Wij zien bijvoorbeeld bij facebook dat zaken rondom dienstverlening heel goed werken, leuke dingen een opening, het planten van bomen etc. maar dat bij minder leuke dingen we vaak een enorme lading bagger over ons heen krijgen. Dan kiezen we ervoor om dat maar te laten. Maar ik denk dat we alsnog wel de groep bereiken die we moeten bereiken.”

5. Hoe reageert de gemeente op klachten of opmerkingen van inwoners over de communicatie van de overheid?

“Nou wij hebben een webcare team, zij proberen zo veel mogelijk op klachten of opmerkingen van inwoners te reageren. Ik denk wel dat wij als organisatie een stuk proactiever kunnen reageren, soms worden opmerkingen namelijk ook genegeerd terwijl daar wel iets mee gedaan zou kunnen worden. Ook hoor ik van andere collega's dat we het als organisatie nog wel is op klachten laten aankomen terwijl dat helemaal niet nodig was geweest. Als er bijvoorbeeld gewoon even contact met die persoon was opgenomen, met een simpel belletje, dan had een klacht kunnen worden voorkomen.”

6. Merkt u dat de klachten en/of opmerkingen van inwoners vooral voortkomen uit gevoelens en ressentimenten of komen deze vooral voort uit expertise/ervaringen van inwoners?

“Het is vaak een combinatie van die twee. Je ziet ook nog wel is dat mensen zich op een bepaalde manier uiten omdat ze elders een vervelend is behandeld, ergens geen antwoord op heeft gehad of dat een probleem in de leefomgeving nog niet is opgelost. Daarom is het denk ik wel goed dat deze opmerkingen gemonitord worden zodat bijvoorbeeld een wijkregisseur erop kan worden gezet om te kijken wat er in dat gebied gefikst kan worden.”

7. Hoe worden verschillende communicatiekanalen, zoals sociale media, nieuwsbrieven, en gemeentelijke websites, ingezet om inwoners te bereiken?

"We hebben een richtlijn social media. Hierin is omschreven hoe wat op welk kanaal verspreid moet worden. Er worden dan voor bijvoorbeeld voor facebook dingen herschreven en anders geplaatst dan dat ze in bijvoorbeeld de krant of op instagram komen te staan."

8. Op wat voor manier kan er volgens u worden ingezet op goede communicatie richting specifieke doelgroepen? Zoals bijvoorbeeld jongeren, ouderen, uitkeringsgerechtigden enz.

"Eigenlijk wel een beetje zoals we nu, daarmee doorgaan. Ik denk wel een stuk meer wijkgericht, waardoor het dichterbij komt voor de inwoners, misschien zelfs wel wat persoonlijker. Wat we op dit moment niet hebben, en wat volgens mij wel een goede aanvulling zou zijn is de mogelijkheid om te kunnen abonneren op een nieuwsbrief van de gemeente."

Bij dit abonnement zou dan ook de keuze kunnen worden gemaakt om alleen bepaalde informatie te kunnen krijgen, dat iemand kan kiezen: ik wil bijvoorbeeld alleen informatie over de raad, of over het sociaal domein, of over bekendmakingen etc. Dan kan je gericht informatie verstrekken aan inwoners i.p.v. één golf met allerlei informatie in bulk eruit sturen. Andersom kan de inwoner dan ook laten zien waar zij behoefte aan hebben, daar kan de gemeente dan vervolgens weer op inspelen. Een mooie communicatie term luid daarmee dan ook 'dan schiet je niet met hagel'.

Iedere wijk heeft ook een wijkkrantje of een dorpskrantje, als je daar als organisatie, of inderdaad ook als raad gebruik van maakt om in dat krantje specifieke informatie voor dat gebied te plaatsen, dan kom je volgens mij een heel eind met het benaderen van inwoners. Als raad zou je in zo'n wijkkrantje bijvoorbeeld kunnen zeggen op X datum komen we bij u langs of op Y datum wordt er iets over uw gebied behandeld in de raad. Dat maakt het toegankelijker en tastbaarder voor de mensen in dat gebied, want die wijkkrantjes worden over het algemeen erg goed gelezen."

9. Wat zijn de uitdagingen waarmee de gemeente wordt geconfronteerd bij het communiceren met inwoners en hoe worden deze aangepakt?

"Ik vind wel dat we rekening moeten houden met het feit dat we eenvoudig communiceren. We proberen het wel, maar het lukt nog steeds onvoldoende. We zijn nog steeds wel wollig. We moeten ons inzetten op eenvoudige brieven, gewoon zeggen waar het op staat en ook de informatie op verschillende manieren aanbieden. Dat kan zijn een brief voor wie dat gewoon prettig vindt en dat goed kan lezen, maar ook een infographic voor wie minder goed leest of een kort filmpje voor jongeren. Er is geen one-size-fits-all benadering, maar de rode draad overal is wél: houdt het eenvoudig."

10. Wat zijn de plannen om de communicatie met inwoners verder te verbeteren in de toekomst?

"Nou we hebben al wel een schrijfwijzer 'eenvoudig schrijven', maar die wordt onvoldoende gebruikt. Sociale zaken is daar nog het actiefst mee bezig. Het eenvoudig schrijven komt ook terug in de nieuwe visie op dienstverlening."

11. Zijn er specifieke plannen hoe om te gaan met digitale (laag)geletterdheid van inwoners, zodat ze beter toegang hebben tot gemeentelijke informatie?

"Ja, dat zit daarin. Ondersteuning, het aanbieden van alternatieven, mensen daar mee helpen. De plannen zijn ervoor, waren er ook al voor, maar het verwaterd een beetje, het moet blijvend worden herhaald en actueler worden gemaakt."

R2. Senior communicatieadviseur/woordvoerder burgemeester en een wethouder:

1. Wat zijn de belangrijkste doelstellingen vanuit de organisatie voor communicatie richting de inwoners?

“Ja kijk, dat ligt er een beetje aan. We doen aan communicatie om mensen te informeren en om aan bepaalde dienstverlening te voldoen. Je moet die dienstverlening zo goed mogelijk regelen dat mensen daar zo weinig mogelijk hinder van hebben, daar heb je communicatie voor nodig.

Maar je hebt ook communicatie nodig binnen de gemeente om veranderingen, ontwikkelingen, besluiten van het college (van B&W) en de gemeenteraad zo goed mogelijk voor het voetlicht te brengen. En je hebt ook nog communicatie die politici willen inzetten voor gedragsbeïnvloeding. Dat is iets wat je vooral bij de recente verkiezingen goed zag. Maar ik, als communicatieadviseur heb de opdracht om zo goed mogelijk de communicatie van het college te verzorgen.

Als je aan mij vraagt ‘wat is de belangrijkste taak’ dan is dat a) dienstverlening en die wordt erg onderschat door ons in dit huis, maar ook b) zo goed mogelijk uitleggen waarom bepaalde besluiten genomen worden. Het is dus dienstverlening en informeren.”

2. Hoe vaak en op wat voor manier worden inwoners op de hoogte gebracht van veranderingen in beleid of nieuwe initiatieven? Worden er regelmatig updates verstrekt over lopende projecten of plannen?

“Ja, daarom hebben we vier of vijf communicatieadviseurs rondlopen, want dat is in elke casus anders. Als er bijvoorbeeld voor iemand zijn deur een verandering plaatsvindt, er wordt bijvoorbeeld een lantaarnpaal bij iemand in de straat vervangen, dan denk ik dat die persoon daar een briefje over wil hebben. Dan doen we ‘heel dichtbij’ mensen informeren, door middel van een brief of flyer in de bus.

Maar als wij het gaan hebben over de omgevingsvisie van de gemeente Meppel, het andere uiterste, dan kan iedereen daarover meedenken. Dan zullen we algemenere kanalen inzetten, zoals de gemeentewebsite, Facebook, etc. Dan gaan we, zoals dat in jargon heet ‘met hagel schieten’. Maar als we weten wie de doelgroep is dan gaan we ‘met scherp schieten’.

De regelmaat ligt aan een aantal factoren: wat de doelgroep is, wat we van die mensen vragen, etc. Als we dus die lantaarnpaal gaan vervangen dan is dat misschien twee keer, maar als het om een groter project gaat dan kan dat ook wel veel vaker zijn. Voorbeeldje omgevingsvisie: daar hebben we mensen naar ons toe getrokken met kennis van de samenleving met de vraag ‘wij willen meer van u weten’.

Er is dus geen bottom-line of rode draad, er wordt meestal een stakeholders-analyse gemaakt waarmee per casus wordt geanalyseerd op wat voor manier en met wie er gecommuniceerd gaat worden.”

3. Uit de literatuur is gebleken dat de communicatie vanuit de gemeenteraad achterloopt op die van het college. Merkt u dat er een verschil is tussen college en gemeenteraad waar het gaat om de relatie met inwoners? Waar blijkt dit uit?

"Ja zeker, het is soms zelfs ook heel storend. Dat heeft met een aantal dingen te maken. Ik denk dat de raad zichzelf niet belangrijk genoeg vindt en ook denkt dat de fracties heel veel dingen individueel wel kunnen. Maar de gemeenteraad is het hoogste orgaan! Dus ze kunnen elkaar ook ondersteunen.

Wat wij in onze rol namelijk doen is alleen maar collegebesluiten uitleggen. Maar soms kan het heel handig zijn dat de raad zelf, actief, de boer op gaat om te zeggen 'Hé, we gaan binnenkort praten over de begroting' of 'Wilt u invloed uitoefenen op onze besluitvorming laat u dan horen, op datum X houden wij een commissie, op datum Y houden wij een informatieavond etc.'. Dat is eerlijker naar het college, want vaak is het zo dat het college de boeman krijgt toegespeeld op het moment dat de raad van mening is dat er geen of niet voldoende participatie heeft plaatsgevonden. Terwijl ik denk: u bent de raad, u heeft zelf griffie om dingen voor u te regelen en als die te weinig capaciteit hebben dan heeft u zelf de instrumenten om die capaciteiten te vergroten.

Je kan als raad zeggen dat als je vindt dat over en bepaald voorstel goed gecommuniceerd moet worden, dan houdt u het voorstel toch aan? Dan doet u het zelf. Een raad die zelf stevig communiceert, op de manier waarmee ze dan ook iets willen bereiken, kan de besluitvorming echt positief beïnvloeden.

Wat betreft de relatie met inwoners ligt het eraan wie je het vraagt. Er zijn veel inwoners die in deze gemeente wonen en weinig tot niks merken van collegebeleid tot het moment dat het om iets 'in hun achtertuin' gaat. Maar met de gemiddelde inwoner kun je denk ik niet spreken over 'een relatie'. Dat denken wij in dit huis wel vaak, maar dat is gewoon niet zo."

4. Hoe wordt er vanuit de organisatie gezorgd voor een goede verhouding tussen organisatie en inwoners?

"Nou kijk het is aan ons om zo transparant en duidelijk en zo laagdrempelig mogelijk te communiceren met en voor het college. Dat betekent dat informatie beschikbaar moet zijn, juiste taalgebruik en dat wanneer mensen vragen hebben ze een makkelijke toegang hebben tot iemand die ze de antwoorden kan geven. En vooral zo transparant mogelijk."

- a. Hoe zou die transparantie vormgegeven kunnen worden volgens u?

"Nouja, alles wat wij doen is 'openbaar, tenzij...', zo luidt de wet. Op dit moment geven wij als raad en college dat vorm door te zeggen 'als mensen ons iets vragen, dan geven wij.'. Maar waarom draaien we dat niet om? Waarom zeggen we niet: 'hier is alles wat openbaar is', dan ben je in een klap klaar. Er zijn gemeenten die dat op die manier doen. Ik denk dat als we nu eerst eens ons best doen als gemeente Meppel om, wanneer we mensen raken in hun directe leefomgeving, hun persoonlijk te benaderen, dat je al een enorm gat gedicht hebt, want dat doen we in Meppel ook niet altijd."

- b. Krijg je dan niet, als je zo'n enorme informatiestroom openbaar zet, dat mensen door de bomen het bos niet meer zien?

"Nee maar ik zeg ook niet dat het op de homepage van de website moet. Er zijn nu een aantal fanatici die ons beschuldigen van achterkamertjespolitiek en zeggen dat we dingen achter houden. Dus als je nu zegt 'hier heb je alles' dan ben je veel transparanter."

5. Hoe reageert de gemeente op klachten of opmerkingen van inwoners over de communicatie van de overheid?

"Tsja, wat is 'veel'. Ja, ik denk dat mensen daar wel wat te wensen hebben."

6. Merkt u dat de klachten en/of opmerkingen van inwoners vooral voortkomen uit gevoelens en ressentimenten of komen deze vooral voort uit expertise/ervaringen van inwoners?

"Het is soms inderdaad frustratie, er is een weg afgesloten en daar wist iemand niks van. Ja dan zeg je 'ik weet niet hoe dat kan, daar zit een projectleider op'. En vaak gaat het om een noodreparatie, die binnen een dag is uitgevoerd. Nou dan kan je best een dag van tevoren een briefje in de bus doen met daarin informatie over wat er gaat gebeuren en hoelang dat gaat duren. Ik denk dat als we dat soort kleine dingetjes al consequent zouden doen, dat vertrouwen geeft en minder ophef oplevert wanneer er een keer een groot project aankomt. Dan weten mensen 'oke als de gemeente iets gaat doen, dan kan ik ervan op aan dat ik een brief of een mailtje met informatie krijg.'. Het gaat om betrouwbaar zijn."

7. Hoe worden verschillende communicatiekanalen, zoals sociale media, nieuwsbrieven, en gemeentelijke websites, ingezet om inwoners te bereiken?

"Die afweging wordt gemaakt in samenspraak met de inhoudelijke ambtenaren, 99 van de 100 keer wordt datgene wat door hen word geadviseerd ook daadwerkelijk gedaan. Maar binnen het team communicatie zijn wij allemaal adviseurs, dus er mag natuurlijk worden afgeweken van ons advies."

8. Op wat voor manier kan er volgens u worden ingezet op goede communicatie richting specifieke doelgroepen? Zoals bijvoorbeeld jongeren, ouderen, uitkeringsgerechtigden enz.

"Ja, in de ideale situatie wel. Maar daar is heel vaak de capaciteit, tijd en geld niet voor. Maar voor de gemiddelde inwoner kun je op elk niveau wel iets regelen dat ze het weten, of hebben kunnen weten. Maar als je écht tijd en moeite doet om inwoners te bereiken, dan willen heel veel mensen het wel horen."

9. Wat zijn de plannen om de communicatie met inwoners verder te verbeteren in de toekomst?

"Elke dag zijn we daar mee bezig."

- a. Is er ook een plan met een bepaald informatieniveau waarnaar gestreefd wordt, we hebben bijvoorbeeld nu een zes op een schaal van tien en we willen naar negen?

"Nee dat is er op dit moment niet. Er is wel een nieuw dienstverleningsvisie vastgesteld, daar staat wel in ieder geval in waar we naartoe willen en hoe we dat willen bereiken. Maar op dit moment ligt er wel een nieuw document voor participatiebeleid voor in de gemeenteraad. Daar staat wel in waar we naartoe willen, in ieder geval rondom participatie."

- b. Waarom wordt er niet voor gekozen voor die negen en om zo transparant mogelijk te zijn?

"Dat heeft met cultuur te maken. Er is een heersende cultuur in gemeenteland die zegt: 'joh wij nemen dit besluit, dit mogen wij gewoon doen, dat staat in het coalitieakkoord en dat is goed voor X. En als mensen vragen hebben dan bellen ze wel.'"

- c. Maar dat bellen gebeurt dus niet, mensen komen over het algemeen pas ergens achter wanneer het te laat is. Dat wakkert toch juist alleen maar negatieve ressentimenten aan?

"Ja, dus wat wij als communicatie doen, maar dat begint bij de projectleider, zeggen dat er eigenlijk een norm zou moeten zijn die veel meer naar de sociale kant kijkt. Maar wij willen heel veel in Meppel, met relatief weinig geld, relatief weinig ambtenaren."

10. Wat zijn de uitdagingen waarmee de gemeente wordt geconfronteerd bij het communiceren met inwoners en hoe worden deze aangepakt?

“Wij zetten in formatie heel erg in op projectleiders, op bestuursadviseurs, maar dat zijn niet de mensen die in gesprek gaan met inwoners over het verleggen van de straat. Als je inzet op dat gesprek, het liefst proactief en warm en persoonlijk, dan heb je ook een ander type ambtenarij nodig. Dan zou je een projectleider moeten hebben waar misschien wel één of twee omgevingsmanagers onder zitten die gewoon bij de mensen aanbelt en wanneer ze niet opendoen gewoon een briefje in de bus doen. Ik zou echt op straatniveau, niet eens op wijkniveau, met mensen in gesprek gaan. Anders kom je daar niet.”

11. Zijn er specifieke plannen hoe om te gaan met digitale (laag)geletterdheid van inwoners, zodat ze beter toegang hebben tot gemeentelijke informatie?

“Geen plannen maar we bieden wel alternatieven aan. De samenleving digitaliseert in grote mate, dat blijkt ook uit onderzoek, dus de grondhouding rondom het vertrekken van informatie moet zijn: digitaal.”

a. In het kader van goede, proactieve, toegang tot informatie, is daar een publicatie bij een huis-aan-huis blad dus niet geschikt voor?

“Nou een huis-aan-huis blad is niet proactief. Je gaat ervan uit dat iemand een krantje krijgt, maar de raad heeft besloten dat mensen, als ze dat krantje willen, een ‘JA-JA’ sticker op de bus moeten hebben, mensen die dat niet hebben krijgen dat krantje dus niet en ontvangen dus niet die informatie.

Anders dan de besluiten in een krant te plaatsen die mensen niet krijgen, biedt de rijksoverheid een prachtig middel aan voor mensen om zich te abonneren en voor allerlei besluiten in een straal van een X aantal kilometer rond hun adres geïnformeerd te worden door middel van een dagelijkse mail. Maar dat moeten mensen dan wel één keer even zelf aanvragen.”

b. Zou dat ook iets voor Meppel zelf zijn, om daar iets mee te doen? Bijvoorbeeld een eigen nieuwsbrief?

“Nee, want dan heb je dus twee dingen. Dan heb je iets van de Rijksoverheid wat heel goed werkt, en dan gaan we daarnaast nog zelf wat anders doen. Dat lijkt me onhandig. Wat je wel zou kunnen doen is een tool ontwikkelen die informatie over de gemeenteraad geeft, dat zou een hele mooie tool zijn voor de raad. Bijvoorbeeld elke twee weken, voorafgaand aan de raadsclusus van die maand: de agenda, verwijzing naar de stukken, waar kun je inspreken. Ik denk dat daar wel behoefte aan is.

12. Is er nog iets anders wat u wilt meegeven?

“Wat ik in het begin al zei, ik denk dat het belangrijk is dat er informatie komt vanuit de gehele raad, niet iedere fractie voor zich, dat is vaak voor eigen gewin. Maar gewoon duidelijk: we gaan het hier over hebben, vooral bij grote belangrijke onderwerpen. Ik denk dat zoiets de democratie ten goede zou komen, om daar steviger in te zetten als collectief.”

R3. Gemeenteraadslid van de ChristenUnie:

1. Wat is volgens u de rol van de gemeenteraad t.o.v. de inwoners?

“Voor mijzelf, is mijn rol als gemeenteraadslid hetgeen dat ik in de samenleving hoor, te verwoorden zodat het in beleid vervat wordt. Zodat het uitgevoerd kan worden. Dus de inwoners van Meppel staan centraal in wat ik doe in de gemeenteraad. Het gaat dan echt om de volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad als orgaan.”

a. Wat is volgens u dan de oorzaak dat er toch een dalende opkomst is bij gemeenteraadsverkiezingen in Meppel?

“Nou, ik denk dat het te maken heeft met de veranderingen in de maatschappij, deze is veel individualistischer geworden. Iedereen wil precies op zijn of haar wenken bediend worden. Terwijl dat je juist aan inwoners moet meedelen dat iemand er zus over denkt en iemand anders zo en dat wij als gemeenteraad daar het gulle midden in moeten vinden. We kunnen het niet iedereen honderd procent naar de zin maken, maar we kunnen wel luisteren naar wat de mensen willen en daarin een beslissing maken wat het goede voor Meppel is, voor alle inwoners.

Daarnaast krijg je natuurlijk in Meppel ook te maken met landelijk beleid wat hier en daar behoorlijke steken heeft laten vallen.”

2. Wat is de meest gebruikte manier waarop u als volksvertegenwoordiger contact onderhoud met inwoners?

“Poe, ja het kan zelfs al zijn dat ik van huis ga om boodschappen te halen en dat ik dan twee uur later thuiskom. Dan word ik gedurende mijn boodschappenrondje zo vaak aangesproken door inwoners, daar haal ik dan informatie uit op. Dat is echt plukken van de straat.”

3. Wat is uw benadering als het gaat om het luisteren naar de zorgen en behoeften van uw kiezers?

“Met de kiezers van mijn partij, onze eigen achterban, hebben wij een denktank en werkgroepen waarin we regelmatig onderwerpen bespreken. Dat gaat echt over van alles.”

4. Heeft u ook contact met inwoners buiten uw eigen achterban?

“Laatst hadden we in Meppel een vrijwilligersgala, met allerlei vrijwilligers die in de Meppeler samenleving aan de slag zijn. Bij zo’n avond haal je echt heel veel op hoor. Je spreekt dan heel erg veel mensen uit allerlei lagen van de samenleving. En als er ergens een nieuwe ontwikkeling is, dan gaan we gewoon ook ‘op locatie’ met de fractie, dan gaan we kijken wat daar aan de hand is en of we daar iets mee moeten. Maar het moet wel passend zijn, het is niet ‘u vraagt en wij draaien’, het moet wel passend zijn.”

5. Denkt u dat de gemeenteraad bekend is bij de inwoners van Meppel? Waar blijkt dit uit?

“Nou, nee ik denk van niet. Soms vergelijk ik het wel met een sportvereniging: je kan wel is bij een wedstrijd gaan kijken en ziet dat er goed gespeeld wordt, maar dan weet je nog niet hoe hoog ze in de ranglijst staan. Je kunt ook niet overal van op de hoogte zijn. Het is helaas zo dat we erg roepen van ‘we leven in een democratie’ en we mogen overal wat van vinden, maar dat is niet echt doorgedrongen tot in de haarvaten. Dat vind ik erg jammer.

Dit blijkt vooral uit dat mensen vooral zeggen van ‘oh doe je dat?’ en ‘levert dat nog wat op?’. Of dat er gedacht wordt ‘joh de gemeente, daar kun je toch helemaal niks tegenin brengen’. Er wordt heel negatief gedacht, terwijl wanneer je juist ergens niet mee eens bent, moet je juist de politiek in gaan of op een andere manier je stem laten horen.”

a. Weet u ook waar dat negatieve ressentiment vandaan komt?

“Ik denk uit het wij-zij denken. Zij (de gemeenteraad) bepalen voor ons, wij (inwoners) kunnen er niks aan doen. Het gaat over verwachtingen, wat voor verwachtingen stel je bij de mensen als raad. Vorig jaar zijn we op werkbezoek geweest in Noord-IV, daar hebben wij gesproken met inwoners over hetgeen wat daar leeft. Maar dat betekent niet dat wij vervolgens ook echt bijvoorbeeld het voorkeursrecht wat er nu op rust op gaan heffen. Daar worden bepaalde afwegingen in gemaakt. Daar moet je als raadslid eerlijk in zijn.

Zo zijn pasgeleden in Nijeveen plannen ontwikkeld voor een reeks van nieuwe faciliteiten in het dorp. De wethouder is daar zelfs al twee keer langs geweest en die ontving de plannen van de inwoners met veel enthousiasme en wekte wellicht een beetje de indruk dat die plannen met een jaar of twee wel allemaal rond zouden zijn. Maar dat gaat zomaar gebeuren, want zo werkt dat niet. De plannen moeten namelijk langs de raad en door een hele molen heen. Dan schets je een verkeerd, te hoog, verwachtingspatroon. Er wordt, door verkeerd te communiceren, een veel te hoge verwachting gelegd waardoor men alleen maar teleurgesteld wordt.”

6. **Uit de literatuur is gebleken dat de communicatie vanuit de gemeenteraad achterloopt op die van het college. Merkt u dat er een verschil is tussen de gemeenteraad en het college waar het gaat om de verhouding met inwoners? Waar blijkt dit uit?**

“Ja dat merk ik zelf ook, als raadslid ben je natuurlijk parttime in functie, het college is voltijd aan de slag, dat verschil is dan natuurlijk ook logisch. Ik denk zelf dat je als gemeenteraad mee zou moeten aanhaken op het collegeprogramma en al voorwerk moet doen en jezelf proactief moet opstellen voorafgaand aan een werkbezoek, een vergadering of een informatiebijeenkomst. Dan heb je nog geen ballast, dan zijn er nog geen kaders gesteld en kan je je vrij laten informeren door inwoners.”

7. **Ziet u iets zitten in een nieuwsbrief van de gemeenteraad waarin zij, los van partijpolitiek, verteld wat zij gedaan heeft, welke besluiten/afwegingen zij heeft genomen en waarom? Waarom wel/niet?**

“Nee, nieuwsbrieven worden nauwelijks gelezen. Kijk maar naar de nieuwsbrief die al voor de gemeenteraad zelf worden geschreven. Ik denk zelf dat je proactief naar de mensen toe moet gaan, echt de boer op gaan. Meer dingen zoals Raad in de Wijk. De gemeenteraad moet actief ophalen bij mensen en niet wachten tot zij naar ons toe komen.”

8. **Denkt u dat de politieke participatie van inwoners voldoende is? Zo nee, wat doet u als raadslid eraan om dit te verbeteren?**

“Ja, maar alleen als het heel dichtbij komt. Dan hoor je mensen. Maar als het gemeente breed is dan hoor je ze niet, maar dat snap ik ook wel. Het zou mooi wezen als er bijvoorbeeld meer burgerinitiatieven zouden zijn, dat zou je als raad veel meer moeten inzetten en naar de burgers toe moeten uitstralen: ‘laat van u horen!’. Je moet daar dan wel ook echt actief iets mee doen als raad, ook al kost dat tijd, daar moeten wij als raad ook mee leren omgaan. Wanneer mensen geen reactie krijgen op de brieven die zij sturen naar de raad is dat gewoon triest en dat werkt ook afhaking in de hand.”

9. Denkt u dat de inspraakmogelijkheden bij commissievergaderingen een goede manier is om de stem van inwoners te laten horen? Waarom wel of niet?

"Ik denk dat die drempel veel te hoog is. Ik had eigenlijk gehoopt dat het bij De Ronde gemakkelijker en laagdrempeliger is om hun verhaal te vertellen. De commissievergadering, waar je voor zo'n hele zaal moet spreken, dat moet je maar net liggen."

- a. Het aantal keren dat inwoners inspreken bij raads- en (na april 2022) commissievergaderingen kent een dalende trend. Wat is volgens u de oorzaak hiervan?

"Nou dat het inderdaad een te hoge drempel is. Maar er is dan eigenlijk ook al een voorstel waar alleen maar op gereageerd kan worden, het veranderen is dan heel lastig. Mensen moeten veel proactieve benaderd en betrokken worden bij de vorming van beleid, niet pas achteraf of midden in het traject worden gehoord."

10. Op wat voor manier kan er volgens u worden ingezet op goede communicatie richting specifieke doelgroepen? Zoals bijvoorbeeld jongeren, ouderen, uitkeringsgerechtigden enz.

"Poe, dat is meer een vraag voor een communicatieadviseur, maar ik denk dat het goed is als er specifiek per doelgroep wordt gecommuniceerd."

11. Moet het bij de uitingen die de gemeenteraad doet het vooral gaan om het informeren van inwoners (delen van kennis) of om meningsvorming (vormen van attitudes)? Waarom het een of het ander?

"Vooral informeren, laten weten wat er gaat gebeuren en wat er is geweest."

12. Wat zijn is volgens u een goede manier om de communicatie met inwoners verder te verbeteren in de toekomst?

"Misschien niet heel communicatie gericht, maar wel over de band met inwoners: ik denk, laat raadsleden is bij een spreekuur in een wijk zitten. Communiceer dat van te voren naar de inwoers en hoor daar wat de problemen zijn waar mensen tegenaan lopen. Kijk vervolgens of je daar wat mee kan als gemeenteraad."

R4. Gemeenteraadslid van de SP:

1. Wat is volgens u de rol van de gemeenteraad t.o.v. de inwoners?

“Voor mij persoonlijk is de raad een toegang tot de macht voor inwoners. We zijn natuurlijk vertegenwoordigers en maken in het algemeen belang onze afwegingen.”

a. Wat is volgens u dan de oorzaak dat er toch een dalende opkomst is bij gemeenteraadsverkiezingen in Meppel?

“Ik denk dat dit door meerdere dingen komt. Allereerst de politiek ansich, die vooral met elkaar bezig zijn en niet met de noden van mensen. Voor de gemeenteraadsverkiezingen in de breedte is dat deze soort verkiezing niet heel belangrijk wordt gezien door inwoners. Maar in Meppel specifiek, zou ik me kunnen voorstellen dat het komt door het aantal partijen dat meedoet, waarop gestemd kan worden. Er zijn landelijke partijen die niet meedoen, vooral als je in de breedte kijkt zie je dat het centrum(-links) erg vol is, maar dat rechts van de VVD er eigenlijk geen partij is die in dat gat springt terwijl er bij landelijke verkiezingen rechts wordt gestemd. Mensen kunnen dus niet stemmen op een partij waar ze eigenlijk op zouden stemmen en dan blijven ze maar thuis.”

2. Wat is de meest gebruikte manier waarop u als volksvertegenwoordiger contact onderhoud met inwoners?

“Nouja, vooral natuurlijk de inwoners die jou weten te vinden, dat is vaak per mail. Of ‘in de kroeg’, ik kan moeilijk op stap in Meppel zonder dat het gaat om dingen die in de raad aan bod komen of zijn geweest. En zelf als partij proberen we contact te onderhouden door gewoon wijken in te gaan en daar te vragen hoe het gaat met mensen, wat gaat er goed, wat kan er beter?”

3. Wat is uw benadering als het gaat om het luisteren naar de zorgen en behoeften van uw kiezers?

“Zoals ik hiervoor ook al zei, door inderdaad de wijken in te gaan en actief verhalen op te halen bij inwoners.”

4. Hoe vertaalt u input van inwoners in uw werk als volksvertegenwoordiger?

“Soms is het zo iets simpels als ze verwijzen naar het juiste loketje. Maar we hebben bijvoorbeeld iets heel concreets gehad in de wijk Nieuwveense Landen rondom de energie coöperatie. Waar wij als partij de zorgen bij mensen hebben opgehaald en hebben vertolkt naar de gemeenteraad, samen met die mensen. Dit is toen heel goed ontvangen, je merkte dat men het gevoel kreeg van ‘joh er is een club die aan de slag gaat mét ons en ons hoort’. Dat maakte toen ook dat wij bij de eerstvolgende gemeenteraadsverkiezingen de grootste zijn geworden in die wijk, wat opvallend was want qua sociaaleconomische stand zijn wij niet de partij die daar normaliter populair zou zijn. Ik denk dat dat een voorwaarde is, dat je niet voor mensen gaat lopen maar samen mét hen de problemen aanpakt. Om die betrokkenheid te vergroten moet je niet dingen voor mensen, maar met mensen gaan doen.”

5. Denkt u dat de gemeenteraad bekend is bij de inwoners van Meppel? Waar blijkt dit uit?

"Het grappige is, ik denk de raad als 'instituut' niet zo, maar de individuele raadsleden wel. Als je kijkt naar individuele raadsleden, veel mensen weten hen wel te vinden. Verschillende mensen hebben wel een eigen veld waar ze bezig zijn en waar ze een achterban hebben die hun ergens op aanspreekt, dus zo heb je wel die bekendheid. Maar dat zit hem echt in de persoon, en niet zozeer in het orgaan. Ik denk dat dat komt omdat Meppel niet zo groot is, dan zit het heel snel in het menselijke."

a. Wordt er dan vanuit ideologische overwegingen contact gezocht of puur omdat het ons-kent-ons is?

"Ik denk omdat het echt ons-kent-ons is. Zoals ik zei, Meppel is niet zo groot, dan gaan mensen niet zoeken naar 'de gemeenteraad' op internet maar kennen ze vaak direct of via via wel iemand die in de raad zit en zo krijgen ze dan contact. Maar dat is mijn analyse."

6. Uit de literatuur is gebleken dat de communicatie vanuit de gemeenteraad achterloopt op die van het college. Merkt u dat er een verschil is tussen de gemeenteraad en het college waar het gaat om de verhouding met inwoners? Waar blijkt dit uit?

"Ja natuurlijk, bijvoorbeeld bij de begroting. Er ligt dan eerder een persbericht over de begroting bij de media dan dat wij als raad een conceptbegroting hebben gezien. Daar lopen wij dan op achter. Waarbij je als gemeenteraad constant aan het reageren bent op iets wat het college al heeft gepresenteerd met een persbericht. Dat is enorm lastig omdat in de krant dan al iets staat over een bepaalde richting terwijl er nog helemaal niks is besloten door de gemeenteraad."

7. Ziet u iets zitten in een informatietool voor de gemeenteraad waarin, los van partijpolitiek, voorafgaand aan een raadsyclus digitaal informatie wordt verstrekt aan inwoners over wat zij gaat doen? Waarom wel/niet?

"Ja, maar wel met de kanttekening dat wij inderdaad één bestuurlijk orgaan zijn, maar we zijn acht verschillende fracties met eigen ideeën en opvattingen over hoe het verder zou moeten met Meppel en andere opvattingen hebben over hoe de rol van gemeenteraadslid zou moeten worden ingevuld. De ene vindt dat de gemeenteraad zich bij de standaard route moet houden: voorstel bespreken, stemmen, klaar. En de ander juist graag meer de wijken in gaat, met mensen spreekt, verhalen ophaalt, etc. En alles daartussenin."

8. Denkt u dat de politieke participatie van inwoners voldoende is? Zo nee, wat doet u als raadslid eraan om dit te verbeteren?

"Ik denk dat het moeilijke aan 'participatie' is, dat het een enorm breed begrip is. Je hebt projectmatige participatie waarbij rondom een project aan mensen wordt gevraagd wat hun vinden van een aanpassing in de fysieke leefomgeving, maar je hebt ook structurele (politieke) participatie waarbij met regelmaat in burgerberaad-achtige setting."

Ik denk dat mensen voor een grotendeel het gevoel hebben dat het daar (in het gemeentehuis) wordt besloten, zelf probeer ik ook mensen toegang tot die macht te geven en hun daar zeggenschap in te geven. Dat doe ik door inderdaad die wijken in te gaan, door met mensen te praten over wat er speelt in hun wijk en ook door te toetsen of het gene wat bedacht wordt in de raadzaal ook in de praktijk werkt.

Het lastigste van participatietrajecten vind ik vooral dat de mensen die op zo'n traject afkomen, vaak de mensen zijn die zich al gehoord voelen, die zich al vertegenwoordigd voelen en die over het netwerk beschikken om hun zorgen te delen. Ik denk dat we vooral moeten kijken naar de mensen die dat niet hebben. Mensen die niet de tijd, het netwerk of de toegang tot die macht hebben en wij hen actief moeten gaan benaderen."

9. Denkt u dat de inspraakmogelijkheden bij commissievergaderingen een goede manier is om de stem van inwoners te laten horen? Waarom wel of niet?

"Het is goed dat het er is, de mogelijkheid om in te spreken, maar het vraagt wel echt wat van een inwoner, het is een enorme hoge drempel om te doen. Ik heb het zelf ook een keer gedaan, nog voor dat ik in de politiek zat, en ik ging helemaal kapot. Je staat daar voor 23 mensen die dit allemaal weet ik veel hoe vaak doen, dan sta je daar midden in de raadzaal met allemaal camera's op je gericht, publiek en pers erbij en dan moet jij in een microfoon spreken om te vertellen wat je ervan vindt. Dat is echt niet te doen, dat is verrekke lastig."

10. Wat zijn volgens u een goede manier om de communicatie met inwoners verder te verbeteren in de toekomst?

"Ik denk, je moet zijn waar het gebeurt. Dus op het moment dat er een ontwikkeling is die betrekking heeft op één specifiek gebied, of één wijk of één straat, dat je ook op dat niveau mensen moet benaderen, want daar is het relevant. Kijk als je het bijvoorbeeld in de krant zet, nou mooi dan is het 'bekend gemaakt' maar voor 80 procent van de mensen is het niet relevant en voor de 20 procent die je wil bereiken, ja die leest misschien de krant niet. Dus uiteindelijk heb je een heel klein deel van de doelgroep die je wilt bereiken die het ook écht leest."

- a. Zou dat aanbellen en een luisterend oor bieden, raadsbreed, een goede invulling zijn?

"Nee, raadsbreed niet. Ik denk dat die drempel voor raadsleden te hoog is. Anders zou men dat toch wel doen? Weetje als fractie heb je er ontzettend veel aan en juist het met mensen spreken is zo'n enorm goede bron, zo ontzettend makkelijk. Maar misschien vergis ik me."

- b. Maar als raadsleden daar geen puf voor zouden hebben, hoe verklaar je dan het succes van o.a. 'Raad in de Wijk'?

"Nou dat is veilig he, dat is georganiseerd vanuit de griffie. Dus je hebt een programma, daar word je naar toe meegenomen, je weet ongeveer wat je kunt verwachten, je weet dat je ergens te gast komt, een rondleiding krijgt etc. Kijk als je aanbelt weet je nooit wie de deur opendoet en wat die persoon te zeggen heeft. Misschien heb je van tevoren wel een idee maar blijkt dat er een ander issue is."

- c. Nu zijn er periodiek ook spreekuren in wijkcentra met o.a. politie, sociaal werkers en andere instanties waar inwoners hun vragen en zorgen kunnen neerleggen. Zou het een goede optie zijn om daar ook periodiek een raadslid te laten aanschuiven om zo de problemen direct bij de politiek te brengen?

"Ja, maar dan zou ik wel een vertegenwoordiger per fractie doen. Want 'de politiek' dat bestaat niet. Er komt daar dan iemand met een probleem en het raadslid wat er dan zit maakt een politieke afweging voor wat de oplossing voor dat probleem zou zijn. Dus als er één iemand zit namens de raad, dat vind ik lastig als er dan bijvoorbeeld iemand zou zitten van een compleet andere politieke familie dan de mijne."

Maar ik denk wel dat het heel nuttig is om dat soort gesprekken op wijkniveau met mensen te hebben. De invulling is wel wat lastiger dan."

11. Moet het bij de uitingen die de gemeenteraad doet het vooral gaan om het informeren van inwoners (delen van kennis) of om meningsvorming (vormen van attitudes)? Waarom het een of het ander?

“Bij veel besluiten die wij nemen zit een dilemma onder, ik denk dat het goed is om te laten horen wat dat dilemma is wat onder het besluit zit en wat zijn de verschillende dingen die daar mee te maken hebben.”

12. Zijn er ook nog dingen die u zelf zou willen meegeven in het kader van bereikbaarheid en transparantie?

“Wat je ziet in Meppel is dat wanneer er een probleem is, dat er heel snel een hele sterke organisatie ontstaat die invloed wil uitoefenen. Deze organisatie weet de weg te vinden en weet partijen te benaderen. Tegelijkertijd is er ook een hele groep inwoners die dat niet heeft, die wel problemen tegenkomt, maar totaal niet weet wat ze er mee moeten en daar zit een scheve verhouding in, dat vind ik lastig. Ik wil naar iedereen luisteren, maar op een gegeven moment ken ik wel een beetje de mensen die altijd met hun neus vooraan staan en altijd wel met clubjes invloed weten uit te oefenen en proberen te regelen wanneer hun belang in gevaar komt.”

II. Tabellen:

Tabel 1. Participatieladder van Arnstein (1969)

Mate van actief burgerschap	Typen
Degrees of citizen power Beschrijving: <i>Degrees of Citizen power is de meest participatieve vorm in de ladder. Burgers kunnen het gezag delen met de gezagsdragers, krijgen gedelegeerde macht van de gezagsdragers of, in de hoogste trap, hebben zij volledige bevoegdheid en zijn zij als het ware zelf de gezagsdragers.</i>	Citizen control
	Delegated power
	Partnership
Degrees of tokenism Beschrijving: <i>Onder degrees of tokenism mogen burgers hun stem laten horen en worden zij ook gehoord door de gezagsdragers, maar onder deze categorie ontbreekt hun de macht om te verzekeren dat hun zienswijze ook door de gezagsdragers worden meegenomen in de besluitvorming.</i>	Placation
	Consultation
	Informing
Degrees of non-participation Beschrijving: <i>Bij non-participation is het de bedoeling dat burgers zich totaal niet bemoeien met de planning of uitvoering van programma's. De non-participation categorie heeft als doel gezagsdragers burgers te laten 'onderwijzen' of te 'genezen'.</i>	Manipulation
	Therapy

Tabel 2. Verantwoording inzet onderzoeksmethoden

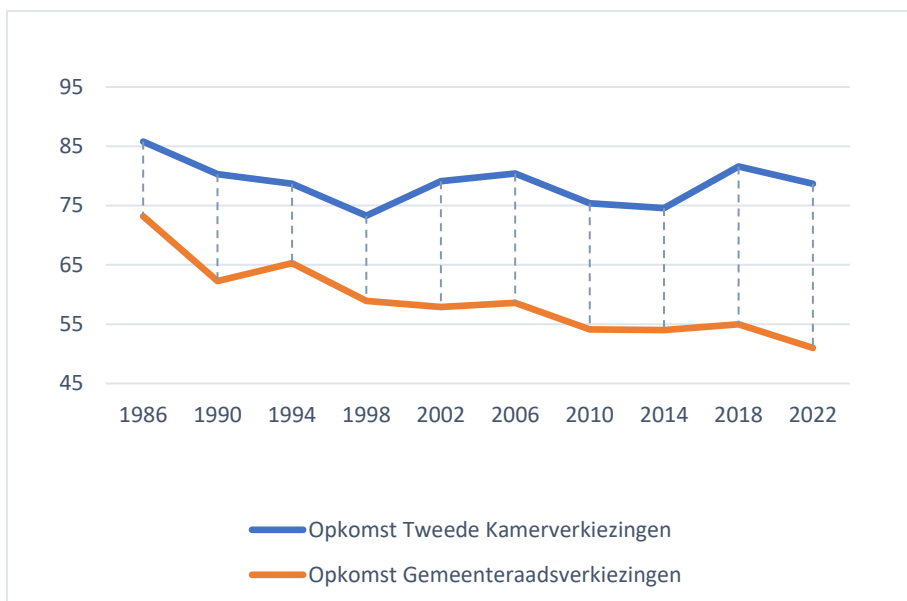
Actief burgerschap	Vormen van participatief burgerschap	Literatuuronderzoek naar vormen burgerparticipatie
	Participatieladder Arnstein	Literatuuronderzoek naar participatieladder
	Inspreekrecht	Secundaire data-analyse & literatuuronderzoek
Toegankelijkheid gemeenteraad	Story stelling	Interviewvraag storytelling
	Inzet social media	Interviewvraag social media
	Informatiebubbels	Interviewvraag doorbreken informatiebubbels
	Communicatie vanuit gemeente	Interviewvragen over verschillende vormen van communicatie uit de gemeente

Tabel 3. Respondenten interviews

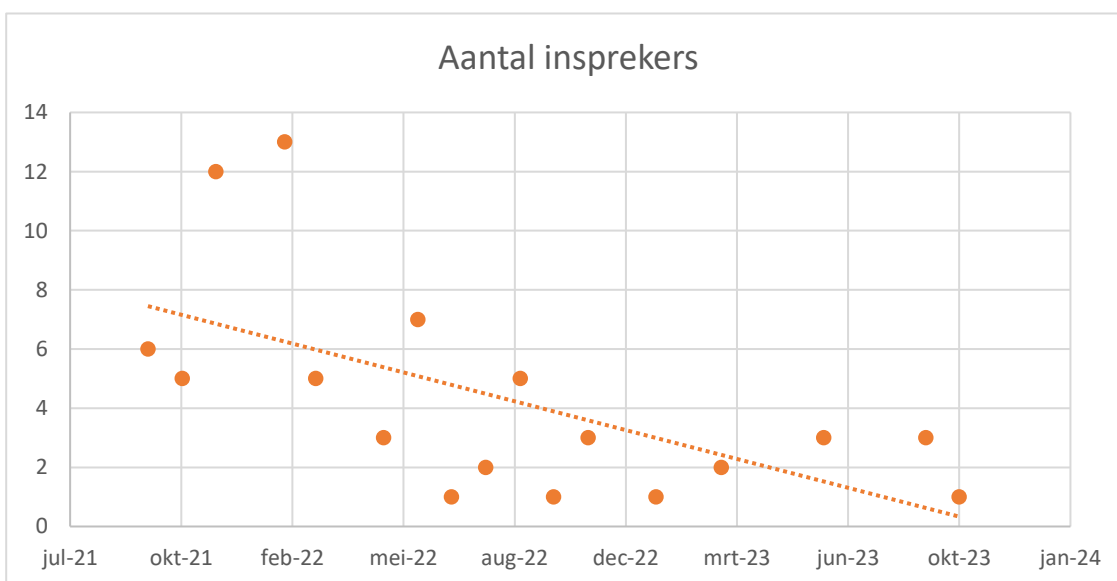
Respondent	Functie / partij
R1	Communicatieadviseur gemeente Meppel – Specialisatie: Online communicatie & Digitale toegankelijkheid
R2	Senior communicatieadviseur/woordvoerder burgermeester en één wethouder
R3	Gemeenteraadslid van de ChristenUnie
R4	Gemeenteraadslid van de SP
R5	Gemeenteraadslid van Sterk Meppel

III. Figuren:

Figuur 1. Opkomstcijfers Tweede Kamer- en gemeenteraadsverkiezingen in de gemeente Meppel.



Figuur 2. Aantal keren dat is ingesproken in raads- en commissievergaderingen van de gemeente Meppel (oktober 2021 t/m oktober 2023)



Figuur 3. Conceptueel model

