

De burger aan zet

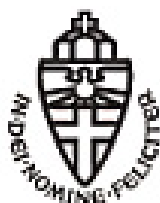
**Lessen uit de
praktijk:
overheids-
participatie**

**Bachelorthesis Geografie,
planologie en milieu (GPM),
Faculteit der
Managementwetenschappen,
Radboud Universiteit
Nijmegen**

**Maud Kettelarij
Augustus 2012**

De burger aan zet

Lessen uit de praktijk: overheidsparticipatie



Radboud Universiteit Nijmegen

Augustus 2012

Radboud Universiteit Nijmegen

Faculteit der Management wetenschappen

Bachelor thesis Geografie, planologie en milieu (GPM)

Naam: Maud Kettelarij, 3052796

Begeleiders: H. Ernste en P. Ache

Voorwoord

Na ongeveer zes maanden van onderzoek ligt hier nu mijn bachelor thesis voor u. Met deze thesis sluit ik na drie jaar mijn bachelor sociale geografie en planologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen af. Als student planologie heb ik het als plezierig ervaren om de in mijn studie opgedane kennis in praktijk te kunnen brengen. Dit neemt niet weg dat ik het proces van onderzoek doen bij vlagen als zeer moeilijk ervaren heb. Het is mij op momenten zwaar gevallen om mezelf steeds weer te motiveren de literatuur door te spitten, te ordenen, te schrijven en te analyseren. Desondanks ben ik, wanneer ik terug kijk, toch zeker ook positief en heb ik het als zeer leerzaam ervaren. Daarnaast ben ik trots op het eindresultaat.

Binnen de studie planologie is een belangrijke rol weggelegd voor de relatie tussen de overheid en haar burgers. Dit onderwerp weet mij steeds te interesseren, omdat het veel facetten en verschijningsvormen kent. De relatie blijft zich ontwikkelen. De vormgeving hiervan is een zoektocht voor zowel de overheid als de samenleving. Dit is ook het geval bij de overheidsparticipatie die centraal staat in dit onderzoek. Omdat dit een vrij nieuw concept is, is hier momenteel nog weinig ervaring mee opgedaan en blijkt het voor veel gemeenten lastig de juiste rol en positie hierbinnen te vinden. Met dit onderzoek hoop ik hier een bijdrage aan te leveren.

Gelukkig heb ik mensen om mij heen weten te verzamelen die mij steeds weer hebben weten te motiveren. Bij deze wil ik hen graag bedanken: Peter en Nancy voor hun mentale steun en vertrouwen in mij, Sjoerd voor zijn opbeurende gesprekken als ik het niet meer zag zitten en Anne, die samen met mij en Sjoerd vele uren op de universiteit doorgebracht heeft.

Daarnaast wil ik ook mijn begeleiders Huib Ernste en Peter Ache bedanken voor hun advies en ondersteuning.

Ik wens u veel plezier met het lezen van mijn thesis.

Augustus 2012,

Maud Kettelarij

Samenvatting

De revitalisering van het burgerschap is anno 2012 een actueel thema. Zowel nationale als lokale overheden besteden vandaag de dag aandacht aan nieuwe vormen van samenwerking tussen de overheid en de samenleving. Er zijn een aantal maatschappelijke en politieke ontwikkelingen gaande die ervoor gezorgd hebben dat de huidige traditionele en hiërarchische sturingsvorm niet meer goed aansluit bij de samenleving en er een grote kloof is ontstaan tussen de overheid en haar burgers. Mede door ontwikkelingen als ontzuiling, secularisatie en individualisering zijn burgers vandaag de dag zelfstandiger en kritischer geworden. Hierdoor is de wens ontstaan de mogelijkheid te krijgen kritisch en op gelijke voet met de overheid mee te kunnen denken. Burgers verwachten een nieuwe rol van overheden, waarin de overheid niet als hindermacht fungeert maar initiatief ondersteunt en faciliteert. Ook vanuit de overheid zelf is behoefte een nieuwe verhouding met de samenleving ontstaan. Vandaag de dag beschikken overheden, mede door bijvoorbeeld de financiële crisis of ontwikkelingen als demografische krimp, niet meer over de middelen en capaciteit om alle problemen daadkrachtig aan te kunnen pakken. Enkele verantwoordelijkheden zullen teruggelegd moeten worden bij de maatschappij. Zij zullen de kennis en creativiteit die in de samenleving goed vertegenwoordigd is beter moeten benutten. Het benutten van dit potentieel en stelt andere eisen aan overheden en vraagt om een nieuwe sturingsfilosofie. Door deze ontwikkelingen is aandacht voor nieuwe sturingsvormen gekomen. Nieuwe verhoudingen waarbij een hernieuwde verantwoordelijkheid voor het publieke domein vanuit de maatschappij komt en de overheid zich terugtrekt in een faciliterende rol. Burgers nemen het initiatief en de overheid ondersteunt dit. Men noemt dit ook wel overheidsparticipatie en het burgerinitiatief.

Hoewel dus zowel de maatschappij als de overheid zich bewust is dat een nieuwe samenwerkingsvorm gewenst is, blijkt het in de praktijk vaak lastig deze omslag te maken. Want hoewel de burger vandaag de dag kritisch mee wil denken met beleid, is tegelijkertijd ook sprake van een drukbezette burger die zich bekommert om zijn eigen private stukje en geen tijd overhoudt om zich in te zetten voor het collectief belang. Voor sommigen van hen is het aantrekkelijker passief af te wachten tot een ander deze moeite neemt. Hoe krijg je de drukbezette burger van vandaag de dag gemotiveerd om tijd en moeite te stoppen in projecten waar de hele wijk van profiteert? Ook binnen de organisaties van overheden zelf is sprake van – moedwillig of onbewust – verzet. Het afgeven van een aantal verantwoordelijkheden naar de maatschappij gaat immers gepaard met een bepaalde machtsoverdracht, die bij sommige ambtenaren en beleidsmakers huiver opwekt. Daarnaast

is overheidsparticipatie nog een vrij nieuw begrip en is er dus nog weinig ervaring opgedaan op dit vlak. Overheden moeten nog leren hoe ze initiatieven kunnen ondersteunen, faciliteren en waar nodig aanjagen en zijn hiermee aan het experimenteren.

Hier richt dit onderzoek zich op. Door middel van het bestuderen van de drie gemeenten Hellendoorn, Deventer en Alphen aan den Rijn – die al gedurende langere tijd bezig zijn met overheidsparticipatie en het burgerinitiatief – is gekeken welke ervaringen hiermee opgedaan zijn. Er is bestudeerd wat in de praktijk goed werkt en welke fouten er gemaakt zijn. Uiteindelijk volgen hier aanbevelingen uit, zodat gemeenten die in de toekomst met overheidsparticipatie aan de slag willen weten wat ze wel en wat ze beter niet kunnen doen. Hieruit volgen logischerwijs de volgende doel- en vraagstelling:

Doel van dit onderzoek is het doen van aanbevelingen aan gemeenten over hoe zij de omslag van burger- naar overheidsparticipatie kunnen maken.

Hoofdvraag 1: Waarom maken gemeenten de omslag van burger- naar overheidsparticipatie

Hoofdvraag 2: Hoe kunnen gemeenten de omslag van burger- naar overheidsparticipatie inhoud geven?

Eerst is onderzocht in hoeverre er sprake is van een omslag van burger- naar overheidsparticipatie in de Nederlandse samenleving. Op macroniveau gaan steeds meer gemeenten met overheidsparticipatie en het faciliteren van burgerinitiatieven aan de slag, hiermee de nationale trend van de groeiende invloed van burgers op beleid volgend. Hoewel de opvattingen van overheidsparticipatie niet nieuw zijn, doen zij zich anno 2010 wel in een nieuwe vorm en versterkt voor. Het aantal gemeenten dat er mee aan de slag gaat groeit, het aantal initiatieven van burgers groeit en deze worden daarnaast ook ambitieuzer. Wanneer deze nationale trend echter op een lager schaalniveau bekeken wordt, blijkt dat deze omslag nog volop in ontwikkeling is en momenteel nog geen gemeengoed. Hoewel veel gemeenten besloten hebben iets met overheidsparticipatie te willen doen, durven zij de reorganisatie en integratie van deze sturingsvorm nog niet in hun hele organisatie door te voeren. Daarnaast durven zij enkele verantwoordelijkheden nog niet geheel uit handen te geven, wat wel hoort bij een faciliterende houding. Wanneer zij wel meer beslissingsbevoegdheden aan de burger geven, gaat het hierbij vaak om de kleinere zaken in de wijk en blijkt dit nog lang niet ambitieus genoeg. Hier valt dus nog een slag te maken, waar waarschijnlijk nog een lange tijd overheen zal gaan.

Vervolgens zijn de motivaties van de keuze voor overheidsparticipatie van de casestudies onderzocht en deze zijn met de theorie vergeleken. De voornaamste redenen

dat zij voor overheidsparticipatie kozen was omdat zij de burger vanuit (democratische idealen) centraal wilden stellen en deze vorm daarnaast als een oplossing zagen voor enkele problemen die in hun gemeente of in de nationale samenleving speelden.

Overheidsparticipatie is een goede manier om de afstand tussen burger en bestuur te verkleinen, de sociale cohesie te vergroten en zo de leefbaarheid binnen de gemeente goed te houden. Belangrijkste conclusie is dat het niet wenselijk lijkt om vanuit bezuinigingsmotieven met overheidsparticipatie aan de slag te gaan, daar waar overheidsparticipatie mogelijk zelfs meer inzet vereist en een grote complexiteit met zich meebrengt.

Hierna kwam de tweede hoofdvraag aan bod en is ingegaan op de manier waarop gemeenten invulling kunnen geven aan overheidsparticipatie. Allereerst is hierbij aandacht besteed aan de verankering van overheidsparticipatie binnen de organisatie van een gemeente. Eerst ontstaat vanuit de ervaring van een bepaald probleem binnen de gemeente de intentie om iets met overheidsparticipatie te gaan doen. Vervolgens is het van belang dat gemeenten dit omzetten in een concreet doel en een heldere visie, om op deze manier deze intentie om te kunnen zetten in concreet gedrag en daadwerkelijk beleid binnen de gemeente. Zo kan het faciliteren van burgerinitiatieven een structureel onderdeel worden binnen de gemeente.

Daarna is gekeken op de invulling die dit handelen kan krijgen. Ambtenaren moeten allereerst een faciliterende houding uitstralen en open, helder, betrouwbaar en flexibel zijn. Met deze houding kunnen zij initiatieven ten beste ondersteunen en winnen zij het vertrouwen van initiatiefnemers. Vervolgens kunnen zij het beste per initiatief kijken in welke mate ondersteuning nodig en gewenst is en hoe zij deze ondersteuning invulling gaan geven. Elk initiatief is anders en vraagt om ander advies of andere middelen. Verschillende manieren van ondersteunen zijn: het geven van inhoudelijk of procesinhoudelijk advies, praktische hulp in de vorm van financiële hulp of het bieden van andere praktische middelen, organisatorische hulp en netwerken. De gemeente kan bij elk initiatief kaders bieden door het stellen van randvoorwaarden.

Tot slot is nog kort ingegaan op een dilemma dat vaak bij burger- en overheidsparticipatie speelt: het verkrijgen van een representatieve bepaling uit de buurt. Belangrijkste conclusie is dat een ambtenaar zich ervan bewust moet zijn dan een initiatiefgroep geen democratische en juridische bepaling van een wijk is. Er ligt hier dus een belangrijke rol van communicatie weggelegd voor de ambtenaar, om ook de meningen van de rest van de wijk te vergaren en hen goed in te lichten over de betekenis en gevolgen die een initiatief voor hen heeft.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding	p.10
1.1. Aanleiding	p.10
1.1.1 Over burgerschap en een vernieuwde samenwerking	p.10
1.1.2 Krimp: noodzaak tot verandering	p.12
1.2. Probleemstelling	p.14
1.2.1 Doelstelling	p.14
1.2.2 Vraagstelling	p.15
1.2.3 Operationalisering centrale begrippen	p.15
1.3 Wetenschappelijk en maatschappelijk belang van het onderzoek	p.16
1.4 Leeswijzer	p.16
Hoofdstuk 2 Methodologie	p.17
2.1 Soort onderzoek	p.17
2.2 Onderzoeksstrategie	p.17
2.2.1 De literatuurstudie	p.18
2.2.2 De casestudies	p.18
2.2.3 Selectie casussen	p.19
2.3 Onderzoeksmateriaal	p.19
2.4 Verwerking van gegevens	p. 20
Hoofdstuk 3 De casussen: Hellendoorn, Deventer en Alphen aan den Rijn	p. 22
3.1 Gemeente Hellendoorn	p. 22
3.2 Gemeente Alphen aan den Rijn	p. 23
3.3 Gemeente Deventer	p. 24
Hoofdstuk 4 Een bredere context	p. 25
4.1 De netwerksamenleving	p. 25
4.2 Communicatieve planning	p. 27
Hoofdstuk 5 Interactief beleid en participatie	p. 29
5.1 Tijdschets	p. 29
5.2 Motieven voor participatie	p. 31
5.3 Verschillende maten van participatie: de participatieladder	p. 32
5.4 Vormen van participatie	p. 35
Hoofdstuk 6 Overheidsparticipatie	p. 36
6.1 Burgerparticipatie	p. 36
6.2 Overheidsparticipatie en het burgerinitiatief	p. 37

Hoofdstuk 7 Analyse: de omslag naar overheidsparticipatie	p. 41
7.1 De omslag van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie	p. 41
7.2 Motieven keuze overheidsparticipatie	p. 43
7.2.1 Financiële overwegingen	p. 46
Hoofdstuk 8 Overheidsparticipatie in de praktijk	p. 48
8.1 Interne organisatie gemeente	p. 48
8.1.1 verankering overheidsparticipatie in organisatie	p. 48
8.1.2 eigen en passend maken	p. 51
8.2 Ondersteuning initiatieven	p. 52
8.2.1 Een faciliterende houding	p. 52
8.2.2 Manieren van faciliteren	p. 54
8.2.3 Randvoorwaarden	p. 56
8.3 Representativiteit	p. 56
Hoofdstuk 9 Conclusie en aanbevelingen	p. 58
9.1 Conclusies	p. 58
9.2 Aanbevelingen voor gemeenten	p. 61
9.2.1 Voorbereiding	p. 62
9.2.2 Invulling	p. 62
9.3 Aanbevelingen voor verder onderzoek	p. 62
Hoofdstuk 10 Kritische reflectie	p. 64
10.1 Proces en verloop	p. 64
10.2 Validiteit: intern en extern	p. 65
Literatuurlijst	p. 66
Bijlages	p. 71
Bijlage I	p. 71
Bijlage II	p. 73

Lijst van Figuren en Tabellen

1.1 Figuren

Figuur 1 – Bevolkings- en huishoudensontwikkeling per gemeente	p.
Figuur 2 – Participatieladder Arnstein	p.
Figuur 3 – Participatieladder Edelenbos en Monnikhof	p.
Figuur 4 – Participatieladder Pröpper en Steenbeek	p.
Figuur 5 – Fasen van verankering	p.
Figuur 6 – Manieren van ondersteuning	p.

1.2 Tabellen

Tabel 1 – Overzicht interviews	p.
Tabel 2 – Vormen van participatie	p.
Tabel 3 – Thema's overheidsparticipatie	p.

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

1.1.1 Over burgerschap en een vernieuwde samenwerking

Minister Donner heeft eind 2010 een ‘gemeenschappelijke agenda hedendaags burgerschap’ toegezegd. In deze agenda wordt aandacht besteed aan nieuwe vormen van samenwerking tussen de overheid en de samenleving. Nieuwe manieren van samenwerken waarbij burgers en bedrijven initiatief en verantwoordelijkheid nemen in het publieke domein en de overheid zich terugtrekt in een faciliterende rol (Rotteveel, 2012). Het debat over nieuwe verhoudingen tussen de overheid en haar burgers is anno 2012 zowel maatschappelijk als wetenschappelijk zeer actueel. Steeds meer gemeenten zijn op zoek naar een eigen juiste aanpak om het initiatief meer bij de samenleving neer te leggen (Gudde, 2008, p. 16). Daarnaast zijn verschillende private en publieke organisaties bezig met het verrichten van onderzoek en het genereren van kennis over dit onderwerp (Peeters, 2012) (van der Pennen & Bosch, 2010) (Koninklijke Nederlandse Heidemaatschappij, 2012) (Hemmes, Jamari, van Neerbos & van der Putte, 2009). Zowel vanuit de maatschappij als vanuit de overheid zelf heeft een nieuwe relatie tussen overheid en haar burgers de aandacht.

Er zijn een aantal maatschappelijke en politieke ontwikkelingen gaande die ervoor gezorgd hebben dat de huidige sturingsvorm van de overheid niet meer goed aansluit bij de samenleving en er een grote kloof tussen de overheid en haar burgers ontstaan is. De traditionele samenwerking waarbij de overheid als hiërarchische en centrale probleemoplosser de volledige verantwoordelijkheid neemt en van bovenaf regels oplegt, is onder druk komen te staan (Jonker, 2008, p. 11). Er is een nieuwe sturingsvorm ontstaan, waarbij burgers zelf het initiatief kunnen nemen en de overheid een faciliterende rol inneemt: de overheidsparticipatie en het burgerinitiatief.

Een aantal van deze ontwikkelingen komen aan bod in een rapport van de gemeente Hellendoorn (Gemeente Hellendoorn, 2010, p. 2-3). Door diverse maatschappelijke ontwikkelingen als ontzuiling, secularisatie en individualisering zijn burgers zelfstandiger en kritischer geworden en hebben meer behoefte gekregen aan zeggenschap en zelfexpressie. Vandaag de dag willen burgers kritisch en op gelijke voet met de overheid meedenken. Door de digitalisering kunnen burgers nu ook sneller hun mening bekend maken en deelnemen aan het debat. Discussies die eerst binnen het gemeentehuis gevoerd werden worden steeds meer openbaar en de gemeente zal een werkwijze moeten vinden om met al deze

individuele meningen om te kunnen gaan. De wens om kritisch en actief mee te kunnen denken wordt versterkt door de onvrede over het huidige beleid van de overheid en de geringe aansluiting van beleid op de samenleving (Beskers, 2011, p. 12) en staat lijnrecht tegenover de verticale en hiërarchische besturingsvorm. Burgers verwachten een nieuwe rol van overheden, waarin de overheid niet als hindermacht fungeert maar initiatief ondersteunt en faciliteert (Vlaanderen, 2012, p. 22).

Tegenover deze ontwikkeling van de zelfbewuste en kritische burger die staat te popelen om deel te nemen aan het maatschappelijke en politieke debat is er ook sprake van een individualisering van de samenleving. Burgers bekommeren zich steeds meer slechts om hun eigen private domein en er is sprake van een afnemende betrokkenheid van burgers bij de samenleving en het publieke domein (Jonker, 2008, p. 10). De revitalisering van het burgerschap is hierdoor hoog op de agenda komen te staan. Een belangrijk vraagstuk bij overheidsparticipatie is dan ook hoe je de burger actief betrokken krijgt en stimuleert om initiatief te nemen en moeite te doen voor het collectief belang. Hoe krijg je de drukbezette burger van vandaag de dag gemotiveerd om tijd en moeite te stoppen in projecten waar de hele wijk van profiteert? Het lijkt voor hen aantrekkelijker passief af te wachten tot een ander de moeite neemt.

Ook vanuit de overheid zelf is behoefte aan een nieuwe vorm van sturing. Door een aantal ontwikkelingen beschikken overheden vandaag de dag niet meer over de middelen en de capaciteit om problemen die in de maatschappij spelen echt aan te pakken. 'De afgelopen vijftig jaar zijn we er aan gewend geraakt dat de overheid een soort superdienstverlenend apparaat is. Nu geeft de overheid heel duidelijk het signaal dat ze niet alles meer kan' (van der Spek, 2012, p. 21). Door de economische crisis zullen verantwoordelijkheden teruggelagd moeten worden bij de maatschappij bij gebrek aan financiën (Gemeente Hellendoorn, 2010, p. 4). Het Planbureau voor de Leefomgeving stelt in haar signalenrapport *de Energieke Samenleving* dat 'de overheid momenteel nog te weinig gebruikmaakt van de creativiteit en het leervermogen in deze energieke samenleving' (Hajer, 2011, p. 9). Er gaat dus veel potentieel uit de samenleving verloren wanneer burgers nauwelijks bij het beleidsvorming betrokken worden (Gemeente Hellendoorn, 2011, p. 2) en in tijden van crisis is dit erg inefficiënt. Het benutten van dit potentieel en dus het betrekken van de samenleving stelt andere eisen aan overheden en vraagt om een nieuwe sturingsfilosofie (Hajer, 2011, p. 9).

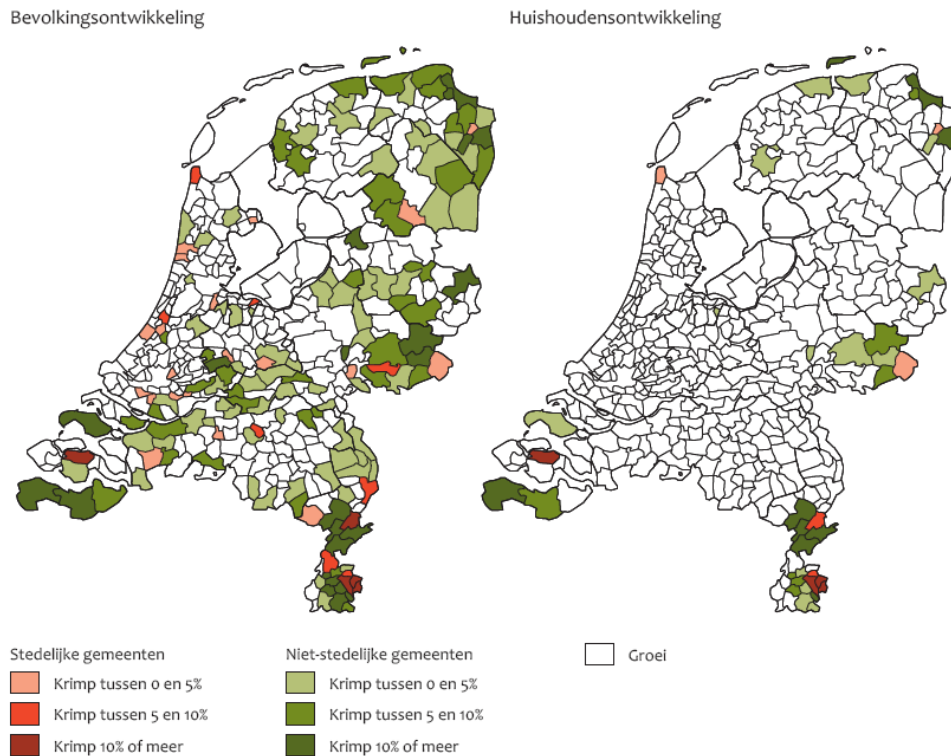
Hoewel overheden lijken in te zien dat een nieuwe verhouding met haar burgers gewenst is, blijkt het in veel gevallen lastig om de hele organisatie hierin mee te krijgen. Vanuit verschillende ambtenaren of beleidsmakers kan – moedwillig of onbewust – verzet ontstaan tegen deze nieuwe vorm van samenwerken. Het is van belang dat de hele

organisatie goed ingelicht wordt over deze nieuwe manier van werken, om te voorkomen dat een burgerinitiatief niet goed afgehandeld wordt (Jane Knol, persoonlijke communicatie, 12 juni 2012) en er frustratie en wantrouwen ontstaat binnen de samenleving. Daarnaast gaat het overhevelen van verantwoordelijkheid naar de burgers ook gepaard met een machtsoverdracht. Het overdragen van beslissingsbevoegdheden aan de maatschappij wekt veel huivering op bij gemeenten.

Deze maatschappelijke en politieke ontwikkelingen doen zich versterkt voor in krimpgebieden. Door ontgroening en een dalende bevolking komt het voorzieningenniveau en de leefbaarheid in deze gebieden sterk onder druk te staan. Gemeenten zijn niet meer in staat dit geheel zelf op te lossen en zoeken dus naar manieren om te burgers in een positie te brengen dat hij zelf verantwoordelijk is en initiatieven neemt (van der Spek, 2012, p. 21). Juist in deze gebieden zijn dus nieuwe oplossingen en sturing nodig om de leefbaarheid te kunnen behouden. Mogelijk veroorzaakt demografische krimp een crisis die een wending forceert van oude sturingsvormen naar overheidsparticipatie.

1.1.2 Krimp: noodzaak tot verandering

De afgelopen decennia is de politieke besluitvorming in Nederland gebaseerd op twee typen groei: groei van de bevolking en groei van de economie (Derks, Hovens & Klinkers, 2006, p. 5). Het aantal inwoners in Nederland is in de laatste decennia steeds toegenomen en in de laatste dertig jaar met 20 procent gegroeid. In de komende jaren zal groei echter steeds meer op de achtergrond raken en komt demografische krimp centraal te staan. Volgens bevolkingsprognoses van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) zal het inwoneraantal van Nederland vanaf 2035 niet meer verder stijgen en zelfs langzaam afnemen (van Dam, de Groot & Verwest, 2006, p. 8). Ook de groei van het aantal huishoudens en de potentiële beroepsbevolking zal in de toekomst afvlakken en uiteindelijk omslaan in een daling (SER, 2011, p. 22). De omvang en de snelheid van dit teruglopend aantal inwoners verschilt per regio en gemeente. Een aantal gemeenten zal in de toekomst nog een tijd blijven groeien, andere gemeenten hebben anno 2012 reeds te maken met een bevolkingsdaling (zie ook figuur 1 - bevolkings- en huishoudensontwikkeling per gemeente 2008-2040). Momenteel worden vooral de grensregio's van Nederland, onder andere Zuid-Limburg, de Achterhoek, Oost-Groningen en Zeeland, geconfronteerd met demografische krimp (Goossens, 2011, p. 11). Het aantal gemeenten dat kampt met bevolkingsdaling zal de komende 20 jaar fors toenemen. Verwachting is dat in 2025 in meer dan de helft van de gemeenten (253 gemeenten) de bevolking zal dalen (van Dam et al., 2006, p. 9).



Figuur 1 – Bevolkings- en huishoudensontwikkeling per gemeente 2008-2040 (PBL & CBS, 2009)

Bestuurders moeten zich aanpassen aan deze nieuwe situatie. Na een jarenlange traditie van groei is het groeidenken sterk verankerd in het denken en handelen van bestuurders, waardoor zij niet over de instrumenten beschikken om de complexe en dynamische gevolgen die met krimp gepaard gaan te kunnen sturen en begeleiden. Er zijn dus nieuwe instrumenten en een nieuw planingsparadigma nodig om in te kunnen spelen op de bevolkingsafname (Wiechmann, 2008, p. 443). Bestuurders zullen moeten onderkennen dat zij krimp niet alleen kunnen aanpakken en de hulp van de samenleving in moeten roepen. Ook de rol vanuit de burgers zelf moet veranderen: zelf initiatief nemen in plaats van klagend naar de overheid wijzen.

‘Er is een forse verschuiving nodig: van klagende burger in handen van de overheid naar een zelf handelende burger gesteund door de overheid’ (persoonlijke communicatie, Hans van Overbeeke, 9 maart 2012).

Deze nieuwe sturingsvorm wordt overheidsparticipatie genoemd en gaat een stap verder dan de huidige vormen van burgerparticipatie. Initiatieven komen hier niet vanuit de overheid, waarbij zij de burgers vraagt mee te doen, maar vanuit de samenleving zelf. Burgers en bedrijven nemen het initiatief en vragen de overheid om steun (Lacance, 2012, p. 5). Er is dus veel meer sprake van een horizontale samenwerking, waarbij de overheid een faciliterende rol aanneemt.

1.2 Probleemstelling

1.2.1 Doelstelling

Dit onderzoek is een praktijkgericht onderzoek en er zal dus een bijdrage geleverd worden aan de oplossing van een beleidsprobleem. Door verschillende ontwikkelingen in de samenleving is de kloof tussen de burger en de overheid te groot geworden. Vanuit beide is dan ook de vraag naar een nieuwe verhouding en nieuwe samenwerkingsvorm ontstaan, waarbij burgers het initiatief nemen en de overheid zich terugtrekt in een faciliterende rol. In krimpgebieden is deze roep nog sterker. De leefbaarheid en het voorzieningenniveau in krimpgebieden komt versneld onder druk te staan. Vanuit de samenleving zie je juist in deze gebieden veel initiatieven ontstaan om deze gevolgen te ondervangen. De overheid heeft er groot belang bij om deze initiatieven te ondersteunen en het kapitaal en potentieel van de samenleving zo beter te benutten (van der Spek, 2012, p. 21). Dit wordt ook wel overheidsparticipatie genoemd.

Overheidsparticipatie is een vrij nieuw begrip (Twynstra Gudde, 2008, p. 8). Er zijn in de praktijk nog weinig gemeenten die hier gedurende lage tijd actief mee bezig zijn. Hierdoor is momenteel nog weinig ervaring opgebouwd en worstelen veel gemeenten met de omslag van burger- naar overheidsparticipatie en de invulling die zij aan overheidsparticipatie kunnen geven binnen hun gemeente. Overheden moeten leren hoe ze initiatieven kunnen faciliteren, ondersteunen en mogelijk aanjagen, in plaats van ze als het ware door te drukken (Lacance, 2012, p. 6).

In dit onderzoek wordt door middel van een literatuurstudie en een drietal casestudies gekeken naar de toepassing van overheidsparticipatie in de praktijk. Doel is om aan de hand van ervaringen van gemeenten die al langer met overheidsparticipatie aan het werk zijn te bestuderen hoe de omslag van burger- naar overheidsparticipatie vormgegeven is. Gemeenten die met overheidsparticipatie aan de slag willen kunnen hiervan leren.

Doel van dit onderzoek is het doen van aanbevelingen aan gemeenten over hoe zij de omslag van burger- naar overheidsparticipatie kunnen maken.

Hoewel dit onderzoek primair praktijkgericht is, zal het door de opgeleverde kennis ook een bijdrage leveren aan de theorievorming over krimpbeleid. Dit is de theoretische relevantie van dit onderzoek (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 34).

1.2.2 Vraagstelling

Om het doel van dit onderzoek te kunnen verwezenlijken en daarnaast sturing aan het onderzoek te geven zijn twee hoofdvragen opgesteld. Om deze hoofdvragen te kunnen beantwoorden en nog meer sturing te geven aan dit onderzoek zijn daarnaast ook een aantal deelvragen opgesteld.

Hoofdvraag 1: Waarom maken gemeenten de omslag van burger- naar overheidsparticipatie

Deelvragen: 1.1 Wat is overheidsparticipatie?

1.2 Is er momenteel sprake van een omslag van burger- naar overheidsparticipatie?

1.3 Waarom hebben de casestudies Hellendoorn, Deventer en Alpen aan den Rijn de omslag van burger- naar overheidsparticipatie gemaakt?

Hoofdvraag 2: Hoe kunnen gemeenten de omslag van burger- naar overheidsparticipatie inhoud geven?

Deelvragen: 2.1 Hoe kan overheidsparticipatie verankerd worden in de organisatie van de gemeente?

2.2 Wat is een faciliterende houding van een gemeente?

2.3 Op welke manieren kan de gemeente een initiatief ondersteunen?

1.2.3 Operationalisering centrale begrippen

Burgerparticipatie: de activiteiten waarvoor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties door de overheid uitgenodigd worden om deel te nemen aan het beleidsproces, waarbij de eindbeslissing nadrukkelijk in handen van de overheid is.

Overheidsparticipatie: een samenwerkingsvorm tussen de maatschappij en de overheid waarbij initiatieven vanuit de samenleving komen en de overheid een ondersteunende en faciliterende rol inneemt.

Het burgerinitiatief: een activiteit van één of meer burgers, die gericht is op bevordering van het algemeen belang, een meerwaarde voor de gemeenschap heeft, in het publiek domein plaatsvindt, waarbij de overheid op enig moment een faciliterende rol speelt en de initiatiefnemers geestelijk eigenaar van het initiatief blijven.

1.3 Wetenschappelijk en maatschappelijk belang van het onderzoek

Dit onderzoek is zowel maatschappelijk als wetenschappelijk relevant. Maatschappelijk gezien vormen de aanbevelingen die voortvloeien uit dit onderzoek een deel van een oplossing van een beleidsprobleem. De kloof tussen de overheid en de burger is vandaag de dag te groot geworden en de huidige sturingsvorm schiet tekort. Verschillende gemeenten hebben niet meer de middelen en instrumenten om problemen goed aan te kunnen pakken. Vooral gemeenten die kampen met krimp schieten hierin te kort. Ook door de financiële crisis zullen gemeenten door gebrek aan financiën verantwoordelijkheden terug moeten leggen bij de maatschappij. Overheidsparticipatie kan hierin een belangrijke rol spelen en steeds meer gemeenten gaan dan ook aan de slag met burgerinitiatieven (Gudde, 2008, p. 16). Omdat dit echter nog een vrij nieuw begrip is, bestaat er nog weinig kennis over de manier waarop gemeenten deze nieuwe samenwerkingsvorm kunnen laten slagen. Hierdoor worstelen veel gemeenten met de inzet van overheidsparticipatie (Gudde, 2008, p. 16). Dit onderzoek probeert deze kennis aan te vullen, door naar de bestaande ervaringen te kijken.

Ook wetenschappelijk gezien levert dit onderzoek een bijdrage. Omdat overheidsparticipatie en vrij nieuw begrip is, is dit een terrein waar wetenschappers nog veel onderzoek naar kunnen doen (Gudde, 2008, p. 16). Verscheidene onderzoekers en instituten zijn al bezig met kennisontwikkeling op dit vlak (Peeters, 2012), (van der Pennen & Bosch, 2010) (Koninklijke Nederlandse Heidemaatschappij, 2012), (Hemmes et al., 2009). Dit onderzoek zal hier nog verder aan bijdragen. De kennis die ontwikkeld wordt kan weer bijdragen aan de praktijk.

1.4 Leeswijzer

In dit eerste hoofdstuk is de aanleiding van het onderzoek, de doel- en vraagstelling en de maatschappelijke- en wetenschappelijke relevantie aan bod gekomen. In hoofdstuk 2 staat de methodologische verantwoording centraal. In hoofdstuk 3 volgt een casusbeschrijving. Hoofdstuk 4, 5 en 6 vormen het theoretisch kader van dit onderzoek. Eerst wordt in hoofdstuk 4 een bredere context geschetst, daarna gaat hoofdstuk 5 dieper in op de theorie rondom participatie en ten slotte gaat hoofdstuk 6 in op overheidsparticipatie en het burgerinitiatief. In hoofdstuk 7 en 8 komt de verwerking van de gegevens aan bod. Hoofdstuk 7 gaat in op de eerste hoofdvraag en verdiept zich in de omslag van burger- naar overheidsparticipatie. Hoofdstuk 8 behandelt de tweede hoofdvraag. Vervolgens volgt in hoofdstuk 9 een conclusie waarin ook de aanbevelingen aan bod komen. Tot slot staat hoofdstuk 10 in het teken van een kritische reflectie.

Hoofdstuk 2 Methodologie

Een essentieel onderdeel bij het schrijven van een wetenschappelijk stuk is de verantwoording van de onderzoeksmethode. In dit hoofdstuk wordt de methodologie en werkwijze van dit onderzoek toegelicht. De onderzoeksstrategie, de selectie van de cases en de verzameling van het onderzoeksmateriaal worden verantwoord.

2.1 Soort onderzoek

Een onderzoek kan zowel beschrijvend als exploratief van aard zijn. Deel één van dit onderzoek is vooral beschrijvend van aard, waarbij door middel van een literatuuronderzoek de belangrijkste begrippen en theoretische achtergronden onderzocht zijn. Ook de casussen zijn middels een literatuuronderzoek alvast verkend. Het tweede deel van het onderzoek staat meer in het teken van exploratief onderzoek. De nadruk ligt hierbij op het ontwerpen van aanbevelingen voor gemeenten over de manier waarop zij overheidsparticipatie invulling kunnen geven. Door middel van het bestuderen van literatuur en de drie casussen en het afnemen van kwalitatieve interviews wordt getracht nieuwe kennis te ontwikkelen.

Daarnaast is dit onderzoek primair praktijkgericht. Het belangrijkste doel van het onderzoek is een bestaand beleidsprobleem op te lossen. Natuurlijk heeft het onderzoek hiernaast ook een theoretische relevantie, daar waar onderzoek gedaan wordt vindt ook theorieontwikkeling plaats, maar dit is niet het hoofddoel van het onderzoek (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 34).

Tot slot is dit een kwalitatief onderzoek. Een kwalitatief onderzoek kenmerkt zich door de focus op de aard, context en oorzaken en gevolgen van verschijnselen, waar kwantitatief onderzoek zich veel meer richt op de omvang en frequentie, ofwel cijfermatige gegevens (Verschuren & Doorewaard, 2007). Om de hoofdvraag van dit onderzoek goed te kunnen beantwoorden zijn hoofdzakelijk kwalitatieve gegevens nodig: ervaringen van de drie gemeenten.

2.2 Onderzoeksstrategie

Een onderzoeksstrategie kan worden gedefinieerd als 'een geheel van met elkaar samenhangende beslissingen over de wijze waarop u het onderzoek gaat uitvoeren' (Verschuuren & Doorewaard, 2007, p. 159). De onderzoeksstrategie moet vanzelfsprekend goed aansluiten bij het doel van het onderzoek en de centrale vraag, om zo op de juiste manier op zoek te gaan naar antwoorden en conclusies.

2.2.1 De literatuurstudie

Een literatuurstudie is zeer geschikt om de huidige theoretische stand van zaken over een bepaald onderwerp in kaart te brengen (Verschuuren & Doorewaard, 2007). Een literatuurstudie is dan ook vooral beschrijvend van aard, waarin bestaande kennis bestudeerd wordt en vrijwel geen nieuwe kennis gegenereerd wordt. Het doel van deze literatuurstudie is te onderzoeken welke inzichten er momenteel reeds bestaan rondom de veranderende relatie tussen de overheid en de maatschappij, burgerparticipatie, overheidsparticipatie en het burgerinitiatief. Deze bronnen worden bestudeerd aan de hand van de kwalitatieve inhoudsanalyse (Verschuuren & Doorewaard, 2007). De informatie uit de bronnen die voor dit onderzoek van belang zijn worden geselecteerd en nader bestudeerd om zo de enorme hoeveelheid aan informatie te reduceren. Daarnaast fungeert de literatuurstudie in het tweede gedeelte van het onderzoek als ondersteuning van de informatie uit de kwalitatieve interviews.

2.2.2 De casestudies

De tweede onderzoeksstrategie die goed aansluit bij het doel en de vraagstelling van dit onderzoek is de casestudy. 'Een casestudy is een onderzoek waarbij de onderzoeker probeert om een diepgaand en integraal inzicht te krijgen in één of enkele tijdruimtelijk begrensde objecten of processen' (Verschuuren & Doorewaard, 2007, p. 183). Deze onderzoeksstrategie beslaat een smal domein, bestaande uit een klein aantal onderzoekseenheden en focust dus meer op de diepte dan de breedte (Verschuuren & Doorewaard, 2007, p. 184). In dit onderzoek richten de casestudies zich op het thema overheidsparticipatie in een drietal gemeenten: Hellendoorn, Deventer en Alphen aan den Rijn.

Ook kenmerkt een casestudy zich door het gebruik van kwalitatieve gegevens en dito onderzoeksmethoden (Verschuuren & Doorewaard, 2007, p. 184). Met behulp van de casestudies worden de ervaringen en werkwijzen van de gemeente Hellendoorn, Deventer en Alphen aan den Rijn met overheidsparticipatie onderzocht. Deze kwalitatieve gegevens zijn verzameld middels kwalitatieve interviews.

Een nadeel van de casestudy is de geringe generaliseerbaarheid van de uitkomsten. Omdat slechts drie casussen in de diepte bestudeerd worden zullen de uitkomsten van dit onderzoek waarschijnlijk niet doorgetrokken kunnen worden naar andere gemeenten. Omdat er echter momenteel nog weinig kennis beschikbaar is op het gebied van overheidsparticipatie is het voor nu voldoende dat hierover bewustzijn bestaat. Daarnaast

zou dezelfde onderzoek aanpak wel gebruikt kunnen worden om uitkomsten in andere gemeenten te genereren.

2.2.3 Selectie casussen

Het selecteren van de casussen is gebeurd aan de hand van een doelgerichte steekproef (Saunders, Lewis, Thornhill, Booij & Verckens, 2011, p. 221). Bij een doelgerichte steekproef gaat de onderzoeker op zijn of haar eigen oordeel af bij het selecteren van de casussen. De logica waarop een casus gekozen wordt hangt af van de onderzoeksvraag en –doelstelling. Het is hierbij van belang een casus te selecteren die veel informatie bevat. In dit onderzoek is gekozen drie gemeenten te selecteren die reeds langere tijd overheidsparticipatie en het burgerinitiatief in de praktijk toepassen. Omdat het nog een vrij nieuwe ontwikkeling is hebben nog niet veel gemeenten ervaring met deze concepten. Voor het onderzoek is het van belang de gemeenten te selecteren die al ervaring opgebouwd hebben waar andere gemeenten van zouden kunnen leren.

Wanneer beleidsdocumenten van verschillende gemeenten bestudeerd worden, blijkt dat elke gemeente in haar beleid tegenwoordig aandacht besteed aan burgerparticipatie en interactief beleid (Brummen (2010) de gemeente Amersfoort (2008) de gemeente Hellendoorn (2010) de gemeente Zaanstad (2008) de gemeente Rotterdam (2009)). Steeds meer gemeenten gaan met overheidsparticipatie aan de slag (Gudde, 2008, p. 16). Toch blijkt in de praktijk dat nog maar weinig gemeenten de echte vertaalslag naar het faciliteren van burgerinitiatieven en overheidsparticipatie weten te maken. De omslag van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie blijkt lastig en lijkt tijd te kosten. Gemeente Hellendoorn, Deventer en Alphen aan den Rijn zijn inmiddels al 10 tot 20 jaar bezig met het in praktijk brengen van overheidsparticipatie en hebben dit zich enigszins eigen gemaakt. Zij hebben inmiddels redelijk wat ervaring opgedaan waar andere gemeenten van kunnen leren en zijn geschikt voor een casestudie.

2.3 Onderzoeksmateriaal

Er wordt nog ingegaan hoe de relevante data verzameld is. In de eerste fase van het onderzoek, de fase waarin de bestaande kennis op dit gebied nader bestudeerd wordt, zijn de belangrijkste bronnen waaruit informatie gehaald worden relevante documenten. Hierbij kan gedacht worden aan wetenschappelijke stukken die verslag doen van eerder onderzoek op dit gebied en beleidsdocumenten van gemeenten die overheidsparticipatie toepassen in de praktijk. Daarnaast is op 9 maart 2012 een bijeenkomst ter ere van het 25-jarige jubileum

van de Verenigde Kleine Kernen Gelderland bijgewoond. Deze bijeenkomst stond geheel in het teken van overheidsparticipatie en er zijn veel inspirerende sprekers aan het woord gekomen. Deze zijn ook terug te vinden in tabel 1 – overzicht interviews.

De tweede fase van het onderzoek staat in het teken van de casestudie, waarbij de informatie hoofdzakelijk verzameld zal worden middels kwalitatieve interviews. Eerst zijn er twee experts op het gebied van overheidsparticipatie geïnterviewd. Dit is gedaan aan de hand van semigestructureerde interviews, zodat respondenten de mogelijkheid krijgen te benadrukken wat zij van belang vinden en de onderzoeker kan doorvragen op thema's die voor dit onderzoek van belang zijn. Er is een interviewgide opgesteld, als ondersteuning voor de interviewer. Deze is te vinden in Bijlage II. Vervolgens zijn belangrijke en relevante personen van de casussen Hellendoorn, Deventer en Alphen aan den Rijn geïnterviewd, op dezelfde wijze. Ook deze respondenten zijn terug te vinden in tabel 1. Daarnaast is een toelichting van de geïnterviewde personen te vinden in Bijlage I.

Tabel 1 – Overzicht interviews

Geïnterviewde	Functie	Datum	Bijzonderheden
Jan Jacob van Dijk en Hans van Overbeeke	Gedeputeerde Voormalig burgemeester gemeente Hellendoorn	09-03-2012	Sprekers op het 25-jarig jubileum VKK Gelderland
Pieter Rozema	Projectadviseur en Team overheidsparticipatie KNHM	30-05-2012	
Anton Vlaanderen	Procesmanager bureau Balg	31-05-2012	
Jane Knol	Beleidsadviseur gemeente Hellendoorn, projectleider Hellendoorn in Actie en de Lerende Gemeenschap	12-06-2012	
Jos Pierey	Wethouder gemeente Deventer, wijkwethouder wijk 3 en 4 in Deventer	18-07-2012	
Kees van Velzen	Wethouder openbare werken en wijkgericht werken Alphen aan den Rijn	07-08-2012	

2.4 Verwerking van de gegevens

Om de hoofdvragen te kunnen beantwoorden middels de verzamelde gegevens, is het van belang eerst structuur aan deze veelheid van informatie aan te brengen. Aan de hand van de literatuur en de kwalitatieve interviews is een lijst met thema's opgesteld. Hierbij waren de deelvragen leidend en is vervolgens gekeken welke onderwerpen in de interviews steeds terugkwamen. Deze zijn ten slotte aangevuld met onderwerpen uit de literatuur. De lijst met thema's is te vinden in tabel 3.

Tabel 3 – Thema's overheidsparticipatie

Thema	Deelthema's
Omslag: een trend?	
Motieven voor de omslag	> financieel
Interne organisatie gemeente	> verankering overheidsparticipatie in organisatie > overheidsparticipatie passend en eigen maken
Ondersteuning initiatief	> een faciliterende houding > manieren van faciliteren > randvoorwaarden
Representativiteit en gelijkheid	> representativiteit binnen gebied initiatief > gelijkheid t.o.v. andere gebieden

Wanneer deze thema's behandeld zijn, is de informatie zo verwerkt dat de hoofdvragen beantwoord kunnen worden. De eerste twee thema's vormen een antwoord op de eerste hoofdvraag. De laatste vier thema's beantwoorden aan de tweede hoofdvraag.

In het geven van structuur aan de analyse speelt de literatuurstudie nog een vrij grote rol. Er bestaan veel werkdocumenten waarin gemeenten in samenwerking zoekende zijn naar het geven van een invulling aan overheidsparticipatie. Goede voorbeelden hiervan zijn de documenten: *werkboek help een burgerinitiatief* (Blom et al., 2007) en *help een burgerinitiatief* (van der Heijden et al., 2007). Hieruit komen een aantal handvaten naar voren waar gemeenten op kunnen letten bij het vormgeven van overheidsparticipatie binnen hun gemeentelijke organisatie. Met informatie uit de kwalitatieve interviews wordt nagegaan in hoeverre dit ook in de casestudies het geval was. De informatie uit de casestudies richt zich vooral op achtergronden en motieven, aangezien deze in de literatuur minder goed te vinden zijn.

Hoofdstuk 3 Casusbeschrijving: Hellendoorn, Deventer en Alphen aan den Rijn

3.1 Gemeente Hellendoorn

In de provincie Overijssel, op de grens van Twente met Salland, ligt de gemeente Hellendoorn. Deze gemeente bestaat uit de kernen Nijverdal, Hellendoorn, Haarle, Daarle, Daarlerveen en enkele buurtschappen. Samen herbergen deze kernen ongeveer 36.000 inwoners (Gemeente Hellendoorn, n.d.). Op de website van de gemeenten geven zij het volgende aan: 'voorop in deze gemeente staat de gemeenschapszin. Hellendoorn heeft een grote sociale onderlinge betrokkenheid' (Gemeente Hellendoorn, n.d.).

De gemeente Hellendoorn hecht veel waarde aan de sociale betrokkenheid en inbreng van haar burgers. Om deze sterke sociale cohesie en de onderlinge betrokkenheid goed te houden zijn zij al sinds 2005 zijn zij aan de slag gegaan met het idee overheidsparticipatie, ook al werd het toen nog niet zo genoemd. Eind 2006 hebben zij deze visie omgezet in een concrete campagne: Hellendoorn in Actie (Jane Knol, persoonlijke communicatie, 12 juni 2012). Deze campagne liep van januari 2007 tot januari 2008 en had als doel de sociale samenhang in buurten en wijken te bevorderen. Inwoners en organisaties hebben zelf nieuwe initiatieven ontplooid en daarnaast contacten gelegd om de sociale kwaliteit te bevorderen (Gemeente Hellendoorn, n.d.).

Tijdens deze campagne is bij de gemeente het bewustzijn ontstaan dat men het faciliteren van burgerinitiatieven nog meer wilde vormgeven en uiteindelijk inbedden in de organisatie. Daarnaast vond men het zonde om het mooie netwerk van samenwerkende mensen dat ontstaan was ten tijde van Hellendoorn in Actie verloren te laten gaan (Jane Knol, persoonlijke communicatie, 12 juni 2012). Dus is na Hellendoorn in Actie de Lerende Gemeenschap opgericht. Een Lerende Gemeenschap is een hecht samenwerkingsverband tussen meerdere organisaties binnen de maatschappij, zoals ondernemers, politie, woningcorporaties en de gemeente, maar ook onderwijs- welzijns- en zorginstellingen en de kerk. Zij werken langere tijd (ongeveer 2 jaar) samen aan een bepaald thema waar zij een gedeeld belang bij hebben. Deze samenwerking is op basis van gelijkwaardigheid en het eigen initiatief en probleemoplossend vermogen vanuit de samenleving staat hierbij centraal (Gemeente Hellendoorn, n.d.). De gemeente Hellendoorn heeft door het oprichten van deze Lerende Gemeenschap laten zien de stap te willen maken van burger- naar overheidsparticipatie.

Na een aantal jaar ervaring opdoen vind de gemeente het belangrijk dat de hele organisatie aan de slag gaat met overheidsparticipatie. Om alle ambtenaren binnen de

organisatie enthousiast te maken is een intern traject gestart, zodat overheidsparticipatie uiteindelijk structureel een plaats krijgt binnen de gemeente (Jane Knol, persoonlijke communicatie, 12 juni 2012).

3.2 Gemeente Deventer

In het oosten van Nederland, in het zuidwesten van de gemeente Overijssel, ligt de gemeente Deventer. Deze gemeente heeft een inwoneraantal van 98.660 inwoners en herbergt deze in de stad Deventer, de dorpen Bathmen, Diepenveen, Lettele, Okkenbroek en Schalkhaar en daarnaast nog enkele buurtschappen.

Begin jaren '90 van de vorige eeuw is de gemeente Deventer al begonnen met de ontwikkeling van de Deventer Wijkaanpak. In een aantal wijken was sprake van toenemende leefbaarheidsproblemen en daarnaast was er sprake van een te grote ervaren afstand tussen de burger en het bestuur. De gemeente was zich bewust van het feit dat juist bewoners experts van hun eigen leefomgeving zijn en hierdoor vaak goede ideeën hebben om iets aan problemen te doen (Attema, Schuttert, van Straaten & Hendriks, 2011, p. 4). Deventer was hiermee een van de pioniers in Nederland wanneer het om overheidsparticipatie en burgerinitiatieven gaat.

In de Deventer Wijkaanpak wordt het initiatief bij de bewoners gelegd in plaats van bij de overheid. Om deze aanpak te realiseren is de gemeente Deventer ingedeeld in verschillende wijken, met elk een wijkteam van bewoners, een wijkwethouder, een wijkmanager, een wijkopbouwwerker en een eigen wijkbudget. Bewoners kunnen zelf ideeën, wensen, kansen of knelpunten die zij in hun eigen buurt of dorp signaleren op pakken. Aan het begin van een twee-jarige periode krijgen zij de mogelijkheid hun projectvoorstellen te presenteren op een markt. Het wijkteam heeft vervolgens de beslissingsbevoegdheid om te kiezen aan welke projecten geld besteed wordt en die worden verder ontwikkeld. Belangrijk hierbij is dat de uitvoeringsplicht ook bij de planmakers ligt (Jos Pierey, persoonlijke communicatie, 18 juli 2012). Zij ontwikkelen maatregelen en voeren het project uit, met behulp van spelers van de overheid (Attema et al., 2011, p. 4). Zo kan de leefbaarheid in de gemeente Deventer vergroot worden.

Deze nieuwe aanpak heeft om een grote omslag gevraagd in de manier van werken van zowel de bewoners als de gemeente. De gemeente Deventer is hiermee goed op weg. Vooral in vergelijking met de beginperiode van de wijkaanpak blijkt dat ambtenaren vandaag de dag sneller in gesprek gaan met bewoners en dit ook als vanzelfsprekend ervaren (Attema et al., 2011, p. 4). Het is echter wel belangrijk om dit te blijven ontwikkelen en vooruitstrevend te blijven.

3.3 Gemeente Alpen aan den Rijn

Alphen aan den Rijn ligt in de provincie Zuid-Holland. De gemeente bestaat hoofdzakelijk uit de stad Alphen aan den Rijn, maar telt hiernaast ook nog de dorpen Aarlanderveen en Zwammerdam (Gemeente Alphen aan den Rijn, n.d.). De gemeente heeft momenteel ongeveer 72.883 inwoners. Samen met deze inwoners is de gemeente al ongeveer 10 tot 15 jaar bezig met burgerinitiatieven met betrekking tot het openbaar groen in de gemeente. In oktober in 2001 is Alphen aan den Rijn benoemt tot groenste stad van Nederland en het jaar daarop, in september 2002, zelfs tot groenste stad van Europa (Gemeente Alphen aan den Rijn, n.d.).

De gemeente heeft een lange traditie in burgerinitiatieven, aldus Kees van Velzen, wethouder openbare werken en wijkgericht werken van de gemeente Alphen aan den Rijn (persoonlijke communicatie, 7 augustus 2012). Zij zien dit als loslaten binnen bepaalde afsprakenkaders. De gemeente wil de ruimte aan de burger teruggeven en, misschien nog wel belangrijker, de burger eigenlijk hun eigen verantwoordelijkheid teruggeven. Hierdoor zijn zij heel bewust na gaan denken over nieuwe vormen van participatie. Daarnaast kwamen zij tot het inzicht dat door middel van burgerinitiatieven met dezelfde middelen een betere kwaliteit behaald kon worden. Op de afdeling groen zaten op dat moment een aantal enthousiaste medewerkers die hier graag mee aan de slag wilden (Kees van Velzen, persoonlijke communicatie), 7 augustus 2012. Zo is het burgerinitiatief binnen het openbaar groen ontstaan. Ook op andere vlakken kan de burger in Alphen in den Rijn tegenwoordig een initiatief indienen.

Burgers met een goed idee worden ofwel fysiek ofwel financieel gesteund. Wanneer een burger deze steun wil ontvangen, zitten hier wel harde afspraken aan verbonden (Kees van Velzen, persoonlijke communicatie, 7 augustus 2012). De burger krijgt de verantwoordelijkheid voor bijvoorbeeld het onderhouden van het door de gemeente aangelegde perkje. Wanneer dit door de samenleving niet goed opgepakt wordt, vindt er afschaling plaats en wordt het perkje weer gedegradeerd tot de oude, gemiddelde situatie

Hoofdstuk 4 Een bredere context

Om antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag en overheidsparticipatie nader te kunnen onderzoeken is het van belang eerst te onderzoeken welke theoretische inzichten momenteel al bestaan ten aanzien van het thema participatie. Hoofdstuk 4, 5 en 6 vormen het theoretisch kader. In dit hoofdstuk wordt een bredere context geschetst. Vervolgens gaat hoofdstuk 5 vervolgens in op het begrip participatie en in hoofdstuk 6 wordt dit nog verder toegespitst op overheidsparticipatie en het burgerinitiatief.

4.1 De netwerksamenleving

'De grenzen van sturing op basis van een topdownbenadering en éézijdige coördinatie vanuit de overheid zijn al decennia terug bereikt' (Teisman 1995, in Edelenbos, Domingo, Klok & Tatenhove, 2006, p. 8). Vandaag de dag is een netwerksamenleving (Castells, 2000) ontstaan waarin de overheid bij het formuleren en uitvoeren van beleid in sterke mate afhankelijk is van diverse partijen uit de samenleving (Edelenbos et al., 2006, p. 9). Het ontstaan van deze netwerksamenleving wordt door de Spaanse socioloog Manuel Castells beschreven in zijn invloedrijke trilogie *The Information Age: Economy, Society and Culture* (1996). Deze nieuwe samenleving is van belang wegens de ingrijpende gevolgen die het heeft voor de verhouding tussen de overheid en haar burgers en zal in deze paragraaf uitgebreid toegelicht worden.

De theorie van Castells wordt tot het postmodernisme gerekend, een stroming die opgekomen is in de jaren '80 van de vorige eeuw. Kenmerkend voor postmoderne theorieën is de verwerping van de 'grote waarheid' of de 'grote theorie' (Schreurs, 2011, p. 23). De postmodernist gelooft dat het altijd mogelijk is om iets vanuit een ander perspectief te zien of op een andere manier te interpreteren en dat tegengestelde beweringen dus naast elkaar kunnen bestaan. Vandaag de dag worden het concept ruimte en de verhouding tussen de overheid en haar burgers voor een groot deel bepaald door deze postmodernistische gedachte. Ruimte wordt tegenwoordig niet meer alleen als een puur fysiek gegeven gezien, maar wordt benaderd als een sociale constructie: gemaakt en beleefd door verschillende individuen die de ruimte allemaal anders ervaren. Hierdoor ervaren overheden vandaag de dag een gebrek aan legitimiteit bij het inrichten van deze ruimte (Schreurs, 2011, p. 23). Waar zij vroeger de ruimte naar hun juiste waarheid in konden richten, bestaat er nu niet meer één juiste waarheid maar bestaan er meerdere waarheden van verschillende actoren uit de samenleving naast elkaar. De overheid zal steeds meer naar deze actoren moeten

luisteren om ruimte te geven aan deze verschillende waarheden en participatie van verschillende groepen in de samenleving is hier in de ruimtelijke ordening een logisch gevolg van.

In de laatste decennia van de 20^e eeuw ontstaat er een nieuwe samenleving. In deze samenleving zijn grenzen steeds minder van belang geworden en is een wereldwijde schaal ontstaan. Dit proces wordt ook globalisering genoemd en gaat gepaard met verschillende processen die de ervaring van tijd versnellen en het belang van afstand verkleinen (Schreurs, 2011, p. 23). In de context van deze globaliserende samenleving spreekt Castells over de netwerksamenleving. Op wereldwijde schaal neemt volgens hem het belang van plaatsen, *space of places*, af en het belang van netwerken, *space of flows*, toe (Castells, 1996). Een netwerk is een systeem van met elkaar verbonden knooppunten en is grensoverschrijdend (Castells & Cardoso, 2005, p. 7). Er bestaan verschillende netwerken: netwerken van informatie, goederen, mensen en technologie (Schreurs, 2011, p. 24). Actoren binnen de knooppunten van deze netwerken zijn wederzijds afhankelijk van elkaar en wisselen informatie uit. Door deze informatie uitwisseling over grote afstand is de aanwezigheid van 'digital networking technologies' een noodzakelijke conditie voor de vorming van een sociale structuur gebaseerd op netwerken (Castells & Cardoso, 2005, p. 3-4). In het verleden vonden netwerken alleen plaats in de private sferen, omdat men niet de middelen had om projecten van een grotere omvang en complexiteit te coördineren. Door de opkomst van deze nieuwe 'digital networking technologies', zoals bijvoorbeeld het internet en de telefoon, is de mogelijkheid gecreëerd om snel en met een groot geografisch en sociaal bereik te communiceren (Castells, 2000).

Hoewel volgens Castells eigenlijk geen eenduidige definitie voor de netwerksamenleving bestaat, wordt er toch gepoogd deze ontwikkeling in woorden te vangen:

'The network society, in the simplest terms, is a social structure based on networks operated by information and communication technologies based in microelectronics and digital computer networks that generate, process, and distribute information on the basis of the knowledge accumulated in the nodes of the networks' (Castells & Cardoso, 2005, p. 7).

Het ontstaan van een netwerksamenleving heeft een grote invloed op het beleid en de sturing van de overheid. In de hedendaagse netwerksamenleving van Castells zal het formuleren en uitvoeren van beleid plaats moeten vinden binnen een netwerk van publieke, maatschappelijke, particuliere en private actoren. Dit wordt ook wel verspreiding van politiek en beleid genoemd: beleid komt niet langer alleen binnen formele instituties tot stand, maar

ook vanuit maatschappelijke spelers, zoals bijvoorbeeld het bedrijfsleven of de wetenschap (Huyse 1994, in Edelenbos et al., 2006, p. 18). Dit is een gevolg van het feit dat de benodigde middelen, zoals kennis en geld, en bevoegdheden verspreid geraakt zijn over diverse actoren binnen de samenleving. Hierdoor is een wederzijdse afhankelijkheid tussen deze partijen ontstaan. Om tot een efficiënte en adequate oplossing van een beleidsprobleem te kunnen komen zal de overheid met deze diverse partijen uit verschillende hoeken van de samenleving moeten samenwerken. Er zal een nieuwe structuur ontstaan, waarbinnen bij het formuleren van beleid tijdelijke samenwerkingsverbanden aan worden gegaan. Hiervoor zal een omslag plaats moeten vinden van meer verticale, hiërarchische sturing naar een meer horizontale sturing (Edelenbos et al., 2006, p. 9) waarbij burgers veel meer betrokken worden en participeren.

4.2 Communicatieve planning

Uit de vorige paragraaf is gebleken dat overheden binnen een netwerksamenleving verschillende actoren uit de maatschappij meer bij het formuleren en uitvoeren van beleid zullen moeten betrekken. Er is meer interactie en communicatie nodig tussen de overheid en de samenleving. De planningsbenadering die deze interactie en communicatie tussen stakeholders centraal stelt is de communicatieve planning en wordt gezien als de meest legitieme en democratische manier van planning (van der Meer, 2010, p.2). Deze filosofie van planning ontstond op basis van de idealen van de Duitse socioloog Habermas en zijn inzichten over communicatief handelen (Voogd & Woltjer, 2010, p. 29). Healley, Innes en Hillier zijn invloedrijke wetenschappers die het communicatieve planningsparadigma verder ontwikkeld hebben (Haughton & Counsell, 2004, p. 41).

Communicatieve planning is ontstaan als een reactie op de naoorlogse moderne planning, waarin de nadruk ligt op instrumentele rationaliteit en de maakbaarheid van de samenleving. In de moderne planning is er veel aandacht voor de wetenschap en de technische rede (Haughton & Counsell, 2004, p. 41). In de jaren '60 van de vorige eeuw groeide de kritiek op de moderne planning. Beleidsmakers en stedenplanners werden verweten te autoritair en academisch te zijn. In een tijd waarin de aandacht voor culturele diversiteit en bewustzijn van het individu groeide bleek het moderne planningsparadigma te onpersoonlijk, anoniem, technisch en wetenschappelijk (Boelens, Spit & Wissink, 2006, p. 119). Er ontstond een roep om een nieuw planningsparadigma, waarbij rationaliteit niet volledig overboord gegooid diende te worden, maar dat een veel opener, democratischer en flexibeler karakter moest krijgen. Het antwoord hierop was de communicatieve planning.

In de communicatieve planning worden alle actoren die een belang hebben bij de planning betrokken. De stakeholders bereiken door middel van dialoog en zonder gebruik van hun machtsposities consensus over problemen en oplossingen (van der Meer, 2010, p. 2). De rationaliteit van een besluit wordt dan ook bepaald door de door interactie verkregen overeenstemming over een beslissing en niet door het logisch en systematisch werken. Ofwel: wanneer alle stakeholders op grond van hun eigen beweegredenen met de beslissing akkoord kunnen gaan wordt deze gezien als rationeel (Voogd & Woltjer, 2010, p. 30). Een belangrijk onderdeel van de communicatieve planning is vanzelfsprekend het organiseren van de participatie.

Wanneer de idealen van de communicatieve planning toegepast worden in de praktijk, zoals ook dikwijls nagestreefd wordt, blijken er een aantal knelpunten te bestaan. Hoewel er gestreefd wordt naar algehele consensus blijken belangen van verschillende stakeholders in de praktijk niet altijd verenigbaar. Hierdoor maken verschillende stakeholders toch gebruik van hun machtsposities en vertonen zij strategisch gedrag. Het proces van interactie en communicatie leidt zo tot ingewikkelde en lange planprocessen met hoge proceskosten (van der Meer, 2010, p. 3).

Hoofdstuk 5 Interactief beleid en participatie

5.1 Tijdschets: participatie en de rol van de overheid

Zoals in het vorige hoofdstuk toegelicht is, is er mede door het ontstaan van de netwerksamenleving en de hierdoor ontstane onderlinge afhankelijkheid tussen de overheid en de samenleving een noodzaak tot meer interactief beleid ontstaan. Ook vanuit de samenleving is in de loop van de decennia een roep om participatie ontstaan. In de afgelopen tientallen jaren heeft dan ook een ontwikkeling plaatsgevonden waarin burgers steeds meer inspraak kregen en meer kunnen participeren. Burgerparticipatie heeft een grote ontwikkeling doorgemaakt van 'het betrekken van burgers bij beleid' naar 'het ondersteunen van initiatieven van burgers'. Men spreekt dan ook vaak over drie generaties van participatie (Jonker, 2008, p. 19). Deze generaties hoeven elkaar niet te vervangen, maar kunnen ook tegelijk spelen. De rol van de overheid heeft ook een ontwikkeling doorgemaakt van een hiërarchische, voorschrijvende en verzorgende overheid naar een overheid die verbindt en faciliteert (Blom et al., p.8). Er vindt een verschuiving van *government* naar *governance* plaats, waarbij beleid steeds meer tot stand komt in samenwerkingsverbanden tussen publieke en private partijen.

De eerste generatie burgerparticipatie is de inspraak van het eind van de jaren '60 en het begin van de jaren '70 van de vorige eeuw (Visser, 2010, p. 1). Tot begin jaren '70 was er sprake van de verzorgingsstaat, waarin de overheid de centrale regelgever en probleemoplosser speelde die ieders zorgen uit handen nam. Solidariteit was het uitgangspunt en de overheid regelde een breed scala aan voorzieningen (Blom et al., 2010, p.8). In de jaren '60 en '70 kwam de democratiseringsbeweging op (Blom et al., 2010, p.8). Op allerlei terreinen werd meer openheid en inspraak geëist door burgers. In 1965 werd hierdoor in de Wet Ruimtelijke Ordening vastgesteld dat er geen plannen goedgekeurd mogen worden wanneer er geen moment van inspraak geweest is. Burgers kregen zo het recht om op overheidsbeleid te reageren. Middels bezwaarschriften kregen zij de mogelijkheid om in de uitvoeringsfase in opstand te komen tegen streek- structuur en bestemmingsplannen (de Graaf, 2007). In de loop der jaren neemt de kritiek vanuit zowel de overheid als de burgers op deze vorm van inspraak toe. Terugkerend kritiekpunt was het feit dat er pas aan het einde van het beleidsproces ruimte was voor inspraak en dat er in de praktijk weinig met de inspraak gedaan werd (de Graaf, 2007). De inspraak was hierdoor erg passief en ook meer procedureel dan inhoudelijk van aard.

Vanaf de jaren '90 is de tweede generatie burgerparticipatie opgekomen, de interactieve beleidsvorming en co-productie (Jonker, 2008, p. 19). Bestuurders beseften dat

de huidige top-down bestuursstijl in de huidige samenleving niet meer werkte en er ontstonden verschillende nieuwe vormen van participatie om het draagvlak en de legitimiteit van beleid te waarborgen (de Graaf, 2007). Daarnaast wilde door overheid onder druk van bezuinigingen meer zelfredzaamheid en verantwoordelijkheid bij de burgers leggen (Blom et al., 2010, p.8). De verzorgingsstaat was te duur geworden. Bij interactieve beleidsvorming krijgen burgers in eerdere fases van het beleid de gelegenheid te participeren en het overheidsbeleid mede vorm te geven. De burger krijgt hierdoor naast de mogelijkheid om te protesteren ook de kans om zelf na te denken over mogelijke problemen en oplossingen. Hoewel hierdoor het vermoeden ontstaat dat de invloed van de burger op besluitvormingsprocessen groeit, blijkt dit in de praktijk vaak complexer. Vaak is gebleken dat overheden de macht niet graag uit handen geven en burgers laten meedenken zonder hier daadwerkelijke consequenties aan te verbinden (Schreurs, 2011, p. 35).

De derde generatie is het burgerinitiatief, waarbij initiatieven vanuit de samenleving komen en de overheid deze ondersteunt en faciliteert. De rollen zijn als het ware omgedraaid en de overheid participeert in het initiatief van de burger. Het wordt dan ook wel overheidsparticipatie genoemd. Hier is de afgelopen jaren de nadruk komen te liggen en hier ligt ook de focus van dit onderzoek. In hoofdstuk 6 wordt dit verder toegelicht.

De hierboven beschreven tijdschets geeft een positief beeld weer, waarin het beleidsproces – volgens de wensen van zowel de burgers als de overheid – steeds meer verruimd wordt en er steeds meer participatie plaats vindt. Toch vind er ook een tegenontwikkeling plaats waarin met name de overheid het participatieproces steeds meer wil beknoppen ten gunste van de efficiëntie en slagvaardigheid van het beleidsproces. Participatie van burgers aan dit proces kan voor vertraging bij de realisering van projecten zorgen, wat natuurlijk extra tijd, geld en moeite kost. Aan de andere kant kan participatie weer verzet van burgers voorkomen, wat de snelheid van het proces juist aanzienlijk kan versnellen. Wanneer burgers het idee hebben dat zij tijdens het proces gehoord zijn, zal dit de maatschappelijke protesten verminderen (Hofman, 2000). De beleidsmakers moeten ten aanzien van participatie in het proces dus altijd een goede afweging maken en een goede balans proberen te vinden tussen de mate van participatie en de slagvaardigheid en (economische) efficiëntie van het proces.

5.2 Motieven voor participatie

In de afgelopen decennia is de vraag naar invloed op het beleid vanuit de samenleving dus gegroeid en overheden burgers hebben steeds meer de ruimte gegeven om te participeren. Beleidsmakers hebben verschillende motieven om burgers te laten participeren en deze zijn grofweg uit te splitsen in vier categorieën (Hofman, 2000):

Participatie als middel om de kwaliteit van het plan te verhogen

Door burgers bij de vorming van beleid te betrekken, is er bij de planvorming sprake van een diversiteit aan inzichten (Hofman, 2000). De burger kan gezien worden als de expert van zijn of haar eigen leefomgeving en hun visie kan een waardevolle bijdrage betekenen bij het vaststellen van problemen of het vinden van oplossingen (Schreurs, 2011, p. 35). Er kan dus veel inhoudelijke input vanuit de samenleving vergaard worden die vervolgens gebruikt kan worden om de inhoudelijke kwaliteit van het plan te verhogen.

Participatie om praktische redenen

Bewoners hebben veel kennis van hun eigen woonomgeving en daarnaast is er over het algemeen sprake van inzet wanneer het om de eigen leefomgeving gaat. In contact met de burgers kan er beter bekeken worden wat er speelt achter de schermen van een wijk. Daarnaast kunnen praktische zaken sneller geregeld worden met hulp van de bewoners, zoals bijvoorbeeld het versturen van uitnodigen of het regelen van gesprekken (Hofman, 2000).

Participatie om strategische redenen

Wanneer beleidsmakers een goede afweging maken en participatie op de juiste manier – passend bij het proces – inzetten, kan dit de snelheid en kwaliteit van het proces beter waarborgen. Hierdoor kunnen zij tijd en geld besparen (Hofman, 2000). Wanneer bewoners het idee hebben dat er in het proces ruimte is geweest voor hun emoties en visies zullen de maatschappelijke protesten beperkt blijven. Het creëren van draagvlak draagt dus bij aan de effectiviteit van het beleidsproces (Schreurs, 2011, p. 36).

Participatie als vorm van democratie

Inspraak en het betrekken van bewoners bij het beleidsproces is een middel om de besluitvorming te democratiseren (Schreurs, 2011, p. 36). Bewoners zouden het recht hebben om hun eigen samenleving mee vorm te mogen geven (Hofman, 2000). Een gemeente kan vanuit haar eigen waarden of normen over democratie de keuze maken voor interactief beleid (de Graaf, 2007).

Burgers hebben veelal andere motieven om deel te nemen in het beleidsproces. Het kan bijvoorbeeld zijn dat de burger graag zijn stem wil laten horen en zijn mening kwijt wil. Daarnaast kan de burger een bepaald misstand onder de aandacht willen brengen, zodat het op de politieke agenda kan komen en hier vervolgens (hopelijk) iets mee gedaan wordt. Daarnaast kunnen een aantal persoonlijke motieven een burger motiveren te participeren, zoals erkenning of uitdaging, het opdoen van sociale contacten, zinnig tijdverdrijf of het verhogen van de kwaliteit van de eigen leefomgeving (Schreurs, 2011).

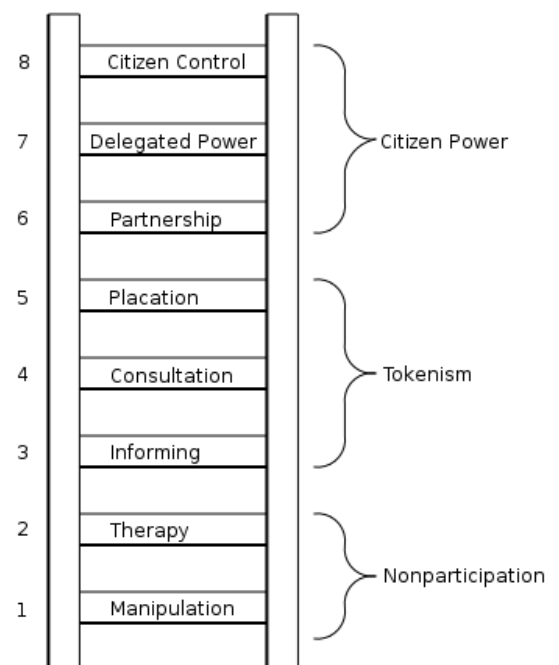
5.3 Verschillende maten van participatie: de participatieladder

De participatieladder is een meetinstrument dat de verschillende vormen van bestuur indeelt naar de mate van interactiviteit en participatie (Heins, 2001, p. 1). Dit instrument is ontwikkelt door de bestuurskundige Arnstein in 1969 en hierna veelvuldig verspreid en aangepast. De originele participatieladder bestond uit acht treden onderverdeeld in drie groepen (zie figuur 2 – participatieladder Arnstein). De onderste treden van de ladder, *manipulation* en *therapy*, staan voor de twee laagste levels waarin sprake is van *non-participation*. Doel van de gebruikers van deze treden is het onderwijzen, beïnvloeden en manipuleren van participanten (Arnstein, 1969, p. 220).

De volgende treden van de ladder, *informing*, *consultation* vertegenwoordigen een hogere groep van

participatie: *tokenism* (Arnstein, 1969, p. 220). Dit woord laat zich moeilijk vertalen in het Nederlands, maar het meest passende begrip is waarschijnlijk symboliek. Binnen deze groep treden krijgen participanten wel de mogelijkheid om hun visie te uiten, maar hebben zij te weinig macht en hierdoor geen zekerheid dat er iets met deze input gedaan wordt (de Graaf, 2007, p. 26). Ook de vijfde trede, *placation*, behoort tot *tokenism* met als belangrijk verschil dat participanten zich mogen verenigen en laten vertegenwoordigen door een commissie en hun visie hierdoor waarschijnlijk eerder meegenomen wordt in een beslissing van het bestuur.

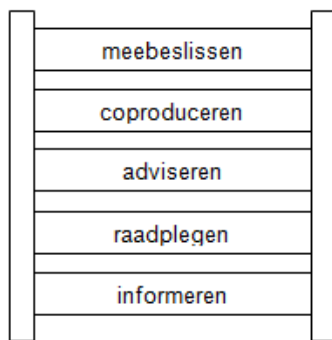
De drie volgende treden, *partnership*, *delegated power* en *citizen control* vertegenwoordigen de hoogste mate van participatie (Arnstein, 1969, p. 220). In een



Figuur 2 – Participatieladder Arnstein (Vrij Naar: Arnstein 1969)

partnership krijgen verenigde burgers de mogelijkheid om met het bestuur te onderhandelen. Bij *delegated power* is de macht om beslissingen te nemen over verschillende burgers of maatschappelijke organisaties verdeeld. De hoogste trede *citizen control* gaat hierbij nog een stap verder en geeft het hele proces uit handen aan de samenleving (de Graaf, 2007, p. 26).

Zoals eerder aangegeven is de participatieladder van Arnstein veelvuldig verspreid en aan verschillende situaties en ontwikkelingen aangepast. Edelenbos en Monnikhof (2001) hebben een participatieladder ontwikkeld voor het Nederlandse bestuur (Figuur 3 –



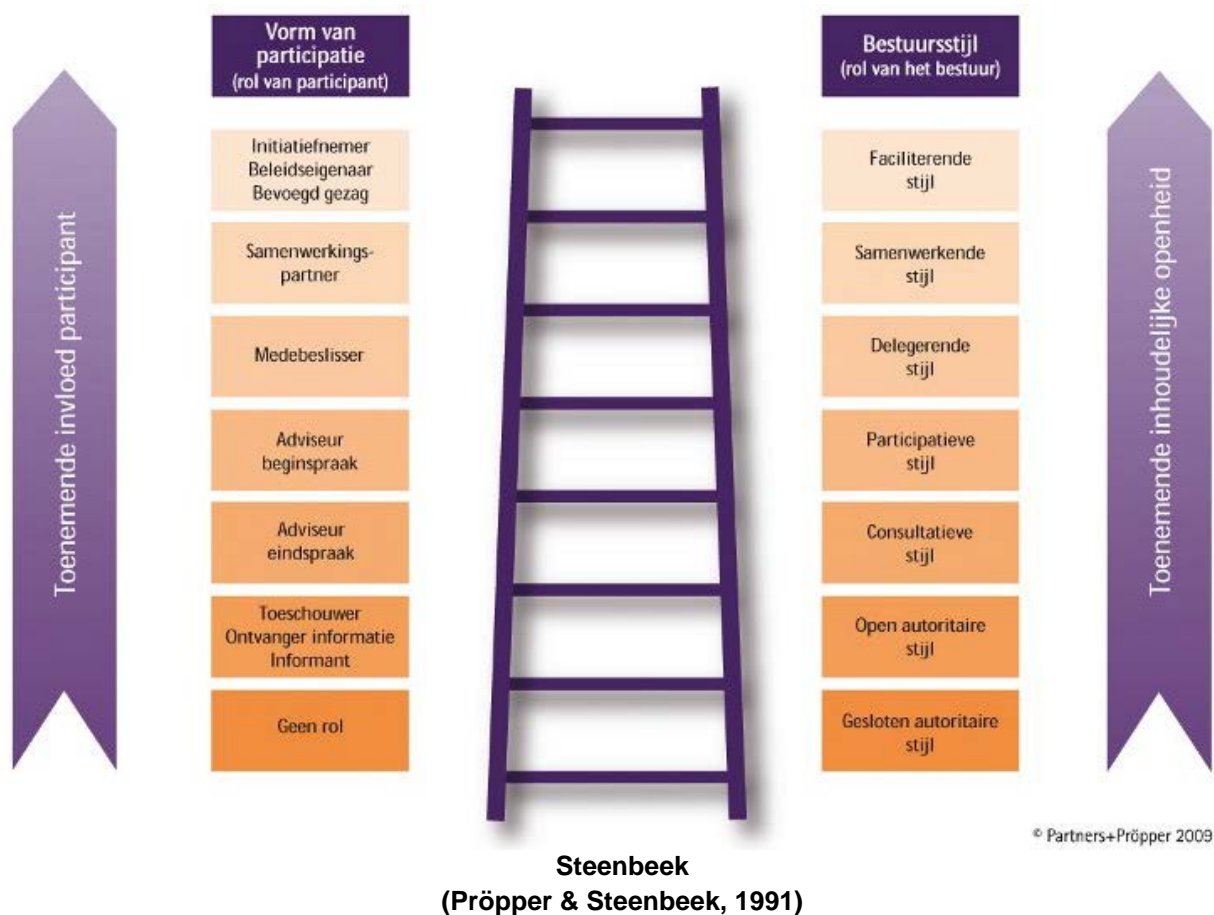
Participatieladder Edelenbos en Monnikhof). Hierbij zijn een tweetal verschillen met de originele ladder van Arnstein te onderscheiden. De eerste treden, de treden van non-participatie, zijn in deze nieuwe vorm weggelaten. Daarnaast is de ladder aangepast aan het hedendaags Nederlands bestuur. Zij onderscheiden vijf niveaus van participatie: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen (Edelenbos en Monnikhof, 2001).

Figuur 3 – Participatieladder Edelenbos en Monnikhof
(Vrij Naar: Edelebos & Monnikhof, 2001)

Het principe is hetzelfde gebleven: hoe hoger de trede, hoe meer de burger betrokken wordt in het proces van besluitvorming. De onderste twee treden

zijn duidelijk bestuur centrisch ingericht. Bij informeren voert het bestuur zelfstandig beleid en worden burgers hier slechts over geïnformeerd. Bij raadplegen geeft de overheid burgers de extra mogelijkheid om commentaar en inzichten te geven. Het bestuur is vervolgens vrij om dit naast hen neer te leggen (Blikendaal, 2008, p. 19). Bij de drie hoogste treden is er in meer of mindere mate sprake van interactieve beleidsvorming, waarbij burger en overheid op een meer gelijke voet staan (de Graaf, 2007, p. 30). Wanneer burgers een adviserende rol hebben staat de overheid duidelijk open voor ideeën uit de samenleving, waarbij zij wel zelf het beleid bepaalt. De inbreng van de burgers nemen wel een volwaardige rol binnen het beleidsproces in. Bij coproduceren is sprake van een samenwerking en een gedeelde beslissing van burgers en bestuur. Bij meebeslissen tenslotte krijgen participanten de mogelijkheid om binnen gestelde randvoorwaarden zelf beslissingen te nemen (Blikendaal, 2008, p. 19).

De laatste participatieladder die in dit onderzoek behandeld zal worden is de participatieladder van Pröpper en Steenbeek (1991) (zie figuur 5 – participatieladder Pröpper en Steenbeek). Zij onderscheiden naast een ladder met de mate van participatie in het proces ook verschillende bestuursstijlen: de gesloten autoritaire stijl, de open autoritaire stijl, de consultatieve stijl, de participatieve stijl, de delegerende stijl, de samenwerkende stijl en tot slot de faciliterende stijl. Deze stijlen geven een beeld van de rol van de bestuurder in het beleidsproces.



Er is veel kritiek gekomen op de participatieladder. Zo zou de ladder te statisch zijn en complexe zaken te zeer simplificeren. Daarnaast negeert het model het feit dat participatie ook afhankelijk is van de fase in het beleidsproces. Tenslotte veronderstelt de ladder dat er naar de hoogste trede gestreefd zou moeten worden, de ideale vorm van participatie (de Graaf, 2007). Hoewel deze kritiek relevant is, acht ik de ladder toch als een zeer nuttig hulpstuk. Natuurlijk moet men zich hier wel van bewust zijn bij het gebruik van de ladder.

5.4 Vormen van participatie

Aan de hand van de hiervoor beschreven participatieladder en de publicatie van Edelenbos en Monnikhof (1998) is de volgende tabel gemaakt. Hierin staan een aantal mogelijkheden waarop participatie vorm gegeven kan worden.

Tabel 2 – Vormen van participatie

Trede participatieladder	Participatievorm	Betekenis
Informeren	Voorlichtingsavond	Via een presentatie worden burgers geïnformeerd. Zij kunnen vragen stellen maar geen directe invloed uitoefenen
	Bewonersbrief	Bewoners worden per brief geïnformeerd over activiteiten of beleid in hun gemeente
	Informatie in weekblad of op internet	De gemeente informeert haar burgers via de eigen site of een weekblad
Raadplegen	Bewonersbijeenkomst in ruimte	Bewoners mogen in de bijeenkomst hun ideeën uiten, zonder de bevestiging dat hier iets mee gedaan wordt
	Dorps- wijkgesprek	De gemeente gaat ter plekke langs om met de bewoners te spreken en knelpunten, klachten of ideeën te inventariseren
	Panel	Een representatieve groep burgers staat in contact met de gemeente
Adviseren	Klankbordgroep of regulier overleg met lokale groep	De eerste groep is themagebonden, waarbij een vaste groep deelnemers hun mening en advies over een bepaald onderwerp deelt. De tweede groep doet hetzelfde, maar is gebiedsgebonden
Co-produceren	Overleggroep, projectgroep	Een groep burgers gaat hier op initiatief van de overheid aan de slag met ideeën en oplossingen en presenteert dit aan de overheid. Hierbij zijn vooraf duidelijke randvoorwaarden gesteld.
	Samenwerkingsbijeenkomst	Ambtenaren en burgers werken op basis van gelijkheid samen aan een concrete uitwerking van beleid. De randvoorwaarden zijn hierbij duidelijk.
Meebeslissen	Referendum	De inwoners mogen stemmen over een specifiek onderwerp
	Burgerinitiatief	Burgers mogen zelf voorstellen of onderwerpen op de agenda plaatsen en de raad verbindt zich hier aan. Meer uitleg hierover in hoofdstuk 6.

Hoofdstuk 6 Overheidsparticipatie

In de voorgaande hoofdstukken is het concept participatie – de ontwikkeling in de tijd, de motieven, de verschillende maten en vormen van participatie – duidelijk geworden. In dit hoofdstuk komt de kern van het theoretisch kader dat geschetst is aan bod. Dit hoofdstuk zal dieper ingaan op een specifieke vorm van participatie: overheidsparticipatie en het burgerinitiatief. Om de term overheidsparticipatie goed te kunnen definiëren zal ook eerst de term burgerparticipatie uitgelegd worden. Zo kan het verschil tussen de twee vormen duidelijk gemaakt worden.

6.1 Burgerparticipatie

Burgerparticipatie is een zeer brede term die in verschillende contexten gebruikt wordt. Het woord participatie duidt op deelname, in dit geval deelname aan het beleidsproces. Burgerparticipatie kan op veel manieren vorm krijgen, zoals bijvoorbeeld een informatieavond, een inspraakmoment of een werkgroep. In veel wetenschappelijke literatuur wordt burgerparticipatie aangehaald als ‘een brede term voor de activiteiten die bewoners en organisaties ondernemen om de ontwikkeling van, de besluitvorming over en de uitvoering van plannen van de gemeente te beïnvloeden’ (Albeda, 2009, p. 3). Hierbij worden zowel de activiteiten vanuit de overheid als het initiatief vanuit de samenleving bedoeld. Omdat in dit onderzoek duidelijk een onderscheid gemaakt wordt tussen overheids- en burgerparticipatie, wordt deze laatste hier nauwer gedefinieerd. Burgerparticipatie wordt in dit onderzoek gezien als:

‘de activiteiten waarvoor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties door de overheid uitgenodigd worden om deel te nemen aan het beleidsproces, waarbij de eindbeslissing nadrukkelijk in handen van de overheid is’.

Bij burgerparticipatie probeert de overheid burgers zoveel mogelijk te betrekken bij het overheidsbeleid (Oelkers & Knol, 2011, p. 1). Het initiatief komt hierbij nadrukkelijk vanuit de overheid, die op een dergelijke manier draagvlak probeert te creëren en kennis aan wil boren uit de samenleving (Albeda, 2009, p. 3). Wanneer we deze term proberen te plaatsen op de participatieladder betreft deze term de onderste treden van de ladder van Edelenbos en Monnikenhof (2001): namelijk informeren, raadplegen en adviseren. Burgers worden betrokken bij het beleidsproces en helpen (op een interactieve manier) mee bij het ontwerpen en uitvoeren van beleidsplannen.

Uit een onderzoek van de Nationale Ombudsman naar ergernissen over burgerparticipatie worden acht veelvoorkomende klachten genoemd (Bouwman, 2009). Waar het op neerkomt is dat burgerparticipatie veelal een formeel gebaar is, maar dat er nauwelijks sprake is van inspraak en beïnvloeding van beleid. De belangrijkste ergernis is dat de politiek vaak eigenlijk al voor de burgerparticipatie een beslissing genomen heeft. Hierbij wordt de indruk gewekt dat er mogelijkheid is tot participatie, terwijl vooraf vaststaat dat de beslissing niet beïnvloed wordt door de inspraak. Daarnaast worden burgers vaak te laat bij het beleidsproces betrokken, waardoor er formeel wel sprake is van participatie maar er geen mogelijkheid meer is tot beïnvloeding van beleid. Tot slot wordt de inbreng van burgers vaak genegeerd, krijgen burgers te weinig informatie om een duidelijke visie te kunnen ontwikkelen en gaat de overheid onzorgvuldig met reacties om.

Aan deze ergernissen van burgers (en sommige ambtenaren) blijkt dat het traditionele overheidshandelen aansluiting mist bij veel aspecten van de samenleving. De kracht en kennis vanuit de burgers worden onvoldoende gewaardeerd en benut, terwijl overheden juist in tijden van crisis en krimp efficiënt te werk moeten gaan. Daarnaast zijn burgers mondiger en zelfredzamer geworden en dringen zij er steeds meer op aan betrokken te worden bij het beleidsproces. Een nieuwe vorm van samenwerking die hier beter aan tegemoet komt is overheidsparticipatie.

6.2 Overheidsparticipatie en het burgerinitiatief

‘Bij overheidsparticipatie komen de initiatieven niet van de overheid, maar uit de samenleving zelf. Inwoners bedenken iets, de overheid kijkt hoe ze mee kan doen. De rol van de gemeente is vooral die van samenwerkingspartner. Ondersteunen, meedenken, mogelijkheden zoeken, voorwaarden scheppen: dat zijn de taken van de gemeente bij overheidsparticipatie’ (Gemeente Hellendoorn, 2010).

“Wij gebruiken eigenlijk het woord co-productie, waarbij je de inleg van burgers gelijkstelt. Besluitvorming en bevoegdheden zelfs aan de burgers overdraagt. Een stapje verder gaan. Om steeds verder op de participatieladder te komen” (Jos Pierey, persoonlijke communicatie, 18 juli 2012)

“Voor mij is dat de houding en het gedrag van gemeenteambtenaren en andere overheden om daadwerkelijk verantwoordelijkheid en zeggenschap voor een aantal taken bij burgers of bij ondernemers te leggen. En dat houdt dus in dat die gemeenteambtenaren een deel van hun verantwoordelijkheden en zeggenschap die ze nu zelf hebben loslaten en actief overdragen en neerleggen in dialoog bij andere partijen buiten de gemeente” (Anton Vlaanderen, persoonlijke communicatie, 31 mei 2012)

“Wat wij verstaan onder overheidsparticipatie is.. Nu zie je dus die kanteling dat bewoners initiatief nemen en ook eigenaar zijn van het probleem en de oplossing en waarbij de overheid gewoon participeert” (Pieter Rozema, persoonlijke communicatie, 30 mei 2012)

Belangrijk bij overheidsparticipatie is dat het initiatief vanuit de samenleving komt en de gemeente zich hierbij dienend opstelt. Kernwoord is dan ook het burgerinitiatief. In enkele gevallen komt het initiatief vanuit de overheid. Soms constateert een lokale overheid een probleem in de samenleving waarvan zij zeggen: misschien ervaren burgers dit ook al problematisch en willen zij hier, met onze hulp, wat aan doen (Jane Knol, persoonlijke communicatie, 12 juni 2012). De overheid heeft daarnaast ook een rol als aanjager, wanneer er geen of weinig initiatieven vanuit de samenleving komen.

De rol van de lokale overheid bij een burgerinitiatief is uitsluitend faciliterend wanneer het gaat om overheidsparticipatie. De gemeente doet een stap terug, maar moet wel betrokken blijven (van Aalten, 2012, p. 18). Daarnaast toont de gemeente interesse in initiatieven vanuit de samenleving en succesvolle initiatieven kunnen zo vervolgens ook op andere plaatsen toegepast worden. Belangrijk is dat de het initiatief echt van de burgers blijft. Bij burgerparticipatie mogen burgers meedenken en doen, hier is het duidelijk andersom en de burgers hebben – mits zij zich aan de randvoorwaarden houden – duidelijk het laatste woord. Dit blijkt nog zeer lastig voor veel gemeenten.

Overheids- en burgerparticipatie zijn nauw verbonden (Hemmes et al., 2009). De overheid kan immers initiatieven vanuit de samenleving alleen faciliteren wanneer burgers ook daadwerkelijk het initiatief nemen en de overheid hierover informeren. Andersom geldt dat burgers alleen met goede initiatieven die binnen de hoofdlijnen van het beleid passen kunnen komen wanneer zij door de overheid geïnformeerd zijn over deze hoofdlijnen en de bijkomende mogelijkheden. Goede communicatie tussen beide partijen is dus van groot belang.

Centraal binnen overheidsparticipatie staat het burgerinitiatief. Het is van belang voor de helderheid van dit onderzoek om hier eerst een onderscheid te maken tussen het formele en het informele burgerinitiatief. Veel gemeenten hebben een Verordening Burgerinitiatief en sinds 2002 voegen ook steeds meer gemeenteraad een dergelijke verordening toe aan hun beleid (van der Heijden, van der Mark, Meiresonne & van Zuylen, 2007, p. 19). Dit gaat over het formele burgerinitiatief. Middels deze verordening kunnen burgers invloed uitoefenen op de politieke agenda van de gemeenteraad (van Dijk, 2010, p.4). Doordat burgers zelf het initiatief nemen, geeft het burgerinitiatief burgers het recht om onderwerpen zelf direct op de politieke agenda te zetten (van der Heijden et al., 2007, p.19). De verordening geeft enkele regels en richtlijnen aan waar de burger zich hierbij aan moet houden (van der Heijden et al., 2007, p.19). Wanneer het initiatief zich nog in het publieke domein bevindt, zal moeten blijken dat het een meerwaarde voor de gemeenschap en het collectief belang dient. Eenmaal op de politieke agenda zal het aan moeten sluiten op de hoofdlijnen van het beleid van de overheid en aan de randvoorwaarden die overheden in hun beleidsdocumenten stellen

moeten voldoen. Zo mag het vaak geen onderwerp zijn waar de gemeenteraad net een besluit over genomen heeft, mag het geen klacht of bezwaar inhouden en kan het tenslotte ook alleen over een onderwerp gaan waar de gemeenteraad ook daadwerkelijk een invloed op uit kan oefenen. Daarnaast moeten vaak een aantal handtekeningen verzameld worden. Wanneer hier aan voldaan is wordt dit initiatief in de gemeenteraad geagendeerd en hier wordt een uitspraak over gedaan (Jos Pierey, persoonlijke communicatie, 18 juli 2012).

Dit onderzoek richt zich echter op het informele burgerinitiatief. Het informele burgerinitiatief gaat over initiatieven die vanuit de burger zelf komen en gericht zijn op wijk-, straat-, of buurniveau (van Dijk, 2010, p. 4). De aanleiding is iets in de leefomgeving van de burger wat hem of haar direct raakt en de initiatieven zijn erop gericht dit probleem te verhelpen. Vaak zijn dergelijke initiatieven dan ook gericht op de leefbaarheid en solidariteit (van Dijk, 2010, p. 4). Wanneer in dit onderzoek over het burgerinitiatief gesproken wordt, gaat het steeds om deze laatste vorm.

Het informele burgerinitiatief wordt door het Instituut voor Publiek en Politiek gedefinieerd als:

'een activiteit van één of meer burgers, die gericht is op bevordering van het algemeen belang, een meerwaarde voor de gemeenschap heeft, in het publiek domein plaatsvindt, waarbij de overheid op enig moment een rol speelt en de initiatiefnemers geestelijk eigenaar van het initiatief blijven' (Vis, Loos, & Jongema, 2004).

Een burgerinitiatief ontstaat uit ideële bewegingen en dient dus, naast een individueel doel, altijd een maatschappelijk doel. Daarnaast komt een burgerinitiatief zoveel mogelijk uit eigen beweging tot stand. Het kan niet afkomstig zijn van de overheid en het is ook zeker niet de bedoeling dat deze het in eigen handen neemt. De overheid kan echter het initiatief wel ondersteunen of een aanzet geven (Blom et al., 2010, p. 12).

Deze omslag van burger- naar overheidsparticipatie en het uit handen geven van bepaalde beslissingsbevoegdheden en verantwoordelijkheden vragen best veel van een gemeente. Het overhevelen van beslissingsbevoegdheden aan de maatschappij wekt veel huivering op bij gemeenten. Het is belangrijk om hierbij te onthouden dat de gemeente met het weggeven van de beslissingsbevoegdheid nog niet de eindverantwoordelijkheid weggeeft (Vlaanderen, 2012, p. 24). Toch blijkt dit loslaten lastig voor veel gemeenten en overheidsparticipatie vraagt dan ook om een cultuuromslag en een omslag in attitude. Dit is een veranderingsproces waarbij oude normen en waarden losgelaten moeten worden en vervangen door nieuwe. Zowel de werkwijze, de organisatievorm en fundamentele principes

van het ambtelijk apparaat moeten gereorganiseerd worden. Vlaanderen (2012, p. 23) noemt dit een veranderingsproces van de derde orde. Hij geeft aan dat gemeenten doorgaans niet vanuit een eigen visie een dergelijke omslag maken, maar hiervoor aangezet moeten worden door hun omgeving. En dat is precies wat vandaag de dag gebeurt: een roep vanuit de samenleving om een vernieuwde samenwerking.

Hoofdstuk 7 Analyse: de omslag naar overheidsparticipatie

Uit het theoretisch kader dat in de voorgaande hoofdstukken geschetst is, is duidelijk geworden wat overheidsparticipatie precies inhoudt. In de volgende hoofdstukken komt de empirie aan bod. De analyse begint met een verdieping in de omslag van burger- naar overheidsparticipatie en de eerste hoofdvraag staat centraal. Deze luidt als volgt: *Waarom maken gemeenten de omslag van burger- naar overheidsparticipatie?* Zoals uit voorgaande hoofdstukken duidelijk geworden is zijn veel gemeenten momenteel aan het stoeien met deze omslag. In deze paragraaf wordt gekeken in hoeverre er sprake is van een omslag in de Nederlandse samenleving en worden de motieven van gemeenten om deze omslag te maken bestudeerd.

7.1 De omslag van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie

Overheidsparticipatie is een nieuwe term. De ontwikkelingen naar een nieuwe vorm van samenwerken zijn echter niet nieuw. Deze zijn te plaatsen in een groter proces vanaf de jaren '70 van de vorige eeuw, waarin door de burgers steeds meer participatie geëist wordt (Jos Pierey, persoonlijke communicatie, 18 juli 2012). Ook vanuit de overheid bestaat het idee van meer zelfstandigheid en verantwoordelijkheid terugleggen naar de samenleving al langer (Blom et al., 2010, p.8). Ideeën en opvattingen over gelijkwaardigheid, gehoord worden, invloed hebben en zelfs burgers die zelf zaken in hun woonomgeving aanpakken bestaan al verschillende decennia en alleen de uitvoering hiervan komt steeds in een andere verschijningsvorm terug (Jos Pierey, persoonlijke communicatie, 18 juli 2012). Hoewel deze ontwikkelingen dus al langere tijd gaande zijn, lijkt overheidsparticipatie en het burgerinitiatief op het moment wel in populariteit en bekendheid te groeien. Tonkens ziet dit ook. Volgens hem is er momenteel een herwaarderingstrend van de civil society en burgerinitiatieven gaande, omdat dit het antwoord lijken te vormen op vijf veelvoorkomende problemen die vandaag de dag spelen. Het gaat hierbij om: de grote kloof tussen de burger en de overheid, integratie en gebrek aan sociale cohesie, sociale uitsluiting, consumentisme en agressief en brutaal gedrag (Blom et al., 2010, p. 12).

Hoewel deze ontwikkelingen dus in principe niet nieuw zijn, doen zij zich anno 2012 wel versterkt voor. Steeds meer gemeenten gaan aan de slag met het faciliteren van burgerinitiatieven. Waar het vroeger vooral incidenten waren, lijkt het overlaten van initiatieven aan burgers momenteel steeds meer een nationale trend te worden (Pieter Rozema, persoonlijke communicatie, 30 mei 2012) waar zelfs de nationale overheid aan

mee doet. Daarnaast proberen ook steeds meer lokale overheden overheidsparticipatie op hun eigen manieren structureel te verwerken in hun beleid.

Ook de schaal van de projecten is vandaag de dag groter. Hoewel de burger vroeger soms ook al betrokken was bij het opknappen of beheren van bijvoorbeeld speeltuinen en dorpshuizen, gaan zij vandaag de dag steeds vaker aan de slag met ambitieuzere zaken. Zij krijgen steeds vaker de ruimte van gemeenten om initiatief te nemen bij bijvoorbeeld een stukje gebiedsinrichting of het maken van een gebiedsvisie (Pieter Rozema, persoonlijke communicatie, 30 mei 2012). Hierbij dragen zij ook meer verantwoordelijkheid dan in eerdere decennia het geval was. Er vindt een kanteling plaats waarin de burgers ook eigenaar zijn van het probleem en de oplossing en de overheid slechts participeert (Pieter Rozema, persoonlijke communicatie, 30 mei 2012). Ten slotte komt het initiatief steeds vaker vanuit de burger zelf, zonder dat zij door de overheid uitgenodigd worden aan een project deel te nemen.

Op macroniveau zou men dus kunnen zeggen dat er momenteel een omslag naar een nieuwe vorm van samenwerken gaande is, waarin de burgers op grote schaal daadwerkelijk zelf het initiatief nemen en de overheid een faciliterende rol inneemt. Ofwel: dat er op nationale schaal sprake is van een omslag van burger- naar overheidsparticipatie. Deze omslag betekent niet dat de burgerparticipatie in de toekomst zal verdwijnen. Beide samenwerkingsvormen kunnen naast elkaar opereren (Jonker, 2008, p. 19) en de verhouding tussen de burger en de overheid kunnen dus per project verschillen.

Wanneer we op een lager schaalniveau naar deze omslag gaan kijken, blijkt dat deze momenteel nog geen gemeengoed is nog volop in ontwikkeling. Veel gemeenten zijn nog aan het stoeien met het verwerken van overheidsparticipatie in de dagelijkse praktijk. Hoewel er al een redelijk aantal tot de verbeelding sprekende projecten geslaagd is, lijkt de nieuwe bestuursvorm nog niet volledig geïntegreerd in de verschillende organisaties. Vaak hebben gemeenten een aparte ambtenaar of afdeling voor burgerinitiatieven, terwijl de hele organisatie hier eigenlijk op ingesteld zou moeten zijn. Een initiatief kan op veel verschillende aspecten betrekking hebben – zoals ruimte, groen en afval, welzijn, sociaal – en zou ook op al deze verschillende terreinen ingediend moeten kunnen worden (Jane Knol, persoonlijke communicatie, 12 juni 2012). De hele organisatie binnen de gemeente zou hiervoor op de hoogte gesteld moeten worden van de nieuwe weg die de gemeente ingeslagen is (Jane Knol, persoonlijke communicatie, 12 juni 2012) en ook over de benodigde kennis moeten beschikken om de initiatieven goed af te kunnen werken.

Daarnaast durven gemeenten momenteel de verantwoordelijkheden en beslissingsbevoegdheden nog niet altijd over te dragen aan de burgers, waardoor zij de slag naar een daadwerkelijke faciliterende houding – die hoort bij overheidsparticipatie – niet

kunnen maken. Veel ambtenaren hebben, met al hun ervaring, de neiging het initiatief naar eigen hand te zetten (van der Heijden et al., 2007, p. 29). De consequentie van het afgeven van verantwoordelijkheid aan de wijk is echter dat je het ook accepteert wanneer bepaalde zaken op een manier ingevuld worden die je als gemeente anders gedaan zou hebben (Jos Pierey, persoonlijke communicatie, 18 juli 2012). Er kunnen natuurlijk randvoorwaarden aan het project gesteld worden, maar het project moet wel echt van de burgers blijven. Veel gemeenten nemen het te zeer in eigen hand.

Tot slot lijken gemeenten momenteel nog niet ambitieus genoeg. Wanneer zij wel de verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij de burger durven te leggen, gaat het hierbij veelal om de kleinere projecten in de wijk. Hoewel het dus ver lijkt te gaan, gaat het in de praktijk om 'een klein beetje meer, met een klein beetje meer geld' (Jos Pierey, persoonlijke communicatie, 18 juli 2012). Ondanks dat zij al een stuk verder zijn dan sommige andere gemeenten zou dit toch nog een stuk ambitieuzer kunnen en moeten om de daadwerkelijke slag naar overheidsparticipatie te maken.

Dit zijn slechts een aantal veelvoorkomende problemen waar gemeenten tegen aanlopen. Veel van deze problemen hebben te maken met een gebrek aan ervaring. Gemeenten willen graag met het faciliteren van burgerinitiatieven beginnen, maar durven de volledige organisatie nog niet om te gooien. Om de daadwerkelijke slag naar overheidsparticipatie te maken is een omslag in het denken en doen van zowel de ambtenaren, de burgers en het gedrag en de houding van het bestuur nodig (Blom et al., 2010, p. 8). Gemeenten moeten een veranderproces doormaken van intenties naar daadwerkelijk gedrag. Pas wanneer deze gedragsaanpassing ook daadwerkelijk zichtbaar is kan er over een verandering en omslag gesproken worden (Anton Vlaanderen, persoonlijke communicatie, 31 mei 2012). Dit zal verder toegelicht worden in hoofdstuk 8.

7.2 Motieven keuze overheidsparticipatie

Het is interessant om te onderzoeken waarom veel gemeenten juist nu trendmatig aan de slag gaan met het faciliteren van burgerinitiatieven. In de inleiding zijn al een aantal theoretische inzichten aan bod gekomen waarin hiervoor verklaringen gezocht worden. Hierin zijn een aantal ontwikkelingen geschetst waardoor de traditionele en hiërarchische vorm van sturen door de overheid niet meer aansluit bij de samenleving en nieuwe verhoudingen gewenst zijn. Door diverse maatschappelijke en politieke ontwikkelingen zijn burgers steeds zelfbewuster geworden en willen kritisch en op gelijke voet met de overheid meedenken (Gemeente Hellendoorn, 2010, p. 2-3). Ook vanuit de overheid zelf is behoefte aan een nieuwe verhouding met de samenleving ontstaan. Vandaag de dag beschikken

overheden, mede door bijvoorbeeld de financiële crisis of ontwikkelingen als demografische krimp, niet meer over de middelen en capaciteit om alle problemen daadkrachtig aan te kunnen pakken (Gemeente Hellendoorn, 2010, p. 4). Enkele verantwoordelijkheden zullen teruggelegd moeten worden bij de maatschappij.

In deze paragraaf komt echter de empirie aan bod, die wel met de theorie vergeleken zal worden. Waarom hebben de gemeenten Hellendoorn, Deventer en Alpen aan den Rijn voor overheidsparticipatie gekozen? Deze vraag is in de interviews met Jane Knol van de gemeente Hellendoorn, Jos Pierey van de gemeente Deventer en tot slot Kees van Velzen van de gemeente Alphen aan den Rijn aan bod gekomen.

De gemeente Hellendoorn is altijd al een hechte gemeenschap geweest (Jane Knol, persoonlijke communicatie, 12 juni 2012). Er is sprake van een dicht netwerk waarin mensen voor elkaar klaarstaan en omzien naar elkaar. In een veranderende samenleving waarin individualisering een steeds grotere rol is gaan spelen, is de gemeente zich af gaan vragen of dit naoberschap niet te zeer als vanzelfsprekend beschouwd werd. Hoe kunnen negatieve tendensen buiten de deur gehouden worden en kan de gemeente leefbaar gehouden worden voor de toekomst? De gemeente Hellendoorn wilde hiervoor nog meer activiteiten in de samenleving steunen en het bewustzijn bij de burgers laten groeien dat deze hechte samenleving zeer waardevol is. Oud-burgemeester van Hellendoorn Hans van Overbeeke is hierover intern een discussie gestart en is vervolgens samen met Jane Knol de samenleving ingegaan. Met burgers zijn zij de campagne Hellendoorn in Actie gestart. Hierin hebben zij een aantal themagroepen gefaciliteerd die aan de slag gegaan zijn met sociale initiatieven (Jane Knol, persoonlijke communicatie, 12 juni 2012). Gedurende deze campagne groeide het enthousiasme over deze vorm van samenwerken. Na zich hierin verdiept te hebben, kwamen zij erachter dat de werkwijze waarmee de gemeente Hellendoorn tijdens deze campagne aan de slag gegaan was overheidsparticipatie genoemd kon worden. Omdat zowel de gemeente als de burgers zeer enthousiast waren over deze nieuwe verhoudingen en het netwerk dat door deze campagne ontstaan was, zijn zij hiermee bewust verder mee aan de slag gegaan (Jane Knol, persoonlijke communicatie, 12 juni 2012).

De gemeente Deventer is al sinds begin jaren '90 van de vorige eeuw bezig met wijkgericht werken. Van oudsher is Deventer een vrij linkse, politiek betrokken en progressieve stad (Jos Pierey, persoonlijke communicatie, 18 juli 2012). De invloed van de samenleving is in deze stad altijd vrij groot geweest. Problemen die in de samenleving speelden vonden altijd al een weg naar de politieke agenda. Meebewegend in de nationale ontwikkeling waarin meer invloed van de burgers geëist werd, gecombineerd met de kritische houding die onder de

Deventerse bevolking altijd aanwezig geweest is, wilden burgers meer zaken zelf oppakken. Daarnaast werd twintig jaar geleden een gat ervaren tussen de burger en het bestuur en de gemeente wilde graag iets doen aan dit probleem (Jos Pierey, persoonlijke communicatie, 18 juli 2012). Binnen dit stollingspunt van verschillende politieke en maatschappelijke ontwikkelingen was de keuze voor de wijkaanpak een logische, hoewel het voor die tijd toch zeker ook vooruitstrevend was.

Ook in Alphen aan den Rijn is sprake van een langere traditie met overheidsparticipatie (Kees van Velzen, persoonlijke communicatie, 7 augustus 2012). Al 10 tot 15 jaar geleden wilden zij als bewust aan de slag gaan met nieuwe vormen van participatie en het afdragen van verantwoordelijkheden aan de samenleving. Hiermee volgden zij de nationale trend waarin vanaf de periode na de Tweede Wereldoorlog steeds meer invloed bij de burgers gelegd wordt (Kees van Velzen, 7 augustus 2012). Bij de afdeling groen zaten op dat moment een aantal enthousiaste medewerkers, die samen met de burgers initiatieven zijn gaan ontplooiën. Zij merkten dat op deze manier met dezelfde middelen een hogere kwaliteit behaald kon worden. Een burger zal zijn eigen perkje altijd beter onderhouden dan de gemeente dit zou kunnen doen.

De motieven voor de keuze van overheidsparticipatie van de drie gemeenten vertonen een aantal overeenkomsten. Allereerst geven alle drie de gemeenten aan dat zij een nationale trend gevolgd hebben, waarin zowel vanuit de samenleving en de overheid steeds meer invloed en verantwoordelijkheid voor de maatschappij geëist werd. Deze trend is uitgebreid toegelicht in hoofdstuk 5 van de theorie. Burgers eisten meer invloed en overheden merkte dat ze het potentieel en de energie van de samenleving beter moesten benutten. Daarnaast werd er een te grote kloof ervaren tussen het bestuur en haar burgers. De keuze voor overheidsparticipatie was hierdoor een logische stap. Het past bij het huidige tijdsbeeld, waarin de burger het niet meer accepteert wanneer de overheid beslissingen neemt zonder hem te betrekken (Pieter Rozema, persoonlijke communicatie, 30 mei 2012). Voor die tijd was het wel vooruitstrevend. De term overheidsparticipatie was toen nog niet bekend en de gemeenten zijn zelf aan de slag gegaan met het ontwikkelen van een eigen vorm voor het faciliteren van burgerinitiatieven, waar andere gemeenten vooral met de tweede generatie burgerparticipatie aan de slag gegaan zijn.

Ontwikkelingen die in de nationale samenleving gaande zijn, gelden voor alle gemeenten. Toch beginnen veel gemeenten pas in dit decennia met het vormgeven van overheidsparticipatie in hun organisatie. Waarom waren Hellendoorn, Deventer en Alphen aan den Rijn er zo vroeg bij? Wanneer in de casestudies naar oorzaken gezocht wordt, is sprake van een tweede overeenkomst tussen de drie gemeenten. Binnen de organisatie was

sprake van een aantal enthousiastelingen die zich aangetrokken voelden tot het werken met burgers en de rest van de organisatie hiertoe inspireerden. In Hellendoorn zijn oud-burgemeester Hans van Overbeeke en Jane Knol de samenleving ingegaan (Jane Knol, persoonlijke communicatie, 12 juni 2012). In Alphen aan den Rijn zaten deze medewerkers op de afdeling groen (Kees van Velzen, persoonlijke communicatie, 7 augustus 2012). En ook in Deventer was sprake van een aantal mensen die met succes geprobeerd hebben door het conservatisme heen te breken (Jos Piercy, persoonlijke communicatie, 18 juli 2012). Zij kunnen gezien worden als een soort opbouwwerkers die de eerste stap naar overheidsparticipatie binnen hun gemeente gezet hebben.

Tot slot geeft geen van de gemeenten aan voor de omslag naar overheidsparticipatie te hebben gekozen uit financiële overwegingen. In de inleiding is een beeld geschetst van een overheid die door een gebrek aan financiële verantwoordelijkheden terug moet leggen bij de maatschappij (Hajer, 2011, p. 9). Overheidsparticipatie zou dus een bezuinigingsmaatregel zijn. De aanname was dat de financiële crisis en demografische krimp misschien een wending zouden kunnen forceren waardoor overheidsparticipatie meer gemeengoed wordt. Dit zou ook de hype verklaren die vandaag de dag rondom overheidsparticipatie ontstaan is. Uit de interviews blijkt dat hier echter een nuance in aangebracht worden.

7.2.1 Financiële overwegingen: groei in populariteit

Anno 2012 zijn veel gemeenten bezig met burgerinitiatieven. Uit de literatuur is gebleken dat veel gemeenten aangeven dat ze, mede door de economische crisis en demografische krimp, niet alles meer kunnen (van der Spek, 2012, p. 21). Er moeten verantwoordelijkheden teruggelegd worden aan de maatschappij bij gebrek aan financiën. Overheidsparticipatie lijkt hierop het antwoord en dit is dan ook één van de redenen waarom zoveel gemeenten juist nu met deze bestuursvorm aan de slag gaan. Uit de interviews is gebleken dat dit niet de juiste motivatie is.

‘Als je denkt dat dit dik geld oplevert, dus een bezuinigingsmaatregel, vergeet het dan. Want dit kost juist inzet’ (Kees van Velzen, persoonlijke communicatie, 7 augustus 2012).

‘Overheidsparticipatie is ook geen instrument om bezuinigingen vorm te geven. Want als je dat doet, dan heb je echt het verkeerde vetrekpunt’ (Jane Knol, persoonlijke communicatie, 12 juni 2012).

Bij overheidsparticipatie kies je er als overheid bewust voor de bewoner centraal te zetten. Als gemeente blijf je echter wel betrokken en speel je een grote rol in de initiatieven door te faciliteren. Deze ondersteuning kost middelen, inzet, tijd en geld. Wel kan de gemeente op deze manier met dezelfde middelen een hogere kwaliteit behalen (Kees van Velzen, persoonlijke communicatie 7 augustus 2012).

Het is van belang te onthouden dat overheid niet gelijk staat aan zelfsturing. Bij zelfsturing is het doel van de gemeente om taken af te stoten naar de samenleving, omdat zij enkele verantwoordelijkheden niet meer kan of wil dragen (Gemeente Hellendoorn, 2010). Bij overheidsparticipatie is het doel om de burger als een gelijkwaardige partij bij beleid te betrekken en dit is een heel ander vertrekpunt.

Uit de interviews komt nog een andere reden naar voren waarom overheidsparticipatie anno 2012 zo populair is. Veel gemeenten lijken eraan te beginnen omdat het vandaag de dag een trend lijkt te zijn en politiek correct is. Ook dit is een verkeerd vertrekpunt (Jos Pierrey, persoonlijke communicatie, 18 juli 2012). Wanneer er een populistisch verhaal van gemaakt wordt draait het immers om de gemeente waar eigenlijk de burger in het middelpunt zou moeten staan (Kees van Velzen, persoonlijke communicatie, 7 augustus 2012). Als een gemeente voor overheidsparticipatie kiest omdat het vandaag de dag zo'n hype is, worden de ingewikkeldheid en de tijdspanne die hiermee gepaard gaan hoogstwaarschijnlijk onderschat. De keuze voor overheidsparticipatie vraagt veel van de gemeentelijke organisatie en zal zeker tijd gaan kosten. Hellendoorn, Deventer en Alphen aan den Rijn zijn er immers al 10 tot 20 jaar mee bezig. Hierdoor moet het dus een bewuste keuze zijn, waarvan de gemeente weet welke consequenties hieraan verbonden zijn en wat het allemaal inhoud (Pieter Rozema, persoonlijke communicatie, 30 mei 2012).

Hoofdstuk 8 Analyse: overheidsparticipatie in de praktijk

In dit hoofdstuk komt de invulling van overheidsparticipatie aan bod. De tweede hoofdvraag staat centraal: *Hoe maken gemeenten de omslag van burger- naar overheidsparticipatie?*

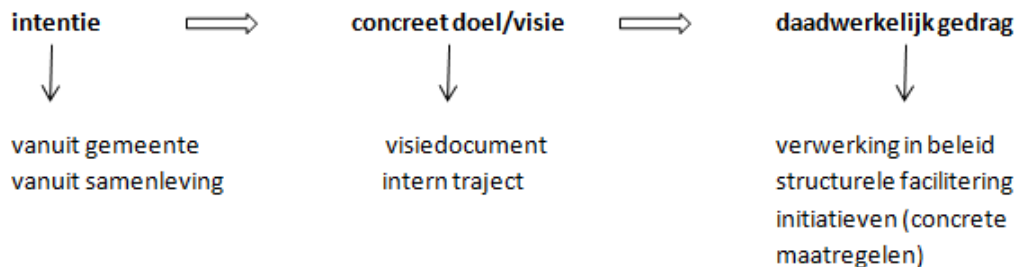
8.1 Interne organisatie gemeente

8.1.1 Verankering overheidsparticipatie in organisatie

Wanneer een gemeente met overheidsparticipatie aan de slag wil, is het belangrijk dat er nagedacht wordt over de manier waarop deze nieuwe bestuursvorm verankerd wordt binnen de organisatie. De hele organisatie moet geïnformeerd en betrokken worden bij de overheidsparticipatie, om zo als gemeente structureel met burgerinitiatieven aan de slag te kunnen (Jane Knol, persoonlijke communicatie, 12 juni 2012). Wanneer dit niet gedaan wordt, kan een gemeente initiatieven die vanuit de samenleving komen niet altijd goed opvangen en begeleiden, wat funest kan zijn voor de wil en het enthousiasme van de burgers. De initiatiefnemer kan dan op moedwillig of onbewust verzet stuiten, wat tot frustraties leidt. Wanneer een ambtenaar niet de juiste kennis aangereikt gekregen heeft om een initiatief te faciliteren of niet voldoende op de hoogte gesteld is van de nieuwe weg die de gemeente ingeslagen is, zal deze niet weten hoe om te gaan met het initiatief. Het is niet onwaarschijnlijk dat het initiatief vervolgens weggemoffeld wordt of in een digitaal laatje blijft liggen (Jane Knol, persoonlijke communicatie, 12 juni 2012). De burger verliest op deze manier het vertrouwen in de gemeente en zo krijgt de organisatie natuurlijk een slechte reputatie (Jos Piercy, persoonlijke communicatie, 18 juli 2012). Een goede verwerking van een initiatief zou niet afhankelijk moeten zijn van waar dit initiatief de gemeente binnenkomt. Elke medewerker zou goed op de hoogte en betrokken moeten zijn om zo het initiatief of goed zelf af te kunnen handelen of door te verwijzen naar een andere afdeling binnen de organisatie (Jane Knol, persoonlijke communicatie, 12 juni 2012). Om overheidsparticipatie als gemeente succesvol te maken is het dus belangrijk dat het in de gehele organisatie geïntegreerd wordt (Jos Piercy, persoonlijke communicatie, 18 juli 2012).

De verankering van overheidsparticipatie in de gehele organisatie van de gemeente volgt vaak een aantal stappen (Anton Vlaanderen, persoonlijke communicatie, 31 mei 2012). Allereerst moet er binnen de gemeente een intentie ontstaan om met de burgers en hun initiatieven aan de slag te gaan. Deze intentie moet vervolgens omgezet worden in een concreet doel en een heldere visie, zodat de gemeente ergens naar toe kan werken. Om de veranderslag compleet te maken moet deze visie omgezet worden in daadwerkelijk gedrag,

wil men kunnen spreken van overheidsparticipatie. Deze stappen zijn schematisch weergegeven in figuur 5. Dit figuur is zelf gecreëerd op basis van informatie uit de interviews, met als uitgangspunt de drie fasen die Anton Vlaanderen in het interview geconstateerd heeft.



Figuur 5 – Fasen van verankering

Een intentie om met burgerinitiatieven aan de slag te gaan kan komen vanuit de samenleving of de gemeente zelf. Vaak is de ervaring van een probleem een reden om te veranderen (Anton Vlaanderen, persoonlijke communicatie, 31 mei 2012). Veel van deze problemen zijn al in voorgaande hoofdstukken aan bod gekomen. Zo zijn in de inleiding een aantal maatschappelijke en politieke ontwikkelingen genoemd, waardoor zowel de samenleving als de overheid het gevoel heeft dat de huidige hiërarchische manier van sturen niet meer goed aansluit bij de maatschappij. Er is een kloof ontstaan tussen het bestuur en haar burgers (Hellendoorn, 2010, p. 11). Ook in hoofdstuk 7 zijn een aantal motieven aan bod gekomen waardoor gemeenten in eerste instantie met overheidsparticipatie aan de slag gegaan zijn.

Vervolgens ontstaat bij een aantal personen de intentie om iets aan dit probleem te doen. Dit kan een burger zijn, die besluit het heft in eigen handen te nemen en zich op te werpen als initiatiefnemer, of een medewerker binnen de gemeente die een oplossing ziet in burgerinitiatieven en hier enthousiast over raakt. Zij gaan op experimentele basis aan de slag met overheidsparticipatie (Anton Vlaanderen, persoonlijke communicatie, 31 mei 2012). Met goede voorbeelden inspireren zij vervolgens de rest van de organisatie om met deze vorm verder te gaan.

Wanneer de casestudies bestudeerd worden, lijkt dit ook hier het geval geweest. In Hellendoorn was deze rol duidelijk weggelegd voor oud-burgemeester Hans van Overbeeke en Jane Knol (Jane Knol, persoonlijke communicatie, 12 juni 2012). In Alphen aan den Rijn zijn ze op de afdeling groen met experimenteren begonnen (Kees van Velzen, persoonlijke communicatie, 7 augustus 2012). En ook bij Deventer is sprake geweest van een aantal enthousiaste ambtenaren die door het conservatisme heen wisten te breken (Jos Piercy,

persoonlijke communicatie, 18 juli 2012). Zij zijn begonnen met het experimenteren met overheidsparticipatie en dit gaan bepleiten bij collega's.

De tweede stap is dat de organisatie deze intentie om gaat zetten in een concreet doel en een heldere visie. Het formuleren van een doel heeft de consequentie dat een gemeente goed nadenkt over wat precies de bedoeling is voor de toekomst. Wanneer het doel helder geformuleerd is, weet een organisatie waar ze naar toe streven en wordt het ook toetsbaar wanneer dit doel bereikt is (Anton Vlaanderen, persoonlijke communicatie, 31 mei 2012).

Sturende vragen die kunnen helpen bij het vormen van een visie zijn: waarom zijn burgerinitiatieven interessant voor mijn gemeente? welke ondersteuningsbehoeften hebben initiatiefnemers? en wat kan en wil ik als gemeente voor deze initiatiefnemers betekenen (Blom et al., 2010, p. 14-17)?

De gemeente Hellendoorn heeft deze stap ook gevolgd. Na een tijd bezig geweest te zijn met op experimentele basis werken met burgerinitiatieven, kwam dit hoog op de politieke agenda te staan (Jane Knol, persoonlijke communicatie, 12 juni 2012). Het college heeft vervolgens een visie opgesteld: *burgers aan het stuur*. Daarnaast is een visiegroep opgesteld die is gaan nadenken wat Hellendoorn precies wilde gaan doen met deze vorm van samenwerken. Vervolgens is de gehele organisatie op de hoogte gesteld van deze visie. Binnen de gemeente Hellendoorn is een intern traject gestart, om de hele organisatie op de hoogte te stellen van de nieuwe richting die gekozen is en mensen enthousiast te maken (Jane Knol, persoonlijke communicatie, 12 juni 2012).

De laatste fase die gemeenten moeten doorlopen om overheidsparticipatie daadwerkelijk te verankeren binnen hun organisatie is het omzetten van een visie en doel in daadwerkelijk handelen en gedrag van medewerkers binnen de gemeente (Anton Vlaanderen, persoonlijke communicatie, 31 mei 2012). Hiervoor is het nodig dat de visie omgezet wordt in daadwerkelijk beleid van de gemeente. Zo kan het faciliteren van burgerinitiatieven een structurele plaats krijgen binnen de gemeente.

Bij de gemeente Hellendoorn is de visie *burgers aan het stuur* door de visiegroep ambtelijk vertaald in *de wegwijzer* (Jane Knol, persoonlijke communicatie, 12 juni 2012). Ook het interne traject *minder projecten, meer routine* richt zich op het structureel ruimte maken van burgerinitiatieven binnen de organisatie (Oelkers, 2012). Ook bij Alphen aan den Rijn is het faciliteren van burgerinitiatieven inmiddels onderdeel geworden van de dagelijkse praktijk. Hierin is de afdeling groen vooruitstrevend, maar toch kunnen ook op andere terreinen burgerinitiatieven ingediend worden (Kees van Velzen, persoonlijke communicatie, 7 augustus 2012). Tot slot is Deventer middels de wijkaanpak ook structureel bezig met burgerinitiatieven. De laatste stap die zij echter nog moeten maken is om dit in de gehele organisatie te integreren. Nu gaat het om een afdeling met enkele ambtenaren die een

beetje buiten de organisatie geplaatst zijn (Jos Piercy, persoonlijke communicatie, 18 juli 2012).

Wanneer het faciliteren van burgerinitiatieven daadwerkelijk een structureel onderdeel van de gemeentelijke routine geworden is, kan men spreken van een verankering in de organisatie en een complete omslag naar overheidsparticipatie. Gemeenten moeten zich echter wel beseffen dat dit tijd kost. Voordat een experimentele visie van een wethouder breed gedragen wordt door een hele organisatie kost, wanneer we de voorbeelden bekijken, ongeveer 10 tot 20 jaar (Pieter Rozema, persoonlijke communicatie, 30 mei 2012). Kees van Velzen van de gemeente Alphen aan den Rijn beaamt dit:

‘investeren hierin betekent dat je daar gewoon 8, 10 of 12 jaar voor uit moet trekken, voor dat je dat resultaat breed gaat zien. Dit is niet iets van, dat doen we nu even de komende 2 jaar en dan zien we of dat gaat lopen. Dat kan niet. Dus dat betekent ook voor de politiek: als je hier voor kiest, dan zal je consistent moeten zijn. Want er is niks erger voor een burger dan een overheid die het ene jaar zegt dat het kan en daarna niet meer’ (persoonlijke communicatie, 7 augustus 2012).

8.1.2 Eigen en passend maken

Het faciliteren van burgerinitiatieven kan op vele manieren en elke gemeente kan zich deze sturingsvorm op een andere manier eigen maken, passend bij het beleid en de traditie binnen de gemeente. Anton Vlaanderen adviseert gemeenten hierover en geeft in zijn leergang een treffende vergelijking. In de leergang wordt het verwerken van overheidsparticipatie in een gemeentelijke organisatie vergeleken met een kaart en een kompas. De kaart geeft de brede kaders weer: het terrein waar je rekening mee moet houden wanneer je als gemeente aan de slag gaat met overheidsparticipatie. Dit zijn algemene obstakels die een gemeente tegen kan komen of tips waar elke gemeente iets aan kan hebben. Vervolgens zal elke gemeente echter zijn eigen route moeten vinden binnen deze kaart. Hiervoor staat het kompasgedeelte, dat ingaat op bepaalde cruciale momenten en keuzes die gemeenten op een bepaald moment maken. Dit is gemeente-specifiek (persoonlijke communicatie, 31 mei 2012).

De gemeente Hellendoorn heeft overheidsparticipatie vormgegeven middels een netwerk: de Lerende Gemeenschap. Zij zien dit duidelijk als een instrument om te experimenteren met burgerinitiatieven en zo te onderzoeken hoe deze manier van samenwerken precies in elkaar steekt (Jane Knol, persoonlijke communicatie, 12 juni 2012). Al doende wordt er zo geleerd en waar nodig wordt het handelen aangepast.

De gemeente Deventer heeft invulling gegeven aan burgerinitiatieven binnen hun gemeente middels de wijkaanpak. Zij werken met wijkbudgetten en wijkteams waar burgers initiatieven in kunnen dienen. Vanuit de gemeente is daarnaast nog een wijkwethouder betrokken (Jos Pierey, persoonlijke communicatie, 18 juli 2012).

8.2 Ondersteuning initiatief

8.2.1 Een faciliterende houding

Vaak wanneer gesproken wordt over overheidsparticipatie heeft men het over een terugtrekkende overheid. Dit is echter niet de bedoeling van overheidsparticipatie. De overheid moet duidelijk wel in beeld blijven, alleen hierbij een andere rol aannemen (Pieter Rozema, persoonlijke communicatie, 30 mei 2012). Er moet een andere denkwijze komen, waarbij de gemeenten wel zaken terug kan leggen naar de samenleving, maar hierbij de volgende vraag aan initiatiefnemers stelt: hoe wilt u deze kwestie oplossen en hoe kan ik als overheid u hierbij helpen (Kees van Velzen, persoonlijke communicatie, 7 augustus 2012). Gemeenten moeten initiatieven van burgers ondersteunen en hierbij hoort een faciliterende houding. Er zijn een aantal zaken die in de literatuur en de interviews naar voren komen waar de beleidsmaker op moeten letten bij het inhoud geven aan een faciliterende houding.

Open houding: ruimte voor de initiatiefnemer

'Wij noemen het ruimte maken' (Jane Knol, persoonlijke communicatie, 12 juni 2012). Een faciliterende ambtenaar moet ruimte maken voor de burger en de initiatiefnemer als uitgangspunt nemen. Dit blijkt in veel gevallen lastig te zijn voor ambtenaren (van der Heijden et al., 2007, p. 25). Wanneer een burger met een initiatief bij de gemeente aanklopt, zoeken zij steun voor dát initiatief. Ambtenaren hebben vervolgens vaak de neiging het initiatief over te nemen, omdat zij met hun kennisvoorsprong en ervaring geneigd zijn het beter te weten (van der Heijden et al., 2007, p. 29). Op deze manier stelen zij eigenlijk het initiatief van de burgers en wordt dit vervolgens gedegradeerd tot 'generatie burgerparticipatie 2,5' (van der Heijden et al., 2007, p. 31). Bewoners willen het initiatief nemen vanuit hun eigen context en niet vanuit die van de gemeente (Oelkers).

Om dit te voorkomen is het dus belangrijk dat een ambtenaar de initiatiefnemer met een flexibele en onbevangen houding tegemoet treedt. Hij of zij moet zich realiseren dat wanneer je als gemeente bevoegdheid en verantwoordelijkheid overdraagt aan de samenleving, zij ook de ruimte horen te krijgen om hun eigen fouten te maken (Jos Pierey, persoonlijke communicatie, 18 juli 2012). 'De overheid zou als het ware een recht op stommiteit van de individuele burger moeten erkennen' (van der Heijden et al., 2007, p. 33). De burger kan keuzes maken waar de gemeente misschien iets anders gedaan had, maar

hiervoor moeten zij de ruimte krijgen mits zij hiermee geen andere burgers in de vingers snijden (Jos Pierey, persoonlijke communicatie, 18 juli 2012).

Een bijkomend voordeel van ruimte maken voor de initiatiefnemers is dat zij op hun beurt moeten laten zien dat zij dit daadwerkelijk aankunnen (Anton Vlaanderen, persoonlijke communicatie, 31 mei 2012). Het is dus een soort toets of het initiatief wel stevig en robuust genoeg is en ook op eigen benen kan blijven staan wanneer de ondersteuning van de gemeente in de loop der jaren afneemt.

Communicatie: betrouwbaar en helder

'Betrouwbaarheid is misschien wel de belangrijkste eis aan een faciliterende houding van een ambtenaar' (van der Heijden et al., 2007, p. 40). Een betrouwbare ambtenaar neemt in eerste plaats initiatieven serieus en is daarnaast consistent en duidelijk. Hoewel het dus belangrijk is dat de gemeente ruimte geeft aan de initiatiefnemers om het initiatief zelf in te vullen, moet hierbij wel helderheid bestaan over wat kan en niet kan. Om dit helder te krijgen, moet eerst het initiatief duidelijk worden. Het is belangrijk dat een ambtenaar de tijd neemt om het initiatief goed door te spreken met de bedenkers en duidelijkheid te verkrijgen over wat er precies bedoeld wordt, wat het precieze eindresultaat is en of dit haalbaar en mogelijk is (Kees van Velzen, persoonlijke communicatie, 7 augustus 2012). Hierbij helpt het wanneer men in beelden in plaats van woorden spreekt, omdat dit de duidelijkheid vergroot (Kees van Velzen, persoonlijke communicatie, 7 augustus 2012). Op deze manier weet de burger waar hij aan toe is en wordt de kans op teleurstelling verkleint.

Flexibiliteit: projectmatig werken loslaten

Overheden zijn gewend processen zoveel mogelijk in hun greep te hebben, onder andere omdat de politiek om een scherpe planning in tijd en geld vraagt (Kees van Velzen, persoonlijke communicatie, 7 augustus 2012). Ambtenaren zijn dan ook gewend om projectmatig te werken (Oelkers, p. 1). Op deze manier van werken kan het proces al vrijwel helemaal geschetst worden (Jane Knol, persoonlijke communicatie, 12 juni 2012). Wanneer je als gemeente echter met overheidsparticipatie aan de slag gaat, moet dit principe losgelaten worden. Het proces bij overheidsparticipatie is afhankelijk van de maatschappij en sluit aan bij wat er in de samenleving leeft (Jane Knol, persoonlijke communicatie, 12 juni 2012). De vorm van ondersteuning en de mate van betrokkenheid verschilt per initiatief en initiatiefnemer. Bij deze vorm van sturen is het zeer moeilijk exact van tevoren te vertellen hoe lang het proces zal duren en hoeveel het zal kosten (Kees van Velzen, persoonlijke communicatie, 7 augustus 2012). Ambtenaren moeten hierin dus de ruimte krijgen van de gemeente. Dit zal altijd een beetje een spanningsveld blijven, waarin steeds opnieuw gezocht moet worden naar een goede balans tussen vrijheid en kaders.

8.2.2 Manieren van faciliteren

Nu een algemene faciliterende houding geschetst is, wordt vervolgens inhoud gegeven aan de daadwerkelijke inhoud van de ondersteuning van initiatieven en welke rollen de gemeenten hierbij kan innemen. Kern van het faciliteren is het slechten van de drempels die een initiatiefnemer tegenkomt bij de totstandbrenging (Jane Knol, persoonlijke communicatie, 12 juni 2012).

De overheid moet wel blijven maar ze moeten gewoon meer faciliteren. Ze moeten altijd wel bewoners helpen, hetzij met advies, hetzij met het aanbieden van een zaaltje, enzovoorts (Pieter Rozema, persoonlijke communicatie, 30 mei 2012)

De mate van ondersteuning en de manier van ondersteuning zijn steeds afhankelijk van de initiatiefnemer en zijn initiatief. De verschillende manieren waarop een gemeente ondersteuning bieden aan een initiatief zijn samengevat in figuur 6. Deze is zelf gecreëerd aan de hand van de interviews en aangevuld middels een literatuurstudie.



Figuur 6 – Manieren van ondersteuning

‘al die mensen zeiden dat ze graag mee wilden doen, maar dat ze niet alle rompslomp wilden hebben. Dus hebben we het heel erg gefaciliteerd: we hebben voor een plek gezorgd, gezorgd dat een van ons de voorzitter was, we zorgden dat we leuke voorbeelden van internet hadden gehaald, alles om ze maar te prikkelen’ (Jane Knol, persoonlijke communicatie, 12 juni 2012).

Er zijn 4 manieren om een initiatief te ondersteunen. De gemeente kan allereerst inhoudelijke steun bieden aan initiatiefnemers. Allereerst gaat het hier natuurlijk om de inhoud van het initiatief zelf (Jos Piercy, persoonlijke communicatie, 18 juli 2012). Hierbij kan gedacht worden aan een beoordeling van het advies, waarbij de ambtenaar kijkt in hoeverre het mogelijk is en waar de grenzen liggen (Kees van Velzen, persoonlijke communicatie, 7 augustus 2012). Daarnaast is een belangrijke rol bij faciliteren om te zorgen dat er schot in de zaak komt. Een ambtenaar kan de rol oppakken om initiatiefnemers te prikkelen om verder te denken (Jane Knol, persoonlijke communicatie, 12 juni 2012), bijvoorbeeld met voorbeelden van andere initiatieven.

Daarnaast kan een initiatief om een procesadvies vragen. De ambtenaar is natuurlijk de deskundige op het gebied van de overheid is goed bekend met de regels, gebruiken en procedures. Er kan hier een rol weggelegd zijn voor deze ambtenaar om de burgers hierover uitleg en advies te geven, zodat ze bijvoorbeeld weten in welke volgorde ze het proces aan moeten pakken (van der Heijden et al., 2007, p. 48). Naast advies is het procesinhoudelijk ook een taak van de faciliterende ambtenaar om de bureaucratie snel en laagdrempelig te houden (van der Heijden et al., 2007, p. 48). Een ambtenaar kan bijvoorbeeld intern een vergunning proberen te regelen wanneer dit nodig is (Jane Knol, persoonlijke communicatie, 12 juni 2012). Het kan hierbij helpen om thematisch in plaats van sectoraal te denken, dit heet ontkokeren.

Naast inhoudelijke en procesinhoudelijke ondersteuning kan een ambtenaar praktische hulp bieden. In alle gemeenten wordt hierbij de financiële steun aangehaald. Dit kan op verschillende manieren ingevuld worden, maar in het interview met Jos Piercy kwam een interessante denkwijze naar voren. De gemeente Deventer is momenteel bezig met experimentele manier van het bieden van financiële ondersteuning. Zij proberen de geldstroom, die momenteel aan beheer en onderhoud binnen de wijken besteed wordt, open te stellen voor burgers uit de eigen buurt. Zij mogen dit vrij besteden en hier zelf aan sleutelen en mogelijk uitwisselen: waar geven we welk bedrag aan uit? Zij hopen dat burgers vervolgens inzien dat wanneer zij zelf hun eigen tijd en kracht inzetten, zij met hetzelfde geld meer kunnen bereiken (persoonlijke communicatie, 18 juli 2012). Naast financiële ondersteuning kan de praktische ondersteuning ook bestaan uit andere materiële zaken, zoals bijvoorbeeld een zaaltje of instrumentaria (Jane Knol, persoonlijke communicatie, 12 juni 2012).

Tot slot heeft een faciliterende ambtenaar een verbindende rol. De overheid heeft zowel intern als extern een groot netwerk. Zij kunnen makkelijk contact leggen met mensen die iets voor het initiatief zouden kunnen betekenen (van der Heijden et al., 2007, p. 49). Zo is de gemeente Hellendoorn momenteel bezig met de ontwikkeling van een digitale

initiatievenkaart, waarop initiatiefnemers vergelijkbare initiatieven kunnen vinden. Hierbij staan vervolgens gegevens met contactpersonen die hem mogelijk bij hun eigen initiatief verder zouden kunnen helpen (Jane Knol, persoonlijke communicatie, 12 juni 2012).

8.2.3 Randvoorwaarden

Natuurlijk hoeft de gemeente niet klakkeloos mee te gaan in elk burgerinitiatief. Er kunnen van tevoren een aantal randvoorwaarden gesteld worden, zodat het initiatief wel reëel blijft qua kosten en wetgeving (Pieter Rozema, persoonlijke communicatie, 30 mei 2012).

Belangrijk is dat hier helder over gecommuniceerd wordt, zodat er geen teleurstellingen over ontstaan tijdens het proces.

Op deze randvoorwaarden gaat dit onderzoek niet verder in, omdat deze erg specifiek zijn per gemeente en per project. Wel is uit de interviews een andere invalshoek naar voren gekomen die kort belicht zal worden.

Er zijn een aantal algemene randvoorwaarden die in de drie casestudies aan de initiatieven gesteld worden. Allereerst moet een initiatief een toegevoegde waarde zijn voor de wijk en voor later. Het moet iets opleveren voor de gemeenschappelijk toekomst (Jane Knol, persoonlijke communicatie, 12 juni 2012). Een initiatief kan dus geen individueel belang dienen (Jos Pierey, persoonlijke communicatie, 18 juli 2012). Daarnaast stellen gemeenten vaak de eis dat de uitvoering en het beheer van een initiatief bij de burger ligt. Wanneer de burger het idee zelf moeten uitvoeren, komen er veel serieuzere dingen naar voren (Jos Pierey, persoonlijke communicatie, 18 juli 2012). Daarnaast kan de overheid niet alle initiatieven blijven ondersteunen en onderhouden dus hier ligt een belangrijke taak voor de burger (Kees van Velzen, persoonlijke communicatie, 7 augustus 2012).

8.3 Representativiteit

Een belangrijk vraagstuk bij burgerparticipatie en overheidsparticipatie is de vraag hoe een gemeente een representatieve bepaling uit de samenleving krijgt (Jos Pierey, persoonlijke communicatie, 18 juli 2012). Het is van belang dat verschillende doelgroepen en hun opvattingen goed vertegenwoordigd zijn, zodat er uiteindelijk een representatieve meningsvorming ontstaat. Wanneer dit niet het geval is, krijgen bestuurders een verkeerd signaal door over de wensen van de bevolking (Visser, 2010). Representativiteit hangt onder andere af van geslacht, leeftijd, opleiding en etnische achtergrond (Denters & van Heffen-Oude Vrienlink in Visser, 2010).

In de praktijk blijkt een bepaalde groep mensen uit de samenleving vaak het voortouw te nemen bij een burgerinitiatief. Veel groepen van initiatiefnemers bestaan uit blanke 50-ers en 60-ers. De aansluiting met bijvoorbeeld jongeren en allochtonen mist vaak, waardoor een eenzijdige kleur ontstaat (Jos Pierrey, persoonlijke communicatie, 18 juli 2012). Het komt niet zelden voor dat een aantal mensen zich bij de gemeente meldt met de boodschap dat zij namens de buurt spreken (Kees van Velzen, persoonlijke communicatie, 7 augustus 2012). In veel gevallen wordt vervolgens vergeten de buurmannen en buurvrouwen ook in het proces mee te nemen (Pieter Rozema, persoonlijke communicatie, 30 mei 2012). Een gemeente moet hier alert op zijn, want het is niet de bedoeling dat enkele voorlopers alles naar zichzelf toehalen ten nadele van mensen die minder goed vertegenwoordigd zijn (Jos Pierrey, persoonlijke communicatie, 18 juli 2012). Aan het einde van het proces zal dit zich dan ook vaak uiten in verzet (Kees van Velzen, persoonlijke communicatie, 7 augustus 2012).

Als gemeente is het van belang dat onthouden wordt dat een dergelijke initiatiefgroep nooit een democratische, juridische afspiegeling van de wijk of buurt is. Het gaat hier vaak om een ad-hoc groep van enthousiastelingen (Kees van Velzen, persoonlijke communicatie, 7 augustus 2012). Hier ligt dus een rol voor de gemeente weggelegd om te blijven communiceren met de buurt en dit niet aan de initiatiefnemer over te laten (Kees van Velzen, persoonlijke communicatie, 7 augustus 2012). Iedereen uit de buurt moet de kans krijgen zijn stem te laten horen en wie zijn mond houdt wordt niet gehoord, dat is een eigen keus (Jos Pierrey, persoonlijke communicatie, 18 juli 2012). Mogelijk ligt hier een rol voor de sociale media en het internet, een snelle vorm van communicatie die goed toegankelijk is (Jos Pierrey, persoonlijke communicatie, 18 juli 2012)?

Hoofdstuk 9 Conclusie en aanbevelingen

9.1 Conclusie

In dit hoofdstuk komen de conclusie en de aanbevelingen aan bod. De conclusie bestaat uit het beantwoorden van de twee hoofdvragen. Deze zullen in volgorde behandeld worden. De eerste hoofdvraag luidt als volgt:

Hoofdvraag 1: Waarom maken gemeenten de omslag van burger- naar overheidsparticipatie

Eerst is onderzocht in hoeverre er sprake is van een omslag van burger- naar overheidsparticipatie in de Nederlandse samenleving. Op macroniveau gaan steeds meer gemeenten met overheidsparticipatie en het faciliteren van burgerinitiatieven aan de slag, hiermee de nationale trend van de groeiende invloed van burgers op beleid volgend. Hoewel de opvattingen van overheidsparticipatie niet nieuw zijn, doen zij zich anno 2010 wel in een nieuwe vorm en versterkt voor. Het aantal gemeenten dat er mee aan de slag gaat groeit, het aantal initiatieven van burgers groeit en deze worden daarnaast ook ambitieuzer. Wanneer deze nationale trend echter op een lager schaalniveau bekeken wordt, blijkt dat deze omslag nog volop in ontwikkeling is en momenteel nog geen gemeengoed. Hoewel veel gemeenten besloten hebben iets met overheidsparticipatie te willen doen, durven zij de reorganisatie en integratie van deze sturingsvorm nog niet in hun hele organisatie door te voeren. Daarnaast durven zij enkele verantwoordelijkheden nog niet geheel uit handen te geven, wat wel hoort bij een faciliterende houding. Wanneer zij wel meer beslissingsbevoegdheden aan de burger geven, gaat het hierbij vaak om de kleinere zaken in de wijk en blijkt dit nog lang niet ambitieus genoeg. Hier valt dus nog een slag te maken, waar waarschijnlijk nog een lange tijd overheen zal gaan.

Om te onderzoeken waarom gemeenten deze omslag maken zijn de motieven die in de literatuur aan bod komen en die van de verschillende casestudies onderzocht. Een aantal maatschappelijke en politieke ontwikkelingen hebben ervoor gezorgd dat de huidige hiërarchische sturingsvorm niet meer goed aansluit op de maatschappij en nieuwe verhoudingen gewenst zijn. Er is een grote kloof ontstaan tussen het bestuur en haar burgers. Burgers zijn door diverse ontwikkelingen als ontzuiling, secularisatie en individualisering zelfstandiger en kritischer geworden. Vanuit de maatschappij is de wens ontstaan om kritisch en op gelijke voet met de overheid mee te kunnen denken. Deze wens wordt versterkt door de onvrede over het huidige beleid en de geringe aansluiting op de

samenleving. Burgers verwachten een nieuwe rol van overheden, waarin zij meer invloed hebben en initiatieven ondersteund en gefaciliteerd worden.

Ook vanuit overheden ontstaat behoefte aan een nieuwe vorm van sturing. Vanuit de literatuur komt vooral de keuze voor overheidsparticipatie als bezuinigingsmaatregelen naar voren. Mede door de financiële crisis en demografische krimp beschikken overheden vandaag de dag niet meer de middelen om alle zaken die in de samenleving spelen aan te pakken. Enkele verantwoordelijkheden zullen teruggelegd moeten worden bij de burger. De casestudie laat echter een ander beeld zien. Zowel gemeente Hellendoorn, Deventer als Alphen aan den Rijn geven aan dat overheidsparticipatie geen middel is om te bezuinigen. Hoewel zaken aan de samenleving overgedragen worden, blijft de gemeente hier wel duidelijk in beeld door de faciliteren. Dit faciliteren kost tijd, geld, inzet en middelen en is zeer complex. Het is belangrijk om te onthouden dat overheidsparticipatie niet gelijk staat aan zelfsturing en het hoofdoel dus niet is om zoveel mogelijk taken naar de samenleving af te stoten.

Bij overheidsparticipatie wordt de burger centraal gesteld vanuit bepaalde (democratische) idealen. Het volgt de nationale trend waarbij zowel vanuit de samenleving als vanuit de overheid de burger steeds meer invloed krijgt. De gemeente Hellendoorn, Deventer en Alphen aan den Rijn hebben bewust voor deze nieuwe vorm gekozen, om de afstand tussen burger en bestuur te verkleinen en – vooral in de gemeente Hellendoorn was dit het geval – de leefbaarheid binnen de gemeenschap goed te houden. Zij zagen enkele problemen in hun eigen samenleving of binnen de nationale samenleving en wilden hier op aanhaken en wat mee gaan doen.

De eerste hoofdvraag is hiermee beantwoord. Gemeenten zouden aan overheidsparticipatie moeten beginnen omdat zij bewust de burger centraal willen stellen en zien dat op deze manier met dezelfde middelen een hogere kwaliteit behaald kan worden. Zo kunnen problemen die spelen in de samenleving snel opgepakt worden en kan de leefbaarheid van de gemeente hoog blijven. Wanneer gemeenten vanuit bezuinigingsmotieven voor deze vorm kiezen, moeten zij zich bewust zijn van de complexiteit en de consequenties die dit met zich mee brengt en dit veel inzet vragen.

Vervolgens is ingegaan op de manier waarop deze omslag inhoud zou kunnen krijgen. Veel gemeenten hebben besloten iets met overheidsparticipatie te willen doen, maar weten niet hoe zij dit binnen hun organisatie voor kunnen geven. Hier richt de tweede hoofdvraag zich op:

Hoofdvraag 2: Hoe kunnen gemeenten de omslag van burger- naar overheidsparticipatie inhoud geven?

Het inhoud geven van overheidsparticipatie is onderverdeeld in een aantal thema's die op volgorde behandeld zijn. Het eerste waar dit onderzoek op ingegaan is, is de interne organisatie van de gemeente. Er is gekeken hoe overheidsparticipatie binnen de organisatie verankerd kan worden, zodat een gemeente structureel met het faciliteren van burgerinitiatieven aan de slag kan. Pas wanneer dit goed verankerd is in de organisatie kunnen alle initiatieven goed opgevangen en ondersteund worden, wat frustraties en wantrouwen vanuit de samenleving kan voorkomen. Deze verankering volgt een aantal stappen. Allereerst moet binnen de gemeente de intentie ontstaan om met burgerinitiatieven aan de slag te willen gaan. Deze intentie ontstaat in de praktijk vaak wanneer een probleem ervaren wordt, zoals bijvoorbeeld de kloof tussen het bestuur en de samenleving en enkele (door de gemeente ervaren) negatieve tendensen zoals de individualisering binnen de nationale samenleving. Enkele opbouwwerkers of enthousiastelingen binnen de gemeente raken enthousiast over overheidsparticipatie, daar waar zij dit zien als de oplossing voor de ervaren problemen. Zij gaan hiermee op experimentele basis aan de slag en op hun beurt beginnen zij de rest van de organisatie te enthousiasmeren.

Wanneer een groter deel van de organisatie enthousiast is en naarmate dit hoger op de politieke agenda komt te staan, zal deze intentie omgezet moeten worden in een concreet doel of een heldere visie. Op deze manier wordt een organisatie gedwongen na te denken over wat overheidsparticipatie precies inhoudt, wat de consequenties zijn en wat de gemeente hiermee wil bereiken. Uiteindelijk, om het proces te voltooien, zal deze visie omgezet moeten worden in concreet handelen en daadwerkelijk beleid van de gemeente. Nog maar weinig gemeenten zijn in deze laatste fase aanbeld en Hellendoorn lijkt hierin een duidelijke koploper. Ook Alphen aan den Rijn en Deventer zijn momenteel in de dagelijkse praktijk bezig met het ondersteunen van burgerinitiatieven, maar zij zouden dit nog ambitieuzer en over de gehele organisatie door kunnen trekken.

Om overheidsparticipatie goed te kunnen verankeren binnen een organisatie is het ten slotte belangrijk dat een gemeente zich deze sturingsvorm eigen en passend maakt. Hiervoor is ruimte voor de experimentele ambtenaar van belang, zodat door het opdoen van ervaring een samenwerkingsvorm gevonden kan worden die goed past bij de organisatie en het beleid van de gemeente.

Vervolgens is ingegaan op de manier waarop een gemeente initiatieven van burgers kan faciliteren. Allereerst is het van belang dat ambtenaren die bezig gaan met burgerinitiatieven zich een faciliterende houding aanmeten. Een faciliterende ambtenaar is open en geeft

ruimte aan de initiatiefnemer. Het is belangrijk dat de burger eigenaar blijft van het initiatief en dat de ambtenaar dit niet te zeer overneemt. Burgers moeten hierin dus ook de ruimte krijgen om hun eigen keuzes te maken, ook al komen deze niet altijd overeen met de keuzes die de lokale overheid zelf gemaakt zou hebben. Daarnaast speelt communicatie een grote rol voor een faciliterende ambtenaar en is hij of zij betrouwbaar en helder richting de initiatiefnemers. Tot slot moet het projectmatig werken losgelaten worden, omdat deze vorm van werken totaal niet aansluit op overheidsparticipatie. Een faciliterende ambtenaar dient flexibel te zijn.

Er bestaan verschillende manieren van het bieden van ondersteuning. Een ambtenaar kan inhoudelijke of procesinhoudelijke ondersteuning bieden, praktische hulp en kan daarnaast verbindingen leggen waarmee het initiatief geholpen wordt. Elk initiatief vraagt om een andere manier en andere mate van ondersteuning, waar een ambtenaar zich bewust van moet zijn. Daarnaast kan een ambtenaar kaders bieden door het stellen van randvoorwaarden. Deze randvoorwaarden geven de gemeente op hun beurt de zekerheid dat het initiatief uitgevoerd en beheerd wordt door de burgers en binnen het beleid van de gemeente past.

Tot slot is nog een belangrijk vraagstuk aangekaart dat vaak een dilemma vormt bij zowel burgerparticipatie als overheidsparticipatie. Er is ingegaan op het feit dat de gemeente zich ervan bewust moet zijn dat een initiatiefgroep geen democratische, juridische afspiegeling van de wijk of buurt is. De gemeente zal dit door middel van een heldere communicatie naar de gehele wijk toe moeten ondervangen, zodat toch een enigszins representatief beeld ontstaat. Sociale media zou hierin een belangrijke rol kunnen spelen, aangezien dit een snel medium is met een groot bereik.

Er zijn in de analyse een aantal handvaten geboden voor gemeenten die met burgerinitiatieven aan de slag willen. Deze zijn ook vertaald in aanbevelingen.

9.2 Aanbevelingen voor gemeenten

Uit deze conclusie komen een aantal aanbevelingen naar voren die gemeenten die met overheidsparticipatie aan de slag willen kunnen ondersteunen bij de omslag van burger- naar overheidsparticipatie.

9.2.1 Voorbereiding

Voordat gemeenten aan de slag gaan met overheidsparticipatie, moeten zij met een aantal zaken rekening houden:

- Zorg dat er bewustzijn bestaat over de consequenties en complexiteit die overheidsparticipatie met zich meebrengt. Overheidsparticipatie vraagt veel van een organisatie en kost inzet, tijd, middelen en geld.
- Ontwikkel vooraf een scherp doel en een heldere visie, zodat dit later omgezet kan worden in daadwerkelijk beleid en concreet gedrag.

9.2.2 Invulling

Wanneer gemeenten de beslissing hebben gemaakt om overheidsparticipatie daadwerkelijk vorm te geven binnen hun organisatie, kunnen zij houvast hebben aan de volgende aanbevelingen:

- Veranker het faciliteren van burgerinitiatieven goed in de gehele organisatie.
- Benader initiatiefnemers vanuit een faciliterende houding: open, helder, betrouwbaar en flexibel.
- Bekijk per initiatief in welke mate ondersteuning nodig en gewenst is en welke invulling aan de ondersteuning gegeven wordt.
- Geef kaders aan middels randvoorwaarden
- Zorg dat er bewustzijn ontstaat over de manier waarop een representatieve bepaling uit de buurt of wijk behaald kan worden.

9.3 Aanbevelingen voor verder onderzoek

Een aantal interessante zaken zijn in dit onderzoek even aangestipt maar niet verder onderzocht. Daarom volgen nog enkele aanbevelingen voor verder onderzoek:

- Er is sprake van een individualiserende samenleving, waarin de drukbezette burger zich vooral om zijn eigen private domein bekommert en de verantwoordelijkheid voor het publieke domein graag aan de ander overlaat. Is er voldoende bereidheid tot burgerinitiatieven vanuit de samenleving? En zo niet, hoe krijg je als gemeente de burger bereid zich in te zetten voor het collectief belang?

- Er is kort aangestipt dat het van belang is een representatieve bepaling uit de buurt te krijgen. Hier is echter niet al te diep op ingegaan. Verder onderzoek zou hier meer handvaten aan kunnen reiken voor gemeenten.

Hoofdstuk 10 Kritische reflectie

Bij het afsluiten van een onderzoek is het gebruikelijk te reflecteren op de beperkingen die elk onderzoek kent. Deze beperkingen kunnen een invloed hebben op de gevonden resultaten en aanbevelingen. Door de beperkingen van een onderzoek inzichtelijk te maken kunnen de resultaten van het onderzoek in de juiste context geplaatst worden en op de juiste manier geïnterpreteerd worden.

10.1 Proces en verloop

Aan het begin van dit onderzoek is een onderzoeksplan gemaakt, waarin beschreven is hoe dit onderzoek aangepakt diende te worden. Hierin is onder andere een planning opgenomen. De tijdsplanning is de grootste valkuil geweest tijdens dit onderzoek. Door verschillende oorzaken heeft dit onderzoek en het schrijven van deze thesis veel meer tijd gekost dan vooraf gepland was. Tegelijkertijd met dit individuele onderzoek heb ik meegewerkt aan een gezamenlijk onderzoek naar grensoverschrijdende samenwerking tussen Nederland en Duitsland van de Radboud Honours Academy. Dit heeft meer tijd gekost dan verwacht. Andere oorzaken, binnen dit onderzoek, hebben ook voor vertraging gezorgd. Hierdoor is het dan ook niet gelukt de thesis voor eerste harde deadline in te leveren en is uitgeweken naar de tweede deadline, twee maanden later.

Al aan het begin van het proces is vertraging opgelopen. Ik vond het erg moeilijk om een interessant thema dat ik dieper wilde onderzoeken te selecteren. Nadat ik hier iets meer richting in gevonden had, bleek ook de afbakening van dit onderwerp zeer lastig te zijn. Dit heeft tot veel wanhoop geleid en ervoor gezorgd dat ik mijn onderzoek meerdere malen volledig omgegooid heb. Uiteindelijk ben ik zeer tevreden met het onderwerp van onderzoek en vond ik het zeer interessant hier dieper in te duiken. Hoewel ik mijn best gedaan heb dit onderzoek goed af te bakenen, had dit nog beter gekund. Tijdens het verwerken van de resultaten bleek ik een zeer breed scala aan verschillende inzichten verworven te hebben over zeer veel verschillende vlakken met betrekking tot overheidsparticipatie. Deze overvloed heeft mijn analyse bemoeilijkt. Toch ben ik uiteindelijk tot een naar mijn mening duidelijke en heldere conclusie gekomen.

Ook de interviews hebben meer tijd in beslag genomen dan verwacht. Aan het begin van het proces is te weinig aandacht besteed aan het benaderen van de respondenten. Ik heb in het begin te zeer de focus gelegd op het afronden van de eerste zes hoofdstukken, terwijl ik eigenlijk ondertussen al bezig had moeten zijn met het benaderen van respondenten. Toen ik hier uiteindelijk aan toe kwam, bleek dat het in sommige gevallen

moeilijk was op de korte termijn een datum te vinden waarop het interview plaats kon vinden. Hierdoor zijn sommige interviews vrij laat in het proces gehouden, waardoor er minder tijd overbleef voor de verwerking van de resultaten. Gelukkig is dit toch nog op tijd gelukt.

10.2 Validiteit: intern en extern

De validiteit van een onderzoek geeft aan of datgene wat de bedoeling was ook daadwerkelijk middels de onderzoeksmethode gemeten worden. Het geeft dus aan of de resultaten daadwerkelijk gaan over datgene waarover ze lijken en horen te gaan. Er is sprake van interne en externe validiteit, die beiden kort behandeld worden.

Interne validiteit

De interne validiteit geeft weer in welke mate de conclusies die in het onderzoek getrokken zijn geldig zijn voor de onderzoeksgroep. De interne validiteit komt dus vooral in het geding wanneer het gaat om het verzamelen van de onderzoeksgegevens en bij het trekken van logische conclusies. Ook in dit onderzoek is het noodzakelijk naar een aantal zaken nog een kritisch te kijken wat betreft de interne validiteit.

De resultaten in dit onderzoek zijn verzameld middels het bestuderen van literatuur en door het houden van kwalitatieve interviews. De literatuur die bestudeerd is, is vrij uitgebreid en ook vrij divers. Ik zie hier dus niet meteen een aanleiding om de interne validiteit in twijfel te trekken. Bij het houden van de kwalitatieve interviews zijn wel een aantal kanttekeningen te plaatsen:

- Per casus is slechts met één respondent gesproken en daarnaast zijn nog twee deskundigen geïnterviewd. Dit is slechts een gering aantal, waardoor je je als onderzoeker af kunt vragen of er sprake is van volledige informatie. Daarnaast is er hierdoor sprake van subjectiviteit in het onderzoek. Er is geprobeerd dit ten minste gedeeltelijk te ondervangen door het uitvoeren van een literatuurstudie naast deze kwalitatieve interviews, om zo een breder en objectiever beeld te creëren.
- Tijdens de interviews kan sprake geweest zijn van sociaal-wenselijke antwoorden. Als interviewer heb ik geprobeerd door te vragen, maar dit waarschijnlijk niet helemaal kunnen voorkomen.

Externe validiteit

Dit wordt ook wel de generaliseerbaarheid genoemd en is ook al genoemd in de methodologie, hoofdstuk 2 van deze thesis. Het generaliseren van de resultaten is in dit onderzoek geen doel op zich. Ik ben me tijdens het maken van de keuze voor een casestudie van drie gemeenten bewust geweest dat er hierdoor sprake is van een geringe

generaliseerbaarheid. De aanpak van dit onderzoek zou wel gebruikt kunnen worden om uitkomsten in andere gemeenten te genereren en zo steeds de generaliseerbaarheid te verhogen.

Literatuurlijst

- van Aalten, M. (2012). Lerende gemeenschap Hellendoorn, oefening in gelijkwaardigheid. *Werkplaats voor de leefomgeving: overheidsparticipatie*, 14, p. 18-19.
- Abbas, T. & de Jong, J. (2009). *Naar een bewust bekwame interactieve werkwijze: een evaluatie van participatiebeleid en –praktijk in de gemeente Harderwijk*. Vught: Gemeente Harderwijk
- Albeda, H. (2003). *In actie met burgers: Evaluatie van burgerparticipatie*. Utrecht.
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *JAIP*, 35, p. 216-224
- Attema, F., Schuttert, M., van Straaten, A. & Hendriks, J. (2011). Deventer: gemeente Deventer.
- Beskers, M. (2011). *Inversie: de gebruiker aan zet! Een onderzoek naar de condities voor succesvolle gebiedsgerichte planontwikkeling*. Scriptie. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Bliekendaal, M. (2008). *De oneerlijke verdeling van macht, hoe projectleiders keuzes maken ten aanzien van burgerparticipatie*. Scriptie. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Boelens, L., Spit, T. & Wissink B. (2006). *Planning zonder overheid*. Rotterdam: OIO
- Bouwmans, H. (2009). *Burgerparticipatie: 8 ergernissen van burgers*. Vinddatum 17 mei, op: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/nieuws/burgerparticipatie-8-ergernissen-van-burgers.129834.lynx>
- Castells, M. (1996). *The Information Age: Economy, Society and Culture*. Cambridge: Blackwell
- Castells, M. (2000). *The Rise of the Network Society: The Information Age: Economy, Society and Culture Vol 1*. Oxford: Blackwell
- Castells, M. & Cardoso, G. (2005). *The Network Society: From Knowledge to Policy*. Johns Hopkins Center for Transatlantic Relations: Washington DC.
- van Dam, F., de Groot, C. & Verwest, F. (2006). *Krimp en ruimte: Bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid*. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Derks, W., Hovens, P. & Klinkers, L. (2006). *Structurele bevolkingsdaling: een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers*. Den Haag: Sdu Uitgevers bv.
- van Dijk, J.P. (2010). *Facilitering van derde generatie burgerparticipatie*. Scriptie. Enschede: Universiteit van Twente.

- Edelenbos, J. & Monnikhof, R. (1998). *Spanning in interactie, een analyse van interactief beleid in lokale democratie*. Amsterdam: Instituut voor Politiek en Beleid.
- Edelenbos, J. en Monnikhof, R. (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming*. Delft: Eburon Academic Publishers
- Edelenbos, J., Domingo, A., Klok, P. & van Tatenhove, J. (2006). *Burgers als beleidsadviseurs: Een vergelijkend onderzoek naar acht projecten van interactieve beleidsvorming bij drie departementen*. Delft: Eburon Academic Publishers
- Gemeente Alphen aan den Rijn. (n.d.). *Gemeente Alphen aan den Rijn: bezoekers*.
Vinddatum 10 augustus 2012, op <http://www.alphenaandenrijn.nl/Bezoekers/>
- Gemeente Hellendoorn. (2010). *Hellendoorn in actie. Met de burgers aan het stuur*. Hellendoorn.
- Gemeente Hellendoorn. (2011). *Wegwijzer burgers aan het stuur*. Hellendoorn.
- Gemeente Hellendoorn. (n.d.). *Hellendoorn in actie en de Lerende gemeenschap*.
Vinddatum 12 juni 2012, op <http://www.hellendoorninactie.nl/>
- Goossens, J.M. (2011). *Krimp: een transformatie van bevolking en woningvoorraad: de woningmarkt van de Westelijke Mijnstreek in een krimpcontext vanuit een 'multi-level governance' benadering*. Scriptie. Utrecht: Universiteit van Utrecht.
- de Graaf, L. (2007). *Gedragen beleid, een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht*. Delft: Eburon Academic Publishers
- Twynstra Gudde. (2008). *Derde generatie burgerparticipatie, hoe doe je dat?* Amersfoort: VNG
- Hajer, M. (2011), *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Haughton, G. & Counsell, D. (2004). *Regions, Spatial strategies and Sustainable Development*. London: Routledge.
- van der Heijden, J., van der Mark, L., Meiresonne, A. & van Zuylen, J. (2007). *Help een burgerinitiatief!* Breda: Koninklijke Broese & Peereboom b.v.
- Heins, M. (2001). *Interactieve beleidsvorming, een houding: korte beschrijving van de aspecten van interactieve beleidsvorming*. Wageningen.
- Hemmes, W., Jamari, R., van Neerbos, T. & van der Putte, R.. (2009). *Burgerinitiatieven, allochtone burgers en overheidsparticipatie*. Amsterdam: ACB Kenniscentrum.

- Hofman, J. (2000). *De autocipatieladder en de achterkant van de participatieladder*.
Vinddatum 8 juni 2012, op VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten)
http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Burgerzaken/bestanden_burgerparticipatie/autocipatieladder_en_achterkant_van_participatieladder.pdf
- Jonker, J. J. H. (2008). *Ambtelijke perspectieven op burgerparticipatie: Over opvattingen en opzetten*. Scriptie. Twente: Universiteit van Twente.
- Koninklijke Nederlandse Heidemaatschappij. (2012). *Werkplaats voor de leefomgeving: overheidsparticipatie*. Amsterdam: Coers en Roest
- Lacance, A. (2012). Samen kunnen we meer en beter. *Werkplaats voor de leefomgeving: overheidsparticipatie*, 14, p. 4-7.
- van de Maat, A. (2004). *Een nieuwe hiërarchie in de netwerksamenleving: analyse van de invloed van netwerktechnologieën op de autonomie van de overheid*. Scriptie. Enschede: Universiteit van Twente.
- van der Meer, M. (2010). *Kritieke succesfactoren voor de voortgang van ruimtelijke planning: Een evaluatie van Multifunctionele Accommodaties*. Scriptie. Utrecht: Universiteit van Twente.
- Oelkers, B. & Knol, J. (2011). *Leergroep Verankering Burgerparticipatie, 21 april 2011 Kenmerken van Overheidsparticipatie (OP) ten opzichte van burgerparticipatie (PB) en Zelfsturing (ZS)*. Hellendoorn: Gemeente Hellendoorn.
- Oelkers, B. (2012). *Meer routines, minder projecten: ruimtemaken voor maatschappelijke initiatieven binnen de gemeentelijke organisatie*. Hellendoorn: Gemeente Hellendoorn.
- Peeters, B. (2012). *Burgerparticipatie in de lokale politiek: Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie*. Amsterdam: ProDemos
- van der Pennen, T. & Bosch, E. (2010). *Ruimte voor bewoners?! Een Bundel over participatie en wijkvernieuwing*. Delft: Eburon Academic Publishers
- Pröpper, I. & D. Steenbeek (1999). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum: Coutinho.
- Rotteveel, M. (2012). *Agenda Burgerschap: verantwoordelijkheid voor het publieke domein*

terugbrengen in de samenleving. Vinddatum 2 april 2012, op Nicis institute, Platform 31:

http://www.nicis.nl/Wat_doen_wij/Verspreiding/Docbank/Bestuur/Participatie/Burgerparticipatie/%E2%80%9CAgenda_Burgerschap_verantwoordelijkheid_voor_het_publice_domein_terugbrengen_in_de_samenleving%E2%80%9D

Saunders, M., Lewis, P., Thornhill, A., Booij, M. & Verckens, J. P. (2011). *Methoden en technieken van onderzoek*. Pearson Education Deluxe: Amsterdam.

Schreurs, E. (2011). *Bewonersparticipatie in de netwerksamenleving. Over effectieve betrokkenheid van burgers bij bewonersparticipatie en de meerwaarde van sociale media*. Scriptie. Nijmegen: Radboud universiteit Nijmegen

SER (2011). *Ontwerpadvies. Bevolkingskrimp benoemen en benutten*. SER.

van der Spek, J. (2012). Overheidsparticipatie, hoe zit dat over 10 jaar? *Werkplaats voor de leefomgeving*, 14, p. 20-21.

Verschuuren, P. & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag: BoomLemma.

Vlaanderen, A. (2012). De gemeente als partner. *Werkplaats voor de leefomgeving*, 14, p. 22-24.

Vis, R., Loos, H., & Jongema, M. (2004). *Handreiking burgerinitiatief*. Den Haag: VNG.

Visser, D. (2010). *Omgaan met burgerinitiatieven, een onderzoek naar de ondersteuning van burgerinitiatieven door gemeenten, gelet op de bevordering van evenredige participatie*. Scriptie. Tilburg: Universiteit van Tilburg.

Voogd, H. & Woltjer, J. (2010). *Facetten van de planologie*. Kluwer: Alphen aan den Rijn.

Wiechmann, T. (2008): Errors Expected, Aligning Urban Strategy with Demographic Uncertainty in Shrinking Cities. *International Planning Studies*, 13:4, 431-446

Oelkers 2012 → meer routines, minder projecten

Gemeente Alphen aan den Rijn, n.d.

Bijlagen

Bijlage I – Geïnterviewde personen

Pieter Rozema

Datum interview: 30 mei 2012

Plaats interview: kantoor Arcadis en KNHM, Arnhem

Pieter Rozema is vanuit zijn functie als projectadviseur en deelnemer van het Team Overheidsparticipatie bij de Koninklijke Nederlandse Heidemaatschappij (KNHM) veel bezig met overheidsparticipatie. De KNHM is een vereniging die zich richt op mensen die hun eigen buurt, wijk of streek fysiek willen. Zij ondersteunen bewoners die hiervoor concrete ideeën hebben met advies. Hierin zijn zij uniek, aangezien zij volledig zelfstandig zijn terwijl andere organisaties die de belangen van burgers vertegenwoordigen of een adviserende rol hebben veelal gesubsidieerd worden door gemeenten.

Naast deze adviserende rol voor burgers probeert de KNHM ook goede voorbeelden van overheidsparticipatie te verbreiden. Ze brengen een magazine, de werkplaats uit, waarvan het 14^e nummer uit maart 2012 volledig aan overheidsparticipatie gewijd is.

Anton Vlaanderen

Datum interview: 31 mei 2012

Plaats interview: kantoor Arcadis en KNHM, Arnhem

Anton Vlaanderen is een proces- en verandermanager. Wat betreft overheidsparticipatie houdt hij zich bezig met de verandering die gemeenten en andere overheden door willen maken om meer verantwoordelijkheden over te hevelen naar burgers. Dit loslaten van een aantal verantwoordelijkheden gaat gepaard met een cultuurverandering. Met zijn Bureau Advisering Landelijk Gebied (BALG) helpt hij gemeenten die cultuuromslag zonder al te veel moeite te maken. Zij geven al sinds 2005 workshops en geven inzichten via de leergang Actief Burgerschap en Overheidsparticipatie (ABOP), die samen met de Vereniging van Kleine Kernen gegeven wordt.

Jane Knol

Datum interview: 12 juni 2012

Plaats interview: Gemeentehuis Hellendoorn, Nijverdal

In de dagelijkse praktijk vanuit haar functie bij de gemeente Hellendoorn is Jane Knol veel bezig met overheidsparticipatie. Deze gemeente is de afgelopen jaren bezig geweest met het verkennen en toepassen van de nieuwe samenwerkingsvorm overheidsparticipatie. Jane Knol is zowel projectleidster geweest van Hellendoorn in Actie als van de Lerende Gemeenschap en heeft op deze manier veel ervaring opgedaan met het faciliteren van burgerinitiatieven. Momenteel is zij betrokken bij een intern traject binnen de gemeente Hellendoorn, om overheidsparticipatie een structurele plek te geven binnen de organisatie.

Jos Pierey

Datum interview: 18 juli 2012

Plaats interview: Gemeentehuis Deventer, Deventer

Jos Pierey is als wethouder werkzaam bij de gemeente Deventer en verzorgt hier onder andere de portefeuille herstructurering, is werkzaam als projectwethouder Gebiedsgericht werken en is wijkwethouder van wijk 3 en 4. Voor dit onderzoek is vooral deze laatste functie van belang, aangezien hij vanuit deze functie betrokken is bij de Deventer wijkaanpak. In de Deventer wijkaanpak geeft de gemeente burgers de ruimte om initiatieven op te pakken in hun eigen wijk. Omdat Jos Pierey herstructurering in zijn portefeuille heeft, is het een logische keuze dat hij wijkwethouder van de twee wijken met een herstructureringsopgave geworden is, namelijk de wijken 3 en 4.

Kees van Velzen

Datum interview: 7 augustus 2012

Plaats interview: het was een telefonisch interview

Kees van Velzen is werkzaam bij de gemeente Alpen aan den Rijn. Hij is als wethouder openbare werken en wijkgericht werken betrokken bij burgerinitiatieven. Vooral in zijn functie als wethouder van openbare werken komt hij dit in de praktijk vaak tegen, omdat in Alphen aan den Rijn zeer veel gewerkt wordt met burgerinitiatieven binnen het openbaar groen. De gemeente Alphen aan den Rijn heeft hiermee al een lange traditie, aangezien zij hier al 10 tot 15 jaar mee bezig zijn.

Bijlage III – Interviewguide

Interviewguide

I Overheidsparticipatie/ondersteunen burgerinitiatief

1. Kent u de term overheidsparticipatie?
 - a. Zo ja, wat verstaat u precies onder overheidsparticipatie?
 - b. Zo nee, interviewer licht kort toe wat overheidsparticipatie is
2. Wat verstaat u onder een burgerinitiatief?
3. Bent u van mening dat er momenteel sprake is van overheidsparticipatie/het ondersteunen van burgerinitiatieven binnen uw gemeente?
4. Wat is uw rol/affectie met betrekking tot dit thema?

II Omslag burgerparticipatie > overheidsparticipatie

5. Wanneer heeft de gemeente volgens u precies de omslag van burger- maar overheidsparticipatie gemaakt?
6. Hoe is dat proces verlopen?
7. Waarom heeft uw gemeente voor overheidsparticipatie/het ondersteunen van burgerinitiatieven gekozen? Welke redenen liggen aan deze keuze ten grondslag?
 - a. Financieel
 - b. Draagvlak en legitimiteit beleid
 - c. Wens van burgers etc.
8. Wat was er mis met de oude middelen van participatie?
9. Welke resultaten hoopt u te behalen met deze nieuwe vorm van samenwerken? (wat is er zo anders aan?)
10. Hoe zou een omslag volgens u geforceerd kunnen worden?

II Beleid

11. Wie kunnen er een initiatief indienen bij de gemeente?
 - a. Zijn er mensen of organisaties uitgesloten en zo ja, waarom?
12. Hoe stelt u de samenleving op de hoogte dat de gemeente initiatieven wil ondersteunen?
 - a. Bent u van mening dat men hier voldoende van op de hoogte is?

13. Wie is er vanuit de gemeente verantwoordelijk of betrokken bij initiatieven vanuit de samenleving?
14. Op welke concrete manier(en) bent u als gemeente betrokken bij deze initiatieven?
- Heeft u een persoon of organisatie die als aanspreekpunt voor nieuwe initiatieven dient?
 - Is er sprake van inhoudelijke ondersteuning of advies vanuit de gemeente?
 - Is er budget beschikbaar voor het ondersteunen van burgerinitiatieven? Zo ja, wat is de omvang van dit budget?
 - Zijn er andere faciliteiten beschikbaar, zoals bijvoorbeeld vergaderruimten?
15. In hoeverre houdt u als gemeente zelf de regie in handen?
- Is er bij initiatieven sprake van bepaalde randvoorwaarden waaraan burgers zich moeten houden?
 - Zo ja, op welke vlakken is hier sprake van?
 - Zo ja, waarom hebt u hiervoor gekozen?
 - Zo ja, levert dit spanningen op met de initiatiefnemers of medewerkers van het initiatief?
 - Bij wie ligt de eindverantwoordelijkheid?
16. Hoe ziet u uw rol als gemeente wanneer er weinig tot geen initiatieven vanuit de samenleving komen? (aanjagen?)

IIIA Praktijk/ervaringen: Succes

17. Kunt u een voorbeeld noemen van een succesvol initiatief binnen u gemeente?
18. Waarom ervaart u juist dit initiatief als succesvol?
19. Van welke partij(en) uit de samenleving was dit initiatief afkomstig?
20. Waren zij er vooraf van op de hoogte dat de gemeente initiatieven vanuit de samenleving wilde ondersteunen? Zo ja, hoe?
21. Denkt u dat dit initiatief ook zonder de hulp van de gemeente tot stand was gekomen? Waarom wel/niet?
22. Zijn de beoogde resultaten bereikt?
23. Welke rol heeft de gemeente hierin gespeeld?
- Denk hierbij aan: als aanspreekpunt, inhoudelijke ondersteuning, financiële ondersteuning, andere middelen ter ondersteuning
24. Waren randvoorwaarden aan het initiatief gesteld? Zo ja, hoe hebt u dit ervaren? (succes?)

IIIB Praktijk/ervaringen: Minder succesvol

25. Kunt u een voorbeeld noemen van een minder succesvol initiatief?
26. Waarom ervaart u dit als minder succesvol?
27. Wat zou u een volgende keer anders gedaan hebben?

IIIC Praktijkervaring algemeen

28. Welke rol moet een gemeente volgens u innemen om een succesvolle samenwerking en ondersteuning tot stand te brengen?
29. Op welke manier kan de gemeente het best communiceren met haar burgers?
30. In welke mate moet de gemeente een initiatief overnemen?
31. Op welk aspect denkt u dat initiatieven het meest succes hebben? (sociaal, milieu, kunst cultuur sport, veiligheid etc.)
32. Welk advies zou u een gemeente die met initiatieven vanuit de samenleving aan de slag wil geven, op basis van uw eigen ervaringen?
33. Wat zou u afraden?

Toelichting:

Bovenstaande interviewgide geeft de basisvragen die tijdens elk interview gesteld zijn weer. Omdat de interviews echter semi-gestructureerd waren en deze vragenlijst toch erg veel sturing geeft, is hier tijdens de interviews ook veelal van afgeweken. Er is geprobeerd al deze vragen in ieder geval te behandelen, maar wanneer op andere interessante thema's ingegaan werd, heeft de interviewer veel vrijheid genomen en afstand van deze vragenlijst genomen. Oftewel: het gesprek was leidend en de interviewgide diende uitsluitend als ondersteuning voor de interviewer.