

# Begroten door burgers

Een ontwerpend onderzoek naar de burgerbegroting in Maastricht aan de hand van het ontwerp, de besluitvorming en implementatie van de burgerbegrotingen in Antwerpen, Breda, Venlo en Emmen



**Radboud  
Universiteit  
Nijmegen**

**Gwen Steuten**

**Studentnummer: s4480740**

**Masterthesis Bestuurskunde**

**Faculteit der Managementwetenschappen**

**Radboud Universiteit Nijmegen**

**December 2019**

**Docent: dr. Johan de Kruijf**

## **Voorwoord**

Op het moment van schrijven van dit voorwoord is mijn masterscriptie over het ontwerp van de Maastrichtse burgerbegroting en daarmee mijn opleiding tot bestuurskunde afgerond. Gedurende deze opleiding heb ik veel kennis opgedaan over verschillende bestuurskundige theorieën. In deze masterscriptie heb ik deze kennis kunnen toepassen op de bestuurskundige praktijk. Participatie is een hot item in overheidsland. Burgers worden mondiger en overheden kunnen niet meer de centrale rol op zich nemen zoals dat tot het einde van de vorige eeuw wel het geval was. Om de veranderende houding met burgers vorm te geven wordt steeds naar nieuwe participatievormen gezocht om bewoners meer invloed en verantwoordelijkheid te geven en als overheidsorganisatie zelf wat meer los te laten en uit handen te geven. De burgerbegroting heeft specifiek de potentie om een breed publiek te bereiken en ook die groepen mensen te mobiliseren die normaal gesproken minder vertegenwoordigd zijn bij andere participatietrajecten. Deze thesis levert meer kennis op over de potentie van deze vorm van burgerparticipatie en hoe deze bij kan dragen aan het nog beter en mooier organiseren en inrichten van ons land.

Hierbij wil ik graag de mogelijkheid aangrijpen om dr. Johan de Kruijf te bedanken voor zijn deskundige feedback. Daarnaast voelde ik altijd zijn steun en motivatie, hetgeen me extra kracht gaf om door te gaan deze scriptie tot een mooi einde te brengen.

Bovendien wil ik het cluster ruimte van de gemeente Maastricht bedanken en iedereen die hier tijdens mijn stage voor mij klaarstond en tijd voor me heeft vrijgemaakt om te sparren over mijn onderzoek of kennis te delen. In het bijzonder wil ik mijn stagebegeleider Sven Cimmermans bedanken om me wegwijs te maken in de wereld van burgerparticipatie en alle uitdagingen die hier vanuit het perspectief van een gemeente bij komen kijken. Hem wil ik ook bedanken voor zijn begeleiding en feedback met betrekking tot deze masterthesis. Deze stage heeft mijn motivatie versterkt om na deze studie een carrière te starten waarin ik mijn steentje kan bijdragen aan een mooiere samenleving.

Hierbij presenteer ik u mijn masterthesis. Ik hoop dat deze leidt tot nieuwe inzichten en een uitgangspunt biedt voor toekomstig onderzoek.

Veel leesplezier gewenst.

Eijsden, 13 december 2019,

Gwen Steuten

## Samenvatting

De laatste jaren is de overheid steeds meer op zoek naar een nieuwe relatie met burgers. De overheid wil en kan minder doen in het publieke domein, laat graag meer aan burgers over en is daardoor steeds vaker zoekende naar vormen van burgerparticipatie om de verhouding tot de burgers op een nieuwe manier vorm te geven. Een voorbeeld hiervan is in de gemeente Maastricht, waar geëxperimenteerd gaat worden met de burgerbegroting. De burgerbegroting is een specifieke vorm van burgerparticipatie die potentie heeft om een groot aantal problemen met onze huidige democratie op te lossen, waardoor burgers zich weer meer betrokken gaan voelen. Zo kunnen bij de burgerbegroting zelfs de allerarmsten meepraten en kan een gevarieerder publiek gemobiliseerd worden dan in de meeste andere participatieprocedures het geval is. Daarnaast kan de burgerbegroting op sociaal gebied de onderlinge contacten, het onderlinge vertrouwen tussen mensen en de saamhorigheid laten toenemen.

Dit onderzoek levert een bijdrage aan de burgerbegroting van Maastricht door aan de hand van de resultaten in Antwerpen, Breda, Venlo en Emmen aanbevelingen te doen voor het ontwerp van de Maastrichtse burgerbegroting. De volgende vraagstelling staat centraal in het onderzoek: *“Hoe kan de burgerbegroting in Maastricht het best worden ontworpen om de beoogde doelstellingen van gemeenschapsvorming en zelfsturing te bereiken?”*

Het onderzoek is ontwerp van aard. De burgerbegroting is een relatief nieuwe vorm van burgerparticipatie waar nog weinig onderzoek naar is gedaan. Door algemene theorie over burgerparticipatie en specifieke theorie over de burgerbegroting te combineren is een analysekader ontwikkeld. Enerzijds bestaat het ontwerp van een burgerbegroting uit de inrichtingsvorm van het burgerbegrotingsproces en anderzijds uit het besluitvormingsproces omtrent de burgerbegroting. Aan de hand van de inrichtingsvormen en besluitvorming in Antwerpen, Breda, Venlo en Emmen en de besluitvorming die tot op heden in Maastricht heeft plaatsgevonden worden aanbevelingen gedaan voor de Maastrichtse burgerbegroting, waarbij het bereiken van de beoogde doelstellingen gemeenschapsvorming en zelfsturing centraal staat.

Allereerst kan met betrekking tot de procesmatige inrichtingsvorm geconcludeerd worden dat een burgerbegroting gericht op gemeenschapsvorming en zelfsturing in moet zetten op het laten begroten door burgers. Daarnaast is het belangrijk om de deliberatie centraal te stellen, om burgers de mogelijkheid te geven een wederzijds respect voor elkaar te ontwikkelen en beter bekend te raken met het algemeen belang. Met betrekking tot de mobilisatie dienen zowel zoveel mogelijk burgers als een zo breed mogelijke groep burgers te worden bereikt. Verder is het van belang burgers zoveel mogelijk vrij te laten in hun keuze voor de thema's en voor een algemene burgerbegroting te kiezen. Daarnaast blijkt dat het budget van 150.000 euro voor de pilot in 2020 niet toereikend is om stadsbreed de

gemeenschap te kunnen versterken. Zodoende kan voor 2020 beter voor een burgerbegroting op wijk-of buurtniveau worden gekozen. Ten slotte is het raadzaam om bewoners zowel aan de thema's als vervolgens aan de projecten geld toe te laten wijzen. De thema's moeten hierbij niet te technisch zijn met het oog op het bereiken van een breed publiek. Aan te bevelen is dan ook een keuze te maken voor beleidsthema's die afkomstig zijn uit het coalitieakkoord.

Ten aanzien van de besluitvorming is als eerste aan te bevelen om na te denken over de onderscheidende doelen van de Maastrichtse burgerbegroting ten opzichte van die in Antwerpen. Gezien de verschillen in verantwoordelijkheden van de gemeente Maastricht in vergelijking met het district Antwerpen en de verschillen in uitdagingen is het niet raadzaam om de resultaten uit de pilot teveel te spiegelen aan die in Antwerpen. Daarnaast dient het budget voor de burgerbegroting na 2020 verhoogd te worden om echt tot een inclusieve stadsbrede burgerbegroting te kunnen komen. Verder is het vooraf vastleggen en communiceren van de spelregels en criteria voor het indienen van projecten, een strakke organisatie en een goede procesbegeleiding van belang. Hiervoor dienen genoeg middelen beschikbaar te worden gesteld. Met betrekking tot de rol van de burgers is het belangrijk om het eigenaarschap van hun projecten te vergroten en ze zelf de uitvoering op zich te laten nemen. Ten slotte is het voor de zelfsturing van belang om burgers het volledige vertrouwen te geven en het burgerbegrotingsproces echt van hen te laten zijn. Van belang is dan ook om politieke interventie hierin te voorkomen.

## Inhoudsopgave

Voorwoord.....	2
Samenvatting .....	4
Hoofdstuk 1 – Inleiding.....	9
1.1 Aanleiding.....	9
1.2 Probleemstelling .....	10
1.3 Inleiding theorie .....	13
1.4 Inleiding onderzoeksmethoden.....	13
1.5 Relevantie.....	14
1.5.1 Maatschappelijke relevantie .....	14
1.5.2 Wetenschappelijke relevantie .....	15
1.6 Leeswijzer.....	15
Hoofdstuk 2- Theoretisch kader.....	16
2.1 Burgerparticipatie, coproductie en zelfsturing .....	16
2.1.1 Burgerparticipatie .....	16
2.1.2 Coproductie .....	20
2.1.3 Zelfsturing .....	22
2.2 Randvoorwaarden voor een succesvolle burgerparticipatie .....	23
2.2.1 Agendering .....	23
2.2.2 Doorwerking .....	26
2.2.3 Succesvol interactief beleid .....	27
2.2.4 Rol politiek.....	29
2.2.5 Financiële participatie.....	29
2.3 Burgerbegroting en inrichtingsvormen .....	31
2.3.1 Algemene concept burgerbegroting .....	31
2.3.2 Werkwijzen burgerbegroting en implicaties.....	32
2.3.3 Basismodel Antwerpen.....	40
2.4 Burgerparticipatie en gemeenschapsvorming.....	44
2.4.1 Sociale cohesie en gemeenschapsvorming.....	44
2.4.2 Link tussen burgerbegroting en gemeenschapsvorming .....	45
2.5 Conceptueel model .....	48
2.6 Resumé.....	49
Hoofdstuk 3 – Methodologie .....	51
3.1 Keuze van onderzoeksstrategie .....	51
3.2 Keuze van dataverzamelingstechniek .....	52
3.3 Selectie van onderzoekseenheden .....	53
3.4 Operationalisatie .....	57

3.4.1 Operationalisatie inrichtingsvormen burgerbegrotingsproces .....	58
3.4.2 Operationalisatie besluitvormingsproces .....	61
3.5 Betrouwbaarheid en validiteit .....	63
Hoofdstuk 4 – Resultaten .....	64
4.1 Inrichting burgerbegrotingsproces.....	64
4.1.1 Doelen.....	64
4.1.2 Dialoog met burgers of begroten door burgers .....	66
4.1.3 Deliberatie of aggregatie .....	67
4.1.4 Mobilisatie .....	69
4.1.5 Algemeen of thematisch .....	70
4.1.6 Nieuw budget of deel bestaand budget .....	72
4.1.7 Beleidsthema’s of losse projecten.....	73
4.1.8 Resumé.....	74
4.2 Besluitvormingsproces Antwerpen, Breda, Venlo en Emmen.....	76
4.2.1 Agendering .....	76
4.2.2 Openheid .....	78
4.2.3 Verwachtingen.....	81
4.2.4 Rol burgers.....	86
4.2.5 Politieke steun.....	89
4.2.6 Resumé.....	91
4.3 Besluitvormingsproces Maastricht.....	93
4.3.1 Agendering .....	93
4.3.2 Verwachtingen.....	94
4.3.3 Politieke steun.....	95
4.3.4. Resumé.....	96
Hoofdstuk 5 – Analyse.....	97
5.1 Procesmatige inrichting .....	97
5.1.1 Doelen.....	97
5.1.2 Dialoog met burgers of begroten door burgers .....	98
5.1.3 Deliberatie of aggregatie .....	98
5.1.4 Mobilisatie .....	100
5.1.5 Algemeen of thematisch .....	101
5.1.6 Nieuw budget of deel bestaand budget .....	101
5.1.7 Thema’s of losse projecten .....	102
5.2 Besluitvorming .....	103
5.2.1 Agendering .....	103
5.2.2 Openheid .....	103

<b>5.2.3 Verwachtingen.....</b>	<b>104</b>
<b>5.2.4 Rol burgers.....</b>	<b>105</b>
<b>5.2.5 Politieke steun.....</b>	<b>105</b>
<b>Hoofdstuk 6 - Conclusie.....</b>	<b>106</b>
<b>6.1 Beantwoording onderzoeksvragen.....</b>	<b>106</b>
<b>6.1.1 Beantwoording deelvragen .....</b>	<b>106</b>
<b>6.1.2 Beantwoording hoofdvraag.....</b>	<b>110</b>
<b>6.2 Reflectie.....</b>	<b>113</b>
<b>6.2.1 Theoretische reflectie .....</b>	<b>113</b>
<b>6.2.2 Methodologische reflectie .....</b>	<b>114</b>
<b>6.2.3 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek.....</b>	<b>115</b>
<b>Literatuurlijst.....</b>	<b>116</b>
<b>Bijlage 1: Interviewguides .....</b>	<b>120</b>
<b>Interviewguides gemeente Maastricht.....</b>	<b>120</b>
<b>Interviewguides gemeenten Antwerpen, Breda, Venlo en Emmen.....</b>	<b>124</b>
<b>Bijlage 2: Overzicht respondenten .....</b>	<b>129</b>



## Hoofdstuk 1 – Inleiding

### 1.1 Aanleiding

De leefbaarheid in met name de armste wijken van Nederland gaat achteruit (van Weezel, 2018). De concentratie van kwetsbare bewoners neemt steeds meer toe, het gezondheidsgevoel van de bewoners neemt af en de overlast stijgt (van Weezel, 2018). Een lage sociale cohesie en sociale binding, leefbaarheidsproblematiek en een laag veiligheidsgevoel zijn slechts enkele van de problemen die zich in dergelijke wijken voordoen (van Stokkom & Toenders, 2010). Het hoge percentage van sociale huurwoningen zorgt ervoor dat bewoners met een middeninkomen plaatsmaken voor huurders met lagere inkomens, waardoor de verschillen tussen wijken toenemen (van Weezel, 2018). Doordat meer kansrijke bewoners wegtrekken uit de wijk stapelen de problemen zich op en komen de bewoners steeds meer in een negatieve spiraal terecht, waarmee de sociale problemen in de wijk alsmaar toenemen (van Weezel, 2018). Bovendien is er steeds meer sprake van segregatie in deze wijken (van Weezel, 2018). Waar dit vroeger een probleem was waarbij de centrale overheid aan de lat stond om het op te lossen, worden de oplossingen steeds meer op lokaal niveau gezocht (Karré, Vanhommerig & van Bueren, 2015, p. 4). Decentrale overheden krijgen nieuwe taken en stelsels van publieke voorzieningen worden herzien, hetgeen een fundamentele aanpassing van de verzorgingsstaat tot gevolg heeft (Karré et al., 2015, p. 4). De overheid is op zoek naar een nieuwe relatie met de burgers, waarbij burgers de mogelijkheid krijgen om zelf publieke zaken te produceren en uit eigen beweging zaken voor de gemeenschap te ondernemen (Specht, 2013, p. 56). De overheid wil en kan minder doen in het publieke domein en laat graag meer aan burgers over (Specht, 2013, p. 55). Burgerparticipatie krijgt hierdoor zodoende een centrale rol in de aanpak van sociale problemen in wijken, waarbij burgers als eindgebruikers van de publieke voorzieningen een grotere rol krijgen bij de productie van deze diensten.

De ontwikkeling van initiatieven op het gebied van burgerparticipatie vindt zoals hiervoor gezegd vaak niet op centraal niveau plaats, maar juist op gemeentelijk niveau. Een voorbeeld van een dergelijk initiatief is in de gemeente Maastricht, waar geëxperimenteerd gaat worden met de burgerbegroting (Gemeente Maastricht, 2018, p. 11). De burgerbegroting is een specifieke vorm van burgerparticipatie die potentie heeft om een groot aantal problemen met onze huidige democratie op te lossen, waardoor burgers zich weer meer betrokken gaan voelen (Bregman, 2016). Zo kunnen bij de burgerbegroting zelfs de allerarmsten meepraten (Bregman, 2016) en kan een gevarieerder publiek gemobiliseerd worden dan in de meeste andere participatieprocedures het geval is (Wolf, Rys & van Dooren, 2018, p. 18). Specifiek voor de Maastrichtse casus zijn de resultaten uit de Antwerpse burgerbegroting, een van de eersten in Nederland en België, van belang. Uit onderzoek naar deze burgerbegroting is

gebleken dat burgers sociaal leren van hun deelname (Wolf et al., 2018, p. 18). Dit wil zeggen dat burgers als gevolg van de burgerbegroting meer binding krijgen met het algemeen belang en hun keuzes hier ook meer op gaan baseren (Wolf et al., 2018, p. 18). Ten slotte heeft de burgerbegroting ook de potentie om enkele van de eerder genoemde problematieken in achterstandswijken aan te pakken. Zo kunnen door middel van een burgerbegroting de onderlinge contacten, het onderlinge vertrouwen tussen mensen en de saamhorigheid toenemen (Bregman, 2016).

Dit maakt de burgerbegroting een interessant onderwerp om te onderzoeken. Aangezien deze in Maastricht nog in de opstartfase zit wordt in dit onderzoek ook gekeken naar burgerbegrotingen in andere steden die al ingevoerd en/of lopende zijn, in het bijzonder die van Antwerpen, Breda, Venlo en Emmen. Aan de hand van deze burgerbegrotingen kan inzicht worden verkregen in de verschillende mogelijke ontwerpen van een burgerbegroting, waarmee handvaten geboden kunnen worden bij het ontwerp van de burgerbegroting in Maastricht. Tevens kunnen lessen getrokken worden en aanbevelingen worden gedaan ten aanzien van het ontwerp, de besluitvorming en de implementatie van de Maastrichtse burgerbegroting. Specifiek wordt hierbij gekeken naar de inrichtingsvormen van het burgerbegrotingsproces en het besluitvormingsproces in de onderzochte cases.

Om aanbevelingen te kunnen doen voor de Maastrichtse casus is het van belang dat de burgerbegrotingen waarmee vergeleken wordt ook vergelijkbaar zijn qua schaal en problematiek waar de burgerbegroting een antwoord op dient te bieden. In Nederland zijn de burgerbegrotingen in Breda en Emmen voorbeelden van burgerbegrotingen in stedelijke gemeentes die al een aantal jaar in uitvoering zijn. Daarnaast is het buurtbudget in Venlo interessant vanwege de geografische nabijheid ten opzichte van Maastricht en vanwege de focus op sociale cohesie. Ten slotte wordt ook de burgerbegroting van Antwerpen gebruikt om aanbevelingen te doen voor de Maastrichtse burgerbegroting. Deze casus is interessant, omdat dit enerzijds een van de eerste burgerbegrotingen in Nederland en België was en anderzijds vanwege de andere politieke context in België een extra dimensie geeft aan het vergelijkende onderzoek.

## **1.2 Probleemstelling**

Aan de hand van het voorgaande kunnen de volgende doel- en vraagstelling worden afgeleid:  
*Doelstelling: Inzicht krijgen in de verschillende mogelijke ontwerpen van een burgerbegroting om handvaten te bieden bij het ontwerpen van toekomstige burgerbegrotingen die gericht zijn op gemeenschapsvorming en zelfsturing.*

*Vraagstelling: Hoe kan de burgerbegroting in Maastricht het best worden ontworpen om de beoogde doelstellingen van gemeenschapsvorming en zelfsturing te bereiken?*

De deelvragen die nodig zijn voor de beantwoording van de hoofdvraag zijn:

1. Hoe verhoudt burgerparticipatie zich tot coproductie en zelfsturing?

Dit is een theoretische deelvraag, waarbij aan de hand van wetenschappelijke bronnen de concepten burgerparticipatie, coproductie en zelfsturing worden beschreven. Ook wordt door middel van de participatieladder en een typologie van coproductie gekeken naar de verschillende niveaus waarop burgerparticipatie en coproductie plaats kan vinden. Aan de hand van het concept coproductie wordt een omschrijving van het begrip zelfsturing besproken.

2. Wat zijn de randvoorwaarden voor een succesvolle burgerparticipatie?

Bij deze deelvraag wordt gekeken wat de voorwaarden zijn voor een geslaagde doorwerking van de input van burgers in het participatieproces. Allereerst wordt naar de agenderingsfase van het participatieproces gekeken. Vervolgens wordt de doorwerkingstrap naar voren gebracht, die gaat over de verschillende manieren waarop burgerinput kan doorwerken in de besluitvorming. Daarnaast wordt meer algemeen ingegaan op de condities voor een succesvol interactief beleid. Hierbij wordt ook specifiek ingegaan op de invloed van de politiek bij de totstandkoming van interactief beleid. Ten slotte komen enkele specifieke aandachtspunten ten aanzien van de financiële kant van burgerbegrotingen naar voren.

3. Op welke verschillende manieren kan een burgerbegroting procesmatig worden ingericht en wat zijn de implicaties hiervan?

Deze theoretische deelvraag wordt beantwoord door eerst het algemene concept van de burgerbegroting te omschrijven. Als tweede wordt ingegaan op de verschillende wijzen waarop een burgerbegroting procesmatig kan worden vormgegeven en op de keuzes die bij de opzet hiervan moeten worden gemaakt. Ten slotte komt het basismodel van Antwerpen aan bod.

4. Wat houdt gemeenschapsvorming in?

Bij deze deelvraag wordt het begrip gemeenschapsvorming besproken aan de hand van de wetenschappelijke literatuur, waarbij het concept sociale cohesie en de verschillende dimensies waaruit dit begrip bestaat als uitgangspunt wordt genomen.

5. Wat is volgens de literatuur de relatie tussen de burgerbegroting en gemeenschapsvorming?

Dit is de vijfde en laatste theoretische deelvraag, waarbij wordt gekeken wat in de wetenschappelijke literatuur de relatie is tussen de participatie van burgers in een wijk en de mate waarin sprake is gemeenschapsvorming. Hierbij komt tevens de specifieke relatie tussen de burgerbegroting en gemeenschapsvorming naar voren.

6. Hoe zijn de burgerbegrotingen in Antwerpen, Breda, Venlo en Emmen procesmatig ingericht?

Deze eerste empirische deelvraag wordt beantwoord door te kijken naar de procesmatige inrichting van de onderzochte burgerbegrotingen in Antwerpen, Breda, Venlo en Emmen, de doelen die deze burgerbegrotingen moeten dienen en de ontwerpkeuzes die hierbij zijn gemaakt.

7. Hoe is het besluitvormingsproces rondom de burgerbegroting in Antwerpen, Breda, Venlo en Emmen verlopen?

Bij deze eerste empirische deelvraag komt door middel van een documentenanalyse en interviews de besluitvorming omtrent de burgerbegrotingen in Antwerpen, Breda, Venlo en Emmen aan bod.

8. Hoe is het besluitvormingsproces ten aanzien van de burgerbegroting in Maastricht tot op heden verlopen?

Bij deze empirische deelvraag wordt door middel van een documentenanalyse gekeken naar de totstandkoming van en de besluitvorming rondom de burgerbegroting in Maastricht. Hierbij worden ook specifiek de rol van de burgers en de raad gedurende dit hele proces besproken, om ook de mate van politieke steun en draagvlak mee te kunnen nemen.

9. Welke aanbevelingen kunnen aan de hand van de burgerbegrotingen in Antwerpen, Breda, Venlo en Emmen voor de Maastrichtse burgerbegroting worden gedaan?

Voor de behandeling van deze laatste deelvraag wordt aan de hand van de doelen, ontwerpkeuzes en besluitvorming in de onderzochte burgerbegrotingen van Antwerpen, Breda, Venlo en Emmen gekeken hoe deze van toepassing zijn op de Maastrichtse situatie. Door specifiek naar het besluitvormingsproces rondom de burgerbegroting van Maastricht en de doelen van gemeenschapsvorming en zelfsturing te kijken kunnen aanbevelingen worden gedaan voor het ontwerp van deze burgerbegroting.

### **1.3 Inleiding theorie**

In het theoretisch kader wordt allereerst aan de hand van de participatieladders van Arnstein (1969) en Pröpper (2009) het concept burgerparticipatie wordt uitgediept. Tevens wordt ingegaan op het begrip coproductie en wordt aangegeven op welke verschillende niveaus deze twee begrippen kunnen plaatsvinden. Aan de hand van het concept coproductie wordt het begrip zelfsturing beschreven. Vervolgens wordt besproken hoe eisen en wensen van burgers en andere actoren op de politieke agenda kunnen komen en komen de voorwaarden voor een goede doorwerking van de input van burgers in het beleid en een goed interactief beleid aan bod. Bovendien komen de rol van de politiek bij de totstandkoming van interactief beleid en enkele specifieke aandachtspunten bij participatie in financiële zaken aan bod. Daarna worden het algemene concept van de burgerbegroting, enkele basismodellen, de verschillende inrichtingsvormen aan de hand van de typologie van Sintomer, Herzberg & Röcke (2008) en de implicaties van deze inrichtingsvormen behandeld. Hierbij komen ook de keuzes naar voren die bij de inrichting gemaakt moeten worden en wordt aangegeven welke keuze bij welk beleidsdoel het meest geschikt is. Verder wordt het begrip gemeenschapsvorming omschreven aan de hand van sociale cohesie en de verschillende dimensies hiervan als besproken door Bolt & Torrance (2005). Tot slot komt in de theorie de relatie tussen burgerparticipatie in het algemeen en de burgerbegroting in het bijzonder én gemeenschapsvorming aan bod.

### **1.4 Inleiding onderzoeksmethoden**

Dit onderzoek is ontwerpelijk van aard en doet aan de hand van de inrichtingsvormen en besluitvorming in Antwerpen, Breda, Venlo en Emmen aanbevelingen voor het ontwerp van de burgerbegroting in Maastricht. Allereerst wordt een literatuurstudie gebruikt om de concepten burgerparticipatie, coproductie en zelfsturing te beschrijven en de randvoorwaarden voor een succesvolle burgerparticipatie te onderscheiden. Door middel van de literatuurstudie wordt ook het concept burgerbegroting omschreven en aangegeven op welke verschillende manieren deze procesmatig kan worden opgezet. Als laatste wordt de literatuurstudie gebruikt om het begrip gemeenschapsvorming en de relatie tussen burgerparticipatie en de burgerbegroting in het bijzonder én gemeenschapsvorming weer te geven. Vervolgens komt met een documentenanalyse naar voren hoe de besluitvorming rondom de burgerbegrotingen in de cases Antwerpen, Breda, Venlo en Emmen is verlopen. Daarnaast wordt besproken hoe het besluitvormingsproces ten aanzien van de Maastrichtse burgerbegroting, die in dit onderzoek centraal staat, tot op heden is verlopen en wat er tot nu toe is besloten. Bovendien wordt de documentenanalyse gebruikt voor het vergelijkend onderzoek, door de procesmatige opzet van de burgerbegrotingen in Antwerpen, Breda, Venlo en Emmen, de gemaakte keuzes hierbij, de doelen en de implicaties van de gemaakte

keuzes te onderzoeken. De laatste onderzoeksmethode die gebruikt wordt in dit kwalitatieve onderzoek is het uitvoeren van interviews. Deze is gebruikt om de besluitvorming rondom de burgerbegrotingen in Antwerpen, Breda, Venlo en Emmen te onderzoeken. Daarnaast komen door middel van interviews de procesmatige inrichting van de burgerbegrotingen in deze vier steden, de keuzes die in deze steden zijn gemaakt, de doelen die de burgerbegroting hier moest dienen en de gevolgen van de gemaakte keuzes bij de inrichting voor het verloop van het hele proces tijdens de burgerbegroting aan bod. Aan de hand van dit vergelijkende onderzoek kunnen aanbevelingen worden gedaan voor de Maastrichtse burgerbegroting, rekening houdende met respectievelijk het besluitvormingsproces en de beoogde doelen van gemeenschapsvorming en zelfsturing in de specifieke Maastrichtse casus.

## **1.5 Relevantie**

In deze paragraaf komt de relevantie van dit onderzoek aan bod, die is onderverdeeld in de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie.

### **1.5.1 Maatschappelijke relevantie**

De burgerbegroting is een vorm van burgerparticipatie die een bijdrage kan leveren aan de saamhorigheid, solidariteit en het onderlinge vertrouwen tussen mensen (Bregman, 2016). Met name voor de armste en zwakste wijken in Nederland, waar sprake is van een lage sociale cohesie (van Stokkom & Toenders, 2010), kan de burgerbegroting ervoor zorgen dat burgers zelf in actie komen voor de sociale verbetering van de buurt en daardoor tevens meer in contact komen met buurtbewoners. De burgerbegroting heeft namelijk de potentie om een breder publiek te mobiliseren dan bij andere processen van burgerparticipatie en ook de minstbedeelden in de samenleving te bereiken (Wolf et al., 2018, p. 18). Bovendien kan geleerd worden van vergelijkbare initiatieven door middel van de vergelijking van de burgerbegroting in Maastricht met burgerbegrotingen in andere steden. Door de keuzes te onderzoeken die in verschillende steden ten grondslag liggen aan de opzet van de burgerbegroting en naar de implicaties van deze keuzes te kijken kan tevens worden onderzocht welke inrichtingsvormen geschikt zijn voor bepaalde doelen. Dit kan bijdragen aan de kennis over de implicaties van de mogelijke ontwerpen van een burgerbegroting, waardoor een burgerbegroting in de toekomst mogelijk effectiever als instrument kan worden ingezet voor het bestrijden van bepaalde maatschappelijke problemen en het vergroten van de saamhorigheid en de zelfredzaamheid van burgers.

### **1.5.2 Wetenschappelijke relevantie**

De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek zit hem vooral in het specifiek onderzoeken van de burgerbegroting. Naar de sociale effecten van burgerparticipatie in het algemeen en verschillende andere participatie-initiatieven is al meer onderzoek gedaan (van Marissing, 2008; Simons, 2011), maar naar de burgerbegroting in het bijzonder een stuk minder. Daarnaast worden in dit onderzoek burgerbegrotingen in meerdere steden met elkaar vergeleken. Hierdoor levert dit onderzoek inzicht op over de verschillende manieren waarop een burgerbegroting tot uitvoering kan worden gebracht en in de implicaties die een keuze voor een bepaalde methode heeft. Bovendien levert dit onderzoek inzicht op in de besluitvormingsprocessen rondom de burgerbegrotingen in de verschillende onderzochte cases. Hierdoor wordt meer informatie verkregen over de invloed van de politiek op de totstandkoming en uitwerking van burgerbegrotingen. Aangezien de burgerbegroting een recent en actueel fenomeen is, kan dit paper een basis en achtergrond vormen waar toekomstig onderzoek naar de inrichtingsvormen van het burgerbegrotingsproces en besluitvormingsprocessen van burgerbegrotingen op kan voortbouwen.

### **1.6 Leeswijzer**

In het volgende hoofdstuk, het theoretisch kader, wordt antwoord gegeven op de eerste vijf (theoretische) deelvragen door te kijken naar burgerparticipatie, coproductie en zelfsturing, de randvoorwaarden voor een succesvolle burgerparticipatie, de procesmatige inrichtingsvormen van een burgerbegroting en de complicaties van deze vormen, gemeenschapsvorming en de relatie tussen burgerparticipatie en de burgerbegroting specifiek én gemeenschapsvorming. Vervolgens komen in het methoden hoofdstuk de keuze van de onderzoeksstrategie en dataverzamelingstechniek en de onderzoekseenheden, operationalisatie, vragenlijst en betrouwbaarheid en validiteit naar voren. In de analyse komen de procesmatige inrichting van de burgerbegrotingen in Antwerpen, Breda, Venlo en Emmen, het verloop van het besluitvormingsproces in Maastricht tot op heden en het besluitvormingsproces in Antwerpen, Breda, Venlo en Emmen aan bod. Bovendien wordt ingegaan op de aanbevelingen die kunnen worden gedaan voor de Maastrichtse burgerbegroting aan de hand van de burgerbegrotingen in Antwerpen, Breda, Venlo en Emmen en de lessen die hieruit getrokken kunnen worden. Ten slotte wordt in de conclusie het antwoord gegeven op de hoofdvraag aan de hand van de antwoorden op de deelvragen en komt een reflectie aan bod.

## **Hoofdstuk 2- Theoretisch kader**

In dit theoretisch kader komen de antwoorden op de eerste vijf deelvragen naar voren. Als eerste worden de concepten burgerparticipatie en coproductie besproken. Hierbij komen de verschillende niveaus waarop deze plaats kunnen vinden en de vormen die deze aan kunnen nemen aan bod. Daarna wordt ingegaan op het agendavormingsproces, de concrete uitwerking van de burgerinput uit participatieprocessen binnen de organisatie, worden een aantal condities voor een succesvol interactief beleid behandeld en wordt ingegaan op de rol en de invloed van de politiek en op participatie in financiële zin. Verder wordt het concept van de burgerbegroting uitgediept, wordt het basismodel van Antwerpen uitgewerkt en wordt aangegeven welke inrichtingsvormen mogelijk zijn en welke keuzes hierbij gemaakt dienen te worden. Bovendien worden het begrip sociale cohesie en de doelen gemeenschapsvorming en zelfsturing uitgewerkt en wordt besproken hoe burgerparticipatie en de burgerbegroting in het bijzonder hier een bijdrage aan kunnen leveren. Tot slot wordt in paragraaf 2.6 het theoretisch kader samengevat.

### **2.1 Burgerparticipatie, coproductie en zelfsturing**

In deze paragraaf wordt de eerste deelvraag beantwoord, die luidt: “Hoe verhoudt burgerparticipatie zich tot coproductie en zelfsturing?” Eerst komt het concept burgerparticipatie naar voren aan de hand van de participatieladders van Arnstein (1969) en Pröpper (2009). Vervolgens wordt het concept coproductie omschreven, wordt de typologie van Brandsen & Honingh (2016) besproken en komt het begrip zelfsturing aan bod.

#### **2.1.1 Burgerparticipatie**

Als eerste worden de participatieladder van Arnstein (1969) en een toepassing daarvan van Pröpper (2009) behandeld om het begrip burgerparticipatie meer in de diepte te kunnen uitwerken. Vervolgens komt het concept coproductie en de verschillende vormen waarin zich dit voor kan doen naar voren.

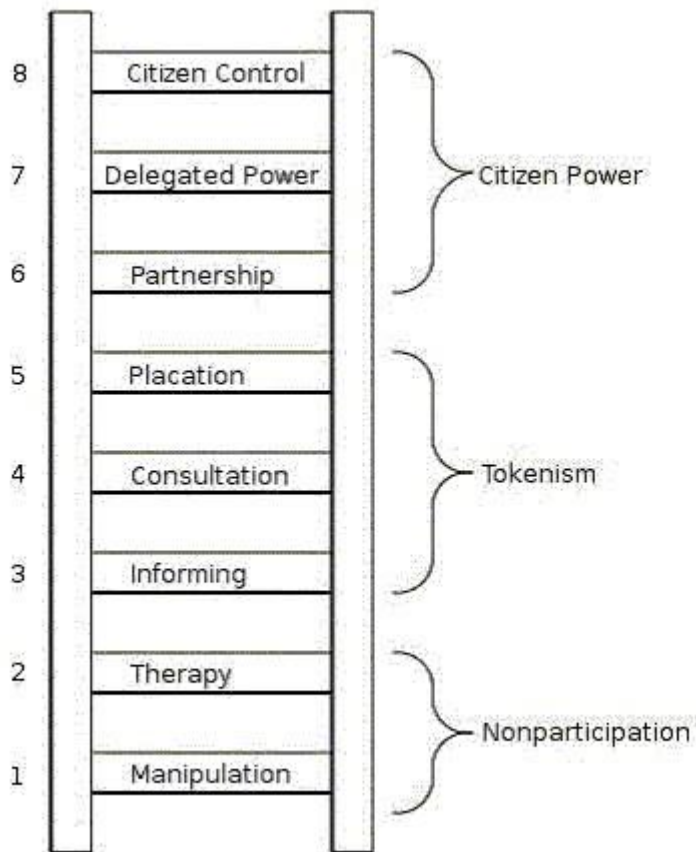
#### Participatie

Arnstein (1969, p. 216) noemt burgerparticipatie “de hoeksteen van democratie”. Arnstein (1969, p. 216) zegt verder dat burgerparticipatie onvoorwaardelijk verband houdt met het overdragen van macht aan burgers. Deze herverdeling van macht maakt het voor die personen of groepen die tot op heden uitgesloten worden van de politieke en economische processen om hier in te toekomst wel onderdeel van uit te gaan maken. Hierbij maakt Arnstein (1969, p. 216) een onderscheid tussen het simpelweg doorlopen van het proces van participatie en échte participatie waarbij burgers de macht krijgen die benodigd is om de uitkomst van een proces te beïnvloeden. Om dit te illustreren wordt een participatieladder



opgesteld, waarbij de participatievormen van laag naar hoog op de ladder zijn gerangschikt aan de hand van de hoeveelheid macht die burgers hebben bij het bepalen van het eindproduct (Arnstein, 1969, p. 217).

### Participatieladder Arnstein



*Figuur 1: Participatieladder Arnstein (1969)*

Arnstein (1969, p. 217) onderscheidt drie clusterbegrippen in de participatieladder. Dit zijn non-participatie, symbolische participatie en burgermacht. Onderaan de ladder staan manipulatie en opvoeding als vormen van non-participatie. Bij non-participatie “is het echte doel niet om mensen in staat te stellen om te participeren in het plannen en vormgeven van programma’s, maar om machthebbers in staat te stellen de participanten op te voeden of te genezen” (Arnstein, 1969, p. 217). De eerste rang op de participatieladder die Arnstein (1969, p. 218) onderscheidt is die van manipulatie. Bij manipulatie worden burgers in adviescommissies en adviesraden geplaatst met het doel burgers op te leiden of steun te genereren van burgers. Participatie wordt dan door machthebbers gebruikt als middel om publieke steun te krijgen (Arnstein, 1969, p. 218). De tweede rang van participatie is opvoeding. Bij opvoeding wordt de schuld van de geringe macht van burgers bij deze burgers zelf gelegd (Arnstein, 1969, p. 218). “Wat deze vorm van participatie zo aanstootgevend maakt

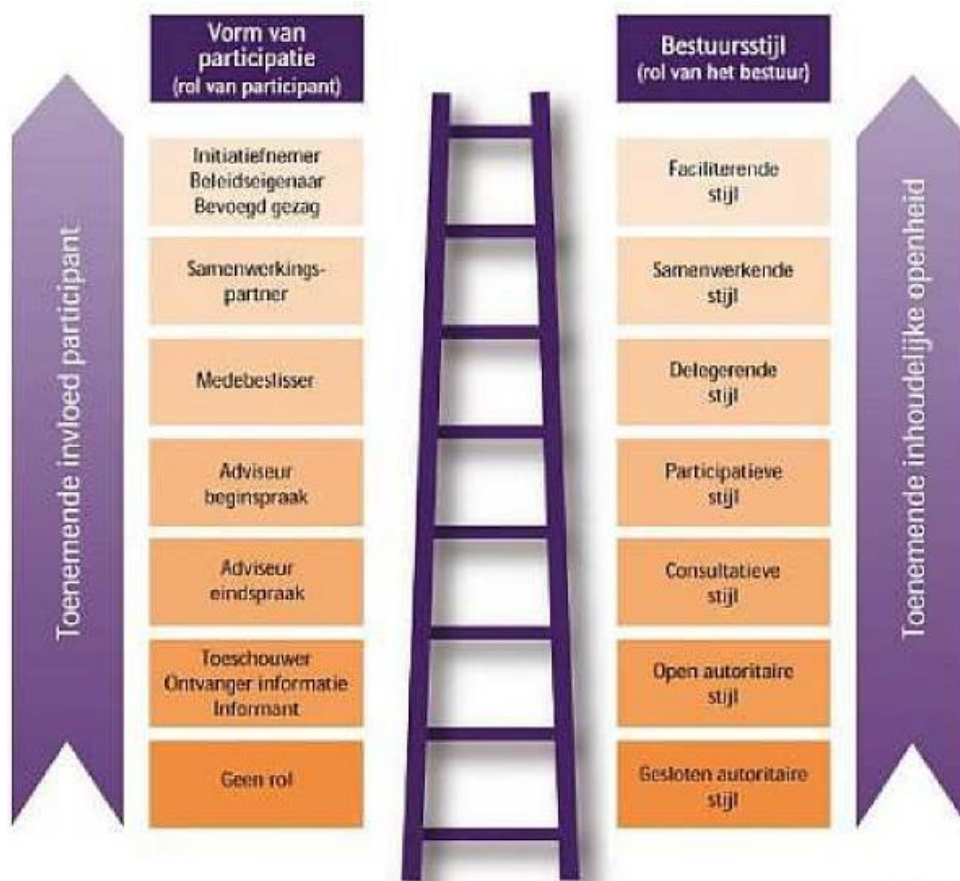
is dat burgers betrokken worden bij uitgebreide activiteiten, maar dat de focus van deze activiteiten is om hen te genezen van hun “ziektes” in plaats van het veranderen van het racisme en het slachtofferschap dat hun “ziektes” creëert” (Arnstein, 1969, p. 218).

Een niveau hoger dan non-participatie bevindt zich het tweede clusterbegrip van symbolische participatie. Symbolische participatie wil zeggen dat burgers gehoord worden, maar niet de macht hebben om ervoor te zorgen dat de machthebbers daadwerkelijk iets met hun input doen (Arnstein, 1969, p. 217). Hiertoe behoren de participatievormen van informeren, consultatie en inspraak. Informeren heeft betrekking op het informeren van burgers over hun rechten, verantwoordelijkheden en opties (Arnstein, 1969, p. 219). Hierbij Echter wordt te vaak de nadruk gelegd op een eenzijdige informatiestroom van ambtenaren naar burgers, waarbij er geen feedbackmogelijkheid is en de burgers geen macht krijgen om te onderhandelen. De vierde rang op de participatieladder is die van consultatie. Bij consultatie worden burgers geraadpleegd en wordt hun gevraagd hun ideeën en zorgen te uiten. Om echt van participatie te kunnen spreken is een combinatie met andere participatievormen vereist, omdat er anders geen zekerheid is dat de ideeën en zorgen van burgers meegenomen zullen worden (Arnstein, 1969, p. 219). De vijfde trede op de participatieladder is inspraak. Bij inspraak worden burgers in publieke organen geplaatst. De invloed van de participerende burgers in deze organen is vaak echter beperkt, doordat de organen geen verantwoording hoeven af te leggen aan de volksvertegenwoordiging of doordat de traditionele machtselite de meerderheid van de zetels heeft (Arnstein, 1969, p. 220). Bovendien wordt vaak weinig of helemaal niet nagedacht over hoe de participatie van burgers gecontinueerd kan worden gedurende de implementatiefase (Arnstein, 1969, p. 221).

Van het derde clusterbegrip van burgermacht is sprake wanneer daadwerkelijk beslissingsbevoegdheid aan burgers wordt overgedragen (Arnstein, 1969, p. 217). Hieronder vallen de participatierangen van partnerschap, gedelegeerde macht en burgerbeheersing. Bij partnerschap wordt macht door middel van onderhandelingen herverdeeld tussen burgers en machthebbers (Arnstein, 1969, p. 221). Burgers hebben voornamelijk invloed tijdens de onderhandelingen over de uitkomst van het plan als er een machtsbasis is in de gemeenschap waar de burgerveregenwoordigers verantwoording aan af moeten leggen, als de burgergroepering over voldoende financiële middelen beschikt om hun vertegenwoordigers een redelijke vergoeding te kunnen betalen en als de burgergroepering over voldoende middelen beschikt om specialisten in te huren (Arnstein, 1969, p. 221). De zevende en voorlaatste participatievorm die Arnstein (1969, p. 222) noemt is die van de gedelegeerde macht. Hiervan is sprake wanneer onderhandelingen tussen burgers en ambtenaren resulteren in een dominante besluitvormingsautoriteit van burgers over een specifiek plan of programma. De achtste en hoogste trede op de participatieladder is die van burgerbeheersing. Hierbij vragen of eisen burgers een dergelijke mate van macht die

verzekert dat deelnemers of bewoners een programma of institutie leiden, de leiding hebben over het beleid en de leidinggevende aspecten (Arnstein, 1969, p. 223).

### Participatieladder Pröpper



*Figuur 2: Participatieladder Pröpper (2009)*

Pröpper (2009, p. 17) maakt gebruik van een andere participatieladder dan de klassieke versie van Arnstein (1969). Deze is interessant om voor dit onderzoek te behandelen, omdat Pröpper bestuursstijlen koppelt aan de verschillende rangen van participatie. Dit biedt handvaten aan bestuurders die de participatie van burgers in burgerparticipatieprocessen willen bevorderen of verhogen. Daar waar Arnstein de ladder rangschikt naar de mate van invloed van de burger, onderscheidt Pröpper naast de invloed van de participant ook de inhoudelijke openheid. Inhoudelijke openheid omschrijft Pröpper (2009, p. 66) als “de ruimte die er is voor nieuwe ideeën, plannen en handelingen en de ruimte om af te wijken van de opvattingen, voornemens en handelingskaders van het bestuur”. De toenemende inhoudelijke openheid hangt samen met de bestuursstijl van het bestuur (Pröpper, 2009, p. 17).

Op de ladder van Pröpper (2009) staan onderaan de niet-interactieve stijlen en bovenaan de interactieve bestuursstijlen. Helemaal onderaan op de ladder spelen participanten geen rol en is er sprake van een niet-interactieve, gesloten autoritaire

bestuursstijl waarbij het bestuur geheel zelfstandig beleid voert en hierover geen informatie verschaft (Pröpfer, 2009, p. 67). Een niveau hoger is er de open autoritaire stijl, waarbij participanten de rol hebben van toeschouwer, ontvanger van informatie en informant. Deze stijl houdt in dat het bestuur zelfstandig beleid voert, over het beleid informatie verschaft en zo nodig middelen van overtuiging of overreding inzet om het beleid te laten slagen (Pröpfer, 2009, p. 67). De laatste niet-interactieve stijl is de consultatieve stijl. De participant heeft in deze stijl de rol van adviseur eindspraak (Pröpfer, 2009, p. 67). Dit houdt in dat de participant geraadpleegd wordt door het bestuur over een gesloten vraagstelling: de participant kan zijn visie geven op een gegeven beleidsaanpak binnen een bepaalde probleemdefinitie (Pröpfer, 2009, p. 67). Hierboven staat de eerste interactieve bestuursstijl, namelijk de participatieve stijl. Deze stijl houdt in dat het bestuur een open advies vraagt met veel ruimte voor discussie en inbreng, waarbij de participant de rol van adviseur beginspraak heeft en een eigen probleemomschrijving en eigen oplossingen aan kan dragen (Pröpfer, 2009, p. 66). De volgende interactieve bestuursstijl is de delegerende stijl. Deze stijl houdt in dat de participant als medebeslisser de bevoegdheid krijgt van het bestuur om binnen randvoorwaarden zelf beslissingen te nemen of uitvoering aan beleid te geven (Pröpfer, 2009, p. 66). Nog een trede hoger op de ladder staat de samenwerkende stijl, waarbij de participant de rol van samenwerkingspartner heeft en het bestuur op gelijkwaardige basis met andere partijen samenwerkt (Pröpfer, 2009, p. 66). Ten slotte staat de faciliterende bestuursstijl op de hoogste trede van de ladder. Bij deze stijl biedt het bestuur ondersteuning en is de participant de initiatiefnemer, beleidseigenaar of het bevoegd gezag (Pröpfer, 2009, p. 66).

### **2.1.2 Coproductie**

Binnen de literatuur over burgerparticipatie is veel aandacht voor het concept coproductie. Hierbij staat het idee centraal dat niet alleen voor de consumptie, maar ook voor de productie van publieke diensten participatie van burgers benodigd kan zijn (Alford, 2014, p. 300). Bewoners worden zo niet alleen bij de formulering, maar ook bij de uitvoering van overheidsbeleid betrokken (Alford, 2014, p. 300). Coproductie is een middel om de vrijwillige participatie te vergroten en de sociale cohesie te versterken in een in toenemende mate gefragmenteerde en geïndividualiseerde samenleving (Brandsen & Honingh, 2016, p. 427). Ostrom (1996, p. 1073) omschrijft het als “het proces waarmee input, die gebruikt wordt bij het produceren van goederen en diensten, wordt ingebracht door individuen die geen deel uitmaken van dezelfde organisatie”. Dit impliceert dat burgers een actieve rol kunnen spelen in het produceren van publieke goederen en diensten die gevolgen hebben voor hen (Ostrom, 1996, p. 1073). Coproductie wordt hierbij niet beperkt tot klanten en kan ook betrekking hebben op verscheidene andere groepen mensen of juist op groepen als vrijwilligersorganisaties (Alford, 2014, p. 302). Brandsen & Honingh (2016, p. 431) geven een

andere definitie: “Coproductie is een relatie tussen een betaalde werknemer van een organisatie en (groepen van) individuele burgers hetgeen een directe en actieve bijdrage vereist van deze burgers aan het werk van de organisatie”. Het is een interactief proces, waarbij de professional en de burger verschillende soorten kennis inbrengen, de een algemene kennis over de kernprocessen van de organisatie en de andere situationele kennis (Brandsen & Honingh, 2016, p. 430). Zij benadrukken verder dat coproductie alleen betrekking heeft op de samenwerking tussen openbare instanties en burgers en niet op de samenwerking tussen organisaties (Brandsen & Honingh, 2016, p. 428). Naar coproductie in de vorm van interorganisationele samenwerking wordt door Brandsen & Pestoff (2006, p. 497) verwezen door middel van de termen “co-management” of “co-governance”. In dit onderzoek heeft coproductie zodoende alleen betrekking op die gevallen waarbij er sprake is van directe burgerbetrokkenheid en wordt de samenwerking tussen organisaties niet meegenomen.

Nu het concept coproductie is behandeld kan worden gekeken in welke vormen dit gegoten kan worden. Op basis van de mate waarin burgers betrokken zijn in de implementatie en het ontwerp van professioneel geproduceerde diensten en de nabijheid van de taken die burgers op zich nemen tot de kerntaken van de organisatie geven Brandsen & Honingh (2016, p. 432) een typologie van mogelijke types van coproductie. Als eerste wordt de complementaire coproductie in ontwerp en implementatie van diensten onderscheiden. Deze vorm doet zich voor als burgers coproduceren, maar in taken die aanvullend zijn op het kernproces van de organisatie (Brandsen & Honingh, 2016, p. 432). Ten tweede onderscheiden Brandsen & Honingh (2016, p. 433) complementaire coproductie in de implementatie. Bij deze vorm van coproductie zijn burgers actief betrokken bij de implementatie, maar niet bij het ontwerp, van een complementaire taak. De derde vorm van coproductie is coproductie in het ontwerp en implementatie van kerndiensten. Hierbij zijn burgers direct betrokken bij het produceren van kerndiensten van een organisatie en zijn ze direct betrokken in zowel het ontwerp als de implementatie van de individuele dienst die aan hen geleverd wordt (Brandsen & Honingh, 2016, p. 433). Ten slotte wordt als laatste vorm coproductie in de implementatie van kerndiensten onderscheiden, waarbij burgers actief betrokken zijn bij de implementatie en niet bij het ontwerp van een individuele dienst die tot de kerntaken van de organisatie behoort (Brandsen & Honingh, 2016, p. 433).

Verder gaan Brandsen & Honingh (2016, p. 429-430) specifiek in op de rol van vrijwilligers en professionals bij coproductie. Ten aanzien van de vrijwilligheid wordt benadrukt dat hier steeds minder sprake van is, aangezien coproductie onderdeel is geworden van het leveren van bepaalde diensten en dat de keuzevrijheid om wel of niet te coproduceren hiermee is verdwenen (Brandsen & Honingh, 2016, p. 429). Voor de burgerbegroting, de vorm van burgerparticipatie die centraal staat in dit onderzoek, is dit echter niet het geval. Een burgerbegroting gaat namelijk niet puur om het overnemen van taken door burgers, maar ook

om de samenwerking tussen de burgers, het lokale bestuur en de uitvoerende macht (Sintomer et al., 2008, p. 175). De vrijwillige deelname van burgers is juist een belangrijk onderdeel van een burgerbegroting, omdat in een burgerbegroting de overheid en burgers samen bepalen wat zij willen. Burgers mogen dan ook zelf projectvoorstellen doen voor de invulling van een bepaald budget, maar kunnen ook op projecten van andere bewoners stemmen.

Met betrekking tot de rol van professionals kan ten slotte gezegd worden dat daar waar ze voorheen een monopolie hadden op het controleren en organiseren van hun eigen professionele werkzaamheden, ze tegenwoordig moeten samenwerken met andere partijen en de professionele standaarden en kwaliteit ter discussie staan (Brandsen & Honingh, 2016, p. 430). Professionals komen hierdoor steeds meer in interactie met burgers en worden steeds meer betrokken bij coproductieprocessen, waarbij zij de kennis over de kernprocessen van de organisatie inbrengen en de burger de ervaringskennis of situationele kennis inbrengt (Brandsen & Honingh, 2016, p. 430).

### **2.1.3 Zelfsturing**

Zelfsturing gaat een stap verder dan coproductie. Daar waar bij coproductie initiatieven van burgers vaak worden overgenomen door de overheid, ligt bij zelfsturing het eigenaarschap van de activiteit consequent bij de burgers (Custers & Schmitz, 2012, p. 23). Bij coproductie als onderdeel van burgerparticipatie is vaak sprake van onteigening van het initiatief, waarbij burgerinitiatieven moeten voldoen aan regels en richtlijnen en daarmee uit de leefwereld van burgers gehaald worden (Custers & Schmitz, 2012, p. 23). Dit in tegenstelling tot zelfsturing, waarbij burgers en maatschappelijke organisaties zelf verantwoordelijk zijn voor het oplossen van een maatschappelijk probleem en vaak zelf de regels en richtlijnen opstellen (Baarsma, 2003, p. 3).

Ook tussen de concepten burgerparticipatie en zelfsturing zijn een aantal verschillen te onderscheiden. Als eerste wordt bij zelfsturing de eigen leefwereld van burgers als uitgangspunt genomen, terwijl bij burgerparticipatie burgerinitiatieven vaak onderdeel worden van de systeemwereld van de overheid (Custers & Schmitz, 2012, p. 22). Ten tweede heeft zelfsturing een meer procesmatig karakter dan burgerparticipatie. Daar waar bij burgerparticipatie al snel in projecttermen en afgebakende doelen en kaders wordt gedacht, groeit bij zelfsturing een plan op basis van een idee of wens en heeft zo'n plan tijd nodig om te kunnen groeien en samen door burgers opgebouwd te kunnen worden (Custers & Schmitz, 2012, p. 23). Ondanks deze verschillen tussen de concepten burgerparticipatie en zelfsturing kan zelfsturing in termen van de participatieladder van Arnstein (1969) wel als vorm van burgerparticipatie worden gezien. Bij volledige zelfsturing wordt namelijk de hoogste trede van deze participatieladder bereikt en is er sprake van de hoogste rang van burgerparticipatie,

die van burgerbeheersing (Custers & Schmitz, 2012, p. 19). Hierbij nemen burgers namelijk de regie over een bepaald programma of een bepaald beleid (Arnstein, 1969, p. 223). Een voorbeeld van deze burgerbeheersing is het beheer en bezit van voorzieningen door een groep bewoners (Kilic, 2008, p. 9-10). Een burgerbegroting kan op deze manier de zelfsturing bevorderen, doordat burgers stemmen over de komst van bepaalde voorzieningen in een wijk en vervolgens in de uitvoering betrokken worden bij de totstandkoming en wellicht ook het beheer van deze voorziening.

## **2.2 Randvoorwaarden voor een succesvolle burgerparticipatie**

In deze paragraaf komt de tweede deelvraag, “wat zijn de randvoorwaarden voor een succesvolle burgerparticipatie?” aan bod. Nu de theorie over burgerparticipatie, coproductie en zelfsturing is behandeld, wordt ingegaan onder welke randvoorwaarden de input van burgers in deze participatievormen kan worden meegenomen in beleid. In paragraaf 2.2.1 komt als eerste het agendavormingsproces aan bod: hoe komen bepaalde eisen of wensen van burgers op de politieke agenda terecht? Daarnaast wordt in paragraaf 2.2.2 gekeken hoe beleidsmakers met de input van burgers om kunnen gaan en op welke verschillende niveaus de inbreng van burgers door kan werken in de uiteindelijke besluitvorming. In paragraaf 2.2.3 wordt dit gekoppeld aan interactieve beleidsvorming en worden voorwaarden behandeld om een interactief beleidsproces op een zo goed mogelijke manier in te richten om de potentiële input van burgers en andere deelnemers te vergroten. Vervolgens wordt in paragraaf 2.2.4 ingegaan op de rol en de invloed van de politiek op de totstandkoming en de kans van slagen van participatie-initiatieven. Ten slotte komen in paragraaf 2.2.5 specifiek enkele aandachtspunten ten aanzien van de participatie op financieel gebied naar voren.

### **2.2.1 Agendering**

Als eerste speelt de agendering bij burgerparticipatie een rol. Het is namelijk van belang of bepaalde wensen en eisen van burgers wel of niet op de agenda komen. Als ze vervolgens op de agenda staan, kunnen ze namelijk mogelijk leiden tot een wijziging van een bepaald beleid. De agenda wordt in grote mate bepaald door problemen: welk probleem krijgt prioriteit en komt daardoor op de agenda van de politiek of de beleidsmakers? (Akkerman, Resodihardjo & de Vries, 2014, p. 50). Hierbij is ook de probleemdefinitie van belang, die omschrijft wat het probleem, de oorzaak van het probleem en de oplossing is (Akkerman et al., 2014, p. 50). Het uiteindelijke beleid hangt af van welke probleemdefinitie voldoende steun krijgt en op de agenda komt (Akkerman et al., 2014, p. 50). Er bestaan verschillende soorten agenda's, waarbij een onderscheid kan worden gemaakt tussen een publieke agenda (onderwerpen die prioriteit van de burgers hebben), media-agenda en een overheidsagenda (Akkerman et al., 2014, p. 50). De overheidsagenda kan dan weer worden onderverdeeld in

de beleidsagenda, besluitvormingsagenda en de uitvoeringsagenda. Gedurende het agendavormingsproces proberen actoren aandacht van de overheid voor hun problemen te verkrijgen, waarbij de media een cruciale rol spelen als tussenpersoon tussen het publiek en de beleidsbepalers en de verbinding tussen de publieke agenda en de overheidsagenda leggen (Akkerman et al., 2014, p. 50-51). Aan de ene kant geven media de publieke opinie weer en reageren politici hierop, waardoor het onderwerp op de overheidsagenda komt (Akkerman et al., 2014, p. 51). Aan de andere kant beïnvloeden de media ook de publieke agenda, door het publiek te informeren over wat er op de overheidsagenda staat. Verder onderscheiden Akkerman et al. (2014, p. 51) vier modellen van agendavorming, die elk verschillende rollen toekennen aan burgers, belangengroepen, organisaties en verschillen in de nadruk op de kenmerken van het maatschappelijk probleem en de kans dat het op de agenda komt. Het eerste model is het kloofmodel, waarbij de kans op beleid vooral afhankelijk is van de kenmerken van het probleem (Akkerman et al., 2014, p. 52). De bijdrage van individuen, belangengroepen en andere organisaties aan de agendavorming is in dit model ondergeschikt aan de kenmerken van het probleem. De centrale veronderstelling in dit model is namelijk dat beleidsmakers overeenkomstig de ernst van een probleem reageren op dit probleem. De aandacht van de beleidsmakers zal het grootste zijn als het verschil tussen een maatstaf en de voorstelling van een bestaande of verwachte situatie groot is en gedurende lange tijd blijft bestaan. In dit geval is er sprake van een structureel probleem (Akkerman et al., 2014, p. 53). Hierbij gaat het niet om de objectieve vaststelling van het probleem, maar ook om het subjectieve oordeel van de bevolking en wat zij van de overheid verwacht.

Bij het tweede model, het barrièremodel, worden een aantal barrières voor het ontstaan van beleid onderscheiden (Akkerman et al., 2014, p. 54). Als eerste moet er bewustwording over de ongewenste situatie ontstaan en moet dit zich vertalen naar politieke eisen. Vervolgens moet een perceptie van het probleem omgezet worden in eisen en daarna in een issue op de publieke agenda. Daarna moet het door beleidsbepalers worden opgepakt en op de beleidsagenda komen (Akkerman et al., 2014, p. 55). Ten slotte moet er besluitvorming over het beleidsvoorstel volgen en moet het beleid vervolgens op de uitvoeringsagenda komen. In dit model staat de actieve rol van alle betrokkenen centraal, waarbij actoren moeten trachten de barrières te overwinnen en het succes afhankelijk is van hun inzet (Akkerman et al., 2014, p. 55).

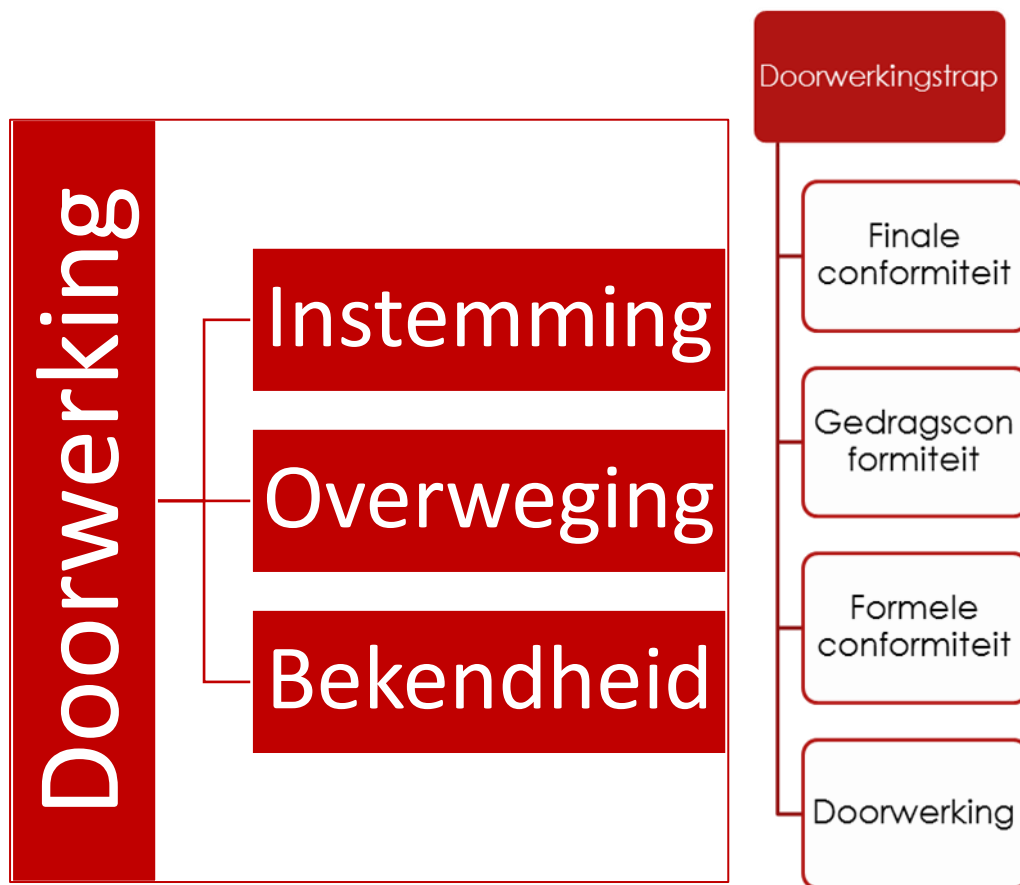
Ten derde wordt het stromenmodel onderscheiden, waarbij de agendavorming wordt voorgesteld als het resultaat van drie onafhankelijke ontwikkelingen: namelijk de ontwikkeling in aandacht voor het probleem, de politieke ontwikkeling en de ontwikkeling van de beleidsalternatieven (Akkerman et al., 2014, p. 56). In het geval van een policy window is er een kans om beleid op de beleidsagenda te krijgen dat voorheen geen kans maakte, waarbij de entrepreneurs snel en adequaat op de geboden kans dienen te reageren (Akkerman et al.,



2014, p. 57). De politieke stroom betreft de ontwikkeling van het politieke klimaat. Als zich politieke ontwikkelingen als verkiezingen, veranderingen in de machtsverhouding, rampen of schokkende gebeurtenissen voordoen moeten belangrijke politieke figuren hier goed en snel op reageren. Ten slotte moet bij de beleidsstroom een bepaald beleidsvoorstel worden verbonden aan een probleem dat opeens de aandacht heeft, zodat de kans groter wordt dat het op de beleidsagenda terecht komt.

Het vierde en laatste model dat Akkerman et al. (2014, p. 58) noemen is het relatieve aandachtsmodel. Dit model stelt dat er een dominant perspectief aanwezig is dat niet alleen bepaalt hoe de overheid naar problemen kijkt, maar ook welke oplossingen hierbij horen. Vervolgens betekent de prioritering van dit ene perspectief dat de andere perspectieven verwaarloosd worden. De veronderstelling hierbij is dan dat naarmate een van de perspectieven langer is verwaarloosd, de urgentie steeds groter wordt om dit in het beleid op te gaan nemen (Akkerman et al., 2014, p. 59). Er vindt dan een omwenteling plaats en het verwaarloosde perspectief wordt dan plotseling het nieuwe dominante perspectief. De tweede en laatste veronderstelling die in dit model wordt gedaan is dat er bepaalde periodes te onderscheiden zijn waarin op vrijwel alle beleidsterreinen een en hetzelfde perspectief dominant is (Akkerman et al., 2014, p. 59).

## 2.2.2 Doorwerking



*Figuur 3: Doorwerkingstrap Aardema (2002)*

Aardema (2002, p. 13) heeft een doorwerkingstrap opgesteld waarin de verschillende gradaties van de doorwerking van perspectieven van verschillende actoren in de plan- en besluitvorming en implementatie worden onderscheiden. Onderaan de doorwerkingstrap staat de doorwerking zelf, die uit drie niveaus bestaat. Ten eerste is de bekendheid van belang, waarbij het erom gaat of de beleidsmaker bekend is met de inhoud van de boodschap van een bepaalde actor (Aardema, 2002, p. 12). De minimale voorwaarde voor doorwerking is hierbij dat de beleidsmaker een duidelijk beeld heeft van de inhoud van de boodschap of het perspectief van de burger. Ten tweede is het de vraag of de beleidsmaker de boodschap in overweging neemt. De boodschap kan meegenomen worden in de besluitvorming, er kan door de beleidsmaker naar gerefereerd worden en het kan als uitgangspunt worden genomen voor de verdere beleidsontwikkeling (Aardema, 2002, p. 12). Het derde en hoogste niveau van doorwerking is als de beleidsmaker instemt met de boodschap. In dit geval is het minimale vereiste dat de beleidsmaker een vergelijkbare omschrijving van het probleem gebruikt of een vergelijkbare visie, waarde of oplossing hanteert (Aardema, 2002, p. 12).

Boven dit principe van doorwerking op de trap bevindt zich het methodisch principe van conformiteit, dat bestaat uit de formele-, gedrags- en finale conformiteit (Aardema, 2002,

p. 13). De formele conformiteit staat één trap boven de doorwerking en is bereikt als de beleidsuitingen van de doelgroep te herleiden zijn tot de relevante planuitspraken en hiermee overeenkomen (Aardema, 2002, p. 13). Nog een niveau hoger staat de gedragsconformiteit, die bereikt is als de beleidsmakers handelen naar de boodschappen van de burgers uit de doelgroep met betrekking tot het beleid. Ten slotte is het hoogste niveau de finale conformiteit ofwel doelbereiking, waarbij men in de maatschappelijke werkelijkheid datgene bereikt moet hebben wat men wilde. Dit betreft zodoende de doorwerking van de perspectieven en boodschappen van actoren in de implementatie. Hierbij gaat het zodoende om de vraag of het uiteindelijke effect overeenkomt met de oorspronkelijke intenties en doelen (Aardema, 2002, p. 13). Indien deze finale conformiteit niet wordt bereikt, betekent dit niet per definitie dat er sprake is van falend beleid (Aardema, 2002, p. 13). Ten slotte is het belangrijk om aan te stippen dat doorwerking niet hoeft te betekenen dat het beleid geslaagd is, aangezien er sprake kan zijn van ideeën, activiteiten en effecten die het gevolg lijken te zijn van het onderzochte beleid, maar daar toch los van blijken te staan (Aardema, 2002, p. 13). Aardema (2002, p. 13) noemt dit de “contextwerking”.

### **2.2.3 Succesvol interactief beleid**

In deze paragraaf wordt ingegaan op enkele kernvoorwaarden voor een goede inrichting van interactieve beleidsprocessen, die de kans groter maken dat dit beleid succesvol is. Coproductie en de voorwaarden voor een succesvolle uitvoering hiervan zijn eerder al besproken. Waar coproductie meer over de realisatie en implementatie van een burgerparticipatieproces gaat, komt deze paragraaf de voorkant van een dergelijk proces aan bod. Pröpper (2009, p. 33) geeft de volgende definitie van interactief beleid: “Interactief beleid betekent dat een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft om in open wisselwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen.” Interactief beleid is zodoende voor dit onderzoek van belang, omdat een goede inrichting van het interactieve beleidsproces bij kan dragen aan een succesvolle burgerparticipatie.

Pröpper (2009) geeft een aantal kernvoorwaarden voor een succesvol interactief beleid. De eerste kernvoorwaarde is openheid (Pröpper, 2009, p. 53). Dit houdt in dat er beleidsruimte moet zijn en de inhoud van het beleid niet dichtgetimmerd moet zijn. Daarnaast dient het bestuur in staat en bereid te zijn om invloed te delen met de participanten en de deelnemende burgers inzicht te geven in het beleidsproces en de gemaakte afwegingen. Verder wordt openheid van de kant van de participanten verwacht. De participanten dienen een enigszins flexibele opstelling of opvatting te hebben en moeten in staat en bereid zijn om invloed te delen met het bestuur en inzicht te geven in hun eigen

afwegingen. Een andere belangrijke voorwaarde voor een geslaagd interactief beleid wordt gevormd door duidelijke verwachtingen vooraf over de rol en inbreng van het bestuur en van de deelnemers (Pröpper, 2009, p. 54). Hierbij dient het bestuur zich ervan bewust te zijn waaraan de uitkomsten van het interactieve traject getoetst worden en van welke rol het zelf wil spelen en welke rol het ziet weggelegd voor de participanten. Daarnaast moet het samenspel tussen de diverse geledingen van zowel het bestuur (politiek en bestuurlijk en ambtelijk apparaat) als de participanten eenduidig optreden naar buiten mogelijk maken en niet gehinderd worden door interne meningsverschillen of interventies. Ten derde is de potentiële meerwaarde van participatie van belang voor het slagen van interactief beleid (Pröpper, 2009, p. 55). Belangrijk is dat het bestuur van (de interactie met) de participanten een bepaalde bijdrage verwacht. Die bijdrage kan een eigen beleidsinspanning, het inbrengen van relevante of ontbrekende kennis, steun of draagvlak voor de inhoud of het proces van het beleid, een verbetering van de verhoudingen en de communicatie met de participanten en een verbetering van het politieke systeem omvatten. Bovendien is het van belang dat de deelnemers in staat en bereid zijn om de door het bestuur verwachte bijdrage te leveren. Als vierde kernvoorwaarde wordt een constructieve relatie genoemd, hetgeen wordt onderverdeeld in een constructieve structurele, constructieve culturele en een constructieve persoonlijke relatie (Pröpper, 2009, p. 57). Voorwaarden voor een constructieve structurele relatie zijn dat het bestuur en de participanten elkaar nodig hebben om bepaalde doelstellingen te bereiken en dat de beide partijen al over een samenwerkingsstructuur beschikken. Voor een constructieve culturele relatie is het belangrijk dat het bestuur en de deelnemers gemeenschappelijke zin-of betekenisgeving hebben, de belangentegenstellingen tussen beide partijen beperkt, overbrugbaar of uitruilbaar zijn en de partijen al een samenwerkingsverleden en samenwerkingscultuur hebben. Tot slot is het voor een constructieve persoonlijke relatie van belang dat de persoonlijke relaties tussen bestuur en participanten werkbaar zijn. De vijfde voorwaarde voor interactief beleid is dat de problematiek geschikt is (Pröpper, 2009, p. 59). Allereerst gaat het er hierbij om dat de problematiek genoeg tijd laat om te praten alvorens te handelen en dat de problematiek niet dermate urgent is dat meteen een beslissing genomen moet worden of moet worden opgetreden. Ten tweede dient de problematiek belangrijk te zijn en voldoende belangstelling te hebben, wat betekent dat het voldoende gewicht heeft voor het bestuur in verhouding tot de extra tijd, inspanning en geld en dat de participanten geïnteresseerd zijn in de problematiek omdat die voor hen belangrijk en herkenbaar is. Ten derde moet de problematiek hanteerbaar zijn, hetgeen inhoudt dat het de competentie van het bestuur niet te boven gaat, kan worden afgebakend van andere problemen, voldoende in de tijd is af te bakenen, niet te technisch is en niet te gepolariseerd is binnen het bestuur waardoor participatie problematisch wordt. Ten vierde is een geschikte problematiek nog niet uitgekristalliseerd. Dit wil zeggen dat de problemen, oorzaken en

beleidsaanpak nog niet uitgeanalyseerd of bekend zijn en dat er nog onvoldoende overeenstemming over bestaat in het publieke domein. Ten slotte dient de problematiek zich te verdragen met een openbare behandeling, wat inhoudt dat het niet nodig is om de problematiek of belangrijke onderdelen ervan geheim te houden. Als zesde en laatste kernvoorwaarde noemt Pröpper (2009, p. 61) voldoende personele capaciteit en hulpmiddelen. Het is essentieel voor het slagen van een interactief beleidsproces dat zowel het bestuur als de deelnemers voldoende menskracht, financiële middelen en andere hulpmiddelen beschikbaar hebben.

#### **2.2.4 Rol politiek**

De mate waarin participatie-initiatieven kans van slagen hebben wordt mede bepaald door de mate waarin lokale politici zich aan dergelijke initiatieven verbinden (Karlsson, 2012, p. 796). Politieke vertegenwoordigers kunnen als poortwachters worden gezien met betrekking tot de politieke impact van participatie-initiatieven op de uiteindelijke beleidsbeslissingen (Karlsson, 2012, p. 799). Er zijn twee manieren waarop politici de functie van poortwachter uit kunnen oefenen. Ten eerste hebben politici bevoegdheid over de implementatie van participatie-initiatieven. Ten tweede zijn politici bevoegd om de besluiten te nemen, waardoor zij bepalen wat met de uitkomst van de projecten wordt gedaan. Daarnaast bepalen politici of en hoe burgers in politieke besluitvormingsprocessen worden betrokken (Sønderskov, 2019, p. 320). Alleen als politici een brede reikwijdte van participatie-projecten ondersteunen en de interactie tussen politici en burgers willen bevorderen, zijn de vooruitzichten voor participatie-initiatieven veelbelovend (Karlsson, 2012, p. 796). Ten slotte hebben politici een centrale rol in het doorvoeren van veranderingen binnen de organisatie (Sønderskov, 2019, p. 321). Om participatie-initiatieven te kunnen verduurzamen binnen de organisatie dienen deze met bestaande actoren en instituties verbonden te worden (Karlsson, 2012, p. 800).

#### **2.2.5 Financiële participatie**

Specifiek staat in dit onderzoek de burgerbegroting centraal, een vorm van financiële participatie. Financiële transparantie en de directe betrokkenheid van burgers worden gezien als noodzakelijke voorwaarden voor de verantwoording en responsiviteit in de toewijzing van middelen en het management van de publieke sector (Justice, Melitski & Smith, 2006, p. 306). Voor burgerparticipatie in de begroting is o.a. openheid en toegankelijkheid voor alle burgers en echte invloed op het toewijzen van budgetten vereist (Justice et al., 2006, p. 308). Tegelijkertijd zijn er grote uitdagingen die burgerparticipatie op financieel gebied bemoeilijken. Participatie betekent dat burgers bezig zijn met het bestuur en met het algemeen belang. Dit wordt echter bemoeilijkt als de problemen waarmee burgers te maken krijgen technisch en

complex zijn, hetgeen bij de begroting juist het geval is (Beckett & Simrell King, 2002, p. 464). Daarnaast blijven begrotingsprocessen vaak gesloten vanwege de heersende opvatting dat burgers niet over de kennis en expertise beschikken om complexe en technische beslissingen over de toewijzing van publieke middelen te nemen (Beckett & Simrell King, 2002, p. 465).

Actieve burgerparticipatie vereist echter dat burgers betrokken worden in een proces dat leidt tot het maken van geïnformeerde beslissingen over financiële zaken, waarbij de publieke zaak centraal staat en niet de persoonlijke winst van de burger (Beckett & Simrell King, 2002, p. 466). Deze participatie is van belang vanwege het feit dat burgers waardevolle input kunnen leveren en nuttige bijdragen hebben, vragen kunnen stellen en inzicht kunnen opleveren ten aanzien van de begroting en beleidsbeslissingen (Beckett & Simrell King, 2002, p. 483). Omdat burgers te maken krijgen met problemen die breder zijn dan hun eigen zaken, ontwikkelen ze een breder referentiekader dat ervoor zal zorgen dat hun beslissingen beter worden genomen (Beckett & Simrell King, 2002, p. 468). Bovendien zorgt actief burgerschap ervoor dat burgers meer de interactie gaan waarderen en hun gemeenschapszin wordt bevorderd. Daarnaast heeft het ook voor ambtenaren positieve gevolgen. Zij zijn wellicht beter in staat om hun werk te doen als ze beter in verbinding staan met de burgers waarvoor ze het werk doen (Beckett & Simrell King, 2002, p. 482).

Hiervoor is de toegevoegde waarde van burgerparticipatie in de begroting besproken. Naast de vraag of burgers betrokken worden is het ook de vraag hoe de participatie van burgers wordt vormgegeven. Verschillende vormen zijn denkbaar om burgers te laten participeren bij het inrichten van een begroting. Openbare bijeenkomsten kunnen gebruikt worden als fora om informatie te delen, maar zijn niet geschikt om burgers directe invloed te geven (Ebdon & Franklin, 2006, p. 440). Als tweede zijn focusgroepen selectiever dan andere methoden omdat ze kleiner zijn. De voordelen van deze groepen zijn dat ze mogelijkheden bieden voor exploratie en het ontdekken van perspectieven, mogelijkheden om de diepte in te gaan en achter de voorkeuren van burgers te komen (Ebdon & Franklin, 2006, p. 440). Verder kunnen budgetsimulaties gebruikt worden, waarbij voorkeuren naar voren komen doordat deelnemers keuzes moeten maken om de begroting in balans te houden. Een andere werkvorm is een adviescommissie bestaande uit burgers. Deze werkvorm kan goed werken voor het informeren van burgers. Ten slotte kan een survey een goed beeld geven van de voorkeuren en behoeften van burgers (Ebdon & Franklin, 2006, p. 440).

Veel van de hiervoor genoemde werkvormen worden gecombineerd in de burgerbegroting. In de volgende paragraaf wordt dieper ingegaan op deze bijzondere vorm van participatie in de begroting en in welke vormen deze gegoten kan worden.

## **2.3 Burgerbegroting en inrichtingsvormen**

Hierboven zijn burgerparticipatie, coproductie en de voorwaarden voor een geslaagde uitvoering hiervan besproken. In dit onderzoek wordt naar een specifieke vorm van burgerparticipatie, namelijk de burgerbegroting, gekeken. In deze paragraaf wordt dieper ingegaan op deze burgerbegroting en wordt antwoord gegeven op de derde deelvraag, die luidt: “Op welke verschillende manieren kan een burgerbegroting procesmatig worden opgezet en wat zijn de implicaties hiervan?” Als eerste wordt het algemene concept burgerbegroting verder uitgediept en wordt hiervan een omschrijving gegeven. Vervolgens worden de verschillende modellen van een burgerbegroting naar voren gebracht, worden de keuzes die gemaakt moeten worden bij het inrichten van een burgerbegroting inzichtelijk gemaakt, wordt aangegeven welke inrichtingsvorm het beste bij de verschillende doelstellingen van een burgerbegroting past en wordt ingegaan op de implicaties van de verschillende werkwijzen. Ten slotte wordt de burgerbegroting van Antwerpen als belangrijk voorbeeld naar voren gebracht en uitgewerkt.

### **2.3.1 Algemene concept burgerbegroting**

Participatief begroten ontstond in Brazilië tegen het einde van de jaren '80, toen dit land te kampen had met een slecht functionerende overheid. Dit was een gevolg van de grote mate van corruptie en cliëntelisme (Sintomer et al., 2008, p. 166; de Sousa Santos, 1998, p. 462). De burgerbegroting kan hier een antwoord op bieden, omdat deze gericht is op het verbeteren van de lokale overheidsdiensten door gemeenschappen van burgers te betrekken in democratische processen en ze hierdoor in hun kracht te zetten (Wilkinson, Briggs, Salt, Vines & Flynn, 2019, p. 2).

Sintomer et al. (2008, p. 168) beschrijven de burgerbegroting als volgt: “Participatief begroten veronderstelt de participatie van ongekozen burgers in het ontwerp en/of de allocatie van overheidsfinanciën”. Bovendien onderscheiden zij hierbij vijf criteria waaraan een burgerbegroting moet voldoen. Ten eerste moet de financiële en/of budgettaire dimensie bediscussieerd worden, omdat omgaan met schaarste een belangrijk onderdeel is van een burgerbegroting (Sintomer et al., 2008, p. 168). Ten tweede moet het stadsniveau of een gedecentraliseerd district met een gekozen vertegenwoordiging en enige macht over het bestuur erbij betrokken zijn. Ten derde moet het om een herhaaldelijk proces gaan en niet om een eenmalige bijeenkomst. Ten vierde dient het proces publieke deliberatie te omvatten in de zin van specifieke bijeenkomsten en fora. Ten slotte is enige verantwoording ten aanzien van de resultaten benodigd om van een burgerbegroting te kunnen spreken (Sintomer et al., 2008, p. 168).

Op basis van het voorgaande kan de burgerbegroting worden gekoppeld aan de zevende en een na hoogste trede op de participatieladder van Arnstein (1969), namelijk die van de gedelegeerde macht. Burgers hebben de dominante besluitvormingsautoriteit over de besteding van het budget dat door de gemeenteraad op lokaal niveau wordt toegekend aan de burgerbegroting. Belangrijk om hierbij op te merken is dus dat burgers niet de zeggenschap krijgen over de gehele begroting, maar slechts over het deel van de begroting dat door het parlement is vrijgemaakt voor de burgerbegroting. Zij mogen dit geld vrij besteden door het doen van (project)voorstellen om het deel van het budget mee uit te geven en de overheid speelt hier slechts een faciliterende rol. Er is geen sprake van de hoogste trede van burgerbeheersing, aangezien op gemeentelijk niveau de gemeenteraad over het budgetrecht blijft beschikken en vaak ook de kaders of spelregels van de burgerbegroting opstelt.

### **2.3.2 Werkwijzen burgerbegroting en implicaties**

In deze paragraaf wordt allereerst ingegaan op de verschillende modellen van een burgerbegroting aan de hand van de typologie van Sintomer et al. (2008). Vervolgens worden de verschillende doelen van een burgerbegroting naar voren gebracht. Tevens komen de verschillende keuzes die gemaakt moeten worden bij het inrichten van een burgerbegroting aan bod en wordt per beleidsdoel van de burgerbegroting aangegeven wat de meest geschikte keuzes zijn.

#### Typologie van modellen

Een burgerbegroting kan in vele verschillende vormen worden gegoten. Sintomer et al. (2008) hebben een typologie van burgerbegrotingen opgesteld aan de hand van vier criteria. Deze criteria zijn: de oorsprong van het proces, de organisatie van de bijeenkomsten, het type van deliberatie en de positie van burgers in de procedure (Sintomer et al., 2008, p. 169). De betrokkenheid en participatie van belangenorganisaties wordt in deze typologie ook meegenomen. Daarnaast geven Sintomer et al. (2008, p. 169-173) per typologie aan wat de sterktes en zwaktes van de verschillende modellen zijn. In tabel 1 is een overzicht van deze verschillende modellen gegeven. Hierbij wordt per model aangegeven wie de belangrijke actoren zijn, wat de rol van elke actor is, hoe de interactie wordt vormgegeven, wie de regie heeft en wat de sterktes en zwaktes van elk model zijn. Vooraf kan worden gezegd dat voor dit onderzoek de modellen “participatie van georganiseerde belangen” en “de publiek-private onderhandelingstafel” niet van toepassing zijn. In deze modellen is namelijk geen sprake van participatie van individuele burgers (Sintomer et al., 2008, p. 170-171). Hieronder zijn de verschillende modellen schematisch weergegeven:



Model	Belangrijke actoren	Rol van actoren	Interactie	Regie	Sterktes/mogelijkheden	Zwaktes/uitdagingen
Porto Alegre	Lokaal bestuur en burger	Lokaal bestuur en burger overleggen gezamenlijk over begroting. Het lokaal bestuur faciliteert, beoordeelt de voorstellen en stelt de begroting vast. De burger geeft zijn ideeën en prioriteiten en doet voorstellen	Het lokaal bestuur stelt de begroting officieel vast en beslist formeel over het uiteindelijke begrotingsbesluit. Er is echter een grote druk om de voorstellen van burgers te realiseren, gezien het feit dat de lokale overheid zich hieraan verbonden heeft	Gedeelde regie bij lokaal bestuur en burgers	De deliberatie is van een potentieel hoog niveau, omdat er ook in kleinere commissies en fora wordt overlegd. Hierdoor wordt een diepgaande discussie mogelijk, waarbij gedetailleerde suggesties voor probleemoplossing en de verduidelijking van belangrijke zaken mogelijk zijn	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Problemen om de procedures te gebruiken voor de modernisering van het lokaal bestuur</li> <li>2. Uitdagingen met betrekking tot het oplossen van potentiële conflicten tussen de individuele burgers en de participerende georganiseerde belangen</li> </ol>
Participatie van georganiseerd belang en	Lokaal bestuur en NGO's, vakbonden en andere belangenorganisaties en pressiegroepen	Belangenorganisaties discussiëren over brede politieke richting met het lokaal bestuur	Informeel onderhandelingsproces tussen lokaal bestuur en belangengroepen. Conflicten kunnen ontstaan door tegengestelde belangen van burgers en belangengroepen	Gedeelde regie bij lokaal bestuur en belangengroepen	Zie model Porto Alegre	Zie model Porto Alegre

Model	Belangrijke actoren	Rol van actoren	Interactie	Regie	Sterktes/mogelijkheden	Zwaktes/uitdagingen
Gemeenschap sfondsen	Burgers	Burgers verenigen zich in een comité, commissie of een vergadering van afgevaardigden en richten een fonds op om een publiek doel te financieren	Er is beperkte interactie tussen burgers en lokaal bestuur, omdat de fondsen onafhankelijk zijn van het gemeentelijke budget en daarmee niet verbonden zijn aan de gemeentelijke regels.	Regie bij de burgers	<p>1. Nationale en Europese programma's kunnen lokaal aan het fonds worden verbonden voor het aanpakken van lokale problemen</p> <p>2. Het model biedt de mogelijkheid voor een onderscheidende betrokkenheid van burgers, omdat de deelnemers tevens de projecten implementeren</p>	Ondanks dat de gemeenteraad een bepaalde invloed houdt omdat zij betrokken is bij de fondsenwerving, is de link naar de lokale politiek zwak of afwezig.
De publiek-private onderhandelingsstafel	Private en internationale organisaties	Private en internationale organisaties doen aan fondsenwerving om een publiek doel te financieren	De participerende organisaties hebben een grote invloed (afhankelijk van hun bijdrage) en de invloed van de politiek is laag	Regie bij burgers	Het model biedt de mogelijkheid voor een onderscheidende betrokkenheid van burgers, omdat de deelnemers tevens de projecten implementeren	<p>1. Ondanks dat de gemeenteraad een bepaalde invloed houdt omdat zij betrokken is bij de fondsenwerving, is de link naar de lokale politiek zwak of afwezig</p> <p>2. De invloed van private investeerders is, afhankelijk van hun bijdrage in het fonds, groot. Dit kan ten koste gaan van de sociale rechtvaardigheid</p>

Model	Belangrijke actoren	Rol van actoren	Interactie	Regie	Sterktes/mogelijkheden	Zwaktes/uitdagingen
Nabije participatie	Lokaal bestuur (voornamelijk op wijkniveau) en burgers	Burgers leveren input en lokaal bestuur bepaalt welke voorstellen het meeneemt	Raadgevend proces in de vorm van een discussie tussen burgers en vertegenwoordigers van lokaal bestuur. De discussie vindt veelal plaats op wijkniveau en burgers hebben weinig invloed op het proces	Regie bij lokaal bestuur	De deliberatie is van een potentieel hoog niveau, omdat burgers soms in kleine groepen werken die regelmatig over een langere periode bij elkaar komen	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Model levert geen modernisering van het stadsbestuur op</li> <li>2. Verantwoording ten aanzien van de realisatie van de voorstellen is laag</li> <li>3. Autonomie van de burgers is laag</li> </ol>
Consultatie over publieke financiën	Lokaal bestuur en burgers	Burgers hebben een raadgevende rol, lokaal bestuur bepaalt welke voorstellen het meeneemt	Burgers ontvangen vooraf informatie over de financiën van de gemeente of een conceptbegroting, waarna raadgevende bijeenkomsten tussen de burger en lokaal bestuur plaatsvinden	Regie bij lokaal bestuur	Dit model is onderdeel van een algehele modernisering van de lokale overheid	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. De deliberatie is van een laag niveau, omdat er nauwelijks tijd is voor een intensieve discussie</li> <li>2. Met het beperkt aantal bijeenkomsten per jaar kunnen nauwelijks resultaten geboekt worden</li> <li>3. De participatie van burgers heeft geen directe relatie met de sociale problemen en de modernisering van de overheid</li> <li>4. Verantwoording ten aanzien van de realisatie van de voorstellen is laag</li> <li>5. Autonomie van de burgers is laag</li> </ol>

Tabel 1: Typologie modellen burgerbegroting (Sintomer et al., 2008, p. 169-173).

### Mogelijke beleidsdoelen

Wolf et al. (2018, p. 12) geven aan dat de redenen om te beginnen met een burgerbegroting vaak overeenkomen met de redenen voor burgerparticipatie in het algemeen. Drie verschillende categorieën van doelen van een burgerbegroting kunnen worden onderscheiden. Ten eerste kan worden gekozen voor een burgerbegroting om burgers meer zeggenschap te geven en daardoor te activeren (Wolf et al., 2018, p. 12). Het dient hierbij als middel om de afstand tussen de burger en de politiek te verkleinen. Een burgerbegroting kan voor burgeractivering zorgen omdat zeggenschap wordt overgedragen met betrekking tot financiële beslissingen (Wolf et al., 2018, p. 13). In dit geval is het wel belangrijk dat burgers daadwerkelijk invloed hebben op de verdeling van financiële middelen, omdat anders niet aan hun verwachtingen wordt voldaan en het vertrouwen in de overheid juist kan afnemen. Ten tweede is een veelvoorkomend doel van de burgerbegroting om tot een efficiënter en effectiever overheidsbeleid te komen (Wolf et al., 2018, p. 13). Bijvoorbeeld door burgers mee te laten denken over mogelijkheden voor bezuinigingen kan bevorderd worden dat er op een zo goed mogelijke manier met schaarse middelen wordt omgegaan. Daarnaast kunnen besparingen breder geaccepteerd worden wanneer burgers bij de totstandkoming hiervan betrokken zijn en kan hiermee draagvlak worden gecreëerd (Wolf et al., 2018, p. 14). Indien je kiest voor de burgerbegroting als middel om effectiever en efficiënter als overheid te functioneren, is het niet van belang om in te zetten op massamobilisering, maar wel om in representatieve panels diepgaand te discussiëren over beleidsvoorstellen (Wolf et al., 2018, p. 14). In tegenstelling tot bij burgeractivering is het hierbij niet belangrijk om burgers directe beslissingsbevoegdheid te geven. Dit kan zelfs als onwenselijk worden gezien, omdat dan het gevaar op de loer ligt dat alleen die mensen die belang hebben bij het beleid hun stem laten horen (Wolf et al., 2018, p. 14). Ten derde kan een burgerbegroting worden opgezet om de burgerschapszin te bevorderen (Wolf et al., 2018, p. 14). Wanneer burgers met elkaar in dialoog gaan over publieke problemen en zelf de ervaring opdoen van het afwegen van beleidsprioriteiten, zouden ze beter doordrongen raken van de afwegingen die overheden moeten maken en zouden ze meer binding krijgen met het algemeen belang (Wolf et al., 2018, p. 14). Hierbij gaat het zodoende, in tegenstelling tot bij het doel van beleidsinput, niet zozeer om het creëren van draagvlak voor beleid, maar is het voornamelijk van belang om democratische attitudes (zoals het werken aan consensus en compromissen sluiten) bij burgers te ontwikkelen en de participatie in de overheid en aan de eigen leefwereld te stimuleren.

## Ontwerpkeuzes

Daarnaast noemen Wolf et al. (2018) een zestal keuzes die gemaakt kunnen worden ten aanzien van het ontwerp van een burgerbegroting. Als eerste kan een burgerbegroting inzetten op het verkrijgen van bestuurlijke informatie door middel van een dialoog met burgers of kan het juist inzetten op het laten begroten door burgers (Wolf et al., 2018, p. 32). In het eerste geval is de dialoog met burgers het belangrijkste doel en in het tweede geval is de dialoog slechts een middel om het doel van begroten door burgers te bereiken. Bij het tweede geval moet ingezet worden op de mobilisering van burgers en het overdragen van bevoegdheden. Een tweede belangrijke keuze is die tussen deliberatie en aggregatie. Bij deliberatie gaat het erom op basis van een debat tot een begroting te komen, terwijl bij aggregatie de burgerbegroting bepaald wordt aan de hand van de uitslag van een stemming (Wolf et al., 2018, p. 33). Als derde moet nagedacht worden over de doelgroep. Afhankelijk van of het doel is om zoveel mogelijk burgers te laten participeren of om een doorsnede van de burgers te betrekken moet de mobilisatie van deelnemers anders worden aangepakt (Wolf et al., 2018, p. 35). In het eerste geval kan door een combinatie van online en offline activiteiten of door actief reclame te maken geprobeerd worden een zo groot mogelijke groep te mobiliseren. Als het doel is om een representatieve groep burgers te betrekken zal daarentegen geen algemene uitnodiging gestuurd worden, maar worden alleen vooraf geselecteerde burgers benaderd. Hierbij kunnen tevens selectiemethoden worden gebruikt die gericht zijn op het bereiken van speciale doelgroepen, bijvoorbeeld in wijken waar mensen wonen die normaal gesproken ondervertegenwoordigd zijn in participatie-trajecten (Wolf et al., 2018, p. 35). Daarnaast kan er variatie zijn in de breedte van het beleidsdomein dat overheden aan burgers voor willen leggen (Wolf et al., 2018, p. 36). Burgerbegrotingen met brede thema's hebben het voordeel dat burgers meer ruimte hebben om voorstellen in te dienen, waardoor beleidsvelden met elkaar verbonden kunnen worden en verkokering kan worden voorkomen. Een burgerbegroting die een specifiek thema betreft heeft weer andere voordelen. Zo kan deze zorgen voor een effectieve burgerparticipatie, omdat voor een thema gekozen kan worden waarover de desbetreffende bestuurslaag veel zeggenschap heeft (Wolf et al., 2018, p. 37). Bovendien kan de keuze voor een specifiek thema een meer concrete politieke discussie mogelijk maken en zijn sommige thema's meer geschikt voor een burgerbegroting dan andere thema's. Als vijfde noemen Wolf et al. (2018, p. 37) de keuze voor financiële verankering van de burgerbegroting. Er kan een aparte financieringsstroom ingezet worden voor de burgerbegroting, de reguliere begroting kan tot object van participatief begroten gemaakt worden of een specifiek deel van het normale budget kan worden gereserveerd voor de burgerbegroting (Wolf et al., 2018, p. 38). Hierbij is het ook belangrijk wat de omvang van het budget is, waarbij het budget in een gezonde verhouding moet staan met de organisatiekosten van de burgerbegroting (Wolf et al., 2018, p. 24). Ten slotte kunnen

keuzes worden gemaakt ten aanzien van het detailniveau waarop burgers projecten mogen voorstellen. Hierbij kunnen concrete voorstellen gedaan worden op projectniveau of op het meer abstracte niveau van thema's (Wolf et al., 2018, p. 39). De voordelen van meer concrete voorstellen op projectniveau zijn dat burgers zich meer betrokken voelen met de directe leefomgeving, burgers een deel van de uitvoering op zich nemen en het niet alleen meer, maar ook een bredere groep aan burgers aanspreekt (Wolf et al., 2018, p. 39). Het nadeel hiervan is dan weer dat er weinig deliberatie en politieke afweging tussen burgers plaatsvindt. Een meer abstracte discussie op het niveau van thema's heeft als voordeel dat de discussie op strategische hoofdlijnen gevoerd wordt. Daarentegen kan de thematische focus ervoor zorgen dat burgers door de breedte van de discussie minder binding voelen met het thema en minder betrokken worden (Wolf et al., 2018, p. 39).

#### Koppeling aan beleidsdoelen

De keuze voor een bepaalde inrichting van een burgerbegroting hangt af van het doel waarvoor de burgerbegroting in het leven is geroepen (Wolf et al., 2018, p. 40). Het doel van de burgerbegroting bepaalt namelijk waar op ingezet wordt en om dit doel te kunnen bereiken moet de vorm van de burgerbegroting hierop worden aangepast (Wolf et al., 2018, p. 15). In tabel 2 is per doel van de burgerbegroting voor elk van de hierboven genoemde zes ontwerpkeuzes aangegeven waarvoor het best gekozen kan worden. De belangrijkste verschillen zitten hem in de eerste twee ontwerpkeuzes. Als activering het doel is en de burgerbegroting als machtsoverdracht gebruikt wordt betekent dit dat de begroting overgelaten moet worden aan de burgers. Daarentegen is bij de doelstelling van beleidsinput de dialoog noodzakelijk, aangezien het verhaal achter de begrotingskeuzes van burgers van belang is (Wolf et al., 2018, p. 43). Met betrekking tot deliberatie of aggregatie vereist de activeringsdoelstelling dat grote aantallen mensen gemobiliseerd worden, terwijl bij beleidsinput en burgerschap de dialoog noodzakelijk is. Bij de eerste omdat beleid slechts vorm krijgt in dialoog met de samenleving en bij de tweede omdat je pas begrip voor het algemeen belang krijgt als je de mogelijkheid hebt om in een dialoog standpunten te bediscussiëren met anderen (Wolf et al., 2018, p. 44). De genoemde ontwerpkeuzes gekoppeld aan de hierboven benoemde doelen zijn in tabel 2 schematisch weergegeven:

Ontwerpkeuzes	Dialog met burgers of begroten door burgers	Deliberatie of aggregatie	Mobilisatie	Algemeen of thematisch	Nieuw budget of deel bestaand budget	Thema's of losse projecten
Beleidsdoelen						
Activering	Burgers begroten zelf	Aggregatie	Grote aantallen, betrokken en/of neutrale deelnemers	Algemeen	Nieuw of deel bestaand budget	Thema en project
Beleidsinput	Burgerdialog	Deliberatie	Grote aantallen, betrokken deelnemers	Algemeen of thematisch	Nieuw of deel bestaand budget of hele budget	Thema en project
Burgerschap	Burgerdialog of burgers begroten zelf	Deliberatie	Grote aantallen, betrokken deelnemers	Algemeen of thematisch	Nieuw of deel bestaand budget	Thema en project

Tabel 2: Ontwerpkeuzes gekoppeld aan mogelijke doelen burgerbegroting (Wolf et al., 2018, p. 46).

### 2.3.3 Basismodel Antwerpen

Ten aanzien van de procesmatige inrichtingsvorm van een burgerbegroting zijn er veel verschillende mogelijkheden. In deze paragraaf wordt de burgerbegroting van Antwerpen als voorbeeldmodel genomen en verder uitgewerkt. De burgerbegroting in Antwerpen wordt hier uitgewerkt omdat deze aan de basis ligt van vele modellen in Nederland en ook de basis gaat vormen voor de toekomstige burgerbegroting in Maastricht (Gemeente Maastricht, 15 mei 2019, intern document), die in dit rapport wordt onderzocht. Eerst wordt het district Antwerpen, het schaalniveau waarop de burgerbegroting van Antwerpen plaatsvindt, nader toegelicht. Vervolgens komt de inrichting van het proces van de Antwerpse burgerbegroting aan bod.

#### District Antwerpen



*Figuur 4: Districten van de stad Antwerpen*

De burgerbegroting van Antwerpen vindt niet op gemeentelijk niveau plaats, maar op districtsniveau. In 1983 werd Antwerpen één grote gemeente met verschillende deelgemeenten, die districten werden genoemd (van Ostaijen, 2013, p. 99). Deze districten zijn vergelijkbaar met de voormalige Nederlandse stadsdelen of deelgemeenten in Amsterdam of Rotterdam (van Ostaijen, 2013, p. 98). Ieder district wordt bestuurd door het districtcollege en de volksvertegenwoordiging wordt gevormd door de democratisch gekozen districtsraad (van Ostaijen, 2013, p. 100). De burgerbegroting vindt plaats in één van de negen districten, namelijk het district Antwerpen.



Van Ostaaijen (2013, p. 98) neemt de deelgemeenten in Nederland en de districten van Antwerpen samen onder de noemer van “binnengemeentelijke decentralisatie” en noemt een tweetal argumenten voor het invoeren hiervan. Enerzijds is er het argument van efficiëntie en kostenbesparing: bevoegdheden over bepaalde zaken horen op het niveau thuis waar deze het meest efficiënt aangepakt kunnen worden (van Ostaaijen, 2013, p. 99). In Antwerpen was echter het tweede argument, het democratische argument, doorslaggevend bij de invoering van de districten (van Ostaaijen, 2013, p. 100). Vanuit het democratische argument zijn er drie redenen aan te voeren voor binnengemeentelijke decentralisatie. Allereerst is er het schaalvoordeel: de gemeente behoudt alle voordelen van een grote omvang en kan tegelijkertijd onderwerpen die dichtbij de burger spelen overdragen aan de districten. Ten tweede is er een toename van lokale kennis, doordat de volksvertegenwoordigers die er op districtsniveau bij komen vaak meer kennis hebben van de lokale omstandigheden in hun district en daar beter op kunnen sturen (van Ostaaijen, 2013, p. 98-99). Ten slotte kunnen met binnengemeentelijke decentralisatie bepaalde gemeenschappen binnen een gemeente erkend worden, hetgeen positief kan uitwerken voor de legitimiteit van de gemeente (van Ostaaijen, 2013, p. 99). In Antwerpen speelde met name het schaalaspect een grote rol, omdat het stadsbestuur het belangrijk vond dat de beslissingen zo dicht mogelijk bij de bewoner werden genomen (van Ostaaijen, 2013, p. 100).

Ten slotte noemt van Ostaaijen (2013, p. 97) vijf criteria waaraan binnengemeentelijke decentralisaties moeten voldoen. Het eerste criterium is het territorium: het is een vorm van territoriaal bestuur binnen een gemeente. In Antwerpen is de omvang van de districten gelijk aan die van de vroegere gemeenten (van Ostaaijen, 2013, p. 100). Daarnaast is er bij districten sprake van multifunctionaliteit: ze hebben meerdere taken en zijn verantwoordelijk voor meerdere beleidsvelden. Bovendien beschikken districten over een politiek besluitvormingsorgaan. In Antwerpen worden de districtsraden, districtscolleges en districtsvoorzitters tegelijkertijd met de gemeenteraad rechtstreeks door de districtsbewoners gekozen (van Ostaaijen, 2013, p. 102). Ten vierde is een district naast bepaalde beleidstaken ook verantwoordelijk voor een aantal dienstverlenende functies die afkomstig zijn van de gemeente. Ten vijfde is een district onderdeel van een gemeente en dus een vorm van afgeleid bestuur. De gemeenteraad, het college en de burgemeester kunnen overgedragen bevoegdheden aan het district op ieder moment intrekken en beslissingen opschorten die tegen het belang van de gemeente ingaan (van Ostaaijen, 2013, p. 103).

### Inrichting proces

Het belangrijkste doel van de Antwerpse burgerbegroting is het bevorderen van burgerschapszin (Wolf et al., 2018, p. 30). Alle inwoners van het district Antwerpen mogen vanaf hun 15<sup>de</sup> levensjaar meedoen aan de burgerbegroting. De openheid van de burgerbegroting heeft als doel om de burger op lokaal niveau te activeren om mee te denken over publieke bestedingen bij hen in de buurt (Wolf et al., 2018, p. 17). De ambtelijke betrokkenheid is hierbij relatief klein en is vooral gelegen in de filtering van projecten die overduidelijk niet aan de voorwaarden voldoen, zoals projecten die de districtsbevoegdheden overschrijden of over een ander district gaan (Wolf et al., 2018, p. 22). Burgers hebben geen invloed op de spelregels van de burgerbegroting, omdat deze vooraf door de politiek zijn vastgesteld. De stemmen van de burgers zijn dan wel weer doorslaggevend en de projecten die de meeste stemmen van burgers krijgen, worden uitgevoerd (Wolf et al., 2018, p. 30).

Het district Antwerpen organiseert sinds 2014 een burgerbegroting, waarbij de inwoners van het district autonoom mogen beslissen over 10 procent van de totale districtsbegroting, hetgeen neerkomt op 1,4 miljoen euro (District Antwerpen, z.j.a). Dit geld mag vrij besteed worden door de deelnemende burgers, onder de voorwaarden dat het geld besteed wordt aan projecten die fysiek binnen het district plaatsvinden, passen binnen de wet, binnen de bevoegdheid van het district vallen en in de publieke ruimte plaatsvinden (Respondent 3). Het proces verloopt in drie fasen. In de eerste fase, de startmomenten, beslissen de participanten welke thema's ze belangrijk vinden voor het gehele district. Het doel van deze startmomenten is dat elke tafel van zes deelnemers afzonderlijk tot consensus komt over de keuze voor vijf belangrijke thema's. Als eerste schrijft iedere participant zijn ideeën over wat ze belangrijk vinden, wat goed is en wat beter kan op een kaartje, waarna deze een voor een nagelopen worden. Vervolgens wordt de deelnemers gevraagd om maximaal tien ideeën te selecteren waar iedereen aan de tafel zich in kan vinden. Ten slotte wordt deelnemers gevraagd om strategische keuzes te maken, wat concreet inhoudt dat de participanten per tafel de mogelijkheid krijgen om 5 thema's te kiezen uit een geheel van 91 thema's die tezamen alle bevoegdheden van het district vormen (Hofman, 2016, p. 15). Het district Antwerpen heeft voornamelijk bevoegdheden ten aanzien van de aanleg en heraanleg van de openbare ruimte, sport, cultuur, communicatie en jeugd- en ouderenwerk op lokale schaal (District Antwerpen, z.j.b). De thema's waar burgers uit kunnen kiezen zijn algemener dan concrete projecten, maar wel zo concreet dat het over specifieke aspecten binnen een beleidsdomein gaat. Hierbij moeten door de burgers prioriteiten bepaald worden, waarbij ze informatie krijgen aangereikt in de vorm van de begroting in grote lijnen (buiten de 10 procent van de burgerbegroting). Bovendien heeft ieder thema een kaartje, waarbij op de achterkant van dat kaartje de kostprijs van een aantal zaken staat (Hofman, 2016, p. 15). Zo is bij het

thema “groen in straten” aangegeven wat de kosten zijn van het neerzetten van een nieuwe boom in de straat (Hofman, 2016, p. 15). Het voorgaande moet ervoor zorgen dat burgers een afgewogen beslissing kunnen nemen. De startmomenten eindigen met het kiezen van vijf thema's, op basis van consensus, die afgevaardigd worden naar het districtsforum (Hofman, 2016, p. 15). Dit districtsforum is de tweede fase uit de Antwerpse burgerbegroting en hierbij kunnen participanten 1,4 miljoen euro verdelen over de twaalf meest gekozen thema's uit de startmomenten (Hofman, 2016, p. 16). Deelnemers (dit keer aan een tafel van 8) krijgen 12 pokerchips met een waarde van 10.000 euro om in te zetten op een van de 12 thema's, waarbij een thema geldig is als er minstens vier participanten per tafel op hebben ingezet en er minstens 60.000 euro op is ingezet. De keuze voor een thema baseren de participanten niet alleen op hun prioriteiten, maar ook op de kosten van een thema en hoeveel geld een thema nodig heeft om een zinvolle besteding te kunnen doen. Hiervoor ontvangen deelnemers informatie over de kosten per thema en de geplande begroting inclusief de projecten per thema die op de planning staan (Hofman, 2016, p. 16). Na afloop van het districtsforum wordt een verhoudingsgewijze berekening van de verschillende deelnemende tafels gemaakt en worden de bedragen die uit deze berekening komen ook ingeschreven in de begroting (Hofman, 2016, p. 16). De 1,4 miljoen beschikbare euro's uit de districtsbegroting worden zodoende verdeeld aan de hand van het gemiddelde toegekende geld per thema tijdens het districtsforum. Met die gemiddeldes wordt het traject van de burgerbegroting verder afgelopen, waarbij het tijd is voor de laatste ronde van de Antwerpse burgerbegroting, de projectronde. In deze ronde hebben burgers de mogelijkheid projecten in te dienen binnen de kaders van de thema's en budgetten die in de eerdere rondes zijn vastgesteld (Hofman, 2016, p. 16). Als eerste kunnen alle bewoners van het district projecten indienen gekoppeld aan een thema. Daarna worden deze projecten getoetst ten aanzien van de haalbaarheid, waarbij wordt gekeken of ze binnen de districtsbevoegdheden en thema's passen en of het toegewezen totaalbudget voor een thema niet wordt overschreden. Tot slot moeten de bewoners tijdens het burgerbegrotingsfestival kiezen welke ingediende projecten met het budget doorgang vinden. Belangrijk om hierbij te vermelden is dat ieder project een realistisch budget en realistische kostprijs mee krijgen, waardoor burgers een goed afgewogen beslissing kunnen maken (Hofman, 2016, p. 16). Iedere tafel maakt een rangschikking en het project dat over het geheel bovenaan staat wordt uitgevoerd binnen één jaar (Hofman, 2016, p. 16). Hierbij is de regel dat alle projecten het daaropvolgende jaar uitgevoerd moeten worden, dat is zowel een verplichting voor de projectindieners als voor het district in het geval dat deze het project voor de indieners moet uitvoeren (Respondent 7). In het geval dat dit niet lukt vanwege ziekte, schade, vertraging of andere redenen wordt het geld overgedragen naar het volgende boekjaar. Zodoende wordt de doorlooptijd van het besluitvormingstraject aangepast aan die van het burgerbegrotingsproject (Respondent 7). Bovendien worden geen

projecten aangenomen die a priori niet binnen de termijn uitgevoerd kunnen worden (Respondent 7).

## **2.4 Burgerparticipatie en gemeenschapsvorming**

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de vierde en vijfde deelvraag, die luiden “Wat houdt gemeenschapsvorming in?” en “Wat is volgens de literatuur de relatie tussen de burgerbegroting en gemeenschapsvorming?”. Het sociale effect van burgerparticipatie wordt in dit onderzoek onderzocht door te kijken naar het begrip gemeenschapsvorming. Voor dit onderzoek is het van belang om hier op de concepten gemeenschapsvorming en zelfsturing in te gaan, aangezien dit door de gemeenteraad als centrale doelen van de Maastrichtse burgerbegroting zijn bestempeld (Gemeente Maastricht, 15 mei 2019, intern document). Het begrip zelfsturing is reeds in sub-paragraaf 2.1.3 besproken. In deze paragraaf staat het begrip gemeenschapsvorming centraal, waarbij eerst kort wordt ingegaan op het overkoepelende begrip van sociale cohesie. Daarnaast wordt gekeken naar de invloed die de participatie van burgers op gemeenschapsvorming heeft. Bij het begrip sociale cohesie wordt specifiek gekeken naar het buurtniveau, omdat dit gezien de schaal van de onderzochte burgerbegroting het best geschikt is voor dit onderzoek.

### **2.4.1 Sociale cohesie en gemeenschapsvorming**

Bolt & Torrance (2005, p. 16-17) onderscheiden drie dimensies van de sociale cohesie op het niveau van de buurt. De eerste dimensie is de mate van sociale participatie via sociale interactie en formele participatie, de zogenaamde gedragscomponent (Bolt & Torrance, 2005, p. 16). De familiariteit in en met de buurt is de afgelopen jaren afgenomen ten gevolge van technologische innovaties, economische veranderingen, ontzuiling en stadsvernieuwing. Dit wil zeggen dat het contact tussen buurtbewoners is afgenomen en het leven in een buurt anoniemer is (Bolt & Torrance, 2005, p. 17). De buurtgerichtheid verschilt in gemengde wijken per persoon, waarbij kenmerken als een lage opleiding, een laag inkomen, een hoge leeftijd en het hebben van jonge kinderen samenhangen met een sterke gerichtheid op de buurt (Bolt & Torrance, 2005, p. 17). Bij meer eenzijdige wijken is de gerichtheid van de buurt dan ook van de bevolkingssamenstelling afhankelijk. Concreet hangt de sociale betekenis van een buurt samen met het gevoel van verbondenheid met de buurt en de buurtbewoners en niet noodzakelijk met het aantal onderlinge sociale contacten (Bolt & Torrance, 2005, p. 17).

Het tweede onderdeel van sociale cohesie is de normen-en waardencomponent, die bestaat uit de mate waarin er gelijkgerichte opvattingen bestaan over de (ongeschreven) regels in de buurt. Voor het dagelijkse woon-en leefklimaat zijn gelijkgerichte opvattingen over de wijze waarop de buurt bewoond wordt steeds belangrijker geworden (Bolt & Torrance, 2005, p. 18). Wijken met een sterke sociale cohesie hebben een sterke, vanzelfsprekende

eensgezindheid met betrekking tot de relevant geachte zaken voor het woon-en leefklimaat van de buurt. Meer gemengde wijken scoren over het algemeen minder hoog op deze component van sociale cohesie, aangezien er minder overeenstemming is over leefregels en de relevante geachte zaken voor het leefklimaat in de buurt (Bolt & Torrance, 2005, p. 18).

Ten derde is de belevingscomponent, de identificatie met de buurt, een belangrijk onderdeel van sociale cohesie (Bolt & Torrance, 2005, p. 18). Van identificatie met de buurt is sprake als mensen trots en een gevoel van verbondenheid met de woonomgeving ervaren en hun imago aan dat van de buurt ontlenu. De woon-en leefomgeving kan op verschillende manieren een bijdrage leveren aan de identiteit van mensen, zoals het etaleren van hun individuele smaak met de woonsituatie of de beleving om deel uit te maken van een gemeenschap en de bijbehorende saamhorigheid (Bolt & Torrance, 2005, p. 19). Voor mensen die weinig waarde aan de identiteit van hun buurt hechten is het keuzeprocess voor de woning en buurt meer van belang. De uiteindelijke keuze voor de woning weegt dan zwaarder voor de identificatie met de buurt.

### Gemeenschapsvorming

Gemeenschapsvorming kan als onderdeel van sociale cohesie worden gezien. De sociale cohesie van een buurt stijgt naarmate de buurtbewoners meer bereid zijn om hun bijdrage te leveren aan buurtactiviteiten (Foster-Fishman, Pierce & Van Egeren, 2009). Voor gemeenschapsvorming is namelijk een gemeenschapsgevoel vereist, hetgeen omschreven kan worden als de mate waarin bewoners een gevoel van wederzijdse betrokkenheid en verbondenheid met en afhankelijkheid van hun burenen ervaren (Foster-Fishman et al., 2009, p. 552). Dit gemeenschapsgevoel bevordert de gedeelde normen in een buurt en de verbindingen tussen burenen, waardoor zij eerder zaken gezamenlijk aan zullen pakken (Foster-Fishman et al., 2009, p. 552). Gemeenschapsvorming en de bevordering van het gemeenschapsgevoel levert zodoende een bijdrage aan de normen- en waardencomponent van sociale cohesie als omschreven door Bolt & Torrance (2005, p. 18).

#### **2.4.2 Link tussen burgerbegroting en gemeenschapsvorming**

In paragraaf 2.4.1 is het concept gemeenschapsvorming, dat door de gemeente Maastricht als een van de doelen van de burgerbegroting is opgesteld, aan de hand van het overkoepelende begrip sociale cohesie besproken. In deze paragraaf komen de veronderstellingen over de relatie tussen de burgerbegroting en gemeenschapsvorming naar voren. Eerst komt de relatie tussen burgerparticipatie en gemeenschapsvorming aan bod, waarna de specifiekere relatie tussen de burgerbegroting en gemeenschapsvorming wordt behandeld.

### Burgerparticipatie in het algemeen

Participatie van burgers in een bepaalde wijk kan op verschillende manieren een bijdrage leveren aan de gemeenschapsvorming in deze wijk. Van de Wijdeven (2012) heeft onderzoek gedaan naar de effecten van door de overheid gesteunde bewonersinitiatieven op de sociale cohesie in de desbetreffende wijken. Een van deze effecten is de toename van sociale contacten in de wijk, hetgeen zowel het doel als een neveneffect kan zijn van een bewonersinitiatief (van de Wijdeven, 2012, p. 265). Van een neveneffect is sprake als bewoners een fysieke verbetering in de buurt aanbrengen, waarmee ontmoetingen in de openbare ruimte gestimuleerd worden. Na bewonersinitiatieven nemen de contacten tussen buurtbewoners vaak voor een tijdje toe en wordt de drempel voor bewoners verlaagd om elkaar op te zoeken (van de Wijdeven, 2012, p. 269). Bovendien neemt de vertrouwdheid met de wijk toe, doordat bewoners geen onbekenden meer voor elkaar zijn. De vertrouwdheid met de wijk bepaalt voor een groot deel onze ervaring van het gemeenschapsgevoel en vergroot het vertrouwen in de buurt en de buurtbewoners en daarmee ook het thuisgevoel in de wijk (van de Wijdeven, 2012, p. 270). Andrews (2009, p. 436) voegt hieraan toe dat de participatie van burgers in gemeenschapsorganisaties of initiatieven in de wijk bij kan dragen aan het wederzijds respect. Burgers komen meer met elkaar in contact, waardoor ze een beter idee krijgen van het belang van anderen en uiteindelijk het algemeen belang (Andrews, 2009, p. 436). Dit vergroot de onderlinge solidariteit in de buurt. Een ander effect van de participatie van bewoners in wijkprojecten is dat het beeld van de buurt en de buurtbewoners in positieve zin kan veranderen (van de Wijdeven, 2012, p. 274).

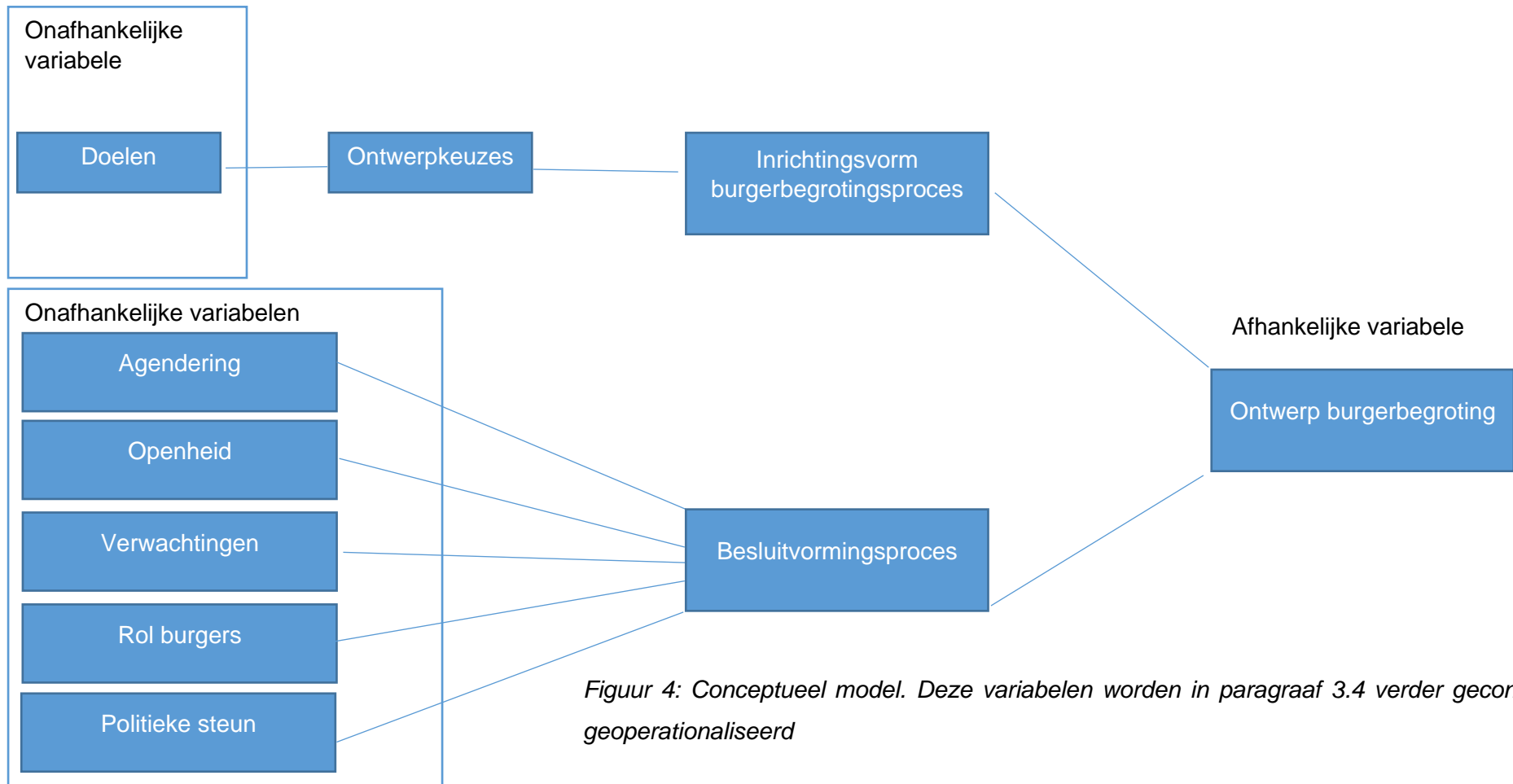
### Link tussen de burgerbegroting en gemeenschapsvorming

Vormen van directe democratie zoals de burgerbegroting zijn over het algemeen succesvol in het vergroten van het gemeenschapsgevoel. Dit succes is toe te schrijven aan het vermogen om een brede groep burgers te betrekken in debatten over de begroting, zodat de belangen van alle stakeholders vertegenwoordigd zijn (Taylor-Gooby, 2012, p. 372). Specifiek heeft de burgerbegroting de potentie om de sociaaleconomisch zwakste wijken te bereiken (Wolf et al., 2018, p. 20). Hier kan op ingezet worden door een deel van het budget te reserveren voor deze wijken, zoals bijvoorbeeld in Venlo in de wijk Vastenavondkamp gebeurt. Juist de onderkant van de samenleving, vaak de doelgroep van beleid ter verbetering van de saamhorigheid, is zo vertegenwoordigd. Dit in tegenstelling tot andere vormen van burgerparticipatie, waar vaak dezelfde groepen op afkomen (Wolf et al., 2018, p. 19-20). Daarnaast heeft de burgerbegroting extra potentieel daar waar het gaat om het inzetten van middelen in het ruimtelijk domein, omdat het het beeld van de wijk kan verbeteren en contacten in de openbare ruimte kan stimuleren (van de Wijdeven, 2012, p. 265). Ten slotte

zorgt de burgerbegroting ervoor dat burgers zich meer verbonden voelen met de wijk of stad als geheel en rekening leren houden met het belang van anderen, waardoor de onderlinge solidariteit toeneemt (Beuermann & Amelina, 2014, p. 15).

## 2.5 Conceptueel model

Hieronder is het conceptueel model opgenomen, dat gebaseerd is op de variabelen die hierboven beschreven zijn. Deze variabelen worden in het volgende hoofdstuk verder geoperationaliseerd en geconcretiseerd.



*Figuur 4: Conceptueel model. Deze variabelen worden in paragraaf 3.4 verder geconcretiseerd en geoperationaliseerd*



## 2.6 Resumé

Burgerparticipatie hangt onvoorwaardelijk samen met het overdragen van macht aan burgers (Arnstein, 1969, p. 216). Arnstein (1969) en Pröpper (2009) onderscheiden verschillende participatieladders waarbij met iedere trede hogerop meer bevoegdheid van de overheid naar de burger wordt overgedragen. Coproductie is een vorm van burgerparticipatie, waarbij het idee centraal staat dat niet alleen voor de consumptie, maar ook voor de productie van publieke diensten, participatie van burgers benodigd kan zijn (Alford, 2014, p. 300). Zelfsturing gaat een stap verder dan coproductie. Daar waar bij coproductie initiatieven van burgers vaak worden overgenomen door de overheid, ligt bij zelfsturing het eigenaarschap van de activiteit consequent bij de burgers (Custers & Schmitz, 2012, p. 23).

Met betrekking tot de randvoorwaarden voor een succesvolle burgerparticipatie speelt de agendering allereerst een rol. De agenda wordt in grote mate bepaald door problemen: welk probleem krijgt prioriteit en komt daardoor op de agenda van de politiek of de beleidsmakers? (Akkerman, Resodihardjo, & de Vries, 2014, p. 50). Voor het succes van participatie-initiatieven geeft Pröpper (2009) een aantal kernvoorwaarden, die betrekking hebben op de openheid, verwachtingen en rol van de burgers. De mate waarin participatie-initiatieven kans van slagen hebben wordt verder bepaald door de mate waarin lokale politici zich aan dergelijke initiatieven verbinden (Karlsson, 2012, p. 796). Financiële transparantie en de directe betrokkenheid van burgers worden daarnaast gezien als noodzakelijke voorwaarden voor de verantwoording en responsiviteit in de toewijzing van middelen en het management van de publieke sector (Justice, Melitski & Smith, 2006, p. 306). Voor burgerparticipatie in de begroting is o.a. openheid en toegankelijkheid voor alle burgers en echte invloed op het toewijzen van budgetten vereist (Justice et al., 2006, p. 308).

Vervolgens is specifiek ingegaan op de participatievorm die in dit onderzoek centraal staat, de burgerbegroting. Sintomer et al. (2008, p. 168) beschrijven de burgerbegroting als volgt: "Participatief begroten veronderstelt de participatie van ongekozen burgers in het ontwerp en/of de allocatie van overheidsfinanciën". Bovendien worden hierbij vijf criteria onderscheiden waaraan een burgerbegroting moet voldoen. Een burgerbegroting kan in vele verschillende vormen worden gegoten. Sintomer et al. (2008) hebben een typologie van burgerbegrotingen opgesteld aan de hand van de oorsprong van het proces, organisatie van de bijeenkomsten, het type van deliberatie en de positie van burgers in de procedure. Drie verschillende categorieën van doelen van een burgerbegroting kunnen worden onderscheiden, namelijk activering, beleidsinput en burgerschap (Wolf et al., 2018, p. 12). De keuze voor een bepaalde inrichting van een burgerbegroting hangt af van het doel waarvoor de burgerbegroting in het leven is geroepen (Wolf et al., 2018, p. 40). Het doel van de burgerbegroting bepaalt namelijk waar op ingezet wordt en om dit doel te kunnen bereiken

moet de vorm van de burgerbegroting hierop worden aangepast (Wolf et al., 2018, p. 15).

Tot slot is het begrip gemeenschapsvorming en de relatie tussen een burgerbegroting en gemeenschapsvorming besproken. Gemeenschapsvorming is omschreven als een onderdeel van sociale cohesie. De sociale cohesie van een buurt stijgt naarmate de buurtbewoners meer bereid zijn om hun bijdrage te leveren aan buurtactiviteiten (Foster-Fishman, Pierce & Van Egeren, 2009). Een groter gemeenschapsgevoel kan daarnaast voor een hogere mate van zelfsturing zorgen, doordat de burger meer initiatief gaat tonen en verantwoordelijkheid voor de buurt gaat nemen (Kilic, 2008). Vormen van directe democratie zoals de burgerbegroting zijn over het algemeen succesvol in het vergroten van de sociale cohesie (Taylor-Gooby, 2012, p. 372). Specifiek heeft de burgerbegroting de potentie om de sociaaleconomisch zwakste wijken te bereiken (Wolf et al., 2018, p. 20).

## **Hoofdstuk 3 – Methodologie**

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de gebruikte methoden in dit onderzoek. Als eerste komt de onderzoeksstrategie en beargumentering van de keuze voor deze onderzoeksstrategie aan bod. Vervolgens komt de keuze van dataverzamelingstechniek naar voren. Daarnaast wordt de keuze van onderzoekseenheden gepresenteerd, waarbij voor iedere case de relevantie voor dit onderzoek wordt besproken. Verder wordt de operationalisatie gepresenteerd en nader toegelicht, die de basis zal vormen voor de interviewguides die in de bijlagen worden opgenomen. Ten slotte wordt ingegaan op de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek.

### **3.1 Keuze van onderzoeksstrategie**

In dit onderzoek is gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksbenadering. Dit heeft te maken met het feit dat onderzoek wordt gedaan naar de keuzes die in de verschillende onderzochte steden zijn gemaakt met betrekking tot het inrichten van de burgerbegroting en naar het verloop van het besluitvormingsproces rondom de burgerbegroting in deze steden. Door middel van kwalitatief onderzoek en het uitvoeren van interviews kan een zo compleet mogelijk beeld worden verkregen van de manier waarop de burgerbegrotingen zijn ingericht en van het verloop van het besluitvormingsproces. Daarnaast hebben verschillende partijen wellicht andere beelden of percepties van het verloop van het besluitvormingsproces. Met kwalitatief onderzoek kunnen deze verschillende beelden en percepties worden meegenomen in het onderzoek (Bleijenbergh, 2015, p. 13). Bovendien is het bij een onderzoek naar het inrichtings- en besluitvormingsproces van de burgerbegroting in verschillende steden van belang dat de omstandigheden en de context worden meegenomen. Bij kwalitatief onderzoek wordt dit gedaan (Bleijenbergh, 2015, p. 13). Hier komt bij dat de onderzochte casus van de burgerbegroting in Maastricht zich niet leent voor kwantitatief onderzoek. De burgerbegroting gaat komend jaar pas van start. Ook de besluitvorming zit nog in de beginnende fase, wat wil zeggen dat definitieve besluiten over de inrichting van het burgerbegrotingsproces nog genomen moeten worden. Dit maakt het onmogelijk om een enquête te doen, omdat er nog geen resultaten zijn (Yin, 2014, p. 112).

Verder worden in dit onderzoek interviews uitgevoerd en wordt zodoende met talige bronnen gewerkt. Kwalitatief onderzoek is de geschikte onderzoeksbenadering als het gaat om het werken met talig materiaal. In dit onderzoek worden interviews afgenomen om gedetailleerd in te kunnen gaan op de onderzoekseenheden, namelijk de gemeenten Maastricht, Antwerpen, Breda, Venlo en Emmen. Als het gaat om het gedetailleerd onderzoeken van een beperkt aantal onderzoekseenheden is kwalitatief onderzoek de geschikte onderzoeksmethode, in tegenstelling tot kwantitatief onderzoek waarbij een groot

aantal onderzoekseenheden minder gedetailleerd onderzocht worden (Bleijenbergh, 2015, p. 14).

### **3.2 Keuze van dataverzamelingstechniek**

Om een uitspraak te kunnen doen over het inrichtings-en besluitvormingsproces van de burgerbegroting in Antwerpen, Breda, Venlo en Emmen en aanbevelingen te kunnen doen voor de burgerbegroting in Maastricht worden meerdere dataverzamelingstechnieken gebruikt. De twee gebruikte dataverzamelingstechnieken zijn een documentenanalyse en interviews. Omdat in dit onderzoek meerdere bronnen en daarmee ook meerdere waarnemingsmethoden worden gebruikt is sprake van een triangulatie van onderzoeksmethoden (Vennix, 2011, p. 267). In het geval dat de informatie uit de verschillende bronnen in grote lijnen overeenkomt worden de vermoedens en conclusies van dit onderzoek versterkt. Als dit niet het geval is dient in de conclusie en discussie van dit onderzoek een verklaring gezocht te worden. In beide gevallen geeft triangulatie meer inhoud en diepgang aan de conclusies die in dit onderzoek worden getrokken (Vennix, 2011, p. 268).

De eerste gebruikte methode is de documentenanalyse. Met de documentenanalyse wordt gekeken hoe het besluitvormingsproces ten aanzien van de Maastrichtse burgerbegroting, die in dit onderzoek centraal staat, tot op heden is verlopen en wat er tot nu toe is besloten ten aanzien van de inrichting van de burgerbegroting. Daarnaast wordt met de documentenanalyse gekeken hoe de besluitvorming rondom en de totstandkoming van burgerbegrotingen in Antwerpen, Breda, Venlo en Emmen is verlopen. Bovendien wordt de documentenanalyse gebruikt voor het vergelijkend onderzoek, door de opzet van de burgerbegrotingen in hiervoor genoemde steden, de gemaakte keuzes hierbij, de doelen en de implicaties van de gemaakte keuzes te onderzoeken.

De tweede methode die in dit onderzoek wordt gebruikt is het uitvoeren van interviews. De interviews zijn van belang omdat, in tegenstelling tot bij een documentenanalyse, de omgeving en context kan worden meegenomen. Daarnaast kan met interviews worden doorgevraagd en om opheldering worden gevraagd aan de respondenten indien nodig. Met de interviews kan zodoende een compleet beeld van het proces van de inrichting van de burgerbegrotingen in Maastricht, Antwerpen, Breda, Venlo en Emmen en het verloop van het besluitvormingsproces rondom de burgerbegrotingen in deze steden worden verkregen. Voor de gemeenten Antwerpen, Breda, Venlo en Emmen geldt dat in ieder geval raadsleden, een betrokken ambtenaar, wethouder en een aantal burgers worden geïnterviewd, waardoor het beeld van alle partijen kan worden meegenomen in dit onderzoek en het proces zo compleet mogelijk in beeld kan worden gebracht. De geïnterviewde burgers worden geselecteerd op basis van hun betrokkenheid bij en deelname aan de burgerbegroting in de verschillende gemeenten.

In Maastricht worden een ambtenaar en een actieve burger geïnterviewd. Omdat de burgerbegroting in Maastricht als eigendom van de hele gemeenteraad wordt gezien, bleek het voor het proces in Maastricht uiteindelijk niet gepast om individuele raadsleden of een wethouder te interviewen. Aangezien deze nog moet worden ingevoerd, wordt hier verder gefocust op de verwachtingen die ze ten aanzien van de burgerbegroting hebben. Door een actieve burger te interviewen die al bij meerdere participatietrajecten van de gemeente betrokken is geweest kan dieper ingegaan worden op de verwachtingen van deze bewoner omtrent de burgerbegroting. Zodoende geldt ook hier dat de perspectieven van zowel de kant van de gemeente als van die van de burgers in het onderzoek kunnen worden meegenomen.

Er zijn verschillende manieren om te interviewen, waarbij in dit onderzoek gekozen is voor een gestructureerd interview met open vragen, die vooraf opgesteld zijn. Er wordt een interviewgide gebruikt die de basis vormt voor de interviews, waardoor de antwoorden van verschillende respondenten met elkaar vergeleken kunnen worden (Yin, 2014, p. 111). Hierdoor kan ook worden onderzocht of de verschillende actoren hetzelfde beeld hebben van het besluitvormingsproces en de manier waarop tot de keuzes voor de inrichting van de burgerbegrotingen is gekomen. Ten slotte worden de vragen in een vaste volgorde en gelijke bewoordingen aan de respondenten gesteld, hetgeen de interne validiteit van het onderzoek ten goede komt (Yin, 2014, p. 111).

### **3.3 Selectie van onderzoekseenheden**

In dit vergelijkende onderzoek wordt aan de hand van burgerbegrotingen in andere steden gekeken wat voor aanbevelingen gedaan kunnen worden voor de Maastrichtse situatie. Om aanbevelingen te kunnen doen voor de Maastrichtse burgerbegroting is van belang dat de onderzochte casussen in bepaalde aspecten vergelijkbaar zijn met de casus van Maastricht en ook in bepaalde opzichten verschillend zijn van de Maastrichtse situatie, zodat hier ook van geleerd kan worden. Om hiervoor te zorgen is het belangrijk dat er een zorgvuldige keuze van gemeenten wordt gemaakt. Hieronder wordt de keuze voor de onderzochte gemeenten en het district Antwerpen toegelicht, waarbij onder andere wordt gekeken naar de doelen van de burgerbegrotingen, het inwoneraantal en de financiële positie van de gemeenten en het district. Voor de financiële positie van de Nederlandse gemeenten wordt naar het exploitatieresultaat en de solvabiliteitsratio gekeken en worden de scores van de gemeentes hierop vergeleken met de signaalwaarden die de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) voor deze indicatoren heeft opgesteld (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2019). De keuze voor deze twee indicatoren is gemaakt omdat een negatief exploitatieresultaat een belangrijke indicator is voor het ontstaan van financiële stress (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2019, p. 13), terwijl aan de hand van het

solvabiliteitsratio juist kan worden gekeken hoe het met het eigen vermogen van een gemeente is gesteld (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2019, p. 15). Voor het district Antwerpen wordt voor een beoordeling van de financiële positie naar de jaarrekening over het jaar 2018 gekeken. Vanwege het feit dat enerzijds niet alle benodigde gegevens voor een vergelijking volgens de VNG-indicatoren in deze rekening aanwezig zijn en anderzijds een vergelijking tussen de gemeentes en een district op dezelfde indicatoren scheef zou zijn, komt hier de beoordeling van het district van de eigen financiële positie in de jaarrekening ter sprake.

### **Maastricht**

In het coalitieakkoord van de gemeente Maastricht is opgenomen dat er een experiment met een burgerbegroting in een aantal wijken gaat komen (Gemeente Maastricht, 2018, p. 11). Aan de concrete inrichting van deze burgerbegroting dient echter nog nadere invulling gegeven te worden. Later in december vindt de besluitvorming plaats in de gemeenteraad, waarbij definitief besloten wordt hoe het proces van de burgerbegroting ingericht wordt. In 2020 gaat de burgerbegroting in pilotvorm van start.

De gemeente Maastricht is met 121.286 inwoners (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2019) naar inwonertal de grootste gemeente van Limburg en vervult een grote functie voor de gehele regio. Ten aanzien van de financiële positie van de gemeente Maastricht kan gezegd worden dat er in 2017 sprake is van een exploitatietekort van 1,1 % (Waarstaatjegemeente, z.j.), hetgeen onder de norm van 0% is (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2019, p. 13). Daarentegen is de solvabiliteitsratio van 25,3 % wel ruim hoger dan de signaalwaarde van de VNG, die is vastgesteld op 5% (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2019, p. 15). Het grootste probleem voor de gemeentefinanciën wordt gevormd door de lasten voor het sociaal domein, die met 1.977 euro per inwoner in verhouding zwaar op de begroting drukken (Waarstaatjegemeente, z.j.) en ook aandachtspunt van de gemeente blijven (Gemeente Maastricht, 2019a).

Aangezien de burgerbegroting in Maastricht dus nog niet van start is gegaan, worden in dit onderzoek aanbevelingen gedaan voor de Maastrichtse burgerbegroting aan de hand van de burgerbegrotingen in Antwerpen, Breda, Venlo en Emmen. De keuze voor deze burgerbegrotingen als cases voor dit vergelijkende onderzoek wordt hieronder toegelicht:

## **Antwerpen**

In 2014 is het district Antwerpen begonnen met een burgerbegroting, waarbij het jaarlijks 10% van haar districtsbudget door haar burgers laat invullen (District Antwerpen, z.j.a). Hierbij is het doel om een dialoog tot stand te brengen tussen burgers en daarmee de uitwisseling van ideeën en meningen te stimuleren (District Antwerpen, z.j.a). De burgerbegroting in Antwerpen is een van de basismodellen en een van de eerste grootschalig opgezette burgerbegrotingen in de Benelux, waardoor deze ook voor Maastricht een bron van inspiratie is. Daarnaast is het district Antwerpen met 193.777 inwoners (District Antwerpen, 2019a) qua schaal vergelijkbaar met de gemeente Maastricht, waardoor een goede vergelijking mogelijk is. Ten slotte is Antwerpen interessant vanwege de andere politieke context in België, hetgeen invloed kan hebben op de manier waarop de burgerbegroting tot stand is gekomen.

Het district Antwerpen heeft in haar jaarrekening over 2018 een paragraaf over de financiële positie opgenomen, waarbij de beoordeling is gebaseerd op een vergelijking van het resultaat op kasbasis in de jaarrekening en in de begroting en een vergelijking van de autofinancieringsmarge in de jaarrekening en de begroting (District Antwerpen, 2019b, p. 35). Het resultaat op kasbasis is het geheel aan liquide middelen en geldbeleggingen op het einde van het financiële boekjaar min de bestemde gelden die de districtsraad al heeft voorbestemd voor toekomstige uitgaven. Het resultaat op kasbasis was in de jaarrekening 2018 met 17.094.659 euro een stuk hoger dan in de begroting van 2018 met 8.666.193 euro was opgenomen. Het tweede kengetal dat als meetlat wordt gebruikt, de autofinancieringsmarge, heeft betrekking op de hoeveelheid financiële middelen uit de exploitatie die na aftrek van de geplande en lopende rente-uitgaven overblijven voor de financiering van nieuwe investeringen en de lasten van bijkomende leningen (District Antwerpen, 2019b, p. 35). Ook het resultaat over de autofinancieringsmarge is positief met een bedrag van 564.288 euro over de jaarrekening, daar waar slechts 119.588 euro begroot is. Aan de hand van deze twee kengetallen kan de financiële situatie van het district Antwerpen dus als goed worden beoordeeld.

## **Breda**

In het najaar van 2015 is begonnen met de pilot Breda Begroot met het oog op een meer transparante gemeentebegroting (Lokale Democratie, z.j.). De pilot is destijds gestart in twee wijken, Prinsenbeek en Princenhage, en inmiddels uitgebreid naar de hele gemeente Breda. De casus Breda is voor dit onderzoek als eerste interessant vanwege de schaal. Breda is met 184.078 inwoners (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2019) qua schaal vergelijkbaar met Maastricht. Verwacht wordt dat de Bredase situatie daardoor vergelijkbaar is met die van Maastricht en dat daardoor geleerd kan worden van de afgeronde pilots in Breda. Dit is ook het geval als het gaat om de financiële situatie. Het exploitatieresultaat is met -0,6 % een half

procentpunt hoger dan in Maastricht (Waarstaatjegemeente, z.j.) De solvabiliteitsratio is met 20,9% echter 4,4 procentpunt lager dan in Maastricht, al is dit nog steeds ruim boven de signaalwaarde van 5 % (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2019, p. 15). Verder is de burgerbegroting in Breda net als die in Maastricht mede geïnspireerd op de burgerbegroting in Antwerpen, hetgeen het interessant maakt om de overeenkomsten en verschillen van beide burgerbegrotingen te onderzoeken. Aandachtspunt voor dit onderzoek is bij de casus van Breda wel dat Prinsenbeek en Princenhage voormalige dorpen zijn en er zodoende niet op voorhand sprake is van dezelfde sociale structuur als in de wijken van Maastricht.

### **Venlo**

De gemeente Venlo is in het najaar van 2018 gestart met een buurtbudget, die om te beginnen in de wijk Vastenavondkamp werd ingevoerd (Gemeente Venlo, 2017). Het doel van dit buurtbudget is om de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de openbare ruimte deels te verschuiven naar de inwoners van de buurt zelf, waardoor er meer betrokkenheid en eigenaarschap in de buurten ontstaat (Gemeente Venlo, 2017). Dit is ook een van de doelen die geformuleerd is in het Maastrichtse coalitieakkoord (Gemeente Maastricht, 2018, p. 8), waardoor gekeken kan worden wat van de werkwijze in Venlo geleerd kan worden voor de Maastrichtse situatie. Verder vormt het buurtbudget in Venlo een interessante casus vanwege de geografische nabijheid met Maastricht. Er zijn echter niet alleen overeenkomsten met de situatie in Maastricht. Op financieel gebied heeft de gemeente Venlo een zwakkere positie dan Maastricht. De gemeente Venlo omschrijft deze zelfs als “zorgelijk” en de aanpak en verbetering van de slechte financiële positie is dan ook een van speerpunten van de coalitie in Venlo (Gemeente Venlo, z.j., p. 10). De cijfers van het exploitatieresultaat en de solvabiliteitsratio zijn met -6,5% en 9,1% dan ook een stuk lager dan in Maastricht (Waarstaatjegemeente, z.j.), al is de solvabiliteitsratio boven de signaalwaarde van 5%. Interessant is dan ook hoe hier de financiële positie een rol heeft gespeeld bij het tot stand komen van het buurtbudget en wat hiervan geleerd kan worden voor de casus van de Maastrichtse burgerbegroting.

### **Emmen**

Bij de gemeente Emmen is in 2017 gestart met een experiment met de burgerbegroting in de wijk Emmerhout en het dorp Nieuw-Dordrecht, waarbij het doel was om de wijk/het dorp meer zeggenschap te geven over de besteding van de budgetten (Gemeente Emmen, 2016, p. 46). Een ander belangrijk doel is het vergroten van de leefbaarheid in de dorpen en wijken (Gemeente Emmen, 2016, p. 83). De gemeente Emmen is qua inwonersaantal vergelijkbaar met Maastricht met 107.057 inwoners (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2019) en vanwege de focus op leefbaarheid ook relevant voor de Maastrichtse situatie. Ten slotte kan ook hier



gezegd worden dat de financiële positie zwakker is dan in Maastricht. Met een exploitatieresultaat van -3,6% en een solvabiliteitsratio van 8,2% is de positie vergelijkbaar met die van Venlo (Waarstaatjegemeente, z.j.). Ook hier kan dus gekeken worden wat de financiële positie voor gevolgen heeft voor de inrichting en totstandkoming van de burgerbegroting en wat hiervan geleerd kan worden voor de burgerbegroting in Maastricht. Ten slotte geldt bij de casus van Emmen, net als in de case van Breda, dat er in Nieuw-Dordrecht, vanwege het feit dat dit een dorp is, wellicht een andere sociale structuur aanwezig is dan in bepaalde wijken in Maastricht. Hier zal dan ook rekening mee gehouden moeten worden bij het doen van aanbevelingen voor de Maastrichtse casus.

### **3.4 Operationalisatie**

In deze operationalisatie worden de variabelen uit het conceptueel model verder geconcretiseerd. Deze operationalisatie dient als basis voor de interviewgids, de vragenlijst voor de interviews. Het operationaliseren is gedaan door bij de inrichtingsvormen van het burgerbegrotingsproces de doelen en ontwerpkeuzes op te splitsen in indicatoren om deze begrippen meetbaar te maken. Bij de operationalisatie van het besluitvormingsproces zijn de verschillende aspecten onderverdeeld in dimensies en indicatoren. Op basis van deze operationalisatie wordt de vragenlijst voor Maastricht en die voor Antwerpen, Breda, Venlo en Emmen opgesteld.

### 3.4.1 Operationalisatie inrichtingsvormen burgerbegrotingsproces

#### Doelen

Hieronder zijn de verschillende doelen die een burgerbegroting volgens de indeling van Wolf et al. (2018, p. 12-15) kan hebben uitgewerkt. Wolf et al. (2018, p. 12-15) onderscheiden de drie doelen activering, beleidsinput en burgerschap. Deze doelen worden in tabel 3 hieronder verder geconcretiseerd en geoperationaliseerd door middel van een definitie en indicatoren.

<b>Doelen</b>	<b>Definitie</b>	<b>Indicatoren</b>
Activering	Burgers worden geactiveerd door ze meer zeggenschap te geven over financiële middelen	-Zeggenschap over beleid wordt overgedragen aan burgers -Er wordt ingezet op het mobiliseren en bereiken van zoveel mogelijk burgers
Beleidsinput	Door middel van een representatieve input van burgers wordt tot een efficiënter en effectiever publiek beleid gekomen	-Het is beleidsmakers te doen om het verkrijgen van representatieve input van burgers -Er wordt een representatieve steekproef aan burgers gecreëerd, waarbij in de diepte over beleidsvoorstellen wordt gediscussieerd met het oog op beleidsinspiratie
Burgerschap	De dialoog tussen burgers over publieke problemen wordt gestimuleerd, om burgers meer binding te laten krijgen met het algemeen belang en daarmee de burgerschapszin te bevorderen	-Er wordt ingezet op het bevorderen van een goede deliberatie -Specifiek wordt ingezet op het betrekken van normaal ondervertegenwoordigde doelgroepen

*Tabel 3: Operationalisatie doelen burgerbegroting. Deze indicatoren worden ontleend aan het theoretisch kader en zijn op basis daarvan relevant om te onderzoeken (Wolf et al, 2018, p. 12-15).*

## Ontwerpkeuzes

Wolf et al. (2018, p. 32-39) onderscheiden naast de drie mogelijke doelen van een burgerbegroting ook een zestal ontwerpkeuzes, die al in hoofdstuk 2 naar voren zijn gekomen. Deze ontwerpkeuzes worden hieronder in tabel 4 verder geconcretiseerd en geoperationaliseerd aan de hand van dimensies en indicatoren.

<b>Ontwerpkeuzes</b>	<b>Dimensies</b>	<b>Indicatoren</b>
Dialog met burgers of begroten door burgers	Dialog met burgers  Begroten door burgers	Dialog met burgers zelf is het belangrijkste doel van de burgerbegroting, waarbij onder andere het vergaren van bestuurlijke informatie door middel van burgerinput centraal staat  Het doel van de burgerbegroting is om burgers zelf te laten begroten en de dialoog met burgers is slechts een middel om dat doel te bereiken
Deliberatie of aggregatie	Deliberatie  Aggregatie	De dialoog tussen burgers staat centraal. Door middel van deze dialoog moet tot een begroting worden gekomen.  Het stemmen staat centraal. Burgerbegrotingen nemen meer de vorm van verkiezingen aan, waarbij campagne wordt gevoerd voor burgerprojecten.
Mobilisatie van zoveel mogelijk inwoners of een representatieve steekproef	Zoveel mogelijk inwoners  Representatieve steekproef  Speciale doelgroepen bereiken	Het doel is een zo groot mogelijk bereik en het bereiken van zoveel mogelijk mensen  Alleen geselecteerde burgers worden benaderd. In plaats van methoden van massamobilisatie wordt energie gestoken in het bij elkaar krijgen van een specifieke steekproef.  Er worden allerlei selectiemethoden gebruikt om speciale doelgroepen te bereiken
Algemeen of thematisch	Algemeen  Thematisch	Burgers hebben inspraak op een breed scala aan beleidsdomeinen  De burgerbegroting wordt enkel op een specifiek thema of beleidsdomein georganiseerd.

<b>Ontwerpkeuzes</b>	<b>Dimensies</b>	<b>Indicatoren</b>
Nieuw budget of deel bestaand budget	Nieuw budget	Er wordt een aparte geldstroom ingezet voor de burgerbegroting door middel van cofinanciering (bv. buurtbudgetten)
	Deel bestaand budget	Een specifiek deel van het normale budget wordt afgeschermd voor de burgerbegroting of een deel van de begroting wordt gereserveerd voor de burgerbegroting
	Omvang budget	De omvang van het totale budget voor de burgerbegroting
Beleidsthema's of losse projecten	Beleidsthema's	De budgetallocatie vindt plaats op basis van thema's, waarbij de keuze op een abstracter niveau wordt gemaakt dan bij concrete projecten. De discussie wordt zodoende meer op strategische hoofdlijnen gevoerd.
	Losse projecten	Het budget wordt gealloceerd op projectniveau en het gaat meestal om concrete projecten met een duidelijke locatie en doelgroep

*Tabel 4: Operationalisatie ontwerpkeuzes burgerbegroting. Deze indicatoren worden ontleend aan het theoretisch kader en zijn op basis daarvan relevant om te onderzoeken (Wolf et al, 2018, p. 32-39).*

### 3.4.2 Operationalisatie besluitvormingsproces

Akkerman et al. (2014), Pröpper (2009) en Karlsson (2012) beschrijven verschillende aspecten die ten aanzien van een besluitvormingsproces omtrent burgerparticipatie in het algemeen en de burgerbegroting in het bijzonder van belang zijn. In tabel 5 zijn deze aspecten nader uitgewerkt en geoperationaliseerd aan de hand van dimensies en indicatoren.

Aspecten besluitvormingsproces	Dimensies	Indicatoren
Agendering	-Maatschappelijke aanleiding	-Er is een duidelijk probleem waarvoor de burgerbegroting een oplossing dient te bieden (Akkerman et al., 2014)
Openheid	-Delen van invloed  -Flexibele opstelling	-Het bestuur is in staat en bereid om invloed te delen met de participanten  -Het bestuur is in staat en bereid om de deelnemende burgers inzicht te geven in het beleidsproces en de gemaakte afwegingen  -De participanten hebben een enigszins flexibele opstelling of opvatting  -De participanten en moeten in staat en bereid zijn om inzicht te geven in hun eigen afwegingen (Pröpper, 2009, p. 54)
Verwachtingen	- Verwachtingsmanagement  -Duidelijke verwachtingen          -Verwachtingen vs. resultaat	-De mate waarin vooraf duidelijkheid werd verschaft aan burgers over hun rol en inbreng  -Het bestuur is zich bewust van de rol die het zelf wil spelen en welke rol het ziet weggelegd voor de participanten  -Het bestuur heeft een duidelijk beeld van de bijdrage (meerwaarde) die het van participanten verwacht  -De participanten hebben een duidelijk beeld van de rol die zij kunnen/moeten spelen en de invloed die zij hebben  -De mate waarin de verwachtingen overeenkomen met het uiteindelijke resultaat na de uitvoering van de burgerbegroting (Pröpper, 2009, p. 54-55)

<b>Aspecten besluitvormingsproces</b>	<b>Dimensies</b>	<b>Indicatoren</b>
Rol burgers	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Procesinrichting</li> <li>-Thema's</li> <li>-Projecten</li> <li>-Uitvoering</li> <li>-Beschikbaarheid middelen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-De mate waarin burgers betrokken zijn bij de inrichting van het burgerbegrotingsproces</li> <li>-De mate waarin burgers invloed hebben op de keuzes van de thema's van de burgerbegroting</li> <li>-De mate waarin burgers worden vrijgelaten om projectvoorstellen te doen</li> <li>-De mate waarin burgers mogen beslissen of projecten wel of niet uitgevoerd worden</li> <li>-De mate waarin burgers worden betrokken bij de concrete uitvoering van projecten van de burgerbegroting</li> <li>-De burgers hebben voldoende menskracht, financiële middelen en andere hulpmiddelen ter beschikking om hun inbreng binnen de burgerbegroting te kunnen leveren (Pröpper, 2009, p. 61)</li> </ul>
Politieke steun	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Draagvlak</li> <li>-Commitment</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-De mate waarin er politieke overeenstemming bestond over het invoeren van de burgerbegroting</li> <li>-De mate waarin de lokale politieke partijen zich gecommitteerd hebben aan de burgerbegroting</li> </ul> <p>(Karlsson, 2012, p. 796)</p>

*Tabel 5: Operationalisatie besluitvormingsproces. Deze indicatoren worden ontleend aan het theoretisch kader en zijn op basis daarvan relevant om te onderzoeken.*

### **3.5 Betrouwbaarheid en validiteit**

De betrouwbaarheid van een onderzoek bestaat uit de herhaalbaarheid en controleerbaarheid (Yin, 2014, p. 48-49). De herhaalbaarheid van dit onderzoek wordt verhoogd doordat gebruik wordt gemaakt van gestructureerde interviews die worden uitgevoerd aan de hand van vooraf opgestelde vragenlijsten. Het opnemen van de vragenlijsten in het onderzoeksverslag laat daarnaast zien hoe het onderzoek is uitgevoerd, waardoor de controleerbaarheid wordt vergroot. Ten slotte zijn verschillende actoren die bij de totstandkoming van de burgerbegrotingen in de onderzochte cases betrokken waren geïnterviewd. Uitspraken van respondenten kunnen hierdoor naast de uitspraken van andere respondenten worden gelegd. Dit komt ook de betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten ten goede.

De validiteit bestaat uit de interne en externe validiteit. Interne validiteit houdt in dat de onderzoeker meet wat hij wil meten (Yin, 2014, p. 47). De interne validiteit wordt in dit onderzoek vergroot doordat gebruik wordt gemaakt van gestructureerde interviews, waarbij de vragen in dezelfde bewoordingen en in een vaste volgorde aan de verschillende respondenten worden gesteld.

Ten slotte is de externe validiteit van dit onderzoek van belang. In dit onderzoek is sprake van kwalitatief onderzoek door middel van een case study, waarbij het lastig is om de resultaten van dit onderzoek te generaliseren (Yin, 2014, p. 48). Desalniettemin zijn er een aantal zaken die de externe validiteit van een case study kunnen vergroten, zoals het afnemen van zoveel mogelijk interviews. In dit onderzoek wordt dit gedaan door van de burgerbegrotingen in Antwerpen, Breda, Venlo en Emmen met de raadsleden, ambtenaren, wethouders en betrokken burgers alle betrokken partijen te interviewen en tevens in de casus van Maastricht een ambtenaar en burger te interviewen over het besluitvormingsproces zoals dat tot op heden is verlopen en de verwachtingen die er zijn omtrent de toekomstige burgerbegroting. De kans dat de antwoorden van de respondenten toepasbaar zijn voor andere burgerbegrotingen neemt daardoor toe. De resultaten van dit onderzoek vormen hierdoor een aanvulling op de wetenschappelijke literatuur, doordat in dit onderzoek verschillende burgerbegrotingen en de besluitvormingsprocessen worden vergeleken die hier aan vooraf zijn gegaan. Dit onderzoek vormt ook een aanvulling doordat de politieke context in de onderzochte cases wordt meegenomen. Doordat in dit onderzoek meerdere gemeentes met een verschillende (politieke) context, een verschillende financiële positie en verschillende doelen van de burgerbegroting worden meegenomen vergroot dit de kans dat de conclusies van dit onderzoek gegeneraliseerd kunnen worden voor andere gemeentes met een burgerbegroting.

## **Hoofdstuk 4 – Resultaten**

In dit hoofdstuk worden de zesde, zevende en achtste deelvraag behandeld. Als eerste wordt ingegaan op de procesmatige opzet van de burgerbegrotingen in Antwerpen, Breda, Venlo en Emmen. Hierbij komen eerst de doelen van de burgerbegrotingen ter sprake, waarna de gemaakte ontwerpkeuzes in deze steden aan bod komen. Ten slotte komt het verloop van de besluitvormingsprocessen in Maastricht en daarna in Antwerpen, Breda, Venlo en Emmen naar voren.

### **4.1 Inrichting burgerbegrotingsproces**

In deze paragraaf wordt de zesde deelvraag beantwoord, die luidt: “hoe zijn de burgerbegrotingen in Antwerpen, Breda, Venlo en Emmen procesmatig ingericht?”. Als eerste worden de doelen besproken die in de verschillende burgerbegrotingen centraal staan. Vervolgens komen de verschillende ontwerpkeuzes naar voren. Hierbij komen achtereenvolgens de keuzes tussen een dialoog of begroting door burgers, deliberatie en aggregatie, de wijze van mobilisatie, een algemene of thematische burgerbegroting, de keuze van herkomst en omvang van het budget en de toewijzing van het budget aan beleidsthema's of losse projecten ter sprake.

#### **4.1.1 Doelen**

De doelen worden in deze paragraaf in drie categorieën ingedeeld, die in het theoretisch kader reeds aan bod zijn gekomen. Dit zijn respectievelijk activering, beleidsinput en burgerschap. Activering wil zeggen dat burgers meer zeggenschap krijgen over financiële middelen, waardoor hun betrokkenheid wordt vergroot (Wolf et al., 2018, p. 12). Bij het tweede doel beleidsinput is het beleidsmakers te doen om het verkrijgen van representatieve input van burgers, waarmee tot een efficiënter en effectiever overheidsbeleid kan worden gekomen en bovendien meer draagvlak kan worden gecreëerd voor bepaalde overheidsbeslissingen (Wolf et al., 2018, p. 13). Als laatste is bij burgerschap het doel om de dialoog tussen burgers over maatschappelijke problemen te stimuleren, waardoor burgers meer binding krijgen met het algemeen belang en meer begrip krijgen voor de overheid en haar beslissingen (Wolf et al., 2018, p. 14).



## Antwerpen

Het voornaamste doel van de burgerbegroting in Antwerpen is burgerschap. In Antwerpen moeten de deelnemers aan een tafel het altijd met elkaar eens worden, waardoor burgers moeten ondervinden hoe het is om tot consensus te komen en hoe ze er onderling met elkaar uit moeten komen (Respondent 13). “Burgers moeten door deliberatie, consensus en dialoog een wederzijds begrip ontwikkelen voor elkaar” (Respondent 7). Verder wordt ieder jaar nog actief ingezet op het bereiken van extra mensen in specifieke buurten om ook die mensen te bereiken die normaal gesproken ondervertegenwoordigd zijn bij participatietrajecten (Respondent 3).

Op de andere twee doelen, activering en beleidsinput, is in mindere mate gefocust door het district Antwerpen. Activering komt vooral terug in het feit dat burgers “echt geld en echte macht” krijgen (Respondent 7). Burgers krijgen binnen de bevoegdheden van het district bijna carte blanche om het geld te besteden, wat wil zeggen dat het district gedurende dat proces nauwelijks ingrijpt (Respondent 7). Ten slotte kwam het doel beleidsinput vooral naar voren omdat door middel van de burgerbegroting gepeild kan worden wat de burgers belangrijk vinden. Dit is vooral belangrijk vanwege de grote schaal van het district Antwerpen (Respondent 13).

## Breda

In Breda is er veel meer sprake van een centraal doel. Breda Begroot wordt gezien als “instrument om zo goed mogelijk de gevoelens onder burgers naar voren te halen” (Respondent 1). Bovendien was het voor het college van burgemeester en wethouders (college van B&W) een manier om het draagvlak voor het gemeentelijk beleid te vergroten (Respondent 1). Een andere respondent onderstreept dit en zegt dat de burgerbegroting niet zozeer gericht was op het verdelen van geld, maar meer op het ophalen van de wensen en behoeften uit de gemeenschap, zodat de gemeente weet dat het het goede doet voor de burger (Respondent 9).

## Venlo

Het buurtbudget in Venlo heeft als belangrijkste doel activering. Het buurtbudget ontstond namelijk vanuit een wens van het college om een stukje financiële verantwoordelijkheid bij burgers neer te leggen en daarmee de zelfredzaamheid van burgers te stimuleren en aan te sporen (Respondent 5). Daarnaast is burgerschap een belangrijk doel van het buurtbudget. Het buurtbudget in Venlo is verder opgezet volgens de methodiek van de burgerbegroting in Antwerpen. Hiervoor is gekozen omdat deze methodiek laagdrempelig is en daardoor ook die mensen die normaal niet aan tafel zitten hier aan mee kunnen doen (Respondent 5). Hiervoor

is ook ingezet op specifieke doelgroepen om zoveel mogelijk mensen aan tafel te krijgen, zodat mensen uit verschillende groepen met elkaar in contact komen (Respondent 5). Tot slot is het een doel van het buurtbudget de samenwerking tussen de gemeente en haar inwoners bevorderen, waardoor van beide kanten meer begrip voor elkaar kan ontstaan (Respondent 5).

### Emmen

De burgerbegroting in Emmen ontstond oorspronkelijk als bezuinigingsidee, met als doel om budgetten van de gemeente naar een dorp of wijk over te hevelen (Respondent 2). Inmiddels is dit echter gekanteld en is het centrale doel is van beleidsinput naar activering verschoven. Het geven van verantwoordelijkheid aan de wijk Emmerhout en het dorp Nieuw-Dordrecht en het betrekken van de bewoners bij het mooier maken van hun wijk en dorp staan nu centraal (Respondent 2). Een andere respondent onderschrijft dit en stelt dat het doel is om burgers meer ruimte en beslissingsbevoegdheid te geven bij het uitvoeren van lokale projecten (Respondent 8).

#### **4.1.2 Dialoog met burgers of begroten door burgers**

Van de doelen van een burgerbegroting wordt nu overgegaan naar de verschillende ontwerpkeuzes. De eerste ontwerpkeuze die bij het inrichten van een burgerbegroting gemaakt dient te worden, is de keuze of de dialoog tussen burgers en bestuurders centraal staat of dat het belangrijk is dat burgers zelf begroten. Bij het eerste is de dialoog zelf het belangrijkste doel van de burgerbegroting en wordt deze gebruikt om bestuurlijke informatie en beleidsinspiratie te vergaren (Wolf et al., 2018, p. 32). Daarentegen is het bij een begroting door burgers zelf cruciaal dat burgers meedoen en de ruimte en bevoegdheid hebben om beslissingen te nemen (Wolf et al., 2018, p. 33).

### Antwerpen

Zoals hiervoor vermeld is het centrale doel van de Antwerpse burgerbegroting burgerschap. Om dit te creëren is het van groot belang dat er over de ingediende projecten een goed gesprek tussen bewoners gevoerd wordt en er door middel van een dialoog en discussie consensus ontstaat over de gekozen projecten (Respondent 3). De rol van het district is dan ook beperkt en er wordt zoveel mogelijk in handen van bewoners gelegd. Er is in Antwerpen dan ook sprake van begroten door burgers, waarbij de bewoners alle keuzes maken en het geld verdelen (Respondent 3).

### Breda

In tegenstelling tot de burgerbegroting van Antwerpen gaat het bij Breda Begroot niet in de eerste plaats om het verdelen van geld, maar om het peilen van de behoeftes in de wijk en de bewoners van deze wijk (Respondent 9). Hier is het gesprek tussen vertegenwoordigers van de gemeente en de bewoner over de wensen en behoeften van deze bewoners dan ook veel belangrijker, waardoor de gemeente beter weet wat er speelt in de wijk en hier beter op kan inspelen (Respondent 1).

### Venlo

Hierboven is reeds besproken dat activering het centrale doel is van het buurtbudget in Venlo. Doordat mensen met elkaar in gesprek gaan ontstaat een wederzijds respect en ook steeds meer een gedeeld belang (Respondent 5). Het begroten door burgers staat in Venlo dan ook centraal, omdat burgers meer financiële verantwoordelijkheid krijgen met als doel de betrokkenheid en zelfredzaamheid van deze bewoners te vergroten (Respondent 5). De dialoog is slechts een middel om dit te bereiken.

### Emmen

In Emmen dienen de bewoners van de wijk of het dorp in de burgerbegroting aan het roer te komen (Respondent 2). Begroten door burgers staat ook hier centraal, omdat burgers de mogelijkheid moeten hebben om plannen in te dienen en hierover te stemmen, zodat ze gestimuleerd worden om hun betrokkenheid te vergroten (Respondent 2).

#### **4.1.3 Deliberatie of aggregatie**

De tweede ontwerpkeuze is die tussen deliberatie en aggregatie. Bij deliberatie komt de begroting voort uit een dialoog, terwijl bij aggregatie burgerbegrotingen meer de vorm van verkiezingen aannemen en er campagne wordt gevoerd voor de verschillende projecten (Wolf et al., 2018, p. 33).

### Antwerpen

In het Antwerpse model is het niet alleen van belang dat een bewoner deel kan nemen, maar ook dat er een goede discussie plaatsvindt waaruit consensus ontstaat (Respondent 3). De deliberatie die volgt uit het dialoog en consensusmodel is een van de hoofdprincipes van de Antwerpse burgerbegroting en is van belang voor het vergroten van de burgerschapszin, omdat bewoners hierdoor meer inzicht krijgen in de moeilijkheid van het nemen van beslissingen en meer begrip krijgen voor elkaar en voor de overheid (Respondent 7). Sinds

2018 is het ook mogelijk om online een stem uit te brengen op projecten. Omdat hier echter geen dialoog plaatsvindt is hier maar een gewicht van 20 procent aan toegekend en hebben de uitgebrachte stemmen tijdens de livesessies dus een zwaarder gewicht (Respondent 7). De reden dat de stemmen tijdens livesessies een groter gewicht krijgen is omdat hier wel een dialoog wordt gevoerd en wel tot consensus gekomen moet worden, waardoor gediscussieerd wordt over de stemkeuzes (Respondent 7). Om tot een geldige keuze voor een thema en project te komen is de voorwaarde dat vier van de acht deelnemers aan een tafel voor hetzelfde thema of project kiezen. De consensus is dus niet per definitie unaniem, maar in de praktijk is het wel degelijk de bedoeling dat iedereen zich kan vinden in het resultaat (Respondent 7). Bij de keuze voor projecten tijdens het burgerbegrotingsfestival is dit vaak moeilijker dan bij de keuze voor de thema's en het geld inzetten op de thema's, omdat bij de projecten meer individuele belangen spelen (Respondent 7).

### Breda

Ook bij Breda Begroot staat deliberatie centraal, al heeft dit wel een andere reden. Aan de hand van deliberatie met verschillende perspectieven en invalshoeken kan tot betere, slimmere en meer gedragen oplossingen worden gekomen (Respondent 1). Deliberatie is hier zodoende vanuit het oogpunt van beleidsinput van belang, omdat het tot input voor bestuurders, beleidsinspiratie of meer draagvlak voor beleidsvoorstellen kan leiden.

### Venlo

Net als de vorige twee burgerbegrotingen legt het buurtbudget in Venlo de nadruk op deliberatie. Voor de gemeente Venlo is het van belang dat iedereen mee kan praten, waardoor voor de methodiek van Antwerpen is gekozen (Respondent 5). Door middel van deze methodiek kunnen mensen met verschillende achtergronden met elkaar in gesprek komen, een wederzijds respect voor elkaar ontwikkelen en kan er een gedeeld belang ontstaan. Met name voor de sociaal zwakke wijk Vastenavondkamp waar het buurtbudget is ingevoerd is dit van groot belang (Respondent 5).

### Emmen

De burgerbegroting van Emmen is van deze vier cases het meest gericht op aggregatie. Inwoners moeten plannen indienen, maar moeten wel zelf zorgen voor de stemmen en dat mensen achter hun plan gaan staan. Tijdens bijeenkomsten van de burgerbegroting presenteren bewoners dan ook hun plannen om deze zo aan de man te brengen (Respondent 2). Burgerbegrotingen nemen zo meer de vorm van verkiezingen aan, waarbij er meer sprake is van aggregatie dan van deliberatie.

#### **4.1.4 Mobilisatie**

De mobilisatie van deelnemers ziet er anders uit naarmate de bestuurlijke prioriteiten anders liggen (Wolf et al., 2018, p. 35). Enerzijds kan het doel zijn om zoveel mogelijk inwoners deel te laten nemen en anderzijds kan worden gekozen voor een representatieve steekproef, waarbij alleen geselecteerde burgers worden benaderd (Wolf et al., 2018, p. 35). Hierbij kunnen tevens selectiemethoden worden gebruikt die gericht zijn op het bereiken van speciale doelgroepen, bijvoorbeeld in wijken waar mensen wonen die normaal gesproken ondervertegenwoordigd zijn in participatie-trajecten (Wolf et al., 2018, p. 35).

##### Antwerpen

Een van de centrale doelstellingen van de Antwerpse burgerbegroting is dat, vooral tijdens de laatste ronde waar wordt gestemd over de ingediende projecten, een open moment is waaraan zoveel mogelijk bewoners kunnen deelnemen (Respondent 3). Voor een goede dialoog is het van groot belang om zoveel mogelijk mensen aan tafel te krijgen (Respondent 7). Naast bewoners doen in Antwerpen ook (vertegenwoordigers van) maatschappelijke organisaties mee aan de burgerbegroting. Het district probeert verder op verschillende manieren het aantal deelnemers te verhogen, waarbij ook ieder jaar wordt gefocust op het bereiken van extra mensen in specifieke buurten (Respondent 3). In 2018 is het online stemmen op projecten ingevoerd als laagdrempelige manier om burgers kennis te laten maken met de burgerbegroting, met als doel dat een deel van deze bewoners ook gaat participeren in de offline, deliberatieve versie van de burgerbegroting (District Antwerpen, 2018, intern document). Daarnaast wordt komend jaar voor het eerst een grootschalige reclamecampagne gelanceerd om nog meer bewoners te betrekken (Respondent 7). De offline, deliberatieve versie blijft dan ook het belangrijkste, omdat hier wel een discussie tussen burgers plaats kan vinden die in de online versie niet plaatsvindt (Respondent 7).

##### Breda

Breda Begroot wordt gezien als manier om in contact te komen met burgers die de gemeente normaal niet spreekt en door middel van deze gesprekken de wensen en behoeften in de wijk op te halen (Respondent 1). Ook in Breda wordt ingezet op het mobiliseren van zoveel mogelijk inwoners, omdat deliberatie met burgers die verschillende invalshoeken en perspectieven hebben kan leiden tot betere beslissingen en meer draagvlak voor die beslissingen (Respondent 1).

### Venlo

De gemeente Venlo heeft ingezet op het bereiken van zoveel mogelijk burgers om zo de betrokkenheid binnen de wijk Vastenavondkamp te vergroten (Respondent 5). Via de lokale media, lokale huis-aan huisbladen en het ophangen van posters binnen de wijk is reclame gemaakt, evenals het gericht uitnodigen van mensen met wie de gemeente al in gesprek is (Respondent 5).

### Emmen

De burgerbegroting van Emmen is sterk gericht op het vergroten van de betrokkenheid van inwoners (Respondent 12). De gemeente Emmen stelt dan ook de eis dat aan iedere inwoner van Emmerhout en Nieuw-Dordrecht de kans wordt geboden om te komen (Respondent 2). Iedere bewoner moet de kans hebben om betrokken te zijn en dus wordt energie gestoken in het bereiken van zoveel mogelijk inwoners.

#### **4.1.5 Algemeen of thematisch**

De keuze tussen een algemene of thematische burgerbegroting heeft betrekking op de thematische breedte van de burgerbegroting. Bij een algemene burgerbegroting hebben burgers inspraak op een breed scala aan beleidsdomeinen, terwijl een thematische burgerbegroting slechts op één specifiek beleidsdomein of thema wordt georganiseerd (Wolf et al., 2018, p. 36-37).

### Antwerpen

In Antwerpen zijn door het district de bevoegdheden onderverdeeld in beleidsdomeinen, die weer onderverdeeld zijn in thema's. Binnen deze thema's, voor 2019 zijn dit er 68, kunnen burgers zelf kiezen welke ze het meest belangrijk vinden (Respondent 3). De gekozen thema's liepen in 2018 uiteen van meer sociaal contact tot huiswerkbegeleiding en van groen in straten tot kunst in het openbaar domein. Door bij voorhand niet één thema vast te leggen maar burgers te laten discussiëren over welke thema's zij belangrijk vinden komt een dialoog tot stand, waarbij burgers tot consensus dienen te komen (Respondent 3).

### Breda

In Breda zijn de thema's afkomstig uit een peiling onder bewoners, waarna deze in overleg met de burgers verder zijn uitgewerkt in werkgroepen per thema. Hier heeft dit tot een nauwere reikwijdte aan thema's geleid, aangezien burgers vooral de nadruk legden op het fysieke domein (Respondent 1). Dit heeft in Breda onder andere geleid tot de herinrichting van de marktpleinen in Princenhage en Prinsenbeek.

## Venlo

In Venlo is op dezelfde manier als in Antwerpen omgegaan met de keuze voor de thema's. De gemeente heeft gekeken van welke beleidsdomeinen al zaken op wijkniveau worden uitgevoerd (Respondent 5). Deze budgetten kunnen dan makkelijker worden overgeheveld naar de wijk voor het buurtbudget. Het resultaat is dat er vooral thema's zijn in het domein openbare ruimte en een aantal dingen op sociaal-maatschappelijk vlak (Respondent 5). Vanwege het feit dat de gemeente Venlo een kleiner budget heeft voor de burgerbegroting dan het district Antwerpen en meer op de openbare ruimte is gefocust is de lijst van te kiezen thema's uiteindelijk tot 42 teruggebracht, waaruit de burgers er 12 hebben gekozen. Deze thema's gaan van extra openbare verlichting en minder zwerfvuil tot interculturele projecten en de ondersteuning van verenigingen (Respondent 5).

## Emmen

Zoals reeds eerder vermeld is de burgerbegroting van Emmen gestart vanuit de besparingsgedachte. Bij de thema's van de burgerbegroting is dan ook allereerst gekeken naar de begroting van de gemeente Emmen in de breedte. Vervolgens is aan de bewoners in Emmerhout en Nieuw-Dordrecht gevraagd op welke beleidsterreinen zij graag meer inzicht zouden willen krijgen in de budgetten op wijkniveau (Respondent 2). Van deze budgetten in de begroting, waaronder vitaal platteland, beheer en onderhoud van groen en grijs, sport en sociale werkvoorziening is vervolgens inzichtelijk gemaakt hoeveel van deze budgetten op wijk-of dorpsniveau wordt besteed. Niet al deze budgetten konden echter worden overgedragen aan de burgers, enerzijds vanwege bestuurders die zelf de beslissingsbevoegdheid wilden houden en anderzijds omdat bepaalde domeinen te specialistisch zijn om door burgers in te laten vullen (Respondent 2). Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de sociale werkvoorziening, waarbij het idee was om groenonderhoud met en door wijkbewoners zelf uit te laten voeren (Respondent 2). Echter is dit budget tot op heden vanwege het te specifieke karakter niet overgedragen aan bewoners (Gemeente Emmen, intern document). De ambtelijk hoofdverantwoordelijke voor de burgerbegroting benadrukt wel dat er speciale overlegstructuren zijn opgezet voor die onderdelen waarover burgers niet de beslissingsbevoegdheid hebben gekregen, waardoor ze toch mee kunnen praten over de besteding van de budgetten op deze onderdelen (Respondent 2).

#### **4.1.6 Nieuw budget of deel bestaand budget**

De vijfde keuze heeft betrekking op de manier waarop overheden de burgerbegroting financieel verankeren. Het geld voor de burgerbegroting kan uit een aparte financieringsstroom worden gehaald, maar kan ook afkomstig zijn uit de begroting, waarbij dit deel van de begroting wordt gereserveerd voor de burgerbegroting (Wolf et al., 2018, p. 37-38). Daarnaast is er nog een derde optie. Bij deze tussenvorm wordt een specifiek deel van het normale budget afgeschermd voor de burgerbegroting (Wolf et al., 2018, p. 38). In dit onderzoek is in de cases van Antwerpen en Breda sprake van een reservering voor de burgerbegroting, in Venlo is een aparte financieringsstroom ingezet en in Emmen is juist weer de tussenvorm van toepassing. Verder wordt ingegaan op de omvang van het budget van de verschillende burgerbegrotingen.

In Antwerpen wordt een deel van de totale begroting gereserveerd voor de burgerbegroting (Respondent 3). Het budget voor Breda Begroot is ook op deze manier tot stand gekomen, waarbij de gemeente in het eerste jaar van de pilot aan zowel Princenhage als Prinsenbeek een budget gaf voor het uitvoeren van de projectvoorstellen van inwoners (Respondent 1). Daarentegen is in Venlo een nieuw budget vrijgemaakt voor de wijk Vastenavondkamp, waaraan de provincie Limburg ook voor een deel heeft bijgedragen (Respondent 14). Ten slotte is in Emmen weer een andere financieringsvorm van toepassing. In Emmen zijn namelijk eerst de door burgers gekozen budgetten op wijk- en dorpsniveau inzichtelijk gemaakt, waarna door de gemeente per budget is gekeken of de beslissingsbevoegdheid hierover kan worden overgedragen aan burgers (Respondent 2). Het budget voor de burgerbegroting bestaat hier zodoende uit de som van die delen van de begroting die overgedragen zijn aan Emmerhout en Nieuw-Dordrecht.

#### Omvang budget

In Antwerpen wordt 10 procent van het totale districtsbudget, hetgeen neerkomt op 1,4 miljoen euro, gereserveerd voor de burgerbegroting (Respondent 3). Dit geld werd in 2018 verdeeld over 80 gekozen projecten, waarbij de prijs voor deze projecten uiteenliep van 800 euro voor een uitstapje van bewoners van een woonzorgcentrum tot 37.600 euro voor huiswerkbegeleiding (Respondent 7). Daarentegen is er in Breda buiten in het eerste pilotjaar geen structureel budget voor Breda Begroot, maar is hier wel tijdens de pilot door de politiek via moties geld toegekend voor de omvorming van de marktpleinen in Princenhage en Prinsenbeek (Respondent 1). Voor 2020 en 2021 is 1,25 miljoen euro per jaar gereserveerd voor investeringen in de openbare ruimte, waarvan een deel besteed kan worden via de wijk- en dorpstrajecten van Breda Begroot (Gemeente Breda, 2019, p. 65). "Bij de andere projecten moet het gewoon uit de standaardbegroting komen, dus zullen we creatief moeten zijn met het groenbudget, met andere budgethouders en beleidsterreinen om dat te beïnvloeden"



(Respondent 1). Voor het buurtbudget van de gemeente Venlo was het budget afgelopen jaar 90.000 euro, waarbij de gekozen projecten verschillen van het snoeien van groenstroken voor 240 euro tot een project voor extra handhavers op straat voor 9.750 euro (Respondent 5). Voor komend jaar is er op het moment van schrijven nog geen duidelijkheid over het doorgaan van het buurtbudget en zodoende ook niet over het eventuele budget dat hiervoor wordt gereserveerd. Tot slot was het budget in de gemeente Emmen voor de pilot in 2017 voor Emmerhout en Nieuw-Dordrecht in totaal 268.000 euro (Gemeente Emmen, intern document). In de jaren daarna is dit iets lager geworden en voor de burgerbegroting van 2020 is het totale budget 192.000 euro (Gemeente Emmen, 2019, p. 171).

#### **4.1.7 Beleidsthema's of losse projecten**

Deze laatste ontwerpkeuze gaat over het detailniveau waarop budgetten door burgers worden toegewezen. Aan de ene kant kan een keuze voor de allocatie op basis van thema's worden gemaakt, waarbij de discussie op strategische hoofdlijnen gevoerd kan worden. Daarentegen kan ook voor een allocatie op projectniveau worden gekozen, waarbij het meestal gaat om concrete projecten met een duidelijke locatie en doelgroep (Wolf et al., 2018, p. 38-39). Hierbij kan ook voor een tussenvorm worden gekozen, waarbij burgers de thema's kiezen en vervolgens het geld toewijzen aan projecten binnen deze thema's (Wolf et al, 2018, p. 39). In dit onderzoek is in alle vier de cases sprake van deze tussenvorm. Hieronder wordt dit kort beargumenteerd.

Allereerst kiezen in Antwerpen de burgers zowel de thema's als de projecten binnen deze thema's (Respondent 3). In Breda zijn de thema's tot stand gekomen in een dialoog tussen vertegenwoordigers van de gemeente en de burgers over de behoeften en wensen van deze bewoners, waarna de bewoners de keuzes maakten voor de projecten (Respondent 1). In Venlo is dezelfde methodiek als in Antwerpen gevolgd, met als enige verschil dat de burgers uit minder thema's konden kiezen. Dit vanwege het kleinere budget van de gemeente en de nauwere focus op de fysieke ruimte (Respondent 5). Ten slotte hebben ook in Emmen de burgers invloed gehad op de thema's door de budgetten aan te geven die zij belangrijk vinden om zelf over te beslissen. Echter heeft de gemeente nog een selectie in deze budgetten aan moeten brengen, omdat deze of niet geschikt waren of omdat bestuurders de beslissingsbevoegdheid over deze domeinen wilden behouden (Respondent 2). Van deze vier cases is hier wel het meest sprake van toewijzing aan projecten, omdat de systematiek de logica van de begroting volgt en bewoners concrete plannen indienen voor de invulling van specifieke budgetten (Respondent 2).

#### 4.1.8 Resumé

Ontwerp keuzes	Antwerpen	Breda	Venlo	Emmen
Doelen (op volgorde van importantie)	1. Burgerschap 2. Activering 3. Beleidsinput	Beleidsinput	1. Activering 2. Burgerschap	Activering
Dialogoog met burgers of begroten door burgers	Begroten door burgers	Dialogoog	Begroten door burgers	Begroten door burgers
Deliberatie of aggregatie	Deliberatie	Deliberatie	Deliberatie	Aggregatie
Mobilisatie	Zoveel mogelijk inwoners, speciale doelgroepen	Zoveel mogelijk inwoners	Zoveel mogelijk inwoners	Zoveel mogelijk inwoners
Algemeen of thematisch	Algemeen	Thematisch	Algemeen	Algemeen
Nieuw budget of deel bestaand budget	Deel bestaand budget gereserveerd	Deel bestaand budget gereserveerd	Nieuw budget door middel van cofinanciering	Tussenvorm
Omvang budget (voor 2020)	1,4 miljoen euro	Geen structureel budget	Nog niet bekend	192.000 euro
Thema's of losse projecten	Tussenvorm: eerst geld toekennen aan thema's en vervolgens aan projecten	Tussenvorm: eerst geld toekennen aan thema's en vervolgens aan projecten	Tussenvorm: eerst geld toekennen aan thema's en vervolgens aan projecten	Tussenvorm: eerst geld toekennen aan thema's en vervolgens aan projecten

Tabel 6: Overzicht doelen en ontwerpkeuzes in de cases Antwerpen, Breda, Venlo en Emmen

De zesde deelvraag, die luidt “hoe zijn de burgerbegrotingen in Antwerpen, Breda, Venlo en Emmen procesmatig ingericht?”, is in deze paragraaf beantwoord. Deze sub-paragraaf geeft een overzicht van alle doelen en ontwerpkeuzes in de verschillende steden en vat hetgeen samen dat in de vorige sub-paragrafen is besproken. Hierboven zijn in tabel 6 de doelen en ontwerpkeuzes van de burgerbegrotingen van Antwerpen, Breda, Venlo en Emmen nog eens kort samengevat. Enkele van deze doelen en keuzes worden hieronder nog kort uitgelicht.

Ten aanzien van de doelen valt op dat de modellen van Antwerpen en Venlo breder georiënteerd zijn en de modellen van Breda en Emmen een nauwere focus hebben, respectievelijk op beleidsinput en activering. Breda is het enige model dat op dialoog gericht is, vanwege de focus op het peilen van de behoeftes in de wijk en de bewoners van deze wijk (Respondent 9). De enige burgerbegroting van deze vier waarin aggregatie centraal staat is Emmen, waarbij bewoners actief stemmen werven en hun plannen presenteren om deze zo aan de man te brengen (Respondent 2). De mobilisatie van alle vier de burgerbegrotingen is gericht op het bereiken van zoveel mogelijk inwoners, waarbij het district Antwerpen zich tevens richt op het bereiken van extra doelgroepen in specifieke buurten (Respondent 3). Wat betreft de budgetten is in de cases van Antwerpen en Breda sprake van een reservering voor de burgerbegroting, in Venlo wordt een aparte financieringsstroom ingezet door middel van cofinanciering en in Emmen is juist weer de tussenvorm van toepassing. Hierbij worden eerst de door burgers gekozen budgetten op wijk- en dorpsniveau inzichtelijk gemaakt, waarna door de gemeente per budget is gekeken of de beslissingsbevoegdheid hierover kan worden overgedragen aan burgers (Respondent 2). Ten slotte is bij alle vier de burgerbegrotingen sprake van een tussenvorm bij de keuzes voor de thema's of losse projecten. De burgerbegroting van Emmen neigt het meest naar de toewijzing van budget aan projecten, omdat de systematiek de logica van de begroting volgt en bewoners concrete plannen indienen voor de invulling van specifieke budgetten (Respondent 2).

## **4.2 Besluitvormingsproces Antwerpen, Breda, Venlo en Emmen**

De zevende deelvraag, die luidt: “hoe is het besluitvormingsproces rondom de burgerbegroting in Antwerpen, Breda, Venlo en Emmen verlopen?”, wordt in deze paragraaf beantwoord. Als eerste komt de agendering aan bod. Vervolgens wordt de openheid van zowel de kant van de gemeente of het district als van de burgers besproken. Bovendien komen de verwachtingen van de gemeente of district en de burgers en de mate waarin deze zijn uitgekomen naar voren. Daarnaast wordt ingegaan op de rol van de burgers bij de inrichting van het proces, het kiezen van de thema’s en projecten, de uitvoering door burgers en de beschikbaarheid van de middelen. Tot slot komen de dimensie politieke steun en in het bijzonder het algehele politieke draagvlak en het commitment van politieke partijen ter sprake.

### **4.2.1 Agendering**

In deze paragraaf wordt de wijze besproken waarop de burgerbegroting in de verschillende steden op de agenda is gekomen. Tevens komt de maatschappelijke aanleiding voor iedere burgerbegroting naar voren.

#### Antwerpen

In 2014 heeft het districtcollege van Antwerpen het besluit genomen om de burgerbegroting te introduceren. Dit besluit kwam voornamelijk voort uit de interesse van één schepen van de liberale partij Open VLD, die van de voorbeelden van over de hele wereld had gehoord en dit graag in Antwerpen wou invoeren (Respondent 7).

#### **Maatschappelijke aanleiding**

In Antwerpen is er geen directe maatschappelijke aanleiding die de burgerbegroting op de agenda van de politiek heeft gekregen. Wel is er in de stad en het district Antwerpen al langer de vraag van burgers om mee te mogen bouwen aan het district, om mee te mogen denken en om meer inspraak te krijgen. In die zin is de burgerbegroting wel een antwoord op deze vragen van burgers en hebben zij meer beslissingsbevoegdheid gekregen (Respondent 3).

#### Breda

Net als bij de burgerbegroting van Antwerpen is bij Breda Begroot de politiek de drijvende kracht geweest achter de invoering ervan. Een wethouder van de SP nam hier het voortouw, omdat hij het als een mogelijkheid zag om bestuurlijke vernieuwing door te voeren (Respondent 1).

### **Maatschappelijke aanleiding**

Door middel van Breda Begroot probeert de gemeente op ontwikkelingen in de maatschappij in te spelen. Het is namelijk een manier om processen met de burger als producent vorm te geven en burgers meer verantwoordelijkheid te geven (Respondent 1).

### Venlo

Het buurtbudget in Vastenavondkamp is op initiatief van het college tot stand gekomen, waarbij het college mee wou gaan met de ontwikkeling om meer verantwoordelijkheid bij de burgers neer te leggen (Respondent 5). Door het gedeeltelijk overdragen van de financiële verantwoordelijkheid wilde het college van B&W bovendien de zelfredzaamheid van burgers bevorderen (Respondent 5).

### **Maatschappelijke aanleiding**

Versillende respondenten benadrukken dat bij de keuze voor de wijk Vastenavondkamp de problematiek in deze wijk een rol heeft gespeeld (Respondent 14; Respondent 15). In Vastenavondkamp is veel criminaliteit en is een lage sociale cohesie, waardoor deze wijk geprioriteerd is en meer aandacht heeft van de gemeente. Door het buurtbudget in deze wijk in te zetten wil de gemeente de saamhorigheid in de wijk terugbrengen, het aantal sociale contacten laten toenemen en de criminaliteit terugdringen (Respondent 14).

### Emmen

In Emmen is de burgerbegroting op de agenda geplaatst door het college van B&W, omdat zij het zagen als middel om de wijk en het dorp meer verantwoordelijkheid te geven en zo de bewonersbetrokkenheid te vergroten (Respondent 2). Burgers hebben hier echter ook veel invloed gehad op de agendering, omdat bewoners in Emmerhout er al mee bezig waren voordat de gemeente met het idee kwam (Respondent 2). Het oorspronkelijke plan van de gemeente was ook om de pilot alleen in het dorp Nieuw-Dordrecht te doen, maar nadat bewoners van Emmerhout bij een bestuurder hadden aangegeven ook mee te willen doen mocht deze wijk ook deelnemen aan de pilot.

### **Maatschappelijke aanleiding**

Van een directe maatschappelijke aanleiding is in Emmen geen sprake. Wel probeert de gemeente Emmen met de burgerbegroting in te spelen op de maatschappelijke ontwikkelingen door meer ruimte te geven aan burgers voor eigen initiatieven en ze meer verantwoordelijkheid te geven (Respondent 2).

#### **4.2.2 Openheid**

In deze paragraaf komt voor de vier cases de openheid van de gemeente en de burgers gedurende het proces van de burgerbegroting aan bod. Om dit te doen komt de bereidheid van het district of de gemeente om invloed te delen en op de opstelling of houding van beide partijen ter sprake.

#### Antwerpen

##### **Delen van invloed**

De openheid vanuit de ambtenaren van het district is op dit gebied vanaf het begin groot geweest (Respondent 7). Een raadslid benadrukt dit en stelt dat de durf en het enthousiasme bij ambtenaren bij heeft gedragen aan het succes van de Antwerpse burgerbegroting (Respondent 13). In het begin hadden de bestuurders hier meer moeite mee en twijfelden ze over het afstaan van zeggenschap over 10 procent van de begroting en of de opkomst hoog genoeg zou zijn om dit te rechtvaardigen (Respondent 7). Naarmate de burgerbegroting ging lopen en steeds meer projecten werden uitgevoerd nam het enthousiasme en de openheid onder bestuurders echter steeds verder toe (Respondent 7).

##### **Flexibele opstelling**

De openheid is niet alleen bij bestuurders, maar ook bij burgers, steeds meer toegenomen gedurende de loop van de burgerbegroting. Daar waar bewoners eerst nog dachten dat ze een alibi waren voor het district om zo te kunnen realiseren wat het wilde realiseren, werden ze steeds enthousiaster toen zij ondervonden dat dat wat zij wilden ook echt gebeurde (Respondent 13). Daarnaast zijn participanten steeds meer bereid om inzicht te geven in hun eigen afwegingen. Tijdens de plenaire bijeenkomsten ontstaan contacten tussen bewoners van verschillende achtergronden die normaal gesproken niet snel contact met elkaar zouden hebben, waardoor zij een meer open houding krijgen en toleranter en respectvoller worden ten opzichte van zaken die ze zelf minder goed kennen (Respondent 3).

## Breda

### **Delen van invloed**

Verschillende politieke partijen dachten in het begin anders over de hoeveelheid ruimte die gegeven moet worden aan de bewoners (Respondent 1). De sceptici werden naarmate het proces vorderde al gauw positiever. Uiteindelijk is er ook op gestuurd dat iedereen er financieel en beleidsmatig achter moest gaan staan (Respondent 9).

### **Flexibele opstelling**

In Breda was vanaf een bepaald moment sprake van een belangenvertegenwoordiging, waarbij burgers zoveel mogelijk willen binnenhalen (Respondent 1). Ook bij de deelnemers wordt hier echter een positieve verandering in gezien, omdat zij hierbij wel steeds meer tot een gedeeld belang komen en hun eigenbelang voor zich uitschuiven om gezamenlijk iets te kunnen bereiken (Respondent 1).

## Venlo

### **Delen van invloed**

Vooraf in het eerste begin was het voor de ambtenaren wennen aan de nieuwe werkwijze. Aan de ene kant waren ze ontevreden over bepaalde keuzes van bewoners, omdat ze het vanuit hun expertise niet eens waren met de beslissing. Anderzijds waren ze wel tevreden over de samenwerking met bewoners en de feedback die ze erop kregen (Respondent 5). Gaandeweg het proces nam die tweede gedachte het steeds meer over, omdat ze merken dat ze veel enthousiasme terug krijgen van burgers (Respondent 5).

### **Flexibele opstelling**

De overheid is volgens een andere respondent nog te vaak de stoorzender (Respondent 6). Ten aanzien van de opstelling van de gemeente moet een organisatieverandering plaatsvinden, waarbij ambtenaren meer naar burgers moeten gaan luisteren, vanuit het perspectief van burgers moeten gaan denken en los dienen te komen van hun eigen werk (Respondent 6).

De opstelling van de burgers is wel positief veranderd. Bewoners namen in de eerste ronde nog een heel afwachtende houding aan, maar naarmate ze met elkaar in gesprek kwamen ontstonden er steeds meer gedeelde belangen en een groter onderling respect. Er is respect voor elkaars mening en er worden compromissen gezocht (Respondent 5).

## Emmen

### **Delen van invloed**

Bestuurders denken in Emmen verschillend over het afstaan van bevoegdheden aan burgers. Sommige bestuurders willen zelf de controle over de uitvoering houden, terwijl anderen vraagtekens stellen bij de continuïteit en legitimiteit van de Erkende Overlegpartners die de burgerbegroting voor de gemeente in Emmerhout en Nieuw-Dordrecht faciliteren (Respondent 2). Dit vertaalt zich in het feit dat er in het begin veel kaders en regels zijn opgesteld, terwijl je eigenlijk de bewoner meer vertrouwen zou moeten geven en minder zou moeten controleren (Respondent 2). Een van de verbeterpunten van de burgerbegroting in Emmen is dan ook om meer los te laten en vertrouwen te geven aan burgers (CMO STAMM, 2018, p. 26). Een raadslid herkent dit beeld en zegt dat de gemeenteraad hier al verder in is, maar ervaart dat de ambtenaren hier nog meer moeite mee hebben (Respondent 8).

### **Flexibele opstelling**

Op dit gebied kan nog van zowel de kant van de gemeente als van de burger veel geleerd worden. Aan de kant van de ambtenaren kan nog vaker worden meegedacht met burgers over hoe ze bepaalde projecten kunnen realiseren (Respondent 2). Burgers zien de gemeente vaker als blok aan het been dan als hulp (Respondent 8). Nog te vaak beroepen ambtenaren zich op wet- en regelgeving om te zeggen dat iets niet mogelijk is, terwijl er vaak wel meer dingen blijken te kunnen als actief wordt gezocht naar manieren waarop iets wel kan (Respondent 2). Aan de andere kant moeten burgers wel begrip opbrengen voor het feit dat de gemeente zich aan deze wet- en regelgeving dient te houden (Respondent 2). Burgers hebben hier niet altijd oog voor, waardoor ze niet begrijpen dat niet alles even gemakkelijk uitgevoerd kan worden (Respondent 2).



### 4.2.3 Verwachtingen

In deze paragraaf komen het verwachtingsmanagement, de concrete verwachtingen van zowel de overheid als de burger en de mate waarin aan deze verwachtingen is voldaan naar voren.

#### Verwachtingsmanagement

##### Antwerpen

In de Antwerpse burgerbegroting zit een educatief element, waarbij burgers een les krijgen over de bevoegdheden van het district, wat het district niet mag doen en wat het district al doet (Respondent 7). Dit om burgers al meer achtergrondinformatie te geven voordat ze de thema's gaan prioriteren (Respondent 7). Concreet wordt dit verwachtingsmanagement ingevuld door ieder jaar voorafgaand aan de burgerbegroting een aantal informatiebijeenkomsten te houden. Hier wordt ook het verloop van het hele proces van de burgerbegroting toegelicht. Verder wordt bij iedere stap van de burgerbegroting aan de burgers teruggekoppeld wat de vorige stappen waren en wat de volgende stappen in het proces zullen zijn (Respondent 3).

##### Breda

In Breda ging de gemeente heel open het proces in. Zo ging de gemeente in het begin de wijk in met een aantal uitgangspunten (Respondent 1). Deze uitgangspunten waren onder andere zuinig met gemeenschapsgeld, transparantie en macht en tegenmacht (Respondent 1). Tijdens het proces is vervolgens een plan van aanpak opgesteld, waarbij rekening is gehouden met de wensen en behoeften van burgers in de wijk (Respondent 1). In Breda hebben de bewoners zodoende mee kunnen denken over de inrichting van het proces van de burgerbegroting (Respondent 1).

##### Venlo

Na het buurtbudget van 2018/2019 omschrijft de gemeente Venlo het verwachtingsmanagement zelf als een van de verbeterpunten (Gemeente Venlo, intern document). Met name het vooraf vastleggen van de spelregels en de criteria voor het indienen van de projecten en het inzichtelijk maken van wat de gemeente al op de planning heeft staan vragen meer aandacht (Gemeente Venlo, intern document). Vanuit de kant van de burgers was dan ook behoefte aan meer begeleiding van de gemeente, met name voorafgaand aan het stemmen over de projecten (Respondent 11). De gemeente zou namelijk bij ieder project moeten kijken of de buurt hier daadwerkelijk iets aan heeft (Respondent 11). "Nu waren er acht projectaanvragen voor speeltuinen ingediend. Door met mensen samen te gaan zitten kunnen bepaalde projecten gefilterd worden, kun je voor de projecten meer geld geven en

wordt het voor mensen gemakkelijker om te kiezen” (Respondent 11). Een raadslid, dat ook als bewoner betrokken is geweest bij het buurtbudget van Vastenavondkamp, voegt hieraan toe dat de criteria voor de projecten om door de selectie te komen onduidelijk waren (Respondent 14). Tussen het indienen van de projecten en het stemmen over deze projecten is meer aandacht voor de selectieprocedure nodig (Respondent 14).

### Emmen

Een raadslid dat zelf (voor het aantreden als raadslid) als bewoner in het eerste jaar ook heeft deelgenomen aan de burgerbegroting in Emmerhout geeft aan dat in Emmen voornamelijk de begeleiding bij het indienen van de projecten nog beter kan, zodat teleurstelling kan worden voorkomen (Respondent 12). Met name voor plannen waarvoor een stuk grond nodig is en er rekening gehouden moet worden met bestemmingsplannen te maken is er vaak onduidelijkheid en moet er meer samen worden opgetrokken door de gemeente en inwoner. Een betere toetsing vooraf kan voorkomen dat plannen moeten worden teruggedraaid als ze al zijn ingediend, waardoor teleurstelling bij de burger voorkomen kan worden (Respondent 12).

### **Duidelijke verwachtingen**

#### Antwerpen

Van de kant van het districtcollege waren er in Antwerpen vooral verwachtingen ten aanzien van het bereiken van consensus, het zelf laten beslissen van bewoners over hun budget en dat het festival waar over de projecten wordt gestemd een open moment zou moeten zijn (Respondent 3). Vanuit de districtsraad werd vooral ingezet op een zo hoog mogelijke opkomst, zodat het zo democratisch mogelijk zou zijn (Respondent 13). Burgers hadden heel verschillende verwachtingen, met name over hoe ver ze binnen de burgerbegroting zouden kunnen gaan (Respondent 3).

#### Breda

De dialoog met burgers stond hier centraal, waarbij vanuit de gemeente werd verwacht dat een goede deliberatie tot betere beleidskeuzes zou leiden (Respondent 1). Daarnaast wilde de gemeente met Breda Begroot het eigenaarschap vergroten, zodat mensen meer verantwoordelijkheid voor hun leefomgeving zouden nemen. Verder was de verwachting dat een burgerbegroting tot meer energie, enthousiasme en betrokkenheid in de wijk zou leiden (Respondent 9).

## Venlo

De verwachtingen van de gemeente Venlo waren vooral dat het buurtbudget tot meer onderlinge contacten in de wijk en meer verantwoordelijkheidsgevoel bij de burgers zou leiden (Respondent 5). De gemeente Venlo benaderde het voornamelijk als proef en hoopte er veel uit te leren (Respondent 14). Burgers stonden er vanaf het begin positief in, aangezien ze verrast waren dat ze daadwerkelijk over de besteding van het budget mochten beslissen (Respondent 6; Respondent 11).

## Emmen

Net als in Venlo werd de burgerbegroting in Emmen als experiment gezien en waren er niet heel concrete verwachtingen vooraf (Respondent 2). Er werd niet meteen ingezet op een vastomlijnd doel. Dit blijkt ook uit het feit dat dit doel gaandeweg het proces is bijgesteld van het overhevelen van budgetten naar een dorp of wijk naar het vergroten van bewonersbetrokkenheid (Respondent 2). Burgers stonden er ook heel open in. Over het algemeen vonden ze het idee van de burgerbegroting mooi, met name omdat er vooraf geen kaders met betrekking tot de thema's waren opgesteld en het echt ging om wat er nodig is in de wijk (Respondent 12).

## **Verwachtingen vs. resultaat**

### Antwerpen

De opkomst van burgers is hier nog niet zo hoog als verwacht. Van de 140.000 inwoners die mee kunnen doen, doen er ongeveer 1.000 inwoners mee aan de livesessies en stemmen er nog eens 2.000 online (Respondent 7). Desalniettemin is de opkomst hoger dan bij andere participatievormen en komen er met name andere groepen mensen af op de burgerbegroting dan bij andere participatietrajecten van het district het geval is (Respondent 13). Bovendien is de opkomst bij de burgerbegroting al hoger dan in het begin, doordat mensen nu zien dat de projecten waar zij op stemmen daadwerkelijk worden uitgevoerd (Respondent 13). De opkomst bij het festival waarbij over de projecten wordt gestemd is echter veel hoger dan bij de eerste ronde. Het district hoopt meer mensen te trekken voor deze eerste ronde, zodat burgers ook invloed kunnen hebben op de thema's waarover zij projecten kunnen indienen. Bovendien komen er vrijwel alleen burgers naar de bijeenkomsten die zelf een project indienen en wil het district ook bewoners betrekken die geen project hebben ingediend (Respondent 13). Tevens blijkt het moeilijk te zijn voor individuele burgers om een project door de stemronde te krijgen, omdat organisaties of invloedrijke burgers vaak mensen meenemen naar de stemronde die meestemmen voor hun projecten (Respondent 13). Dit was naast het feit dat organisaties vaak duurdere projecten indienen dan burgers de aanleiding voor het doorvoeren van een wijziging in stemgewicht voor kleine projecten (Respondent 13). Deze

wijziging houdt in dat vanaf komend jaar van alle projecten met een prijs van minder dan 5.000 euro en die door individuele burgers zijn ingediend, het totale aantal stemmen op het einde wordt verdubbeld (Respondent 13).

Op andere gebieden is daarentegen wel aan de verwachtingen van het district voldaan of zijn deze zelfs overtroffen. Zo is de sociale binding tussen bewoners toegenomen. In de praktijk blijkt dat er bewoners van verschillende achtergronden bij de bijeenkomsten van de burgerbegroting aanwezig zijn (Respondent 3; Respondent 7). Bovendien zijn er een aantal voorbeelden van burgers en organisaties die door middel van de burgerbegroting dankzij hun keuzes het beleid van het district hebben beïnvloed. Ten slotte heeft het district Antwerpen een onderzoek laten uitvoeren naar het sociaal leren binnen de burgerbegroting. Hieruit blijkt dat burgers meer openstaan voor de argumenten en inzichten van andere bewoners en soms zelfs van standpunt veranderen als gevolg van de gesprekken met medebewoners (Respondent 7).

### Breda

De verwachtingen met betrekking tot het beïnvloeden van de begroting zijn niet uitgekomen in Breda. Met name het feit dat Breda geen begroting op wijkniveau heeft, heeft ervoor gezorgd dat men niet echt bij de begroting is uitgekomen (Respondent 1). Daarnaast had de gemeente verwacht dat er meer op het gebied van sociale cohesie zou gebeuren en er een hogere betrokkenheid van wijkbewoners zou zijn (Respondent 9). Dat wil echter niet zeggen dat Breda Begroot niet op andere vlakken wel een positieve uitwerking heeft gehad. Zo is er veel enthousiasme en energie in zowel Princenhage als Prinsenbeek ontstaan (Respondent 9). Bijzonder is bijvoorbeeld de manier waarop het marktplein in Princenhage door bewoners en winkeliers gezamenlijk is heringericht, waarbij uiteindelijk een ontwerp tot stand kwam waarin er minder parkeerplekken zijn dan er eerst waren. “Als de gemeente met dat plan was gekomen, was dat zeker niet gelukt. Maar door het er met bewoners, winkeliers, anderen en met de gemeente ook aan de zijkant over te hebben zie je dat zo’n plan wel lukt” (Respondent 1).

### Venlo

In Venlo waren er met name problemen bij de uitvoering van het buurtbudget in de laatste ronde waar over de projecten wordt gestemd. Zo is het buurtbudget slechts bedoeld voor projecten in de wijk Vastenavondkamp, maar waren tijdens de beslissende stemronde mensen uit andere wijken aanwezig en zijn er ook twee projecten gekozen die niet in de wijk gesitueerd zijn (Respondent 11). De aanwezigheid van burgers van buiten de wijk en het feit dat er door twee projecten buiten de wijk geld is onttrokken aan de wijk riep bij burgers negatieve gevoelens op. Een betere voorbereiding van de gemeente had veel onduidelijkheid

en frustratie kunnen voorkomen (Respondent 11). Een andere respondent sluit zich hierbij aan en is van mening dat de gemeente er halsoverkop en zonder goede voorbereiding is ingestapt. Met name bij de stemronde zou deze respondent een strakkere organisatie van de kant van de gemeente willen zien (Respondent 14). Zo zou de stemming kunnen verbeteren als burgers al vooraf informatie over de ingediende projecten toegestuurd zouden krijgen. Nu krijgen ze deze op de avond zelf pas, waardoor ze snel een beslissing moeten nemen en eerder geneigd zijn om als buurtbewoners elkaars projecten te steunen zonder te kijken wat deze inhouden (Respondent 14).

Buiten deze problemen in de uitvoering is op andere gebieden wel aan de verwachtingen voldaan. Verschillende respondenten zeggen dat de onderlinge contacten tussen wijkbewoners en de saamhorigheid in de wijk zijn toegenomen (Respondent 14; Respondent 6; Respondent 5; Respondent 11). Een concreet voorbeeld hiervan is dat de gemeente Venlo avonden organiseert om met bewoners in contact te komen, zogenaamde buurtcafés. Het buurtcafé van Vastenavondkamp was met ongeveer 70 aanwezigen een van de meest bezochte buurtcafés in heel Venlo (Respondent 6). Daarnaast zijn burgers zelf meer verantwoordelijkheid gaan nemen en zijn er veel nevenactiviteiten en spin-offs ontstaan, waardoor ook de zelfsturing is toegenomen (Respondent 5; Respondent 14). De betrokkenheid van burgers heeft de verwachtingen van de gemeente zelfs overtroffen. Met 65 projecten werden er veel meer projecten ingediend dan de gemeente had verwacht (Respondent 5).

### Emmen

De burgerbegroting in Emmen begon oorspronkelijk als bezuinigingsidee, om budgetten over te hevelen naar dorpen en wijken. Uiteindelijk kantelde het doel echter naar de betrokkenheid van inwoners en er is dan ook geen bezuiniging doorgevoerd (Respondent 2). De gemeente verwacht hierin wel meer van burgers en zou graag zien dat een dorp of wijk zelf op zoek gaat naar middelen om het budget te verhogen, waardoor het geld van de gemeente als een soort cofinanciering kan worden gebruikt (Respondent 2). Dit neemt niet weg dat er op het uiteindelijke doel van betrokkenheid van inwoners wel goede resultaten zijn geboekt. Er worden mooie projecten en initiatieven gerealiseerd en de saamhorigheid neemt toe, doordat er een sociale structuur ontstaat waarin mensen steeds beter met elkaar leren samenwerken (Respondent 8). “Het is mooi om te zien hoe zoveel verschillende mensen zich samen inzetten voor de wijk.” (Respondent 12).

#### **4.2.4 Rol burgers**

In deze paragraaf staat de rol van de burgers centraal. Eerst komt de betrokkenheid van burgers bij de inrichting van het proces ter sprake, waarna de rol van de burgers bij de keuze van de projecten, thema's en de uitvoering van projecten aan bod komt. Tot slot wordt besproken of burgers voldoende zijn toegerust om hun inbreng binnen de burgerbegroting te kunnen leveren.

#### **Procesinrichting**

In Antwerpen zijn burgers vooraf niet betrokken bij de inrichting van het burgerbegrotingsproces. Later is wel een feedbackgroep opgericht, waarin na ieder jaar wordt gekeken hoe de burgerbegroting weer verbeterd kan worden. Burgers hebben een uitnodiging gekregen om deel te nemen aan deze groep, waarin verder enkele raadsleden en een aantal organisaties vertegenwoordigd zijn (Respondent 13). Via deze weg kunnen burgers alsnog invloed uitoefenen op de inrichting van het burgerbegrotingsproces. In Breda hebben burgers vanaf het begin wel mee kunnen praten over hoe de burgerbegroting ingericht zou moeten worden. Hier is een bouwteam ingesteld, waarin bewoners, raadsleden, ambtenaren en collegeleden zaten (Gemeente Breda, z.j., p. 3). Het college had hierin de regie, maar de input werd geleverd door de verschillende actoren die daar aan tafel zaten (Respondent 9). Bovendien is hier voor de start van de burgerbegroting een bootcamp geweest, waarin burgers op een festival konden meedenken over de procesinrichting. Hieruit is onder andere gekomen dat de burgerbegroting op wijk- en dorpsniveau uitgevoerd ging worden en dat die in Princenhage en Prinsenbeek zou starten (Respondent 1). Daarentegen hebben burgers in Venlo veel minder invloed gehad op de procesinrichting. De keuze voor de wijk Vastenavondkamp en voor het Antwerpse model werden hier op bestuurlijk niveau genomen (Respondent 5). Ten slotte hebben burgers in Emmen wel mede de keuzes gemaakt in samenwerking met ambtenaren. Zo hebben bewoners in Emmerhout en Nieuw-Dordrecht in afstemming met ambtenaren de doelen gekozen (Respondent 8). Bovendien was het oorspronkelijk de bedoeling dat de burgerbegroting alleen in het dorp Nieuw-Dordrecht zou plaatsvinden, maar nadat bewoners in Emmerhout aangaven ook mee te willen doen is de burgerbegroting ook in deze wijk uitgerold (Respondent 2).

#### **Thema's**

Het kiezen van de thema's gebeurt in Antwerpen volledig door de burgers, nadat er door het district een selectie van thema's uit de beleidsdomeinen is gemaakt. Uit die poule van thema's bepalen burgers in de eerste ronde van de burgerbegroting op welke thema's ze willen inzetten, waarna ze in de tweede ronde het budget verdelen over de gekozen thema's (Respondent 3). In Breda zijn de thema's uit een peiling onder burgers voortgekomen, waarna

door burgers in werkgroepen deze thema's verder zijn uitgewerkt in projecten (Respondent 1). In Venlo is de methodiek van Antwerpen gevolgd, met als enige verschil dat de burgers uit minder thema's konden kiezen omdat de gemeente een kleiner budget heeft en voor een nauwere focus op de openbare ruimte heeft gekozen (Respondent 5). Ten slotte zijn de thema's in de gemeente Emmen meer uit de begroting afkomstig, waarbij bewoners van Emmerhout en Nieuw-Dordrecht konden aangeven in welke budgetten ze meer inzicht wilden krijgen op wijk- en dorpsniveau (Respondent 2). Vervolgens is voor deze budgetten gekeken welke wel en niet aan burgers konden worden overgedragen. Voor de budgetten waarvoor dit niet geldt zijn wel overlegstructuren opgericht, waardoor burgers wel kunnen meepraten over de besteding van bepaalde budgetten (Respondent 2).

### **Projecten**

Vanaf 2015 is het in Antwerpen mogelijk voor burgers om projecten te kiezen binnen de thema's. In 2014 werden deze projecten, mede ingegeven door tijdsgebrek, nog gekozen door het district zelf. Sinds 2018 is het tevens mogelijk om online te stemmen op projecten. Stemmen die live zijn uitgebracht hebben echter wel een hoger gewicht dan de online stemmen, die een gewicht van 20 procent toebedeeld hebben gekregen (Respondent 7). De ingediende projecten worden wel eerst gescreend op basiscriteria voordat ze ter stemming komen. Deze criteria zijn onder andere dat de projecten binnen het district plaats moeten vinden, het legaal moet zijn en binnen de bevoegdheid van het district en in de publieke ruimte moet plaatsvinden (Respondent 3). In Breda is voor ieder thema een werkgroep gemaakt, waarin bewoners voorstellen voor projecten kunnen doen. Deze projecten werden vervolgens voornamelijk op de regelgeving getoetst door middel van een expert lab waarbij beleidsambtenaren werden betrokken (Respondent 1). Het buurtbudget in Venlo heeft dezelfde methodiek als de burgerbegroting in Antwerpen gevolgd bij het kiezen van de projecten. De projecten zijn vooral getoetst aan de wettelijke kaders en niet aan gemeentelijk beleid, omdat de gemeente Venlo de mogelijkheden voor beleidsaanpassing door burgers open wilde houden (Respondent 5). In Antwerpen is namelijk al gebleken dat de gekozen projecten uit de burgerbegroting in sommige gevallen tot beleidsaanpassing kunnen leiden (Respondent 7). "Of wij dat nou mooi vinden of minder mooi vinden of wel of niet nodig vinden, wat de bewoners willen dat doen we. Mits het binnen de wettelijke kaders valt" (Respondent 5). Ten slotte kunnen bewoners ook in Emmen plannen indienen bij de gemeente voor de besteding van een bepaald budget. De gemeente Emmen kijkt vooral of de ingediende plannen conform de wettelijke regelgeving zijn en of ze passend zijn, waarbij ook hier niet aan het beleid van de gemeente wordt getoetst (Respondent 2).

## **Uitvoering**

De uitvoering van projecten wordt in Antwerpen zoveel mogelijk in handen van de burger gelegd, waarbij wel altijd ambtelijke begeleiding is. Er is per project een ambtelijke contactpersoon die vraagt of er hulp nodig is en in de gaten houdt of de financiën nog op orde zijn (Respondent 3). De meeste projecten voeren bewoners zelf uit, maar zaken die te technisch zijn worden samen met het district opgepakt of worden geheel door het district overgenomen (Respondent 3). Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het kopen en plaatsen van bomen en het plaatsen van een fietsenstalling (Respondent 3). Ook in Breda en Venlo worden hier op dezelfde manier afspraken over gemaakt (Respondent 1; Respondent 5). In Emmen wordt de uitvoering daarentegen veel meer bij de burgers zelf gelegd. De gemeente heeft hier namelijk als voorwaarde gesteld dat als een project wordt ingediend Emmerhout en Nieuw-Dordrecht zelf een groep mensen moet regelen die dit willen realiseren (Respondent 2). De gemeente neemt hier nog meer een faciliterende rol aan dan bij de andere burgerbegrotingen.

## **Beschikbaarheid middelen**

Niet voor iedere gemeente is het mogelijk geweest om een burger te interviewen, waardoor hier alleen resultaten uit de burgerbegrotingen in Venlo en Emmen aan bod komen. Allereerst wordt in Venlo aangegeven dat burgers meer tijd zouden moeten krijgen om een goed onderbouwde keuze voor de projecten te kunnen maken. "Burgers krijgen nu op de avond zelf pas informatie over de projecten en hebben een half uur om alles door te nemen. Dan ga je echt niet alle vijftig die projectjes lezen" (Respondent 14). Bovendien is er in de wijk Vastenavondkamp veel laaggeletterdheid, waardoor er extra energie gestopt moet worden in het overzichtelijk presenteren van de projecten (Respondent 14). Op deze manier kan voorkomen worden dat mensen maar op het project stemmen van iemand die ze kennen, omdat hier ook vaak onwetendheid over de andere projecten een rol speelt (Respondent 14). Een andere respondent herkent dit beeld en zou graag zien dat op de avond zelf door de gemeente nog een korte toelichting van de projecten is. Voorafgaand aan de stemronde zou de gemeente volgens deze respondent meer moeten sturen ten aanzien van de projecten, door meer te kijken wat er al is binnen de gemeente en naar de wenselijkheid van projecten te kijken (Respondent 11). Door hier meer begeleiding vanuit de gemeente te geven wordt het voor mensen ook duidelijker wat de gevolgen van hun projectaanvraag zijn en wat het nu echt inhoudt (Respondent 11).

In Emmen wordt eenzelfde beeld geschetst. "Bewoners zijn enthousiast en denken: we gaan aan de slag. Alleen denken die vaak niet na dat daar van alles bij komt kijken. Dus daarin is begeleiding nodig of iets vooraf überhaupt kan" (Respondent 12). De gemeente en de inwoner moeten hier meer samen in gaan optrekken (Respondent 12).



#### **4.2.5 Politieke steun**

In deze paragraaf wordt naar de politieke steun voor de verschillende burgerbegrotingen gekeken. Eerst wordt naar het algehele politieke draagvlak gekeken, waarna het commitment van bepaalde politieke partijen aan bod komt.

#### **Draagvlak**

##### Antwerpen

Ondanks de oorspronkelijke twijfels over het weggeven van een stukje bevoegdheid was de burgerbegroting hier uiteindelijk breed gesteund binnen het college (Respondent 3). Er was één schepen die zich er echt hard voor maakte en die wist de rest van de collegeleden te overtuigen om het een kans te geven (Respondent 7). Binnen de districtsraad was die politieke steun er in het begin minder. Hier zaten een aantal partijen die vonden dat zij de beslissingen moesten blijven nemen omdat zij verkozen waren (Respondent 13). Bovendien was er in de eerste jaren kritiek van de oppositiepartijen vanwege de lage opkomst (Respondent 13). Desalniettemin is de steun in de raad over de partijgrenzen heen de laatste jaren sterk toegenomen, ook omdat de resultaten van de burgerbegroting ieder jaar weer zichtbaar zijn (Respondent 3). De reden voor deze steun is volgens verschillende respondenten te danken aan het feit dat de raad vanaf het begin is meegenomen in het proces en ieder jaar de raadsleden de mogelijkheid hebben om in de feedbackgroep na te denken over verbeteringen voor het jaar erna (Respondent 13; Respondent 3).

##### Breda

Breda Begroot was zelf breed gedragen, maar er waren wel verschillende opvattingen over hoeveel ruimte aan de burger gegeven dient te worden (Respondent 1). Bovendien was hier de angst van de politiek dat er teveel verschillende participatiemiddelen zouden ontstaan, waardoor de burgers geen overzicht meer zouden hebben. Sommige partijen waren van mening dat zij zelf het beste wisten wat goed is voor de burgers (Respondent 9). Bovendien werd het democratisch gehalte van de initiatieven in twijfel getrokken. “En moet je wel dat initiatief krijgen, want hoe leg je uit als bepaalde projecten niet gekozen worden dat dan de input van die burgers die wel gestemd hebben niet wordt meegenomen?” (Respondent 9). Na de pilot in Princenhage en Prinsenbeek is de scepsis steeds meer afgenomen in de raad, omdat de resultaten van de uitgevoerde projecten ook steeds zichtbaarder werden (Respondent 9).

## Venlo

Binnen het college was het buurtbudget breed gedragen. Het grootste deel van de uitvoering lag bij het vorige college, maar het huidige college plukt er de vruchten van en wil er graag mee door (Respondent 5). Zowel een raadslid van coalitiepartij PvdA als van oppositiepartij PVV benadrukken dat hier tevens politieke overeenstemming binnen de gemeenteraad over was (Respondent 15; Respondent 14). “Kijk, dat deze wijk een budget zou krijgen omdat daar echt een grote noodzaak voor was, dat was de hele raad wel met elkaar eens” (Respondent 14). Tegelijkertijd valt echter op dat daar waar bij de ambtenaren steeds meer steun is voor de nieuwe werkwijze, er bij de politiek nog moeite is om het volledige vertrouwen aan burgers te geven. Dit blijkt uit het feit dat hier een raadslid deel heeft genomen aan het buurtbudget en een project heeft ingediend (Respondent 14).

## Emmen

In Emmen wordt in het college nog verschillend gedacht over het instrument burgerbegroting. Sommige bestuurders zijn nog niet bereid om burgers beslissingsbevoegdheid te geven over de besteding van bepaalde budgetten, waardoor niet alle door burgers gekozen budgetten zijn overgeheveld naar de burgerbegroting. Bovendien werd de democratische legitimiteit van de burgerbegroting ter discussie gesteld (Respondent 2). In de gemeenteraad is de burgerbegroting breder gedragen, onderschrijven zowel een lid van coalitiepartij PvdA als van oppositiepartij ChristenUnie (Respondent 12; Respondent 8). “Bijna iedereen, en dan bedoel ik niet individueel maar alle partijen, zijn het erover eens dat dit een mooi instrument is” (Respondent 12).

## **Commitment**

In Antwerpen heeft de liberale partij, Open Vld, aan de wieg gestaan voor de burgerbegroting en was het een schepen van deze partij die dit in het college op de agenda heeft gebracht (Respondent 7). In de districtsraad is deze partij samen met de partij Groen, die hier ook groot voorstander van was en dit vanaf het begin heeft ondersteund, voorvechter geweest van de burgerbegroting (Respondent 13). In Breda was het vooral een SP-wethouder die groot voorstander was van Breda Begroot en het zo aan het rollen heeft gekregen (Respondent 1). Daarentegen was het in Venlo vanaf het begin breder gedragen, vooral vanwege de problematiek met criminaliteit en de lage sociale cohesie in Vastenavondkamp werd al langer aan een budget gedacht in deze wijk (Respondent 14; Respondent 15). Ten slotte heeft in Emmen de PvdA zich vanaf het begin hard gemaakt voor de burgerbegroting, en kreeg het in de raad vanaf het begin steun van de ChristenUnie (Respondent 2; Respondent 8).

#### 4.2.6 Resumé

De zevende deelvraag, die luidt “hoe is het besluitvormingsproces rondom de burgerbegroting in Antwerpen, Breda, Venlo en Emmen verlopen?”, is in deze paragraaf besproken. In deze sub-paragraaf wordt de informatie uit de voorgaande sub-paragrafen samengevat om tot een definitief antwoord op deze deelvraag te komen. Hierbij komen alle 5 aspecten van het besluitvormingsproces, respectievelijk agendering, openheid, verwachtingen, de rol van de burgers en politieke steun, aan bod.

Bij alle vier de burgerbegrotingen heeft de politiek ervoor gezorgd dat de burgerbegroting op de agenda kwam. In Emmen hebben de burgers hier echter ook een rol in gehad, doordat bewoners in Emmerhout al het idee van een burgerbegroting hadden opgevat voordat de gemeente hiermee kwam (Respondent 2). Van een directe maatschappelijke aanleiding voor het ontstaan van de burgerbegroting is alleen in Venlo sprake, omdat de problematiek in de wijk Vastenavondkamp de reden was om het buurtbudget in deze wijk uit te rollen. Met het buurtbudget wil de gemeente de saamhorigheid in de wijk terugbrengen, het aantal sociale contacten laten toenemen en de criminaliteit terugdringen (Respondent 14).

De mate van openheid loopt uiteen in de verschillende steden. Aan de ene kant staat Antwerpen, waar de durf en het enthousiasme bij ambtenaren vanaf het begin groot was en ook het enthousiasme bij bestuurders snel toenam naarmate het proces van de burgerbegroting vorderde (Respondent 7; Respondent 13). Aan de andere kant wordt in Venlo en Emmen benadrukt dat er nog meer ruimte aan burgers gegeven kan worden. Burgers zien de gemeente hier nog te vaak als stoorzender, doordat ambtenaren nog teveel vanuit hun eigen werk denken en meer mee kunnen denken met burgers over hoe bepaalde projecten gerealiseerd kunnen worden (Respondent 6; Respondent 2). Tegelijkertijd hebben burgers niet altijd oog voor het feit dat de gemeente zich aan de wet- en regelgeving dient te houden en dat niet alles uitgevoerd kan worden (Respondent 2).

Met betrekking tot de verhouding tussen verwachtingen en de resultaten van de burgerbegroting kan gezegd worden dat deze wisselend zijn. In Antwerpen komen er andere groepen mensen af op de burgerbegroting dan bij andere participatietrajecten van het district het geval is en is ook op andere gebieden aan de verwachtingen voldaan of zijn deze zelfs overtroffen. Zo zijn er een aantal voorbeelden van burgers en organisaties die door middel van de burgerbegroting dankzij hun keuzes het beleid van het district hebben beïnvloed (Respondent 7). De verwachtingen zijn in mindere mate uitgekomen in Breda. Met name het feit dat Breda geen begroting op wijkniveau heeft, heeft ervoor gezorgd dat de begroting nauwelijks is beïnvloed (Respondent 1). Daarnaast had de gemeente verwacht dat er meer op het gebied van sociale cohesie zou gebeuren en er een hogere betrokkenheid van wijkbewoners zou zijn (Respondent 9). In Venlo zijn positieve resultaten geboekt op het

sociale vlak. Zo zijn de onderlinge contacten tussen wijkbewoners en de saamhorigheid toegenomen. Daarnaast zijn burgers zelf meer verantwoordelijkheid gaan nemen en zijn er veel nevenactiviteiten en spin-offs ontstaan (Respondent 5), waardoor ook de zelfsturing is toegenomen. In Venlo waren er met name problemen bij de uitvoering van het buurtbudget, met name in de laatste ronde waar over de projecten wordt gestemd. Zo is het buurtbudget slechts bedoeld voor projecten in de wijk Vastenavondkamp, maar waren tijdens de beslissende stemronde mensen uit andere wijken aanwezig en zijn er ook twee projecten gekozen die niet in de wijk gesitueerd zijn (Respondent 11). Daarnaast zou de stemronde kunnen verbeteren als burgers al vooraf informatie over de ingediende projecten toegestuurd zouden krijgen, waardoor ze beter overwogen beslissingen kunnen nemen omdat ze beter weten wat de projecten inhouden (Respondent 14). Ten slotte begon de burgerbegroting in Emmen oorspronkelijk als bezuinigingsidee, maar kantelde het doel naar de betrokkenheid van inwoners. Er worden mooie projecten en initiatieven gerealiseerd en de saamhorigheid neemt toe (Respondent 8).

De rol van de burgers in de inrichting van het burgerbegrotingsproces is in Antwerpen en Venlo niet groot geweest. Hier zijn de keuzes op bestuurlijk niveau genomen (Respondent 3; Respondent 5), daar waar de burgers hier in Breda en Emmen wel invloed op hebben gehad. In Breda konden burgers plaatsnemen in het bouwteam van de burgerbegroting, waarin verder bewoners, raadsleden, ambtenaren en collegeleden zaten (Respondent 9). Bewoners hebben in Emmen in afstemming met ambtenaren de centrale doelen gekozen (Respondent 2). De thema's hebben burgers in alle vier de steden mogen bepalen, waarbij deze in de gemeente Emmen als enige betrekking hadden op concrete budgetten uit de begroting. Burgers bepalen tevens in alle vier de burgerbegrotingen welke projecten worden gekozen, waarbij het in Antwerpen mogelijk is om naast offline ook online je stem uit te brengen (Respondent 7). Over de uitvoering van deze projecten worden vervolgens in Antwerpen, Breda en Venlo afspraken gemaakt. In Emmen wordt de uitvoering daarentegen veel meer bij de burgers zelf gelegd. De gemeente heeft hier namelijk als voorwaarde gesteld dat als een project wordt ingediend de Erkende Overlegpartners in Emmerhout en Nieuw-Dordrecht zelf een groep mensen moeten regelen die dit willen realiseren (Respondent 2). Ten aanzien van de beschikbaarheid van de middelen wordt zowel in Venlo als in Emmen benadrukt dat er meer begeleiding voor de burgers van de gemeente nodig is bij zowel het indienen van de projecten als de keuze voor deze projecten. Vooraf is begeleiding nodig of projecten überhaupt mogelijk zijn en voor het stemmen is meer begeleiding benodigd zodat bewoners beter onderbouwde keuzes kunnen maken (Respondent 12; Respondent 14).

Ten slotte verschilt ook de mate van politieke steun per burgerbegroting. In Antwerpen is de districtsraad vanaf het begin meegenomen bij de besluitvorming rondom de burgerbegroting, hetgeen hier tot meer draagvlak heeft geleid (Respondent 3; Respondent

13). In Emmen is er juist meer steun voor de burgerbegroting in de gemeenteraad dan in het college. Niet alle bestuurders zijn bereid om bewoners beslissingsbevoegdheid te geven over de besteding van budgetten, waardoor niet alle door burgers gekozen budgetten zijn overgeheveld naar de burgerbegroting (Respondent 2). Bij het buurtbudget in Venlo is er nog moeite om alles aan de burgers zelf te laten en hier heeft een raadslid deelgenomen en zelfs een project ingediend (Respondent 14). Met betrekking tot het commitment was het buurtbudget in Venlo vanaf het begin wel het meest breed gedragen. Vanwege de problematiek met criminaliteit en de lage sociale cohesie in Vastenavondkamp werd al langer over partijgrenzen heen aan een budget gedacht in deze wijk (Respondent 14; Respondent 15).

### **4.3 Besluitvormingsproces Maastricht**

In deze paragraaf komt de achtste deelvraag aan bod, die luidt als volgt: “hoe is het besluitvormingsproces ten aanzien van de burgerbegroting in Maastricht tot op heden verlopen?”. Hierbij komen de agendering, verwachtingen en politieke steun naar voren. Omdat de burgerbegroting in Maastricht komend jaar pas van start gaat en de definitieve besluitvorming over de inrichting van het burgerbegrotingsproces in december plaatsvindt, worden de openheid en rol van de burgers buiten beschouwing gelaten.

#### **4.3.1 Agendering**

De burgerbegroting kwam in Maastricht voor het eerst op de agenda in de gemeenteraad, waar leden van de fractie van GroenLinks goede verhalen over de Antwerpse burgerbegroting hadden gehoord (Respondent 10). Vervolgens is een grote afvaardiging van de gemeenteraad naar Antwerpen gegaan en hebben deze aldaar het burgerbegrotingsspel zelf gespeeld. Hier is het enthousiasme van de raad voor de burgerbegroting als instrument ontstaan, waarna het in 2018 in het coalitieakkoord is opgenomen (Respondent 10). Komend jaar gaat de burgerbegroting in pilotvorm van start en afgelopen jaar is hier steeds meer concrete invulling aan gegeven. Ten aanzien van het budget is voor de pilot in 2020 150.000 euro gereserveerd in de begroting (Gemeente Maastricht, 2019b, p. 108). Verder is op 15 mei jongstleden een themabijeenkomst met de raad gehouden waarbij door de raad de centrale doelen zijn gedefinieerd en inhoudelijk is gekeken wat men wil bereiken met de burgerbegroting. Op deze avond zijn de doelen gemeenschapsvorming en zelfsturing tot de centrale doelen van de Maastrichtse burgerbegroting bestempeld (Respondent 10). Gemeenschapsvorming wordt gezien als het bevorderen van de binding met de gemeenschap en daarmee de betrokkenheid met die gemeenschap. Zelfsturing heeft meer betrekking op dat inwoners zich zelf voor hun buurt of stad gaan inzetten en zelf zaken gaan oppakken en dit kan ook voortkomen uit die betrokkenheid met hun buurt of stad (Respondent 10).

### **Maatschappelijke aanleiding**

Een agenda wordt in grote mate bepaald door problemen: welk probleem krijgt prioriteit en komt daardoor op de agenda van de politiek of de beleidsmakers? (Akkerman et al., 2014, p. 50). In Maastricht is de burgerbegroting echter vooral op de agenda gekomen door de goede resultaten in Antwerpen. De centrale doelen, gemeenschapsvorming en zelfsturing, worden wel als oplossingen gezien voor een probleem, namelijk voor het feit dat mensen zich minder gehoord voelen en minder gaan stemmen (Respondent 10). De burgerbegroting kan als instrument zodoende bijdragen aan het dichterbij de burger brengen van de democratie en kan mensen bereiken die normaal gesproken niet zo snel bereikt worden door de gemeente (Respondent 10). Door de gemeenschapsvorming en zelfsturing te bevorderen wordt zodoende ingezet op het versterken van de democratie (Respondent 10).

### **4.3.2 Verwachtingen**

In deze paragraaf komt de dimensie duidelijke verwachtingen aan bod. Hier worden de verwachtingen van de ambtelijke trekker tegenover die van een actieve burger gezet. Over verwachtingsmanager en de mate waarin de verwachtingen overeenkomen met het resultaat van de burgerbegroting kan namelijk pas iets gezegd worden nadat de burgerbegroting heeft plaatsgevonden en dit is voor dit onderzoek zodoende niet mogelijk.

#### **Duidelijke verwachtingen**

Van de kant van de gemeente wordt verwacht dat het een groeimodel is, waarbij door de jaren heen de burgerbegroting door middel van alle uitgevoerde projecten steeds meer reclame voor zichzelf gaat maken (Respondent 10). Mensen worden namelijk meer gemotiveerd om deel te nemen als ze zien wat gerealiseerd kan worden met een burgerbegroting. Uiteindelijk is van belang dat een steeds grotere groep bewoners hierbij betrokken wordt, omdat op die manier een gemeenschap van bewoners gezamenlijk de deliberatie ingaat en samen de keuzes ten aanzien van de verdeling van het geld maken. Het doel is dan ook om over een aantal jaar een gedragen burgerbegroting te hebben waarin iedereen van student tot oudere bewoner de burgerbegroting kent en hieraan wil deelnemen (Respondent 10). De rol die de gemeente hierin zal innemen is een faciliterende en de deliberatie tussen bewoners staat centraal (Respondent 10).

Ook van de kant van de burgers zijn er concrete verwachtingen over de burgerbegroting. Een actief burger van de gemeente Maastricht ziet de potentie van de burgerbegroting om de kloof tussen de bestuurlijke en politieke werkelijkheid en de dagelijkse werkelijkheid van burgers te verkleinen (Respondent 4). Deze geïnterviewde is voorstander van een structurele burgerbegroting die minimaal vijf jaar lang loopt, zodat burgers het idee krijgen dat het echt hun geld is waar ze daadwerkelijk over beschikken en dingen mee mogen

doen. “Op die manier kan de burgerbegroting denk ik heel veel begrip en waardering opleveren van burgers” (Respondent 4). Hierbij is het wel van belang dat duidelijke kaders worden meegegeven, er voldoende begeleiding is vanuit de gemeente en er een strakke organisatie is (Respondent 4). Een goede procesbegeleiding kan volgens hem helpen bij het zoeken naar gemeenschappelijke waarden en belangen, waardoor burgers er beter samen uit kunnen komen (Respondent 4). Ten slotte is het bij de kaders van belang dat er duidelijke maar niet teveel kaders zijn, waardoor het enthousiasme en de betrokkenheid van mensen behouden blijft en de gemeenschapszin en zorg voor elkaar toe kunnen nemen (Respondent 4).

### **4.3.3 Politieke steun**

De politieke steun voor de burgerbegroting in Maastricht wordt in deze paragraaf besproken aan de hand van het draagvlak in de politiek en het commitment van politieke partijen aan de burgerbegroting.

#### **Draagvlak**

Met name de gemeenteraad, waar de burgerbegroting in Maastricht op de agenda is gekomen, is enthousiast over dit instrument en de potentie die het heeft om de kloof tussen de democratie en de burger te dichten (Respondent 10). Binnen het college van B&W is het inmiddels ook breed gedragen, al waren er in het begin twijfels bij de bestuurders over het afdragen van een deel van hun mandaat aan de burgers (Respondent 10).

#### **Commitment**

Met name GroenLinks heeft zich in Maastricht vanaf het begin hard gemaakt voor de burgerbegroting. Twee raadsleden hebben in 2017 reeds een bezoek gebracht aan het district Antwerpen en hebben het vervolgens op de agenda van de raad geplaatst, waarna een grote afvaardiging van de raad nogmaals Antwerpen heeft bezocht en het burgerbegrotingsspel heeft gespeeld (Respondent 10). Na dit bezoek verspreidde het enthousiasme voor de burgerbegroting zich steeds breder binnen de gemeenteraad (Respondent 10).

#### **4.3.4. Resumé**

De burgerbegroting kwam in Maastricht voor het eerst op de agenda in de gemeenteraad, waar leden van de fractie van GroenLinks goede verhalen over de Antwerpse burgerbegroting hadden gehoord en het na een bezoek aan Antwerpen met de raad bespraken (Respondent 10). De centrale doelen van de Maastrichtse burgerbegroting, gemeenschapsvorming en zelfsturing, zijn door de gemeenteraad opgesteld. Gemeenschapsvorming wordt gezien als het bevorderen van de connectie met de gemeenschap en de betrokkenheid met die gemeenschap, terwijl zelfsturing meer betrekking heeft op dat inwoners zich zelf voor hun buurt of stad gaan inzetten en dit kan voortkomen uit die betrokkenheid met hun gemeenschap (Respondent 10). Gemeenschapsvorming en zelfsturing worden als middelen gezien om de democratie te versterken, waardoor bewoners zich weer meer gehoord voelen en meer gaan stemmen (Respondent 10).

De verwachtingen van de gemeente Maastricht zijn dan ook gericht op het bereiken van nieuwe groepen mensen (Respondent 10). Het doel is dan ook om over een aantal jaar een gedragen burgerbegroting te hebben waarin iedereen van student tot oudere bewoner de burgerbegroting kent en hieraan wil deelnemen (Respondent 10). Van de kant van de bewoner wordt de potentie van de burgerbegroting gezien om de kloof tussen de bestuurlijke en politieke werkelijkheid en de dagelijkse werkelijkheid van burgers te verkleinen (Respondent 4). Ten aanzien van het besluitvormingsproces is het belangrijk dat er duidelijke maar niet teveel kaders komen, waardoor het enthousiasme en de betrokkenheid van mensen behouden blijft en de gemeenschapszin en zorg voor elkaar toe kunnen nemen (Respondent 4).

Ten aanzien van de politieke steun kan tot slot gezegd worden dat met name de gemeenteraad, waar de burgerbegroting in Maastricht op de agenda is gekomen, vanaf het begin enthousiast is geweest over dit instrument. De raad ziet de potentie van de burgerbegroting om de kloof tussen de democratie en de burger te dichten (Respondent 10). Met name GroenLinks heeft zich hier hard gemaakt voor het komen van een burgerbegroting (Respondent 10).



## **Hoofdstuk 5 – Analyse**

In dit hoofdstuk wordt de negende en laatste deelvraag beantwoord, die luidt: "Welke aanbevelingen kunnen aan de hand van de burgerbegrotingen in Antwerpen, Breda, Venlo en Emmen voor het ontwerp van de Maastrichtse burgerbegroting worden gedaan?". Het ontwerp van een burgerbegroting is in dit onderzoek geoperationaliseerd als bestaande uit de procesmatige inrichting en het besluitvormingsproces. In paragraaf 5.1 worden aanbevelingen gedaan voor de procesmatige inrichting. Eerst worden de doelen van de Maastrichtse burgerbegroting nog eens naar voren gebracht en wordt aangegeven hoe deze doelen door de gemeente zelf worden omschreven. Vervolgens wordt per ontwerpkeuze een aanbeveling gedaan. In paragraaf 5.2 komt voor ieder aspect van het besluitvormingsproces een aanbeveling aan bod.

### **5.1 Procesmatige inrichting**

De keuze voor een bepaalde inrichting van een burgerbegroting hangt af van het doel waarvoor de burgerbegroting in het leven is geroepen (Wolf et al., 2018, p. 40). Het doel van de burgerbegroting bepaalt namelijk waar op ingezet wordt en om dit doel te kunnen bereiken moet de vorm van de burgerbegroting hierop worden aangepast (Wolf et al., 2018, p. 15). Om deze reden wordt in deze paragraaf als eerste ingegaan op de doelen van de Maastrichtse burgerbegroting.

#### **5.1.1 Doelen**

De Maastrichtse burgerbegroting, die in 2020 van start gaat, wordt gericht op de doelen gemeenschapsvorming en zelfsturing (Gemeente Maastricht, 15 mei 2019, intern document). Gemeenschapsvorming kan als onderdeel van sociale cohesie worden gezien, waarbij burgers zich meer onderdeel van een gemeenschap gaan voelen en vanuit die gedeelde belangen en betrokkenheid meer hun bijdrage gaan leveren aan buurtactiviteiten (Respondent 10). Zelfsturing heeft meer betrekking op dat inwoners meer initiatief gaan nemen, zich zelf voor hun buurt of stad gaan inzetten en zelf zaken gaan oppakken (Respondent 10). De omschrijving die de gemeente aan de doelen gemeenschapsvorming en zelfsturing geeft komt overeen met de doelen burgerschap en activering in de categorisering van Wolf et al. (2008, p. 12-15). Gemeenschapsvorming komt overeen met burgerschap, waarbij burgers door middel van de dialoog en discussie beter bekend raken met het algemeen belang. Het tweede doel van zelfsturing komt overeen met activering, waarbij zeggenschap wordt overgedragen aan burgers om deze te activeren. Zodoende kan de burgerbegroting bijdragen aan het verkleinen van de kloof tussen de overheid en de burgers, de democratie versterken en ervoor zorgen dat mensen zich meer gehoord voelen (Respondent 10). Gezien de focus van de Maastrichtse burgerbegroting op burgerschap en activering wordt met name gekeken naar

zaken die deze doelen beter kunnen bereiken. Van de cases Antwerpen, Breda, Venlo en Emmen heeft Antwerpen als voornaamste doel burgerschap en Venlo en Emmen als voornaamste doel activering. Om deze reden worden voor de aanbevelingen vooral lessen uit deze drie cases naar voren gebracht.

### **5.1.2 Dialoog met burgers of begroten door burgers**

Zowel voor het doel gemeenschapsvorming als voor zelfsturing is het van belang om burgers zelf te laten begroten. Voor gemeenschapsvorming is het van belang dat er een gesprek tussen burgers ontstaat waarbij door middel van dialoog een discussie plaatsvindt. In de praktijk blijkt in Antwerpen en Venlo dat het gesprek tussen burgers tot een wederzijds respect en tevens een groter gedeeld belang leidt (Respondent 7; Respondent 5).

Ten aanzien van het doel zelfsturing is het belangrijk dat er verantwoordelijkheid aan burgers wordt overgedragen en zoveel mogelijk zaken in handen van burgers worden gelegd. Door een deel financiële verantwoordelijkheid aan bewoners over te dragen kan hun zelfredzaamheid en betrokkenheid worden vergroot (Respondent 5; Respondent 2).

*Aanbeveling: Stel het begroten door burgers centraal. Probeer hierbij de dialoog tussen burgers te bevorderen en leg zoveel mogelijk verantwoordelijkheid in handen van burgers zelf.*

### **5.1.3 Deliberatie of aggregatie**

De tweede keuze die gemaakt dient te worden is die tussen deliberatie en aggregatie. Om de gemeenschapsvorming te bevorderen is deliberatie van belang, omdat mensen met verschillende achtergronden zo met elkaar in gesprek komen, een wederzijds respect voor elkaar ontwikkelen en er een gezamenlijk belang kan ontstaan (Respondent 5). Om te zorgen voor een goede deliberatie kan het consensusmodel van Antwerpen een uitkomst zijn. Dit model zorgt er namelijk voor dat burgers inzicht krijgen in de moeilijkheid van het nemen van beslissingen en meer begrip krijgen voor elkaar en voor de overheid (Respondent 7). Een nadeel van het huidige consensusmodel in Antwerpen is echter dat het moeilijk is om als individuele burger andere deelnemers te overtuigen om op jouw project te stemmen. Organisaties of groepen burgers die met meerdere mensen zijn of die meerdere mensen hebben die verspreid over meerdere tafels hun project promoten maken namelijk meer kans om hun project door de stemronde heen te krijgen (Respondent 13). Het gevolg hiervan is dat er een lobby van bepaalde organisaties en een strijd van belangen kan ontstaan, waarbij de dialoog naar de achtergrond verdwijnt.

Met betrekking tot het bevorderen van zelfsturing zou het model van Emmen, waarbij bewoners hun projecten presenteren en de nadruk veel meer ligt op aggregatie (Respondent 2), juist meer geschikt zijn. Hiermee worden burgers namelijk meer geactiveerd om zelf dingen

voor hun wijk, dorp of stad te ondernemen. Dit model is echter moeilijk verenigbaar met het consensusmodel en zal door de nadruk op belangentegenstellingen ten koste gaan van de voor gemeenschapsvorming belangrijke dialoog.

De kracht lijkt hier dan ook te liggen in het combineren van het beste van beide werelden. Als we uitgaan van het consensusmodel is het voor de activering van burgers en dus voor de zelfsturing van belang dat individuele burgers hun projecten door de stemronde kunnen krijgen en niet overruled worden door een lobby van organisaties, hetgeen nu in Antwerpen soms wel het geval is (Respondent 13). Om van zelfsturing te kunnen spreken is het namelijk wel belangrijk dat bewoners de mogelijkheid hebben om zelf projecten op te pakken en uit te voeren. Dit probleem is door het district Antwerpen zelf ook onderkend en voor de burgerbegroting van komend jaar is dan ook een verandering doorgevoerd in het stemgewicht, waarbij van alle projecten met een prijs van minder dan 5.000 euro die door individuele burgers zijn ingediend, het totale aantal stemmen op het einde wordt verdubbeld (Respondent 13). Door meer stemgewicht aan kleine projecten van individuele burgers te geven kan de invloed van burgers op de uiteindelijke keuze voor de projecten toenemen en worden burgers gemotiveerd om betrokken te blijven en zich eventueel ook buiten de burgerbegroting om in te gaan zetten voor de wijk of de stad. Tevens wordt de gemeenschapsvorming vergroot als burgers het meer met elkaar eens moeten worden en de lobby van organisaties voor bepaalde projecten meer naar de achtergrond verdwijnt.

De meest eenvoudige oplossing voor de lobby van organisaties lijkt echter te zijn om organisaties volledig uit te sluiten van deelname en de burgerbegroting volledig van bewoners te laten zijn. Ook in dit geval zal echter een brede groep bewoners getrokken bereikt moeten worden om te voorkomen dat het geen lobby van groepen bewoners wordt die voor elkaars projecten stemmen, zoals in het eerste jaar in Venlo is opgevallen (Respondent 14; Respondent 11).

*Aanbeveling: Leg de nadruk op deliberatie. Kies voor een consensusmodel waarbij burgers echte invloed hebben op de uiteindelijke keuze voor de projecten. Hierbij is het belangrijk om in te zetten op het bereiken van een brede groep bewoners. Tevens kan het stemgewicht van kleine projecten worden vergroot, waardoor individuele burgers ook invloed hebben op de uiteindelijke keuze voor de projecten en gemotiveerd worden om zich in te zetten voor de wijk, zowel tijdens als buiten de burgerbegroting.*

#### **5.1.4 Mobilisatie**

Ten aanzien van de mobilisatie kan de keuze gemaakt worden tussen het mobiliseren van zoveel mogelijk inwoners, een representatieve steekproef of het inzetten op speciale doelgroepen. Allereerst is het voor gemeenschapsvorming van belang dat een zo breed mogelijke groep burgers wordt bereikt, zodat mensen met verschillende achtergronden en uit verschillende bevolkingsgroepen met elkaar in gesprek kunnen gaan en het wederzijds respect voor elkaar kan toenemen. Om een inclusieve burgerbegroting te krijgen waarin zoveel mogelijk verschillende groepen deelnemen dient extra te worden ingezet op het bereiken van speciale doelgroepen, eventueel in specifieke buurten, die normaal gesproken ondervertegenwoordigd zijn bij burgerparticipatietrajecten van de gemeente. In Antwerpen is namelijk gebleken dat de burgerbegroting erin slaagt ook de normaal ondervertegenwoordigde groepen te mobiliseren (Respondent 3,; Respondent 13).

Zelfsturing kan het best worden bereikt door zoveel mogelijk inwoners te mobiliseren, omdat de kloof tussen overheid en burger slechts verkleind en de democratie versterkt wordt als iedereen de mogelijkheid heeft om deel te nemen en betrokken te worden. Om meer mensen deel te laten nemen aan de burgerbegroting kan net als in Antwerpen de mogelijkheid worden geboden om ook online te stemmen op de ingediende projecten, waarbij wel naar het stemgewicht van de online stemmen gekeken moet worden. Met name vanwege de deliberatie die online ontbreekt dienen de stemmen die tijdens de offline, fysieke bijeenkomsten van de burgerbegroting worden uitgebracht van een groter belang te zijn dan de stemmen die online worden uitgebracht. Daarnaast is het aan te bevelen om in tegenstelling tot in Antwerpen bewoners die online stemmen de mogelijkheid te geven om hun keuze voor een bepaald project te onderbouwen, zodat burgers gestimuleerd worden om een meer overwogen beslissing te nemen.

*Aanbeveling: Zet door middel van een brede reclamecampagne in op het bereiken van zoveel mogelijk inwoners. Maak tijdens de burgerbegroting gebruik van een online gedeelte om meer burgers te betrekken voor het offline, deliberatieve gedeelte. Daarnaast dient extra energie gestopt te worden in het mobiliseren van groepen die doorgaans ondervertegenwoordigd zijn bij andere vormen van burgerparticipatie.*

### **5.1.5 Algemeen of thematisch**

Door bij voorhand niet één thema vast te leggen maar burgers te laten discussiëren over welke thema's zij belangrijk vinden komt een dialoog tot stand, waarbij burgers het zelf eens moeten worden over de thema's waar zij hun prioriteiten leggen (Respondent 3). De methode die in Antwerpen en Venlo wordt gehanteerd lijkt hier dan ook het meest geschikt voor gemeenschapsvorming, waarbij burgers vrij kunnen kiezen uit de thema's uit het coalitieakkoord of de begroting.

Ten aanzien van het doel zelfsturing is het ook aan te bevelen om zo weinig mogelijk kaders op te stellen en burgers vrij te laten in de keuze voor de thema's. Door bewoners het geld zo vrij mogelijk te laten besteden kun je in het enthousiasme van bewoners blijven en geef je ze meer verantwoordelijkheid. In Venlo heeft dit tot meer actieve buurtbewoners geleid en zijn deze bewoners ook buiten het buurtbudget om eigen projecten op gaan starten (Respondent 5).

*Aanbeveling: Kies voor een algemene burgerbegroting, waarin zo min mogelijk kaders worden opgelegd en bewoners zo vrij mogelijk worden gelaten in hun keuze voor de thema's.*

### **5.1.6 Nieuw budget of deel bestaand budget**

Het budget voor een burgerbegroting kan uit een aparte financieringsstroom worden gehaald, er kan een deel van de begroting worden gereserveerd voor de burgerbegroting of er is sprake van de tussenvorm, waarbij specifieke budgetten overgedragen worden aan de burgerbegroting (Wolf et al., 2018, p. 38). Voor de continuïteit van de burgerbegroting en structurele verankering in de begroting van de gemeente lijkt het de beste optie te zijn om een deel van de totale begroting te reserveren voor de burgerbegroting. In Maastricht is hier reeds een besluit over genomen en is besloten voor komend jaar 150.000 euro van de totale begroting te reserveren voor de burgerbegroting (Gemeente Maastricht, 2019b, p. 108).

Buiten de manier waarop de burgerbegroting financieel wordt verankerd is ook de omvang van het budget voor de burgerbegroting van belang (Wolf et al., 2018, p. 24). Hierover kan gezegd worden dat het budget dat in Maastricht is vrijgemaakt voor komend jaar niet geheel overeenkomt met de ambities voor gemeenschapsvorming en zelfsturing. Met name wat betreft gemeenschapsvorming zou een stadsbrede of in meerdere wijken opgezette burgerbegroting naar het model van Antwerpen de beste optie zijn, omdat op die manier zoveel mogelijk groepen in de gemeenschap bereikt en betrokken kunnen worden, hetgeen weer bevorderlijk is voor de binding en betrokkenheid met de gemeenschap. Het uiteindelijke doel van de gemeente Maastricht is dan ook om over een aantal jaar een gedragen burgerbegroting te hebben waarin iedereen van student tot oudere bewoner de burgerbegroting kent en hieraan wil deelnemen (Respondent 10). Het budget van 150.000

euro dat voor komend jaar is gereserveerd is echter niet vergelijkbaar met de 1,4 miljoen euro die in Antwerpen wordt vrijgemaakt. Dit terwijl qua inwoners de gemeente Maastricht met 121.286 inwoners (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2019) wel vergelijkbaar is met het district Antwerpen, dat 193.777 inwoners heeft (District Antwerpen, 2019a). Als vervolgens wordt gekeken naar alle projecten die in Antwerpen vorig jaar door de stemronde zijn gekomen, dan bedraagt alleen het duurste project met 37.600 euro al meer dan een vijfde van het totale budget in Maastricht. De budgetten van Emmen (dat ieder jaar rond de 200.000 euro bedraagt) en Venlo (vorig jaar 90.000 euro) zijn dan ook beter vergelijkbaar met die van Maastricht. Dit zijn echter burgerbegrotingen die in het geval van Emmen in een wijk en dorp plaatsvinden en in Venlo slechts in één wijk. In Maastricht moet de burgerbegroting ervoor zorgen dat de democratie weer dichterbij de burger wordt gebracht en dat mensen zich meer gehoord voelen (Respondent 10). Om daadwerkelijk de democratie stadsbreed of over de gehele gemeenschap te kunnen versterken is dit budget echter niet toereikend. Zodoende kan voor 2020 beter voor een burgerbegroting op wijk-of buurtniveau worden gekozen naar het model van Emmen of Venlo.

*Aanbeveling: Kies gezien de omvang van het budget voor komend jaar voor een burgerbegroting op wijkniveau.*

### **5.1.7 Thema's of losse projecten**

Geld kan aan thema's, concrete projecten of eerst aan thema's en vervolgens aan projecten worden toegewezen. Het meest geschikt lijkt hier een tussenvorm waarbij eerst door bewoners geld aan thema's en vervolgens projecten wordt toegewezen, omdat hiermee de meeste verantwoordelijkheid aan burgers wordt overgedragen en tegelijkertijd bij zowel de keuze voor het thema als voor het project deliberatie kan plaatsvinden. Bij de keuze voor een tussenvorm kunnen thema's afkomstig zijn uit het coalitieakkoord of, zoals in Emmen, uit de begroting (Respondent 2). Een burgerbegroting die gericht is op gemeenschapsvorming en zelfsturing dient niet te diep in te gaan op de begroting. Als het over heel specifieke budgetten gaat, is er namelijk het gevaar dat het een technische financiële discussie wordt, waardoor het voor sommige bewoners te ingewikkeld is en niet aantrekkelijk is om deel te nemen (Respondent 1). Een keuze uit beleidsthema's die uit het coalitieakkoord afkomstig zijn lijkt hierdoor de beste optie.

*Aanbeveling: Kies voor een toewijzing aan thema's en vervolgens aan projecten. Neem hierbij beleidsthema's uit het coalitieakkoord als uitgangspunt en voorkom dat het resulteert in een te technische discussie over de begroting.*

## **5.2 Besluitvorming**

In deze paragraaf worden meer algemene aanbevelingen gedaan ten aanzien van de besluitvorming. Hierbij komt voor elk van de vijf belangrijke aspecten een aanbeveling aan bod.

### **5.2.1 Agendering**

In Maastricht is het idee om de burgerbegroting in te voeren ontstaan in de gemeenteraad, waar een aantal raadsleden goede verhalen hadden gehoord over de burgerbegroting in Antwerpen en enthousiast waren over hoe het daar verliep (Respondent 10). Pas nadat de gemeenteraad met een grote afvaardiging het district Antwerpen had bezocht en het spel van de burgerbegroting zelf heeft gespeeld, is er een sessie georganiseerd om inhoudelijk te kijken waar de burgerbegroting op gericht moet worden en welke doelen bereikt moeten worden (Respondent 10). Bij deze informele raadsbijeenkomst zijn gemeenschapsvorming en zelfsturing als centrale doelen aangemerkt door de aanwezige raadsleden.

Het gevaar hierbij is echter dat de burgerbegroting zich teveel gaat spiegelen aan de Antwerpse burgerbegroting, terwijl iedere burgerbegroting weer anders is en ook in Maastricht specifieke uitdagingen een rol spelen. Aan de ene kant gaat de burgerbegroting in Antwerpen over veel meer geld en aan de andere kant heeft de gemeente Maastricht meer bevoegdheden dan het district Antwerpen, waardoor de uitkomsten uit de pilot niet teveel met die uit Antwerpen vergeleken moeten worden. Door goed te blijven nadenken over de voorwaarden en doelen van de burgerbegroting kan vooraf veel ondervangen worden (Respondent 9). Dan is ook duidelijker waar de resultaten uit de pilot aan getoetst dienen te worden.

*Aanbeveling: Leg in het ontwerp de nadruk op de specifieke uitdagingen voor Maastricht. Zorg ervoor dat de burgerbegroting niet slechts een kopie van het Antwerps model wordt.*

### **5.2.2 Openheid**

Naast een flexibele opstelling is het delen van invloed van belang. Om hier daadwerkelijk van te kunnen spreken dient het budget voor de burgerbegroting overeen te komen met de ambities van de gemeente. Zoals in paragraaf 5.1.6 reeds benoemd is, is het budget voor de pilot in 2020 van 150.000 euro niet toereikend. Om het doel te bereiken van een gedragen burgerbegroting die bij kan dragen aan het verhogen van het gemeenschapsgevoel en daarnaast de kloof tussen de burger en overheid kan verkleinen zal meer richting het budget van Antwerpen opgeschoven moeten worden. Indien dit gebeurt is er namelijk budget om het in meerdere wijken of eventueel stadsbreed op te zetten, heeft iedereen de kans om deel te nemen en is er pas echt sprake van een inclusieve burgerbegroting. Indien het budget in komende jaren niet verhoogd wordt dienen de ambities naar beneden bijgesteld te worden.

*Aanbeveling: Met name voor op het bevorderen van de gemeenschapsvorming is een verhoging van het budget na 2020 belangrijk, zodat er genoeg geld is om stadsbrede projecten door te voeren en iedereen de kans heeft om deel te nemen aan de deliberatie.*

### **5.2.3 Verwachtingen**

Om het enthousiasme van burgers te behouden is het van belang dat het vooraf voor burgers duidelijk is waar ze binnen de burgerbegroting invloed op hebben en waarop niet. Na het buurtbudget van 2018/2019 omschrijft de gemeente Venlo het verwachtingsmanagement zelf als een van de verbeterpunten (Gemeente Venlo, intern document). Met name het vooraf vastleggen van de spelregels en de criteria voor het indienen van de projecten en het inzichtelijk maken van wat de gemeente al op de planning heeft staan vragen meer aandacht (Gemeente Venlo, intern document). Vanuit de kant van de bewoners wordt dit beeld bevestigd en was er met name onduidelijkheid over de selectiecriteria voor de projecten (Respondent 14). Dit kan voorkomen worden door zoals in Antwerpen ieder jaar voorafgaand aan de burgerbegroting informatiebijeenkomsten te houden over het proces van de burgerbegroting en na iedere ronde een terugkoppeling te geven.

Naast een goed verwachtingsmanagement is ook een strakke organisatie van belang (Respondent 4). Een goede procesbegeleiding kan helpen bij het zoeken naar gemeenschappelijke waarden en belangen, waardoor burgers er beter samen uit kunnen komen (Respondent 4). Dit blijkt uit de casus in Venlo, waar onduidelijkheid en frustratie onder de bewoners ontstond tijdens de stemronde toen mensen van buiten de wijk aanwezig waren en uiteindelijk ook twee projecten werden gekozen die buiten de wijk gesitueerd zijn (Respondent 11). Belangrijk is hierbij dat er genoeg middelen vanuit de gemeente beschikbaar worden gesteld voor de organisatie van de burgerbegroting, zodat er voldoende ambtelijke ondersteuning is voor de burgers.

*Aanbeveling: Organiseer voorafgaand aan de burgerbegroting bijeenkomsten waarin de spelregels en het verloop van de verschillende rondes worden toegelicht. Zorg daarnaast voor een strakke organisatie en goede procesbegeleiding tijdens de burgerbegroting zelf.*



#### **5.2.4 Rol burgers**

Bewoners kunnen meer geactiveerd worden door ze eigenaar van hun project te maken. In Emmen gebeurt dit door groepen bewoners zelf de uitvoering van projecten op zich te laten nemen (Respondent 2). Door burgers te betrekken bij de uitvoering van hun projecten kan de saamhorigheid en gemeenschapsvorming worden gestimuleerd, doordat burgers zich meer eigenaar voelen van hun project en dit meer gaan uitdragen. De burgerbegroting gaat dan reclame voor zichzelf maken, waardoor ook weer meer burgers gemobiliseerd worden (Respondent 10).

*Aanbeveling: Laat burgers zoveel mogelijk hun eigen projecten uitvoeren of doe dit in co-creatie bij zaken die te technisch zijn.*

#### **5.2.5 Politieke steun**

Ten slotte valt ten aanzien van de politieke steun op dat deze in Antwerpen, Breda, Venlo en Emmen allemaal relatief groot is. Tegelijkertijd blijft het vaak moeilijk om burgers het volledige vertrouwen te geven, terwijl je bij een burgerbegroting juist bewoners het vertrouwen wil geven en minder de nadruk wil leggen op de regels en controle (Respondent 2). Zo heeft in Venlo een raadslid deelgenomen aan het buurtbudget. Met het oog op zelfsturing en het overdragen van echte verantwoordelijkheid aan burgers is interventie van politici niet gewenst en dienen bewoners de ruimte te hebben om zelf projecten in te dienen. Ambtelijke ondersteuning kan bewoners wel helpen bij het voeren van een dialoog en het komen tot consensus.

*Aanbeveling: Voorkom politieke interventie in de burgerbegroting en geef burgers echte verantwoordelijkheid.*

## Hoofdstuk 6 – Conclusie

In dit hoofdstuk wordt allereerst nog kort ingegaan op de antwoorden op de deelvragen. Vervolgens wordt aan de hand hiervan een antwoord gegeven op de hoofdvraag. Tot slot wordt gereflecteerd op de gebruikte theorieën en onderzoeksmethoden en komen aanbevelingen voor vervolgonderzoek aan bod.

### 6.1 Beantwoording onderzoeksvragen

Nu we bij het laatste hoofdstuk zijn aangekomen is het tijd om een antwoord op de hoofdvraag te geven. Als eerste komt een samenvatting van de antwoorden op de deelvragen die in de hoofdstukken hiervoor zijn behandeld aan bod, waarna aan de hand het antwoord op de hoofdvraag naar voren komt.

#### 6.1.1 Beantwoording deelvragen

De eerste deelvraag luidt: *“Hoe verhoudt burgerparticipatie zich tot coproductie en zelfsturing?”*. Uit het theoretisch kader blijkt dat zelfsturing een stap verder gaat dan coproductie. Daar waar bij coproductie initiatieven van burgers vaak worden overgenomen door de overheid, ligt bij zelfsturing het eigenaarschap van de activiteit bij burgers (Custers & Schmitz, 2012, p. 23). Zelfsturing kan in termen van de participatieladder van Arnstein (1969) als vorm van burgerparticipatie worden gezien. Bij volledige zelfsturing nemen burgers de leiding over een bepaald beleid of programma op zich en is er sprake van de hoogste rang van burgerparticipatie, die van burgerbeheersing (Custers & Schmitz, 2012, p. 19).

De tweede deelvraag is: *“Wat zijn de randvoorwaarden voor een succesvolle burgerparticipatie?”*. Als eerste is het van belang hoe beleid op de agenda komt, omdat dit bepaalt of bepaalde wensen en eisen van burgers wel of niet op de agenda komen (Akkerman, Resodihardjo & de Vries, 2014, p. 50). Bovendien is de openheid van belang, hetgeen inhoudt dat het bestuur van een overheidsorganisatie en de participanten een enigszins flexibele opstelling of opvatting dienen te hebben en het bestuur in staat en bereid moet zijn om invloed te delen met het de participanten en inzicht te geven in hun eigen afwegingen (Pröpper, 2009, p. 53). Een andere belangrijke voorwaarde voor een geslaagd interactief beleid wordt gevormd door duidelijke verwachtingen vooraf over de rol en inbreng van het bestuur en van de deelnemers (Pröpper, 2009, p. 54). Bovendien is de rol van de deelnemende burgers van belang. Zij dienen voldoende vrijheid te krijgen en over voldoende middelen te beschikken om de door het bestuur verwachte bijdrage te leveren (Pröpper, 2009, p. 61). Ten slotte is de politieke steun van belang, aangezien politici bevoegd zijn met betrekking tot de implementatie van participatie-initiatieven en het besluit nemen wat met de uitkomst van deze participatieprojecten wordt gedaan en of deze worden voortgezet (Karlsson, 2012, p. 799).

De derde deelvraag luidt: *“Op welke verschillende manieren kan een burgerbegroting procesmatig worden ingericht en wat zijn de implicaties hiervan?”*. De keuze voor een bepaalde inrichting van een burgerbegroting hangt af van het doel waarvoor de burgerbegroting in het leven is geroepen (Wolf et al., 2018, p. 40). Het doel van de burgerbegroting bepaalt namelijk waar op ingezet wordt en om dit doel te kunnen bereiken moet de vorm van de burgerbegroting hierop worden aangepast (Wolf et al., 2018, p. 15). De drie mogelijke doelen van een burgerbegroting zijn activering, beleidsinput en burgerschap. Vervolgens noemen Wolf et al. (2018) een zestal keuzemogelijkheden ten aanzien van de procesmatige inrichtingsvorm van een burgerbegroting. Als eerste kan een burgerbegroting inzetten op het verkrijgen van bestuurlijke informatie door middel van een dialoog van bestuurders met burgers of kan het juist inzetten op het laten begroten door burgers (Wolf et al., 2018, p. 32). Een tweede belangrijke keuze is die tussen deliberatie en aggregatie. Als derde moet nagedacht worden over de doelgroep. Afhankelijk van of het doel is om zoveel mogelijk burgers te laten participeren of om een doorsnede van de burgers te betrekken moet de mobilisatie van deelnemers anders worden aangepakt (Wolf et al., 2018, p. 35). Hierbij kunnen tevens selectiemethoden worden gebruikt die gericht zijn op het bereiken van speciale doelgroepen, bijvoorbeeld in wijken waar mensen wonen die normaal gesproken ondervertegenwoordigd zijn in participatie-trajecten (Wolf et al., 2018, p. 35). Daarnaast kan er variatie zijn in de breedte van het beleidsdomein dat overheden aan burgers voor willen leggen (Wolf et al., 2018, p. 36). Als vijfde noemen Wolf et al. (2018, p. 37) de keuze voor financiële verankering van de burgerbegroting. Er kan een aparte financieringsstroom ingezet worden voor de burgerbegroting, de reguliere begroting kan tot object van participatief begroten gemaakt worden of een specifiek deel van het normale budget kan worden gereserveerd voor de burgerbegroting (Wolf et al., 2018, p. 38). Hierbij is het ook belangrijk wat de omvang van het budget is, waarbij het budget in een gezonde verhouding moet staan met de organisatiekosten van de burgerbegroting (Wolf et al., 2018, p. 24). Ten slotte kunnen keuzes worden gemaakt ten aanzien van het detailniveau waarop burgers projecten mogen voorstellen. Hierbij kunnen concrete voorstellen gedaan worden op projectniveau of op het meer abstracte niveau van thema's (Wolf et al., 2018, p. 39).

De vierde deelvraag *“Wat houdt gemeenschapsvorming in?”* wordt beantwoord door vanuit het begrip sociale cohesie te vertrekken. Gemeenschapsvorming kan namelijk als onderdeel van sociale cohesie worden gezien. De sociale cohesie van een buurt stijgt naarmate de buurtbewoners meer bereid zijn om hun bijdrage te leveren aan buurtactiviteiten (Foster-Fishman, Pierce & Van Egeren, 2009). Voor gemeenschapsvorming is namelijk een gemeenschapsgevoel vereist, hetgeen omschreven kan worden als de mate waarin bewoners een gevoel van wederzijdse betrokkenheid en verbondenheid met en afhankelijkheid van hun burens ervaren (Foster-Fishman et al., 2009, p. 552).

Met betrekking tot de vijfde deelvraag *“Wat is volgens de literatuur de relatie tussen de burgerbegroting en gemeenschapsvorming?”* de relatie tussen burgerparticipatie en gemeenschapsvorming als uitgangspunt genomen. Participatie van burgers in een bepaalde wijk kan op verschillende manieren een bijdrage leveren aan de gemeenschapsvorming in deze wijk. Een van deze manieren is de toename van sociale contacten in de wijk, hetgeen zowel het doel als een neveneffect kan zijn van een bewonersinitiatief (van de Wijdeven, 2012, p. 265). Andrews (2009, p. 436) voegt hieraan toe dat de participatie van burgers in gemeenschapsorganisaties of initiatieven in de wijk bij kan dragen aan het wederzijds respect. Burgers komen meer met elkaar in contact, waardoor ze een beter idee krijgen van het belang van anderen en uiteindelijk het algemeen belang (Andrews, 2009, p. 436). Meer in het bijzonder zijn vormen van directe democratie zoals de burgerbegroting over het algemeen succesvol in het vergroten van het gemeenschapsgevoel. Dit succes is toe te schrijven aan het vermogen om een brede groep burgers te betrekken in debatten over de begroting, zodat de belangen van alle stakeholders vertegenwoordigd zijn (Taylor-Gooby, 2012, p. 372).

De zesde deelvraag *“Hoe zijn de burgerbegrotingen in Antwerpen, Breda, Venlo en Emmen procesmatig ingericht?”* is de eerste deelvraag die beantwoord wordt vanuit empirische data. Ten aanzien van de doelen valt op dat de modellen van Antwerpen en Venlo breder georiënteerd zijn en de modellen van Breda en Emmen een nauwere focus hebben, respectievelijk op beleidsinput en activering. Breda Begroot is het enige model dat op de dialoog tussen gemeente en burger gericht is, vanwege de focus op het peilen van de behoeftes in de wijk en de bewoners van deze wijk (Respondent 9). De mobilisatie van alle vier de burgerbegrotingen is gericht op het bereiken van zoveel mogelijk inwoners, waarbij het district Antwerpen extra inzet op het bereiken van specifieke doelgroepen, vaak in specifieke buurten (Respondent 3). Wat betreft de budgetten is in de cases van Antwerpen en Breda sprake van een reservering voor de burgerbegroting, in Venlo wordt een aparte financieringsstroom ingezet door middel van cofinanciering en in Emmen is juist weer de tussenvorm van toepassing.

Vervolgens is de zevende deelvraag *“Hoe is het besluitvormingsproces rondom de burgerbegroting in Antwerpen, Breda, Venlo en Emmen verlopen?”* behandeld. Van een directe maatschappelijke aanleiding voor het ontstaan van de burgerbegroting is alleen in Venlo sprake, omdat de gemeente met het buurtbudget de saamhorigheid in de wijk wil terugbrengen, het aantal sociale contacten wil laten toenemen en de criminaliteit wil terugdringen (Respondent 14). De mate van openheid loopt uiteen in de verschillende steden. Aan de ene kant staat Antwerpen, waar de durf en het enthousiasme bij ambtenaren vanaf het begin groot was en ook het enthousiasme bij bestuurders snel toenam naarmate het proces van de burgerbegroting vorderde (Respondent 7; Respondent 13). Aan de andere kant

wordt in Venlo en Emmen benadrukt dat er nog meer ruimte aan burgers gegeven moet worden. Aangaande de verwachtingen is bij de verschillende steden in wisselende mate aan deze verwachtingen voldaan. Met name in Antwerpen en Venlo zijn er positieve resultaten geboekt op het sociale vlak en zijn de onderlinge contacten tussen wijkbewoners en de saamhorigheid toegenomen. In Antwerpen komen er bovendien groepen bewoners af op de burgerbegroting die bij andere participatietrajecten van het district minder bereikt worden (Respondent 13). Met betrekking tot de rol van de burgers valt op dat de betrokkenheid van burgers bij de inrichting van het burgerbegrotingsproces in Breda en Emmen het grootst is geweest. In Breda konden burgers plaatsnemen in het bouwteam van de burgerbegroting, waarin verder bewoners, raadsleden, ambtenaren en collegeleden zaten (Respondent 9). Bewoners hebben in Emmen in afstemming met ambtenaren de centrale doelen gekozen (Respondent 2). Hier wordt ook de uitvoering van de projecten veel meer bij de burgers zelf gelegd. Ten aanzien van de beschikbaarheid van de middelen wordt zowel in Venlo als in Emmen benadrukt dat er meer begeleiding voor de burgers van de gemeente nodig is bij zowel het indienen van de projecten als de keuze voor deze projecten. Ten slotte verschilt ook de mate van politieke steun per burgerbegroting. In Antwerpen is de districtsraad vanaf het begin meegenomen bij de besluitvorming rondom de burgerbegroting, hetgeen hier tot meer draagvlak heeft geleid (Respondent 3; Respondent 13). Dit terwijl er met name in Venlo en Emmen nog moeite is met het overdragen van verantwoordelijkheid aan burgers. In Venlo is een raadslid betrokken bij het buurtbudget en moet het nog meer aan burgers zelf worden overgelaten, daar waar er in Emmen juist meer steun voor de burgerbegroting in de gemeenteraad is dan in het college. Niet alle bestuurders zijn hier bereid om bewoners beslissingsbevoegdheid te geven over de besteding van budgetten, waardoor niet alle door burgers gekozen budgetten zijn overgeheveld naar de burgerbegroting (Respondent 2).

In de achtste deelvraag *“Hoe is het besluitvormingsproces ten aanzien van de burgerbegroting in Maastricht tot op heden verlopen?”* is specifiek ingegaan op de empirische resultaten met betrekking tot Maastrichtse burgerbegroting. De centrale doelen van de Maastrichtse burgerbegroting, gemeenschapsvorming en zelfsturing, zijn door de gemeenteraad opgesteld. Deze doelen worden als middelen gezien om de democratie te versterken (Respondent 10). De verwachtingen van de gemeente Maastricht zijn dan ook gericht op het bereiken van nieuwe groepen mensen en het doel is om over een aantal jaar een gedragen burgerbegroting te hebben waarin iedereen van student tot oudere bewoner de burgerbegroting kent en hieraan wil deelnemen (Respondent 10).

Ten slotte luidt de negende deelvraag *“Welke aanbevelingen kunnen aan de hand van de burgerbegrotingen in Antwerpen, Breda, Venlo en Emmen voor de Maastrichtse burgerbegroting worden gedaan?”*. Allereerst is aanbevolen om het begroten door burgers centraal te stellen en zoveel mogelijk verantwoordelijkheid in de handen van burgers zelf te

leggen. Daarnaast moet de nadruk op deliberatie gelegd worden. Bovendien is een brede reclamecampagne nodig die inzet op het bereiken van zoveel mogelijk inwoners. Met name voor op het bevorderen van de gemeenschapsvorming is een verhoging van het budget na 2020 belangrijk, zodat er genoeg geld is om stadsbrede projecten door te voeren en iedereen de kans heeft om deel te nemen aan de deliberatie. Verder is het belangrijk om burgers zoveel mogelijk hun eigen projecten uit te laten voeren of dit in co-creatie te doen bij zaken die te technisch zijn. Ten slotte dient politieke interventie tijdens de burgerbegroting voorkomen te worden om burgers echt vrij te laten en daadwerkelijk financiële verantwoordelijkheid aan burgers over te dragen.

### **6.1.2 Beantwoording hoofdvraag**

Nu de antwoorden op alle deelvragen nog eens kort naar voren zijn gebracht, kan een antwoord gegeven worden op de vraagstelling: *Hoe kan de burgerbegroting in Maastricht het best worden ontworpen om de beoogde doelstellingen van gemeenschapsvorming en zelfsturing te bereiken?* Uiteindelijk heeft dit onderzoek niet geresulteerd in een ontwerp dat uit te leggen is als een rigide blauwdruk. Het ontwerp dat uit dit onderzoek is voortgekomen biedt wel een aantal belangrijke aandachtspunten en handvaten. Deze worden onderverdeeld in de aandachtspunten ten aanzien van de inrichtingsvorm van het burgerbegrotingsproces en het besluitvormingsproces.

#### Deel 1: Inrichtingsvorm burgerbegrotingsproces

##### 1. Ontwerpkeuze dialoog of door burgers:

Voor gemeenschapsvorming is het belangrijk dat er wordt gefocust op het bevorderen van de deliberatie, zodat er een gesprek tussen burgers kan ontstaan waarbij door middel van een dialoog en discussie tot consensus kan worden gekomen. Daarnaast is het met het oog op het doel zelfsturing van belang dat er verantwoordelijkheid aan burgers wordt overgedragen en zoveel mogelijk aan burgers wordt overgelaten.

##### 2. Ontwerpkeuze deliberatie of aggregatie:

Om de gemeenschapsvorming te bevorderen is deliberatie van belang, omdat mensen met verschillende achtergronden zo met elkaar in gesprek komen, een wederzijds respect voor elkaar ontwikkelen en er een gezamenlijk belang kan ontstaan. Voor de bevordering van een goede deliberatie kan het consensusmodel van Antwerpen een uitkomst zijn, doordat burgers hiermee inzicht krijgen in de beslissingen die de overheid moet nemen voor het algemeen belang en daarmee ook meer begrip krijgen voor elkaar en voor de overheid. Daarnaast is voor de activering van burgers belangrijk dat individuele burgers hun projecten door de stemronde kunnen krijgen en niet overruled worden door een lobby van organisaties, hetgeen

nu in Antwerpen soms wel het geval is. Door het stemgewicht van kleine projecten van individuele burgers groter te maken dan dat van grotere projecten worden burgers gemotiveerd om betrokken te blijven en zich eventueel ook buiten de burgerbegroting om in te gaan zetten voor de wijk of de stad.

### 3. Ontwerpkeuze mobilisatie:

Met betrekking tot de doelen gemeenschapsvorming en zelfsturing dienen zowel zoveel mogelijk burgers als zoveel mogelijk verschillende bevolkingsgroepen worden bereikt, zodat mensen met verschillende achtergronden de dialoog met elkaar kunnen voeren en het wederzijds respect voor elkaar kan toenemen. Om een inclusieve burgerbegroting te krijgen waarin zoveel mogelijk verschillende groepen deelnemen dient extra te worden ingezet op het bereiken van speciale doelgroepen, eventueel in specifieke buurten, die normaal gesproken ondervertegenwoordigd zijn bij burgerparticipatietrajecten van de gemeente. Om het bereik van de burgerbegroting te vergroten is het aan te bevelen online een kanaal te creëren waar burgers kunnen stemmen op de ingediende projecten. Online kan echter geen deliberatie gevoerd worden, waardoor het raadzaam is om vanwege het belang van de deliberatie het stemgewicht van de online projecten te verhogen. Ten slotte is een aandachtspunt om bewoners die online stemmen niet alleen te laten stemmen, maar ook de mogelijkheid te geven om hun keuze voor een bepaald project te beargumenteren. Hierdoor worden burgers gestimuleerd om een meer overwogen beslissing te nemen.

### 4. Ontwerpkeuze algemeen of thematisch:

Laat burgers zoveel mogelijk vrij in hun keuze voor de thema's en kies dan ook voor een algemene burgerbegroting. Door vooraf niet één thema te kiezen maar deze keuze bij de deelnemende burgers neer te leggen kunnen zij hierover discussiëren en moeten zij er met elkaar uit zien te komen. Bovendien blijf je hiermee vanuit het oogpunt van zelfsturing in het enthousiasme van burgers en geef je ze echte verantwoordelijkheid.

### 5. Ontwerpkeuze nieuw budget of deel bestaand budget:

Met name wat betreft gemeenschapsvorming en het bereiken van een zo breed mogelijke groep burgers in Maastricht zou een stadsbrede of in meerdere wijken opgezette burgerbegroting naar het model van Antwerpen de beste optie zijn. Het budget van 150.000 euro is echter niet vergelijkbaar met de 1,4 miljoen euro in Antwerpen, hetgeen gevolgen heeft voor de grootte van de projecten die uitgevoerd kunnen worden. Om daadwerkelijk de gehele gemeenschap te kunnen versterken en stadsbreed de democratie te versterken, wat het uiteindelijke doel is, is dit budget dan ook niet toereikend. Zodoende kan voor 2020 beter voor

een burgerbegroting op wijk-of buurtniveau worden gekozen naar het model van Emmen of Venlo.

#### 6. Ontwerpkeuze thema's of losse projecten:

De meest geschikte keuze is hier een tussenvorm waarbij eerst door bewoners geld aan thema's en vervolgens projecten wordt toegewezen, omdat hiermee de meeste verantwoordelijkheid bij burgers wordt neergelegd en tegelijkertijd bij zowel de keuze voor het thema als voor het project deliberatie centraal staat. Bij de keuze voor een tussenvorm kunnen thema's afkomstig zijn uit het coalitieakkoord of uit de begroting. Een burgerbegroting die gericht is op gemeenschapsvorming en zelfsturing dient niet te diep in te gaan op specifieke budgetten uit de begroting, omdat het dan een technische financiële discussie wordt die niet voor alle burgers interessant is. Aan te bevelen is dan ook een keuze te maken voor beleidsthema's die afkomstig zijn uit het coalitieakkoord.

### Deel 2: Besluitvormingsproces

#### 1. Aspect agendering:

De burgerbegroting kwam in Maastricht op de agenda nadat raadsleden de goede verhalen over de burgerbegroting in Antwerpen hadden gehoord. Pas nadat een groep raadsleden het district Antwerpen had bezocht om informatie over de burgerbegroting in te winnen en te zien hoe het in zijn werk gaat, is er een sessie georganiseerd om inhoudelijk te kijken waar de burgerbegroting op gericht moet worden en welke doelen bereikt moeten worden. Hier ligt echter het gevaar op de loer dat de Maastrichtse burgerbegroting teveel gespiegeld wordt aan het Antwerps model. Gezien het grote verschil in budget enerzijds en het feit dat de gemeente Maastricht juist meer verantwoordelijkheden en bevoegdheden heeft dan het district Antwerpen, spelen er echter heel andere uitdagingen. Het is dan ook aan te bevelen voor de gemeente Maastricht om na te blijven denken over de specifieke aandachtspunten voor de Maastrichtse burgerbegroting en zo meer te werken aan de eigen identiteit van deze burgerbegroting. Als duidelijker is welke concrete resultaten na de pilot in 2020 verwacht worden, kan hier in het ontwerp op worden gefocust.

#### 2. Aspect openheid:

Om echt van openheid te kunnen spreken dient het budget voor de burgerbegroting in overeenstemming te worden gebracht met de ambities van de gemeente. Concreet betekent dit dat na 2020 richting het budget van Antwerpen gegaan moet worden. Indien dit gebeurt is er namelijk budget om het in meerdere wijken of eventueel stadsbreed in te voeren, kan iedereen deelnemen en is pas sprake van een inclusieve burgerbegroting.



### 3. Aspect verwachtingen:

Om het enthousiasme van burgers te behouden is het van belang dat het vooraf voor burgers duidelijk is hoever hun invloed reikt. Met name het vooraf vastleggen en communiceren van de spelregels en de criteria voor het indienen van de projecten blijkt belangrijk voor het voorkomen van onduidelijkheid en frustratie bij bewoners. Daarnaast is een strakke organisatie en een goede procesbegeleiding van belang. Dat laatste kan helpen bij het zoeken naar gedeelde waarden en belangen, hetgeen burgers helpt om er samen uit te komen in de discussie. Belangrijk is hierbij dat er genoeg middelen vanuit de gemeente beschikbaar worden gesteld voor de organisatie van en ambtelijke ondersteuning tijdens de burgerbegroting.

### 4. Aspect rol burgers:

De zelfsturing kan bevorderd worden door burgers meer eigenaar van hun project te maken. Door burgers zelf de uitvoering van hun projecten op zich te laten nemen kan de saamhorigheid en gemeenschapsvorming worden gestimuleerd, doordat burgers zich meer eigenaar voelen van hun project en dit meer gaan promoten naar anderen. De burgerbegroting gaat dan reclame voor zichzelf maken en trekt daardoor weer meer bewoners aan.

### 5. Aspect politieke steun:

Om burgers echt te kunnen activeren is het nodig om ze het volledige vertrouwen te geven en minder in de regels en controle te gaan zitten. Belangrijk is om politieke interventie te voorkomen en politici niet te laten deelnemen aan de burgerbegroting. Dit dient echt een proces van de burgers te zijn, waarbij ze niet gestuurd moeten worden maar zelf hun keuzes moeten kunnen maken. Alleen dan kan het maximale eruit gehaald worden en kunnen gemeenschapsvorming en zelfsturing het best bereikt worden.

## **6.2 Reflectie**

Eerst wordt gereflecteerd op de gebruikte theorieën. Vervolgens wordt kritisch gekeken naar de gebruikte onderzoeksmethoden. Ten slotte komen aanbevelingen voor vervolgonderzoek aan bod.

### **6.2.1 Theoretische reflectie**

Vanwege het feit dat de burgerbegroting nog een vrij nieuwe vorm van burgerparticipatie is, is er nog relatief weinig literatuur die specifiek over de burgerbegroting gaat. Als gevolg hiervan is in dit onderzoek in een aantal gevallen, met name met betrekking tot de besluitvormingskant van het ontwerp, algemene theorie over burgerparticipatie en de vormen

hiervan toegepast op de burgerbegroting. Het analysekader om aanbevelingen te doen voor het ontwerp van de burgerbegroting bestond naast de belangrijke aspecten voor de besluitvorming uit de inrichtingsvormen van het burgerbegrotingsproces. Hiervoor werd gekeken naar de mogelijke doelen en ontwerpkeuzes voor een burgerbegroting.

Voornamelijk voor het analyseren van de inrichtingsvormen bleek het analysekader een goede basis te zijn. Met betrekking tot de belangrijke aspecten ten aanzien van de besluitvorming bleek dat enkele aspecten minder van toepassing zijn op een burgerbegroting. In het bijzonder gaat het hier om de aspecten agendering en verwachtingen. Bij de agendering geldt dat de burgerbegroting in de verschillende onderzochte steden vanwege de nieuwheid van de participatievorm als pilot is gestart. Hierdoor is er niet altijd sprake van een maatschappelijke aanleiding en begint het vaak als experiment. Dit heeft ook gevolgen voor de verwachtingen, omdat er zonder heel concrete verwachtingen vooraf wordt begonnen met de burgerbegroting. Het vergelijken van de uiteindelijke resultaten met de verwachtingen vooraf is dan ook in een aantal cases moeilijk gebleken.

### **6.2.2 Methodologische reflectie**

De methoden van onderzoek zijn nuttig gebleken om inzicht te verkrijgen in de verschillende mogelijke ontwerpen van een burgerbegroting en aanbevelingen te kunnen doen voor het ontwerp van de Maastrichtse burgerbegroting. Toch zijn er ook aanmerkingen te maken met betrekking tot de gebruikte methoden.

Als eerste kan kritisch naar de caseselectie worden gekeken. Vanwege het beperkt aantal burgerbegrotingen in steden in Nederland is de keuze voor deze cases vooral gebaseerd op het vereiste van een vergelijkbare schaalgrootte met Maastricht. Het gevolg van deze keuze is dat met name de Bredase casus qua doelstellingen en ontwerpkeuze uiteindelijk geen goed vergelijkingsmateriaal vormde voor de Maastrichtse casus. Aan de andere kant heeft de keuze voor het buurtbudget in Venlo positief uitgedaakt en veel inzichten en aandachtspunten opgeleverd. Tegelijkertijd moet er kritisch naar de uitkomsten uit de Venlose casus worden gekeken. In de cases Antwerpen, Breda en Emmen loopt de burgerbegroting namelijk al langer en heeft de burgerbegroting zich al meer doorontwikkeld, terwijl deze in Venlo nog meer in de pilotfase zit. Meer jaren ervaring met de burgerbegroting zorgt ook voor meer ervaring bij de gemeentelijke organisatie, hetgeen invloed kan hebben op de uitkomsten.

Daarnaast ligt met name met betrekking tot de besluitvorming en in het bijzonder de aspecten openheid en politieke steun het gevaar van sociaal wenselijke antwoorden op de loer. Een manier waarop de onderzoeker dit heeft geprobeerd te verkleinen is door goed door te vragen tijdens interviews.

### **6.2.3 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek**

Dit onderzoek is een ontwerpend advies, waarbij aan de hand van de procesmatige inrichtingsvormen van de burgerbegroting en besluitvorming in Antwerpen, Breda, Venlo en Emmen aanbevelingen worden gedaan voor het ontwerp van de Maastrichtse burgerbegroting, met het oog op het bereiken van de beoogde doelen van gemeenschapsvorming en zelfsturing. Een eerste interessante invalshoek voor toekomstig onderzoek naar burgerbegrotingen is dan ook om meer naar de achterkant van het proces te kijken. Hiermee zou meer inzicht kunnen worden verkregen over de effectiviteit of het succes van burgerbegrotingen voor het bereiken van bepaalde doelen.

Verder is het zo dat in dit onderzoek is gefocust op burgers als deelnemers aan de burgerbegroting. In Antwerpen participeren echter ook organisaties in de burgerbegroting. Het zou interessant kunnen zijn voor vervolgonderzoek om in te zoomen op deze organisaties en hun rol in het burgerbegrotingsproces.

Bovendien is dit onderzoek specifiek gericht op de zaken die een burgerbegroting op het sociale vlak kan bewerkstelligen, in het bijzonder ten aanzien van gemeenschapsvorming en zelfsturing. Een mogelijkheid voor toekomstig onderzoek is om nog dieper in te gaan op dit sociale aspect en te onderzoeken wat een burgerbegroting voor invloed heeft op de leefbaarheid van of sociale cohesie in een wijk of stad.

Ten slotte is een aanbeveling voor vervolgonderzoek om meer naar de financiële kant van een burgerbegroting te kijken. De burgerbegroting in Emmen is een voorbeeld waarbij burgers plannen indienen voor de invulling van specifieke budgetten in de begroting. De potentie van een burgerbegroting die op deze manier ingericht is om de begroting te beïnvloeden enerzijds en de betrokkenheid onder de inwoners te vergroten anderzijds kunnen interessante onderwerpen voor toekomstig onderzoek zijn.

## Literatuurlijst

- Aardema, H. (2002). *Bedrijfsmatige schijnbewegingen: Over BBI, verstaffing en waarde-interactionisme*. Leusden: Bestuur & Management Consultants.
- Akkerman, A., Resodihardjo, S. L., & Vries, M. S. de. (2014). Problemen op de agenda. In A. Hoogerwerf & M. Herweijer (Eds.), *Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap* (pp. 49-64). Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Alford, J. (2014). The Multiple Facets of Co-Production: Building on the work of Elinor Ostrom. *Public Management Review*, 16(3), 299-316.
- Andrews, R. (2009). Civic Engagement, Ethnic Heterogeneity, and Social Capital in Urban Areas: Evidence from England. *Urban Affairs Review*, 44(3), 428-440.
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
- Baarsma, B. (2003). *Maatschappelijk bungeejumpen of gerichte zelfsturing? Essay over zelfsturing in de publieke sector*. Amsterdam: SEO Amsterdam.
- Beckett, J., & Simrell King, C. (2002). The Challenge To Improve Citizen Participation In Public Budgeting: A Discussion. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 14(3), 463-485.
- Beuermann, D. W., & Amelina, M. (2014). *Does Participatory Budgeting Improve Decentralized Public Service Delivery?* Washington D.C., USA: Inter-American Development Bank.
- Bleijenbergh, I. (2015). *Kwalitatief onderzoek in organisaties*. Amsterdam: Boom Lemma uitgevers.
- Bolt, G., & Torrance, M. I. (2005). *Stedelijke herstructurering en sociale cohesie*. Zeist: A-D Druk BV.
- Brandesen, T., & Honingh, M. (2016). Distinguishing Different Types of Coproduction: A Conceptual Analysis Based on the Classical Definitions. *Public Administration Review*, 76(3), 427-435.
- Brandesen, T., & Pestoff, V. (2006). Co-production, the third sector and the delivery of public services. *Public Management Review*, 8(4), 493-501.
- Bregman, R. (2016, 8 februari). *In meer dan 1.500 steden vindt nu een democratische revolutie plaats*. Geraadpleegd 6 mei 2019, op <https://decorrespondent.nl/3983/in-meer-dan-1-500-steden-vindt-nu-een-democratische-revolutie-plaats/153126435-3437f146>.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2019, april). *Bevolkingsontwikkeling per maand* [Dataset]. Geraadpleegd 18 juni 2019, op <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatschappij/bevolking>.
- CMO STAMM (2018). *Evaluatie Burgerbegroting Emmen*. Geraadpleegd 17 oktober 2019, op <https://www.gemeenteraademmen.nl/nc/vergaderingen/document/document/47233/via/them e%3A1468.html>.

Custers, J., & Schmitz, G. (2012). *Zelfsturende vitale gemeenschappen: Ervaringen van de Proeftuin Zelfsturing*. Delft: Eburon.

District Antwerpen (z.j.a). *Wat is de burgerbegroting?* Geraadpleegd 18 juni 2019, op <https://www.antwerpen.be/nl/overzicht/burgerbegroting-district-antwerpen/wat-is-de-burgerbegroting>.

District Antwerpen (z.j.b). *District Antwerpen*. Geraadpleegd 3 juli 2019, op <https://www.antwerpen.be/nl/overzicht/district-antwerpen-1>.

District Antwerpen (2019a). *Stad Antwerpen in Cijfers*. Geraadpleegd 20 juni 2019, op <https://www.antwerpen.be/nl/overzicht/stad-in-cijfers/stad-in-cijfers>.

District Antwerpen (2019b). *Jaarrekening 2018*. Geraadpleegd 3 oktober 2019, op [https://assets.antwerpen.be/srv/assets/api/download/379defe4-59d6-4c75-8d41-2cda5e57f1dd/AN\\_2018\\_JAARREKENING.pdf](https://assets.antwerpen.be/srv/assets/api/download/379defe4-59d6-4c75-8d41-2cda5e57f1dd/AN_2018_JAARREKENING.pdf).

Ebdon, C., & Franklin, A. L. (2006). Citizen Participation in Budgeting Theory. *Public Administration Review*, 66(3), 437-447.

Foster-Fishman, P. G., Pierce, S. J., & Van Egeren, L. A. (2009). Who Participates and Why: Building a Process Model of Citizen Participation. *Health Education & Behaviour*, 36(3), 550-569.

Gemeente Breda (z.j.). *Experiment Breda Begroot: startnotitie*. Geraadpleegd 23 september 2019, op [https://www.princenhage.net/uploads/file/startnotitie\\_breda\\_begroot.pdf](https://www.princenhage.net/uploads/file/startnotitie_breda_begroot.pdf).

Gemeente Breda (2019). *Begroting 2020*. Geraadpleegd 20 november 2019, op <https://breda.begroting-2020.nl/assets/docs/boekwerk%20begroting2020.pdf>.

Gemeente Emmen (2016). *Begroting 2017*. Geraadpleegd 20 juni 2019, op <https://www.gemeenteraademmen.nl/nc/vergaderingen/document/document/42890/via/them e%3A1914.html>.

Gemeente Emmen (2019). *Begroting 2020*. Geraadpleegd 20 november 2019, op <https://www.gemeenteraademmen.nl/nc/vergaderingen/document/document/48338/via/itema ttachment%3A18569.html>.

Gemeente Maastricht (2018). *Maastricht onbegrensd en ontspannen: Hoofdlijnenakkoord 2018-2022*. Geraadpleegd 25 maart 2019, op <https://maastricht.notubiz.nl/document/6565843/1/Maastricht%20onbegrensd%20en%20onts pannen%20-%20Hoofdlijnenakkoord%20coaliteit%202018-2022%C2%A0>.

Gemeente Maastricht (2019a). *Gemeenterekening 2018: Maastricht onbegrensd en ontspannen*.

Gemeente Maastricht (2019b). *Begroting 2020*. Geraadpleegd 20 november 2019, op [https://maastricht.raadsinformatie.nl/document/8019943/1/Raadsvoorstel\\_127-2019\\_-\\_Bijlage\\_2\\_-\\_Programmabegroting\\_2020](https://maastricht.raadsinformatie.nl/document/8019943/1/Raadsvoorstel_127-2019_-_Bijlage_2_-_Programmabegroting_2020).

Gemeente Venlo (z.j.). *Kadernota 2020*. Geraadpleegd 9 juli 2019, op

<https://www.venlo.nl/file/23970/download>.

Gemeente Venlo (2017). *Begroting 2018*. Geraadpleegd 20 juni 2019, op <https://venlo.begroting-2018.nl/>.

Hofman, J. (2016). *Burgerbegroting- de eerste ervaringen in Nederland*. Geraadpleegd 23 april 2019, op <http://democraticchallenge.nl/wp-content/uploads/2016/10/DC-burgerbegroting.pdf>.

Justice, J. B., Melitski, J., & Smith, D. L. (2006). E-Government as an Instrument of Fiscal Accountability and Responsiveness: Do the Best Practitioners Employ the Best Practices? *American Review of Public Administration*, 36(3), 301-322.

Karlsson, M. (2012). Participatory Initiatives and Political Representation: The Case of Local Councillors in Sweden. *Local Government Studies*, 38(6), 795-815.

Karré, P. M., Vanhommerig, I., & Bueren, E. van. (2015). De stad als lab voor sociale verandering. *Bestuurskunde*, 24(1), 3-11.

Kilic, M. (2008). *Derde generatie burgerparticipatie, hoe doe je dat?* Amersfoort: Twynstra Gudde.

Lokale Democratie (z.j.). *Breda Begroot: Burgerbegroting*. Geraadpleegd 18 juni 2019, op <https://www.lokale-democratie.nl/sites/default/files/201711/Factsheet%20Breda%20begroot.pdf>.

Marissing, E. van. (2008). *Buurten bij beleidsmakers: Stedelijke beleidsprocessen, bewonersparticipatie en sociale cohesie in vroeg-naoorlogse stadswijken in Nederland*. Geraadpleegd 27 maart 2019, op <https://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/29792/marissing.pdf?sequence=2>.

Ostaijen, J. van. (2013). Afrekenen met de deelgemeenten: het functioneren van binnengemeentelijke decentralisatie in Rotterdam en Antwerpen en een vergelijking met dorps- en wijkraden. *Bestuurswetenschappen*, 67(5/6), 94-114.

Ostrom, E. (1996). Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development. *World Development*, 24(6), 1073-1087.

Pröpper, I. (2009). *De Aanpak Van Interactief Beleid: Elke Situatie Is Anders*. Bussum: Coutinho.

Simons, M. (2011). *Leren van Lanxmeer: Een case-study naar de rol van sociaal kapitaal in interactieve beleidsvorming op gemeentelijk niveau*. Geraadpleegd 28 maart 2019, op <https://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/210265/Masterscriptie%20Maarten%20Simons%20definitief.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Sintomer, Y., Herzberg, C., & Röcke, A. (2008). Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(1), 164-178.

Sønderskov, M. (2019). Do local politicians really want collaborative governance? *International Journal of Public Sector Management*, 32(3), 320-330.

- Sousa Santos, B. de. (1998). Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy. *Politics & Society*, 26(4), 461-510.
- Specht, M. (2013). Zelforganisatie vanuit het perspectief van burgers: Inzichten uit onderzoek naar de pragmatiek van burgerparticipatie in drie Europese steden. *Bestuurskunde*, 22(1), 55-65.
- Stokkom, B. van, & Toenders, N. (2010). *De sociale cohesie voorbij: Actieve burgers in achterstandswijken*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Taylor-Gooby, P. (2012). The civil society route to social cohesion. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 32(7/8), 368-385.
- Vennix, J. A. M. (2011). *Theorie En Praktijk Van Empirisch Onderzoek*. Harlow, UK: Pearson.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2019). *Handleiding houdbaarheidstest gemeentefinanciën*. Geraadpleegd 24 september 2019, op [https://vng.nl/files/vng/201410\\_concept\\_verordening\\_sociaal\\_domein\\_kaag\\_en\\_braassem.pdfhttps%3A/20192503-handleiding-houdbaarheidstest-gemeentefinancien-20191.pdf](https://vng.nl/files/vng/201410_concept_verordening_sociaal_domein_kaag_en_braassem.pdfhttps%3A/20192503-handleiding-houdbaarheidstest-gemeentefinancien-20191.pdf).
- Waarstaatjegemeente (z.j.). *Gemeentelijke financiën*. Geraadpleegd 3 oktober 2019, op <https://www.waarstaatjegemeente.nl/dashboard/gemeentelijke-financi%C3%ABn>.
- Weezel, T. G. van. (2018, 8 november). Leefbaarheid arme buurten met rasse schreden achteruit: 'De problemen stapelen zich op'. *Volkskrant*. Geraadpleegd 27 maart 2019, op <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/leefbaarheid-arme-buurten-met-rasse-schreden-achteruit-de-problemen-stapelen-zich-op-br~b31d65b6/>.
- Wijdeven, T. M. F. van de. (2012). *Doe democratie: Over actief burgerschap in stadswijken*. Delft: Eburon.
- Wilkinson, C., Briggs, J., Salt, K., Vines, J., & Flynn, E. (2019). In participatory budgeting we trust? Fairness, tactics and (in) accessibility in participatory governance. *Local Government Studies*. doi: 10.1080/03003930.2019.1606798
- Wolf, E., Rys, S., & Dooren, W. van. (2018). *Naar Een Vlaamse Burgerbegroting? Lessen Uit De Binnenlandse En Buitenlandse Praktijk*. Geraadpleegd 16 april 2019, op [https://www.researchgate.net/publication/331384984\\_Naar\\_een\\_Vlaamse\\_burgerbegroting\\_Lessen\\_uit\\_de\\_binnenlandse\\_en\\_buitenlandse\\_praktijk](https://www.researchgate.net/publication/331384984_Naar_een_Vlaamse_burgerbegroting_Lessen_uit_de_binnenlandse_en_buitenlandse_praktijk).
- Yin, R. K. (2014). *Case Study Research: Design and Methods*. London, UK: Sage.

## **Bijlage 1: Interviewguides**

Op basis van de operationalisatie kunnen nu de interviewguides worden opgesteld. Dit zijn de gebruikte vragenlijsten voor de interviews in de gemeenten Antwerpen, Breda, Venlo en Emmen en de aparte vragenlijsten voor de gemeente Maastricht, inclusief een begeleidende tekst voor de introductie en de afsluiting. Hieronder zijn deze interviewguides opgenomen:

### **Interviewguides gemeente Maastricht**

#### *Interviewgide ambtenaren*

Hallo, hartelijk dank dat u mee wil werken aan dit interview voor mijn masterthesis. Ik zal mijzelf eerst even introduceren: mijn naam is Gwen Steuten, ik ben masterstudent bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen en doe mijn afstudeeronderzoek naar de burgerbegrotingen in Maastricht, Antwerpen, Breda, Venlo en Emmen. Dit onderzoek richt zich op het doen van aanbevelingen voor de nog te starten burgerbegroting in Maastricht en die aanbevelingen zijn gericht op zowel het inrichten en opzetten van de burgerbegroting als op het besluitvormingsproces. Voordat ik begin met interviewen wil ik u vragen of u er bezwaar tegen heeft als ik dit interview opneem zodat ik deze na afloop uit kan werken? Dit verslag van het interview kan ik nu afloop ook eventueel voorleggen zodat u kan controleren of ik geen onwaarheden, onjuistheden of onvolledigheden heb opgenomen in het verslag van het interview.

Daarnaast wil ik aangeven dat het mogelijk is om dit interview te anonimiseren indien u daar behoefte aan heeft.

#### Introductie

Op welke manier bent u, in uw werkzaamheden, in aanraking gekomen met de burgerbegroting?

#### Inrichtingsvormen

##### Doelen

-Wat is het doel/de doelen van de burgerbegroting en wat is de reden dat voor dit/deze doelen is gekozen?

##### Ontwerpkeuzes

-Hoe wil men in Maastricht de burgerbegroting inrichten om de doelen gemeenschapsvorming & zelfsturing te bereiken?



## Besluitvormingsproces

### *Agendering*

-Is er een duidelijk maatschappelijk probleem waarvoor de burgerbegroting een oplossing dient te bieden? Zo ja, welk probleem is dit dan?

### *Verwachtingen*

-In hoeverre is er binnen het gemeentebestuur overeenstemming over de rol die het zelf wil spelen en de rol die de deelnemers aan de burgerbegroting dienen te hebben?

-In hoeverre is er binnen het bestuur van de gemeente duidelijkheid over de bijdrage die de deelnemers dienen te leveren?

-Wat zijn de verwachtingen van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders voorafgaand aan de burgerbegroting?

### *Politieke steun*

-In hoeverre bestaat er politieke overeenstemming over de invoering van de burgerbegroting?

-In hoeverre hebben politieke partijen zich verbonden aan de burgerbegroting en hier een belangrijk punt van gemaakt?

-In hoeverre ziet de politiek/het gemeentebestuur het belang van de burgerbegroting en heeft ze zich eraan verbonden?

-In hoeverre wordt de burgerbegroting breed gedragen binnen de gemeenteraad/het college van burgemeester en wethouders?

### *Afsluitende vraag*

-Zijn er nog zaken die u wil toevoegen aan hetgeen dat besproken is?

### *Bedanken en afsluiten*

-Denk eraan de respondent aan te bieden het gesprek te anonimiseren en het resultaat op te sturen

### *Interviewguide burgers*

Hallo, hartelijk dank dat u mee wil werken aan dit interview voor mijn masterthesis. Ik zal mijzelf eerst even introduceren: mijn naam is Gwen Steuten, ik ben masterstudent bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen en doe mijn afstudeeronderzoek naar de burgerbegrotingen in Maastricht, Antwerpen, Breda, Venlo en Emmen. Dit onderzoek richt zich op het doen van aanbevelingen voor de nog te starten burgerbegroting in Maastricht en die aanbevelingen zijn gericht op zowel het inrichten en opzetten van de burgerbegroting als op het besluitvormingsproces.

Voordat ik begin met interviewen wil ik u vragen of u er bezwaar tegen heeft als ik dit interview opneem zodat ik deze na afloop uit kan werken? Dit verslag van het interview kan ik nu afloop ook eventueel voorleggen zodat u kan controleren of ik geen onwaarheden, onjuistheden of onvolledigheden heb opgenomen in het verslag van het interview.

Daarnaast wil ik aangeven dat het mogelijk is om dit interview te anonimiseren indien u daar behoefte aan heeft.

#### Introductie

-Op welke manier is u ter ore gekomen dat er in Maastricht een burgerbegroting gaat plaatsvinden komend jaar?

-Wat waren uw eerste gedachten daarbij?

#### Besluitvormingsproces

##### *Agendering*

-Is er in uw ogen een duidelijk maatschappelijk probleem waarvoor de burgerbegroting een oplossing dient te bieden? Zo ja, welk probleem is dit dan?

##### *Openheid*

-Wat is uw verwachting ten aanzien van de openheid van de burgerbegroting?

*Probeer hier door te vragen naar de openheid van de discussie, of het burgers aanmoedigt om hun inzichten/standpunten uit te wisselen met de gemeente en hierbij ook open te staan voor de argumenten die vanuit de gemeente naar voren worden gebracht.*

##### *Verwachtingen*

-Wat is uw verwachting over de burgerbegroting en wat deze op gaat leveren?

*Probeer hier door te vragen naar de doelen van gemeenschapsvorming en zelfsturing en of hier een bijdrage aan geleverd kan worden.*

-Hoe ziet u de bijdrage of meerwaarde van de burgerbegroting als aanvulling op andere vormen van burgerparticipatie?

### *Rol burgers*

-In welke mate zou u als burger betrokken willen worden bij de inrichting/opzet van de burgerbegroting?

-In welke mate zou u willen beslissen over of projecten wel of niet uitgevoerd worden?

-In hoeverre zou u betrokken willen worden bij de concrete uitvoering van de projecten?

-Hoe ziet u de rol van de gemeente tijdens de gehele burgerbegroting?

*Probeer bij een te algemeen antwoord door te vragen naar de verschillende basis*

*ontwerpkeuzes: dialoog met burgers of begroten door burgers, deliberatie of aggregatie,*

*mobilisatie van zoveel mogelijk inwoners of een representatieve steekproef, algemeen of thematisch, nieuw budget of deel bestaand budget, beleidsthema's of losse projecten.*

*Probeer ook door te vragen naar de reden van deze voorkeur voor een bepaalde inrichtingsvorm.*

### *Afsluitende vraag*

-Zijn er nog zaken die u wil toevoegen aan hetgeen dat besproken is?

### *Bedanken en afsluiten*

-Denk eraan de respondent aan te bieden het gesprek te anonimiseren en het resultaat op te sturen.

## **Interviewguides gemeenten Antwerpen, Breda, Venlo en Emmen**

*Interviewguide ambtenaren, raadsleden en wethouders*

Hallo, hartelijk dank dat u mee wil werken aan dit interview voor mijn masterthesis. Ik zal mijzelf eerst even introduceren: mijn naam is Gwen Steuten, ik ben masterstudent bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen en doe mijn afstudeeronderzoek naar de burgerbegrotingen in Maastricht, Antwerpen, Breda, Venlo en Emmen. Dit onderzoek richt zich op het doen van aanbevelingen voor de nog te starten burgerbegroting in Maastricht en die aanbevelingen zijn gericht op zowel het ontwerp, de besluitvorming als de implementatie van de burgerbegroting.

Voordat ik begin met interviewen wil ik u vragen of u er bezwaar tegen heeft als ik dit interview opneem zodat ik deze na afloop uit kan werken? Dit verslag van het interview kan ik nu afloop ook eventueel voorleggen zodat u kan controleren of ik geen onwaarheden, onjuistheden of onvolledigheden heb opgenomen in het verslag van het interview.

Daarnaast wil ik aangeven dat het mogelijk is om dit interview te anonimiseren indien u daar behoefte aan heeft.

### Introductie

Op welke manier bent u, in uw werkzaamheden, in aanraking gekomen met de burgerbegroting?

### Inrichtingsvormen

#### Doelen

-Wat is het doel/de doelen van de burgerbegroting en wat is de reden dat voor dit/deze doelen is gekozen?

#### Ontwerpkeuzes

-Welke keuze is gemaakt ten aanzien van de dialoog? En waarom is hiervoor gekozen?

*Hierbij gaat het erom of de dialoog met burgers centraal stond of dat het uiteindelijke doel was om de burgers zelf te laten begroten*

-Is voor deliberatie of aggregatie gekozen en waarom?

*Hierbij gaat het erom of de dialoog tussen burgers centraal stond of dat het doel was om burgers te laten stemmen op projecten*

-Hoe zijn de deelnemers aan de burgerbegroting geworven? En waarom is voor deze manier gekozen?

*Hierbij gaat het erom of er is ingezet op het bereiken van zoveel mogelijk mensen of dat er is ingezet op het bereiken van een representatieve steekproef aan mensen.*

-Is de burgerbegroting rond een groot aantal beleidsdomeinen georganiseerd of stond één specifiek thema of beleidsdomein centraal? En waarom is hiervoor gekozen?

-Hoe is de financiering van de burgerbegroting geregeld: is een nieuw budget vrijgemaakt of is een deel van het bestaande budget afgeschermd/gereserveerd voor de burgerbegroting? En wat is de reden dat hiervoor is gekozen?

-Wordt het budget toegekend aan bredere thema's of aan concrete projecten? En wat is de reden dat hiervoor is gekozen?

### Besluitvormingsproces

#### *Agendering*

-In welke mate hebben burgers invloed gehad op de thema's van de burgerbegroting?

-Was er een duidelijk maatschappelijk probleem waarvoor de burgerbegroting een oplossing diende te bieden? Zo ja, welk probleem was dit dan?

#### *Openheid*

-Hoe beoordeelt u de openheid van het gemeentebestuur gedurende het hele proces van de burgerbegroting?

*Probeer bij een te algemeen antwoord of om een vraag om verduidelijking door te vragen naar de bereidheid van het gemeentebestuur om invloed te delen met burgers en de bereidheid om inzicht te geven in het beleidsproces en de gemaakte afwegingen.*

-Hoe beoordeelt u de openheid van de burgers gedurende het hele proces van de burgerbegroting?

*Probeer bij een te algemeen antwoord of om een vraag om verduidelijking door te vragen naar de opstelling van burgers en of ze bereid zijn om inzicht te geven in hun afwegingen en standpunten.*

#### *Verwachtingen*

-In welke mate is er door het gemeentebestuur vooraf duidelijkheid verschaft aan de burgers over hun rol en inbreng in de burgerbegroting?

-In hoeverre was er binnen het bestuur voorafgaand aan de burgerbegroting overeenstemming over de rol die het zelf wil spelen en de rol en bijdrage die de deelnemers aan de burgerbegroting dienen te hebben?

-Wat waren de verwachtingen van het gemeentebestuur voorafgaand aan de burgerbegroting en in hoeverre zijn deze uitgekomen?

#### *Rol burgers*

-In welke mate zijn burgers betrokken bij de inrichting/opzet van de burgerbegroting?

-In welke mate worden burgers vrijgelaten om projectvoorstellen te doen?

-In hoeverre mogen burgers beslissen of projecten wel of niet uitgevoerd en worden ze betrokken bij de concrete uitvoering van de projecten?

*Politieke steun*

-In hoeverre bestond er politieke overeenstemming over de invoering van de burgerbegroting?

-In hoeverre hebben politieke partijen zich verbonden aan de burgerbegroting en hier een belangrijk punt van gemaakt?

*Probeer hierbij ook door te vragen naar wie de regie had in het proces: heeft de gemeenteraad of het college van burgemeester en wethouders de regie in het proces gehad en hoe is dit gegaan?*

*Afsluitende vraag*

-Zijn er nog zaken die u wil toevoegen aan hetgeen dat besproken is?

*Bedanken en afsluiten*

-Denk eraan de respondent aan te bieden het gesprek te anonimiseren en het resultaat op te sturen

### *Interviewguide burgers*

Hallo, hartelijk dank dat u mee wil werken aan dit interview voor mijn masterthesis. Ik zal mijzelf eerst even introduceren: mijn naam is Gwen Steuten, ik ben masterstudent bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen en doe mijn afstudeeronderzoek naar de burgerbegrotingen in Maastricht, Antwerpen, Breda, Venlo en Emmen. Dit onderzoek richt zich op het doen van aanbevelingen voor de nog te starten burgerbegroting in Maastricht en die aanbevelingen zijn gericht op zowel het ontwerp, de besluitvorming als de implementatie van de burgerbegroting.

Voordat ik begin met interviewen wil ik u vragen of u er bezwaar tegen heeft als ik dit interview opneem zodat ik deze na afloop uit kan werken? Dit verslag van het interview kan ik nu afloop ook eventueel voorleggen zodat u kan controleren of ik geen onwaarheden, onjuistheden of onvolledigheden heb opgenomen in het verslag van het interview.

Daarnaast wil ik aangeven dat het mogelijk is om dit interview te anonimiseren indien u daar behoefte aan heeft.

### Introductie

Op welke manier bent u in aanraking gekomen met de burgerbegroting en bent u hierbij betrokken geworden?

### Besluitvormingsproces

#### *Agendering*

-In welke mate hebt u als burger invloed gehad op de thema's van de burgerbegroting?

#### *Openheid*

-Is het bestuur van de gemeente in uw ogen bereid en in staat om invloed te delen met de burgers?

-Hebben de deelnemende burgers aan de burgerbegroting in uw ogen een flexibele opstelling? Zijn ze bereid om inzicht te geven in hun afwegingen en standpunten?

#### *Verwachtingen*

-In welke mate is er vooraf duidelijkheid verschaft aan de burgers over hun rol en inbreng in de burgerbegroting?

-In hoeverre hebben de burgers een duidelijk beeld van de inbreng die zij kunnen leveren aan de burgerbegroting en de rol die zij kunnen spelen?

-Wat waren de verwachtingen van de deelnemende burgers voorafgaand aan de burgerbegroting en in hoeverre zijn deze uitgekomen?

### *Rol burgers*

- In welke mate zijn burgers betrokken bij de inrichting/opzet van de burgerbegroting?
- In welke mate worden burgers vrijgelaten om projectvoorstellen te doen?
- In hoeverre mogen burgers beslissen of projecten wel of niet uitgevoerd mogen worden?
- In hoeverre worden burgers betrokken bij de concrete uitvoering van de projecten?
- In hoeverre heeft u het idee dat je als burger voldoende toegerust bent om een goede bijdrage te kunnen leveren aan de burgerbegroting?

*Hierbij gaat het dus om de vraag of er voldoende ondersteuning is vanuit de gemeente*

### *Politieke steun*

- In hoeverre is door de politieke partijen in de gemeenteraad voldoende personele capaciteit en hulpmiddelen ter beschikking gesteld?

### *Afsluitende vraag*

- Zijn er nog zaken die u wil toevoegen aan hetgeen dat besproken is?

### *Bedanken en afsluiten*

- Denk eraan de respondent aan te bieden het gesprek te anonimiseren en het resultaat op te sturen



## Bijlage 2: Overzicht respondenten

Respondent	Functie	Datum interview
Respondent 1	Teamleider wijkgericht werken gemeente Breda	24 juli 2019
Respondent 2	Beleidsadviseur financiën gemeente Emmen	21 augustus 2019
Respondent 3	Schepen participatie en burgerbegroting (Groen) district Antwerpen	22 augustus 2019
Respondent 4	Actieve burger gemeente Maastricht	28 augustus 2019
Respondent 5	Stadsdeelmanager gemeente Venlo	29 augustus 2019
Respondent 6	Straatcoach en contactpersoon indieners projecten buurtbudget gemeente Venlo	3 september 2019
Respondent 7	Projectleider burgerbegroting district Antwerpen	6 september 2019
Respondent 8	Raadslid (ChristenUnie) gemeente Emmen	9 september 2019
Respondent 9	Raadslid (D66) gemeente Breda	10 september 2019
Respondent 10	Projectleider Maastricht-LAB gemeente Maastricht	17 september 2019
Respondent 11	Voorzitter bewonersgroep Vastenavondkamp Venlo	24 september 2019
Respondent 12	Raadslid (PvdA) gemeente Emmen	26 september 2019
Respondent 13	Raadslid (Groen) district Antwerpen	7 oktober 2019
Respondent 14	Raadslid (PVV) gemeente Venlo	15 oktober 2019

Respondent 15	Raadslid (PvdA) gemeente Venlo	21 oktober 2019
---------------	-----------------------------------	-----------------