

# Benutting van burgerparticipatie

Een onderzoek naar participatief bezuinigen in Nederlandse gemeenten



Masterthesis  
Twan Aarts  
April 2012

# Benutting van burgerparticipatie

Een onderzoek naar participatief bezuinigen in Nederlandse gemeenten

Naam:	Twan Aarts
Studentnummer:	4008553
Master:	Bestuurskunde
Specialisatie:	Organisatie & Management
Instituut:	Radboud Universiteit Nijmegen
Begeleider:	Prof. dr. M.S. De Vries
Datum:	April 2012

## VOORWOORD

---

Het onderzoek dat voor u ligt is het eindproduct van de Master Bestuurskunde die ik heb gevolgd aan de Radboud Universiteit van Nijmegen. Het is niet alleen de afronding van een proces dat maanden geduurd heeft, maar tevens ook het einde van mijn studietijd die in het jaar 2002, na de afronding van mijn middelbare school, is begonnen. Na een lange weg met veel hobbels, vier verschillende opleidingen, diverse stages, meerdere verhuizingen en perioden van alleen werken, ben ik nu tien jaar later niet alleen veel wijsheid, maar ook twee diploma's rijker. Voorafgaand aan het daadwerkelijke onderzoek wil ik nog een aantal betrokkenen bedanken. Deze scriptie zou niet tot stand zijn gekomen zonder hulp van deze mensen.

Allereerst wil ik het Instituut voor Publiek en Politiek (IPP) - inmiddels Prodemos, Huis voor democratie en rechtstaat - bedanken voor de interessante en leerzame stage die zij mij geboden hebben. Zowel Pieter Storm als Roelof Martens hebben daarin een rol gespeeld. Zij hebben mij de vrijheid gegeven om naast mijn werkzaamheden voor het IPP ook aan mijn eigen onderzoek te werken. Een speciaal woord van dank gaat uit naar Jelle Ijpma. Hij heeft niet alleen tijdens mijn stage, maar vooral de maanden nadien, altijd voor mij klaargestaan en interesse getoond in het vervolg van mijn scriptie. Daarnaast wil ik prof. dr. Michiel de Vries bedanken voor het begeleiden van mijn scriptie. Het waren altijd korte, maar verhelderende en informatieve gesprekken. Deze gesprekken zijn de basis geweest voor het uiteindelijke resultaat. Ik wil naast prof. dr. Michiel de Vries ook de volledig vakgroep Bestuurskunde bedanken voor alle waardevolle colleges gedurende mijn premaster en master.

De wens om ooit een universitaire titel te behalen is altijd sterk aanwezig geweest. Ondanks moeilijke momenten en twijfel is die wens de drijfveer geweest om toch altijd door te gaan. Ik had dit niet kunnen realiseren zonder de hulp van mijn vader en moeder. Zij hebben mij al die tien jaar aangemoedigd, geprikkeld, gemotiveerd, maar bovenal financieel gesteund. Hiervoor wil ik hen beiden heel graag bedanken. Buiten vrienden en familie, die mij enigerlei bewust of onbewust, al die jaren hebben aangespoord om te blijven studeren wil ik tot slot Heley in het bijzonder bedanken. Zij heeft mij al die maanden, ondanks haar eigen scriptie, gesteund en het gevoel gegeven dat het allemaal goed ging komen. En dat we 'later' terug zouden kijken op deze periode en er misschien stiekem wel eens naar terug zouden verlangen. Wellicht gaat dat moment in de toekomst wel een keer komen.

Twan Aarts

April 2012

## SAMENVATTING

---

Sinds enkele jaren proberen gemeenten de kloof tussen burgers en bestuur kleiner te maken. Dit doen zij door burgers in het beleidsproces te betrekken. De forse bezuinigingen van kabinet-Rutte zijn voor veel gemeenten de aanleiding geweest een participatief bezuinigingstraject te starten. Het kabinet wil in totaal 18 miljard euro bezuinigen, en dit heeft onder andere consequenties voor de inkomsten van gemeenten. Gemeenten moeten hierdoor essentiële keuzes maken met betrekking tot hun uitgaven. Door de omvang van de bezuinigingen zijn de gevolgen voor de burger merkbaar. Drieëntwintig gemeenten zijn hierdoor - in samenspraak met burgers - een kerntakendiscussie gestart. Het beleid wordt heroverwogen om vervolgens tot kerntaken van de gemeente te komen. Tien gemeenten hebben tijdens het bezuinigingstraject gebruik gemaakt van de begrotingswijzer. Een (online) instrument om burgers bij de begroting en/of budgetten te betrekken. Deze (nieuwe) vorm van burgerparticipatie wordt in de wetenschappelijke literatuur participatief begroten genoemd. Alle betreffende gemeenten hadden de intentie om burgers - in de vorm van een interactief proces - bij de bezuinigingen te betrekken.

In dit onderzoek draait het om de benutting van burgerparticipatie bij gemeentelijke bezuinigingen. Wat voor een rol hebben burgers in het bezuinigingstraject gespeeld? Wat voor een initiatieven hebben gemeenten georganiseerd om burgers te betrekken? Wat is uiteindelijk met de resultaten van burgerparticipatie gebeurd met betrekking tot de daadwerkelijke besluitvorming? En is er verschil tussen gemeenten met een kerntakendiscussie en gemeenten met de begrotingswijzer? Het doel van dit onderzoek is: 'inzicht krijgen in de mate en gradatie van participatieve bezuinigingen in Nederlandse gemeenten via zowel een kerntakendiscussie, als de begrotingswijzer, teneinde te verklaren bij welke methode de inbreng van burgers - met betrekking tot het besluitvormingsproces - beter benut wordt'. Deze doelstelling heeft geleid tot de volgende centrale vraagstelling: *'Hoe wordt burgerparticipatie bij bezuinigingen in Nederlandse gemeenten via zowel een kerntakendiscussie als de begrotingswijzer benut en hoe valt variatie daarin te verklaren?'*. Door een kwalitatief onderzoek met de nadruk op diepgang is de doelstelling van dit onderzoek gerealiseerd. Daarbij is gekozen voor een vergelijkende casestudy waarbij zes gemeenten (Culemborg, Geldermalsen, Leidschendam-Voorburg, Meerssen, Roermond en Ztuphen) met een kerntakendiscussie strategisch, en zes gemeenten (Aalsmeer, Alphen a/d Rijn, Bunschoten, Dordrecht, Druten en Wageningen) met de begrotingswijzer willekeurig, geselecteerd zijn. De interviews en documentanalyse hebben geleid tot resultaten die de basis zijn geweest voor de beantwoording van de centrale vraagstelling.

De zes gemeenten met een kerntakendiscussie hebben inwoners op verschillende manieren - onderverdeeld in schalen - bij de bezuinigingen betrokken. Sommige gemeenten hebben dit heel uitvoerig gedaan, andere gemeenten hebben burgers maar één of twee

mogelijkheden van participatie geboden. De zes gemeenten met de begrotingswijzer hebben burgers de mogelijkheid gegeven om via de begrotingswijzer te reageren op voornamelijk bezuinigingsvoorstellen. De bezuinigingen van gemeenten varieerden van 650.000 euro tot 23 miljoen euro. Wat opvalt is dat gemeenten met de begrotingswijzer burgers maar bij een beperkt gedeelte van de bezuinigingen hebben betrokken. De overige bezuinigingen zijn intern gerealiseerd. De opkomst bij alle gemeenten valt over het algemeen tegen. De rol die burgers hebben gekregen varieert van raadplegen tot adviseren. Uiteindelijk zijn er maar twee gemeenten geweest die daadwerkelijk een kerntakendiscussie hebben gevoerd (Meerssen en Zutphen). In de overige gemeenten is de kerntakendiscussie uiteindelijk veranderd in een regulier bezuinigingstraject waarbij her en der geschaafd is. De benutting van burgerparticipatie is maar in één gemeente (Meerssen) redelijk tot goed benut. In de overige gemeenten is de benutting nihil tot redelijk geweest. Naast de lage opkomst is de beleidsfase dat burgers bij de bezuinigingen zijn betrokken een verklaring voor de beperkte benutting van burgerparticipatie. Veel gemeenten hebben burgers pas in een tamelijk late fase bij de bezuinigingen betrokken waardoor hun invloed beperkt is gebleven. Alleen in de gemeenten Geldermalsen, Leidschendam-Voorburg en de gemeente Meerssen hebben burgers in zowel een vroeg stadium als een latere fase een rol gespeeld.

De conclusie van dit onderzoek is dat de benutting van burgerparticipatie bij bezuinigingen in Nederlandse gemeente tegenvalt. Over het algemeen wordt – ondanks verschillende verklaringen – niet veel met de benutting van participatie gedaan. Burgers worden vaak alleen geraadpleegd. Gemeenten polsen voor welke bezuinigingen draagvlak zijn en met andere ideeën en suggesties wordt vaak weinig tot niks gedaan. Daarnaast valt er ook geen verschil te constateren tussen de benutting van burgerparticipatie in gemeenten met een kerntakendiscussie en gemeenten die middels een nieuwe vorm van burgerparticipatie gebruik maken van de begrotingswijzer. Dit onderzoek heeft aangetoond dat er niet heel veel met de resultaten van burgerparticipatie wordt gedaan. Juist ten tijde van bezuinigingen is het vreemd dat gemeenten veel geld stoppen in bezuinigingstrajecten en participatiemethoden en uiteindelijk niet veel met deze resultaten doen. Misschien zou in de toekomst de betrokkenheid van burgers – mits hier niet veel mee gedaan wordt – achterwegen gelaten kunnen worden om vervolgens dit geld aan andere (nuttige) dingen te besteden.

## INHOUDSOPGAVE

---

VOORWOORD .....	3
SAMENVATTING.....	4
1. INLEIDING.....	8
1.1 INLEIDING .....	8
1.2 PROBLEEMSTELLING .....	10
1.3 ONDERZOEKSVRAAG.....	11
1.4 RELEVANTIE.....	12
1.4.1 WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE.....	12
1.4.2 MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE.....	12
1.5 LEESWIJZER.....	13
2. THEORETISCH KADER.....	14
2.1 INLEIDING .....	14
2.2 BURGERPARTICIPATIE.....	14
2.3 BELEID EN INTERACTIEF BELEID .....	15
2.3.1 BELEID.....	15
2.3.2 INTERACTIEF BELEID .....	17
2.4 MOTIEVEN INTERACTIEF BELEID.....	17
2.5 PARTICIPATIELADDER.....	19
2.6 PARTICIPATIEF BEGROTEN .....	22
2.7 VERSCHILLEN KERNTAKENDISCUSSIE EN BEGROTINGSWIJZER.....	24
2.8 FASEN IN HET BELEIDSPROCES VS. MATE VAN INVLOED .....	25
2.9 HYPOTHESEN.....	26
2.10 SAMENVATTING.....	28
3. METHODOLOGISCH KADER.....	29
3.1 INLEIDING .....	29
3.2 HET ONDERZOEK.....	29
3.3 ONDERZOEKSSTRATEGIE.....	30
3.3.1 KLEIN AANTAL ONDERZOEKSEENHEDEN.....	31
3.3.2 MEER DIEPTE DAN BREEDTE.....	31

3.3.3 ARBEIDSINTENSIEVE BENADERING .....	31
3.3.4 STRATEGISCHE STEEKPROEF.....	32
3.3.5 INTEGRAAL BEELD .....	32
3.3.6 OPEN WAARNEMING OP LOCATIE .....	33
3.3.7 KWALITATIEVE GEGEVENS EN DITO ONDERZOEKGEGEVENS .....	33
3.4 METHODE VAN DATAVERZAMELING .....	33
3.5 SELECTIE RESPONDENTEN .....	34
3.6 OPERATIONALISERING BEGRIPPEN.....	35
3.7 ANALYSE VAN DE ONDERZOEKSGEGEVENS.....	36
3.8 VALIDITEIT EN BETROUWBAARHEID .....	36
3.9 SAMENVATTING .....	37
4. ANALYSE.....	38
4.1 INLEIDING .....	38
4.2 SITUATIE TWAALF CASES .....	38
4.2.1 GEMEENTEN MET EEN KERNTAKENDISCUSSIE.....	38
4.2.2 GEMEENTEN MET DE BEGROTINGSWIJZER.....	41
4.2.3 OVERZICHT.....	44
4.3 RESULTATEN.....	45
4.3.1 RESULTATEN ONDERDEEL 1 .....	45
4.3.2 RESULTATEN ONDERDEEL 2 .....	51
4.3.3 RESULTATEN ONDERDEEL 3 .....	66
4.4 SAMENVATTING .....	71
5. CONCLUSIE .....	72
5.1 INLEIDING .....	72
5.2 RESULTATEN.....	72
5.3 CONCLUSIE.....	73
5.4 AANBEVELINGEN .....	74
5.5 DISCUSSIE .....	74
REFERENTIELIJST .....	76
BIJLAGE I.....	81
BIJLAGE II .....	82

# 1. INLEIDING

---

## 1.1 INLEIDING

De laatste jaren wordt in de politiek - voornamelijk de lokale politiek - geprobeerd de inbreng van burgers te vergroten. De interactie tussen (lokale) overheid en burger is steeds populairder geworden (Derksen & Schaap, 2007, p.43). Een belangrijke reden hiervoor was de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1990. Dit veroorzaakte destijds in alle politieke geledingen een heftige schok. De politiek veronderstelde dat het lokale bestuur zijn draagvlak en daarmee zijn legitimiteit aan het verliezen was (Veldboer, 1996, p.14). Dit resulteerde uiteindelijk in een publiek debat over de vraag of de overheid en de burger niet te zeer uit elkaar waren gegroeid. De zogenaamde kloof tussen burgers en bestuur. Voor veel gemeenten was dit de aanleiding om het lokale bestuur anders te gaan doen. De mening van burgers en maatschappelijke organisaties moest een plaats in het besluitvormingsproces gaan krijgen (Edelenbos & Monnikhof, 2001, p.10). Dit voornemen is vandaag de dag bij veel gemeenten daadwerkelijk terug te zien. De forse bezuinigingen hebben veel gemeenten gedwongen essentiële keuzes te maken met betrekking tot hun uitgaven. Door de omvang van de bezuinigingen zijn de consequenties hiervan voor de burger zichtbaar. Dit was voor een aantal gemeenten de reden burgers bij de bezuinigingen te betrekken. Deze gemeenten zijn een bezuinigingstraject gestart in de vorm van een interactief proces. Een proces waarbij de mening van burgers en maatschappelijke organisaties een rol zou spelen.

Dat interactieve proces, en voornamelijk de rol van burgers daarin, is het onderwerp van dit onderzoek. Welke bezuinigingstrajecten hebben in de betreffende gemeenten plaatsgevonden en in welke mate en gradatie hebben burgers daar een rol in gespeeld? En bij welke methoden wordt de inbreng van burgers het meest benut, m.a.w. meegenomen in het besluitvormingsproces? En speelt de fase waarin burgerparticipatie in het beleidsproces plaatsvindt een rol? Allemaal vragen waarop in dit onderzoek antwoorden worden gegeven. De aanleiding voor een aantal gemeenten om een (participatief) bezuinigingstraject te starten zijn de aanzienlijke bezuinigingen die, door het huidige kabinet onder leiding van premier Rutte, zijn opgenomen in het regeerakkoord<sup>1</sup>. Een regeerakkoord dat is ontstaan na de Tweede Kamerverkiezingen van 2010.

De verkiezingen van 9 juni 2010 hebben - na een relatief lang formatieproces - geresulteerd in een minderheidskabinet bestaande uit de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD) en het Christen-Democratisch Appèl (CDA). Het minderheidskabinet wordt in de Tweede Kamer gedoogd door de Partij voor de Vrijheid (PVV). Op 14 oktober 2010 trad het nieuwe kabinet - kabinet-Rutte - aan als opvolger van kabinet-Balkenende IV. Als een van de

---

<sup>1</sup> Regeerakkoord VVD-CDA, 'Vrijheid en Verantwoordelijkheid'. 30 september 2010.



belangrijkste taken ziet het kabinet-Rutte het saneren van de overheidsuitgaven, het bestrijden van de gevolgen van de economische crisis en het verkleinen van de overheid (Kabinet-Rutte, z.j.). Deze taken zijn tot stand gekomen omdat het kabinet zich als doel heeft gesteld de overheidsfinanciën weer gezond te maken. Het laatste kabinet Balkenende had halverwege de kabinetsperiode de overheidsbegroting op orde. Er kwam meer geld binnen dan uitgegeven werd, waardoor er ruimte ontstond om financiële tegenvallers in de nabije toekomst op te vangen. Dit plan werd echter doorkruist door de economische crisis. In plaats van het terugdringen van de staatsschuld is destijds - door kabinet-Balkenende IV - gekozen voor het intensiveren van de overheidsbestedingen om zodoende de economie te stimuleren. Door deze maatregel is het geplande overschot echter omgeslagen in een aanzienlijk begrotingstekort en heeft vervolgens een verhoging van de staatsschuld tot gevolg gehad (Staat van Bestuur, 2010, p.9). Het overheidstekort bedroeg in 2011 bijna 4% van het bruto binnenlands product (BBP) en de overheidsschuld liep op tot meer dan 66% BBP (Regeerakkoord, 2010, p.15). De consequentie van het gezond maken van de overheidsfinanciën is dat er door de overheid aanzienlijk bezuinigd moet worden. Doordat het Rijk en gemeenten in het verleden zijn overeengekomen dat ze gelijk trap op en trap af gaan, heeft deze doelstelling ook gevolgen voor gemeenten.

Bij het analyseren van het regeerakkoord is gebleken dat de komende jaren daadwerkelijk in het teken staan van grootschalige bezuinigingen. Om de overheidsfinanciën weer op orde te krijgen en de staatschuld terug te dringen dient een aanzienlijke besparing gerealiseerd te worden. Het kabinet wil in totaal 18 miljard euro bezuinigen (Kabinet-Rutte, z.j.). Doordat de inkomsten van decentrale bestuurslagen – provincies en gemeenten - gekoppeld zijn aan de uitgaven van het Rijk zullen ook decentrale overheden moeten bezuinigen. Aangezien gemeenten in Nederland financieel sterk afhankelijk zijn van het Rijk staan door de maatregelen van kabinet-Rutte de gemeentefinanciën behoorlijk onder druk. De geldstroom vanuit het Rijk zal de komende jaren minder worden. Daarnaast zijn terugvallende inkomsten gemeentelijke heffingen en achterblijvende grondexploitatie, maar ook de toenemende vergrijzing en krimp redenen voor gemeenten om te bezuinigen (Staat van Bestuur, 2010, p.9).

Al deze redenen waren voor veel gemeenten de aanleiding een (participatief) bezuinigingstraject te starten. Drieëntwintig gemeenten begonnen een kerntakendiscussie: Asten, Best, Bunnik, Culemborg, Drimmelen, Geldermalsen, Heemstede, Lansingerland, Leidschendam-Voorburg, Meerssen, Meppel, Montferland, Neder-Betuwe, Noordenveld, Ridderkerk, Roermond, Schouwen-Duiveland, Soest, Utrecht, Waalre, Weesp, Woensdrecht en Zutphen. Bij het voeren van een kerntakendiscussie wordt een fundamentele discussie gevoerd - niet altijd in samenspraak met de burger - over de taak en rol van de gemeente. Het beleid wordt heroverwogen en daarnaast wordt gekeken of middels efficiëntieverbeteringen kosten bespaard

kunnen worden. In principe dient een kerntakendiscussie los te worden gezien van bezuinigingen, maar in de meeste gevallen wordt een kerntakendiscussie toch geplaatst tegen de achtergrond van financiële tekorten (Bonsel, 2005, p. 117). Dit is ook het geval bij de drieëntwintig gemeenten die een kerntakendiscussie hebben gevoerd.

Tien gemeenten wilden bezuinigingen realiseren aan de hand van de begrotingswijzer<sup>2</sup>: Aalsmeer, Alphen aan de Rijn, Bunschoten, Dordrecht, Dronten, Druten, Noordoostpolder, Slochteren, Wageningen en Zuidplas. De begrotingswijzer is een (educatief) instrument dat gemeenten kunnen inzetten om inwoners te betrekken bij zowel het opstellen van de begroting als bij bezuinigingen<sup>3</sup>. Door het invoeren van de begrotingswijzer kunnen inwoners zelf bezuinigingen of verschuivingen in de begroting aandragen (De begrotingswijzer, 2011). Het uiteindelijke doel van alle gemeenten was identiek: bezuinigingen realiseren. Alle gemeenten in kwestie hadden de intentie om, zowel via een kerntakendiscussie als de begrotingswijzer, burgers in de vorm van een interactief proces te betrekken bij de bezuinigingen. In welke mate en vorm verschilt alleen per gemeente.

In de wetenschappelijke literatuur is veel bekend over burgerparticipatie in de context van interactief beleid. Van Tatenhove et al. (2010) hebben onderzoek gedaan naar acht interactieve projecten bij de Nederlandse overheid. Zij concluderen dat de uitkomsten van participatie bij een interactief proces weinig vertaald worden naar het besluitvormingsproces. De keuzes van burgers zijn vaak afhankelijk van veel factoren waardoor het soms lastig is de opinies van burgers te vertalen naar het uiteindelijke besluit (Van Tatenhove et al., 2010, p.621). De benutting van burgerparticipatie is volgens Edelenbos (2010) en Pröpper & Steenbeek (2001) afhankelijk van de gradatie of vorm van participatie. De trede op de participatieladder die zij beiden hanteren heeft invloed op de uiteindelijke benutting. Bij de ene gradatie is de rol van de participant beperkt en bij de andere gradatie is die rol heel bepalend. Participatief begroten is een nieuwe vorm van burgerparticipatie waarbij burgers gevraagd worden mee te denken over de – in dit geval gemeentelijke- begroting of budgetten (Politiek Online, 2010). Maar leidt deze nieuwe vorm van participatie in Nederland, via het hanteren van de begrotingswijzer, tot betere benutting van burgerparticipatie?

## 1.2 PROBLEEMSTELLING

De bezuinigingen op rijksniveau zijn voor veel gemeenten in Nederland de aanleiding geweest een participatief bezuinigingstraject te starten. Sommige gemeenten wilden bezuinigen op de 'klassieke manier' in de vorm van een kerntakendiscussie. Door het voeren van een

---

<sup>2</sup> Begrotingswijzer: Instrument ontwikkeld door ProDemos, Huis voor Democratie en Rechtstaat.

<sup>3</sup> Zie voor een voorbeeld: <http://www.begrotingswijzer.nl/>

kerntakendiscussie hebben gemeenten - in dit geval - geprobeerd te anticiperen op de bezuinigingsmaatregelen van de rijksoverheid. De meeste gemeenten die een kerntakendiscussie voerden hadden ook de intentie burgers in dat proces te betrekken. Andere gemeenten probeerden bezuinigingen te realiseren aan de hand van de begrotingswijzer. Deze gemeenten probeerden op een vernieuwende wijze burgers op een interactieve manier te betrekken bij de gemeentelijke bezuinigingen. Allebei de methoden zijn door meerdere gemeenten gehanteerd. Bij al deze gemeenten hebben burgers een rol gespeeld in het bezuinigingstraject, maar is de bijdrage van burgers daadwerkelijk meegenomen in de besluitvorming? En welke methoden heeft meer opgeleverd, m.a.w. bij welke methoden wordt de bijdrage van burgers meer benut? Bij een kerntakendiscussie of de begrotingswijzer? En speelt de fase dat burgers in het beleidsproces kunnen participeren een rol? Dit onderzoek heeft de volgende doelstelling:

Inzicht krijgen in de mate en gradatie van participatieve bezuinigingen in Nederlandse gemeenten via zowel een kerntakendiscussie als de begrotingswijzer, teneinde te verklaren bij welke methode de inbreng van burgers - met betrekking tot het besluitvormingsproces - beter benut wordt.

### 1.3 ONDERZOEKSVRAAG

#### **VRAAGSTELLING**

Uit de geschetste probleemstelling en doelstelling komt de volgende vraagstelling en de daarvan afgeleide deelvragen naar voren:

*Hoe wordt burgerparticipatie bij bezuinigingen in Nederlandse gemeenten via zowel een kerntakendiscussie als de begrotingswijzer benut en hoe valt variatie daarin te verklaren?*

#### DEELVRAGEN

1. Welke verklaringen worden in de literatuur gegeven voor de mate van benutting van participatie?
2. Op welke wijze kan daar onderzoek naar gedaan worden?
3. Wat blijkt uit een analyse over de wijze waarop gemeenten in Nederland anno 2010/2011 tot bezuinigingen komen en welke rol spelen burgers daarbij?
4. Tot welke conclusies leidt dit met betrekking tot de centrale vraagstelling?

De vier deelvragen staan voor de vier hoofdstukken die in dit onderzoek volgen. De beantwoording van de deelvragen komt in het desbetreffende hoofdstuk aan bod. In hoofdstuk twee wordt het theoretisch kader uiteengezet. Daarin wordt besproken hoe in de wetenschappelijke literatuur onder andere een verklaring wordt gegeven voor de mate van benutting van participatie. In het methodologische hoofdstuk – hoofdstuk drie - wordt uitgelegd op welke wijze dit onderzoek plaatsvindt en via welke onderzoeksstrategie geprobeerd wordt antwoord te krijgen op de centrale vraagstelling van dit onderzoek. Deelvraag drie heeft betrekking op de analyse van dit onderzoek en wordt in hoofdstuk vier behandeld. Het onderzoek wordt in hoofdstuk vijf afgesloten met de conclusie. Zowel de beantwoording van de centrale vraagstelling als suggesties voor verder onderzoek zullen in dit hoofdstuk aan bod komen.

## 1.4 RELEVANTIE

### 1.4.1 WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek heeft voornamelijk betrekking op kennisvergroting betreffende participatief bezuinigen in Nederlandse gemeenten. Het onderzoek schetst een beeld over de participatieve rol van burgers bij twee verschillende methoden die gemeenten hebben gehanteerd om bezuinigingen te realiseren. In de literatuur is veel onderzoek gedaan naar burgerparticipatie, maar over participatief begroten – een nieuwe vorm van burgerparticipatie – is nog weinig bekend. Participatief begroten is internationaal gezien erg succesvol, maar in Nederland nog niet veel toegepast (Politiek Online, 2010). Door de benutting van burgerparticipatie bij deze twee methoden te verklaren wordt niet alleen de toepasbaarheid van de bestaande theorieën over burgerparticipatie bekritiseerd of aangevuld, maar kan dit onderzoek ook bijdragen aan het verschaffen van nieuwe inzichten met betrekking tot de kennis omtrent participatief begroten.

### 1.4.2 MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

Dit onderzoek schetst een beeld van de mate van participatief bezuinigen bij gemeenten met zowel een kerntakendiscussie als de begrotingswijzer. Twee methoden waarbij burgers een rol hebben gespeeld, maar is de inbreng van burgers daadwerkelijk benut? Betekent een parlementaire democratie<sup>4</sup> dat de rol van burgers ophoudt nadat ze bij verkiezingen hun stem hebben laten horen of spelen ze in een later stadium nog steeds een rol van betekenis? Het onderzoek is van maatschappelijk belang, omdat men op de eerste plaats inzicht krijgt in de mate van burgerparticipatie en de daaruit voortvloeiende resultaten bij gemeentelijke

---

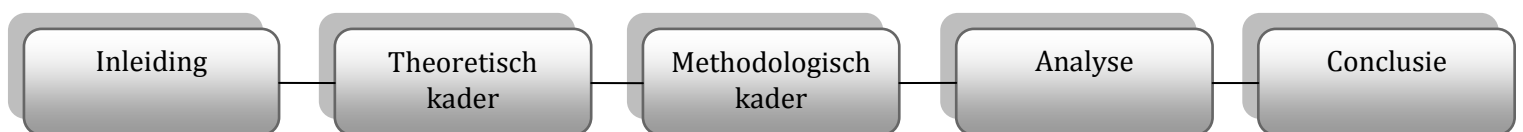
<sup>4</sup> Democratie: Er wordt door Turpijn & Veenema (1979) een onderscheid gemaakt tussen een indirecte (representatieve, parlementaire) democratie en een directe (participatiedemocratie) democratie.

bezuinigingen. Daarnaast geeft dit onderzoek vooral inzicht in de vraag of daadwerkelijk iets met de bijdrage van burgers bij de besluitvorming in Nederlandse gemeenten wordt gedaan en welk bezuinigingstraject meer oplevert.

## 1.5 LEESWIJZER

Dit onderzoek bestaat uit vijf hoofdstukken. In dit hoofdstuk van het inleidende deel is ingegaan op de achtergrond en doelstelling van het onderzoek. Wat is de aanleiding van het onderzoek en wat wordt geprobeerd te verklaren. In hoofdstuk twee wordt aan de hand van een literatuurstudie een overzicht gegeven van de theorieën over burgerparticipatie in de context van interactieve beleidsvorming. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan participatief begroten in het bijzonder. Het theoretische hoofdstuk wordt afgesloten met een aantal hypothesen en een samenvatting. In hoofdstuk drie komt de methodologische verantwoording aan bod. Daarbij wordt onder andere ingegaan op de keuze voor de desbetreffende gemeenten. Daarnaast wordt hier de methode van onderzoek verder uitgelegd. Hoofdstuk vier bestaat uit de analyse. In dit hoofdstuk worden de resultaten van dit onderzoek beschreven. Aan de hand van het theoretisch kader worden de empirische gegevens geanalyseerd. Tot slot worden in het laatste hoofdstuk van het onderzoek – hoofdstuk vijf - de conclusie en eventuele suggesties voor verder onderzoek geformuleerd. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een discussie. In figuur 1.1 wordt een grafische weergave van de opzet van dit onderzoek gegeven.

FIGUUR 1.1: Opzet onderzoek



## 2. THEORETISCH KADER

---

### 2.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt de theoretische basis van dit onderzoek toegelicht. De theorieën in de wetenschappelijke literatuur omtrent burgerparticipatie in de vorm van interactief beleid staan in dit hoofdstuk centraal. Het hoofdstuk begint met een beschrijving van het begrip burgerparticipatie en vervolgens worden de verschillende generaties burgerparticipatie uiteengezet (paragraaf 2.2). In de volgende paragraaf wordt de verandering van beleid naar interactief beleid beschreven waarop diverse definities van interactief beleid volgen (paragraaf 2.3). Vervolgens worden verschillende motieven van interactief beleid gegeven (paragraaf 2.4). Het begrip ‘participatieladder’ komt in paragraaf 2.5 aan bod. Daarbij wordt een combinatie gemaakt tussen de ideeën van zowel Edelenbos en Monnikhof als Pröpper en Steenbeek. In paragraaf 2.6 wordt een nieuwe vorm van burgerparticipatie besproken: participatief begroten. Aansluitend zal het essentiële verschil tussen een kerntakendiscussie en de begrotingswijzer geschetst worden (paragraaf 2.7). Het laatste onderdeel bestaat uit de relatie tussen de mate van invloed en de fase van het beleidsproces (paragraaf 2.8). Het theoretische hoofdstuk zal worden afgesloten met twee hypothesen (paragraaf 2.9) en een samenvatting (paragraaf 2.10).

### 2.2 BURGERPARTICIPATIE

Participatie van burgers bij overheidsbeleid is een belangrijk element in een democratische samenleving en is tegenwoordig niet meer weg te denken uit het openbaar bestuur. De wijze waarop burgerparticipatie plaatsvindt speelt een behoorlijke rol in de relatie tussen de burger en de overheid en het vertrouwen dat de burger in de overheid heeft (Nationale Ombudsman, 2009, p.3). Burgerparticipatie is een veelgebruikt begrip waarmee iedereen bekend is, maar de betekenis van dit begrip zal niet door iedereen gelijk worden omschreven. In de literatuur zijn er namelijk al veel verschillende definities van het begrip burgerparticipatie. Zo definiëren Hague en Harrop (2004) burgerparticipatie als: “...*activity by individuals formally intended to influence who governs, or the decisions taken by those who do so*” (Hague & Harrop, 2004, p.139). Edelenbos (2000) omschrijft burgerparticipatie als: “*het vroegtijdig betrekken van burgers en andere belanghebbenden bij de vorming van beleid, waarbij in openheid en op basis van gelijkwaardigheid en onderling debat problemen in kaart worden gebracht en oplossingen worden verkend die van invloed zijn op het uiteindelijke politieke besluit* (Edelenbos, 2000, p.39). Om voorafgaand aan dit hoofdstuk een eenduidig beeld over het begrip burgerparticipatie te krijgen gaan we in dit onderzoek uit van de definitie van Hendrikx & Eijsermans (2004):

*“Burgerparticipatie is het proces waarbij gemeente, betrokken burgers en eventueel*

*externe deskundigen via een open houding naar elkaar en een vooraf besproken aanpak samen vorm en inhoud geven aan (delen van) plannen of beleid. Het proces is gericht op het benutten van elkaars deskundigheid en het verhogen van draagvlak voor te nemen beslissingen” (Hendrikx & Eijsermans, 2004, p.22).*

Er wordt in de literatuur gesproken over drie generaties van burgerparticipatie. Burgerparticipatie in het openbaar bestuur is ontstaan in de jaren '70 en begon met een door de burger afgedwongen inspraak in beleid (Kilic, 2008, p.3). Bij inspraak is het recht vastgelegd op overheidsbeleid te reageren (Lenos, Sturm & Vis, 2006, p.5). In de jaren '90 ontstond de tweede generatie burgerparticipatie: interactieve beleidsvorming. Hierbij krijgen burgers in een vroeg stadium de gelegenheid overheidsbeleid mede vorm te geven (Lenos, Sturm & Vis, 2006, p.5). De gedachte hierachter was dat als de burger betrokken zou worden bij beleidsontwikkeling er beter beleid zou ontstaan en er ook meteen draagvlak voor dat beleid zou zijn (Kilic, 2008, p.3). De derde generatie burgerparticipatie is ontstaan in de jaren 2000 en wordt gedefinieerd als burgerinitiatief. Bij burgerinitiatief worden initiatieven opgestart door burgers (Lenos, Sturm & Vis, 2006, p.5). De overheid kan een rol hebben bij derde generatie burgerparticipatie, maar dat hoeft niet. Het speelt in eerste instantie tussen de burgers onderling. De overheid komt pas in beeld als de burgers de overheid nodig hebben (Kilic, 2008, p.3).

In dit onderzoek staat de tweede generatie burgerparticipatie centraal. Er wordt gesproken over burgerparticipatie in de context van interactief beleid. In de literatuur worden overigens verschillende benamingen gebruikt voor de term 'interactief beleid'. Begrippen die ook gebruikt worden zijn onder andere interactieve beleidsvorming (Edelenbos, 2000) en interactieve beleidsvoering (Pröpper & Steenbeek, 2001). Deze begrippen worden in de literatuur vaak dezelfde betekenis toegedicht. Daarnaast is sinds enkele jaren een nieuwe vorm van burgerparticipatie bekend: participatief begroten. Deze specifieke vorm van burgerparticipatie valt onder de tweede generatie burgerparticipatie en zal tevens in dit theoretisch hoofdstuk besproken worden.

## 2.3 BELEID EN INTERACTIEF BELEID

### 2.3.1 BELEID

Beleid is een sleutelwoord in de politiek, maar ook in het openbaar bestuur. Beleid wordt door Hoogerwerf en Herweijer (2006) omschreven als het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzes. Een beleidsproces ofwel beleidscyclus bestaat volgens Hoogerwerf en Herweijer (2006) uit een aantal fasen: agendavorming (hier wordt een probleem op de politieke agenda geplaatst), beleidsvoorbereiding (verzamelen en analyseren van informatie), beleidsbepaling (het nemen

van beslissingen over de inhoud van een beleid), de beleidsuitvoering (beleidsimplementatie), de beleidsevaluatie en tenslotte de beleidsterugkoppeling (figuur 2.1). Het model maakt het beleidsproces inzichtelijk, maar in praktijk verlopen beleidsprocessen vaak anders. Het kan zijn dat in een concreet beleidsproces een bepaalde fase ontbreekt of wordt overgeslagen (Hoogerwerf & Herweijer, 2006, p.26).



FIGUUR 2.1 Beleidscyclus (gebaseerd op Hoogerwerf & Herweijer, 2008)

Veel overheidbeleid is gericht op het beïnvloeden van maatschappelijke processen. De overheid probeert via beleid het gedrag van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties te sturen. Om invloed hierop uit te oefenen heeft de overheid een aantal beleidsinstrumenten voorhanden. Deze op gedragsbeïnvloeding gerichte instrumenten worden vaak onderverdeeld in juridische (voorschriften), economische (subsidies) en communicatieve beleidsinstrumenten (voorlichting) (Hoogerwerf & Herweijer, 2006, p.224).

De overheid probeert niet altijd het gedrag van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties te sturen. In sommige gevallen wil de overheid de samenleving juist betrekken bij beleidsontwikkeling. Door de afnemende opkomstpercentages bij (lokale) verkiezingen blijkt dat voornamelijk gemeenten steeds meer moeite hebben om zichzelf en hun beleidskeuzen gelegitimeerd te krijgen (De Graaf, 2007, p.1). Gemeenten willen meestal hun beleid direct gelegitimeerd zien, omdat ze zich realiseren dat ze hun legitimiteit niet kunnen uitstellen tot de eerstvolgende verkiezingen. Deze ontwikkeling heeft ertoe geleid dat er diverse samenwerkingsverbanden zijn ontstaan tussen de overheid en 'de samenleving' (De Graaf, 2007, p.1). Deze samenwerking tussen de (lokale) overheid en partijen uit de samenleving – burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven – bij het ontwikkelen van beleid staat in de bestuurskundige literatuur bekend als interactief beleid (Pröpper & Steenbeek, 2001, p.15).



### 2.3.2 INTERACTIEF BELEID

Volgens Edelenbos en Monnikhof (1998) houdt interactieve beleidsvorming in dat burgers in de vormgeving van het beleid worden gekend. Belanghebbende burgers worden in een bepaald stadium bij beleidsvorming betrokken om mee te denken en praten over problemen en mee te werken aan mogelijke oplossingen. Daarbij maken zij een onderscheid tussen inspraak en interactieve beleidsvorming. Het grote verschil met inspraak is dat daarbij de burger pas na een beslissing of nota gelegenheid tot participatie wordt gegeven, terwijl bij interactieve beleidsontwikkeling burgers kunnen meepraten voordat de beslissing wordt gemaakt (Edelenbos & Monnikhof, 1998, p.24).

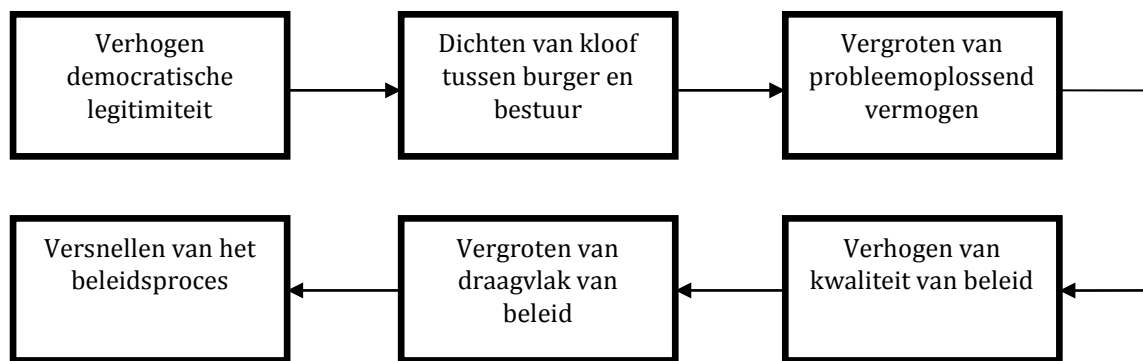
Pröpper en Steenbeek (2001) omschrijven interactief beleid als volgt: *“Interactief beleid betekent dat een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of overheden bij het beleid betreft om in een open wisselwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen”* (Pröpper & Steenbeek, 2001, p.14). Volgens Pröpper & Steenbeek (2001) wordt vaak gesproken over interactief beleid terwijl sprake is van een vorm van inspraak. *“Inspraak is een door de overheid georganiseerde gelegenheid voor burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven om hun mening te ventileren over het beleid”*. Dit kan net als bij interactief beleid in een zo vroeg mogelijk stadium gebeuren, maar interactief beleid gaat verder. Bij inspraak staat het beleid van de overheid centraal waarbij anderen - burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties - de gelegenheid krijgen hier iets over te zeggen. Bij interactief beleid kan het ook gaan om het gezamenlijke beleid van de overheid met andere partijen (Pröpper & Steenbeek, 2001, p.48). Van der Arend (2007) definieert het begrip interactief beleid als: *“De idee, methode en praktijk om te proberen de rolverdeling tussen overheid en burgers te veranderen, door burgers (en andere derden) uit te nodigen om te participeren bij het maken van een beleid of plan van de overheid, het participatieproces te laten ontwerpen, organiseren en begeleiden door een procesmanager, en de kwaliteit van beleid en plannen af te meten aan het draagvlak ervoor bij de participanten (overheid, burgers en andere betrokkenen)”* (Van der Arend, 2007, p.2).

### 2.4 MOTIEVEN INTERACTIEF BELEID

Volgens Edelenbos en Monnikhof (1998) zijn drie argumenten aan te voeren waarom interactieve beleidsontwikkeling wordt ingevoerd. Het eerste argument dat zij benoemen is draagvlak. Interactieve beleidsontwikkeling zou leiden tot vergroting van het draagvlak voor het beleid vanwege het feit dat burgers meer begrip krijgen voor de afwegingen die het bestuur moet maken. Hierdoor zijn burgers eerder geneigd beleid te accepteren dat met hun betrokkenheid tot stand is gekomen. Het tweede argument is het kwaliteitsargument. Interactieve beleidsontwikkeling kan leiden tot het verbeteren van de kwaliteit van het beleid.

Het derde argument voor interactieve beleidsontwikkeling noemen Edelenbos en Monnikhof (1998) het democratieargument. Interactieve beleidsvorming zou kunnen bijdragen tot het min of meer 'opvoeden' van burgers tot goede staatsburgers. Door hun directe betrokkenheid bij beleidsvorming zouden burgers meer kennis en ervaring opdoen met betrekking tot politieke aangelegenheden, wat hun rol als democratisch staatsburger zou versterken en daarmee de kwaliteit van de democratie (Edelenbos & Monnikhof, 1998, p.25).

Edelenbos (2000) presenteert in zijn proefschrift een motievenketen van interactief beleid. Hierbij gaat hij uitgebreider in op de verschillende motieven van interactief beleid. De drie argumenten die hij eerder - met Monnikhof - aanvoerde komen hierin terug, maar worden verder aangevuld. Volgens Edelenbos (2000) hangen sommige motieven sterk met elkaar samen. De motievenketen (figuur 2.2) laat zien hoe de verschillende motieven geschakeld zijn.



FIGUUR 2.2 Motievenketen ( Gebaseerd op Edelenbos, 2000, p.89)

Door interactieve beleidsvorming wordt de democratische legitimiteit van beleid verhoogd. Hierdoor neemt volgens Edelenbos (2000) de directe invloed van burgers en belanghebbende toe. Dat heeft tot resultaat dat de kloof tussen burgers en bestuur wordt gedicht. Door de directere betrokkenheid van burgers wordt hun kennis, informatie en deskundigheid gebruikt. Dit zorgt ervoor dat het probleemoplossend vermogen wordt vergroot. Deze verschillende vormen van kennis, informatie en deskundigheid met betrekking tot de problemen zorgen bovendien voor betere oplossingen. Dat leidt tot verhoging van de kwaliteit van beleid. Doordat participanten hun wensen en belangen terug zien in het beleid zullen ze nalaten het beleid te dwarsbomen. Het draagvlak voor beleid zal worden vergroot en kan het beleidsproces uiteindelijk worden versneld (Edelenbos, 2000. p. 89).

Klijn en Koppenjan (1998) spreken ook over draagvlakvorming en kwaliteitsverbetering als motieven van interactief beleid. Daarnaast vinden zij burgerbetrokkenheid bij de besluitvorming een belangrijk element; de overweging dat overheidsbeleid op een zo democratisch mogelijke wijze tot stand moet worden gebracht. En spreken zij daarbij over

efficiëntieverbetering; doordat andere partijen worden betrokken bij de besluitvorming zullen zij in een later stadium niet moeilijk doen, als motieven van interactieve besluitvorming (Klijn & Koppenjan, 1998, p. 302-308).

Volgens Pröpper en Steenbeek (2001) gaat het bij de interactieve aanpak niet zozeer om de inhoudelijke doelen van het beleid, maar om de doeleinden van het interactieve proces. Zij onderscheiden de volgende tien doelen: inhoudelijke verrijking, het realiseren van een hoger ambitieniveau, verbetering van het proces, verbetering van de samenwerking met externe partijen, vergroting van het draagvlak (en daarmee ook de uitvoerbaarheid van het beleid), verkorting van de tijdsduur, dan wel versnelling van het beleid, vergroting van het probleemoplossend vermogen van de maatschappij, uitbreiding van participatie en democratie, verbetering van de interne organisatie en verbetering van het imago (Pröpper & Steenbeek, 2001, p.35).

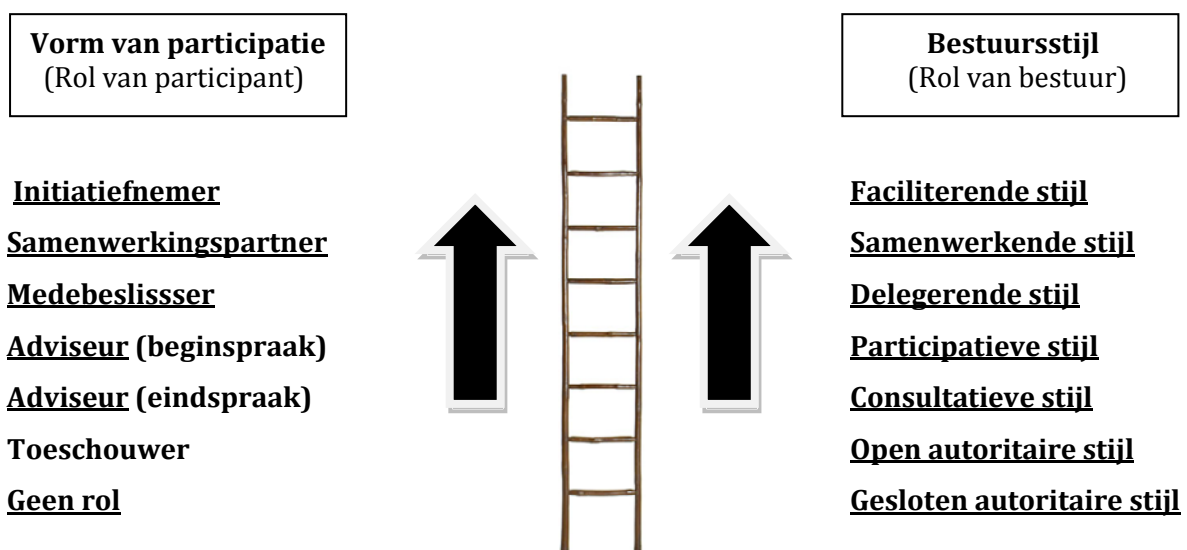
De argumenten over de motieven of doelen van interactief beleid verschillen in de wetenschappelijke literatuur niet veel van elkaar. Over het algemeen wordt gelijkwaardig over de motieven van interactieve beleidsvorming gedacht waarbij alleen Pröpper en Steenbeek een uitgebreidere visie hebben met betrekking tot de motieven van interactief beleid.

## 2.5 PARTICIPATIELADDER

Interactief beleid impliceert een bepaalde mate van samenwerking tussen belanghebbenden – bijvoorbeeld burgers – en beleidsvoerders, waarbij kennis en inbreng worden gedeeld (De Graaf, 2007, p.26). Dat betekent dat burgers in een participatietraject een bepaalde rol krijgen toebedeeld. Die rol heeft consequenties voor de besluitvorming in het openbaar bestuur. Diverse auteurs in de wetenschappelijke literatuur hebben deze rollen beschreven (Pröpper en Steenbeek, 2001; Edelenbos, 2000; Arnstein, 1969). Volgens deze auteurs hangen de rollen van burgers en bestuurders samen met de mate van benutting van participatie.

Interactief beleid kan volgens Pröpper & Steenbeek (2001) worden gezien als een bepaalde stijl van besturen. Een manier waarop de overheid verschillende doelgroepen en initiatiefnemers betreft bij het beleid. Interactief beleid staat voor een aantal vormen, oftewel bestuursstijlen (Pröpper & Steenbeek, 2001, p.50). Zij stellen dat er vier interactieve – faciliterende, samenwerkende, delegerende en participatieve - bestuursstijlen en drie niet-interactieve – consulterende, open autoritaire en gesloten autoritaire – bestuursstijlen zijn. Deze zeven verschillende bestuursstijlen worden door Pröpper en Steenbeek (2001) gekoppeld aan een rol van de participant in een zogenaamde participatieladder. In de participatieladder (figuur 2.3) worden zowel de bestuursstijlen en de daarbij behorende rollen van de participanten weergegeven. De invloed van de participant is volgens Pröpper en Steenbeek (2001) het grootst bij de faciliterende bestuursstijl en neemt telkens af bij een lagere trede op de participatieladder.

Bij de eerste drie stijlen hebben participanten een inbreng bij het beslissen. Bij de faciliterende stijl beslissen de participanten zelf, bij de samenwerkende stijl beslissen ze gezamenlijk en bij de delegerende stijl beslissen participanten mee. Bij de participatieve en consultatieve stijl mogen participanten adviseren, maar in beide gevallen beslist het bestuur. De invloed bij de open autoritaire en autoritaire stijl zijn zeer beperkt. Bij deze twee stijlen houdt het bestuur eventueel rekening met hun wensen en belangen, maar er is geen sprake van meebeslissen of adviseren. Bij de open autoritaire stijl is de invloed iets groter dan bij de autoritaire stijl, omdat de wensen van participanten hier door middel van onderzoek worden geïnventariseerd (Pröpper & Steenbeek, 2001, p. 51).



FIGUUR 2.3 Participatieladder (gebaseerd op Pröpper & Steenbeek, 2009)

Edelenbos en Monnikhof (2001) maken ook gebruik van een participatieladder. Deze variant is gebaseerd op de participatieladder van de Amerikaanse bestuurskundige Arnstein<sup>5</sup> en gaat daarbij uit van vijf gradaties van interactiviteit: informeren (1), raadplegen (2), adviseren (3), coproduceren (4) en meebeslissen (5). Bij *informeren* bepaalt de politiek en bestuur zelf de agenda voor besluitvorming. Betrokken worden alleen op de hoogte gehouden en hebben geen inbreng in de beleidsontwikkeling. Bij *raadplegen* bepalen politiek en bestuur de agenda in hoge mate samen. Betrokkenen worden gezien als gesprekspartner bij de ontwikkeling van beleid, maar de politiek verbindt zich echter niet aan de resultaten die hieruit voortkomen. Bij de derde trede krijgen krijgen de inbreng van betrokkenen een zwaarder gewicht. Zodra betrokkenen mogen *adviseren* krijgen zij, ondanks het feit dat politiek en bestuur in beginsel de agenda

<sup>5</sup> Arnstein: Sherry Arnstein (1969) ontwierp oorspronkelijk een participatieladder met acht treden. Het model is door diverse auteurs verder aangevuld of gewijzigd.

samenstellen, de gelegenheid om problemen aan te dragen en oplossingen te formuleren. De ideeën en suggesties spelen vervolgens een rol in de ontwikkeling van beleid. In principe verbindt de politiek zich aan deze resultaten, maar kan bij de uiteindelijke besluitvorming hiervan afwijken. Bij *coproduceren* komen politiek, bestuur en betrokkenen gezamenlijk een agenda overeen, waarna gezamenlijk naar oplossingen gezocht wordt. De politiek verbindt zich in principe aan deze oplossingen met betrekking tot de uiteindelijke besluitvorming. De laatste trede is *meebeslissen*. De beleid- en besluitvorming worden door politiek en bestuur overgelaten aan de betrokkenen. Het ambtelijk apparaat vervult hierbij een adviserende rol. De politiek neemt, na toetsing aan vooraf gestelde randvoorwaarden, de resultaten over (Edelenbos & Monnikhof, 2001, p.242).

Het combineren van de participatieladder van Edelenbos en Monnikhof (1998) met de bestuursstijlen van Pröpper en Steenbeek (2001) levert volgens Edelenbos, Domingo, Klok en Van Tatenhove (2006) een verzameling van vormen van interactieve beleidsvorming op (figuur 2.4), met als ene uiterste een vorm van interactieve beleidsvorming waarbij participanten slechts doelgroep van beleid zijn en worden geïnformeerd door de overheid en als andere uiterste vormen van reflexieve beleidsarrangementen waarbij participanten initiatiefnemer zijn (Edelenbos et al. 2006, p.21).

<b>Participatieladder Edelenbos (2000)</b>	<b>Bestuursstijlen Pröpper en Steenbeek (2001)</b>	<b>Rol van burger</b>	<b>Rol van bestuur</b>
Meebeslissen	Faciliterende stijl	Initiatiefnemer	Biedt ondersteuning en laat beleidsvorming aan participanten over
Coproduceren	Samenwerkende stijl	Samenwerkingspartner op basis van gelijkwaardigheid	Bestuur werkt en besluit op basis van gelijkwaardigheid met participant samen
	Delegerende stijl	Medebeslisser; binnen randvoorwaarden	Bestuur besluit over het beleid met inachtneming van de voorafgestelde randvoorwaarden
Adviseren	Participatieve stijl	Adviseur	Bepaalt beleid, maar staat open voor andere ideeën en oplossingen
Raadplegen	Consultatieve stijl	Geconsulteerde gesprekspartner	Bepaalt beleid en geeft de mogelijkheid tot commentaar, maar hoeft daaraan geen consequenties te binden

Informereren	Open autoritaire stijl	Doelgroep van onderzoek/voorlichting, levert geen input	Voert zelfstandig beleid en verschaft hierover informatie
Participant wordt niet betrokken	Gesloten autoritaire stijl	Geen	Voert zelfstandig beleid en verschaft geen informatie

FIGUUR 2.4 Mate van participatie en stijlen van bestuur (Edelenbos et al, 2006)

De mate van benutting van participatie is volgens zowel Pröpper en Steenbeek (2001) als Edelenbos (2000) afhankelijk van de gradatie van participatie. Hoe lager de trede op de participatieladder hoe minder invloed de burger op het beleid heeft, m.a.w. hoe minder de benutting van burgerparticipatie bij de daadwerkelijke besluitvorming is. Eerder in dit theoretische hoofdstuk zijn drie generaties van burgerparticipatie beschreven waarbij is vermeld dat de tweede generatie burgerparticipatie – interactieve beleidsvorming – in dit onderzoek centraal staat. Sinds enkele jaren is een nieuwe, specifieke vorm van burgerparticipatie bekend die ook valt onder de twee generatie burgerparticipatie: participatief begroten.

## 2.6 PARTICIPATIEF BEGROTEN

Bezuinigingen impliceren aanpassingen in de begroting. Doordat veel Nederlandse gemeenten noodgedwongen hebben moeten bezuinigen betekent dit dat er veranderingen in het beleid hebben plaatsgevonden. Die veranderingen zijn vooral zichtbaar in de begroting. Door minder inkomsten moet er automatisch gekort worden op de begroting. Burgers betrekken bij het opstellen van de begroting wordt in de wetenschappelijke literatuur participatory budgeting (PB) oftewel participatief begroten genoemd.

Participatief begroten is een specifieke vorm van burgerparticipatie en is een Nederland een relatief nieuw begrip. Bij participatief begroten worden burgers betrokken bij de begroting en budgetten. Het draait bij participatief begroten voornamelijk om de samenwerking met burgers. Burgers kunnen nooit formeel beslissen, de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid ligt altijd bij de gekozen gemeenteraad (Hofman, 2010, p.8). Jinbaek (2007) definieert deze nieuwe vorm van burgerparticipatie als: *“A proces of allocating the budget to various public projects based on the priorities determined through citizen participation”* (Jinbaek, 2007, p.179). Brian Wampler (2007) omschrijft participatief begroten als: *“A desicion-making process through which citizens deliberate and negotiate over the distribution of public resources”* (Anwar, 2007, p.21). Nederland loopt international gezien achter op het gebied van participatief begroten. Er hebben in Nederland wel enkele initiatieven van participatief begroten plaatsgevonden, maar niet op

grote schaal. Veelal worden deze initiatieven toegepast op het niveau van wijken, de zogenoemde wijkbudgetten (Politiek Online, 2010).

Participatief begroten wordt gezien als een van de meest succesvolle instrumenten van participatie van de laatste vijftien jaar (Sintomer, Herzberg & Röcke, 2007, p.1). Er zijn verschillende varianten van participatief begroten mogelijk. De meeste steden hanteren een eigen aanpak, desalniettemin zijn er drie hoofdmodellen te onderscheiden: (1) *Porte Alegre*, Brazilië; een model waarbij burgers de mogelijkheid hebben de begroting zelf in te richten. Kenmerkend voor dit model is de actieve manier waarop burgers aangemoedigd worden mee te doen. De begrotingswijzer is een voorbeeld van een aanpak die is afgeleid van dit model. (2) *Christchurch*, Nieuw-Zeeland; hierbij hebben burgers de mogelijkheid de bestaande conceptbegroting te beoordelen en bij te stellen aan de hand van alternatieven. (3) *Deventer*, Nederland; dit is een model waarin burgers binnen een gelimiteerd bedrag zelfstandig keuzes kunnen maken. In Nederland zijn er een aantal gemeenten die via dit model werken in de vorm van de eerder genoemde wijkbudgetten (Hofman, 2010, p.14).

Het hoofddoel van participatief begroten is het vergroten van de verantwoordelijkheid en zeggenschap van burgers over de bestedingen van publieke middelen voor de publieke zaak (Ibid, p.20). Onderzoek laat zien dat participatief begroten in de praktijk daadwerkelijk meerwaarde oplevert (Politiek Online, 2010). De meerwaarde van participatief begroten vertaalt zich in de volgende vier opbrengsten: (1) directe burgerparticipatie bij besluitvorming van de overheid, (2) veranderen van burgers naar actieve burgers die bewust omgaan met hun democratische rechten, (3) transparantie in de organisatie en overheidsfinanciën en (4) merkbare verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening en infrastructuur (Hofman, 2010, p.16).

Begrotingen werden voorheen altijd door overheden zelf opgesteld. Participatief begroten is een nieuwe methode die laat zien dat het opstellen van de begroting ook samen met mensen uit de samenleving kan (Ibid., p.31). Er zijn een aantal factoren die het succes van participatief begroten bepalen:

- Een actieve rol of opstelling van de overheid. Naast het zorgen voor goede instructies voor alle betrokkenen - burgers, overheidsmedewerkers, maatschappelijke partijen, belangenorganisaties en raadsleden - voorziet de gemeente alle partijen van voldoende informatie zodat zij kunnen deelnemen en zich verbinden aan het initiatief;
- Inzet en betrokkenheid van burgers om er gezamenlijk uit te komen;
- Het budget van de begroting moet flexibel zijn waardoor er met posten geschoven kan worden;
- In het proces dienen alle partijen actief mee te doen. Op die manier kunnen nieuwe werkrelaties ontstaan tussen burgers en maatschappelijke partijen;

- De methode moet helder en uitnodigend zijn. De optimale methode zorgt niet alleen voor samenwerking tussen alle partijen, maar impliceert ook dat er binnen een bepaalde periode begrotingsprioriteiten worden gesteld (Ibid., p.33).

In de voorgaande paragraaf is een nieuwe vorm van burgerparticipatie behandeld. Daarbij is aangegeven dat in Nederland tot op heden nog niet veel gebruik is gemaakt van deze nieuwe vorm van participatie. Desondanks is de begrotingswijzer een voorbeeld van participatief begroten in Nederland. Zodra je deze nieuwe vorm van burgerparticipatie koppelt aan de participatieladder van Pröpper en Steenbeek (2001) of Edelenbos (2000) dan valt participatief begroten onder de rol van adviseren of raadplegen. Burgers worden bij participatief begroten betrokken bij de begroting of budgetten, maar hun rol blijft daarbij beperkt tot geconsulteerde gesprekspartner of adviseur. Nu in deze paragraaf is aangegeven dat de begrotingswijzer een vorm van participatief begroten is zal de vraag ontstaan wat de verschillen zijn tussen de begrotingswijzer en een kerntakendiscussie. In de volgende paragraaf zal hier kort op in worden gegaan.

## 2.7 VERSCHILLEN KERNTAKENDISCUSSIE EN BEGROTINGSWIJZER

In deze paragraaf zal het essentiële verschil aangegeven worden tussen een kerntakendiscussie en de begrotingswijzer. In de inleiding is kort aangegeven (paragraaf 1.1) wat beide methoden impliceren, maar verder is nog geen duidelijkheid verschaft omtrent de verschillen tussen beiden. Inmiddels is bekend dat de begrotingswijzer een vorm van participatief begroten is waarbij burgers worden betrokken bij het opstellen van de begroting en/of bezuinigingen. De beslissingsbevoegdheid ligt – in dit geval – bij de gemeente. Het doel is samenwerking om zodoende draagvlak te creëren.

In een kerntakendiscussie of kerntakendebat vraagt – in dit geval een gemeente – zich af wat nu de kerntaken van de gemeente zijn. Daarbij staan een aantal vragen centraal zoals: ‘Wat moet de gemeente doen en wat niet?’, ‘En indien de gemeente het moet doen, door wie en hoe moet het dan gebeuren?’ (Verhoest, Vervloet & Bouckaert, 2003, p.3). Een kerntakendiscussie of –debat kan vanuit twee perspectieven – horizontaal en verticaal – worden bekeken. Het horizontale perspectief heeft betrekking op het al dan niet privatiseren of afstoten van taken. ‘Moet deze taak wel door de overheid worden verzorgd?’. Vanuit het verticale perspectief wordt gekeken binnen en over de verschillende taken van de overheid. ‘Welk bestuursniveau dient zich met dit probleem bezig te houden?’ (Verhoest et al., 2003, p.3; Bouckaert, Verhoest, Wayenberg & Snijkers, 2002, p.41).

Het grootste verschil tussen beide aanpakken is dat bij het gebruik van de begrotingswijzer gemeenten – in dit geval – bezuinigingen moeten realiseren en hierbij graag samenwerken met



burgers. Door burgers via de begrotingswijzer te betrekken bij de bezuinigingen kan op basis van de resultaten beoordeeld worden voor welke maatregelen draagvlak is. De begrotingswijzer is in de betreffende gemeenten een instrument tijdens het bezuinigingstraject. Een kerntakendiscussie wordt – in dit geval – ook gevoerd vanwege de bezuinigingen, maar de uitgangspositie is anders. Gemeenten voeren een kerntakendiscussie om het gevoerde beleid te heroverwegen om zodoende tot de kerntaken van de gemeente te komen. Op deze manier proberen ze taken te schrappen en zodoende bezuinigingen te realiseren. De begrotingswijzer ligt dichterbij de ‘kaasschaafmethode’<sup>6</sup> en een kerntakendiscussie heeft betrekking op een herbezinning over de kerntaken.

Aan het begin van dit theoretisch kader is gesproken over beleid en de verschillende fasen in het beleidsproces. Het laatste onderdeel van het theoretisch kader heeft betrekking op deze fasen en de benutting van burgerparticipatie. Er bestaat volgens het Instituut voor Publiek en Politiek (IPP)<sup>7</sup> een relatie tussen het moment dat participatie van burgers in het beleidsproces plaatsvindt en de mate van invloed. Deze relatie zal in de volgende paragraaf uiteengezet worden.

## 2.8 FASEN IN HET BELEIDSPROCES VS. MATE VAN INVLOED

Een beleidsproces kent een aantal fasen en besluitvormingsmomenten. Prodemos spreekt over een participatieleidraad en gaat daarbij niet uit van de zes eerder genoemde fasen in het beleids- en besluitvormingsproces van Hoogerwerf en Herweijer, maar van zeven fasen: voorbereiding en consultatie (1), agendavorming (2), beleidsvorming (3), voorbereiding van de besluitvorming (4), besluitvorming (5), evaluatie (6) en uitvoering en beheer (7). Bij interactief beleid worden burgers betrokken bij het beleid. Er is een verschil of die betrokkenheid van burgers vanaf het allereerste begin plaatsvindt of dat zij pas in een later stadium worden betrokken. Volgens De Graaf (2007) ontstaat er onvrede bij burgers wanneer zij pas laat bij het beleidsproces worden betrokken (De Graaf, 2007, p.14). De reden voor deze onvrede is dat zij hierdoor geen invloed meer kunnen uitoefenen op de besluitvorming. Daarbij hebben burgers het gevoel dat het beleid al door de politiek is bedacht terwijl er wordt gesuggereerd dat zij nog kunnen participeren in de besluitvorming (Nationale Ombudsman, 2009, p.4).

Er bestaat volgens het IPP een directe relatie tussen mate van invloed en het tijdstip waarop de burger in een beleidsproces wordt betrokken. Hoe eerder de burger in het beleidsproces wordt betrokken, hoe meer invloed hij (meestal) zal kunnen uitoefenen.

---

<sup>6</sup> Kaasschaafmethode: Kaasschaafmethode is een methode bij bezuinigingen waarbij overal in de organisatie wordt geschaafd (bezuinigd).

<sup>7</sup> Instituut voor Publiek en Politiek (IPP): Het IPP is inmiddels gefuseerd en gaat verder onder de naam ProDemos – Huis voor Democratie en Rechtstaat.

Koppenjan (1987) beaamt dat de fase van agendavorming de meest kritische fase in het beleidsproces is (Koppenjan, Ringeling & Te Velde, 1987, p.37). Dit impliceert ook dat de burger meer invloed kan uitoefenen indien hij eerder in het beleidsproces wordt betrokken. In figuur 2.5 staat de relatie tussen mate van invloed en fasen van het beleidsproces schematisch weergegeven.

	Meebeslissen	Coproduceren	Adviseren	Raadplegen	Informereren
Fase in het beleidsproces	Zeer vroeg: bestuur draagt proces over aan belanghebbend en. (fase 1 t/m fase 5)	Vroeg: bestuur laat belanghebbend en agenda meebepalen. (fase 2 en 3, eventueel ook fase 4)	Tamelijk vroeg: bestuur laat belanghebben den adviseren over oplossingen. (fase 3)	Tamelijk laat: bestuur laat belanghebbend e reageren op voornemers. (fase 4, eventueel al in fase 3)	Zeer laat: als het beleid al (grotendeels) heeft bepaald. (na fase 5)

FIGUUR 2.5 Relatie mate van invloed en fase van het beleidsproces (Prodemos)

## 2.9 HYPOTHESEN

Inmiddels is in dit theoretische hoofdstuk een beeld ontstaan over burgerparticipatie in de vorm van interactief beleid. Verschillende facetten uit de wetenschappelijke literatuur met betrekking tot interactief beleid zijn behandeld, maar voorafgaand aan het methodologische en analytische hoofdstuk worden in deze paragraaf kort de belangrijkste elementen uit het theoretische hoofdstuk besproken en op basis daarvan twee hypothesen geformuleerd.

Dit onderzoek is gebaseerd op de tweede generatie burgerparticipatie. In het theoretische hoofdstuk is ingegaan op burgerparticipatie in de context van interactief beleid. Interactief beleid houdt volgens Edelenbos en Monnikhof (1998) in dat burgers in de vormgeving van het beleid worden gekend. Belanghebbende burgers worden in een vroeg stadium bij beleidsvorming betrokken om mee te denken en praten over problemen en mee te werken aan mogelijke oplossingen. Burgers krijgen een bepaalde rol in het beleidsproces die consequenties heeft voor de besluitvorming. Volgens Pröpper en Steenbeek (2001) kunnen burgers zeven verschillen rollen krijgen toebedeeld die zij vervolgens koppelen aan zeven bestuursstijlen in een participatieladder. Edelenbos en Monnikhof (2001) spreken niet van zeven bestuursstijlen, maar over vijf gradaties van interactiviteit. Het komt er op neer dat de treden op de participatieladder de mate van invloed bepalen. Hoe lager de trede op de participatieladder hoe minder groot de invloed van de burger is.

Sinds enkele jaren is er een nieuwe vorm van participatie, genaamd participatief begroten. Bij participatief begroten worden burgers betrokken bij de begroting en/of budgetten. Deze nieuwe vorm van burgerparticipatie zou leiden tot verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening. Tevens zou het zorgen voor transparantie in zowel de organisatie als de overheidsfinanciën. Daarnaast zou participatief begroten burgers veranderen van 'gewone burgers' naar actieve burgers die bewust omgaan met hun democratische rechten, maar bovenal zou het leiden tot directe burgerparticipatie bij besluitvorming van de overheid. Verschillende pluspunten van participatief begroten, maar betekent dit ook dat participatief begroten - middels de begrotingswijzer - meer oplevert dan burgerparticipatie via een kerntakendiscussie. Ondanks het feit dat er een essentieel verschil bestaat tussen beide methoden zijn ze allebei door gemeenten ingezet om - gezamenlijk met burgers - bezuinigingen te realiseren. De eerste hypothese van dit onderzoek luidt daardoor als volgt:

#### Hypothese 1

*In gemeenten waarbij bezuinigingen worden gerealiseerd en burgers kunnen participeren via een nieuwe vorm burgerparticipatie (participatief begroten) middels de begrotingswijzer, levert de deelname van burgers meer op dan in gemeenten die burgers betrekken in een kerntakendiscussie.*

Een beleidsproces bestaat volgens Hoogerwerf en Herweijer (2006) uit een zestal fasen. Zodra sprake is van interactief beleid worden burgers in het beleidsproces betrokken. Er is een verschil of die betrokkenheid van burgers vanaf het allereerste begin plaatsvindt of dat zij pas in een later stadium in het beleidsproces worden betrokken. Volgens Prodemos, die overigens uitgaan van zeven fasen, bestaat er een relatie tussen het moment dat burgers bij het beleidsproces worden betrokken en de mate van invloed. Deze aanname leidt in dit onderzoek tot de tweede hypothese:

#### Hypothese 2

*De benutting van burgerparticipatie is groter in gemeenten die burgers in een zo vroeg mogelijk stadium bij het beleid betrekken dan in gemeenten die burgers pas in een latere fase laten participeren.*

Het theoretische hoofdstuk heeft uiteindelijk geleid tot de voorgaande twee hypothesen. Deze hypothesen komen overeen met de vraagstelling en doelstelling van dit onderzoek en zullen in het analytische hoofdstuk terugkomen.

## 2.10 SAMENVATTING

In dit hoofdstuk is vanuit de wetenschappelijke literatuur een theoretisch kader omtrent burgerparticipatie in de vorm van interactief beleid ontstaan. Het theoretisch kader heeft uiteindelijk geleid tot twee hypothesen. De eerste hypothese heeft betrekking op de benutting van burgerparticipatie. Gemeenten hanteren twee verschillende bezuinigingsmethoden, maar bij welke methode is de benutting van burgerparticipatie groter. Levert de nieuwe vorm van burgerparticipatie, in de vorm van de begrotingswijzer, meer op dan gemeenten die een kerntakendiscussie hanteren. De tweede hypothese is gericht op het moment dat burgerparticipatie in het beleidsproces plaatsvindt. Is de benutting van burgerparticipatie groter in gemeenten die burgers in een vroeg stadium bij de bezuinigingen betrekken dan in gemeenten die burgers in een latere fase laten deelnemen. Het empirische gedeelte van dit onderzoek wordt geanalyseerd middels het theoretische kader. In het volgende hoofdstuk wordt stil gestaan bij de methodologische verantwoording. Daarbij wordt uiteengezet hoe het empirische gedeelte van dit onderzoek plaatsvindt.

## 3. METHODOLOGISCH KADER

---

### 3.1 INLEIDING

In het vorige hoofdstuk is uitgebreid ingegaan op meerdere theorieën omtrent burgerparticipatie in de context van interactief beleid. Daarbij zijn verschillende theorieën over burgerparticipatie aan bod gekomen waarbij ook een nieuwe vorm van burgerparticipatie is besproken. Dit hoofdstuk geeft een beschrijving van de manier waarop het empirische gedeelte van het onderzoek wordt uitgevoerd. Allereerst wordt begonnen met een beknopte omschrijving van de aanpak van het onderzoek (paragraaf 3.2). Daarna wordt ingegaan op de onderzoeksstrategie (paragraaf 3.3) van het onderzoek, waarom is gekozen voor kwalitatief onderzoek en een casestudy? Hierop volgt de methoden van dataverzameling (paragraaf 3.4) en de selectie van de respondenten (paragraaf 3.5). Vervolgens komt in dit hoofdstuk de operationalisering van enkele begrippen aan bod (paragraaf 3.6). Aansluitend vindt de analyse van de onderzoeksgegevens (paragraaf 3.7) plaats en aan het eind van dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek (paragraaf 3.8). Het hoofdstuk zal worden afgesloten met een samenvatting (paragraaf 3.9).

### 3.2 HET ONDERZOEK

In dit onderzoek staat de benutting van burgerparticipatie bij gemeentelijke bezuinigingen centraal. Sommige gemeenten hebben bezuinigingen gerealiseerd middels een kerntakendiscussie, andere gemeenten hebben dit geprobeerd via de begrotingswijzer. Alle betreffende gemeenten hadden de intentie burgers in het bezuinigingsproces te betrekken. Maar bij welke methoden is de benutting van burgerparticipatie groter geweest en is de bijdrage van burgers meegenomen in de besluitvorming. Middels een kwalitatief onderzoek, waarbij de nadruk ligt op diepgang in plaats van breedte, wordt de doelstelling van dit onderzoek gerealiseerd. Daarbij is gekozen voor een (vergelijkende) casestudy als onderzoeksstrategie. Twaalf cases onderverdeeld in zes gemeenten met een kerntakendiscussie en zes gemeenten met de begrotingswijzer vormen de basis van dit onderzoek. De keuze voor de zes gemeenten met een kerntakendiscussie was strategisch van aard. De zes gemeenten met de begrotingswijzer zijn geselecteerd op basis van beschikbaarheid. De twaalf geselecteerde gemeenten zijn gecontacteerd en dat heeft vervolgens geleid tot twaalf interviews. Naast de interviews is de documentanalyse een belangrijk element van dit onderzoek geweest. Rapportages van de begrotingswijzer, evaluaties, logboeken, nota's, begrotingen en andere relevante documenten zijn geanalyseerd. Er is geen sprake van volledige triangulatie, omdat geen gebruik gemaakt is van observaties. Toch is getracht in dit onderzoek een integraal beeld te krijgen van de benutting van burgerparticipatie – via het gebruik van een kerntakendiscussie en

de begrotingswijzer - bij gemeentelijke bezuinigingen in zijn geheel. In het laatste hoofdstuk wordt op basis van de interviews en documentanalyse de conclusie getrokken en antwoord gegeven op de centrale vraagstelling van dit onderzoek.

### 3.3 ONDERZOEKSSTRATEGIE

De keuze van een onderzoeksstrategie is volgens Verschuren en Doorewaard (2007) de meest bepalende beslissing bij een onderzoek. Zij omschrijven een onderzoeksstrategie als: *“Een geheel van met elkaar samenhangende beslissingen over de wijze waarop u het onderzoek gaat uitvoeren”* (Verschuren & Doorewaard, 2007, p.159). Dit onderzoek is kwalitatief van aard. Er is gekozen voor diepgang in plaats van breedte. Verschuren en Doorewaard (2007) stellen dat de keuze voor breedte of diepgang een kernbeslissing is. De keuze voor breedte impliceert een grootschalige aanpak die generalisering van de resultaten mogelijk maakt, maar die beperkingen oplegt aan de diepgang en detaillering van de resultaten. De keuze voor diepgang houdt een kleinschaligere aanpak in waarbij je tot minder generaliseerbare kennis komt. Diepgang leidt wel tot detaillering, complexiteit en een sterke onderbouwing met een minimum aan onzekerheid (Ibid., p.160). De keuze voor kwalitatief onderzoek heeft betrekking op de doelstelling van dit onderzoek. Het inzichtelijk maken van de invloed van burgers op de bezuinigingsmaatregelen van de verschillende gemeenten laat zich moeilijk vertalen in uitsluitend cijfermatige gegevens. Doordat het aantal onderzoekseenheden – het aantal gemeenten dat burgers daadwerkelijk bij bezuinigingsmaatregelen betreft – redelijk beperkt is versterkt dit de keuze voor kwalitatief onderzoek.

In de literatuur zijn er verschillende strategieën van onderzoek te vinden. Verschuren en Doorewaard (2007) onderscheiden vijf soorten – survey, experiment, casestudy, gefundeerde theoriebenadering en bureauonderzoek – onderzoeksstrategieën. In dit onderzoek is gekozen voor een vergelijkende casestudy. Een casestudy is een kwalitatieve vorm van onderzoek (Vennix, 2007, p. 141) en wordt door Verschuren en Doorewaard (2007) gedefinieerd als: *“Een onderzoek waarbij de onderzoeker probeert een diepgaand en integraal inzicht te krijgen in één of enkele tijdruimtelijk begrensde objecten of processen”* (Verschuren & Doorewaard, 2007, p.183).

Een casestudy bestaat volgens Verschuren en Doorewaard (2007) uit een aantal kenmerken: een klein aantal onderzoekseenheden (3.2.1), meer diepte dan breedte (3.2.2), een arbeidsintensieve benadering (3.2.3), een strategische steekproef (3.2.4), een integraal beeld van het object als geheel (3.2.5), een open waarneming op locatie (3.2.6) en (3.2.7) kwalitatieve gegevens en dito onderzoeksgegevens (Ibid., p.184). In de volgende subparagrafen zal worden beschreven hoe deze kenmerken in dit onderzoek worden ingevuld.

### 3.3.1 KLEIN AANTAL ONDERZOEKSEENHEDEN

Een casestudy kenmerkt zich volgens Verschuren en Doorewaard (2007) door een klein aantal onderzoekseenheden. Dit kan variëren van één tot enkele tientallen (Verschuren & Doorewaard, 2007, p.184). De bezuinigingsmaatregelen van het huidige kabinet – kabinet Rutte – hebben geleid tot behoorlijke bezuinigingen bij gemeenten. Een aantal gemeenten zijn vanwege deze bezuinigingen een bezuinigingstraject gestart. Dit onderzoek focust zich op gemeenten die een kerntakendiscussie hebben gevoerd en gemeenten die de begrotingswijzer hebben gehanteerd. In totaal zijn er drieëndertig gemeenten die een dergelijk bezuinigingstraject zijn gestart, drieëntwintig gemeenten een kerntakendiscussie en tien gemeenten de begrotingswijzer. Het aantal gemeenten dat in aanmerking komt voor dit onderzoek is beperkt waardoor een kwantitatieve analyse van de verzamelde gegevens niet mogelijk is en de keuze voor een kwalitatieve manier van onderzoek gelegitimeerd is.

### 3.3.2 MEER DIEPTE DAN BREEDTE

Een ander kenmerk van een casestudy is volgens Verschuren en Doorewaard (2007) dat meer in de diepte dan in de breedte wordt gewerkt. Door het hanteren van arbeidsintensievere vormen van dataverzameling wordt deze diepgang bereikt. In een casestudy wordt vaak gekozen voor een face-to-face interview met open vragen. Dit gebeurt, indien mogelijk, in combinatie met groepsinterviews, observaties en met inhoudsanalyse van beschikbaar materiaal (Verschuren & Doorewaard, 2007, p.184). Zodra gebruik wordt gemaakt van deze drie technieken – interviews, observaties en documentanalyse – is sprake van methodetriangulatie. In dit onderzoek is gekozen voor diepgang. De dataverzameling bestaat uit twaalf interviews. Tien interviews waren face-to-face interviews met open vragen, twee interviews hebben telefonisch plaatsgevonden. Verder bestaat de dataverzameling uit verschillende documenten. De resultaten van de kerntakendiscussies zijn door sommige gemeenten vastgelegd in een logboek. De uitkomsten van de begrotingswijzer zijn verwerkt in rapportages. Naast de diverse logboeken en rapportages zijn nota's, begrotingen en andere belangrijke documenten geanalyseerd. In dit onderzoek wordt geen gebruik gemaakt van observaties. Deze techniek heeft in dit onderzoek niet zoveel toegevoegde waarde met betrekking tot de beantwoording van de centrale vraagstelling.

### 3.3.3 ARBEIDSINTENSIEVE BENADERING

Dit kenmerk vloeit voort uit het kenmerk meer diepte dan breedte. De keuze voor diepgang in plaats van breedte betekent automatisch dat sprake is van een arbeidsintensievere benadering (Verschuren & Doorewaard, 2007, p.184). In de vorige subparagraaf is aangegeven dat gekozen is voor diepgang. Deze keuze heeft betrekking op de intensiviteit van dit onderzoek. Door de

twalf interviews, waarvan tien face-to-face interviews en twee - Aalsmeer en Bunschoten - telefonische interviews, en de bijbehorende analyse van meerdere documenten is sprake van een arbeidsintensieve benadering.

### 3.3.4 STRATEGISCHE STEEKPROEF

Een casestudy wordt volgens Verschuren en Doorewaard (2007) gekarakteriseerd door het feit dat sprake is van een strategische steekproef. Bij een strategische steekproef laat de onderzoeker zich bij de keuze van onderzoekseenheden leiden door datgene hij over de onderzoekseenheden te weten wil komen. Het selecteren van onderzoekseenheden vindt plaats op basis van de probleemstelling (Verschuren & Doorewaard, 2007, p.185). In dit onderzoek is een selectie van twalf gemeenten - zes gemeenten met een kerntakendiscussie en zes gemeenten met de begrotingswijzer - gemaakt. In totaal hebben drieëntwintig gemeenten een kerntakendiscussie gevoerd. Gezien het feit dat de betrokkenheid van burgers niet in al deze gemeenten gelijk is geweest, is hier bij het selecteren van de cases rekening mee gehouden. De keuze voor de zes betreffende gemeenten is gemaakt op basis van het intensief betrekken van burgers bij de kerntakendiscussie. Hierdoor is bij deze gemeenten sprake geweest van een strategische keuze. De keuze voor de zes gemeenten met de begrotingswijzer is niet strategisch van aard geweest. Tien gemeenten hebben tot op heden gebruik gemaakt van de begrotingswijzer. De zes geselecteerde gemeenten zijn op basis van beschikbaarheid gekozen.

### 3.3.5 INTEGRAAL BEELD

Bij een casestudy probeert de onderzoeker een integraal beeld te krijgen van het object als geheel. Volgens Verschuren en Doorewaard (2007) is sprake van een holistische werkwijze. Dit holistische uit zich door een niet voorgestructureerde, maar open wijzen van dataverzameling (vrije interview, observatie en de interpretatie van ander materiaal). Triangulatie helpt bij het verkrijgen van een integraal beeld (Verschuren & Doorewaard, 2007, p.185). In dit onderzoek is sprake van een holistische werkwijze. Zoals al eerder in dit methodologisch kader aangegeven vindt de dataverzameling plaats via tien open (face-to-face) interviews, twee telefonische interviews plus het verzamelen en analyseren van verschillende documenten. Om te spreken van triangulatie dienen ook observaties plaats te vinden. Aangezien deze techniek niet zoveel toevoegt aan het krijgen van een integraal beeld van de benutting van burgerparticipatie bij gemeentelijke bezuinigingen in zijn geheel, wordt in dit onderzoek geen gebruik gemaakt van observaties.



### 3.3.6 OPEN WAARNEMING OP LOCATIE

Een belangrijk kenmerk voor een casestudy is volgens Verschuren en Doorewaard (2007) dat de case in zijn natuurlijke omgeving wordt bestudeerd. Dat betekent dat observaties en interviews op locatie plaatsvinden (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 185). Tien van de twaalf interviews in dit onderzoek zijn op locatie afgenomen. Deze interviews zijn afgenomen in de natuurlijke omgeving, namelijk op de werkkamer van de geïnterviewden zelf. De overige twee interviews hebben telefonisch plaatsgevonden. Observaties zijn in dit onderzoek achterwegen gelaten.

### 3.3.7 KWALITATIEVE GEGEVENS EN DITO ONDERZOEKGEGEVENS

Dit laatste kenmerk heeft betrekking op analyse van de dataverzameling. Volgens Verschuren en Doorewaard (2007) dient er een kwalitatieve wijze van dataverzameling plaats te vinden. De resultaten van de interviews en documentenanalyse zijn op kwalitatieve wijze geanalyseerd. Het analyseren van de documenten levert automatisch ook kwantitatieve gegevens op, maar deze worden in de vorm van kwalitatieve gegevens vertaald.

De zeven kenmerken van een casestudy, volgens Verschuren en Doorewaard (2007), zijn inmiddels beschreven. Aangezien deze kenmerken overeenkomen met dit onderzoek is de keuze voor een casestudy hierdoor verantwoord. Verschuren en Doorewaard (2007) maken daarnaast een onderscheid tussen een enkelvoudige en een vergelijkende casestudy. Bij een enkelvoudige casestudy wordt slechts één case bestudeerd terwijl bij een vergelijkende casestudy verschillende cases aan bod komen en tevens vergeleken worden (Verschuren & Doorewaard, 2007, p.187). In dit onderzoek is sprake van een vergelijkende casestudy. Twee verschillende methoden – kerntakendiscussie en de begrotingswijzer – die gemeenten hebben gehanteerd om burgers bij de bezuinigingen te betrekken. Deze twee methoden worden in dit onderzoek vergeleken en op basis daarvan een conclusie getrokken met betrekking tot de centrale vraagstelling van dit onderzoek.

### 3.4 METHODE VAN DATAVERZAMELING

In kwalitatief onderzoek kunnen op verschillende manieren gegevens worden verzameld. De dataverzameling van dit onderzoek vindt plaats op basis van open (face-to-face) interviews en de analyse van documenten. Er is in dit onderzoek bewust gekozen om geen gebruik te maken van observaties. In totaal hebben er twaalf interviews plaatsgevonden. De keuze voor open interviews is gebaseerd op het feit dat in dit onderzoek is gekozen voor diepgang in plaats van breedte. Door het voeren van interviews kan op een redelijk snelle wijze een zeer grote diversiteit aan informatie worden verschaft (Verschuren & Doorewaard, 2007, p.217). Vennix (2007) stelt dat er vier typen van interviews zijn; informal conversation, interview guide,

standardized open-ended en closed fixed field response. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van de standardized open-ended interviewtechniek. Hierbij zijn op voorhand vragen door de interviewer vastgesteld en in een bepaalde volgorde opgesteld (Vennix, 2007, p.261). De vraagstelling van dit onderzoek en de bijbehorende hypothesen hebben in grote mate de vragen van de interviews bepaald. Daarnaast biedt deze interviewtechniek de mogelijkheid om op bepaalde vragen of onderwerpen - indien hier ruimte voor is - dieper in te gaan.

Naast de twaalf interviews heeft er ook een analyse van verschillende documenten plaatsgevonden. Alle geselecteerde gemeenten hebben op twee verschillende methoden – kerntakendiscussie en de begrotingswijzer - geprobeerd burgers te betrekken bij de bezuiniging aantal gemeenten heeft een logboek van het bezuinigingstraject gemaakt, andere gemeenten hebben de gegevens van het bezuinigingstraject op een andere manier bijgehouden. Deze documenten, waarbij de verschillende initiatieven, opkomsten en resultaten zijn verwerkt, zijn geanalyseerd. Beleidsnota's, rapportages, notulen, begrotingen of andere officiële documenten die van toepassing waren zijn tevens ook geanalyseerd.

### 3.5 SELECTIE RESPONDENTEN

In dit onderzoek is gekozen voor een selectie van twaalf gemeenten. Zes gemeenten die een kerntakendiscussie hebben gevoerd en zes gemeenten die de begrotingswijzer hebben gehanteerd. De keuze voor deze gemeenten is verschillend van aard. Drieëntwintig gemeenten hebben een kerntakendiscussie gevoerd. De manier waarop burgers bij de kerntakendiscussie zijn betrokken verschilt per gemeente. In sommige gemeenten is die betrokkenheid intensiever geweest dan in andere gemeenten. Daardoor is vanuit strategisch oogpunt gekozen om zes gemeenten te selecteren waarbij de participatie van burgers uitvoeriger heeft plaatsgevonden. De zes geselecteerde gemeenten zijn: Culemborg, Geldermalsen, Leidschendam-Voorburg, Meerssen, Roermond en Zutphen. De interviews hebben plaatsgevonden met de betreffende raadsgriffier van de zes gemeenten. Zij beschikten over de juiste kennis en werden daarnaast als ambtelijk adviseur van de gemeenteraad sterk betrokken bij het hele proces.

Tien gemeenten hebben de begrotingswijzer gehanteerd. Aangezien de begrotingswijzer een methode is die alle gemeenten op dezelfde manier hebben gehanteerd is op voorhand geen verschil tussen deze gemeenten aan te geven. Hierdoor is de keuze voor de zes geselecteerde gemeenten niet strategisch van aard. In dit onderzoek is gekozen om zes gemeenten te selecteren op basis van beschikbaar. Daarbij hebben de ervaringen die Prodemos met de betreffende gemeenten heeft gehad meegespeeld bij de selectie. Het betreft de volgende gemeenten: Aalsmeer, Alphen aan de Rijn, Bunschoten, Dordrecht, Druten en Wageningen. De interviews in deze gemeenten hebben plaatsgevonden met verschillende personen. In de gemeente Aalsmeer is gesproken met een strategisch adviseur, in Alphen aan de Rijn met een

onderzoeksregisseur en strategisch adviseur. Het interview in de gemeente Bunschoten vond plaats met een communicatieadviseur en in Dordrecht is gesproken met de adviseur van het stadsbestuur. In Druten is de coördinator financiën en juridische zaken geïnterviewd en in de gemeente Wageningen de wethouder financiën. De verschillen worden verklaard door het feit dat in iedere gemeente een andere persoon naar voren is geschoven die intensief bij de begrotingswijzer is betrokken en als contactpersoon heeft gefungeerd met het IPP.

### 3.6 OPERATIONALISERING BEGRIPPEN

In dit onderzoek draait het om de benutting van burgerparticipatie bij gemeentelijke bezuinigingen. Door het inzichtelijk maken van de mate en gradatie van participatieve bezuinigingen in Nederlandse gemeenten wordt beoordeeld bij welke methoden – kerntakendiscussie of de begrotingswijzer – burgerparticipatie beter benut wordt aangaande de besluitvorming. In de doelstelling van dit onderzoek staan een aantal kernbegrippen ('mate', 'gradatie' en 'benutting') die ter verduidelijking geoperationaliseerd dienen te worden. Door operationalisering worden begrippen afgebakend en meetbaar gemaakt (Verschuren & Doorewaard, 2007, p.22). Deze kernbegrippen zijn bepalend voor dit onderzoek waardoor een eenduidig beeld hierover essentieel is.

Er wordt in de doelstelling van dit onderzoek gesproken over de mate en gradatie van participatieve bezuinigingen. In de wetenschappelijke literatuur worden deze twee begrippen – in relatie tot participatie - dezelfde betekenis toegedicht. Beiden hebben in de wetenschappelijk literatuur namelijk betrekking op de participatieladder. In dit onderzoek wordt er tussen beide begrippen een onderscheid gemaakt. De mate van participatieve bezuinigingen betreft hier de omvang of kwantiteit van de mogelijkheden die gemeenten burgers hebben geboden om te participeren . Gemeenten die burgers maar één mogelijkheid hebben aangereikt om deel te nemen aan het betreffende bezuinigingstraject vallen in dit onderzoek onder schaal 1. Gemeenten waarbij burgers twee of drie mogelijkheden hadden om te participeren worden geplaatst in schaal 2. De gemeenten die burgers op verschillende manieren – vier of meer initiatieven - bij het bezuinigingstraject hebben betrokken vallen onder schaal 3. De gradatie van participatieve bezuinigingen heeft in dit onderzoek – net als in de wetenschappelijk literatuur – ook betrekking op de participatieladder. Het betreft hier de vijf gradaties van participatie – informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen – gekoppeld aan de zeven bestuursstijlen.

Het laatste kernbegrip dat geoperationaliseerd dient te worden betreft benutting. Benutting van onderzoek vindt op meerdere manieren plaats. Er kan daarbij een onderscheid gemaakt worden tussen conceptueel, instrumenteel en overredingsgebruik (Encyclo, 2012). Benutting wordt in dit onderzoek getypeerd als instrumenteel gebruik. Bij instrumenteel

gebruik van benutting gaat het over het inpassen van bevindingen in processen en procedures (Encyclo, 2012). Het doel van dit onderzoek is te onderzoeken bij welke methoden - kerntakendiscussie of begrotingswijzer - de inbreng van burgers beter benut wordt. Dit kan beoordeeld worden door de resultaten van burgerparticipatie te vergelijken met de daadwerkelijke besluitvorming. Wordt bij de besluitvorming de inbreng van burgers meegenomen of wordt hier niet veel mee gedaan. Op basis van deze gegevens kan een conclusie getrokken worden met betrekking tot de benutting van burgerparticipatie bij bezuinigingen in Nederlandse gemeenten

### 3.7 ANALYSE VAN DE ONDERZOEKSGEGEVENS

De analyse van dit onderzoek is gebaseerd op verschillende data. Deze data zijn afkomstig uit interviews en documenten. Deze data wordt afgezet tegen het theoretische kader dat is ontstaan uit een literatuurstudie. Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen de geanalyseerde documenten. Zo zijn er documenten over de rol van burgers in de verschillende bezuinigingstrajecten. In die documenten is vooral aandacht besteed aan de initiatieven, opkomsten en resultaten van participatiemogelijkheden. Sommige gemeenten hebben deze gegevens opgenomen in een logboek. Andere gemeenten hebben dit verwerkt in notulen, rapportages of memo's. Een ander belangrijk element van dit onderzoek is de data omtrent de daadwerkelijk besluitvorming van de bezuinigingstrajecten. Deze gegevens zijn vaak verwerkt in een kaderbegroting, programmabegroting, meerjarenbegroting, eindrapportages en/of beleidsnota's. Aangezien het bij deze gegevens concrete feiten betreft, kunnen op basis van deze data conclusies omtrent de benutting van burgerparticipatie getrokken worden. Een ander onderdeel van de data bestaat uit interviews. Bij de twaalf interviews is rekening gehouden met de achtergrond van de respondenten. De inhoud van de interviews bestaat uit de kernbegrippen van dit onderzoek waardoor deze data van toegevoegde waarde is voor dit onderzoek.

### 3.8 VALIDITEIT EN BETROUWBAARHEID

Validiteit en betrouwbaarheid spelen een belangrijke rol met betrekking tot de kwaliteit van wetenschappelijk onderzoek. Validiteit kan worden onderverdeeld in interne en externe validiteit. Bij interne validiteit gaat het erom of gemeten wordt wat het onderzoek inhoudelijke beoogt te meten. Externe validiteit heeft te maken met de veralgemeenbaarheid van onderzoeksresultaten. Kunnen de onderzoeksresultaten worden gegeneraliseerd. Bij validiteit betreft het systematische fouten (De Pelsmacker & Van Kenhove, 2007, p.13). Betrouwbaarheid heeft te maken of de meting vrij is van toevalsfouten en de meting dus leidt tot consistente resultaten. Betrouwbaarheid gaat over toevalsmatige fouten (Ibid., p.13).

De interne validiteit wordt niet versterkt door het houden van interviews. Interviews zijn altijd een vorm van perceptie. De interpretatie van de geïnterviewde kan anders zijn dan die van de onderzoeker. In dit onderzoek is geprobeerd de validiteit te vergroten door de uitgewerkte interviews ter goedkeuring terug te sturen naar de geïnterviewden. Hierdoor wordt het verschil in perceptie verkleind en de validiteit vergroot. Aangezien in dit onderzoek twaalf gemeenten – zes gemeenten met een kerntakendiscussie en zes gemeenten met de begrotingswijzer - zijn onderzocht middels twaalf interviews, is het onzeker om op basis van deze gegevens te generaliseren. In dit onderzoek is geprobeerd middels casusselectie de betrouwbaarheid te vergroten. De gemeenten die de begrotingswijzer hebben gehanteerd hebben dit allemaal op een vergelijkbare manier uitgevoerd. Gemeenten met een kerntakendiscussie hebben niet allemaal even intensief burgers bij het bezuinigingstraject betrokken. Bij het selecteren van de cases is gekeken naar gemeenten die burgers daadwerkelijk wilden betrekken en burgerparticipatie een belangrijk element in het bezuinigingstraject vonden. Ten slotte is middels triangulatie – zonder observaties – geprobeerd zowel de validiteit als de betrouwbaarheid te vergroten.

### 3.9 SAMENVATTING

Dit hoofdstuk heeft geleid tot de methodologische verantwoording. Daarin is uiteengezet hoe het empirische gedeelte van dit onderzoek plaatsvindt. Het onderzoek betreft een kwalitatief onderzoek in de vorm van een vergelijkende casestudy. Daarbij is gekozen voor diepgang in plaats van breedte. Twaalf gemeenten zijn geselecteerd. Zes gemeenten - Culemborg, Geldermalsen, Leidschendam-Voorburg, Meerssen, Roermond en Zutphen – met een kerntakendiscussie en zes gemeenten - Aalsmeer, Alphen aan de Rijn, Bunschoten, Dordrecht, Druten en Wageningen – die de begrotingswijzer hebben gehanteerd. In dit onderzoek is gekozen voor interviews en een documentanalyse. Bij de interviews is gebruikt gemaakt geworden van de standardized open-ended interviewtechniek. Deze techniek biedt de mogelijkheid om tijdens een interview dieper op bepaalde onderwerpen in te gaan. De documentanalyse heeft plaatsgevonden op basis van rapportages, nota's, logboeken en andere relevante documenten. De operationalisering van enkele kernbegrippen heeft duidelijkheid verschaft omtrent de betekenis van deze begrippen in de context van dit onderzoek. Doordat in dit onderzoek maar twaalf gemeenten zijn geselecteerd, waarvan zes gemeenten met een kerntakendiscussie en zes gemeenten met de begrotingswijzer, is het niet mogelijk om op basis van deze gegevens te generaliseren. Door het terugsturen van de uitgewerkte interviews is het verschil in perceptie verkleind en daardoor de interne validiteit van dit onderzoek vergroot. Daarnaast is middels casusselectie en een vorm van triangulatie de betrouwbaarheid van dit onderzoek vergroot. In het volgende hoofdstuk komt de analyse van dit onderzoek aan bod. Hierin zullen de beschikbare gegevens afgezet worden tegen het theoretische kader

## 4. ANALYSE

---

### 4.1 INLEIDING

In het vorige hoofdstuk is de onderzoeksmethodologie behandeld. Hierin is de opzet, onderzoeksstrategie, methode, operationalisering en de onderzoeksanalyse geformuleerd om tot de beantwoording van de centrale vraagstelling te komen. In dit hoofdstuk wordt gestart met de bespreking van de onderzoeksresultaten. De eerste paragraaf van dit hoofdstuk bestaat uit de beschrijving van de situatie van alle twaalf cases (paragraaf 4.2). Vervolgens zullen de resultaten besproken en geanalyseerd worden (paragraaf 4.3). Daarbij zullen de twee hypothesen van dit onderzoek, op basis van de interviews en de documentanalyse, verworpen of aangenomen worden. Het hoofdstuk zal worden afgesloten met een samenvatting (paragraaf 4.4).

### 4.2 SITUATIE TWAALF CASES

In dit onderzoek wordt een onderscheid gemaakt tussen gemeenten met een kerntakendiscussie en gemeenten die de begrotingswijzer hebben gehanteerd. In totaal zijn twaalf gemeenten geselecteerd. Zes gemeenten met de begrotingswijzer en zes gemeenten met een kerntakendiscussie. Aangezien in dit onderzoek nog niet uitgebreid is stilgestaan bij de twaalf cases, zal voorafgaand aan de daadwerkelijke analyse de situatie van de twaalf gemeenten - op basis van de interviews en documentanalyse - besproken worden. Hoeveel inwoners telt de gemeente? Met wat voor een begroting werken ze en hoeveel moeten ze bezuinigen? En waarom hebben gemeenten gekozen om burgers bij het bezuinigingstraject te betrekken? Op al deze vragen worden in deze paragraaf antwoord gegeven. Zodoende ontstaat er een duidelijk beeld over de toestand van alle twaalf gemeenten. Allereerst (paragraaf 4.2.1) zullen de zes gemeenten met een kerntakendiscussie aan bod komen. Vervolgens zullen de zes gemeenten die de begrotingswijzer gehanteerd hebben beschreven worden (paragraaf 4.2.2). De paragraaf zal worden afgesloten met een overzicht (4.2.3).

#### 4.2.1 GEMEENTEN MET EEN KERNTAKENDISCUSSIE

##### **Culemborg**

De gemeente Culemborg is een gemeente in de provincie Gelderland en telt 27.584 inwoners<sup>8</sup>. In de gemeente Culemborg wordt gewerkt met een begroting die schommelt tussen de 60 en 80 miljoen<sup>9</sup> euro. Lange tijd is het onduidelijk geweest hoeveel de gemeente Culemborg

---

<sup>8</sup> Inwoners: Alle inwonersaantallen in dit onderzoek zijn gebaseerd op de definitieve inwonersaantallen per 1-1-2011 volgens het CBS.

<sup>9</sup> Culemborg krijgt vanwege probleemwijken af en toe extra geld van het ministerie (Peters, interview).

daadwerkelijk moest gaan bezuinigen. Uiteindelijk moest er tussen de 1,5 en 3,0 miljoen<sup>10</sup> euro structureel bezuinigd worden (Peters, interview). De reden voor een kerntakendiscussie was volgens raadsgriffier Peters (interview) helder: *“Men heeft, op initiatief van de raad, bewust gekozen voor een kerntakendiscussie, omdat het zogenoemde ‘kaasschaven’ niet meer werkt en er daadwerkelijk keuzes gemaakt moesten gaan worden”*. Bij de meeste politiek partijen in gemeente Culemborg heerst volgens Peters (interview) een gevoel van volksvertegenwoordigers. Men heeft het mandaat om besluiten te nemen, maar burgers moeten daar wel bij betrokken worden. Daarnaast waren de hoogte van de bezuinigingen en het feit dat daadwerkelijk over de taken van de gemeente gesproken ging worden de een aanleiding om burgers bij het bezuinigingstraject te betrekken. (Peters, interview).

### **Geldermalsen**

De gemeente Geldermalsen is een gemeente in de provincie Gelderland. De gemeente bestaat uit 26.244 inwoners en werkt met een begroting van ongeveer 65 miljoen euro. Bij het opstellen van de begroting van 2010 constateerde de gemeenteraad dat het slechter ging met de gemeente Geldermalsen (Vermeulen, interview). Een tekort op de meerjarenbegroting in combinatie met sombere verwachtingen vanwege rijksbezuinigingen waren voor de raad de reden een bezuinigingstraject te starten (Raadsvoorstel, 29 juni 2010). In totaal moest er bijna 3,5 miljoen euro structureel bezuinigd worden (Vermeulen, interview). *“De raad heeft toen besloten dat er fundamenteel gekeken moest worden naar de financiële positie van de gemeente en dat een kerntakendiscussie daar een goed instrument voor zou zijn”* (Vermeulen, interview). Aangezien er verkiezingen opkomst waren heeft de raad destijds besloten dit pas in de nieuwe periode uit te voeren. De reden om burgers bij de kerntakendiscussie te betrekken vindt zijn oorsprong in het feit dat de nieuwe coalitie dit als een van de belangrijkste speerpunten had.

### **Leidschendam-Voorburg**

In de provincie Zuid-Holland ligt de gemeente Leidschendam-Voorburg. De gemeente telt 72.068 inwoners en de begroting bedraagt ongeveer 180 miljoen euro. De gemeente Leidschendam-Voorburg moet over de huidige raadsperiode heen, tot 2018, 23 miljoen euro bezuinigen (Van Egmond, interview). *“Zowel de fracties als het college vonden 23 miljoen euro een dermate groot bedrag dat het niet mogelijk was dit op een reguliere manier uit de begroting te halen”* (Van Egmond, interview). De keuze voor een kerntakendiscussie was al voor de verkiezingen gevallen. In die periode was dit al door het college, in overleg met de raad, besloten. *“Men wilde echt voorkomen dat door deze grote bezuinigingen overal gelijke hoeveelheden werden afgehaald”* (Van Egmond, interview). Volgens Van Egmond (interview) bestaat bij een kerntakendiscussie de mogelijkheid dat bepaalde taken echt worden afgestoten. *“Dit kan sommige groepen echt*

---

<sup>10</sup> Achteraf bleken de bezuinigingen lager uit te vallen (Peters, interview).

*raken*” (Van Egmond, interview). Dit was de voornaamste reden voor de gemeente Leidschendam-Voorburg om burgers bij de kerntakendiscussie te betrekken. Daarnaast waren draagvlak creëren, en eventueel nieuwe ideeën ook redenen voor burgerparticipatie (Van Egmond, interview).

### **Meerssen**

De gemeente Meerssen is een gemeente in Zuid-Limburg. De gemeente bestaat uit 19.495 inwoners en werkt daarnaast met een begroting van ongeveer 37 miljoen euro. De gemeente constateert in 2010 allerlei negatieve ontwikkelingen; demografische krimp, decentralisatie van rijkstaken en sombere financiële vooruitzichten. Het tekort op de meerjarenbegroting loopt de komende jaren steeds meer op. In 2012 een tekort van 638.000 euro, in 2014 wordt dit al meer dan 1,9 miljoen euro (Programma Begroting, 2011). Deze vooruitzichten leidden tot een herbezinning over de rol van de gemeente. In het bestuursakkoord van de nieuwe coalitie is vervolgens opgenomen dat er een kerntakendiscussie gevoerd moest worden (Niesten, interview). *“Dat vereist dus ook dat je dus met een kaasschaafmethode daar niet meer komt”* (Niesten, interview). Burgerparticipatie is een belangrijk item in het nieuwe bestuursakkoord. *“De gemeente Meerssen is een gemeente die overtuigd is van haar eigen kunnen met een klein ambtelijk apparaat als je dat vergelijkt met de landelijke scores. Een bestuur dat visie wil uitdragen en daarbij graag zelfstandig wil blijven. We beseffen ons dat we alleen samen met burgers dat gemeenschappelijke doel kunnen realiseren”* (Willems, interview). Draagvlak creëren is volgens Niesten (interview) een belangrijke reden om burgers bij de kerntakendiscussie te betrekken. *“Wanneer vanuit de gemeente beslissingen worden genomen en in een later stadium blijkt dat burgers dit helemaal niet zien zitten, dan is alles voor niets geweest”* (Niesten, interview).

### **Roermond**

De gemeente Roermond is gelegen in de provincie Limburg. De gemeente telt 55.595 inwoners en werkt jaarlijks met een begroting van ongeveer 160 miljoen euro. De forse tekorten in de komende jaren hebben in de gemeente Roermond geleid tot een heroverweging van het takenpakket. In 2010 werd rekening gehouden met een structurele bezuiniging van 18 miljoen euro. Uiteindelijk bleek dat de bezuinigingen ‘maar’ tussen de 12 en 13 miljoen euro<sup>11</sup> lagen (Vestjens, interview). Aangezien er weloverwogen keuzes gemaakt moesten worden over het takenpakket van de gemeente heeft de gemeenteraad destijds besloten een kerntakendiscussie te starten (Engels, interview). Er is volgens Engels (interview) in de gemeente Roermond geen speciale reden voor het betrekken van burgers bij de kerntakendiscussie. *“Bij alles wat wij doen aan proces worden burgers betrokken, alleen de vorm waarin dat gebeurt wil nog wel eens*

---

<sup>11</sup> In de begroting van 2012 heeft de gemeente Roermond nieuwe financiële kaders gesteld (Raadsvoorstel, 25 juni 2011).



*veranderen*” (Engels, interview). Daarnaast waren volgens Engels (interview) de noodzakelijke taakbesparingen dermate groot dat dit ook niet zonder betrokkenheid van de inwoners zou kunnen plaatsvinden.

### **Zutphen**

Zutphen is een gemeente in de provincie Gelderland. De gemeente heeft 47.084 inwoners en werkt met een begroting van ongeveer 120 miljoen euro. In 2010 constateerde de gemeente Zutphen dat het meerjarenperspectief er somber uitzag. In vijf jaar tijd moet er 14 miljoen euro bezuinigd worden. In de begroting van 2011 werd al 2 miljoen bezuinigd. In 2015 moet er structureel nog 12 miljoen bezuinigd worden (Kerntakendiscussie, 28 april 2011). Volgens raadsgriffier Van der Heijden (interview) was het bedrag voor de bezuinigingen zo hoog dat het niet mogelijk was om hier en daar wat af te halen. *“De bezuinigingen zijn bijna 1/3 van het beïnvloedbare budget en dat snijdt echt in vlees. Het bedrag is echt te groot voor kaasschaafachtige methoden”* (Van der Heijden, interview). Door de bezuinigingen is opeens, op initiatief van de gemeenteraad, besloten een kerntakendiscussie te starten (Van der Heijden, interview). De hoogte van de bezuinigen waren voor de gemeente Zutphen de reden om burgers bij de kerntakendiscussie te betrekken. *“Doordat behoorlijk bezuinigd moest worden was het niet meer dan logisch om inwoners bij dit proces te betrekken”* (Van der Heijden, interview).

#### 4.2.2 GEMEENTEN MET DE BEGROTINGSWIJZER

### **Aalsmeer**

Aalsmeer is een gemeente in de provincie Noord-Holland en telt 30.189 inwoners. De gemeente Aalsmeer werkt met een begroting van ongeveer 75 miljoen euro. In 2010 besloot de gemeente een bezuinigingstraject te starten. De gemeente moest namelijk 5.219.000 euro structureel gaan bezuinigen. In eerste instantie is via het efficiënter maken van gemeentelijke processen 950.000 euro bezuinigd. De resterende bezuinigingen zijn opgesplitst in twee delen (*1<sup>e</sup> tranche: 1.807.000 euro, 2<sup>e</sup> tranche: 2.462.000 euro*<sup>12</sup>). Burgers zijn vervolgens bij de 2<sup>e</sup> tranche betrokken (Mientjes, interview). Volgens strategisch adviseur Mientjes (interview) heeft de afdeling communicatie gezocht naar een manier om burgers bij deze bezuinigingen te betrekken. *“Via internet is het hoofd communicatie bij de begrotingswijzer terecht gekomen”* (Mientjes, interview). Het college heeft dit vervolgens opgepakt en is hier in de zomer van 2010 mee aan de slag gegaan. Aangezien de bezuinigingen zo groot waren vond het college van B&W het erg belangrijk om burgers bij de bezuinigingen te betrekken (Mientjes, interview).

---

<sup>12</sup> In de Rapportage Begrotingswijzer Aalsmeer (2011) wordt gesproken over 2.500.000 miljoen euro (Resultaten, 2011).

### **Alphen aan de Rijn**

De gemeente Alphen aan de Rijn is gelegen in de provincie Zuid-Holland. De gemeente bestaat uit 72.689 inwoners en werkt met een begroting van ongeveer 218 miljoen euro. In de gemeente Alphen aan de Rijn werd begin 2010 rekening gehouden met een structurele bezuiniging van 10 miljoen euro per jaar. In het najaar van 2010 bleek dat 3 miljoen euro aan bezuinigingen voldoende waren (Godrie, interview). Volgens Janssen (interview) heeft de gemeente 1,5 miljoen euro middels efficiency verbeteringen bezuinigd op de eigen ambtelijke organisatie. Bij de overige bezuinigingen – 1,5 miljoen euro - heeft men burgers betrokken. De gemeente Alphen aan de Rijn vindt het belangrijk om burgers bij het beleid te betrekken. *“De gemeente Alphen aan de Rijn heeft een hele participatieve manier op beleid op te stellen. Het college wil heel nadrukkelijk inwoners bij beleidsontwikkeling betrekken. Door burgers bij de bezuinigingen te betrekken krijgen ze min of meer een stem over de items waarop bezuinigd moet worden”* (Janssen, interview). Aangezien al een aantal andere gemeenten gebruik hadden gemaakt van de begrotingswijzer is deze methode van participatie door de gemeenteraad geopperd (Janssen, interview).

### **Bunschoten**

De gemeente Bunschoten is gelegen in de provincie Utrecht en heeft 20.111 inwoners. De gemeente werkt met een begroting van ongeveer 28 miljoen euro. Vanwege de bezuinigingen op rijksniveau moest de gemeente Bunschoten volgens Koelewijn (interview) 2.65 miljoen euro bezuinigen. Het bezuinigingstraject werd opgesplitst in twee fasen. In fase 1 is een ambtelijke discussie gevoerd die 2 miljoen euro aan bezuinigingen heeft opgeleverd. Bij de overige 650.000 euro aan bezuinigingen – fase 2 - heeft men burgers betrokken (Koelewijn, interview). De redenen om burgers bij de bezuinigingen te betrekken waren volgens Koelewijn (interview) draagvlak creëren en een handvat voor politieke besluitvorming. De keuze voor de begrotingswijzer is volgens Koelewijn (interview) gebaseerd op het feit dat de begrotingswijzer draagvlak zou creëren en daarnaast veel informatie en inzicht zou geven over de gemeentelijke begroting. *“Alhoewel de gemeente lang heeft getwijfeld over het hanteren van de begrotingswijzer, heeft men er uiteindelijk toch voor gekozen”* (Koelewijn, interview). De twijfel bestond doordat men niet overtuigd was over de representativiteit van de begrotingswijzer en burgers daarnaast misschien het idee kregen dat ze daadwerkelijk konden meebeslissen in plaats van meedenken (Koelewijn, interview).

### **Dordrecht**

De gemeente Dordrecht is een gemeente in de provincie Zuid-Holland. De gemeente heeft in totaal 118.810 inwoners en heeft daarnaast een (exploitatie) begroting van ongeveer 420 miljoen euro. De gemeente Dordrecht moest ongeveer 20 miljoen euro structureel bezuinigen. Dit werd opgesplitst in twee sporen. Spoor één had betrekking op het efficiënter werken van de

gemeente. Hiermee zou 10 miljoen euro bespaard kunnen worden. Daarbovenop heeft de gemeente nog 6,5 miljoen euro via andere wegen (bijv. uitstellen grote gemeentelijke projecten) bezuinigd. Bij het tweede spoor wilde de gemeente burgers betrekken om de overige 3,5 miljoen euro aan bezuinigingen te realiseren (Weststeijn, interview). De gemeente Dordrecht is al jarenlang actief met burgerparticipatie. *“Dordrecht kent een lange traditie van inwoners en bedrijven die meedoen. Soms mee praten, soms meebeslissen”* (Weststeijn, interview). Daarnaast hadden de gemeenteraadsverkiezingen van 2010 ervoor gezorgd dat een lokale partij (‘Beter Voor Dordt’) de grootste partij van Dordrecht werd. Deze partij had zich volgens Weststeijn (interview) erg geprofileerd met burgerparticipatie en een open en transparant bestuur. Hierdoor werd participatie een belangrijk item. De gemeente Dordrecht heeft alle varianten bekeken waarbij het mogelijk was om burgers bij de bezuinigingen te betrekken. De gemeente Dordrecht zou de eerste 100.000+ gemeente worden die de begrotingswijzer zou gaan hanteren. Daarnaast was vanwege tijdgebrek de begrotingswijzer volgens Weststeijn (interview) een mooie en bestaansbare methode op weg naar de bezuinigingen van 2011.

### **Druuten**

Druuten is een gemeente in de provincie Gelderland. De gemeente telt 18.097 inwoners en werkt met een begroting van ongeveer 35 miljoen euro. In 2010 werd geconstateerd dat de gemeente Druuten moest gaan bezuinigen. De schatting van de bezuinigingen bedroeg ongeveer 1,6 miljoen euro (Van den Heuvel, interview). De gemeente wilde burgers bij de bezuinigingen betrekken. *“De gemeente Druuten vindt het heel belangrijk dat burgers worden betrokken bij de beleidsvorming. Eigenlijk gebeurt het nog te weinig. We begrijpen dat het niet gemakkelijk is om burgers bij alle onderwerpen te betrekken, omdat het burgers niet allemaal interesseert. Daarom proberen we het wat leuker te maken”* (Van den Heuvel, interview). Gezamenlijk is geprobeerd 1 miljoen euro aan bezuinigingen te realiseren. De overige 600.000 euro zou de gemeente volgens Van den Heuvel (interview) intern oplossen. *“De gemeente Druuten wilde iets interactiefs doen met de burgers. Burgers moesten zich betrokken voelen en we moesten voorkomen dat we alleen maar onze eigen oplossingen van binnenuit de organisatie zouden verzinnen”* (Van den Heuvel, interview). De burgemeester zag in de begrotingswijzer een mooi instrument om burgers bij de ophanden zijnde bezuinigingen te betrekken.

### **Wageningen**

De gemeente Wageningen is gelegen in de provincie Gelderland en heeft 36.642 inwoners. De gemeente werkt met een begroting van ongeveer 80 miljoen euro. Het college van B&W verwachtte in 2010 dat 5,5 miljoen euro<sup>13</sup> structureel bezuinigd moest worden. Dit bedrag werd opgesplitst in twee delen. Intern zou volgens wethouder Hoefsloot (interview) 2.75 miljoen euro

---

<sup>13</sup> Inmiddels is dit bedrag opgelopen naar 8,5 miljoen euro (Hoefsloot, interview).

besproken en oplost worden. Bij de overige bezuinigingen zouden burgers betrokken worden. *“Het motto van deze coalitie is ‘samen met de stad’. Daarbij spelen de hoogte van de bezuinigingen zeker ook een rol. De bezuinigingen gaan consequenties hebben voor burgers en daar willen we ze gewoon bij betrekken. Enerzijds om concrete ideeën te krijgen, wat vinden burgers nou van bepaalde maatregelen, en anderzijds een stukje draagvlak creëren”* (Hoefsloot, interview). Het ambtelijk apparaat heeft op voorhand nagedacht over de manier waarop bezuinigd zou kunnen worden. In eerste instantie heeft de gemeente op de markt gestaan, maar op die manier werden maar weinig mensen bereikt. Aangezien internet helemaal van deze tijd is en zo gelijk veel mensen bereikt kunnen worden is men uiteindelijk bij de begrotingswijzer terecht gekomen (Hoefsloot, interview).

#### 4.2.3 OVERZICHT

In voorgaande paragraaf zijn alle twaalf casus uitgebreid aan bod gekomen. Hierdoor is voorafgaand aan de daadwerkelijke analyse een beeld geschetst over de situatie van alle geselecteerde gemeenten afzonderlijk. In figuur 4.1 wordt een overzicht gegeven van de twaalf gemeenten.

<b>Gemeente</b>	<b>Inwoners</b>	<b>Begroting</b>	<b>Bezuinigingen</b>	<b>Participatie</b>
<b>Aalsmeer</b>	30.189	75.000.000	5.219.000	2.462.000
<b>Alphen a/d Rijn</b>	72.689	218.000.000	3.000.000	1.500.000
<b>Bunschoten</b>	20.111	28.000.000	2.650.000	650.000
<b>Culemborg</b>	27.584	60/80 mln.	1,5/3,0 mln.	1,5/3,0 mln.
<b>Dordrecht</b>	118.810	420.000.000	20.000.000	3.500.000
<b>Druten</b>	18.097	35.000.000	1.600.000	1.000.000
<b>Geldermalsen</b>	26.244	65.000.000	3.500.000	3.500.000
<b>Leidschendam-Voorburg</b>	72.068	180.000.000	23.000.000	23.000.000
<b>Meerssen</b>	19.495	37.000.000	1.900.000 <sup>14</sup>	1.900.000
<b>Roermond</b>	55.595	160.000.000	12/13 mln.	12/13 mln.
<b>Wageningen</b>	36.642	80.000.000	5.500.000	2.750.000
<b>Zutphen</b>	47.084	120.000.000	14.000.000	12.000.000 <sup>15</sup>

(FIGUUR 4.1 Overzicht twaalf gemeenten)

Daarbij moeten twee kanttekeningen geplaatst worden. De eerste kanttekening heeft betrekking op de begrotingen van de twaalf gemeenten. Deze bedragen zijn gebaseerd op uitspraken van de

<sup>14</sup> Meerssen heeft een oplopend tekort op de meerjarenbegroting. Het tekort in 2014 is in de tabel opgenomen.

<sup>15</sup> Het verschil wordt verklaard door het feit dat dit bedrag (2 mln.) al in de begroting van 2011 was bezuinigd.

geïnterviewden en kunnen variëren. Sommige gemeenten spreken over een totale begroting (incl. grondexploitatie), andere gemeenten over een exploitatiebegroting. De andere kanttekening gaat over de rol van burgers bij de begrotingswijzer. In de tabel wordt duidelijk dat alle zes de gemeenten die de begrotingswijzer hebben gehanteerd burgers maar bij een bepaald percentage van de bezuinigingen hebben betrokken. Het overige gedeelte - vaak het merendeel - hebben zij zonder betrokkenheid van burgers gerealiseerd. Gemeenten die een kerntakendiscussie hebben gevoerd hebben hierin geen onderscheidt gemaakt.

#### 4.3 RESULTATEN

In dit onderzoek staat de benutting van burgerparticipatie bij gemeentelijke bezuinigingen centraal. Een aantal gemeenten in Nederland heeft een kerntakendiscussie gevoerd. Andere gemeenten hebben de begrotingswijze gehanteerd. De resultaten uit de interviews en documentanalyse zullen opgesplitst worden in drie onderdelen. Achtereenvolgens zullen de mate en gradatie van burgerparticipatie (paragraaf 4.3.1), de benutting van burgerparticipatie bij de verschillende bezuinigingstrajecten in Nederlandse gemeenten (paragraaf 4.3.2) en als laatste onderdeel de fasen van burgerparticipatie in het beleidsproces, besproken en geanalyseerd worden.

##### 4.3.1 RESULTATEN ONDERDEEL 1

In het eerste onderdeel van de analyse worden de resultaten van dit onderzoek besproken die betrekking hebben op de mate en gradatie van burgerparticipatie. In welke mate en gradatie hebben burgers een rol gespeeld in het bezuinigingstraject van de betreffende gemeenten? In paragraaf 3.6 is aangegeven dat in dit onderzoek onderscheid wordt gemaakt tussen de mate van burgerparticipatie en de gradatie van burgerparticipatie. Onder de mate van burgerparticipatie wordt de omvang of kwantiteit van de georganiseerde initiatieven van gemeenten verstaan. Hoeveel mogelijkheden hebben gemeenten burgers geboden om te participeren. Deze initiatieven worden in dit onderzoek opgesplitst in drie schalen (schaal 1, 2 en 3). De gradatie van burgerparticipatie komt overeen met de participatieladder zoals deze in het theoretisch hoofdstuk is besproken.

#### **Gemeenten met een kerntakendiscussie**

##### Culemborg

De gemeente Culemborg heeft burgers alleen laten participeren in de vorm van speeddates<sup>16</sup>. Zo konden burgers in gesprek gaan met raadsleden en hun mening geven over de bezuinigingen die de gemeenteraad had voorgesteld. *“Veel verenigingen hebben wel nog geprobeerd om via andere*

---

<sup>16</sup> Speeddates: Speeddates in de gemeente Culemborg waren gesprekken tussen inwoners en raadsleden.

*routes – via bijvoorbeeld raadsvergaderingen – invloed uit te oefenen”* (Peters, interview). Naast deze officiële participatiemogelijkheid hebben burgers nog via brieven, telefonisch contact en tijdens de maandelijkse borrels hun mening geventileerd (Peters, interview). De opkomst bij de speeddates was erg laag. In totaal hebben 20 burgers deelgenomen (Burgerjaarverslag, 2011). De rol van burgers in de kerntakendiscussie is beperkt gebleven tot raadplegen. De gemeente Culemborg heeft hier bewust voor gekozen (Peters, interview).

#### Geldermalsen

De gemeente Geldermalsen heeft twee methoden van burgerparticipatie toegepast. Men heeft een (elektronisch) burgerpanel ingeschakeld. Dit burgerpanel kon op een abstract niveau aangeven hoe de gemeente moest bezuinigen. Hiervoor waren 611 mensen benaderd, daarvan hebben 320 panelleden deelgenomen (Rapport Onderzoek Bezuinigingen, 2010). Daarnaast heeft de gemeente Geldermalsen een maatschappelijk debat georganiseerd. Tijdens dit debat konden burgers reageren om het bezuinigingsvoorstel van zowel het college van B&W en de gemeenteraad. Voor de debat waren 30 mensen uitgenodigd (Vermeulen, interview). Uiteindelijk hebben 9 mensen deelgenomen (KPlusV Rapport, 2010). Vanwege het open karakter van het maatschappelijk debat spreekt Vermeulen (interview) participatieve stijl van burgerparticipatie. De rol van burgers in de kerntakendiscussie was hierdoor adviseur.

#### Leidschendam-Voorburg

De gemeente Leidschendam-Voorburg heeft burgers op twee momenten bij de kerntakendiscussie betrokken. Via een internetenquête konden burgers aangeven waarop wel en niet bezuinigd mocht worden. Daarnaast hadden ze de mogelijkheid om suggesties aan te dragen. In totaal hebben 424 burgers deze enquête ingevuld (Enquête Verantwoord Vooruit, 2010). Daarnaast heeft de gemeente Leidschendam-Voorburg een aantal discussieavonden georganiseerd. Tijdens deze avonden konden burgers met raadsleden van gedachten wisselen over bezuinigingsvoorstellen (Van Egmond, interview). De gemeente heeft volgens Vermeulen (interview) lang nagedacht over de rol van burgers in de kerntakendiscussie, maar heeft uiteindelijk bewust gekozen om burgers een adviserende rol te geven.

#### Meerssen

De gemeente Meerssen heeft burgers erg nadrukkelijk bij de kerntakendiscussie betrokken. Burgers hebben de mogelijkheid gehad om deel te nemen aan een visiedebat. Tijdens dit debat werd gesproken over de toekomst van Meerssen. Hieraan hebben 130 burgers deelgenomen (Resultaatdocument 1.0, 2011). Daarbij hebben ook individuele gesprekken met grote instellingen plaatsgevonden. Daarnaast hebben er in iedere kern – vijf kernen – bijeenkomsten plaatsgevonden waar burgers om hun mening werd gevraagd. Deze bijeenkomsten zijn in totaal door 115 burgers bezocht (Niesten, interview). Via internet is een burgerpanel geraadpleegd.

Daarbij konden burgers reageren op stellingen. Van deze mogelijkheid is door 96 mensen gebruik gemaakt (Resultaatdocument 2.0, 2011). Verenigingen, maatschappelijke organisaties en ondernemers zijn daarnaast nog schriftelijk uitgenodigd voor bijeenkomsten (Niesten, interview). Er kan volgens Niesten (interview) gesteld worden dat burgers een adviserende rol hebben gekregen in de gemeente Meerssen.

### Roermond

In de gemeente Roermond hebben burgers meerdere mogelijkheden gehad om te participeren in de kerntakendiscussie. De gemeente heeft een ideeënbus in gebruik gesteld. Hierin konden alle burgers hun ideeën kwijt. In totaal heeft de gemeente acht reacties ontvangen (Kerntakenboek, 2011). Daarnaast hebben alle raadsfracties 15 mensen uitgenodigd die representatief waren voor de gemeente Roermond die konden deelnemen een tweetal maatschappelijke debatten (kerntakencafés). Tijdens deze debatten hadden burgers de mogelijkheid om te reageren om de beleidsvoorstellen en eventuele alternatieven aan te dragen. Er hebben 34 personen deelgenomen aan de maatschappelijke debatten (Kerntakenboek, 2011). Als laatste hebben burgers in de gemeente Roermond altijd de mogelijkheid om voorafgaand aan raadsvergaderingen, het zogenaamde sprekersplein, hun mening kenbaar te maken (Vestjens, interview). Hierbij waren 5 organisaties/instellingen aanwezig (Gemeente als Regisseur, 2011). Volgens Niesten (interview) zijn alle mogelijkheden van burgerparticipatie open van karakter. Hij typeert de rol van burgers als een participatieve rol van burgerparticipatie.

### Zutphen

De gemeente Zutphen heeft burgers op verschillende manieren bij de kerntakendiscussie betrokken. Er is contact opgenomen met de grote instellingen van de gemeente. Er hebben ongeveer 30 gesprekken plaatsgevonden (Van der Heijden, interview). De gemeente Zutphen heeft 6 contactavonden/inloopavonden georganiseerd. Hier hebben 117 mensen gebruik van gemaakt. Daarnaast hebben burgers via de website kunnen reageren op stellingen (180 personen) en via sociale media berichten kunnen posten (375 reacties). Daarnaast hebben volgens Van der Heijden nog enkele live gesprekken<sup>17</sup> plaatsgevonden tussen het college van B&W en burgers. Tot slot is er nog een visiedebat georganiseerd. Daaraan hebben ongeveer 200 inwoners deelgenomen (Kerntakendiscussie, 2011). Burgers zijn volgens Van der Heijden (interview) op een open manier bij het proces betrokken. Burgers werden om hun mening gevraagd, maar altijd op basis van concrete voorstellen. Hierdoor is hun rol niet meer dan raadplegen geweest (Van der Heijden, interview).

---

<sup>17</sup> Live gesprekken: Aantal deelnemers live gesprekken onbekend.

## **Gemeenten met de begrotingswijzer**

De zes geselecteerde gemeenten in dit onderzoek die de begrotingswijzer hebben ingezet om burgers bij de bezuinigingen te betrekken hebben, naast het gebruik van dit instrument, burgers bijna geen andere mogelijkheid van participatie geboden. De gemeente Alphen aan de Rijn heeft naast het inzetten van de begrotingswijzer maatschappelijke organisatie uitgenodigd voor een bijeenkomst om te praten over de bezuinigingen (Janssen, interview). De gemeente Wageningen heeft, alvorens het inzetten van de begrotingswijzer, burgers via een stand op de markt de mogelijkheid geboden te reageren op de bezuinigingen die de gemeente Wageningen moest gaan doorvoeren. Daarnaast heeft de gemeente Wageningen nog een publieksavond en speeddates<sup>18</sup> tussen burgers en wethouders georganiseerd, en op het laatste moment hebben er nog 7 bijeenkomsten met maatschappelijke organisaties en instellingen plaatsgevonden (Hoefsloot, interview). Burgers konden via de begrotingswijzer reageren op concrete bezuinigingsvoorstellen die op voorhand waren opgesteld door het ambtelijke apparaat (Alphen aan de Rijn), het college van B&W (Aalsmeer, Dordrecht, Druten en Wageningen) of een projectgroep (Bunschoten). De opbouw van de begrotingswijzer was in iedere gemeente hetzelfde. Burgers hadden de mogelijkheid om te reageren op bezuinigingsvoorstellen, opties voor het verhogen van de inkomsten, nieuwe plannen van de gemeente en eigen ideeën. In figuur 4.2 wordt een overzicht gegeven van de mogelijkheden per gemeente. Deze gegevens zijn gebaseerd op de rapportages van alle gemeenten die het Instituut voor Publiek en Politiek (IPP) heeft opgesteld na het gebruik van de begrotingswijzer.

	<b>Bezuinigings voorstellen</b>	<b>Verhogen inkomsten</b>	<b>Nieuwe plannen gemeente</b>	<b>Eigen ideeën</b>
<b>Aalsmeer</b>	11	3	X	V
<b>Alphen a/d Rijn</b>	15	2	5	V
<b>Bunschoten</b>	19	1	7	X
<b>Dordrecht</b>	18	1	X	V
<b>Druten</b>	24	1	3	V
<b>Wageningen</b>	24	onbekend	X	V

(FIGUUR 4.2 Overzicht inhoud begrotingswijzer)

Er bestaat overigens een verschil tussen het aantal mensen dat de site van de begrotingswijzer heeft bezocht – en eventueel aan de begrotingswijzer is begonnen – en het aantal mensen dat een sluitende begroting heeft ingediend. In de gemeente Alphen aan de Rijn hebben 2504

<sup>18</sup> Speeddates: Speeddates in de gemeente Wageningen waren gesprekken tussen inwoners en wethouders.



inwoners de site bezocht waarvan 1104 mensen een sluitende begroting hebben ingediend. In Bunschoten 733/513 en in de gemeente Druten 617/265. In de overige gemeenten – Aalsmeer, Dordrecht en Wageningen – zijn deze cijfers niet bekend. In de rapportages van deze drie gemeenten spreekt men alleen van inwoners die een sluitende begroting hebben ingediend. In alle zes de geselecteerde gemeenten was de rol van burgers in het bezuinigingstraject gelijk. De burger was een geconsulteerde gesprekspartner. De gemeente Bunschoten heeft de rol van burgers altijd duidelijk naar de inwoners gecommuniceerd. *“Er is steeds gecommuniceerd dat de inwoners konden meedenken, maar uiteindelijk niet meebeslissen. De uiteindelijke keuzes werden door de gemeenteraad gemaakt”* (Koelewijn, interview). Ook in de gemeente Wageningen was de rol van burgers volgens Hoefsloot (interview) helder. *“Burgers werden via de begrotingswijzer geconsulteerd. Nier meer dan dat”* (Hoefsloot, interview). De rol van het bestuur komt in deze zes gemeenten daardoor overeen met de consultatieve stijl zoals Pröpper en Steenbeek (2001) die bestuurstijl typeren. Het bestuur bepaalt het beleid en geeft de mogelijkheid tot commentaar, maar hoeft daaraan geen consequenties te verbinden.

#### Samenvattend

In het eerste onderdeel van de analyse zijn de resultaten van de twaalf gemeenten besproken die betrekking hebben op de mate en gradatie van burgerparticipatie. Hoeveel mogelijkheden van participatie zijn er voor burgers geweest en welke rol hebben zij in het bezuinigingsproces gekregen. In figuur 4.3 worden deze bevindingen overzichtelijk weergegeven.

<u>Gemeenten</u>	<u>Participatiemogelijkheden</u>	<u>Opkomst (personen)</u>	<u>Schaal</u>	<u>Gradatie</u>
<b>Aalsmeer</b>	Begrotingswijzer	154	Schaal 1	Raadplegen
<b>Alphen a/d Rijn</b>	Begrotingswijzer	1104	Schaal 1	Raadplegen
	Bijeenkomst	Onbekend		
<b>Bunschoten</b>	Begrotingswijzer	513	Schaal 1	Raadplegen
<b>Culemborg</b>	Speeddates	20	Schaal 1	Raadplegen
<b>Dordrecht</b>	Begrotingswijzer	918	Schaal 1	Raadplegen
<b>Druten</b>	Begrotingswijzer	264	Schaal 1	Raadplegen
<b>Geldermalsen</b>	Burgerpanel	320	Schaal 2	Adviseren
	Maatschappelijk debat	9		

<b>Leidschendam-Voorburg</b>	Internetenquête	424	Schaal 2	Adviseren
	Discussieavonden	onbekend		
<b>Meerssen</b>	Visiedebat	130	Schaal 3	Adviseren
	Individuele gesprekken	Onbekend		
	Maatschappelijke bijeenkomsten	115		
	Burgerpanel	96		
	Overige bijeenkomsten	onbekend		
<b>Roermond</b>	Ideeënbus	8	Schaal 2	Adviseren
	Maatschappelijke debatten	34		
	Spreekersplein	5 (organisaties)		
<b>Wageningen</b>	Begrotingswijzer	244	Schaal 3	Raadplegen
	Stand op de markt	200		
	Publieksavond	Onbekend		
	Speeddates	Onbekend		
	Bijeenkomsten	Onbekend		
<b>Zutphen</b>	Gesprekken	30	Schaal 3	Raadplegen
	Contactavonden	117		
	Website	180		
	Social media	375		
	Live gesprekken	Onbekend		
	Visiedebat	200		

(FIGUUR 4.3 Overzicht mate en gradatie van burgerparticipatie)

De mate van burgerparticipatie in gemeenten met een kerntakendiscussie verschilt nogal. In de gemeente Culemborg hebben burgers maar één officiële mogelijkheid van participatie gekregen (schaal 1). De gemeenten Geldermalsen en Leidschendam-Voorburg hebben burgers twee mogelijkheden van participatie gehad (schaal 2). De gemeente Roermond heeft drie verschillende mogelijkheden geïnitieerd waarbij burgers de mogelijkheid kregen om deel te nemen (schaal 2). De gemeenten Meerssen en Zutphen hebben burgers op veel manieren bij de kerntakendiscussie willen betrekken (schaal 3). De rol van burgers in de kerntakendiscussies is beperkt gebleven tot raadplegen of adviseren. In twee gemeenten - Culemborg en Zutphen - zijn burgers geraadpleegd, in de andere vier gemeenten - Geldermalsen, Leidschendam-Voorburg, Meerssen en Roermond - hebben burgers een adviserende rol in de kerntakendiscussie gehad.

De mate van burgerparticipatie is in vrijwel alle zes gemeenten met de begrotingswijzer gelijk geweest. Alleen de gemeente Wageningen heeft naast de begrotingswijzer burgers nog de mogelijkheid geboden om op andere manieren deel te nemen aan het bezuinigingstraject. Daardoor valt alleen de gemeente Wageningen in schaal 3. De overige gemeenten vallen in schaal 1. De rol die burgers hebben gekregen is in alle betreffende gemeenten identiek. Burgers zijn bij de bezuinigingen betrokken, maar zijn niet meer dan een consultatieve gesprekspartner geweest. De rol van burgers in de begrotingswijzer is beperkt gebleven tot raadplegen.

#### 4.3.2 RESULTATEN ONDERDEEL 2

Het tweede onderdeel van de analyse bestaat uit de benutting van burgerparticipatie bij gemeenten met zowel een kerntakendiscussie als de begrotingswijzer. Wat heeft de participatie van burgers opgeleverd en wat is er bij de definitieve besluitvorming mee gedaan. Dit onderdeel van de analyse heeft betrekking op de eerste hypothese van dit onderzoek. Deze hypothese luidde als volgt:

*In gemeenten waarbij bezuinigingen worden gerealiseerd en burgers kunnen participeren via een nieuwe vorm burgerparticipatie (participatief begroten) middels de begrotingswijzer, levert de deelname van burgers meer op dan in gemeenten die burgers betrekken in een kerntakendiscussie.*

Er zal gestart worden met de gemeenten met een kerntakendiscussie. Vervolgens zullen de resultaten van de gemeenten met de begrotingswijzer besproken worden.

#### **Gemeenten met een kerntakendiscussie**

##### Culemborg

De gemeente Culemborg heeft burgers maar één concrete mogelijkheid – in de vorm van speeddates - geboden om te participeren. Hieraan hebben 20 inwoners deelgenomen. Volgens Peters (interview) hebben de speeddates niet veel opgeleverd. *“In concrete bezuinigingen uitgedrukt hebben de speeddates niets opgeleverd. Het waren vooral kleine dingen waarop raadsleden werden aangesproken, maar geen ideeën waardoor de bezuinigingsvoorstellen werden aangepast of veranderd” (Peters, interview).* Verschillende instanties en verenigingen hebben wel via andere routes hun mening kenbaar gemaakt. Volgens Peters (interview) heeft dit wel geleid tot enkele kleine aanpassingen van de bezuinigingsvoorstellen, maar hij kan geen concrete voorbeelden geven. Het niet sluiten van de kinderboerderij is ontstaan door de inbreng van burgers. Het sluiten van de kinderboerderij leidde tot veel weerstand in de gemeente Culemborg. De SP-fractie heeft hierop een motie ingediend (Raadsvergadering, 2011). Uiteindelijk heeft dit geleid tot het niet sluiten van de kinderboerderij (Programmabegroting 2012, 2011, p.38). De inbreng van burgers in de definitieve besluitvorming in de gemeente

Culemborg is zeer beperkt geweest. Een belangrijk aspect dat hierbij vernoemt moet worden is het feit dat de daadwerkelijke bezuinigingen veel lager uitvielen en daardoor de noodzaak minder hoog was. Achteraf heeft de kerntakendiscussie in de gemeente Culemborg ook niet geleid tot het schrappen van kerntaken. De kerntakendiscussie heeft volgens Peters (interview) hoogstens geleid tot het opheffen van deeltaken.

### Geldermalsen

De gemeente Geldermalsen heeft burgers op twee manieren (burgerpanel en twee maatschappelijke debatten) bij de bezuinigingen betrokken. Het raadplegen van het elektronische burgerpanel heeft volgens Vermeulen (interview) niet veel opgeleverd. *“Door het abstracte karakter van de vragen heeft het raadplegen van het burgerpanel niet veel concreets opgeleverd”* (Vermeulen, interview). In de rapportage van het burgerpanel - geschreven door een onafhankelijk adviesbureau - wordt dit bevestigd. Hierin staat vermeld: *‘Uit de resultaten van het onderzoek lijkt dat de rationaliteit van de gemiddelde respondent niet ver genoeg reikt om over een dergelijk complex en abstract onderwerp mee te denken’* (Rapport Onderzoek Bezuinigingen, 2010, p.3). Het maatschappelijk debat heeft daarentegen volgens Vermeulen (interview) wel geleid tot veranderingen in de bezuinigingsvoorstellen. Tijdens het maatschappelijke debat werden mensen een negental stellingen voorgelegd. Enkele opvallende conclusies uit het maatschappelijke debat:

- Minder overheid, meer samenleving;
- Minder regels;
- Geen inkrimping van het toezicht;
- Meer samenwerking met andere gemeenten;
- Niet bezuinigen op maatschappelijke voorzieningen (bibliotheek, sportvoorzieningen etc.), liever OZB verhogen (Kerntakendiscussie Geldermalsen (Achtergrondinformatie 1), 2010, p.2).

Een aantal conclusies die zijn voortgekomen uit het maatschappelijke debat zijn meegenomen in de definitieve besluitvorming. Door de inzet van burgerparticipatie zijn enkele bezuinigingsvoorstellen aangepast of veranderd. Zo wordt bijvoorbeeld de personeelsformatie de komende jaren met 4 x 2% verminderd en wordt de OZB de komende jaren met 4 x 5% verhoogt. Hierdoor hoeft er minder bezuinigd te worden op de maatschappelijke voorzieningen (Raadsvoorstel, 29 juni 2010, p.5). De doelen die de gemeente Geldermalsen vooraf had gesteld zijn volgens Vermeulen niet veranderd. *“De resultaten uit het maatschappelijk debat zijn meegenomen. Sommige ideeën of suggesties hebben een verandering teweeg gebracht, maar de doelen zijn niet veranderd”* (Vermeulen, interview). De benutting van burgerparticipatie is in de gemeente Geldermalsen redelijk geweest. Door de betrokkenheid van burgers zijn er enkele

bezuinigingsvoorstellen veranderd of aangepast, maar wel beperkt. Het rapport over de kerntakendiscussie in de gemeente Geldermalsen stelt overigens dat er in de gemeente nergens royaal op bezuinigd wordt (Kerntakendiscussie Geldermalsen, 2010, p.4). Dat impliceert dat er geen kerntaken in de gemeente Geldermalsen zijn geschrapt.

### Leidschendam-Voorburg

Burgers in de gemeente Leidschendam-Voorburg zijn op twee verschillende manieren - internetenquête en discussieavonden - bij de kerntakendiscussie betrokken. Volgens Van Egmond (interview) heeft de internetenquête, vanwege het algemene karakter, niet veel opgeleverd. Dat blijkt ook uit de conclusie die op basis van de enquête is getrokken. De thema's zorg en ouderen, handhaving regels en wetten, leefbaarheid en wonen en veiligheid en handhaving zijn door de inwoners als zeer belangrijk bestempeld (Enquête Verantwoord Vooruit, 2010). Hierbij staat vermeld: *'De enquête heeft ruwe, oriënterende informatie opgeleverd die het college aan de raad heeft gestuurd en die wordt meegenomen in het vervolgproces'*.

De discussieavonden zijn volgens raadsgriffier Van Egmond (interview) als zeer positief ervaren door burgers. *"De discussieavonden hebben geleid tot individuele gesprekken tussen inwoners, verenigingen, fracties en wethouders. In de bezuinigingsvoorstellen had het college mogelijkheden open gehouden om eventuele aanpassingen te doen"* (Van Egmond, interview). De discussieavonden hebben echter niet geleid tot veel concrete resultaten (Van Egmond, interview). Over de doelstelling van de bezuinigingen viel ook niet te onderhandelen. Er zijn wel enkele voorbeelden te noemen waarbij de suggesties van burgers hebben geleid tot veranderingen in de bezuinigingsvoorstellen. De gemeente Leidschendam-Voorburg heeft twee theaters. De subsidie hiervoor zou in 2015 worden gehalveerd van €342.726,- naar €177.072,- (Voorjaarsnota 2011, 2011, p.50). Dat zou betekenen dat één theater haar deuren zou moeten sluiten. Volgens Van Egmond (interview) heeft dit geleid tot kritiek en op initiatief van de inwoners zijn de twee directeuren met elkaar in gesprek om een oplossing te zoeken. De situatie rondom de kinderboerderijen is bijna gelijk. In de voorjaarsnota was een bezuiniging van €95.763,- opgenomen (Voorjaarsnota 2011, 2011, p.61). Door suggesties van inwoners kunnen de bezuinigingen eventueel aangepast worden. Er ligt een plan om bij één kinderboerderij het bijgelegen partycentrum uit te breiden wat extra inkomsten kan genereren waardoor de bezuinigingen gereduceerd kunnen worden. De betrokkenheid van burgers heeft in de gemeente Leidschendam-Voorburg geleid tot een aantal aanpassingen in de bezuinigingsvoorstellen, maar niet meer dan dat. Daarnaast kan volgens Van Egmond achteraf geconcludeerd worden dat er niet echt sprake is geweest van een kerntakendiscussie. *"De kerntakendiscussie is eigenlijk toch veranderd in een normale bezuinigingsactie"* (Van Egmond, interview).

### Meerssen

In de gemeente Meerssen zijn burgers op diverse manieren bij de kerntakendiscussie betrokken. Het visiedebat was volgens Niesten (interview) een debat aan de hand van de eerder opstelde toekomstvisie van de gemeente Meerssen. Er werd gesproken over de belangrijkste thema's van de gemeente. *"In deze fase is er een inventarisatie gemaakt om de kaders en uitgangspunten met elkaar vast te stellen"* (Niesten, interview). Daarnaast hebben er individuele gesprekken plaatsgevonden met diverse betrokkenen. De resultaten hiervan zijn meegenomen naar de daadwerkelijke kerntakendiscussie (resultaatdocument 1.0, 2011). Tijdens de maatschappelijke debatten is aan inwoners gevraagd naar enkele scenario's. Die scenario's hadden invloed op de rol van de gemeente en de rol van burgers daarin. Naast de maatschappelijke debatten in alle vijf kernen is een burgerpanel geraadpleegd. De maatschappelijke debatten hebben, gezamenlijk met de uitkomsten van het burgerpanel, geresulteerd in het scenario van arrangeur (Resultaatdocument 1.0, 2011). Dit was geen bestaand scenario, maar is op basis van de voorkeuren van inwoners ontstaan. *"De inbreng van inwoners is in deze fase duidelijk aanwezig geweest"* (Niesten, interview). Het vervolg van de kerntakendiscussie bestaat uit een conceptvoorstel (Resultaatdocument 4.0) en een evaluatie. Op het moment van het interview had de gemeente Meerssen net de fase van de scenario's afgerond<sup>19</sup> (Resultaatdocument 3.0). Over de uiteindelijke inbreng van burgers bij de definitieve besluitvorming valt nog geen uitsluitsel te geven. *"Het proces is helaas nog niet afgerond waardoor het nog niet mogelijk is om de uiteindelijke inbreng van burgers bij de definitieve besluitvorming te benoemen. Tot op heden hebben burgers een belangrijke rol gespeeld. In de laatste fase zal dat zeker niet anders zijn"* (Niesten, interview). In de vooruitblik naar de volgende fase staat aangegeven dat in de besluitvorming een belangrijke rol is weggelegd voor burgers (Resultaatdocument 3.0, 2011). Aangezien het proces in de gemeente Meerssen nog niet is afgerond kan over de uiteindelijke benutting van burgerparticipatie nog geen uitspraak worden gedaan. Desalniettemin is tot op heden veel gebruik gemaakt van de inbreng van burgers. Daarbij is in de gemeente Meerssen ook echt sprake van een herbezinning over de rol en taken van de gemeente. De verschillende scenario's hadden allemaal betrekking op de rol die de gemeente in de toekomst moet gaan innemen. Uiteindelijk is in samenspraak met de inwoners gekozen voor het scenario van arrangeur.

### Roermond

In de gemeente Roermond hebben burgers meerdere mogelijkheden gehad om deel te nemen aan de kerntakendiscussie in de gemeente. Volgens Engels (interview) zijn zeker elementen uit de ideeënbus, maatschappelijke debatten en/of het sprekersplein teruggekomen in de

---

<sup>19</sup> Momenteel is de besluitvormingsfase in de gemeente Meerssen nog niet afgerond en Resultaatdocument 4.0 nog niet beschikbaar.

definitieve besluitvorming. *“Alle ingebrachte standpunten, reacties, ideeën en suggesties hebben een plek gekregen in het Kerntakenboek en daardoor een rol gespeeld bij de uiteindelijke besluitvorming”* (Engels, interview). De twee maatschappelijke debatten werden gevoerd aan de hand van een aantal thema's. Enkele opvallende punten die uit deze debatten naar voren kwamen:

- De functie van de bibliotheek in de toekomst overbodig;
- Veiligheid een zeer belangrijk thema;
- Behoud van wijkaccommodaties;
- Doorpakken handhaven en beboeten;
- Voorzieningen in de stad niet duurder maken (Kerntakenboek, 2011, p.56).

De bevindingen uit de maatschappelijke debatten zijn afgezet tegen de ambities van de gemeente – eerder uitgewerkt in de Strategische Visie Roermond 2020 – en dit heeft in sommige gevallen geleid tot beleidsombuigingen (Kerntakenboek, 2011, p.9). Concrete voorbeelden van aanpassingen naar aanleiding van het maatschappelijk debat zijn op basis van het Kerntakenboek/meerjarenbegroting moeilijk concreet te maken. Sommige punten uit het maatschappelijke debat kwamen overeen met de visie van de gemeente. Zo wil de gemeente één bibliotheekvoorziening voor geheel Roermond. Daarnaast worden door het nieuwe subsidiebeleid maatschappelijke doelen meegegeven aan de bibliotheek (Kerntakenboek, 2011, p.13). Volgens Engels (interview) zijn wel enkele voorbeelden te geven van de rol van burgers in de definitieve besluitvorming. *“Zo is er bijvoorbeeld een school die tijdens het sprekersplein bezwaar maakte tegen het feit dat de gemeente naar eigen opvatting terug kwam op een afspraak over de nieuwbouw en renovatie van de school. In een diapresentatie liet de school zien dat er veel mis was met de kwaliteit van de school. Gaten in de vloer en radiators die aan het roesten waren. Dit is uiteindelijk in de besluitvorming terug gekomen”* (Engels, interview). In een verslag over de besluitvorming rondom de kerntakendiscussie staat vermeld dat de instanties en verenigingen die gebruik hebben gemaakt van het sprekersplein hebben direct het effect hiervan kunnen ervaren (Gemeente als regisseur, 2011, p.2). De benutting van burgerparticipatie is moeilijk te beoordelen. De ideeën en suggesties van inwoners zijn meegenomen, maar in de definitieve besluitvorming is hier niet veel van terug te zien. De gemeente Roermond is een kerntakendiscussie gestart met als uitgangspunt een heroverweging van het takenpakket. Volgens Niesten (interview) heeft het bezuinigingstraject uiteindelijk toch geleid tot het her en der kaasschaven. *“Het is bijna niet mogelijk om bepaalde taken volledig te schrappen aangezien alle taken ooit met een reden in het leven zijn geroepen”* (Niesten, interview).

## Zutphen

In de gemeente Zutphen hadden burgers meerdere mogelijkheden van participatie. De participatie van burgers heeft volgens Van der Heijden (interview) geleid tot aanpassingen van het bezuinigingsvoorstel van het college van B&W. *“De inbreng van burgers is behoorlijk geweest en zodoende is het bezuinigingsvoorstel aangepast”* (van der Heijden, interview). De contactavonden waren voornamelijk gericht op Kunst, Cultuur & Welzijn. De reacties uit de website en social media hadden voornamelijk betrekking op de bibliotheek in de Broederkerk (Kerntakendiscussie, 2011, p.7). De gesprekken die hebben plaatsgevonden met verenigingen en instellingen hadden voornamelijk een informatief karakter. In het bezuinigingsdebat hebben burgers gereageerd op bezuinigingsvoorstellen en ideeën aangedragen. Volgens raadsgriffier Van der Heijden (interview) zijn veel bezuinigingsvoorstellen door de inbreng van burgers veranderd. Hij noemt de belangrijkste veranderingen: *“De sluiting van de bibliotheek en het opheffen van de muziekschool heeft tot heel veel verzet geleid. Bijna 9000 handtekeningen tegen het sluiten van de muziekschool”* (Van der Heijden, interview). Uit veel participatiemogelijkheden – website, social media en brieven – kwamen deze bezwaren al naar boven (Kerntakendiscussie, 2011, p.7). *“Door het nieuwe bezuinigingsvoorstel hoeft de bibliotheek niet gesloten te worden, en wordt de subsidie voor de muziekschool niet verminderd waardoor de muziekschool haar deuren niet hoeft te sluiten”* (Van der Heijden, interview). In het nieuwe bezuinigingsvoorstel staat inderdaad vermeld dat onder andere de bibliotheek niet hoeft te sluiten (Kerntakendiscussie, 2011, p.46). Het betrekken van burgers bij de kerntakendiscussie heeft in de gemeente Zutphen wel nut gehad. De raadsgriffier spreekt over een behoorlijk aandeel, maar op basis van de beschikbare gegevens is eerder sprake van een redelijke benutting van burgerparticipatie. De kerntakendiscussie in de gemeente Zutphen is gevoerd op basis van een aantal kernwaarden die de gemeenteraad belangrijk vond. Vanuit dit perspectief heeft de kerntakendiscussie plaatsgevonden.

## **Gemeenten met de begrotingswijzer**

### Aalsmeer

Burgers hebben in de gemeente Aalsmeer de mogelijkheid gehad om via de begrotingswijzer 2,5 miljoen euro aan bezuinigingen te doen. De vraag was om 2 miljoen euro aan voorstellen van het gemeentebestuur te kiezen en voor 500.000 euro eigen plannen in te dienen. Met de eigen plannen is volgens Mientjens (interview) niks gedaan. *“Er zijn maar heel weinig eigen plannen<sup>20</sup> ingediend. Hier is uiteindelijk niets mee gedaan”* (Mientjes, interview). Uit de resultaten van de begrotingswijzer kwam naar voren dat het merendeel van de deelnemers vond dat op de volgende punten geen veranderingen (bezuiniging) mochten plaatsvinden:

---

<sup>20</sup> In totaal hebben 46 mensen eigen plannen ingediend (Resultaten, 2011).



- Zwembad De Waterlelie (55%);
- Onderwijs en Educatie (51%);
- Maaltijdvoorziening ouderen (43%) (Resultaten Aalsmeer, 2011).

Daarnaast mocht volgens deze deelnemers op de volgende punten wel bezuinigd worden:

- Jeugd- en jongerenbeleid (88%);
- Bibliotheken (86%);
- Wegen en Groen (84%) (Resultaten Aalsmeer, 2011).

Daarbij vonden de deelnemers dat het verhogen van de onroerendezaakbelasting (OZB) geen middel was om de inkomsten van de gemeente te verhogen. De toeristenbelasting mocht daarentegen wel verhoogd worden (Resultaten Aalsmeer, 2011). De resultaten uit de begrotingswijzer zijn volgens Mientjes (interview) niet meegenomen in de definitieve besluitvorming. *“Er is eigenlijk niets met de resultaten uit de begrotingswijzer gedaan. Vanwege de lage opkomst vond het college de uitslagen niet representatief. Hierdoor is er niets met deze resultaten gebeurd”* (Mientjes, interview). In de lentenota 2011 wordt dit bevestigd. Daarin staat vermeld dat de dialoog tussen burger en bestuur niet tot veranderingen van het bestaande beleid hebben gezorgd (Lentenota 2011, p.68). In de gemeente Aalsmeer hebben burgers via de begrotingswijzer kunnen participeren, maar heeft er bij de besluitvorming geen benutting van burgerparticipatie plaatsgevonden.

### Alphen aan de Rijn

In Alphen aan de Rijn konden inwoners via de begrotingswijzer reageren op stellingen van de gemeente. Hiermee wilde de gemeente aan 1,5 miljoen euro bezuinigingen komen. Uit de resultaten van de begrotingswijzer bleek dat meer dan de helft van de deelnemers niet wilden bezuinigen op:

- Onderhoud openbaar gebied (56,4%);
- Investeren in schoolgebouwen (55,6%);
- Verkeersveiligheid (49,5%) (Resultaten Alphen aan de Rijn, 2011).

Anderzijds laten de resultaten zien dat deelnemers het minst bezwaar hadden tegen het beëindigen van de stedenband met Oudtshoorn (77,4%), het bezuinigen op het parkeerbeleid (76,4%) en het niet doorgaan van de uitbreiding van het Wandelbos (73,3%) (Resultaten Alphen aan de Rijn, 2011). Het verhogen van de parkeertarieven om extra inkomsten te genereren was volgens 2/3 van de deelnemers een goed idee. De stelling over het verhogen van de OZB leidde niet tot een meerderheid. Ongeveer een derde van de deelnemers (36,87%) was voor het verhogen van de OZB (Resultaten Alphen aan de Rijn, 2011). De meeste resultaten van de begrotingswijze kwamen volgens Janssen (interview) overeen met de ideeën die de gemeente vooraf al had. *“Er is niet heel veel met de resultaten van de begrotingswijzer gedaan, omdat de uitkomsten overeen kwamen met de plannen die de gemeente al had”* (Janssen, interview). De

parkeertarieven zouden al worden verhoogd wat de opbrengsten van de gemeente zou doen laten stijgen en de plannen voor de uitbreiding van het Wandelbos waren inmiddels al geschrapt (Gemeente Alphen a/d Rijn, z.j., p.4).

Naast de concrete voorstellen hadden ook veel deelnemers eigen plannen ingediend. Dit heeft een mix van verschillende onderwerpen opgeleverd. Het beeld dat uit de eigen plannen naar voren kwam is voornamelijk; minder bestuurders en ambtenaren, minder subsidie voor sport en cultuur en minder uitgaven voor representatie (Gemeente Alphen a/d Rijn, z.j., p.3). Ook hier is te zien dat veel van deze ideeën al werden uitgevoerd. Een vermindering van de ambtenaren en een reductie van het aantal bestuurders na de fusie. En de subsidie voor sport en cultuur werd al gereduceerd (Gemeente Alphen a/d Rijn, z.j., p.4). Afhankelijk van hoe je het benadert, maar de inbreng van burgers bij de bezuinigingen is volgens Janssen (interview) beperkt gebleven. *“Daarnaast kan en wil de gemeente sommige voorstellen niet uitvoeren, omdat sommige plannen al worden uitgevoerd of haaks staan op de uitgangspunten van het college”* (Janssen, interview). Doordat veel suggesties van burgers overeenkwamen met de ideeën van de gemeente, is in de gemeente Alphen aan de Rijn de benutting van burgerparticipatie door middel van de begrotingswijzer erg beperkt geweest.

### Bunschoten

De gemeente Bunschoten heeft de begrotingswijzer gehanteerd om aan een gedeelte van de bezuinigingen te komen. Burgers konden via de begrotingswijzer voor 650.000 euro aan bezuinigingsvoorstellen doen. De belangrijkste resultaten uit de begrotingswijzer waarop de gemeente niet mocht bezuinigen waren:

- Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) (66,1%);
- Logopedie/Opvoedingsondersteuning (65,5%);
- Sociaal veilig Bunschoten (58,7%);
- Beheer wegen en openbare ruimte (51,4%) (Resultaten Bunschoten, 2011).

De deelnemers zouden het daarentegen minder erg vinden als de gemeente zou bezuinigen op erfgoed/archeologie (76,8%), parkeren (72,3%) en duurzaamheid (69,6%) (Resultaten Bunschoten, 2011). Meer dan de helft van de deelnemers (57,9%) zou geen hebben bezwaar tegen het verhogen van de OZB om zodoende de inkomsten te vergroten. Volgens Koelewijn (interview) zijn de resultaten van de begrotingswijzer meegenomen naar de kadernota 2012-2015. *“Bepaalde dingen zijn daadwerkelijk overgenomen van de begrotingswijzer. Zo wordt bijvoorbeeld 15.000 euro bezuinigd op het museum, de OZB zal langzaam omhoog gaan aangezien hier niet veel weerstand tegen was”* (Koelewijn, interview). Daarnaast hebben volgens Koelewijn (interview) de resultaten ook richting gegeven voor de bezuinigingen. *“Er wordt bezuinigd op erfgoed, de bibliotheek en het museum, net zoals de burgers dat wilden”* (Koelewijn, interview). In de kadernota 2012-2015 staat vermeld dat de voorstellen uit de begrotingswijzer geleid hebben

tot enkele moties. Hierop hebben inderdaad - naar aanleiding van de begrotingswijzer - aanpassingen in het beleid plaatsgevonden. Zo wordt 30.000 euro bezuinigd op duurzaamheid (Kadernota, 2011, p.25), 25.000 euro op erfgoedbeleid (Kadernota, 2011, p.28) en 49.000 euro op parkeerbeleid (Kadernota, 2011, p.30). Daarnaast worden ook bezuinigingen op de bibliotheek en het museum toegepast. Ook de OZB wordt naar aanleiding van de resultaten van de begrotingswijzer met 6 % verhoogd (Kadernota, 2011, p.7). De grote lijn van de resultaten van de begrotingswijzer kwamen overeen met de vastgestelde kadernota 2012-2015. Met de eigen plannen die door deelnemers zijn ingediend heeft de gemeente volgens Koelewijn (interview) niets gedaan. In de gemeente Bunschoten hebben de resultaten uit de begrotingswijzer geresulteerd in concrete bezuinigingsvoorstellen en is er daardoor sprake van benutting van burgerparticipatie.

### Dordrecht

De gemeente Dordrecht moest 20 miljoen euro bezuinigen realiseren en heeft middels de begrotingswijzer burgers voor 3,5 miljoen euro aan bezuinigingsvoorstellen laten doen. Uit de resultaten kon geconcludeerd worden dat de deelnemers niet wilden bezuinigen op de volgende posten:

- Projecten voor mensen met een beperking (76,5%);
- Bibliotheken (67,0%);
- Opvoedingsondersteuning (62,7%) (Evaluatie begrotingswijzer, 2011, p.5).

Daarentegen vonden de deelnemers het niet erg als op de volgende posten zou moeten worden bezuinigd:

- Integratie (75,5%);
- Cultuur (73,9%);
- Politiekeurmerk/Veiligheid (69,8%);
- Internationale samenwerking (67,8%)(Ibid., 2011, p.5).

Daarnaast vond het merendeel van de deelnemers (75,9%) het geen goed idee om de parkeertarieven te verhogen om zodoende extra inkomsten te genereren. De resultaten zijn volgens Weststeijn (interview) meegenomen in de begrotingsbehandeling. Daarbij werd geconcludeerd dat een aantal uitkomsten overeenkwamen met de ideeën van het college van B&W. In de evaluatie van de begrotingswijzer (2011) – opgesteld door de gemeente Dordrecht zelf – staat vermeld dat zowel de coalitie als de oppositie de uitkomsten nauwelijks gebruikt heeft in de politieke discussie. Weststeijn (interview) zegt hierover: *“Het wordt natuurlijk echt spannend en interessant daar waar de stad het niet eens is met een voorstel van het college. Daar zou je een politieke discussie verwachten tussen de raad en het college. Maar over de zaken waar van mening werd verschild had ik verwacht (en ook andere mensen in de ambtelijke organisatie) dat daar meer mee zou gebeuren”*. De bezuinigingsvoorstellen met verdeelde stemming en/of

minder steun – inclusief de eigen plannen - zijn voor de gemeente Dordrecht geen aanleiding geweest tot heroverwegingen (Evaluatie begrotingswijzer, 2011, p.6). Dit blijkt ook wel uit de begroting van 2011. Ondanks het feit dat het merendeel tegen het bezuinigen op bibliotheken was gaat de gemeente Dordrecht toch een bibliotheek sluiten (Raadsvoorstel, 2010, bijlage 2). De daadwerkelijke benutting van burgerparticipatie is in de gemeente Dordrecht met betrekking tot de bezuinigingen erg beperkt geweest. Sommige voorstellen van deelnemers kwamen 'toevallig' overeen met de ideeën van het college, maar indien niet, is dat geen reden geweest om bepaalde bezuinigingsvoorstellen te veranderen of aan te passen.

### Druten

De gemeente Druten heeft via het gebruik van de begrotingswijzer bezuinigingsvoorstellen aan de inwoners voorgelegd om zodoende 1 miljoen euro aan bezuinigingen te realiseren. De deelnemers konden via de begrotingswijzer aangegeven waarop wel en niet bezuinigd mocht worden. Zo mocht er volgens de deelnemers niet bezuinigd worden op:

- Leefbaarheidsurveillanten (60,0%);
- Vrijwilligerswerk (43,4%);
- Marant<sup>21</sup> (39,4%) (Resultaten Druten, 2011).

Deelnemers zouden het minder erg vinden als bezuinigd zou worden op:

- Cultureel centrum d'n Bogerd (73,4%);
- Agoratheater (71,9%);
- Schoolzwemmen (70,8%) (Resultaten Druten, 2011).

Naast de uitgavenkant heeft de gemeente Druten ook gekeken naar het verhogen van de inkomsten. Het verhogen van de OZB vond 57% van de deelnemers niet problematisch. Volgens Van den Heuvel (interview) zijn de resultaten van de begrotingswijzer zeker meegenomen in de besluitvorming. *“De ideeën die burgers hebben aangedragen die de gemeente zeker niet moet doen zijn hartstikke overgenomen. Bij sommige begrotingsitems waren de resultaten zo duidelijk dat de gemeente hier ook iets mee kon”* (Van den Heuvel, interview). Hij bedoelt hiermee het resultaat bij het onderwerp leefbaarheidsurveillanten. *“Burgers hebben bijvoorbeeld aangegeven dat ze de particuliere beveiliging die er midweeks en in de weekenden is erg waarderen. Hierop is dus ook niet bezuinigd”* (van den Heuvel, interview). In de voorjaarsnota 2011 is vermeld dat niet bezuinigd zou worden op veiligheid, maar daar staat niet expliciet bij aangegeven dat hiermee de particuliere beveiliging bedoeld wordt. Op basis van de bezuinigingsvoorstellen uit de voorjaarsnota 2011 kan wel geconcludeerd worden dat de gemeente gaat bezuinigen op het Agoratheater (Bijlage 1 VJN, 2011,p.10) en dat het schoolzwemmen minder gesubsidieerd gaat worden (Bijlage 1 VJN, 2011, p.4). Daarnaast wordt er niet bezuinigd op vrijwilligers werk (Bijlage 1 VJN, 2011, p.2) en niet of minimaal op Marant (Bijlage 1 VGN, 2011, p.16).

---

<sup>21</sup> Marant: Marant is een schoolbegeleidingsdienst.

De eigen plannen van de deelnemers hebben volgens Van den Heuvel (interview) niet veel opgeleverd en hier is uiteindelijk ook niet veel mee gedaan. *“Met de eigen plannen is niet veel gedaan. Niet dat de gemeente hier niet voor open stond, maar eerder omdat deze plannen niet realiseerbaar of realistisch waren. Je kon hier ook uit concluderen dat burgers redelijke kennisachterstand hebben met betrekking tot veel onderwerpen”* (Van den Heuvel, interview). In de gemeente Druten heeft de begrotingswijzer op sommige punten duidelijk gemaakt waarop wel en zeker niet bezuinigd mocht worden. De resultaten hebben richting gegeven aan de bezuinigingsvoorstellen waardoor de participatie van burgers in de gemeente Druten redelijk benut is.

### Wageningen

De gemeente Wageningen heeft de begrotingswijzer ingezet om de helft van de bezuinigen te realiseren. De gemeente moest 5,5 miljoen euro bezuinigen en inwoners konden via de begrotingswijzer bezuinigingsvoorstellen doen met een totale waarde van 2,75 miljoen euro. De resultaten van de begrotingswijzer laten zien dat er maar op drie posten door meer dan 50% van de deelnemers is gekozen om niet te bezuinigen:

- Steunpunt Mantelzorg (81%);
- Gezondheidszorg/GGD (62%);
- Bibliotheek (60%) (Resultaten Wageningen, 2010).

Daar tegenover zijn er ook een aantal posten waarop volgens de deelnemers wel bezuinigd zou mogen worden:

- Schoolzwemmen en godsdienstonderwijs (92%);
- Muzikale, creatieve en culturele vorming (90%)
- WMO (89%);
- Sport (87%)
- Tentoonstellingen en kunstaankopen (78%)(Resultaten Wageningen, 2010).

Bijna 90% van de deelnemers vond het verhogen van de parkeertarieven een extra bron van inkomsten voor de gemeente. Volgens Hoefsloot (interview) zijn de resultaten meegenomen in de definitieve besluitvorming. *“De uitkomsten uit de concrete voorstellen waren op sommige punten helder en hebben ons ook zeker geholpen. Het punt van het verhogen van de parkeertarieven is zo’n voorbeeld. De bibliotheek overigens ook”* (Hoefsloot, interview). De uitspraken van Hoefsloot worden in de programmabegroting bevestigd. Daaruit kan geconstateerd worden dat o.a. de parkeertarieven inderdaad verhoogd worden (Programmabegroting 2011-2014, 2010, p. 20), de subsidie op godsdienstonderwijs wordt stopgezet (Ibid., p. 17) en bezuinigd wordt op sport (Ibid., p.18). Daarnaast wordt ook op tentoonstellingen bezuinigd (Ibid., p.18).

De eigen ideeën die deelnemers via de begrotingswijzer hebben ingediend hebben volgens Hoefsloot (interview) niet veel opgeleverd. *De eigen ideeën hebben niet veel opgeleverd. De ideeën waren vaak te linken aan politieke voorkeuren*” (Hoefsloot, interview). Daarnaast hebben volgens Hoefsloot (interview) de speeddates met wethouders en de zeven bijeenkomsten met maatschappelijke organisaties en instellingen een vergelijkbaar beeld opgeleverd met de resultaten van de begrotingswijzer. In de gemeente Wageningen hebben burgers weldegelijk een rol gespeeld in de bezuinigingsvoorstellen en daardoor is er ook zeker sprake geweest van het benutten van burgerparticipatie.

#### Samenvattend

In voorgaande subparagraaf is de benutting van burgerparticipatie in de twaalf gemeenten beschreven. In figuur 4.4 wordt hier een overzicht van gegeven. Daarbij worden enkele voorbeelden van de benutting van burgerparticipatie benoemd en is ook de rol die burgers in het bezuinigingstraject hebben gekregen opgenomen.

<u>Gemeenten</u>	<u>Benutting burgerparticipatie</u>	<u>Voorbeelden benutting burgerparticipatie</u>	<u>Rol van burger</u>
<b>Aalsmeer</b>	Geen benutting	Geen voorbeelden	Raadplegen
<b>Alphen a/d Rijn</b>	Weinig benutting	Ideeën & suggesties kwamen overeen met de plannen van de gemeente	Raadplegen
<b>Bunschoten</b>	Redelijke benutting	Bezuinigd op het museum en verhoging van de OZB, verder hebben ideeën & suggesties richting gegeven aan de bezuinigingen	Raadplegen
<b>Culemborg</b>	Weinig (tot geen) bezuinigingen	Niet sluiten van de kinderboerderij	Raadplegen
<b>Dordrecht</b>	Weinig benutting	Ideeën & suggesties kwamen overeen met de plannen van de gemeente	Raadplegen
<b>Druten</b>	Redelijke benutting	Niet bezuinigd op particuliere beveiliging, bezuinigd op theater en minder subsidie voor schoolzwemmen	Raadplegen
<b>Geldermalsen</b>	Redelijke benutting	Personeelsformatie verminderd, OZB verhoogd, minder bezuinigd op maatschappelijke	Adviseren

		voorzieningen	
<b>Leidschendam-Voorburg</b>	Redelijke benutting	Nieuwe plannen voor zowel theater als kinderboerderij	Adviseren
<b>Meerssen</b>	Redelijk/goede benutting	Scenario voor gemeente gekozen	Adviseren
<b>Roermond</b>	Niet te beoordelen	Één centrale bibliotheek	Adviseren
<b>Wageningen</b>	Redelijke benutting	Parkeertarieven verhoogd, bezuinigd op sport	Raadplegen
<b>Zutphen</b>	Redelijke benutting	Niet sluiten van bibliotheek en muziekschool	Raadplegen

(FIGUUR 4.4 Overzicht benutting burgerparticipatie)

Op basis van de analyse kan geconstateerd worden dat de benutting van burgerparticipatie zeer verschillend heeft plaatsgevonden. Het betrekken van burgers in een kerntakendiscussie gebeurt soms op een heel abstract niveau. Er wordt gewerkt met thema's of stellingen en burgers kunnen daarop reageren. De resultaten worden vervolgens meegenomen naar een volgende fase of naar de daadwerkelijke besluitvorming. De kritische kanttekening die hierbij geplaatst moet worden is dat het in sommige gevallen moeilijk is om de daadwerkelijke benutting van burgerparticipatie bij een kerntakendiscussie te beoordelen. Gemeenten zeggen heel snel dat de resultaten van participatie zijn meegenomen in de besluitvorming, maar vervolgens kan dit niet op basis van beschikbare documenten feitelijk gemaakt worden. Hierdoor is de benutting van burgerparticipatie in deze gemeenten achteraf soms moeilijk te analyseren. Ook dient er een kanttekening geplaatst te worden bij de resultaten van de begrotingswijzer. De begrotingswijzer bestond in bijna alle zes de gemeenten uit vier onderdelen, namelijk bezuinigingsvoorstellen, verhogen inkomsten, eigen plannen en nieuwe plannen van de gemeenten. De resultaten van de nieuwe plannen van de gemeenten zijn niet meegenomen in dit onderzoek, omdat zij los stonden van de bezuinigingen.

De zes gemeenten met een kerntakendiscussie hebben op verschillende wijze de inbreng van burgers benut. Op basis van de analyse is de benutting van burgerparticipatie in de gemeente Culemborg te verwaarlozen. In de gemeenten Geldermalsen, Leidschendam-Voorburg en Zutphen is de betrokkenheid van burgers redelijk benut. In de gemeente Meerssen zijn inwoners heel uitvoerig, en stap voor stap bij de kerntakendiscussie betrokken. Ze hebben burgers daadwerkelijk als een adviseur benaderd. De kerntakendiscussie is in de gemeente Meerssen nog niet afgerond en de definitieve besluitvorming heeft nog niet plaatsgevonden. De

benutting van burgerparticipatie in de gemeente Roermond is op basis van de beschikbare documenten moeilijk te beoordelen. Burgers zijn op verschillende manieren betrokken, en de resultaten zijn volgens de geïnterviewden ook zeker meegenomen in de besluitvorming, maar kunnen door zowel de geïnterviewden als de documentanalyse niet verduidelijkt worden. Opvallend is dat er maar in twee gemeenten – Meerssen en Zutphen – daadwerkelijk een kerntakendiscussie heeft plaatsgevonden. In de gemeente Meerssen is vanuit verschillende scenario's gekozen voor het scenario van arrangeur. Dit scenario bepaalt de rol en taak van de gemeente ten opzichte van de burger. In de gemeente Zutphen is men vanuit een aantal kernwaarden een bezuinigingstraject gestart. De overige vier gemeenten zijn wel gestart met het uitgangspunt taken van de gemeenten te heroverwegen en zodoende kerntaken te schrappen, maar heeft dit proces gaandeweg toch geleid tot een regulier bezuinigingstraject.

De benutting van burgerparticipatie in de zes gemeenten die de begrotingswijzer gehanteerd hebben is erg wisselend. In de gemeente Aalsmeer heeft men niets met de resultaten uit de begrotingswijzer gedaan. De opkomst is in de gemeente Aalsmeer als niet representatief gezien. In de gemeente Alphen aan de Rijn en Dordrecht kwamen veel resultaten overeen met de bezuinigingsvoorstellen die er al lagen. Daarnaast hebben er in beiden gemeenten weinig tot geen veranderingen plaatsgevonden naar aanleiding van de resultaten van de begrotingswijzer. Hierdoor kan gesteld worden dat de benutting van burgerparticipatie in allebei de gemeenten erg beperkt is geweest. In de drie overige gemeenten – Bunschoten, Druten en Wageningen - hebben er naar aanleiding van de resultaten van de begrotingswijzer verschillende mutaties in de bezuinigingsvoorstellen voorgedaan. De benutting van burgerparticipatie in de definitieve besluitvorming is in deze drie gemeenten het grootst geweest.

### **Vershil in benutting van burgerparticipatie?**

Eerder in dit onderzoek is het begrip participatief begroten beschreven. Participatief begroten is een nieuwe vorm van burgerparticipatie waarbij burgers worden betrokken bij de begroting en/of de bezuinigingen. Een aantal gemeenten in Nederland hebben gekozen om bezuinigingen te realiseren middels deze nieuwe vorm van burgerparticipatie. In dit onderzoek zijn zes gemeenten geselecteerd die via het gebruik van de begrotingswijzer burgers hebben betrokken bij de bezuinigingen. Maar heeft deze nieuwe vorm van burgerparticipatie – in vorm van de begrotingswijzer – nu meer opgeleverd dan gemeenten die burgers betrokken hebben in een kerntakendiscussie. Is de benutting van burgerparticipatie via de begrotingswijzer groter dan in gemeenten met een kerntakendiscussie en kan op basis van die gegevens de eerste hypothese worden aangenomen?

In de analyse is duidelijk geworden dat de benutting van burgerparticipatie bij gemeenten die de begrotingswijzer gehanteerd hebben erg wisselend is. Bij drie van de zes



gemeenten is geconstateerd dat de participatie van burgers redelijk benut is. De overige drie gemeenten hebben weinig – in de gemeente Aalsmeer zelfs helemaal niet – gebruik gemaakt van de resultaten uit de begrotingswijzer. De benutting van burgerparticipatie bij de gemeenten met een kerntakendiscussie is overigens ook zeer wisselend. De gemeente Meerssen stak er positief bovenuit. Ondanks dat de kerntakendiscussie in de gemeente Meerssen nog niet was afgerond zijn burgers erg nadrukkelijk bij het proces betrokken. Daarnaast zijn er een aantal gemeenten geweest waarbij enkele suggesties en ideeën van burgers zijn meegenomen in de besluitvorming. In de gemeenten Roermond daarentegen is de benutting van burgerparticipatie erg onduidelijk geweest en in de gemeente Culemborg heeft men zelfs helemaal niets met de betrokkenheid van burgers gedaan. De hypothese die stelt dat burgerparticipatie in gemeenten met de begrotingswijzer meer oplevert dan gemeenten die burgers betrekken in een kerntakendiscussie kan op basis van de analyse van dit onderzoek verworpen worden. De benutting van participatie is zeer uiteenlopend en op basis van het analyseren van de resultaten kan er weinig verschil tussen beide methoden worden opgemerkt. De benutting in alle twaalf gemeenten is over het algemeen zeer beperkt geweest. Van de twaalf gemeenten stak één gemeente – Meerssen - er positief bovenuit.

Bij deze analyse dienen twee opmerkingen geplaatst te worden die de beperkte benutting van burgerparticipatie kunnen verklaren. Ten eerste is in veel gemeenten de opkomst van burgers erg gering geweest. Eerder in dit hoofdstuk (figuur 4.3) is aangegeven hoe hoog de opkomst bij alle participatiemogelijkheden is geweest, In de volgende tabel (figuur 4.5) wordt de opkomst<sup>22</sup> afgezet tegen de inwonersaantal. Daarbij wordt nogmaals de benutting van participatie gevoegd.

<b><u>Gemeenten</u></b>	<b><u>Inwoners</u></b>	<b><u>Opkomst (personen)</u></b>	<b><u>Percentage (%)</u></b>	<b><u>Benutting burgerparticipatie</u></b>
<b>Aalsmeer</b>	30.189	154	0,5 %	Geen benutting
<b>Alphen a/d Rijn</b>	72.689	1104 (+ enkele bijeenkomsten)	1,5 %	Weinig benutting
<b>Bunschoten</b>	20.111	513	2,6 %	Redelijke benutting
<b>Culemborg</b>	27.584	20	0,07%	Weinig (tot geen) benutting
<b>Dordrecht</b>	118.810	918	0,8 %	Weinig benutting

<sup>22</sup> Opkomst: Opkomst gebaseerd op beschikbare cijfers. In sommige gevallen was de opkomst hoger.

<b>Druten</b>	18.097	264	1,5 %	Redelijke benutting
<b>Geldermalsen</b>	26.244	329	1,3 %	Redelijke benutting
<b>Leidschendam-Voorburg</b>	72.068	424 (+ enkele discussieavonden)	0,6 %	Redelijke benutting
<b>Meerssen</b>	19.495	341 (+ individuele gesprekken en bijeenkomsten)	1,7 %	Redelijk/goede benutting
<b>Roermond</b>	55.595	47	0,08 %	Niet te beoordelen
<b>Wageningen</b>	36.642	444 (+publieksavond, speeddates en bijeenkomsten)	1,2 %	Redelijke benutting
<b>Zutphen</b>	47.084	902 (+ enkele live gesprekken)	1,9 %	Redelijke benutting

(FIGUUR 4.5 Opkomstpercentages)

De lage opkomst is een plausibele verklaring voor de beperkte benutting van burgerparticipatie in de bezuinigingstrajecten. Daarnaast is rol die burgers hebben gekregen ook van invloed op de benutting van participatie. Gemeenten die burgers alleen raadplegen hebben hier bewust voor gekozen. Raadplegen betekent volgens Edelenbos en Monnikhof (2001) dat het bestuur in hoge mate zelf de agenda bepaald. Betrokken worden bij het beleid betrokken, maar het bestuur verbindt zich niet aan de resultaten die uit deze betrokkenheid voortkomen. Dit verklaard voor een groot deel waarom er weinig gedaan wordt met de inbreng van burgers.

#### 4.3.3 RESULTATEN ONDERDEEL 3

Het derde onderdeel van de analyse bestaat uit de fase waarin gemeenten burgers bij de bezuinigingen betrekken. Bestaat er een verschil tussen de betrokkenheid van burgers in een vroeg stadium en burgers die pas in een later fase van het beleidsproces worden betrokken. Dit onderdeel van de analyse heeft betrekking op de tweede hypothese van dit onderzoek. Deze hypothese luidde als volgt:

*De benutting van burgerparticipatie is groter in gemeenten die burgers in een zo vroeg mogelijk stadium bij het beleid betrekken dan in gemeenten die burgers pas in een latere fase laten participeren.*

Er zal wederom worden gestart worden met de zes gemeenten die een kerntakendiscussie gevoerd hebben. Vervolgens zullen de zes gemeenten met de begrotingwijzer geanalyseerd worden.

## **Gemeenten met een kerntakendiscussie**

### Culemborg

In de gemeente Culemborg heeft men bewust gekozen om burgers pas in een late fase bij de kerntakendiscussie te betrekken. Zoals al eerder beschreven heerst er volgens Peters (interview) bij sommige politieke partijen een gevoel volksvertegenwoordigers. Burgers hebben tijdens verkiezingen voor een politieke partij gekozen waardoor zij in een latere fase de bevoegdheid hebben om bepaalde beslissingen nemen. *“Niet dat ze geen waarde hechten aan de mening van burgers, maar zij vinden dat burgers pas in een later stadium betrokken hoeven te worden”* (Peters, interview).

### Geldermalsen

In de gemeente Geldermalsen zijn burgers op twee verschillende momenten bij de kerntakendiscussie betrokken. In een vroeg stadium heeft de gemeente een burgerpanel geraadpleegd. In een latere fase heeft men burgers via een maatschappelijke debat nogmaals bij de kerntakendiscussie betrokken. Er is volgens Vermeulen (interview) bewust gekozen om burgers pas na het visiedebat te betrekken. *“Het idee daarachter was dat men het belangrijk vond om eerst richting te geven, want het was al moeilijk genoeg voor de raad zelf om te discussiëren over welke taken nu wel en niet belangrijk waren”* (Vermeulen, interview). Men vond het belangrijk dat het visiedebat binnen de raad zou blijven. *“Zodra gesproken ging worden over hoe men handen en voeten aan deze bezuinigingen kon gaan geven dienden burgers wel betrokken te worden”* (Vermeulen, interview).

### Leidschendam-Voorburg

De gemeente Leidschendam-Voorburg heeft burgers op twee verschillende momenten bij de kerntakendiscussie betrokken. *“Er is bewust gekozen om burgers in een vroeg stadium via een internenquête de mogelijkheid te bieden heel algemeen aan te geven wat zij belangrijk vonden en waar in de gemeente Leidschendam-Voorburg zeker niet op bezuinigd mocht worden”* (Van Egmond, interview). Nadat het college van B&W en de gemeenteraad tot een gezamenlijk bezuinigingsvoorstel waren gekomen zijn burgers in een latere fase van het beleidsproces - middels discussieavonden - nogmaals bij de kerntakendiscussie betrokken (Van Egmond, interview).

### Meerssen

De gemeente Meerssen heeft de kerntakendiscussie opgesplitst in een aantal fasen. In een vroeg stadium heeft men gesproken met grote bedrijven en instellingen. In fase 3 zijn burgers uitvoerig betrokken. *“Aangezien in die fase voornamelijk gesproken ging worden over de rol en taken van de gemeente is bewust gekozen om burgers in fase 3 te betrekken. Nadat de raad in fase 2 een aantal scenario's had geschetst kon in fase 3 hier concreet met burgers over gesproken*

worden (Niesten, interview). Momenteel is de kerntakendiscussie in de gemeente Meerssen nog niet afgerond, maar ook in de volgende fase is een rol weggelegd voor burgers (Resultaatdocument 3.0, 2011).

### Roermond

In de gemeente Roermond hebben burgers gedurende de hele kerntakendiscussie de mogelijkheid gehad om via een ideeënbus te reageren. Er is daarnaast volgens Engels (interview) bewust gekozen om burgers pas in een latere fase in het beleidsproces bij de kerntakendiscussie te betrekken. *“Op het moment dat het raadsvoorstel klaar was hebben inwoners ook nog de mogelijkheid gehad hierop te reageren”* (Engels, interview). De gemeente Roermond heeft burgers hierdoor op meerdere momenten in het beleidsproces bij de kerntakendiscussie betrokken.

### Zutphen

In de gemeente Zutphen hebben alle vormen van burgerparticipatie in dezelfde fase van het beleidsproces plaatsgevonden (Van der Heijden, interview). De gemeente Zutphen heeft burgers op verschillende manieren bij de kerntakendiscussie betrokken, maar dit speelden zich allemaal in dezelfde fase af. *“Er waren twee fracties die wilden dat burgers in een eerdere fase bij het proces betrokken zouden worden, maar een meerderheid van de raad wilde de burgers pas betrekken zodra een concreet bezuinigingsvoorstel gerealiseerd was”* (Van der Heijden, interview). Burgers zijn hierdoor pas in een late fase van het beleidsproces bij de kerntakendiscussie betrokken.

### Gemeenten met de begrotingswijzer

De participatie van burgers in gemeenten die de begrotingswijzer hebben gehanteerd heeft in alle zes de gevallen in dezelfde fase van het beleidsproces plaatsgevonden. Alle zes de gemeenten hebben in eerste instantie intern een aantal mogelijkheden in kaart gebracht waarop bezuinigd zou kunnen worden en dat heeft uiteindelijk geresulteerd in concrete bezuinigingsvoorstellen. Via de begrotingswijzer konden burgers reageren op de bezuinigingsvoorstellen. Gemeenten hebben bewust gekozen om burgers pas in dit stadium bij de bezuinigingen te betrekken. *“Je kunt inwoners van de stad wel heel vrij een lange lijst laten aanleggen, dat kan, daar is ook niets op tegen. Alleen het college is gekozen en zit er niet voor niets”* (Weststeijn, interview). In de gemeente Wageningen heeft men burgers naast de begrotingswijzer ook nog de mogelijkheid geboden om in gesprek te gaan met wethouders (speeddates). Daarnaast heeft men nog een publieksavond georganiseerd en een aantal bijeenkomsten met instellingen en verenigingen gehouden. Maar ook in de gemeente Wageningen heeft men bewust gekozen om burgers pas te betrekken nadat er concrete bezuinigingsvoorstellen waren opgesteld. *“Op deze manier kunnen burgers zich er ook het meeste*

*bij voorstellen". Bij open vragen komt het snelst neer op ambtenaren ontslaan". "Ja, daar kan je niet zoveel mee" (Hoefsloot, interview). In alle zes de gemeenten zijn burgers in een tamelijk late fase van het beleidsproces betrokken. De begrotingswijzer is daarnaast is geen enkele gemeenten langer online geweest dan vier weken. In de gemeente Dordrecht hebben inwoners 2,5 week de mogelijkheid gehad om de begrotingswijzer in te vullen. In de gemeente Wageningen 3 weken, de gemeente Bunschoten 3,5 week en in de overige gemeenten – Aalsmeer, Alphen aan de Rijn en Druten – 4 weken.*

### Samenvattend

In voorgaande subparagraaf is onderdeel drie van de analyse aan bod gekomen. Over het algemeen hebben burgers in iedere gemeente in dezelfde fase – tamelijk late fase – van het beleidsproces kunnen participeren. In drie gemeenten – Geldermalsen, Leidschendam-Voorburg en Meerssen – zijn burgers ook in een eerdere fase in de gelegenheid gesteld deel te nemen. In de gemeente Meerssen zijn burgers bijna in iedere fase bij het bezuinigingsproces betrokken. In figuur 4.6 zijn de resultaten weergegeven en worden ze tevens gekoppeld aan de eerder toegeschreven rol van de burger en de benutting van burgerparticipatie op basis van onderdeel twee van de analyse.

<u>Gemeente</u>	<u>Fase in het beleidsproces</u>	<u>Rol van burger</u>	<u>Benutting participatie</u>
<b>Aalsmeer</b>	Tamelijk late fase	Raadplegen	Geen benutting
<b>Alphen a/d Rijn</b>	Tamelijk late fase	Raadplegen	Weinig benutting
<b>Bunschoten</b>	Tamelijk late fase	Raadplegen	Redelijke benutting
<b>Culemborg</b>	Tamelijk late fase	Raadplegen	Weinig (tot geen) benutting
<b>Dordrecht</b>	Tamelijk late fase	Raadplegen	Weinig benutting
<b>Druten</b>	Tamelijk late fase	Raadplegen	Redelijke benutting
<b>Geldermalsen</b>	2 fasen (vroeg stadium + late fase)	Adviseren	Redelijke benutting
<b>Leidschedam-Voorburg</b>	2 fasen (vroeg stadium + late fase)	Adviseren	Redelijke benutting
<b>Meerssen</b>	Verschillende fasen	Adviseren	Redelijk/goede benutting <sup>23</sup>
<b>Roermond</b>	Tamelijk late fase <sup>24</sup>	Adviseren	Niet te beoordelen

<sup>23</sup> Kerntakendiscussie nog niet afgerond.

<sup>24</sup> In de gemeente Roermond hebben inwoners gedurende het hele proces de mogelijkheid gehad via de ideeënbus te reageren.

<b>Wageningen</b>	Tamelijk late fase	Raadplegen	Redelijke benutting
<b>Zutphen</b>	Tamelijk late fase	Raadplegen	Redelijke benutting

(FIGUUR 4.6 Overzicht fase in het beleidsproces)

### **Fase van het beleidsproces bepalend?**

In het theoretisch kader werd gesteld dat er volgens Prodemos een verband bestaat tussen de fase in het beleidsproces dat burgers worden betrokken en de mate van invloed. Hoe eerder burgers in het beleidsproces zouden worden betrokken hoe meer invloed ze zouden kunnen uitoefenen. Dat gegeven was de basis voor de tweede hypothese van dit onderzoek. Deze hypothese stelt dat de benutting van burgerparticipatie groter is in gemeenten die burgers in een vroeg stadium bij het bezuinigingstraject betrekken dan in gemeenten die burgers pas in een latere fase laten participeren.

Allereerst kan op basis van figuur 4.6 geconstateerd worden dat bijna alle gemeenten die burgers een adviserende rol hebben toegedicht in het bezuinigingstraject, burgers ook in twee of meer fasen van het beleidsproces, waaronder in een vroeg stadium, in het bezuinigingstraject hebben betrokken. Alleen de gemeente Roermond spreekt over een participatieve stijl van besturen, maar heeft daartegenover burgers maar in één beleidsfase – naast de mogelijkheid van de ideeënbus - bij de bezuinigingen betrokken.

Daarnaast laat figuur 4.6 duidelijk zien er maar in één gemeente - Meerssen – redelijk tot goede benutting van burgerparticipatie plaatsvindt. Juist de gemeente Meerssen heeft burgers in verschillende fasen en al vanaf een vroeg stadium intensief bij de bezuinigingen betrokken. Daarbij laat figuur 4.6 zien dat alle gemeenten die burgers in meer dan één fase van het beleidsproces, waaronder in een vroeg stadium, bij de bezuinigingen hebben betrokken de participatie van burgers redelijk benutten. Er kan ook geconstateerd worden dat er in enkele gemeenten ook sprake is van redelijke benutting terwijl burgers daar pas in een tamelijk late fase van het beleidsproces hebben geparticipeerd. Desalniettemin is de benutting van burgerparticipatie in gemeenten die burgers vroeg in het beleidsproces hebben betrokken op zijn minst redelijk goed. In de gemeente Meerssen zelf redelijk tot goed. In gemeenten die burgers tamelijk laat hebben betrokken is er sprake van geen benutting tot maximaal redelijke benutting. Hierdoor kan op basis van deze analyse geconcludeerd worden dat de hypothese: ‘De benutting van burgerparticipatie is groter in gemeenten die burgers in een zo vroeg mogelijk stadium bij het beleid betrekken dan in gemeenten die burgers pas in een latere fase laten participeren’, aangenomen kan worden. Hoe eerder gemeenten burgers in het beleidsproces betrekken hoe beter in de inbreng van burgers wordt benut. De fase dat burgers in het beleidsproces worden betrokken is dus bepalend voor de benutting van participatie.

#### 4.4 SAMENVATTING

De resultaten van dit onderzoek zijn in dit hoofdstuk beschreven en tevens geanalyseerd. De situatie van de twaalf cases zijn afzonderlijk behandeld en aansluitend weergegeven in een tabel (figuur 4.1). Vervolgens zijn de resultaten verdeeld in drie onderdelen. Het eerste onderdeel had betrekking op de mate en gradatie van burgerparticipatie. Het tweede onderdeel was afgeleid van de eerste hypothese van dit onderzoek. Op basis van de resultaten en analyse is deze hypothese verworpen. In het derde onderdeel stond de tweede hypothese van dit onderzoek centraal. Deze hypothese is naar aanleiding van de resultaten en de analyse aangenomen. De resultaten hebben duidelijkheid verschaft omtrent de situatie van de twaalf cases, de mate en gradatie, maar ook de benutting van burgerparticipatie in de twaalf gemeenten en tot slot de urgentie van de fase in het beleidsproces waarin burgers worden betrokken. In het vijfde en laatste hoofdstuk van dit onderzoek komt de conclusie aan bod en zal antwoord worden gegeven op de centrale vraagstelling van dit onderzoek. Het onderzoek zal worden afgesloten met een aanzet tot een discussie naar aanleiding van dit onderzoek.

## 5. CONCLUSIE

---

### 5.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk zal naar aanleiding van de resultaten en analyse uit het vorige hoofdstuk antwoord worden gegeven op de centrale vraagstelling van dit onderzoek. Allereerst zullen kort de belangrijkste resultaten van het onderzoek weergegeven worden (paragraaf 5.2). Daarna zullen op basis van de verschillende resultaten conclusies getrokken worden (paragraaf 5.3). Het onderzoek, maar ook de conclusies leiden tot aanbevelingen en zijn aanleiding voor vervolg onderzoek (paragraaf 5.4). In de laatste paragraaf (paragraaf 5.5) zal het onderzoek worden afgerond met een aanzet tot een (mogelijke) discussie.

### 5.2 RESULTATEN

In hoofdstuk vier zijn de resultaten van dit onderzoek besproken en geanalyseerd. In deze paragraaf zullen de belangrijkste resultaten nogmaals kort aan bod komen:

- De rol die burgers in de twaalf cases hebben gekregen is beperkt gebleven tot adviseren of raadplegen. Daarnaast is er wel veel verschil tussen de mogelijkheden die gemeenten burgers hebben geboden. In de gemeente Aalsmeer zijn burgers geraadpleegd en met betrekking tot de mate van participatie ingedeeld in schaal 1. Alphen a/d Rijn; raadplegen/schaal, Bunschoten; raadplegen/schaal 1, Culemborg raadplegen/schaal 1, Dordrecht; raadplegen/schaal 1, Druten; raadplegen/schaal1, Geldermalsen; adviseren/schaal 2, Leidschendam-Voorburg; adviseren/schaal 2, Meerssen; adviseren/schaal 3, Roermond; adviseren/schaal 2, Wageningen; raadplegen/schaal 3 en Zutphen; raadplegen/schaal 3.

- De benutting van burgerparticipatie varieert van geen benutting tot redelijk goede benutting. In de gemeente Aalsmeer heeft er geen benutting van burgerparticipatie plaatsgevonden. Alphen a/d Rijn; weinig benutting, Bunschoten; redelijke benutting, Culemborg; weinig (tot geen) benutting, Dordrecht; weinig benutting, Druten; redelijke benutting, Geldermalsen; redelijke benutting, Leidschendam-Voorburg; redelijke benutting, Meerssen; redelijk/goede benutting, Roermond; niet te beoordelen, Wageningen; redelijke benutting en Zutphen; redelijke benutting.

- Alle twaalf gemeenten hebben over het algemeen in dezelfde fase van het beleidsproces burgers bij de bezuinigingen betrokken. Een paar gemeenten hebben burgers ook in een eerder stadium de mogelijkheid geboden om te participeren. In de gemeente Aalsmeer zijn burgers in een tamelijk late fase betrokken. Dit geldt ook voor de gemeenten Alphen a/d Rijn, Bunschoten, Culemborg, Dordrecht, Druten, Roermond, Wageningen en Zutphen. In de gemeenten



Geldermalsen, Leidschendam-Voorburg en de gemeente Meerssen zijn burgers in zowel een vroeg stadium als in een latere fase bij de bezuinigingen betrokken.

Kort samengevat zijn dit de belangrijkste resultaten van dit onderzoek. In de volgende paragraaf zal op basis van de resultaten antwoord worden gegeven op de centrale vraagstelling van dit onderzoek.

### 5.3 CONCLUSIE

De resultaten en de analyse van dit onderzoek hebben geleid tot conclusies. Vanuit de doelstelling is een centrale vraagstelling naar voren gekomen. Deze vraagstelling luidde als volgt:

Hoe wordt burgerparticipatie bij bezuinigingen in Nederlandse gemeenten via zowel een kerntakendiscussie als de begrotingswijzer benut en hoe valt variatie daarin te verklaren?

In dit onderzoek zijn twaalf gemeenten geselecteerd die via zowel een kerntakendiscussie als het inzetten van de begrotingswijzer bezuinigingen wilden realiseren. Al deze twaalf gemeenten hadden vanwege verschillende redenen besloten burgers een rol in het betreffende bezuinigingstraject te geven. Een rol die varieerde op de participatieladder tussen adviseur en raadplegen. Na diverse interviews en een uitgebreide documentanalyse kan op basis van deze resultaten geconcludeerd worden dat de benutting van burgerparticipatie over het algemeen erg beperkt is geweest. Burgers zijn bij de bezuinigingen betrokken, maar achteraf gezien is die betrokkenheid niet optimaal benut. De aanpak – kerntakendiscussie of begrotingswijzer - die gemeenten hebben gehanteerd heeft ook tot weinig verschillen geleid met betrekking tot de benutting. Op basis van dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat alleen de gemeente Meerssen positief opviel wat betreft het benutten van participatie. Gemeenten organiseren zeer verschillen participatiemogelijkheden voor burgers, maar uiteindelijk wordt met betrekking tot de besluitvorming niet bijzonder veel met deze betrokkenheid gedaan. In de gemeenten Aalsmeers, Alphen aan de Rijn, Culemborg en de gemeente Dordrecht is zelfs niets tot heel weinig met de resultaten van participatie gedaan.

Het beperkt benutten van burgerparticipatie in de twaalf gemeenten kan verklaard worden door twee redenen. Ten eerste is de fase dat burgers in het beleidsproces betrokken worden bepalend voor de mate van invloed die burgers hebben. De meeste gemeenten hebben burgers in een tamelijk late fase bij de bezuinigingen betrokken waardoor de mogelijkheden die burgers hadden beperkt waren. In de meeste gevallen hadden gemeenten al bezuinigingsvoorstellen opgesteld. Burgers konden dan op verschillende manieren op deze voorstellen reageren, maar de doelstelling die gemeenten vooraf hadden opgesteld werden niet

meer gewijzigd. Dit verklaard waardoor de benutting van burgerparticipatie in de meeste gevallen redelijk beperkt is geweest. Een andere verklaring voor de beperkte benutting heeft betrekking op de opkomst van burgers bij de participatiemogelijkheden. In de analyse is naar voren gekomen (figuur 4.5) dat de opkomst in bijna alle gemeenten erg laag is gebleken. In sommige gemeenten was de opkomst bedroevend. Voor veel gemeenten waren de resultaten door de lage opkomst niet representatief waardoor er in veel gevallen niets met de resultaten gedaan is.

#### 5.4 AANBEVELINGEN

Het onderzoek heeft geleid tot een conclusie inzake de benutting van burgerparticipatie in gemeenten die vanwege flinke tekorten moesten gaan bezuinigen. In dit onderzoek is gekozen voor een vergelijkende casestudy waarbij de nadruk lag op een kwalitatieve manier van onderzoek doen. Middels interviews en een documentanalyse is geprobeerd de doelstelling van dit onderzoek, en de daaruit voortvloeiende centrale vraagstelling, te realiseren. Nu het onderzoek is afgerond kan op basis van de beperkingen van dit onderzoek aanbevelingen worden gedaan aangaande verder onderzoek. In dit onderzoek is gekozen voor twaalf cases. Zes gemeenten met een kerntakendiscussie en zes gemeenten met de begrotingswijzer. Om hardere conclusies te trekken en eventueel te generaliseren zullen het aantal cases groter dienen te zijn. Door meer gemeenten bij het onderzoek te betrekken worden de conclusies, op basis van de resultaten, sterker. Daarnaast zou het interviewen van meer personen in een gemeente nuances kunnen aanbrengen of sommige uitspraken juist kracht kunnen bijzetten. De laatste aanbeveling heeft betrekking op de begrotingswijzer. De begrotingswijzer is een relatief nieuw instrument in Nederland. Met deze vorm van participatief begroten is Nederland nog redelijk onbekend. Als over enkele jaren dit instrument wat is uitgebreid en in meerdere gemeenten wordt ingezet kan er, naar aanleiding van een vergelijkend onderzoek, wellicht wel onderscheid gemaakt worden tussen gemeenten met een kerntakendiscussie en gemeenten met de begrotingswijzer wat betreft de benutting van burgerparticipatie.

#### 5.5 DISCUSSIE

Voor veel gemeenten waren de forse bezuinigingen de aanleiding een bezuinigingstraject te starten. Sommige gemeenten begonnen een kerntakendiscussie en andere gemeenten hanteerden de begrotingswijzer. Een belangrijk item in het bezuinigingstraject, voor het merendeel van de gemeenten, was de participatie van burgers. Vanwege verschillende redenen moesten burgers in het bezuinigingstraject worden betrokken. Nu het onderzoek is afgerond kan geconstateerd worden dat op basis van de beschikbare resultaten de benutting van participatie - over het algemeen - erg beperkt is gebleken. Dit roept al snel de vraag op wat dan

het nut is geweest om burgers bij de bezuinigingen te betrekken. Wordt er alleen gebruik gemaakt van burgerparticipatie om te polsen waar draagvlak voor is of zit er een democratisch aspect achter de betrokkenheid van burgers. De resultaten wekken de suggestie dat burgers alleen voor de vorm bij de bezuinigingen zijn betrokken. In veel gevallen had de gemeente al plannen en/of ideeën en zijn die na de betrokkenheid nauwelijks tot beperkt veranderd. Vooral het moment dat burgers zijn betrokken zegt eigenlijk al genoeg over de intenties van de gemeenten. Misschien verklaard dat de lage opkomst van burgers bij de participatiemogelijkheden. Misschien voelen burgers zich wel helemaal niet serieus genomen en laten dat vervolgens blijken door weinig gebruik te maken van de mogelijkheid tot participatie.

Een ander punt dat discussiewaardig is betreft het wrange aspect van de beperkte benutting van burgerparticipatie tijdens de bezuinigingstrajecten. Het uitgangspunt bij de geselecteerde gemeenten waren de flinke bezuinigingen die de betreffende gemeenten moesten gaan realiseren. Burgers werden daarbij op verschillende manieren betrokken. Sommige gemeenten schakelden Prodemos in om de begrotingswijzer te hanteren en andere gemeenten organiseerden verschillende participatiemogelijkheden om burgers bij een kerntakendiscussie te betrekken. Maar waarom besteden gemeenten zoveel moeite, maar vooral geld in participatiemogelijkheden voor burgers, of een instituut om te begrotingswijzer te hanteren, als er uiteindelijk niet zoveel met de resultaten van burgerparticipatie wordt gedaan. Is het niet krom om juist ten tijde van bezuinigingen geld in dergelijke methoden en/of initiatieven te investeren? Nu het onderzoek is afgerond en dit een aantal conclusies heeft opgeleverd kan op basis van deze gegevens misschien een discussie gestart worden omtrent de voorgaande constatering.

## REFERENTIELIJST

---

- Anwar, I. S. (2007). *Public Sector Governance And Accountability Series. Participatory Budgeting*. Washington, D.C: The World Bank.
- Arend, van der S.H. (2007). *Pleitbezorgers, procesmanagers en participanten. Interactief beleid en de rolverdeling tussen overheid en burgers in de Nederlandse democratie*. Delft: Uitgeverij Eburon.
- Arnstein, S. (1969). A Ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 34:4, 216-224.
- Bonsel, M.H.W. (2005). *Vademecum Gemeentefinanciën: planning en control, financiële organisatie, heffingen, uitkeringen uit gemeentefonds*. Alphen aan de Rijn: Uitgeverij Kluwer.
- Bouckaert, G., Verhoest, K., Wayenberg, E. & Snijkers, K. (2002) *Kerntaken van de verschillende overheden. Een studie in opdracht van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur*. Brussel: Instituut voor de overheid.
- Edelenbos, J. (2000). *Proces in vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*. Utrecht: Uitgeverij LEMMA.
- Edelenbos, J. & Monnikhof, R. (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*. Utrecht: Uitgeverij LEMMA.
- Edelenbos, J. & Monnikhof, R. (1998). *Spanning in interactie. Een analyse van interactief beleid in lokale democratie*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.
- Edelenbos, J., Domingo, A., Klok, P.J., Van Tatenhove, J. (2006). *Burgers als beleidsadviseurs: een vergelijkend onderzoek naar acht projecten van interactieve beleidsvorming bij drie departementen*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.
- Graaf, L. de. (2007). *Gedragingen beleid. Een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht*. Delft: Uitgeverij Eburon.
- Hague, R. & Harrop, M. (2004), *Comparative Government and Politics*. Palgrave Macmillan.
- Hendriks, M. & Eijsermans, R. (2004). *Burgerparticipatie, een praktische handleiding voor gemeenten*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Hoogerwerf, A. & Herweijer, M. (2008). *Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- Jinbaek, K. (2007). *A model and case for supporting participatory public decision making in e-democracy*. *Group Decis Negot*, 17:179-193. Vinddatum 12 december 2011 via: <http://www.springerlink.com/content/v415330l21472u72/>
- Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (1998). *Tussen representatieve en directe democratie. In interactieve besluitvorming en 'de politiek'*. *Bestuurskunde*, 7:7, 302 -308.
- Koppenjan, J.F.M., & Klijn, E.H. (2004). *Managing uncertainties in network: a network approach to problem solving and decision making*. London: Routledge.

Koppenjan, J.F.M., Ringeling, A.B. en te Velde, R.H.A. (1987). *Beleidsvorming in Nederland, een vergelijkende studie naar de totstandkoming van wetten*. Den Haag: VUGA.

Lenos, S., Sturm, P. & Vis, R. (2006). *Burgerparticipatie in gemeenteland*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2010). *Nederland op weg naar de burgerbegroting*. (door: J. Hofman).

Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (2010). *Staat van het Bestuur*. (door: R. Bakker & H. Dullemond).

Nationale Ombudsman. (2009). *'We gooien het de inspraak in' een onderzoek naar de uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie*. 17 september 2009, rapport 180.

Pelsmaker, P. de. & Kenhove, P. van. (2007). *Marktonderzoek: Methoden en toepassingen*. Pearson Education Benelux.

Pröpper, I. & Steenbeek, D. (2001). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Sintomer, Y., Herzberg, C. & Röcke, A. (2007). *From Porto Alegre to Europe: Potentials and Limitations of Participatory Budgeting*. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32/1:164-178. Vinddatum 12 december 2011 via:  
[http://www.dpwg-lgd.org/cms/upload/pdf/participatory\\_budgeting.pdf](http://www.dpwg-lgd.org/cms/upload/pdf/participatory_budgeting.pdf)

Turpijn, W. & Veenema, H. (1979). *Bewonersparticipatie. Over het aandeel van bewoners in de totstandkoming en instandhouding van woning en woonomgeving*. Deventer: Uitgeverij Van Loghum Slaterus.

Tatenhove, J. van, Edelenbos, J. & Klok, P.J. (2010) Power and interactive policy-making: a comparative study of power and influence in 8 interactive projects in the Netherlands, in: *Public Administration* 88 (3), p.609-626.

Veldboer, L. (1996). *De inspraak voorbij. Ervaringen van burgers en lokale bestuurders met nieuwe vormen van overleg*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.

Vennix, J.A.M. (2007). *Theorie en praktijk van empirisch onderzoek*. Harlow: Pearson Education.

Verhoest, K., Vervloet, D. & Bouckaert, G. (2003). *Overheid, markt of non-profit? Onderbouwing van het maatschappelijk kerntakendebat*. Gent: Academia Press.

Verschuren, P.J.M. & Doorewaard, J.A.C.M. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Utrecht: Uitgeverij Lemma.

#### **ELEKTRONISCHE BRONNEN**

De begrotingswijzer, (2011). Vinddatum 18 januari 2012 via:  
<http://www.prodemos.nl/content/search?SearchText=begrotingswijzer>

Encyclo, (2012). Vinddatum 10 februari 2012 via:  
<http://www.encyclo.nl/begrip/Benutting>

Kabinet Rutte, (z.j.). Vinddatum 8 september 2011 via:  
<http://www.denederlandsegrondwet.nl/9353000/1/j9vvihlf299q0sr/vij7e8jky5lw>

Politiek Online, (2010). Vinddatum 18 januari 2012 via:  
[http://www.politiekonline.nl/index.php?go=home.showBericht&db=nw&pagenr=7&bericht\\_id=74](http://www.politiekonline.nl/index.php?go=home.showBericht&db=nw&pagenr=7&bericht_id=74)

Regeerakkoord, (2010). Vinddatum 8 september 2011 via:  
<http://www.rijksoverheid.nl/regering/het-kabinet/regeerakkoord/financien>

## **CASUSDOCUMENTEN**

### **Aalsmeer**

Lentenota 2011, (z.j.). Verkregen via:  
[http://www.aalsmeer.nl/Bestuur en Organisatie/Burgemeester en wethouders/Lentenota 2011](http://www.aalsmeer.nl/Bestuur%20en%20Organisatie/Burgemeester%20en%20wethouders/Lentenota%202011)

Instituut voor Publiek en Politiek, (2011). Resultaten Begrotingswijzer Aalsmeer, verkregen via: Instituut voor Publiek en Politiek (inmiddels Prodemos)

### **Alphen aan de Rijn**

Instituut voor Publiek en Politiek, (2011). Resultaten Begrotingswijzer Alphen aan de Rijn, verkregen via: Instituut voor Publiek en Politiek

Gemeente Alphen aan de Rijn, (z.j.) . Notitie Uitkomsten en Vervolgstappen Participatie "Alphen in Balans". verkregen via: Gemeente Alphen aan de Rijn.

### **Bunschoten**

Kadernota 2012-2015, (2011). Verkregen via:  
<http://www.bunschoten-spakenburg.nl/index.php?&simaction=content&mediumid=15&pagid=705&month=06&year=2011&stukid=531>

Instituut voor Publiek en Politiek, (2011). Resultaten Begrotingswijzer Bunschoten, verkregen via: <http://www.bunschoten.nl/index.php?mediumid=9&pagid=656&stukid=16935>

### **Culemborg**

Burgerjaarverslag 2011, (2011). Verkregen via:  
<http://www.culemborg.nl/DownloadFile.aspx?fileId=270ffd55-8f91-4e94-997c-7a50ad521a62&fileType=Content>

Programmabegroting 2012, (2011). Verkregen via:  
<http://www.culemborg.nl/Gemeente/Bestuur%20en%20organisatie/Gemeenteraad/programmabegroting/Programmabegroting>

Raadsvergadering, (10 november 2011). Verkregen via:  
<http://www.culemborg.nl/Gemeente/Bestuur%20en%20organisatie/Raadsinformatie/Agenda's%20en%20raadsstukken/2011/raadsvergadering%2010%20november%202011>

### **Dordrecht**

Evaluatie Begrotingswijzer. Een instrument van bestuurlijke vernieuwing, (26 januari 2011). Verkregen via: Gemeente Dordrecht

Raadsvoorstel Begroting 2011, (2010). Verkregen via:

<http://cms.dordrecht.nl/Dordrecht/up/ZmunukiIgLRaadsvoorstelbegroting2011metbijlagn.pdf>

Instituut voor Publiek en Politiek, (2011). Resultaten Begrotingswijzer Dordrecht, verkregen via: <http://cms.dordrecht.nl/dordt?waxtrapp=wypklXsHaKnPvBJqBRPNMurwWjswW>

### **Druten**

Voorjaarsnota 2011, (z.j.). Verkregen via:

<http://www.druten.nl/document.php?m=2&fileid=25541&f=5a81aa876d449bdef4797bcbb3ba39dc&attachment=0&c=19407>

Instituut voor Publiek en Politiek, (2011). Resultaten Begrotingswijzer Druten, verkregen via: Instituut voor Publiek en Politiek

### **Geldermalsen**

Raadsvoorstel, (29 juni 2010). Verkregen via:

[http://www.geldermalsen.nl/bis/Raadsvergaderingen/Archief raadsvergaderingen/Raadsvergaderingen 2010/Raadsagenda s 2010/Raadsagenda 29 juni 2010/Kerntakendiscussie/Raad 29 06 2010 kerntakendiscussie](http://www.geldermalsen.nl/bis/Raadsvergaderingen/Archief%20raadsvergaderingen/Raadsvergaderingen%202010/Raadsagenda%202010/Raadsagenda%2029%20juni%202010/Kerntakendiscussie/Raad%2029%2006%202010%20kerntakendiscussie)

Rapport Onderzoek Bezuinigingen (Burgerpanel Geldermalsen), (2010). Verkregen via:

[http://www.vng.nl/Praktijkvoorbeelden/GF/bezuinigingen/Geldermalsen onderzoek bezuinigen burgerpanel 2010.pdf](http://www.vng.nl/Praktijkvoorbeelden/GF/bezuinigingen/Geldermalsen%20onderzoek%20bezuinigingen%20burgerpanel%202010.pdf)

Kerntakendiscussie Geldermalsen, (2010). Verkregen via:

[www.geldermalsen.nl/bis/dsresource?objectid=2390&type=PDF](http://www.geldermalsen.nl/bis/dsresource?objectid=2390&type=PDF)

Kerntakendiscussie Geldermalsen (Achtergrondinformatie 1), (2010). Verkregen via:

[www.geldermalsen.nl/bis/dsresource?objectid=2391&type=PDF](http://www.geldermalsen.nl/bis/dsresource?objectid=2391&type=PDF)

### **Leidschendam-Voorburg**

Enquête Verantwoord Vooruit, (2010). Verkregen via:

<http://www.leidschendam-voorburg.nl/Int/Verantwoordvooruit/Enquete-Resultaten-enquete-In-wat-voor-gemeente-wilt-u-wonen.html>

Voorjaarsnota 2011 Gemeente Leidschendam-Voorburg, (2011). Verkregen via:

<http://www.leidschendam-voorburg.nl/Int/Verantwoordvooruit/Voorjaarsnota-2011.html>

### **Meerssen**

Programma Begroting 2010, (z.j.). Verkregen via:

[http://www.meerssen.nl/gmr/instyle.nsf/Images/Begroting+&+Jaarrekening/\\$File/042,+Geulbode+11-11-2009,+extra+begrotingspagina.pdf](http://www.meerssen.nl/gmr/instyle.nsf/Images/Begroting+&+Jaarrekening/$File/042,+Geulbode+11-11-2009,+extra+begrotingspagina.pdf)

Resultaatdocument 1.0, (2011). Verkregen via:

<http://www.samenmeerssen.nl/documenten/>

Resultaatdocument 2.0, (2011). Verkregen via:  
<http://www.samenmeerssen.nl/documenten/>

Resultaatdocument 3.0, (2011). Verkregen via:  
<http://www.samenmeerssen.nl/documenten/>

### **Roermond**

Raadsvoorstel, (25 juni 2011). Verkregen via:  
<http://www.roermond.nl/index8134.htm>

Kerntakenboek, (2011). Verkregen via:  
<http://www.roermond.nl/index8134.htm>

Gemeente als Regisseur, (2011). Verkregen via:  
[http://www.roermond.nl/Docs/projecten/Kerntakendiscussie/Spread\\_gemeenteRoermond V2.pdf](http://www.roermond.nl/Docs/projecten/Kerntakendiscussie/Spread_gemeenteRoermond V2.pdf)

### **Wageningen**

Programmabegroting 2011-2014, (2010). Verkregen via:  
[wageningen.nl/dsresource?objectid=11759](http://wageningen.nl/dsresource?objectid=11759)

Instituut voor Publiek en Politiek, (2010). Resultaten Begrotingswijzer Wageningen, verkregen via: Instituut voor Publiek en Politiek

### **Zutphen**

Kerntakendiscussie, (2011). Verkregen via:  
[http://raad.zutphen.nl/zutphen/incontact/productie/basis/ic\\_webgen.nsf/pages/46C73D32EF752D3AC12578840034B617/\\$File/51194%20-%20Kerntakendiscussie.pdf](http://raad.zutphen.nl/zutphen/incontact/productie/basis/ic_webgen.nsf/pages/46C73D32EF752D3AC12578840034B617/$File/51194%20-%20Kerntakendiscussie.pdf)



## BIJLAGE I

---

### INTERVIEWS

#### KERNTAKENDISCUSSIE

##### **Culemborg**

Dhr. Peters (Raadsgriffier)

##### **Geldermalsen**

Dhr. Vermeulen (Raadsgriffier)

##### **Leidschendam-Voorburg**

Dhr. Van Egmond (Raadsgriffier)

##### **Meerssen**

Dhr. Willems (Raadsgriffier) en Dhr. Niesten (Projectleider)

##### **Roermond**

Dhr. Verstjens (Plv. Raadsgriffier/Raadsadviseur) en Dhr. Engels (Projectleider stuurgroep)

##### **Zutphen**

Dhr. Van der Heijden (Raadsgriffier)

#### BEGROTINGSWIJZER

##### **Aalsmeer**

Mevr. Mientjes (Strategisch adviseur)

##### **Alphen aan de Rijn**

Mevr. Janssen (Onderzoeksregisseur) en Mevr. Godrie (Strategisch adviseur)

##### **Bunschoten**

Dhr. Koelewijn (Communicatieadviseur)

##### **Dordrecht**

Mevr. Weststeijn (Adviseur Stadsbestuur)

##### **Druten**

Dhr. Van der Heuvel (Coördinator financiële en juridische zaken)

##### **Wageningen**

Dhr. Hoefsloot (Wethouder financiën)

## BIJLAGE II

---

### INTERVIEWVRAGEN

<b>Categorie</b>	<b>Onderwerp</b>
<b>Introductie</b>	<b>Introductie</b> <b>Kader van het onderzoek</b>
<b>Aanleiding</b>	<b>Situatie</b> <b>Bezuinigingen</b> <b>Methode</b> <b>Participatie</b>
<b>Proces</b>	<b>Procesverloop</b> <b>Rol van burger</b> <b>Initiatieven</b> <b>Opkomst</b>
<b>Resultaten</b>	<b>Uitkomsten</b> <b>Inbreng burgers</b>
<b>Slot</b>	<b>Samenvatting</b> <b>Conclusie</b>