

Loslaten in Vertrouwen

Deregulering en de participatiesamenleving in de gemeente Venlo

Masterthesis Bestuurskunde

Faculteit der Managementwetenschappen, Radboud Universiteit Nijmegen

Auteur: Patrick Wanders, MA

Studentnummer: 4055608

Begeleider Radboud Universiteit Nijmegen: prof. dr. Michiel de Vries

Begeleider gemeente Venlo: drs. Harry Smeets

Inleverdatum: 3 augustus 2016

Quid leges sine moribus vanae proficiunt

Welk nut dienen wetten zonder moraal?

Oden van Horatius: 3.24

Inhoudsopgave

Woord vooraf	5
Samenvatting	6
1: Inleiding	8
1.1: Onderzoeksprobleem	8
1.2: Vraagstelling.....	10
1.3: Doelstelling.....	10
1.4: Deelvragen.....	10
1.5: Maatschappelijke relevantie	11
1.6: Wetenschappelijke relevantie	11
1.7: Voorbeschouwing theoretisch kader	11
1.8: Voorbeschouwing methodologisch kader	12
1.9: Omschrijving van kernbegrippen	12
1.10: Opbouw onderzoek.....	14
1.11: Conclusie	14
2: Theoretisch Kader	15
2.1: Deregulering	15
2.2: Voorwaarden van deregulering	20
2.2.1: Ondermijning zelfregulerende burger	20
2.2.2: Zeggenschap over regel.....	21
2.2.3: Angst voor problemen.....	22
2.2.4: Overlast regelgeving	22
2.2.5: Efficiëntie en effectiviteit regelgeving.....	23
2.2.6: Secundaire beleidsfunctie.....	24
2.2.7: Wijkgericht werken	24
2.3: Participatiesamenleving.....	25
2.3.1: Actief burgerschap	25
2.3.2: Terughoudend bestuur.....	26
2.3.3: Responsieve ambtenarij	27
2.4: Koppeling	27
2.5: Conceptueel kader	30
2.6: Conclusie	32
3: Methodologisch kader	33
3.1: Onderzoeksmethode	33
3.1.1: Verantwoording vorm van onderzoek.....	33
3.1.2: Verantwoording keuze respondenten	34
3.2: Validiteit	35

3.2.1: Interne validiteit	35
3.2.2: Externe validiteit	36
3.3: Betrouwbaarheid.....	36
3.4: Operationalisering	37
3.4.1: Ondermijning zelfregulerende burger	37
3.4.2: Zeggenschap over regel.....	37
3.4.3: Angst voor problemen.....	38
3.4.4: Overlast regelgeving	38
3.4.5: Efficiëntie en effectiviteit regelgeving.....	38
3.4.6: Secundaire beleidsfunctie.....	38
3.4.7: Wijkgericht werken	39
3.4.8: Actief burgerschap	40
3.4.9: Terughoudend bestuur.....	40
3.4.10: Responsieve ambtenarij.....	40
3.4.11: Loslaten in vertrouwen.....	40
3.4.12 Operationalisering	41
3.4.13: Conclusie.....	43
3.5: Conclusie	43
4: Resultaten en analyse	44
4.1: De participatiesamenleving in de gemeente Venlo en daarbuiten.....	44
4.1.1: Actief burgerschap	45
4.1.2: Terughoudend bestuur.....	46
4.1.3: Responsieve ambtenarij	47
4.2: Factoren van deregulering in het ruimtelijk domein: verwachtingen en praktijk	49
4.2.1: Ondermijning zelfregulerende burger	49
4.2.2: Zeggenschap over regel.....	50
4.2.3: Angst voor problemen.....	50
4.2.4: Overlast regelgeving	51
4.2.5: Efficiëntie en effectiviteit regelgeving.....	52
4.2.6: Secundaire beleidsfunctie.....	53
4.2.7: Wijkgericht werken	54
4.3: Deregulering als panacee? De invloed van vermindering van regeldruk op de participatiesamenleving	54
4.3.1: Aanpak regeldruk	55
4.3.2: Diversiteit van doelen	58
4.3.3: Succescondities	61
4.3.4: Theoretische implicaties.....	64

4.4: Conclusie	66
5: Conclusie.....	69
5.1: Beantwoording deelvragen	69
5.1.1: Valt het veronderstelde causale verband tussen deregulering en de participatiesamenleving theoretisch te onderbouwen?.....	69
5.1.2: Op welke wijze wordt het veronderstelde causale verband tussen deregulering en de participatiesamenleving hier onderzocht?	70
5.1.3: Wat zijn de verwachtingen over loslaten in vertrouwen in de gemeente Venlo? ..	70
5.1.4: Wat blijkt over het veronderstelde causale verband tussen deregulering en de participatiesamenleving uit ervaringen van andere gemeenten?.....	71
5.1.5: Welke succesfactoren zijn aan te wijzen bij deregulering in het ruimtelijk domein?	72
5.2: Beantwoording hoofdvraag	73
5.3: Aanbevelingen	75
6: Literatuurlijst.....	77
Bijlage 1: Interviewformat respondenten gemeente Venlo.....	81
Bijlage 2: Interviewformat respondenten andere gemeenten	83

Woord vooraf

Voor u ligt het sluitstuk van mijn studietijd aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Na vier jaar Geschiedenis en twee jaar Bestuurskunde ben ik verheugd u deze scriptie te tonen. Tevens markeert dit stuk het einde van mijn stageverband bij de gemeente Venlo. Na bijna zes jaar wetenschappelijke scholing was het een mooie ervaring met de voeten in de klei te staan, een ervaring die mij zeker van pas zal komen in het verdere werkzame leven.

Deze scriptie is uiteraard niet zonder hulp en ondersteuning van anderen tot stand gekomen.

Allereerst dank ik hier mijn vrienden en familie, voor het bieden van een stabiele basis waar ik immer op kan terugvallen. Hierdoor heb ik mij altijd volledig kunnen concentreren op deze scriptie. Ik wil hier tevens de medewerkers van de Bestuursstaf danken voor hun gastvrijheid en hulp, waardoor mijn tijd als stagiair bij de gemeente Venlo niet alleen leerzaam maar ook prettig was. Ik hoop dat het nieuwe stadskantoor jullie zal bevallen. Daarnaast wil ik op deze plek de stadsdeelmanagers en de griffie danken voor de hulp bij het identificeren en benaderen van respondenten en de ondersteuning bij mijn onderzoek. Uiteraard dank ik ook de respondenten van dit onderzoek, zonder wie dit wetenschappelijke werk vanzelfsprekend nooit voltooid had kunnen worden. Het deed mij deugd om te merken dat mensen tijd vrij maakten om te spreken over loslaten in vertrouwen. Daarvoor ben ik jullie zeer erkentelijk.

Mijn scriptiebegeleider aan de Radboud Universiteit, Michiel de Vries, dank ik voor zijn aanwijzingen met betrekking tot opbouw en structuur van de masterscriptie. Door zijn opmerkingen werd mijn onderzoek beter, met robuustere wetenschappelijke methoden en een stelselmatige aanpak van het onderzoeksprobleem.

Als laatste dank ik mijn stagebegeleider bij de gemeente Venlo, Harry Smeets. Zijn interesse en bevlogenheid met betrekking tot mijn onderzoek en zijn hulp bij het wegwijzen in de gemeentelijke organisatie hebben een immense bijdrage geleverd aan mijn persoonlijke ontwikkeling.

Hoewel de hulp van bovengenoemde personen onmisbaar was bij het vervaardigen van deze meesterproef, blijven enige fouten, onvolkomenheden, of feitelijke onjuistheden volledig voor mijn rekening.

Ik wens u, de lezer, een prettige leeservaring toe en hoop dat mijn scriptie u nieuwe inzichten kan verschaffen.

Patrick Wanders

Wijchen, 29 juli 2016

Samenvatting

In het coalitieakkoord van de gemeente Venlo (2012) staat dat ingezet zal worden op loslaten in vertrouwen. De aanleiding van dit onderzoek is de wens verder duiding te geven aan loslaten in vertrouwen en handvatten te bieden voor de concrete implementatie van dit principe. Loslaten in vertrouwen bestaat uit twee onderdelen, namelijk deregulering en de participatiesamenleving. In deze masterthesis is onderzocht hoe deze twee onderdelen zich tot elkaar verhouden. De centrale vraag in dit onderzoek was dan ook: Onder welke voorwaarden kan deregulering in gemeenten succesvol zijn en welke rol speelt de participatiesamenleving hierin?

Deze vraag wordt in dit onderzoek beantwoord aan de hand van een twaalfstal diepte-interviews, onder ambtenaren, burgers en bestuurders van de gemeente Venlo en ambtenaren uit andere gemeenten, waar reeds pogingen tot deregulering plaatsgevonden hebben. De interviewvragen zijn voortgekomen uit wetenschappelijke theorieën, die de belangrijkste factoren van de participatiesamenleving en deregulering identificeren. Uit deze theorieën kwam een conceptueel model, wat aannam dat deregulering zou leiden tot een sterkere participatiesamenleving. De participatiesamenleving, idealiter bestaande uit een terughoudend bestuur, actieve burgerij en responsieve ambtenarij, ondervindt volgens deze theorieën hinder van excessieve regelgeving. Deze regelgeving wordt regelmatig opgesteld uit verantwoordelijkheidsvermijding of de risico-regelreflex, zo wordt door wetenschappers betoogd. Het afschaffen of verminderen van deze regelgeving zou burgers kunnen activeren om zich in te zetten voor haar directe leefomgeving. Omdat burgers meer te zeggen hebben over hun directe leefomgeving, kunnen ze het ook naar eigen wens inrichten.

Uit het onderzoek is gebleken dat binnen de gemeente Venlo nog geworsteld wordt met de duiding van loslaten in vertrouwen. Op dit moment leven er vele versies van loslaten in vertrouwen naast elkaar, met elk unieke doeleinden. Sommige van deze doeleinden zijn niet verenigbaar en vereisen dus keuzes van de eindverantwoordelijken. Deregulering wordt nu vaak gezien als respectievelijk bezuiniging, het bevorderen van sociale cohesie, een onderdeel van de kerntakendiscussie, of een investering in lastenverlichting. Uit dit onderzoek is gebleken dat een gebrek aan focus bij loslaten in vertrouwen het proces kan hinderen. Er is gebleken dat deregulering in het ruimtelijk domein geen aantoonbare verbetering van de sociale cohesie in de wijken oplevert. Daarnaast is het onwaarschijnlijk dat er bezuinigingen zullen worden geboekt, aangezien er nog steeds begeleiding nodig is door de lokale overheid. Aan de andere kant kan loslaten in vertrouwen wel gebruikt worden om een lastenverlichting te bewerkstelligen voor de burger en bedrijven. Deze lastenverlichting is inherent onderdeel

van een kerntakendiscussie. Zo kan de lokale overheid bezien wat haar benodigde taken zijn en welke taken zij kan overdragen aan de gemeenschap. Daarnaast kan loslaten in vertrouwen een belangrijke rol spelen in de cultuuromslag naar een participatiesamenleving die plaats moet vinden in het ambtelijk en bestuurlijk apparaat. Deze symbolische functie zorgt ervoor dat ambtenaren en bestuurders actief over hun eigen rol in de samenleving gaan nadenken en hun handelen afstemmen op de nieuwe positie in deze voorwaardenscheppende staat.

Dit onderzoek toont eveneens aan dat de lokale overheid nog handelt uit een impliciete maakbaarheidsgedachte. Deze gedachte houdt, samengevat, het volgende in: wanneer de overheid iets doet, of iets laat, zal dit sterke invloed hebben op het leven van haar burgers. Deze gedachte zorgt ervoor dat deregulering als een potent middel wordt gezien om de participatiesamenleving te versterken. Dit terwijl bij deregulering in andere gemeenten blijkt dat dit niet het geval is. Sterker nog, soms worden losgelaten regels niet opgepakt door burgers. Aangezien de eindverantwoordelijkheid bij de lokale overheid blijft liggen wordt de gemeente gedwongen deze taken weer op te pakken. Dit proces wordt eveneens bemoeilijkt door de gebrekkige democratische legitimiteit van wijk- en dorpsraden, waarbij het risico gelopen wordt dat deze burgergroepen nieuwe bestuurslagen worden. Uit dit onderzoek blijkt wel dat de participatiesamenleving een belangrijke invloed heeft op de effectiviteit van de in te voeren deregulering. Bij een sterke participatiesamenleving zullen burgers eerder taken overnemen van de lokale overheid.

Toch is deregulering in het ruimtelijk domein geen futiele bezigheids therapie. Deregulering kan onder bepaalde voorwaarden succesvol zijn. Gemeenten moeten zich rekenschap geven van de eigen bevoegdheden, zij zijn nog steeds sterk afhankelijk van regulering uit andere overheidsorganen. Daarnaast moet angst voor problemen serieus genomen worden door met de burger in gesprek te gaan. Teneinde deze deregulering te doen slagen zijn een aantal succesfactoren geïdentificeerd. Het betrekken van derde partijen is een belangrijke factor bij het welslagen van een deregulering. De open communicatie met burgers is tevens geïdentificeerd als belangrijke succesfactor. Hierdoor zouden ook succesverhalen gedeeld kunnen worden, wat een sneeuwbaaleffect van goede voorbeelden zou kunnen opleveren. Daarnaast moet er binnen de gemeentelijke organisatie een juiste inrichting van het ambtelijk en bestuurlijk apparaat plaatsvinden. Uit onderzoek blijkt dat een 'pressure cooker' model sterk aan te raden is, met een beperkt aantal eindverantwoordelijken en eigenaren van het proces van loslaten in vertrouwen. Loslaten in vertrouwen hoeft geen futiele exercitie te zijn, maar vereist wel investeringen van de gemeente Venlo.

1: Inleiding

In het coalitieakkoord van de gemeente Venlo wordt de wens uitgesproken om burgers meer vrijheid te geven. Dit programma, ‘loslaten in vertrouwen’, kent zeer veel verschillende dimensies. Zo wordt middels co-creatie invulling gegeven aan wijkbudgetten en zorgprojecten. Deze burgerparticipatie wordt actief gestimuleerd en gefaciliteerd door de gemeente Venlo. Tevens bestaat er een dereguleringswens in het coalitieakkoord. De coalitie van de gemeente Venlo wil daadwerkelijk haar burgers ‘loslaten’, wat inhoudt dat zij zelf verantwoordelijkheid krijgen voor hun buurt (Coalitie Venlo, 2014). Dit eigenaarschap moet bereikt worden door het afschaffen en versoepelen van regulering (denk bijvoorbeeld aan vergunningverlening), om zo de administratieve lasten te verminderen en de verantwoordelijkheid over te dragen aan de burger. Dit loslaten van burgers past in de politiek-bestuurlijke trend om burgers een actieve rol te geven in een participatiesamenleving. Dit laatste traject staat nog in zijn kinderschoenen. Een reden hiervoor is dat het overdragen van verantwoordelijkheden aan burgers veel onzekerheden met zich meebrengt. Het is onduidelijk of de voorzieningsniveaus voor alle wijken hetzelfde blijven als burgers zelf verantwoordelijk worden. Daarnaast bestaat de angst dat deregulering achterstandswijken sterker zal treffen dan andere wijken.

Om deze reden lijkt het verstandig om extern informatie op te doen naar deregulering bij gemeenten. Een bekend voorbeeld van deregulering is de APV van gemeente Hollands Kroon, waaruit twee jaar geleden 80% van de verordeningen geschrapt is (NOS, 2014). Ook zijn er diverse landelijke projecten geweest om regelgeving te versoepelen. Zo kwam de VNG onlangs met een project om regelgeving ‘beter en concreter’ te maken, om zo de dienstverlening aan burgers te verbeteren. Hier wordt de nabijgelegen gemeente Peel en Maas als belangrijk voorbeeld gebruikt. Ook starten gemeenten individuele projecten, zoals de gemeente Enschede, die onder de noemer ‘Duurzaam, Samen, Sterker!’ verschillende dereguleringen in het ruimtelijk domein hebben doorgevoerd. De gemeenten Hollands Kroon, Peel en Maas, Enschede, en talrijke andere gemeenten, bieden dus waardevolle lessen voor gemeenten die willen dereguleren. Deze voorlopers in het proces van deregulering hebben een goed zicht op de ontwikkeling van gewenste en ongewenste effecten binnen hun gemeente.

1.1: Onderzoeksprobleem

Er vinden, zoals hierboven beschreven, al enige experimenten plaats om burgers meer ruimte te geven in de gemeente Venlo in het sociaal domein. Ook wordt er geëxperimenteerd met het versoepelen van delen van de APV, bijvoorbeeld de terrasvergunningen en versimpeling van

regels betreffende bomenkap. Een stelselmatige herziening van de APV heeft echter sinds het jaar 2001 (fusie van gemeente Venlo, gemeente Belfeld en gemeente Tegelen) niet meer plaatsgevonden. De hierboven beschreven onduidelijkheid van de gevolgen van deregulering zorgen ervoor dat de mogelijkheid ontbreekt voor de gemeente Venlo om een geïnformeerde keuze te maken over de gevolgen van deregulering.

De gemeente Venlo heeft blijkens haar coalitieakkoord te kennen gegeven dat het doel van de deregulering een sterke participatiesamenleving is, middels loslaten in vertrouwen (Coalitie Venlo, 2014). Er wordt hier dus een causaal verband tussen deregulering en de participatiesamenleving verondersteld. Deze redenering is terug te vinden in een rapport van de ROB (2012), alwaar het denken in ‘loslaten in vertrouwen’ een centrale rol vervult. Voordat overgegaan wordt tot drastische actie is noodzakelijk te onderzoeken of de assumptie dat deregulering en de participatiesamenleving een causale relatie hebben een juiste is. Dit zal onderzocht worden aan de hand van een literatuurstudie, alwaar de belangrijkste literatuur de revue zal passeren, waarna zowel intern (in de gemeente Venlo) als extern (in andere gemeenten) interviews gehouden zullen worden. Intern zullen de belangrijkste struikelblokken en vragen opgehaald worden, om zo een helder beeld te krijgen van tekortkomingen binnen de organisatie en lessen van samenwerking met burgers. Uit deze interviews zal ook blijken wat de verwachtingen van loslaten in vertrouwen zijn. Hierbij wordt ook onderzocht of er obstructies zijn voor het veronderstelde causale verband tussen deregulering en de participatiesamenleving. Extern zullen interviews gehouden worden om te kijken of het veronderstelde causale verband daar in werking is getreden en (indien dit het geval is) op welke manier dit is bewerkstelligd.

Er zijn twee belangrijke dilemma's die in het oog gehouden moeten worden in het onderzoek. Het eerste dilemma is de doelstelling van de dereguleringswens. Dit is voornamelijk een politiek vraagstuk. Uit dereguleringen van andere gemeenten blijkt dat er twee voornamelijk motieven zijn om te dereguleren. De eerste motivatie is bezuiniging. Bezuinigingen kunnen optreden door niet meer te handhaven, vergunningen middels de *lex silencio positivo* te verlenen en geen geld aan onderhoud van publiek goed te besteden (bijvoorbeeld bomenkap). In het coalitieakkoord Venlo (2014) is een taakstelling deregulering opgenomen van 400.000 euro. Dit indiceert dat de verwachting bestaat dat deregulering een besparing op zal leveren.

De tweede motivatie is het activeren en emanciperen van burgers. Door verantwoordelijkheden terug te geven aan de samenleving ontstaat eigenaarschap bij de burger. De gemeente vertrouwt er dan op dat de samenleving dit eigenaarschap niet misbruikt en gaat uit van het zelfoplossend vermogen van de burger. Deze twee motieven zijn

natuurlijk niet per definitie wederzijds uitsluitend, maar hebben afzonderlijk wel invloed op de externe communicatie, het inboeken van bezuinigingen en de motivatie van burgers. Een geslaagde bezuinigingsactie kan in extreme gevallen leiden tot verloedering van wijken en een geslaagde activering van burgers kan in extreme gevallen leiden tot enorme uitgaven van de overheid ter ondersteuning van burgerprojecten. Het is dus zaak beide trajecten scherp te operationaliseren, om zo in de interviews een duidelijk onderscheid te kunnen maken. Het veronderstelde causale verband tussen de participatiesamenleving en deregulering wordt immers niet bewezen als een deregulering meer geld oplevert, alleen als het zelfstandigheid voor burgers oplevert.

Het tweede dilemma draait om de implementatie van deregulering. Het afschaffen van regels kan namelijk in bepaalde gebieden geschieden, in een pilotgebied uitgetoet worden, of universeel gebeuren. Het is daarom zaak om te achterhalen of er rekening gehouden is met wijkgericht werken. Communicatie en implementatie verlopen immers op een andere wijze als dit in een villawijk, achterstandsbuurt of ruraal gebied gebeurt. Bij de interviews moet dus rekenschap gegeven worden van het feit dat sommige dereguleringen niet overal in de gemeente zijn doorgevoerd, maar soms alleen op pilotbasis spelen of per wijk een andere vorm hebben.

1.2: Vraagstelling

Onder welke voorwaarden kan deregulering in gemeenten succesvol zijn en welke rol speelt de participatiesamenleving hierin?

1.3: Doelstelling

Het identificeren van best practices omtrent gemeentelijke deregulering in het ruimtelijk domein, teneinde de gemeente Venlo te adviseren of en op welke manier dereguleren een valide optie is in haar positie.

1.4: Deelvragen

Valt het veronderstelde causale verband tussen deregulering en de participatiesamenleving theoretisch te onderbouwen?

Op welke wijze wordt het veronderstelde causale verband tussen deregulering en de participatiesamenleving hier onderzocht?

Wat zijn de verwachtingen over loslaten in vertrouwen in de gemeente Venlo?

Wat blijkt over het veronderstelde causale verband tussen deregulering en de participatiesamenleving uit ervaringen van andere gemeenten?

Welke succesfactoren zijn aan te wijzen bij deregulering in het ruimtelijk domein?

1.5: Maatschappelijke relevantie

Het gebruik van deregulering door gemeenten behoort goed onderzocht te worden, alvorens belangrijke regels geschrapt worden. Er zijn diverse maatschappelijke belangen om wetenschappelijk onderzoek te doen naar deregulering. Ten eerste zijn regels een belangrijk handhavingswapen van de gemeente. Het is belangrijk uit te zoeken of het wegnemen/aanpassen van dit middel de openbare orde kan verstoren. Ten tweede kan dereguleren een bezuiniging opleveren. Dit is uiteraard interessant voor de burger en de overheid, aangezien dit voor lagere belastingen kan zorgen of mogelijke begrotingstekorten kan verkleinen. Ten derde kan dereguleren burgers de ruimte geven voor zelfinitiatief, wat voor sociale binding kan zorgen en eigenaarschap van burgers. Dit past binnen het emancipatoire denkbeeld van zelfbeschikking voor burgers.

1.6: Wetenschappelijke relevantie

Er bestaat een wetenschappelijke discussie of deregulering wel de gewenste effecten (minder administratieve lasten, meer vrijheid) oplevert. Zo betoogt Westerman (2006) dat deregulering vaak geen positieve effecten heeft. Daarnaast zou deregulering ervoor zorgen dat toegesneden verordeningen vervangen worden door vage, algemene regels. Aan de andere kant staan wetenschappers, bijvoorbeeld Trommel (2009), die beweren dat deregulering gewenst is, aangezien de overheid teveel probeert te reguleren. Dit onderzoek haakt dus in op de wetenschappelijke discussie tussen voorstanders van het 'precautionary principle' en de tegenstanders van dit concept, die waarschuwen voor een 'risico-regelreflex'. Deze discussie zal verder uitgediept worden in het theoretisch kader. De centrale theorie van de ROB (2012) wordt ook onderworpen aan een test in dit onderzoek. Het antwoord op de hoofdvraag zal duidelijkheid verschaffen of de assumptie van de ROB dat deregulering leidt tot een beter functionerende participatiesamenleving klopt.

1.7: Voorbeschouwing theoretisch kader

In het theoretisch kader zal vooral aandacht besteed worden aan het fenomeen regeldruk. Hier wordt de wetenschappelijke discussie tussen de reeds hierboven beschreven voorstanders van het precautionary principle en de tegenstanders van dit principe beschreven. Hierdoor zullen

de theoretische voor- en nadelen van regulering de revue passeren. Ook zullen de theoretische voorwaarden voor een goed functionerende participatiesamenleving behandeld worden. Daarnaast zal de theoretische insteek van de ROB (Raad voor het Openbaar Bestuur) met betrekking tot loslaten in vertrouwen nader verklaard worden. Ook zal het causale verband tussen deregulering en de participatiesamenleving theoretisch verklaard worden, waarna een conceptueel model van loslaten in vertrouwen getoond zal worden.

1.8: Voorbeschouwing methodologisch kader

In het methodologisch kader zullen betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek toegelicht worden. Tevens zal de opbouw van dit onderzoek, de keuze van respondenten en de keuze voor de gemeenten verantwoord worden. Bij dit onderzoek zal empirisch materiaal verzameld worden middels semigestructureerde interviews. Hierbij zullen gesprekken met twaalf respondenten worden ingepland. Er zullen negen interviews plaatsvinden in de gemeente Venlo, alwaar de belangrijkste knelpunten vastgesteld zullen worden en de huidige stand van zaken besproken zal worden. Deze interviews zijn ingepland om de randvoorwaarden voor de deregulering te bepalen. Daarna zullen in andere gemeenten een drietal interviews met ambtenaren ingepland worden. De gemeente worden op basis van een aantal factoren geselecteerd, waaronder omvang (inwonersaantallen vergelijkbaar met gemeente Venlo), impact (omvang van dereguleringsproces), nabijheid (bestuurlijke cultuur), het jaar waarin gedereguleerd is en positie als grensgemeente (belangrijk voor APV met betrekking tot drugsbeleid en toerisme-overlast). Uiteraard zal er in deze gemeente ook sprake moeten zijn van een al dan niet geslaagde poging om te dereguleren.

1.9: Omschrijving van kernbegrippen

APV: De Algemene Plaatselijke Verordeningen zijn een verzameling aan gemeentelijke voorschriften die regels voorschrijven waar burgers zich aan moeten houden.

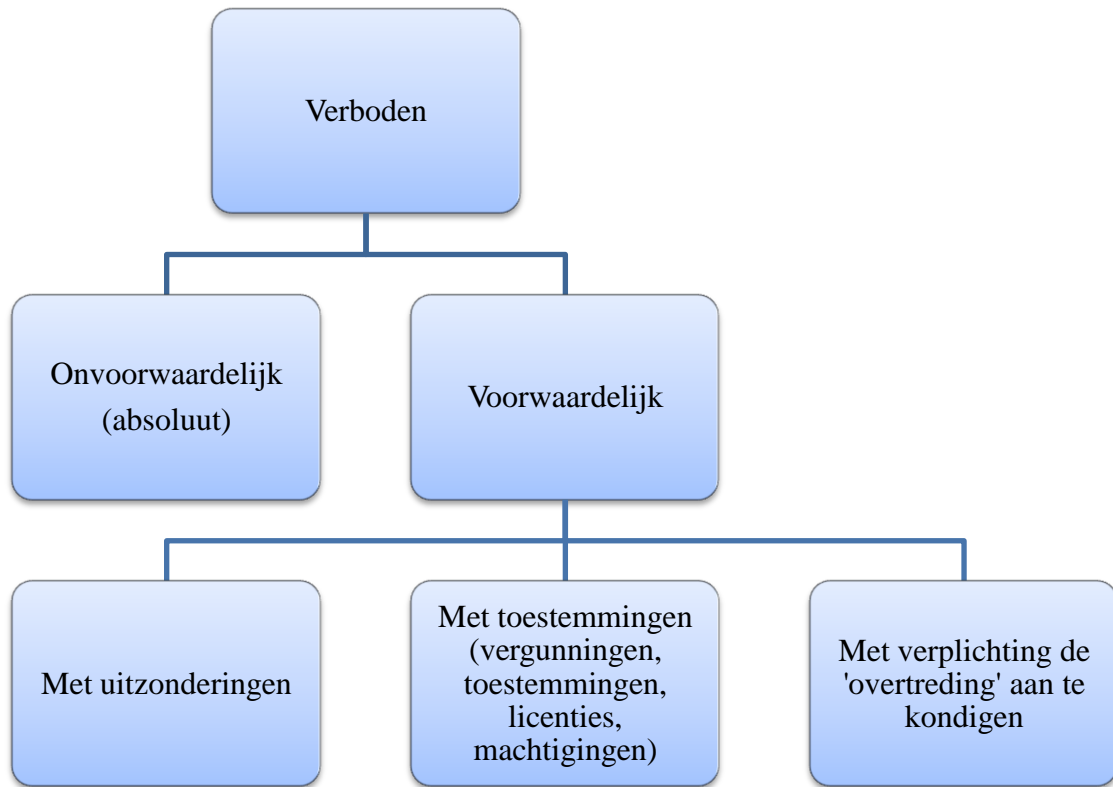
Loslaten in vertrouwen: Deze terminologie is ontwikkeld door de ROB, waarbij gewezen wordt op de mogelijkheid voor de staat om de burger meer ruimte te geven. Dit perspectief gaat ervan uit dat de burger niet meer geactiveerd hoeft te worden, aangezien in Nederland burgers al zeer actief zijn. De ROB wil hierop inspelen door een voorwaardenscheppende staat te ontwikkelen, tegenover de verzorgingsstaat. In de voorwaardenscheppende staat heeft de overheid een faciliterende rol, maar ligt het eigenaarschap en de verantwoordelijkheid bij de burgers (ROB, 2012).

Precautionary principle: Volgens aanhangers van dit principe moet de overheid trachten elk denkbaar risico uit te bannen door uitgebreid te reguleren. Toezicht is ingericht op het voorkomen van misstanden. Op deze manier wordt getracht risico's voor burgers te voorkomen en zo een veilige omgeving te creëren.

Risico-regel reflex: Dit is een term die vaak aangehaald wordt door tegenstanders van uitgebreide regulering. Bij dit perspectief wordt erop gewezen dat er na elke misstand nieuwe regels bijkomen, die een zware administratieve last met zich meebrengen. Deze regels zijn vaak disfunctioneel of werken zelfs averechts en belemmeren zo een effectieve overheid en beperken de bewegingsvrijheid voor burgers.

Participatiesamenleving: De overheid zet in op een gemeenschap waarbij diensten samen met de burger geproduceerd worden. Dit brengt een andere verstandhouding tussen de staat en de samenleving (Peeters, 2014). In deze thesis wordt de participatiesamenleving gezien als een samenspel tussen drie elementen, namelijk de actieve burger, het terughoudend bestuur en de responsieve ambtenaar.

Deregulering: Regulering wordt hier gedefinieerd als een van de drie middelen die de overheid tot haar beschikking heeft om gedrag van mensen te sturen. Regulering kent verschillende vormen, van een verbod tot een meldingsplicht (Vedung, 1998). Deregulering houdt hier in dat regels afgeschaft of versoepeld worden. Regels afschaffen geschiedt door het verwijderen van regels. Versoepelen van regels kan geschieden door het niet meer handhaven van regels of door regelgeving te verzwakken aan de hand van het schema van Vedung (zie figuur 1). Deregulering is dus niet per definitie het schrappen van regels, maar kan ook een verminderde handhaving of lichtere regeldruk betekenen.



Figuur 1: Vormen van regels ingedeeld op basis van hun kracht (overgenomen uit Vedung, 1998, p. 42).

1.10: Opbouw onderzoek

In hoofdstuk 2 zal het theoretisch kader behandeld worden. In dit hoofdstuk zal tevens een conceptueel model gepresenteerd worden. In hoofdstuk 3 zal het methodologisch kader behandeld worden. Hierin zal ook het conceptueel kader geoperationaliseerd worden. In hoofdstuk 4 zullen de resultaten van de interviews geanalyseerd worden. In hoofdstuk 5 zal er een conclusie getrokken worden, waarmee ook de hoofdvraag beantwoord wordt. Ook zullen hier aanbevelingen voor de gemeente Venlo geformuleerd worden.

1.11: Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de belangrijkste redenen voor dit onderzoek de revue gepasseerd. Loslaten in vertrouwen moet eerst goed onderzocht worden, alvorens het geïmplementeerd kan worden in de gemeente Venlo. Dit onderzoek kan helpen bij de keuze of en op welke manier er losgelaten moet worden in de gemeente Venlo. Daarnaast levert het een bijdrage aan de wetenschappelijke discussie omtrent loslaten in vertrouwen. In het volgende hoofdstuk zal deze theoretische discussie verder toegelicht worden.

2: Theoretisch Kader

Deregulering en de participatiesamenleving komen uiteraard niet uit de lucht vallen. Gemeenten grijpen terug op wetenschappelijke theorieën, aanwijzingen van de ministeries en latente kennis om zo tot een proces van loslaten in vertrouwen te komen. In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de wetenschappelijke theorieën die ontwikkeld zijn om deregulering en de participatiesamenleving te verklaren. Ook de veronderstelde causale relatie tussen deregulering en de participatiesamenleving zal in dit hoofdstuk verkend worden, om zo te zien of er een wetenschappelijke basis bestaat voor deze assumptie. Hierdoor zal dus ook de centrale deelvraag van dit hoofdstuk beantwoord worden:

‘Valt het veronderstelde causale verband tussen deregulering en de participatiesamenleving theoretisch te onderbouwen?’

Om deregulering te analyseren, zal gebruik gemaakt worden van de filosofische verdeling tussen modernisten en postmodernisten. Zij nemen een tegengestelde positie in het debat aan, waarbij de modernisten de maakbaarheid van de samenleving benadrukken en de postmodernisten de futiliteit van regelgeving beargumenteren. Hierna zullen de verschillende voorwaarden voor een nuttige dereguleringsoperatie de revue passeren. De participatiesamenleving zal daarna geanalyseerd worden door haar drie belangrijkste componenten te bespreken, namelijk de actieve burger, de terughoudende bestuurder en de responsieve ambtenaar. Vervolgens zullen de participatiesamenleving en deregulering gekoppeld worden door middel van wetenschappelijke theorieën en dan in het bijzonder de theorie van de ROB (2012). Het conceptueel model zal hierop volgen, waarna de belangrijkste elementen uit het conceptueel model geoperationaliseerd worden.

2.1: Deregulering

De term deregulering kent snel sterke bijval bij het publiek en ambtenaren. ‘Roze olifanten’, ‘paarse krokodillen’ en andere fauna passeren vaak in hoog tempo de revue. Zo bracht de VNG (2015) een artikel uit om de deugden van deregulering te benadrukken. Deregulering werd daar gepresenteerd als de oplossing voor zeer vele problemen, een panacee dat de (lokale) overheid weer gezond zou maken. Dit behoort wel samen te gaan met een responsievere overheid, die begrip heeft voor de klachten van de burgers en constructief meedenkt in oplossingen. Terughoudendheid, begrip en vertrouwen zijn hier sleutelwoorden. Deregulering kent echter meer haken en ogen dan gesteld in het VNG-artikel. Wetenschappelijke auteurs hebben namelijk ook hun licht doen schijnen over deregulering. Een dereguleringsoperatie is namelijk uiterst complex, zo stelt Kettl (1994). Bij de meeste

vraagstukken bestaat er een grote hoeveelheid publieke diensten en overheden die belang hebben bij een maatschappelijke kwestie. Zo kan men in Nederland denken aan verstoring van de openbare orde door verwarde personen, waar zowel gemeente, GGD, GGZ-instellingen en politie een rol in hebben. Door deze diffuse verantwoordelijkheidslijnen is kordaat optreden vaak lastig, zeker gezien alle organisaties hun eigen voorschriften en regels hebben (Kettl, 1994).¹ Uit dit voorbeeld blijkt dat ook in de gemeente diverse organisaties een verantwoordelijkheid hebben bij publieke zaken. Bij het ontwikkelen van een dereguleringskader moet dus ook rekening gehouden worden met de diverse maatschappelijke partners van de gemeente. Een gemeente kan individueel dereguleren, maar moet dit dan goed communiceren en afstemmen met de publieke partners, om later niet op blokkades te stuiten. Het responsiever maken van de overheid is dus een intensief proces waarbij een begripvolle ambtenaar niet voldoende is.

Toch bestaan er zeker mogelijkheden tot dereguleren. In sommige onderdelen van de lokale overheid is men weinig afhankelijk van externe regels en heeft de ambtenaar ruimte om initiatieven zelf te beoordelen. Ook kan er meer ‘losgelaten’ worden, dan wordt de burger zelf verantwoordelijk voor zijn welzijn en leefomgeving. In dit hoofdstuk zal besproken worden waarom een overheid (de)reguleert en welke risico’s bestaan bij een gebrek aan deregulering. Hieronder zal ook de term loslaten toegelicht worden, evenals een korte inleiding op de geschiedenis van deregulering.

Groei van regelgeving en daarop volgende deregulering zijn geen nieuw verschijnsel. De geschiedenis van na de Tweede Wereldoorlog leert dat er verschillende golfbewegingen te onderscheiden zijn waarin duidelijk wordt dat deregulering al vaker als oplossing voor een maatschappelijk probleem gezien werd. De Wederopbouw (jaren '50 van de vorige eeuw) was een periode van uitbreiding van regulering. Voornamelijk wetten met betrekking tot de bouw van woningen kenden een grote vlucht. Na een periode van subsidieregelingen in de jaren '60, kwam er een beweging op die efficiëntie wilde benadrukken. Deze efficiëntieslag werd gecombineerd met een groei aan regulering in de jaren '80, om paal en perk te stellen aan de groei van subsidies en andere financiële beleidsmiddelen (De Vries, 2002). In de jaren '80 en '90 van de vorige eeuw werd er echter, voornamelijk door Thatcher in het Verenigd Koninkrijk en Reagan in de Verenigde Staten, ook gedereguleerd om zo de markt meer ruimte

¹ Kettl doet overigens deze observatie in de periode van New Public Management. Zijn lessen zijn desondanks nog zeer waardevol: nog steeds opereert de lokale overheid in een speelveld van vele maatschappelijke actoren. De lokale overheid dient deze actoren in acht te nemen opdat het welslagen van de dereguleringsoperatie niet in het geding komt.

te geven. Ook Ruud Lubbers zou middels zijn grote operaties een duit in het zakje doen. Er ontstond twijfel of regulering wel de oplossing voor alle problemen was. Het vertrouwen in de maakbaarheid van de samenleving slonk, door de economische krimp en de gepercipieerde inefficiëntie van het openbaar bestuur (Andriessen, 2004). De verzorgingsstaat was volgens de voorstanders van deregulering te snel gegroeid, waardoor de lasten niet meer te dragen waren door de overheid. De verzorgingsstaat zorgde voor een neerwaartse spiraal, waarin hulpbehoevenden steeds meer middelen kregen, waarna zij nog meer middelen eisten (RMO, 2002). De oplossing van dit probleem was volgens de bewindvoerders toentertijd privatiseren en de markt meer invloed geven. Deze aanpassingen hadden gunstige economische effecten (Andriessen, 2004). In het nieuwe millennium ontstond echter een gevoel onder de burgers dat de overheid de regels niet genoeg handhaafde. De markt was volgens deze burgers te ver losgelaten en dit leverde onacceptabele risico's op (De Vries, 2002). Deze ontwikkeling leidde tot een groei van regels. Deze groei van regels bracht weer eigen problemen met zich mee. Zo werden de regels gezien als beperkend voor het eigen initiatief en de kracht van de samenleving. De overname van taken door de overheid zorgde voor een 'gulzig bestuur' dat zich overal verantwoordelijk voor voelde (Trommel, 2009). Hierop werd de oude oplossing 'deregulering' weer uit de mottenballen gehaald. Deregulering wordt in huidige tijden toegepast, om zo een antwoord te bieden aan de steeds mondiger wordende burger. Er moet hoofd geboden worden aan diverse uitdagingen van de samenleving, waaronder de mondige burger en de (on)beheersbaarheid van de samenleving, waardoor de door burgers gewenste controle niet geleverd kan worden (RMO, 2002; Andriessen, 2004).

De hoogleraar Bestuurskunde Michel van Eeten (2011) brengt een prikkelende stelling naar voren over de onbeheersbaarheid van de samenleving: het idee dat een overheid niet elk risico kan reguleren en niet elk probleem kan oplossen moet meer weerklank krijgen in het openbaar bestuur. Dit wil hij bereiken door te wijzen op bestuurlijke onmacht. Bestuur moet niet louter regels bedenken na een incident, maar moet ook enige terughoudendheid betrachten bij hun handelingen (Van Eeten, 2011). Deregulering kan een antwoord zijn op de overijverige bestuurder, om zo te voorkomen dat er een opdringerige, kafkaëske, overheid ontstaat. De overheid kan bepaalde zaken 'loslaten', om zo haar burgers ruimte te geven. Dereguleren kan, kortom, de gemeentelijke dienstverlening verbeteren.

Een filosofische verdediging van het begrip 'loslaten' wordt geboden door Paul Frissen. Hij meent dat de bestuurlijke sturing zich moet aanpassen aan de veranderende samenleving. Het idee van een maakbare samenleving is volgens Frissen achterhaald en moet dus vervangen worden door een maatschappij waarin ontregeling centraal staat. Frissen ziet ontregeling als

antwoord op de mislukte dereguleringsoperaties om de markt meer ruimte te geven. Ontregeling houdt in dat de staat geen interventies meer pleegt in de samenleving. Slechts enkele cruciale taken blijven belangrijk voor de overheid, namelijk openbare orde, beschermen van de zwakken in de samenleving en het ondersteunen van een goed functionerende markt (Frissen, 2007). Ontregeling is hard nodig omdat de huidige regels tekortschieten om de werkelijkheid te vatten. Ontregeling zou echter, zo betogen critici, de gelijkheid van de burgers aantasten. Frissen betoogt in tegenspraak met deze critici dat door de verder gaande individualisering het steeds moeilijker is om mensen gelijk te behandelen, aangezien zij allemaal een unieke aanpak vergen, om zo niet oneindig categorieën erbij te moeten bedenken. Sterker nog, het halsstarrig vasthouden aan gelijkheid beschouwt Frissen als totalitair. Bij gelijkheid moeten mensen namelijk voldoen aan een door de overheid vastgesteld ideaalbeeld en worden aan de hand van dit ideaalbeeld ingedeeld in categorieën. Bij verschil kunnen mensen zichzelf blijven en wordt er rekening gehouden met hun individuele omstandigheden. De overheid moet dus niet meer streven naar een uitputtende gelijkheid, Frissen pleit in plaats daarvan voor een ‘ambitieuze bescheidenheid’. Bestuurders moeten hierbij leren dat omdat de wereld niet maakbaar is, zij op sommige momenten beter terughoudendheid kunnen betrachten in plaats van alles te reguleren (Frissen, 2007).

Deze mening levert echter ook kritiek op van andere wetenschappers. Zo vindt Hans Boutellier dat Frissen zich niet beroept op empirisch materiaal en geen oplossingen biedt voor de gestelde problemen van de ‘gelijkheidsstaat’ (Boutellier, 2007). De onderliggende spanning valt te herleiden tot de verschillen tussen het modernisme en het postmodernisme. Waar het modernisme nog gelooft in een maakbare samenleving, waarin overheidsbeleid direct (en bij voorkeur de gewenste) invloed heeft op het leven van burgers, stapt het postmodernisme van dit denken af. De modernistische staat gaat uit van beheersbaarheid. Een postmoderne staat, die door Frissen geschetst wordt, gaat uit van een veelheid aan perspectieven, waarbij er geen vastgestelde waarheid bestaat. Geen van deze perspectieven zal dus de beste oplossing bieden, omdat waarheid relatief is. Deze spanning komt naar voren in deze discussie, waarbij beide heren elkaar gechargeerd gesteld onverantwoord en naïef vinden.

Dezelfde discussie speelt een belangrijke rol bij deregulering. Een belangrijk element van deregulering is de acceptatie van risico’s. Immers, bij het loslaten van regels, bestaat het risico dat er onverwachte en ongewenste uitkomsten zullen plaatsvinden. De modernistische school pleit voor een precautionary principle, waar de postmodernistische school wijst op de ‘risico-regel reflex’ en de gevaren van risicomangement.

Voorstanders van een risicovermijdende rol van de overheid willen dit invullen door het ‘precautionary principle’, ofwel het voorzorgsbeginsel. Dit voorzorgsbeginsel komt oorspronkelijk uit de milieuwetgeving, maar is tegenwoordig op veel verschillende vakgebieden een leidende visie op risicomanagement (Gollier, 2001). Zo stelt de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) in haar rapport over veiligheidsbeleid in Nederland dat de overheid altijd bedacht moet zijn op mogelijke risico’s. De WRR ziet hier voorzorg als een nieuw paradigma, gelijk te stellen met solidariteit in de twintigste eeuw. De WRR adviseert de overheid om het ‘precautionary principle’ op te nemen in de grondwet. De overheid moet hierbij proactief op zoek naar risico’s en is zodoende ook verantwoordelijk wanneer zij sommige risico’s niet goed ingeschat heeft, dan heeft de overheid zich immers niet aan het voorzorgsbeginsel gehouden. De overheid moet dus altijd reguleren op basis van wetenschappelijke kennis om risico’s voor de burgers te voorkomen (WRR, 2008). Zo wordt in de meest extreme gevallen door politici gepleit elk denkbaar risico uit te bannen, tegen elke prijs (Gollier, 2001).

Er zijn echter wetenschappers die de mening van de WRR niet delen. Deze wetenschappers wijzen op de problemen van een risico-regelreflex. Een bekende exponent van dit gedachtegoed is Ira Helsloot. Hij betoogt dat risico’s vaak te hoog ingeschat worden, waardoor de reactie op een risico (vaak na een incident) het doel voorbij schiet. De proportionaliteit van een reactie is vaak ver te zoeken bij een risico-regelreflex. Dit komt vaak ook door de aanjagende krachten van de risico-regelreflex, waaronder de notie dat de overheid verantwoordelijk is voor de veiligheid van de burgers. Zo worden echter veel zaken in het leven van de mens een kerntaak van de overheid. Een voorbeeld hiervan is een casus in Maastricht, waar twee teenslipper dragende studentes bij het aanstampen van oud papier voor een privaat bedrijf gewond raakten aan de voeten. Dit werd opgepikt door de ‘verantwoordelijke’ wethouder, die vervolgens ongeveer 130,000 euro uitgaf aan voorlichting en veiligheidskleding (Helsloot, 2015). Vaak gaat het hier om borgen van normen en het voorkomen van risico’s, maar zoals het hier beschreven voorbeeld aantoont kosten deze reacties vaak veel gemeenschapsgeld (Helsloot, 2015).

Samengevat kan betoogd worden dat deregulering een belangrijk risicocomponent kent. Modernistische en postmodernistische schrijvers verschillen hier van opvatting. De modernistische auteur zal wijzen op de risico’s waarvoor de regel zijn ingesteld. Zij willen deze risico’s beheersen. De postmodernistische auteur zal wijzen op de risico-regelreflex en de gevaren die bestaan bij uitgebreide regulering. Deze twee schijnbaar onvereenigbare kampen wijzen dus respectievelijk op het nut van regulering en het nut van deregulering.

2.2: Voorwaarden van deregulering

Hierboven is de wetenschappelijk-filosofische discussie over deregulering geschetst. Deze discussie speelt een belangrijke rol bij het formuleren van doelen voor en nadelen van deregulering. Deze paragraaf heeft tot doel deze theoretische implicaties van deregulering te benoemen en verklaren. In de alinea's hieronder staan de diverse voorwaarden die (de)regulering kent. Om te dereguleren bestaat de noodzaak eerst de voorwaarden van regulering te achterhalen. De ratio van regulering heeft immers invloed op de vorm en uitvoering van dit beleidsinstrument. Deze voorwaarden tezamen vormen een afwegingskader voor deregulering. Volgens de klassieke beleidsinstrumententheorie bestaan er een drietal instrumenten die de overheid kan toepassen om zo het gedrag van burgers te beïnvloeden. Deze drie instrumenten zijn regulering (de stok), economische prikkels (de wortel) en informatievoorziening (de preek). Regulering is een interventietactiek om bij mensen een bepaald gedrag af te dwingen. Hoewel burgers deze gedragsverandering achterwege kunnen laten, lopen zij hiermee het risico op een sanctie. Regulering kan hier ook wel gezien worden als een beperkend overheidsinstrument, het dwingt de burger iets te laten. Regulering kent zelf ook verschillende vormen, met een onderscheid tussen strikte regulering, regulering met uitzonderingen, vergunningen en meldingsplicht (zie ook figuur 1 op pagina 14). Deze vormen van regulering geschieden allen op basis van dwang, maar kennen een steeds minder dwingend karakter. Zo wordt bij een meldingsplicht alleen in uitzonderlijke gevallen de regelgeving gehandhaafd (Vedung, 1998). Hieronder worden een zevental factoren besproken die een rol spelen bij de voorwaarden voor een zinvolle dereguleringsoperatie. Deze voorwaarden bepalen dus of deregulering het juiste instrument is voor de organisatie in kwestie.

2.2.1: Ondermijning zelfregulerende burger

Regulering bestaat, zoals hierboven aangetoond, om gewenst gedrag af te dwingen middels sancties. Deze methode van beleid wordt echter steeds meer bekritiseerd en heeft implicaties voor de inzet van dereguleren. Het reguleren van de openbare ruimte bij overlast wordt steeds vaker gezien als onwenselijk. Zo betoogt Van Stokkom (2009) dat door het streng handhaven op overlast de tolerantie van burgers voor afwijkend gedrag sterk afneemt. Op deze manier wordt een intolerante burgerij gecreëerd die bij elk kleinschalig incident een grootschalige reactie van de overheid verwacht. Door bepaalde mensen uit het straatbeeld uit te sluiten om hetzelfde straatbeeld een uniform karakter te geven ontstaat dus een intolerante attitude naar anders-zijn. Afwijkingen van de norm worden hierbij niet meer geaccepteerd en getolereerd,

maar volgens Van Stokkom (te) snel de kop ingedrukt. Dit terwijl de burger ook behoefte heeft aan de ‘stedelijkheid’ van de omgeving, waarin levendigheid een centrale rol speelt. Door zelf de interactie aan te gaan met wanordelijke situaties kan de burger zelf zijn grenzen aangeven en ontplooit de burger zijn lerend vermogen (Van Stokkom, 2009).

Van der Meer (2009) betoogt dat de verminderde tolerantie voor afwijkend gebruik van de openbare ruimte (bijvoorbeeld door hangjongeren en bedelaars) ontstaan is door de toegenomen welvaart. Toen de beurzen en huizen nog klein waren (lees: rond de Wederopbouw) was het gebruikelijker om de openbare ruimte te benutten als ontmoetingsplek en locatie voor vermaak. Met de toegenomen welvaart is er meer ruimte gekomen in huizen en heeft de openbare ruimte zijn functie als ontmoetingsplek verloren. Het gebruik van de openbare ruimte is door regelgeving steeds homogener geworden. De regelgeving heeft dus tot gevolg dat bepaald gedrag (zoals skateboarden) steeds meer beperkt wordt tot één locatie (het skateboardpark), waardoor andere burgers hier niet meer mee geconfronteerd worden. Wanneer de openbare ruimte toch voor een andere functie dan omschreven gebruikt wordt, zal dit eerder als overlastgevend ervaren worden. Deze overlast kan opgelost worden door een gesprek tussen overlastgever (de hangjongere) en ‘slachtoffer’ (burger), doch deze interactie bestaat niet meer. Een belangrijke reden hiervoor is de snelle inschakeling en reactie van de overheid (politie). Doordat in een vroeg stadium de overheid de wet handhaaft, is het voor de burgers onmogelijk om samen de dialoog aan te gaan en zo tot een consensus te komen (Van der Meer, 2009).

2.2.2: Zeggenschap over regel

Specifiek voor een gemeentelijke casus is de rol die deze overheidsorganisatie inneemt. Die houdt in dat een gemeente afhankelijk is van andere overheidsorganen die zonder haar medezeggenschap regulering kan afdwingen. Gemeenten zijn erg afhankelijk van hogere overheden en hebben regels te handhaven die niet uit haar eigen visie ontspringen. Gemeenten mogen ook geen regels maken die direct in tegenspraak zijn met regulering van de centrale overheid. Daarnaast worden de lokale overheden gecontroleerd door de centrale overheid. Door deze verdeling van bevoegdheden is het voor gemeenten welhaast onmogelijk om tegen centraal beleid in te gaan en is het uiterst gecompliceerd om centrale regelgeving te vermijden (Schaap, 2012). Het dereguleren van centrale verordeningen is dus voor dit onderzoek geen optie. Bij een dereguleringswens is het dus zaak rekening te houden met de oorsprong van de regelgeving. Wanneer de regelgeving gemeentelijk is, bestaan er mogelijkheden tot deregulering, maar wanneer deze regelgeving van de centrale overheid afkomt is hier een

compleet ander afwegingskader en strategie voor nodig. Aangezien dit onderzoek zich richt op mogelijkheden van het versterken van de participatiesamenleving op lokaal niveau is het onmogelijk aan te bevelen om nationaal beleid te schrappen, dit ligt immers niet binnen de mogelijkheden van de lokale overheid.

2.2.3: Angst voor problemen

Een belangrijk nadeel van deregulering is de angst voor problemen als een regel verdwijnt. De regel is immers niet voor niets ingesteld, zo luidt de boodschap. De groei aan regels en juridische procedures valt te koppelen aan de liberalisatie van de markten. Deze regels zorgen voor een afdoende bescherming van de burgers tegen de groeiende invloed van het bedrijfsleven. Het klassieke Nederlandse corporatistische model, waarin overheid, burger en bedrijf overlegden om tot consensus te komen, staat door de liberalisering van de markten en individualisering van de maatschappij onder druk. Rechtspraak en rechtszekerheid staan hierdoor hoog in het vaandel ten koste van consensus en overleg (Van Waarden en Hildebrand, 2009). Deze ontwikkeling verklaart ook de groei aan regulering en het risico van deregulering. Het schrappen of verzachten van regels zorgt voor risico's voor burgers. Daarom is het volgens de VNG (2008) zaak bij dereguleren een goed risicoprofiel te schetsen. Toch betoogt de VNG dat in veel gevallen deregulering een goede optie is. Zij constateren namelijk dat regulering een zekere burgerlijke luiheid stimuleert. Doordat de overheid de verantwoordelijkheid neemt voor veel verschillende risico's, voelt de burgers zich niet meer verantwoordelijk voor de maatschappelijke problemen (VNG, 2008). Een prudent bestuurder maakt dus een afweging tussen de veiligheid van burgers en de overlast die de regel zelf veroorzaakt.

2.2.4: Overlast regelgeving

Burgers kunnen, zoals hierboven aangetoond, ook last ondervinden van beleid of regulering. Regels kunnen averechtse consequenties of onbedoelde neveneffecten hebben. Zo betogen Boonstra en Hermens (2009) dat regulering omtrent de indeling van speelpleinen ervoor zorgt dat belangrijke groepen uitgesloten worden van deelname. Op deze manier wordt een deel van de bevolking niet in staat gesteld om van de speelpleinen een ontmoetingsplaats te maken, waarin de sociale cohesie versterkt wordt. Doordat gemeenten een negatief beeld van speelpleinen hanteren (speelpleinen geven overlast) worden burgers niet in staat gesteld speelpleinen een positieve connotatie te geven (sociale cohesie, ontmoetingsruimte). Hierdoor wordt beleid rondom speelpleinen een self-fulfilling prophecy: omdat speelpleinen slechts

gemaakt worden om één groep mensen te dienen, wordt deze groep als overlastgevend ervaren. Aangezien slechts een specifieke groep, namelijk jongeren, zich thuis voelt op een plein, daalt de tolerantie van andere buurtbewoners. Daarnaast wordt handhaving op korte termijn wel als een goede oplossing gezien, maar op de lange termijn zorgt dit voor een gevoel van uitsluiting en onveiligheid. Op deze manier kan gemeentelijke regelgeving en beleid een negatieve invloed hebben op de ontwikkeling van de participatiesamenleving (Boonstra en Hermens, 2009).

2.2.5: Efficiëntie en effectiviteit regelgeving

Wanneer er gedereguleerd wordt moet tevens gekeken worden of de regulering die aangepast wordt effectief en efficiënt is. Mocht dit het geval zijn, dan zal deregulering heroverwogen moeten worden, tenzij er zwaarwegende morele redenen zijn de regels te schrappen. Hierboven is reeds aan de hand van Van Stokkom (2009) en Van der Meer (2009) aangetoond dat strenge handhaving op regulering zorgt voor een afname van tolerantie voor onzekerheid en een gebrek aan zelfregulering bij de burger. Hierdoor gaat de kans tot dialoog verloren. Dit zorgt voor gevoelens van wrevel bij betrokken partijen, die ervoor zorgt dat de regulering minder effectief werd. Het ingrijpen van de politie resulteert in een gevoel van marginalisering bij de jongeren, die zich hierdoor opgejaagd voelden (Van der Meer, 2009). Vaak is regulering ineffectief door het onderliggende beleid. Enkel wanneer burgers het eens zijn met het achterliggende beleid zal de regulering effectief zijn. In een veranderende samenleving met mondiger burgers is dit niet altijd meer het geval. Er is in de participatiesamenleving dus meer nodig dan alleen het schrappen van regels, ook beleid moet aangepast worden aan de veranderende omstandigheden (Lemaire, 1998). Zo is een deel van het politiebeleid om nu de orde te handhaven in de openbare ruimte vooral bewust ‘irritant’ om zo een gevoel van veiligheid te scheppen bij de burger. Veelplegers worden op de huid gezeten om dit doel te behalen. Regelgeving kent hier een symbolische functie en lost dus hooguit symptomen van overlast op (Terpstra, 2009). Het nut van strenge (handhaving op) regelgeving wordt betwijfeld in de literatuur. In dit opzicht lijkt de effectiviteit en efficiëntie van regelgeving beperkt, zeker als het louter een symbolische functie heeft. De maatschappij verliest haar zelfoplossend vermogen met de strenge, door de overheid opgelegde regelgeving. Hierdoor gaat een kans verloren burgers hun problemen op de eigen manier op te lossen (Verhoeven, 2012a).

2.2.6: *Secundaire beleidsfunctie*

Deregulering kan ook ingezet worden wanneer regels niet een maatschappelijk doel dienen. Deze regels kennen de secundaire functie van beleid, namelijk verantwoordelijkheidsmijding. Power (2004) betoogt dat actoren verantwoordelijkheid, en de daaraan gepaarde schuld, proberen te vermijden door een grote hoeveelheid aan regels vast te stellen. Elk risico wordt vastgelegd in regels, waarbij juridische clausules soms langer zijn dan de inhoudelijke boodschap zelf. Power beschrijft hiermee impliciet de risico-regelreflex, die hierboven reeds aan de hand van Helsloot (2015) uitgelegd is. De risico-regelreflex kent, naast de primaire functie van risicovermijding, ook de secundaire functie van beleid. Door snel regels op te stellen na een incident willen actoren voorkomen dat zij de schuld krijgen van een eventueel volgend incident. Hiermee tonen zij zich krachtadig bestuurders, maar het nut van deze regels is niet altijd even duidelijk volgens Power (2004).² Het vermijden van risico's en het gebruik van zeer strenge regels zorgt voor sterke barrières voor effectief beleid. Sterker nog, het opstellen van deze regels ter vermijding van risico's veroorzaakt zelf ook risico's (Kettl, 1994; Power, 2004). Deze risico's kunnen vermeden worden door naar buiten te treden met een boodschap van onzekerheid. De overheid moet voor een vruchtbare samenwerking de pretentie opgeven alwetend te zijn, om zo niet te hoge verwachtingen te scheppen (Power, 2004). Kortom, een overheid die dereguleert, verzwakt deze risico's van risicomangement. Bij deze houding past een overheid die zijn burgers vertrouwt en de ruimte geeft eigen initiatieven te ontplooien.

2.2.7: *Wijkgericht werken*

Deregulering houdt ook in dat de overheid terughoudendheid betracht in haar omgang met burgers. Terughoudendheid, omdat zij initiatieven wil beknotten met nodeloze regelgeving en interventies. Op deze manier wordt de burger zelf verantwoordelijk gemaakt voor zijn of haar leefomgeving (Edelenbos, 2006). Hierbij dient echter wel rekenschap gegeven te worden van verschillen tussen buurten en wijken, waar immers grote sociaaleconomische verschillen tussen kunnen bestaan. De WRR (2005) ziet hier een rol weggelegd voor de lokale overheid.

² Er bestaat hier een nuanceverschil tussen Helsloot (2015) en Power (2004). Power (2004) betoogt dat het opstellen van regels voornamelijk gebeurt vanwege de secundaire functie van beleid, namelijk het voorkomen van verantwoordelijkheid. Volgens Helsloot (2015) worden regels om meer redenen dan verantwoordelijkheidsvermijding opgesteld, namelijk ook uit het verantwoordelijkheidsgevoel dat bestuurders hebben wanneer er een risico bestaat of een incident plaatsvindt. Dit verschil heeft echter vooral betrekking op het mensbeeld van beide wetenschappers en levert geen verregaande theoretische onenigheden op.

De gemeente kan randvoorwaarden scheppen om een succesvolle ontwikkeling van lokaal initiatief te stimuleren en waarborgen. In deze categorie klinkt reeds de boodschap van de ROB (2012) door, welke een belangrijk verband tussen deregulering en de participatiesamenleving veronderstelt. Deze veronderstelling zal hieronder (in paragraaf 2.4) uitgewerkt worden. Voor nu volstaat de constatering dat een gedifferentieerde aanpak voor verschillende wijken theoretisch de voorkeur geniet, aangezien hierdoor rekening gehouden kan worden met het karakter van de buurt.

Hierboven zijn de zeven factoren die een rol spelen bij een afweging tot deregulering besproken. Zij zullen in de operationalisering (paragraaf 3.4) verder gedefinieerd worden, om ze zo meetbaar te maken.

2.3: Participatiesamenleving

Bij wijkgericht werken was duidelijk dat deregulering niet op zichzelf staat. De deregulering vereist een omslag in de overheidscultuur teneinde burgers te activeren en meer verantwoordelijkheid te geven. Deze ontwikkeling wordt in dit theoretisch kader gezien als de omslag van de verzorgingsstaat naar de participatiesamenleving. De participatiesamenleving is een gevleugelde term geworden gedurende de laatste jaren. Het kabinet Rutte II heeft deze term geïntroduceerd om bepaalde taken (waaronder thuiszorg) over te dragen aan de burgers. In de participatiesamenleving worden burgers geactiveerd om zo niet alleen ontvanger van overheidsdiensten te zijn, maar ook producent van deze diensten. Er bestaan diverse redenen om deze stap te zetten, waaronder de notie van een verminderde beheersbaarheid van de samenleving (Peeters, 2014). De participatiesamenleving ontstaat echter niet vanzelf. Zij ontstaat alleen als is voldaan aan het bestaan van een drietal groepen, namelijk de actieve burger, de terughoudende bestuurder en de responsieve ambtenaar.

2.3.1: Actief burgerschap

De gedachte dat de participatiesamenleving de klassieke samenleving waarin de overheid diensten levert volledig vervangt is onjuist (Peeters, 2014). Burgers worden echter steeds meer gestimuleerd het heft in eigen handen te nemen. Zo kunnen zij productief onderdeel, of zelfs hoofdrolspeler, worden in een participatiesamenleving. De overheid voert beleid om burgers te activeren en geeft prikkels tot verandering bij ongewenst gedrag. In plaats van een beleid van dwang, wordt een beleid van gedragsbeïnvloeding nagestreefd. Op deze manier worden actieve burgers gecreëerd die nuttig zijn voor sociale stabiliteit en ontwikkeling van

de maatschappij. Peeters (2014) waarschuwt wel voor een te sterke gedragsbeïnvloeding, aangezien dit gevaren heeft voor de pluriformiteit van de samenleving en kan leiden tot marginalisering en uitsluiting van minderheden.

Actief burgerschap zou een goede oplossing kunnen zijn voor een drietal problemen, namelijk zelfzucht, gebrekkige sociale cohesie en de groeiende diversiteit aan meningen (wat zich soms uit in ernstige excessen en een gebrek aan een gedeeld discours). Burgerschap kan gezien worden als een deugd die verloren is gegaan door de betuttelende overheid, waardoor burgers geen prikkel meer hebben om initiatief te nemen. Hurenkamp et al. (2011) bestrijden dit beeld echter. Burgerschap neemt niet af, doch kent wel een uniek karakter. Op lokaal niveau ziet de bevolking burgerschap als een deugd met wederkerig karakter: ik geef opdat jij zult geven (do ut des). De mogelijkheid om de sociale ladder te beklimmen en goede kansen in de maatschappij te hebben worden direct verbonden aan burgerschap: burgers zetten zich graag in voor de lokale gemeenschap als dit het geval is. Er is dus wel sprake van een verantwoordelijkheid van burgers, maar deze is niet gratis en is onderdeel van een transactie. Burgers zijn sterk gericht op hun eigen, lokale, omgeving en zullen hieraan dus actief kunnen bijdragen (Hurenkamp, 2011).

2.3.2: Terughoudend bestuur

Naast actieve burgers is ook een terughoudend bestuur nodig. Politiek verantwoordelijken moeten zich op twee manieren inhouden. Ten eerste moet de eerder genoemde risico-regelreflex slechts spaarzaam toegepast worden. Incidenten en risico's behoeven niet altijd gereguleerd te worden, maar kunnen ook geaccepteerd worden (Helsloot en Scholtens, 2015). Als er excessief gereguleerd wordt, is het systeem te gecompliceerd voor de burger om te doorgronden, of kost het in ieder geval zeer veel moeite om te participeren. Ten tweede moeten politiek verantwoordelijken niet ingrijpen wanneer initiatieven anders verlopen dan in de politiek verwacht werd. Burgers zullen soms schijnbaar tegendraadse initiatieven ondernemen die het gezag van de politiek of de openbare orde dreigen te ondermijnen. Deze initiatieven zijn echter cruciaal voor het functioneren van een democratie, aangezien zij een tegengeluid laten horen. De overheid moet dus geen top-down beleid meer voeren, maar communiceren met tegenstanders van beleid en hun handelen daarop afstemmen (Verhoeven, 2010a). Het alternatief voor het terughoudend bestuur is een bestuur dat meer als een procesmanager optreedt. De inhoudelijke rol moet overgelaten worden aan de burger zelf. Het bestuur zorgt meer voor het contact leggen tussen burgers en ambtenaren en onderhoudt een

netwerk aan contacten (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, zonder jaar; Albeda et al., zonder jaar).

2.3.3: Responsieve ambtenarij

Naast een actieve burger en een terughoudend bestuurder is voor een goed functionerende participatiesamenleving een responsief ambtenarenapparaat noodzakelijk. Wanneer burgerinitiatieven terzijde gelegd worden, of genegeerd worden, bestaat het risico dat burgers onvoldoende positionele macht hebben om het burgerinitiatief te ontplooien (Oude Vrielink en Van de Wijdeven, 2008). Ambtenaren moeten in staat zijn om partnerschappen aan te gaan met burgers om concrete invulling te kunnen geven aan burgerinitiatieven. Dit kan de nodige steun bieden voor burgers en ambtenaren enthousiasmeren (Wagenaar en Specht, 2010). Er bestaat ook het risico dat ambtenaren het burgerinitiatief in het geheel overnemen. Hierdoor wordt een burgerinitiatief onderdeel van het ambtelijk apparaat, waardoor initiatiefnemers eigenaarschap verliezen over hun project. Er is dus een bescheiden ambtenarij nodig die initiatieven ondersteunt en stimuleert, maar niet overneemt. De ambtenaar moet verschillende rollen aannemen om zo een burgerinitiatief goed te kunnen ondersteunen. Hieronder zijn het 'empoweren' van burgers en het opbouwen van een netwerk onder stakeholders (Oude Vrielink en Van de Wijdeven, 2011). Een belangrijke aanvulling op de verhouding tussen ambtenaren en burgers wordt gegeven door Verhoeven (2010b). Hij betoogt dat het uiterst complex is om ruimte te laten voor burgers, aangezien het activeren van deze burgers deels door de overheid zelf geschied. Daarnaast zijn er vaak burgers die zelf aankloppen bij de overheid om iets te regelen, waardoor er ook ambtenaren betrokken worden in het proces. Cruciaal voor het welslagen van een participatiesamenleving is dus een responsieve, capabele, ambtenarij (Verhoeven, 2010b).

De goed functionerende participatiesamenleving behoort dus te bestaan uit drie hoofdingrediënten. De actieve burger, de terughoudende bestuurder en de responsieve ambtenaar zijn een minimale voorwaarde voor een goed functionerende participatiesamenleving.

2.4: Koppeling

Deregulering en de participatiesamenleving kunnen gezien worden als twee aparte trends. Enerzijds kan deregulering bestaan om geld te besparen en ambtelijk werk makkelijker te maken en anderzijds kan de participatiesamenleving bestaan om mensen meer eigen

verantwoordelijkheid te geven. Deze twee trends worden in de literatuur impliciet dan wel expliciet verbonden aan elkaar. Dit is geen recente gedachte, gezien de bijdragen aan dit debat uit de jaren '90, maar het meest invloedrijk zijn toch twee bijdragen in recenter tijden, die voornamelijk reppen over een 'gulzig bestuur' dat moet 'loslaten in vertrouwen'. Zowel de voorlopers die een aanzet gaven tot het formuleren van een verband tussen deregulering en de participatiesamenleving als de recente invloedrijke bijdragen zullen hieronder onder de loep genomen worden.

Ad Geelhoed (1993) neemt een belangrijke trend waar in het openbaar bestuur met betrekking tot de koppeling tussen regulering en de veranderende maatschappij. Door de steeds groeiende eisen die aan kwaliteit en kwantiteit van dienstverlening gesteld worden, groeit het aantal regels. Door de snelle groei van het aantal regels wordt het bestuur overvraagd, aangezien zij verantwoordelijk is als deze regels niet nagevolgd worden. Een oplossing voor deze problemen is deregulering, die in de context van een mondiger en diverse samenleving positieve effecten kan opleveren. Benodigd bij deze vorm van deregulering is een ommezwaai van het denken van de overheid ten opzichte van de samenleving (Geelhoed, 1993). Deregulering is in de jaren '90 echter nog vooral gericht op marktwerking en bezuiniging. Frappant is echter dat de roep om een veranderende houding van het openbaar bestuur dus al zeer lang klinkt en geen recente uitvinding is. De deugden die in dit artikel aan de markt toegeschreven worden (vermogen tot zelfregulering) worden nu gebruikt om de burger aan te prijzen.

Een vroege aanzet tot de koppeling tussen de participatiesamenleving en deregulering wordt in dezelfde bundel gegeven door Elco Brinkman (1993). Uiteraard gebruikt hij nog niet de moderne terminologie, maar zijn betoog kent opmerkelijke parallellen met de huidige insteek van 'loslaten in vertrouwen'. De basis van de sociale vangnetten moet weliswaar behouden worden, aldus Brinkman, maar hij wil meer vrijheid laten aan de burger om zelfstandig keuzes te maken. Hoewel deze keuzes niet altijd de juiste zullen zijn, zal de overheid moeten accepteren dat:

'in die verantwoordelijkheid verkeerde keuzes gemaakt kunnen worden, keuzes van zwakte, maar wij verliezen niet het vertrouwen, dat de mens kracht heeft, kracht kan opbrengen, inspanningen kan leveren en dat mensen worden gedreven om hun kracht te gebruiken om kwaliteit in hun leven te bereiken en te bewaren.' (Brinkman, 1993, p. 19).

Dit kan gebeuren door de verhouding tussen burger, overheid en organisaties te herzien. Brinkman roept hier op tot een voorwaardenscheppende staat, een vroege echo van de voorwaardenscheppende staat die door de ROB (2012) als ideaalbeeld aangehaald wordt. Het

herstellen van autonomie is cruciaal voor deze voorwaardenscheppende staat (Brinkman, 1993).

Dit herstel is noodzakelijk aangezien de overheid teveel taken op zich genomen heeft. Dit is ontstaan door een fenomeen dat door Willem Trommel (2009) het ‘gulzig bestuur’ genoemd wordt. De overheid vreest controle te verliezen over de samenleving en probeert daarom haar toezicht aan te scherpen. Deze onmatigheid van de overheid ontstaat door een drietal problemen. Ten eerste leidt de overheid aan (zelf)overschatting. Het geloof in een maakbare samenleving is nog sterk aanwezig bij bestuurders. Dit terwijl maatregelen ook een zeer beperkt, of zelfs averechts, effect kunnen hebben op de problematiek. Deze kritiek op het modernistische beeld van de overheid is hierboven reeds beschreven bij de postmodernistische kritiek op regulering. Ten tweede kan de overheid niet adequaat reageren op hybriditeit. Bij de privatisering en het op afstand zetten van organisaties is de overheid niet meer goed in staat de klassieke toezichtrol uit te voeren. Deze afname van mogelijkheden tot klassiek toezicht is echter niet gepaard gegaan met een afname van de verantwoordelijkheid (of op zijn minst het verantwoordelijkheidsgevoel) van bestuurders. Hierdoor blijken eindverantwoordelijken zeer gevoelig voor de roep om ingrijpen na een misstand en worden hevige maatregelen afkondigen. Willem Trommel vergelijkt dit gedrag met een gokverslaafde die na een verlies zijn inzet sterk verhoogd. Daarnaast is het bestuur hypochonder (dat wil zeggen: een mens/systeem dat zichzelf als eeuwig ziek ziet en in elke afwijking van normaliteit een ernstige kwaal ziet). Elk verschil met het ideaalbeeld van de burger wordt als een te verwijderen anomalie gezien. Dat bestuurders hiermee unieke kansen de kop indrukken wordt hierbij voor lief genomen. Mensen moeten hierbij binnen de kaders van de overheid passen en anders worden ze passend gemaakt. Hiermee wordt, kortom, de vitaliteit van de samenleving ondermijnd (Trommel, 2009).

Opmerkelijk bij deze theorie van Trommel (2009) is het positieve mensbeeld dat geuit wordt. De vitale samenleving, met haar welwillende burgers, wordt gefnuikt door een verstikkende, overheersende, overheid. Dit beeld komt ook naar voren in het rapport van de ROB (2012), treffend getiteld ‘loslaten in vertrouwen’. De samenleving hoeft volgens dit rapport niet geactiveerd te worden door overheidsbeleid, maar moet de ruimte krijgen om haar initiatieven te ontplooien. De samenleving in Nederland is al geactiveerd en wordt door de mogelijkheden van de sociale media waarschijnlijk alleen maar actiever. Het probleem ligt niet bij een gebrek aan wil bij de burger, maar aan een gebrekkige inrichting van de staat. Dit zou opgelost kunnen worden door een omslag naar de voorwaardenscheppende staat (die door Elco Brinkman al een warm hart werd toegedragen, zie hierboven). In een voorwaardenscheppende

staat hebben ambtenaren een ondersteunende rol. Zij behoren de vrijwilligers niet te overvragen, niet het initiatief over te nemen en, belangrijk in dit verband, niet het initiatief in de kiem te smoren door veel regels en procedures te bedenken (ROB, 2012, 63). Deze derde voorwaarde is het belangrijkste van de drie, omdat burgers daadwerkelijk de ruimte moeten krijgen om hun initiatief te ontplooien (ROB, 2012).

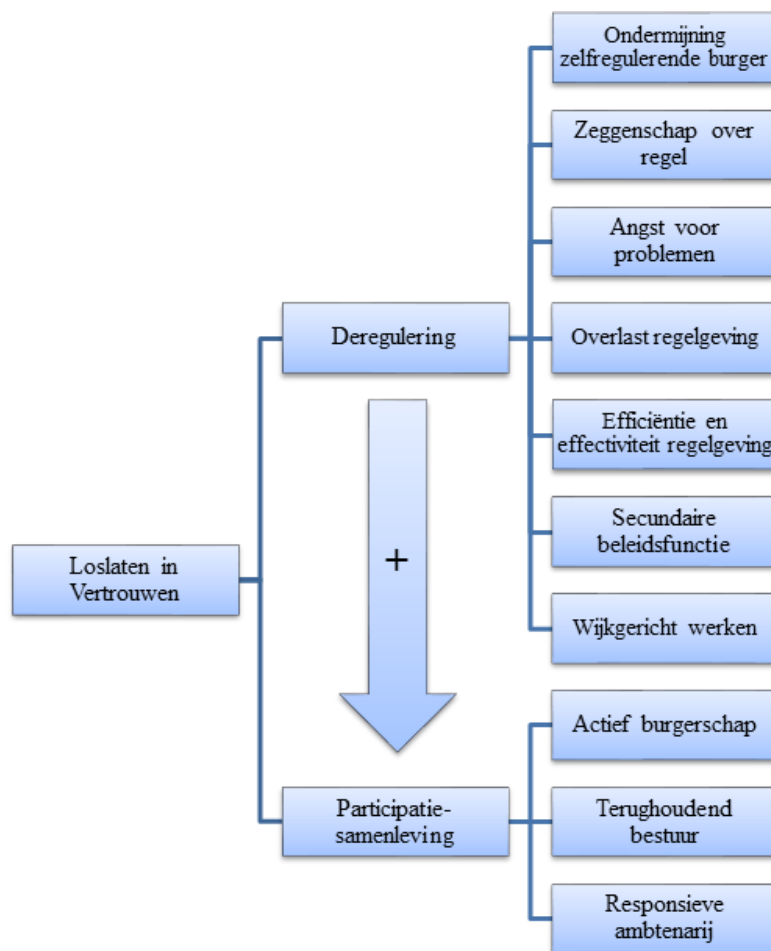
Een terughoudende houding met betrekking tot regels en procedures vereist ook van volksvertegenwoordigers en bestuurders een andere rol. Zij moeten op hun burgers vertrouwen dat zij zelf problemen op kunnen lossen en moeten niet na het eerste incident regels bedenken om dit te voorkomen. De burgers kunnen dan aan zelfsturing doen en pas als zij hulp nodig hebben, kan de overheid een hand toesteken. Loslaten betekent echter niet laten vallen, dus de overheid moet niet geheel terugtreden, zeker niet op de korte termijn. Wat loslaten wel betekent is volgens de ROB het teruggeven van de mogelijkheden aan de burger. Er moet rekening gehouden worden met het pluriforme karakter van de burger en er moet dus gedifferentieerd worden tussen de initiatieven. Het is niet gewenst om een geheel gelijke behandeling van burgers te borgen, omdat burgers niet identiek zijn, een punt dat hierboven reeds in aangehaald door Frissen (ROB, 2012).

In deze paragraaf is dus duidelijk geworden dat binnen de wetenschappelijke literatuur inderdaad een verband bestaat tussen (de)regulering en de participatiesamenleving. Regulering wordt vaak als beklemmend ervaren bij het ontwikkelen van eigen initiatief en zou zelfbestuur van de burger in de weg staan. Er bestaat dus, volgens deze literatuur, een positief causaal verband tussen deregulering en de participatiesamenleving. Hieronder zal dat uitgewerkt worden in een conceptueel kader.

2.5: Conceptueel kader

De bevindingen in het theoretisch kader leiden tot conceptueel model. Resumerend is deregulering alleen nuttig wanneer een afweging heeft plaatsgevonden waarbij de zeven factoren zijn meegenomen. De centrale hypothese is dat deregulering tevens bijdraagt aan een versterking van de participatiesamenleving. Mits aan de drie randvoorwaarden van de participatiesamenleving wordt voldaan, zou deregulering dus tot een versterking van de mogelijkheden van de participatiesamenleving moeten leiden. In dit onderzoek zullen deze conceptuele aannames wetenschappelijk getoetst worden. In onderstaand conceptueel model zijn diverse theorieën gecombineerd om zo tot een meetbare synthese te komen. Als eerste bestaat 'Loslaten in Vertrouwen' uit twee delen, namelijk deregulering en de participatiesamenleving. Deze deling is ontleend van de studie van de ROB (2012). Ook het

veronderstelde causale verband tussen deregulering en participatiesamenleving komt uit deze studie (ROB, 2012). De voorwaarden voor een afwegingskader met betrekking tot deregulering zijn voortgekomen uit een synthese van de literatuur over deregulering, zelfregulering en de risico-regelreflex. De drie voorwaarden van de participatiesamenleving zijn een synthese uit de uitgebreide literatuur over de participatiesamenleving (Hurenkamp, 2011; Verhoeven 2010a; Oude Vrielink en Van de Wijdeven, 2011). Dit zijn noodzakelijke voorwaarden voor het welslagen van de participatiesamenleving. Zodoende kan deregulering geen invloed hebben op de participatiesamenleving als de maatschappij niet bestaat uit actieve burgers, een terughoudend bestuur en een responsieve ambtenarij. Het veronderstelde positieve verband vindt dus louter plaats als er actieve burgers, terughoudende bestuurders en een responsieve ambtenarij bestaan. Er zal dus ook onderzocht moeten worden hoe deze drie voorwaarden gefaciliteerd zijn in gemeenten waar het dereguleringbeleid geslaagd is. Deregulering is in dit onderzoek dus zowel een afhankelijke variabele (van de zeven voorwaarden voor een afwegingskader) als een onafhankelijke variabele (voor het causale verband van de participatiesamenleving).



Figuur 2: Conceptueel model 'Loslaten in Vertrouwen'

2.6: Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de wetenschappelijke theorieën die de basis vormen van loslaten in vertrouwen geanalyseerd. Allereerst zijn de twee belangrijkste elementen van loslaten in vertrouwen, namelijk de participatiesamenleving en deregulering, geanalyseerd. Deze twee losse componenten geven een beeld van een veranderende samenleving, waarin een andere rol van de overheid gewenst is. Hierna is de theoretische koppeling tussen deze twee componenten toegelicht. Dit heeft tot een conceptueel kader geleid, waar het veronderstelde causale verband tussen deregulering en de participatiesamenleving centraal staat. In het volgende hoofdstuk zal het conceptueel kader geoperationaliseerd worden, om tot interviewvragen te komen.

3: Methodologisch kader

In dit methodologisch kader worden de wetenschappelijke keuzes van dit onderzoek toegelicht, om zo een transparant beeld te verschaffen van het verloop van het onderzoek. In dit hoofdstuk zal dus de deelvraag ‘Op welke wijze wordt het veronderstelde causale verband tussen deregulering en de participatiesamenleving hier onderzocht?’ beantwoord worden. Eerst zullen de praktische keuzes van dit onderzoek toegelicht worden, te weten de keuze voor de onderzoeksvorm en de keuze van de respondenten. Daarnaast zal de wetenschappelijke basis van dit onderzoek aangetoond worden. Dit wordt gedaan aan de hand van het werk van Vennix (2011), die validiteit en betrouwbaarheid als belangrijke kenmerken voor goed wetenschappelijk onderzoek identificeert. Tenslotte zullen de theoretische aannames uit het conceptueel model meetbaar gemaakt (geoperationaliseerd) worden.

3.1: Onderzoeksmethode

In deze paragraaf zal toegelicht worden waarom gekozen is om een kwalitatief onderzoek te doen met diepte-interviews als voornaamste methode van dataverzameling. Eerst zal toegelicht worden hoe de interviewvragen tot stand zijn gekomen en hoe de verdeling tussen de vragen is ontstaan. Daarna zal toegelicht worden op welke manier de geïnterviewde personen geselecteerd zijn en hoe de selectie met betrekking tot de geïnterviewde gemeenten heeft plaatsgevonden.

3.1.1: Verantwoording vorm van onderzoek

Dit onderzoek kent een kwalitatief karakter. Vennix (2011) onderscheidt diverse consequenties die verbonden zijn aan kwalitatief onderzoek. Een belangrijke observatie van Vennix is dat de onderzoeker dicht bij het onderzoeksobject staat. Dit is in het geval van dit onderzoek evident, aangezien de gemeente Venlo, naast het onderzoeksobject, ook de stageverlener is. Hierdoor konden voor de interviewfase plaatsvond al gesprekken gevoerd worden om de belangrijkste actoren te identificeren. De geïnterviewde actoren zijn dus niet willekeurig geloot, maar zorgvuldig uitgekozen om zo een representatief beeld te verkrijgen. Zo wordt voorkomen dat er een eenzijdig beeld ontstaat.

Het onderzoek bestaat uit twee delen. In het eerste deel zal een casestudy plaatsvinden waarin de belangrijkste contextfactoren van de gemeente Venlo onderzocht worden. Hier wordt gekeken of er überhaupt een vruchtbaar klimaat bestaat voor het ‘loslaten in vertrouwen’. Dit wil zeggen dat de drie voorwaarden voor de participatiesamenleving worden onderzocht in dit gedeelte van het onderzoek. Ook zullen hier de belangrijkste pogingen om van de gemeente

Venlo een responsieve overheidsorgaan te maken de revue passeren, aan de hand van interne documenten. In het tweede deel van het onderzoek zullen ambtenaren van andere gemeenten bevraagd worden over hun experimenten met betrekking tot 'loslaten in vertrouwen'. Deze bevindingen geven een beeld van de voorwaarden tot het slagen van dereguleren. Ook kunnen deze gemeenten een antwoord geven op de vraag of de dereguleringsinitiatieven daadwerkelijk hebben geleid tot een sterkere participatiesamenleving.

In dit onderzoek spelen interviews een belangrijke rol. Er is hier gekozen voor semigestructureerde interviews. In deze interviews zijn de vragen en volgorde van vragen vooraf opgesteld. Van de volgorde van vragen kan afgeweken worden, mits het interview hiertoe aanleiding geeft (bijvoorbeeld als de respondent met zijn repliek meerdere vragen beantwoordt). Interviews zijn gekozen als manier van dataverzameling omdat ze een duidelijk beeld geven van heersende waarden in een organisatie (Bleijenbergh, 2013). Hierdoor kunnen respondenten zelf hun inzicht delen over de kans op het slagen van 'loslaten in vertrouwen' in de gemeente Venlo. Daarnaast geeft dit respondenten de mogelijkheid in eigen woorden te antwoorden (Bleijenbergh, 2013). De onderzoeker heeft dus minder mogelijkheid door eigen formuleringen het onderzoek te sturen. De resultaten van het onderzoek zullen dan minder beïnvloed zijn door de bias van de onderzoeker. Een groot nadeel van interviews is het risico op sociale wenselijkheid (Bleijenbergh, 2013). Met dit risico wordt in de analyse rekening gehouden, maar is niet altijd volledig te ondervangen. Door de respondenten anoniem te houden wordt dit risico geminimaliseerd.

3.1.2: Verantwoording keuze respondenten

Er wordt in dit onderzoek onderscheid gemaakt tussen de interne interviewfase en de externe interviewfase. In de interne interviewfase worden belangrijke stakeholders in de gemeente Venlo geïnterviewd om te onderzoeken of de randvoorwaarden voor een goed functionerende participatiesamenleving bestaan. Deze randvoorwaarden zijn reeds besproken in het conceptueel kader. In de externe interviewfase worden drie ambtenaren van andere gemeenten geïnterviewd. Zo kan gekeken worden of het afwegingskader van deregulering uit het conceptueel kader overeenkomt met de afwegingen die plaatsgevonden hebben in deze gemeenten. Daarnaast kunnen deze ambtenaren ook informatie verschaffen over de belangrijkste vraag in deze masterthesis, namelijk of het veronderstelde verband tussen deregulering en de participatiesamenleving bestaat. Binnen de gemeente Venlo zijn binnen de categorieën bestuurder, burger en ambtenaar steeds drie personen geïnterviewd. Door de resultaten van deze interviews tegen elkaar af te zetten kan enige vorm van bias ten opzichte

van de eigen en andere groepen voorkomen worden. Voor de categorie ‘ambtenaren’ zijn drie werknemers van de gemeente Venlo geïnterviewd die nauw betrokken zijn bij het opstellen en handhaven van gemeentelijk beleid met betrekking tot het ruimtelijk domein. Voor de categorie ‘burger’ zijn drie actieve burgers geïnterviewd. Deze actieve burgers zijn geïdentificeerd via de stadsdeelmanagers van de gemeente Venlo. Stadsdeelmanagers hebben uitgebreide kennis over de burgeractiviteit binnen de hun toegedeelde wijken. Voor de categorie ‘bestuur’ is gesproken met de verantwoordelijk wethouder en enkele raadsleden, waarbij in totaliteit drie personen zijn gesproken in deze categorie. De geïnterviewde raadsleden zijn met hulp van de griffie geïdentificeerd, om zo de juiste personen te spreken. Voor de externe interviewfase zijn in samenspraak met de contactpersonen in andere gemeenten ambtenaren geselecteerd waarmee het beste gesproken kon worden om het afwegingskader van deregulering te toetsen. Aangezien deze personen nauw betrokken waren bij de deregulering kunnen zij aangeven welke afwegingen er waren voordat er gedereguleerd werd en welke problemen hierbij optraden. Ook kunnen zij de gevolgen van de deregulering het beste overzien, waardoor zij informatie kunnen delen over het causale verband tussen deregulering en de participatiesamenleving. Er zijn in totaal drie ambtenaren uit andere gemeenten geïnterviewd. De gekozen ambtenaren komen uit de gemeenten Enschede, Eindhoven en Den Bosch. Deze gemeenten zijn geselecteerd doordat zij gemeenten van grote omvang zijn, waardoor zij vergelijkbare grootstedelijke problematiek hebben.

3.2: Validiteit

Een goed onderzoek heeft aandacht voor de validiteit van zijn indicatoren. Validiteit wordt vaak in twee categorieën verdeeld, namelijk interne en externe validiteit (Van Thiel, 2010). Hieronder zullen beide vormen van validiteit toegelicht worden en zal aangetoond worden dat dit onderzoek aan beide vormen van validiteit voldoet.

3.2.1: Interne validiteit

De interne validiteit kijkt naar de vraag of indicatoren van een onderzoek ook daadwerkelijk meten wat gemeten moet worden (Van Thiel, 2010). In dit onderzoek zijn diverse stappen gezet om de interne validiteit te vergroten. Zo is er geoperationaliseerd aan de hand van de wetenschappelijke theorieën waarop het conceptueel kader gebaseerd is. Er wordt dus geput uit de ervaringen en bevindingen van talrijke andere wetenschappers, waardoor de foutmarge verkleind kan worden. Ook is de interne validiteit verbeterd door het helder omschrijven van de begrippen in de operationalisering, waardoor geen twijfel kan ontstaan over de vraag wat

er gemeten wordt bij een bepaalde variabele. Daarnaast is rekening gehouden met de discriminante validiteit (Vennix, 2011). Dit houdt in dat de begrippen wederzijds uitsluitend gemaakt moeten worden. In zowel de indicatoren als de omschrijving van de operationalisering is scherp onderscheid gemaakt tussen de verschillende categorieën, teneinde geen onduidelijkheid te creëren over de te meten en gemeten variabelen. De interne validiteit meet tevens of de veronderstelde causale verbanden daadwerkelijk optreden (Van Thiel, 2010). Aan deze voorwaarde kan niet voldaan worden, omdat dit onderzoek juist draait om het onderzoeken van het optreden van de causale verbanden. Vooraf kan dus niet aangetoond worden of de veronderstelde causale verbanden optreden, aangezien zij het onderwerp van onderzoek zijn.

3.2.2: Externe validiteit

De externe validiteit bekijkt of de resultaten van een onderzoek te generaliseren zijn (Van Thiel, 2010). De externe validiteit van dit onderzoek is op diverse manieren gewaarborgd. Door de combinatie van zowel intern (bij de gemeente Venlo) als extern (bij andere gemeenten) ontstaat een completer beeld van de verschillende vormen van deregulering bij Nederlandse gemeenten. Ook is door het gebruik van kwalitatief onderzoek geen sprake van een steekproef, maar van een meer holistische benadering. Daarnaast is het afwegingskader in eerste instantie specifiek bedoeld voor de gemeente Venlo, dus generaliseerbaarheid is geen doel van dit onderzoek. Toch zou het door de lessen uit andere gemeenten toegepast kunnen worden op vergelijkbare gemeenten, daarbij wel rekening houdend met de aanwezigheid van de drie noodzakelijke voorwaarden van de participatiesamenleving, die door intern onderzoek vastgesteld kunnen worden.

3.3: Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van een onderzoek bepaalt of meetresultaten niet worden beïnvloed door toevallige afwijkingen (Vennix, 2011). Van Thiel (2010) onderscheidt de betrouwbaarheid in nauwkeurigheid en consistentie van de meting. De nauwkeurigheid van dit onderzoek is gewaarborgd door de zorgvuldige operationalisering van de variabelen, later in dit hoofdstuk. Daarnaast is gekozen voor een gestructureerde methodiek bij het stellen van vragen. Deze methodiek houdt in dat er eerst een algemene vraag over een concept uit het conceptueel model gevraagd wordt. Op deze vraag zal een doorvraag volgen die de indicatoren die de respondent niet benoemd heeft zal meten. Op deze manier worden dus alle indicatoren gemeten, waardoor het onderzoek beter herhaalbaar wordt bij andere gemeenten. De

maatregelen die zijn genomen om de interne validiteit te verbeteren zijn tevens sterk van invloed op de nauwkeurigheid waarmee gemeten wordt. De consistentie van een kwalitatief wetenschappelijk onderzoek in de alfawetenschappen is lastig te waarborgen, zo betoogt Van Thiel (2010). De mens heeft namelijk een lerend vermogen en zal bij elke situatie vorige ervaringen meenemen (Vennix, 2011). Het is dus onwerkbaar om bij latere observaties dezelfde resultaten te verwachten. De omvang van het aantal respondenten kan echter een positieve invloed hebben op de consistentie (Van Thiel, 2010). Er is gekozen voor een dozijn diepte-interviews om zo een consistenter beeld te krijgen.

3.4: Operationalisering

De operationalisering van de theorie vloeit voort uit het conceptueel model (paragraaf 2.5, figuur 2). De zeven voorwaarden voor een afwegingskader van deregulering en de drie voorwaarden voor een functionerende participatiesamenleving zullen in deze paragraaf meetbaar gemaakt worden. Ook zal het causale verband tussen deregulering en participatiesamenleving geoperationaliseerd worden. De operationalisering van deze elf factoren zal leiden tot interviewvragen voor de onderzoeksubjecten. Tenslotte zal in een tabel de operationalisering van dit onderzoek opgenomen worden, bestaande uit het concept, de indicatoren en de uiteindelijke operationalisering (interviewvragen).

3.4.1: Ondermijning zelfregulerende burger

Uit de benadering van Van Stokkom (2009) en Van der Meer (2009) blijkt dat burgers niet meer gestimuleerd worden het heft in eigen handen te nemen. Uit hun onderzoeken naar de zelfregulerende burger blijkt dat er enkele belangrijke factoren zijn die bijdragen aan de 'luie' burger. De ondermijning van de zelfregulerende burger wordt hier dus onderzocht als een beperking van de mogelijkheden van de burger, waardoor zijn mogelijkheden tot keuze niet ontplooid worden. Indicatoren hierbij zijn: Streng handhaving, interventie, intolerantie voor afwijking en gebrek aan dialoog. Wanneer de burger wil zelfreguleren, geeft dit deregulering een grotere kans tot slagen in het verminderen van de regeldruk.

3.4.2: Zeggenschap over regel

Schaap (2012) toont aan dat gemeenten niet als enige verantwoordelijk zijn voor hun territorium. Hierdoor kunnen zij aan sommige regels niet tornen. De zeggenschap over de regel houdt dus in dat de lokale overheid geen deregulering kan uitvoeren, omdat zij niet over de positie beschikken om de regel te veranderen. Indicatoren hierbij zijn: Bevoegdheid,

centrale overheid en autonomie. Wanneer er geen zeggenschap is over de regel, is het onmogelijk om te dereguleren. Dit is dus een noodzakelijke voorwaarde voor deregulering.

3.4.3: Angst voor problemen

Van Waarden en Hildebrand (2009) benadrukken de overgang van consensus naar rechtszekerheid. Deze mentaliteitsverandering maakt dat de angst voor problemen bij deregulering groot is. De angst voor problemen wordt hier dus onderzocht als de risico's die bestaan bij deregulering. Indicatoren hierbij zijn: Rechtszekerheid, gelijkheid, risico's en veiligheid. Wanneer er angst voor problemen is geeft dit deregulering een kleinere kans tot slagen in het verminderen van de regeldruk.

3.4.4: Overlast regelgeving

Boonstra en Hermens (2009) bespreken de beperkende functie van regelgeving en beleid. Hoewel regelgeving als doel heeft te beperken, kan dit doorslaan waardoor er overlast ontstaat. De overlast van regelgeving wordt hier onderzocht als een negatieve prikkel voor burgers, waardoor de ontwikkeling naar de participatiesamenleving gefnuikt wordt. Indicatoren hierbij zijn: Sociale cohesie, overlast, onveiligheid en beperking. Wanneer er overlast van regelgeving is, geeft dit deregulering een grotere kans tot slagen in het verminderen van de regeldruk.

3.4.5: Efficiëntie en effectiviteit regelgeving

Diverse auteurs laten hun licht schijnen over de effectiviteit en efficiëntie van regelgeving. Regelgeving kan haar effectiviteit verliezen wanneer zij geen steun heeft bij de burger. De efficiëntie en effectiviteit van regelgeving wordt hier onderzocht als de mate waarin regels en beleid haar doel bereikt met zo min mogelijk middelen. Indicatoren hierbij zijn: Effectiviteit, efficiëntie, zelfregulering, dialoog en symbolisch beleid. Wanneer regelgeving effectief en efficiënt is, geeft dit deregulering een kleinere kans tot slagen in het verminderen van de regeldruk.

3.4.6: Secundaire beleidsfunctie

Power (2004) onderscheidt een viertal risico's met betrekking tot risicomanagement. Deze risico's zijn indicatoren die aangeven in hoeverre regels opgesteld zijn om de secundaire beleidsfunctie, namelijk verantwoordelijkheidsontduiking, te dienen. Deze opsomming levert inzicht op mogelijke indicatoren en vormen van de secundaire functie van beleid.

- Wetten en schuld: actoren creëren een woud aan regels om zo wanneer een incident plaatsvindt niet de schuld te krijgen. Dit zijn dus, zoals Power het noemt, defensieve strategieën. Zo voorkomen actoren dat zij verantwoordelijk gehouden worden voor eventuele fouten. Door deze houding wordt elke mogelijkheid tot beleidsvrijheid geëlimineerd en kunnen actoren dus geen maatwerk leveren.
- Uitbreidingsdrang van toezicht: toezicht tast de beleidsvrijheid van professionals aan, zo betoogt Power, door geen fouten of verschillen van inzicht mogelijk te maken. Toezicht breidt te snel uit en kent welhaast religieuze vormen, door zijn alomvattendheid en dogmatische trekjes (wie tegen toezicht is moet wat fout gedaan hebben).
- Vertrouwen in cijfers: deze categorie komt overeen met de eerder genoemde discussie tussen het modernisme en postmodernisme. Het vertrouwen in de maakbaarheid en meetbaarheid van de samenleving heerst sterk bij de voorstanders van het precautionary principle. Power waarschuwt voor een overmoed van kwantificatie, aangezien niet alle zaken in het leven telbaar gemaakt kunnen worden.
- Reputatiebehoud en democratie: door de secundaire functie van beleid (reputatiebehoud) zullen organisaties met een publieke rol terughoudender zijn met naar buiten treden naar andere actoren, aangezien dit risico oplevert. Organisaties zijn dan alleen nog bezig met zelfbehoud en laten kansen voor mogelijk waardevolle samenwerking liggen, teneinde zo min mogelijk risico op reputatieverlies te hebben (Power, 2004; Kettl, 1994).

De secundaire beleidsfunctie wordt hier onderzocht als de mate waarin regels door bestuurders aangegrepen worden om verantwoordelijkheid te mijden. Indicatoren die dus blijken uit deze vier factoren zijn verantwoordelijkheidsvermijding, toezicht, maakbaarheid en reputatiebehoud. Wanneer de regels de secundaire functie van beleid hebben, geeft dit deregulering een grotere kans tot slagen in het verminderen van de regeldruk.

3.4.7: Wijkgericht werken

Door de verschillende sociaaleconomische posities van wijken is het noodzakelijk rekening te houden met verschillen in ontwikkeling van lokaal draagvlak. Dit houdt concreet in dat deregulering in elke wijk een ander gevolg zal hebben. Het wijkgericht werken wordt hier onderzocht als de invloed die de sociaaleconomische positie van verschillende stadsdelen heeft op de ontwikkeling van een succesvolle deregulering. Indicatoren hierbij zijn: Differentiatie, wijkgerichte aanpak en achterstandswijken. Wanneer deregulering aangepast

wordt aan de sociaaleconomische positie van een wijk, geeft dit deregulering een grotere kans tot slagen in het verminderen van de regeldruk.

3.4.8: Actief burgerschap

Actief burgerschap is een van de voorwaarden voor een goed functionerende participatiesamenleving. Actieve burgers nemen zelf de verantwoordelijkheid voor een prettige leefomgeving. Het actief burgerschap wordt hier gedefinieerd als de mate waarin burgers bereid zijn bij te dragen aan hun directe leefomgeving, zonder hiervoor externe beloning (in de vorm van geld) te ontvangen. Indicatoren hierbij zijn: Burgerschap, burgerverantwoordelijkheid, gedragsbeïnvloeding, wederkerigheid en burgerinitiatief.

3.4.9: Terughoudend bestuur

Terughoudend bestuur is een van de voorwaarden voor een goed functionerende participatiesamenleving. Bestuurders moeten de regel-risico reflex spaarzaam toepassen en zich onthouden van beleidsmatige ingrepen bij anomalieën. Een terughoudend bestuur wordt hier onderzocht als de houding van de gemeenteraad en College van B&W ten opzichte van de samenleving. Deze houding wordt gemeten op een schaal die loopt van sterk interveniërend naar sterk terughoudend. Terughoudendheid is hier een bestuur dat zich afzijdig houdt van de ontwikkeling van burgerinitiatieven en niet ingrijpt na incidenten. Indicatoren hierbij zijn: Risico-regel reflex, terughoudendheid, matigheid, maatregelen, bottom-up en top-down.

3.4.10: Responsieve ambtenarij

Een responsieve ambtenarij is een van de voorwaarden voor een goed functionerende participatiesamenleving. De responsieve ambtenarij wordt hier onderzocht als de werknemers van een gemeente, die een open houding hebben naar de samenleving. Zij behoren burgerinitiatieven goed te begeleiden, zonder deze in te kapselen en netwerken met burgers op te bouwen. Hierbij ontstaan echter zeer complexe werkomgevingen, waarin ambtenaren zorgvuldig moeten balanceren tussen burgerbelangen en bestaande regels. Indicatoren hierbij zijn: responsiviteit, regelcultuur, complexiteit en netwerken.

3.4.11: Loslaten in vertrouwen

Loslaten in vertrouwen is het veronderstelde causale verband tussen deregulering en de participatiesamenleving. Onderzocht wordt bij dit causaal verband of deregulering

daadwerkelijk een invloed heeft bij de ontplooiing van de participatiesamenleving. Indicatoren: Loslaten, zelfbestuur, zelfregulering, voorwaardenscheppende staat en vertrouwen.

3.4.12 Operationalisering

Bovenstaand zijn reeds de afzonderlijke concepten uit het conceptueel kader gedefinieerd en de indicatoren vastgesteld. Hieronder worden deze concepten en indicatoren gekoppeld aan de interviewvragen. Er is voor gekozen eerst een algemene vraag over een concept te stellen, om zo eerst te testen wat de respondent uit zichzelf als belangrijkste indicatoren bestempeld. Wanneer een respondent niet alle indicatoren zelf benoemd, zal een expliciete doorvraag plaatsvinden over de ontbrekende indicator. Deze doorvraag heeft altijd betrekking op een indicator. In verband met het overzicht in de tabel zijn de doorvragen niet opgenomen. Dit zouden namelijk 36 vragen zijn. Een voorbeeld van een doorvraag bij ‘overlast regelgeving’ zou zijn: ‘Wordt door de regelgeving de sociale cohesie van de maatschappij aangetast?’.

Concept	Indicatoren	Operationalisering
Ondermijning zelfregulerende burger	<ul style="list-style-type: none"> - Strenge handhaving - Interventie - Intolerantie voor afwijking - Gebrek aan dialoog 	Heeft deregulering bijgedragen aan de zelfregulering van burgers?
Zeggenschap over regel	<ul style="list-style-type: none"> - Bevoegdheid - Centrale overheid - Autonomie 	Werd het dereguleren bemoeilijkt door gebrek aan zeggenschap over de regel (bijvoorbeeld door provinciale regels)?
Angst voor problemen	<ul style="list-style-type: none"> - Rechtszekerheid - Gelijkheid - Risico's - Veiligheid 	Speelde de angst voor problemen een rol bij de beslissing tot dereguleren? Zo ja, hoe is hier rekening mee gehouden?
Overlast regelgeving	<ul style="list-style-type: none"> - Sociale cohesie - Overlast - Onveiligheid - Beperking 	Werd de regulering door burgers als storend ervaren?
Efficiëntie en effectiviteit	<ul style="list-style-type: none"> - Effectiviteit 	Heeft er een afweging

Concept	Indicatoren	Operationalisering
van regelgeving	<ul style="list-style-type: none"> - Efficiëntie - Zelfregulering - Dialoog - Symbolisch beleid 	<p>plaatsgevonden met betrekking tot de efficiëntie van de regel?</p> <p>(Denk aan: verlies van multipliereffecten, symbolisch beleid, handhaving van regel).</p>
Secundaire beleidsfunctie	<ul style="list-style-type: none"> - Verantwoordelijkheidsvermijding - Toezicht - Maakbaarheid - Reputatiebehoud 	<p>Waren de regels een gevolg van verantwoordelijkheidsvermijding?</p>
Wijkgericht werken	<ul style="list-style-type: none"> - Differentiatie - Wijkgerichte aanpak - Achterstandswijken 	<p>Is bij de implementatie van de deregulering rekening gehouden met een wijkgerichte aanpak? Zo nee, bleek uiteindelijk dat er een verschil bestond tussen wijken?</p>
Actief burgerschap	<ul style="list-style-type: none"> - Burgerschap - Burgerverantwoordelijkheid - Gedragsbeïnvloeding - Wederkerigheid - Burgerinitiatief 	<p>Hoe actief is de burger voor de samenleving in de gemeente [...]?</p> <p>Denkt u dat de werkdruk van de burger te groot wordt?</p>
Terughoudend bestuur	<ul style="list-style-type: none"> - Risico-regel reflex - Terughoudendheid - Matigheid - Maatregelen - Bottom-up - Top-down 	<p>Hoe terughoudend is het bestuur in de gemeente [...]?</p> <p>Hoe responsief is het bestuur in de gemeente [...] ten opzichte van verzoeken van burgers?</p>
Responsieve ambtenarij	<ul style="list-style-type: none"> - Responsiviteit - Regelcultuur - Complexiteit - Netwerken 	<p>Hoe responsief zijn ambtenaren van de gemeente [...] in hun contacten met burgers?</p> <p>Worden volgens u burgerinitiatieven in de gemeente</p>

Concept	Indicatoren	Operationalisering
		[...] gelijkwaardig behandeld door ambtenaren?
Loslaten in vertrouwen	<ul style="list-style-type: none"> - Loslaten - Zelfbestuur - Zelfregulering - Voorwaardenscheppende staat - Vertrouwen 	<p>Denkt u dat deregulering burgers zal motiveren taken over te nemen van de overheid?</p> <p>Denkt u dat deregulering de participatiesamenleving zal versterken?</p>

Figuur 3: Operationalisering

3.4.13: Conclusie

Bovenstaand is de operationalisering van het conceptueel kader uitgewerkt. In deze operationalisering is telkens aandacht geweest voor een definitie, indicator en verondersteld causaal verband. De interviewformats behorende bij de operationalisering zijn terug te vinden in bijlage 1 en bijlage 2.

3.5: Conclusie

In dit hoofdstuk is allereerst de wetenschappelijkheid van deze master thesis verklaard aan de hand van de validiteit en betrouwbaarheid. Daarnaast is de onderzoeksmethode toegelicht. Er is verklaard dat dit onderzoek een kwalitatief karakter heeft. De dataverzameling geschiedt door diepte-interviews. Daarnaast is een operationalisering gemaakt van het conceptuele kader, te vinden in figuur 3. Deze operationalisering zal gebruikt worden om de interviewformats vast te stellen, die te vinden zijn in bijlage 1 en bijlage 2. In het volgende hoofdstuk zullen de resultaten van deze interviews geanalyseerd worden.

4: Resultaten en analyse

In het voorgaande hoofdstuk is de opbouw van het onderzoek toegelicht. Aan de hand van de operationalisering zijn interviews uitgevoerd die resultaten opleveren voor het onderzoek. Deze resultaten worden in dit hoofdstuk beschreven en geanalyseerd. Allereerst zal de stand van zaken in de gemeente Venlo geanalyseerd worden. Dit zal gedaan worden aan de hand van de drie concepten van de participatiesamenleving, te weten de responsieve ambtenarij, het terughoudend bestuur en het actieve burgerschap. Hiermee worden de randvoorwaarden van het loslaten in vertrouwen vastgesteld. Daarna zullen de verwachtingen van de respondenten over de factoren van deregulering uit de gemeente Venlo toegelicht worden. Deze verwachtingen zullen gekoppeld worden aan de ervaringen van de geïnterviewde ambtenaren uit andere gemeenten. Dit zal aantonen of er een discrepantie bestaat tussen verwachtingen en realiteit, namelijk of dat bepaalde factoren in de gemeente Venlo een belangrijke rol in de overweging spelen terwijl ze bij uitgevoerde dereguleringen geen effect lijken te hebben. Als laatste zal aangetoond worden of het centrale causale verband in het conceptuele model een grondslag in de werkelijkheid kent.³

4.1: De participatiesamenleving in de gemeente Venlo en daarbuiten

In het theoretisch kader (hoofdstuk 2) is reeds toegelicht dat de participatiesamenleving drie voorwaarden kent. Deze voorwaarden zijn cruciaal voor het welslagen van een participatiesamenleving. Hieronder zal aangetoond worden in hoeverre de voorwaarden aanwezig zijn in de gemeente Venlo. Om enige context te verschaffen, zullen hieronder eerst enkele kenmerken van de gemeente Venlo de revue passeren. De gemeente Venlo is een grote gemeente in Noord-Limburg, alwaar zij een logistieke hotspot tussen de A73, A74 en A67 is. Zij kent als grote gemeente een belangrijke rol in de regio. De gemeente, gelegen langs de Maas, telt 100.371 inwoners (Marlet en Van Woerkens, 2016). De gemeente Venlo kent tevens enkele specifieke kenmerken met betrekking tot bevolkingsopbouw die een heldere toekomstvisie, zoals loslaten in vertrouwen, noodzakelijk maken. De gemeente heeft namelijk te maken met een vergrijzende bevolkingsopbouw, bij een gelijk blijvend inwonersaantal. De beroepsbevolking, bestaande uit relatief veel laagopgeleiden, slinkt (Marlet en Van Woerkens, 2016).

³ In dit hoofdstuk wordt verwezen naar interviews met respondenten van zowel binnen als buiten de gemeente Venlo. Om te voorkomen dat gehele regels louter bestaan uit verwijzingen en om anonimiteit te garanderen, wordt hier gebruik gemaakt van codes. De geïnterviewde ambtenaren uit de gemeente Venlo hebben de code AM (1, 2 en 3) gekregen. De geïnterviewde burgers hebben de code BU (1, 2 en 3) gekregen. De geïnterviewde bestuurders hebben de code BE (1, 2 en 3) gekregen. De geïnterviewde ambtenaren uit andere gemeenten hebben de code EA (1, 2 en 3) gekregen.

Daarnaast is de gemeente Venlo bovenal een verzameling van diverse woongebieden. De verschillende gemeentelijke herindelingen hebben ervoor gezorgd dat er niet enkel meer gesproken kan worden over de stad Venlo wanneer over de gemeente Venlo gesproken wordt. Na de herindeling met de gemeenten Belfeld, Arcen en Velden, en Tegelen bestaat de gemeente uit zowel verstedelijkte als rurale gebieden. De opgaven van grotere steden zoals Venlo en Tegelen staan soms in schril contrast met die van kleinere woongebieden, zoals Lomm en Steyl. Er wordt in dit onderzoek rekenschap gegeven van de verschillen tussen deze woongebieden door aandacht te geven aan wijkgericht werken, onder andere in paragraaf 4.2.7. Hieronder zullen eerst de voorwaarden van de participatiesamenleving van de gemeente Venlo besproken worden.

4.1.1: Actief burgerschap

‘Mensen willen zich zeker wel inzetten, zeker op de plek waar ze wonen. Benut die capaciteiten en neem die mensen ook gewoon serieus.’ (BU3).

Actief burgerschap is een cruciaal onderdeel van de participatiesamenleving. De ambtenaren kunnen responsief zijn en het bestuur terughoudend, maar als van deze ruimte geen gebruik gemaakt wordt is de ontwikkeling van loslaten weinig effectief. Burgers zijn in de gemeente Venlo uiteraard wisselend actief. Er zijn namelijk individuele verschillen tussen burgers waar te nemen (AM1, AM2, AM3, BE2, BU1, BU2). Hierbij wordt deze observatie vaak vergezeld door de uitspraak dat de burger in de gemeente Venlo nog actiever kan worden voor haar directe leefomgeving. Hierbij is de schaalgrootte voor de burger cruciaal. Burgers zijn voornamelijk bereid iets te doen voor hun directe leefomgeving, omdat resultaten hiervan zelf voelbaar en direct zichtbaar zijn. Het vermoeden bestaat dat de vergroting van mogelijkheden van burgers op buurtniveau ook het gevoel van eigenaarschap zal versterken (AM1, AM3, BU2, BU3, EA2, BE1, BE2). Wat dit betreft wordt het wijkgericht werken (verder uitgewerkt in 4.2.7) als een uiterst belangrijke factor in de activering van burgers aangewezen.

De actieve burger in de gemeente Venlo verwondert (soms uitgedrukt in ergernis) zich over de stroperigheid van het gemeentelijk ambtelijk apparaat. Zowel de tijd die het kost om daadwerkelijke resultaten te boeken, als de gebrekkige communicatie naar de burgers toe worden hier als belangrijke pijnpunten ervaren. Het initiatief om contact te onderhouden ligt vrijwel uitsluitend bij de burger, waar dit in een wisselwerking en dialoog zou moeten geschieden (BU1, BU2, BU3). De communicatie, die in 4.3.3 als succesconditie vastgesteld wordt, is cruciaal voor het activeren en actief houden van burgers. Hierbij kan het nuttig zijn

om goede voorbeelden te verspreiden onder burgers (wellicht door burgers zelf, aangezien dit geloofwaardiger geacht wordt). Deze goede voorbeelden kunnen andere burgers informeren en wellicht inspireren om zelf ook stappen te maken naar de participatiesamenleving (AM1, BU3, BE1). Uit andere gemeenten blijkt echter dat burgers niet waarneembaar actiever worden na deregulering, aangezien taken vaak teruggelegd werden bij de overheid (EA1, EA2, EA3). Bij deregulering mag men dus de hoop koesteren dat het burgers zal activeren, vermits vergezeld van goede communicatie met burgers. Deze hoop kan echter niet leiden tot een concrete verwachting dat deregulering zal leiden tot actievere burgers, aangezien dit beeld niet herkend wordt in andere gemeenten.

4.1.2: Terughoudend bestuur

‘Je kunt nu al weer langzaam zien dat het verkiezingsjaar nadert, er moet gescoord worden, men wil een tweede termijn. En dan wordt toch vanuit de eigen portefeuille vaak wat scherper punten binnengehaald, wat extra budget geregeld. Dus het [terughoudendheid] is niet makkelijk.’ (AM1).

In de gemeente Venlo worstelt het bestuur nog met haar terughoudendheid. Een constatering die door respondenten met betrekking tot het terughoudend bestuur gemaakt wordt is dat politieke belangen nog een zeer grote rol spelen bij hun houding ten opzichte van de maatschappij (AM1, AM2, BE2, BE3). Hierbij speelt de risico-regelreflex nog een belangrijke rol, aangezien dit incidentgedreven mechanisme de terughoudendheid van het bestuur zal verkleinen.

Uit de ervaringen van andere gemeenten blijkt dat deregulering niet zal leiden tot een vermindering van de risico-regelreflex van het bestuur. Het is voor ambtenaren zaak waakzaam te blijven voor deze reflex, om te voorkomen dat eerdere pogingen tot deregulering ongedaan gemaakt worden (EA1, EA2, EA3). Dit is noodzakelijk, aangezien de risico-regelreflex zeer schadelijk kan zijn voor burgerinitiatieven (BU1, BE3). Ambtenaren kunnen hierbij burgers helpen door het gebrek aan noodzaak voor nieuwe regels aan te tonen en dit aan te kaarten bij het verantwoordelijke bestuur. Dit is wel een proces van de lange adem, waarbij de ambtenaar moet blijven benadrukken dat terughoudendheid van het bestuur op inhoudelijke zaken een vereiste voorwaarde is voor het bewegen naar een participatiesamenleving (AM1, AM3, BU2, BE3).

De respondenten zijn wel bekend met de nieuwe, voorgestelde rol voor het bestuur. Volksvertegenwoordigers moeten meer procesmanagers worden, met bestuurders als verbindende partij tussen maatschappij en overheid. Inhoudelijke risico's worden hierbij

gewogen door de ambtenaar, waar het bestuur kijkt of het proces goed verloopt (BE1, BE2, AM1, AM2, AM3). Deze rol wordt door burgers op dit moment, voor zover al aanwezig, ook zeer gewaardeerd bij bestuurders. De verbindende rol van de politiek tussen burgers en ambtenaren wordt hierbij geroemd als kwaliteit van een bestuurder die gaat loslaten en meer overlaat aan de burger zelf (BU1, BU2, BU3, AM3).

De respondenten zijn niet bevreesd dat terughoudendheid tot een gebrekkige responsiviteit zal leiden. Aangezien burgers steeds mondiger worden, loopt het openbaar bestuur slechts een beperkt risico te weinig responsief te zijn. Goede communicatie omtrent de los te laten onderwerpen is hierbij wel cruciaal, burgers willen geïnformeerd worden over het hoe en waarom van dereguleren (BU1, BU2, BE3). Het beperkte risico van verlies aan responsiviteit is dus wel aanwezig, maar moet niet uit de weg gegaan worden, aangezien de nieuwe rol voor het bestuur zeer nuttig kan zijn (BE2).

4.1.3: Responsieve ambtenarij

‘In bepaalde gevallen denken ambtenaren nog te veel uit de ivoren toren’ (BU1).

Ambtenaren in de gemeente Venlo zijn over het algemeen nog gebrekkig responsief, zo blijkt uit de antwoorden van respondenten. Dit terwijl die responsiviteit wel als een wenselijke karaktereigenschap van de ambtenaar herkend wordt door de respondenten (BU1, BE2, AM1, AM2, AM3). Hierbij wordt gewezen op de indruk dat ambtenaren nog te veel uit een legalistisch perspectief handelen. Zij staan teveel dingen niet toe omdat dit strikt gezien niet kan door regels, terwijl zij eerder moeten kijken naar de mogelijkheden van een voorstel. Ambtenaren zijn dus nog sterk beïnvloed door een regelcultuur (BU1, BU3, AM1, BE2). Netwerken is ook nog een vaardigheid die aangeleerd moet worden bij de ambtenaar (AM1, AM2).

Deze moeite met responsiviteit is ook begrijpelijk, aldus sommige respondenten (EA1, BU1):

‘Dat betekent [voor de ambtenaren] loslaten. Dat betekent dat jouw kindje er niet meer is straks. Er zijn echt mensen, die zijn zo betrokken, dat is zo mooi, maar je gaat wel hun kindje buitenzetten. En je hoopt dat iemand anders hem adopteert. Dat is wat er gebeurt. Zo voelt het bij heel veel mensen ook echt. Die hebben met heel veel passie iets voor elkaar gekregen. [...] Ik zeg jou eigenlijk dat het product wat jij geweldig vond niet meer er is straks.’ (EA1).

Ambtenaren hebben moeite met een onderwerp los te laten waar zij al jaren professional in zijn. Zij hebben vaak met de beste bedoelingen iets opgebouwd, wat in hun ogen nu weer afgebroken gaat worden (EA1). Ambtenaren fungeren veelal ook als scheidsrechter in het

publieke domein. Zij dienen op dit moment de belangen van burgers af te wegen aan de hand van regels. Zo moeten zij besluiten waar sommige voorzieningen komen en waar mogelijk hinderlijke zaken voor de burger komen. Zo kan iedereen het eens zijn over de komst van een drempel in de straat, maar wil niemand hem voor de deur hebben. Het is dan aan de ambtenaar om af te wegen waar deze drempel, wettelijk gezien, moet komen. Dit zorgt ervoor dat de ambtenaar weinig geneigd is in gesprek te gaan, aangezien de straat uiteenlopende belangen heeft (BU1, BE3).

Dit terwijl een responsieve ambtenarij een belangrijke rol in de participatiesamenleving kan spelen. Een responsieve ambtenarij zou zelfs de hele beweging naar loslaten in vertrouwen overbodig kunnen maken. Wanneer ambtenaren in de gemeente responsief zijn, wordt er al naar de burger geluisterd en zijn ingrepen als dereguleringen onnodig (EA2). Deregulering kan wel als bewustwordingsmiddel voor de ambtenarij ingezet worden. Op deze manier worden ambtenaren gedwongen actief na te denken over hun rol in de samenleving en moeten ze een andere communicatiestrategie gaan toepassen (EA1). Het besef dat ambtenaren gelijkheid van behandeling niet meer kunnen borgen lijkt te bestaan bij de respondenten. Zij geven aan dat het principe van gelijke monniken, gelijke kappen niet meer op kan gaan in de nieuwe participatiesamenleving. Dit besef zal zeker helpen bij het ontwikkelen van een nieuw soort ambtenarij, maar dient wel goed gecommuniceerd te worden naar burgers. Anders bestaat het risico dat de ambtenaar op veel onbegrip zal stuiten (AM2, AM3, BU1, BU3).

Respondenten geven dus aan dat de rechtsgelijkheid van burgers niet in alle gevallen meer geborgd kan worden in de participatiemaatschappij. Het mantra 'gelijke monniken gelijke kappen' geldt niet meer voor de burger. Respondenten geven aan dat zij inzien dat de context van een situatie een belangrijke rol moet spelen bij het handelen van een ambtenaar. Daarom kunnen zij niet elke burger meer exact dezelfde behandeling meer geven (BE1, BE2, AM1, AM2, BU1, BU3). Dit besef zal helpen bij een eventuele beweging naar loslaten in vertrouwen.

Respondenten benoemen verschillende factoren die de ambtenarij responsiever zullen maken. Hierbij benadrukken zij het belang van goede voorbeelden en het vergroten van verantwoordelijkheid en urgentiebesef. Deze factoren bevorderen een cultuuromslag, om zo de stap naar de participatiesamenleving te kunnen zetten. Deze succesfactoren worden verder besproken in paragraaf 4.3.3.

4.2: Factoren van deregulering in het ruimtelijk domein: verwachtingen en praktijk

In het theoretisch kader (hoofdstuk 2) zijn de factoren van deregulering aangehaald. Deze factoren zijn getoetst bij de interviews, om zo te zien welke factoren het belangrijkste geacht worden bij de keuze tot een deregulering in het ruimtelijk domein. Ook hebben respondenten nieuwe succesfactoren aangedragen, die niet in het theoretisch kader aangehaald zijn, maar toch belangrijk zijn voor het succes van een deregulering. De voorwaarden uit het theoretisch kader zullen in onderstaande paragrafen geanalyseerd worden. De succesfactoren die gebleken zijn uit de interviews zullen in 4.3 besproken worden.

4.2.1: Ondermijning zelfregulerende burger

Verschillende respondenten uit de gemeente Venlo vermoeden dat deregulering zal helpen bij de ontwikkeling van een zelfregulerende burger. Deze respondenten betogen dat deregulering zal helpen bij het verbeteren van dialoog en tolerantie van afwijking. Hierdoor zal de lokale overheid dus open staan voor initiatieven die zij normaal zou afkeuren, omdat zij niet tot bij bestaand beleid pasten (BE1, BE2, AM3, BU3). Uit de praktijk blijkt echter dat loslaten niet hoeft te leiden tot een vermindering van regeldruk bij burgers. Wanneer de overheid iets loslaat, proberen burgers het wel op te pakken. Zij blijven vaak dicht bij de voorheen gestelde kaders van de overheid (EA3). Dit zou, zo verwachten respondenten uit de gemeente Venlo, kunnen leiden tot een versterking van de sociale cohesie, mits vergezeld van een goede communicatie tussen burger en overheid (AM1, AM3, BE1, BE2, BU3). Burgers zouden dan immers meer eigenaar worden van een regel. Respondenten uit andere gemeenten herkennen echter niet dat de sociale cohesie is versterkt na deregulering, of geven zelfs aan dat de sociale cohesie werd aangetast door deregulering (zie hiervoor ook 4.2.4, EA1, EA2, EA3). Aangezien het burgers aan democratische legitimiteit ontbeert, hebben zij veel moeite met het vergaren van een draagvlak (wat zelfs averechtse effecten kan hebben voor het aantal actieve burgers, zie hiervoor ook 4.3.1). Leden van buurtgenootschappen zijn immers niet gekozen. Door de uiteenlopende belangen van burgers ontstaat dan toch de roep om interventie van de overheid.

‘Zo gauw er een probleem is ergens in de stad grijpen mensen onmiddellijk naar de telefoon en zeggen: gemeente jullie moeten handhaven op de regels of er moeten regels komen.’ (EA3).

Bij conflicten of onduidelijkheden wordt dus toch snel door burgers gevraagd om interventie of bemiddeling van de overheid. De intolerantie voor afwijking vermindert hier niet mee: er worden nog steeds normen gemaakt, maar nu door burgers (EA3). Een positief punt in dit

opzicht is dat de ambtenarij door het loslaten van regels gedwongen wordt in dialoog te treden met burgers. Het initiatief tot handhaving en opstellen van regels ligt dan bij burgers, waardoor de kritiek op gemeentelijke regulering getemperd kan worden (EA3). Hierbij dient wel rekening gehouden te worden met de wil en capaciteit van burgers. In sommige buurten is meer mogelijk dan in andere buurten. Burgers zijn wisselend enthousiast over de mogelijkheid tot zelfregulering en er zal dus gedifferentieerd moeten worden op buurtniveau om deze verschillen in mogelijkheden in acht te nemen (BU1, BU2, BU3).

4.2.2: Zeggenschap over regel

De lokale overheid is sterk afhankelijk van regulering van andere overheidsinstanties. Uit interviews blijkt dat Europese, landelijke en provinciale regelgeving en regels uit waterschappen de mogelijkheden tot deregulering beknotten. Vooral de nieuwe wetten voortkomend uit de landelijke politiek worden in dit opzicht genoemd (AM1, AM3, BE1, BE2, EA1, EA2, EA3). Hierbij wordt ook gewezen op de risico-regelreflex die in het politieke krachtenveld een rol speelt. De autonomie van de lokale overheid is dus beperkt. De keuze van los te laten producten is dus sterk afhankelijk van de zeggenschap over de regel. De regels die volledig autonoom door de lokale overheid zijn opgesteld zijn duidelijk doelwit van deregulering, maar de deregulering van medebewindstaken is uiterst complex. Wanneer dit gebeurt begeeft de lokale overheid zich op een juridisch grijs gebied, met alle risico's van dien (EA1). Dit is overigens wel een probleem dat moeilijk opgelost kan worden door de lokale overheid, gezien haar beperkte machtsmiddelen ten opzichte van de centrale overheid. Deze factor lijkt dus de kaderscheppende keuze tot deregulering te versimpelen; de lokale overheid kan het beste beginnen bij de taken waar zij wel zeggenschap over heeft, om daarna pas te kijken naar taken waar zij dat niet heeft. In dit opzicht is de zeggenschap over een regel een beperkende, maar geen belemmerende factor bij de keuze tot deregulering.

4.2.3: Angst voor problemen

De risico's van deregulering in het ruimtelijk domein worden door sommige respondenten in de gemeente Venlo als betrekkelijk laag ingeschat (AM1, BE1, BU3). Toch ziet een enkeling nog wel een aanzienlijk risico bij deregulering:

‘Als je het aan sommige burgers overlaat, blijft er geen boom meer overeind staan.’ (BU1).

De angst voor problemen moet hierbij serieus genomen worden, aangezien deze vermoedens weerstand kunnen oproepen. Dit is tevens gekoppeld aan de constatering in 4.2.1 dat er

wisselend enthousiasme bestaat over de mogelijkheden tot zelfregulering. Maatwerk en communicatie lijken cruciaal te zijn voor het ondervangen van angst voor problemen (BU1, BU2, BU3). De rechtszekerheid en gelijkheid die bij de klassieke taken van de overheid behoren lopen ook risico bij de keuze tot loslaten. Toch hoeft dit niet een probleem te zijn, omdat zo ruimte ontstaat voor maatwerk en een persoonsgebonden aanpak die nodig is om de angst voor problemen te doen afnemen (AM1, AM2, AM3, BU3, BE2). Uit de gemeenten waar reeds een deregulering heeft plaatsgevonden blijkt dat deze inschatting juist is. Het loslaten van regels zorgt niet voor doemscenario's die vaak geschetst worden door tegenstanders van deregulering (EA2, EA3). Er vinden slechts op zeer beperkte schaal incidenten plaats. Zoals reeds in 4.1.2 is betoogd is het wel zaak om de risico-regelreflex te beperken om te voorkomen dat er nieuwe regelgeving ingevoerd wordt. Een deregulering is niet effectief wanneer na een incident nieuwe regels gecreëerd worden. Dan worden immers eerst geïnvesteerd in het verminderen van regels, om vervolgens te investeren in het opnieuw reguleren van zaken (EA3). De risico's van deregulering blijven overigens de verantwoordelijkheid van de lokale overheid. Regels kunnen losgelaten zijn, maar als er iets mis gaat wordt toch naar de overheid gekeken voor een oplossing (EA2, EA3). De risico-regelreflex en verantwoordelijkheid van de overheid blijven dus, ook na een deregulering, gewoon bestaan. Uit de interviews blijkt dus dat de risico's voor burgers van deregulering in het ruimtelijk domein zeer beperkt zijn, maar dat de lokale overheid zich wel rekenschap moet geven van het feit dat haar rol als 'probleemoplosser' niet verplaatst zal worden naar de burger. Loslaten betekent dus niet laten vallen, begeleiding is nog steeds noodzakelijk. Compleet loslaten is hierbij een illusie, aangezien er bij problemen toch een beroep gedaan wordt op de overheid (EA2)

4.2.4: Overlast regelgeving

Een assumptie die blijkt uit de interviews in de gemeente Venlo is dat burgers beperkt worden door de regels die opgesteld worden door de overheid. Zeker op straatniveau belemmeren volgens de respondenten de overheidsregels kleinschalige burgerinitiatieven. Burgers zouden door de beperkende werking van de regels niet de ruimte hebben om de buurt in te richten zoals zij willen. Dit zorgt voor een verminderde sociale cohesie (BE1, BE3, AM1, AM3, BU3). Uit de interviews met ambtenaren uit andere gemeenten blijkt echter dat het effect op sociale cohesie zeer moeilijk te meten is (EA1, EA2, EA3). Daarnaast wijst een ambtenaar er op dat de groei van de sociale cohesie en gemeenschapsgevoel niet afhankelijk is van optreden van de overheid, maar eerder beïnvloed wordt door het gebruik van sociale media in

de wijken (buurtapps) (EA3). Een der respondenten betoogt dat loslaten tot een vermindering van de sociale cohesie kan leiden, omdat er een leiderschapsdiscussie kan ontstaan tussen de wijkraden en andere burgers in de wijk. De burgers moeten dus zeker de ruimte krijgen om zich te ontplooiën, maar hun budgetten en verantwoordelijkheden moeten niet buitenproportioneel worden, daar dit een stevige klap kan zijn voor de sociale structuur binnen buurten (EA2). De verwachtingen van de gemeente Venlo en ervaringen bij andere gemeenten komen overeen wat betreft de gepercipieerde onveiligheid van het ontbreken van regels. Op wijkniveau zullen bijvoorbeeld buurtbarbecues, bloembakken en bomenkap niet tot onaanvaardbare risico's leiden (AM1, EA1, EA3). Een bijzondere observatie is hierbij dat het versterken van de sociale cohesie vaak niet het doel of behaalde eindresultaat is. Het versterken van de sociale cohesie is vaak geen (haalbaar) doel, deregulering is vaker deel van een kerntakendiscussie en een poging tot lastenverlichting (EA1, EA3). De kerntakendiscussie is hierbij belangrijk voor overheden die zich willen bezinnen op hun rol in een veranderende samenleving. De lastenverlichting kan leiden tot een vitaler samenleving met meer koopkracht of, indien toegepast op bouw, versterking van de lokale economie. Loslaten is dus een sterk middel om terug te keren naar kerntaken, of een lastenverlichting te bewerkstelligen. De versterking van sociale cohesie is daarentegen punt van discussie. Het is twijfelachtig of deregulering in het ruimtelijk domein tot een vergroting van sociale cohesie zal leiden.

4.2.5: Efficiëntie en effectiviteit regelgeving

Desgevraagd wordt aangegeven door respondenten dat de efficiëntie en effectiviteit van de regel een belangrijke factor van deregulering is (AM1, AM3, BE1, BE3, BU2, BU3, EA1, EA3). Het is goed om soms naar de effectiviteit van regelgeving te kijken, om zo onnodige regulering te schrappen of aan te passen (EA1, EA2). Toch wordt deze efficiëntieslag niet gezien als onderdeel van loslaten in vertrouwen, maar eerder als een kerntakendiscussie en een poging tot lastenverlichting. Hierboven is reeds aangetoond dat deregulering in andere gemeenten ingezet werd om lastenverlichting te bewerkstelligen (EA1, EA3). Aan dit beleid ligt een economische reden ten grondslag. Om een goed functionerende economie te creëren tracht de overheid haar kosten en inkomsten te beperken. Op deze manier hoeven burgers en bedrijven minder, of zelfs geen, leges af te dragen. Dit vergroot de koopkracht van burgers en verbetert de financiële positie van bedrijven. Hierbij bestaat wel de verwachting van de overheid dat de burgers en bedrijven hun rol in zelfregulering weer oppakken. In plaats van strenge controle gaan ambtenaren in gesprek met de burgers en het bedrijfsleven om zo

mogelijke knelpunten op te lossen. Deze aanpak leidt echter in de meeste gevallen niet tot een besparing voor de overheid, tenzij er direct bezuinigd wordt op handhavingscapaciteit. Door het verlies van de legesinkomsten en de noodzaak mankracht te reserveren voor het aanpakken van de eerder genoemde knelpunten is het bezuinigingspotentieel miniem (EA1, EA3). Deze aanpak vloeit dus niet voort uit de loslaten in vertrouwen filosofie, maar uit een macro-economische overweging. Het doel van dit beleid is dus niet het vergroten van sociale cohesie of het versterken van de participatiesamenleving. Deze ontwikkelingen treden dus ook niet of nauwelijks meetbaar op (EA1, EA3). Loslaten in vertrouwen kan hier wel een efficiëntere aanpak van regulering stimuleren door het voorkomen van symbolisch beleid. Loslaten betekent in dit geval vooral een bewustwordingsproces van de politiek verantwoordelijken om niet te reageren op individuele incidenten. De respondenten geven aan dat dit voorkomen kan worden door ambtelijk herhaaldelijk in gesprek te gaan met het bestuur, om zo aan te geven dat er geen overkoepelend beleid nodig is op losstaande incidenten (AM1, AM2, AM3, EA1, EA3). De efficiëntie en effectiviteit van regelgeving kan dus verbeterd worden door deregulering. Loslaten in vertrouwen is hier het versterken van besef van de bestuurders om niet in te grijpen na een incident, daar dit de efficiëntie van regelgeving kan aantasten. Een veelbelovende aanpak is dus het inzetten van deregulering om lastenverlichting te bewerkstelligen en deregulering als bewustwordingsproces van de risico-regelreflex binnen de gemeente.

4.2.6: Secundaire beleidsfunctie

Respondenten in de gemeente Venlo herkennen dat in sommige gevallen verantwoordelijkheidsvermijding de basis is van een regel (AM1, BE1, BU1). Toch worden veel regels niet gezien als effect van de secundaire beleidsfunctie, aangezien die regels opgesteld zijn uit een idee van aansprakelijkheid of incidentele risico's (AM1, AM3).

‘We hebben best wel veel regels opgesteld in het verleden om zelfs de uitzondering uit te sluiten.’ (AM3).

Deze regels hebben veelal een element van reputatiebehoud in zich. Om te voorkomen dat een incident schade op zal leveren aan de reputatie van de lokale overheid, worden regels en protocollen bedacht om zo te voorkomen dat de overheid nalatigheid wordt verweten (AM1, AM3, BE1, BE2).

Respondenten uit andere gemeenten gaven aan dat de verantwoordelijkheidsvermijding die in de secundaire beleidsfunctie zit überhaupt nooit te behalen is. Hoewel het wellicht het doel is

van sommige regels, werkt dit toch niet. De overheid wordt immers toch verantwoordelijk gehouden, of ze nu regels had of niet (EA1, EA2, EA3). Dit maakt dat het heel lastig is los te laten in vertrouwen, aangezien de overheid als primair verantwoordelijke gezien wordt voor de leefomgeving van burgers. Loslaten betekent dus niet dat er direct verantwoordelijkheid gekweekt kan worden bij de burgers, aangezien zij de overheid nog steeds al verantwoordelijke ziet (EA2).

4.2.7: Wijkgericht werken

Wijkgericht werken is in Venlo een van de initiatieven van het beleid omtrent loslaten in vertrouwen (Bertens en Dickmann, 2015). Hier ligt de wil aan ten grondslag om maatwerk te bieden aan de verschillende wijken en kernen die de gemeente Venlo kent, om zo rekening te houden met de specifieke kenmerken en behoeften van de inwoners (BE1, BU2, BU3, AM3). Hoewel in de gemeente Venlo deze intentie is uitgesproken, levert het voor het ruimtelijk beleid van andere gemeenten een wisselend beeld op. In de andere gemeenten wordt geen onderscheid gemaakt tussen sociaal sterke en zwakke wijken bij het ontwikkelen van ruimtelijk beleid (EA1, EA3). Er wordt wel onderscheid gemaakt tussen verschillende wijken, maar deze differentiatie heeft vooral te maken met het gebruik van de omgeving (industriële, bedrijventerrein, woongebied). Daarnaast wordt rekening gehouden met belangrijke doorgaande wegen, waar groenbeleid en bouwbeleid niet geheel losgelaten worden, gezien de stedelijke functie. Ook wordt vaak om dezelfde reden een uitzonderingspositie verbonden aan de binnenstad (EA1, EA3). In een der gemeenten is de deregulering aangepakt als een tweetrapsraket. Eerst is het beleid omtrent bouwplannen versoepeld en in sommige wijken geheel losgelaten in pilotvorm. De eerste slag is dus nog vrij behoudend, maar in sommige wijken en buurten is een ingrijpende tweede slag gemaakt (EA3). Daarnaast zijn er initiatieven om de wijk meer inspraak te laten hebben over haar directe leefomgeving, doch dit is eerder inspraakbeleid dan dereguleringsbeleid (EA2, EA3). Wijkgericht werken hoeft dus niet de overkoepelende maatstaf te zijn waarmee gedereguleerd wordt, maar kan wel een waardevolle toevoeging voor beleid zijn om al dan niet in pilotvorm te dereguleren.

4.3: Deregulering als panacee? De invloed van vermindering van regeldruk op de participatiesamenleving

Het centrale causale verband in het theoretisch kader (hoofdstuk 2) zal hieronder geanalyseerd worden. Volgens het conceptuele model zou deregulering (zoals gedefinieerd in hoofdstuk 2.5) moeten leiden tot een versterking van de participatiesamenleving. Beide aspecten van

loslaten in vertrouwen zijn hierboven al geanalyseerd. Wat rest is een analyse van het causale verband tussen deregulering en de participatiesamenleving. In hoofdstuk 2 is reeds aangetoond dat deregulering binnen gemeenten ook gezien wordt als panacee. Hieronder zal uit de resultaten van de interviews onderzocht worden of en onder welke voorwaarden deregulering inderdaad een wondermiddel is of slechts een homeopathische werking heeft.

4.3.1: Aanpak regeldruk

De effectiviteit van deregulering op de sociale structuur van de samenleving is moeilijk te benoemen, zo is in 4.2.4 en 4.2.5 reeds aangetoond. Toch wordt desgevraagd door sommige respondenten aangegeven dat er een effect van deregulering op de participatiesamenleving bestaat (EA2, BE2, BE3, BU2, BU3, AM3). Het voornaamste winstpunt van deregulering is niet het directe effect op de participatiesamenleving, maar de indirecte invloed die deregulering heeft op de participatiesamenleving. Deregulering in het ruimtelijk domein wordt succesvol door het uitdragen van goede voorbeelden. Bij ambtenaren zorgen goede voorbeelden voor een verhoogde kans dat zelfstandig ideeën aangedragen worden voor deregulering. Succesvolle deregulering heeft dus een sneeuwbal effect (EA1). Burgers raken ook geïnteresseerd in de dereguleringsprojecten wanneer andere burgers succesverhalen verspreiden (AM1, BU1). Deregulering en de participatiesamenleving hebben dus volgens respondenten een wederzijds versterkend karakter, wat in managementterminologie tegenwoordig ook een symbiotische verhouding genoemd wordt. Loslaten zorgt voor een versterking van de nieuwe verhoudingen tussen bestuur, ambtenaar en burger. Deze nieuwe structuur van verhoudingen zorgt op haar beurt weer voor een hernieuwd vertrouwen in de kracht van de maatschappij (AM1, BU3). Hierdoor zal de regeldruk verder aangepakt kunnen worden.

Toch blijkt dat deze beweging moeilijk te initiëren en behouden is. Een van de grootste zwaktes van het principe van loslaten in vertrouwen is de noodzakelijkheid tot acceptatie van afwijking van normen die opgesteld zijn door de overheid. De ROB betoogt zelf al dat loslaten gepaard moet gaan met een bewustwording van beleidsmakers en bestuur dat initiatieven van burgers niet altijd de door de overheid gewenste vorm zullen hebben (ROB, 2012). Uit hoofdstuk 4.1.2 bleek al dat het voor het bestuur zeer gecompliceerd is om zich in haar nieuwe taak te schikken. Aangezien het lokaal bestuur gaat over de ‘lantaarnpalen en stoeptegels’ en daarop aangesproken wordt door burgers, is het lastig om terughoudendheid te betrachten (BE1, AM3). Dit zou namelijk electoraal een onverstandige beslissing lijken. Het gevolg van dit responsieve bestuur is dat er veel uit een risico-regelreflex gehandeld wordt

(EA1, AM1, AM3, BE1, BE2, BE3). Dit heeft een negatieve invloed op de aanpak van regeldruk en de transitie naar het nieuwe soort maatschappij. Deze risico-regelreflex toont tevens aan dat het lokale bestuur nog handelt uit een impliciete maakbaarheidsgedachte: de maatschappij of het bestuur constateert een gepercipieerd probleem, de overheid wendt haar beleidsinstrument ‘regel’ aan, waardoor het probleem niet meer zou moeten optreden. In de nieuwe participatiesamenleving is dit een onwenselijke gang van zaken, aangezien er vertrouwen gegeven moet worden aan de burgers om het probleem zelf op te lossen, als het al als probleem gezien wordt door de burger. In hoofdstuk 2.1 is reeds gewezen op de theorie van bestuurlijke onmacht van Van Eeten (2011). De belangrijkste les die uit deze theorie gedestilleerd kan worden is dat het bestuur moet uitdragen dat ze niet alle problemen op kan lossen, maar daarbij de hulp van de samenleving behoeft. Er kan gewezen worden op de geringe kans tot een incident, om te benadrukken dat het objectieve risico te verwaarlozen valt. Hierbij haalt Van Eeten het volgende citaat van John McCain aan:

‘Fly on the damn plane! Calculate the odds of being harmed by a terrorist! It’s still about as likely as being swept out to sea by a tidal wave. Suck it up, for crying out loud. You’re almost certainly going to be okay. And in the unlikely event you’re not, do you really want to spend your last days cowering behind plastic sheets and duct tape? That’s not a life worth living, is it?’ (Van Eeten, 2011, p. 82).

Het nemen van risico’s is hier een teken van moed (Van Eeten, 2011). De voornaamste les voor het lokaal bestuur is dat risico’s inherent zijn aan het bestaan. Loslaten in vertrouwen wil hier dus zeggen, het begrip hebben voor afwijking buiten de gestelde normen, zodat burgers zich meer eigenaar kunnen maken van hun leefomgeving. Interventie van de lokale volksvertegenwoordigers schept hier verkeerde verwachtingen; zij nemen dan immers de verantwoordelijkheid van burgers over.

Deze maakbaarheidsgedachte en hang naar interventie is ook om een eerder genoemde reden onverstandig, namelijk het gebrek aan autonomie van de lokale overheid. Zoals in 4.2.2 is aangetoond, ervaren de respondenten een gebrek aan zeggenschap over regels die zij als aantrekkelijk doel voor deregulering zien (EA1, EA3, AM1, AM3, BE1, BE2). De centrale overheid maakt namelijk ook regels waar de lokale overheid rekening mee moet houden. Wanneer de lokale overheid daarbovenop ook zelf een risico-regelreflex blijft hanteren, kan dit onmogelijk leiden tot een algehele beweging naar deregulering en vertrouwen.

Deze maakbaarheidsgedachte zorgt er tevens voor dat er overspannen verwachtingen bestaan over deregulering van de lokale overheid. De maakbaarheidsgedachte wordt al bemoeilijkt door het feit dat een aantal respondenten aangeven beperkt te zijn door de regulering van

andere overheidsinstanties, zoals de EU, het Rijk, de provincie en de waterschappen (EA1, EA3, AM1, AM3, BE1, BE2). Daarnaast wordt hier voorbij gegaan aan de beperkte mogelijkheden van burgers om de verantwoordelijkheid van de overheid te dragen. Buurtverenigingen bestaan vaak uit vrijwilligers die een bijdrage willen leveren aan hun buurt. Wanneer zij verantwoordelijk gemaakt worden voor een groot project ontbreekt de democratische legitimiteit die voor de gemeenteraad wel zou gelden. Dit zorgt voor een groot draagvlakprobleem voor de buurtverenigingen. Het kan zelfs tot vermindering van effectiviteit zorgen en het aantal actieve burgers doen afnemen. De actieve burgers raken namelijk gedesillusioneerd en krijgen te maken met weerstand uit de rest van de wijk (EA2). Ook stuit loslaten in vertrouwen op ambtelijke inertie in de gemeenten. Veel ambtenaren denken nog vanuit een oude rol, waarin het volgen van regels en procedures centraal staat. Loslaten in vertrouwen dreigt te stagneren in het ambtelijk apparaat wanneer er niet een eindverantwoordelijke is die de ambtenaren blijft wijzen op hun nieuwe rol. Zo was in een van de ondervraagde gemeenten het vragen naar gedetailleerde ruimteplannen verboden om de maatschappij meer ruimte te geven hun eigen plannen te ontwikkelen. Toch werden deze bouwplannen via een omweg toch geëist. Dit toont aan dat oude gewoonten sterk ingebakken zijn in het ambtelijk apparaat. Er dient dus zorg gedragen te worden voor de ontwikkeling van het loslatend vermogen van ambtenaren (AM1, AM3, EA1, EA3, BU1, BU3, BE3).

De aanpak van regeldruk kent ook een valkuil in de vorm van hooggespannen verwachtingen. Loslaten in vertrouwen wordt soms als wondermiddel gezien, wat tegelijkertijd het gebrek aan capaciteit en legitimiteit van de lokale overheid zal oplossen (EA2). Het grootste risico bij overspannen verwachtingen is teleurstelling bij alle betrokkenen, waardoor de mogelijk positieve effecten teniet gedaan worden. Zoals hierboven al is betoogd kan teveel loslaten aan de maatschappij een negatief effect hebben op het aantal actieve burgers en voor onlusten zorgen in de wijk. Als burgers samen iets op gaan lossen, zal er spanning ontstaan, aangezien er diverse zienswijzen bestaan over het inrichten van de leefomgeving. Dit is een spanning die de lokale overheid geacht wordt op te lossen, waardoor zij uiteindelijk toch weer de leidende rol op zich moet nemen (EA2, EA3, BU1, BE3).

Een andere valkuil is de wil om te bezuinigen. Hoewel bezuinigen zeker een valide beleidsoptie is om de begroting sluitend te krijgen, is de combinatie met loslaten in vertrouwen dubieus en mogelijk volatiel. De ROB (2012) spreekt nergens haar verwachting uit dat loslaten tot een bezuiniging zal leiden. Buiten het feit dat dit dus een dubieus gebruik beslaat van de theorie van loslaten in vertrouwen (iets wat in de vorige paragraaf verder uitgewerkt wordt), lijkt het zeer onwaarschijnlijk en zelfs contraproductief om bezuinigen als

hoofddoel van loslaten in vertrouwen te maken. Geen der respondenten in andere gemeenten herkent zich in het beeld dat loslaten in vertrouwen een besparing kan opleveren:

‘[...] Het heeft in de begroting en het coalitieakkoord gestaan dat wij geld gingen bezuinigen door te dereguleren, daar is niks van terecht gekomen.’ (EA3).

Hoewel deregulering wellicht in theorie een besparing kan opleveren, is dit door de randvoorwaarden van loslaten in vertrouwen erg moeilijk. Loslaten kan wel budgetneutraal, met dien verstande dat dit wel gepaard gaat met verkleining van het personeelsbestand. Het verlies van legesinkomsten bij sommige dereguleringen dient immers opgevangen te worden indien het bestuur budgetneutraal wenst te werken.

4.3.2: Diversiteit van doelen

Opmerkelijk bij de vorige paragraaf is de constatering dat de lokale overheid nog steeds uit een impliciete maakbaarheidsgedachte functioneert. Hoewel de boodschap van ‘loslaten in vertrouwen’ uiteraard bestaat uit het ontregelen van een samenleving, denkt de lokale overheid hiermee gelijk een stap te zetten naar een sterkere, betere samenleving. Het centrale gedachtegoed van ‘loslaten in vertrouwen’ bestaat uit het loslaten van functies van de overheid. Dit loslaten heeft slechts een zeer kleine of zelfs geen invloed op de participatiesamenleving (EA1, EA2, EA3). Het typeert het heersende paradigma binnen de overheid dat er, wanneer gevraagd wordt of het loslaten van regulering een positieve invloed heeft op de participatiesamenleving, er instemmend geantwoord wordt door diverse respondenten in de gemeente Venlo (BE2, BE3, BU2, BU3, AM3). De maakbaarheidsgedachte heeft zich dus zeer sterk doorwrocht in de lokale overheid. Zozeer, dat zelfs ‘loslaten in vertrouwen’ uiteindelijk verwordt tot een beleid dat tot doel heeft burgers te activeren. Dit heeft dus tot gevolg dat een theorie die onderschrijft dat de capaciteiten van de lokale overheid beperkt zijn, aangewend wordt om de gedachte dat het handelen van de overheid grote invloed heeft op de levens van mensen te vergroten. Hoewel er dus een oppervlakkig besef bestaat van de theorie van ‘loslaten in vertrouwen’ in de gemeente Venlo, wordt deze toch gebruikt om de lokale overheid een centrale en veelvormige rol in het proces te verschaffen. Centraal, omdat de lokale overheid denkt dat haar faciliterende rol onmisbaar is bij het ontregelen van de samenleving (EA2, EA3, BE2). Veelvormig, omdat ‘loslaten in vertrouwen’ verschillende connotaties kent, die allen legitiem zijn, maar niet allen samengaan. Zo zien respondenten deregulering als respectievelijk bezuiniging, vergroten van mogelijkheden van burgers, het bevorderen van sociale cohesie, of een onderdeel van de

kerntakendiscussie, waarbij een investering in de lastenverlichting van de burger en bedrijfsleven vereist is (AM1, AM2, AM3, BE1, BE2, BE3, BU1, BU2, BU3). Deze ambities lopen sterk uiteen en zijn soms wederzijds uitsluitend. Een bestuurder van de gemeente Venlo zegt hierover:

‘Loslaten in vertrouwen is een motto geworden. Het is bijna een doodoener aan het worden zelfs. Daarom moet je kijken dat het niet een losse flodder gaat worden. En dat je daardoor mensen niet op het verkeerde been zet met het doel wat je wil bereiken.’ (BE3).

Een van de grote krachten van ‘loslaten in vertrouwen’ is dan ook gelijk zijn zwakte: iedereen kan het ermee eens zijn. Er bestaat dan direct draagvlak en enthousiasme voor het concept ‘loslaten’, maar de invulling en het einddoel kunnen radicaal verschillen. Hieronder zal middels een voorbeeld aangetoond worden dat deze veelheid aan doelen effectieve implementatie van loslaten in vertrouwen in de weg staat. In het coalitieakkoord wordt de spagaat die ontstaat door meervoudige doelen duidelijk. Eerst wordt in de tekst betoogd:

‘We willen ook meer dan voorheen mensen vooraf betrekken (in co-creatie) bij het maken van deze keuzes. En we willen inwoners de ruimte geven om zelf, vanuit de samenleving, keuzes te maken. We willen loslaten, in vertrouwen op de ander. Dit betekent dat we ook stevig zullen inzetten op minder regels en minder controle.’ (Coalitie Venlo, 2014, p. 2).

Maar in de bijlage van de tekst staat het volgende:

‘A8 Deregulering / minder toezicht / minder bureaucratie

Met name in het ruimtelijk-fysieke domein willen we door middel van minder regels en meer vertrouwen een besparing realiseren. De handhavingcapaciteit zal kritisch bezien worden ten opzichte van de maatschappelijke en financiële opbrengsten en waar mogelijk zullen boetes verhoogd en communicatie verbeterd worden om het rendement te verhogen.’ (Coalitie Venlo, 2014, p. 16).

Aan de ene kant bestaat dus de wil van een beweging naar een nieuw soort samenleving, waarin participatie en vertrouwen centraal staat, wat hierboven als het vergroten van mogelijkheden voor burgers aangeduid wordt. Aan de andere kant wordt beweerd dat deze ontwikkeling een besparing op zou moeten leveren, zoals reeds in de vorige paragraaf is aangehaald. Hoewel deze doelen ogenschijnlijk wel te verenigen zijn, zorgt het voor een zeer diffuse opvatting van ‘loslaten in vertrouwen’. Loslaten komt hier zeer dicht bij ‘laten vallen’, aangezien de taakstelling niet voorziet in transitiekosten en de beweging die binnen het ambtelijk apparaat moet plaatsvinden (EA2). De kosten die hier geschrapt moeten worden zijn personeelskosten, terwijl dit personeel noodzakelijk blijft om problemen te signaleren en deze samen met burgers op te lossen (BE2, BE3, BU1, AM2, AM3). De ROB benadrukt ook het belang van responsieve ambtenaren bij haar beweging naar loslaten in vertrouwen, maar

beweert niet dat dit betekent dat er een bezuiniging/ontslag moet volgen. De ambtenaar moet een andere rol op zich nemen, maar is niet onnodig in de nieuwe samenleving (dit geldt, mutatis mutandis, voor het bestuur) (ROB, 2012).

Bij deregulering in het ruimtelijk domein is een bezuiniging ook moeilijk te realiseren, tenzij er ingegrepen wordt op de personeelskosten. Het belangrijkste nadeel is hier dat de afschaffing van vergunningverplichtingen zal zorgen voor dalende legesinkomsten, wat een verdere besparing noodzakelijk zou maken. Daarnaast zit er een discrepantie tussen de twee doelen. Uit de interviews wordt duidelijk dat bezuinigen zeker kan in het ruimtelijk domein, doch volgens enkelen alleen als bezuiniging (in tegenstelling tot ‘loslaten’) ook openbaar als doel wordt gekenmerkt (AM1, AM3, BU1, BU3, BE1, BE2). Wanneer dit niet gebeurt zullen burgers wantrouwig zijn jegens elke poging ‘los te laten’, aangezien deze pogingen dan als verkapte bezuinigingsoperatie gezien worden (BU1, BU2).

Hierboven is reeds aangetoond dat respondenten aangeven dat op de lange termijn deregulering tot een effectievere bedrijfsvoering zou kunnen leiden (BE1, BE3, BU2, BU3, AM2). De kleinschaligere organisaties zouden veel zelf kunnen organiseren, waardoor de overheid in mindere mate nodig is. Hierbij wordt direct het voorbehoud gemaakt dat er dan geen bezuinigingen plaats kunnen vinden bij subsidiëring van sociaal-maatschappelijke organisaties, aangezien deze verenigingen dan niet meer in staat zijn deze taken op te pakken (BE1). De kracht van de maatschappij moet geborgd zijn in het proces naar loslaten. Loslaten is in dit de ogen van deze bestuurder een verbetering van effectiviteit, doch geen bezuiniging. Een bezuiniging voorziet niet in de transitiekosten die benodigd zijn voor loslaten in vertrouwen (EA1, EA3). Het is dan ook opmerkelijk dat in dit proces wel een bezuiniging is opgenomen. Hoewel hierboven al is betoogd dat bezuinigen niet een effectieve inzet is van loslaten in vertrouwen, kan bezuinigen wel een doel zijn van de gemeente Venlo. Een heldere keuze over het te behalen doel blijft echter uit.

In deze paragraaf is betoogd dat de lokale overheid nog steeds handelt uit een impliciete maakbaarheidsgedachte, waarbij ingrijpen van de overheid sterke gevolgen zal hebben voor de directe leefomgeving van burgers. Hoewel de lokale overheid het woongenot van haar burgers zeker kan vergroten, moet deze invloed niet als totalitair gezien worden. De veelvormigheid van ‘loslaten in vertrouwen’ beperkt hier de concrete implementatie van een zelfvoorzienende burgerij en een voorwaardenscheppende staat, zoals beoogd door Brinkman (1993). Door deze veelvormigheid is een grote hoeveelheid aan doelen geformuleerd, waaronder het vergroten van mogelijkheden van burgers en bezuinigingen. Beide doelen zijn nastrevenswaardig, maar leveren problemen op wanneer ze tegelijk toegepast worden. Het is

zaak discussie te voeren over de doelen die aan de grondslag liggen van het Venlose ‘loslaten in vertrouwen’, om zo een richtlijn te bieden voor verdere stappen. Anders loopt het bestuur het risico dat er verwachtingen over einddoelen gecreëerd worden die niet waargemaakt kunnen worden.

4.3.3: Succescondities

Hierboven is betoogd dat op dit moment loslaten in vertrouwen nog een duidelijk doel behoeft, om effectief te zijn. Uit de interviews bleken ook succesfactoren: voorwaarden waaraan voldaan moet worden wil een deregulering het gewenste effect behalen. Er zijn immers nog steeds afdoende redenen om te willen dereguleren: zo kan er gekozen worden voor een lastenverlichting of kan deregulering als symbolisch middel gebruikt worden (EA1, EA3). Deregulering in het ruimtelijk domein kan een duidelijke signaalfunctie hebben om kritische burgers die meer verantwoordelijkheid willen tevreden te stellen. Een der gemeenten koos hierbij een zeer pragmatische aanpak; het vermoeden bestond dat loslaten niet tot vermindering van regeldruk zou leiden. Toch werd er gedereguleerd, aangezien het vermoeden niet bewezen kon worden zonder te dereguleren:

‘Het [dereguleren] was toch wel goed. Zolang we dit niet gedaan hadden konden we niet bewijzen dat het zo was.’ (EA3).

Ook kan deregulering een symbolische functie naar ambtenaren hebben. Zij worden zich zo meer bewust van hun nieuwe rol in de participatiemaatschappij. Zij klampen zich hierdoor niet meer vast aan regels, maar staan open voor initiatieven uit de samenleving (AM1, AM2, AM3, BE2, BE3, BU3). Er zijn dus diverse redenen om toch te dereguleren. Vandaar dat het nuttig is om de succescondities hier te benoemen, zodat een eventuele deregulering goed aangepakt kan worden. Deze lijst is niet uitputtend, maar benoemd de belangrijkste factoren die door respondenten aangehaald zijn bij de interviews voor dit onderzoek.

Een van de succesfactoren die bleek uit de interviews was de samenwerking met derde partijen. Het betrekken van burgers, bedrijven, woningbouwcorporaties en andere relevante partijen bij deregulering in het ruimtelijk domein zorgt voor een breed gedragen deregulering. Zo hebben deze actoren ook zeggenschap over wat de kerntaken van de overheid moeten zijn en welke taken overgedragen kunnen worden naar de maatschappij. Ook kunnen zij dan uiten welke verantwoordelijkheden zij wel en niet kunnen dragen. Door de derde partijen al in een vroeg stadium te betrekken en op een gelijkwaardige manier te overleggen en onderhandelen wordt het voorstel acceptabel voor de diverse belangengroepen (EA1). Een risico bij deze

benadering is dat er een voor de gemeente suboptimaal inhoudelijk compromis gesloten wordt. Hier dient de gemeente zich rekenschap van te geven voordat ze de keuze maakt de verbinding te zoeken met derde partijen. Toch wegen de voordelen van deze benadering op tegen de nadelen. Je haalt immers expertise en andere zienswijzen op bij derde partijen, bouwt een netwerk van betrokkenen op en ontmanteld vooraf al enige oppositie tegen het voorstel. Het is politiek zeer lastig en vaak niet wenselijk om tegen een breed gedragen voorstel in te gaan dat ondersteund wordt door de relevante derde partijen (EA1).

Het betrekken van derde partijen geschiedt door de dialoog aan te gaan. Derden moeten niet de indruk krijgen dat zij enkel geconsulteerd worden om kunstmatig draagvlak te creëren, zij willen daadwerkelijke inspraak. De overheid moet dus op een gelijkwaardige manier in gesprek met de burger (EA1, BU3). Op dit moment is deze aanpak nog te weinig aanwezig bij de gemeente Venlo:

‘We hebben gewoon dingen met elkaar te bespreken en uit te leggen. [...] Veel meer in dialoog met buurtraden, met wijkraden, met bepaalde stichtingen en ondernemingen. En dat doen we gewoon veel te weinig.’ (AM2).

Deze ambtenaar herkent de huidige tekortkomingen van het ambtelijk apparaat; op dit moment wordt er nog te weinig open gecommuniceerd met burgers. Dit terwijl het uitleggen en toelichten van voorstellen en initiatieven aan burgers een heilzame werking toegedicht krijgt door zowel ambtenaren als burgers. Zo kan onnodige angst voor problemen weggenomen worden en worden burgers beter geïnformeerd (AM1, AM2, AM3, BU1, BU2, BU3).

De respondenten geven ook aan dat open communiceren uitdrukkelijk niet betekent dat de overheid overal mee behoort in te stemmen. Wanneer de overheid uitlegt waarom iets niet kan en wat de consequenties zijn van een bepaalde beslissing, zullen burgers meer begrip hebben (BU3, BE2, BE3, AM1, AM2, AM3). Het is kortom niet erg om soms ‘nee’ te zeggen, mits goed toegelicht. Wanneer de toelichting en motivatie omtrent een voorstel ontbreekt, verdwijnt draagvlak. Hier dienen ambtenaren ook een goede ondersteuning te krijgen van hun leidinggevend. Zij moeten de ruimte krijgen om zelf afwegingen te maken (AM2, AM3).

Een andere succesfactor kan ook wel het sneeuwbaaleffect van goede voorbeelden genoemd worden. Dit sneeuwbaaleffect is reeds benoemd in paragraaf 4.3.1. De respondenten binnen en buiten de gemeente Venlo betogen dat het uitdragen van goede voorbeelden een positief effect kunnen hebben op het welslagen van verdere pogingen tot loslaten. Niet alleen burgers, maar ook ambtenaren worden geactiveerd door initiële successen. Burgers worden geactiveerd door

het bestaan van goede voorbeelden als zij hierdoor geïnformeerd worden door andere buurten, waar succesverhalen met loslaten zijn. Hierdoor kunnen burgers elkaar enthousiasmeren, waar een ambtenaar dit niet zou lukken gezien zijn status als ‘buitenstaander’ (AM1, BE1). Burgers zijn immers uitstekend in staat om succesverhalen uit te dragen naar de buurt. Communicatie over en promotie van buurtinitiatieven zorgt voor een verdere activering van burgers die eerder niet betrokken waren in hun wijk (BU1, BU2, BU3, AM2, AM3, BE3). Goede voorbeelden helpen ook bij het stimuleren van een responsieve ambtenarij. Zo draagt deregulering bij aan een bewustwordingsproces bij ambtenaren over de bestaande regelcultuur en activeert het sommige ambtenaren om zelf dereguleringsvoorstellen aan te leveren (EA1). Deregulering kan dus een activerend effect hebben op zowel burgers als ambtenarij.

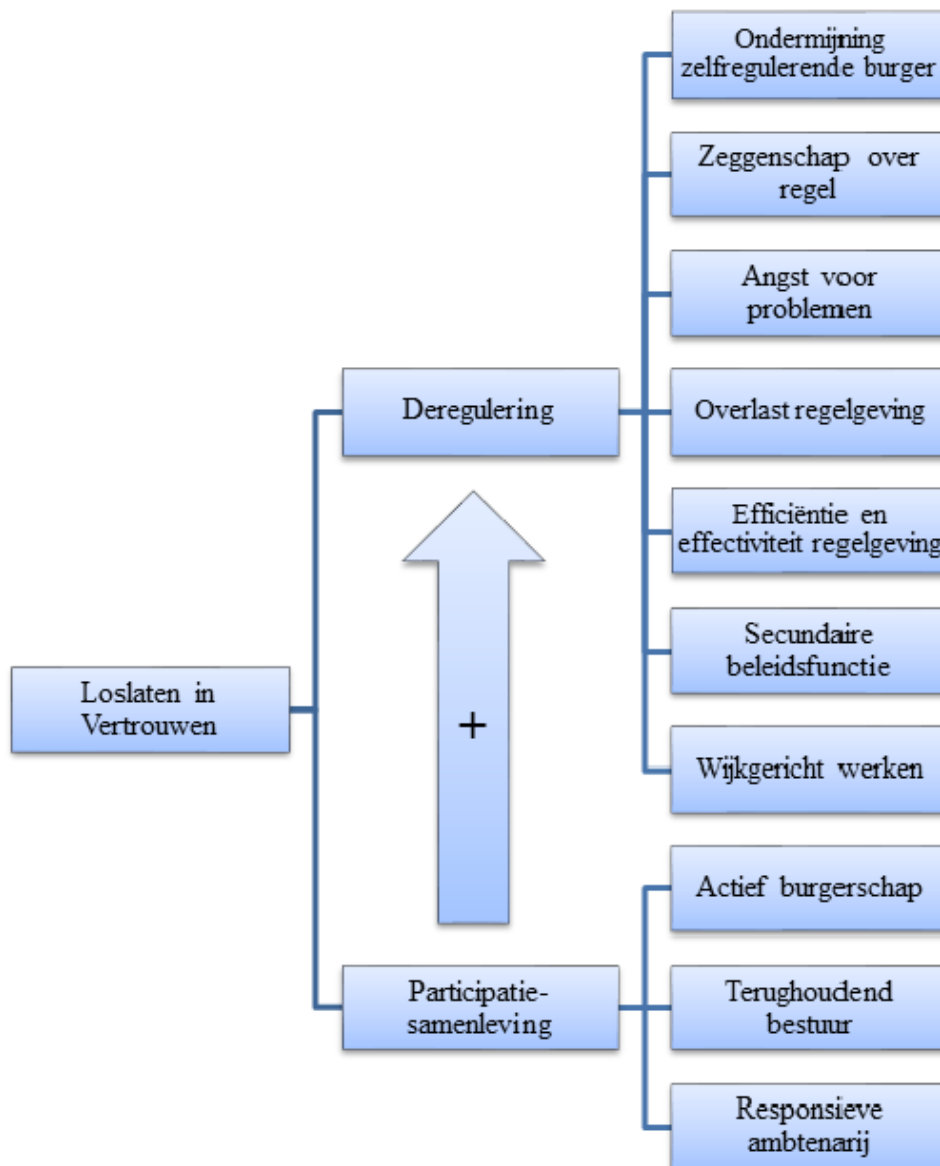
Het activerende karakter van goede voorbeelden is echter niet een voldoende voorwaarde om ambtenaren te activeren. Verschillende respondenten geven aan dat de weg naar het ideaaltype van de responsieve ambtenaar bezaaid is met obstakels en vertragingen (AM1, BE1, BE2, BE3, BU1, BU3, EA1, EA3). Om deze obstakels en vertragingen te voorkomen is het noodzaak bevlogen kartrekkers aan te stellen. Deze mensen zouden de responsieve ambtenaar moeten stimuleren en belonen. Deze personen moeten, voorlopers belonend en achterlopers berispelend, als verbinder in de organisatie optreden (EA1). Deze ‘begeisterde’ individuen behoeven echter wel enkele hulpmiddelen, om zo hun optreden daadwerkelijk effectief te maken. Ondersteuning van het bestuur is wat dit betreft een vereiste. Een effectieve manier om deze ondersteuning vorm te geven is het verantwoordelijk maken van één wethouder voor deregulering in de gemeente (EA1, EA3). Deze wethouder kan zijn collegae bij de les houden wanneer er een risico-regelreflex dreigt op te treden en functioneert als symbolisch hoofd van de cultuuromslag in de organisatie. Hierdoor ondervinden de voortrekkers van de deregulering in het ambtelijk apparaat ook afdoende politieke steun, wat de kracht van hun verhaal ten goede komt. Daarnaast is het wenselijk wanneer met strakke deadlines gewerkt wordt. In een der geïnterviewde gemeenten was dit eerst niet het geval, waardoor het dereguleren verzandde en stopte. Na een verplaatsing van verantwoordelijkheid en een duidelijke opdracht van raad en college werd het makkelijker een ‘pressure cooker’ model toe te passen (EA1). Ook gezien de beperkte tijd (in acht nemend de politieke kalender) die het college heeft om van loslaten in vertrouwen een succes te maken, is het aan te raden dit model te hanteren. Kortom, loslaten in vertrouwen vereist een niet geringe (politieke) investering van de gemeente Venlo.

4.3.4: Theoretische implicaties

Voor loslaten is een zorgvuldige implementatie en begeleiding vereist, die al een sterke participatiesamenleving veronderstelt. Volledig loslaten kan namelijk negatieve effecten hebben:

‘Loslaten is een illusie, [...] je krijgt het na een half jaar als een boemerang weer terug en dan heb je drie keer zoveel werk’ (EA2).

Het is een misvatting om te denken dat deregulering geen nazorg behoeft. Burgers blijven behoefte houden aan professioneel advies en de besluitvaardigheid van de gemeente (EA1, EA2, EA3). Deze conclusie heeft verregaande implicaties voor het causaal model, zeker wanneer de eerdere opmerkingen over maakbaarheid (4.3.1) in acht genomen worden. Het zijn niet louter regels die het gedrag van burgers sturen, maar ook gewoonten en cultuur. Regels zijn hierbij volgzzaam aan de wens van de samenleving, de staat past zich aan op nieuwe maatschappelijke trends (BU1, EA3). Deregulering zal dan ook geen meetbare gevolgen hebben voor de ontwikkeling van de participatiesamenleving. Het is juist de participatiesamenleving die de deregulering initieert, uitvoert en uiteindelijk bepaalt of zij een succes wordt. Het effect van een sterke participatiesamenleving op deregulering is veel sterker dan andersom. Deregulering is namelijk nog steeds een top-down methode, waarbij de effectiviteit valt of staat bij de beslissing van burgers en ambtenaren om deze verandering te accepteren.



Figuur 4: Verbeterd conceptueel model naar aanleiding van dit onderzoek

Het theoretische verband dat aanneemt dat deregulering een sterke invloed heeft op de participatiesamenleving is in dit onderzoek niet aantoonbaar waargenomen. Wel is betoogd dat een sterke participatiesamenleving een positieve invloed heeft op het welslagen van een dereguleringsoperatie. Dat sluit aan bij de eerdere bevindingen die het belang van externe partijen benadrukken en de rol van de lokale overheid relativeren. Het belang van externe partijen, het gevaar van overspannen verwachtingen, het gebrek aan zeggenschap over regels, de impliciete maakbaarheidsgedachte en de grote diversiteit aan doelen tonen aan dat de lokale overheid wellicht grootse ambities heeft, maar nog beperkte middelen heeft om deze te behalen. Een theoretisch kader dat de beleidsimpact van de lokale overheid wil meten, dient dus rekenschap te geven van de beperkte ‘macht’ van gemeenten over haar burgers.

4.4: Conclusie

In dit hoofdstuk zijn allereerst de resultaten van de interviews de revue gepasseerd. Per factor is besproken wat de belangrijkste bevindingen waren. Allereerst is in 4.1 de status van de participatiesamenleving in de gemeente Venlo besproken. Burgers zijn voornamelijk geïnteresseerd in zaken die in hun directe leefomgeving spelen. Wanneer er goed gecommuniceerd wordt, bestaat de kans dat deregulering tot actievere burgers zal leiden. Deze aanname mag echter niet leiden tot concrete verwachtingen, gezien het feit dat dit niet in andere gemeenten geschied is. Het bestuur handelt nog regelmatig uit een risico-regelreflex. Deregulering zal deze tendens ook niet verminderen, zo blijkt uit andere gemeenten. De transitie naar het bestuur als procesmanager wordt over het algemeen wel als wenselijk gezien, maar lijkt nog niet gemaakt te worden. Ambtenaren zijn over het algemeen nog sterk beïnvloed door een regelcultuur. De transitie naar een responsieve ambtenarij gaat zeer moeizaam, aangezien ambtenaren vaak al jarenlang professional in hun domein zijn, waarin zij als scheidsrechter fungeren. Respondenten erkennen dat rechtsgelijkheid niet te borgen is in een participatiesamenleving. Dit kent ook voordelen, aangezien de ambtenaren dan meer aandacht kunnen besteden aan de context van een casus.

Vervolgens zijn in 4.2 de resultaten met betrekking tot de voorwaarden van deregulering in het ruimtelijke domein besproken. De ondermijning van de zelfregulerende burger kan door deregulering aangepakt worden. Er kunnen bescheiden resultaten geboekt worden wanneer het initiatief van regelgeving bij burgers ligt. Een aandachtspunt hierbij is het gebrek aan democratische legitimiteit van burgers.

De angst voor problemen en overlast van regelgeving maten wat de gepercipieerde en daadwerkelijke risico's van deregulering waren. De angst voor problemen speelt, zeker bij burgers, een belangrijke rol bij de deregulering. De angst voor problemen fungeert hier als rem op loslaten. De risico's van deregulering worden bij gemeenten echter als klein ervaren, zeker nadat er losgelaten is. Hierbij dient opgemerkt te worden dat zelfs als er losgelaten wordt, de overheid toch nog verantwoordelijk gehouden wordt voor enige misstanden, zoals ook aangetoond bij de factor secundaire beleidsfunctie.

Wat betreft doelen van deregulering is gebleken dat er diverse zienswijzen zijn over de bruikbaarheid van loslaten als middel. De sociale cohesie in een wijk zal waarschijnlijk niet versterkt worden door dereguleren, maar de overlast van regelgeving kan wel aangepakt worden door loslaten te zien als middel tot lastenverlichting. Bij de factor efficiëntie en effectiviteit was de conclusie dat er door deregulering een lastenverlichting kan optreden. Ook

kan deregulering een symbolische functie hebben waardoor het bestuur bewust gemaakt wordt van de effecten van de risico-regelreflex.

Andere factoren, zoals zeggenschap over regels en wijkgericht werken, gaven randvoorwaarden van deregulering aan. Zo wordt de Venlose strategie om een wijkgerichte aanpak te gebruiken niet als strikt noodzakelijk gezien om een succesvolle dereguleringsoperatie te ondergaan. Wel kan het een waardevolle toevoeging van beleid zijn. De zeggenschap over regels, daarentegen, wordt als beperkende factor van deregulering gezien, maar is in het geval van de lokale overheid een kaderstellende en geen belemmerende factor van deregulering.

Deze resultaten zijn vervolgens in 4.3 geanalyseerd. Allereerst is aandacht besteed aan de aanpak van regeldruk door loslaten in vertrouwen. Het blijkt uiterst gecompliceerd te zijn om regeldruk aan te pakken, gezien de (gepercipieerde) risico's die dit oplevert. Het blijkt vooral politiek onverstandig te zijn de risico-regelreflex niet meer toe te passen, gezien de mogelijke electorale consequenties. Een mogelijke oplossing voor dit probleem is het framen van uitblijven van regels als teken van moed van de bestuurder in kwestie. Daarnaast zorgt de maakbaarheidsgedachte tot overspannen verwachtingen over de mogelijkheden van deregulering. Er wordt niet afdoende onderkend dat de overheid slechts een beperkte invloed heeft op haar omgeving en afhankelijk is van de acties van haar burgers. Zo wordt loslaten in vertrouwen verdraaid tot een programma waarin de lokale overheid haar invloed kan aanwenden om een nieuw soort samenleving te bewerkstelligen. Dit terwijl loslaten in vertrouwen juist gaat om het onderkennen van de beperkingen van de overheid en mensen de ruimte te bieden om deze beperkingen aan te vullen.

Het loslaten in vertrouwen wordt binnen de lokale overheid ook voor een diversiteit aan doelen gebruikt. Deze diversiteit aan doelen werpt een barrière op voor effectieve implementatie van deregulering in het ruimtelijk domein. De lokale overheid heeft een grote hoeveelheid aan doelen bij de beweging naar loslaten in vertrouwen, waaronder bezuiniging, vergroten van mogelijkheden van burgers, het bevorderen van sociale cohesie, of een onderdeel van de kerntakendiscussie, waarbij een investering in de lastenverlichting van de burger en bedrijfsleven vereist is. In 4.3.2 is aangetoond dat het vergroten van sociale cohesie en bezuinigen moeilijk te behalen valt. Het vergroten van sociale cohesie in wijken door deregulering is niet wetenschappelijk aangetoond in dit onderzoek. Bezuinigingen vereisen verregaande investeringen van politiek kapitaal voor een onzeker resultaat vanwege burgerlijk wantrouwen. Het gebruiken van loslaten in vertrouwen voor dit doeleinde valt af te raden. Veelbelovende mogelijkheden van loslaten in vertrouwen zijn het gebruik van deregulering

als lastenverlichting of voor symboliek. Hierbij kunnen diverse succesfactoren gebruikt worden die gebleken zijn uit andere gemeenten die gedereguleerd hebben. Het betrekken van derde partijen kan wellicht tot een suboptimaal resultaat leiden, doch de politieke voordelen en geactiveerde expertise zijn een zeer groot voordeel van deze methode. Communicatie met burgers en ambtenaren onderling zal cruciaal zijn voor het welslagen van loslaten in vertrouwen, aangezien anders kennis en wil zal ontbreken om de deregulering tot een succes te maken. Daarnaast is er een sneeuwbaaleffect van goede voorbeelden die de angst voor problemen kan doen afnemen. Als laatste is er zeker ook een bevlogen individu nodig, die leiding geeft aan het proces inzake de responsieve ambtenaar. Deze bevlogen persoon heeft hierbij steun van het bestuur (bij voorkeur van één wethouder die expliciet verantwoordelijk is voor deregulering) en een strakke deadline om zo enkele stokken achter de deur te hebben.

Naar aanleiding van deze bevindingen zijn er ook implicaties voor de theorie. Het conceptueel model zoals gesteld in hoofdstuk 3 lijkt niet met de bevindingen te stroken. De causale relatie tussen deregulering en de participatiesamenleving is omgedraaid. Deregulering heeft geen meetbare effecten op de participatiesamenleving, maar de participatiesamenleving heeft wel invloed op de werkzaamheid van deregulering in het ruimtelijk domein. Op deze manier wordt rekenschap gegeven aan de beperkte invloed van de overheid en de grote invloed die de samenleving heeft op haar handelen.

In dit hoofdstuk zijn de resultaten van dit onderzoek geanalyseerd. Op deze manier is de basis gelegd voor de beantwoording van de hoofdvraag. In het volgende hoofdstuk zal de hoofdvraag definitief beantwoord worden en zullen de deelvragen behandeld worden. Tevens zullen concrete aanbevelingen gedaan worden die de gemeente Venlo kan gebruiken bij haar keuze om te dereguleren.

5: Conclusie

In dit hoofdstuk zullen de bevindingen van dit onderzoek gepresenteerd worden. In de conclusie van dit onderzoek zullen allereerst de deelvragen beantwoord worden. Aan de hand van deze deelvragen zal ook de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoord kunnen worden. Ook zullen er aanwijzingen gegeven worden voor mogelijk verder onderzoek. Als laatste zullen concrete aanbevelingen geboden worden voor de gemeente Venlo, om zo de transitie naar loslaten in vertrouwen succesvol te kunnen maken.

5.1: Beantwoording deelvragen

Hieronder worden de deelvragen, zoals vastgesteld in hoofdstuk 1.4, beantwoord. Deze deelvragen zijn reeds impliciet aan de orde gesteld in de verschillende hoofdstukken, maar zullen nu expliciet behandeld worden. Deze deelvragen zullen tezamen ook de hoofdvraag beantwoorden, die verder in 5.2 aan de orde gesteld zal worden.

5.1.1: Valt het veronderstelde causale verband tussen deregulering en de participatiesamenleving theoretisch te onderbouwen?

Het veronderstelde causale verband tussen deregulering en de participatiesamenleving kent haar basis in een rapport van de ROB (2012). Hier wordt loslaten in vertrouwen gezien als een nieuwe manier om de lokale gemeenschap de ruimte te geven om haar eigen initiatieven te ontplooiën. Deregulering zal hier leiden tot een sterkere participatiesamenleving. De ROB (2012) was niet de eerste, noch de enige tekst over de effecten van deregulering op de samenleving. Zo betoogde Brinkman reeds in 1993 dat deregulering zou kunnen leiden tot een voorwaardenscheppende staat. Daarnaast was Trommel (2009) een belangrijke stem in de veranderende rol van het bestuur in de samenleving. Deregulering zou zorgen voor meer ruimte voor burgers, die hierdoor haar eigen kracht in kan zetten om haar directe leefomgeving te verbeteren. De overheid kent hierbij een faciliterende en ondersteunende rol. In het theoretisch kader zijn de twee factoren van het causale verband tussen deregulering en de participatiesamenleving verder uitgewerkt om zo inzicht te krijgen in de belangrijkste wetenschappelijke bevindingen en theorieën omtrent loslaten in vertrouwen. De voorwaarden voor deregulering zijn aan de hand van uiteenlopende wetenschappelijke theorieën geïdentificeerd. Daarnaast zijn de drie componenten van de participatiesamenleving, te weten terughoudend bestuur, actief burgerschap, en responsieve ambtenarij, toegelicht aan de hand van wetenschappers die zich verdiept hebben in de veranderende rol van de overheid en de

samenleving in Nederland. Deze bevindingen zijn gepresenteerd in het conceptuele model, waarin staat dat deregulering een positieve invloed heeft op de participatiesamenleving.

5.1.2: Op welke wijze wordt het veronderstelde causale verband tussen deregulering en de participatiesamenleving hier onderzocht?

Dit onderzoek naar loslaten in vertrouwen kende een kwalitatieve onderzoeksmethode. Middels twaalf diepte-interviews werden respondenten bevraagd over de haalbaarheid, wenselijkheid en kenmerken van loslaten in vertrouwen. Drie van deze interviews zijn gehouden bij andere gemeenten, alwaar reeds pogingen tot deregulering plaatsgevonden hebben. De andere negen zijn gebruikt om de stand van zaken in de gemeente Venlo helder te krijgen, om zo te kijken wat mogelijke knelpunten zijn van loslaten in vertrouwen. De verschillende factoren uit het conceptueel kader zijn geoperationaliseerd. Deze operationalisering heeft plaatsgevonden door de verschillende factoren te koppelen aan indicatoren die door de theorie zijn vastgesteld. Aan de hand van de operationalisering zijn interviewvragen vastgesteld, die ook in de bijlagen te vinden zijn.

5.1.3: Wat zijn de verwachtingen over loslaten in vertrouwen in de gemeente Venlo?

Loslaten in vertrouwen wordt in de gemeente Venlo gezien als wondermiddel. Het zou kunnen zorgen voor bezuiniging, vergroten van mogelijkheden van burgers, interne cultuurverandering, het bevorderen van sociale cohesie, of een onderdeel van de kerntakendiscussie middels een investering in de lastenverlichting. Loslaten in vertrouwen verwordt op deze wijze in een diffuse kreet, waarbij hoop en werkelijkheid versmelt worden om aan de hooggespannen verwachtingen te voldoen. Een groot nadeel van deze aanpak is dat er geen ruimte overblijft voor daadwerkelijke voorstellen en dat iedereen loslaten in vertrouwen voor zijn eigen agenda kan gebruiken.

Deze hooggespannen verwachtingen ontstaan uit een impliciete maakbaarheidsgedachte in de gemeente Venlo. Respondenten menen dat het handelen van de lokale overheid een zeer grote invloed heeft op de directe leefomgeving van de burger. Dit niettegenstaande het feit dat de respondenten vaak wel erkennen dat de overheid bij de gratie van de burger bestaat. Het interveniëren van de overheid wanneer er een incident optreedt schept dus verkeerde verwachtingen: het maakt immers de overheid probleemeigenaar van een individueel risico. Respondenten erkennen dat de risico-regelreflex nog steeds een grote invloed heeft op het handelen van de lokale overheid. Dit hindert de ontwikkeling van een participatiesamenleving

van de gemeente Venlo, aangezien het een negatieve invloed heeft op de drie factoren van de participatiesamenleving.

Tevens bestaat de verwachting dat de zeggenschap over regels een belangrijke beperkende factor zal zijn van deregulering in het ruimtelijk domein. Regels van zowel provinciale, landelijke en Europese overheid kunnen een beperking vormen voor loslaten in vertrouwen. Hierbij dient opgemerkt te worden dat deze beperkende factor loslaten in vertrouwen niet onhaalbaar maakt, maar het speelveld van de lokale overheid vaststelt. Daarnaast wordt wijkgericht werken als kans voor deregulering gezien. Op deze manier kan rekening gehouden worden met specifieke wensen van verschillende stadsdelen, wijken en kernen van de gemeente Venlo.

5.1.4: Wat blijkt over het veronderstelde causale verband tussen deregulering en de participatiesamenleving uit ervaringen van andere gemeenten?

Uit het onderzoek is gebleken dat het causale verband tussen deregulering en de participatiesamenleving niet aantoonbaar is waargenomen in andere gemeenten. De participatiesamenleving is niet sterker geworden door het handelen van de lokale overheid. Deregulering zorgt niet voor een activering van burgers. Uit ervaringen van andere gemeenten is wel gebleken dat een sterke participatiesamenleving ervoor zorgt dat een deregulering effectiever is, omdat burgers dan sneller taken overnemen van de lokale overheid.

Ook is uit andere gemeenten gebleken dat loslaten in vertrouwen niet alle gestelde doelen kan behalen. Deregulering in het ruimtelijk domein levert geen aantoonbare verbetering van de sociale cohesie in de wijken op. Daarnaast is het onwaarschijnlijk dat er bezuinigingen zullen worden geboekt, aangezien er nog steeds begeleiding nodig is door de lokale overheid. Daarnaast zou een bezuiniging door loslaten in vertrouwen betekenen dat er stevig geschrapt moet worden in het aantal fte, om zo de misgelopen legesinkomsten te compenseren. Aan de andere kant kan loslaten in vertrouwen wel gebruikt worden om een lastenverlichting te bewerkstelligen voor de burger en bedrijven. Deze lastenverlichting is inherent onderdeel aan een kerntakendiscussie. Zo kan de lokale overheid bezien wat haar benodigde taken zijn en welke taken zij kan overdragen aan de gemeenschap. Daarnaast kan loslaten in vertrouwen een belangrijke rol spelen in de cultuuromslag naar een participatiesamenleving die plaats moet vinden in het ambtelijk en bestuurlijk apparaat. Deze symbolische functie zorgt ervoor dat ambtenaren en bestuurders actief over hun eigen rol in de samenleving gaan nadenken en hun handelen afstemmen op de nieuwe positie in deze voorwaardenscheppende staat.

De lokale overheid zal, ongeacht haar vorderingen met betrekking tot loslaten in vertrouwen, primair verantwoordelijk gehouden worden voor de directe leefomgeving van burgers. Wanneer er incidenten plaatsvinden, zal er eerst naar de lokale overheid gekeken worden. Het is zaak voor het bestuur om terughoudendheid te betrachten in het dragen van deze verantwoordelijkheid. Een nadruk op bestuurlijke onmacht, zoals betoogd door Van Eeten (2011), kan helpen de risico-regelreflex na incidenten te verminderen. Door te benadrukken dat het bestuur de hulp van burgers nodig heeft om problemen op te lossen, wordt de burger deels probleemeigenaar.

Ervaringen uit andere gemeenten leren dat deregulering slechts beperkte veiligheidsrisico's met zich mee brengt. Het belangrijkste risico dat bij loslaten werd geconstateerd is dat de taak niet overgenomen werd door de burger. Aangezien de overheid als eindverantwoordelijke partij gezien wordt, zorgt dit voor het risico dat taken die losgelaten worden later weer opgepakt moeten worden door de lokale overheid, waarbij zij rekening moet houden met een verlies aan eerdere transitie-investeringen.

5.1.5: Welke succesfactoren zijn aan te wijzen bij deregulering in het ruimtelijk domein?

Uit ervaringen van andere gemeenten en verwachtingen van respondenten uit de gemeente Venlo blijken een aantal succesfactoren die de kans van slagen van deregulering in het ruimtelijk domein zullen vergroten. Als eerste succesconditie werd de samenwerking met derde partijen aangehaald. Het betrekken van burgers en belangengroepen in een deregulering zorgt voor een activering van eerder passieve groeperingen, die noodzakelijke expertise aan het debat kunnen toevoegen. Daarnaast zorgt een compromis voor een politiek draagvlak van de deregulering en neemt dus eventuele spanningen in de gemeenteraad weg. Het nadeel van deze aanpak is dat een compromis als suboptimaal kan worden ervaren door de lokale overheid, aangezien zij samen met andere partijen op gelijkwaardige wijze moet onderhandelen over de deregulering. Het kan dus zijn dat het eindresultaat niet geheel strookt met de verwachtingen van de lokale overheid. Dit is, indachtig de nadruk op burgerkracht in loslaten in vertrouwen, een uitdaging die de lokale overheid aan moet gaan wil zij daadwerkelijk dereguleren in het ruimtelijk domein.

Het betrekken van derde partijen geschiedt uiteraard door de dialoog aan te gaan met de andere actoren. De open communicatie van de lokale overheid is ook een succesconditie van deregulering. Een open dialoog betekent uitdrukkelijk niet dat de overheid altijd de wensen van burgers moet inwilligen. De lokale overheid moet echter haar keuzes helder toelichten,

haar overwegingen duidelijk maken en haar oor te luister leggen bij de pijnpunten in de samenleving.

Ook bestaat een sneeuwbaaleffect van goede voorbeelden. Wanneer de lokale overheid begint met kleine dereguleringen, die een succes blijken te zijn, zullen zowel burgers als ambtenaren enthousiaster zijn over verdere deregulering in het ruimtelijk domein. Goede voorbeelden dienen dus in de interne organisatie uitgedragen te worden. Daarnaast geniet het de voorkeur om burgers goede voorbeelden te laten vertellen aan andere burgers, opdat dit niet als een overheidsproject gezien wordt.

Om eventuele obstakels en vertragingen te voorkomen is het tevens noodzakelijk het ambtelijke apparaat op een andere wijze in te richten. Er zijn bevlogen kartrekkers nodig, die loslaten in vertrouwen uitdragen in de organisatie. Daarnaast is het noodzakelijk politieke steun te creëren voor dereguleringen, middels het toevoegen van loslaten in vertrouwen aan een van de portefeuilles van de collegeleden. Deze wethouder zou zijn of haar collegae bij de les kunnen houden wanneer een risico-regelreflex dreigt op te treden. Ook valt een zogenaamd ‘pressure cooker’ model om meerdere redenen te prefereren boven de huidige gang van zaken. Bij dit model moet binnen een korte, afgebakende periode een voorstel geformuleerd worden over deregulering in het ruimtelijk domein. Dit voorstel is gebaseerd op een concrete opdracht van het bestuur. Het zorgt voor een snellere gang van het proces, waardoor loslaten in vertrouwen niet verzandt in eindeloze discussies. Een duidelijke opdracht helpt het ambtelijk apparaat de opgave van loslaten in vertrouwen spoedig uit te voeren. Daarnaast zorgt dit er ook voor dat de eerste, belangrijkste, stappen naar loslaten in vertrouwen nog gezet kunnen worden voor de volgende verkiezingen.

5.2: Beantwoording hoofdvraag

Nadat hierboven de deelvragen zijn beantwoord, is er nu voldoende informatie om de hoofdvraag te beantwoorden. Deze hoofdvraag luidt als volgt:

Onder welke voorwaarden kan deregulering in gemeenten succesvol zijn en welke rol speelt de participatiesamenleving hierin?

Er zijn diverse voorwaarden waaraan deregulering in het ruimtelijk domein moet voldoen alvorens zij succesvol kan zijn. Allereerst moet rekening gehouden worden met de bevoegdheden van de lokale overheid. Gemeenten zijn nog steeds sterk afhankelijk van regulering uit andere overheidsorganen, zoals de centrale overheid, de provincie, Europa en het waterschap. Ook moet angst voor problemen serieus genomen worden door met de burger in gesprek te gaan. Hoewel uit andere gemeenten blijkt dat de risico's van deregulering in het

ruimtelijk domein beperkt zijn, moet rekenschap gegeven worden van het feit dat dit niet het heersende gevoel hoeft te zijn onder de burgerij. Om hier rekening mee te houden, kan gebruik gemaakt worden van de succescondities die uit dit onderzoek gebleken zijn. Ambtenaren dienen hiervoor open te communiceren met burgers en hun input daadwerkelijk verwerken in het eindresultaat. Overheid en derde partijen zijn hierbij gelijkwaardige partners. Daarnaast dient de lokale overheid rekening te houden met het risico dat de deregulering niet zal leiden tot zelfregulering van burgers, waardoor zij uiteindelijk de losgelaten taak weer zal moeten overnemen van de gemeenschap. De lokale gemeenschap is immers niet altijd in staat om taken over te nemen, zeker gezien de beperkte democratische legitimiteit van wijk- en dorpsraden.

Deregulering wordt tevens succesvol door goede voorbeelden te verspreiden. Om deze goede voorbeelden te creëren, dient er natuurlijk wel een begin gemaakt te worden aan de dereguleringen. Dit kan bewerkstelligd worden door binnen de interne organisatie van de gemeente (een) eindverantwoordelijke(n) aan te stellen voor deregulering. Deze bevlogen kartrekkers kunnen de organisatie en ambtenaren op sleeptouw nemen. Het is hierbij wenselijk met een vaste deadline te werken, middels een zogenaamd ‘pressure cooker’ model. Daarnaast is het wenselijk een doel te kiezen voor deregulering. Op dit moment zijn er nog zeer veel motivaties om te dereguleren. Hoewel dit goed is voor het interne draagvlak, zorgt dit voor een diffuse opvatting van loslaten in vertrouwen. Het is nu eerder een middel dat aangewend wordt ter legitimatie van eerder ontwikkeld beleid en stokpaardjes, dan dat het daadwerkelijk werkt aan een nieuwe rol van de overheid. Uit dit onderzoek is gebleken dat het kiezen voor bezuinigingen of het vergroten van de sociale cohesie geen aantoonbare resultaten zullen opleveren. Een keuze voor een symbolische functie voor loslaten in vertrouwen binnen de ambtelijke organisatie en voor de burgers kan wel zinvol zijn. Loslaten in vertrouwen kan burgers activeren voor hun directe leefomgeving en helpen bij een bewustwordingsproces voor de nieuwe rol van ambtenaren. Daarnaast kan loslaten in vertrouwen gebruikt worden om terug te keren naar de kerntaken van de lokale overheid en zo een lastenverlichting bewerkstelligen.

De invloed van deregulering op de participatiesamenleving is, zo blijkt uit dit onderzoek, beperkt. Hoewel het tegendeel vermoed wordt door sommige respondenten, blijkt dat burgers, ambtenaren en bestuur slechts beperkt beïnvloed worden door deregulering in het ruimtelijk domein. Deze vermoedens kennen hun oorsprong in een impliciete maakbaarheidgedachte, waarbij overheidshandelen een grote invloed heeft op de levens van haar burgers. Toch is de beweging naar loslaten in vertrouwen niet nutteloos door deze constatering. Een goed

functionerende participatiesamenleving kan namelijk wel dereguleren het ruimtelijk domein tot een succes maken. De voordelen die hieruit kunnen vloeien zijn eigenaarschap voor de burger en een lastenverlichting voor de gemeenschap.

Verder onderzoek zou zich kunnen richten op de precieze inrichting van de participatiesamenleving in gemeenten. In het bijzonder zou verder onderzoek gedaan kunnen worden naar de gebrekkige democratische legitimiteit van wijk- en dorpsraden. Wanneer er losgelaten wordt, zou de verantwoordelijkheid bij de burger moeten komen te liggen. De rol van wijk- en dorpsraden in de nieuwe rolverdeling is op dit moment nog onduidelijk. Zij representeren namelijk slechts een klein deel van de bevolking en het blijft onduidelijk hoeveel draagvlak zij hebben. Om een constructieve rol voor wijk- en dorpsraden te borgen, is het noodzakelijk onderzoek te doen op welke wijze zij een bijdrage kunnen leveren aan de nieuwe participatiesamenleving. Het lijkt een onwenselijke situatie als zij ingekapseld worden in de nieuwe overheid of een soort mini-gemeenteraden gaan vormen. Verder onderzoek kan uitwijzen wat de ideale rol is voor wijk- en dorpsraden, hoe deze raden ingericht kunnen worden en hoe de lokale overheid om moet gaan met verzoeken van en communicatie met wijk- en dorpsraden.

5.3: Aanbevelingen

Hieronder zullen concrete aanbevelingen gedaan worden ter verbetering en implementatie van loslaten in vertrouwen in de gemeente Venlo. Deze aanbevelingen spelen in op de moeilijke keuzes die nog gemaakt moeten worden in de gemeente Venlo om de beweging naar loslaten in vertrouwen te maken. Zij zijn grotendeels gebaseerd op de eerder besproken succescondities.

De eerste aanbeveling luidt als volgt: Kies een doel.

Het is noodzakelijk een haalbaar einddoel te formuleren. Loslaten in vertrouwen kan alleen slagen als er een heldere focus is. Om de huidige diffuse situatie te doorbreken, valt het aan te raden om als bestuur een concreet doel te kiezen. Wat wil de gemeente Venlo met loslaten in vertrouwen bereiken? In dit onderzoek zijn reeds handreikingen gedaan, die zich als volgt laten samenvatten: loslaten in vertrouwen zal niet direct leiden tot een bezuiniging en zal geen aantoonbare effecten hebben op de sociale cohesie. Aan de andere kant zal loslaten in vertrouwen wel tot lastenverlichting kunnen leiden (onderdeel uitmakend van een kerntakendiscussie) en kan als symbool een activerende functie hebben welke ambtenaren en burgers motiveert.

De tweede aanbeveling luidt als volgt: Communiceer helder en eerlijk.

Loslaten in vertrouwen wordt een succes wanneer er met burgers overlegd wordt over de uiteindelijke vorm van deregulering in het ruimtelijk domein. Overleg houdt hier in dat de bijdragen van burgers daadwerkelijk verwerkt worden in het eindresultaat. Er zullen compromissen gesloten moeten worden wil er een breed draagvlak komen. Door het betrekken van derde partijen kan expertise die voorheen niet beschikbaar was gebruikt worden voor loslaten in vertrouwen. Het is hierbij mogelijk voor de lokale overheid om randvoorwaarden aan te geven. Wees helder en eerlijk over wat de lokale overheid wel en niet kan. Ook aansluitend op de vorige aanbeveling: schep geen overspannen verwachtingen over de te behalen resultaten. Burgers vinden het over het algemeen niet erg als zij te horen krijgen als iets niet kan, mits goed toegelicht en uitgelegd.

De derde aanbeveling luidt als volgt: Creëer de juiste structuur.

Om loslaten in vertrouwen te implementeren, is het noodzakelijk eindverantwoordelijken aan te stellen. Zowel ambtelijk als bestuurlijk is het noodzakelijk dat bevlogen kartrekkers het voortouw nemen en werken aan deregulering. De ambtenarij kan hierbij geholpen worden door een ‘pressure cooker’ model, waarbij in korte tijd concrete voorstellen ter deregulering voorbereidt worden. Zij kunnen hierbij ondersteuning krijgen van een eindverantwoordelijke bestuurder. Dit collegelid kan zijn collegae ook wijzen op de gevaren van het optreden van een risico-regelreflex. Deze reflex kan immers het hele proces van loslaten overbodig maken, aangezien regels die dan aan de voorkant geschrapt worden, aan de achterkant er weer bij komen. Het ‘pressure cooker’ model kent als bijkomend voordeel dat dit proces een korte tijd behelst, waardoor loslaten in vertrouwen geen verdere achterstand oploopt.

Met deze aanbevelingen kan de gemeente Venlo loslaten in vertrouwen veranderen in een concreet programma, in tegenstelling tot een diffuse bundeling van kreten en verlangens. Het succes van dit programma hangt af van de motivatie en capaciteiten van alle betrokkenen. Als er daadwerkelijk vertrouwen is in de samenleving zoals gesteld in het coalitieakkoord van de gemeente Venlo (2012), behoeft er geen twijfel te bestaan of er een vruchtbare bodem bestaat voor loslaten in vertrouwen. Wanneer dit vertrouwen bestaat, hangt het welslagen van loslaten in vertrouwen louter af van de wil van de gemeente Venlo om de noodzakelijke stappen richting dit einddoel te zetten.

6: Literatuurlijst

Albeda et al. (zonder jaar). *100x100: Het lokale bestuur in de netwerkdemocratie* (Leiden).

Bertens, Peter en Paul Dickmann (2015). *Notitie Loslaten in Vertrouwen* (Venlo).

Bleijenbergh, Inge (2013). *Kwalitatief onderzoek in organisaties* (Den Haag).

Boonstra, Nanne en Niels Hermens (2009). 'Niet welkom op het plein. Veilige speelpleinen sluiten ook mensen uit' in: Hans Bouttelier, Nanne Boonstra en Marcel Ham, *Omstreden ruimte: Over de organisatie van spontaniteit en veiligheid* (Amsterdam) 33-48.

Boutellier, Hans (2007). 'De profeet van een steeds merkwaardiger land: Essay naar aanleiding van De staat van verschil van Paul Frissen.' *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken* 61 (zonder nummer) 15-19.

Brinkman, Leendert (1993). 'Zelfregulering en de verantwoordelijke samenleving' in: Philip Eijlander, Piet Gilhuis en J. Peters, *Overheid en zelfregulering: Alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie?* (Zwolle) 17-31.

Coalitie Venlo (2014). *Verbinden vanuit Vertrouwen en Verantwoordelijkheid: Coalitieprogramma Venlo 2014–2018* (zonder plaats).

Edelenbos, Jurian (2006). 'Buurtgericht beleid en de kunst van vertrouwen geven.' *Openbaar Bestuur* zonder nummer (3) 24-26.

Eeten, Michel van (2011). 'Het taboe op fatalisme: kan de politiek haar eigen onmacht onder ogen zien?' *Bestuurskunde* zonder nummer (1) 72-84.

Frissen, Peter (2007). *De Staat van Vershil. Een Kritiek van de Gelijkheid* (Amsterdam).

Geelhoed, Leendert (1993). 'Deregulering, herregulering en zelfregulering.' in: Philip Eijlander, Piet Gilhuis en J. Peters, *Overheid en zelfregulering: Alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie?* (Zwolle) 33-51.

Gollier, Christian (2001). 'Should We Beware of the Precautionary Principle?' *Economic Policy* 16 (33) 301-327.

Helsloot, Ira en Astrid Scholtens (2015). *Krachten rond de risico-regelreflex beschreven en geïllustreerd in 27 voorbeelden* (Den Haag).

Hurenkamp, Menno, Evelien Tonkens en Jan Willem Duyvendak (2011). 'Citizenship in the Netherlands: locally produced, nationally contested' *Citizenship Studies* 15 (2) 205-225.

Kettl, Donald (1994). 'Deregulating at the Boundaries of Government: Would It Help?' in: John DiIulio, *Deregulating the Public Service: Can Government Be Improved* (Washington) 175-197.

Lemaire, Donald (1998). 'The Stick: Regulation as a Tool of Government' in: Marie-Louise Bemelmans Videc, Ray Rist en Evert Vedung, *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments & Their Evaluation* (Londen) 59-76.

Marlet, Gerard en Clemens van Woerkens (2016). *Atlas voor gemeenten 2016* (Nijmegen).

Meer, Jelle van der (2009). 'Chillen doe je maar ergens anders. Journalistieke verkenning' in: in: Hans Boutellier, Nanne Boonstra en Marcel Ham, *Omstreden ruimte: Over de organisatie van spontaniteit en veiligheid* (Amsterdam) 197-210.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (zonder jaar). *Raadslid in de doe-democratie* (zonder plaats).

NOS (2014, 14 oktober). *Gemeente schaft bijna alle regels af*. Geraadpleegd op 23 maart 2016, op <http://nos.nl/artikel/709944-gemeente-schaft-bijna-alle-regels-af.html>.

Oude Vrielink, Mirjan en Ted van de Wijdeven (2008). 'Bewonersinitiatieven: een prachtkans voor wijken?' *Bestuurswetenschappen* 62 (3) 66-83.

Oude Vrielink, Mirjan en Ted van de Wijdeven (2011). 'Ondersteuning in viereen: zichtlijnen in het faciliteren van burgerinitiatieven in de buurt.' *B en M: tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij* 38 (4) 438-455.

Peeters, Rik (2014). 'You're Either with Us or against Us: Manufacturing Civility in the Netherlands' in: Taco Brandsen, Willem Trommel en Bram Verschuere, *Manufacturing Civil Society* (Basingstoke) 15-33.

Power, Michael (2004). *The Risk Management of Everything. Rethinking the politics of uncertainty* (Londen).

RMO (2002). *Bevrijdende kaders: sturen op verantwoordelijkheid* (Den Haag).

ROB (2012). *Loslaten in vertrouwen: Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving* (zonder plaats).

Schaap, Linze (2012). *Decentrale autonomie? Rapportage ter voorbereiding op het onderzoek van de Raad van Europa naar de staat van de decentrale autonomie in Nederland* (Tilburg).

Stokkom, Bas van (2009). 'Verwijderd van de straat. Over veiligheid door gebiedsverboden' in: Hans Boutellier, Nanne Boonstra en Marcel Ham, *Omstreden ruimte: Over de organisatie van spontaniteit en veiligheid* (Amsterdam) 99-117.

Terpstra, Jan (2009). 'Very irritating policing. Overlast, zero tolerance en wijkpolitie' in: Hans Boutellier, Nanne Boonstra en Marcel Ham, *Omstreden ruimte: Over de organisatie van spontaniteit en veiligheid* (Amsterdam) 119-135.

Thiel, Sandra van (2010). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding* (Bussum).

Trommel, Willem (2009). *Gulzig Bestuur* (Den Haag).

Vedung, Evert (1998). 'Policy Instruments: Typologies and Theories' in: Marie-Louise Bemelmans Videc, Ray Rist en Evert Vedung, *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments & Their Evaluation* (Londen) 21-58.

Vennix, Jac (2011). *Theorie en praktijk van empirisch onderzoek* (Harlow).

Verhoeven, Imrat (2010a). 'Wij weten het beter. Spanningen tussen eigenzinnige burgers en politiek' in: Imrat Verhoeven en Marcel Ham, *Brave burgers gezocht: De grenzen van de activerende overheid* (Amsterdam) 177-192.

Verhoeven, Imrat (2010b). 'Ruimte geven aan initiatieven van burgers' *Rooilijn* 43 (4) 238-245.

VNG (2008). *Regelen of niet? Dereguleren van gemeentelijke verordeningen* (Den Haag).

Vries, Michiel de (2002). 'The changing functions of laws and its implication for government and governance' *International Review of Administrative Sciences* 68 (4) 599-618.

Waarden, Frans van en Youri Hildenbrand (2009). 'From corporatism to lawyocracy? On liberalization and juridification' *Regulation & Governance* 3 (3) 259-286.

Wagenaar, Hendrik en Maurice Specht (2010). 'Hoe burgers zichzelf maken. Het pragmatische idealisme van participatie' in: Imrat Verhoeven en Marcel Ham, *Brave burgers gezocht: De grenzen van de activerende overheid* (Amsterdam) 193-210.

Westerman, Pauline (2006). 'De onmogelijkheid van deregulering' *Nederlands Juristenblad* 81 (3) 132-137.

WRR (2005). *Vertrouwen in de buurt* (Amsterdam).

WRR (2008). *Onzekere Veiligheid* (Amsterdam).

Bijlage 1: Interviewformat respondenten gemeente Venlo

Dank. Persoonlijke opening (student/stagiair Bestuurskunde)

Interview wordt opgenomen.

Afspraken mbt anonimiteit: Uw naam zal niet gebruikt worden in het onderzoek. U wordt in dit onderzoek aangeduid als bestuurder/ambtenaar/burger van de gemeente Venlo.

Wenst u een versie van het onderzoek te ontvangen?

Het kan zijn dat ik u interrompeer tijdens uw antwoord. Dit doe ik niet uit desinteresse, maar om ervoor te zorgen dat ik mijn vragen binnen de afgesproken tijd kan stellen.

Heeft u nog vragen?

Introductie van het onderwerp.

Is het volgens u wenselijk dat ambtenaren responsief zijn en waarom?

Hoe responsief zijn ambtenaren van de gemeente Venlo in hun contacten met burgers?

Afhankelijk van vorige antwoorden ja/nee: Hoe zou de responsiviteit van ambtenaren versterkt/verzwakt kunnen worden?

Is het volgens u wenselijk dat het bestuur terughoudend is en waarom?

Hoe terughoudend is het bestuur in de gemeente Venlo?

Afhankelijk van vorige antwoorden ja/nee: Hoe zou terughoudendheid van het bestuur aangemoedigd/ontmoedigd kunnen worden?

Is het volgens u wenselijk dat burgers actief zijn binnen de samenleving en waarom?

Hoe actief is de burger voor de samenleving in de gemeente Venlo?

Afhankelijk van vorige antwoorden ja/nee? Hoe zouden burgers actiever/minder bij de gemeentelijke samenleving betrokken kunnen worden?

Is het volgens u wenselijk dat ambtenaren burgerinitiatieven gelijkwaardig behandelen?

Worden volgens u burgerinitiatieven in de gemeente Venlo gelijkwaardig behandeld door ambtenaren?

Afhankelijk van vorige antwoorden ja/nee: Hoe kan gelijkheid/differentiatie van behandeling door ambtenaren gewaarborgd worden?

Is het volgens u wenselijk dat het bestuur responsief is en waarom?

Hoe responsief is het bestuur in de gemeente Venlo ten opzichte van verzoeken van burgers?

Afhankelijk van vorige antwoorden ja/nee: Hoe kan het bestuur responsiever/minder responsief gemaakt worden.

Is het volgens u wenselijk om meer taken over te dragen aan de burger?

Er wordt in onderzoeken ook gesproken over de overvraagde burger. Denkt u dat de werkdruk van de burger te groot wordt?

Afhankelijk van vorige antwoorden ja/nee: Welke taken zouden overgedragen kunnen worden aan de burger?/Welke taken zou de overheid moeten overnemen van de burger?

Als er gekozen zou worden om te dereguleren in het ruimtelijk domein, wat zou dan volgens u de belangrijkste factor zijn waarmee rekening gehouden moet worden?

Ik zal een aantal factoren opnoemen. Kunt u aangeven of deze factoren volgens u een belangrijke rol moeten spelen bij deregulering?

- Kan deregulering bijdragen aan de zelfregulering van burgers?
- Bemoeilijkt het gebrek aan zeggenschap over de regel (bijvoorbeeld door provinciale regels)?
- Moet de angst voor problemen een rol spelen bij de beslissing tot dereguleren?
- Moet deregulering voornamelijk plaatsvinden bij regels waarvan burgers overlast ondervinden?
- Moet er een afweging plaatsvinden met betrekking tot de efficiëntie van de regel?
- Moeten regels die een risicovermijdend karakter hebben gedereguleerd worden?
- Moet bij deregulering een wijkgerichte aanpak toegepast worden?

Zijn er andere factoren die een belangrijke rol bij deregulering moeten spelen?

Wat ziet u als grootste risico bij deregulering in het ruimtelijk domein?

Wat ziet u als de grootste kans bij deregulering in het ruimtelijk domein?

Denkt u dat deregulering burgers zal motiveren taken over te nemen van de overheid?

Denkt u dat deregulering een bezuiniging op kan leveren?

Denkt u dat deregulering de participatiesamenleving zal versterken?

Dank voor uw medewerking.

Bijlage 2: Interviewformat respondenten andere gemeenten

Dank. Persoonlijke opening (student/stagiair Bestuurskunde)

Interview wordt opgenomen.

Afspraken mbt anonimiteit: Uw naam zal niet gebruikt worden in het onderzoek. U wordt in dit onderzoek aangeduid als ambtenaar van de gemeente (...).

Wenst u een versie van het onderzoek te ontvangen?

Het kan zijn dat ik u interrompeer tijdens uw antwoord. Dit doe ik niet uit desinteresse, maar om ervoor te zorgen dat ik mijn vragen binnen de afgesproken tijd kan stellen.

Heeft u nog vragen?

Introductie van het onderwerp.

Wat is uw precieze rol in de organisatie?

Hoe lang werkt u al bij de organisatie?

Uw organisatie heeft een dereguleringsoperatie ondergaan. Kunt u uitleggen wat er precies is gebeurd?

Had de deregulering een pilotstatus?

Wat was het doel van de deregulering?

Is naar uw mening dit doel gehaald?

Wat was volgens u de belangrijkste factor die van invloed was bij de afweging om te dereguleren?

Ik zal een aantal factoren opnoemen. Kunt u aangeven of deze factoren een rol hebben gespeeld bij de keuze tot deregulering en zo ja, hoe belangrijk was deze rol?

- Heeft deregulering bijgedragen aan de zelfregulering van burgers?
- Werd het dereguleren bemoeilijkt door gebrek aan zeggenschap over de regel (bijvoorbeeld door provinciale regels)?
- Speelde de angst voor problemen een rol bij de beslissing tot dereguleren? Zo ja, hoe is hier rekening mee gehouden?
- Werd de regulering door burgers als storend ervaren?
- Heeft er een afweging plaatsgevonden met betrekking tot de efficiëntie van de regel? (Denk aan: verlies van multipliereffecten, symbolisch beleid, handhaving van regel). Heeft deregulering ook tot een besparing geleid?
- Waren de regels ook een gevolg van verantwoordelijkheidsvermijding?

- Heeft u bij de implementatie van de deregulering rekening gehouden met een wijkgerichte aanpak? Zo nee, bleek uiteindelijk dat er een verschil bestond tussen wijken?

Is er een factor die niet genoemd is, maar toch een rol gespeeld heeft bij de afweging die heeft plaatsgevonden om te dereguleren?

Toetst u nieuw beleid ook aan de hand van deze factoren?

Zo ja, vindt u dit zinvol? Zo nee, waarom gebeurt dit niet en zou dit toch een goede aanpak zijn?

Zijn ambtenaren in de gemeente [...] responsiever geworden door de deregulering

Zo ja: Is het volgens u wenselijk dat ambtenaren responsiever zijn geworden en waarom?

Is het bestuur in de gemeente [...] terughoudender geworden?

Zo ja: Is het volgens u wenselijk dat het bestuur terughoudend is geworden en waarom?

Is de burger in de gemeente [...] actiever voor de samenleving geworden na de deregulering?

Zo ja: Is het volgens u wenselijk dat burgers actiever zijn geworden binnen de samenleving en waarom?

Wat was de grootste winst van de deregulering in uw gemeente?

Wat was het grootste verlies van deregulering in uw gemeente?

Heeft deregulering een besparing opgeleverd?

Heeft deregulering in uw gemeente de participatiemaatschappij versterkt?

Dank voor uw medewerking.