## Voorwoord

Hier is hij dan: mijn masterscriptie. Het eindresultaat van de master Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit. Deze masterscriptie staat niet alleen symbool voor het einde van deze master, maar ik sluit mijn studieperiode hiermee af en begin aan een nieuwe fase in mijn leven.

De scriptie is gebaseerd op de verschuiving van de verzorgingsstaat naar de participatiesamenleving. Een actueel onderwerp waar overheden zich veelvuldig mee bezighouden. Taken moeten terug naar de burgers en de overheid moet ondersteunend zijn aan haar burgers. Dit gedachtegoed wordt al een aantal jaren naar voren gebracht, maar de vraag waar ik graag antwoord op wilde was in hoeverre dit proces al in ontwikkeling was gezet bij gemeenten. Spectrum Elan bood mij de kans om hier onderzoek naar te doen. Voor u ligt nu het resultaat.

Via deze weg wil ik ook alle betrokkenen bij het onderzoek bedanken voor hun input en hulp. In het bijzonder wil ik mijn stagebeleider Gerrit Kapteijns bedanken voor zijn begeleiding vanuit Spectrum Elan. Dankzij zijn nuttige tips en suggesties heeft hij mijn scherp weten te houden, wat de kwaliteit van het onderzoek absoluut ten goede is gekomen. Ook wil ik dr. ir. M. van Lieshout bedanken voor haar vertrouwen in het onderzoek en de constructieve feedback. Tot slot wil ik alle respondenten bedanken voor hun tijd en de informatie die zij mij hebben gegeven. Zonder hen had dit onderzoek nooit tot stand kunnen komen.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Femke Steenbruggen

Boven-Leeuwen, 18 juli 2016

## Samenvatting

In de Troonrede van 2013 kondigde Koning Willem-Alexander aan dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving. Door deze omslag is de rolverdeling tussen de burger en de overheid aan verandering onderhevig. Tot het begin van de twintigste eeuw was de rol van de Nederlandse overheid nog beperkt en hield de overheid zich slechts bezig met een aantal basistaken, zoals openbare orde, veiligheid en belastinginning. Dit veranderde in de twintigste eeuw. Het takenpakket van de overheid werd sterk uitgebreid. Allereerst werd in de jaren twintig en dertig, onder invloed van de Eerste Wereldoorlog en de economische crisis, de noodzaak gevoeld om sterker in te grijpen in de sociaaleconomische vormgeving van de samenleving. Na de Tweede Wereldoorlog werd dit gevoel nog sterker. Door deze ontwikkeling trok de overheid steeds meer taken naar zich toe. In eerste instantie waren dit voornamelijk taken op het gebied van sociale zekerheid, maar langzaam maar zeker werden daar ook zorgarrangementen aan toegevoegd. Dit leidde tot het ontstaan van een verzorgingsstaat waarin elke burger gelijke toegang moest krijgen tot collectieve goederen en diensten en een groot geloof in de maakbaarheid van de samenleving.

 Er ontstond echter steeds meer kritiek op de verzorgingsstaat. Door een nieuwe economische crisis begon men te beseffen dat de kosten die de verzorgingsstaat met zich meebracht onhoudbaar waren. Doordat de overheid steeds meer taken naar zich toetrok ontstond bovendien een zeer complex systeem van regels en voorzieningen. De bureaucratisering leidde tot grote onduidelijkheid en samen met de stijgende kosten begon de overheid zich in de jaren tachtig van de twintigste eeuw te herbezinnen op haar takenpakket. In eerste instantie dacht men de oplossing te vinden door marktmechanismen te introduceren om zo voorzieningen goedkoper en efficiënter te kunnen aanbieden. Nadat ook het marktdenken door economische crisis onder druk kwam te staan, werd meer focus gelegd op het nemen van eigen verantwoordelijkheid door burgers. De overheid bleek niet langer in staat te zijn in te spelen op de groeiende beloften van de samenleving. Mensen moesten daarom eerst kijken naar wat zij zelf konden en er wordt van hen verwacht dat zij ook zorg dragen voor hun omgeving. Dit gedachtegoed is samengevat onder de noemer 'participatiesamenleving'. Binnen deze verschuiving van een verzorgingsstaat naar een participatiesamenleving spelen gemeenten een belangrijke rol. Zij staan het dichtste bij de burger en hebben als taak om te weten wat er speelt onder de inwoners.

 De verschuiving van een verzorgingsstaat naar een participatiesamenleving staat centraal in dit onderzoek. Deze shift vraagt echter een compleet nieuwe manier van denken en handelen van gemeenten, wat een nieuwe set van ideeën en concepten oplevert, oftewel een nieuw discours. Onder een discours wordt in dit onderzoek verstaan: 'min of meer samenhangende ensembles van concepten, argumenten en categoriseringen die geproduceerd, gereproduceerd en getransformeerd worden via praktijken, waardoor mensen betekenis geven aan hun fysieke en sociale werkelijkheid'. De kanteling in denken wordt onderzocht aan de hand van twee discoursen: het discours van de klassieke verzorgingsstaat en het discours van de participatiesamenleving. Door middel van een literatuurstudie en verkennende interviews zijn vervolgens de verschillende verhaallijnen van de twee discoursen geconstrueerd. Deze verhaallijnen betreffen: burgerschapsstijl, de inrichting van de Nederlandse democratie, de verhouding tussen de staat en de samenleving, de motieven achter burgerparticipatie en het primaat van de systeemwereld of leefwereld.

 Een verschuiving naar het discours van de participatiesamenleving zou daarnaast moeten leiden tot handelingen die meer passen bij de participatiesamenleving. Ook deze handelingen zijn in het onderzoek meegenomen door gebruik te maken van de participatieladder van Sherry Arnstein. Deze participatieladder brengt de macht van de burger in het beleidsproces in kaart en bestaat uit acht treden (participatievormen). Hierbij wordt verondersteld dat hoe hoger de participatievorm op de ladder staat, hoe meer het past bij het discours van de participatiesamenleving.

 Op basis van interviews in drie gemeenten (casestudies) zijn vervolgens gegevens verzameld. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen verschillende gemeentelijke actoren: ambtenaren, het college van B&W en de gemeenteraad. Opvallend is dat deze gemeentelijke actoren over het algemeen op één lijn zaten. De resultaten tonen aan dat op drie van de vijf verhaallijnen van de twee discoursen het discours van de klassieke verzorgingsstaat overheersend is. Op de verhaallijn burgerschap stellen de respondenten dat burgers vaak nog hun eigen belang laten prevaleren over het algemeen belang. Mensen zijn individualistisch en om überhaupt te participeren is een trigger nodig. Daarnaast vertellen de respondenten dat de representatieve democratie nog steeds dominant is. Burgers zijn wel mondiger geworden en beschikken over voldoende kennis en kunde om deel te nemen aan het publieke leven, maar er is nog steeds een belangrijke rol weggelegd voor volksvertegenwoordigers waaraan burgers het delibereren en beslissen over publieke zaken tijdens verkiezingen hebben overgedragen. Tot slot blijkt dat binnen de drie gemeenten de systeemwereld momenteel leidend blijft. Informele processen worden door de gemeenten vaak nog in een formeel jasje gestoken en het is voor de gemeenten lastig om de regels niet als leidend te beschouwen.

 De overige twee verhaallijnen vertonen echter wel elementen van de participatiesamenleving. De respondenten erkennen dat er geen strikte scheiding meer bestaat tussen de staat en de samenleving. De overheid is niet langer meer als de centrale, sturende actor te beschouwen, maar er is sprake van een netwerksamenleving waarin ook andere actoren een belangrijke rol spelen. Bovendien zien de gemeenten participatie als een manier om de kwaliteit van beleid te verbeteren en wordt participatie niet alleen maar ingezet om het draagvlak van beleid te verhogen.

 De analyse van de handelingen bevestigt tot slot het beeld dat het discours van de verzorgingsstaat toch nog steeds een grote rol speelt bij het denken binnen gemeenten. Twee van de drie onderzochte gemeenten scoren voornamelijk op de lagere treden van de participatieladder, op de treden informeren en raadplegen. De andere gemeente scoort iets hoger, bij de treden adviseren en coproduceren. Geconcludeerd kan daardoor worden dat het discours van de participatiesamenleving nog niet in zijn geheel tot uiting komt in de communicatie en het handelen van de gemeentelijke actoren.

## Inhoudsopgave

**Voorwoord 1**

**Samenvatting 3**

**1. Inleiding 7**

 1.1 Aanleiding 7

 1.2 Probleemstelling, doelstelling en vraagstelling 8

 1.3 Theorie 9

 1.4 Methode 9

 1.5 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie 10

 1.6 Leeswijzer 10

**2. Van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving 11**

 2.1 De staat als beschermer van collectieve belangen 11

 2.2 De weg naar de verzorgingsstaat 12

 2.3 Kritiek op de verzorgingsstaat 13

 2.4 De weg naar de participatiesamenleving 14

 2.5 Conclusie 14

**3. Discoursen 17**

 3.1 Discours 17

 3.1.1 Grondleggers van het discours 17

 3.1.2 De discoursanalyse 18

 3.2 Het discours van de klassieke verzorgingsstaat versus

 het discours van de participatiesamenleving 18

 3.2.1 Burgerschap 19

 3.2.2 Democratie 20

 3.2.3 De verhouding tussen de staat en de samenleving 21

 3.2.4 Motieven voor burgerparticipatie 22

 3.2.5 De leefwereld versus de systeemwereld 23

 3.3 Conclusie 25

**4. De handelingen van de gemeente 27**

 4.1 De participatieladder 27

 4.1.1 Treden van de participatieladder bij het discours van de

 verzorgingsstaat 28

 4.1.2 Treden van de participatieladder bij het discours van de

 participatiesamenleving 30

 4.2 Andere participatieladders 30

 4.3. Kritiek op de participatieladder 31

 4.4 Conclusie 32

**5. Methodologie 33**

 5.1 Onderzoeksstrategie 33

 5.2 Dataverzameling 34

 5.2.1 Literatuurstudie en documentenstudie 35

 5.2.2 Interviews 35

 5.3 Caseselectie 35

 5.3.1 Casusbeschrijving 36

 5.4 Analyse en verslaglegging 36

 5.5 Validiteit en betrouwbaarheid 36

 5.6 Operationalisatie 37

 5.6.1 Operationalisatie discoursen 37

 5.6.2 Operationalisatie participatieladder 41

**6. Analyse 47**

 6.1 Gemeente A 47

 6.1.1 Burgerschap 47

 6.1.2 Democratie 49

 6.1.3 De verhouding tussen de staat en de samenleving 50

 6.1.4 Motieven voor burgerparticipatie 51

 6.1.5 De leefwereld versus de systeemwereld 52

 6.1.6 Handelingen van de gemeente A 54

 6.1.7 Conclusie gemeente A 57

 6.2 Gemeente B 57

 6.2.1 Burgerschap 57

 6.2.2 Democratie 59

 6.2.3 De verhouding tussen de staat en de samenleving 61

 6.2.4 Motieven voor burgerparticipatie 62

 6.2.5 De leefwereld versus de systeemwereld 63

 6.2.6 Handelingen van de gemeente B 64

 6.2.7 Conclusie gemeente B 67

 6.3 Gemeente C 68

 6.3.1 Burgerschap 68

 6.3.2 Democratie 69

 6.3.3 De verhouding tussen de staat en de samenleving 70

 6.3.4 Motieven voor burgerparticipatie 71

 6.3.5 De leefwereld versus de systeemwereld 72

 6.3.6 Handelingen van de gemeente C 74

 6.3.7 Conclusie gemeente C 76

 6.4. Conclusie 77

**7. Conclusie en aanbevelingen 79**

 7.1 Conclusies 79

 7.2 Aanbevelingen 81

 7.3 Reflectie 83

**8. Literatuur 85**

**Bijlage 1: Vragenlijst interviews 89**

## 1. Inleiding

# 1.1 Aanleiding

*‘Het is onmiskenbaar dat mensen in onze huidige netwerk- en informatiesamenleving mondiger en zelfstandiger zijn dan vroeger. Gecombineerd met de noodzaak om het tekort van de overheid terug te dringen, leidt dit ertoe dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving. Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving (Troonrede Nederlandse regering, 17 september 2013)’.*

De Troonrede die in 2013 door Koning Willem-Alexander werd uitgesproken laat er geen twijfel over bestaan. De Nederlandse Staat kan niet langer getypeerd worden als een klassieke verzorgingsstaat, maar is langzaam maar zeker aan het transformeren naar een participatiesamenleving. De traditionele rolverdeling tussen burger en overheid is hiermee aan verandering onderhevig. Toen na de Tweede Wereldoorlog de overheid steeds meer taken naar zich toetrok en de verzorgingsstaat zich daarmee gestaag ontwikkelde, kwam hier in de jaren tachtig verandering in toen men onder invloed van de stroming New Public Management ging streven naar een betere, snellere en goedkopere overheid. De markt werd leidend binnen de publieke sector, waardoor er meer aandacht kwam voor een bedrijfsmatige aanpak en de focus kwam te liggen op resultaten die door middel van prestatie-indicatoren zichtbaar moesten worden gemaakt. Door de krediet- en financiële crisis van de afgelopen jaren is het geloof in de markt echter sterk afgenomen (Vreugdenhil, 2012). Bovendien ontbreekt het geloof dat de overheid in staat is om de taken opnieuw op te pakken, waardoor er een pleidooi wordt gehouden voor een grotere verantwoordelijkheid voor burgers in het publieke domein (Vreugdenhil, 2012). Er vindt daarmee in Nederland een shift plaats van een verzorgingsstaat naar een participatiesamenleving, waarbij de overheid niet langer de volledige verantwoordelijkheid draagt, maar de burger moet en kan ‘meedoen’ via vormen van burgerparticipatie en zelforganisatie. Bij deze kanteling spelen vooral gemeenten een grote rol. Zij vormen immers de bestuurslaag die het dichtste bij de burger staat, waardoor verondersteld wordt dat gemeenten het beste weten wat er onder hun inwoners speelt en inwoners hier ook de meeste invloed hebben.

De verschuiving naar een participatiesamenleving vraagt echter om een andere manier van denken en handelen van zowel gemeenten als burgers en een andere rolverdeling tussen overheid en burgers dan tijdens de klassieke verzorgingsstaat. Allereerst wordt van burgers een actievere houding verwacht. Men moet zich zonder tegenprestatie willen inzetten om de leefomgeving te verbeteren. Dit betekent overigens niet dat alle taken maar bij de burger neergelegd moeten worden. Bij veel zaken blijft de overheid een belangrijke rol vervullen. De echte omslag zit erin dat gemeenten zich moeten realiseren dat wat nodig is in de eerste plaats groeit in de samenleving en daarop volgend kan vanuit de samenleving eventueel behoefte zijn aan overheidsondersteuning (VNG 2013, 9). De gemeente moet zich bovendien realiseren dat veel maatschappelijke vraagstukken te complex zijn om alleen op te lossen. Bovendien is er veel kennis en creativiteit bij burgers aanwezig, waardoor die vaak beter dan gemeenten in staat zijn om maatschappelijke problemen op te lossen. Gemeenten (en ook andere overheden) lijken echter veel moeite te hebben om toe te geven dan zij niet alles kunnen voorkomen of veranderen, waardoor zij lange tijd veel taken naar zich toegetrokken hebben en overbelast zijn geraakt (ROB, 2012). De verandering naar de participatiesamenleving vraagt daarmee een omslag in denken en een nieuwe set van ideeën en concepten, oftewel een nieuw discours. Binnen dit nieuwe discours is het van belang dat de gemeente zichzelf niet langer ziet als de centrale, sturende actor. De gemeente moet juist aansluiten bij de energie en initiatieven die van onderop, vanuit de samenleving zelf, ontstaan (Vreugdenhil, 2012).

# 1.2 Probleemstelling, doelstelling en vraagstelling

De hoop is dat het nieuwe discours van de participatiesamenleving, waarbij de gemeente ruimte geeft aan de eigen kracht van de burgers, steeds meer aan kracht wint (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (kabinetsnota doe-democratie, 2013). Door los te laten en niet altijd te regisseren als overheid, kan optimaal gebruik worden gemaakt van de creativiteit en het leervermogen van de samenleving (ROB, 2012). De gemeente speelt hier een cruciale rol in als bestuurslaag die het dichtste bij de burgers staat. Door deze belangrijke rol van de gemeente, is het relevant om te onderzoeken in hoeverre dit nieuwe discours van de participatiesamenleving al tot uiting komt binnen gemeenten. Het benoemen van de discoursen is belangrijk aangezien verondersteld wordt dat deze samenhangende ideeën, veronderstellingen en concepten van invloed zijn op de inspanningen en handelingen die de gemeente inzet. Het dominante discours heeft daarom vermoedelijk invloed op hoe vorm wordt gegeven aan de transformatie naar een participatiesamenleving. Oftewel, als de oude bureaucratische visie die heerste binnen het discours van de verzorgingsstaat overheersend blijft in het denken van de gemeente, dan blijven de gewenste mentaliteitsveranderingen in de samenleving hoogstwaarschijnlijk uit (Tonkens, 2014).

 Binnen de gemeente zijn bovendien verschillende actoren actief. In dit onderzoek is ervoor gekozen om deze actoren op te splitsen in het college van burgemeester en wethouders, de gemeenteraad en de ambtenaren. Gekeken wordt of bij deze actoren in gelijke mate het discours van de participatiesamenleving tot uiting komt. De gemeentelijke actoren bevinden zich echter in een lastige positie. Zij moeten een balans vinden tussen verschillende spanningsvelden, zoals het spanningsveld tussen beleid vastleggen of speelruimte behouden, faciliteren en ondersteunen van initiatieven van burgers of het overnemen ervan en eigen verantwoordelijkheid versus solidariteit en rechtszekerheid (VNG, 2014). Ook lijkt de participatiesamenleving vaak op gespannen voet te staan met het representatieve karakter van onze democratie en met de vele bureaucratische regels waaraan men in Nederland moet voldoen. Loslaten en de grenzen opzoeken van regels worden hierdoor bemoeilijkt. Een college van B&W, een gemeenteraad en ambtenaren die op één lijn zitten met betrekking tot hun ideeën en handelingen met betrekking tot de participatiesamenleving lijkt daarom van levensbelang om de transformatie te laten slagen, terwijl verschillen hiertussen de transformatie mogelijk juist bemoeilijken (Riem et al., 2010).

Op basis van het voorgaande is daarom de volgende doelstelling en vraagstelling geformuleerd:

Doelstelling: Verkennen in hoeverre het discours van de participatiesamenleving tot uiting komt in de communicatie en het handelen van verschillende gemeentelijke actoren.

Vraagstelling: In hoeverre komt het discours van de participatiesamenleving tot uiting in de communicatie en het handelen van de verschillende gemeentelijke actoren (college van B&W, de gemeenteraad en ambtenaren)?

Deze vraag is opgedeeld en beantwoord aan de hand van verschillende deelvragen:

1. Wat is de achtergrond van de shift van een verzorgingsstaat naar een participatiesamenleving?
2. Wat zijn de onderliggende discoursen van de klassieke verzorgingsstaat en de participatiesamenleving?
3. Hoe zijn de handelingen van de verschillende gemeentelijke actoren in te delen bij de discoursen van de klassieke verzorgingsstaat en de participatiesamenleving?
4. Welke discours komt naar voren bij het college van B&W, de gemeenteraad en de gemeentelijke ambtenaren?

# 1.3 Theorie

Dit onderzoek betreft een discoursanalyse, waarbij de discoursen van de klassieke verzorgingsstaat en de participatiesamenleving centraal staan. Er zal echter eerst duidelijkheid gecreëerd moeten worden over wat een discours is. Deze uitleg zal in het eerste deel van het theoretisch kader worden verschaft. Daarnaast wordt in dit deel uiteengezet wat de twee centrale discoursen binnen deze scriptie inhouden. Beide discoursen leggen immers andere ideeën bloot over hoe de rolverdeling tussen burger en overheid er idealiter uit zou moeten zien, welke burgerschapsstijl nagestreefd zou moeten worden, hoe onze democratie zou moeten worden ingericht, welke motieven er zijn voor participatie en of het primaat bij de leef- of systeemwereld zou moeten liggen. In de scriptie spelen bovendien de handelingen van de gemeentelijke actoren ook een grote rol. In het tweede deel van het theoretisch kader zal daarom uitleg worden gegeven over welke handelingen binnen de twee discoursen passen. Dit wordt gedaan aan de hand van de participatieladder. De ladder biedt een hiërarchie van participatievormen die gerangschikt worden volgens de mate waarin participatie binnen een maatschappij mogelijk is. De veronderstelling daarbij is dat de participatievormen die lager op de ladder staan meer passen binnen het discours van de klassieke verzorgingsstaat, terwijl de vormen die hoger op de ladder staan onder het discours van de participatiesamenleving geschaard kunnen worden.

# 1.4 Methode

Het theoretisch kader alleen is echter niet voldoende om de hoofd- en deelvragen in dit onderzoek mee te beantwoorden. Daar is ook een methode voor noodzakelijk. Allereerst is op basis van literatuuronderzoek en een documentenanalyse onderzocht wat de achtergrond is van de ontwikkelingen die hebben geleid tot een transformatie naar de participatiesamenleving. Aan de hand van een literatuurstudie is daarnaast ook bepaald welke verhaallijnen er geconstrueerd kunnen worden voor het discours van de klassieke verzorgingsstaat en het discours van de participatiesamenleving. Het onderzoek is vervolgens uitgevoerd aan de hand van drie casestudies (hier verder genoemd: gemeente A, gemeente B en gemeente C). Alle drie de gemeenten hebben ongeveer een gelijk inwonersaantal en bestaan uit verschillende (kleine) kernen. Door middel van semi-gestructureerde interviews zijn vervolgens de onderliggende opvattingen over de participatiesamenleving van zowel het college van B&W, de gemeenteraad en de ambtenaren gepeild en blootgelegd. In deze interviews is tevens aan bod gekomen welke participatievormen de gemeenten hanteren, om zo de koppeling te kunnen maken tussen het dominante discours en de ingezette handelingen.

# 1.5 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

Zoals in de troonrede van 2013 al werd benadrukt, is het woord ‘participatiesamenleving’ niet meer weg te denken binnen onze samenleving. Binnen de bestuurskunde is het bovendien een veelbesproken onderwerp (NSOB, 2010; Hajer, 2011; WRR, 2012; SCP, 2012; ROB, 2012; RMO, 2013). Burgerparticipatie wordt gezien als dé manier om de kloof tussen burger en overheid te verkleinen en de democratie te versterken. Hoewel er al veel onderzoek is gedaan naar burgerparticipatie en de participatiesamenleving, gaat deze studie in op een witte vlek in de bestaande onderzoeken. Onderzoek naar of het onderliggende discours van de participatiesamenleving al is doorgedrongen tot alle relevante actoren binnen de gemeente is nog niet gedaan. Bovendien is er tot nu toe nog geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende gemeentelijke actoren met betrekking tot de participatiesamenleving, maar wordt meestal de gemeente als geheel in beschouwing genomen. Het onderzoek levert daarmee interessante informatie op, vooral omdat het vermoeden bestaat dat de beleidsuitwerkingen van de participatiesamenleving verschillen van de verwachtingen (zoals het nemen van verantwoordelijkheid door burgers en zelfbestuur) die in veel (landelijk) beleid worden geformuleerd (Jonker, 2007).

 Vanuit maatschappelijk oogpunt is te zien dat lokale overheden steeds meer bezig zijn (en dit ook moeten) met de participatiesamenleving. Het lijkt bijna een toverwoord te zijn geworden. Onder invloed van deze trend zijn op 1 januari 2015 drie decentralisaties doorgevoerd: de participatiewet, de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de nieuwe Jeugdwet, die geïntroduceerd werden als formele onderdelen van de participatiesamenleving. In de maatschappij heerst echter veel onzekerheid over de in- en uitvoering van deze nieuwe wetten en de participatiesamenleving als geheel. Zo zou volgens sommigen de participatiegedachte wel eens kunnen leiden tot uitsluiting van bepaalde groepen in de samenleving; het meedoen van de één zou kunnen leiden tot uitsluiting van de ander (Tonkens, 2014). Daarnaast hebben veel mensen het idee dat het bevorderen van participatie wordt gedaan in het kader van bezuinigingen en zijn ze bang dat er taken over de schutting worden gegooid naar de burger (Tonkens, 2014). De inzichten van dit onderzoek kunnen als spiegel voor de verschillende gemeentelijke actoren dienen. Door inzicht te verkrijgen in onderliggende opvattingen, wordt bijgedragen aan het begrip van de participatiesamenleving. Daarnaast biedt de scriptie inzichten over in hoeverre er binnen een gemeente sprake is van een coherent discours met betrekking tot de participatiemaatschappij en hoe dit onderliggende discours de handelingen van de gemeentelijke actoren beïnvloedt. Indien nodig kan op basis van de informatie uit het onderzoek actie worden ondernomen om de invalshoek en de gewenste handelingen meer op elkaar af te stemmen.

# 1.6 Leeswijzer

De opbouw van de scriptie is als volgt. In hoofdstuk twee volgt een beschrijving van de ontwikkelingen die hebben geleid tot een shift van de klassieke verzorgingsstaat naar de participatiesamenleving. In hoofdstuk drie wordt een theoretisch kader geschetst waarin de twee discoursen die centraal staan in dit onderzoek verder worden uitgediept. In hoofdstuk vier wordt het theoretisch kader verder aangevuld met een uitleg over de participatieladder, die gebruikt kan worden om de handelingen van de gemeente te plaatsen binnen ofwel het discours van de verzorgingsstaat ofwel het discours van de participatiesamenleving. Vervolgens zal in hoofdstuk vijf de methodologie van de studie worden verantwoord. Hoofdstuk zes en zeven besteden aandacht aan de (empirische) resultaten van het onderzoek en er zal een analyse worden gemaakt, waardoor in hoofdstuk acht een antwoord kan worden geformuleerd op de centrale vraag van dit onderzoek.

## Van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving

De klassieke verzorgingsstaat verandert langzaam maar zeker in een participatiesamenleving. Dat zei Koning Willem-Alexander immers in zijn eerste troonrede in 2013. Dit betekent dat er nieuwe verhoudingen ontstaan tussen burgers, de overheid en sociale verbanden (Vreugdenhil, 2012). Deze veranderende verhoudingen kennen echter een lange ontstaansgeschiedenis. Het denken over publieke en private zaken en het algemeen belang is door de eeuwen heen zeer veranderd en als gevolg van grote sociaaleconomische en politieke ontwikkelingen is het takenpakket van de overheid sterk veranderd (Wagenaar et al., 2011). Dit hoofdstuk geeft een kort historisch overzicht van deze ontwikkelingen, waarbij aandacht wordt besteed aan hoe deze ontwikkelingen hebben bijgedragen aan het ontstaan van het gedachtegoed van de participatiesamenleving.

# 2.1 De staat als beschermer van collectieve belangen

Tot het begin van de twintigste eeuw was de rol van de overheid in de samenleving zeer beperkt en was de Nederlandse overheid te typeren als een nachtwakersstaat. De overheid hield zich slechts bezig met basistaken, zoals openbare orde, veiligheid, buitenlands beleid en defensie en belastinginning (Rob, 2012). Veel belangrijker waren de lokale sociale verbanden waar veel mensen deel van uit maakten. Voor armen, zieken, wezen en mensen met een beperking wordt zorg gedragen door middel van vrijwillige en lokale stelsels die onder leiding staan van religieuze instellingen of notabelen (De Swaan & Hendriks, 1989). Er werden in de negentiende eeuw bijvoorbeeld verschillende woningbouwverenigingen opgericht om huisvesting voor arbeiders te bieden, op het gebied van volksgezondheid werden er kruisverenigingen opgericht (het Witte, Groene, Wit-Gele en Oranje-Groene Kruis), kerken boden financiële bijstand aan de armere leden en er werden opvanghuizen opgericht om verwaarloosde kinderen en ongewenst zwangere vrouwen op te vangen (Vreugdenhil, 2012).

 De rol van de overheid bij deze kleine arrangementen was slechts beperkt. De Armoedewet van 1854 legde bijvoorbeeld vast dat armenzorg de primaire taak was van kerken en particulieren. Pogingen om de armenzorg te hervormen worden dan ook bestreden door de kerken. Armenzorg is geen recht, maar een gunst en zou daarom niet onder het takenpakket van de overheid moeten vallen (Rob, 2012). De overheid vormt alleen een vangnet wanneer met de armenzorg niet voldoende zorg wordt geboden. De samenleving is daardoor voor een groot deel afhankelijk van religieuze en particulieren instellingen.

De kleine en vrijwillige arrangementen boden weliswaar bescherming voor de zwakkeren van de samenleving, maar hadden ook nadelen. De voorzieningen waren niet deskundig en vaak werden de mensen die grotere risico’s met zich meedroegen uitgesloten van deelname (Vreugdenhil, 2012).

Daarnaast moderniseert Nederland aan het einde van de negentiende eeuw onder invloed van toenemende bevolkingsgroei, urbanisatie en industrialisatie snel. Dit gaat gepaard met diverse sociaaleconomische problemen zoals slechte woon- en werkomstandigheden, lage lonen en werkloosheid (Rob, 2012). De maatschappij trekt zich deze problemen ook steeds meer aan, mede door de angst voor revolutie, waardoor de noodzaak om de zorg voor de zwakkeren in de samenleving op een hoger niveau te organiseren steeds groter wordt. Dit gebeurt eerst op lokaal niveau. Steden en later ook kleinere gemeenten beginnen met het oprichten van nutsbedrijven en trekken meer welvaartstaken naar zich toe. Dit leidt echter tot grote verschillen tussen gemeenten, waardoor de rijksoverheid inspringt door het voorschrijven van richtlijnen om deze verschillen te minimaliseren (Rob, 2012).

De kleinschalige voorzieningen maakten daardoor steeds meer plaats voor nationale arrangementen waaraan iedereen verplicht moest bijdragen. Dit bood zekerheid voor individuen maar had ook bureaucratisering, schaalvergroting en wettelijke dwang tot gevolg (Vreugdenhil, 2012). Dit betekende overigens niet dat particuliere initiatieven hun belang verloren. De rol van de overheid was namelijk niet zozeer om zelf zorg te bieden, maar lag vooral op het gebied van het verdelen van risico’s en verantwoordelijkheden tussen lokale partijen, waarmee de overheid vooral een beschermende rol had (Vreugdenhil, 2012). De vrijwillige en particuliere initiatieven bleven daarom van belang om ook voor minder kansrijke groepen bepaalde voorzieningen als gezondheidszorg, huisvesting en onderwijs mogelijk te maken.

# 2.2 De weg naar de verzorgingsstaat

In de twintigste eeuw wordt het takenpakket van de overheid sterk uitgebreid. Onder invloed van de Eerste Wereldoorlog en de Depressie van de jaren dertig ziet de overheid zich gedwongen om directere controle uit te oefenen op de sociaaleconomische vormgeving van de samenleving. Het systeem van sociale verzekeringen wordt daarom uitgebreid, waardoor in de jaren dertig bijvoorbeeld arbeiders in loondienst verplicht verzekerd zijn voor zaken als ziekte en invaliditeit (Rob, 2012). Na de Tweede Wereldoorlog heerste er bovendien angst dat grootschalige armoede en misstanden een voedingsbodem konden zijn voor nieuwe extremistische opvattingen zoals die van Hitler. Dit versterkte het gevoel in de samenleving dat de overheid actief moest gaan interveniëren in sociaaleconomische aangelegenheden.

 In de reconstructieperiode trok de overheid daarom steeds meer taken naar zich toe. Dit betrof in eerste instantie vooral taken op het terrein van sociaaleconomische zekerheid, oftewel het verzekeren van een bepaald welvaartsniveau voor alle burgers (Vreugdenhil, 2012). Voorbeelden hiervan zijn de Werkloosheidswet in 1952, de Algemene Ouderdomswet (AOW) in 1957 en de Algemene Wet Werkeloosheidsverzekering (AWW) in 1959. Deze wetten kwamen voort uit het idee van ‘nationale solidariteit’, waardoor de rol van de overheid steeds groter werd (Trommel & Van der Veen, 1999). Niet langer droeg men verantwoordelijkheid voor elkaar binnen kleine, vrijwillige en particuliere arrangementen. De nationale overheid werd daarentegen de plaats waarbinnen men zich om elkaar ging bekommeren.

 De uitbreiding van het takenpakket van de overheid betrof dus in eerste instantie vooral voorzieningen op het terrein van werk, werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en armoedebestrijding. Binnen deze arrangementen bleef er echter wel een belangrijke rol weggelegd voor niet-publieke actoren zoals werkgevers, werknemers, vakbonden en marktpartijen (Vreugdenhil, 2012). De opbouw van de verzorgingsstaat eind jaren veertig en begin jaren vijftig kan daarmee niet gezien worden als een overheid die zelf de welvaart van haar burgers verzorgt. Er was juist sprake van een evenwicht tussen zowel individuele als collectieve belangen die door de overheid in samenwerking met andere partijen werden opgepakt. De rol van de overheid bleef daarmee op het beschermende vlak liggen.

 Eind jaren vijftig en voornamelijk in de jaren zestig breidde de verzorgingsstaat zich steeds verder uit. Steeds meer begon men te geloven in het idee van de maakbaarheid van de samenleving waarin elke burger gelijke toegang moest krijgen tot collectieve goederen en diensten. Aan de taken van de overheid op het sociaaleconomische terrein werden daarom ook zorgarrangementen toegevoegd. Voorbeelden hiervan zijn de Algemene wet bijzondere ziektekosten (AWBZ) die in 1965 werd ingevoerd en de Ziekenfondswet. De wet voorzieningen gezondheidszorg maakte het bovendien mogelijk om een dekkend stelsel te ontwerpen dat voorzag in de planning, opbouw en bekostiging van de gezondheidszorg (Vreugdenhil, 2012). Ook binnen deze zorgarrangementen speelden niet-publieke actoren een rol, maar de rol van de overheid was wel aanzienlijk groter geworden doordat de nieuwe voorzieningen burgers bepaalde rechten op zorg garandeerden. Niet langer hoefden hulpbehoevenden mensen te hopen op gunsten, nu konden zij daadwerkelijk aanspraak maken op rechten (Vreugdenhil, 2012).

# 2.3 Kritiek op de verzorgingsstaat

Kritiek op de verzorgingsstaat was er direct vanaf het ontstaan (Rob, 2012). In de jaren veertig en vijftig hadden vooral de confessionelen kritiek op de groeiende verantwoordelijkheid die bij de overheid werd neergelegd. De katholieken en protestanten pleitten voor ‘subsidiariteit’ en ‘soevereiniteit in eigen kring’ waarmee zij bedoelden dat de staat zoveel mogelijk buiten de deur gehouden moest worden en verantwoordelijkheid georganiseerd moest worden op zo klein mogelijke schaal (Rob, 2012).

 Vanaf de jaren zeventig nam de kritiek echter in hevigheid toe. Door de oliecrises van 1973 en 1982 groeit het besef dat de grenzen van de verzorgingsstaat zijn bereikt. De kosten van het stelsel zijn te snel gestegen en onhoudbaar (Rob, 2012). Deze stijgende kosten houden direct verband met de veranderende verhouding tussen staat, individu en sociale verbanden. Doordat de overheid zaken op het gebied van sociale zekerheid en zorg op zich heeft genomen, zijn zorg en welzijn verstatelijkt. Veel van de zorg en ondersteuning die voorheen vrijwillig werd gedaan, werd vervangen door betaalde beroepskrachten. Ook de ontzuiling en individualisering die in de jaren zeventig inzetten hebben invloed gehad op de stijgende kosten. Door deze ontwikkelingen veranderen de normen en waarden en stellen mondigere burgers steeds meer eisen aan de overheid. Dit is niet slechts te typeren als een verandering in individuele houding van burgers, ook overheidsvoorzieningen worden hiernaar ingericht (Vreugdenhil, 2012). De hogere eisen waren echter niet houdbaar gezien de hoge kosten. Daarmee ontstond ‘een groeiende kloof tussen het maatschappelijk gewenste of wenselijk geachte en het economisch mogelijke’ (Schuyt, 1991, p. 9).

 Naast de hoge kosten was de kritiek op de verzorgingsstaat ook gericht op de bureaucratisering die ermee gepaard ging. De toenemende overheidsbemoeienis leidde tot steeds complexere regels en een wirwar aan voorzieningen en uitvoerende partijen. Hierdoor was het geheel aan collectieve voorzieningen onoverzichtelijk en moeilijk benaderbaar voor de mensen die het daadwerkelijk nodig hadden. De levenssituatie van de zwakkeren van de samenleving sloot daardoor slecht aan op de bestaande voorzieningen, waardoor deze niet effectief en efficiënt werden ingezet. Het idee van de maakbaarheid van de samenleving nam zo langzaam maar zeker af. Als gevolg hiervan ging de overheid zich in de jaren tachtig herbezinnen op haar takenpakket (Wagenaar et al., 2011).

 De oplossing voor de problemen met de verzorgingsstaat werd gezocht op de markt. Deze ontwikkeling hangt samen met het gedachtegoed van New Public Management (NPM). Binnen het NPM wordt gedacht dat door middel van marktwerking voorzieningen goedkoper en ook efficiënter kunnen worden aangeboden. Centrale begrippen hierbij zijn kostenbesparing, prestatiemetingen, deregulering en privatisering (Wagenaar et al., 2011). De nadruk kwam nu te liggen bij afslanking van de rijksoverheid, het snijden in regels en het afstoten van staatsbedrijven. Staatsbedrijven als het Staatsbedrijf der Posterijen, Telegrafie en Telefonie (PTT) werden geprivatiseerd en onder leiding van minister-president Ruud Lubbers werd de marktwerking in de zorg geïntroduceerd (Rob, 2012).

# 2.4 De weg naar de participatiesamenleving

Hoewel onder het devies van ‘minder overheid, meer markt’, de marktwerking in de publieke sector een centrale rol kreeg, werd in de jaren tachtig tegelijkertijd ook een beroep op de Nederlandse burgers gedaan om meer voor elkaar te zorgen. Minister Brinkman noemde dit de ‘zorgzame samenleving’ (Vreugdenhil, 2012). Voor zorg en welzijn moest men niet langer gelijk naar de overheid kijken. De verhouding tussen burgers en overheid werd heroverwogen en er kwam aandacht voor sociale verbanden waar de burgers deel van uitmaakten. Zo werd bijvoorbeeld in de Nota “Volksgezondheid bij beperkte middelen” gepleit voor extramurale zorg in plaats van intramuraal, wat inhield dat er meer werd ingezet op mantelzorg en zelfzorg en in de “Nieuwe nota geestelijke volksgezondheid” uit 1984 werd bepaald dat mensen met psychiatrische aandoeningen niet langer weggestopt mochten worden in klinieken, maar dat er alles aan gedaan moest worden om deze mensen als volwaardig lid van de samenleving mee te laten draaien (Vreugdenhil, 2012).

Het begrip ‘eigen verantwoordelijkheid’ kwam steeds meer in zwang en de stelling dat zorg niet langer als een verantwoordelijkheid van de overheid gezien moest worden, maar men een beroep moest doen op zichzelf en elkaar kreeg steeds meer bijval. Deze ontwikkeling werd doorgezet in de jaren negentig en het begin van het nieuwe millennium, mede door de nog steeds stijgende kosten van de verzorgingsstaat. Zo werden er verschillende wetswijzigingen doorgevoerd om de kosten van zorgvoorzieningen te beheersen. Bovendien werden veel zorgvoorzieningen gedecentraliseerd, waardoor er meer verantwoordelijkheid kwam te liggen bij gemeenten. Een voorbeeld hiervan is de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) in 1994. Door middel van deze wet werden verschillende voorzieningen samengevoegd en kon men deze bij één loket, de gemeente, aanvragen. Onderdeel van deze wet was dat gemeenten een groter beroep moesten doen op de eigen verantwoordelijkheid van mensen. Dit werd vertaald in een eigen bijdrage die elke aanvrager op basis van zijn of haar inkomen moest betalen (Vreugdenhil, 2012).

De aandacht voor de eigen verantwoordelijkheid van burgers is na de eeuwwisseling alleen maar groter geworden. Nadat in 2007 de kredietcrisis zijn intrede deed kwam het marktdenken onder druk te staan. Het besef groeide dat niet alleen de overheid niet in staat was om in te spelen op de groeiende behoeften van de samenleving, maar ook het introduceren van marktwerking bleek negatieve gevolgen te hebben. Als gevolg hiervan verschuift de focus naar de maatschappij, naar burgers en hun onderlinge sociale verbanden (Rob, 2012). Er wordt steeds meer gekeken naar wat men zelf kan en de overheid probeert er op aan te sturen dat mensen zorg dragen voor zichzelf en hun omgeving. De Wmo die in 2007 werd ingevoerd en waarin een expliciet beroep werd gedaan op de civil society staat hier symbool voor. Te lang heeft men te hoge verwachtingen gekoesterd van het systeem, en te lage verwachtingen van de kracht van mensen (Van Doorn en Schuyt, 1978). Anonieme publieke voorzieningen hebben de plaats ingenomen van warme sociale verbanden en onder invloed van het individualisme zijn burgers zich meer gaan opstellen als consumenten in plaats van als mede-eigenaar van collectieve arrangementen (Vreugdenhil, 2012). Om deze ontwikkeling te stoppen wordt daarom de verhouding tussen individuen, sociale verbanden en de overheid hergeschikt, waarbij de eerste twee een grotere rol moeten gaan spelen.

# 2.5 Conclusie

De herschikking van de rolverdeling tussen de staat en de samenleving moet leiden tot een verschuiving van het discours van de klassieke verzorgingsstaat naar het discours van de participatiesamenleving. De overheid moet de uitbreiding van het takenpakket die na de Tweede Wereldoorlog heeft plaatsgevonden een halt toe roepen en van de Nederlandse burgers wordt verwacht dat zij bij problemen in het publieke domein eerst kijken hoe zij dit zelf kunnen oplossen, in plaats van gelijk naar de overheid te kijken. Pas als de ondersteuning vanuit de eigen omgeving niet voldoende blijkt is er ondersteuning vanuit de overheid. De vraag is in hoeverre deze verschuiving al tot uiting komt binnen gemeenten. Om tot een antwoord te komen zal echter eerst dieper ingegaan moeten worden op de twee discoursen die centraal staan in dit onderzoek. In het volgende hoofdstuk wordt daarom meer uitleg verschaft over discoursen in het algemeen en over de inhoud van het discours van de verzorgingsstaat en het discours van de participatiesamenleving.

## Discoursen

In dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader dat in deze scriptie gebruikt zal worden verder uiteengezet. De theorie vormt de basis voor het empirische onderzoek. Allereerst wordt in dit hoofdstuk een korte uitleg gegeven van wat een discours en discoursanalyse precies inhouden. Vervolgens zullen de verhaallijnen van het discours van de klassieke verzorgingsstaat en de verhaallijnen van de participatiesamenleving nader uiteengezet worden.

# 3.1 Discours

### 3.1.1 Grondleggers van het discours

Bij de bestudering van een discours, wordt vaak het werk van Michel Foucault aangehaald, die veel onderzoek heeft verricht naar de relatie tussen kennis en macht. Taal speelt hier volgens Foucault een belangrijke rol in als symbolisch machtsmiddel dat geïnstitutionaliseerd is in het sociale leven en gekoppeld wordt aan onze opvattingen over kennis (Bos, 2007: 18). Hierbij legt Foucault de focus op de historisch specifieke kenmerken van taal; zaken krijgen alleen betekenis binnen een bepaalde historische context, waardoor een bepaald discours een historische periode kan beheersen (Hall, 1997: 44). Een discours wordt door Foucault omschreven als een samenhangend geheel van regels en conventies die handelingen van zowel individuen als instituties bepalen. We stoppen bijvoorbeeld voor een stopteken, omdat er een discours heerst waarin is opgenomen dat we horen te stoppen voor een stopteken. Foucault meent bovendien dat wanneer je je binnen een bepaald discours bevindt, je daarin gevangen zit. Wisselen van discours is niet mogelijk (Foucault, 1977).

 Sinds de jaren negentig wordt de discoursanalyse ook gebruikt om beleidsprocessen te analyseren. Maarten Hajer heeft hieraan een grote bijdrage geleverd en bouwt voort op het theoretisch kader dat door Foucault is neergelegd. In tegenstelling tot Foucault meent Hajer echter dat men niet vastzit binnen een bepaald discours, maar dat een wisseling mogelijk is (Hajer, 1995: 52). Discoursen zijn volgens hem verbonden met de positie van actoren, waardoor ideeën, meningen, concepten en handelingen verbonden zijn met voorkeuren en belangen. Door deze verbintenis met voorkeuren en belangen kunnen er verschillende discoursen naast elkaar bestaan en kunnen actoren van discours switchen, er bestaan daarmee verschillende interpretaties van de sociale werkelijkheid.

 In deze verschillende interpretaties zit een machtsstrijd besloten; aan het ene discours wordt meer waarde gehecht dan aan het andere. Het discours kan daarom ingezet worden als machtsmiddel bij processen die maatschappelijke veranderingen proberen te bereiken, doordat het de samenleving kan beïnvloeden en kan aanzetten tot verandering (Hajer, 2000: 17). De overheid speelt hier een belangrijke rol in en heeft de macht om de taal waarin over maatschappelijke dilemma’s wordt gesproken te bepalen en te beheersen. Taal is daarmee niet een neutraal middel waarmee een weerspiegeling van de werkelijkheid wordt gegeven, maar speelt een beslissende rol bij het construeren van de sociale werkelijkheid, waardoor het ingezet kan worden om mensen te sturen. Op basis van het bovenstaande wordt een discours door Hajer daarmee als volgt getypeerd: ‘min of meer samenhangende ensembles van ideeën, concepten, argumenten en categoriseringen die geproduceerd, gereproduceerd en getransformeerd worden via praktijken, waardoor mensen betekenis geven aan hun fysieke en sociale werkelijkheid’ (Hajer, 1995: 44).

### 3.1.2 De discoursanalyse

Binnen een (beleids)discours kan volgens Hajer (2000: 19) onderscheid gemaakt worden tussen drie verschillende niveaus:

1. *Epistemische motieven*: talige uitdrukkingen die ons ‘positief onderbewuste’ beheersen. Woorden als ‘crisis’ en ‘vluchtelingenstroom’ zijn momenteel bijvoorbeeld veelgebruikte termen, maar over een jaar is dit waarschijnlijk weer anders.
2. *Beleidsvocabulaires*: concepten die worden uitgewerkt om inhoud te geven aan specifieke beleidsprogramma’s. Hierbij kan gedacht worden aan termen als ‘VINEX-wijken’ en ‘Groene Hart’.
3. *Verhalen, verhaallijnen of ‘storylines’*: via verhalen over de sociale werkelijkheid wordt richting gegeven aan ons denken en wordt geprobeerd orde te scheppen in onzekerheid. Bovendien wordt via verhalen betekenis gegeven en kunnen actoren gepositioneerd worden, doordat gedrag van mensen aan een verhaal gekoppeld kan worden.

Deze laatste vorm, de verhalen, spelen een centrale rol binnen dit onderzoek. Binnen een discours bestaan volgens Hajer (2000) verschillende verhalen over de sociale werkelijkheid, waarin elementen van verschillende deelonderwerpen worden gecombineerd en door actoren worden voorzien van referenties (Hajer, 2000: 56). Ze beschrijven hoe de wereld binnen het discours werkt en creëren zo betekenis en een gemeenschappelijk begrip. Rond deze verhaallijnen kan vervolgens een *discourscoalitie* ontstaan. De discourscoalitie bestaat uit een groep uiteenlopende maatschappelijke actoren die aangetrokken worden door een bepaalde verhaallijn of verhaallijnen. Zij interpreteren de werkelijkheid op eenzelfde manier en proberen deze in stand te houden (Hajer, 1989: 250). Deze discourscoalities kunnen door middel van de discoursanalyse worden geïdentificeerd en naar voren worden gebracht.

 Een bepaalde discourscoalitie kan vervolgens de samenleving gaan domineren, door middel van *discours structurering* en *discours institutionalisering* (Hajer, 1989: 261). Discours structurering is succesvol wanneer het perspectief op de werkelijkheid dat binnen het discours heerst kan worden opgelegd aan anderen, waardoor een andere interpretatie van de werkelijkheid wordt gemarginaliseerd of zelfs wordt uitgesloten. De dominantie van het discours kan er vervolgens ook voor zorgen dat het discours wordt geïnstitutionaliseerd, wat inhoudt dat het wordt vertaald naar concreet beleid (Hajer, 1995: 61, 266). Dit wil overigens niet automatisch zeggen dat discourscoalities het altijd op alle verhaallijnen met elkaar eens zijn, maar onenigheden worden wel vaak onderdrukt. Dit wordt door Hajer (1995: 66) omschreven als *discursieve affiniteit*; leden van de coalitie voelen zich vooral verbonden op de punten waarop ze het met elkaar eens zijn.

# 3.2 Het discours van de klassieke verzorgingsstaat versus het discours van de participatiesamenleving

In dit onderzoek worden de onderliggende discoursen van de verzorgingsstaat en de participatiesamenleving nader onderzocht. Deze discoursen bestaan uit meerdere verhaallijnen. Op basis van literatuur en een aantal verkennende interviews met ambtenaren die door de stageorganisatie zijn aangemerkt als sleutelfiguren op het gebied van burger- en overheidsparticipatie zijn deze verhaallijnen geconstrueerd. Op ieder van deze verhaallijnen wordt binnen de discoursen een ander verhaal van de sociale werkelijkheid geconstrueerd en wordt een andere taal gebruikt. Onderstaand zullen de diverse verhaallijnen één voor één nagelopen worden.

### 3.2.1 Burgerschap

Grofweg zijn er binnen de theorie twee vormen van burgerschap te onderscheiden. Allereerst de liberale burgerschapstheorie, die aansluit bij het discours van de klassieke verzorgingsstaat. Daarnaast de communitaristische burgerschapstheorie, die zich heeft geëvolueerd in de republikeinse en later neorepublikeinse burgerschapstheorie. Deze communitaristische burgerschapstheorieën passen binnen het discours van de participatiesamenleving.

Binnen de liberale burgerschapstheorie streven burgers van nature het eigen belang na en proberen zij hun nut te maximaliseren. Dit eigen belang wordt individueel bepaald, waarbij men vooral gericht is op de private sfeer. De burger wil immers als zelfstandig wezen worden beschouwd en voelt zich geen onderdeel van een gemeenschap. Een gemeenschap zou volgens de liberale burger alleen maar leiden tot beperking van de vrijheid doordat uitmaken van een samenleving verplichtingen schept naar elkaar toe (Ossewaarde, 2006a). Zo maakt de burger bijvoorbeeld wel onderdeel uit van het publieke domein, maar wordt dit meer als last en restrictie beschouwd, waardoor de burger niet probeert mede richting te geven aan het publieke domein. Deze calculerende houding die de burger aanneemt, wordt bovendien als vanzelfsprekend en logisch beschouwd en is volledig geïnstitutionaliseerd (Ossewaarde, 2006a: 26).

 Naast het streven naar eigen belang wordt individualisering als een groot goed beschouwd. Hierbij staan autonomie en emancipatie centraal: de burger moet zich verwezenlijken als zelfstandig individu en daarmee vaardigheden ontwikkelen waarmee hij zich los kan weken van bestaande structuren en gemeenschappen (zoals kerken, dorpen of wijken), zodat hij zijn leven naar eigen inzicht vorm kan geven (Ossewaarde, 2006: 204). Alleen een individu kan beslissingen maken en verantwoordelijk gehouden worden voor keuzes (Barber, 1998). Ieder individu is hiermee soeverein en wil bovendien zoveel mogelijk vrijgelaten worden. Dit betreft een negatieve vrijheid. De burger wil een optimale bewegingsvrijheid hebben en niet belemmerd worden door regels, normen en waarden. Deze negatieve vrijheden moeten bovendien worden vastgelegd in universeel geldende individuele rechten en fatsoensregels. De ‘goede’ burger binnen de liberale burgerschapstheorie is een burger die geen inbreuk maakt op de vrijheden van anderen, maar wel in de gaten houdt of anderen (inclusief de staat) zich houden aan algemeen geldende formele en informele fatsoensregels (Ossewaarde, 2006b: 205).

 Het bovenstaande betekent overigens niet dat individuen nooit samen optrekken. Samenwerking wordt echter alleen als een optie gezien als het ‘nut’ oplevert voor het individu. Deze samenwerking vindt dan vaak plaats in vrijwillige relaties tussen autonome individuen die niet per se een hechte band met elkaar delen. Er is geen sprake van verplichte participatie in het publieke leven, maar van een losse en vrijwillige band die op ieder moment kan worden opgezegd en bovendien gericht is op de private sfeer (Barber, 1998: 49).

Tegenover het liberale burgerschapsideaal staat de communitaristische burgerschapstheorie. Deze theorie heeft als uitgangspunt dat een burger niet los kan worden gezien van de gemeenschap waarin de burger zich begeeft. Als individu wordt je gevormd door de gemeenschap, die gevormd wordt door gedeelde waarden en een gedeelde traditie, bijvoorbeeld een dorpsgemeenschap, de kerk of maatschappelijke organisaties als vakbonden (Van Gunsteren, 1998). Dit betekent dat je als burger ook verplichtingen hebt ten opzichte van de gemeenschap en geacht wordt het eigen belang ondergeschikt te maken aan het gemeenschapsbelang. De gemeenschap staat centraal.

 De republikeinse burgerschapstheorie kan worden gezien als een variant van de communitaristische. Waar men bij de communitaristische benadering deel kan zijn van verschillende gemeenschappen, plaatst de republikeinse theorie één gemeenschap, namelijk de publieke gemeenschap, in het centrum van de burgers. Het dienen van deze publieke gemeenschap is het hoogste goed en dit gebeurt door middel van het verwerven en uitoefenen van deugden. Deze deugden kunnen samengevat worden onder de noemers betrokkenheid bij de gemeenschap en actieve participatie in het openbare leven door middel van deelname aan het publieke debat (Ossewaarde 2006a, 2002). De ‘goede’ burger is daarmee dus een burger die actief participeert binnen het publieke leven.

Het republikeinse burgerschapsconcept is vervolgens verder doorontwikkeld in de neorepublikeinse burgerschapstheorie. Deze theorie vult het republikeinse concept aan door rekening te houden met de toenemende pluriformiteit in de Westerse samenleving (Van Gunsteren, 1998). Hiermee wordt bedoeld dat er een steeds grotere verscheidenheid is aan gemeenschappen en identiteiten worden gevormd op basis van verschillende en wisselende verbanden. De publieke gemeenschap blijft de centrale gemeenschap voor de burger, maar daarnaast kan men nog van vele andere gemeenschappen lid zijn. Door deze voortdurend wisselende verbanden is de samenleving complex en is de overheid niet in staat om sturing te geven. Het is daarom de taak van de burger om deze pluraliteit te organiseren; hij moet kunnen omgaan met verschillen, in staat zijn om discussies te voeren en bovenal tolerant zijn. Uiteindelijk moet worden geprobeerd een ‘public culture’ te realiseren door verschillen te transformeren in leefbare situaties waarin iedereen zich kan vinden. De nadruk ligt hierbij dus op interactieprocessen tussen burgers onderling (Van Gunsteren, 1998: 24-28).

In tegenstelling tot bij het liberale burgerschapsconcept, probeert de burger in deze benadering wel degelijk invloed uit te oefenen op en richting te geven aan het publieke leven. Vrijheid heeft in deze benadering bovendien een compleet andere betekenis. Vrijheid betekent niet zo min mogelijk gehinderd worden door regels, normen en waarden, maar collectief richting geven aan het publieke domein (Ossewaarde, 2006a: 27-28). Dit collectief richting geven gebeurt bovendien niet door middel van vrijwillige verbanden die ieder moment ontbonden kunnen worden. Om het systeem optimaal te laten werken moeten alle burgers onderdeel vormen van de publieke gemeenschap; niemand kan zich hieraan onttrekken.

### 3.2.2 Democratie

Democratie is een verzamelbegrip waarbinnen onderscheid gemaakt kan worden tussen verschillende visies en vormen. De eerste vorm, die van een representatieve democratie, ook wel passieve democratie genoemd, sluit aan bij het discours van de verzorgingsstaat. De representatieve democratie heeft als uitgangspunt dat een democratie in moderne staten niet kan functioneren zoals in de oude Griekse stadsstaten waar burgers rechtstreeks invloed uitoefenden op het beleidsproces. Hiervoor worden verschillende redenen aangedragen. Het te besturen gebied heeft een te grote omvang, het ontbreekt aan behoefte bij burgers om actief deel te nemen aan het bestuur en er heerst het idee dat grootschalige participatie een negatieve uitwerking heeft op de stabiliteit van het openbaar bestuur (Lowndes, 1995). Burgers kiezen daarom op regelmatige basis een aantal vertegenwoordigers die het bestuur van de staat op zich nemen.

 Door het kiezen van vertegenwoordigers delegeren burgers het spreken, delibereren en oordelen over publieke zaken aan politici die voor hen beslissen en doen wat in het ‘algemeen belang’ is. De volksvertegenwoordigers filteren de eigen belangen van individuen. Dit is noodzakelijk omdat de burger niet over voldoende kennis beschikt om tot een weloverwogen oordeel te komen en hiertoe ook niet bereid is. Door het filteren wordt daarom een rationeler en efficiënter resultaat bereikt. De eigen belangen van de individuen zijn bovendien vaak tegenstrijdig. Doel van de representatieve democratie is daarom om compromissen tot stand te brengen tussen de uiteenlopende belangen van individuen, waarbij de machtigste en grootste groepering vaak het overwicht heeft. Democratie is daarmee vooral een manier om op rechtvaardige wijze diverse individuele belangen via volksvertegenwoordigers te aggregeren om zo tot een beslissing te komen, die zo dicht mogelijk aansluit bij wat het volk wil (Almond en Verba, 1963). De nadruk van de representatieve democratie ligt daarmee op de output van het systeem, oftewel het bereiken van doelen is de grootste legitimering van het systeem (Engelen & Sie Dhian Ho, 2004: 30).

 De participatieve democratie daarentegen is een vorm van democratie waarbij de burger beslissingen niet overlaat aan politici en daarmee alleen een rol als kiezer nastreeft, maar daadwerkelijke participeert bij het formuleren, verbinden en implementeren van openbaar beleid (Lowndes, 1995). De nadruk van deze visie op democratie ligt op brede participatie van burgers, waarbij men ervan uitgaat van een dat de burger ook daadwerkelijk bereid is deel te nemen aan het beleidsproces. De burger doet zoveel mogelijk zelf en moet daarom in staat worden gesteld om op zoveel mogelijk manieren invloed te kunnen uitvoeren op de besluitvorming. Het ideaal dat hierbij wordt nagestreefd is zelfbestuur (Pateman, 1970).

 Bij de participatieve democratie gaat men uit van een optimistisch beeld van het individu. Dit wil zeggen dat er een groot vertrouwen is in de rationaliteit van de burger; de burger beschikt over voldoende kennis en kunde om invulling te geven aan het openbaar bestuur (Pateman, 1970). Doel van de democratie is bovendien niet om diverse uiteenlopende belangen van individuen samen te voegen en tegen elkaar af te wegen. De samenleving moet gezien worden als een associatie, waarbij de essentie is dat juist in het niet-politieke leven van burgers grote mogelijkheden voor effectieve participatie te ontdekken zijn, omdat dit de wereld is die mensen direct raakt, waardoor zij over zeer belangrijke lokale kennis beschikken (WRR, 2012: 173). Binnen het besluitvormingsproces moet daarom geprobeerd worden gebruik te maken van deze lokale kennis. De nadruk ligt daarom bij deze vorm van democratie niet op de output, maar op de inputkant, oftewel op de manier waarop tot beslissingen wordt gekomen (Pateman, 1970).

### 3.2.3 De verhouding tussen de overheid en de samenleving

De samenleving kan worden opgedeeld in drie domeinen: de overheid, de markt en de burgermaatschappij, ook wel civil society genoemd (zie figuur 1). De drie domeinen kennen elk hun eigen logica. Binnen het discours van de klassieke verzorgingsstaat wordt er een scherp onderscheid gemaakt tussen de drie gebieden. Doordat burgers het spreken, delibereren en oordelen over publieke zaken hebben overgedragen aan politici, die voor hen spreken en beslissen wat in algemeen belang is, heeft de burger zich teruggetrokken uit het publieke domein. Als gevolg hiervan is de (lokale) overheid het gebied waar grenzen worden gesteld en macht wordt uitgeoefend over het publieke domein. De overheid is hiermee een soevereine macht geworden die los van de markt en de samenleving bestaat en invloed kan uitoefenen. De overheid voert het bestuur uit namens de burgers en probeert door middel van beleid doelen te bereiken die door de individuen als belangrijk worden beschouwd, zoals veiligheid, comfort en sociale zekerheid (Ossewaarde, 2006).

 Sturing vindt binnen het discours van de verzorgingsstaat plaats via handhaving van rechten en plichten. Deze rechten en plichten zijn door de overheid wettelijk vastgelegd, waardoor ze juridisch afdwingbaar zijn geworden. Daardoor weet iedere burger wat hij geacht wordt te doen en te laten en kan het individu voor de naleving van regels en procedures verantwoordelijk gehouden worden. De wettelijk vastgelegde regels vormen tevens een basis voor het oplossen van belangenconflicten. Deze conflicten kunnen binnen het discours van de verzorgingsstaat gemakkelijk ontstaan doordat het als vanzelfsprekend wordt beschouwd dat ieder individu zijn eigen belangen nastreeft en het eigen nut probeert te maximaliseren. De relatie tussen individuen is hierdoor per definitie competitief (Ossewaarde, 2006: 204).

 Binnen het discours van de participatiesamenleving liggen de verhoudingen anders, omdat er geen scherpe afbakening mogelijk is tussen de staat, de markt en de samenleving. De burger kan immers niet los worden gezien van de gemeenschap waarin hij/zij leeft. De burgers zijn een wezenlijk onderdeel van het publieke domein, doordat er geen actor is die het monopolie heeft op de politiek en daarmee het algemeen belang vertegenwoordigt. Dit algemeen belang wordt juist bepaald door de leden van de gemeenschap zelf. Sturing vindt bovendien niet plaats door het handhaven van wettelijke regels. Doordat mensen zich binnen een gemeenschap verbonden met elkaar voelen, heerst er een cultuur waarin men elkaar durft aan te spreken op onwenselijk gedrag (Ossewaarde, 2006).



Figuur 1: de democratische driehoek van Zijderveld (1999)

### 3.2.4 Motieven voor burgerparticipatie

Er zijn verschillende redenen waarom gemeenten kiezen voor of meewerken aan (een vorm van) burgerparticipatie. Binnen het discours van de verzorgingsstaat wordt participatie vooral als middel ingezet om steun te vergaren voor beleid. In de jaren zestig en zeventig daalden de opkomstcijfers bij verkiezingen dramatisch. De legitimiteit van beleid kwam hierdoor in gevaar en bovendien leek er sprake van een grote kloof tussen de burger en de overheid (SCP, 2014). Om deze legitimiteitscrisis te bezweren, werd door overheden burgerparticipatie ingezet. De hoop hierbij is dat door mensen meer invloed te geven op de totstandkoming van beleid zij zich meer kunnen identificeren met het beleid en zich meer betrokken voelen bij het orgaan waarmee zij het beleid hebben opgesteld (in het geval van dit onderzoek betreft dit de gemeente). Door te participeren krijgen burgers meer begrip voor de afwegingen die in het beleidsproces worden gemaakt en is de hoop dat zij het uiteindelijke beleid zullen steunen, waardoor het beleidsproces sneller doorlopen kan worden (Edelenbos, 2000). Binnen de verzorgingsstaat wordt participatie daarom vooral ingezet om er voor te zorgen dat mensen zich minder snel als ‘hindermacht’ opstellen op het moment dat beleid wordt geïmplementeerd (SCP, 2014). Dit draagt het gevaar met zich mee dat burgerparticipatie slechts een ‘draagvlakmachine’ wordt, waarbij een gemeente burgers en belanghebbenden wel het idee geeft dat ze invloed hebben op het beleid, maar participatie eigenlijk puur voor de vorm wordt ingezet zodat de gemeente haar eigen beleidswensen kan verwezenlijken (De Graaf, 2007: 22).

 De vorm van burgerparticipatie die bij deze redenatie, en daarmee binnen het discours van de verzorgingsstaat past is die van inspraak, ook wel de eerste generatie burgerparticipatie genoemd. Bij deze vorm van burgerparticipatie bereidt de overheid een besluit voor, waarop de burgers kunnen reageren wat mogelijk kan leiden tot wijzigingen. Burgers kunnen daarmee slechts achteraf enige invloed uitoefenen op het beleid, maar hebben zelf niet of nauwelijks invloed gehad op de totstandkoming ervan (Van Zuylen, 2007).

 Het discours van de participatiesamenleving kent andere redenen om te kiezen voor burgerparticipatie. De argumentaties binnen dit discours gaan zelfs al terug tot klassieke denkers zoals Aristoteles, Rousseau en Mill die stelden dat participatie leidt tot ontwikkeling van de rede. Bovendien zou burgerparticipatie ervoor zorgen dat burgers zich niet alleen met elkaar identificeren, maar ook een gemeenschappelijke opvatting over het algemeen belang creëren (SCP, 2014: 24). Burgerparticipatie levert daarmee een bijdrage aan de persoonlijke ontwikkeling van de mens. Daarnaast wordt binnen het discours van de participatiesamenleving de nadruk gelegd op het belang van participatie voor de inhoudelijke verrijking van beleid. Met andere woorden, de kwaliteit van het uiteindelijke beleid neemt binnen dit discours toe door het gebruik van burgerparticipatie. Het idee hierachter is dat door middel van participatie er gebruik wordt gemaakt van de kennis en expertise van burgers op een bepaald vraagstuk (Edelenbos, 2000). Als gevolg van deze input zal het beleid naar verwachting beter aansluiten bij de wensen van de doelgroep en verbetert de kwaliteit van het beleid (Edelenbos & Monnikhof, 1998). Representativiteit is een belangrijke voorwaarde hierbij. Hoe meer groepen immers participeren, hoe groter en diverser de kennis en expertise, wat de kwaliteit van het beleid ten goede komt (Edelenbos, 2000).

 Bij deze motieven voor burgerparticipatie passen vervolgens weer andere vormen van participatie, namelijk de tweede en derde generatie burgerparticipatie. De tweede generatie burgerparticipatie betreft de interactieve beleidsvorming, ook wel coproductie genoemd. Binnen deze tweede vorm spelen concepten als zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid die van belang zijn binnen de participatiesamenleving een grotere rol. Het initiatief ligt bij interactieve beleidsvorming nog wel bij de overheid, maar de overheid is niet zoals bij de eerste generatie van burgerparticipatie de centrale en sturende actor. De burger krijgt vooraf de kans om mee te denken over het beleid en de nadruk ligt op een gelijkwaardigheid van alle partijen (Van Zuylen, 2007). Ook de derde generatie burgerparticipatie sluit aan bij het discours van de participatiesamenleving. Deze laatste vorm doet volledig recht aan het idee van de participatiesamenleving om burgers meer verantwoordelijkheden te laten oppakken. Het initiatief ligt binnen de derde generatie dan ook niet langer bij de overheid, maar bij de burger zelf. Het beleid komt daardoor direct voort uit ideeën en initiatieven van burgers, waardoor het eigenaarschap en de verantwoordelijkheid bij de burger blijft (Van Zuylen, 2007).

### 3.2.5 De leefwereld versus de systeemwereld

Jurgen Habermas introduceerde in 1984 het verschil tussen de leefwereld en de systeemwereld. In het discours van de verzorgingsstaat ligt het primaat bij de systeemwereld. De systeemwereld omvat de macro-economische en politieke systemen, die voor een groot deel tot stand komen buiten mensen om en die het leven van mensen in belangrijke mate bepalen via wet- en regelgeving en allerlei instituties (Habermas, 1984). De leefwereld daarentegen is het domein waarin mensen met elkaar omgaan in en buiten de systemen (Habermas, 1984). De verhouding tussen de systeem- en leefwereld zou idealiter in evenwicht moeten zijn, maar is dit vaak niet. Zo ligt binnen het discours van de verzorgingsstaat het primaat bij de systeemwereld. De systeemwereld kent een andere logica dan de leefwereld. De logica van de systeemwereld kan verder toegelicht worden met behulp van de theorie van Weber (1954) over de bureaucratie. De bureaucratie kenmerkt zich allereerst door betaalde professionele inzet: mensen die een specifiek vak hebben geleerd en dit tegen betaling uitoefenen (Van den Brink et al., 2011). Ten tweede berust bureaucratie op arbeidsdeling. Het systeem functioneert doordat elke werknemer een eigen specifieke taak heeft. Deze taak kunnen zij goed uitoefenen, maar van andere taken heeft de werknemer nauwelijks verstand (Van den Brink, 2013). Het derde kenmerk is binnen een bureaucratie altijd vaste regels en procedures worden gehanteerd. Dit kunnen bijvoorbeeld wetten of reglementen zijn en worden altijd expliciet geformuleerd (Van den Brink et al., 2011). Ten vierde berust elke bureaucratie op een functionele hiërarchie.’Ondergeschikte’ werknemers zijn verplicht om opdrachten van hoger geplaatste krachten uit te voeren, ook als dit niet past bij de persoonlijke overtuigingen. Er is daarmee niet alleen sprake van horizontale arbeidsdeling, maar ook van verticale (Van den Brink et al., 2011). Een vijfde kenmerk is dat alle relaties binnen een bureaucratie van een onpersoonlijk karakter zijn. Er zijn strikt functionele betrekkingen waarbij het menselijke en persoonlijke aspect zoveel mogelijk buiten beschouwing wordt gelaten en er een onderscheid wordt gemaakt tussen het werk en de private levenssfeer (Van den Brink et al., 2011). Tot slot draait het binnen de systeemwereld om de rationele inzet van machtsmiddelen. De bureaucratie is een machinerie van precisie, snelheid, eenduidigheid, snelheid, continuïteit, strakke aansturing en het elimineren van het persoonlijke element waardoor een hoge mate van doelmatigheid wordt bereikt (Van den Brink et al., 2011).

 De logica van de systeemwereld staat echter lijnrecht tegenover de logica van de leefwereld die in het discours van de participatiesamenleving een prominente rol inneemt. Zo gaat het in de logica van de leefwereld allereerst om de inzet van vrijwilligers. Dit kan bijvoorbeeld gaan om buurtgenoten die elkaar helpen of om mensen die zich voor een vereniging inzetten, er komt in ieder geval geen geld aan te pas (Van den Brink et al., 2011). Ten tweede spelen arbeidsdeling en specialisatie binnen de leefwereld geen rol. De leefwereld vormt juist een organisch geheel waar uiteenlopende handelingen samenkomen en verband met elkaar houden. Mensen trekken zich daarom niet terug in een specialisme, maar vormen groepen door de communicatie met elkaar aan te gaan (Van den Brink et al., 2011). Habermas (1984) noemt dit communicatief handelen. Het derde kenmerk van de leefwereld is dat regels en procedures nauwelijks een rol spelen. In plaats daarvan ligt de focus binnen de leefwereld op verhalen en betekenissen. Ten vierde is er binnen de leefwereld geen sprake van een formele hiërarchie. Het is niet zo dat één of meerdere actoren beslissingsmacht hebben en andere actoren besluiten uitvoeren. Er kan wel sprake zijn van sociale ongelijkheid binnen de leefwereld, maar dit is niet gekoppeld aan formele machtsposities (Van den Brink et al., 2011). Ten vijfde zijn relaties binnen de leefwereld niet zakelijk maar juist persoonlijk. Het gaat vooral om familiebanden, vriendschappelijke relaties of betrekkingen die zijn gebaseerd op een gedeelde belangstelling (Van den Brink et al., 2011). Tot slot draait het binnen de leefwereld niet altijd om de rationele inzet van machtsmiddelen, maar hecht men juist veel waarden aan de doelen, idealen of waarden waar men voor staat (Van den Brink et al., 2011). Er bestaan daarmee grote verschillen tussen hoe zaken binnen de systeemwereld functioneren en hoe mensen in het alledaagse leven met zaken omspringen, zoals duidelijk wordt in de onderstaande tabel.

|  |  |
| --- | --- |
| **Systeemwereld** | **Leefwereld** |
| Betaalde werknemers | Inzet van vrijwilligers |
| Arbeidsdeling en specialisatie | Communicatief handelen |
| Formele regels en procedures | Informaliteit en betekenis |
| Functionele hiërarchie | Sociale ongelijkheden |
| Zakelijke verhoudingen | Persoonlijke betrekkingen |
| Rationele machtsmiddelen | Waarden en gevoelens |

Tabel 1: Theoretische verschillen tussen de systeemwereld en de leefwereld

# 3.3 Conclusie

In dit hoofdstuk is allereerst een uitleg gegeven over het begrip discours. Hieruit kwam naar voren dat een discours gedefinieerd kan worden als ‘min of meer samenhangende ensembles van ideeën, concepten, argumenten en categoriseringen die geproduceerd, gereproduceerd en getransformeerd worden via praktijken, waardoor mensen betekenis geven aan hun fysieke en sociale werkelijkheid’ (Hajer, 1995: 44). Naar aanleiding hiervan zijn vervolgens de onderliggende discoursen van de klassieke verzorgingsstaat en de participatiesamenleving geconstrueerd aan de hand van vijf verschillende verhaallijnen. Dit levert het onderstaande schematische overzicht op.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|   **Discours****Verhaallijn** | **Klassieke verzorgingsstaat** | **Participatiesamenleving** |
| **Burgerschap** | Centraal staan emancipatie en autonomie. De burger is gericht op verwezenlijking van het eigen belang en het maximaliseren van nut. | De burger kan niet los gezien worden van de gemeenschap. Dienen van de gemeenschap door middel van deugden is het hoogste goed. Het eigen belang is daarmee ondergeschikt aan het gemeenschapsbelang. |
| **Democratie** | Representatieve democratie waarin burgers beslissingen over het publieke domein overlaten aan volksvertegenwoordigers die geacht worden beslissingen te nemen die aansluiten bij de wensen van de burgers. | Participatieve democratie. Burgers nemen actief deel aan het besluitvormingsproces. |
| **Verhouding staat/samenleving** | De staat vormt een soevereine macht, die de volledige controle heeft op het publieke domein. Er is bovendien een duidelijke afbakening tussen de domeinen overheid, markt en samenleving. | Er is geen strikte scheiding tussen de drie domeinen. Geen enkele actor bezit het monopolie op het publieke domein. |
| **Motief burgerparticipatie**  | Het creëren van draagvlak voor beleid om zo te voorkomen dat burgers een ‘hindermacht’ vormen. Vaak door middel van inspraak. | Ontwikkeling van ‘edele’ capaciteiten en inhoudelijke verrijking van het beleid. Dit wordt bereikt door interactieve beleidsvorming en burgerinitiatieven. |
| **Verhouding systeem- en leefwereld** | Primaat ligt bij de systeemwereld.  | Primaat ligt bij de leefwereld. |

## Tabel 2: overzicht discoursen

De twee discoursen die centraal staan in dit onderzoek zijn nu uitgewerkt. In het vervolg van het onderzoek wordt gekeken hoe deze verhaallijnen tot uiting komen bij de verschillende actoren binnen de gemeenten. Een nieuwe manier van denken vergt echter ook een andere manier van handelen. Volgens de definitie van een discours van Hajer (1995) worden de samenhangende ideeën, concepten en argumenten immers gevormd via de praktijk. Het volgende hoofdstuk gaat daarom dieper in op hoe de handelingen van een gemeente geplaatst kunnen worden bij de twee centrale discoursen.

## 4. De handelingen van de gemeente

De transformatie van een verzorgingsstaat naar een participatiesamenleving gaat gepaard met een compleet nieuwe rol voor alle overheidslagen, zo ook de gemeente en vraagt daarmee een nieuwe manier van handelen. Niet langer moet (het belang van) de staat voorop staan, de samenleving staat nu centraal. Hier kan op verschillende manieren invulling aan gegeven worden, waarbij voorop staat dat de focus moet liggen op het in staat stellen van burgers om verantwoordelijkheid te nemen en zelf zaken op te pakken (Kwakkelstein et al., 2012: 5-6). Dit is een forse verandering, aangezien in het discours van de verzorgingsstaat gemeentelijke actoren gewend waren om beleid in zijn geheel uit te voeren, zodat het past binnen de eigen doelstellingen, waarbij werd uitgegaan van de logica van de gemeente (Oude Vrielink & Verhoeven, 2011). Nu wordt van gemeentelijke actoren gevraagd om buiten de bureaucratische kaders te treden en zich ‘burgergericht’ op te stellen (Tonkens & Verhoeven, 2011). Om uiteindelijk te kunnen toetsen in hoeverre gemeentelijke actoren hun handelingen afstemmen op het nieuwe discours van de participatiesamenleving, zal in dit hoofdstuk de participatieladder van Arnstein (1969) uiteengezet worden, waarbij de verschillende treden zullen worden ingedeeld bij het discours van de verzorgingsstaat of het discours van de participatiesamenleving.

# 4.1 De participatieladder

Eén van de belangrijkste uitgangspunten binnen de participatiesamenleving is dat burgers meer verantwoordelijkheid nemen binnen de samenleving. Dit betekent dat zij ook meer betrokken moeten zijn bij de totstandkoming van beleid. In dit kader is de participatieladder een veelgebruikt instrument. Sherry Arnstein (1969) was de eerste die een overzicht maakte van verschillende typologieën van participatie (zie figuur 1). Deze participatieladder brengt de macht van de overheid en de rol van de burgers in kaart, waarbij elke trede aangeeft hoeveel macht de burgers hebben in het beleidsproces. De participatieladder kent acht verschillende niveaus van participatie en non-participatie, waarbij de hoeveelheid macht die burgers hebben toeneemt naarmate je hoger op de ladder komt. Arnstein (1969) spreekt van macht omdat volgens haar burgers die voorheen geen of weinig macht hadden, door een herverdeling van deze macht nu wel invloed kunnen uitoefenen op het beleid. Het is dus de herverdeling van macht die cruciaal is om te zorgen dat burgers betrokken worden bij beleid.



Figuur 2: de participatieladder van Arnstein (1969)

### 4.1.1 Treden van de participatieladder bij het discours van de verzorgingsstaat

De eerste vijf treden van de participatieladder, de niveaus van non-participatie en symboliek (tokenism) passen binnen het discours van de verzorgingsstaat. In het geval van non-participatie participeert de burger op geen enkele wijze in het beleidsproces. De eerste vorm van non-participatie is manipulatie (manipulation). In het geval van manipulatie worden burgers geplaatst in commissies of adviesraden, waarbij de overheid het doel heeft om burgers ‘onderwijzen’ of hen over te halen om beleid te accepteren. Hoewel bij de burgers dus de indruk wordt gewekt dat zij samen met de overheid beleid kunnen vormgeven, hebben deze raden en commissies in de praktijk geen invloed. Van participatie kan daarom niet worden gesproken. Als voorbeeld worden door Arnstein (1969) Amerikaanse dorpsraden aangehaald. Deze dorpsraden worden door beleidsmakers gebruikt om te laten zien dat programma’s gericht op armoedebestrijding worden gesteund vanuit de bevolking. Het programma zelf wordt echter inhoudelijk niet of slechts gedeeltelijk besproken met de dorpsraden. Door te vragen om een handtekening van de dorpsraad wordt de indruk gewekt dat er sprake is van invloed van burgers. In werkelijkheid heeft de raad vaak echter geen idee waar zij haar handtekening onderzet, waardoor van participatie geen sprake is. Deze non-participatie is echter minder effectief geworden, doordat burgers steeds beter doorhebben dat ze worden gemanipuleerd en alsnog meer inspraak eisen (Arnstein, 1969).

 Een andere vorm van non-participatie vormt de tweede trede van de participatieladder: therapie (therapy). Bij deze trede denken burgers actief te participeren, maar worden zij in werkelijkheid onderworpen aan een therapiesessie. In de ogen van de overheid hebben deze burgers verkeerde ideeën die ‘genezen’ dienen te worden. Ter illustratie noemt Arnstein (1969) het voorbeeld van een vader die met een ernstig ziek kind naar de Eerste Hulp van een ziekenhuis ging. In het ziekenhuis werd de vader verteld dat hij het kind suikerwater moest geven. Een aantal uur later stierf het kind aan de gevolgen van een longontsteking en uitdroging. Toen de vader een klacht indiende bij het ziekenhuis werd er geen onderzoek ingesteld naar dit voorval. In plaats daarvan werd de vader uitgenodigd om deel te nemen aan therapeutische sessies over kindzorg en werd beloofd de directeur op de hoogte te stellen om zo te zorgen dat dit niet nog eens zou kunnen gebeuren. Zo werd gedaan alsof de vader invloed had gehad op het ziekenhuisbeleid, maar in de praktijk nam hij deel aan een therapiesessie om zo te zorgen dat hij geen verdere stappen tegen het ziekenhuis zou ondernemen.

 Vanaf de derde trede is er sprake van symboliek. Hierbij hebben participanten volgens Arnstein (1969) wel mogelijkheden om hun stem te laten horen, maar deze burgerbetrokkenheid is vaak niet sterk; er zijn geen garanties dat er daadwerkelijk iets met de input van burgers wordt gedaan (De Graaf, 2007: 26). Informeren (informing) is de eerste trede die hieronder valt. Hoewel het informeren van burgers over hun rechten, verantwoordelijkheden en opties een goede eerste stap is richting daadwerkelijke participatie, ligt volgens Arnstein (1969) de nadruk te vaak op informatie die door de overheid aan burgers wordt gegeven, waardoor er vaak sprake is van eenrichtingsverkeer. De informatie van burgers aan de overheid wordt vaak genegeerd en bovendien wordt informatie van de overheid aan de burgers vaak pas in een laat stadium verschaft, waardoor participanten slechts weinig invloed kunnen uitoefenen op het beleid. Voorbeelden die Arnstein (1969) aandraagt zijn het verspreiden van informatie via de media, het ophangen van posters of uitdelen van pamfletten. Ook bijeenkomsten waarbij slechts oppervlakkige informatie wordt gedeeld, burgers worden ontmoedigd om vragen te stellen of irrelevante antwoorden op de vragen wordt gegeven kunnen onder deze trede geschaard worden.

 De vierde trede van de participatieladder betreft raadplegen (consultation). Ook deze trede is een stap in de goede richting wat betreft burgerparticipatie, waarbij niet alleen informatie wordt verschaft aan de burgers, maar ook om hun mening wordt gevraagd. Er is echter geen sprake van daadwerkelijke participatie, omdat er geen garanties worden gegeven dat de burger invloed heeft op de uiteindelijke uitkomsten. Er wordt bij deze trede dus wel om de inbreng van burgers gevraagd, maar de eindverantwoordelijkheid blijft bij het bestuur (Edelenbos, 2000). Een voorbeeld van raadpleging is het afnemen van surveys. Bij surveys worden participanten echter gezien als statistische objecten en wordt het resultaat van participatie gemeten aan de hand van de opkomst bij bijeenkomsten of hoeveel respons er is op een vragenlijst. Bovendien zijn bij het afnemen van surveys de opties voor participanten vaak niet duidelijk. Arnstein (1969) noemt als voorbeeld dat jonge, arme moeders werd gevraagd waar zij het meeste behoefte aan hadden in hun wijk. Hier kwam uit dat de moeders graag speelgelegenheden wilden, waar hun kinderen veilig konden spelen. De moeders vroegen bewust om ‘kleine’ zaken, om zo de kans dat er daadwerkelijk iets werd gedaan te vergroten. Zij hadden bijvoorbeeld ook om een gratis zorgverzekering voor hun kinderen kunnen vragen.

 De laatste trede van symboliek is adviseren (placation). Adviseren is een hogere mate van symboliek. Participanten mogen zich bij deze trede vertegenwoordigen in een commissie, waardoor zij hun advies kunnen uitbrengen aan overheden (De Graaf, 2007: 26). De burgers kunnen dit advies op eigen initiatief uitbrengen, maar een uitnodiging van de overheid behoort ook tot de mogelijkheden. Van overheden wordt verwacht dat zij het advies van de participanten serieus nemen en erop reageren (Edelenbos, 2000; De Graaf, 2007: 33). Dit wil echter niet zeggen dat zij ook daadwerkelijk gebonden zijn aan het advies van de burgers. Vaak behouden de overheden de mogelijkheid om het advies te beoordelen op legitimiteit en haalbaarheid, waardoor het advies niet tot daadwerkelijk invloed op het beleid hoeft te leiden (Arnstein, 1969).

### 4.1.2 Treden van de participatieladder bij het discours van de participatiesamenleving

De drie hoogste treden van de ladder, ‘citizen power’, passen daarentegen bij het discours van de participatiesamenleving. Deze treden vertegenwoordigen de hoogste mate van invloed op de besluitvorming door burgers. Bij de hoogste trede is dan ook daadwerkelijk sprake van een herverdeling van de macht tussen burgers en machtsdragers (Arnstein, 1969). Bij de trede coproductie (partnership) beslissen de overheid en participanten samen. Burgers hebben de mogelijkheid om te onderhandelen met de machtsdragers en de verantwoordelijkheden zijn gelijkelijk verdeeld (Arnstein, 1969). De overheid en de participanten staan daarmee gelijkwaardig in het proces. Deze gelijkwaardigheid betekent echter niet dat de overheid ook zelf graag overgaat tot deze trede, meestal komt deze vorm van samenwerking tot stand op initiatief van de burgers. Door middel van coproductie worden er randvoorwaarden opgesteld waar de overheid alleen van kan afwijken wanneer daar zeer goede argumenten voor zijn. Een voorbeeld van coproductie is het project ‘smaakmakers’. Dit project is afkomstig van een aantal bejaarde bewoners van een verzorgingshuis die ontevreden waren over de kwaliteit van het eten. Zij kwamen met de oplossing om weer te gaan koken op locatie en zijn in gesprek gegaan met andere bewoners, de cliëntenraad, het keukenpersoneel en de leidinggevenden. Samen hebben deze partijen vervolgens ervoor gezorgd dat er weer in het verzorgingshuis zelf wordt gekookt (Movisie, 2012).

 De volgende trede op de participatieladder betreft meebeslissen (delegated power). Hiervan is sprake wanneer burgers beslissingsmacht krijgen over een bepaald beleidsplan of -programma. Hiermee verkrijgen de participanten de verantwoordelijkheid over de besluitvorming, waarbij er vanuit de overheid nog wel ondersteuning blijft. Er worden vooraf aan de besluitvorming in overleg met de overheid randvoorwaarden opgesteld, maar indien de burgers zich houden aan deze voorwaarden moet de overheid zich houden aan de uitkomsten (Edelenbos & Monnikhof, 1998). Aangezien het initiatief tot meebeslissen altijd vanuit de overheid komt (om zo conflicten tussen de overheid en burgers te voorkomen), is bij deze trede geen sprake van een burgerinitiatief. Voorbeelden van meebeslissen zijn het oprichten van commissies of instanties waarbij niet de overheid, maar de burgers de meerderheid van de zetels bezitten of zelfs over vetomacht beschikken (Arnstein, 1969).

 De hoogste trede op de participatieladder van Arnstein is tot slot zelfbestuur (citizen control). Bij deze trede hebben de participanten de volledige controle op het beleidsprogramma, oftewel zij plannen het beleid, geven het beleid inhoudelijk vorm en zijn verantwoordelijk voor de uitvoering en het management ervan (De Graaf, 2007: 27).

# 4.2 Andere participatieladders

De participatieladder van Sherry Arnstein (1969) heeft als inspiratie gediend voor vele andere participatieladders. Hierdoor is een grote diversiteit aan participatieladders ontstaan. Zo hebben Edelenbos en Monnikhof (2001: 242) een participatieladder ontwikkeld specifiek voor de Nederlandse situatie. Ook deze ladder wordt gebruikt als analysekader om de mate van participatie te onderzoeken. In tegenstelling tot Arnstein, hebben Edelenbos en Monnikhof echter de twee treden van non-participatie weggelaten. Binnen deze scriptie wordt echter verondersteld dat non-participatie wel degelijk een rol speelt binnen het discours van de verzorgingsstaat. Ondanks dat de ladder van Edelenbos en Monnikhof is afgestemd op de Nederlandse bestuurspraktijk is er daarom toch voor gekozen geen gebruik te maken van deze participatieladder.



Figuur 3: Participatieladder Edelenbos en Monnikhof (2001)

De Raad voor het openbaar bestuur (ROB, 2012) gaat nog een stapje verder dan Edelenbos en Monnikhof. De Raad stelt dat de participatieladder niet meer van deze tijd is aangezien deze geen oog heeft voor wat er groeit in de samenleving. De participatieladder gaat er teveel vanuit dat de overheid iets wil en zelf bepaalt welke inbreng van burgers daarbij past. De overheid moet zich bewust zijn van de kennis en ervaring die in de samenleving aanwezig is en vervolgens aangeven welke rol zij wenst te spelen, aldus de ROB (2012). Daarom heeft de Raad de overheidsparticipatietrap geïntroduceerd.



Figuur 4: De overheidsparticipatietrap (ROB, 2012)

Door te expliciteren welke rollen de overheid kan aannemen bij initiatieven die vanuit de samenleving groeien, gaat de ROB ervan uit dat het particulier initiatief leidend is. De vraag die in dit onderzoek centraal staat is echter of dit in de praktijk ook al daadwerkelijk zo is. Daarnaast heeft de ROB de treden van de trap slechts summier uitgewerkt. Dit maakt de overheidsparticipatietrap moeilijk te operationaliseren. Om deze redenen is er voor gekozen ook geen gebruik te maken van deze trap in het analysekader, maar toch de participatieladder van Sherry Arnstein te hanteren.

# 4.3 Kritiek op de participatieladder

Dat er in deze scriptie voor wordt gekozen om de participatieladder van Arnstein te hanteren, wil niet zeggen dat er niets op de ladder is aan te merken. Een veelgehoord bezwaar is dat de participatieladder te statisch is (Tritter & McCallum, 2006). Hierdoor doet de ladder geen recht aan de complexiteit van participatie. Zo is de ladder gebaseerd op twee tegenover elkaar staande groepen: de machthebbers en zij die geen macht hebben (participanten/burgers), die als homogeen worden verondersteld (Tritter & McCallum, 2006). In werkelijkheid kan er in de groepen zelf ook de nodige verdeeldheid omtrent participatie heersen. Dit kritiekpunt wordt in deze scriptie zoveel mogelijk beperkt doordat de gemeente is opgedeeld in drie actoren: de gemeenteraad, het college van B&W en de gemeentelijk ambtenaren. De gemeente wordt daarmee niet als homogene groep behandeld. Aangezien de participanten/burgers in deze scriptie een ondergeschikte rol spelen, er wordt immers onderzocht in hoeverre het nieuwe discours van de participatiesamenleving tot uiting komt binnen de gemeente, is de verdeeldheid binnen de burgers niet relevant.

 Daarnaast wordt binnen de participatieladder er geen aandacht aan besteed dat participatie per fase van het beleidsproces kan variëren (De Graaf, 2007: 28). Een burgerparticipatietraject kan daarmee op meerdere plaatsen van de ladder geplaatst worden. Voor dit onderzoek levert dit echter geen problemen op omdat in deze scriptie geen specifieke burgerparticipatietrajecten worden onderzocht. Het gaat erom binnen welk discours de handelingen van de gemeente het beste geplaatst kunnen worden.

 Tot slot wordt door de participatieladder verondersteld dat er sprake is van hiërarchie. Een stijging op de ladder betekent dat men dichter bij de ideale vorm van participatie komt (De Graaf, 2007: 29). Binnen deze scriptie fungeert de participatieladder echter niet als normatief uitgangspunt, maar als analysekader om te bepalen binnen welk discours de handelingen van de gemeente te plaatsen zijn. Hierdoor wordt ook dit laatste bezwaar ondervangen.

# 4.4 Conclusie

De participatieladder van Sherry Arnstein (1969) telt acht treden die elk onderscheid maken in de hoeveelheid macht die burgers bezitten in het beleidsproces. Aangezien binnen het discours van de participatiesamenleving wordt uitgegaan van de eigen kracht en verantwoordelijkheid van de burgers, is de verwachting dat de burgers dan ook meer betrokken zijn bij de besluitvorming. De drie hoogste treden van de ladder (coproductie, meebeslissen en zelfbestuur) passen daarom het beste binnen het discours van de participatiesamenleving. De andere vijf treden die Arnstein onderscheidt betreffen niveaus waarbij er geen sprake is van participatie of slechts van symbolische participatie, waardoor er geen enkele garantie bestaat dat er daadwerkelijk iets met de input van de burger gedaan wordt. Door middel van de participatieladder kunnen de handelingen van gemeente op het gebied van participatie in kaart worden gebracht en kan onderzocht worden of deze handelingen passen binnen het discours van de verzorgingsstaat of de participatiesamenleving. In het vervolg van dit onderzoek wordt gekeken hoe de handelingen van de onderzochte gemeenten te plaatsen zijn op de participatieladder. Allereerst wordt in het volgende hoofdstuk echter de onderzoeksmethode uiteengezet.

## Methodologie

Nu duidelijk is wat de verhaallijnen van discoursen van de klassieke verzorgingsstaat en de participatiesamenleving zijn en is omschreven welke factoren van belang zijn op het gebied van het handelen van gemeenten met betrekking tot participatie, is het tijd om terug te keren naar de centrale vraag in dit onderzoek: in hoeverre komt het nieuwe discours van de participatiesamenleving tot uiting in de communicatie en het handelen van verschillende gemeentelijke actoren. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de methode die gehanteerd is om dit empirisch te onderzoeken. Allereerst wordt in paragraaf 3.1 de onderzoeksstrategie uiteengezet. In paragraaf 3.2 volgt een uitleg van de methoden van dataverzameling. Paragraaf 3.3 beschrijft hoe de gevonden data is geanalyseerd en in paragraaf 3.4 zal worden ingegaan op de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. Tot slot volgt in paragraaf 3.5 een operationalisatie van zowel de twee discoursen, als van de participatieladder van Arnstein.

# 5.1 Onderzoeksstrategie

Dit onderzoek is gebaseerd op een discoursanalyse. Deze methode is van meerwaarde voor de bestuurskunde omdat in de wereld van bestuur, beleid en politiek woorden een veranderlijke en soms dubbelzinnige betekenis hebben (Van Twist, 1994). Deze vage en omstreden betekenissen geven aanleiding tot strijd, maar tegelijkertijd geeft het termen ook praktische waarde en bindende kracht (Van der Arend, 2007). Doordat begrippen verschillende betekenissen kunnen hebben kan er op nationaal, provinciaal en lokaal niveau immers worden gedebatteerd over de invulling ervan. Binnen de discoursanalyse wordt daarom geen gebruik gemaakt van eenduidige definities, maar wordt de betekenis van woorden en begrippen gerelateerd aan de sociale context waarin ze worden gebruikt (Van der Arend, 2007).

 De discoursanalyse is echter niet een methode. Om de analyse te gebruiken in onderzoek is het noodzakelijk om deze aan te vullen met meer uitgewerkte methoden. Grofweg kan er onderscheid worden gemaakt tussen twee stromingen binnen de beschikbare methodologie bij een discoursanalyse. Allereerst kan discours staan voor ‘taal als vorm van handelen’, oftewel ‘how people do things with words’ (Te Molder, 1995: 18). Bij deze methode worden taalfragmenten onderzocht zoals die in bepaalde situaties daadwerkelijk zijn geuit, oftewel op expliciete woorden en concepten, waarbij de focus ligt op de woordkeuze en het karakter van de woorden (Van der Arend, 2007). De betekenis van uitspraken en teksten wordt bij deze methode niet als vanzelfsprekend opgevat, maar juist geproblematiseerd. Dit houdt in dat men onderzoekt hoe mensen ‘betekenis maken’ terwijl ze met elkaar communiceren door woorden of tekst (Wetherell et al., 2001: 3).

 Binnen de bestuurskunde wordt de discoursanalyse echter vaak op een andere manier uitgevoerd. Ook bij deze methode ligt de focus op de meerdere betekenissen die woorden en teksten kunnen hebben, maar in plaats van aandacht te besteden aan expliciete woorden en concepten wordt juist meer gezocht naar samenhangende betekeniskaders die gedurende een langere periode het taalgebruik domineren (Van der Arend, 2007). Bij deze methode past de definitie van een discours zoals Hajer (1995) deze heeft omschreven, namelijk: een min of meer samenhangende manier van denken, spreken en schrijven over een bepaald onderwerp. Aangezien het betekeniskader werkt als een ‘bril’ waarmee individuen de wereld om zich heen waarnemen, speelt in de analyse niet het feitelijke taalgebruik tussen mensen een centrale rol, maar (min of meer) afgebakend, abstract object dat op verschillende plaatsen tegelijk werkzaam kan zijn (Hajer, 1995: 44). Aangezien deze scriptie een bestuurskundig onderzoek betreft, zal gebruik worden gemaakt van de tweede methode, waarbij op zoek wordt gegaan naar discoursen in de betekenis van patronen of structuren, oftewel ‘hidden structures in language’ (Hajer, 2006 74).

 Naast het bovenstaande verschil binnen de discoursanalyse bestaat er ook nog een onderscheid tussen inductieve discoursanalyse en deductieve discoursanalyse. Binnen de inductieve discoursanalyse is geen sprake van een vooraf opgesteld kader. Onderzoekers laten discoursen als het ware oprijzen uit het debat zelf. Een voorbeeld hiervan zijn de taalspelen van Wittgenstein (Wittgenstein en Derksen, 1992) waarbij gebruik wordt gemaakt van open en veranderlijke kaders die kunnen leiden tot andere discoursen. In dit onderzoek wordt echter de deductieve discoursanalyse gehanteerd. Hierbij wordt uitgegaan van een vooraf opgesteld raamwerk (Hood, 1991). In deze scriptie wordt de deductieve discoursanalyse gehanteerd, waarbij de discoursen worden afgezet tegen de vooraf bepaalde verhaallijnen van de klassieke verzorgingsstaat en de participatiesamenleving, die zijn terug te vinden in het theoretisch kader.

 Aangezien bij een discoursanalyse het belang van verschillende betekenissen wordt benadrukt, speelt de context waarbinnen begrippen, ideeën en opvattingen worden geuit een belangrijke rol. Casestudies bieden de mogelijkheid om de discoursen en de handelingen van de gemeentelijke actoren met betrekking tot de discoursen diepgaand en gedetailleerd te onderzoeken, met inachtneming van de context (Everaert & van Peet, 2006). In dit onderzoek is daarom gekozen voor casestudies bij de uitvoering van het onderzoek. Een casestudy houdt in dat één verschijnsel in zijn geheel wordt onderzocht in de natuurlijke omgeving (Boeije, 2005). In dit onderzoek worden er meerdere cases onderzocht, namelijk drie gemeenten. Dit onderzoek kan daarmee getypeerd worden als een vergelijkende casestudy.

 Op basis van dit vergelijkende casestudy onderzoek is analytische generalisatie mogelijk. Dit houdt in dat de resultaten van het onderzoek gerelateerd kunnen worden aan de reeds beschikbare literatuur over zowel de onderliggende ideeën en uitgangspunten van de verzorgingsstaat en de participatiesamenleving als de bestaande theorie over hoe de handelingen ten aanzien van burgerparticipatietrajecten in kaart gebracht kan worden. De resultaten kunnen daarmee bestaande theorieën verifiëren, maar ook aanvullen en/of nuanceren. Het onderzoek is daarmee niet alleen relevant voor de onderzochte gemeenten, maar kan mogelijk ook aanknopingspunten bieden aan andere gemeenten en organisaties. Statistische generalisatie is echter problematischer in dit onderzoek. Statistische generalisatie houdt in dat de onderzoeksresultaten van een steekproef generaliseerbaar zijn naar een populatie (Veenis, 2001). In dit onderzoek gaat dit niet omdat de resultaten niet noodzakelijkerwijs hoeven te gelden voor andere gemeenten. Het doel van een discoursanalyse, en daarmee ook van dit onderzoek, is echter niet om om resultaten één op één geldig te laten zijn voor andere gemeenten of organisaties. Er is juist geprobeerd om zoveel mogelijk denkwijzen, argumenten en informatie over de twee discoursen bloot te leggen en die vervolgens in een logisch verband te presenteren. Dat statistische generalisatie moeilijk is, wordt daarom in dit onderzoek niet als problematisch ervaren.

# 5.2 Dataverzameling

In dit onderzoek wordt op verschillende manieren data verzameld, namelijk door middel van een combinatie van literatuurstudie, documentenstudie en interviews. Deze combinatie van methode wordt methodische triangulatie genoemd en wordt als kenmerkend beschouwd voor casestudy onderzoek. Zowel de omschreven verhaallijnen van de discoursen als de handelingen binnen gemeente kunnen zo vanuit verschillende invalshoeken worden onderzocht (Boeije, 2005).

### 5.2.1 Literatuurstudie en documentenstudie

Het onderzoek is gestart met een literatuurstudie en documentenstudie. Door middel van de documentenstudie is de beleidscontext geschetst die heeft geleid tot de omslag van de verzorgingsstaat naar de participatiesamenleving. De literatuurstudie is van belang geweest bij het opstellen van de verhaallijnen van de twee discoursen die in de scriptie centraal staan en bij het opstellen van het model dat gehanteerd wordt om het gemeentelijke handelen op het gebied van participatie te meten (de participatieladder).

### 5.2.2 Interviews

Om inzicht te verkrijgen in de gehanteerde discoursen bij de diverse gemeentelijke actoren, is het noodzakelijk om gedetailleerde informatie over denkwijzen, argumentaties en daadwerkelijke handelingen op het gebied van participatie boven tafel te krijgen. Het is belangrijk te achterhalen hoe de gemeentelijke actoren redeneren, hun acties beargumenteren etc. om goed in kaart te kunnen brengen welk discours zij aanhangen. Om deze informatie te achterhalen is gebruik gemaakt van interviews. Deze interviews zijn gehouden aan de hand van een semi-gestructureerde vragenlijst, wat inhoudt dat er gebruikt gemaakt is van een handleiding met onderwerpen. Op deze manier was het mogelijk om alle noodzakelijke onderwerpen aan bod te laten komen in het interview, maar werd de respondenten ook ruimte geboden om uit te weiden. De exacte invulling van het gesprek, zoals de subvragen die gesteld zijn en de volgorde van de vragen is daarom afhankelijk geweest van het verloop van het interview. Door middel van de semi-gestructureerde vragenlijst wordt gewaarborgd dat dezelfde onderwerpen behandeld worden, waardoor de gesprekken vergelijkbaar zijn en de focus binnen de interviews behouden blijft. Daarnaast biedt deze manier het voordeel van flexibiliteit.

Aan het houden van interviews kleeft echter ook een nadeel. De interviewer kan er niet zeker van zijn dat respondenten altijd eerlijk zijn over wat ze doen en voelen. Er kan sprake zijn van sociaal wenselijke antwoorden. Daarnaast zijn mensen zich niet altijd bewust van gedrag of vergeten zij hoe ze zich in bepaalde situaties hebben gedragen (OECD, 2005). Door in de interviews niet alleen naar percepties en denkwijzen te vragen, maar ook om concrete voorbeelden is getracht dit te ondervangen.

# 5.3 Caseselectie

Bij het selecteren van de casussen is gebruik gemaakt van de expertise van Spectrum (de stagebiedende organisatie). Zij hebben op basis van hun ervaringen een aantal contactpersonen voorgedragen uit gemeenten waarbij zij opdrachten hebben gehad die betrekking hadden op de omslag van de verzorgingsstaat naar de participatiesamenleving. Aangezien Spectrum uitsluitend opdrachten heeft in de provincie Gelderland, zijn alle gemeenten waarbij contactpersonen zijn ondervraagd in deze provincie gelegen. Vervolgens is er voor gekozen om de selectie van de cases te laten plaatsvinden op basis van het ‘most similar system design’. De drie gemeenten die als casestudy hebben gediend in dit onderzoek hebben daarom een tweetal gezamenlijke kenmerken. Alle drie de gemeenten hebben ongeveer een gelijk inwonersaantal en daarnaast bestaan alle drie de gemeenten uit verschillende (dorps)kernen.

 De overweging die hierbij heeft meegespeeld is dat één van de aangedragen argumenten voor de omslag naar een participatiesamenleving is dat taken dichter bij de burger moeten worden belegd en daardoor moeten worden overgedragen naar lokale overheden (). De afstand tussen burger en samenleving is echter kleiner in gemeenten met een lager aantal inwoners, waardoor de omslag naar een participatiesamenleving mogelijk makkelijk zou moeten plaatsvinden in kleinere gemeenten. Daarnaast is sociale cohesie van belang bij het ontstaan van een participatiesamenleving. In het theoretisch kader is terug te lezen dat één van de kenmerken binnen het discours van de participatiesamenleving is dat mensen zich met elkaar verbonden voelen en zich als onderdeel van een gemeenschap beschouwen. Uit cijfers van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) komt naar voren dat sociale cohesie hoger is in kleinere kernen, dan in de stedelijke gebieden (Van Ostaijen en Peeters, 2011). Ook hier zou mogelijk uit voort kunnen vloeien dat de participatiesamenleving eerder tot stand komt in kleinere gemeenten bestaande uit dorpskernen. Vandaar dat deze twee kenmerken een doorslaggevende rol hebben gespeeld bij de selectie van de casestudies.

### 5.3.1 Casusbeschrijving

* Gemeente A is een gemeente in het noorden van de provincie Gelderland, grenzend aan de provincie Overijssel. De gemeente telt 33.390 inwoners en bestaat uit tien kernen. Het inwonersaantal van de kernen is variërend van 271 inwoners tot 13.743 inwoners in de grootste kern.
* Gemeente B ligt in het zuidoosten van de provincie Gelderland, grenzend aan de provincies Noord-Brabant en Limburg en telt 34.250 inwoners. Daarnaast bestaat de gemeente uit twaalf kernen die ook hier weer variërend zijn in het inwonersaantal. Bijzonderheid is dat deze gemeente relatief nieuw is. Op 1 januari 2015 heeft een herindeling plaatsgevonden, waarbij drie voormalige gemeenten zijn opgegaan in de huidige gemeente B.
* Gemeente C is iets groter qua inwonersaantal dan gemeente A en B; de gemeente kent 46.012 inwoners en ligt in het oosten van de provincie Gelderland tussen twee grotere steden in. Er zijn in de gemeente zeven kernen waarvan de kleinste kern 112 inwoners telt en de grootste 18.395.

# 5.4 Analyse en verslaglegging

De interviews waarop het onderzoek is gebaseerd zijn opgenomen (met toestemming van de respondenten) en volledig getranscribeerd. Deze transcripten zijn gebruikt om de verkregen data grondig te analyseren en zijn vervolgens vastgelegd in dit verslag. Tijdens de interviews is geprobeerd zo diep mogelijk op de verhaallijnen van de discoursen in te gaan, maar wel goed bij het onderwerp te blijven. Het analyseproces bestond vervolgens vooral uit interpretatie en categorisering van de data bij de verschillende verhaallijnen van de discoursen. Getracht is dit zo expliciet mogelijk weer te geven door het gebruik van data te illustreren aan de hand van citaten van de respondenten.

De analyse biedt inzicht in de discoursen die door de verschillende gemeentelijke actoren worden aangehangen en hoe deze discoursen tot uiting komen in de communicatie en het handelen van de betreffende actoren. Op basis van deze analyse wordt zo inzicht verkregen in hoeverre de gewenste omslag naar de participatiesamenleving al is voltooid en of alle gemeentelijke actoren op dit gebied op één lijn zitten.

# 5.5 Validiteit en betrouwbaarheid

Twee begrippen die belangrijk zijn bij het meten van de kwaliteit van wetenschappelijk onderzoek betreffen de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek. Een onderzoek is betrouwbaar wanneer meerdere metingen tot dezelfde resultaten leiden. Hierbij moet geprobeerd worden om toevallige of onsystematische fouten te voorkomen. In dit onderzoek is dat op verschillende manieren in de praktijk gebracht. Allereerst is er sprake van triangulatie van methoden; de data is immers verzameld op basis van literatuurstudie en op basis van interviews. Er wordt bovendien gebruik gemaakt van triangulatie van onderzoekseenheden, doordat verschillende gemeentelijke actoren zijn geïnterviewd. Beide vormen van triangulatie vergroten de betrouwbaarheid van het onderzoek. Een derde manier om de betrouwbaarheid van een onderzoek te waarborgen is door standaardisatie van dataverzamelingsmethoden (Boeije, 2005). In deze scriptie is er daarom voor gekozen om gebruik te maken van semi-gestructureerde vragenlijsten. Tot slot wordt verondersteld dat toevallige fouten in het onderzoek voorkomen kunnen worden door meerdere waarnemingen te doen. Er zijn daarom van iedere gemeentelijke actor (college van B&W, gemeenteraad en gemeentelijke ambtenaren) in iedere gemeente meerdere personen geïnterviewd.

 Validiteit houdt in dat een onderzoeker datgene moet meten wat hij/zij wil verklaren. Hierbij komt flexibiliteit de validiteit van het onderzoek ten goede (Boeije, 2005). De interviews zijn daarom niet volledig gestructureerd, maar slechts semi-gestructureerd. Daarnaast moet bij interviews opgepast worden voor sociaal wenselijke antwoorden. Om dit te voorkomen worden de respondenten in het onderzoek niet bij naam genoemd, maar wordt alleen de naam van de gemeente waarvoor zij werken vermeld. De mogelijkheid tot vrije antwoorden wordt hiermee vergroot. De externe validiteit van het onderzoek is hierdoor enigszins beperkt (Manders, 2014). Wel zijn de namen van de respondenten bewaard gebleven.

# 5.6 Operationalisatie

### 5.6.1 Operationalisatie discoursen

De discoursen van de klassieke verzorgingsstaat en de participatiesamenleving bestaan uit verschillende verhaallijnen, die in het theoretisch kader uiteengezet zijn. Aangezien het onwaarschijnlijk is dat de respondenten op een even hoog abstractieniveau over de twee discoursen spreken als uit het theoretisch kader spreekt, zou direct vragen naar de diverse verhaallijnen waarschijnlijk weinig informatie opleveren. Er is daarom voor gekozen om naar concretere aspecten te vragen, die wel zijn te verbinden aan de theorie. In plaats van te vragen met welke burgerschapstheorie inwoners te typeren zijn is bijvoorbeeld gevraagd: In hoeverre denkt u dat burgers oog hebben voor het algemeen belang? Ook bij de andere verhaallijnen is niet rechtstreeks gevraagd naar de concepten uit de theorie. Bij de verhaallijn verhouding tussen staat en samenleving is niet gevraagd of er een strikte scheiding bestaat tussen staat en samenleving, maar wie worden beschouwd als de drijvende actoren achter beleid, gemeentelijke actoren of de burgers. De vragen zijn in alle interviews gebruikt als leidraad, maar vaak ontstond naar aanleiding van de vraag een uitgebreid gesprek waarin meer informatie werd prijsgegeven over de standpunten en ideeën van de respondent. Deze (uitgebreide) antwoorden zijn vervolgens geïnterpreteerd en ingedeeld bij het discours van de verzorgingsstaat ofwel het discours van de participatiesamenleving. Gaf een respondent bijvoorbeeld aan dat het eigen belang van de burger vaak een doorslaggevende rol speelt, dan leidde dit vervolgens tot plaatsing van het antwoord bij het discours van de verzorgingsstaat, wanneer aangegeven werd dat burgers over het algemeen goed het algemeen belang in ogenschouw kunnen nemen is het antwoord van de respondent bij het discours van de participatiesamenleving ingedeeld.

In de onderstaande tabel wordt per verhaallijn aangegeven welke vragen aan de respondenten zijn gesteld om data te verzamelen die samenhangt met de discoursen.

Tabel 3: Overzicht discoursen + vragen respondenten

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|   **Discours****Verhaallijn** | **Klassieke verzorgingsstaat** | **Participatiesamenleving** | **Vragen** |
| **Burgerschap** | Centraal staan emancipatie en autonomie. De burger is gericht op verwezenlijking van het eigen belang en het maximaliseren van nut. | De burger kan niet los gezien worden van de gemeenschap. Dienen van de gemeenschap door middel van deugden is het hoogste goed. Het eigen belang is daarmee ondergeschikt aan het gemeenschapsbelang. | * In hoeverre denkt u dat burgers oog hebben voor het algemeen belang? Waarom wel/niet?
* Zijn burgers in staat om te participeren in beleid? Waarom wel/niet?
* Kunnen binnen burgerparticipatietrajecten burgers geheel vrijgelaten worden of denkt u dat er regels of kaders opgesteld moeten worden waarbinnen zij zich kunnen begeven? Waarom wel/niet?
 |
| **Democratie** | Representatieve democratie waarin burgers beslissingen over het publieke domein overlaten aan volksvertegenwoordigers die geacht worden beslissingen te nemen die aansluiten bij de wensen van de burgers. | Participatieve democratie. Burgers nemen actief deel aan het besluitvormingsproces. | * Hoe verhoudt participatie van burgers zich tot de ‘traditionele’ representatieve democratie?
* Beschouwt u de opkomst van de participatiesamenleving vanuit democratisch oogpunt als iets positiefs? Waarom?
 |
| **Verhouding staat/samenleving** | De staat vormt een soevereine macht, die de volledige controle heeft op het publieke domein. Er is bovendien een duidelijke afbakening tussen de domeinen overheid, markt en samenleving. | Er is geen strikte scheiding tussen de drie domeinen. Geen enkele actor bezit het monopolie op het publieke domein. | * Mag een project opgezet door burgers ingaan tegen de wensen van gemeentelijke actoren? Waarom wel/niet?
* Wie zijn de drijvende kracht achter beleid, gemeentelijke actoren of burgers?
 |
| **Motief burgerparticipatie**  | Het creëren van draagvlak voor beleid om zo te voorkomen dat burgers een ‘hindermacht’ vormen. Vaak door middel van inspraak. | Ontwikkeling van ‘edele’ capaciteiten en inhoudelijke verrijking van het beleid. Dit wordt bereikt door interactieve beleidsvorming en burgerinitiatieven. | * Wat verstaat u onder burgerparticipatie?
* Wat is volgens u het voornaamste doel van burgerparticipatie?
* Hoe wordt dat doel het beste bereikt?
 |
| **Verhouding systeem- en leefwereld** | Primaat ligt bij de systeemwereld.  | Primaat ligt bij de leefwereld. | * In hoeverre kan bij burgerparticipatietrajecten afgeweken worden van regels en procedures? Waarom wel/niet?
* In hoeverre is er binnen de gemeente sprake van specifieke taken voor werknemers of is er sprake van een organisch geheel?
* Wat speelt bij burgerparticipatietrajecten een grotere rol, de doelen en waarden die met het project bereikt dienen te worden of het voldoen aan formele wetten en procedures?
 |

### 5.6.2 Operationalisatie participatieladder

In deze paragraaf worden de treden van de participatieladder geoperationaliseerd, zodat onderzocht kan worden op welke trede van de ladder de handelingen van de drie onderzochte gemeenten te plaatsen zijn. De treden informeren, raadplegen, adviseren en meebeslissen worden geoperationaliseerd aan de hand van vijf indicatoren die door Edelenbos (2000) zijn opgesteld. Edelenbos heeft de participatieladder echter teruggebracht naar bovengenoemde treden. De laagste twee treden, manipulatie en therapie komen op zijn ladder niet voor. Vandaar dat voor de operationalisatie van deze treden gebruik gemaakt zal worden van de uitleg die Arnstein (1969) geeft. Aan het einde van deze paragraaf is vervolgens een tabel opgenomen waarin de treden van de participatieladder schematisch worden weergegeven.

 De eerste indicator die Edelenbos (2000) onderscheid is de fase in het beleidsproces waarin burgers worden betrokken. Hoe eerder in het beleidsproces dit plaatsvindt, hoe hoger de handelingen scoren op de participatieladder (Edelenbos, 2000). Er zijn verschillende opties te onderscheiden. Allereerst kan de gemeente voor burgers worden betrokken het beleid al bepalen. Inwoners kunnen dan alleen nog daarover hun mening geven, waardoor laag gescoord wordt op de participatieladder. Het kan ook zijn dat burgers kunnen reageren als de grote lijnen van het beleid zijn uitgezet, maar het beleid zelf nog niet volledig is geformuleerd. Ook kan het voorkomen dat inwoners en de gemeente gezamenlijk in overleg het beleid vaststellen, als inwoners bijvoorbeeld de kans wordt gegeven om de agenda mee te bepalen. De gemeente blijft dan echter nog steeds een belangrijke rol vervullen. Tot slot kan de gemeente het maken van beleid volledig overlaten aan de burgers.

 De tweede indicator die door Edelenbos (2000) wordt gehanteerd zijn de randvoorwaarden die worden opgesteld wanneer burgers worden betrokken bij het beleidsproces. De vragen die bij deze indicator beantwoord moeten worden zijn hoeveel randvoorwaarden er zijn, in hoeverre deze vaststaan en door wie ze zijn opgesteld. Zijn er veel (harde) randvoorwaarden en zijn deze bovendien opgesteld door de gemeente, dan wordt er laag op de participatieladder gescoord en vice versa. Een randvoorwaarde wordt overigens door Edelenbos (2000) als ‘hard’ aangemerkt wanneer er niet van kan of mag worden afgeweken. De gemeente kan dus zelf randvoorwaarden opstellen waarvan absoluut niet afgeweken mag worden, maar het is ook mogelijk dat de gemeente deze randvoorwaarden meer als criteria hanteert waaraan de uitkomsten van de burgerparticipatie kunnen worden getoetst. Andere mogelijkheden zijn dat de randvoorwaarden tijdens het consulteren van inwoners en in samenspraak met de inwoners tot stand komen of dat er door de gemeente geen randvoorwaarden worden opgelegd.

 De derde indicator gaat over de probleemdefinitie van het beleid. De vraag hierbij is in hoeverre de definitie van het beleidsprobleem bepaald wordt door de gemeente. Hebben inwoners meer invloed op de probleemdefinitie, dan wordt er een hogere trede op de participatieladder bereikt (Edelenbos, 2000). Ook bij deze indicator zijn er verschillende opties. De gemeente kan het beleidsprobleem volledig zelf definiëren, voorafgaand aan het betrekken van de inwoners. Ook kan het zo zijn dat inwoners nog wel enige invloed kunnen uitoefenen op het beleidsprobleem, maar dat de gemeente wel een grote rol speelt bij de definitie ervan. Daarnaast kan het zo zijn dat de definitie van het beleidsprobleem door de gemeente samen met de burgers wordt geformuleerd. Het is dan de vraag of de gemeente of de burgers de overhand hebben in dit overleg. Tot slot kan de gemeente ook besluiten om de inwoners het beleidsprobleem volledig zelf te laten formuleren, waarbij de gemeente zich ook houdt aan de probleemdefinitie die door de burgers wordt aangedragen.

 Edelenbos (2000) kijkt als vierde naar de definitie van de oplossing. Hiervoor geldt hetzelfde als bij de probleemdefinitie. Hoe meer invloed inwoners hebben op de formulering van de oplossing, hoe hoger er gescoord wordt op de participatieladder. De handeling eindigt laag op de ladder als de gemeente zelf de oplossingen formuleert. Bepaalt de gemeente de oplossingen grotendeels zelf wordt er iets hoger gescoord doordat inwoners de kans wordt geboden om hier nog hun mening over te geven. Ook de oplossingsdefinitie kan in samenspraak tussen de gemeente en de inwoners plaatsvinden, waarbij weer gekeken moet worden of de gemeente of de inwoners dan de overhand hebben. Daarnaast kan de gemeente besluiten om de inwoners vrij te laten in het formuleren van de oplossingen, waarbij deze oplossingen ook door de gemeente worden overgenomen.

De laatste indicator die Edelenbos (2000) onderscheidt is de status van de uitkomsten van het burgerparticipatietraject. Onderzocht wordt dan of de gemeente zich daadwerkelijk verbindt aan de uitkomsten. Hoe meer de gemeente zich committeert aan de uitkomsten, hoe hoger de trede die op de participatieladder bereikt wordt (Edelenbos, 2000). Dit betekent dat als de gemeente burgers geen mogelijkheid biedt om input te leveren en zelf bepaalt wat de uitkomsten zijn, er laag wordt gescoord op de ladder. Krijgen inwoners wel de kans om input te leveren, maar besluit de gemeente om hier niets mee te doen wordt eveneens een lage trede van de participatieladder bereikt. De handeling komt hoger op de ladder wanneer de uitkomsten van een burgerparticipatietraject bindend zijn, mits zij voldoen aan vooraf opgestelde randvoorwaarden of als de gemeente de uitkomsten die zijn ontstaan naar aanleiding van burgerparticipatie overneemt. Het hoogst wordt gescoord wanneer de gemeente de uitkomsten van een traject één op één overgenomen worden en de gemeente deze zelfs niet hoeft te goed te keuren.

De treden manipulatie en therapie worden in dit onderzoek onder één noemer geschaard, namelijk symbolische participatie. Dit is het geval wanneer een gemeente inwoners wel vraagt om mee te denken en input te leveren op (voorgenomen) beleid, maar uiteindelijk in de praktijk hier helemaal niets mee doet. Oftewel, de gemeente committeert zich dan niet aan de uitkomsten en bepaalt zelf de probleem- en oplossingsdefinitie en de randvoorwaarden. Aan inwoners wordt echter wel het beeld geschetst dat zij mogen meedenken (Arnstein 1969).

In tabel 4 en 5 wordt schematisch weergegeven hoe de indicatoren van Edelenbos (2000) zijn geoperationaliseerd in dit onderzoek. Ook de interviewvragen behorend bij de verschillende indicatoren zijn in dit schema opgenomen. De vragen zijn afgeleid van de vragenlijst die door Starke (2009) is gehanteerd bij zijn onderzoek naar interactief beleid. De gegeven antwoorden van de respondenten zijn vervolgens vergeleken met de operationalisatie van de vijf indicatoren die door Edelenbos (2000) zijn onderscheiden, om zo te bepalen op welke trede van de participatieladder een handeling van de gemeente te plaatsen is. Op basis van die uitkomst kon vervolgens bepaald worden of een handeling thuishoort bij het discours van de klassieke verzorgingsstaat of het discours van de participatiesamenleving.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Indicatoren** | **Waarden** | **Vragen** |
| Fase in het beleidsproces | * Laat in het beleidsproces
* Vroeg in het beleidsproces
 | * Op welk moment in het beleidsproces zijn burgers benaderd?
* Was het toen duidelijk hoeveel invloed burgers zouden hebben op het uiteindelijke beleid?
 |
| Randvoorwaarden | * Staan vast: door bestuur bepaald
* Door actoren bepaald
 | * Wat waren volgens u de randvoorwaarden waarmee rekening gehouden moest worden?
* In hoeverre kon van die randvoorwaarden afgeweken worden?
* Wat is de herkomst van eventuele randvoorwaarden en door wie zijn ze geformuleerd?
 |
| Beleidsproblemen | * Staan vast: door bestuur bepaald
* Door actoren bepaald
 | * Wat waren de mogelijkheden van burgers om het beleidsprobleem te definiëren?
* In het geval van overleg tussen de gemeente enerzijds en inwoners anderzijds: wie had de overhand?
 |
| Oplossingen  | * Staan vast: door bestuur bepaald
* Door actoren bepaald
 | * Wat waren de mogelijkheden van burgers tot het definiëren van oplossingen?
* In het geval van overleg tussen de gemeente enerzijds en inwoners anderzijds: wie had de overhand?
 |
| Mate van binding aan uitkomsten | * Volledig bindend
* Niet bindend
 | * In hoeverre heeft de gemeente zich gehouden aan de uitkomsten van het proces? Hoe kwam dat naar voren?
 |

Tabel 4: Indicatoren en waarden van interactief beleid met bijbehorende interviewvragen (De Graaf, 2007: 34)

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Trede** | **Fase in het beleidsproces** | **Randvoorwaarden** | **Probleemdefinitie beleidsprobleem** | **Oplossingsdefinitie** | **Binding aan uitkomsten** |
| Symbolische participatie | Inwoners denken voorafgaand aan het proces dat zij invloed hebben, maar hebben niet daadwerkelijk invloed. | De randvoorwaarden worden door de gemeente bepaald. | Het beleidsprobleem wordt door de gemeente bepaald. | De oplossingen worden door de gemeente bepaald. | De uitkomsten worden door de gemeente bepaald. Inwoners hebben geen gelegenheid om input te leveren. |
| Informeren | Betrokkenheid van inwoners komt laat in het beleidsproces, als beleid al grotendeels is bepaald door de gemeente. | De randvoorwaarden worden door de gemeente bepaald. | Het beleidsprobleem wordt door de gemeente bepaald. | De oplossingen worden door de gemeente bepaald. | De uitkomsten worden door de gemeente bepaald. Inwoners hebben geen gelegenheid om input te leveren. |
| Raadplegen | Betrokkenheid van inwoners komt laat in het beleidsproces. De gemeente laat participanten reageren op voornemens. | De randvoorwaarden worden door de gemeente bepaald. | Het beleidsprobleem wordt grotendeels door de gemeente bepaald. | De oplossingen worden grotendeels door de gemeente bepaald. | De gemeente verbindt zich niet aan de uitkomsten van het proces. |
| Adviseren | Betrokkenheid van inwoners komt vroeg in het beleidsproces. Inwoners kunnen de agenda meebepalen. | Randvoorwaarden worden gebruikt als criteria voor toetsing. | De ideeën van inwoners spelen een volwaardige rol in het bepalen van het beleidsprobleem. | De ideeën van inwoners spelen een volwaardige rol in het bepalen van de oplossingen. | De uitkomsten van participatie zijn in principe bindend. Afwijken hiervan kan alleen op basis van randvoorwaarden. |
| Coproduceren | Betrokkenheid van inwoners komt vroeg in het beleidsproces. Inwoners kunnen de agenda meebepalen. | De randvoorwaarden komen tijdens het burgerparticipatie-traject tot stand. | Het beleidsprobleem wordt bepaald door inwoners in samenwerking met de gemeente. | Oplossingen worden bepaald door inwoners in samenwerking met de gemeente. | De uitkomsten zijn bindend en worden onveranderd overgenomen door de gemeente. |
| Meebeslissen | Betrokkenheid van inwoners komt vroeg in het beleidsproces. De gemeente draagt het maken van beleid over aan inwoners. | Er worden geen randvoorwaarden vastgesteld door de gemeente. | Het beleidsprobleem wordt door inwoners bepaald. | De oplossingen worden door inwoners bepaald. | De gemeente hoeft de uitkomsten niet te bekrachtigen. |

Tabel 5: Operationalisatie participatieladder

## Analyse

In dit hoofdstuk vindt een analyse plaats op basis van de gehouden interview die worden afgezet tegen de in het theoretisch kader geschetste discoursen van de klassieke verzorgingsstaat en de participatiesamenleving. Per paragraaf komt één van de drie onderzochte gemeenten aan bod, de subparagrafen zijn onderverdeeld naar de verschillende verhaallijnen van de discoursen, namelijk burgerschap, democratie, verhouding overheid en samenleving, motieven voor burgerparticipatie, de leefwereld versus de systeemwereld. Daarnaast wordt bij iedere gemeente op basis van een analyse van de aangedragen voorbeelden tijdens de interviews gekeken waar de handelingen van de gemeente te plaatsen zijn op de participatieladder aan de hand van de in het theoretisch kader opgestelde indicatoren.

# 6.1 Gemeente A

### 6.1.1 Burgerschap

In gemeente A zie je bij de twee geïnterviewde ambtenaren (respondenten 1 en 2, persoonlijke communicatie, 30 september 2015, 12 januari 2016)[[1]](#footnote-1) veel overeenkomsten op de verhaallijn burgerschap. Beide ambtenaren vertellen dat burgers in staat zijn het algemeen belang te behartigen en dat zij goede input krijgen van veel actieve burgers. Veel mensen binnen de gemeenten, en dan met name binnen de kleine kernen, zijn actief betrokken bij de gemeenschap en participeren bij de inrichting van de samenleving. Met name bij projecten die zich bevinden op visieniveau zijn mensen daar erg goed toe in staat en plaatsen zij het algemeen belang boven het eigen belang (respondent 2). Deze projecten staan vaak wat verder van de burgers af, waardoor mensen in staat zijn het algemeen belang boven het eigen belang te stellen. Nadeel is alleen wel dat het moeilijker is om burgers hiervoor te interesseren, doordat zij bij visieprojecten vaak geen direct belang hebben (respondent 1).

De ambtenaren erkennen daarom ook dat er nog steeds veel burgers zijn die vanuit eigen belang participeren. Veel van deze mensen worden pas actief wanneer er binnen de gemeente iets gebeurt waardoor zij zich bedreigd voelen.

*“Veel mensen worden pas actief als er iets gebeurt in de wijk waardoor ze zich bedreigd voelen. Ze zijn het bijvoorbeeld niet eens met opgestelde regels of kaders of een voorgenomen plan. Dan voert het eigen belang toch wel echt de boventoon.” (respondent 1).*

Het bovenstaande wordt door respondent 1 geïllustreerd met een voorbeeld over de aanbouw van een nieuwe school in een woonwijk. Hoewel de buurt vroegtijdig werd betrokken bij dit voorstel, waren mensen erg bang voor de gevolgen die deze school voor hen zou kunnen meebrengen, zoals geluidsoverlast door spelende kinderen en verkeersoverlast bij het halen en het brengen van de leerlingen. Door de dominantie van het eigen belang lijkt het liberale burgerschapsideaal toch nog de boventoon te voeren.

Bovendien zien de ambtenaren dat de koplopers bij initiatieven continu dezelfde mensen zijn. Zeker niet iedereen lijkt hiermee te participeren in het publieke domein. Zij zien dit op zich niet als probleem, omdat deze koplopers vaak wel in staat zijn een divers publiek enthousiast te maken voor een burgerinitiatief of beleid. Hierdoor is er in enige mate sprake van wisselende verbanden tussen burgers, met als consistente factor de trekkers van initiatieven. Wel betekent dit volgens respondent 2 dat de gemeente zich bewust moet zijn van welke belangen er door de actieve burgers worden vertegenwoordigd, zijn dit deelbelangen, of worden deze belangen inderdaad gedeeld door de gehele bevolking. Respondent 1 stelt daarom dat het noodzakelijk is om als gemeente daar toezicht op te houden en directie op te voeren. Hiermee zijn het niet zozeer de burgers die verschillen proberen te transformeren in situaties waarin iedereen zich kan vinden, maar speelt volgens de ambtenaren ook de gemeente hierin een grote rol.

De geïnterviewde leden van het college van B&W in gemeente A vragen zich af of burgers in staat zijn om het algemeen belang goed in ogenschouw te houden. Veel burgers zijn toch met name gericht op het verbeteren van de eigen leefomgeving en willen er graag zelf iets mee opschieten (respondent 3, persoonlijke communicatie, 11 januari 2016). Hierbij wordt de term Not In My Backyard (NIMBY) aangehaald. Als voorbeeld hierbij wordt de kwestie duurzaamheid aangesneden.

*“Als je aan bewoners vraagt wat zij vinden van duurzame energiebronnen, dan zal een groot percentage van die mensen zeggen daar voorstander van te zijn. Maar vraag je daarna of mensen het oké vinden als er een windmolen op zeg 500 meter afstand van hun huis wordt geplaatst, dan zeggen mensen toch weer nee.” (respondent 3)*

Als het hun eigen leefomgeving betreft, lijken mensen niet goed in staat te zijn om samen de discussie te voeren en tolerant te zijn naar elkaar, deze discussies kenmerken zich door felheid (respondent 3). Ook het college ziet daarom een taak weggelegd voor de gemeente om sturing te geven aan bewoners en om een afweging te maken tussen de tegenstrijdige eigen belangen van betrokken bewoners. Het college vindt dat individualisme nog te vaak de boventoon voert bij burgers, zeker in deze tijd van transitie van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving. Mensen voelen zich bedreigd doordat ze zaken kwijtraken waar ze voorheen wel nog aanspraak op konden maken, bijvoorbeeld het aantal uren huishoudelijke hulp dat in veel gevallen is teruggebracht (respondent 3).

 Wel wordt binnen het college gezien dat mensen zich betrokken voelen bij hun gemeenschap en er ook invloed op proberen uit te oefenen, door ofwel zelf initiatieven aan te dragen of door bijvoorbeeld de open rondetafelgesprekken die in de gemeente worden georganiseerd bij te wonen. Tijdens de open rondetafelgesprekken kunnen bewoners zich melden met een presentatie om zo hun eigen verhalen en ideeën naar voren brengen. Ook kan in de gemeente met een beperkt aantal handtekeningen een onderwerp op de agenda van de raad geplaatst worden. Hier wordt ook daadwerkelijk gebruik van gemaakt door burgers (respondent 3).

 De raadsleden in de gemeente A zijn ten slotte zeer beslist. Bewoners denken volgens hen absoluut niet in algemeen belang. Eén van de raadsleden vergelijkt mensen zelfs met een nest jonge honden, die vreedzaam naast elkaar liggen, totdat zij gevoerd worden, dan denken ze echt niet meer aan elkaar (respondent 5, persoonlijke communicatie, 19 februari 2016). Wel gelooft dit raadslid dat mensen in hun leven leren dat het soms voordelig is om samen te werken en dat ze zich realiseren dat ze als groep sterker zijn dan als individu. Samenwerking behoort dus tot de opties. Burgers vormen daarmee wel verbanden, maar vooral om hun eigen mening en belang kracht bij te zetten.

### 6.1.2 Democratie

Bij deze verhaallijn moet allereerst een onderscheid worden gemaakt tussen empirische opvattingen over democratie en normatieve. Bij empirische opvattingen gelooft de representatieve of participatieve democratie feitelijk dominant is, bij de normatieve opvattingen is het de vraag of men ook vindt dat dit zo zou moeten zijn (Ossewaarde, 2006). De ambtenaren in gemeente A zien de representatieve democratie waarbij raadsleden optreden als vertegenwoordigers van het volk als feitelijk dominant. Burgers beschikken weliswaar over steeds meer kennis en kunde, maar niet iedereen is in staat om te participeren, waardoor de deskundigheid die binnen de gemeente ligt noodzakelijk is.

*“Niet iedere inwoner beschikt over de juiste kennis en kunde. Natuurlijk is er lokale kennis aanwezig en natuurlijk is dit belangrijk, maar de gemeente beschikt toch ook nog wel over hele specifieke kennis, bijvoorbeeld op het gebied van riolering, dus de gemeente blijft absoluut een belangrijke rol spelen.” (respondent 1).*

Daarnaast heeft de raad nog steeds het primaat om besluiten te nemen (respondent 2). De raadsfracties zijn daarom geneigd om bij burgerinitiatieven het voortouw te nemen en te beslissen of het initiatief doorgang mag vinden en wat dan eventueel de juiste stappen zijn om te ondernemen (respondent 1).

Wel zien beide ambtenaren verschuivingen binnen de democratie. Het primaat van de raad wordt steeds verder uitgehold. Dit komt omdat er veel bevoegdheden worden overgedragen aan Gemeenschappelijke Regelingen, maar zeker ook omdat een steeds groter deel van de beslissingen wordt genomen in de samenleving. Het klassieke idee dat burgers door middel van verkiezingen het oordelen en delibereren over publieke zaken overdraagt aan de volksvertegenwoordigers is daarmee onder druk komen te staan (respondent 1). De burger wil niet langer langs de kant toekijken, maar wil meedoen en de burger beschikt bovendien tegenwoordig over steeds meer kennis en kunde door het hogere opleidingsniveau van de bevolking. De raad moet volgens respondent 1 daarom niet langer een regisserende rol aannemen en eigenhandig beslissen wat goed is voor de samenleving, maar zij moeten vooral sturen op hoofdlijnen en een kaderstellende rol aannemen. Respondent 2 is echter terughoudender en vindt dat de raad de primaire verantwoordelijkheid moet houden over de besluitvorming. De raad is immers democratisch gelegitimeerd, terwijl inwoners dat niet zijn.

Ook de leden van het college in gemeente A vinden dat de representatieve democratie nog steeds de overhand heeft. De raadsleden hebben van de kiezers een politiek mandaat gekregen op basis van een inhoudelijke agenda die zij hebben opgesteld tijdens de verkiezingscampagnes (respondent 3). Maar zij zien ook dat de verhoudingen in de samenleving aan het veranderen zijn. Mensen lossen steeds liever hun problemen en frustraties zelf op.

*“Mensen werken vaak constructief samen en gaan echt met elkaar in dialoog. Dit terwijl de politiek draait om debat, het is gewoon een spelletje dat draait om ja of nee. Je hebt gelijk of ongelijk en je kunt dat gebruiken om tijdens de verkiezingen jezelf daarmee te profileren om zo als fractie meer macht binnen te halen. Dit staat op gespannen voet met de burgers die zelf zaken willen aanpakken.” (respondent 3)*

Respondent 3 vraagt zich tijdens het interview dan ook hardop af wat er zou moeten gebeuren op het moment dat een burgerinitiatief ingaat tegen de wensen van de raad en de gemeente. Heb je als raad dan nog wel het formele en informele recht om iets door te drukken of tegen te houden? Aan de andere kant vindt hij wel dat de overheid een taak heeft om moeilijke besluiten te nemen waarbij meerdere belangen in het spel zijn en heeft hij er geen vertrouwen in dat burgers zelf in staat zijn om uiteenlopende belangen tegen elkaar af te wegen.

Net zoals de leden van het college en de ambtenaren, erkennen ook de raadsleden dat de representatieve democratie in het huidige politieke stelsel dominant is. Over de normatieve opvatting met betrekking tot deze verhaallijn lopen de verhalen van de twee geïnterviewde raadsleden in gemeente A uiteen. Respondent 4 (persoonlijke communicatie, 9 februari 2016) ziet wel dat de burgers steeds meer zelf met initiatieven komen en zich bemoeien met het formuleren en implementeren van beleid, maar beschouwt dit niet als bedreiging voor de representatieve democratie. Raadsleden zijn juist veel meer betrokken bij burgerinitiatieven dan bij beleid dat door ambtenaren binnen de vier muren van het gemeentehuis tot stand is gebracht, doordat zij als gekozen volksvertegenwoordigers dichter bij de burgers staan dan bijvoorbeeld ambtenaren. Hij ziet voor de raadsleden dan ook nog steeds een grote rol weggelegd binnen het politieke systeem door te fungeren als bemiddelaar tussen gemeente en bewoners. Respondent 5 daarentegen is er voorstander van om de gehele democratie op zijn kop te zetten. De samenleving is in verandering en zij verwacht dat dit proces zich de komende jaren zal voortzetten. Op een gegeven moment zal het door deze veranderingen noodzakelijk zijn om ook de democratie mee te laten veranderen. Opvallend is dat zij echter niet pleit voor een participatieve democratie, maar een lottocratie zou willen nastreven. Door middel van loting zou volgens dit raadslid bepaalt moeten worden wie zitting neemt in de vertegenwoordigende organen. Op dit moment is dat volgens haar nog niet aan de orde. Bewoners laten zich momenteel nog vaak leiden door de waan van de dag. Als raadslid acht zij het daarom haar taak om het algemeen belang te bewaken.

### 6.1.3 Verhouding tussen de staat en de samenleving

Beide ambtenaren vinden dat er geen strikt onderscheid gemaakt kan worden tussen de samenleving en de gemeente. De burger trekt zich niet langer terug uit het publieke domein, waardoor de overheid niet meer een monopolie heeft op het formuleren en implementeren van beleid en het stellen van grenzen. De gemeente moet inwoners daarom kansen geven om hun kennis in te zetten voor publieke zaken.

*“De huidige samenleving is te kenmerken als een netwerksamenleving. De gemeente is niet meer dé partij, maar slechts één van de vele partijen die noodzakelijk zijn om de samenleving op een juiste manier te laten functioneren. Gelijkwaardigheid staat hierbij voorop.” (respondent 1).*

Respondent 2 is het hiermee eens, maar vindt wel dat deze ontwikkeling twee kanten opwerkt. Aangezien de gemeente niet langer als een soevereine macht kan worden gezien kunnen burgers ook niet langer een idee of wens opperen en dat vervolgens over de schutting gooien bij de gemeente. Zij zullen zich zelf dan ook actief moeten inzetten om het idee te realiseren.

 Ook de leden van het college zien de traditionele grenzen tussen de drie domeinen vervagen. Dat heeft andere rollen tot gevolg. Niet langer kunnen ambtenaren, wethouders, burgemeesters en raadsleden zich begeven in de ivoren toren van het gemeentehuis. Zij moeten de samenleving in. Dit sluit aan bij de opvatting van respondent 1 dat we ons in een netwerksamenleving begeven en de overheid als een van de spelers beschouwd kan worden. Het vraagt volgens respondent 3 om een open dialoog in vertrouwen, waarbij overheid en samenleving oprecht contact met elkaar hebben. Alleen maar sturing geven door middel van handhaving van regels is daardoor ook geen optie meer. De mondigheid van burgers is toegenomen, waardoor zij ook bereid zijn om de gemeente aan te spreken op tegenstrijdige of in hun ogen overbodige regels. Zij dwingen de gemeente daarmee om slimmer om te gaan met deze regels (respondent 3).

 Ook de raadsleden geven aan dat de strikte scheiding tussen de domeinen staat, markt en samenleving niet meer op gaat. De overheid erkent dit volgens hen zelf ook doordat er steeds meer taken door de overheid worden teruggegeven aan de burgers. Bewoners vormen daarmee een wezenlijk onderdeel van het publieke domein. Verantwoordelijkheid wordt overgedragen aan de samenleving, waardoor de gemeente volgens respondent 5 langzaam maar zeker haar bestaansrecht opheft. Zij vindt daarom dat het hele bestaansrecht van de overheid moet worden heroverwogen.

*Nu zie je dat veel dingen door overheden geregeld worden. Ik vind eigenlijk dat dit niet meer kan. Het enige bestaansrecht van de overheid is om dingen te regelen die burgers onderling niet kunnen regelen. Daarom kan de overheid niet meer alles zelf regelen, er moeten zaken teruggegeven aan burgers, of op zijn minst in samenspraak met burgers worden vormgegeven.” (respondent 5)*

### 6.1.4 Motieven voor burgerparticipatie

De ambtenaren in gemeente A maken een duidelijk onderscheid tussen burgerparticipatie en overheidsparticipatie. Burgerparticipatie is de burger laten meedenken over wat de gemeente graag wil, terwijl overheidsparticipatie is dat de gemeente meedenkt in een proces dat burgers graag willen. Hoewel burgerparticipatie in sommige gevallen nog binnen de gemeente wordt toegepast, wordt het wel als ouderwets beschouwd. Overheidsparticipatie, waarbij de ideeën echt vanuit de bevolking komen, moet de overhand hebben binnen de gemeente. De ambtenaren vinden beiden dat er een aantal beleidsvelden zijn waar je prima de samenleving verantwoordelijk voor kunt maken en de kracht van de samenleving bij kunt benutten. Sterker nog, volgens respondent 1 hebben bewoners soms betere ideeën dan de gemeente zelf.

*“Gemeente hebben vaak een soort beleidsblindheid en ze kunnen moeilijk out of the box denken. Bewoners hebben deze beperkingen niet, dus zijn komen met andere, soms zelfs betere ideeën.” (respondent 1).*

Als bewoners goede plannen hebben moeten ze deze volgens beide ambtenaren dan ook zeker naar voren brengen, dat maakt de samenleving en het beleid alleen maar sterker en beter. Het creëren van draagvlak is niet leidend, maar wordt wel als mooie bijvangst beschouwd en ook als randvoorwaarde gesteld aan burgerinitiatieven.

 Het college hoopt bij burgerparticipatie vooral een interactief proces in gang te zetten en wil zoeken naar manieren hoe je tot nieuwe ideeën komt die een oplossing kunnen zijn voor de problemen die men vanuit de samenleving ervaart. Dit proces moet ook niet per definitie top-down of bottom-up worden vormgegeven, maar respondent 3 vindt dat dit ‘bottom-based’ moet gebeuren. Hiermee bedoelt hij dat ideeën en initiatieven niet geheel vanuit de burgers tot stand zullen komen, maar dat er ook een taak is weggelegd voor de overheid om nieuwe ideeën en initiatieven te stimuleren en te ondersteunen.

*“Als je een moestuintje aanlegt kun je er ook niet bij gaan staan en denken dat de groenten vanzelf wel komen, maar dan moet je de plantjes ook water geven en op weg helpen.” (respondent 3)*

Hierin is dus een rol weggelegd voor de gemeente. Aan de andere kant ziet hij dat participatie top-down reguleren ook niet de oplossing is. Mensen willen niet van bovenaf iets opgelegd krijgen. We zijn dus op zoek naar een nieuw paradigma volgens respondent 3, waarin top-down en bottom-up samenkomen. Het is een interactief proces dat tegelijkertijd van bovenaf en onderop plaatsvindt, waarbij beide partijen elkaar versterken en beleid verrijken.

 Eén van de raadsleden, respondent 5, sluit zich aan bij de visie van het college. Burgerparticipatie zou ook volgens haar zowel vanuit de overheid kunnen komen als vanuit de samenleving. Als er genoeg energie zit bij de samenleving dan kan het van onderop worden vormgegeven. Zij denkt dat inwoners door zich in te zetten voor de samenleving en door actief te participeren zichzelf kunnen ontwikkelen en uiteindelijk gelukkiger zullen worden. Burgers moeten dit misschien wel eerst een aantal keer ervaren hebben voordat zij daar echt de toegevoegde waarde van inzien (respondent 5). Voor de overheid is daarom een rol weggelegd om inwoners ook te prikkelen en uit te dagen om zaken zelf op te pakken en mee te denken. Respondent 4 staat hier iets anders in. Hij vindt dat door middel van burgerparticipatie mensen de mogelijkheid moeten krijgen om hun omgeving te verbeteren. Participatie moet volgens hem daarom van onderop ontstaan en niet sturend vanuit de overheid zijn vormgegeven, aangezien mensen niet willen dat hen dingen wordt opgelegd. Door middel van het inzetten van kennis en expertise die bij bewoners aanwezig is, wat vaak ook andere kennis is dan de kennis die aanwezig is binnen het gemeentehuis, wordt beleid bovendien beter van kwaliteit.

### 6.1.5 De leefwereld versus de systeemwereld

De tegenstelling tussen de leefwereld van bewoners en de systeemwereld binnen de gemeente wordt door beide ambtenaren aangemerkt als één van de oorzaken die de participatiesamenleving bemoeilijken. Het is moeilijk voor ambtenaren om beleidskaders los te laten en op een andere manier te denken. Volgens respondent 1 hebben met name vakspecialisten hier last van. Zij staan vaak zelf aan de voet van bepaalde beleidskaders en regels en worden door bewonersinitiatieven en andere burgerparticipatievormen min of meer gedwongen om deze los te laten. Dit is lastig voor hen omdat zij wel in een hiërarchische organisatie werken waarbij zij kunnen worden afgerekend op die kaders. Dat gaat nog niet altijd goed. Een voorbeeld dat de respondent aanhaalt is een situatie rondom straatjuwelen (versmallingen met paaltjes erop). De bewoners wilden dat de straatjuwelen werden verwijderd omdat dit gevaarlijke situaties opleverde doordat fietsers er regelmatig opbotsten. Deze zienswijze werd echter totaal niet gedeeld door de verkeersambtenaren, bovendien waren de straatjuwelen er geplaatst op voorspraak van het dorp. Dan is het voor de vakspecialisten lastig om dit los te laten en mee te gaan met de wensen van de dorpsbewoners. Respondent 1 vindt het wel noodzakelijk dat dit gebeurt. Beleidskaders mogen volgens hem niet leidend zijn, maar enkel als leidraad gehanteerd worden.

Respondent 2 vult daarop aan dat de systeemwereld binnen de ambtelijke organisatie ontzettend sterk is. Ambtenaren komen binnen bij de gemeente op een bepaald profiel en dat profiel is gericht op voldoen aan de systeemwereld. Dit houdt met name een focus op controle in. Ambtenaren zijn opgegroeid in die systeemwereld en voelen zich er vaak ook fijn bij volgens respondent 2. Er wordt nu weliswaar binnen de gemeente ingezet op het fenomeen van buiten naar binnen (burgers, het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties etc. worden hierbij meer onderdeel van de beleidsontwikkeling) waarbij de systeemwereld voor een deel losgelaten moet worden, maar dit betekent ook veel meer risico’s voor de ambtenaren. Risico’s op de uitkomsten, risico’s op het proces, risico’s op financiën en dat zijn allemaal zaken waarvoor de ambtenaar op het matje geroepen kan worden door het college (respondent 2). Toch vindt ook deze respondent dat op het gebied van inwonersparticipatie er soepel omgegaan moet worden met de regels.

*“De systeemwereld is enorm sterk in de ambtelijke organisatie. Men is gewend om zich alleen maar met regels bezig te houden. Maar hier moet een omslag in komen. Regels zijn er immers om van te wijken en de enige reden dat je ze moet kennen is om te weten hoe je eromheen kunt” (respondent 2).*

Beide ambtenaren zijn daarom van mening dat op het gebied van participatie geen specifieke kaders of beleid van kracht moet zijn. In plaats van te werken met blauwdrukken en modellen wordt ervoor gekozen om per initiatief naar de inhoud te kijken en maatwerk te leveren.

Volgens het college zijn burgers en medewerkers binnen de gemeente beiden van goede wil als het op participatie aankomt, maar leven ze in een andere wereld en spreken ze een andere taal. Hierbij moet worden voorkomen dat afdelingen afzonderlijk van elkaar opereren; er moet juist ingezet worden op zoveel mogelijk samenwerking. Ook al ben je van de afdeling duurzaamheid, dan mag je nog best iets vinden over initiatieven op het gebied van zorg (respondent 3). Ook regels ziet hij soms als belemmerend bij burgerinitiatieven. Veel burgerinitiatieven laten zich niet vangen in de formele processen die door de gemeente geëist worden. Het is niet zo dat een burgerinitiatief zich netjes laat aankondigen in een formulier dat de gemeente heeft opgesteld. Mensen binnen het gemeentehuis zullen daarom actief naar buiten toe moeten treden en met burgers, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties in gesprek moeten gaan. Niet de zakelijke maar de menselijke factor moet van doorslaggevend belang zijn, vooral ook omdat de werking binnen het gemeentehuis bij veel mensen niet bekend is en ondoorzichtig is. Die menselijke factor betekent overigens ook dat bepaalde rationele machtsmiddelen zoals continuïteit en het creëren van gelijkwaardigheid losgelaten moeten worden.

*“Waar vroeger het mantra gelijke monniken gelijke kappen werd gehanteerd moet men nu beseffen dat er niets zo onrechtvaardig is als ongelijke gevallen gelijk behandelen. Sociale ongelijkheden zijn nu eenmaal onderdeel van de samenleving.” (respondent 3)*

Ook de raadsleden erkennen dat bij burgerinitiatieven enige souplesse met betrekking tot de regels is vereist. Belangrijk is om creatief mee te denken met de burgers en vooral te denken in oplossingen en niet in problemen. Burgers hebben er tot nog toe echter weinig vertrouwen in dat dat ook werkelijk gebeurt. Mensen ervaren vaak een drempel en hebben vaak het vooringenomen standpunt van dat gaat toch niet lukken bij de gemeente op basis van de ervaringen uit het verleden. Voor de gemeente zal het een hele kluif worden om dit standpunt om te draaien, maar onmogelijk is het niet volgens de raadsleden, zolang de gemeente maar het goede voorbeeld geeft.

*“Mensen moeten serieus worden genomen, er moet geluisterd worden en er moet niet meteen in regels en structuren worden gevlucht door bijvoorbeeld te zeggen dat ideeën niet in de bestaande beleidskaders passen, waardoor een initiatief geen kans van slagen heeft. Er moet vooral gekeken worden naar wat er mogelijk is.” (respondent 4)*

Ook erkennen beide respondenten dat in de gemeente vaak besluitvorming over onderwerpen over zoveel hoofden moet, waarbij ieder zijn eigen taak heeft, waardoor het een ondoorzichtig geheel wordt voor burgers. Wel merkt respondent 4 dat hier actie op wordt ondernomen door de gemeente. Waar overlegmomenten eerst vooral plaatsvonden met de betreffende wethouder en ambtenaar, ziet hij nu dat er ineens een grotere groep om tafel zit en er van elke discipline iemand aansluit.

### 6.1.6 Handelingen van de gemeente A

De meeste geïnterviewde personen in de gemeente A geven expliciet aan dat zij vinden dat participatie van onderop moet komen, vanuit de inwoners. De gemeente stimuleert daarom mensen om met initiatieven naar de gemeente te komen en probeert dan verbindingen tot stand te brengen en het initiatief te ondersteunen (respondent 2). Twee respondenten vormen hier een uitzondering op (respondent 3 en 5). Zij stellen dat participatie zowel vanuit de gemeente als vanuit de burgers tot stand kan komen. De gemeente heeft immers een aantal taken waar de gemeente het voortouw in moet nemen en waarbij mensen slechts kunnen meedenken, maar zij benadrukken hierbij wel dat ook al mogen burgers alleen maar meedenken, het belangrijk is om burgers vroeg in het beleidsproces te betrekken.

*“Top-down en bottom-up moeten samenkomen. Het is een interactief proces van bovenaf en onderop tegelijk, maar de burger moet wel zo snel mogelijk betrokken worden.” (respondent 3)*

Uitgangspunt binnen de gemeente A is dus dat inwoners zelf met ideeën mogen komen en dat de gemeente probeert om dit te stimuleren en zich bovendien dienstbaar probeert op te stellen, zonder daarin leidend te zijn. Beleid is vaak nog niet geformuleerd, waardoor burgers een deel van de agenda van de gemeente kunnen bepalen. Een voorbeeld hiervan dat werd genoemd is een petitiegroep die graag wilde dat er een hondenlosloopgebied werd aangewezen. De gemeente had geen ervaring met hondenlosloopgebieden en voerde hier geen beleid op, maar is wel met de mensen van de petitiegroep in gesprek gegaan om te kijken naar mogelijkheden om dit te realiseren (respondent 1). Ook bij projecten waarbij de gemeente wel het initiatief neemt en van tevoren al een plan in het hoofd heeft, worden burgers vroeg in het proces betrokken. Dat is bijvoorbeeld gebeurd bij het plan van de gemeente om actiever bezig te zijn met de promotie van de diverse kernen, waarbij vanaf het begin samenspraak is geweest met zowel bewoners als het bedrijfsleven (respondent 3). De gemeente A is wat betreft het betrekken van burgers daarom te plaatsen op de treden adviseren, coproductie en meebeslissen.

Wat betreft het stellen van randvoorwaarden geven de respondenten van gemeente A aan dat zij het belangrijk vinden dat er wel enkele randvoorwaarden door de gemeente worden gesteld. Het opstellen van uitgangspunten en randvoorwaarden biedt volgens hen duidelijkheid voor zowel de gemeente als de betrokken inwoners, waardoor de haalbaarheid van een initiatief wordt vergroot. Het is uiteindelijk immers toch vaak de gemeente die beslist of het initiatief wel of niet doorgang kan vinden en door uitgangspunten op te stellen kan het initiatief hieraan getoetst worden.

*“Het initiatief moet zich bewust zijn van wat men hier intern belangrijk vindt. Randvoorwaarden zijn daarom bedoeld om te zorgen dat initiatieven aansluiten op de wensen van het college en de raad en de initiatiefnemers op de hoogte zijn van eventuele risico’s die het project nog in zich heeft. Het college en de raad beslissen immers aan het einde van de rit of het initiatief daadwerkelijk een ‘go’ krijgt, terwijl je als bewoners er vanaf het begin al energie in moet stoppen.” (respondent 2)*

Voorbeelden van randvoorwaarden die werden genoemd zijn dat bij de herinrichting van een dorpsplein er een x aantal parkeerplaatsen opgenomen moest worden in het plan, aangezien het dorpsplein het verbindingspunt was voor een aantal voorzieningen zoals de school en de sportzaal (respondent 1). Andere genoemde uitgangspunten zijn dat er wel mogelijkheden zijn voor opstartsubsidies, maar dat het initiatief niet structureel een subsidie kan verwachten en uiteindelijk op eigen benen moet kunnen staan (respondent 4). Wel wordt geprobeerd niet teveel randvoorwaarden mee te geven, zodat het eigenaarschap van een initiatief bij bewoners blijft liggen.

*“We proberen het aantal randvoorwaarden wel te beperken, want als je bewoners randvoorwaarden meegeeft dan ben je het zelf ook alweer aan het inkleuren. Dat is niet onze bedoeling.” (respondent 1)*

Op de indicator randvoorwaarden is gemeente A daarom vooral in te delen bij de trede adviseren. Binnen de gemeente wordt immers geprefereerd dat er van tevoren randvoorwaarden worden opgesteld, waaraan het initiatief achteraf getoetst kan worden wanneer besloten moet worden of het project wel of niet doorgang mag hebben.

 Doordat de geïnterviewde respondenten van gemeente A voor het grootste deel aangeven dat het uitgangspunt binnen de gemeente is om initiatieven van onderop te laten ontstaan, is vaak de probleemdefinitie niet door de gemeente bepaald. Een voorbeeld van een initiatief dat echt vanuit bewoners is ontstaan en waarbij de gemeente geen enkele rol heeft gespeeld bij het opstellen van de probleemdefinitie is het opstarten van een permacultuur in één van de kernen. De permacultuur is er op gericht is om voor een deel in de lokale voedselbehoefte te voorzien. Groenten en fruit worden op een groot terrein verbouwd en vervolgens kunnen bewoners pakketten kopen met deze producten. Wat overblijft wordt aangeboden in lokale winkels (respondent 5).

 Er worden echter door de respondenten ook enkele voorbeelden genoemd waarbij de gemeente wel een rol heeft gespeeld bij de definitie van het beleidsprobleem. Dit zijn bijvoorbeeld beleidsproblemen die zijn ontstaan naar aanleiding van decentralisaties. De gemeente heeft toen de dorpsraden ingeschakeld om te kijken hoe praktische zorg als ontmoeting, activiteiten en dagbesteding dichter bij de burgers georganiseerd kon worden en welke rol de dorpsraden daar zelf in kunnen spelen. De ideeën van de dorpsraden hebben vervolgens geholpen om de probleemdefinitie nog scherper te krijgen. Daarmee zijn de handelingen van de gemeente A in te delen bij de treden adviseren of meebeslissen.

Ook bij het definiëren van oplossingen staat de gemeente erg open voor de inbreng van de inwoners. In gemeente A wordt niet gesproken over trajecten waarbij bijvoorbeeld alleen inspraak mogelijk was. Eén van de geïnterviewde ambtenaren was dan ook absoluut geen voorstander van inspraak.

*“Ik geloof niet in eerst zelf plannen maken, deze geheel uitdenken binnen het gemeentehuis en dan voor de vorm nog aan mensen vragen wat zij ervan vinden. Mensen moeten de mogelijkheid hebben om aan het begin van een proces nog mee te denken over oplossingen en mogelijkheden. Of beter nog, zelf naar ons toekomen met oplossingen voor problemen die zij ervaren.” (respondent 2)*

Sterker nog, alle respondenten dragen een voorbeeld aan waarbij een vooraf bedachte oplossing door de gemeente compleet is herzien naar aanleiding van geluiden uit de samenleving. Het voormalige gemeentehuis van gemeente A stond leeg. Volgens de gevoerde kerntakendiscussie moest vastgoed waarvoor geen doel was binnen de gemeente verkocht worden. Met deze beleidslijn waren zowel raad, college als ambtenaren het eens. In het kader van anti-kraak hadden een aantal mensen in het voormalige gemeentehuis de ruimte gekregen om het tijdelijk te exploiteren. Deze mensen besloten echter een burgerinitiatief te starten om in het oude gemeentehuis een sociaal-cultureel centrum te starten. In plaats van star vasthouden aan het voorgenomen beleid om het pand te verkopen, besloot de gemeente onder invloed van de bewoners en later ook van de raadsleden te bemiddelen en te kijken hoe zij dit initiatief konden ondersteunen. Uiteindelijk is het sociaal-cultureel centrum er gekomen (respondenten 3, 4 en 5). Bewoners hebben zo een volwaardige rol gespeeld en in samenspraak met de gemeente zijn zij tot een oplossing gekomen.

 Ook andere voorbeelden ondersteunen het beeld dat de gemeente A graag in samenspraak met bewoners naar oplossingen zoekt, alleen is dat geloof bij bewoners soms nog niet helemaal geland. Vlakbij het gemeentehuis is een wijk waar vier woningen werden gesloopt en waar openbare ruimte voor terug moest komen. Om hierover mee te denken werd een projectgroep opgericht die bestond uit wijkbewoners (respondent 2). Het heeft respondent 2 naar eigen zeggen twee maanden gekost om bewoners ervan te overtuigen dat vooraf geen eindproduct in zijn hoofd had. Toen dit uiteindelijk was gelukt, is samen met de projectgroep tot een plan gekomen voor de uiteindelijk herinrichting van de woonwijk. Op basis van het door de respondenten geschetste beeld kan op het gebied van oplossingsdefinitie de gemeente A ingedeeld worden op de treden coproduceren en meebeslissen.

Of de gemeente zich ook daadwerkelijk committeert aan de uitkomsten is verschillend. Dit komt volgens de respondenten met name omdat nooit te voorspellen is of de politiek uiteindelijk akkoord gaat. Volgens respondent 2 committeren het college en de raad zich gemakkelijk aan een initiatief wanneer zich dit nog in de planfase bevindt. Vaak zitten er dan nog geen kosten aan verbonden en dit komt sympathiek over naar bewoners toe. Bij de uiteindelijke uitvoering van het plan kan het besluit van de raad of het college toch soms afwijken, vaak vooral als er vooraf geen duidelijke randvoorwaarden en kaders zijn afgesproken. Toch signaleert respondent 1 dat de politiek meestal wel akkoord gaat.

*“Je merkt dat als een initiatief terugkomt bij de raad terwijl het al veel draagvlak in de samenleving heeft gekregen, dat het moeilijk is om hier geen akkoord op te geven. Als er vooraf kaders zijn geschetst en de bewoners zich daaraan hebben gehouden dan kan dit ook bijna niet meer. De samenleving wil iets, waardoor de raad zich niet in de positie ziet om het af te slaan.” (respondent 1)*

Op basis hiervan kan op de indicator ‘binding aan de uitkomsten’ gemeente A geplaatst worden op de treden raadplegen en adviseren, doordat er soms wordt afgeweken van de uitkomsten van het processen waarbij burgers zijn betrokken, maar dit vaak alleen het geval is wanneer niet voldaan is aan vooraf opgestelde randvoorwaarden.

### 6.1.7 Conclusie gemeente A

Uit de interviews blijkt dat in gemeente A de ambtenaren, het college en de raadsleden goed op één lijn zitten, maar dat de gemeente niet zonder meer in het discours van de klassieke verzorgingsstaat of de participatiesamenleving is te plaatsen wat betreft de communicatie. Er zitten duidelijke verschillen in de verhaallijnen. Op het gebied van burgerschap laten de ambtenaren en het college weten dat burgers absoluut betrokken zijn bij de gemeenschap, maar dat deze betrokkenheid wel vaak stamt uit eigen belang. Ook de raad vindt dat bewoners niet in algemeen belang denken, waardoor de gemeente op deze verhaallijn vooral past binnen het discours van de verzorgingsstaat.

Ook op de verhaallijnen democratie en leefwereld versus de systeemwereld lijkt de gemeente het discours van de verzorgingsstaat aan te hangen. De representatieve democratie wordt door alle drie de actoren als dominant ervaren, maar er worden door de actoren wel veranderingen in de samenleving gesignaleerd, die ervoor zorgen dat burgers zich meer kunnen en willen bemoeien met het publieke domein. Bovendien ligt het primaat nog hoofdzakelijk bij de systeemwereld doordat regels vaak als leidend worden beschouwd en men moeite heeft om het vermijden van risico’s los te laten en in plaats daarvan in oplossingen te gaan denken.

Op de verhaallijnen verhouding tussen de staat en de samenleving en motieven voor burgerparticipatie komt echter het discours van de participatiesamenleving duidelijk naar voren in de communicatie. De ambtenaren, het college en de raad zien dat de strikte scheiding tussen de overheid, de markt en de samenleving die van toepassing was ten tijde van de verzorgingsstaat niet langer bestaat. In plaats daarvan is een netwerksamenleving ontstaan waarin de domeinen op voet van gelijkwaardigheid staan. Ook is burgerparticipatie volgens de actoren niet langer zozeer een manier om draagvlak in de samenleving te creëren, maar wordt vooral ingezet op het verbeteren van de kwaliteit van beleid.

De analyse van de handelingen van gemeente A laat zien dat de gemeente op het gebied van de handelingen op twee indicatoren, namelijk de randvoorwaarden en de binding aan de uitkomsten te plaatsen is bij het discours van de klassieke verzorgingsstaat. Om duidelijkheid te bieden aan inwoners worden vooraf aan een participatietraject randvoorwaarden opgesteld en of de gemeente uiteindelijk ook meegaat in de uitkomst van het participatietraject is wisselend. Op de andere drie indicatoren daarentegen past de gemeente A beter bij het discours van de participatiesamenleving doordat gescoord wordt op de treden meebeslissen en coproduceren. Ook in de handelingen van de gemeente A is dus zichtbaar dat de gemeente niet eenduidig te plaatsen is bij één van de twee discoursen.

# 6.2 Gemeente B

### 6.2.1 Burgerschap

De ambtenaren in gemeente B geven aan dat het erg verschilt of mensen in eigen belang denken of ook het algemeen belang in ogenschouw nemen. Volgens respondent 7 (persoonlijke communicatie, 6 januari 2016) begint het vaak met denken vanuit eigen belang en proberen zij het onderste uit de kan te halen voor zichzelf. Gaandeweg het proces kan dit echter veranderen. Daar stuurt de ambtenaar ook actief op.

*“Het groeit vaak uit tot een algemeen belang, want wij zeggen het openbaar groen moet toegankelijk blijven en mensen die daar toevalligerwijs komen moeten er ook deel aan kunnen nemen. Maar in eerste instantie is het vaak eigen belang.” (respondent 7)*

Respondent 8 (persoonlijke communicatie, 14 januari 2016) vult hierop aan dat het echt individueel bepaald is of mensen bezig zijn om hun eigen nut te maximaliseren of zich opstellen als onderdeel van een gemeenschap. Sommige mensen zijn heel goed in staat om breder te denken en bijvoorbeeld activiteiten te organiseren die meerdere groepen met elkaar in verbinding brengen. Vaak is het echter zo dat mensen vooral over hun eigen wensen en ideeën willen praten. Ze nemen zichzelf daarom ook altijd in de overweging mee. Deze mensen doen waar hun hart ligt en als dat dan toevallig ook goed is voor anderen dan is dat mooi meegenomen (respondent 8).

 De ambtenaren zien beiden dat het wel hele verschillende mensen zijn die met ideeën komen. In deze gemeente is volgens hen geen sprake van typische koplopers die bij veel initiatieven het voortouw nemen. Het kunnen professoren van de universiteit zijn, gepensioneerden, mensen die gewoon affiniteit met iets hebben zoals het openbaar groen, huisvrouwen et cetera (respondent 7). De initiatieven die bij de gemeente binnenkomen, komen vanuit verschillende kanten. Volgens respondent 8 is dit anders wanneer de gemeente zelf iets organiseert. Dan komen wel dezelfde mensen opdagen. De gemeente probeert in deze situaties ook actief groepen bewoners te benaderen, maar het is volgens de ambtenaar moeilijk om mensen te vinden. Als voorbeeld noemt zij een project dat erop gericht was om te inventariseren wat er nodig was in de dorpen om te zorgen dat mensen in het dorp te laten blijven wonen en hoe men zo lang mogelijk zelfstandig kon blijven. De groep mensen die hierop afkwam was wat ouder en het waren hoofdzakelijk mannen. Zij vonden dat er veel dingen moesten veranderen omdat er dingen fout gingen, maar zagen daar voor zichzelf geen rol in. Zij waren echt gewend om naar de gemeente te kijken in plaats van bij zichzelf te rade te gaan wat zij daarin zouden kunnen betekenen (respondent 8).

 Opvallend in deze gemeente is dat de ambtenaren onderscheid maken in het karakter van dorpen. Dat heeft te maken met zowel de ligging van de dorpen als het soort mensen die er wonen. De dorpen in de polder liggen geïsoleerder, waardoor mensen gewend zijn om zelf de handen uit de mouwen te steken. In deze dorpen is bijvoorbeeld het dorpshuis tot stand gekomen omdat veel arbeiders van de steenfabrieken in deze dorpen hun weekenden opofferden om te werken zodat er stenen gebakken konden worden waarmee de dorpshuizen zijn gebouwd (respondent 7). De mensen die er wonen, wonen daar vaak al hun hele leven en vormen een hechte gemeenschap. Zij hebben daardoor veel voor elkaar en het dorp over. In andere dorpen zie je dat er meer ‘import’ woont. Met import worden mensen bedoeld die op latere leeftijd in het dorp zijn komen wonen. Hierdoor is de band tussen mensen veel minder sterk en voelen zij zich minder met elkaar verbonden. Mensen zijn daardoor individualistischer en kijken daar meer naar de gemeente om zaken op te pakken (respondent 8).

 Respondent 9 (persoonlijke communicatie, 18 januari 2016), een wethouder in de gemeente B, vindt net zoals de ambtenaren dat het erg wisselend is of mensen wel of niet uit eigen belang denken. In het algemeen willen mensen volgens haar graag meedenken over diverse onderwerpen die spelen binnen het publieke leven. Aan de andere kant ziet zij het ook nog wel vaak voorkomen dat als er bijvoorbeeld een renovatie van een straat plaatsvindt mensen vooral denken aan het stukje voor hun eigen huis. Dit heeft ook veel te maken met het fenomeen Not In My Backyard (NIMBY). Iedereen wil graag een bushalte dichtbij hebben, maar niemand wil deze voor hun eigen huis (respondent 9). Op de vraag of dan over het algemeen het eigen belang of het algemeen belang overheerst, antwoordt zij dat het toch vooral het eigen belang is wat in overweging wordt genomen. Respondent 10 (persoonlijke communicatie, 18 januari 2016) vult hierop aan dat deze houding van mensen ook te maken heeft met de opbouw van de verzorgingsstaat.

*“In Nederland hebben we de afgelopen vijftig jaar de verzorgingsstaat opgebouwd, waarbij het vanzelfsprekend was dat de overheid overal voor zorgde. Mensen zijn gepamperd en niet meer gewend om zelf verantwoordelijkheid te nemen. Het beeld is toch heel snel van gemeente je regelt het maar, waarom zou ik zelf iets moeten doen. Mensen moeten meer verantwoordelijkheid nemen, maar dat vergt nogal een mentaliteitsombuiging die nog lang niet voltrokken is.” (respondent 10)*

Ook hier wordt dus gezegd dat individualisme vaak een rol speelt en dat door de egoïstische houding van burgers de gemeente de taak heeft om sturing te geven aan het publieke leven. De oplossing hiervoor ligt volgens beide wethouders in het activeren van koplopers. Respondent 10 geeft aan dat het nodig is om een trekker te hebben die zich voor een bepaald initiatief sterk maakt en in staat is om andere mensen mee te trekken. Deze kartrekkers zijn echter wel vaak een select groepje, maar zolang deze mensen anderen enthousiast krijgen om mee te doen, maakt dat volgens de wethouders niet zoveel uit.

De raadsleden in gemeente B vormen op de verhaallijn burgerschap een uitzondering. Waar door de andere actoren wordt aangegeven dat het vooral het eigen belang is dat door burgers in overweging wordt genomen, zien zij dat inwoners ook heel goed in staat zijn om het algemeen belang in ogenschouw te nemen.

*“De boodschap van ambtenaren is misschien vaak nog wel dat het niks gaat worden als inwoners het voor het zeggen hebben, omdat zij alleen maar hun eigen wensen en belangen naar voren willen brengen. Ambtenaren denken dat zij over de deskundigheid beschikken om zaken tegen elkaar af te wegen en weten wat goed is. Maar niets is minder waar, mensen kunnen echt wel over hun eigen belangen heen kijken.” (respondent 12, persoonlijke communicatie, 13 januari 2016).*

Respondent 11 (persoonlijke communicatie, 21 december 2015) is het hier helemaal mee eens en vindt zelfs dat inwoners dit nog beter kunnen dan bijvoorbeeld leden van het college en de raad. Raadsleden en wethouders moeten iedere vier jaar toch laten zien wat zij voor elkaar hebben gekregen, waardoor zij veel meer kortere termijn ideeën ten uitvoering brengen, terwijl burgers daar vaak lang, soms zelfs een leven lang wonen, en veel beter kunnen bekijken hoe zaken het beste geregeld kunnen worden (respondent 11).

### 6.2.2 Democratie

De representatieve democratie, waarbij één keer in de vier jaar volksvertegenwoordigers worden gekozen en een nieuw college wordt samengesteld, wordt door de ambtenaren in gemeente B als feitelijk dominant beschouwd. De gemeente heeft bovendien volgens respondent 8 als taak om het algemeen belang te bewaken, omdat (zoals hierboven is beschreven) de burgers toch vaak het eigen belang een grote rol geven in hun beslissingen. Als voorbeeld hierbij geeft zij besluiten rondom de vluchtelingenproblematiek. Daar zijn zoveel emoties bij betrokken, dat het belangrijk is dat niet de burgers, maar de gemeente daarin een doorslaggevende rol speelt. Toch zijn er wel verschuivingen ten opzichte van een aantal jaar geleden volgens respondent 6 (persoonlijke communicatie, 30 september 2015). De representatieve democratie is weliswaar dominant, maar staat niet meer helemaal op zichzelf. Er is een mengvorm ontstaan, waarbij burgerparticipatie ondersteunend is aan de representatieve democratie.

*“De representatieve democratie heeft zeker een belangrijke functie, vooral op het moment dat er daadwerkelijk knopen doorgehakt moeten worden en waar er tegenstrijdige belangen zijn. Maar steeds meer zie je ook de participatieve democratie opkomen, die er vooral op gericht is om dingen voor elkaar te doen, om richting te geven aan het publieke domein. Dit wil niet zeggen dat deze nieuwe vorm de representatieve democratie helemaal kan vervangen. Als burgerparticipatie leidt tot conflicterende belangen of als belangen van minderheden ondergesneeuwd dreigen te worden, zal de representatieve democratie toch de knoop door moeten hakken.” (respondent 6).*

Bovendien erkennen alle geïnterviewde ambtenaren in gemeente B dat er bij de bewoners voldoende kennis en kunde aanwezig is om daadwerkelijk deel te kunnen nemen aan het publieke leven. Mensen zijn volgens respondent 8 thuis ook in staat om van alles te regelen. Ze combineren een baan, kinderen, het huishouden, financiën et cetera. Als ze dat als mensen kunnen, dan kunnen ze dat ook als burgers. Bovendien melden zich volgens respondent 7 soms mensen bij de gemeente die vanwege hun werk of opleiding op bepaalde onderwerpen veel meer verstand van zaken hebben dan de gemeente zelf. Dat moet je volgens hem accepteren en bovendien kun je er als gemeente ook je voordeel mee doen.

 Ook de leden van het college zien veranderingen optreden in de democratische verhoudingen. Voor de volksvertegenwoordigers is nog steeds een belangrijke rol weggelegd. Individuele belangen moeten tegen elkaar afgewogen worden, zonder daarbij de wensen van de bewoners uit het oog te verliezen. Maar er is wel een omslag gaande.

*“Bij onze democratie hebben we afspraken gemaakt over de inwoners die vertegenwoordigd worden door raadsleden en de raadsleden bepalen dan wat er gebeurt. Dus inwoners bepalen in die zin samen met raadsleden wat er gebeurt, maar in het verhaal van de participatiesamenleving hebben inwoners een veel grotere rol gekregen.” (respondent 10).*

De grotere rol van inwoners moet er volgens respondent 10 echter niet toe leiden dat raadsleden buiten spel worden gezet. Raadsleden zijn volgens hem ook vaak mensen die bevlogen ideeën hebben over wat het beste zou zijn voor de gemeente. Het zijn mensen die met hart en ziel iets willen doen voor de gemeenschap en die als sleutelfiguren kunnen fungeren. Die moeten wel een plek blijven behouden in het systeem (respondent 10).

 De representatieve democratie vormt volgens de beide wethouders daarnaast wel een belemmering voor het participeren van bewoners. Raadsleden en leden van het college zijn er beide op gericht om in vier jaar tijd iets te laten zien. Hierdoor zijn zij geneigd om initiatieven naar zich toe te trekken en soms ook kieskeurig in welk burgerinitiatief zij wel of niet steunen. Dat past volgens respondent 9 niet bij het gedachtegoed van de participatiesamenleving. Het zou niet mogen uitmaken van wie het idee afkomstig is als het een goed initiatief betreft. Bovendien zullen zowel bestuurders als raadsleden bereid moeten zijn om dingen los te laten (respondent 10).

*“Van oudsher voelen bestuur en raad zich verantwoordelijk voor datgene dat de komende vier jaar geregeld moet worden. Dat zit er nog ingebakken. Het politieke spel moet anders worden gespeeld, je krijgt andere spelregels dan die we gewend zijn. Het politieke spel is er nu op gericht om wethouders en burgemeester achter de vodden aan te zitten om te zorgen dat er iets gebeurt. Als je naar bewonersinitiatieven kijkt, zouden we er meer op gericht moeten zijn om een omgeving te creëren waarbij bewoners zelf aan de slag kunnen en willen.” (respondent 10)*

Ook volgens de raadsleden is de representatieve democratie nog steeds overheersend. Zij vertellen bovendien dat veel raadsleden restricties plaatsen bij in hoeverre bewoners mogen meepraten en meedenken. Ze willen wel inwoners bij beleid betrekken, maar als mensen niet genoeg participeren zijn zij niet bereid daar extra energie in te steken. Bij besluiten over geld is inmenging van bewoners sowieso niet gewenst vanwege de tegenstrijdige belangen en wensen van bewoners. De raad moet dan de vele belangen tegen elkaar afwegen en de uiteindelijke beslissing nemen.

*“Ik merk wel aan raadsleden die al langer zitten at ze dan wel iets hebben van mensen moeten wel meedoen, we blijven er niet aan trekken. Of als het over geld gaat dan moet de raad sowieso beslissen en moeten burgers niet meepraten. Dan komen er wel allerlei restricties over in hoeverre mensen inderdaad mogen meepraten en meedenken. Dus dan hebben ze wel iets van uiteindelijk weten wij toch beter wat goed voor de bewoners is.” (respondent 11)*

Hoewel allebei de raadsleden bij hun collega’s zien dat deze overwegingen nog spelen, menen zij zelf dat het anders moet. Er moet optimistischer gedacht worden over bewoners, niet alleen raadsleden, wethouders of ambtenaren kunnen beslissen wat goed is voor de gemeente. De eerste stap die volgens respondent 12 hiervoor genomen moet worden is dat raadsleden meer oog moeten hebben voor hun kaderstellende rol. Hij vindt dat de raad teveel bezig is met details en te weinig met hoofdlijnen. Hierdoor is er erg weinig bewegingsruimte voor bewoners om met initiatieven te komen en wordt door de raad teveel ingevuld. Een participatieve democratie krijgt daardoor geen kans.

### 6.2.3 Verhouding tussen de staat en de samenleving

De gemeente en de samenleving kunnen volgens de ambtenaren niet los van elkaar worden gezien. Van een strikte scheiding tussen de verschillende domeinen is dan ook geen sprake. Burgers kunnen en willen meebeslissen over beleid. Volgens respondent 8 is het zelfs mogelijk om burgers volledige verantwoordelijkheid te geven om zaken zelf te regelen. De gemeente is volgens de ambtenaren dus zeker niet meer aan te wijzen als een soevereine macht die zelf de touwtjes in handen heeft.

Volgens één van de geïnterviewde wethouders is het inderdaad zo dat staat en samenleving steeds meer met elkaar verweven zijn, maar komt dit nog niet altijd tot uiting. Ook hier is dus een onderscheid te maken tussen empirische en normatieve opvattingen. Met name ambtenaren zijn soms nog bang voor discussies met bewoners volgens respondent 9. Zij vinden het makkelijk om zelf een plannetje uit te denken en verder niet of nauwelijks te bespreken met burgers. Respondent 10 ziet dit ook soms gebeuren, maar ziet dan ook dat dit veel tegenstand oproept bij bewoners.

*“Bewoners laten zich niet meer opdragen wat er moet gebeuren. Op het moment dat beleid min of meer wordt gedropt bij de bewoners is er ook veel minder draagvlak, ongeacht het idee, terwijl wanneer ideeën vanuit de bewoners komen en de gemeente gevraagd wordt hierbij te ondersteunen zaken veel soepeler verlopen. Samenwerking tussen de gemeente en bewoners zorgt voor een soepeler proces.” (respondent 10).*

De raadsleden herkennen het verhaal van de wethouders. Ook zij vinden dat de gemeente meer in verbinding moet staan met de burgers, maar dat dit nog niet altijd gebeurt. Nog te vaak zitten ideeën al bij ambtenaren of wethouders in het hoofd. Beleid ontstaat nog te vaak van bovenaf naar beneden. Dit leidt bovendien volgens respondent 9 eigenlijk altijd tot problemen, waardoor de gemeente zich volgens haar meer bewust moet zijn van de wisselwerking tussen gemeente en bewoners.

*“Als iets van bovenaf wordt opgelegd kan er nooit een ideale situatie gecreëerd worden. Mensen zijn daar altijd ontevreden over. De gemeente moet daarom meer in gesprek met bewoners. Niet zomaar dingen voor waar aannemen.” (respondent 9).*

### 6.2.4 Motieven voor burgerparticipatie

De geïnterviewde ambtenaren in de gemeente B zijn het wat betreft motieven voor participatie erg met elkaar eens. Participatie moet van onderop komen. Hoewel volgens de ambtenaren vaak gedacht wordt dat het motief hiervoor met de financiële situatie van de gemeente te maken heeft, en participatie dus een bezuinigingsoperatie zou zijn, zijn zij het hier niet mee eens. Het is sowieso goed dat mensen zelf de verantwoordelijkheid hebben en zich verantwoordelijk voelen volgens respondent 8. Mensen hebben zoveel in huis, dat het participeren van mensen vaak leidt tot een verbetering van kwaliteit van beleid (respondent 7). Bovendien vindt respondent 8 dat de gemeente door middel van het laten participeren van bewoners burgers ook de kans moet geven om te leren zich verantwoordelijk te voelen en zelfstandig te zijn.

*“Je moet niet als gemeente denken dat je het sneller en beter kan en het dan overnemen, dat is neerbuigend naar bewoners toe. Mensen kunnen en willen heel veel, misschien niet zoals de gemeente het in haar hoofd had, ze doen het op een andere manier, maar dat betekent niet dat dat slechter is. Sterker nog, geef het een kans en grote kans dat je ontdekt dat het beter gaat.” (respondent 8)*

Ook de leden van het college vinden dat burgerparticipatie erom gaat om het initiatief veel meer bij inwoners zelf te laten. Het is niet langer een kwestie van mensen laten reageren op wat in het gemeentehuis is bedacht. Mensen zijn tegenwoordig veel meer betrokken bij hun omgeving op allerlei gebieden. Bovendien hebben zij vaak veel meer achtergrondkennis en lokale kennis, wat beleid en plannen ten goede komt (respondent 10). Respondent 9 ziet daarnaast nog een belangrijk voordeel van participatie. Doordat nieuwe ideeën opkomen en mensen met elkaar verbinding zoeken om deze ideeën tot uitvoering te brengen, ontstaan er ook nieuwe banden. Mensen leren elkaar kennen en bouwen onderling goede contacten op en worden gelukkiger. Het eigen belang verdwijnt daarmee naar de achtergrond.

 Dat mensen gelukkiger worden door deel te nemen aan het publieke domein wordt ook aangedragen door één van de raadsleden. Ook zij vindt dat door middel van participatie mensen beter weten wat er speelt in de samenleving, wat er speelt onder andere mensen en dat door daar een bijdrage aan te leveren mensen uiteindelijk gelukkiger worden. Dat mensen ook echt daadwerkelijk met eigen ideeën mogen komen en de gemeente accepteert dat bewonersinitiatieven inderdaad ook een verrijking kunnen zijn voor het algemene beleid is volgens haar echter wel iets van de laatste tijd (respondent 11). Ook het andere raadslid vertelt dat participatie volgens hem een bottom-up proces is waardoor beleid verbeterd kan worden, maar dat er in gemeente B nog wel werk aan de winkel is omdat mensen vaak alleen worden geïnformeerd of geraadpleegd, in plaats van dat zij echt kansen krijgen om mee te beslissen (respondent 12).

### 6.2.5 De leefwereld versus de systeemwereld

De tegenstelling tussen de leefwereld en de systeemwereld is ook in gemeente B een bron van frustratie. De geïnterviewde ambtenaren zien nog vaak dat regeltjes de overhand hebben, regels die juist belemmerend werken op initiatieven van bewoners. Respondent 8 ziet ook dat dit bewoners afschrikt, zij denken vaak dat als ze een simpele vraag stellen aan de gemeente, deze met achtendertig vragen terugkomt. Recentelijk is bijvoorbeeld de evenementenvergunning digitaal gemaakt. Deze vergunning telt elf pagina’s met vragen. Vragen als hoeveel vierkante meter zal het evenement in beslag nemen, van hoe laat tot hoe laat zal het evenement plaatsvinden, er moeten tekeningen ingeleverd worden van de opstelling van het evenement et cetera. Dit haalt de hele energie uit het project, waardoor bewoners uiteindelijk afhaken (respondent 8). Deze bewering illustreert zij met het volgende voorbeeld. Bij de opening van een initiatief kregen bewoners van de gemeente 150 euro die zij vrij mochten besteden, zonder dat er regels aan vast zaten of mensen zich moesten verantwoorden. De opening was een groot succes met veel mensen die gebruik maakten van het aangeboden geld en vele evenementen. Niet veel later was er een opening ergens anders in de gemeente. Om in aanmerking te komen voor een geldbedrag moesten bewoners toen echter formulieren invullen en aan bepaalde voorwaarden voldoen. Het aantal aanmeldingen lag toen slechts op twee (respondent 8).

Ambtenaren vinden het echter vaak nog lastig om regels en vooraf bepaalde voorwaarden los te laten. Zij zijn bang ter verantwoording te worden geroepen door het college of de raad en denken daarom vaak in doemscenario’s. Er wordt geprobeerd om alle risico’s af te dekken (respondent 7). Als voorbeeld wordt gegeven een aantal bewoners die de gemeente vroeg om een haspel. De buitendienst weigerde de haspel echter uit te lenen omdat ze bang waren dat deze kapot ging of dat iedere week bewoners zouden vragen om een haspel te lenen (respondent 7. Er wordt geregeerd vanuit wantrouwen, het idee dat mensen onzorgvuldig zullen omgaan met spullen (respondent 8). Dat er erg op regels wordt gelet heeft volgens respondent 8 ook te maken met de specifieke situatie waarin de gemeente zich bevindt.

*“Het is een moeilijke situatie waarin we ons bevinden, met de herindeling. Je krijgt drie culturen en drie manieren van leiding geven en besturen bij elkaar en dan begin je niet gelijk heel los. De meeste mensen hebben dan de neiging om even goed af te bakenen waar de grenzen liggen. Alles moest het afgelopen jaar op elkaar afgestemd worden en dan ben je niet bezig met leuke en inspirerende dingen.” (respondent 8)*

De beklemmende regelgeving wordt ook door de twee wethouders genoemd als belemmerende factor bij participatie. Door middel van deze regelgeving wordt geprobeerd om alle risico’s af te dekken. Het afdekken van alle risico’s is ook binnen het college geen onbekend fenomeen. Door deze risicoregelreflex, die volgens respondent 10 in heel Nederland plaatsvindt, heeft de gemeente vaak geen stimulerende, maar juist een ontmoedigende rol. Bovendien vinden de wethouders dat bepaalde gevestigde concepten, zoals rechtsgelijkheid, continuïteit en eenduidigheid, losgelaten moeten worden.

*“Het kan best wel eens zo zijn dat de één anders behandeld wordt dan de ander. Rechtsgelijkheid en eenduidigheid zijn zaken die we moeten loslaten. Het kan dat er in gemeenschap A een initiatief op touw wordt gezet wat zich in de andere gemeenschap niet voordoet. En als je meer aan inwoners wil overlaten dan is het niet vanzelfsprekend dat je als overheid het op gaat pakken en het overal realiseert. Nee, dan gebeurt het in gemeenschap A wel en in gemeenschap B niet. Dat moeten we loslaten, we moeten accepteren dat er verschil in zit.” (respondent 10).*

Respondent 9 vindt wel dat het omgaan met regels en de souplesse die daarvoor is vereist in het geval van participatie individueel bepaald is. De ene ambtenaar, raadslid of wethouder kan beter loslaten dan de ander. Dit is een proces dat volgens haar tijd nodig heeft (respondent 9).

 Ook de raadsleden in de gemeente B zien duidelijke verschillen tussen de leef- en systeemwereld, waarbij de systeemwereld nog te vaak de overhand heeft. Volgens respondent 12 kan het niet anders dat als je actief bent binnen het gemeentehuis dat gemeentehuis ook je referentiekader wordt. En dat referentiekader bestaat vooral uit regelgeving, waardoor de menselijke factor is verdwenen.

*“Vroeger was er een menselijkere afstand, overzichtelijker en begrijpelijker. Je kwam de wethouders op straat tegen, vroeg hem om een vergunning voor je schuur en dan werd er gezegd, kom vanmiddag maar even langs dan regelen we dat. Nu hebben we allerlei studiebollen die zich als hongerige wolven daarop gestort hebben en een raamwerk van regelgeving hebben gebouwd. Het menselijke is er daardoor vanaf. De gemeente is vervreemd van mensen.” (respondent 12)*

De oplossing ligt volgens de raadsleden, net zoals volgens de ambtenaren en wethouders, bij het verminderen van de regeldruk, waardoor meer ruimte ontstaat voor bewoners aangezien mensen nu door de vele regels de bomen door het bos niet meer zien. Het probleem is volgens de raadsleden wel dat hieraan binnen de gemeente B nog geen aandacht is besteed doordat het afgelopen jaar de prioriteit heeft gelegen bij het harmoniseren van beleid naar aanleiding van de herindeling.

### 6.2.6 Handelingen van de gemeente B

In gemeente B is sprake van een bijzondere situatie. De gemeente bestaat namelijk uit een fusie van drie gemeenten die op 1 januari 2015 heeft plaatsgevonden (zie casebeschrijving). De genoemde voorbeelden van de respondenten stammen daarom vaak uit één van de oude gemeenten, aangezien zij aangeven dat het afgelopen jaar er nog geen ruimte is geweest om nieuwe initiatieven en projecten op te pakken. Zoals respondent 9 aangeeft:

*“We zijn het afgelopen jaar vooral met harmonisering bezig geweest en hebben nog niet veel aandacht kunnen besteden aan het betrekken van bewoners bij beleid, mede ook door de decentralisaties die erbij kwamen, waar ook veel aandacht naar is gegaan.”(respondent 9)*

Bij de resultaten op het onderdeel handelingen zal met deze situatie dus rekening gehouden moeten worden.

 De respondenten in de gemeente B geven aan dat zij het belangrijk vinden dat burgers vroeg in het proces, als alles nog open ligt, worden betrokken. Bovendien geven de verschillende respondenten aan dat bewoners niet alleen betrokken moeten worden, maar ook moeten worden gestimuleerd om zelf met ideeën en initiatieven te komen, zodat participatie echt van onderop ontstaat.

*“Vroeger bedachten we hier in het gemeentehuis iets en organiseerden we een inspraakavond waarbij mensen hun zienswijzen konden inbrengen en lieten we ze er op reageren. Dit is oubollig. Bij inwonersparticipatie gaat het er nu veel meer over hoe we het initiatief bij mensen zelf kunnen laten. Niet alleen reageren, maar zelf aan de slag gaan en misschien ook dingen doen waarvan wij tot voor kort gewend waren dat de overheid dat deed.”(respondent 10)*

Toch zijn de ambtenaren en leden van het college het er wel over eens dat op sommige gebieden niet de volledige verantwoordelijkheid bij de bewoners gelaten kan worden, bijvoorbeeld omdat bewoners niet voldoende in een onderwerp zijn geïnteresseerd, zoals bijvoorbeeld riolering, of omdat er een te groot belang wordt gehecht aan een onderwerp, zoals op het gebied van veiligheid (respondent 7, 8, 9 en 10).

 Doordat de respondenten aangeven dat bewoners in een vroeg stadium van het beleidsproces betrokken zouden moeten worden, zou het zo moeten zijn dat burgers de kans hebben om een deel van de beleidsagenda te bepalen. Dit is bijvoorbeeld het geval geweest bij de eerste fase van de herinrichting van een groenstrook, waarbij bewoners zelf naar de gemeente zijn toegegaan met ideeën over een speelplaats voor de kinderen (respondent 6 en 7). Het idee dat je als burger ook zelf met initiatieven naar de gemeente kunt en mag stappen is echter nog niet bij alle bewoners doorgedrongen, zij hebben vaak toch het idee dat de gemeente al een plan heeft klaarliggen en ze eigenlijk niet veel invloed kunnen uitoefenen (respondent 9). Uit de voorbeelden die gegeven worden komt ook terug dat er in de gemeente nog regelmatig sprake is van de treden informeren of raadplegen, bijvoorbeeld bij het ontwerp van het centrumplan. Dit plan is door de gemeente ontworpen, waarbij er wel voorlichting- of inspraakavonden zijn georganiseerd, maar dit heeft pas in een later stadium van het beleidsproces plaatsgevonden (respondent 6 en 10 ). Eén van de raadsleden geeft zelfs aan dat er soms sprake is van symbolische participatie, zoals bij de nieuwe Wmo verordening. Burgers konden reageren op deze verordening, wat leidde tot meer dan honderd kritische reacties, maar de eindconclusie was dat de reacties geen aanleiding gaven tot aanpassing van de verordening. Met de inspraak van bewoners is dus uiteindelijk helemaal niets gedaan (respondent 12). Op de indicator ‘fase van het beleidsproces’ is de gemeente B daarom voornamelijk te plaatsen op de lagere treden van de participatieladder, zoals informeren en raadplegen, maar komen ook de treden adviseren en coproduceren een enkele keer voor.

 In de gemeente B wordt aangegeven dat het wel belangrijk is dat er randvoorwaarden worden gesteld, vooral ook omdat bewoners daar zelf vaak om vragen. Volgens respondent 12 is het voor inwoners erg lastig om vanuit het niets, zonder te weten waar een idee toe moet leiden met een idee te komen.

*“Randvoorwaarden zijn noodzakelijk omdat burgers anders niet weten waar ze aan toe zijn. Het geeft hen duidelijkheid, waardoor participatie laagdrempeliger wordt. Het schetsen van kaders is daardoor van belang” (respondent 12)*

Respondent 7 vult hierop aan dat vooral randvoorwaarden worden genoemd wanneer initiatieven afhankelijk zijn van een financiële bijdrage van de gemeente. In dit geval is het bijvoorbeeld verplicht dat er een overkoepelende stichting is (zoals een buurtvereniging) waar het geld aan overgemaakt kan worden en moet deze stichting ook verantwoorden waar de gekregen subsidie aan is uitgegeven. Daarmee is de gemeente B wat betreft randvoorwaarden in te delen op de treden informeren en raadplegen.

 Op het gebied van de probleemdefinitie geven alle respondenten aan dat een proces soepeler verloopt wanneer bewoners zelf het beleidsprobleem definiëren. Een voorbeeld dat hierbij wordt aangedragen is de herinrichting van een groenstrook, waarin verschillende fases te onderscheiden zijn geweest. De eerste fase is ontstaan nadat bewoners van een nieuwbouwwijk bij de gemeente de vraag hadden neergelegd of het mogelijk was om op een deel van de groenstrook een speeltuin te plaatsen. De gemeente besloot na de eerste fase dat ook twee andere delen van de groenstrook toe waren aan een nieuwe invulling. In de tweede en derde fase heeft de gemeente daarom het initiatief genomen en bewoners actief gevraagd of zij ideeën hadden voor een nieuwe inrichting voor de groenstrook. Hoewel dit in eerste instantie de nodige ideeën opleverde, stroomde de energie uit deze tweede en derde fase projecten al snel weg, terwijl bij de eerste fase mensen actief betrokken bleven (respondenten 6, 7 en 8). Het wordt daarom van belang geacht om bewoners zelf een grote rol te laten spelen bij de definitie van het beleidsprobleem.

 Wel geven de respondenten net zoals in gemeente A aan dat de gemeente soms wel de leiding moet nemen bij het formuleren van het beleidsprobleem, zoals bij de decentralisaties. De decentralisaties zijn immers door het Rijk opgelegd en zullen uitgevoerd moeten worden. Dit leidt tot het verschuiven van verantwoordelijkheden en voorzieningen moeten anders worden ingericht (beleid is er bijvoorbeeld nu op gericht dat mensen zo lang mogelijk thuis kunnen blijven wonen). Bij de bewoners zelf leeft vaak alleen nog niet de noodzaak dat het voorzieningenniveau verandert. De gemeente ziet daarom voor haar een rol weggelegd om hier bewoners zelf bij te betrekken en actief aan te geven waar knelpunten en problemen liggen. Naderhand kunnen bewoners wel aangeven of zij nog andere problemen op deze gebieden voorzien (respondenten 8 en 10). Daarmee zijn de handelingen van gemeente B op het gebied van de probleemdefinitie te plaatsen op de treden raadplegen, adviseren en coproduceren.

 Ook bij de definitie van de oplossing wordt aangegeven dat het belangrijk is dat bewoners hier invloed op kunnen uitoefenen.

*“Alleen als in samenspraak met bewoners een oplossing voor een probleem gezocht wordt, is deze oplossing ook daadwerkelijk levensvatbaar.” (respondent 6)*

Zo geeft respondent 7 aan dat wanneer er een nieuwbouwwijk in de gemeente wordt gebouwd, er avonden worden georganiseerd met de nieuwe bewoners waarbij zij bijvoorbeeld zelf ideeën mogen aandragen over de inrichting van de wijk.

*“Bewoners mogen meedenken. Niets is te gek en ik probeer me er ook zo min mogelijk mee te bemoeien. Tenzij het natuurlijk ingaat tegen wettelijke bepalingen.” (respondent 7)*

Zoals al bij de indicator ‘fase in het beleidsproces’ is gebleken, maakt de gemeente desondanks nog vaak gebruik van informatie- en inspraakavonden, waarbij er wel een door de gemeente voorgestelde oplossing wordt gepresenteerd. Het enige voorbeeld dat door respondenten is genoemd waarbij bewoners daadwerkelijk een grote rol hebben gespeeld bij de oplossingsdefinitie is de eerste fase van de herinrichting van de groenstrook. Op basis van de door de respondenten benoemde voorbeelden is op de indicator ‘oplossingsdefinitie’ de gemeente dus vooral te plaatsen op de treden symbolische participatie, informeren en raadplegen.

 Of de gemeente zich ook daadwerkelijk verbindt aan de uitkomsten is volgens de respondenten wisselend. De raad is zich ervan bewust dat als bewoners betrokken zijn bij het beleidsproces er vaak draagvlak is voor beleid, waardoor het beleid soms makkelijker groen licht krijgt (respondent 11 en 12) Ook het college hecht belang aan de uitkomsten die in samenwerking met burgers tot stand zijn gekomen (respondent 9 en 10). Sowieso erkennen de respondenten dat wanneer er van tevoren randvoorwaarden zijn opgesteld en hieraan is voldaan, dit eigenlijk niet meer genegeerd kan worden. Toch vervallen zowel het college als de raad soms in oude patronen, waarbij zij vooral hechten aan hun eigen opinie en bewoners buiten spel worden gezet. Volgens de respondenten is hier echter niet vaak sprake van. Op basis hiervan kan worden geconcludeerd dat op deze indicator de gemeente B het beste past op de treden raadplegen en adviseren.

### 6.2.7 Conclusie gemeente B

Ook in de gemeente B zijn tussen de ambtenaren, het college en de raadsleden weinig onderlinge verschillen te ontdekken, maar de gemeente kan niet bij slechts één discours worden ingedeeld. De communicatie op de verhaallijnen burgerschap, democratie en de leefwereld versus de systeemwereld kenmerken zich door elementen vanuit het discours van de verzorgingsstaat. Op de verhaallijn burgerschap daarentegen bestaat er een verschil tussen de drie actoren. Waar de ambtenaren en het college aangeven dat de meeste mensen vanuit hun eigen behoeften en wensen participeren en vaak pas in een later stadium ook het algemeen belang mee laten wegen, zijn de raadsleden van mening dat bewoners wel degelijk het algemeen belang in hun overwegingen meenemen. De raadsleden passen qua communicatie daarom beter binnen het discours van de participatiesamenleving, terwijl het college en de ambtenaren juist meer zijn in te delen bij de verzorgingsstaat.

Op de verhaallijnen democratie en leefwereld versus de systeemwereld zijn de drie actoren echter unaniem en passen zij binnen het discours van de verzorgingsstaat. De representatieve democratie heeft de overhand, hoewel er wel verschuivingen zijn waar te nemen. Inwoners gaan een steeds grotere rol spelen binnen het publieke domein door hun mondigheid en grotere kennis, waardoor gepleit wordt voor een meer kaderstellende rol voor de raad. Dit krijgt momenteel echter nog nauwelijks vorm. Er worden restricties geplaatst en op bepaalde punten is volgens sommige raadsleden geen inmenging van bewoners gewenst. Het primaat blijft daardoor vooralsnog bij de raad liggen, net zoals het primaat ook nog bij de systeemwereld ligt. Regels overheersen wanneer bewoners aangeven te willen participeren in beleid en het blijkt voor de gemeente een lastige opgave om soepel met de regels om te gaan. Verschillende factoren liggen volgens de respondenten hier aan ten grondslag. Als eerste is men angstig om risico’s te nemen omdat zij ter verantwoording geroepen kunnen worden. Daarnaast spelen concepten als gelijkwaardigheid, continuïteit en eenduidigheid spelen een te grote rol. Tot slot zorgt de herindeling die anderhalf jaar geleden heeft plaatsgevonden binnen gemeente B ervoor dat ambtenaren houvast zoeken in de regels.

Op de verhaallijnen verhouding tussen de staat en de samenleving en motieven voor burgerparticipatie komt het discours van de participatiesamenleving daarentegen weer sterker naar voren in de communicatie. Participatie van onderop leidt volgens de actoren tot een betere kwaliteit van beleid en zorgt ervoor dat mensen hechtere banden opbouwen en gelukkiger worden. Het participeren van bewoners is bovendien ook steeds meer aan de orde van de dag doordat de staat en de samenleving met elkaar zijn verweven. De gemeente bezit geen monopoliepositie meer, burgers willen en kunnen meedoen in het publieke domein. Hoewel deze overtuiging bij de respondenten bestaan, geven het college en de raad wel aan dat de gemeente B er nog aan kan werken dat deze wisselwerking tussen staat en samenleving ook daadwerkelijk tot uiting komt.

Zoals aangegeven is in de gemeente sprake van een bijzondere situatie door de herindeling die op 1 januari 2015 heeft plaatsgevonden. De voorbeelden van handelingen zijn daarom allen afkomstig uit de ‘oude’ gemeenten. Op basis van deze voorbeelden is te concluderen dat de gemeente B wat betreft de handelingen vooral te plaatsen is bij het discours van de klassieke verzorgingsstaat. Alleen bij de indicator probleemdefinitie komt een enkele keer een trede van de participatieladder naar voren die past bij het discours van de participatiesamenleving, doordat de respondenten aangeven dat het beleidsproces soepeler en makkelijker verloopt wanneer participanten zelf een grote rol hebben gespeeld bij het definiëren van het beleidsprobleem. In tegenstelling tot op basis van de verhaallijnen van de twee discoursen, kan de gemeente B op basis van de handelingen dus vooral worden ingedeeld bij het discours van de verzorgingsstaat.

# 6.3 Gemeente C

### 6.3.1 Burgerschap

De ambtenaren geloven dat mensen in staat zijn om in algemeen belang te denken. Wel is dit vooral het geval bij situaties die door burgers als minder ingrijpend of leuk worden ervaren. In gevallen waarbij mensen direct worden geraakt door een besluit, zijn burgers toch vaak te zien als individuen die hun eigen belang voorop plaatsen (respondent 13, persoonlijke communicatie, 8 december 2015). Het is daarom volgens de ambtenaren belangrijk om als gemeente burgers actief te betrekken en daarbij rekening te houden met de selectie van actoren. Er moeten zoveel mogelijk vertegenwoordigende groepen uit de samenleving meegenomen worden in het proces, zodat de eigen belangen worden geminimaliseerd.

*“Bij concrete zaken denken bewoners toch vooral uit eigen belang, oftewel wat schiet ik er persoonlijk mee op. Aan de andere kant, het eigen belang bij elkaar opgeteld is ook algemeen belang. Daarom is het belangrijk om de actoren op een juiste wijze te selecteren, waarbij zoveel mogelijk groepen uit de maatschappij aan bod komen.” (respondent 13).*

Dat betrekken van zoveel mogelijk verschillende actoren is volgens de ambtenaren ook belangrijk omdat de groep mensen die participeert toch vaak hetzelfde is. Veel mensen zien zichzelf niet als wezenlijk onderdeel van de maatschappij en willen graag dat de gemeente zaken voor ze regelt zodat zij zich er niet mee bezig hoeven te houden. Mensen zijn daarom niet altijd in staat om goed met elkaar een discussie te voeren waarin ze zich tolerant naar elkaar opstellen (respondent 14, persoonlijke communicatie, 4 januari 2016). Ze voelen zich vaak niet verantwoordelijk voor hun leefomgeving en de gemeente moet actief beleid voeren om mensen te stimuleren om toch taken op te pakken en zich bezig te houden met het publieke domein.

 Ook de leden van het college van gemeente C vinden dat inwoners toch vaak in eigen belang denken. Inwoners zijn vaak niet in staat of willen niet op langere termijn kijken. Er ligt daarom een taak voor de gemeente om het algemeen belang in de gaten te houden. Er is bovendien nog echt een cultuuromslag noodzakelijk bij bewoners. Bij initiatieven kijken burgers nog te vaak naar de gemeente voor financiële middelen om het initiatief te ondersteunen (respondent 15, persoonlijke communicatie, 24 februari 2016). Die opvatting “we willen dit en hebben geld nodig van de gemeente” moet uit de mindset van mensen verdwijnen. Eerst zelf proberen moet het motto worden (respondent 15).

Wel zijn er volgens één van de wethouders enkele ‘gekken’ die wel breder kunnen kijken. Dit zijn de trekkers die vaak ook erg actief zijn binnen de verschillende kernen van de gemeente. Een voorbeeld van die trekkers zijn de dorpscontactpersonen. Deze koplopers worden alleen niet binnen elke kern met veel enthousiasme ontvangen:

*“In sommige kernen denkt men ho wat gaat hier gebeuren. Kan ik dan niet meer mijn ding doen, gaat die persoon dingen van mij overnemen, ben ik verantwoording schuldig?” (respondent 15)*

Inwoners zijn er toch erg op gericht om zoveel mogelijk vrij te zijn en zijn bang om beperkende maatregelen opgelegd te krijgen. Naar eigen inzicht richting geven aan je leven, zonder bemoeienis van andere mensen of onnodige inmenging van de gemeente wordt volgens de wethouder door veel mensen als een groot goed beschouwd.

 Ook de geïnterviewde raadsleden erkennen dat het bij burgers vaak begint vanuit eigen belang. Er is een trigger nodig, maar daarna zijn volgens respondent 18 (persoonlijke communicatie, 9 maart 2016) veel mensen wel in staat om ook het algemeen belang in overweging te nemen. Dit is volgens de andere twee raadsleden wel individueel bepaald. De ene bewoner kan dat beter dan de ander. Het is daarom volgens deze twee respondenten belangrijk dat je als raadslid ook aan een soort verwachtingenmanagement doet. Inwoners hebben toch vaak een beeld van hoe zij vinden dat het moet. Het is voor hen lastig te begrijpen dat we met zijn allen regels hebben gemaakt die in algemeen belang zijn (respondent 16, persoonlijke communicatie, 26 februari 2016). Volgens één raadslid is dat mensen echter niet kwalijk te nemen. Hij vertelt dat de overheid de afgelopen jaren burgers afhankelijk heeft gemaakt. Hier door zijn burgers passief geworden, hebben zij weinig verantwoordelijkheidsgevoel en is het gevoel van eigenwaarde gedaald (respondent 17, persoonlijke communicatie, 1 maart 2016). De overheid zal zich actief moeten inzetten om dit te veranderen.

*“In onze huidige samenleving hebben we eigenlijk nog maar één instantie die van iedereen zou kunnen zijn, de overheid. Alle andere structuren die in het verleden samenhang hebben gecreëerd tussen mensen zijn verwaterd en verdwenen. De overheid is de enige instantie waar iedereen zich door voelt aangesproken. Als je dat wil behouden en wilt zorgen dat mensen onderling meer met elkaar verbonden raken en een zeker verantwoordelijkheidsgevoel naar elkaar toe voelen, zal je als overheid een andere rol moeten aannemen. Hoe je dat doet is echter een buitengewoon lastig proces.” (respondent 17).*

### 6.3.2 Democratie

Net zoals bij de andere twee gemeenten, beschouwen de ambtenaren in gemeente C het representatieve systeem als feitelijk dominant. De raad, met de gekozen volksvertegenwoordigers hoort op te treden als hoeder van het algemeen belang. Wel proberen raad en college soms teveel directe invloed uit te oefenen waarbij burgers volledig buiten beschouwing worden gelaten en dit is volgens respondent 13 geen goede zaak. Door beter te luisteren naar burgers wordt het systeem democratischer; burgers moeten het gevoel krijgen dat ze gehoord voelen. Dat wil niet zeggen dat burgers het volledige beslissen moeten overnemen van de volksvertegenwoordigers, maar het is volgens de ambtenaren wel goed voor het democratische systeem om zoveel mogelijk meningen mee te nemen. Gezamenlijk moeten we problemen oplossen, maar uiteindelijk is er een bestuur gekozen en beslist het bestuur dus, aldus respondent 14.

 Ook het college ziet dat het primaat toch nog echt bij de representatieve democratie ligt. Aan de ene kant geloven we steeds meer in de kennis en kunde van bewoners en willen we ook graag dat ze het zelf doen. Aan de andere kant is het toch nog steeds de raad die de uiteindelijke beslissingen neemt.

*“De raad is zoekende naar zijn rol bij participatie. Aan de ene kant vinden ze het prachtig om te zeggen dat inwoners eigen initiatieven moeten ontplooien. Als het echter zo ver komt dat er besluitvorming moet komen in de raad dan gaan ze ineens kijken of ze dat wel echt willen. Ze moeten dan toch een stukje zeggenschap weggeven en dat vinden ze lastig.” (respondent 15)*

Daarnaast vindt het college ook het politieke spel dat meespeelt lastig. Veel partijen proberen politiek gewin te halen uit bewonersinitiatieven, terwijl dit een belemmerende factor is voor initiatieven. De raad is zo gewend dat zij zijn gekozen en daarom ook de bevoegdheid hebben gekregen om uiteindelijke beslissingen te nemen. Respondent 15 omschrijft dit als het politieke spel waar je niet aan kan ontkomen, dat zit ingebakken in ons politieke systeem en daar moet je tegen kunnen; het hoort er gewoon bij.

 Ook de raadsleden herkennen zich in de overhand van de representatieve democratie, maar zien dit niet als ideaal. De politiek zou eigenlijk volgend moeten zijn aan de samenleving, maar nog te vaak is dit andersom (respondent 17). De raad en het college zijn teveel zelf bezig met lijnen uitzetten en bepalen hoe het moet in plaats van tegen mensen te zeggen dat ze zelf de discussie met elkaar moeten voeren. Respondent 16 voegt hieraan toe dat er nog steeds partijen zijn die bang zijn dat bewoners teveel voor het zeggen krijgen. Dit is een argument dat in het verleden ook vaak ten opzichte van de wijkplatforms die de kernen in de gemeente hebben werd opgevoerd. Er was een constante strijd tussen de raadsleden en de wijkplatforms, waarbij de raadsleden zichzelf positioneerden als ware volksvertegenwoordigers en de wijkplatforms naar beneden werden gedrukt onder het mom van “jullie zijn niet democratisch gelegitimeerd en mogen dus niet op de stoel van de raad gaan zitten” (respondent 18). Door de jaren heen is dit geluid wel minder geworden, maar het is nog steeds aanwezig. Nog steeds heersen er sentimenten dat politieke beslissingen aan de politici overgelaten moeten worden en dat mensen zich niet al te veel moeten bemoeien met het publieke domein.

### 6.3.3 Verhouding tussen de staat en de samenleving

Samenleving en staat zijn al lang niet meer te beschouwen als twee gescheiden domeinen volgens de ambtenaren. Als ambtenaar of als gemeente als geheel kun je niet meer de regisserende rol op elk gebied oppakken. In veel gevallen moet de gemeente juist volgend zijn aan de samenleving, want het is niet meer zo dat burgers zich terugtrekken uit het publieke domein, zij komen steeds meer met ideeën en eigen inbreng (respondent 14). De gemeente heeft geen monopoliepositie meer; het opleggen van regels of besluiten is dan ook niet meer van deze tijd volgens de ambtenaren aangezien burgers ook steeds mondiger zijn geworden. Zo was er een aantal jaren geleden binnen de gemeente het idee om de trolleylijn door te trekken naar één van de kernen binnen de gemeente. Het idee werd volgens de ambtenaar als een duveltje uit een doosje gepresenteerd, wat gelijk op verzet stuitte. Iets opleggen vanuit de gemeente zonder daar enig vorm van inspraak of interactief beleid op te leggen leidt dan ook doorgaans tot onsuccesvol beleid (respondent 13).

 Een gemeente die in verbinding staat met haar inwoners en niet meer alles zelf probeert te regelen staat ook hoog in het vaandel bij het college van gemeente C. Dit is nog niet altijd het geval. Nog te vaak is het gemeentehuis een soort ivoren toren van waaruit zowel het college, de raad als de ambtenaren werken, de kloof tussen de samenleving en de gemeente is hierdoor te groot. De gemeente geeft daardoor niet het juiste signaal af aan de bewoners. Mensen zijn nog niet gewend dat zij ook hun eigen inbreng naar voren mogen brengen. Er is binnen de gemeente bijvoorbeeld een potje van 50.000 euro voor leefbaarheidsprojecten. Uit dat potje blijft structureel geld over. De wethouder op het gebied van leefbaarheid wil daarom dit potje ook inzetten om te zorgen dat initiatieven van de grond komen en ziet hiervoor een taak voor de gemeente. De gemeente moet actief uitdragen dat de verhoudingen anders liggen.

 Ook de raadsleden vinden dat de verhoudingen veranderd zijn, maar dat dat besef zowel bij de gemeente als bij bewoners nog beter moet doordringen. De gemeente is nog teveel geneigd om zaken naar zich toe te trekken en de burgers gooien zaken nog te vaak over de schutting van de gemeente.

*“Je ziet dat in de afgelopen vijftig jaar er een beweging is ontstaan om verantwoordelijkheden die eigenlijk bij mensen zelf moeten liggen, bij de overheid te leggen. Dus wij leggen de zorg voor andere mensen bij de overheid omdat we genoeg belasting betalen om sociale voorzieningen in stand te houden. Wij leggen onze verantwoordelijkheid over de openbare ruimte bij de overheid omdat we geen zin hebben om het perk naast ons huis te harken en we leggen de verantwoordelijkheid voor onze kinderen bij de overheid door te eisen dat ze van ’s morgens zeven tot ’s avonds zes uur op school kunnen blijven, waar ze nog te eten moeten krijgen en opgevoed moeten worden als het even kan. Dat doen we vaak nog steeds, maar het moet anders.” (respondent 17).*

De veranderde verhoudingen moeten dus nog wel meer tot uiting komen. Volgens respondenten 16 en 18 is dit vooral een kwestie van tijd en een kwestie van ervaringen opdoen, maar is het de gemeente die hierin het voortouw zal moeten nemen.

### 6.3.4 Motieven voor burgerparticipatie

Binnen gemeente C wordt door de ambtenaren een onderscheid gemaakt tussen burgerparticipatie, een door de gemeente georganiseerd proces om samen met inwoners beleid te bepalen en overheidsparticipatie, waarbij ideeën van onderop komen, vanuit de bewoners (respondent 14). Binnen de gemeente is volgens de ambtenaren steeds meer aandacht voor overheidsparticipatie. Er is zelfs een project opgestart onder de naam overheidsparticipatie, waarmee de gemeente initiatieven van bewoners mee wil stimuleren. Door samen met inwoners aan de slag te gaan kan geprobeerd worden de kwaliteit van beleid te verhogen (respondent 14). Daarnaast ontstaat er door participatieve processen ook vaak meer draagvlak voor besluiten en verlopen besluitvormingsprocessen soepeler (respondent 13). De ambtenaren benadrukken wel dat het verhogen van draagvlak geen hoofddoel is, maar een mooie bijvangst.

 Bij het college bestaat hetzelfde onderscheid tussen burgerparticipatie en overheidsparticipatie. Belangrijk bij beide concepten is dat participatie plaatsvindt aan de voorkant. Niet als je alles al klaar hebt, dat levert problemen op want dan loop je de kans dat je alles moet omgooien. Beide concepten zijn belangrijk en moeten gebruikt worden om beleid te versterken, maar overheidsparticipatie gaat door de veranderende verhoudingen in de samenleving wel een steeds grotere rol spelen (respondent 15).

 De raadsleden kennen ook het onderscheid dat binnen gemeente C wordt gemaakt tussen overheidsparticipatie en burgerparticipatie, maar vinden dat burgerparticipatie een verouderd begrip is.

*“Burgerparticipatie gaat uit van een gedachte dat mensen aanhaken en meedoen bij dingen die worden ingezet. Volgens mij gaat het veel meer andersom..” (respondent 17)*

De focus moet liggen bij hoe de gemeente mee kan werken om initiatieven vanuit de samenleving te versterken en zo de kwaliteit van beleid als geheel te verbeteren, omdat binnen de samenleving bepaalde kennis en kunde aanwezig is die men niet heeft binnen de vier muren van het gemeentehuis (respondent 16). Dit gebeurt volgens respondent 18 echter nog lang niet altijd. Vaak neemt de gemeente teveel het initiatief en probeert ze burgers te betrekken bij door haar geïnitieerd beleid door middel van bijvoorbeeld inspraakavonden. Dit terwijl je burgers hun gang moet laten gaan, omdat zij het soms zelfs beter kunnen regelen dan de gemeente. Zelforganisatie is volgens respondent 18 daarom belangrijk en zou meer gestimuleerd moeten worden dan dat nu het geval is.

### 6.3.5 De leefwereld versus de systeemwereld

Ook volgens de ambtenaren van gemeente C staan de leefwereld en de systeemwereld op gespannen voet met elkaar. De ideeën van de participatiesamenleving vragen om een andere mindset, maar dit blijkt een lastige opgave binnen de gemeente. Ambtenaren zijn volgens respondent 13 over het algemeen teveel geneigd om een eigen wereld te creëren van achter hun bureau, omdat ze zich daar fijn bij voelen en het hen zekerheid geeft. Teveel overheerst het idee dat zaken strak gepland moeten worden, dat alles binnen budget moet vallen en dat er strak gestuurd moet worden. Voor veel ambtenaren is het daardoor moeilijk om een andere manier van werken aan te nemen die zo noodzakelijk is voor het verwezenlijken van het gedachtegoed van de participatiesamenleving (respondent 13). Zij durven geen risico’s te nemen, waardoor er teveel gedacht wordt vanuit problemen in plaats van uit kansen en veel bewonersinitiatieven weinig kans van slagen hebben (respondent 14). Dit heeft ook veel te maken met de loyaliteit die de ambtenaar moet hebben ten opzichte van het bestuur.

*“Uiteindelijk is het toch de bestuurder die bepaalt wat er gebeurt. Je hebt wel een adviesrol, maar het kan niet zo zijn dat je als ambtenaar gaat dwarsbomen. Daarom is de ambtelijke status ooit ook in het leven geroepen, waarbij ambtenaren verantwoording schuldig zijn aan wethouders en burgemeester. Het kan niet zo zijn dat de ambtenarij gaat fungeren als de vierde macht.” (respondent 13)*

Dat de regels binnen de systeemwereld een grote rol spelen en daardoor initiatieven vanuit de samenleving in de weg kunnen zitten, wordt door een wethouder geïllustreerd met een voorbeeld. Er kwam bij de gemeente vanuit een wijkplatform de vraag binnen of er een trapleuning geplaatst kon worden bij een trapje van twee treden. De vakambtenaren die hier advies over moesten geven vonden dit niet nodig. Leuningen hoeven pas geplaatst te worden bij trappen met drie of meer treden. Het college heeft echter onlangs besloten dat dit soort simpele zaken die tegengehouden worden door regelgeving makkelijker doorgang moeten kunnen vinden. Als bewoners zich daadwerkelijk veiliger voelen met een trapleuning langs dat trapje dan moet dat kunnen. Soepel omgaan met de regels is volgens het college noodzakelijk en wordt door het college ook geprobeerd (respondent 15).

 Eén van de problemen die het college echter bij deze nieuwe manier van werken signaleert is dat er veel individuele verschillen zijn tussen medewerkers binnen de gemeente hoe omgegaan dient te worden met regels en procedures. Vooral bij specialisten is het vasthouden aan regels hardnekkig volgens respondent 15. Ook wil het nog wel eens voorkomen dat leidinggevenden niet mee willen gaan in het loslaten van de regels. Hierdoor worden ambtenaren die wel graag willen loslaten in een onmogelijke positie geplaatst. Zij willen wel graag, maar worden al snel teruggefloten door hun leidinggevenden (respondent 15). Het college is zich hiervan bewust en heeft daarom ook actie ondernomen. Er worden workshops georganiseerd voor bepaalde afdelingen en vooral ook voor de leidinggevenden, die ervoor moeten zorgen dat men intern meer op één lijn komt te liggen op het gebied van omgaan met burgerinitiatieven en regels (respondent 15). Daarnaast ziet respondent 15 dat ambtenaren ook bang zijn om aangesproken te worden door het college.

 Ook de raadsleden vinden dat er momenteel nog teveel wordt geprobeerd om informele processen in formele regels en procedures te vangen. Als er bijvoorbeeld een initiatief van bewoners komt om een speeltuin te realiseren dan krijgen mensen te maken met speeltuinenbeleid, beleid rondom openbaar groen, handhaving en kwaliteitscriteria. Mensen hebben hier helemaal geen behoefte aan, ze willen een speeltuin en niet eerst allerlei beleidsdocumenten moeten doorspitten (respondent 17). Dat echte loslaten van allerlei documenten en regels lukt ambtenaren nog te weinig. Alles wordt eerst naast een checklist gelegd en er kan niet van regels afgeweken worden (respondent 16). De regeldruk is dan ook een groot probleem op het gebied van participatie (respondent 18). De ambtenaren moeten hun angst loslaten en in het diepe springen en loskomen van het idee dat alles strak ingekaderd moet worden en er zicht op gehouden moet worden.

 Toch vinden de raadsleden het niet gek dat dit het loslaten van de regels zoveel moeite kost. Allereerst heerst er volgens de raadsleden een eilandjescultuur waarbij ambtenaren bang zijn om over de grenzen van hun eigen vakgebied heen te gaan (respondent 17 en 18). Dit terwijl bewonersinitiatieven zich vaak niet aan de schotten tussen de verschillende afdelingen binnen de gemeente houden. Een ander heikel punt betreft de ook door andere respondenten veelvuldig genoemde hiërarchische verhoudingen binnen de gemeente.

*“Het is een soort piramide. Op het niveau van uitvoering zijn mensen verantwoording schuldig aan het niveau van beleid, op het niveau van beleid zijn mensen verantwoording schuldig aan het niveau van het MT, het MT is weer verantwoording schuldig aan het bestuur en het bestuur weet dat er altijd politieke consequenties zijn verbonden aan besluiten. Je ziet dat ze consequent elkaar te weinig ruimte en vertrouwen geven om een keer door te pakken, want de rugdekking is er vaak niet.” (respondent 17).*

De organisatie als geheel is daarom volgens de raadsleden niet voldoende toegerust om zaken op een nieuwe manier aan te pakken. De enige manier om het aan te pakken is als je als gemeente als geheel, inclusief het college, alle ambtenaren en nadrukkelijk ook de leidinggevenden ruimte schept en dat gebeurt in gemeente C nog veel te weinig (respondent 18).

Mensen zitten niet op één lijn, wat het onderstaande voorbeeld van respondent 17 pijnlijk duidelijk maakt. In 2012 is binnen gemeente C namelijk besloten om een uniform maatschappelijk huurtarief in te voeren. De scouting ging daardoor fors meer huur betalen en zocht naar mogelijkheden om deze last te verlichten. Het plan was daarom om het gebouw te vermarkten door bijvoorbeeld er een buitenschoolse opvang in te beginnen. Bij de gemeente is rondgevraagd of dit mocht en er werd positief op gereageerd omdat zelfredzaamheid en multifunctionaliteit hoog in het vaandel stond. Toen iemand anders ook een peutergroep wilde toevoegen aan de buitenschoolse opvang en ging praten met de beleidsmedewerker kinderopvang werd er opnieuw zeer positief gereageerd. Totdat er iemand van de afdeling handhaving in beeld kwam en aangaf dat onderverhuren niet zomaar was toegestaan. Dat is voor inwoners onbegrijpelijk. Zij zien de gemeente als één geheel (respondent 17). De flexibiliteit om hier mee om te gaan ontbreekt volgens alle raadsleden daarom binnen gemeente C.

### 6.3.6 Handelingen van de gemeente C

In gemeente C wordt door alle geïnterviewde personen onderscheid gemaakt tussen burgerparticipatie en overheidsparticipatie. Burgerparticipatie wordt gezien als een door de gemeente georganiseerd proces waarbij samen met inwoners en andere actoren beleid wordt bepaald (respondent 13). Hierbij wordt wel benadrukt dat de inspraak van bewoners in dit proces aan de voorkant moet plaatsvinden en niet pas aan het einde van het proces, zodat bewoners ook echt invloed kunnen uitoefenen. Overheidsparticipatie daarentegen wordt gezien als een proces dat geïnitieerd wordt door de burgers (respondent 15).

*“Overheidsparticipatie is een proces waarin burgers zelf aangeven dat ze iets willen verwezenlijken en waarbij wij als overheid mee moeten bewegen”. (respondent 15)*

Bovendien geven de respondenten aan dat zij graag zouden zien dat overheidsparticipatie de overhand heeft. Er is dan ook gestart met diverse pilots op het gebied van overheidsparticipatie. Er zijn bewoners uit verschillende kernen die graag woningbouw wilden realiseerden en hiervoor ook de verantwoordelijkheid dragen door bijvoorbeeld zelf de ontwikkelaar te zoeken. Ook zijn er bewoners die een energiecoöperatie hebben opgericht (respondent 15 en 18). Bij deze projecten ligt het initiatief bij bewoners, waardoor zij ook in een zeer vroeg stadium betrokken zijn bij het beleidsproces. Uit andere voorbeelden blijkt echter dat dit niet altijd het geval is. Volgens de raadsleden staan de pilots op het gebied van overheidsparticipatie echt nog in de kinderschoenen en gaat de gemeente hier nog vaak niet goed mee om. Het houden van informatie- en inspraakavonden, waarbij de inbreng van mensen pas in een laat stadium wordt gevraagd is volgens hen daarom meer aan de orde van de dag (respondent 16, 17 en 18).

*“De pilots zijn op zich mooi, maar er wordt te weinig mee gedaan. Nog veel te vaak worden mensen pas betrokken als de plannen al vastliggen. Inwoners worden alleen aan het einde van een traject gevraagd om hun mening. Nadeel is dat het proces dan al zo ver gevorderd is, dat veranderingen op basis van de reacties van inwoners vaak lastig te verwezenlijken zijn. Soms heb ik zelf het idee dat het puur symbolisch is.” (respondent 18)*

Wat betreft ‘fase in het beleidsproces’ lijkt de gemeente C daarom vooral te plaatsen te zijn op de treden informeren en raadplegen.

 In de gemeente C worden geregeld randvoorwaarden gesteld. Soms hebben deze te maken met beleidsregels die de gemeente heeft vastliggen, bijvoorbeeld dat een pand waarvoor een bepaald maatschappelijk huurtarief wordt gevraagd door de gemeente, niet zondermeer maar worden onderverhuurd (respondent 17). Andere voorwaarden die door de ambtenaren naar voren worden gebracht zijn dat op informatie- en inspraakavonden men niet te lang over hun persoonlijke situatie mag doorpraten of dat er geen politieke standpunten naar voren gebracht mogen worden (respondent 13 en 14). Op de indicator ‘randvoorwaarden’ komt de gemeente C daarom voor uit op de treden informeren en raadplegen.

 De respondenten geven aan dat het wisselend is of een beleidsprobleem wordt gedefinieerd door de gemeente, in samenspraak met bewoners of geheel door bewoners. De pilots op het gebied van overheidsparticipatie worden beschouwd als voorbeelden waarbij burgers zelf een probleemdefinitie opstellen en de gemeente zich houdt aan de definitie die door de bewoners is gegeven.

*“Bij de pilots zijn het echt de bewoners die bepalen waarop actie ondernomen moet worden, daar bemoeien wij ons niet mee. Als de bewoners hun actiepunten hebben geformuleerd kijken we hier binnen de gemeente vervolgens hoe we daar bij van dienst kunnen zijn.” (respondent 15)*

Op verschillende informatieavonden, bijvoorbeeld een avond georganiseerd omtrent de invulling van het lokaal gezondheids- en Wmobeleid, is het beleidsprobleem op basis van regionale onderzoeken waarin werd onderzocht wat knelpunten waren binnen de gemeente C vastgesteld door de gemeente (respondent 13). De decentralisaties vormen dan ook, net zoals in de andere twee gemeenten, vaak aanleiding voor de probleemdefinitie. Hierop hebben burgers over het algemeen weinig invloed. Wel wordt bij problemen rondom de decentralisaties, bijvoorbeeld de invulling van de Wmo samengewerkt met adviesraden, zoals de Wmo-raad en dorps- en wijkraden, waardoor burgers in sommige gevallen nog wel enige inspraak hebben in de probleemdefinitie. Geconcludeerd kan worden dat de pilots op het gebied van overheidsparticipatie in de gemeente C zijn te plaatsen op de trede meebeslissen. De overige handelingen van de gemeente scoren aanzienlijk lager op de participatieladder en passen meer bij informeren of raadplegen.

 Hoewel met name het college aangeeft dat op het gebied van de oplossingsdefinitie de gemeente veel probeert over te laten aan bewoners, waarbij het voorbeeld van de pilots nogmaals wordt aangehaald, laten de raadsleden een ander geluid horen op deze indicator. Hét voorbeeld dat de raadsleden (respondent 16, 17 en 18) geven is ‘het kerkplan’. In de gemeente C is een sociaal-cultureel centrum gevestigd in een oud schoolpand. Dit gebouw is nodig aan vernieuwing toe. In plaats van het pand te verbouwen zijn bewoners met het idee gekomen om het sociaal-cultureel centrum te vestigen in een kerk die leegstaat. Voor dit ‘kerkplan’ bestaat volgens de raadsleden veel draagvlak en er waren ook al investeerders gevonden die dit mee wilden verwezenlijken. Ondanks de grote belangstelling voor ‘het kerkplan’, heeft de gemeente echter besloten om toch het schoolpand te gaan verbouwen. De oplossing is in dit voorbeeld volledig door de gemeente zelf bedacht, bewoners hebben daar geen invloed op gehad. Volgens de raadsleden hebben bewoners dan ook absoluut niet het idee dat zij een rol kunnen spelen bij de oplossingsdefinitie.

*“Het probleem is dat als de gemeente eenmaal een plan in het hoofd heeft, ze hier ook niet meer van kunnen of willen afwijken. Bewoners kunnen met andere ideeën komen, ideeën die vaak goed zijn uitgewerkt en draagvlak hebben, en toch krijgen ze er geen speld tussen.” (respondent 16).*

Qua oplossingsdefinitie is de gemeente C daarmee in te delen bij de lagere treden van de participatieladder, namelijk symbolische participatie en informeren.

 Aan de uitkomsten van trajecten waarbij bewoners zijn betrokken wordt volgens de respondenten wel waarde gehecht (respondent 13, 14, 15 en 18). Er wordt geprobeerd rekening te houden met de input van burgers. Zo is er een interactief traject geweest in de gemeente op het gebied van leerlingenvervoer, waarbij ouders, scholen en deskundigen waren betrokken. Na dit traject zijn de zorgen die voornamelijk ouders hebben geuit op het gebied van het leerlingenvervoer opgenomen in het intake gesprek (respondent 13). Toch wordt de input van bewoners ook wel eens als een ‘verplicht nummer’ beschouwd.

*“Er zijn jaarlijks klanttevredenheidsonderzoeken en evaluaties, van bijvoorbeeld de Wmo. Dit moet gewoon gebeuren, het is meer een verplicht nummertje. Echt meerwaarde hechten we er niet aan” (respondent 13).*

Ook is binding aan de uitkomsten vaak afhankelijk van of de raad beleid wel of niet goedkeurt. De raadsleden geven echter aan dat zij beleid met input van de bewoners graag steunen, vanwege de democratische legitimiteit die dit vaak heeft. Hierbij wordt wel kritisch gekeken of er deelbelangen van een bepaalde groep worden vertegenwoordigd of meer algemeen belang (respondent 18). Op basis hiervan kan op de indicator ‘binding aan de uitkomsten’ gemeente C geplaatst worden op de treden raadplegen en adviseren.

### 6.3.7 Conclusie gemeente C

Ook de gemeente C is niet in haar geheel binnen het discours van de klassieke verzorgingsstaat of de participatiesamenleving te passen. Wederom zijn met name de verhaallijnen burgerschap, democratie en de leefwereld versus de systeemwereld te plaatsen onder het discours van de verzorgingsstaat. De meeste burgers denken volgens de drie actoren vooral in eigen belang, hoewel er enkele bewoners zijn die ook over hun eigen belangen heen kunnen kijken. De meeste bewoners zijn echter erg gesteld op hun vrijheid en komen vooral in beeld wanneer zij concreet geraakt worden. Daarnaast is de representatieve democratie feitelijk dominant. Hoewel er veranderingen worden waargenomen en door alle actoren wordt erkend dat bewoners een grotere rol binnen de democratie hebben gekregen, blijft de volksvertegenwoordiging de overhand houden. Bovendien wordt het politieke spel als belemmering van participatie van bewoners beschouwd. Datzelfde geldt voor het vasthouden aan regels en procedures. Burgerinitiatieven zijn immers vaak informeel van aard en niet in regels te vangen. Daarnaast valt gemeente C op doordat veel respondenten aangeven dat men binnen de gemeente vaak niet op één lijn zit, wat volgens hen te maken heeft met de angst om verantwoordelijk gehouden te worden door mensen die hoger in de hiërarchie van de gemeente zitten.

 De verhaallijnen verhouding tussen de staat en de samenleving en motieven voor burgerschap lijken meer in het discours van de participatiesamenleving te passen. Zowel de ambtenaren, de raad als het college is van mening dat er geen sprake meer is van drie strikt gescheiden domeinen. Ondanks dat dit besef er bij de respondenten is, geven het college en de raadsleden wel aan dat dit nog niet goed tot uiting komt binnen de gemeente C. Nog te vaak trekt de gemeente taken naar zich toe en wordt vanuit een ivoren toren de samenleving zaken opgelegd. Ook bij de motieven komt dit naar voren. Hoewel de drie actoren van mening zijn dat participatie de kwaliteit van beleid kan en zou moeten verhogen, geeft de raad aan dat nog te vaak de kracht van bewoners niet wordt benut ter verbetering van beleid. Ook op deze twee verhaallijnen zijn in de communicatie dus nog elementen van het discours van de verzorgingsstaat aanwezig volgens de respondenten.

 Het beeld dat ontstaat na analyse van de handelingen van gemeente C is vergelijkbaar met het beeld in gemeente B. Op vrijwel alle indicatoren van de participatieladder is de gemeente in te delen bij de lagere treden van de ladder. Vooral de trede raadplegen komt in gemeente C naar voren. Alleen bij de indicator probleemdefinitie wordt aangegeven dat het wisselend is of de gemeente of de participanten doorslaggevende input leveren bij het definiëren van het probleem. Bij de pilots die onder het project ‘overheidsparticipatie’ vallen spelen de inwoners van de gemeente een grote rol bij de definitie en geven de respondenten ook aan dat de definitie van de inwoners wordt overgenomen door de gemeente. Toch komt het ook op deze indicator nog voor dat de gemeente geheel het beleidsprobleem bepaald, waardoor de handelingen die buiten de scope van het project ‘overheidsparticipatie’ vallen weer vooral zijn in te delen op de lagere treden van de participatieladder. De gemeente C is daarom wat betreft de handelingen vooral te plaatsen binnen het discours van de verzorgingsstaat.

# 6.4 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de interviews geanalyseerd en is duidelijk geworden welke discoursen tot uiting komen bij de ambtenaren, het college van B&W en de raad in de drie onderzochte gemeenten. Ook is gekeken hoe de handelingen van de gemeenten op de participatieladder van Arnstein te plaatsen zijn en hoe zich dat verhoudt tot de twee centrale discoursen van dit onderzoek. Hieruit is te concluderen dat bij alle drie de gemeenten op de verhaallijnen burgerschap, democratie en de leefwereld versus de systeemwereld vooral het discours van de klassieke verzorgingsstaat tot uiting komt. Ook in de handelingen van de gemeente is het discours van de verzorgingsstaat dominant, hoewel in gemeente A in de handelingen ook het discours van de participatiesamenleving naar voren komt. Het discours van de participatiesamenleving komt daarnaast ook terug op de verhaallijnen verhouding tussen de overheid en de samenleving, waarbij duidelijk wordt dat het strikte onderscheid tussen de staat en de burgers aan het vervagen is, en op de verhaallijn motieven voor burgerparticipatie, waarbij door de respondenten aangegeven wordt dat de voornaamste reden voor burgerparticipatie is om de kwaliteit van beleid te verhogen. De gemeenten zijn daarmee niet zonder meer te plaatsen bij één van de twee discoursen.

## Conclusie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden allereerst conclusies getrokken uit het onderzoek en wordt antwoord gegeven op de centrale vraag van dit onderzoek. Vervolgens worden er een aantal aanbevelingen geformuleerd voor gemeenten om de participatiesamenleving verder tot ontwikkeling te laten komen. Tot slot zal er gereflecteerd worden op het onderzoek en worden er enkele aanbevelingen tot vervolgonderzoek gedaan.

# 7.1 Conclusies

In dit onderzoek stond de volgende vraag centraal:

In hoeverre komt het discours van de participatiesamenleving tot uiting in de communicatie en het handelen van de verschillende gemeentelijke actoren (ambtenaren, het college van B&W en de gemeenteraad)?

Deze vraag werd gesteld naar aanleiding van de veranderende rolverdeling tussen de burger en de overheid. Tot het begin van de twintigste eeuw was de rol van de Nederlandse overheid nog beperkt en hield de overheid zich slechts bezig met een aantal basistaken, zoals openbare orde, veiligheid en belastinginning. Dit veranderde in de twintigste eeuw. Het takenpakket van de overheid werd sterk uitgebreid, waarmee de verzorgingsstaat steeds meer invulling kreeg. Vanaf de jaren zeventig ontstond er echter steeds meer kritiek op de verzorgingsstaat. Door een nieuwe economische crisis begon men te beseffen dat de kosten die de verzorgingsstaat met zich meebracht onhoudbaar waren. Nadat eerst als oplossing hiervoor het marktdenken werd geïntroduceerd, wordt hedendaags het antwoord meer gezocht in het nemen van eigen verantwoordelijkheid door burgers. Dit gedachtegoed is samengevat onder de noemer ‘participatiesamenleving’. Binnen deze verschuiving van een verzorgingsstaat naar een participatiesamenleving spelen gemeenten een belangrijke rol. Zij staan het dichtste bij de burger en hebben als taak om te weten wat er onder inwoners speelt.

 De shift van een verzorgingsstaat naar een participatiesamenleving vraagt echter een compleet andere manier van denken en handelen van gemeenten, doordat de rolverdeling tussen overheid en burger drastisch dient te veranderen. Om deze kanteling in denken te onderzoeken is in dit onderzoek gebruik gemaakt van twee discoursen: het discours van de klassieke verzorgingsstaat en het discours van de participatiesamenleving. Aan de hand van de literatuur en een aantal verkennende interviews kwam namelijk naar voren dat beide discoursen andere ideeën (of verhaallijnen) bloot leggen over hoe de rolverdeling tussen burger en overheid er idealiter uit zou moeten zien, welke burgerschapsstijl nagestreefd zou moeten worden, hoe de Nederlandse democratie ingericht zou moeten worden, wat de ideale verhouding is tussen de staat en de samenleving, welke motieven er worden aangehaald om te kiezen voor participatie en of het primaat bij de leef- of systeemwereld zou moeten liggen. Een verschuiving van het discours van de verzorgingsstaat naar het discours van de participatiesamenleving zou bovendien moeten leiden tot handelingen die meer passen bij een participatiesamenleving. Of dit daadwerkelijk het geval is wordt duidelijk gemaakt aan de hand van de participatieladder van Arnstein (1969), waarbij wordt verondersteld dat participatievormen die lager op de ladder staan (tot en met de trede adviseren) meer passen bij het discours van de klassieke verzorgingsstaat, terwijl de vormen die hoger op de participatieladder voorkomen meer passen binnen het discours van de participatiesamenleving.

 Op basis van interviews in drie gemeenten (casestudies) is vervolgens data verzameld om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden. Op basis van deze interviews is te concluderen dat de ambtenaren, het college van B&W en de raadsleden in alle drie de gemeenten over het algemeen goed op één lijn zaten. Op drie van de vijf verhaallijnen blijken de drie gemeenten voornamelijk te passen binnen het discours van de verzorgingsstaat. Op de vragen over de verhaallijn burgerschap blijkt dat hoewel de geïnterviewde personen waarnemen dat mensen actief betrokken zijn bij hun gemeenschap, dit wel vaak dezelfde groep bewoners is. Er is sprake van een aantal ‘koplopers’ die het initiatief vaak nemen en vervolgens andere mensen enthousiast proberen te maken. Mensen zijn echter wel vaak individualistisch van aard en betrokkenheid van bewoners komt daardoor vaak voort uit eigen belang. Er is vaak een trigger nodig om mensen met ideeën en initiatieven te laten komen en deze trigger ontstaat vaak pas als er iets gebeurt waardoor mensen zich bedreigd voelen. Alleen als een situatie minder ingrijpend of concreet is zijn bewoners ook in staat om het algemeen belang in overweging te nemen. De respondenten zijn daarom van mening dat er voor de gemeente een taak is weggelegd om het algemeen belang in de gaten te houden.

 Daarnaast wordt door de geïnterviewde personen de representatieve democratie als dominant beschouwd. Er is nog steeds een belangrijke rol weggelegd voor volksvertegenwoordigers. Zij zijn degene die de uiteindelijke knopen doorhakken en beslissingen nemen en de meeste respondenten willen ook niet dat dit verandert. Dit betekent niet dat er helemaal geen verschuivingen worden waargenomen door de respondenten. Burgers zijn mondiger geworden en blijven vaak niet meer aan zijlijn staan. Zij mengen zich nadrukkelijker in het publieke domein en proberen steeds meer hun eigen problemen zelf op te lossen. Bewoners beschikken dan ook zeker over voldoende kennis en kunde om deel te kunnen nemen aan het publieke leven. Bovendien ervaren de respondenten de representatieve democratie als een belemmering voor de participatiesamenleving. Raadsleden en leden van het college zijn soms bang dat bewoners het teveel voor het zeggen krijgen, waardoor hun rol in de verdrukking komt. Daardoor zijn zij teveel bezig om zelf lijnen uit te zetten en houden zij zich teveel bezig met details van beleid, terwijl zij eigenlijk vooral de hoofdlijnen moeten schetsen waartegen burgerinitiatieven kunnen worden afgezet. Kortom, de raad zou zich vooral met hun kaderstellende rol moeten bezighouden. Bovendien proberen raads- en collegeleden initiatieven van bewoners teveel naar zich toe te trekken zodat zij er tijdens verkiezingen politiek gewin uit kunnen halen. Dit haalt de energie uit bewonersinitiatieven.

 Ook op de verhaallijn ‘de leefwereld versus de systeemwereld’ zijn nog veel elementen uit het discours van de klassieke verzorgingsstaat terug te vinden bij de respondenten. Het blijkt voor medewerkers binnen de gemeenten erg lastig om de regels niet als leidend te beschouwen en er soepel mee om te gaan. De regeldruk binnen gemeenten is vaak hoog en informele processen zoals een burgerinitiatief worden nog te vaak in een formeel jasje gestoken. Dat is lastig is om regels soms los te laten heeft verschillende oorzaken. Allereerst zijn concepten als gelijkwaardigheid en eenduidigheid nog te sterk ingeburgerd binnen de gemeente. Dit terwijl binnen de leefwereld men juist waarde echt aan de doelen, idealen of waarden waar men voor staat. Daarnaast heerst er binnen gemeenten vaak een eilandjescultuur waarin de afdelingen als afzonderlijke koninkrijkjes opereren, terwijl bewonersinitiatieven zich vaak niet houden aan de schotten tussen de verschillende afdelingen. Tot slot zijn medewerkers vaak bang om ter verantwoording te worden geroepen op het moment dat zij de regels niet strikt volgen. Dit heeft te maken met de hiërarchische verhoudingen binnen een gemeente. Hierdoor schieten medewerkers vaak in een risicoregelreflex waarin zij alle risico’s proberen af te dekken.

 Op de overige twee verhaallijnen passen alle drie de gemeenten juist beter binnen het discours van de participatiesamenleving. Alle respondenten erkennen bijvoorbeeld dat het strikte onderscheid tussen de domeinen overheid, markt en samenleving aan het vervagen zijn. De overheid is bij beslissingen in het publieke domein niet langer meer dé sturende en leidende partij, maar moet ook met andere actoren rekening houden, doordat burgers zich niet langer terugtrekken uit het publieke domein, maar meer met eigen inbreng en ideeën komen. Er is sprake van een netwerksamenleving. In gemeente B en C ervaren de respondenten echter wel dat de uitwerking hiervan nog te wensen overlaat. Het gemeentehuis werkt soms nog als een ivoren toren waarin besluiten worden genomen zonder de samenleving hierbij te betrekken. Het besef dat het anders moet is echter wel degelijk aanwezig.

 Ook op de verhaallijn ‘motieven voor burgerparticipatie’ zijn de gemeenten in te delen bij het discours van de participatiesamenleving. Participatie moet volgens de meeste respondenten van onderop komen, vanuit de bewoners, waarbij de overheid meebeweegt. De meest voorkomende reden om participatie te stimuleren is volgens de respondenten bovendien om de kwaliteit van het beleid te verbeteren. Daarnaast leidt participeren ook tot de ontwikkeling van bewoners, doordat zij leren om verantwoordelijkheid te dragen voor hun omgeving en zelfstandig te zijn. Het creëren van draagvlak is dan ook zeker niet het hoofddoel van participatie, maar wordt door de respondenten wel als mooie bijvangst beschouwd.

Uit het bovenstaande blijkt dat het discours van de participatiesamenleving nog niet in zijn geheel tot uiting komt in de communicatie van diverse gemeentelijke actoren. Dat in alle drie de gemeenten bij drie van de vijf verhaallijnen vooral nog het discours van de verzorgingsstaat is te onderscheiden blijkt ook uit de analyse van de handelingen van de drie gemeenten. Gemeente B en C scoren vooral op de lagere treden van de participatieladder, namelijk informeren en raadplegen. Er zijn hierop uitzonderingen, zoals bijvoorbeeld de pilots op het gebied van overheidsparticipatie in de gemeente C die hoger scoren, maar de respondenten geven aan dat dit nog in de kinderschoenen staat. Gemeente A scoort over het algemeen iets hoger op de participatieladder, bij de treden adviseren en coproduceren. Dit zou ermee te maken kunnen hebben dat in gemeente B wordt aangegeven dat er nog weinig prioriteit ligt bij het betrekken van bewoners bij beslissingen doordat het afgelopen jaar de focus heeft gelegen op het harmoniseren van het beleid in verband met de herindeling die heeft plaatsgevonden. In gemeente C wordt daarnaast aangegeven dat er problemen zijn binnen de organisatie en men niet goed op één lijn zit wat betreft het omgaan met regels. In gemeente A zijn dit soort problemen niet aan de kaak gesteld tijdens de interviews. Wel moet worden opgemerkt dat de analyse van de handelingen heeft plaatsgevonden op basis van door de respondenten aangedragen voorbeelden (zie reflectie). Ook dit zou het beeld enigszins kunnen hebben vertekend.

# 7.2 Aanbevelingen

Op basis van de bovenstaande conclusie kunnen een aantal aanbevelingen worden geformuleerd waar gemeenten gebruik van kunnen maken om de participatiesamenleving nog meer tot uiting te laten komen en te ontwikkelen. Deze aanbevelingen hangen samen met de drie verhaallijnen waarop de gemeenten nog vooral in te delen zijn bij het discours van de klassieke verzorgingsstaat.

* Burgerschap

Uit de bevindingen blijkt dat de respondenten het idee hebben dat binnen de samenleving nog vaak individualistisch wordt gedacht, waardoor het eigen belang bij bewoners de boventoon voert. Hoewel de respondenten aangeven dat bewoners zich betrokken voelen bij hun gemeenschap, blijkt dat dit wel vaak dezelfde groep bewoners zijn. Door een klimaat te bevorderen waarin mensen elkaar kunnen vinden en een band met elkaar opbouwen. stijgt de sociale cohesie, wordt het makkelijker om elkaar te vinden voor gezamenlijke initiatieven en zullen bewoners zich nog meer verbonden voelen met hun gemeenschap waardoor zij ook meer betrokken raken bij de gemeenschap en eerder hun eigen belang ondergeschikt zullen maken aan het algemeen belang. Stimuleer daarom ontmoetingen tussen bewoners, door bijvoorbeeld verschillende groepen bewoners bij elkaar te brengen als zij zich over eenzelfde onderwerp zorgen maken of door het organiseren van kleinschalige bijeenkomsten of huiskamergesprekken.

* Democratie

In de interviews geven de respondenten aan dat de representatieve democratie als leidend wordt beschouwd, maar wel belemmeringen voor participatie met zich meebrengt. Een raad die alle beslissingen neemt en beleid tot in de details probeert te controleren geeft weinig vertrouwen en speelruimte aan bewoners om zelf met ideeën en initiatieven te komen. Zoals verschillende respondenten in de interviews al hebben aangedragen is het daarom belangrijk dat de raad zich focust op zijn kaderstellende rol. Zij moeten niet op detailniveau, maar slechts op hoofdlijnen het beleid van de gemeente bepalen. Nadat deze hoofdlijnen zijn uitgezet moet bovendien helder worden gecommuniceerd naar inwoners waarover de raad gaat en besluit, zodat bewoners duidelijk weten hoever de invloed van de raad reikt. Daarnaast zien de respondenten dat burgerinitiatieven door gemeenteraadspartijen worden aangegrepen als munitie voor het politieke debat om hier gewin uit te halen. Door een burgerinitiatief wel of niet te steunen kan men hier profiel uithalen en proberen om bij de verkiezingen meer macht te krijgen. Dit staat op gespannen voet met participatie, waarbij vooral waarden en het uiteindelijke doel van een initiatief centraal staan. Het is raadsleden dan ook aan te bevelen om initiatieven en ideeën van bewoners niet te gebruiken voor eigen politiek gewin.

* De leefwereld versus de systeemwereld

De respondenten geven aan dat het moeilijk is om regels los te laten met betrekking tot participatie. Bij de drie gemeenten is volgens een aantal van de geïnterviewde personen sprake van een risicoregelreflex waarbij zoveel mogelijk risico’s worden vermeden door het strikt vasthouden aan regels of door zelfs nieuwe regels te creëren. Hierdoor is een enorme regeldruk ontstaan, die vaak frustrerend werkt voor bewonersinitiatieven. Om participatie van bewoners te stimuleren zou het helpen om de regeldruk te verminderen. Om dit te realiseren is het wel belangrijk om te zorgen dat alle actoren binnen het gemeentehuis op één lijn zitten wat betreft participatie. Ambtenaren zijn bang om soepel om te gaan met regels omdat er binnen gemeenten een hiërarchische verhouding is waarbij men aan elkaar verantwoording schuldig is. Zo zijn de ambtenaren verantwoording schuldig aan hun direct leidinggevenden en het college van B&W, is het college weer verantwoording schuldig aan de gemeenteraad et cetera. Het is daarom van belang om met alle actoren binnen het gemeentehuis het gesprek aan te gaan over wat men verwacht van participatie, wat de grenzen zijn en wat mogelijk is. Zo ontstaat er bewegingsruimte voor medewerkers zonder dat zij bang hoeven te zijn om hierop aangesproken te worden.

# 7.3 Reflectie

Zoals in de inleiding al is aangegeven gaat dit onderzoek in op een witte vlek in de bestaande onderzoeken. Onderzoek naar het onderliggende discours van de participatiesamenleving is nog niet gedaan en bovendien wordt er in onderzoek naar de participatiesamenleving vaak geen onderscheid gemaakt tussen verschillende actoren. Dit onderzoek heeft daarmee een eerste stap gezet naar meer begrip van het discours van de participatiesamenleving bij gemeentelijke actoren.

 Een belangrijk kenmerk van wetenschappelijk onderzoek is de repliceerbaarheid. Repliceerbaarheid is echter beter te waarborgen bij kwantitatief onderzoek dan bij kwalitatief onderzoek op basis van interviews zoals in dit onderzoek is gedaan. Strikt vasthouden aan dezelfde interviewvragen zou bijvoorbeeld de repliceerbaarheid van het onderzoek kunnen vergroten, maar tegelijkertijd loopt de onderzoeker dan ook de kans om cruciale informatie te missen. Er is daarom in dit onderzoek ervoor gekozen om gebruik te maken van semi-gestructureerde vragenlijsten. Op deze manier kwamen tijdens de interviews wel telkens dezelfde onderwerpen aan bod, maar werd de respondenten ook de mogelijkheid geboden om uit te weiden. De repliceerbaarheid van het onderzoek is daardoor echter wel enigszins gedaald.

 Daarnaast hebben de interviews mogelijk ook tot een iets te rooskleurig beeld geleid. Dit komt allereerst doordat de respondenten zijn verkregen door middel van een sneeuwbaleffect. Er zijn een aantal verkennende gesprekken geweest met ambtenaren die bij de stageorganisatie bekend waren als personen die zich met participatie hebben beziggehouden bij de gemeente waar zij in dienst zijn. De geïnterviewde personen uit de verkennende gesprekken is gevraagd welke collega’s, raadsleden en leden van het college van B&W benaderd konden worden voor een interview. Wellicht zijn er namen aangedragen van personen waarvan zij wisten dat die al meer bezig waren met een manier van werken die past binnen de participatiesamenleving. Bovendien zijn per gemeenten circa zes personen geïnterviewd, wat betekent dat het perspectief van een respondent vrij zwaar meetelt.

 Een andere reden waardoor het beeld dat in dit onderzoek wordt geschetst misschien enigszins vertekend is, is omdat de analyse van de handelingen heeft plaatsgevonden op basis van handelingen die door de respondenten in de interviews zijn benoemd. Aangezien een complete inventarisatie van alle handelingen op het gebied van participatie buiten de scope van dit onderzoek viel, is de respondenten gevraagd naar voorbeelden van participatietrajecten binnen hun gemeenten. Het is aannemelijk dat de respondenten liever positieve dan negatieve geluiden willen laten horen over zaken op het gebied van participatie in hun gemeente. Om dit enigszins te ondervangen is wel expliciet gevraagd naar zowel positieve als negatieve voorbeelden van participatietrajecten, maar dit zou bijvoorbeeld kunnen verklaren waarom het beeld qua handelingen in de gemeente A afwijkt van het beeld dat naar voren is gekomen in de gemeenten B en C.

 Een volgend punt van kritiek is dat de theorieën die zijn gebruikt in dit onderzoek weinig tot niets zeggen over eventuele relaties tussen de communicatie en het handelen van gemeenten. Op basis van dit onderzoek kunnen geen uitspraken worden gedaan over in hoeverre het onderliggende discours al tot uiting komt in de communicatie van een gemeente en of dit vervolgens verband houdt met de handelingen van die gemeente. De resultaten maken het wel aannemelijk dat er bepaalde relaties bestaan, maar dit is niet met zekerheid te bevestigen op basis van dit onderzoek.

 Tot slot moet er een kanttekening geplaatst worden bij de statistische generalisatie van dit onderzoek. De analyse is gebaseerd op drie casestudies die geselecteerd zijn op basis van het ‘most similar’ principe, waarbij het inwonersaantal en het feit dat de drie gemeenten allen uit meerdere dorpskernen bestaan de doorslag heeft gegeven bij de selectie. Er is hierdoor geen sprake van een representatieve steekproef of een juiste afspiegeling van de Nederlandse gemeenten en bevolking. De resultaten van dit onderzoek gelden daarom niet als ‘harde’ feiten. Het zou kunnen dat in gemeenten met een groter aantal inwoners of gemeenten die bestaan uit een stad in plaats van uit een aantal kleinere kernen er een andere uitkomst uit het onderzoek zou komen. De resultaten kunnen echter wel breed toepasbaar zijn op basis van herkenning en toepasbaarheid. Aangezien de verschuiving van een verzorgingsstaat naar een participatiesamenleving in heel Nederland een actueel onderwerp is en bovendien de decentralisaties uit 2015 bij alle gemeenten spelen kunnen de resultaten van dit onderzoek gezien worden als signalen van in hoeverre de omslag naar een participatiesamenleving al heeft plaatsgevonden en waar mogelijk knelpunten zitten bij deze omslag. Vandaar dat er voor gekozen is om op basis van de resultaten toch een aantal aanbevelingen te doen.

 Op basis van het bovenstaande zijn er bovendien mogelijkheden tot vervolgonderzoek. In dit onderzoek is alleen gekeken naar het discours bij gemeentelijke actoren. Het is de vraag of bij inwoners van de gemeente het discours in dezelfde mate tot uiting komt en of zij het eens zijn met de wat er in de voorbeelden op het gebied van de handelingen voor een beeld is geschetst door de respondenten. Het zou bijvoorbeeld kunnen dat inwoners een andere belevenis hebben, waardoor handelingen en participatietrajecten hoger of lager op de participatieladder eindigen dan nu het geval is. Ook zou het interviewen van meer respondenten per gemeente mogelijk tot een genuanceerder en specifieker beeld kunnen leiden. Wat verder relevant is, is vervolgonderzoek naar de relaties tussen de communicatie en de handelingen. Door bijvoorbeeld kwantitatieve methoden in te zetten zou de causale relatie tussen de communicatie en de handelingen dieper onderzocht kunnen worden om te bezien of deze relaties niet alleen vermoedelijk, maar ook daadwerkelijk aantoonbaar van invloed op elkaar zijn.

##  Literatuur

Almond, G. A., & Verba, S. (1963). *The civic culture: Political attitudes and democracy in five nations*. Princeton, N.J: Princeton University Press.

Arend, S. van der (2007). *Pleitbezorgers, procesmanagers en participanten: Interactief beleid en de rolverdeling tussen overheid en burgers in de Nederlandse democratie*. Delft: Eburon.

Arnstein, S.R. (1969) A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners, 35*(4), 216-224.

Barber, B. (1998) *A Place for Us. Making Civil Society Thick and Democracy Strong*. New York: Hill and Wang.

Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen.* Amsterdam: Boom onderwijs.

Bos, J. (2007). *Discoursanalyse. Communicatie op de werkvloer*. Bussum: Coutinho.

Brink, G. van den, Schulz, M., Boluijt, B., Krieken, K. van der & Lemm, J. (2011). *Het bewegen van bewoners en bouwers. Eigen Haard en zelfredzaamheid in Amsterdamse wijken*. Tilburg: Tilburgse school voor Politiek en Bestuur (TSPB).

Doorn, J. A. A. ., & Schuyt, C. J. M. (1978). *De stagnerende verzorgingsstaat*. Meppel: Boom.

Edelenbos, J. (2000). *Proces in vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*. Utrecht: Lemma.

Edelenbos, J. & Monnikhof, R. (1998). *Spanning in interactie. Een analyse van interactief beleid in lokale democratie.* Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.

Edelenbos, J., & Monnikhof, R. (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming: Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*. Utrecht: Lemma.

Engelen & Sie Dhian Ho. (2004). Democratische vernieuwing: luxe of noodzaak? In: WRR, *Vormen van democratie* Amsterdam: University Press, 17-35.

Everaert, H. & A. van Peet. (2006). ‘*Kwalitatief en kwantitatief onderzoek’*. Kenniskring Gedragsproblemen in de Onderwijspraktijk Hogeschool Utrecht. KG-publicatie.

Foucault, M. (1977). *Discipline and punish: The birth of the prison*. New York: Pantheon Books.

Graaf, L. de (2007) *Gedragen beleid. Een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht.* Uberon, Delft.

Gunsteren, H. R. (1998). *A theory of citizenship: Organizing plurality in contemporary democracies*. Boulder, Colo: Westview Press.

Habermas, J. (1984). *The theory of communicative action*. Boston: Beacon Press.

Hajer, M. A. (1989). *City politics: Hegemonic projects and discourse*. Aldershot, Hants, England: Avebury.

Hajer, M. A. (1995). *The politics of environmental discourse: Ecological modernization and the policy process*. Oxford: Clarendon Press.

Hajer, M. A. (2000). *Politiek als vormgeving*. Amsterdam: Vossiuspers AUP.

Hajer, M.A. (2006) Doing discourse analysis: coalitions, practices, meaning. In: M. van den Brink en T. Metze (red.) *Words matter in policy and planning. Discourse theory and method in the social sciences*. Nethur, Utrecht.

Hall, Stuart (1997). Introduction. In Stuart Hall (Ed.), *Representation: Cultural Representations and Signifying Practices* (p.1-12). Londen: Sage.

Hood, C. (1991). A new public management for all seasons. *Public Administration* 69 (3), 3-19.

Houwelingen, P., Boele, A., Dekker, P., & Ross, J. (2014). *Burgermacht op eigen kracht?: Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Jager-Vreugdenhil, M. (2012). *Nederland participatieland?: De ambitie van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de praktijk in buurten, mantelzorgrelaties en kerken*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Jonker, J. (2008). *Ambtelijke perspectieven op burgerparticipatie: over opvattingen en opzetten* (masterthesis). Geraadpleegd op: 6 oktober 2015, van <http://essay.utwente.nl/59017/1/scriptie_J_Jonker.pdf>.

Kwakkelstein, T., Dam, A. van, Ravenzwaaij, A. van (red.) (2012). *Van verzorgingsstaat naar waarborgstaat. Nieuwe kansen voor overheid en samenleving.* Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Lowndes, V. (1995) 'Citizenship and Urban Politics' in D. Judge, G. Stoker and H. Wolman,*Theories of Urban Politics* London: Sage Publications, 160-180.

Manders, M. (2014). *Validiteit van scriptieonderzoek.* Geraadpleegd op: 12 januari 2016, van <https://www.scribbr.nl/onderzoeksmethoden/validiteit-van-scriptieonderzoek/>.

Molder, H. te (1995) *Discourse of dilemmas. An analysis of government communicators’ talk*. Landbouwuniversiteit Wageningen.

Movisie (2012). *Participatieladder ordent praktijkvoorbeelden cliëntparticipatie.* Geraadpleegd op: 26 januari 2016, van <https://www.movisie.nl/artikel/participatieladder-ordent-praktijkvoorbeelden-cli%C3%ABntenparticipatie>.

Organisation for economic co-operation and development (2005). *Evaluating public participation in policy making.* Geraadpleegd op: 2 februari, van <http://www.oecd-ilibrary.org.proxy.ubn.ru.nl/governance/evaluating-public-participation-in-policy-making_9789264008960-en>.

Ossewaarde, M.R.R. (2006a). *Eigen verantwoordelijkheid: bevrijding of beheersing*, Amsterdam: SWP.

Ossewaarde, M.R.R. (2006b) Citizenship in civil society?, *Journal of civil society*, 2 (3) 199-215.

Ostaijen, M. en Peeters, R. (2011). Geraadpleegd op: 17 mei 2016, van <http://www.socialevraagstukken.nl/sociale-cohesie-een-dorps-ideaal-voor-de-grote-stad/>.

Oude Vrielink, M., & Verhoeven, I. (2011). *Burgerinitiatieven en de bescheiden overheid.* Meppel: Boom Tijdschriften.

Pateman, C. (1970). *Participation and democratic theory.* Cambridge [England: Cambridge University Press.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2012). *Loslaten in vertrouwen: Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag: Rob.

Riem, V. C., Haan, J., Vloten, E. & Diepen, I. . (2010). *De raad en burgerparticipatie: Ieder in zijn rol en in zijn kracht*. Den Haag: Cluster Democratie en Burgerschap, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Rijkoverheid (2013). *Kabinetsnota Doe-Democratie*. Den Haag: Rijksoverheid.

Schuyt, C. J. M. (1991). *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*. Leiden: Stenfert Kroese.

Starke, F. (2009). *Cultuur in samenspraak? Evaluatie van een interactief proces.* Geraadpleegd op: 26 januari, van <http://essay.utwente.nl/60385/1/BSc_F_Starke.pdf>.

Swaan, A. ., & Hendriks, H. (1989). *Zorg en de staat: "welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd"*. Amsterdam: Bakker.

Tonkens, E. (2014). *Vijf misvattingen over de participatiesamenleving* [oratie]. Geraadpleegd op 15 oktober 2015, van <http://www.actiefburgerschap.nl/wp-content/uploads/2014/04/Afscheidsrede-16april14.pdf>.

Tritter, J. Q. & McCallum, A. (2006). *The snakes and ladders of user involvement: moving beyond Arnstein*. Health Policy, 76:156-168.

Trommel, W., & Veen, R. . (1999). *De herverdeelde samenleving: De ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Twist, M.J.W. van (1994) *Verbale vernieuwing. Aantekeningen over de kunst van de bestuurskunde*. VUGA, Den Haag.

Veenis, E. (2001). *Hoofdstuk 3. Methodologische verantwoording*. Geraadpleegd op: 21 november 2015, van <http://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/804/c3.pdf;jsessionid=3C0756604E29EE3CFDE099DFE35CD217?sequence=10>.

VNG (2013). *Actief burgerschap. Lijnen in de literatuur*. Geraadpleegd op: 12 december 2015, van <https://vng.nl/publicaties/actief-burgerschap-lijnen-in-de-literatuur>.

VNG (2014). *Vernieuwing en versterking lokale democratie*. Geraadpleegd op: 14 december 2015, van <https://vng.nl/publicaties/vernieuwing-en-versterking-lokale-democratie>.

Wagenaar, F. P., Kerkhoff, T., Rutgers, M., & Boels, H. (2011). *Duizend jaar openbaar bestuur in Nederland: Van patrimoniaal bestuur naar waarborgstaat*. Bussum: Coutinho.

Weber, M. (1954). *Max Weber on law in economy and society*. Cambridge: Harvard University Press.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2012). *Vertrouwen in burgers.* Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wetherell, M., S. Taylor en S.J. Yates (2001) *Discourse theory and practice. A reader*. Sage, London

Wittgenstein, L., & Derksen, M. (1992). *Filosofische onderzoekingen*. Meppel etc.: Boom.

Zuylen J van, (2007) *‘Help een burgerinitiatief’*, publicatie van InAxis, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties.

## Bijlage 1: Vragenlijst interviews

**Discoursen**

**Burgerschap**

* In hoeverre denkt u dat burgers oog hebben voor het algemeen belang? Waarom wel/niet?
* Zijn burgers in staat om te participeren in beleid? Waarom wel/niet?
* Kunnen binnen burgerparticipatietrajecten burgers geheel vrijgelaten worden of denkt u dat er regels of kaders opgesteld moeten worden waarbinnen zij zich kunnen begeven? Waarom wel/niet?

**Democratie**

* Hoe verhoudt participatie van burgers zich tot de ‘traditionele’ representatieve democratie?
* Beschouwt u de opkomst van de participatiesamenleving vanuit democratisch oogpunt als iets positiefs? Waarom?

**Verhouding staat/samenleving**

* Mag een project opgezet door burgers ingaan tegen de wensen van gemeentelijke actoren? Waarom wel/niet?
* Wie zijn de drijvende kracht achter beleid, gemeentelijke actoren of burgers?

**Motieven burgerparticipatie**

* Wat verstaat u onder burgerparticipatie?
* Wat is volgens u het voornaamste doel van burgerparticipatie?
* Hoe wordt dat doel het beste bereikt?

**Leefwereld vs. Systeemwereld**

* In hoeverre kan bij burgerparticipatietrajecten afgeweken worden van regels en procedures? Waarom wel/niet?
* In hoeverre is er binnen de gemeente sprake van specifieke taken voor werknemers of is er sprake van een organisch geheel?
* Wat speelt bij burgerparticipatietrajecten een grotere rol, de doelen en waarden die met het project bereikt dienen te worden of het voldoen aan formele wetten en procedures?

**Handelingen**

**Fase in het beleidsproces**

* Op welk moment in het beleidsproces zijn burgers benaderd?
* Was het toen duidelijk hoeveel invloed burgers zouden hebben op het uiteindelijke beleid?

**Randvoorwaarden**

* Wat waren volgens u de randvoorwaarden waarmee rekening gehouden moest worden?
* In hoeverre kon van die randvoorwaarden afgeweken worden?
* Wat is de herkomst van eventuele randvoorwaarden en door wie zijn ze geformuleerd?

**Probleemdefinitie**

* Wat waren de mogelijkheden van burgers om het beleidsprobleem te definiëren?
* In het geval van overleg tussen de gemeente enerzijds en inwoners anderzijds: wie had de overhand?

**Oplossingsdefinitie**

* Wat waren de mogelijkheden van burgers tot het definiëren van oplossingen?
* In het geval van overleg tussen de gemeente enerzijds en inwoners anderzijds: wie had de overhand?

**Mate van binding aan uitkomsten**

* In hoeverre heeft de gemeente zich gehouden aan de uitkomsten van het proces? Hoe kwam dat naar voren?
1. Verwijzing naar de respondenten zal de eerste keer dat de respondent genoemd wordt gebeuren volgens de APA-stijl. In verband met de leesbaarheid van dit onderzoek zal verwijzing daarna gebeuren door het nummer van de respondent te vermelden. [↑](#footnote-ref-1)