Invloed op bestuurlijke infrastructuur;

Een handleiding voor actieve burgers

Auteur:	Anouk Reerink
Begeleider:	dr. M.R.R. Ossewaarde dr. V. Junjan
In opdracht van:	Actiecomité Last in Zuid, Hengelo/ Wetenschapswinkel UT
Instelling:	Universiteit Twente

Inhoudsopgave

Voorwoord **P.5**

1. Inleiding **P.6**
1.1 Maatschappelijke achtergrond P.6
1.2 Aanleiding en doelstelling P.6
1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen P.7
1.4 Opbouw P.10

2. Theoretisch kader **P.11**
2.1 Inleiding P.11
2.2 Uitleg centrale begrippen P.11
2.3 Visies op participatie P.14
2.3.1 Belang van participatie P.14
2.3.2 De participatieladder P.14
2.3.3 Verschillende bestuursstijlen P.16
2.3.4 De participatiepiramide P.17
2.4 Belang visies voor burgers p.18
2.4.1 De participatieladder voor de burger p.18
2.4.2 Verschillende bestuursstijlen voor de burger p.19
2.4.3 De participatiepiramide voor de burger p.20
2.5 De werking p.21
2.6 Conclusie p.22

3. Methodologische Overwegingen p.23
3.1 Inleiding p.23
3.2 Kwalitatief onderzoek p.23
3.2.1 Operationalisering p.23
3.2.2 Onderzoeksbenadering p.24
3.2.3 Onderzoeksstrategie p.24
3.3 Analyseren van de data p.25
3.4 Methodologische beperkingen p.25
3.4.1 Tekortkomingen p.25
3.4.2 De interviews p.26
3.5 Opbouw handleiding p.26
3.6 Conclusie p.27

4. Analyse verworven data **p.28**
4.1 Inleiding p.28
4.2 Het begrip ‘participatie’ binnen de gemeente p.28
4.3 Contact burger/gemeente p.30
4.4 Werken in het algemeen belang p.33
4.5 Overige actoren p.34
4.6 Beantwoording onderzoeksvragen p.37
4.6 Conclusie p.44

5. Handleiding **p.45**

5.1 Van niet betrokken naar informeren p.45
5.2 Van informeren naar raadgeven p.46
5.3 Van raadgeven naar adviseren p.47
5.4 Van adviseren nar coproduceren p.48
5.5 Van coproduceren naar meebeslissen p.49
5.6 Verder nog van belang p.50

6. Conclusie en aanbevelingen
6.1 Inleiding p.52
6.2 Beantwoording probleemstelling p.52
6.2.1 Formele processen p.52
6.2.2 Informele processen p.52
6.2.3 Derde instanties p.53
6.2.4 Conclusie p.53
6.3 Aanbevelingen p.55
6.3.1 Aanbevelingen burger p.56
6.3.2 Aanbevelingen gemeente p.56

Literatuur
p.58

Bijlagen
Bijlage 1: Interviewvragen p.60

Voorwoord

Alvorens een begin te maken met het lezen van deze thesis, gedaan in kader van mijn bachelor opdracht, een klein voorwoord om een aantal mensen te noemen en te bedanken.

Mijn naam is Anouk Reerink, studente European Studies aan de Universiteit Twente. Voor het afsluiten van mijn bachelor opleiding ben ik via de website van de Wetenschapswinkel UT gestuit op mijn huidige opdracht. Tijdens het verder uitwerken van het onderzoek zijn er een aantal mensen die mij erg geholpen hebben en die ik mijn dank verschuldigd ben.

In de eerste plaats zijn dat mijn directe begeleiders Ringo Ossewaarde (vanuit de Universiteit) en Ed van Steijn (vertegenwoordiger van de opdrachtgever). Beide hebben mij, hetzij zeer verschillend, enorm geholpen tijdens het onderzoek en schrijfproces. Daarnaast wil ik mijn tweede begeleider vanuit de Universiteit, Veronica Junjan bedanken voor het doorlezen en becommentariëren van mijn uiteindelijke verslag.

Het verzamelen van de gegevens heb ik gedaan bij de gemeente Henglo Overijssel. Een aantal medewerkers heeft mij ontzettend geholpen door mee te werken aan de interviews die ik nodig had. Daarvoor gaat mijn hartelijke dank naar hen uit. Vanuit het actiecomité Last in Zuid zijn er een tweetal mensen die ik wil bedanken voor hun openhartigheid. Dit zijn Marianne Oude Engberink en Wim Wiggers.

Als laatste wil ik Björn en mijn ouders heel erg bedanken. Zij hebben geduldig mijn verhalen aangehoord en meerdere malen mijn stukken doorgelezen.

1. Inleiding

1.1 Maatschappelijke achtergrond

De wereld om ons heen, waaronder ook het openbaar bestuur, is dynamisch. Diverse maatschappelijke, maar zeker ook bestuurlijke ontwikkelingen volgen elkaar in rap tempo op. Door deze ontwikkelingen komen de traditionele mechanismen in de bestuurlijke wereld steeds meer onder druk te staan. De meest belangrijke ontwikkelingen waar het dan over gaat zijn vormen van ontzuiling in Nederland, vormen van individualisering die daar op volgden en grote verschuivingen op bestuurlijk vlak van 'government' naar 'governance'. Het begrip 'government' duidt de traditionele bestuursvorm aan van verticale sturing van de top naar beneden toe. Deze vorm van besturen is door de jaren heen steeds meer richting een 'governance' vorm van besturen gegaan, een meer horizontaal gericht bestuursvorm. Samenwerking tussen overheid en niet overheid staat hierbij centraal. Bovendien is er meer ruimte voor participatie dan in een traditioneel sturingsmodel (Mayntz 1999).

Deze veranderingen vormen de aanleiding voor het ontstaan van nieuwe vormen van participatie voor burgers, waarin hun rol veranderende is. De meer passieve houding van vroeger heeft plaats gemaakt voor activisme (Elsinga 1985). Traditioneel sterk leiderschap is minder gewenst en heeft plaats gemaakt voor een interactieve rol voor burgers ten opzichte van het bestuur (Inglehart 1999). Deze veranderende rol van de burger is vervolgens van invloed geweest op veranderingen in bestuurlijk opzicht. Dergelijke grote maatschappelijke veranderingen kennen een aantal ontwikkelingen waar op ingespeeld moet worden. Een ontwikkeling die samenhangt met bestuurlijke verschuiving is dat de mondige burger meer druk legt op de overheid. Dit kan voor de overheid leiden tot problemen omtrent legitimiteit en draagvlak van het bestuur (Denters e.a. 2003a).

1.2 Aanleiding en doelstelling

De aanleiding tot schrijven van dit rapport ligt in een probleem op bestuurlijk vlak dat zich voordoet in de gemeente Hengelo, Overijssel. Deze gemeente kent in het zuidelijk deel een industrieterrein met onder andere zware industriële bedrijvigheid. Dit industrieterrein heeft zich in de loop der jaren uitgebreid. Hierdoor ondervindt een groot deel van de inwoners, woonachtig in de wijken naast het industriegebied veel overlast in de vorm van stank, geluid en luchtvervuiling.
Sinds een aantal jaren zijn enkele inwoners zeer fanatiek in actie gekomen om te proberen deze overlast te minderen of te stoppen. Bij hun pogingen hiertoe stuitten zij op vele problemen die het actief participeren in gemeentelijke beslissingen en het bieden van weerstand hiertegen vanuit hun perspectief hebben tegengewerkt.
Naar aanleiding van de ondervonden problemen is gevraagd een handleiding te schrijven die burgers in soortgelijke omstandigheden helpt door het doolhof van politieke instanties en beslissingen om op die manier effectiever invloed uit te kunnen oefenen.

De doelstelling luidt dan ook als volgt:

> Het schrijven van een handleiding die inwoners kunnen gebruiken om bij verschillende stappen in een beslissingsprocedure, te kunnen participeren om zo invloed uit te kunnen oefenen op de gemeente.

Deze doelstelling zal in rapportvorm worden geschreven. De handleiding vormt een apart hoofdstuk in het onderzoek en zal een beknopt document zijn. Dit document kan als leidraad dienen voor burgers die effectiever willen participeren. Het algehele onderzoek kent een structuur aan de hand van de probleemstelling en een viertal onderzoeksvragen.

1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Zoals in de aanleiding naar voren is gekomen is het voor de burger niet altijd gemakkelijk om te kiezen voor een actieve rol. Daarbij komt dat iedere situatie anders is. Aangezien burgers niet dezelfde kennis hebben van bestuurlijke wetten, regels, plichten en zo meer is het van belang dat het rapport leesbaar wordt. Bovendien moet het duidelijke aanwijzingen bevatten naar stappen die gezet kunnen worden. Deze stappen moeten helder worden omschreven en op meerdere situaties van toepassing zijn. Om die redenen luidt de probleemstelling van dit onderzoek:

> *Welke formele en informele wegen kunnen burgers bewandelen om zo effectief mogelijk invloed uit te kunnen oefenen, op besluiten en bijbehorende effecten betreffende de leefomgeving, die door gemeenten gemaakt worden?*

Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn de formele en informele manieren waarop burgers invloed uit kunnen oefenen op de gemeente onderzocht. Voor het beantwoorden van de vraag is het in eerste instantie daarom van belang om de formele kaart van de infrastructuur van de bestuurlijke kant in kaart te brengen. Hierbij past de volgende onderzoeksvraag:

1. Welke formele instanties en processen bestaan er voor burgers om invloed uit te kunnen oefenen op beslissingen omtrent Ruimtelijke Ordening en Milieu en in welke mate functioneren deze?

Met het antwoord van deze vraag kan binnen de handleiding duidelijk worden opgetekend wat de formele mogelijkheden zijn die burgers hebben om effectief te kunnen participeren.

Daarnaast zijn niet alleen de formele vormen van participatie belangrijk, maar ook de informele manieren. Aangezien veel bestuurlijk werk nog altijd mensenwerk is kan er nooit sprake zijn van honderd procent rationaliteit (Weber). Dat maakt het informele circuit een belangrijk onderdeel van de participatiemogelijkheden. De tweede onderzoeksvraag luidt dan als volgt:

2. In hoeverre is er sprake van informele processen en welke manieren zijn er voor burgers om hier gebruik van te maken?

Het antwoord op deze vraag kan in de handleiding verwerkt worden om burgers meer inzicht te geven in het informele circuit zoals dat is vormgegeven binnen de gemeente. Zij kunnen deze informele wegen heel goed naast de formele procedures leggen en van beide gebruik maken om hun eigen positie te versterken.

Het invloed uit kunnen oefenen op de gemeente kan op verschillende manieren. De burger kan dit rechtstreeks doen, er zijn echter ook andere manieren. Zo kunnen burgers bepaalde instanties inschakelen die een onafhankelijke rol kunnen vervullen bij processen. Dit is echter niet altijd bekend. De derde onderzoeksvraag is:

3. Welke overige instanties kunnen door burgers geraadpleegd worden en op welke wijze is dit van belang voor het kunnen uitoefenen van invloed?

In de casus zoals die nu speelt in Hengelo Zuid zijn instanties als de GGD en VROM betrokken bij het probleem in een onafhankelijke rol. Dit kan de burger helpen om de participatie te versterken of effectiever te maken. Daarom is het van belang om binnen de handleiding hier het één en ander over te vermelden.

Wanneer het beeld van de huidige situatie geschetst is, is het voor de toekomst van gewicht dat gekeken wordt naar de functionaliteit van de huidige middelen. Hierover gaat de vierde en laatste onderzoeksvraag:

4. In hoeverre werken de huidige processen van participatie en wat zijn eventuele verbeterpunten om deze effectiever te laten werken?

In de handleiding kan heel goed worden neergezet hoe de huidige processen werken en wat daarbij de bestaande knelpunten zijn. Door deze knelpunten (of verbeterpunten) op te sporen weet de burger waar op gelet moet worden bij het effectief participeren.

De antwoorden van alle vier de onderzoeksvragen leiden in het vijfde hoofdstuk tot de uiteindelijke handleiding die moet leiden tot effectievere participatie mogelijkheden. De vragen zijn bedoeld om de situatie te schetsen waarbinnen deze participatie plaats moet vinden. Zowel de formele als informele processen kunnen gebruikt worden door burgers om participatie te verbeteren. Het inroepen van onafhankelijke instanties kan ervoor zorgen dat de participatie positie van de burger wordt verstevigd. Bovendien is dit van belang wanneer de vertrouwensrelatie tussen gemeente en burger beschadigd is. De laatste vraag is bedoeld om mogelijke knelpunten op te sporen en als deze bestaan, op te tekenen zodat er rekening mee kan worden gehouden. Uiteindelijk is het van belang dat de burger dergelijke processen kan herkennen. De nadruk moet gelegd worden op de momenten waarop daadwerkelijk de beslissingen plaatsvinden. Voor de burger moet ook duidelijk worden welke actoren deze beslissingen uiteindelijk nemen en wat deze actoren kenmerkt. Op deze manier kan de burger inspelen op het proces om zo de gewenste standpunten naar voren te kunnen brengen.

1.4 Opbouw

Het rapport zal opgebouwd worden uit verschillende hoofdstukken. Dit eerste hoofdstuk bestaat uit een inleiding, aanleiding, probleemstelling en onderzoeksvragen. Het tweede hoofdstuk schetst een theoretisch kader. Een aantal relevante wetenschappelijke teksten zullen tezamen het raamwerk vormen waarbinnen het onderzoek plaatsvindt. Dit raamwerk zal daarnaast in verband worden gebracht met de probleemstelling om een resistent geheel te vormen. Het derde hoofdstuk behandelt het methodologische gedeelte. Hier wordt behandeld op welke wijze informatie (data) verzameld en geordend wordt. Tevens komt daar naar voren welk soort informatie wenselijk is voor het rapport. Het vierde hoofdstuk zal de feitelijke analyse bevatten. Hier wordt de verwerkte informatie omgezet in een analyse die wordt losgelaten op het probleem. Daarnaast worden de onderzoeksvragen hier concreet behandeld. Het vijfde hoofdstuk bevat de handleiding. Aangezien dit een belangrijke uitkomst van het onderzoek is, is ervoor gekozen hier een apart hoofdstuk van te maken. Het zesde en tevens laatste hoofdstuk is de conclusie. Hierin wordt de probleemstelling beantwoord en zullen opmerkelijkheden uit het onderzoek aan de orde komen. Tevens zullen enkele aanbevelingen worden gedaan aan de hand van de bevindingen.

2. Theoretisch kader

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het conceptuele model wat besproken is in hoofdstuk 1 verder uitgewerkt. Daarnaast wordt het ingekaderd door gebruik van verschillende wetenschappelijke inzichten op het onderwerp. Dit vormt het theoretische kader waarbinnen de resultaten van het onderzoek geplaatst worden. Het kader bestaat concreet uit een aantal wetenschappelijke benaderingen omtrent effectief participeren van burgers. Het hoofdstuk is opgebouwd middels een aantal paragrafen. In de eerste paragraaf komen een aantal belangrijke begrippen aanbod, in de volgende paragrafen zullen een aantal visies behandeld worden. Het theoretisch kader is een noodzakelijk onderdeel omdat het structuur aanbrengt in de problematiek en het voorziet in de nodige handvatten om tot een heldere conclusie te komen.

2.2 Uitleg centrale concepten

De eerste paragraaf zal een aantal veel voorkomende begrippen kort toelichten. Deze begrippen omvatten een aantal issues die van belang zijn wanneer het gaat om de participatie van burgers.

Governance:

Het begrip governance hangt samen met het begrip government. Beiden verwijzen naar doelbewust handelen en systemen met bepaalde regels gericht op besturen. Government echter, bestaat uit activiteiten binnen het bestuur die gesteund worden door formele autoriteiten. De uitvoering gaat via beleid dat gemaakt is door bestuurders en zij zijn ook de enige actoren in het besluitvormingsproces. Governance daarentegen kent meerdere gangbare definities in de wetenschappelijke literatuur. Hier wordt de verklaring van Rousenau en Czempiel gebruikt. Zij beschrijven governance als activiteiten die gebaseerd zijn om gemeenschappelijke doelen. Deze kunnen wettelijk zijn vastgelegd, maar berusten formeel op verantwoordelijkheid. Niet enkel de bestuurders, maar een veel grotere kring van actoren is betrokken bij de feitelijke sturing. Governance band daarbij overheidsinstellingen zeker niet uit, maar het omarmt ook niet overheidsinstellingen. Het systeem functioneert alleen wanneer de meerderheid er steun aan verleent. (Rousenau, Czempiel, 1992). Het resultaat van deze benadering is, dat de overheid niet langer vanuit een zogenaamde ivoren toren regeert. Zij moet naar beneden treden en overige organisaties omarmen, betrokken en serieus nemen. Gezien het systeem draait op draagvlak is een grotere steun voor bestuur gegarandeerd. Deze steun wordt slechts verkregen wanneer overige actoren ook daadwerkelijk die invoed krijgen en hun inbreng terug zien in het resultaat.

Het overkoepelende idee achter het begrip governance, heeft geleid tot een aantal ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen zijn op hun beurt begrippen geworden. Governance is daarmee het overkoepelende geheel waarvan de volgende begrippen onderdeel zijn:

Burgerparticipatie:

Burgerparticipatie combineert de woorden ‘burger’ en ‘participatie’. Het woord ‘burger’ kent in de Dikke van Dale de betekenis van 1. bewonder van een stad en 2. iedere inwoner van een land. Participatie betekend vertaald vanuit het Latijn zoveel

als actieve deelname. Wanneer gesproken wordt over participatie wordt altijd een subject bedoelt (dit kan een deelnemende individu of groepering zijn) en een object (hetgeen waaraan wordt deelgenomen). Dit maakt de overkoepelende beschrijving van burgerparticipatie vrij ruim. Het is dan zoveel als een inwoner van een stad of land met actieve deelname aan verschillende objecten. Amstein spitst dit iets meer toe en ziet burgerparticipatie als macht voor burgers. Ofwel, een verschuiving van macht van burgers die buitengesloten zijn van politieke en economische processen naar betrokkenheid van dezelfde burgers in de toekomst (Arnstein, 1969).

Interactief beleid:
Een begrip dat veel betekenissen kent in de beleidsarena is interactief beleid. In feite is het voeren van interactief beleid een dialoog tussen belanghebbenden. Dit gebeurd op initiatief van de beleidsmakers waarbij de belanghebbenden diegene zijn die de invloed van het beleid zullen merken. Hierdoor ontstaat een verband tussen de voorbereiding en uitvoering van het beleid en later ook de evaluatie. De nadruk van deze relatie ligt in het betrekken van de belanghebbenden in een vroeg stadium van de beleidsontwikkeling. Deze betrokkenheid moet systematisch gebeuren met respect voor de meningen van de betrokken partijen.

De manier van werken omtrent interactief beleid is ontwikkeld omdat gedacht wordt dat daarmee aan bepaalde verwachtingen wordt voldaan. Deze verwachtingen zijn dat beleid beter aansluit bij de werkelijke wereld waardoor het meer steun en legitimiteit verkrijgt. Daarnaast wordt door het betrekken van belanghebbenden gebruik gemaakt van de ervaring en kennis die zij meedragen. Een derde verwachting is dat de uitvoering van beleid soepeler zal verlopen. Tegenstand wordt beperkt door belanghebbenden in een vroeg stadium te informeren en te betrekken.

Om deze vorm van beleid een succes te laten worden zijn er wel een aantal voorwaarden. Ten eerste moet er voldoende vertrouwen zijn in de begeleiding van het proces. Dit geldt voor de belanghebbenden, maar ook voor de beleidsmakers. Daarnaast moeten spelregels en afspraken voor alle actoren duidelijk zijn en hier mag niet van worden afgeweken. Ook moeten de partijen vooraf bepaalde affiniteit met het onderwerp blootleggen. Belangrijke stappen zullen met instemming van iedereen genomen moeten worden en de resultaten moeten worden teruggekoppeld op een heldere manier. De laatste regel is dat voor de processen voldoende tijd beschikbaar moet zijn (http://www.beleidsinputs.nl/interactief_beleid.php).

Bestuurlijke infrastructuur
Rond 1900 wordt het woord ‘infrastructuur’ in Engeland geïntroduceerd als zijnde een installatie die de basis vormt voor een operatie of systeem. De oorsprong is terug te vinden in het Latijn waar het ‘onderliggend systeem’ betekend. In feite gaat het bij bestuurlijke infrastructuur om het onderliggende systeem van het bestuur. Hierbij bestaat het uit het geheel van fysieke en organisatorische structuren. Deze structuren zijn een noodzaak op de operatie van een gemeenschap of organisatie werkbaar te maken. Het is een faciliterend netwerk dat producten, diensten en informatie zo effectief mogelijk begeleidt. Voorbeelden zijn een organigram, formele processen, onderlinge contacten, manieren van informatie verspreiding, bereikbaarheid van medewerkers enzovoorts.

Tussen alle bovengenoemde begrippen (bestuurlijke infrastructuur, interactief beleid, burgerparticipatie en governance) is een verband. Allen bevatten vernieuwende manieren van werken, betrokkenheid en draagvlak. Burgerparticipatie leidt tot interactief beleid. Om interactief beleid te kunnen doorvoeren moet gebruik worden gemaakt van bestuurlijke infrastructuur. Dit alles tezamen leidt tot besturen op de manier van 'governance'.

2.3 Visies op participatie

De begrippen uit de vorige paragraaf helpen om een beeld te krijgen van de zaken die spelen rondom burgerparticipatie. Dit maakt het makkelijker om de kern van de verschillende wetenschappelijke visies te onderscheiden. Voor dit rapport worden enkele van deze visies beschreven vanwege hun relevantie voor het onderwerp. In deze paragraaf komen zij aan bod.

2.3.1. Belang van participatie

Veel onderzoek in de wetenschap is gewijd aan het belang van participatie in de politiek. Het belang van participatie is voor dit rapport nuttig, aangezien de uitkomst een handleiding is die participatie moet verbeteren. Burgerparticipatie is in de eerste plaats een goede manier om eigenbelangen te behartigen. Daarnaast kent het een educatieve functie omdat deelname aan gemeentelijke processen leidt tot verdere ontwikkeling met als eindproduct meer verantwoordelijke individuen. Deze individuen kunnen eigen en maatschappelijk belang verenigingen. In de derde plaats zorgt participatie voor een gevoel van vrijheid die ervoor zorgt dat collectieve beslissingen eerder aanvaard zullen worden. Als laatste kent participatie een integratieve functie waardoor het de identificatie van een individu met de gemeenschap bevordert (Rouseau, 1978). John Stuart Mill heeft de ideeën van Rousseau gebruikt om nog een stap verder te gaan. Hij acht het lokale niveau het meest belangrijk voor het leren participeren. Dit zijn de zaken die burgers het meest direct treffen en hier hebben zij de meeste kans op directe participatie.

2.3.2 De participatieladder

Er zijn vele vormen van participatie en meerdere auteurs hebben deze gerangschikt middels een ladder. In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van de participatieladder van Edelenbos (2000). Hij onderscheidt vijf treden die hieronder verder worden toegelicht.

Figuur 1: participatieladder Edelenbos

De laagste trede is informeren en hierbij worden burgers op de hoogte gehouden door het bestuur (of politiek). Zelf leveren zij geen feitelijke inbreng. Methoden die hiervoor gebruikt kunnen worden zijn informatieavonden, wijkkranten of campagnes.
De tweede trede is raadplegen en houdt in dat het bestuur de beleidsrichting bepaalt. De burger is hierbij gesprekspartner, maar de inbreng is niet bindend. Middelen hiervoor zijn hoorzittingen, burgerpanels en raadplegende referenda.
De middelste trede is adviseren waarbij de burger problemen en oplossingen formuleert na vraag van het bestuur. Deze inbreng krijgt een volwaardige rol in de ontwikkeling van het beleid. Instrumenten hiervoor kunne zijn: adviesraden, wijkplatforms of burgerinitiatieven.
De ener laatste trede is coproduceren waarbij burgers samen met het bestuur tot een probleemagenda en mogelijke oplossingen komen. Het bestuur verbindt zich aan deze oplossingen bij de uiteindelijke besluitvorming. Methoden die gebruikt kunnen worden zijn projectgroepen, werkgroepen of participatie overeenkomsten.
De hoogste trede van de ladder is het (mee)beslissen. Hierbij laat het bestuur de besluitvorming over aan de burgers. De resultaten worden getoetst aan de gestelde randvoorwaarden en daarna overgenomen. Een instrument hiervoor kan een bindend referenda zijn (Edelenbos en Monninkhof 2001).

2.3.3 Verschillende bestuursstijlen

Een andere wetenschappelijke benadering is die van Pröpper en Steenbeek (1998). Zij combineren de participatieladder van Edelenbos met verschillende bestuursstijlen. Dit levert het volgende op:

Tabel 1 Mate van participatie en stijlen van bestuur (Edelenbos, J., Domingo, A., Klok, P.J., Van Tatenhove, J.)

Participatieladder Edelenbos	**Bestuursstijlen Pröpper & Steenbeek**	**Rol van de burger**	**Rol van bestuur**
Participant wordt niet betrokken	1. Gesloten autoritaire stijl	Geen	Voert zelfstandig beleid en verschaft geen informatie
1. informeren	2. Open autoritaire stijl	Doelgroep van onderzoek/voorlichting, levert geen input	Voert zelfstandig beleid en verschaft hierover informatie
2. raadplegen	3. consultatieve stijl	Geconsulteerde gesprekspartner	Bepaalt beleid en geeft mogelijkheid tot commentaar, maar hoeft daaraan geen consequenties te verbinden
3. adviseren	4. participatieve stijl	Adviseur	Bepaalt beleid, maar staat open voor andere ideeën en oplossingen
4. coproduceren	5. delegerende stijl	5. meebeslissen binnen randvoorwaarden	5. bestuur besluit over het beleid met inachtneming van voorafgestelde randvoorwaarden
	6. samenwerkende stijl	6. samenwerkingspartner op basis van gelijkwaardigheid	6. bestuur werkt en besluit op basis van gelijkwaardigheid met participant samen
5. meebeslissen	7. faciliterende stijl	Initiatiefnemer	Biedt ondersteuning en laat beleidsvorming aan participanten over

De tabel combineert de participatieladder met verschillende bestuursstijlen. Deze kunnen zeer nuttig zijn bij het bepalen van de manieren waarop participatie verbeterd kan worden (meer invloed uitgeoefend kan worden). Wanneer bekend is welke bestuursstijl gehanteerd wordt kan hier beter op ingespeeld worden en wordt het ook begrijpelijk waarom het bestuur op een bepaalde manier reageert. Aangezien de bestuursstijlen aansluiten bij de hiervoor besproken treden van de ladder, worden die hier niet nogmaals uitgelegd.

2.3.4 De participatiepiramide

Al lange tijd bestaat het inzicht dat velen weinig participeren en slecht een aantal veel participeren. Dit is ook wel bekend als de participatieparadox. Het gevolg is dat vergroten van mogelijkheden tot participatie niet automatisch leidt tot mee mensen die participeren. Eerder zal het zijn dat dezelfde mensen effectiever gaan participeren. De participatiepiramide van May geeft dit gegeven duidelijk weer.

Figuur 2: de participatiepiramide (May, 2006)

De onderste en grootste laag van de piramide bestaat uit burgers die participeren bij een urgente kwestie. Denk aan zaken die dichtbij de persoonlijke levenssfeer liggen of een grote impact hebben. De laag daarboven bestaat uit burgers die vaker actief deelnemen dan enkel bij urgente zaken. Dit zijn in aantal al minder burgers dan de onderste laag. Zij zijn overigens niet actief in organisaties die gaan over bestuur of politiek. De middelste laag bestaat uit burgers die actief zijn, maar niet deelnemen in organisaties of besturen. Wel zijn zij bezig met politiek en bestuur en vragen uit eigen initiatief vaker informatie op en bezoeken informatieve bijeenkomsten. De laag daarboven is een aanzienlijk kleinere groep die actief zijn in organisaties aangaande politiek en bestuur. De punt van de piramide is een kleine groep burgers die deel uit maken van lokale besturen en dergelijke.

De piramide kan gekoppeld worden aan de treden van de participatieladder. De grote bevolkingsgroep die de onderste laag van de piramide vormt zijn degene die geïnformeerd worden door het bestuur (informatie trede). De laag erboven zijn iets actiever en kunnen daardoor ook geraadpleegd worden. Bij de middelste laag van de piramide is de burger zelf actief maar niet in raden of besturen. Deze burger kan een adviserende rol worden toegedicht. De laag daarboven zijn burgers actief en participeren in politiek gerichte organisaties. Zij kunnen gevraagd worden voor

coproductie van het beleid. Het puntje bestaat uit de daadwerkelijk actieve burger en zij kunnen betrokken worden als meebeslissers van het beleid.

De piramide, participatieladder en bestuursstijlen kunnen handig gebruikt worden bij het opstellen van een handleiding. Burgers kunnen zien op welke trede zij zich bevinden en op welke trede zij willen eindigen. Daarbij kunnen zij niet alleen de eigen stappen bepalen, maar ook zien welke veranderingen er in de bestuursstijl plaats moet vinden. Tevens kunnen zij nagaan welk deel van de bevolking achter eventuele plannen staat en zich daar ook voor wil inzetten.

2.4 Belang visies voor de burger

In deze paragraaf worden de visies die besproken zijn in de vorige paragraaf gekoppeld aan het belang dat zij hebben voor de burgers. De volgorde van voorgaande paragraaf wordt hierbij gehanteerd.

2.4.1 De participatieladder voor de burger

De participatieladder van Edelenbos heeft naast theoretische waarde (het simpel aflezen van de stappen) ook een meer actieve waarde. Door aan de verschillende treden daadwerkelijke handelingen te koppelen wordt het een actief instrument. Een burger kan bepalen dat hij zich op de informerende trede bevindt wanneer informatie over een bepaald onderwerp gecommuniceerd is. Deze burger kan bepalen dat hij het liefst in de adviserende rol zou zitten omtrent dezelfde kwestie. De ladder kan hierbij uitstekend gebruikt worden bij de bepaling van de huidige situatie en de wenselijke situatie. Hieronder worden de stappen genoemd van trede naar trede die mogelijk zijn voor de burger.

Als informatie verkregen of ontvangen is en de burger wil een volgende stap nemen, is dat de stap naar de raadplegende trede. Om van informatief naar raadplegend te gaan kunnen een aantal stappen worden opgesteld. Er kunnen bijvoorbeeld hoorzittingen bezocht worden om een stem in te brengen of er kan op eigen initiatief raad gegeven worden door de burger. Wanneer de raadgevende trede is bereikt is de volgende stap de adviserende trede. Hiertoe kan een burger zitting nemen in daarvoor bestemde organen (denk aan buurtraden of burgerpanels). Ook hier kan een eigen initiatief worden ingediend in de vorm van een burgerinitiatief. Wanneer de adviserende trede bereikt is, is de volgende stap naar de coproducerende trede. De mogelijkheden om deze te bereiken kunnen zijn: zitting nemen in projectgroepen of dergelijke organen. Dit kan op uitnodiging van de gemeente maar ook op eigen initiatief. Van coproduceren naar (mee)beslissen is de laatste stap die genomen kan worden. Dit kan door middel van stemmen bij bindende referenda. Tevens kan zitting genomen worden in gemeentelijke organen. Dit kan wederom ook op eigen initiatief. Wanneer deze deelneming uiteindelijk leidt tot zitting in vaste gemeentelijke organen verandert de rol van de actieve burger in die van bestuurder.

2.4.2 Verschillende bestuursstijlen voor de burger

De bestuursstijlen die horen bij de ladder zijn een handig hulpmiddel voor de burger die wil participeren. De stappen die gezet worden kunnen gekoppeld worden aan de houding van het bestuur. De verschillende stappen worden hieronder kort behandeld.

De eerste stap, waarbij informatie ontvangen is, biedt geen verdere mogelijkheden tot betrokkenheid. De burger weet dat er een gesloten bestuursstijl heerst waarbij

beslissingen autoritair genomen worden. Om toch te kunnen raadplegen zijn er een aantal zaken die een burger kan doen. Bijvoorbeeld het werven van steun onder de bevolking om druk uit te oefenen. Dit kan door middel van handtekeningen verzamelen, aanwezig zijn bij zittingen van de gemeenteraad of overige instanties in te schakelen. Wanneer er wel sprake is van raadpleging van de burger hanteert het bestuur een consultatieve stijl. De burgers worden gehoord maar aan hun input hoeven geen consequenties te worden verbonden. Wanneer een burger liever een adviserende rol wil innemen kunnen zij zorgen voor een steunend platform. Wederom kunnen zij ook publiciteit inschakelen om te proberen druk uit te oefenen. Indien de adviserende rol bereikt is, maar een coproducerende rol meer wenselijk wordt geacht moet de bestuursstijl worden omgebogen naar een delegerende of samenwerkende stijl. De eerste houdt in dat de burger kan meebeslissen binnen vooraf opgestelde voorwaarden. De tweede houdt in dat beslissingen worden genomen op basis van gelijkwaardigheid en men elkaar ziet als partners. De burger moet hier duidelijk kunnen verwoorden wat het standpunt is en dit moet getuigen van kennis en realiteit. De kennis hiervoor nodig kan worden opgevraagd bij gemeente, ontwikkeld worden via eigen onderzoek, door inschakeling van onafhankelijke instanties. Dit geeft een machtspositie voor de burger waarmee verdere inspraak legitiem wordt. De laatste stap tot slot gaat van coproduceren naar (mee)beslissen. Hierbij hanteert het bestuur een faciliterende stijl. De burger is initiatiefnemer en moet veel kennis bezitten over het onderwerp. Dit betekend opoffering van veel tijd en energie. Plaatsnemen in daarvoor bestemde organen is naast wenselijk in de meeste gevallen ook noodzakelijk.

2.4.3 de participatiepiramide voor de burger

Naast het individuele belang van de burger (de ladder) en de reactie van de gemeente (bestuursstijlen) behandelt de piramide het algemene interessepatroon. Uit de piramide kan worden afgeleid hoeveel burgers achter eventuele participatie en inspraak staan. De onderste laag betreft veel burgers die participeren bij urgente zaken. Zij zijn over het algemeen bereidt te participeren. Naar boven toe wordt deze groep steeds kleiner en vergt de participatie ook steeds meer inzet, tijd en energie. (De verschillende lagen van de piramide en de burgers die daarbij horen zijn hierboven bij de piramide uitgebreid besproken). Vanwege de vorm geeft de piramide impliciet aan dat niet de gehele bevolking wordt vertegenwoordigd. Een deel van de bevolking valt buiten de piramide omdat zij simpelweg niet participeren. Hieruit blijkt dat een participatiegraad van honderd procent niet voorkomt en waarschijnlijk ook niet haalbaar is.

2.5 De werking

De manieren waarop een burger invloed uit kan oefenen op het bestuur moet binnen bovengeschetst raamwerk passen. Het schema geeft stappen aan die een burger kan zetten, maar laat niet tot in detail zien wat die stappen vervolgens inhouden. De details zijn in de schema's niet ingevuld. De bedoeling is dat tijdens het verzamelen van de data een beeld ontstaat over invulling van deze stappen. Het theoretische kader wordt dan letterlijk het raamwerk. Het inkleuren van dat raamwerk gebeurd in de analyse en wordt uitgewerkt in de handleiding.

Ook is in voorgaande alinea's naar voren gekomen dat een burger invloed uit kan oefenen op de aanwezige bestuursstijlen. Welke middelen de burger hiervoor tot de beschikking heeft is ook een interessant vraagstuk dat zeker terug komt wanneer de

data wordt verzameld. Uit de data zal in ieder geval naar voren moeten komen welke middelen een burger tot de beschikking heeft om invloed uit te oefenen op deze bestuursstijlen en of deze bestuursstijlen in werkelijkheid ook zo plaatsvinden als het schema suggereert.

Echter, er moet erkend worden dat een dergelijk schema in de praktijk anders kan werken. Bepaalde factoren kunnen ervoor zorgen dat er naast officiële manieren en bestuursstijlen een grote mate van meer informele wegen bestaan. Bovendien kan het zijn dat de bestuursstijlen in de werkelijkheid anders zijn vormgegeven dan het schema aangeeft. De nadruk binnen het informele circuit wanneer het gaat om participatie van burgers is het machtsvraagstuk wat heerst tussen burgers en ambtenaren. Dit machtsvraagstuk zal dan in het verzamelen van de data een zekere rol moeten spelen

Het instrument in de vorm van het schema met de treden van de ladder en de bestuursstijlen zal gebruikt worden om de uiteindelijke handleiding vorm te geven. Dit concept is bruikbaar omdat het duidelijk de rollen beschrijft die een gemeente kan aannemen en welke rol voor de burger daar dan logischerwijze bij hoort. Hierdoor kan helder beschreven worden wat een burger zelf voor stappen kan zetten om vanuit een bepaalde trede te stijgen op de ladder. Tevens kan daarbij vastgesteld worden welke veranderingen binnen de gemeente daarvoor nodig zijn.

2.6 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn verschillende wetenschappelijke visies op burgerparticipatie uitgebreid besproken. Er is een verband gelegd tussen de visies en de handleiding. Het theoretische kader wordt gebruikt als omlijsting van de rest van de thesis. Het onderzoek vindt plaats binnen deze wetenschappelijke theorieën. Tevens valt ook de conclusie binnen dit raamwerk. De verwachting is dat door gebruik van deze heldere theorieën er een overzicht en duidelijk ontstaat. De handleiding moet tenslotte laagdrempelig en handzaam worden. Door het theoretische kader kan de handleiding worden ingedeeld in duidelijke stappen en kan per stap besproken worden wat gedaan kan worden om participatie te vergroten.

Natuurlijk moet hierbij in ogenschouw worden genomen dat iedere situatie bij iedere gemeente anders is. Het wil niet zeggen dat een stapsgewijze, heldere procedure de effectiviteit van participatie vanzelf omhoog gaat. Obstakels zullen er altijd zijn die op flexibele wijze genomen moeten worden. Het kan zijn dat een gemeente totaal onwelwillend is om haar bestuursstijl aan te passen of dat er geen draagvlak is voor bepaalde ideeën. Ook kan het verkrijgen van informatie niet vanzelf gaan of er via grote omwegen moet worden gewerkt. Al met al zijn het zaken die van tevoren niet voorspelbaar zijn aangezien zij situatie gebonden voorkomen. De verwachting is dan ook dat de handleiding gebruikt kan worden als rode draad, maar in iedere situatie specifiek moet worden aangepast.

3. Methodologische overwegingen

3.1 Inleiding
Dit derde hoofdstuk legt verbindingen tussen het theoretische kader en de praktijk van dit onderzoek. Een aantal zaken betreffende invloed van burgers op gemeenten is inmiddels besproken. Hier wordt verder ingegaan op de benodigde data om deze zaken te toetsen. Het verzamelen van de data is gedaan aan de hand van documentstudies en interviews met betrokken vanuit de gemeente Hengelo. De interviews hebben plaatsgevonden aan de hand van schriftelijke vragenlijsten. Zodoende kan uiteindelijk antwoord gegeven worden op de onderzoeksvragen en de probleemstelling. Dit is een belangrijke stap in het proces en wordt hieronder meer uitvoerig besproken.

3.2 Kwalitatief onderzoek
Er wordt gekeken hoe de verschillende onderdelen van de participatieladder door gemeenteambtenaren ondervonden worden in de praktijk. Tevens zal worden gekeken naar welke bestuursstijlen gehanteerd worden en welke houding ten opzichte van de burger daar bij hoort. Dit wordt gedaan door binnen de gemeente Hengelo (waar de casus die ter aanleiding dient zich afspeelt) verschillende medewerkers te interviewen. Deze medewerkers zijn ofwel betrokken bij de casus in Hengelo Zuid, ofwel het zijn medewerkers die vanuit hun functie veel contact met burgers onderhouden. Het is geen random selectie, wat gezien het kleine aantal cases ook niet mogelijk is. Het is een selectie gebaseerd op inhoudelijke gronden (King, Keohane en Verba, 1994). De inhoudelijke gronden zijn in dit geval functie gerelateerd. Gezien het kleine aantal cases spreken we hier over een zogenoemd kwalitatief onderzoek

3.2.1 Operationalisering
De interviews zijn gebaseerd op de theoretische gronden uit het tweede hoofdstuk. Naar aanleiding van de besproken theorieën is een vragenlijst opgesteld. De antwoorden op de vragen leiden tot beantwoording van de onderzoeksvragen, het opstellen van de handleiding en het antwoord op de hoofdvraag. Het interview bestaat uit een aantal categorieën die corresponderen met de treden van de ladder en bijbehorende bestuursstijlen. Het ombuigen van de theorie naar een instrument om te toetsen wordt operationaliseren genoemd.

3.2.2 Onderzoeksbenadering
Aangezien de vragenlijn is opgesteld aan de hand van de ladder is bij iedere stap (bestuursstijl) gevraagd naar de houding van de gemeente en de bejegening van burgers. De antwoorden corresponderen met de theorie waardoor deze te vergelijken is met de praktijk. Deze opzet vormt tevens een duidelijke basis voor de uiteindelijke handleiding die op dezelfde manier is opgezet. Dit creëert duidelijkheid en komt de bruikbaarheid ten goede. De interviews zijn afgenomen in een semigestructureerde stijl. Dit houdt in dat de vragen in gespreksvorm gegoten zijn en niet één voor één gesteld zijn. Het voordeel hiervan is dat de respondent mogelijkheid heeft verder uit te wijden waar dat nodig wordt geacht.

3.2.3 Onderzoeksstrategie
Het werken met interviews aan de hand van vragenlijsten is de gekozen strategie. Er bestaan echter vele manieren om data te verzamelen. Enkele andere voorbeelden

zijn documentstudie of observatie. Binnen de sociale wetenschappen is het begrip ‘data verzamelen’ grofweg in twee categorieën in te delen. Dit zijn: 1. observatiemethoden en 2. vragenlijstmethoden (Scheurder Peters, 2000). In dit onderzoek is gebruik gemaakt van documentstudies, onder andere om het theoretische kader vorm te geven. Daarnaast is gebruik gemaakt van mondelinge interviews. Van de twee categorieën staat de vragenlijstmethode centraal in dit onderzoek. Hier is voor gekozen omdat deze techniek naast rechtstreeks observeerbare zaken ook minder observeerbare verschijnselen in kaart brengt. Tevens behoeven vragenlijsten een relatief kort tijdsbestek om veel informatie te verzamelen. Dit geldt met name bij een relatief klein aantal geïnterviewde personen.

Binnen de vragenlijstmethode bestaan er drie manieren om vragen voor te leggen. Dit zijn: 1. schriftelijke enquête, 2. mondelinge enquête en 3. telefonische enquête. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van de mondelinge variant omdat deze enkele voordelen kent (Dijkstra en Smit, 1999). In een persoonlijk gesprek kan meer informatie worden gevraagd wanneer dit wenselijk blijkt. Dit gebeurd wanneer een vraag niet rechtstreeks beantwoord wordt of wanneer meerdere antwoorden worden gegeven. De interviewer kan ter plekke zaken toelichten of uitdiepen. Dit is schriftelijk of telefonisch wat lastig. Daarnaast is de respons van een mondelinge enquête doorgaans hoger dan bij de overige twee varianten. Bovendien weet de interviewer met zekerheid dat de gewenste persoon de vragen beantwoord. Daarom is het met name bij kleinschalige onderzoeken wenselijk de mondelinge variant te preveren boven de andere twee.

3.3 Analyseren van data
Het analyseren van de data gebeurd nadat alle interviews zijn afgenomen. Het is waarschijnlijk dat er een trend in de antwoorden zichtbaar zal zijn, maar ook dat er een aantal opvallendheden geanalyseerd kunnen worden. Door deze wederom te vertalen naar de theorie krijgt de analyse vorm.

3.4 Methodologische beperkingen
Iedere onderzoeksmethode kent voor- en nadelen. Hieronder zullen daarom kort de nadelen van de gekozen methoden worden besproken. De voorkennis van nadelen kan valkuilen helpen voorkomen. Tevens kan door erkenning van de valkuilen het onderzoek versterkt worden op die punten waar dat nodig zal zijn.

3.4.1 Tekortkomingen
De eerste beperking ligt niet direct binnen de gekozen methoden, maar binnen het feit dat er gebruik wordt gemaakt van de gemeente Hengelo. De onderzoekspopulatie is daarmee beperkt, terwijl het algemene bestuurlijke veld vele gemeenten beslaat. De bedoeling van de handleiding is ook dat deze algemeen toepasbaar is. Dit houdt in dat er onderscheid moet worden gemaakt tussen zaken die enkel in Hengelo voorkomen en meer algemeen voorkomende processen. Dit is tevens ook de reden waarom de casus die de aanleiding vormt, verder buiten beschouwing wordt gelaten. Dit is een zeer specifieke casus en daardoor niet geschikt voor veralgemenisering.

Een tweede opmerking is, dat er geen burgers direct worden geïnterviewd. Dit is, gezien de grote populatie niet mogelijk binnen dit onderzoek. Daarnaast zou een random onderzoek binnen de gemeente Hengelo niet betrouwbaar zijn, aangezien

geografische beperkingen kunnen optreden. Mensen die wonen en leven in dezelfde stad kunnen dezelfde kenmerken ontwikkelen en daardoor gelijke ideeën hebben over onderwerpen. Daarnaast kan het proces van participatie in Hengelo anders ontwikkeld zijn dan in de rest van Nederland waardoor de gegevens onbetrouwbaar worden. Om het gemis van deze input enigszins te ondervangen is een gesprek aangegaan met enkele burgers die erg betrokken zijn van de casus Hengelo Zuid. Er is gesproken over de ervaringen die zij hebben opgedaan met het participeren en invloed uitoefenen binnen de gemeente Hengelo.

3.4.2 De interviews

De keuze van de geïnterviewden is gebeurd op basis van functie. Hoewel de voordelen van interviews besproken zijn, is er in deze casus ook een nadeel. Alle data zijn namelijk door een enkel persoon verzameld. Eventuele onjuistheden worden verkleind door data te verzamelen met meerdere personen. Om deze onjuistheden zoveel mogelijk te beperken zijn de vragen vooraf voorgelegd aan de begeleiders. Daarnaast zijn de interviews allen opgenomen zodat ze later in alle rust teruggeluisterd kunnen worden. Een tweede nadeel van de geïnterviewden is dat zij allen werkzaam zijn bij de gemeente Hengelo. Dit zou een ontwikkeling kunnen beteken van een gelijke visie. Dit wordt voorkomen door vragen algemeen te stellen, niet specifiek op een casus betrokken. Een laatste punt van zorg kan zijn dat mensen politiek correcte antwoorden geven in plaats van de werkelijke situatie te schetsen. Middels de manier van vragen stellen, te letten op lichaamstaal en eventuele tegenstrijdigheden aan te kaarten wordt getracht hier zoveel mogelijk op in te spelen. Daarnaast is er studie van documentatie aan de interviews vooraf gegaan waaruit een aantal zaken naar voren komt die gebruikt kunnen worden als leidraad om zodoende de werkelijke gang van zaken te ontdekken.

3.5 Opbouw handleiding

De bedoeling van het rapport is uiteindelijk het schrijven van een handleiding die de burger helpt in het proces van participatie. De opbouw gebeurd aan de hand van de treden van de participatieladder. Door middel van interviews en documentstudie wordt de benodigde informatie verzameld. Gekeken wordt of de ladder in de praktijk functioneert en of de benoemde bestuursstijlen daaruit ook naar voren komen. De praktijkwerking is van cruciaal belang. De verzamelde data wordt geanalyseerd binnen het theoretische kader. Belangrijk hierbij is wat in werkelijkheid gebeurd op die ladder van participatie. Niet alleen de formele kanten moeten daarbij bekeken worden, maar ook wat achter de schermen plaatsvindt en de invloed daarvan op de participatie. Deze analyse vormt de input voor de handleiding. Daarin komt verder naar voren hoe een burger kan herkennen op welke trede hij zich bevindt. Tevens worden stappen duidelijk en de rol van het bestuur daarin. Aangezien de handleiding praktijkgericht wordt blijft het niet alleen een theoretisch document, maar kan het actief gebruikt worden.

3.6 Conclusie

Dit hoofdstuk is te lezen als verbinding tussen theorie en werkelijke wereld. De verbinding wordt gelegd door het uitvoeren van een kleinschalig, kwalitatief onderzoek onder medewerkers van de gemeente Hengelo. Dit onderzoek, bestaande uit documentstudies en mondelinge vragenlijsten, vormt de basis voor beantwoording van de onderzoeksvragen. Er is bewust gekozen voor deze methode omdat de

voordelen in de ogen van de onderzoeken opwegen tegen de benoemde nadelen. De analyse, die volgt op dit hoofdstuk, vormt de basis voor de handleiding.

4. Analyse verworven data

4.1 Inleiding

Dit vierde hoofdstuk is de operationalisering en de analytische beschouwing aan de hand van de gedane interviews. Deze zijn als bijlage aan het einde van het verslag toegevoegd. In dit hoofdstuk zullen verschillende citaten uit de interviews als leidraad fungeren voor achterliggende gedachten en gebeurtenissen. Het doel van dit hoofdstuk is het beantwoorden van de vier onderzoeksvragen die in het begin van dit verslag gesteld zijn. In paragraaf 2 wordt dieper ingegaan hoe het begrip participatie nu binnen de gemeente gezien wordt en in hoeverre de gemeente klaar is voor de participerende burger. De derde paragraaf gaat over de contacten die bestaan tussen bestuurder en burger. Werken in het algemeen belang is de titel van de vierde paragraaf. Hier wordt de kerntaak van de gemeente beschreven in het licht van de huidige processen. De vijfde paragraaf behandelt de overige actoren die betrokken kunnen worden in het proces van participatie en de gevolgen van deze inmenging. De laatste paragraaf is de conclusie van dit hoofdstuk.

4.2 Het begrip 'participatie' binnen de gemeente

Het begrip burgerparticipatie kent in de wetenschappelijke literatuur niet een eenduidige betekenis. Hoe participatie bezien wordt is wel degelijk van belang voor de uiteindelijke uitvoering en mogelijkheden ervan. In deze paragraaf worden een aantal citaten aangehaald waaruit blijkt hoe dit begrip binnen de gemeente gezien wordt en wat dat voor invloed heeft op de manier waarop er mee wordt omgesprongen.

'Er is sprake van een grote kloof tussen beleidsambtenaren en burgers'
Citaat uit interview met respondent D

De respondent ondervindt dat deze kloof kan leiden tot een vermindering van de participatie, wat kan leiden tot frustraties. Beleidsmakers kunnen of willen zich niet altijd verplaatsen in de burger. Beleid voldoet dan wel aan gemeentelijke eisen, maar is in de praktijk minder handzaam. Hiermee krijgen burgers het gevoel niet serieus genomen te worden. Een tweede kloof ontstaat wanneer burgers hierover klagen. De klachten komen terecht bij de balies of loketten. Hier zitten echter baliemedewerkers en niet de beleidsmedewerkers. De burger wordt dan onvoldoende te woord gestaan en krijgt onvolledige of zeer late informatie.

De kloof is een logisch gevolg van het kennisverschil tussen ambtenaren en burgers. De macht ligt hierbij duidelijk bij de ambtenaren. Om deze te behouden is het noodzakelijk te zorgen dat de kennis blijft waar deze is. Door onvolledig of onduidelijk te communiceren (met de burger, maar ook met de balieambtenaar), blijft de kennis bij de ambtenaar. Hierdoor blijft ook de machtspositie ongelijk en dit maakt participatie erg moeizaam.

'De gemeente heeft wel participatierichting aangegeven, maar de afslag is nog niet genomen'
Citaat uit interview met respondent A

Volgens de respondent bestaat er binnen de gemeente geen eenduidige houden ten opzichte van burgerparticipatie. Doorvoeren van een veranderende werkwijze

gebeurd in enkele onderdelen volledig, in andere deels en in sommige helemaal niet. Dit leidt tot onduidelijkheden, niet alleen in relatie met burgers maar ook in onderlinge verhoudingen. De respondent beschrijft een situatie waarin deze onduidelijkheden leiden tot een situatie van een scheve verhouding van macht. Wanneer deze discrepantie wordt bezien vanuit een machtsverhouding zijn er afdelingen die controle willen behouden. Dit houdt in dat zij de vernieuwde werkwijze bewust of onbewust tegenwerken. De invloedsprocessen die spelen is wederom het kennisvraagstuk. Wanneer kennis binnen blijft, behoudt de ambtenaar een bepaalde macht ten opzichte van de burger. Door veel kennisvertoon kan participatie worden tegengegaan, simpelweg door een gebrek aan kennis. Door dit gebrek is tegenspraak erg lastig. Hoewel de gemeente er 15 jaar geleden wel voor gekozen heeft participatie onderdeel te laten zijn van het proces, is het op dit moment nog lang niet volledig doorgedrongen.

'*Het wijkgericht werken is een relatief nieuw instrument ten bate van burgerparticipatie en behaalt tot nu toe goede tot zeer goede resultaten*'
Citaat uit het interview met respondent C

Binnen de gemeente lopen meerdere initiatieven om participatie te versterken. De respondent haalt aan dat er cursussen zijn gevolgd om het schrijf- en praatniveau van ambtenaren aan te passen om wederzijds begrip te vergroten. Een tweede, groter initiatief in de vorm van 'wijkgericht werken'. Hierbij gaan gemeentemedewerkers, wijkrechercheurs en burgers om tafel om een lange termijn planning te maken voor een bepaalde wijk of buurt. Hierbij komen wettelijk regelingen en maatschappelijke wensen samen. De resultaten van dit nieuwe instrument zijn tot noch toe positief. De participatiegraad is relatief hoog en de plannen zijn haalbaar. De respondent erkent dat deze manier van werken voor de gemeente totaal nieuw is, maar wel voordelen heeft. De gemeente heeft namelijk de mogelijkheid vooraf bepaalde randvoorwaarden te stellen waarbinnen zij nieuwe plannen zien. Daarbij geeft het burgers het gevoel dat er volledige inspraak is. Deze beide redenen maken dat het project tot nu toe een redelijk succes is.

De bestaande kloof tussen ambtenaar en burgers zorgt voor een moeizaam verloop van participatie. Dit heeft de respondent ook meerdere malen ervaren. De frustraties leiden vaker tot tegenwerking dan noodzakelijk zou zijn. Hoewel een aantal onderdelen van de gemeente daadwerkelijk van mening zijn dat participatie helpt bij het vormen van beleid, zijn niet alle onderdelen zo coöperatief. Het is voor bestuurlijke onderdelen een lang proces om de macht deels los te laten. Het gemeentelijk apparaat rust grotendeels op de legitimiteit van het volk. Door meer en meer macht los te laten kan het idee ontstaan dat de gemeente is overgeleverd aan de grillen van de bevolking. Deze verschuiving van macht is een langdurig proces dat stap voor stap genomen moet worden.

4.3 Contact burger / gemeente

Het contact tussen burger en gemeente is bij participatie belangrijk. De interactie tussen beide kan van grote impact zijn op de werking en vorm van participatie.

'De vergrote informatievoorziening is met mate positief'
Citaat uit het interview met respondent B

Participatie van burgers wordt vergroot wanneer de burger meer kennis vergaart over onderwerpen waar geparticipeerd wordt. Deels is deze informatie functie weggelegd voor de gemeente (door de gemeentegids, lokale media, internetsite van de gemeente). Daarnaast is er tegenwoordig de mogelijkheid om toegang te krijgen tot het internet, waardoor meer informatie beschikbaar is. Vanuit de respondent bezien is deze ontwikkeling slechts ten dele positief. Het leidt namelijk tot bemoeienis van burgers op vlakken waar de gemeente participatie liever niet ziet. Dit bemoeilijkt uitvoering van bepaalde taken voor medewerkers van de gemeente. Deze vergaring van meer kennis versterkt de machtspositie van de burger omdat deze beter voorbereidt ideeën in kan dienen. Beter kan verwoorden wat de wensen zijn, binnen vooraf uitgezochte mogelijkheden. Ambtenaren hebben echter het gevoel dat bepaalde taken uitsluitend bedoeld zijn voor de gemeente. Hier ontstaat dan een discrepantie waarbij de burger op een hoger niveau kan participeren waar ambtenaren die participatie niet nodig vinden. Deze discrepantie kan leiden tot een houding van de gemeente die niet langer open staat voor participatie.

'Actiegroepen zijn geen onderdeel van de participatie van burgers. Wanneer actiegroepen ontstaan moet terug worden gegaan naar de tekentafel van het beleid om daar zaken te veranderen'
Citaat uit het interview met respondent A

Participatie is gebaseerd op het idee dat samen wordt gezocht naar oplossingen voor problemen of situaties waarmee een ieder tevreden is. Bij problemen kunnen door de burgers actiegroepen worden gevormd. De respondent is van mening dat actiegroepen echter niets te maken hebben met participatie. Wanneer dergelijke groeperingen ontstaan moet dan ook teruggegrepen worden naar de tekentafel (de blauwdrukken van het beleid). Alleen wanneer daar de problemen worden opgelost kan een eindproduct ontworpen worden naar ieders tevredenheid. Zo niet, blijven er altijd fricties en blijft het eindproduct bestaan uit compromissen en ontevredenheid. In de praktijk werkt het echter niet altijd zo. Vaak is de tekentafel het domein van beleidsambtenaren. Zij hebben een machtspositie vanwege de kennis die zij bezitten. Bovendien passen de plannen meestal perfect binnen gemeentelijk beleid. Meestal worden de eerste plannen dus niet terugverwezen naar de ontwikkelaars. Bij tegenstand wordt geprobeerd op kleinere onderdelen overeenstemming te bereiken. In deze situatie zijn de beleidsambtenaren de machtige actoren. Het feit dat er bij onenigheid niet simpelweg teruggegaan wordt naar de tekentafel is een teken dat deze machtspositie niet simpelweg wordt opgegeven. De respondent erkent deze, in zijn ogen, onjuiste wijze van werken.

'Soms is kwaliteit belangrijker dan kwantiteit. Wat langer wachten op de juiste antwoorden is dan geschikter dan snel reageren maar terug moeten komen op je reactie.'
Citaat uit het interview met respondent D

De respondent vangt signalen op dat snel reageren naar de burger toe beter is dan kwalitatief reageren. Echter, te snel en niet grondig reageren leidt tot onnodige frustraties en problemen in het contact met de burger. De respondent prefereert een meer open en transparante manier van werken die misschien meer tijd kost. In een enkel geval wordt er ook open gecommuniceerd, maar de respondent erkent dat in

veel gevallen hier nog verbeteringen zijn. Openheid hangt echter direct samen met het delen van kennis en het loslaten van de elitaire machtspositie. Hoewel een gedeelte van de ambtenaren hier positief tegenover staan is er ook een gedeelte dat vasthoudt aan gewoonten en oude werkwijzen. Wanneer die openheid niet gegarandeerd is, blijft het voor de burger erg lastig om juiste informatie te krijgen. Daarnaast weten zij dus ook niet of zij altijd volledige en juiste informatie hebben verkregen.

De burger kan in navolging van bovenstaande bevindingen gebruik maken van de meer informele processen. In de eerste plaats houdt dat in dat kennis vergaard kan worden op andere manieren dan via gemeentelijke kanalen. Er is veel kennis aanwezig op het internet en in allerlei openbare documenten. Voldoende kennis opdoen vergroot de kans om serieus genomen te worden en zaken ook daadwerkelijk op de gemeentelijke agenda te krijgen. Het vormen van actiegroepen kan zorgen dat er druk op de gemeente komt te staan. De burger moet zich daarbij wel bewust zijn van het feit dat het de stijl van bestuur kan veranderen naar meer gesloten. Het vormen van een actiegroep moet dan ook een instrument zijn wanneer officiële wegen allen doorlopen zijn. Een goede poging is om te zorgen dat plannen daadwerkelijk terug gaan naar de tekentafel in plaats van allerlei kleine frustratiepunten aan te vechten. Wanneer een burger ziet dat er binnen bepaalde onderdelen openheid en transparantie heerst is het verstandig aan het begin van een proces uit te vinden waar de grenzen van participatie liggen. Dit voorkomt enorm veel frustraties en geeft veel duidelijkheid.

4.4 Werken in het algemeen belang

Van overheidsinstellingen (en dus ook gemeenten) mag verlangt worden dat zij werken in het belang van de bevolking. Het zogenoemde algemeen belang dient dan in beslissingen voorop te staan. Hieronder komen een aantal citaten aan bod waarin de werkwijze en de effectiviteit ervan verder beschrijft.

‘De Gemeenteraad dient in het algemeen belang te werken, maar met name in verkiezingstijden wordt dit wel eens verbogen naar stemmentrekkerei’
Citaat uit het interview met respondent E.

De Gemeenteraad is het orgaan waar burgers met klachten of wensen terecht kunnen. Wanneer een bepaald beleid vragen oproept of wanneer burgers wensen hebben die in eerste instantie onuitvoerbaar blijken, kan de betreffende zaak worden voorgelegd aan de Raad. Zij kunnen dan in het licht van het algemene belang beslissingen nemen omtrent de wensen of klachten. Verwacht mag dus worden dat de Raad een onafhankelijk orgaan is die het algemeen belang hoog in het vaandel heeft staan. De respondent heeft ondervonden dat het in de praktijk niet altijd daadwerkelijk gebeurd. Met name in tijden van verkiezingen laten Raadsleden zich een enkele keer verleiden tot het omzeilen van de officiële procedures. Dit leidt tot processen die niet altijd het algemeen belang dienen maar wel populair zijn onder delen van de bevolking. De drijfveer van de Raadsleden is om zo macht te generen en stemmen te trekken. De burger kan deze wetenschap gebruiken om bepaalde ideeën sneller op de agenda te krijgen, of na eerdere tegenwerking alsnog onder de aandacht te brengen. In gedachten moet worden gehouden dat de methode niet standaard is en dus ook niet standaard goed werkt. Wanneer Raadsleden buiten de officiële wegen om werken, verschuift de machtspositie van de Raad en die van de

burger. Het ondermijnt het gezag van de Raad als geheel en versterkt de positie van de individuele burger die iets gedaan wil krijgen.

'Er zitten verkeerde mensen op verkeerde plaatsen wat effectiviteit niet ten goede komt'
Citaat uit het interview met respondent A

De respondent heeft het gevoel dat de gemeente te veel werkt als liefdadigheidsinstelling waar mensen die onvoldoende functioneren toch blijven zitten. Als voorbeeld weten baliemedewerkers te weinig van het beleid, zijn ambtenaren vaak niet in staat het geheel te overzien (gebonden rationaliteit), zijn er grote verschillen in de benadering van participatie en durft de gemeente niet efficiënt te werken doordat eerst informatie van andere afdelingen moet worden ingewonnen. De gemeente zal op sommige gebieden meer de aanpak over moeten durven nemen van het bedrijfsleven. Wanneer daar een proces niet functioneert zoals de bedoeling is, wordt de oorzaak gezocht en wordt hier mee afgerekend. De gemeente is hier vaak veel te voorzichtig in, waardoor sommige onderdelen blijven aanmodderen zonder dat er daadwerkelijk verbeteringen zichtbaar worden. Deze manier van werken zorgt er ook voor dat de oude werkwijze langer dan gewenst in stand blijft. De macht van ambtenaren die niet naar behoren functioneren is proportioneel groot. De respondent heeft echter wel het idee dat de huidige tijden, waarin bezuinigingen noodzaak zijn, een versnelling in het proces teweeg zullen brengen. Het is niet langer mogelijk disfunctionerende mensen ellenlang in dienst te houden. Dit zal de effectiviteit ten goede komen, maar tevens ook het imago van de ambtenaar verbeteren.

4.5 Overige actoren

Naast gemeentemedewerkers en burgers zijn er nog andere actoren die een rol kunnen spelen in het proces van burgerparticipatie. Deze kunnen door zowel de gemeente als door de burgers betrokken worden Hieronder wordt kort beschreven hoe de gemeentemedewerkers aankijken tegen deze overige actoren.

'De verschillen in rijkdommen van burgers zorgen voor een scheve verdeling in het participatie proces'
Citaat uit het interview met respondent E.

De gemeenteraad is het aanspreekpunt waar burgers met vragen en/of klachten terecht kunnen. De Raad is de vertegenwoordiging van de burgers en hebben de mogelijkheid om het college van B&W ter verantwoording te roepen wanneer dit nodig wordt geacht. Wanneer een burger de Raad inschakelt, maar dit niet naar voldoende tevredenheid wordt afgehandeld staat het een burger vrij verder te zoeken naar vertegenwoordiging. Een mogelijkheid hiervoor is de Rechterlijke macht. De burger moet deze zelf bekostigen, wat in veel gevallen niet mogelijk is. Wat er volgens de respondent vervolgens gebeurd is dat de mate van participatie door deze financiële beperking scheef groeit tussen bepaalde bevolkingsgroepen. Welgestelde burgers zijn eerder in staat de juiste kennis tot zich te nemen of in te huren dan minder welgestelde burgers. Het resultaat is dat de welgestelde burger in veel gevallen de kennis gebruikt in eigen voordeel, zo heeft de respondent meerdere malen ervaren. Hierdoor ontstaat een nog grotere kloof tussen bevolkingsgroepen. Als voorbeeld kan gedacht worden aan de plaatsing van een jongeren plek. Het liefst

wil niemand die voor de eigen voordeur. Wanneer de locatie wordt bepaald in een welgestelde buurt kunnen de inwoners hiertegen in opstand komen, de benodigde kennis verzamelen, een proces beginnen en zodoende zorgen dat de plaatsing niet geschiedt. Minder welgestelde buurten hebben deze mogelijkheden vaak niet of gebruiken de mogelijkheden onvoldoende. Samenvattend kan gezegd worden dat de rijkdom binnen bepaalde wijken leidt tot een misbruik van de macht die ter beschikking staat. Dit misbruik gaat dan richting eigenbelang en heeft een verschuiving van invloed tot gevolg van gemeente naar de elitelaag van de bevolking. Hierbij gaat de participatie wel omhoog, maar het algemeen belang omlaag.

'Wanneer een burger iets wil of juist niet wil, moeten zij daar ook bepaalde zaken voor over hebben, ook op financieel vlak.'
Citaat uit het interview met respondent F

Wanneer bij een onderzoek of bij onenigheid de hulp van derde partijen wenselijk is zijn er twee mogelijkheden. Of zij worden ingehuurd door de gemeente, wat in de ogen van de burger veelal de onafhankelijkheid bedreigt. Of de burger huurt deze zelf in, wat veelal niet mogelijk is in verband met de financiële bijkomstigheden. De gemeente biedt hiervoor geen tussenoplossing. De gedachte is dat wanneer een burger echt iets gedaan wil krijgen daar bepaalde zaken tegenover staan, waaronder een financiële bijdrage. De respondent is hierin stellig en vindt het niet de taak van de gemeente om hierin bij te dragen of ondersteuning te verlenen. Deze houding, waarbij participatie puur als belang van de burger wordt gezien is typerend. Participeren kan best, maar moet wel zelf bekostigd worden en hulp van de gemeente is daarbij zeker niet vanzelfsprekend. Dit getuigt niet van een transparante gemeente die openstaat voor participatie. Het is eerder een gesloten houding waarbij zoveel mogelijk kennis (hulp) binnenshuis wordt gehouden.

'Wanneer er tegenstand ontstaat, verhardt de opstelling van de gemeente. Deze wordt formeler en meer gesloten.'
Citaat uit het interview met respondent B

Dit citaat duidt op de mogelijkheden voor burgers om de rechterlijke macht in te schakelen in problemen. Vaak duidt inschakeling van advocaten en dergelijke op een vastgelopen situatie waarbij geen overeenstemming is bereikt. Door het inschakelen van advocaten wordt naast de feiten van de ontstane situatie ook de communicatie een stuk formeler. Bovendien heeft de gemeente ervaring met situaties waarbij zaken werden opgelost doordat er vormfouten ontstonden tijdens het proces. Hierdoor worden niet de daadwerkelijke problemen aangepakt, maar worden ze uit de weg geruimd door te concentreren op het proces in plaats van op de uitkomst. Door deze ervaringen staat de gemeente, volgend de respondent veel minder open voor deze derde partijen. De verharding van de gemeente wanneer officiële hulp wordt ingeschakeld door de burger is tekenend. Wanneer participatie te dicht bij de kern komt, verandert openheid in hardheid. Dit staat samenwerking in grote mate in de weg.

Het inhuren van derde partijen als rechterlijke macht, adviesbureaus of onderzoeksbureaus kan gezien worden als een officiële manier van participatie. De inschakeling van derde partijen kent echter een aantal drempels. In de eerste plaats

de eventuele kosten die eraan verbonden zijn. In de tweede plaats vergroot het de kloof tussen bevolkingsgroepen en staat het op die manier het algemene belang in de weg. In de derde plaats kan het leiden tot een verharde opstelling van de gemeente. In plaats van dat het dan helpt bij participatie staat het participatie in de weg. Wanneer dergelijke instanties worden ingeschakeld moet de burger ook in ogenschouw nemen dat het gebeurd op een transparante manier waarbij de achtergrondgedachte ook duidelijk is.

4.6 Beantwoording onderzoeksvragen

In deze paragraaf zullen aan de hand van de antwoorden van de respondenten in de interviews, de vier onderzoeksvragen behandelt worden.

1. Welke formele instanties en processen bestaan er voor burgers om invloed uit te kunnen oefenen op beslissingen omtrent Ruimtelijke Ordening en milieu en in welke mate functioneren deze?

Formele instanties en processen zijn datgene dat officieel bedoeld is om burgers de mogelijkheid te bieden actief te participeren. Hiertoe bestaan verschillende instrumenten, vastgelegd bij wet. Hieronder zullen zij kort benoemt en toegelicht worden.

Wijkgericht werken

Het wijkgericht werken is een relatief nieuw concept en is specifiek bedoeld om samen met burgers te komen tot herinrichting van de leefomgeving. Hiertoe worden toekomstplannen opgesteld die worden vastgelegd in officiële documenten. Enerzijds bevatten deze eisen en wensen van de burgers en anderzijds de mogelijkheden die de gemeente heeft. Tezamen zijn het uitvoerbare, haalbare doelstellingen.

Bij onenigheid

Waar geen uitzicht is op oplossingen tussen ambtenaren en burgers kunnen onderwerpen voor de Gemeenteraad gebracht worden. Deze kunnen dan stemmen en de uitslag is in principe bindend. De enige mogelijkheid dan nog open, is het inschakelen van derde partijen om andere invalshoeken te vinden (denk hierbij ook aan de rechter/advocaat).

Inschakelen onafhankelijke instanties

De burger heeft altijd de mogelijkheid om onafhankelijke instanties in te schakelen om onderzoek te doen. De uitslagen van dergelijke instanties kunnen van invloed zijn op de uitkomst van een proces.

Gemeente en politiek

De gemeente heeft zelf de mogelijkheid bepaalde instrumenten aan te wenden om participatie mogelijk te maken. Zo kunnen zij inspraakmomenten of inloopmomenten organiseren omtrent nieuw beleid. Dit geeft de burger de mogelijkheid meer informatie in te winnen of meningen te uiten richting de gemeente op een speciaal daarvoor gepland tijdstip.

Daarnaast kan een gemeente in bepaalde gevallen overgaan tot het uitroepen van een referendum. Hierbij is een onderscheidt tussen bindende en niet bindende referenda. Echter, de mening van de burger wordt op een specifiek onderwerp gevraagd en komt ook duidelijk naar voren uit de uitslag.

Politieke partijen zijn in eerste instantie de manier om als burger zijnde te participeren. Door te stemmen op een partij van voorkeur kan de bevolking laten zien waar de voorkeuren liggen en welke richting zij op willen met hun gemeente (of bij landelijke verkiezingen, met het land). Dit is een grondrecht en daarmee een zeer groot deel van de officiële mogelijkheden om te participeren. Echter, het feit dat politieke partijen graag het grootste aantal kiezers voor zich willen winnen kan ook leiden tot een minder officiële gang van zaken. Door bepaalde beslissingen te steunen zonder steun van een meerderheid van de Raad kan het politieke spel zorgen voor spanningen in gemeentelijke kringen. De burger kan stemmen niet alleen gebruiken als officieel kanaal, maar ook als onofficieel middel om te participeren.

2. In hoeverre is er sprake van informele processen en welke manieren zijn er voor burgers om hier gebruik van te maken?

Naast officiële kanalen zijn er ook informele wegen om participatie mogelijk te maken. Deze liggen niet officieel vast, maar vinden desalniettemin regelmatig plaats. Hieronder worden deze wat verder toegelicht.

<u>Gebonden rationaliteit</u>
In het meest wenselijke geval zouden volksvertegenwoordigers functioneren in het algemeen belang, zonder daar verdere menselijke karaktereigenschappen aan toe te voegen. Echter, in de werkelijke wereld functioneert dit anders. Dit komt onder meer doordat alle medewerkers van een gemeente mensen zijn met menselijke karaktereigenschappen. Hierdoor functioneren zij niet volledig rationeel. Volgens Herbert Simon (H. Simon (1991) is gebonden rationaliteit een concept dat gebaseerd is op feiten dat volledige rationaliteit grenzen kent. Mensen zijn vaak irrationeel en emotioneel. Dit komt omdat individuen beperkte informatie ter beschikken hebben, cognitieve grenzen kennen (door beperkte hersencapaciteit) en beschikken over onvolledige tijd om compleet rationeel te handelen. Daarnaast is de informatie die wel beschikbaar is vaak niet in optimale vorm aangekomen bij degene voor wie deze bedoelt is. Als laatste zijn ambtenaren ook niet op zoek naar volledige rationaliteit vanwege de genoemde beperkingen. Ze zijn op zoek naar de oplossing met de meeste tevredenheid. Dit kan zijn in belang van de burgers, maar kan ook zijn in belang van de werkgever of de politiek. Doordat deze volledige rationaliteit niet is gewaarborgd is het mogelijk om via onofficiële kanalen invloed uit te oefenen of stemmen te laten horen.

Naar voren is gekomen dat met name de Gemeente Raad in sommige gevallen onvolledig rationeel kan functioneren. De Raad dient het algemeen belang. Geschillen binnen de Raad dienen dan ook binnen de Raad te worden opgelost om daarna als één stem naar buiten te treden. Echter, wanneer er binnen partijen belangen opspelen om de steun voor de bepaalde partij te vergroten, wil de Raad nog wel eens disfunctioneren. Hierbij gaan Raadsleden dan buiten de mening van de Raad om mee in andere wensen. Hier kunnen burgers gebruik van maken wanneer zij daadwerkelijk eigen belangen verwezenlijkt willen zien worden.

De gevolgen van bovenstaande zijn tweeledig. In de eerste plaats komt het functioneren van de Raad als geheel in gevaar. Onduidelijk is wanneer iemand nu in

algemeen belang handelt en wanneer enkel in partij belang. Daarnaast ontstaat er frictie, waardoor het samenwerken van de Raad tegengewerkt kan worden. Tevens heeft het gevolgen voor de ambtenaren achter de raadsleden. Het werk dat zij verrichten kan gebruikt worden in een heel andere setting dan in eerste instantie de bedoeling was. In de tweede plaats schept deze werkwijze veel onduidelijkheid bij de burger. De ene keer is het mogelijk om Raadsleden op een informele manier tegemoet te treden en kan er buiten de standaard procedures om gehandeld worden. De volgende keer is dit niet mogelijk en treedt de Raad als enkele stem naar buiten.

Druk door media/derde partijen

Wanneer een burger zelf een te klein belang heeft om gehoord te worden, of wanneer meningen ondersneeuwen in complexe processen kan meer druk uitkomst bieden. Meer druk kan verkregen worden door meer mensen achter een idee te scharen. Meer druk kan ook verkregen worden door de publiciteit op te zoeken. Dit is geen officieel onderdeel van de politieke beleidsarena, maar wordt regelmatig ingezet. Wanneer regionale of landelijke kranten en/of televisiezenders worden betrokken bij het verhaal kan dit zorgen voor meer aandacht. Veel bekeken televisiezenders spelen hier handig op in en er bestaan tegenwoordig een aantal landelijke programma's gebaseerd op dit thema. Denk hierbij bijvoorbeeld aan Radar of Kassa.

Wanneer er tussen burgers en gemeente geen directe overeenstemming kan worden bereikt, resulteert dit veelal in een situatie waarin standpunten verharden en vertrouwen wordt beschadigt. Hierdoor wordt samenwerken een stuk moeilijker en kan het verstandig zijn onafhankelijke mensen de situatie te laten inschatten. In principe kunnen zowel gemeente als burgers allerlei instanties inschakelen in bepaalde processen. Denk hierbij aan adviesbureaus, onderzoeksbureaus, rekenkamers, advocaten, wetenschappers enzovoorts. In het geval in Hengelo Zuid zijn bijvoorbeeld de GGD en de VROM inspectie betrokken geraakt. Echter, het inschakelen van dergelijke instanties zorgt voor een spanningsveld in de betrokkenheid van burgers.

Dergelijke bureaus kunnen worden ingeschakeld door de gemeente. Dit kan op zich een prima oplossing zijn, mits de houding tussen gemeente en burgers al verhard is. Dan blijkt het vertrouwen op te spelen en een bureau ingeschakeld door de gemeente wordt dan gewantrouwd. Burgers kunnen ook zelf tot inschakelen van dergelijke instanties overgaan. Echter, aan alle werkzaamheden hangt een prijskaartje en deze stap wordt financieel niet ondersteund. Burgers zullen dus zelf de portemonnee moeten trekken. Hierdoor blijkt een kloof te ontstaan tussen de welgestelde burger en de modale burger. Evenwel blijkt dat welgestelde burgers in staat zijn dergelijk advies van algemeen belang te gieten in individuele belangen. Hierdoor worden modale burgers op den duur gedupeerd, aangezien zij niet de mogelijkheden hebben om expertise in te schakelen. Op die manier wordt de kloof tussen welgesteld en in het bezit van kennis versus modaal en niet in staat tot het vergaren van kennis steeds groter.

Druk door vormen groeperingen

Bij het vormen van groeperingen of actiegroepen laat de burger zien dat een bepaald standpunt draagvlak heeft. De druk van meerdere mensen is sterken dan de druk van een individueel persoon. Hoewel het vormen van groeperingen natuurlijk formeel

is vastgelegd als een recht, is de werking ervan op gemeentelijke ambtenaren een onderdeel van een informeel proces.

3. Welke overige instanties kunnen door burgers geraadpleegd worden en op welke wijze is dit van belang voor het kunnen uitoefenen van invloed?

De overige instanties zijn in de formele en informele processen al min of meer duidelijk naar voren gekomen en zullen hieronder enkel nog kort worden opgesomd: Rechterlijke macht, media, adviesbureaus, onderzoeksbureaus, overige instanties.

4. in hoeverre werken de huidige processen van participatie en wat zijn eventuele verbeterpunten om deze effectiever te laten werken?

Hieronder wordt kort beschreven hoe de processen instanties in de praktijk op het moment werken. Waar deze niet of onvoldoende functioneren wordt kort aangestipt wat mogelijke verbeterpunten zouden kunnen zijn.

<u>Wijkgericht werken</u>
De huidige vorm van het wijkgericht werken bestaat nog niet zo lang, maar lijkt tot nu toe prima te functioneren. De wil tot samenwerken wordt gestimuleerd en er wordt gestreefd naar plannen waar een ieder tevreden mee is. Openheid is een sleutelbegrip waardoor ook bij beperkingen de communicatie blijft. De ambtenaren betrokken bij dit onderzoek en bij deze manier van aanpak waren zonder uitzondering positief over de ontwikkelingen ervan. De uitkomsten lijken positief en zij ontvangen voornamelijk positieve reacties. Zowel van burgers als ook van medewerkers van de gemeente die hierbij betrokken zijn. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de wijkregisseurs die de processen begeleiden.

<u>Kloof beleid maken en beleid ondervinden</u>
In de praktijk blijkt er een grote kloof te bestaan tussen de ambtenaren die achter bureaus beleid uit werken en de burger die dat beleid ondervindt. Aangezien dit al een tijd onder de aandacht staat wordt er aan gewerkt om dit te verbeteren. Echter, dit kost tijd en soms ontzettend veel energie. Medewerking is niet een gegarandeerd gegeven, aangezien de vernieuwing een totaal andere werkwijze met zich meebrengt.

De gemeente Hengelo heeft een jaar of 15 geleden de weg ingeslagen naar meer participatie met de inwoners. De totale kantering heeft echter nog niet plaats gevonden. Dit leidt tot onduidelijkheid binnen de gemeente over het begrip participatie en de geschikte werkwijze daarvoor. Dit geeft ook naar de burger toe onduidelijkheid. Het ene aanspreekpunt staat enorm open voor participatie en heeft ook duidelijk voor ogen over hoe de invulling moet zijn. Het volgende aanspreekpunt heeft hier weinig mee te maken, geen duidelijke richtlijnen en gaat totaal anders om met de situatie.

<u>Bereikbaarheid gemeente</u>
Voor een goede start van samenwerking tussen burger en gemeente is de bereikbaarheid van de gemeente van groot belang. Op het moment wordt daarmee bedoeld: de loketten waar burgers in eerste instantie terecht kunnen, de telefonische bereikbaarheid, de digitale bereikbaarheid en de doorverwijzing na het eerste contact. De gemeente Hengelo maakt gebruik van een gemeente gids. Deze wordt

jaarlijks naar alle inwoners gezonden. In deze gids zijn alle belangrijke telefoonnummers en email adressen terug te vinden. Evenals de locaties van de loketten en de openingstijden. (Deze zijn overigens recent verruimt voor betere dienstverlening). Deze zelfde informatie is terug te vinden op de website. Enige tijd geleden is geconstateerd dat de website niet altijd bijgewerkt bleek. Hier is op ingespeeld door het beleid aan te passen en hier een belangrijker punt van te maken. Op alle eerste punten lijkt de gemeente dus goed bereikbaar.

Het punt van doorverwijzen is echter een ander verhaal. Wanneer een burger moet worden doorverwezen is het van belang dat het eerste aanspreekpunt uitstekend op de hoogte is van de mogelijkheden binnen de gemeente. Dit zorgt ervoor dat de burger direct wordt doorverwezen naar de juiste persoon. Dit voorkomt tijdsverspilling en ergernissen. Dit gebeurd nog niet altijd op de juiste wijze. Hier is wel aandacht voor binnen de gemeente, maar om dergelijke ontwikkelingen op de rij te krijgen is tijd en energie nodig. Daarnaast wordt gewerkt aan een nog duidelijkere bereikbaarheid door alle loketten op één locatie te plaatsen, waar dit nu nog verdeeld is over twee locaties.

Kloof welgestelde burger en minder welgestelde burger

Het feit dat onafhankelijke instanties kunnen worden ingeschakeld, maar vaak door de burger zelf gefinancierd moet worden, leidt tot ongelijke verdeling binnen een gemeente. Welgestelde burgers zijn in staat kennis in te huren of tot zich te nemen. Deze ontwikkeling van kennis wordt in dat geval vaak gebruikt om het algemene belang te keren in individueel belang. Als het bijvoorbeeld gaat om het plaatsen van een voetbalkooi voor de jeugd, is dat een object wat veel burgers liever niet voor het huis zien. Welgestelde burgers zijn in staat juridische hulp in te schakelen en zodoende kennis voer de procedure tot zich te nemen. Op die manier kunnen zij dergelijke plaatsingen voorkomen, waar minder welgetelde burgers dit vaak niet kunnen. Hierdoor kunnen de aanwezige verschillen binnen een gemeente sterk vergroot worden.

4.7 Conclusie

De antwoorden op de onderzoeksvragen schetsen de omgeving waarbinnen participatie mogelijk is. Echter, bij alle bovengenoemde mogelijkheden moet wel bedacht worden dat zij afhankelijk zijn van het gedrag dat de gemeente tentoonspreidt. De bestuursstijlen die gehanteerd worden, die gebaseerd zijn om de machtsverhoudingen, zijn van cruciaal belang. Deze machtsverhoudingen zelf zijn van cruciaal belang. Participatie is enkel dan mogelijk wanneer alle partijen er ruimte en steun aan geven. Bij participatie gaat het uiteindelijk om de verschuiving van macht van gemeente naar burger. .

5. Handleiding

Deze handleiding vormt een schematisch overzicht wat ter hand kan worden genomen wanneer effectievere participatie noodzakelijk wordt geacht. De handleiding is stapsgewijs opgebouwd aan de hand van de participatieladder met bijbehorende bestuursstijlen. Per onderdeel worden een aantal stappen besproken met daarbij ook de problemen die men tegen kan komen en de houding van de gemeente die daarbij hoort.

5.1 Niet betrokken naar Informeren

De eerste trede van de ladder is de stap van niet betrokken zijn naar het geïnformeerd worden door de gemeente. Bij niet betrokkenheid hoort volgens het schema een bestuursstijl van totale autoriteit, bij informatie verschaffen hoort een open autoritaire stijl. Informatievoorziening kan in een aantal vormen voorkomen:

1. Algemene informatievoorziening

Dit is de informatie die de gemeente in de meeste gevallen automatisch verstrekt. Dit kan in de vorm van een gemeentegids zijn, maar ook via de internetsite. Tevens wordt er in veel gemeenten gebruik gemaakt van lokale media om bestuurlijke mededelingen te verspreiden.
Voor toegang tot deze informatie van de gemeente is toegankelijkheid erg belangrijk. Dit betekend dat de gemeente de mogelijkheid moet hebben informatie te verzenden zowel per post als digitaal. Wanneer deze voorziening in informatie onvoldoende is kan de gemeente op eigen initiatief bereikt worden (loketten, digitaal, per telefoon enz.) Dit vereist een meer actieve houding dan het enkel ontvangen van informatie.

2. Specifieke informatievoorziening

Naast algemene informatie zijn er zaken waarbij specifieke informatie wenselijk is. Deze benodigde informatie kan worden opgevraagd via ambtenaren of via de gemeentelijke loketten. Over enkele onderwerpen worden door de gemeente inloopmomenten georganiseerd waarbij informatie kan worden opgedaan. Daarnaast is het internet een bron van informatie en vrij toegankelijk.

3. Bij ontoereikende informatievoorziening

Bij algemene informatie is het in de meeste gevallen geen probleem deze op te vragen of te ontvangen. Dit kan bij specifieke informatievoorziening anders zijn. De specifieke informatie kan tot een verschuiving in de machtspositie van de gemeente leiden, waardoor het verkrijgen ervan een probleem kan zijn. Wanneer het gevoel heerst dat niet alle informatie gedeeld is zijn er een aantal mogelijkheden om deze alsnog te verkrijgen:

- Persoonlijke gesprekken met medewerkers of Raadsleden: een persoonlijk gesprek kan vaak leiden tot een meer open situatie waarbij de uitwisseling van informatie vergemakkelijkt wordt.
- Opzoeken vergelijke zaken: via het internet of bij andere gemeenten kunnen gelijke zaken worden opgezocht om zo meer kennis te vergaren.
- Onderzoek door onafhankelijke bureaus: er kunnen zich gevallen voordoen waarbij het gevoel ontstaat dat informatie vanuit de gemeente niet volledig of niet juist is. Door onderzoeken te laten doen door onafhankelijke instanties kan vollediger of meer juiste informatie worden gegenereerd.

Om de stap te kunnen nemen van niet geïnformeerd worden naar het krijgen van informatie moeten een aantal zaken in ogenschouw worden genomen. Zo kan het zijn dat de geslotenheid bewust plaatsvindt. Wanneer dit het geval is, is het krijgen van informatie vanuit de gemeente zeer lastig. Ambtenaren bezitten de informatie en

kunnen dit gebruiken als machtsmiddel om participatie buiten de deur te houden. Dan is het zaak informatie te vergaren op andere manieren dan via de gemeente, op eigen initiatief. Met name het persoonlijk contact kan hierbij een grote rol spelen aangezien het dan benadert kan worden vanuit een informeel standpunt. Hierbij spelen individuele medewerkers en ambtenaren een rol in plaats van de gemeente als ambtelijk bureau. Het inschakelen van derde instanties is zeer goed mogelijk, mits het niet tegen de wenselijkheid van de gemeente instrijkt aangezien het dan verdere informatievoorziening kan tegenwerken. Daarom is het van belang hier open over te communiceren en het met tact aan te pakken.

5.2 Van Informeren naar Raadplegen

De tweede trede op de ladder is van geïnformeerd naar geraadpleegd worden. De bestuursstijl die hier volgens het schema bij hoort is de consultatieve stijl. Er is een mogelijkheid om meningen te uiten, maar de einduitkomst van het beleid hoeft er niet door beïnvloed te worden. Om de gemeente te raadplegen bestaan er een aantal opties:

1. Officiële organen

Over enkele onderwerpen worden inloopmomenten georganiseerd door de gemeente. Hier kan informatie worden opgedaan, maar kan er ook eigen inbreng worden toegevoegd. Daarnaast bestaan er burgerpanels of (actie)groeperingen. Deze hebben als hoofdonderwerp vaak bepaalde belangen en kunnen daardoor functioneren als klankbord.

2. Wijkgericht werken

Een vrij recent initiatief is het wijkgericht werken. Dit zijn platformen waarbij samen met de gemeente lange termijn plannen worden gemaakt voor wijken of buurten.

3. Eigen initiatief

Wanneer bepaalde ideeën of plannen niet op de agenda van de gemeente staan is dit een mogelijkheid om ze er wel op te krijgen. Het eigen initiatief vergt wel een bepaalde steun vanuit de gemeenschap of de Raad.

4. Klachten

Een vierde manier van raadplegen kan ontstaan via klachtenafhandeling. Een klacht die wordt ingediend kan leiden tot verder contact en raadpleging.

Het bereiken van de stap raadgeven houdt in dat de verdieping in bepaalde zaken verder gaat dan enkel informatie ontvangen. Daarnaast is het zeer verstandig vooraf duidelijkheid te krijgen tot waartoe de raadpleging gaat leiden. Dit voorkomt frustraties en teleurstellingen. Wanneer een gemeente een autoritaire houding aanhangt, maar raadpleging toch noodzakelijk wordt geacht is het ook mogelijk dit via individuele personen te spelen. Individuele raadsleden of ambtenaren kunnen bereikt worden waarbij raadgevende informatie kan worden uitgewisseld die op deze manier verder verspreidt wordt in het gemeentelijk apparaat. Dit is ook het geval wanneer een klacht wordt afgehandeld met een bepaalde medewerker. Een andere raadgevende manier is het eigen initiatief. Wanneer hier vanuit de samenleving grotere steun aan wordt gegeven, zorgt dit voor een bepaalde druk op de gemeente. Hierbij kan deze druk ervoor zorgen dat de raad ter harte wordt genomen en de stijl van de gemeente verbogen wordt van gesloten naar consultatief. Beoogt moet hierbij worden dat de druk niet omslaat naar bedreiging ten aanzien van de gemeente.

5.3 Van Raadplegen naar Adviseren

De derde stap is van raadplegen naar adviserende trede. De bestuursstijl hierbij horende is de participatieve stijl. De gemeente bepaalt hierbij het beleid maar staat open voor ideeën en adviezen. Voor het geven van advies aan de gemeente bestaan een aantal mogelijkheden:

1. Wijkgericht werken

Het wijkgericht werken is naast een raadgevend orgaan ook een adviserend orgaan. Er kunnen daadwerkelijk adviezen richting de gemeente worden gegeven aangezien er veel kennis beschikbaar is over wijk, buurt of straat.

2. Eigen initiatief

Naast gevraagd worden advies te geven, kan ook op eigen initiatief een adviserende rol gespeeld worden. Hierbij is het van belang over voldoende kennis te beschikken aangaande een bepaald onderwerk.

3. Kennis inschakelen

Wanneer advies geven wenselijk is, maar er niet voldoende kennis aanwezig is kunnen organisaties worden ingeschakeld om hierin te voorzien. Denk hierbij bijvoorbeeld aan advies- of onderzoekbureaus. De inschakeling hiervan kan in eerste instantie in overleg met de gemeente.

4. Niet bindende referenda

Bij niet bindende referenda wordt het advies ingewonnen van de gemeenschap over een bepaald onderwerp. Deze mening wordt dus belangrijk geacht, maar is niet bindend voor de uitkomst van het beleid.

Door de stap te maken van raadgevend naar adviserend, moet in de eerste plaats een onderscheid worden gemaakt. Er is gevraagd advies en advies op eigen initiatief. Bij het gevraagde advies is de te nemen stap eenvoudig, aangezien de gemeente zich openstelt voor advies (zoals het wijkgericht werken of de referenda). Wanneer het advies op eigen initiatief is, is het moeilijk in te schatten wat de houding van de gemeente zal zijn. Advies aan de Raad kan via officiële kanalen als post of brief. De vraag of het dan op de agenda komt hangt af van de Raadsleden. De leden persoonlijk benaderen om het advies op die manier door te spelen blijft dan een mogelijkheid. Bij het inschakelen van externe kennis kan het zijn dat de machtspositie van de gemeente ongewenst in het geding komt. De houding kan dan verharden wat verdere participatie in openheid lastig maakt. Wanneer dit voorkomen kan worden is het wenselijk hier rekening mee te houden. Advies dat gegeven wordt dient wel te getuigen van de nodige kennis en verdieping om kans te maken op serieuze behandeling.

5.4 Van Adviseren naar Coproduceren

De vierde stap is van adviserende naar coproducerende trede. De bestuursstijl hierbij horend is delegerend of samenwerkend. Hierbij kan samenwerking ontstaan binnen vooraf bepaalde randvoorwaarden of de samenwerking is gebaseerd op gelijkwaardigheid. Er zijn enkele mogelijkheden om hiertoe te komen:

1. Wijkgericht werken

Het wijkgericht werken kan verder gaan dan adviseren en kan leiden tot daadwerkelijke samenwerking met de gemeente. Wel moet hierbij worden bedacht dat de plannen vallen binnen gemeentelijke wetgeving en beleidsplannen.

2. Budgetten vanuit de overheid

Vanuit de overheid bestaat een initiatief in de vorm van buurtbonnen. Initiatieven kunnen bij de gemeente worden ingediend. Wanneer deze passen binnen bestaande

wetgeving en beleid kunnen buurtbonnen (in de vorm van financiën) worden uitgereikt.

3. Bindende referenda

Hierbij wordt de mening van de gemeenschap gevraagd maar is hun stem ook bindend voor het beleid. Dit komt slechts een enkele keer voor.

De stap van adviserend naar coproducerend houdt in dat de inbreng verder gaat en de kennis verdiept moet worden. Participatie gaat hierbij meer tijd en energie kosten. Belangrijk hierbij is te beseffen dat de randvoorwaarden waarbinnen de coproductie plaats vindt van tevoren zijn vastgesteld door de gemeente. Coproduceren kan enkel dan plaatsvinden wanneer de gemeente hiervoor open staat. Die stap kan gemaakt worden wanneer het advies dat gegeven wordt (en voorgaande treden) van gedegen kwaliteit is en daadwerkelijk toevoeging geeft aan het huidige beleid. Wanneer een gemeente niet open staat voor coproductie (uit angst voor machtsverlies of uit angst traditionele verbanden aan te tasten) wordt het ontzettend lastig deze stap te bereiken. Dit kan via informele circuits als het inschakelen van media of het uitoefenen van gedegen druk (middels groepsvorming). Dit kan echter onderliggend leiden tot een verharde positie van de gemeente waarbij de oppervlakte lijkt op coproductie maar er onderling andere belangen spelen. Beter is om dan alsnog te proberen de coproductie door te voeren door contacten met Raadsleden of ambtenaren en hen te overtuigen van het nut van coproductie.

5.5 Van Coproduceren naar Meebeslissen

De laatste trede is van coproduceren naar meebeslissen. De bijpassende bestuursstijl is een faciliterende stijl. Hierbij wordt initiatief gevraagd, maar ook de uitvoerende rol ligt niet langer bij de gemeente. De mogelijkheden hiervoor zijn erg minimaal en beperken zich tot onderstaande:

1. Verkiesbaar stellen

Een burger kan zich verkiesbaar stellen voor de Raadsverkiezingen. Hierbij is het opdoen van de nodige kennis van belang. Dit kost de nodige tijd en energie. Daarnaast moet bedacht worden dat wanneer een burger verkozen wordt, deze rol transformeert van burger naar bestuurder.

De uiteindelijke laatste stap van coproductie naar meebeslissen is de uiterste vorm van participatie. Dit is erg lastig omdat het neigt naar een veranderende rol van burger naar bestuurder. Hierbij verandert ook de rol van de gemeente. Bij deze stap wordt de volledige macht door de gemeente uit handen gegeven. Dit kan alleen wanneer de kennis op bepaalde onderwerpen zo volledig mogelijk is en er meer dan voldoende draagvlak wordt gevonden voor de verschuiving van de machtspositie. Daarbij komt nog dat het wettelijk mogelijk moet zijn en dit zal in slechts een enkel geval voorkomen.

5.6 Verder van belang

Wanneer het proces van participatie ergens op de ladder vastloopt en de opstelling van de gemeente verandert naar minder open en welwillend, wordt participeren zeer lastig. Dit moet dan ook zoveel mogelijk voorkomen worden. De enige optie die dan open blijft is het hele beleid terug te voeren naar de ontwerpfase om daar veranderingen door te voeren.

Daarnaast is het zeer belangrijk dat er een besef ontstaat dat het voor (onderdelen binnen) een gemeente erg moeizaam is om de traditionele positie los te laten. Van oudsher heeft een gemeente een kennisvoorsprong en daarmee een machtspositie. In iedere situatie is het uit handen geven van macht een moeilik proces, zo ook hier. Daarnaast moet ook in ogenschouw worden gehouden dat het uit handen geven van deze macht niet aan de gehele bevolking gebeurd. De participatiegraad is nimmer 100%, waardoor het algemeen belang niet uit het oog mag worden verloren. Wel kan deze positie leiden tot tegenwerking van participatie. Wanneer dit individuen betreft, moet in ogenschouw worden gehouden dat dit niet altijd het geval hoeft te zijn.

6. Conclusie en aanbevelingen

6.1 Inleiding

Dit laatste hoofdstuk is de afronding van het onderzoek. De probleemstelling zal hier worden beantwoord en overige conclusies worden getrokken. Tevens zullen enkele aanbevelingen worden gedaan aan burgers en aan gemeenten omtrent het proces van participatie.

6.2 Beantwoording probleemstelling

De probleemstelling die vooraf is opgesteld luidt als volgt:

> *Welke formele en informele wegen kunnen burgers bewandelen om zo effectief mogelijk invloed uit te kunnen oefenen, op besluiten en bijbehorende effecten betreffende leefomgeving, die door gemeenten gemaakt worden?*

Naar aanleiding van deze probleemstelling waren vier onderzoeksvragen opgesteld. Hieronder zullen de gevonden resultaten nogmaals kort worden behandeld.

6.2.1 Formele processen

Er bestaan een aantal formele manieren voor de burger om participatie uit te oefenen op de bestuurders. Het bestaan van deze manieren wil niet zeggen dat zij ook altijd voldoende functioneren. De huidige formele processen zijn als volgt op te delen:

1. Fysieke kanalen

Hierbij moet gedacht worden aan de loketten en balies die een burger ter beschikking heeft om naar toe te gaan en verhaal te doen of te halen. Daarnaast vallen hieronder de telefonische en virtuele bereikbaarheid (e-mail). Maar ook het uitbrengen van een stem bij verkiezingen is een fysieke manier van participeren op een formele manier.

2. Tweedegraads contact

Na een eerste fysieke contact bestaat er de mogelijkheid om ambtenaren daadwerkelijk te spreken. Dit gebeurd over het algemeen op afspraak en houdt in dat de burger hierbij een stuk dieper in het participatieproces duikt.

3. Algemene kanalen

De meest belangrijke hierbij zijn verkiezingen. Hierbij wordt door de burgers bepaald wie zij het meest geschikt achten hen te vertegenwoordigen. Een tweede kanaal is het brengen van zaken voor de Raad. Dit kan doormiddel van rechtstreeks contact met een gemeenteraadlid, via het spreekrecht van de raadscommissies of door het indienen van een burgerinitiatief. Een aangesproken raadslid kan een standpunt rechtstreeks in de Raad naar voren brengen. Het spreekrecht kan gaan over onderwerpen die op de agenda van de Raad staan. Het recht van burgerinitiatief is een voorstel dat kan worden ingediend. Een voorwaarde hiervoor is dat ofwel 300 ofwel 100 mensen het voorstel steunen (afhankelijk van het onderwerp).

Bij onenigheid is binnen de gemeente de Raad het hoogste orgaan. Beslissingen van de Raad zijn dan ook in principe bindend. Een derde, belangrijk kanaal is wetgeving. Bepaalde wetten over bepaalde onderwerpen geven legaal het recht aan burgers om te participeren of gehoord te worden.

6.2.2 Informele processen

De informele processen liggen nergens vast en leggen geen wettelijke verplichtingen op. Informele processen kunnen dan ook in iedere situatie anders van karakter of uiterlijk zijn.

1. Aandacht vragen/druk uitoefenen

Wanneer burgers het oneens zijn met de gang van zaken maar individueel het gevoel hebben dat hun stem er weinig toe doet, is het vormen van groepen een goed middel om meer aandacht te vragen voor de situatie en hun belangen. Actiegroepen kunnen voor hun belangen opkomen door handtekeningen te verzamelen, collectief actie te voeren en door meer kennis te vergaren. Een tweede manier om aandacht te verkrijgen is het inschakelen van lokale of landelijke media. Hierdoor wordt de druk op de gemeente opgevoerd omdat gezichtsverlies om de hoek komt kijken. Met name landelijke media spelen hierop in, denk bijvoorbeeld aan programma's als Radar of Kassa.

2. Functioneren Gemeenteraad

Een belangrijk officieel kanaal is de Raad binnen de Gemeente. Echter, deze functioneert niet altijd zoals officieel zou moeten. De Raad is ingesteld om het algemene belang te waarborgen. Dit betekent dat onderlinge verschillen binnen de Raad moeten worden opgelost om als één stem naar buiten te kunnen treden. In de praktijk blijkt echter dat, met name in verkiezingstijden, Raadsleden nog wel eens buiten dit boekje om gaan om op die manier stemmen te winnen voor hun eigen partij. Burgers kunnen hier dan gebruik van maken voor eigen belangen.

6.2.3 Derde instanties

Wanneer burgers en gemeente op een dood spoor terecht zijn gekomen kan een onafhankelijke blik helpen. Echter, de inschakeling van derde partijen gebeurt ofwel door de gemeente, ofwel moet door burgers zelf geschieden. Dit kost vaak veel tijd en geld, waardoor dat niet altijd mogelijk is. Daarnaast kan inschakeling ervoor zorgen dat het contact tussen gemeente en burger verslechtert. De kans op een gemeenschappelijke uitkomst wordt daarmee dus sterk verkleind. Bovendien blijkt dat de financiële lasten van het inroepen van derde partijen leidt tot een vergrote kloof tussen welgestelde burgers en minder welgestelde burgers.

6.2.4 Conclusie

Er zijn situaties denkbaar waar formele processen niet voldoen. De gemeente heeft de vertaalslag naar participatie van de burger niet volledig gemaakt. Dit betekent verschillen tussen onderdelen van de gemeente onderling, problemen met communicatie en onduidelijkheden voor de burger, zowel in het eerste contact als in latere communicatie. Hierdoor ontstaan onnodige frustraties en gaan burgers andere mogelijkheden zoeken om te participeren. Dit geschiedt vaak via informele kanalen. Hierbij moet gedacht worden aan contacten met ambtenaren buiten de officiële wegen om, het vormen van groepen tegen beleid van de gemeente of het inschakelen van derde, externe partijen. Deze partijen kunnen soms deel uitmaken van de oplossing van een situatie. Bijvoorbeeld wanneer het gaat om onderzoeksbureaus die een nieuw licht laten schijnen op een situatie. Vaak echter, zorgen zij voor een meer gesloten, formelere communicatie waardoor de uitkomst altijd een teleurstelling zal zijn voor één van de partijen. De vertaalslag naar burgerparticipatie neemt een machtsverschuiving met zich mee. Dit is een proces dat niet zonder slag of stoot gaat. Het afstoten van macht kost de nodige tijd, moeite en energie.

Hoewel de gemeente welwillend is het proces van burgerparticipatie te verbeteren en te stroomlijnen zitten hier zoveel haken en ogen aan dat het een langdurig proces is. Alle medewerkers moeten hun werkzaamheden anders inrichten. Baliemedewerkers moeten veel meer kennis krijgen van wat er binnen de gemeente gebeurd. Vervolgens moeten zij in staat zijn dit te vertalen naar de burger. Communicatie tijdens processen moet meer transparant. Ambtenaren die het beleid voorbereiden moeten zich meer bewust worden van de gevolgen die de implementatie van het beleid met zich meebrengt. Tevens moeten zij niet langer de elite vormen, maar op het niveau van de burger gaan communiceren. De Gemeenteraad moet goed onder de loep worden genomen, waardoor zij daadwerkelijk in belang van de totale bevolking spreekt en niet ten bate van eigen stemmen. Om dergelijke zaken voor elkaar te krijgen moeten sollicitatie procedures worden aangepast, cursussen worden verschaft aan ambtenaren, rollen anders worden verdeeld.

Voor de burger betekent participatie ook een vernieuwde rol. De burger moet bereid zijn te participeren en hier tijd en energie in te steken. Kennis moet worden opgedaan om op een effectieve manier mee te kunnen praten. De burger moet alert zijn op veranderingen binnen het beleid. Wanneer zaken niet naar wens lopen is het de verantwoordelijkheid van de burger om dit te melden en te verklaren. Met moet erop bedacht zijn dat communicatie soms trager verloopt dan wenselijk vanwege de complexiteit van het begrip participatie.

Al met al begint bij de gemeente door te dringen dat burgerparticipatie een begrip is dat niet langer genegeerd kan worden en in de toekomst waarschijnlijk alleen nog maar belangrijker zal worden. De gemeente moet hierop inspelen, maar dit kost tijd en energie. Bovendien is het lastig bepalen wat de juiste richting is. Dit is waarschijnlijk pas te controleren na invoering. Echter, het besef dat de burger mee mag en kan praten is er wel degelijk. Hoewel de ideeën hierover binnen de gemeente nog sterk uiteen kunnen lopen is het proces niet meer stop te zetten.

6.3 Aanbevelingen

Uit de opgedane informatie zijn een aantal zaken omtrent participatie gekomen, die in de toekomst handig zouden kunnen zijn voor burger of gemeente. Aan de hand daarvan zijn hieronder nog enkele aanbevelingen geformuleerd die de processen kunnen vergemakkelijken.

6.3.1 Aanbevelingen burger

Voordat aan participatie wordt begonnen is het van belang dat een burger zich realiseert dat dergelijke zaken tijd en geld kosten. Niet alleen de tijd die het kost om verdieping aan te brengen of fysiek er mee bezig te zijn, maar ook de tijd die het kost om reactie te krijgen.

Daarnaast is het raadzaam in het begin van een proces bij de gemeente na te gaan of participatie mogelijk is en tot welk niveau. Er zijn zaken waarbij de gemeente de mogelijkheid tot participatie niet kan bieden. Wanneer dit van tevoren duidelijk is, scheelt dat enorm veel frustratie.

In een proces is het erg raadzaam gebruik te maken van onofficiële kanalen. Deze kunnen van grote invloed zijn op het proces en gezien het feit dat zij niet officieel zijn vastgelegd kunnen zij vaak binnen relatief korte tijd gerealiseerd worden.

6.3.2 Aanbevelingen gemeente
Openheid en transparantie zijn bij participatie sleutelbegrippen. Niet alleen wanneer de zaken naar wens gaan, maar ook zeker wanneer er obstakels zijn. Informeren zorgt voor begrip en voorkomt opstand. Daarnaast is het ook belangrijk te informeren tot waar participatie kan gaan. Dit voorkomt teleurstellingen achteraf.

Daarnaast moet een duidelijke keuze gemaakt worden welke richting de gemeente op wil. Wanneer gekozen wordt participatie een duidelijke rol binnen het beleid te laten spelen moeten hier ook de nodige maatregelen voor worden getroffen. Met name de traditionele machtsverdeling gaat dan verschuiven en daar moet de gemeente zich op voorbereiden.

Belangrijk is dat ambtenaren verder denken dan enkel het beleid. Voor het schrijven van beleid moet al gedacht worden aan de mogelijke consequenties voor de burger en ook tijdens het schrijven moet dit in het achterhoofd worden gehouden. Dit gebeurt nog te weinig waardoor een grote kloof bestaat tussen beleid en uitwerking.

Wanneer het participatieproces is ingezet, moet de gemeente wel de instantie blijven die zorgt dat het algemene belang niet uit het oog wordt verloren. De graad van participatie zal nooit de 100% bereiken, echter minderheden mogen niet uit het oog worden verloren.

Literatuurlijst

Dalton, R.J. (1996). *Citizen politics. Public opinion and political parties in advanced western democracies.* Tweede druk, eerste druk 1988. Chatham, New Jersey, Chatham House publishers, inc.

Denters, B., Heffen, O. van, Huisman, J. en Klok, P.J. (2003). Introduction: the emerge of new forms of governance. In: Denters, B., Heffen, O. van, Huisman, J. en Klok, P.J. *The rise of interactive governance and quasi-markets.* Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, p. 3-14

Dijkstra, W. en Smit, J.H. (1999). *Onderzoek met vragenlijsten. Een praktische handleiding.* Amsterdam: VU Uitgeverij

Duyvendak, J.W. en Krouwel, A. (2001). Interactieve beleidsvorming: voortzetting van een rijke Nederlandse traditie? In: Edelenbos, J. en Monnikhof, R. *Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie.* Utrecht, uitgeverij LEMMA BV, p. 17-30

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

Edelenbos, J., Domingo, A., Klok, P.J. en Tatenhove, J. van (2006). *Burgers als beleidsadviseurs. Een vergelijkend onderzoek naar acht projecten van interactieve beleidsvorming bij drie departementen.* Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.

Elsinga, E. (1985). *Politieke participatie in Nederland: een onderzoek naar politieke participatie in Nederland gedurende de jaren zeventig.* Enschede, Febo druk.

Herbert, S. (1991) Bounded Rationality and Organizational Learning, *Organization Science 2(1),* p. 125-134

Inglehart, R. (1999). Post modernization erode respect for authority, but increases support for democracy. In: Norris, P. *Critical citizens. Global support for democratic governance.* Oxford, Oxford University Press, p. 246-256

King, G., Keohane, R.O. and Verba, S. (1994). *Designing social inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research.* Princeton, New York: Princeton University Press

May, J. (2006). Ladders, stars and triangles. Old and new theory for the practice of public participation. *International Journal of Market Researsch, 48,* p. 305-319

Mayntz, R. (1999). Nieuwe uitdagingen voor de Governance theory. In: *Beleid en Maatschappij,* vol. 26 (1), p. 2-12

Schreuder Peters, R.P.I.J. (2000). *Methoden en technieken van onderzoek: principes en praktijk.* Schoonhoven: Academic Service economie en bedrijfskunde

Rosenau, J.N., Czempiel, E.O. (1992) *Governance without Government. Order and Change in world politics.* Cambridge University Press, p. 1-29

Rousseau, J.J. (1987). *Het maatschappelijk contract.* Utrecht, Antwerpen: Het Spectrum.

Internet:
(http://www.beleidsinputs.nl/interactief_beleid.php)

Bijlagen

Bijlage 1: Interviewvragen

Interview aan medewerkers van de Gemeente Hengelo.
Het interview is gestructureerd aan de hand van de participatieladder in combinatie met de verschillende bestuursstijlen (Edelenbos, J., Domingo, A., Klok, P.J., Van Tatenhove, J.)
Dit overzicht bestaat grofweg uit 5 delen, die terugkomen in de interviewvragen.

(0. kennismaken)
1. Wat is uw naam en functie binnen de gemeente Hengelo?
2. Wat houdt deze functie in?
3. Op welke manieren heeft u contact met burgers?

(1. informeren)
4. Hoe ben u binnen uw functie bezig met de ontwikkeling van nieuw beleid?
5. Hoe bent u bezig met het krijgen van onderwerpen op de politieke agenda?
6. Wie zijn daar verder voor nodig?
   Komt het voor dat gewenste onderwerpen niet de agenda bereiken en hoe komt dat?
7. Hebben burgers mogelijkheden om zaken op de politieke agenda te krijgen en welke mogelijkheden zijn dit?
   Betrekt u zelf wel eens burgers bij bepaalde onderwerpen of wordt u vaak door hen betrokken?
   Wat zijn de verschillen tussen die vormen van betrokken worden bij een proces?
8. Als bepaalde zaken niet op de agenda komen, wat zijn dan de mogelijkheden voor burgers om alsnog deze, voor hen, belangrijke zaken aan te kaarten?
9. Wat gebeurd er dan verder met deze onderwerpen?
10. Indien er miscommunicatie ontstaat tussen gemeente en burger, in welke vormen komt dit dan voor?

11. Op welke manieren worden burgers geïnformeerd door de gemeente over bestuurlijke/beleidsbeslissingen? (post, mail, gemeentelijk blad, krant).
12. Wat zijn de afwegingen om het op die manier te doen?
13. Zijn er voorwaarden waar burgers aan moeten voldoen om de informatie begrijpelijk te ontvangen?
    Wordt veel informatie digitaal aangeboden?
14. Hoe wordt deze informatie begrijpelijk gehouden?
15. Gaat veel informatie via de website/digitaal?
16. Als burgers nu aan bepaalde zaken niet voldoen maar toch informatie willen ontvangen, waar kunnen zij dan terecht en wat zijn daar hun mogelijkheden?
17. Worden burgers op de hoogte gesteld van deze mogelijkheden?
18. Gaat er bij deze informatieverstrekking wel eens iets mis en zo ja, hoe wordt dit dan opgepakt? (mensen zonder postadres, mensen zonder internet, ouderen, mensen die de taal niet volledig beheersen).
19. Wie is er verantwoordelijk voor welke informatie er naar burgers verzonden wordt?

(2. raadplegen)
20.Na de informatie, welke manieren hebben burgers dan hierop te reageren?
21.Wat gebeurd er vervolgens met deze reacties?
Welke middelen heeft de gemeente om deze reacties te verwerken?
Welke afdelingen gaan dan aan de slag hiermee?
Wat is uw rol daarbij?
22. Hoe worden burgers geïnformeerd over de vervolgstappen?
23. Wie is verantwoordelijk voor dit vervolg overleg tussen burgers en bestuur?
24. Gaat deze communicatie ook wel eens mis en wat zijn dan de consequenties?
25. Als er met de reactie van de burger niets gebeurd, wat is dan het vervolgtraject?
26. Waarom gebeurd dat op de aangegeven manier? (eventueel praktijkvoorbeeld noemen).
27.Hoe wordt geprobeerd om draagvlak te genereren?
28. Als blijkt dat beleid geen draagvlak kent, hoe wordt het dan verantwoord? Heeft u daar wel eens mee te maken gehad?
29.Welke manieren zijn er voor burgers om geraadpleegd te worden over bepaalde onderwerpen?
30. Wat als zij niet benadert zijn maar toch betrokken willen worden als raadplegende partij?

(3.adviseren)
31.Indien de reacties van burgers wel gebruikt worden in het vervolg traject, hoe worden die burgers dan verder betrokken?
32.Welke manieren zijn er voor burgers om eigen initiatieven/ideeën te opperen?
33.Wat gebeurd er vervolgens met deze initiatieven/ideeën?
34. Wie is verantwoordelijk over het verdere contact met de burger hierover?
35.Hoe worden burgers in het vervolgtraject geïnformeerd/betrokken?
36. Gaat hierbij wel eens iets mis en zo ja, hoe wordt dit dan met de burger opgelost?
37.Aan welke randvoorwaarden moeten burgers voldoen om een adviserende rol te kunnen vervullen?

(4. coproduceren)
38.Indien de input van burgers gevraagd wordt, hoe verloopt dat proces van vragen dan?
39.Op welke manieren wordt deze input van burgers vervolgens gebruikt?
40.Hoe worden burgers geïnformeerd over de uitwerking van hun input?
41. Waarom gebeurd dat op de genoemde manier?
42.Aan welke randvoorwaarden moeten burgers voldoen om mee te kunnen beslissing in gemeentelijke beslissingen?
43.Zijn er procedures waarin burgers kunnen meebeslissen als zijnde gelijkwaardige participanten? Welke procedures worden actief gebruikt?
44. Worden deze procedures immer gerespecteerd of zijn er ook situaties denkbaar dat deze geschonden worden (eventueel voorbeelden uit de praktijk noemen).
45.Als deze schendingen plaatsvinden, wie beslist daar dan over en waarom gebeurt dit dan?

46.Als burgers worden gezien als meebeslissers, hoe worden zij dan betrokken bij het proces?
47. Waarom op deze manieren?
Gebeurt het wel eens dat burgers eigen onderzoek laten doen?
48. Worden burgers hiervan op de hoogte gesteld? (eventueel praktijkvoorbeeld noemen)
49. Als dit niet het geval is, waarom niet?
50. Worden zij hierin gesteund/gestimuleerd door de gemeente (eigen initiatieven)?
51. Zorgt dit wel eens voor conflicten?

(5. meebeslissen)
52.Welke mogelijkheden tot invloed uitoefenen heeft de burger naast de verkiezingen? Welk soort onderwerpen?
53. Wat kan er eventueel verbeterd worden om de participatiegraad te verhogen?
54. Zijn er wel eens situaties waarin belangen van burgers en bestuur faliekant verschillen?
55. Wat zijn de procedures in dergelijke conflictsituaties?
56. Welke mogelijkheden heeft de burger om zijn/haar ongenoegen te laten blijken? Wat voor soort conflicten komen hieruit voort?
57. Welke stappen worden gezet om deze conflicten op te lossen?
58. Waarom is gekozen voor deze stappen?
59. Bij wie ligt hiervoor de verantwoordelijkheid?
60 Wat ziet u als eventuele verbeterpunten betreffende de participatie van burgers?
61.Waarom zijn dat de punten van verbetering, wat gaat daar nu wel eens mis?

(6. overig)
62. Bij welke onderwerpen vindt vooral participatie plaats?
Zijn er onderwerpen waar participatie simpelweg niet mogelijk blijkt?
Wat is de speelruimte van de gemeente betreffende participatie?
63. Bent u tevreden over de mate waarin participatie plaats vindt bij beleidsbeslissingen?
64. Waarom wel/niet?
65.Wat gebeurd er als er situaties voorkomen waarin bestuur en burger het totaal oneens zijn?
66.Welke mogelijkheden heeft u dan om het beleid verwezenlijkt te laten worden?
67. Welke mogelijkheden hebben burgers dan nog om hun ideeën te laten slagen?
68. Bij conflicten, welke procedure wordt dan gevolgd om deze op te lossen?
69. Wat voor soort conflicten zijn dit doorgaans?
70. Hoe verloopt de beheersbaarheid?