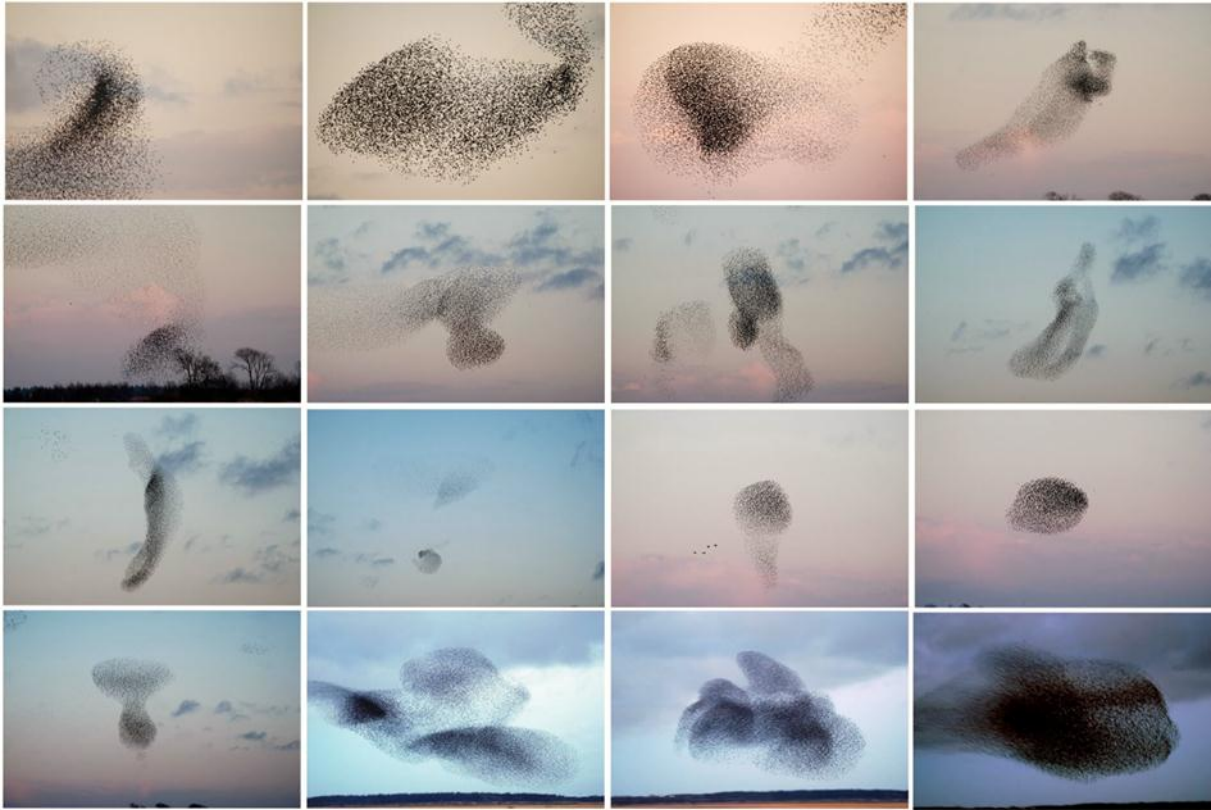


Van Participatie naar Maximalisatie



Arjan Leeflang en Vincent Martens, maart 2012

Van Participatie naar Maximalisatie

Afstudeerscriptie Master Bestuurskunde
Erasmus Universiteit Rotterdam



Datum: 13-3-2012
Afstudeerscriptie van: Arjan Leeflang (334808) & Vincent Martens (338694)
1^e lezer: Dr. H.J.M. Fenger
2^e lezer: Dr. H.H.F.M Daemen

*'De ware ontdekkingsreis is geen speurtocht naar nieuwe landschappen,
maar het waarnemen met nieuwe ogen'*

Marcel Proust

Voorwoord

In de auto, op de terugweg van een college, besloten we om het scriptieavontuur gezamenlijk aan te gaan. Het was hartje winter, het sneeuwde en het verkeer op de Moerdijkbrug was een chaos. Verkeersborden en wegmarkeringen waren onzichtbaar. Ter plaatse was geen politie aanwezig om het verkeer in goede banen te leiden. Weggebruikers vonden toch hun weg. Uiteindelijk zijn ook wij veilig thuisgekomen. Met de kennis van nu stellen we vast dat we op die winteravond al onbewust empirisch onderzoek verrichtten voor deze scriptie. Een scriptie waarin zelforganisatie centraal staat.

De opleiding Bestuurskunde heeft ons geleerd om vanuit verschillende invalshoeken naar de wereld om ons heen te kijken. Het loslaten van impliciete veronderstellingen en het doorbreken van ingesleten patronen zien we sterk terug in de finale van de opleiding. De scriptie biedt een andere kijk op een vraagstuk dat al jaren speelt.

De opleiding heeft ons niet alleen in inhoudelijke zin verrijkt, maar ook beter leren samenwerken. Onze coproductie heeft het proces en de inhoud van deze scriptie extra kleur gegeven. Niet alleen moesten we ons zelf steeds van bepaalde standpunten overtuigen. Het was ook de kunst om elkaar hierin mee te krijgen. Dit leidde tot veel gesprekken aan keukentafels, in treinen en auto's. Deze kruisbestuiving scherpte onze redeneringen en opvattingen.

Met veel plezier kijken we terug op de wijze waarop de scriptie tot stand is gekomen. Een aantal mensen heeft ons met raad en daad bijgestaan. Een woord van dank aan hen is daarom op zijn plaats. Allereerst bedanken wij onze partners voor hun begrip en aanmoediging. De medewerking van alle geïnterviewden stellen we ook erg op prijs. In het bijzonder waarderen we de open wijze waarop zij hun ervaringen met ons hebben gedeeld. Ook bedanken wij een aantal collega's. Saskia de Smet voor haar inspirerende ideeën en frisse kijk op het lokaal bestuur. Albert Vader, Martein Spruijt en Niek Roelofs voor hun kritische blik en waardevolle tips. Onze werkgevers bedanken we voor de studiefaciliteiten die zij ons hebben verleend.

Een laatste woord van dank richten we aan onze begeleider, dr. Menno Fenger. Met zijn expertise heeft hij ons richting gegeven en koers laten houden. Ook zijn vermogen om ons op een positieve manier uit te dagen, waarderen we zeer. Tot slot bedanken we de tweede lezer, dr. Harry Daemen, voor zijn reactie op onze conceptversie. De definitieve scriptie heeft daarmee aan kracht gewonnen.

Arjan Leeflang en Vincent Martens

Samenvatting

Aanleiding

In veel college- en raadsprogramma's staat participatie hoog op de agenda, ook in Etten-Leur. Met deze scriptie onderzoeken we de mogelijkheden om burgerparticipatie in Etten-Leur te verbeteren. Al jaren stimuleren gemeenten de betrokkenheid van burgers. Desondanks voelt de burger zich niet gehoord.

Vroeger bleef de onvrede van de burger beperkt tot een enkele ingezonden brief in de krant, of een klacht. Tegenwoordig spuit de burger zijn gal aanhoudend op verschillende fora op internet. Ook uit onderzoeken blijkt dat participatie niet goed uit de verf komt. We zien ook dat de overheid steeds minder in staat is om maatschappelijke problemen zelf op te lossen. We nemen bovendien allerlei initiatieven van burgers waar om vraagstukken op te pakken of op te lossen. De lokale overheid is gewend om maatschappelijke vraagstukken zelf op te pakken. De gemeente worstelt met het antwoord op burgerinitiatieven.

De wijze waarop burgers en gemeenten en burgers onderling met elkaar in contact treden verloopt langs veel kanalen. Tegenwoordig spelen internet en social media daarbij een belangrijke rol. Dit maakt het voor de gemeente onoverzichtelijk. Dit heeft niet alleen te maken met de toegenomen assertiviteit en complexiteit. Ook de financiële situatie van gemeenten draagt hieraan bij. Er wordt gezocht naar mogelijkheden hoe er 'meer met minder' kan worden gedaan.

Gemeenten zijn op zoek naar het antwoord op de hiervoor beschreven ontwikkelingen. De lokale overheid zet in op andere werkvormen, organiseert nog meer inspraak, beginspraak, wijkbezoeken etc. Nota's beloven burgers meer en betere betrokkenheid. Het resultaat lijkt vooralsnog te zijn dat gemeenten participatie institutionaliseren en de burger op grotere afstand zetten.

Van burgerparticipatie naar burgermaximalisatie

Vanuit een rationele benadering richten onderzoeken op het gebied van burgerparticipatie zich in de meeste gevallen op de wijze waarop burgerparticipatie verloopt. Op basis daarvan worden veelal procesmatige of instrumentele aanbevelingen gedaan. De aanbevelingen leiden niet tot een echte verbetering omdat deze aanpak te weinig oog heeft voor de dynamiek van de samenleving.

We hebben hiervoor gezien dat gemeenten worden geconfronteerd met een toename van complexiteit. Ogenschoonlijk maakt dit de opgave voor de gemeente nog groter. Echter, complexiteit hoeft geen nadeel te zijn, maar biedt kansen. De complexiteitstheorie laat zien dat problemen zich afspelen binnen Complex Adaptieve Systemen (CAS) waarin agents (in dit geval burgers en overheid) door middel van interacties met elkaar omgaan. Een CAS past zich aan aan veranderende omstandigheden. Zelforganisatie maakt onderdeel uit van een CAS en laat zien dat orde uit het niets kan ontstaan. Vertaald naar participatie komt dit erop neer dat zelforganisatie optreedt als burgers ruimte krijgen. Analoog aan de wijze waarop een zwerm vogels of een school vissen zich in de natuur vormen, ontstaan bij burgers ideeën, initiatieven en plannen om samen maatschappelijke vraagstukken op te lossen.

Op basis van de complexiteitstheorie komen we tot een paradigmashift op het gebied van burgerparticipatie. Daarmee kijken we op een andere manier naar de verbetering van burgerparticipatie. Het nieuwe paradigma houdt rekening met de dynamiek van de samenleving. Het gaat uit van het benutten van complexiteit en het versterken van zelforganisatie. We onderkennen daarvoor de volgende randvoorwaarden: de overheid moet complexiteit erkennen; zorgen voor voldoende variatie en interactie; gebruik maken van technologische ontwikkelingen en uiteindelijk een andere rol aannemen. Burgers komen daardoor in hun kracht en de overheid kan taken overlaten.

Om los te komen van de oude manier van denken, hanteren we voor deze nieuwe kijk op burgerparticipatie een nieuwe naam: burgermaximalisatie. Burgermaximalisatie gaat over een andere kijk van de overheid op de relatie met burgers. We beschouwen het nieuwe paradigma niet als een vervanging van de bestaande theorieën op het gebied van burgerparticipatie, maar als een aanvulling daarop.

De theorie komt samen in een conceptueel model. In dit model komt tot uitdrukking dat zowel beleid op het gebied van burgerparticipatie, als de uitvoering van invloed is op de rol die gemeente en burger vervullen in het burgerparticipatieproces. Het model laat zien dat de rol die de gemeente aanneemt van invloed is op de rol van de burger en andersom. De ruimte die de overheid biedt bepaalt de mate waarin burgers zelf initiatieven ontplooien. De mate van zelforganisatie van burgers is van invloed op de mate waarin en de wijze waarop een gemeente betrokken is of wordt in een proces. De rollen die de gemeente en de burger bekleden zijn bepalend voor de mate van participatie. Dit kan uiteenlopen van een beperkte betrokkenheid tot een volledig zelfredzame burger.

Onderzoek

Om vanuit het hiervoor geschetste theoretisch kader aanbevelingen voor de gemeente Etten-Leur te kunnen doen, gaan we eerst na hoe burgerparticipatie in Etten-Leur verloopt. We vergelijken dit met de gemeente Breda. We kiezen voor Breda omdat deze stad op het gebied van participatie als vooruitstrevend te boek staat. We kijken op een traditionele manier (analysekader 1) en vanuit het nieuwe paradigma burgermaximalisatie (analysekader 2). Voor wat betreft het laatste perspectief onderzoeken we in hoeverre de gemeente voldoet aan de randvoorwaarden voor vernieuwing.

Door de bril van beide kaders beoordelen we hoe de gemeenten beleidsmatig tegen participatie aankijken. We onderzoeken ook of dit doorwerkt in de uitvoering. Om dit over de volle breedte te kunnen beoordelen kijken we naar verschillende domeinen (de vestiging van een brede school, de realisatie van een speelplan en het treffen van een maatregel op het gebied van de Wet maatschappelijke ondersteuning).

Resultaten onderzoek

Op basis van het onderzoek kwalificeren we het burgerparticipatiebeleid in Etten-Leur als traditioneel. Het beleid is gericht op eerste en tweede generatie burgerparticipatie. Binnen dit beleid kent de gemeente zichzelf een belangrijke regisserende rol toe. Meer actuele nota's, zoals het Wmo beleidsplan en de nota 'wijkgericht werken' zijn in dat opzicht vooruitstrevender.

De vernieuwende aspecten uit analysekader 2 zijn binnen het beleid 'burgerparticipatie in Etten-Leur' niet of slechts minimaal terug te vinden. Het beleid van de gemeente Breda typeren we, op basis van de analyses, als derde generatie burgerparticipatie.

Breda investeert in een andere relatie met de burger. Op onderdelen sluit het beleid van Breda aan bij het paradigma burgermaximalisatie. De gemeente voldoet beleidsmatig aan een aantal randvoorwaarden. Breda zet beleidsmatig in op het gebruik van complexiteit, bevordert interactie en variatie en biedt burgers ruimte voor initiatieven. De gemeente streeft naar een assertieve democratie. Deze assertieve democratie kan als een uitingsvorm van zelforganisatie worden beschouwd.

Het vaststellen van beleid, dat gericht is op versterking van burgerparticipatie, is nog geen garantie dat dit ook daadwerkelijk zo verloopt. In Breda stellen we vast dat het beleid verder gaat dan in de praktijk het geval is. In de uitvoering nemen we wel een sterke ontwikkeling naar een andere overheid waar, die meer overlaat en samenwerkt met burgers. Dit maken we niet alleen op uit de bestudeerde documenten, maar ook uit de wijze waarop medewerkers van de gemeente Breda hierover praten.

Een analyse over de gemeenten heen, toont aan dat het belangrijk is om burgers vroeg te betrekken bij een bepaald vraagstuk. Uit de vergelijking van de analyses stellen we verder vast dat niet het domein (bijvoorbeeld fysiek, sociaal of bestuurlijk) bepalend moet zijn voor de mate van participatie. Gemeenten moeten het type burgerparticipatie niet vooraf dicteren. Dit moet aansluiten op de situatie. In het huidige participatiebeleid van Etten-Leur is de wijze van betrokkenheid op voorhand eenzijdig voorgeschreven.

De vergelijking van de analyseresultaten leert ook dat Breda een andere relatie naar de burger aanneemt dan de gemeente Etten-Leur. Uit de documenten en de interviews spreekt een andere taal. Burgers worden echt uitgenodigd en opgeroepen om met ideeën te komen. De gemeente heeft geen sturende, maar een ondersteunende rol.

Afgezet tegen het conceptueel model, stellen we op basis van het onderzoek vast dat beleid én uitvoering van invloed zijn op de rol die gemeente en burger vervullen in het burgerparticipatieproces. De uiteindelijke doorwerking van beleid in de uitvoering is een nadrukkelijk aandachtspunt. Dit is niet vanzelfsprekend. In Etten-Leur is sprake van een beperkte betrokkenheid van de burger. In Breda wordt de burger meer ruimte geboden. De resultaten zien we terug in de mate van participatie. Uit de onderzochte cases blijkt dat dit in Breda sterker aanwezig is. Voorbeelden van volledige zelfredzaamheid hebben we overigens niet waargenomen.

Aanbevelingen

Aan de hand van de beantwoording van de deelvragen, realiseren we uiteindelijk de doelstelling van het onderzoek: *Het doen van aanbevelingen voor het optimaliseren van gemeentelijk burgerparticipatiebeleid door de uitvoering van dit beleid en de effecten daarvan, vanaf 2008 tot nu toe, binnen een tweetal gemeenten te beoordelen, deze af te zetten tegen nieuwe ontwikkelingen en deze met elkaar te vergelijken.* De beantwoording van de vragen leidt tot de volgende aanbevelingen voor de gemeente Etten-Leur:

- Verlaat het denken in de rationele beleidscyclus (figuur 2.1) en laat burgers zich emergent vinden rond een onderwerp of thema.
- Laat als gemeente los, breng burgers met elkaar en andere partners in verbinding. Trap niet in de valkuil door taken te blijven verrichten en daarmee zelforganisatie te belemmeren.
- Stimuleer zelforganisatie door complexiteit te benutten en door variëteit en interactie te bevorderen.
- Betrek de gemeenschap bij het bedenken van oplossingen voor complexe vraagstukken.
- Burgermaximalisatie vraagt om een andere manier van denken en doen; Burgerinitiatieven ontstaan niet als de overheid vanuit haar eigen logica bedenkt wat goed is voor de burger.
- Stel informatie van de gemeente ter beschikking aan burgers.
- Wendt technologische mogelijkheden op een slimme wijze aan, heb zicht op de virtuele wereld (sociale netwerken, blogs, wiki's etc) en speel daarop in.
- Voor burgermaximalisatie is het van belang dat de gemeente burgers vroegtijdig, dat wil zeggen ruim voor procedures, betreft bij de totstandkoming van plannen.
- In situaties met verschillende partijen kan de gemeente de rol van verbinder op zich nemen. Als partijen er zelf niet uit komen, dan lijkt interventie van de overheid in het algemeen belang voor de hand te liggen.
- Ontwikkel een programma dat gericht is op een houding die past bij een andere rol van de overheid.
- Articuleer een vraagstuk duidelijk, wanneer gebruik wordt gemaakt van de collectieve denkkraft van burgers.
- Doorbreek het werken met een starre budgetcyclus, maar toon als gemeente ook flexibiliteit in financiële zin.
- Verbeter burgerparticipatie niet op een instrumentele wijze, maar in een verandering van de relatie van de gemeente met de burger.
- Leg de wijze waarop burgers worden betrokken niet rigide per domein vast, maar bepaal per onderwerp op welke wijze burgers het beste betrokken kunnen worden.
- Maak gebruik van de kennis en expertise op het gebied van burgerparticipatie van de buurgemeente Breda.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	10
1.1. Aanleiding.....	10
1.2 Dilemma's burgerparticipatie.....	11
1.3 Probleemanalyse	13
1.4 Probleemstelling.....	14
1.5 Onderzoeksdoelstelling & vraagstelling.....	14
1.6 Bestuurskundige en maatschappelijke relevantie	18
1.7 Leeswijzer	19
2. Theoretisch kader	20
2.1 Inleiding.....	20
2.2 Burgerparticipatie.....	20
2.3 Paradigmashift noodzakelijk	28
2.4 Van participatie naar maximalisatie	32
2.5 Conceptueel model	44
3. Methodologisch kader.....	45
3.1 Verantwoording onderzoekskeuzes	45
3.2 Onderzoeksaanpak en onderzoeksverantwoording	46
3.3 Analyse kader deel 1 en 2	47
3.4 Concluderend	52
4. Analyse gemeente Etten-Leur.....	53
4.1 Analyse beleid gemeente Etten-Leur	54
4.2 Analyse cases Etten-Leur	57
4.3 Analyse cases Etten-Leur	65
4.4 Analyse beleid en uitvoering	69

5. Analyse gemeente Breda.....	74
5.1 Analyse beleid gemeente Breda.....	75
5.3 Analyse cases Breda	84
5.4 Analyse beleid en uitvoering	87
6. Conclusies en aanbevelingen	94
6.1 Deelvraag 1.....	94
6.2 Deelvraag 2.....	95
6.3 Deelvraag 3.....	101
Literatuur en documenten.....	102
Internetsites	104
Bijlage 1 Brede school Etten-Leur	105
Bijlage 2 Speelplan Etten-Leur.....	109
Bijlage 3 Wmo Etten-Leur.....	114
Bijlage 4 Brede school Breda	117
Bijlage 5 Speelplan Breda.....	121
Bijlage 6 Wmo Breda	125

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Een inwoner van de gemeente Amsterdam is ontevreden over de manier waarop de gemeente omspringt met zijn klacht over zwerfafval. Hij lanceert in 2009 een website om zijn ongenoegen te uiten. Deze site, verbeterdebuurt.nl, is inmiddels een commercieel succes. Burgers plaatsen hierop dagelijks klachten en ideeën over de openbare ruimte van gemeenten in heel Nederland. We dachten dat het beheer van de openbare ruimte een exclusieve taak van de overheid was. Integendeel!

Met behulp van moderne technische hulpmiddelen is de ondernemer in staat om grote groepen mensen te mobiliseren en hun belangen te behartigen. Geld is niet zijn drijfveer. Wel het aanwenden van de kracht van het publiek om op die manier zaken tot stand te brengen die goed aansluiten bij de behoeften en verwachtingen van burgers. Hij kijkt anders naar een probleem dan de lokale overheid. Het volgende voorbeeld illustreert het verschil in perceptie. Gemeenten zijn trots als zij erin slagen om het aantal klachten en meldingen terug te dringen. De ondernemer streeft er juist naar om zoveel mogelijk reacties te genereren, om op die manier de stem van burgers maximaal te horen.

Een daaropvolgend gesprek met de ondernemer was inspirerend en zette aan tot denken. Biedt de overheid wel genoeg ruimte aan de burger? Laat de overheid taken over aan burgers?

Burgerparticipatie bestaat al lange tijd, maar nog steeds wordt gesproken over een kloof tussen burger en overheid. Deze scriptie biedt een uitgelezen kans om dit te beoordelen. Met deze scriptie onderzoeken we hoe het gesteld staat met de mogelijkheden van de burger om mee te doen.

Als object voor ons onderzoek kiezen we voor een van onze werkgevers, de gemeente Etten-Leur. In 2008 heeft Etten-Leur een nota burgerparticipatie vastgesteld. Met deze nota streeft de gemeente ernaar om burgers mee te laten denken en hun belangen te behartigen. Nu, enkele jaren later, een goed moment om na te gaan in hoeverre burgers worden betrokken en om vast te stellen of burgerparticipatie in de gemeente Etten-Leur kan worden verbeterd. We gaan na op welke wijze burgers participeren. De overheid zet burgerparticipatie in voor verschillende doelen. Onder meer om draagvlak te creëren of om de kwaliteit van het beleid te verbeteren. We gaan na hoe dit proces verloopt en wat de resultaten daarvan zijn. We bekijken in hoeverre gemeenten initiatieven van burgers daadwerkelijk stimuleren en ondersteunen.

Participatie biedt ook andere kansen voor de gemeente. Niet alleen kan het de kloof tussen overheid en burger verkleinen, maar door de rol van burgers te vergroten wordt ook de kracht van het publiek beter aangewend. In het huidige financiële klimaat is dit wenselijk. Voor de overheid is het niet langer mogelijk om alle taken te blijven uitvoeren. De publieke sector kampt met financiële tegenslagen en voert takendiscussies en toekomstverkenningen uit. Dit leidt tot een heroriëntatie van de rol van de overheid en een groter beroep op de zelfredzaamheid van de burger.

1.2 Dilemma's burgerparticipatie

Al jaren proberen gemeenten burgers meer en beter te betrekken bij de aanpak van lokale vraagstukken. Ondanks al deze inspanningen staat de relatie van de overheid met de burger steeds verder onder druk. De burger voelt zich niet gehoord. Vroeger bleef deze onvrede beperkt tot een enkele ingezonden brief in de krant, of een klacht. Tegenwoordig spuit de burger zijn gal aanhoudend op verschillende fora op internet. Ook zien we voorbeelden van burgers die zich eenvoudig via sociale media mobiliseren en zich massaal verzetten tegen plannen van de gemeente.

Je kunt bezwaren maken zoveel als je wilt hier in Etten-Leur.
Als je wat langer in Etten-Leur woont weet je dat je daar hier niets mee op schiet.
Etten-Leur doet toch precies wat ze zelf wil en houdt totaal geen rekening met de mening van haar inwoners.
Ofschoon de gemeente wel haar grote best doet om over te komen bij de burger of het wel zo zou zijn door zogenaamde enquêtes te organiseren of dergelijke vergaderingen.
De gemeente luistert, of doet alsof, maar doet toch altijd haar eigen zin.
Alles staat van tevoren altijd al vast, je hebt hier totaal geen inspraak.
Dit is niet alleen mijn mening, maar van velen hier in Etten-Leur.
Bron: reactie bij artikel 'Twintig bezwaren tegen aanpak Pottenbakkerstraat' op website BN/De Stem 11 juni 2011

De toegenomen mondigheid en de snelle, gemakkelijke manier waarop mensen elkaar (virtueel) ontmoeten, creëert niet alleen onvrede. We zien ook voorbeelden van burgers die spontaan uiteenlopende initiatieven aandragen om bepaalde vraagstukken op te pakken, of op te lossen. Op mondiaal niveau zien we dit terug in initiatieven als 'Couchsurfing'. Door dit idee kan bij meer dan twee miljoen mensen in heel de wereld gratis worden overnacht. Een ander voorbeeld is 'Carrotmob'. Dit platform organiseert de omgekeerde boycot. In plaats van winkels aan te klagen of te negeren, kopen consumenten hun producten massaal aan bij een bepaalde winkel. Ook op lokaal niveau zien we dit terug in ideeën of wensen van mensen, zoals het in eigen beheer aanleggen van een aantal parkeervakken, maar ook om grote stedenbouwkundige ingrepen in een stad. Van oudsher is de gemeente gewend om hierop het monopolie te hebben. Gemeenten worstelen met de wijze waarop ze met dergelijke initiatieven moeten omgaan.

Ook zien we een overheid die niet langer in staat is om maatschappelijke problemen zelf op te lossen. Vraagstukken zijn complex en er zijn veel partijen betrokken. Adviesbureaus buitelen over elkaar heen met 'de waarheid'. Voeg daaraan toe dat de communicatie langs veel kanalen verloopt. Internet en social media (Twitter, Youtube, Facebook etc.) spelen daarbij een belangrijke rol. De snelle wijze waarop burgers met elkaar en de gemeente in contact treden, maakt het voor de gemeente onoverzichtelijk. Gemeenten moeten hieraan wennen en zoeken naar mogelijkheden om daarop een antwoord te vinden.

Dat de overheid niet langer alles kan sturen en beïnvloeden heeft niet alleen te maken met de toegenomen assertiviteit en complexiteit. Ook de financiële situatie van gemeenten draagt hieraan bij. Er wordt steeds meer gezocht naar mogelijkheden hoe er 'meer met minder' kan. Langzaam maar zeker ontstaat het beeld dat de overheid deze crisis niet kan opvangen door traditionele bezuinigingsoperaties. Het vraagt om een fundamentele herbezinning over de rol van de overheid.

Onder druk van de huidige financiële crisis zoeken gemeenten ook naar mogelijkheden om taken af te stoten of meer over te laten aan burgers. Dit roept ook de vraag op in hoeverre de gemeente bereid is om los te laten en wat de gevolgen daarvan zijn.

Een voorbeeld van deze worsteling werd zichtbaar in de gemeente Arnhem. In het kader van de bezuinigingen verwijderde Arnhem in de buitenwijken van de stad de helft van alle vuilnisbakken. Op die manier werd een beroep gedaan op de zelfredzaamheid van burgers. Dit leverde een besparing op van circa 450.000 euro en leidde binnen de raad tot grote commotie.

Niet alleen in Nederland zoekt de overheid naar manieren om burgers te betrekken. In andere landen mag burgerparticipatie ook rekenen op warme belangstelling. Burgerparticipatie als oplossing voor bezuinigingen en voor een efficiëntere overheid zien we bijvoorbeeld sterk terug in Engeland. Onder de naam Big Society heeft de Engelse regering van de nood een deugd gemaakt en zoekt de oplossing voor de bezuinigingen in een sterkere participatie van burgers. Meer ruimte voor burgers en een kleine en efficiënte overheid. Als alternatief voor de terugtrekkende overheid ziet men dus de Big Society, waarin burgers georganiseerd in maatschappelijke organisaties zelf verantwoordelijkheid dragen en publieke taken invullen.

Het gedachtegoed van de Big Society is afkomstig van Philip Blond, denker, filosoof en oprichter van de denktank 'Respublica'. Blond wil burgers zeggenschap geven over en daarmee verantwoordelijk maken voor grote delen van het openbare leven: onderwijs, buurthuizen, als het kan zelfs openbaar vervoer en de verwerking van huisvuil. Daar kunnen ze dan geld voor krijgen van de overheid maar ze bepalen zelf hoe ze het organiseren en ze steken ook zelf de handen uit de mouwen. Big Society is een concept waarin de maatschappij draait om burgerlijke participatie, sociale verbanden en distributie van macht en economisch eigendom.

Het hiervoor omschreven gedachtegoed van de Big Society ziet een sterkere participatie van burgers als een oplossing om 'meer met minder te doen'. We zien een parallel met de situatie in Nederland. De komende jaren wil de Nederlandse overheid, in navolging van de Big Society stroming, een groot deel van haar taken in handen leggen van burgers, zoals: buurtcomités, ouderverenigingen, religieuze organisaties en liefdadigheidsinstellingen. De Big Society-ontwikkeling is in Nederland recent omarmd door het Rijk. In juni 2011 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het startschot gegeven voor de nieuwe wijze waarop initiatieven voor betrokken burgerschap worden uitgerold. Aanleiding voor het volgen van deze koers is het feit dat de maatschappelijke opgave van de overheid niet alleen omvangrijk, maar ook complex is. Er is geen duidelijk antwoord beschikbaar en organisatorisch is de inzet van een veelheid aan publieke en private partijen vereist. Dit zal de complexiteit voor een oplossing vergroten.

Lange tijd heeft de overheid de pretentie gehad dat zij wist wat goed is voor de burger. In het licht van de hiervoor geschetste ontwikkelingen is dit niet langer houdbaar. Toch zien we de naweeën van de traditionele rolopvatting nog steeds terug bij gemeenten in Nederland. Op het gebied van dienstverlening hanteren alle lokale overheden momenteel de slogan: *de gemeente heeft Antwoord®*. De suggestie dat de gemeente het eenzijdige antwoord heeft, staat haaks op de andere rol, die burgers van de overheid verlangen. Het laat zien dat de traditionele rolopvatting van de gemeente nog diep verankerd is.

1.3 Probleemanalyse

Gemeenten zoeken het antwoord op de hiervoor beschreven dilemma's en ontwikkelingen. Nota's staan vol mooie beloftes over de wijze waarop gemeenten burgers meer en beter zullen betrekken. Weer een nieuw kader, nog meer inspraak, beginspraak, wijkbezoeken etc. Het resultaat lijkt vooralsnog te zijn dat de burger op nog grotere afstand van de overheid staat.

Ondanks de wisselende successen van burgerparticipatie mag dit thema nog steeds rekenen op grote bestuurlijke belangstelling. In veel college- en raadsprogramma's staat participatie nog steeds hoog op de agenda, ook in Etten-Leur. In 2008 heeft de gemeente Etten-Leur de nota burgerparticipatie vastgesteld. Met deze nota streeft de gemeente ernaar om de burger de kans te bieden om met de gemeente mee te denken en zijn belangen te behartigen.

Onder meer in het burgerjaarverslag rapporteert de gemeente over de resultaten van de nota. Hoewel dit enig inzicht verschaft in de wijze waarop burgers worden betrokken bij de besluitvorming, betreft dit in feite niet meer dan een opsomming van projecten waarbij burgers zijn betrokken. Daarnaast voert de gemeente jaarlijks burgerpeilingen uit. Daarbij wordt onder meer gevraagd naar de wijze waarop de burger wordt betrokken. Toch zeggen deze inspanningen onvoldoende over de wijze waarop de geformuleerde doelstelling van de nota wordt bereikt. Dat is op dit moment niet helder. Met dit onderzoek willen we hierin meer duidelijkheid verschaffen.

Uit het laatste raadsprogramma 2010-2014: 'Sturen met tegenwind' blijkt dat burgerparticipatie niet aan belangstelling heeft ingeboet. In het programma is dit thema nadrukkelijk opgenomen. In dit programma staat vermeld dat de raad: *'inwoners actief wil betrekken bij de voorbereiding, de vaststelling en de uitvoering van beleid. Wel willen wij gaan onderzoeken op welke wijze burgerparticipatie efficiënter kan worden ingepast in de wettelijke inspraakprocedures. Ook willen wij dat in iedere wijk in deze bestuursperiode in ieder geval eenmaal een voorlichtingsbijeenkomst wordt verzorgd over de actuele onderwerpen die spelen in de wijk. Indien er echter onderwerpen in een wijk spelen waarover extra voorlichting door inwoners gevraagd wordt, dan moet hierop worden ingespeeld'*.

Tegelijkertijd vermeldt het programma: *'Ondanks de aanzienlijke bezuinigingsopgave waarvoor wij staan, willen wij ook een aantal speerpunten realiseren. De speerpunten zijn zodanig gekozen dat dit onderwerpen zijn waarmee de inwoners dagelijks te maken hebben. De speerpunten zijn: een structureel sluitende begroting en meerjarenperspectief waarbij primair wordt bezuinigd op bedrijfsvoering en beleid en waarbij in het uiterste geval, en als laatste optie, belastingverhoging boven het inflatieniveau aan de orde kan zijn'*.

Uit het voorgaande blijkt dat de gemeente enerzijds streeft naar een actieve betrokkenheid van inwoners en aan de andere kant gaat voor een efficiencyslag. Is het mogelijk om deze dubbele ambitie van 'meer met minder' te realiseren? Wellicht is het mogelijk om burgers actiever te krijgen en de overheid te laten terugtreden? Het college heeft de raad toegezegd dat in 2012 een nieuwe nota burgerparticipatie wordt ontwikkeld. Ten behoeve van het opstellen van nieuw beleid is het van belang om inzicht te verkrijgen in de wijze waarop burgerparticipatie nu verloopt, wat relevante trends en ontwikkelingen zijn om de burgerparticipatie te verbeteren en kosten te reduceren.

1.4 Probleemstelling

De probleemstelling van deze scriptie valt uiteen in een doelstelling en een vraagstelling. Als hulpmiddel voor het formuleren van een goede vraagstelling is gebruikgemaakt van een onderzoeksmodel. Dit model is verderop in deze paragraaf weergegeven.

1.5 Onderzoeksdoelstelling & vraagstelling

1.5.1 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

Het doen van aanbevelingen voor het optimaliseren van gemeentelijk burgerparticipatiebeleid door de uitvoering van dit beleid en de effecten daarvan, vanaf 2008 tot nu toe, binnen een tweetal gemeenten te beoordelen, deze af te zetten tegen nieuwe ontwikkelingen en deze met elkaar te vergelijken.

1.5.2 Centrale vraag

Bovenstaande doelstelling willen we bereiken door in de eerste plaats na te gaan op welke wijze burgerparticipatie in de gemeente Etten-Leur momenteel uit de verf komt en welke resultaten daarmee voor de burger en de gemeente worden behaald. We beoordelen in hoeverre de burger van de gemeente mag meedoen. We zetten deze resultaten af tegen die van de gemeente Breda, een gemeente met een hoog ambitieniveau op het gebied van burgerparticipatie.

We bekijken wat de hedendaagse inzichten op het gebied van burgerparticipatie zijn en onderzoeken wat dit betekent voor de relatie tussen gemeente en burger. Maakt de gemeente gebruik van moderne burgerparticipatiemethoden? Biedt de inzet van moderne technologische middelen ook mogelijkheden voor burgerparticipatie? Kunnen taken worden overgelaten aan burgers en wat zijn de gevolgen daarvan?

De toename van de deelname van burgers en de afname van de rol van de gemeente vergroot de complexiteit voor de gemeente. De gemeente verliest grip op de samenleving. Dit zorgt ervoor dat de gemeente mogelijk terughoudend is met het overlaten van taken aan burgers. We gaan na of deze koudwatervrees van de gemeente terecht is en op welke wijze de gemeente daarmee kan omspringen.

We voeren het onderzoek zowel in het belang van de burger, als in het belang van de gemeente uit. Ten aanzien van de gemeente zijn we geïnteresseerd in de mogelijkheden om terug te treden en taken mogelijk meer over te laten aan burgers. Dit is voor de gemeente wellicht een optie om de huidige financiële crisis het hoofd te bieden. Tegen deze achtergrond omvat het in de doelstelling opgenomen woord 'optimaliseren' zowel het verbeteren van burgerparticipatie voor de burger, als voor de overheid.

In het licht van het vorenstaande leidt de doelstelling tot de volgende centrale vraag:

Hoe is het burgerparticipatiebeleid vormgegeven, op welke wijze wordt hieraan uitvoering gegeven binnen de gemeenten Etten-Leur en Breda en op welke wijze spelen beleid en uitvoering in op (technologische) ontwikkelingen?

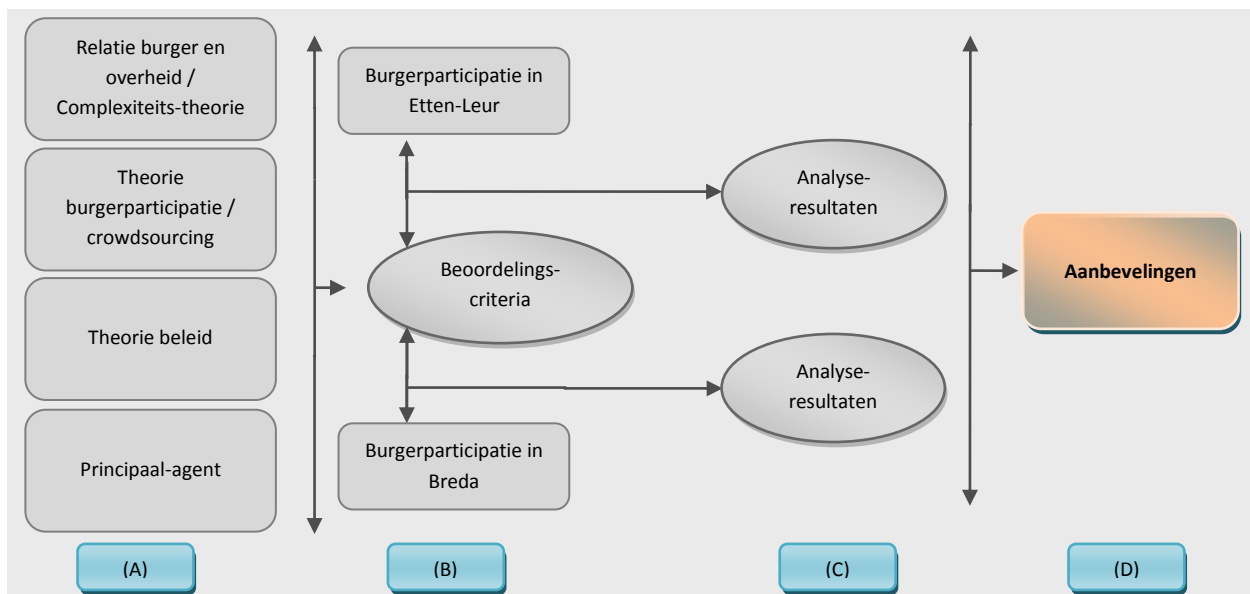
1.5.3 Onderzoeksmodel

Om goede deelvragen te kunnen formuleren, maken we gebruik van een onderzoeksmodel. Het onderzoeksmodel is een hulpmiddel om te komen tot een goede vraagstelling. Deze vraagstelling is beschreven in de volgende paragraaf en is belangrijk voor de richting en verdere uitwerking van dit onderzoek.

Het hieronder uitgewerkte onderzoeksmodel laat een schematische weergave van de opzet van het onderzoek zien. Uit het onderzoeksmodel wordt duidelijk welke stappen we zetten om de, in de vorige paragraaf geformuleerde doelstelling te realiseren en op welke wijze onderdelen met elkaar samenhangen. Hoewel we dit model voor onszelf als leidraad hebben ontwikkeld, geven we het ook hier een plaats omdat het de opbouw van het onderzoek in één oogopslag goed weergeeft.

Voorafgaand aan het onderzoek hebben we het doel van het onderzoek bepaald en afgekaderd. In onderstaand model is dit gevisualiseerd met het tekstblok 'aanbevelingen' (D). Vervolgens wordt vastgesteld vanuit welk bestuurskundig perspectief er wordt gekeken naar de onderzoeksobjecten, we bekijken welke theorieën voor dit onderzoek relevant zijn (A). Het bestuurskundig perspectief wordt vervolgens gebruikt om de praktijk van de geselecteerde gemeenten te beschouwen/evalueren (B). Het gaat dan zowel over een confrontatie tussen bestuurskundige theorie en de waarneming in de praktijk, als over een confrontatie tussen de praktijk van de twee gemeenten. Een analyse van de resultaten van deze confrontatie (C) hanteren we vervolgens voor de uiteindelijke aanbevelingen.

Een uitwerking van voorgaande leidt tot het onderzoeksmodel dat hierna afgebeeld wordt.



Om beleid en de uitvoering van burgerparticipatie van de gemeente te beoordelen, maken we gebruik van een aantal bestuurskundige theorieën. Deze theorieën stellen ons in staat een beeld te vormen van de verschillende soorten burgerparticipatie en een analysekader op te stellen om uitspraak te kunnen doen over de effecten van burgerparticipatie. Ook betrekken we de theorie van principal-agent om te kijken naar de doorwerking van het beleid in de uitvoering.

In de wetenschappelijke literatuur zijn we ook op zoek gegaan naar nieuwe ontwikkelingen op het gebied van participatie en de veranderende rol tussen overheid en burger. In het kader van die ontwikkelingen hebben we ook aansluiting gezocht bij de mogelijkheden van technologische vernieuwingen. De hiervoor genoemde aspecten maken het voor de overheid niet bepaald eenvoudig. De complexiteitstheorie biedt een perspectief om dit te verklaren en hiermee om te gaan.

Uiteindelijk levert het model beoordelingscriteria op aan de hand waarvan de uitvoering van het burgerparticipatiebeleid en de effecten daarvan kunnen worden geëvalueerd in zowel de gemeente Etten-Leur als Breda (B). Een analyse van beide onderzoeksresultaten (C) resulteert in aanbevelingen (D) voor de optimalisatie van het participatiebeleid in Etten-Leur.

1.5.4. Vraagstelling

Van het hiervoor beschreven onderzoeksmodel zijn de volgende deelvragen afgeleid, die de leidraad vormen voor het realiseren van de doelstelling:

- 1) Welke criteria, ontleend aan de bestaande theorieën en afgezet tegen (technologische) ontwikkelingen, (kunnen) worden gehanteerd om het beleid en de uitvoering op het gebied van burgerparticipatie te kunnen beoordelen ?
- 2) Op welke wijze wordt er uitvoering gegeven aan het burgerparticipatiebeleid van de onderzochte gemeenten van 2008 tot en met heden, wat zijn daarvan de resultaten en voldoen deze aan de gestelde voorwaarden?

Deelvragen:

- a) Wat zijn de beleidsuitgangspunten van het burgerparticipatiebeleid van de twee gemeenten?
 - b) Op welke wijze wordt het burgerparticipatiebeleid uitgevoerd?
 - c) Met welk resultaat zijn de participatieprojecten uitgevoerd; in welke mate voldoet de inzet aan de gestelde voorwaarden?
 - d) Welke succesfactoren en knelpunten zijn er aan te wijzen?
- 3) Wat leert een vergelijking van de analyseresultaten, die zijn verkregen door het toepassen van theoretische inzichten in het onderzoeken van een tweetal gemeenten ons, met het oog op het doen van aanbevelingen voor het optimaliseren van het burgerparticipatiebeleid?

1.6 Bestuurskundige en maatschappelijke relevantie

Bestuurskundige relevantie

Burgerparticipatie is de laatste jaren regelmatig onderwerp geweest van diverse onderzoeken. In dat verband zijn onder meer besluitvormingsprocessen doorgelicht en de met burgerparticipatie beoogde effecten beoordeeld. We zien daarbij ook aandacht voor de ontwikkeling van een andere rol van de overheid. Deze verschuift van een government- naar een governancebenadering waarbij de relatie van de overheid met de burger steeds meer gelijkwaardig wordt.

Echter, we hebben geen onderzoek aangetroffen waarbij burgerparticipatie in relatie is gebracht met de complexiteitstheorie. De mogelijkheden om in het kader van burgerparticipatie zelforganisatie te bevorderen zien we in de literatuur wel terug, maar niet als afgeleid concept van de complexiteitstheorie.

Evenmin schenken onderzoeken op het gebied van burgerparticipatie veel aandacht aan de theorie over wisdom of the crowds. Wel zien we op het gebied van burgerparticipatie steeds meer aandacht voor technologische ontwikkelingen (ICT, web 2.0, social media etc.), maar daarbij wordt (nog) in beperkte mate een verband gelegd met wisdom of the crowds.

Met name de gecombineerde invalshoek van de hiervoor geschetste theorieën levert een nieuw paradigma op waarmee participatie kan worden verbeterd. Met dit onderzoek brengen we de hiervoor genoemde theorieën met elkaar in verband en zetten dit af tegen burgerparticipatie. Op die manier willen we niet alleen toetsen op welke wijze burgerparticipatie verloopt, maar streven we er ook naar om een nieuwe, eigentijdse manier van burgerparticipatie te ontwikkelen.

Maatschappelijke relevantie

Het onderzoek biedt mogelijkheden om de kwaliteit van burgerparticipatie te verbeteren. Inwoners van gemeenten kunnen daardoor echt participeren en lopen minder kans om teleurgesteld te raken en het vertrouwen te verliezen in de overheid.

Het onderzoek staat stil bij de relatie van de overheid met de burger. Juist in deze tijd bezint de overheid zich op haar taken, maar wil tegelijkertijd de kloof tussen overheid en burger dichten. Met dit onderzoek doen we aanbevelingen om burgers beter te laten participeren. In het licht van de eerder beschreven maatschappelijke opgave van de lokale overheid en de druk vanuit de samenleving zijn we van mening dat gemeenten nu echt werk zullen maken van participatie. De overheid moet veranderen. In onze optiek staat het policy window (Bekkers 2007:148) voor participatie wagenwijd open. We laten zien op welke wijze gemeenten hierop kunnen inspelen.

We maken niet alleen de balans op waar Etten-Leur staat op het gebied van participatie. We brengen ook relevante ontwikkelingen in beeld en vertalen deze in mogelijkheden om zelforganisatie te versterken. Met deze ingrediënten kan de gemeente de benodigde transformatie maken. We veronderstellen dat de situatie in Etten-Leur niet veel afwijkt van andere gemeenten in Nederland. De resultaten van dit onderzoek zijn naar verwachting ook bruikbaar voor andere gemeenten.

1.7 Leeswijzer

In deze paragraaf is de leidraad van dit onderzoek geformuleerd. Om een antwoord te kunnen geven op de probleemstelling is het van belang om de theorie die hierbij hoort te beschrijven. In het tweede hoofdstuk, het theoretisch kader, gaan we in op de theorieën op het gebied van burgerparticipatie. Op basis van de complexiteitstheorie zien we mogelijkheden om burgerparticipatie te vernieuwen. Dit leidt tot een paradigmashift. Nadat de theorie over deze onderwerpen is beschreven, zal in hoofdstuk drie een methodologisch kader volgen. In dit methodologisch kader lichten we de onderzoeks- en de onderzoeksverantwoording toe en gaan we in op de operationalisering. In deze operationalisering wordt duidelijk op welke wijze de beschreven theorie en verkregen inzichten toegepast worden in het empirisch onderzoek. Hoofdstuk vier en vijf wijden we aan het empirisch onderzoek en een analyse van de resultaten daarvan. In hoofdstuk zes wordt tot slot een weergave gegeven van de belangrijkste conclusies en aanbevelingen waarmee het burgerparticipatiebeleid binnen de gemeente Etten-Leur kan worden geoptimaliseerd.

2. Theoretisch kader

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de wetenschappelijke theorieën die ten grondslag liggen aan dit onderzoek. Vanuit die theorieën wordt een perspectief samengesteld van waaruit we het onderzoek ter hand nemen. Het theoretisch kader is opgebouwd uit drie delen.

In het eerste deel schetsen we de ontwikkelingen op het gebied van burgerparticipatie door de jaren heen. We kaderen het begrip burgerparticipatie af en we geven dit een plaats in de context van het beleidsproces. We beschrijven de principaal/agent theorie om de doorwerking van beleid in de uitvoering te kunnen beoordelen.

In het tweede gedeelte beschrijven we knelpunten die zich voordoen op het gebied van burgerparticipatie. We komen tot de conclusie dat een echte verbetering van burgerparticipatie vraagt om een andere kijk, een paradigmashift.

Op basis van de complexiteitstheorie introduceren we in het derde deel een nieuw paradigma voor burgerparticipatie. We creëren een tweede toetsingskader. Met behulp van dit kader gaan we bij de gemeente Etten-Leur en Breda na in hoeverre invulling wordt gegeven aan burgerparticipatie nieuwe stijl.

We sluiten dit hoofdstuk af met een conceptueel model waarin we de kernbegrippen van de hiervoor genoemde theorieën en hun onderlinge relaties tot uitdrukking brengen.

2.2 Burgerparticipatie

2.2.1 Burgerparticipatie door de jaren heen

Burgerparticipatie kent een ruime geschiedenis. De ontwikkeling van participatie door de jaren heen lichten we hierna toe. Voor deze beschrijving is aansluiting gezocht bij de onderverdeling die Innovatiecentrum Inaxis hanteert. Deze instantie heeft de ontwikkeling van burgerparticipatie onderverdeeld naar een drietal generaties burgerparticipatie. Burgerparticipatie begon in de jaren '70 met inspraak in beleid dat door de burger werd afgedwongen. Dit wordt, analoog aan de indeling van Inaxis, als eerste generatie burgerparticipatie aangemerkt (Kilic, 2008:1).

In de jaren '90 ontstond de tweede generatie burgerparticipatie. De overheid betreft burgers actief bij de ontwikkeling van beleid. Burgers worden vroegtijdig betrokken om met interactieve beleidsvorming en coproductie het beleid mede vorm te geven. De verwachting bestond dat dit enerzijds zou resulteren in beter beleid en anderzijds het draagvlak voor het ingezette beleid zou vergroten. Deze tweede generatie burgerparticipatie, waarbij sprake is van interactieve beleidsvorming en coproductie, wordt vandaag de dag in het lokaal bestuur veel toegepast. Na de eeuwwisseling ontstaat een nieuwe, derde vorm van burgerparticipatie.

Deze stroming legt het accent op de burger die kansen ziet in zijn of haar omgeving en daaraan zelf, of met andere burgers, invulling geeft. De definitie van de derde generatie burgerparticipatie die wij in deze scriptie hanteren luidt: *‘Derde generatie burgerparticipatie ontstaat als de burger kansen ziet in zijn omgeving en zelf of samen met andere burgers werkt aan de ontwikkeling van iets moois op straat, in de wijk en de stad. De overheid kan een rol hebben bij derde generatie burgerinitiatieven, maar dat hoeft niet. Het speelt in eerste instantie tussen burgers en burgers, en de overheid komt in beeld als de burgers de overheid nodig hebben (Kilic, 2008:2)’.*

Bij de eerste en tweede generatie ligt het initiatief bij de overheid en worden burgers betrokken bij beleidsvorming en beleidsontwikkeling, bij de derde generatie gaat het om participatie van de burger in de samenleving in brede zin (Kilic, 2008:2). Burgers participeren in de straat, de wijk en de stad. Burgerinitiatieven van de derde generatie ontstaan vanuit een gevoel van verantwoordelijkheid van burgers ten aanzien van de woon- en leefomgeving. Vanuit dat gevoel werken burgers actief aan een leukere, mooiere of juist schonere straat, wijk of stad. Bij deze derde vorm van burgerparticipatie gaat het over hoe de burger haar zelfredzaamheid en haar eigen zelforganiserend vermogen toont. De burgers organiseren buurtfeesten of straatbarbecues waarmee de sociale cohesie wordt bevordert (betrokken bij woon- en leefomgeving en elkaar leren kennen), of sociale acties waarmee sociale voorzieningen worden behouden. Bij derde generatie burgerparticipatie verwelkomt de lokale overheid de initiatieven van de burger, geeft zij ruimte en ondersteunt en faciliteert zij als dat nodig is (Kilic, 2008:2).

Zoals we hiervoor hebben gezien heeft burgerparticipatie in de afgelopen decennia een ingrijpende ontwikkeling doorgemaakt. Ontwikkelingen die de burger steeds meer beïnvloedingsruimte geven. Was er aanvankelijk sprake van inspraak van burgers bij voorgenomen plannen van de overheid, in de loop der tijd is dit veranderd en is het de burger die steeds vaker het initiatief neemt.

2.2.2 Begrip burgerparticipatie

Burgerparticipatie is een begrip dat op verschillende manier kan worden uitgelegd. Het is daarom van belang dat we beschrijven wat we in dit onderzoek onder het begrip burgerparticipatie verstaan. Edelenbos definieert burgerparticipatie als: *“het vroegtijdig betrekken van burgers en andere belanghebbenden bij de vorming van beleid, waarbij in openheid en op basis van gelijkwaardigheid en onderling debat problemen in kaart worden gebracht en oplossingen worden verkend die van invloed zijn op het uiteindelijke politieke besluit”* (Edelenbos, 2000:39). De Vereniging Nederlandse gemeente hanteert de volgende definitie: *‘Burgerparticipatie is het proces waarbij gemeente, betrokken burgers en eventueel externe deskundigen via een open houding naar elkaar en een vooraf besproken aanpak samen vorm en inhoud geven aan (delen van) plannen of beleid. Het proces is gericht op het benutten van elkaars deskundigheid en het verhogen van draagvlak voor te nemen beslissingen’* (Handboek burgerparticipatie, 2009:4).

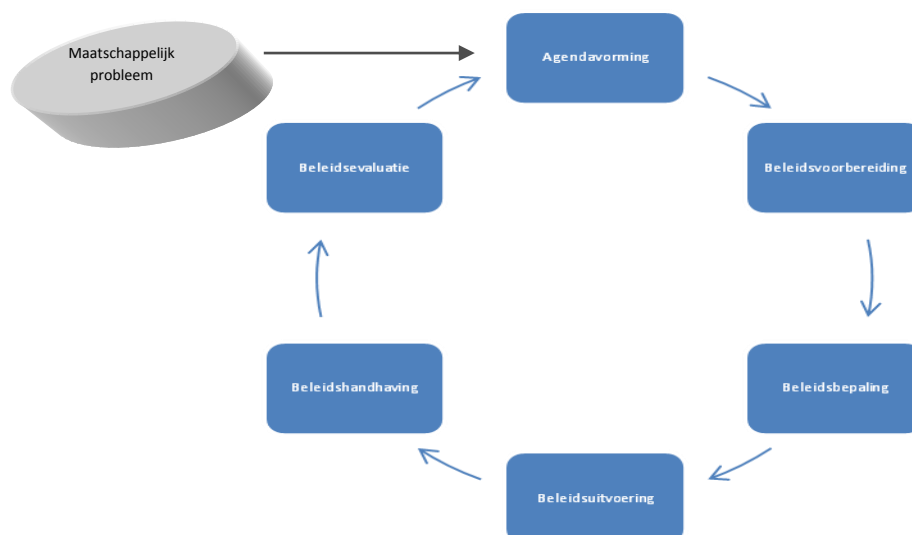
In dit onderzoek wordt de definitie van de Vereniging Nederlandse Gemeenten gehanteerd, omdat deze definitie in het midden laat wie de initiatiefnemer is. Dit kan zowel de burger zijn die wordt ondersteund door de lokale overheid, als de gemeente die wordt ondersteund door de burger.

Het gaat hier niet alleen over beleid of (delen van) plannen die top-down (overheid-burger) tot stand komen, maar ook over beleid of plannen die bottom-up (burger-overheid) worden gerealiseerd. De gehanteerde definitie beperkt zich niet tot beleid, maar richt zich ook op (delen van) plannen waarin de burger een rol heeft.

2.2.3 Momenten van participatie

Bij de totstandkoming van beleid kunnen burgers op verschillende momenten betrokken worden. Deze momenten komen tot uitdrukking in de beleidscyclus. Van (delen van) plannen waarbij sprake is van burgerparticipatie kan, al dan niet als een onderdeel van beleid, ook aangegeven worden op welk moment burgers betrokken worden analoog aan de fasen van de beleidscyclus. Bijvoorbeeld beleid dat gericht is op de verbetering van leefbaarheid kan verschillende (delen van) plannen bevatten die daar invulling aan geven. De beleidscyclus, als rationele weergave van het beleidsproces, kan behulpzaam zijn bij het duiden van het moment waarop burgers betrokken worden/zijn.

Beleed is iets dat niet op zichzelf staat, maar brengt een aantal processen voort. Processen maken onderdeel uit van de zogeheten beleidscyclus. Deze rationele cyclus begint met de agendavorming. Dit is de vertaling van een maatschappelijk probleem in een politiek probleem. Vervolgens vindt de beleidsvoorbereiding plaats waarbij gekeken wordt naar de oorzaken die ten grondslag kunnen liggen aan het maatschappelijke probleem. In de beleidsbepaling wordt vervolgens vastgesteld welke maatregelen moeten worden genomen in de vorm van beleid. Op het moment dat het beleid is vastgesteld volgt de beleidsuitvoering. Om vast te stellen of er daadwerkelijk uitvoering wordt gegeven aan het beleid kan worden overgegaan tot handhaving. Na verloop van tijd worden de effecten van het ingezette beleid geëvalueerd in de zogeheten fase van beleidsevaluatie. Deze laatste fase kan leiden tot aanpassing van beleid of tot nieuw beleid waarmee de cyclus weer rond is (Bekkers, 2007:61). Hiernavolgend figuur illustreert de beleidscyclus.



Figuur 2.1: Beleidscyclus

Deze beleidscyclus is behulpzaam bij het inzichtelijk maken van het moment dat burgers betrokken worden. Naast het moment waarop burgers betrokken worden, kan ook gekeken worden naar de mate waarin burgers invloed hebben uitgeoefend.

2.2.4 De participatieladder

De relatie van de overheid met de burger is door de jaren heen veranderd. De hierin opgetreden verandering zien we terug in burgerparticipatie. We nemen een overheid waar die de burger steeds meer ruimte biedt. Burgerparticipatie heeft vooral de laatste dertig jaar een grote rol gespeeld. Waar tot de jaren '70 sprake was van indirecte participatie zien we nu verschillende vormen van indirecte participatie en directe participatie. Kenmerkend voor de indirecte participatie van dertig jaar geleden was het achteraf beoordelen van de overheidsplannen door de burger. Dit door gebruik te maken van het stemrecht, inspraak en petitierecht. Sinds de jaren '70 is de roep om meer directe invloed op beleid uit te kunnen oefenen, toegenomen. Zoals we hiervoor al hebben gezien, ontstonden er andere vormen van participatie. Burgers kunnen op meerdere manieren participeren en daarmee invloed uitoefenen op het beleid of (delen van) plannen van de overheid. Vormen van burgerparticipatie kunnen op verschillende momenten in het besluitvormingsproces voor komen. Om de mate van invloed die burgers kunnen uitoefenen te meten, zijn verschillende participatieladders ontwikkeld. Arnstein heeft in 1969 een participatieladder ontwikkeld. Vervolgens zijn er van verschillende auteurs meerdere participatieladders verschenen. Een veelgebruikte participatieladder is die van Edelenbos en Monnikhof (Edelenbos et al., 2006:21). In deze participatieladder onderscheiden zij vijf gradaties, te weten: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen. De rol die de burger heeft, of de mate waarin een burger invloed kan uitoefenen, verschilt in elke gradatie, dit geldt eveneens voor de rol van het (lokaal) bestuur. De gradaties van burgerparticipatie, de rol van de burger en de rol van het (lokaal) bestuur zijn door Edelenbos en anderen samengebracht in één tabel. Deze tabel geeft een duidelijk overzicht en passen we toe bij de beoordeling van burgerparticipatie in de gemeenten Etten-Leur en Breda.

Participatieladder	Rol van burger	Rol van bestuur
Participant wordt niet betrokken	Geen	Voert zelfstandig beleid verschaft hierover <u>geen</u> informatie
1. Informeren (eerste generatie)	Burger wordt voorgelicht en levert zelf geen input	Voert zelfstandig beleid verschaft hierover informatie
2. Raadplegen (eerste generatie)	De burger als geconsulteerde gesprekspartner	Het bestuur bepaalt het beleid, wel wordt de burger de mogelijkheid geboden commentaar te geven, consequenties hoeven hier niet aan verbonden te worden
3. Adviseren (tweede generatie)	De burger als adviseur	Het bestuur bepaalt het beleid, het staat daarbij open voor ideeën en oplossingen
4. Coproduceren (tweede generatie)	a) Medebeslisser (binnen randvoorwaarden) b) Samenwerkingspartner (o.b.v. gelijkwaardigheid)	a) Bestuur stelt beleid vast binnen de vooraf gestelde randvoorwaarden waarbinnen de burger meebeslist. b) Bestuur besluit samen met participant o.b.v. gelijkwaardigheid
5. Meebeslissen (derde generatie)	De burger als initiatiefnemer	Het bestuur biedt ondersteuning waar nodig en laat de besluitvorming over aan de participanten

Figuur 2.2: Mate van participatie en rol van burger en bestuur (Edelenbos et al., 2006:21)

Trede vijf van deze participatieladder gaat uit van meebeslissen. Tegenwoordig kan er zelfs worden gesproken over burgers die initiatief nemen, beslissen en de uitvoering voor hun rekening nemen. Ondersteuning door de lokale overheid wordt geboden waar de burgers dat nodig of noodzakelijk achten. Een zesde trede waarin de burger beslist en de overheid eigenlijk participeert, lijkt in het heden een wenselijke toevoeging gegeven de trends & ontwikkelingen. In de operationalisering zal hier aandacht aan besteed worden.

De beleidscyclus en de participatieladder maken het mogelijk om het moment te bepalen waarop burgers worden betrokken, de mate waarin zij betrokken worden vast te stellen en inzicht te krijgen in de rollen die burger en (lokaal) bestuur vervullen. Het is van belang de effectiviteit van burgerparticipatie vast te stellen. In de volgende paragraaf gaan we hier op in.

2.2.5 Effectiviteit van burgerparticipatie

Burgerparticipatie wordt om verschillende redenen toegepast. Zo kennen gemeenten een (democratische) wettelijke plicht om burgers bij de ontwikkeling van beleid te betrekken. Verder leeft de gedachte dat de veronderstelde kloof tussen burger en overheid wordt verkleind door het versterken van de democratie door burgerparticipatie (Edelenbos et al, 2005:11). Een derde reden is die van de afhankelijkheid van de overheid van burgers om beleid uit te kunnen voeren. De overheid is daarbij met name afhankelijk van de kennis en daarmee het probleemoplossend vermogen waarover burgers beschikken.

Participatie kan op verschillende momenten plaatsvinden. De mate van participatie door burgers kent diverse vormen, variërend van weinig tot veel betrokkenheid. Dit betekent ook dat de rol van de burger en het (lokaal) bestuur verandert, afhankelijk van de mate waarin burgers betrokken worden in een participatieproces. Om voorstaande te verduidelijken wordt dit hierna uitgewerkt.

Voor de beantwoording van de vraagstelling is het van belang om in kaart te brengen hoe de effectiviteit van burgerparticipatie kan worden gemeten, ofwel welke beoordelingscriteria er te ontlenen zijn aan de beschikbare theorie.

Verschiedende aspecten van effectiviteit kunnen worden onderscheiden, te weten (Edelenbos et al., 2005:10-11);

1. kwaliteit van beleid;
2. snelheid van de besluitvorming;
3. draagvlak van beleid;
4. legitimiteit van beleid;
5. representativiteit van beleid;
6. daarnaast wordt in de participatiewijzer nog ingegaan op de betrokkenheid van burgers (Participatiewijzer, 2011).

Uit de definitie blijkt dat het bij burgerparticipatie niet alleen over beleid gaat, maar ook over de totstandkoming van plannen of delen daarvan. Daar waar gesproken wordt over beleid kan daarom ook worden verstaan (delen van) plannen.

Kwaliteit van beleid

In dit verband speelt de vraag in hoeverre beslissingen voldoen aan de verwachtingen die eraan ten grondslag lagen. Het kan hier dus ook gaan over het al dan niet realiseren van de geformuleerde doelstellingen.

Snelheid van de besluitvorming

De vraag is of er in voldoende mate is geïnvesteerd in de voortgang van een proces. Hierbij valt te denken aan het aanstellen van een soort van projectleider. Ook valt hierbij te denken aan knopen die op tussengelegen momenten doorgelicht worden, al dan niet door de overheid, teneinde de snelheid van het participatieproces te borgen.

Legitimiteit van beleid

Legitimiteit valt uiteen in legaliteit en een goede en juiste beslissing. Legitimiteit kan omschreven worden als *'to be considered lawful, just or rightful'* (Bekkers, 2007:369).

Legaliteit gaat over het in overeenstemming zijn met in de wet- en regelgeving opgenomen normen, regels en procedures. Een goede en juiste beslissing kan in de context van burgerparticipatie worden beschouwd als de mate waarin de bijdragen van burgers vanuit participatiebijeenkomsten zijn terug te vinden in het beleid, waarmee het gelegitimeerd is door burgers. Het gaat hier niet over een achteraf legitimatie door middel van verkiezingen, maar juist over een directe legitimatie van beleid.

Draagvlak van beleid

De vraag is of er voldoende steun is voor een voornemen, een beslissing of een breder beleidsprogramma (Graaf, 2007:1). Voldoende draagvlak voor besluiten sluit daarmee ook in grote mate aan bij de legitimiteit van beleid. Voldoende draagvlak voor keuzen, betekent dat plannen kunnen worden uitgevoerd en deze vooraf zijn gelegitimeerd.

Representativiteit van beleid

De vraag is of de burgers die participeren in voldoende mate representatief zijn. Met andere woorden, zijn zij die participeren een afspiegeling van alle belanghebbenden? Vaak is het een select gezelschap dat zich geroepen voelt te participeren (veelal hoger opgeleide mensen).

De vraag is of ook andere, op voorhand minder geïnteresseerde burgers, betrokken worden. Immers zij zijn van invloed op de representativiteit van het beleid dat tot stand komt.

Betrokkenheid van burgers

De vraag is of burgers zich daadwerkelijk betrokken voelen bij beleid. Betrokkenheid die zich uit in de mate waarin zij zich kunnen identificeren (terugzien van eigen inbreng) met het beleid of (delen van) plannen die tot stand komt/komen door inbreng van burgers.

2.2.6 Doorwerking beleid in uitvoering

Bij het beoordelen van burgerparticipatie onderzoeken we hoe dit beleidsmatig, maar ook in de praktijk verloopt. De situatie kan ontstaan dat er beleidsmatig veel beloften aan de burger worden gedaan, maar dit in de praktijk niet wordt doorgevoerd. Met andere woorden, in hoeverre verloopt de uitvoering volgens de beleidsuitgangspunten?

Verschillen tussen beleid en uitvoering kunnen worden verklaard door de zogeheten principaal-agent theorie. Beleid wordt voorbereid door beleidsambtenaren. Dit wordt vastgesteld door bestuurders en volksvertegenwoordigingen en vervolgens zijn er weer andere ambtenaren die hieraan uitvoering geven. De beleidsbepalers (principaal) mogen van hun uitvoerders (ambtenaren/ agent) verwachten dat zij zich inzetten om het beleid uit te voeren conform de verwachtingen en randvoorwaarden zoals deze zijn vastgelegd in beleidsteksten. De beleidsbepalers kunnen hier echter niet van op aan. De zogeheten principaal-agenttheorie suggereert dat de uitvoerders van beleid over belangrijke machtsmiddelen beschikken die hen in staat stellen om zich te onttrekken aan de controle van de beleidsbepalers. De uitvoerders zijn veelal met velen, beschikken over kennis uit het uitvoeringsveld en onderhouden soms relaties met cliënten van het beleid. Vanuit de wereld van de beleidsmakers zijn de meer complexe zaken in de stad moeilijk in detail te overzien.

De uitvoerders zijn de belangrijkste bron van informatie met betrekking tot wat zich in de beleidsuitvoering afspeelt. Met de informatie die de beleidsuitvoerders geven kunnen zij spelen om zodoende hun eigen belangen en overtuigingen te dienen. Duidelijk is dat beleidsuitvoerders over een zekere mate van beleidsvrijheid beschikken waardoor 'agency losses' kunnen optreden.

De ruis in de communicatie tussen principaal en agent, al dan niet bewust, is voor de één een verstoring van het proces waarin de beleidsregels naadloos worden uitgevoerd. De ander ziet het juist als een methode om los te komen van de politieke waan van de dag, die in de wereld van beleidsbepalers zou heersen. Beleidsuitvoerders hebben tot slot behoefte aan een balans tussen de taken die opgelegd worden door de politiek en de beschikbaar gestelde middelen door deze politiek. Daarnaast hebben zij ook een behoefte aan een zekere mate van voorspelbaarheid in de wijze van aansturing, waardoor er niet een plotseling andere uitvoering wordt verwacht. In de praktijk zullen beleidsuitvoerders dus moeten balanceren tussen, enerzijds de normatieve eis van loyaliteit en transparantie tegenover hun principalen (de politiek), en anderzijds de meer praktische eis van een zekere mate van autonomie en stabiliteit in de uitvoering (Bovens et al., 2007:197).

Het voorgaande maakt duidelijk dat er verschillen kunnen ontstaan tussen beleidsmatige uitgangspunten en de uitvoeringspraktijk. In ons onderzoek beoordelen we in hoeverre hiervan, bij de gemeenten Etten-Leur en Breda, sprake is.

2.2.7 Analyse kader deel 1

De hiervoor beschreven theorie over burgerparticipatie is verwerkt in analysekader deel 1. Met dit kader gaan we na hoe het beleid op het gebied van burgerparticipatie luidt. Maar ook, op welke wijze de uitvoering verloopt en of de beoogde effecten worden gerealiseerd. Voor de uitvoering gaan we na welke trede van de participatieladder is toegepast, welke rol de burger en het lokaal bestuur daarin heeft en het moment waarop de burger participeert. Hanteren de gemeenten waar mogelijk de hoogste ladder, die de meeste ruimte biedt aan burgers? Daarnaast beoordelen we in hoeverre de beoogde effecten van burgerparticipatie zijn bereikt en beoordelen de criteria zoals we in de vorige paragraaf hebben beschreven. Onderstaande tabel vormt analysekader deel 1. In het volgende hoofdstuk, waarin de operationalisering aan bod komt, lichten we de wijze van toepassing van dit analysekader verder toe.

Beleid/ (delen van) plannen	1.Betekenisgeving	2.Doelstellingen (gewenste effecten)	3.Mate van participatie	4.Moment van participatie	5.Rol gemeente	6.Rol burger
A						
B						
C						

Figuur 2.3 Analyse kader deel 1

Met behulp van bovenstaand kader wordt het algemeen beleid per gemeente doorgelicht. Dit zal gebeuren aan de hand van de toetsingselementen die in het analysekader deel 1 zijn opgenomen. De elementen van het analysekader worden toegepast op zowel het algemene beleid (nota burgerparticipatie) als op een aantal concrete cases. Het algemene beleid geeft aan wat de gemeente wenst te doen op het gebied van burgerparticipatie de komende jaren. Dit beleid, in de vorm van bijvoorbeeld een raadsprogramma of een nota burgerparticipatie, staat aan de basis van de daadwerkelijke uitvoering van burgerparticipatie. De toetsingselementen: betekenisgeving, doelstellingen en de rol van zowel gemeente als burger zijn op dit algemene beleid toe te passen. Vanuit dit algemene beleid ontstaat een beeld van de gedachten en uitgangspunten op het gebied van burgerparticipatie.

We kijken niet alleen naar het beleid, maar beoordelen ook de uitvoering. We onderzoeken een aantal praktijkcases. Hetzelfde analysekader wordt hiervoor toegepast. Op die manier achterhalen we of het beleid op het gebied van burgerparticipatie doorwerkt in de uitvoering. We vergelijken niet beleid en de uitvoering, maar we stellen met het kader ook vast in welke mate burgerparticipatie wordt toegepast.

Het gebruik van analysekader deel 1 levert het onderzoek de volgende inzichten op:

- De betekenis die door een gemeente wordt gegeven aan burgerparticipatie. Wat wordt verstaan onder burgerparticipatie, bepaalt in hoge mate de richting die een gemeente wenst uit te gaan;
- De doelen die met burgerparticipatie door een gemeente worden nagestreefd. Deze kunnen in relatie worden gebracht met de in het theoretisch kader genoemde effecten;

- De mate waarin de burger betrokken wordt ofwel de mate van participatie. Dit kan zowel worden vastgesteld in de voornemens (de nota) als de daadwerkelijke uitvoering;
- Het moment waarop de burger in de beleidscyclus betrokken wordt;
- De rol die de gemeente aanneemt en de rol die in dat verband voor de burger is weggelegd.

2.3 Paradigmashift noodzakelijk

In de afgelopen jaren hebben gemeenten veel aandacht geschonken aan burgerparticipatie. Participatieladders worden in verschillende vormen door gemeenten toegepast en door middel van inspraak, wijkbijeenkomsten etc. worden burgers door de overheid betrokken. Verschillende adviesbureaus bieden ondersteuning aan om burgerparticipatie tot een succes te maken. Vanuit het Rijk zijn er ook verschillende stimuleringsmaatregelen om gemeenten te bewegen burgers beter te betrekken. Subsidies en ondersteuning bij proefprojecten zijn daar voorbeelden van. Toch blijkt uit verschillende onderzoeken dat burgerparticipatie niet voldoet aan de verwachtingen. Burgers zijn nog steeds ontevreden over de wijze waarop ze worden betrokken. In deze paragraaf beschrijven we de problemen die zich op het gebied van burgerparticipatie voordoen.

We gaan eerst in op de resultaten van enkele onderzoeken. We staan daarna stil bij een verschuiving in de rolopvatting van de overheid. De relatie tussen de overheid en andere partijen, waaronder die met de burger, verandert. Dit stelt eisen aan de overheid, een overheid die moet veranderen. Echter, we zien nog steeds veel gemeenten die veel in eigen beheer bedenken en uitvoeren en weinig ruimte bieden aan burgers. Participatie door burgers wordt hierdoor belemmerd.

De overheid moet weten wat er leeft in de samenleving. Een groot gedeelte van de opinievorming vindt plaats op het internet en andere moderne media. Burgers vinden elkaar steeds gemakkelijker en zijn in staat om hun wensen op die manier collectief te articuleren. De gemeente moet deze nieuwe omgeving goed volgen om bijvoorbeeld te beoordelen op welke wensen kan worden ingespeeld.

De noodzakelijke verandering van de overheid kan prima samengaan met de meer assertieve burger, die gebruik maakt van technologische ontwikkelingen. Het voorgaande leidt voor de gemeente wel tot een toename van de complexiteit omdat er bij vraagstukken meer partijen zijn betrokken en deze in staat zijn om zelfstandiger te opereren.

De afgelopen periode heeft aangetoond dat de enkele toepassing van nieuwe methoden, technieken of nog meer inspraak, niet leiden tot de gewenste verbetering van burgerparticipatie. Een echte verbetering vraagt om een andere kijk op burgerparticipatie. In de volgende paragraaf introduceren we daarom een nieuw paradigma voor burgerparticipatie. Voordat we dat perspectief toelichten staan we in deze paragraaf eerst stil bij de huidige problemen op het gebied van burgerparticipatie.

2.3.1 Landelijke onderzoeken

Een onderzoek van de Nationale Ombudsman in 2009 toont aan dat burgerparticipatie niet voldoet aan de verwachtingen. De resultaten van de Nationale Ombudsman spreken wat dat betreft boekdelen. In het onderzoeksrapport 'we gooien het de inspraak in' worden de kwetsbare punten in het participatieproces vanuit de burgers benoemd. De Ombudsman onderkent de volgende kritiekpunten (Brenninkmeijer, 2009:IV):

- Bij de burgers wordt de indruk gewekt dat zij kunnen/ mogen participeren terwijl de politiek al heeft besloten.
- De burgers worden in een dermate laat stadium betrokken dat zij geen invloed meer kunnen uitoefenen.
- De gemeente organiseert dan wel burgerparticipatie, de inbreng van burgers wordt genegeerd.
- De gemeente kiest voor een zeer procedurele en formele benadering en gaat dus niet in gesprek met burgers.
- Informatie wordt door de gemeente niet aan burgers verschaft, waardoor zij onverwacht worden geconfronteerd met de uitvoering van het besluit.
- Door het gebrek aan informatie die burgers ervaren stroken verwachtingen niet met de uitkomsten, hetgeen teleurstelling teweeg brengt.
- De gemeente handelt onzorgvuldig daar waar het betrekken van belanghebbenden betreft en het informeren van de buurtbewoners.
- Burgers kunnen moeilijk inschatten wat een besluit precies behelst, dit komt omdat de gemeente onduidelijke en onvolledige informatie verschaft.

Uit het voorgaande blijkt dat het betrekken van burgers nog niet goed uit de verf komt. Voorgaande aandachtspunten hebben voor een groot gedeelte betrekking op de wijze waarop het proces van burgerparticipatie verloopt. Het hiervoor geschetste beeld van de Ombudsman komt overeen met de resultaten van een onderzoek van Burger@overheid.nl, de voorganger van Burgerlink. Mensen willen wel meedenken, maar de manier waarop dat nu gebeurt, sluit niet aan bij de verwachtingen.

Uit het onderzoek blijkt dat burgers niet weten waar ze moeten zijn, worden onvoldoende geïnformeerd en horen vaak niet wat er met hun bijdragen is gebeurd. Tweederde van de geïnterviewden wil graag participeren via internet. Bij degenen die hiermee ervaring hebben opgedaan, neemt de interesse toe.

2.3.2 Overheid in spagaat

Op basis van een tweetal onderzoeken is hiervoor ingegaan op problemen die zich bij burgerparticipatie voordoen. Burgerparticipatie is niet alleen toe aan vernieuwing omdat processen op het gebied van participatie niet goed verlopen, maar komt ook voort uit de andere rol die door de burger van de overheid wordt verlangd. De mate van burgerparticipatie illustreert de relatie tussen de overheid en burger.

We zien een ontwikkeling van een overheid die steeds het initiatief nam en richting bepaalde, naar een overheid die met partners, waaronder burgers, samen maatschappelijke vraagstukken moet oplossen.

De hiervoor beschreven wijziging die van de gemeente wordt gevraagd, wordt getypeerd als een verschuiving van overheidssturing naar samenlevingssturing. Vanuit een sturingsbenadering kan de verandering in de relatie worden gekwalificeerd als een overgang van een rol van 'government' naar 'governance'. De grenzen van sturing op basis van een topdownbenadering en éézijdige coördinatie vanuit de overheid zijn al decennia terug bereikt (Teisman, 1995; 201). In de huidige netwerksamenleving is de overheid in sterke mate afhankelijk van maatschappelijke, particuliere en private actoren om beleid effectief, efficiënt en gezaghebbend te formuleren en uit te voeren (Castells, 2000:77).

Sturing van beleid op grond van eenrichtingsverkeer van de overheid naar de maatschappij verandert naar sturing van beleid, uitgevoerd door een netwerk van private, maatschappelijke en publieke organisaties. Als gevolg hiervan zijn de grenzen tussen het publieke en het private domein aan het vervagen. Een verandering van de overheid als sturende actor, naar een rol waarbij de overheid slechts één van de sturende actoren is en de burger één van de partners daarin (Ossewaarde, 2007:494). In toenemende mate is er sprake van een overheid die steeds meer op samenwerking is gericht met allerlei andere partijen, organisaties, bedrijven en burgers. Interactieve beleidsvorming is een uitingvorm van governance. Tegenwoordig worden besluiten steeds meer genomen op basis van samenwerking en met inbreng van standpunten en ideeën van allerlei actoren, in plaats dat volksvertegenwoordigers besluiten nemen. De eerder beschreven ontwikkeling, die burgerparticipatie heeft doorgemaakt, geeft uitdrukking aan de hiervoor geschetste veranderde rolopvatting van de overheid.

De hiervoor geschetste ontwikkeling naar een governancebenadering van de overheid zien we de laatste jaren aan belangstelling winnen als gevolg van het financiële klimaat. Een overheid die, vanuit het oogpunt van bezuinigingen, meer taken moet overlaten aan burgers. De naam van het regeerakkoord 'vrijheid en verantwoordelijkheid' illustreert de andere rolopvatting. In het regeerakkoord komt de terugtrekkende overheid onder meer tot uitdrukking in de volgende passage: *'Dit kabinet gelooft in een overheid die alleen dat doet wat zij moet doen, liefst zo dicht mogelijk bij mensen'*.

Ook in het buitenland kan deze rol van de overheid worden waargenomen. In hoofdstuk één hebben we de Big Society stroming toegelicht. Deze stroming kan in Nederland rekenen op warme belangstelling. Deze uitgangspunten hebben inmiddels ook bij gemeenten navolging gekregen. In de raads- en collegeprogramma's zien we soortgelijke uitgangspunten terugkomen.

Voor de noodzakelijke transformatie van een sturende naar een faciliterende gemeente is het noodzakelijk dat de overheid niet alles vooraf bedenkt en uitvoert, maar de burger ruimte geeft. Als de gemeente daartoe niet bereid is, zullen knelpunten op het gebied van burgerparticipatie blijven optreden.

2.3.3 Technologische ontwikkelingen

Tegenwoordig zien we dat publieke participatie niet alleen wordt toegepast als vorm van democratische legitimiteit of het verhogen van draagvlak maar juist ook om de uitvoering van publieke taken effectiever en efficiënter te laten verlopen.

Vanaf de jaren '90 zien we dat moderne informatie- en communicatietechnologieën steeds meer in handen komen van burgers en civiele partijen. De ongelijke informatiepositie van burgers ten opzichte van de overheid komt daarmee tot een einde. Eind jaren '90 mondt dit uit in eParticipatie bewegingen die samengaan met de ontwikkeling van eGovernment waarin de overheid zich steeds meer toelegt op elektronische dienstverlening en een elektronische informatievoorziening. Duidelijk wordt dat het publiek zichzelf informeert en organiseert met dezelfde sociale media als de overheid. Het publiek wordt door eenzelfde informatiepositie als de overheid steeds gelijkwaardiger aan de overheid. Door de opkomst van ICT is het mogelijk grote groepen mensen te laten participeren waarmee het democratische gehalte van nieuwe vormen van gezamenlijk bestuur (co-bestuur) en zelfbestuur groot is (TNO, 2010:12).

Als complexiteit haar wortels heeft in de interactie tussen agents, dan verwachten we daarin een toename omdat systemen meer worden blootgesteld aan veranderingen die interactie zullen intensiveren. Dat is precies wat de informatierevolutie doet, het vermindert de barrières voor interactie tussen processen die voorheen van elkaar waren geïsoleerd in tijd of in plaats. Informatie kan worden gezien als een bemiddelaar voor interactie. Omdat de kosten voor vermeerdering en opslag naar beneden gaan leidt dit tot een inherente toename van interactie. Een informatierevolutie verwekt daarom een complexiteitsrevolutie (Axelrod en Cohen, 2000:26).

2.3.4 Toename complexiteit

Zoals we eerder hebben gezien leidt de andere rol van de overheid, met meer actoren en een grotere afhankelijkheid en de technologische ontwikkelingen, voor een toename van complexiteit. Het antwoord op het omgaan met deze complexiteit wordt niet gevonden in een nieuwe participatieladder of de enkele uitvoering van de aanbevelingen van de hiervoor aangehaalde onderzoeken. Het vraagt om een andere benadering. We lichten dat hierna toe.

Vanuit een rationele benadering richten onderzoeken op het terrein van burgerparticipatie zich in de meeste gevallen op de wijze waarop burgerparticipatieprocessen verlopen. De procesgerichte aanbevelingen van het onderzoek van de Nationale Ombudsman illustreren dit. Het eerder beschreven analysekader 1 in dit onderzoek is daar ook een voorbeeld van.

Op basis van deze paragraaf komen we tot de conclusie dat een aantal ontwikkelingen leidt tot een grotere mate van complexiteit. Vanuit het doel van dit onderzoek (het doen van aanbevelingen voor het optimaliseren van gemeentelijk burgerparticipatiebeleid door de uitvoering van dit beleid en de effecten daarvan, vanaf 2008 tot nu toe, binnen een tweetal gemeenten te beoordelen, deze af te zetten tegen nieuwe ontwikkelingen en deze met elkaar te vergelijken) is de procesgerichte onderzoeksscope (analysekader 1) te beperkt. De nadruk ligt in die benadering teveel op het rationele besluitvormingproces en heeft te weinig oog voor de dynamiek van de samenleving.

Het voorgaande laat zien dat nieuwe methoden, technieken of nog meer inspraak niet leiden tot de gewenste verbetering van burgerparticipatie. Een echte verbetering vraagt om een andere kijk op burgerparticipatie. In de volgende paragraaf introduceren we een nieuw paradigma voor burgerparticipatie.

2.4 Van participatie naar maximalisatie

Hiervoor beschreven we de problemen die zich voordoen op het gebied van burgerparticipatie. We zien dat de gemeente wordt geconfronteerd met een toename van complexiteit. Ogenscheinlijk maakt dit de opgave voor de gemeente nog groter. Echter, complexiteit hoeft geen nadeel te zijn, maar biedt kansen. Op basis van de literatuur op het gebied van complexiteit zien we mogelijkheden om complexiteit te benutten.

Aan de hand van de complexiteitstheorie creëren we een nieuw paradigma voor burgerparticipatie en noemen dit burgermaximalisatie. We zien hoe zelforganisatie en participatie hiermee kunnen worden versterkt. Het concept zelforganisatie is in dit onderzoek van groot belang omdat dit de overheid kans biedt om burgers meer ruimte te geven en zelf een stap terug te doen. *'Zelforganisatie is het proces waarbij actoren zonder sturing of controle van buitenaf hun handelen op elkaar afstemmen, waardoor op de lange termijn min of meer gestolde interactie- of handelingspatronen ontstaan'* (Teisman, Gerrits en Van Buuren, 2009:9). Zelforganisatie is het ontstaan van stabiele structuren zonder dat daarbij sturing van buitenaf optreedt. In de economie wordt zelforganisatie getypeerd als 'de onzichtbare hand'.

Zelforganisatie is een concept dat samenhangt met complex adaptieve systemen (CAS), die van de complexiteitstheorie zijn afgeleid. Variatie en complexiteit zijn voorwaarden om een CAS goed te laten functioneren en daardoor zelforganisatie te stimuleren. De hiervoor gehanteerde begrippen lichten we hieronder in hun onderlinge samenhang toe.

2.4.1 Complexiteitstheorie

De ideeën over de complexiteitstheorie zijn het resultaat van eerdere theorieën en binnen de bestuurskunde ervaren problemen (Teisman 2007:36). De theorie ligt in het verlengde van de overgang van government naar governance. De complexiteitstheorie relativeert de sturende rol van de overheid verder. De complexiteitstheorie gaat niet alleen uit van een hoge mate van afhankelijkheid van de overheid ten opzichte van andere actoren, maar de complexiteitstheorie onderkent ook dat besluitvormingsprocessen grillig en onvoorspelbaar verlopen.

De complexiteitstheorie omvat ook het concept zelforganisatie. Dit laatste geeft uitdrukking aan het fenomeen dat orde uit het niets kan ontstaan. Een belangrijk aspect, omdat dit een aanknopingspunt kan zijn voor de wens van de overheid om terug te treden. Voordat we ingaan op zelforganisatie lichten we eerst de context van de complexiteitstheorie toe. Volgens de complexiteitstheorie speelt een complex probleem zich af binnen een complex adaptief systeem (CAS). Een CAS wordt door Holland (1995) gedefinieerd als *'a system that emerges over time into a coherent form, and adapts and organizes itself without any singular entity deliberately managing or controlling it'*. Ze kenmerken zich doordat ze zich aanpassen aan veranderende omstandigheden.

In essentie kunnen complexe, adaptieve systemen worden geduid met de volgende sleutelkenmerken: co-evolutie, emergentie en zelforganisatie. Co-evolutie geeft aan dat een complex, adaptief systeem co-evolveert met zijn omgeving (die ook weer uit complexe, adaptieve systemen bestaat), waarbij zowel competitie als coöperatie een rol spelen. Emergentie is het 'spontaan' ontstaan van patronen in het systeem van binnen uit, en zelforganisatie is het vermogen om tot een nieuwe ordening van het systeem (nieuwe structuur) te komen als gevolg van de interne constitutie van het systeem, en niet als gevolg van externe sturing (Rotmans et al., 2005:7).

Om te kunnen spreken van een CAS moet er sprake zijn van verschillende 'agents' die los van elkaar opereren. 'Agents' zijn feitelijk alle componenten binnen een systeem. Zo kan gesproken worden over flora en fauna die onderdeel zijn van het ecosysteem. In het kader van dit onderzoek zijn de volgende verschijningsvormen van 'agents' meer van belang, bijvoorbeeld: individuen, burgers, verenigingen en organisaties. De mate waarin agents zijn verbonden met andere 'agents' en daar informatie en middelen (zoals kennis en kunde) laten doorstromen kan variëren in verschillende niveaus. Dit kan uiteenlopen van zeer intensief tot zeer beperkt. Verschillende 'agents' kunnen elk over een mentaal model beschikken, een model waarin waarden, normen en veronderstellingen worden opgenomen. Vervolgens kunnen deze delen van het mentaal model gedeeld worden onder gelijkwaardige agents (Gemmel & De Raedt, 2008:24).

Het gedrag van een CAS wordt niet veroorzaakt door één entiteit maar eerder door simultane en parallelle acties door 'agents' in het systeem zelf. Burgers en de overheid kunnen worden beschouwd als agents binnen een CAS. Een CAS is dus zelforganiserend en ondergaat daarbij een proces waar nieuwe structuren, patronen en eigenschappen ontstaan zonder dat dit extern aan het systeem wordt opgelegd. Met andere woorden het gedrag van een CAS treedt spontaan op (emergent). Het optreden van emergentie betekent het ontstaan van nieuwe, onverwachtse structuren, patronen, eigenschappen of processen in een zelforganiserend systeem. Het fenomeen van emergentie lijkt een eigen leven te leiden met haar eigen regels, wetten en mogelijkheden (Choi et al., 2001:354). Emergentie kan dus omschreven worden als eigenschappen van een systeem die spontaan ontstaan en niet terug te brengen zijn naar eigenschappen van de samenstellende delen, zonder dat er sprake is van externe sturing. De interactie tussen de delen geeft aanleiding tot nieuwe kenmerken (Gemmel & De Raedt, 2008:25).

2.4.2 Zelforganisatie

Bij de beschrijving van het functioneren van een CAS hebben we hiervoor vastgesteld dat zelforganisatie verwijst naar de dynamische orde die emergent ontstaat in een complex adaptief systeem. Zelforganisatie is overal terug te zien, zowel in het dierenrijk als bij mensen. Zo valt te denken aan een school met vissen, het gedrag van voetgangers bij grote drukte of de spontane hulp die wordt geboden aan landen waar zich rampen hebben voorgedaan.

Deze voorbeelden laten zien dat uit chaos orde kan ontstaan onder invloed van zelforganisatie. De samenleving is ook in staat om zich aan te passen aan onvoorspelbare, grillige omstandigheden.

Om burgerparticipatie te verbeteren kijken we op een andere manier naar de rol van de overheid en de burger. Analoog aan de natuur zien we dat uit het niets bepaalde zaken op de beleidsagenda komen.

De theorie over de complex adaptieve systemen biedt een goed kader om de rol van de burger bij de nieuwe generatie burgerparticipatie nader te analyseren. Bij de eerste generaties burgerparticipatie kreeg de burger van de overheid niet de ruimte. Emergentie en zelforganisatie werden daardoor belemmerd. Eerder hebben we vastgesteld dat het bieden van die ruimte - al dan niet onder druk van de financiële situatie - nu wel wordt overwogen en zelfs geboden. Dit is een belangrijke vereiste om zelforganisatie in een CAS te laten functioneren. In de volgende paragraaf gaan we in op de mogelijkheden om zelforganisatie te stimuleren. Voordat we daarop ingaan gaan we in op de mogelijkheden om taken volledig over te laten aan burgers.

Volledige zelforganisatie

Het autonome vermogen van zelforganisatie maakt het mogelijk dat de overheid de taak niet langer uitvoert, maar overlaat aan burgers. Burgerparticipatie vernieuwen kan door zaken volledig over te laten aan burgers. Dit gaat verder dan burgerparticipatie derde generatie waarbij nog een rol voor de overheid was weggelegd. Bij het overlaten aan burgers ziet de overheid geen enkele rol meer voor zichzelf weggelegd en zal ook niet faciliteren. In aanvulling op de bestaande participatieladder, introduceren we een nieuwe trede op de participatieladder. De vierde generatie burgerparticipatie waarbij er geen rol meer ligt voor de overheid, maar een taak volledig wordt overgelaten aan de burger.

Dit roept direct de vraag op in hoeverre het mogelijk is om taken over te laten aan het private domein. Aan de hand van een aantal voorbeelden laten we zien dat dit mogelijk is.

Shared Space is een voorbeeld van zelforganisatie dat laat zien dat de sturende interventie van de gemeente achterwege kan blijven en dat burgers in staat zijn om – bijvoorbeeld een verkeersprobleem – zelf op te lossen. De Shared Space-filosofie toont aan dat de overheid de mogelijkheden voor zelforganisatie niet benut, het wordt zelfs de kop ingedrukt, door mensen af te leren hun eigen verantwoordelijkheid te nemen. Wat houdt Shared Space in?

Shared Space gaat over de inrichting van de weg, waarbij verkeersborden worden weggehaald, waarna de weggebruikers het met elkaar uitzoeken. De openbare ruimte is vaak een woud aan verkeersborden en andere verkeerskundige aanwijzingen en laat weinig mogelijkheden tot zelforganisatie. De overvloedige verkeerskundige interventies in de openbare ruimte verhogen daarbij de ruimtelijke kwaliteit bepaald niet (InfoNu.nl, 2006).

Shared Space poogt zelforganisatie tot de kern van effectief beleid te maken. Het verlegt de verantwoordelijkheid voor verkeersveiligheid van een overmatig sturende verkeerssector naar de verkeersdeelnemer. De verkeersdeelnemers moeten elkaar meer in acht nemen en beseffen dat zij de ruimte delen. In het kader van de bezuinigingen zien we recent ook andere voorbeelden. De gemeente Arnhem verwijderd vuilnisbakken in de openbare ruimte en doet een beroep op de zelfredzaamheid van burgers. In het licht van het vorenstaande stellen we vast dat als de overheid terugtreedt en ruimte biedt aan burgers voor zelforganisatie. We merken overigens wel op dat de mate en de manier van terugtrekken vanzelfsprekend een politieke keuze is.

Met de hiervoor geschetste theorie en bijbehorende voorbeelden willen we laten zien dat de samenleving in staat is om zaken op te vangen als de overheid volledig terugtreedt.

2.4.3 Zelforganisatie versterken

Wat zijn de mogelijkheden om zelforganisatie te veroorzaken of versterken? In ieder geval niet door mensen op te dragen om de gewenste vormen van samenwerking in praktijk te brengen, dat is immers organiseren en geen zelforganisatie. Om complexiteit te benutten en daarmee zelforganisatie te stimuleren is een aantal zaken van belang. In de eerste plaats moeten bestuur en management complexiteit accepteren en niet bestrijden. Dit is niet vanzelfsprekend. In de wereld van het publiek management en de representatieve democratie zal de gedachte dat systemen samengesteld zijn en niet vanuit een centraal punt gestuurd worden niet met gejuich worden ontvangen (Teisman 2005:31). De gemeente moet niet vasthouden aan de traditionele, lineaire wijze van denken. Nu zien we dat bijvoorbeeld nog vaak terugkomen in de vorm van conceptplannen die aan de burgers worden voorgelegd. Dit betekent dat de gemeente moet loslaten en burgers meer ruimte bieden.

Om complexiteit verder te benutten en zelforganisatie goed te laten verlopen wijzen Axelrod en Cohen erop dat er nog andere elementen van belang zijn. We vallen hierbij terug op de eerder geïntroduceerde theorie over Complex Adaptieve Systemen. Binnen die systemen wordt groot belang gehecht aan de begrippen variatie en interactie. Hoewel deze uitgangspunten primair gericht zijn op organisaties, kunnen deze ook van toepassing worden verklaard op burgerparticipatie.

1. *Complexiteit erkennen*

Toepassing van de complexiteitstheorie verlangt dat complexiteit wordt onderkend en niet wordt bestreden. Op het niveau van handelende subjecten is het vaak gebruikelijk om over een ontwikkeling na te denken als iets lineairs. Om van de huidige situatie naar een gewenste situatie te komen kiest een doelgerichte actor een rechte lijn als zijnde de kortste en de meest efficiënte route. Deze rechtlijnigheid is ook vaak terug te vinden in de relatie die wordt gelegd tussen oplossingen en problemen. Ook in het causale denken zien we vormen van rechtlijnigheid. Deze wereld bestaat uit eenduidige oorzaken en ongewenste gevolgen. Zo bestaat in brede kringen het idee dat politieke besluitvorming stroperiger wordt naarmate het aantal betrokken partijen toeneemt. Met deze rechte lijn tussen oorzaak en gevolg wordt veel handelen gestuurd. Hoewel er weinig empirisch materiaal bestaat, waaruit blijkt dat de inspraak en belangenbehartiging van maatschappelijke groepen publiekrechtelijke besluitvorming vertraagt, heeft de Tweede Kamer met enige regelmaat geschapt in deze participatie. Rechtlijnig denken stimuleert daarmee rechtlijnig handelen.

Systemen als geheel ontwikkelen zich evenwel overwegend non-lineair. Er blijken op systeemniveau weinig rechte lijnen, driehoeken en rechthoeken te bestaan. Non-lineair is een wiskundig begrip om aan te geven dat samenhangen tussen variabelen geen vaste koers volgen. Burgerparticipatie, om het voorbeeld vast te houden, kan zowel een versnellende als een vertragende impact hebben op een proces en kan zowel kwaliteit toevoegen als verminderen. Welke van de twee het meest waar is valt vooraf echter niet te voorspellen en is vooral afhankelijk van de interactie tussen verschillende vele variabelen, subjecten en deelsystemen.

De laatste jaren bijvoorbeeld blijkt vooral het juridische systeem van de overheid zelf enorme vertragingen te genereren door het afwijzen van plannen of planonderdelen op procedurele gronden. Non-lineaire ontwikkeling uit zich zowel in twee gelijktijdig lopende processen met vrijwel initiële startcondities maar met verschillende resultaten, als in opeenvolgende processen. In het eerste geval zullen kleine verschillen in initiële condities grote verschillen in uitkomsten bewerkstelligen. In het tweede geval zijn vooral ongekende interventies van buitenaf of nieuwe combinaties uit bestaande subsystemen de verklaring voor de ongedachte uitkomst. Non-lineaire ontwikkeling resulteert met andere woorden vanuit deze kleine verschillen, vanuit emergenties en vanuit zelforganisatie. Cruciaal is nu dat deze vooraf niet te kennen zijn (Teisman 2005:43).

2. *Variatie*

Om complexiteit en zelforganisatie goed te benutten is het verder belangrijk dat er sprake is van voldoende variatie. Besluitvorming in een complexe omgeving moet gebruikmaken van de diversiteit binnen een samenleving om de veelzijdigheid van vele vraagstukken te belichten. Dus geen rechtlijnige, hiërarchische besluitvormingsprocedures maar een brede participatie van burgers, ondernemers en onderwijs etc.

Variatie kan worden gevonden in doelstellingen, overlegstructuren, samenstellingen en samenwerkingsrelaties. Variatie ontstaat als betrokkenen voldoende ruimte krijgen om naar eigen inzicht te handelen en gestimuleerd worden om van die ruimte gebruik te maken. Een gebrek aan variatie leidt tot inertie. De variatie van een populatie is een kernvereiste om goed aan te kunnen passen. De verrassende dynamiek die zich voordoet in een complex systeem is vaak het gevolg van zo'n dynamiek, zoals een lang regerende politieke coalitie instort bij de komst van een ogenschijnlijk kleine nieuwe deelnemer. De beschikbare mogelijkheden voor beleidsmakers en ontwerpers die het gedrag van een CAS willen beïnvloeden werkt vaak niet door variëteit alleen maar te verhogen, ze kunnen variëteit van de agents in een CAS verhogen of verlagen.

Om gebruik te kunnen maken van de diversiteit binnen de samenleving sluiten we aan bij de theorie over wisdom of crowds. Deze theorie onderkent de mogelijkheden voor collectieve intelligentie en vormt daarmee een verdieping van het onderdeel variatie. De overheid kan dit beïnvloeden en moet er voor zorgen dat haar eigen kennis, maar ook die van burgers, met elkaar worden gedeeld.

Wisdom of the crowds lichten we eerst toe, aansluitend gaan we in op de mogelijkheden om dat vermogen beter aan te wenden. Naar verwachting kan de binnen de samenleving aanwezige denkracht worden verbeterd. Op dit moment neemt de overheid vaak zelf het initiatief om zaken te verbeteren en bedenkt oplossingen voor vraagstukken. Deze werkwijze laat de denkracht van de burger nog te vaak buiten beschouwing. Wisdom of the crowds laat zien dat het bekijken van een vraagstuk vanuit verschillende invalshoeken meerwaarde oplevert. De collectieve intelligentie van de crowd kan aangewend worden om uiteenlopende (maatschappelijke) problemen op te lossen of het hoofd te bieden (Surowiecky, 2005:IV). Een grote groep mensen of een massa is volgens Surowiecky in staat betere beslissingen te maken en betere inschattingen te doen dan het individu. Grote groepen mensen zijn in zijn ogen altijd slimmer dan de slimste individuen in een groep. Op het moment dat er beslissingen worden gemaakt is het dan ook niet nodig om hiervoor enkel uitzonderlijk slimme mensen te benaderen, kennis en kunde is overal aanwezig.

James Surowiecky onderscheidt hierbij een drietal problemen:

1. 'cognition problems': dit zijn problemen die een definitieve oplossing hebben of zullen hebben. Het gaat om problemen waarbij in ieder geval sommige antwoorden beter zijn als anderen. Het kan hierbij gaan over het probleem waar een publieke voorziening gevestigd zou moeten worden.
2. 'coordination problems': dit zijn problemen waarbij het nodig is dat verschillende leden van een groep uitvinden hoe ze het onderlinge gedrag coördineren, wetende dat iedereen hetzelfde probeert te doen. Het kan hierbij gaan over de wijze waarop een organisatie, bijvoorbeeld een gemeente, haar uitvoeringstaken coördineert.
3. 'cooperation problems': deze problemen gaan over de uitdaging om wantrouwende mensen, die vooral op zichzelf gericht zijn, te laten samenwerken. Het gaat hier bijvoorbeeld over het betalen van belastingen of het terugdringen van milieuverontreiniging.

Om een beroep te kunnen doen op collectieve intelligentie moet er volgens Surowiecky aan een aantal voorwaarden worden voldaan (Surowiecky, 2005: 10):

- Diversiteit van meningen. Iedere persoon moet zijn eigen mening kunnen geven gebaseerd op zijn/haar eigen informatie, ook al is dit een uitzonderlijke interpretatie van de feiten. Er moet wel sprake zijn van enige expertise in de groep.
- Onafhankelijkheid. De meningen van mensen mogen niet beïnvloed worden door anderen zodat 'group thinking' wordt voorkomen. De individuele inbreng moet zoveel mogelijk aan het voetlicht worden gebracht.
- Decentralisatie. Ruimte wordt geboden aan specialisatie en lokale kennis in plaats van top-down (Surowiecky:2005:70).
- Aggregatie. Mechanismen die ervoor zorgen dat persoonlijke/individuele oordelen worden omgezet in collectieve beslissingen. Voorbeelden hiervan zijn intelligentie software als google en de markt. Technologie kan een belangrijke rol spelen in de aggregatie van de bijdragen van alle individuen afzonderlijk.

De collectieve intelligentie van een groep mensen kan worden gezien als de optelsom van de bijdragen van de verschillende individuen. Hierbij valt te denken aan kennis en kunde, oordelen, ervaringen en informatie. De collectieve intelligentie of groepsintelligentie is een intelligentie die voortkomt uit een samenwerking of een competitie tussen personen (Surowiecky, 2005: 39). Het gaat dus om collectieve intelligentie van het systeem.

Dit hoeft niet terug te voeren te zijn tot een individu. De opkomst van het internet biedt veel nieuwe mogelijkheden op het gebied van collectieve intelligentie. Zo noemt Surowiecky het voorbeeld van open-source software Linux en Google. Dit zijn in zijn ogen goede voorbeelden waarbij gebruik gemaakt wordt van collectieve intelligentie.

In het geval van Linux blijkt hoe een grote groep mensen in staat blijkt software continue door te ontwikkelen waarbij het aantal 'bugs' tot een minimum wordt beperkt en de werking dus wordt geoptimaliseerd. De zoekresultaten van Google weerspiegelen de mening van het collectief, waardoor de pagina's die na het zoeken bovenaan verschijnen het resultaat zijn van de optelsom van alle websites (de personen die erachter zitten) samen. Om de kracht van het collectief luister bij te zetten, haalt Surowiecky diverse voorbeelden uit het dierenrijk aan. Met deze voorbeelden geeft hij aan dat het collectief tot daden komt die de mogelijkheden van het individu ver te boven gaan.

Van mieren die gezamenlijk grote bouwwerken creëren tot vogels die rondtrekken in grote zwermen en daarmee hun eigen veiligheid borgen. In de voorbeelden die worden aangehaald is sprake van zelforganisatie en onderlinge afstemming. Collectieve denkkraft bevordert met andere woorden zelforganisatie.

‘Wisdom of crowds’ veronderstelt het aanspreken van mogelijkheden en biedt de samenwerking tussen individuen, organisaties en overheden te verbeteren. Zo kunnen burgers bijvoorbeeld betrokken worden bij beleidsontwikkeling. Uitgaande van de hiervoor omschreven voorwaarden strekt dit uiteraard verder dan het raadplegen van een aantal individuen, want de kracht zit immers in de optelsom van de opvattingen van grote groepen individuen. Indien collectieve intelligentie onder de juiste voorwaarden wordt aangewend kan dit tot verrassende resultaten leiden. Resultaten waar, in de ogen van Surowiecky, de wijsheid, als de optelsom van individuele opvattingen, weerklinkt. Met name de technologie maakt het mogelijk dat mensen met elkaar verbonden zijn en daardoor in staat zijn met elkaar te delen en samen te werken. Eigenlijk is ‘wisdom of crowds’ een voortdurende wisselwerking tussen technologie en de sociale structuren.

3. *Interactie*

Zoals we eerder hebben gezien maakt zelforganisatie onderdeel uit van de complex adaptieve systemen. Binnen deze systemen is er voortdurend sprake van snelle interactie die plaatsvindt tussen verschillende onderdelen van het grotere geheel. De kleinere onderdelen van het systeem passen zich aan op basis van informatie uit hun directe omgeving (lokale informatie) en zijn op deze wijze in staat om snel te reageren. Complexiteit kan worden benut door het stimuleren van interacties.

De kwaliteit van een CAS wordt bepaald door de mate van intensiteit van interacties. Interacties tussen agents van een complex adaptief systeem zijn van groot belang voor vitaliteit en vertrouwen. De overheid kan een rol spelen in de interacties en op die manier zelforganisatie stimuleren. Indien er geen interacties in een netwerk bestaan zullen ‘agents’ zich onafhankelijk gedragen en de gezamenlijke reactie zal ongestructureerd en willekeurig zijn. Op het moment dat de interactie tussen ‘agents’ toeneemt, zal de onderlinge samenhang, gerepresenteerd door met elkaar verbonden ‘agents’ in een keten, ook toenemen. Dit betekent dus hoe meer verbanden er bestaan, hoe meer structuur er zal ontstaan in het gedrag van de individuele ‘agents’ (Choi et al., 2001:354) De kwaliteit van een CAS wordt in grote mate bepaald door de kwaliteit van de interactie tussen de verschillende ‘agents’ (Gemmel & De Raedt, 2008:26).

Hoewel de toenemende problemen bij de uitvoering van besluiten, die besluitvormers nemen, aanleiding zijn om ook aandacht te vragen voor het gehele proces, richten veel voorstellen voor verbetering van besluitvorming zich vooral op deze besluiten en besluitvormers. De idee lijkt daarbij te zijn dat betere besluiten en besluitvormers opnieuw orde kunnen scheppen in besluitvorming. Vanuit de idee dat processen in complexe systemen een samengesteld karakter hebben is deze verwachting tamelijk naïef. Processen zijn een dynamisch geheel van interactie. Niemand is bezitter van dit onbegrensde en kernloze proces. Daarin hebben beslissingen en beslisser wel werking, maar hangt deze in sterke mate af van de betekenis die beslissingen krijgen in de vele interacties die volgen op hun werking. Door de dynamica in participanten wisselen de definities van probleem en oplossing regelmatig en raken oplossingen en problemen verstrengeld.

De interacties tussen zelforganiserende configuraties van actoren, gecombineerd met emergenties en feedback, leiden regelmatig tot nieuwe inhoudelijke en procesmatige patronen die voordien nog niet bestonden (Teisman 2005:111).

Bij het onderdeel variatie hebben we gezien dat grote groepen mensen met hun collectieve intelligentie over een groot potentieel beschikken om problemen op te lossen. Echter, zoals we hiervoor hebben vastgesteld is voor zelforganisatie ook interactie tussen agents (in dit geval tussen burger en overheid) van groot belang. Crowdsourcing is een manier om deze interactie te realiseren en zelforganisatie te bevorderen. In dat verband is het van belang relaties te onderhouden met grote groepen mensen en daarnaast openheid te geven over de informatie die voorhanden is. Een voorbeeld waarmee de gemeente interactie bevordert zien we bijvoorbeeld in de zogeheten populariteitswedstrijden door gebruik van ICT. In dit voorbeeld wordt duidelijk wat de menigte van belang acht.

Crowdsourcing' is een term die door Jeff Howe in het leven is geroepen en is een samenvoeging van de woorden crowd (menigte) en outsourcing (Howe, 2008). Met outsourcing to the crowd wordt bedoeld: het gebruiken van de menigte bij het ontdekken van mogelijkheden tot innovatie of de aanpak van (maatschappelijke) problemen.

Jeff Howe stelt dat de meeste kennis zich niet binnen de eigen organisatie bevindt maar juist daarbuiten, de buitenwereld biedt een schat aan kennis en innovatief vermogen. Crowdsourcing-projecten lijken veelal op open-source projecten waarbij sprake is van open innovatie. Een voorbeeld daarvan is Linux zoals beschreven bij 'wisdom of crowds'.

Ingeval van Linux gaat het over software die continu verbeterd wordt door de bereidwilligheid van de gebruikers om hier een aandeel aan te leveren enerzijds en de expertise waarover zij beschikken anderzijds.

Crowdsourcing is niet nieuw, ook vroeger werd burgers gevraagd mee te denken bij het oplossen van problemen. Voor de oplossing van een probleem werd dan veelal geld als 'incentive' in het vooruitzicht gesteld. Door de opkomst van het internet en andere technologische ontwikkelingen zijn de mogelijkheden voor 'crowdsourcing' enorm toegenomen. Vooral op het gebied van innovatie en probleemoplossend vermogen biedt het internet mogelijkheden voor het grootschalig toepassen van 'crowdsourcing'. De hele wereld is namelijk via het internet verbonden waardoor verschillende mensen met verschillende competenties een bijdrage kunnen leveren aan problemen die eerder onoplosbaar leken.

In feite vindt 'crowdsourcing' plaats met een bewuste intentie om de kennis en vaardigheden van de menigte te mobiliseren voor een specifiek doel (TNO, 2010: 10).

Dat burgers en private partijen steeds meer participeren is onlosmakelijk verbonden met de krimp van de overheid, dat is te zien aan de veelheid van privatisering die in de afgelopen decennia heeft plaatsgevonden. 'Crowdsourcing' kan worden toegepast bij de ontwikkeling, de uitvoering of de evaluatie van (delen van) plannen of beleid. 'Crowdsourcing' kan plaatsvinden op initiatief van de overheid maar ook op initiatief van burgers. Ingeval van initiatief van de burger zien we hier de relatie met zelforganisatie.

'Crowdsourcing' gaat kortweg over het uitbesteden van een taak aan de menigte, door hen dat op een bepaalde wijze te vragen. Indien de toepassing van 'crowdsourcing' wordt geëvalueerd zijn de volgende vragen van belang:

- Wat wordt uitbesteed?
- Aan welke doelgroep?
- Hoe is het proces ingericht?

4. Inzet nieuwe technologie

Met het oog op het voorgaande onderkennen we een andere randvoorwaarde om burgerparticipatie te vernieuwen. De overheid moet gebruik maken van technologische middelen. Op deze wijze kan zowel variatie en interactie worden gestimuleerd. We zien voorbeelden waarbij interactie en variatie met behulp van ICT en sociale media de mogelijkheden voor de toepassing wisdom of the crowd en crowdsourcing worden vergroot

Door de inzet van nieuwe middelen zoals social media (Twitter, Hyves, Youtube, Facebook) kan de collectieve kracht van burgers beter worden aangesproken. Ook de ontwikkeling van Web 2.0 biedt kansen. Web 2.0 geeft uitdrukking aan het gebruik van nieuwe technieken op het internet waardoor iedereen informatie kan toevoegen (user-generated content). In feite een manier waarmee de participatie op het internet wordt bevorderd. Tegenwoordig zien we dat publieke participatie niet alleen wordt toegepast als vorm van democratische legitimiteit of het verhogen van draagvlak maar juist ook om de uitvoering van publieke taken effectiever en efficiënter te laten verlopen.

Een recent voorbeeld op het gebied van 'crowdsourcing', waarin de menigte met de inzet van technologie wordt geactiveerd is te zien in de volgende passage uit een nieuwsbericht dat hierna is afgebeeld.

'Minister Verhagen heeft vandaag 5 miljoen euro overhandigd aan een initiatief om ondernemerschap en samenwerking tussen wetenschap en bedrijfsleven in Rotterdam te stimuleren. Dit bedrag komt in handen van een consortium van onderwijsinstellingen, de gemeente en het bedrijfsleven. Ondernemers en studenten uit Rotterdam gaan via dit programma resultaten uit wetenschappelijk onderzoek omzetten in commerciële of maatschappelijke successen'.

"Je kan veel meer economische en maatschappelijke kansen creëren door experts uit uiteenlopende disciplines op een slimme manier met elkaar in contact te brengen. Via ons programma worden wetenschappers, docenten en studenten vanuit diverse disciplines vakgebieden gekoppeld aan innovatieve ondernemers, zodat meer kennis vanuit de wetenschap omgezet wordt naar economisch en maatschappelijk nut."

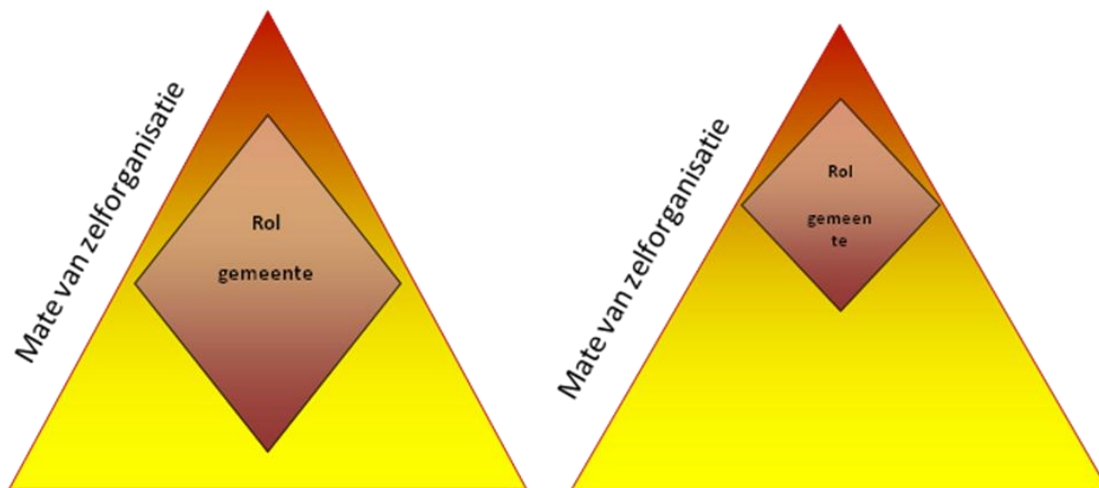
Bron: Hogeschool Rotterdam, 6 oktober 2011

Voorgaand bericht gaat over Rotterdam Open Data. Dit is een initiatief van de Hogeschool Rotterdam, bedrijven uit de Rotterdamse creatieve industrie en de gemeente Rotterdam. Rotterdam Open Data staat voor het toegankelijk en inzichtelijk maken van informatie van, over en voor de stad Rotterdam. Rotterdam Open Data stelt zich ten doel publieke data over Rotterdam te ontsluiten. Rotterdam Open Data maakt zichtbaar welke data beschikbaar is, welke behoefte er leeft in de stad, creëert draagvlak bij de stakeholders in Rotterdam en ontwikkelt een technische, juridische en organisatorische structuur om het beschikbaar maken en ontsluiten van data te faciliteren. De overheid beschikt over veel informatie, deze informatie is voor participatie een goudmijn. Beschikbare informatie als aanjager voor innovatie. Het beschikbaar stellen van deze gegevens daagt studenten, burgers en bedrijven uit tot zelforganisatie. Ook onderwijs en onderzoek hebben behoefte aan een infrastructuur waar de (publieke) data eenvoudig toegankelijk is. Het biedt de ruimte voor het experiment, het biedt de kans het onderwijs en onderzoek te verbinden aan de stad. Een dergelijk initiatief bevordert de participatie.

Met behulp van social media wordt het betrekken van grote groepen mensen, het uitwisselen van ideeën tussen groepen mensen en het elkaar aanzetten tot collectieve acties steeds eenvoudiger. Voordat 'crowdsourcing' wordt toegepast is het van belang na te gaan wat de crowd motiveert. De motivatie van de crowd is van groot belang voor het welslagen van crowdsourcingprojecten. Ingeval van sociale media zien we bijvoorbeeld duidelijk dat vriendschap en plezier belangrijke drijfveren zijn. Om relaties te onderhouden en informatie te delen zal nieuwe sociale media op een slimme wijze aangewend moeten worden. Ook is het van belang om goed inzicht te hebben in alles wat voorhanden is in de virtuele wereld (sociale netwerken, blogs, wiki's etcetera). In de jaren '90 ontstond de tweede generatie burgerparticipatie waarbij participatie de kern is van interactief bestuur. Door de verdere ontwikkeling van het internet ontstaat hieruit eind jaren '90 de elektronische Participatietrend (eParticipatietrend). Deze trend krijgt een impuls vanaf de jaren 2000 door de opkomst van het sociale web. Steeds meer mensen zijn in dit sociale web met elkaar verbonden. Het sociale web kan gezien worden als de eerste voorwaarden voor een meer gelijkwaardige vorm van samenwerking met burgers (Web 2.0). eParticipatie is niet enkel een strategie van de overheid, maar is eigenlijk een beweging waarin alle partijen kunnen zoeken naar andere of nieuwe vormen van samenwerking in de publieke sfeer (TNO, 2010:11). Feitelijk is eParticipatie het stimuleren en faciliteren van burgerparticipatie door gemeenten door de toepassing van ICT. Voorbeelden van eParticipatie zijn: debatten, fora, panels, digitale enquêtes, simulatie spellen, virtuele platforms en buurtwebsites.

5. *Andere overheid*

De hiervoor geschetste veranderingen vragen om een andere overheid. Het bieden van meer ruimte aan burgers is daarvan een belangrijk onderdeel. Voor het bevorderen van zelforganisatie is een open houding van de overheid noodzakelijk. De overheid moet informatie brengen en halen. Vanuit die benadering kan de overheid op een andere manier samenwerken met burgers. Om zelforganisatie te stimuleren zal de overheid haar aandacht meer moeten richten op het delen van die kennis. De huidige informatiemaatschappij biedt mogelijkheden om deze beter te benutten. Het is de vraag of deze veranderingen voldoende zijn doorgevoerd en merkbaar zijn op het gebied van burgerparticipatie. Als gemeenten blijven hangen in hun traditionele rolopvatting, kunnen de knelpunten op het gebied van burgerparticipatie niet worden weggenomen. In onderstaande piramides visualiseren we de noodzakelijke ontwikkeling van de gemeente.



Figuur 2.4 Mate van zelforganisatie

2.4.4 Analyse kader 2

Op basis van verschillende theorieën zijn in het vorige hoofdstuk vijf elementen onderkend om burgerparticipatie te vernieuwen. Dit leidt tot een andere kijk op de wijze waarop de overheid burgers kan betrekken. Deze paradigmashift komt er kort samengevat op neer dat gemeenten moeten loslaten, gebruik moeten maken van complexiteit en daarmee zelforganisatie beter uit de verf laten komen. Burgers kunnen daardoor beter in hun kracht worden gezet en de overheid kan taken overlaten. Om los te komen van de oude manier van denken hanteren we voor deze nieuwe kijk op burgerparticipatie een nieuwe naam: burgermaximalisatie. Burgermaximalisatie biedt burgers ruimte en is erop gericht om zelforganisatie te stimuleren.

Burgermaximalisatie gaat in de eerste plaats om een andere kijk van de overheid op de relatie met de burgers, maar kan ook worden beschouwd als een aanvulling op de participatieladder die we in hoofdstuk twee hebben beschreven. We beschouwen het nieuw paradigma niet als een vervanging van de bestaande theorieën op het gebied van burgerparticipatie, maar als een aanvulling daarop. De participatieladder kent momenteel vijf treden. Op basis van de hiervoor beschreven theorie schuiven we de ladder uit en voegen een zesde trede toe. Een situatie waarin de overheid niet participeert, maar taken volledig overlaat aan de burger. Dit gaat dus verder dan de vijfde trede 'meebeslissen'. Burgermaximalisatie leidt niet alleen tot het verlengen van de ladder, maar zal de gemeente de ladder ook laten beklimmen. Uit de eerder aangehaalde onderzoeken blijkt dat trede twee momenteel het meest wordt toegepast. Op basis van burgermaximalisatie zullen hogere treden worden beklommen.

Voor de beoordeling van de wijze waarop burgerparticipatie verloopt hebben we eerder analysekader één opgesteld. Voor de beoordeling van de toepassing van burgermaximalisatie hebben we een tweede analysekader ontwikkeld. We plaatsen daarbij de volgende kanttekening. Hoewel we in de praktijk enkele voorbeelden zien, veronderstellen we dat burgermaximalisatie nog geen gemeengoed is. We worden in die gedachte gesteund omdat er bij de aangetroffen voorbeelden nog veel wordt gesproken over pilots of proeftuinen.

Tegen die achtergrond gaan we niet alleen na of burgermaximalisatie wordt toegepast, maar ook in hoeverre de randvoorwaarden hiervoor aanwezig zijn.

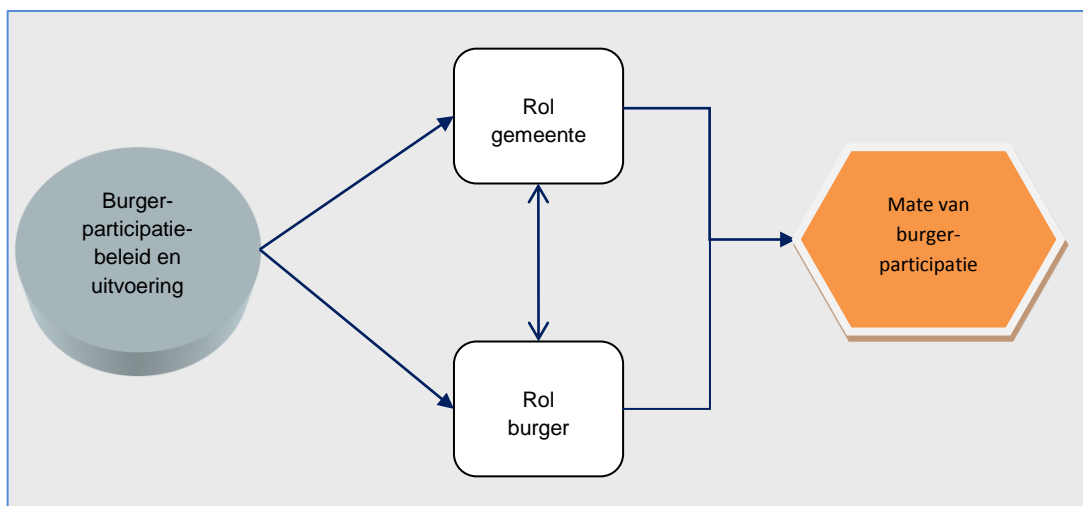
<u>Relatie overheid en burger</u>
1. Gaat de gemeente bij burgerparticipatie uit van een verticale sturing (government) of van een horizontale sturing (governance), of van beide?
2. Is er ruimte voor de burger voor het ontplooiën van eigen initiatieven? Wordt dit gestimuleerd/ gefaciliteerd?
<u>Complexiteit benutten</u>
1. Hoe gaat de gemeente om met complexiteit? Wordt dit bestreden of benut? Is er bereidheid en ruimte om spontaan in te spelen op initiatieven of moet dit passen binnen een vooraf door het college of de raad vastgesteld beleid?
2. Onderhoudt/ faciliteert en continueert de gemeente relaties binnen een complex adaptief systeem?
3. Doet de gemeente een beroep op collectieve intelligentie?
4. Laat de gemeente taken volledig over aan zelforganiserende burgers?
5. Stelt de gemeente informatie/expertise/geld ter beschikking aan burgers ter bevordering van zelforganisatie?
6. Maakt de gemeente gebruik van nieuwe technologische ontwikkelingen (Web 2.0 etc), meer specifiek social media ter bevordering van zelforganisatie?

Figuur 2.5: Analyse kader deel 2

2.5 Conceptueel model

In vorige paragrafen is ingegaan op de belangrijke theoretische inzichten in relatie tot de probleemstelling. Deze kennis is nodig voor de beantwoording van de probleemstelling. De probleemstelling van deze scriptie valt uiteen in een doelstelling en een vraagstelling. We herhalen beiden hier. De doelstelling luidt: *Het doen van aanbevelingen voor het optimaliseren van gemeentelijk burgerparticipatiebeleid door de uitvoering van dit beleid en de effecten daarvan, vanaf 2008 tot nu toe, binnen een tweetal gemeenten te beoordelen, deze af te zetten tegen nieuwe ontwikkelingen en deze met elkaar te vergelijken.* Daartoe hebben we de volgende centrale vraag geformuleerd: *Hoe is het burgerparticipatiebeleid vormgegeven, op welke wijze wordt hieraan uitvoering gegeven binnen de gemeenten Etten-Leur en Breda en op welke wijze spelen beleid en uitvoering in op (technologische) ontwikkelingen?* Voorgaande inzichten hebben duidelijk gemaakt wat burgerparticipatie inhoudt, welke rol een (lokale) overheid kan vervullen en hoe dit mogelijk is.

‘Een conceptueel model is een schematische voorstelling van hoe een deel van de werkelijkheid in elkaar zit. Meer in het bijzonder geeft een conceptueel model aan hoe bepaalde verschijnselen in de werkelijkheid met elkaar verband houden’ (Verschuren & Doorewaard, 2007:279). Onderstaand conceptueel model geeft de verbanden weer tussen de begrippen/ verschijnselen in dit onderzoek. Vanuit het model kan worden opgemaakt dat het burgerparticipatiebeleid en de uitvoering daarvan van invloed zijn op de rol die gemeente en burger vervullen in het burgerparticipatieproces. Het model laat zien dat de rol van de gemeente, de rol van de burger beïnvloedt, en vice versa. De ruimte die een overheid biedt, door bijvoorbeeld meer los te laten, kan van invloed zijn op de mate waarin burgers zelf initiatieven ontplooien. De mate waarin burgers zelfredzaam zijn kan van invloed zijn op de mate waarin en de wijze waarop een gemeente al dan niet betrokken is of wordt in een proces. Bij de rollen van de gemeente en overheid gaat het uiteraard ook over het al dan niet toepassen van de inzichten zoals deze zijn opgenomen in analysekader deel 2. De rollen van gemeente en burger zijn uiteindelijk bepalend voor de mate van burgerparticipatie die, volgens voorgaande theorie, uiteen kan lopen van: een beperkte betrokkenheid tot een volledig zelfredzame burger.



Figuur 2.6: Conceptueel model

3. Methodologisch kader

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de onderzoekskeuzes die zijn gemaakt. Daarna wordt aangegeven op welke wijze dit onderzoek wordt uitgevoerd en waarom daarvoor is gekozen. Tot slot van dit methodologisch kader volgt een operationalisatie van de analysekaders die in het theoretisch kader tot stand zijn gekomen. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt naar beleid (de nota burgerparticipatiebeleid) en de uitvoering daarvan (een drietal concrete cases).

3.1 Verantwoording onderzoekskeuzes

3.1.1 Keuze gemeente

Zoals in hoofdstuk één is aangegeven, betrekken we de gemeenten Etten-Leur en Breda in het empirisch onderzoek. Voor Etten-Leur hebben we gekozen omdat deze gemeente op het punt staat om burgerparticipatie te vernieuwen. We vergelijken deze gemeente met Breda. We kiezen voor de gemeente Breda, omdat deze stad erg vernieuwend is op het gebied van burgerparticipatie. Breda neemt bijvoorbeeld deel aan het landelijk programma 'in actie met burgers'. *'In actie met burgers! is een deelproject van het Actieprogramma Lokaal Bestuur (een gezamenlijk initiatief van de VNG en het ministerie van BZK). Het project borduurt voort op de lessen en ervaringen van proeftuinen en experimenten burgerparticipatie waaraan in 2009 zo'n honderd gemeenten meededen. Het doel van de experimenten en proeftuinen was om gemeenten die op een vernieuwende manier met burgers (gaan) samenwerken actief met elkaar in contact te brengen'*(VNG, 2011). Etten-Leur is op het gebied van burgerparticipatie minder vernieuwend, maar kan in dit perspectief eerder als 'volgend' worden getypeerd. Op basis van het vorenstaande kan worden gesteld dat er ten aanzien van de ambitie op het gebied van burgerparticipatie bij deze gemeenten sprake is van een groot verschil op de onafhankelijke variabele.

Een ander kenmerkend verschil tussen beide gemeenten betreft de omvang. Er is gekozen voor deze twee verschillende gemeenten omdat verondersteld wordt dat een grote stad een grotere dynamiek kent dan een middelgrote gemeente. Hierdoor ontstaan verschillende inzichten die een bijdrage leveren aan de wijze waarop een gemeente haar burgerparticipatiebeleid uitvoert.

3.1.2 Onderzoeksobjecten

Het is verder van belang te bepalen welke domeinen, naast het algemene burgerparticipatiebeleid, binnen de gemeenten onderzocht zullen worden. Hier is, vanuit het oogpunt van vergelijkbaarheid, gekozen voor dezelfde domeinen. Dit betekent dat gekozen is voor minimale verschillen ten aanzien van de afhankelijke variabele (in casu het beleid binnen een bepaald domein). De cases in dit onderzoek bevinden zich in: een wettelijk domein (zoals afgifte bouwvergunningen), inrichting openbare ruimte (zoals aanleg speeltuinen) en in het domein Wet maatschappelijke ondersteuning. Meer concreet wordt, passend bij deze domeinkeuzes, gekeken naar de realisatie van een speelplan, de bouw van een brede school en bezuiniging op de vervoersvoorziening.

3.1.2 Onderzoekssubjecten

Zowel voor het beleid als de cases wordt vastgesteld wie het bewuste traject vanuit de gemeente heeft geleid of begeleid. Deze personen zullen tenminste, naast de nodige deskresearch, worden geïnterviewd om zodoende het procesverloop op een waarheidsgetrouwe wijze te reconstrueren.

Voor dit onderzoek interviewen we geen burgers. Hiervan zien we af omdat de andere kijk op burgerparticipatie eisen stelt aan de overheid. We willen weten in hoeverre daarvan sprake is en of de gemeente bereid is om te voldoen aan de voorwaarden. In het licht van het vorenstaande richten we ons op de wijze waarop de gemeente de relatie met de burger ziet en daarnaar handelt. Voor wat betreft de wijze waarop burgerparticipatie, zoals die nu door burgers wordt ervaren, verloopt gaan we af op de resultaten van een aantal landelijke onderzoeken. We nemen aan dat de uitkomsten van deze onderzoeken niet afwijken van de situatie bij de gemeente Etten-Leur en Breda.

3.2 Onderzoeksaanpak en onderzoeksverantwoording

Primaire bronnen

Voor de uitvoering van dit onderzoek maken we gebruik van primaire bronnen. Dit zijn schriftelijke bronnen die als bestaand materiaal aangemerkt kunnen worden. Het gaat daarbij om relevante (beleids)documenten en verslagen van overleggen die hebben plaatsgevonden (op welke wijze dan ook) in relatie tot beleid en (delen van) plannen vanaf 2008 tot en met heden.

Interviews

Naast deze schriftelijke bronnen zal een belangrijk deel van de informatie worden verkregen door het houden van interviews. Deze interviews zullen semi-gestructureerd van aard zijn. Voor het doen van de interviews wordt gebruikgemaakt van een zogeheten interviewhandleiding of topiclijst (Thiel, S. van, 2007: 107). Deze lijst bevat een aantal vooraf geformuleerde vragen die terugkomen in paragraaf 3.3.1 en 3.3.2. In deze paragrafen staat de operationalisatie (in de vorm van verdiepingsvragen) van de analysekaders centraal. Bij de formulering van de vragen wordt rekening gehouden met de informatie die verkregen is vanuit schriftelijke bronnen, hiermee wordt de toegevoegde waarde van de vragen zoveel mogelijk geborgd. Daar waar schriftelijke bronnen in onvoldoende mate behulpzaam zijn in de beantwoording van de nader te operationaliseren analysekaders (paragraaf 3.3 en 3.4), is een interview van groot belang. Vanuit schriftelijke bronnen is het immers lastig om 'in de hoofden' van mensen te kijken, een interview maakt het daarentegen wel mogelijk om belevingen boven water te krijgen. In dit hoofdstuk wordt uiteengezet hoe de verschillende kernbegrippen, die centraal staan in de analysekaders, zullen worden geoperationaliseerd. Deze begrippen worden relevant geacht voor de beantwoording van de centrale vraag die, ter verduidelijking, de volgende elementen bevat:

- Gemeentelijke uitgangspunten burgerparticipatie.
- Wijze van uitvoering burgerparticipatiebeleid.
- Wijze waarop beleid en uitvoering inspelen op (technologische) ontwikkelingen.

Voorgaande elementen komen terug in de uiteindelijke analyse. Deze analyse wordt uitgevoerd op basis van de verkregen inzichten over de wijze waarop een gemeente haar burgerparticipatiebeleid vormgeeft en uitvoert enerzijds en de relatie die gelegd wordt met de nieuwe inzichten (zoals beschreven in hoofdstuk 2) anderzijds.

Dit procesverloop is bepalend voor de totstandkoming van beleid of (delen van) plannen en de effecten die bereikt worden. In dit onderzoek wordt verondersteld dat aan de voorwaarden, zoals deze beschreven zijn in paragraaf 2.2.5., is voldaan. Deze effecten vormen dan ook geen onderdeel van het empirisch onderzoek dat in hoofdstuk 4 en 5 volgt.

3.3 Analyse kader deel 1 en 2

De opzet van de beoordeling van burgerparticipatie is opgeknipt in twee gedeelten, analysekader deel 1 en 2. Analyse kader deel 1 is voornamelijk gericht op burgerparticipatie in traditionele vorm en onderscheidt zich daarmee van analysekader deel 2, dat gericht is op vernieuwing. In deze paragraaf worden de van analysekader deel 1 en 2 afgeleide toetsingscriteria toegelicht. De antwoorden op de criteria maken het mogelijk om vast te stellen hoe de gemeenten Etten-Leur en Breda tegen burgerparticipatie aankijken en op welke wijze burgerparticipatie in de praktijk wordt uitgevoerd.

We beoordelen van beide gemeenten zowel het beleid als de uitvoering. Met andere woorden we beoordelen de kaders en de nota's die ten grondslag liggen aan burgerparticipatie. Dit beeld vullen we aan met interviews met beleidsmedewerkers, maar ook beoordelen we de behandeling van nota's door het bestuur. Voor de beoordeling van zowel beleid als uitvoering zijn de analysekaders samengevoegd zodat beide afzonderlijk kunnen worden onderzocht.

3.3.1 Analyse kader deel 1 en 2: Beleid

In hoofdstuk 1 is gesproken over de nota burgerparticipatiebeleid. Deze nota is een weergave van het beleid dat de gemeente hanteert op het gebied van burgerparticipatie. Dit document zien we als een belangrijke primaire bron bij de beantwoording van een aantal vragen in relatie tot de in analysekaders genoemde criteria. Op de volgende pagina is één tabel weergegeven waarin alle vragen ten aanzien van de verschillende criteria staan vermeld. De tabel wordt afzonderlijk toegepast voor de gemeenten Etten-Leur en Breda.

<u>Criteria en vragen</u>	<u>Burgerparticipatiebeleid gemeente (nota)</u>
1. Betekenisgeving	
a) Wat wordt verstaan onder burgerparticipatie?	
2. Doelstelling	
a) Welke doelstellingen streeft de gemeente na met haar burgerparticipatiebeleid?	
b) Moeten er, naast de bestaande doelstellingen, andere doelstellingen nagestreefd worden? Zo ja, welke?	
3. Mate van participatie	
a) Welk beleid staat de gemeente voor ten aanzien van de mate van participatie van burgers ? (participatieladder)	
b) Wat is hiervan de reden ?	
4. Moment van participatie	
a) Op welk moment moeten burgers betrokken worden bij de totstandkoming van beleid of (delen van) plannen ?	
b) Welke afwegingen liggen hieraan ten grondslag ?	
5. Rol gemeente	
a) Welke taken/ rollen behoren toe aan de gemeenten ten aanzien van burgerparticipatie?	
b) Dient er een partij leidend/ regisserend (bijvoorbeeld gemeente) te zijn ingeval van burgerparticipatie waarbij beleid of (delen van) plannen tot stand kom(t)(en)?	
c) Wat is hiervan de reden (welke veronderstellingen liggen hieraan ten grondslag)?	
6. Rol burger	
a) Welke opstelling/ houding wordt door de gemeente van burgers verwacht ten aanzien van burgerparticipatie? (actief, passief)	
b) Wat is hiervan de reden?	

<u>Criteria en vragen</u>	<u>Burgerparticipatiebeleid gemeente (nota)</u>
Analysekader deel 2	
7. Relatie overheid en burger	
Op welke wijze wordt de burger door de gemeente doorgaans betrokken bij maatschappelijke vraagstukken (analoog aan participatieladder): 1. Informeren, 2. Raadplegen, 3 Adviseren, 4 Coproduceren 5 Meebeslissen?	
Welke sturingsmogelijkheden worden door de gemeente meestal gehanteerd (gerangschikt van government naar governance): 1.reguleren/verbieden; 2. beïnvloeden via financiële sancties (ongewenst gedrag mag wel maar heeft een prijs); 3. overredenen op basis van vrijwilligheid; 4 • scheppen van voorwaarden of bieden van faciliteiten?	
8. Burgerparticipatie vernieuwen	
Vergroot de gemeente complexiteit door variatie te laten toenemen (bijv. door meer en andere burgers te betrekken en deze ruimte te bieden) en de interacties te bevorderen of streeft de gemeente ernaar om de complexiteit te reduceren en beoogde resultaten en risico's te plannen en beheersen?	
Stimuleert de gemeente interactie met en tussen burgers onderling, zo ja, op welke wijze ?	
In welke mate geeft het beleid notie aan het gebruik maken van de denkkraft van burgers?	
Geeft het beleid van de gemeente notie aan het overlaten van taken aan de zelforganisatie van burgers?	
9. Crowdsourcing en technologische vernieuwingen	
Gaat het beleid in op het ter beschikking stellen van informatie (bijv. data) / expertise/ geld aan burgers ter bevordering van zelforganisatie?	
Gaat het beleid in op het gebruik van technologische middelen (Web 2.0) door de gemeente en meer specifiek op social media ter bevordering van zelforganisatie?	

Figuur 3.1: Analyse beleid

3.3.2. Analyse kader deel 1 en 2: Uitvoering (concrete cases)

De vragen uit onderstaande tabel komen bij iedere case afzonderlijk aan bod. Deze vragen wijken af van de vragen bij het onderdeel beleid. Het gaat hier namelijk om de uitvoering, in het geval van het beleid gaat het om kaderstelling. Het deelaspect betekenisgeving is gericht op de betekenis die de gemeente toekent aan burgerparticipatie en wordt daarmee enkel relevant geacht voor het beleid.

<u>Criteria en vragen</u>	<u>Betrokken medewerker gemeente</u>
1. Doelstelling	
a) Welke primaire doelstelling(en) werden voorafgaand aan deze case nagestreefd?	
b) Is er gedurende de uitvoering van de case sprake geweest van aanpassing van eerder nagestreefde doel(en) ? Zo ja welke aanpassing en wat is hiervan de reden?	
2. Mate van participatie	
a) Op welke wijze heeft de burger invloed uitgeoefend op de uitvoering van de case?	
b) Is de burger geïnformeerd, geraadpleegd, gevraagd om advies, coproducerend geweest, medebeslissend geweest of is de burger zelfs de initiatiefnemende partij geweest die de gemeente heeft betrokken?	
c) Waaruit blijkt dat?	
3. Moment van participatie	
a) Wie is de initiatiefnemer van de case?	
b) Op welk moment is de burger daadwerkelijk betrokken (voorbereiding, de bepaling, de uitvoering of juist de evaluatie van de case)?	
c) Is dit het juiste moment gebleken of had het anders gekund? Zo ja, hoe en waarom?	
4. Rol gemeente	
a) Op welke wijze kan de rol van de gemeente in het proces het beste getypeerd kunnen worden? (faciliterend, regisserend etc.).	
b) Was deze rol ook het meest passend, waarom wel of niet?	
c) Had dit ook beter gekund, zo ja, waarom en op welke wijze?	

<i>Criteria en vragen</i>	<i>Betrokken medewerker gemeente</i>
5. Rol burger	
a) Op welke wijze kan de rol van de burger in het proces het best getypeerd worden? (actief, passief, regisserend etc.)	
b) Was deze rol ook het meest passend, waarom wel of niet ?	
c) Had dit ook beter gekund, zo ja, waarom en op welke wijze?	
Analysekader deel 2	
6. Relatie overheid en burger	
Welke sturingsmogelijkheden worden door de gemeente gehanteerd (gerangschikt van government naar governance) om in dit geval het beoogde resultaat te bereiken: 1.reguleren/verbieden; 2. beïnvloeden via financiële sancties (ongewenst gedrag mag wel maar heeft een prijs); 3. overreden op basis van vrijwilligheid; 4 • scheppen van voorwaarden of bieden van faciliteiten?.	
7. Burgerparticipatie vernieuwen	
Vergroot de gemeente complexiteit door variatie te laten toenemen (bijv. door meer en andere burgers te betrekken en deze ruimte te bieden) en de interacties te bevorderen of streeft de gemeente ernaar om de complexiteit te reduceren en het beoogde resultaat en risico's te plannen en beheersen?	
Stimuleert de gemeente interactie met en tussen burgers onderling, zo ja, op welke wijze ?	
Wordt in dit geval gebruik gemaakt van de collectieve denkkraft van burgers?	
Wat laat de gemeente in dit geval over aan de zelforganisatie van burgers?	
8. Crowdsourcing en technologische vernieuwingen	
Stelt de gemeente informatie (bijv. data) / expertise/ geld ter beschikking om zelforganisatie van burgers in dit geval te bevorderen?	
Past de gemeente in dit geval technologische middelen (Web 2.0) en social media toe ter bevordering van zelforganisatie?	

Figuur 3.2: Analyse uitvoering

3.4 Concluderend

In voorgaande paragrafen zijn de analysekaders, zoals deze in het theoretisch kader zijn gepresenteerd, geoperationaliseerd. Met de antwoorden, die op basis hiervan worden verkregen, is het mogelijk antwoord te geven op de probleemstelling.

Een analyse van het beleid enerzijds, en de uitvoering, middels concrete cases, anderzijds, zal leiden tot inzicht in het gevoerde burgerparticipatiebeleid van de gemeenten Etten-Leur en Breda.

Daarnaast maken de theoretische inzichten het mogelijk na te gaan waar het mogelijk is op een andere wijze het beleid vorm te geven en hieraan uitvoering te geven. In de volgende hoofdstukken zullen achtereenvolgens de analyse van het beleid en de concrete cases volgen.

4. Analyse gemeente Etten-Leur

In dit hoofdstuk presenteren we de resultaten van het onderzoek van de gemeente Etten-Leur. We zien welke uitgangspunten de gemeente hanteert voor burgerparticipatie en op welke wijze de gemeente dit beleid uitvoert. Beleid en uitvoering onderzoeken we met de analysekaders die in het vorige hoofdstuk zijn gepresenteerd. Voordat we ingaan op de resultaten van de analyse geven we een korte impressie van de gemeente Etten-Leur. In het kort beschrijven we de historie en enkele andere feiten.

Etten-Leur algemeen

Etten-Leur is een samenvoeging van de lintdorpen Etten en Leur. In 1968 zijn beide dorpen als één gemeente samengegaan. De stad ligt in de provincie Noord-Brabant, tussen de steden Roosendaal en Breda. Het centrum in Etten-Leur is recent vernieuwd (vanaf 2005) en heeft een nieuw winkelhart gekregen. Daarmee is de gemeente niet alleen aantrekkelijk voor de eigen inwoners maar ook voor inwoners uit omliggende gemeenten. De gemeente is goed bereikbaar. De gemeente beschikt over een station en is direct gelegen aan de A58 en heeft verbindingen in de provincie Noord-Brabant en Zeeland.. De gemeente Etten-Leur neemt overigens niet deel aan landelijke proeftuinen en andere landelijke burgerparticipatie-ontwikkeltrajecten.

Etten-Leur feiten en getallen

Etten-Leur is een middelgrote gemeente en heeft een inwoneraantal van circa 41.000. De afgelopen jaren kent de gemeente een licht stijgend inwoneraantal. De oppervlakte van de gemeente beslaat 55,90 km². Van de inwoners van Etten-Leur heeft 83,4% de Nederlandse nationaliteit, dit ligt bijna 4% boven het landelijk gemiddelde en is vrijwel gelijk aan het gemiddelde in de provincie Noord-Brabant (CBS, *gemeente op maat*, 2010). De 16,6 % allochtone inwoners zijn verdeeld naar 8,5% westerse allochtonen en 8,1% niet-westerse allochtonen (CBS, *gemeente op maat 'Etten-leur'*, 2010).

Het voorgaande geeft een beeld van de gemeente waar het onderzoek is uitgevoerd. In de volgende paragraaf volgt de analyse van het burgerparticipatiebeleid en de uitvoering van de gekozen cases van de gemeente Etten-Leur.

4.1 Analyse beleid gemeente Etten-Leur

Voor de beantwoording van de elementen uit de analysekaders is gebruik gemaakt van verschillende documenten. Het beleid op het gebied van burgerparticipatie is opgenomen in de nota *'burgerparticipatie in Etten-Leur, Samen bereik je meer!'*. Deze dateert van 2008. Maar de wijze waarop de gemeente burgers wil betrekken, valt ook af te leiden uit het raadsprogramma 2010-2014: *'Bijsturen met tegenwind, samen de crisis voorbij'* en de beleidsdocumenten *'wijkgericht werken'* van 2011 en het concept Wmo beleidsplan 2012-2015 *'Op eigen kracht'*. We hebben deze documenten betrokken bij de deskresearch. Ten slotte zijn voor het beleidsmatige deel de resultaten van een interview met de concernadviseur communicatie van de gemeente Etten-Leur betrokken en verwerkt.

<u>Criteria en vragen</u>	<u>Burgerparticipatiebeleid gemeente Etten-Leur (nota)</u>
1. Betekenisgeving	<p>De gemeente Etten-Leur kent de volgende betekenis toe aan burgerparticipatie:</p> <p><i>'Burgers betrekken bij de ontwikkeling en uitvoering van gemeentelijk beleid, interactief besturen'</i> (Gemeente Etten-Leur, burgerparticipatie in Etten-Leur, 2008:1).</p>
2. Doelstelling(en)	<p>Als primaire doelstelling hanteert de gemeente Etten-Leur:</p> <p><i>'De betrokkenheid van Etten-Leurenaren vergroten bij de ontwikkeling en uitvoering van gemeentelijk beleid'</i>.</p> <p>Deze primaire doelstelling wordt nader geconcretiseerd zoals hieronder blijkt:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>'De gemeente biedt voldoende mogelijkheden om mee te praten over Etten-Leur en over de buurt.'</i> - <i>'De gemeente houdt in definitieve plannen voor Etten-Leur en voor de buurt voldoende rekening met de mening van inwoners.'</i> - <i>'De gemeente legt voldoende uit wat er met de mening van inwoners in definitieve plannen voor Etten-Leur en voor de buurt is gedaan.'</i> <p><i>'De gemeente betreft indien mogelijk belanghebbenden bij de ontwikkeling en uitvoering van gemeentelijk beleid. Per beleidsproces wordt vooraf aangegeven welke doelen worden nagestreefd. Door vooraf helder aan te geven wanneer wel en wanneer geen sprake is van interactieve beleidsvorming, door de rollen van alle actoren duidelijk te definiëren en door de voorwaarden waaronder interactiviteit plaatsvindt vooraf vast te leggen, willen wij de kans op succesvol interactief besturen (= burgerparticipatie) vergroten'.</i></p> <p><i>'Bij volgende metingen naar de mate van burgerparticipatie moet er een positieve ontwikkeling zichtbaar zijn in de tevredenheid van de inwoner over de informatievoorziening van de gemeente, over de mogelijkheden om mee te praten en over de mate waarin zij vinden dat de gemeente rekening houdt met de mening van inwoners c.q. buurtbewoners'</i> (Gemeente Etten-Leur, burgerparticipatie in Etten-Leur, 2008:5).</p> <p>In het hierboven aangehaalde raadsprogramma van 2011 wordt door het college het volgende kader meegegeven voor burgerparticipatie: <i>Inwoners actief betrekken bij het voorbereiden, het vaststellen en het uitvoeren van beleid blijft voor ons een uitgangspunt. Wel willen wij gaan onderzoeken op welke wijze burgerparticipatie efficiënter kan worden ingepast in de wettelijke inspraakprocedures</i></p>

Criteria en vragen	Burgerparticipatiebeleid gemeente Etten-Leur (nota)
3. Mate van participatie	<p>1. Over de mate waarin burgers mogen participeren, zegt de gemeente Etten-Leur het volgende: <i>‘De gemeente streeft erna om indien mogelijk op de hoogst mogelijk trede van de ladder te beginnen. De selectie van het niveau hangt af van de voorwaarden voor succesvolle burgerparticipatie. Die voorwaarden zijn: beïnvloedingsruimte, commitment, bereidheid deelnemers, noodzaak/meerwaarde en organisatorische randvoorwaarden. Ten aanzien van deze voorwaarden bepaald de gemeente Etten-Leur in welke mate burgers betrokken worden. Over de mate waarin burgers mogen participeren is de gemeente op voorhand duidelijk’ (Gemeente Etten-Leur, burgerparticipatie in Etten-Leur, 2008:11).</i></p> <p>2. De gemeente beschrijft in haar nota ‘burgerparticipatie in Etten-Leur’ een aantal bestaande werkvormen burgerparticipatie. Deze worden voorzien van het (veronderstelde) niveau van participatie. Achtereenvolgens worden genoemd:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ruimtelijke plannen en bestemmingsplannen (gebiedsontwikkeling)→ coproduceren - Totstandkoming beleidsnota’s→ raadplegen, adviseren en coproduceren - Wijkplannen→ coproduceren en meebeslissen - Wmo-zaken→ adviseren - Werken in uitvoering→ informeren, raadplegen en adviseren - Buurtbeheer→ informeren, adviseren en meebeslissen <p><u>Randvoorwaardelijk</u></p> <p>Voorafgaand aan de keuze voor de mate van burgerparticipatie gaat de keuze voor het wel of niet kiezen voor burgerparticipatie. In de beleidsnota ‘burgerparticipatie in Etten-Leur’ wordt hierover opgemerkt dat investering in burgerparticipatie afgezet zal moeten worden tegen de opbrengst. Aangegeven wordt dat burgerparticipatie natuurlijk geld kost.</p> <p><i>‘De dialoog met externen vindt vaak plaats in de avonduren; dat kost nu eenmaal meer capaciteit. Een plan dat moet worden beoordeeld door vakdeskundigen, wordt meestal op een technisch niveau getekend’. Maar dat is voor de gemeente zeker geen reden om het niet te doen. De gemeente Etten-Leur ziet burgerparticipatie als een logisch onderdeel van beleidsontwikkeling en – uitvoering. Op het moment dat een project wordt opgestart moet de mate van burgerparticipatie worden afgewogen en wordt een werkvorm voorgesteld. Daarbij moet telkens duidelijk worden gemaakt hoeveel capaciteit nodig is en welke middelen nodig zijn om de burgerparticipatie vorm te kunnen geven. Deze elementen moeten meetellen in de afwegingen’ (Gemeente Etten-Leur, burgerparticipatie in Etten-Leur, 2008:2-3).</i></p> <p>Ook wordt aangegeven dat er nieuwe ontwikkelingen kunnen zijn die het toepassen van burgerparticipatie kunnen vergemakkelijken, te denken valt aan E-Participatie. Daarnaast staat de gemeente stil bij de mate van vertegenwoordiging door verenigingen of groeperingen. Niet ieder individu voelt zich vertegenwoordigd door (één van) beide.</p>
4. Moment van participatie	<p>Over het moment van burgerparticipatie staat in de beleidsnota ‘burgerparticipatie in Etten-Leur’ het volgende:</p> <p><i>‘Bij de afwegingen voor de mogelijke vorm van burgerparticipatie wil de gemeente streven naar het hoogst haalbare interactieve niveau. Dat wil dus zeggen: bij voorkeur zo vroeg mogelijk in het proces met zoveel als mogelijk beïnvloedingsruimte oftewel zo hoog mogelijk op de participatieladder. Daarbij wil de gemeente duidelijk stellen dat burgerparticipatie geen doel op zich mag zijn. Naarmate de beïnvloedingsruimte kleiner is, zal de mate van interactie minder worden’ (Gemeente Etten-Leur, burgerparticipatie in Etten-Leur, 2008:2).</i> Dit is feitelijk een beschrijving van het ‘wat’. Hieronder wordt het ‘hoe’ besproken.</p> <p>De gemeente Etten-Leur geeft aan dat zij bij college- en raadsvoorstellen duidelijk zullen zijn in wie wanneer betrokken wordt:</p> <p><i>‘Wanneer de gemeente werkt met burgerparticipatie zal in de communicatieparagraaf van college- en raadsvoorstellen expliciet moeten worden aangegeven wie er op welke wijze en op welk tijdstip zal worden betrokken bij de voorbereiding en uitvoering van beleid’ (Gemeente Etten-Leur, burgerparticipatie in Etten-Leur, 2008:2).</i></p>

<u>Criteria en vragen</u>	<u>Burgerparticipatiebeleid gemeente Etten-Leur (nota)</u>
5. Rol gemeente	<p>De beleidsnota ‘ burgerparticipatie in Etten-Leur’ gaat hier niet expliciet op in. Al geeft de doelstelling duidelijk weer dat de gemeente het als haar rol ziet de betrokkenheid van Etten-Leurenaren te vergroten bij de ontwikkeling en uitvoering van gemeentelijk beleid.</p> <p>Ondanks het niet expliciet benoemen van de rol van de gemeente valt er het nodige af te leiden van deze nota. Hierbij wordt met name de initiërende rol van de lokale overheid genoemd. De nota gaat met name uit van een lokale overheid die het initiatief neemt. Niet alleen ten aanzien van het beleid of (delen van) plannen maar ook over het al dan niet starten van een burgerparticipatietraject. De afwegingen die de gemeente hiervoor maakt zijn hiervoor (mate van participatie) al toegelicht. Nadat besloten is om een burgerparticipatietraject te starten wordt bekeken op welk moment de burger betrokken kan worden, in welke mate en met welke werkvorm. De rol van de gemeente is volgens de nota te typeren als: actief, initiatiefnemend en regisserend.</p> <p>De nota ‘wijkgericht werken’ brengt enige nuance aan in voorgaande conclusie. Dit beleidsdocument, dat themagerelateerd (verbeteren van wijken) is, geeft een beweging weer van een overheid die meer gebruik maakt van de kennis en kunde van burgers. De leidende/ regisserende rol zoals deze vanuit de beleidsnota burgerparticipatie gedestilleerd is wordt in onderstaande zinsneden genuanceerd.</p> <p><i>‘Initiatieven van actieve burgers worden gestimuleerd. De gemeente geeft hieraan de ruimte door bewoners te stimuleren en waar nodig te ondersteunen en faciliteren. Wijkverenigingen en –bewoners zouden vaker leidend mogen zijn in de verbetering van de wijk en haar leefbaarheid (Gemeente Etten-Leur, wijkgericht werken, 2011:1).</i></p>
6. Rol burger	<p>De rol van de burger wordt in de nota’ burgerparticipatie in Etten-Leur’ niet expliciet beschreven. Wel valt nota uit de nota op te maken dat zij een rol toegekend krijgen, die past bij de keuze die de gemeente maakt. Hiermee wordt de burger een passieve rol toegedicht. De burgers worden betrokken door de gemeente en niet andersom. Over een meer actieve burger, die ruimte wordt geboden om zelf met initiatieven te komen, rept de nota niet.</p> <p>De themagerelateerde beleidsnota ‘ wijkgericht werken’ nuanceert dit beeld. In deze nota wordt gesproken over actieve burgers die met initiatieven kunnen komen die op ondersteuning mogen rekenen van de gemeente. De passage zoals opgenomen bij de rol van de gemeente onderschrijft dit.</p>
Analysekader deel 2	
7. Relatie overheid en burger	<p>Een andere verhouding tussen overheid en burger wordt langzaam maar zeker meer zichtbaar. Een voorbeeld hiervan zijn de prestatieafspraken met de lokale woonstichting (WEL) waar de verantwoordelijkheid voor uitvoering wordt uitbesteed en er middels prestatieafspraken monitoring plaatsvindt. Een ander voorbeeld is wijkgericht werken waarbij wijkverenigingen en burgers een belangrijke rol krijgen in hetgeen geregeld dient te worden binnen de wijk. De gemeente komt steeds meer tot de conclusie dat zij niet in staat blijven alles alleen te blijven doen maar daar steeds meer de burger bij nodig heeft. Er is meer sprake van een horizontale oriëntatie, gericht op de samenwerking met andere partners. Onderstaande passage uit de beleidsnota ‘ wijkgericht werken’ onderschrijft dit.</p> <p><i>‘De gemeente wil nog meer gezamenlijk optrekken met bewoners en wijkpartners bij de versterking van de leefbaarheid in onze wijken. De gemeente wil gebruik maken van de kennis en kunde van alle betrokkenen, zodat iedereen verantwoordelijkheid neemt voor zijn of haar deel’ (Gemeente Etten-Leur, wijkgericht werken, 2011:1).</i></p> <p>De ontwikkeling ‘van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie’ lijkt nog ver weg te staan. Het is nog steeds de gemeente die de burger betreft.</p>

<u>Criteria en vragen</u>	<u>Burgerparticipatiebeleid gemeente Etten-Leur (nota)</u>
8. Burgerparticipatie vernieuwen	<p>De nota wekt de indruk complexiteit te willen reduceren. De gemeente doet een voorstel en legt deze voor en werkt dit in plannen uit. Voor de uitvoering van dit voorstel staat de gemeente een duidelijke regierol voor en laat daarmee alles behalve los. Om te leren van de toepassing van burgerparticipatie worden klankbordgroepen geëvalueerd en vervolgens gedeeld met het college. Dit evalueren was destijds al een stap vooruit. De nota is overigens samen met de raad opgezet.</p> <p>Het bevorderen van voldoende variatie van burgers en doelgroepen waardoor iedereen zijn of haar mening kwijt kan is iets waaraan in het beleid nadrukkelijk aandacht wordt besteed.</p> <p>Aan het stimuleren van interactie tussen burgers onderling en het aanboren van collectieve intelligentie wordt in de nota niet gesproken.</p> <p>Ten aanzien van zelforganisatie valt uit de nota op te maken dat hier geen aandacht aan wordt besteed. Voorbeelden op basis van de nota zijn niet achterhaald. De geïnterviewde gaf desgevraagd aan dat er in de nieuwe Wmo-beleidsnota 'wel nadrukkelijk oog was voor zelfredzaamheid. De beleidsnota 'wijkgericht werken' nuanceert voorgaand beeld in enige mate. Ten aanzien van de leefbaarheid van wijken is in deze beleidsnota te lezen dat de gemeente meer wil overlaten aan burgers. Het stimuleren van interactie tussen burgers onderling en gebruik maken van kennis en kunde van burgers, wil de gemeente met wijkgericht werken bewerkstelligen.</p>
9. Crowdsourcing en technologische vernieuwingen	<p>Het beleid gaat in op enkele nieuwe ontwikkelingen zoals E-participatie en een digitaal burgerpanel. Deze ontwikkelingen sluiten vooral aan bij de 1^e en 2^e generatie burgerparticipatie. Hierbij past informeren, raadplegen en adviseren. Deze wijze van informeren heeft geen betrekking op het ter beschikking stellen van kennis zodat zelforganisatie wordt beïnvloed.</p> <p>Crowdsourcing en gebruik maken van Web 2.0 (meer specifiek social media) ter bevordering van zelforganisatie heeft binnen het beleid geen aandacht. Bevordering van zelforganisatie heeft überhaupt geen plaats binnen het beleid. Met name de antwoorden op de rol van gemeente en burger illustreren dit.</p> <p>Tijdens het interview werd overigens wel een recent voorbeeld (2011) aangehaald waarbij in het kader van de bezuinigingen een speciale internetsite is ontwikkeld waarop burgers werden uitgenodigd mee te denken in oplossingen voor het negatieve financiële meerjarenperspectief van de gemeente Etten-Leur. Ook meer recent zijn Facebook en Twitter ingezet om aandacht te vragen voor de toekomstverkenning. Burgers, maar ook specifieke doelgroepen, zijn uitgenodigd om mee te denken over de toekomst van Etten-Leur.</p>

Tabel 4.1: analyse beleid Etten-Leur

4.2 Analyse cases Etten-Leur

In de navolgende subparagrafen worden in het kort de cases beschreven en het procesverloop weergegeven. Na de beschrijving van de cases volgt de uitwerking in het analysekader in paragraaf 4.3. Ten behoeve van het overzicht en de leesbaarheid, is er voor gekozen om de resultaten van alle drie de cases per gemeente samen te brengen in één tabel. Het betreft hier een verkorte weergave van hetgeen in een uitgebreide vorm is opgenomen in de bijlagen.

4.2.1 Case brede school Hooghuis Etten-Leur

Brede school Etten-Leur is het samenwerkingsverband dat werkt aan de ontwikkeling van brede scholen in Etten-Leur. Brede school Etten-Leur streeft naar een verbetering van ontwikkelingskansen van kinderen in hun diverse leefmilieus. Het is een netwerk van organisaties op het gebied van onderwijs, kinderopvang, welzijn, cultuur, sport en zorg. Dit netwerk bevordert de sociale competenties van kinderen en stimuleert hen actief deel te nemen aan de samenleving. Brede school Etten-Leur werkt aan de brede ontwikkeling van kinderen. Er is aandacht voor cognitieve, creatieve, motorische en sociaal-emotionele ontwikkeling. De brede school stimuleert kinderen om zelf, in hun eigen omgeving (op school, in het gezin, in de vrije tijd) de beste melange aan ontwikkelingsmogelijkheden te vinden '(Gemeente Etten-Leur, brede school Etten-Leur, 11 november 2011).

De vestiging van een (brede) school op een nieuwe locatie maakt in de samenleving over het algemeen veel los. Dat geldt voor zowel de fysieke leefomgeving, maar ook voor de samenwerking met bijvoorbeeld de gemeentelijke partners op het gebied van onderwijs. Voor sommigen worden deze effecten als uiterst positief ervaren (bijvoorbeeld: eenvoudige bereikbaarheid school) en voor anderen juist als zeer negatief (bijvoorbeeld: overlast door drukte). Bij projecten als deze, blijkt het meer dan eens voor te komen dat achteraf (na ogenschijnlijke overeenstemming) alsnog bezwaar wordt gemaakt.

Brede school Hooghuis

De ontwikkeling van de brede school plus is onderdeel van het 'Wijkontwikkelingsplan Hooghuis'. Een ontwikkelingsplan dat is opgezet om de gehele wijk Hooghuis verder te ontwikkelen. Uit de burgerpeiling 2008 is gebleken dat vooral de voorzieningen voor kinderen voor verbetering vatbaar zijn. Meer specifiek gaat het hier over basisscholen, kinderdagverblijf, peuterspeelzaal en speelvoorzieningen (Gemeente Etten-Leur, Wijkontwikkelingsplan Hooghuis, 2009:8).

De brede school Hooghuis bestaat uit:

- Stichting Katholiek Primair Onderwijs Etten-Leur
- Stichting LeerSaam Etten-Leur
- Stichting Protestants Christelijk Onderwijs Etten-Leur
- Surplus Kinderopvang (BSO, KDV en peuterspeelzalen)
- Surplus Welzijn
- Nieuwe Nobelaar
- Gemeente Etten-Leur

Het proces

Het traject ten aanzien van de vestiging van een brede school in de wijk Hooghuis is feitelijk gestart in 2003. Dit moment ligt ruim voor de periode dat de beleidsnota burgerparticipatie van kracht is geworden. De aanleiding voor de bouw van de brede school is in de loop der tijd veranderd. Aanvankelijk was dit ingegeven door inefficiënte huisvesting. Verschillende openbare en bijzondere basisscholen waren in de loop der tijd geclusterd, met ieder een eigen school. Op de betreffende locatie waren er 38 lokalen voor verschillende basisscholen (openbaar, bijzonder) beschikbaar, terwijl er op basis van berekeningen slechts 25 nodig waren.

Als gevolg van de wijze waarop de verschillende scholen zijn gebouwd (fysiek van elkaar gescheiden en van elkaar gekeerd) was samenwerken bovendien lastig. Onder druk van de financiële situatie, was het nodig om meer met elkaar samen te werken. Inmiddels is de filosofie van de brede school gemeengoed geworden en is de realisatie van dat concept de drijfveer geworden.

Op 23 mei 2005 heeft de gemeenteraad van de gemeente Etten-Leur de Structuurvisie Plus 2020 vastgesteld. In deze visie is het voornemen opgenomen tot realisatie van 4 nieuwe brede scholen+ en 3 nieuwe brede scholen. Bij het raadsbesluit van 17 september 2007 is dit voornemen bevestigd. Op 22 juni 2009 is door de gemeenteraad een heroverweging behandeld. Deze heroverweging was het gevolg van de beperking van de woningproductie die weer gevolgen had voor de financiering van onderwijshuisvesting. Besloten werd tot een realisatie van 5 brede scholen+ en 2 brede scholen. Daarbij zou deels gebruik gemaakt gaan worden van bestaande bouw. In het kader van het aangepaste uitvoeringsprogramma voor de Structuurvisie Plus zoals vastgesteld op 22 juni 2009 is door de gemeenteraad besloten dat gestart kon worden met de planvoorbereiding voor de brede school Hooghuis.

Vervolgens is op 22 september 2009 een presentatie verzorgd voor college, gemeenteraad, besturen, directies van de scholen in het primair onderwijs, de wijkverenigingen en instellingen voor kinderopvang (Surplus en SKON). In deze presentatie is het concept van de brede school toegelicht, de afspraken die gemaakt zijn met maatschappelijke partners, de meerwaarde die het concept heeft en de doelen die de gemeente met dit concept wenste te bereiken. Aan het einde van de presentatie heeft er een inventarisatie plaatsgevonden van de onderwerpen waarover nog overeenstemming bereikt diende te worden. Duidelijkheid moest nog verkregen worden over de omvang van de brede scholen, de exacte locatie en de vraag welke scholen in welke brede scholen zouden komen (Gemeente Etten-Leur, Notitie Brede Scholen Etten-Leur, 2009:1).

Voor de vestiging van deze school moest een bestemmingsplanprocedure worden gevolgd. In dat kader zijn aan bewoners acht verschillende scenario's voorgelegd. De burgers zijn met een oproep in de lokale bode uitgenodigd voor een inspraakavond in een wijkgebouw. Hiervoor was veel animo, het buurtcentrum zat namelijk vol. Uit de acht varianten kon door de burgers een voorkeur worden uitgesproken. Dat burgers hun voorkeur mochten uitspreken had als doel het vergroten van draagvlak voor de locatiekeuze bij omwonenden, aldus de geïnterviewde. De gemeenteraad heeft op basis van de voorkeur van burgers een beslissing genomen voor een variant die kon rekenen op het meeste draagvlak in de wijk Hooghuis. Echter een enkeling, die zich benadeeld voelde, spande een procedure aan omdat de gekozen variant in zijn optiek onvoldoende ruime liet voor openbaar groen. Als gevolg van deze juridische procedure werd vertraging in het proces opgelopen. In december 2011 is gestart met de bouw van de brede school Hooghuis.

Zijn er mogelijkheden om het anders te doen, door als gemeente bijvoorbeeld een stap terug te doen en de regie over te laten aan het onderwijs of burgers? Daar zou in de ogen van de geïnterviewde (beleidsmedewerker die dit traject heeft geleid) vanuit de gemeente een verbetering mogelijk zijn. *'Je zal, in welk project dan ook in dit kader, te maken kunnen krijgen met de mogelijkheid die de burgers gebruiken om in een juridisch proces te stappen. Zodra bestemmingsplan gewijzigd wordt, ontstaat immers het recht van de burger om bezwaar te maken. Een burger kan meer ruimte gegeven worden in beslismomenten, ook de scholen kun je mee laten doen en de gemeente een beetje terug laten treden.*

Daarna komt er vervolgens een plan uit en ook dan ontstaat toch de mogelijkheid tot het nemen van juridische stappen. Desalniettemin hadden burgers wellicht eerder betrokken kunnen worden in de voorbereidende fase, immers voor hen wordt het uiteindelijk gedaan. Bij het eerder betrekken had gebruik gemaakt kunnen worden van laagdrempelige mogelijkheden zoals social media. Dat de gemeente een regisserende rol heeft zorgt er in ieder geval voor dat het algemeen belang kan worden geborgd'.

Voorgaande maakt duidelijk dat zelforganisatie in dit proces door de gemeente niet bevorderd is, ook niet door het toepassen van technologische middelen en social media. Over het gebruik van technologische middelen en social media zegt de geïnterviewde het volgende: *'Het gebruik hiervan zou wel behulpzaam kunnen zijn om iedereen op een eenvoudige wijze te betrekken (bijvoorbeeld het zichtbaar maken van een plattegrond in plaats van deze op te hangen in een buurtcentrum). Veelal worden slechts tegenstanders getriggerd om zichzelf te laten zien en horen, en nemen zij daartoe de moeite. Zij die er geen problemen mee hebben zijn veelal stil en nemen niet de moeite om zich te laten horen, dit kost namelijk ook tijd. Toepassing van social media kan er voor zorgen dat ook zij die er geen problemen mee hebben zich laten horen. De toepassing van social media maakt het mogelijk meningen te publiceren van voor- en tegenstanders (het totaalbeeld). Deze aantallen kunnen daadwerkelijk inzicht bieden in de grondslag waarop de gemeente haar keuzes baseert'.*

Stel dat burgers mogen meedoen met de ontwikkeling van de wijk, gaat het dan beter als de burgers dit zelf regelen? Op deze vraag antwoordt de geïnterviewde: *'Creativiteit en innovatie kunnen op deze wijze worden gestimuleerd maar ik vraag mij af of het algemeen belang dan nog wel geborgd blijft'.*

4.2.2 Case Speelplan Hooghuis Etten-Leur

Speelplannen zijn veelal 'kleinere' plannen waarbij de belangen over het algemeen genomen niet zo groot zijn. De betrokkenheid van burgers bij speelplannen wordt verondersteld groot te zijn omdat een speelplan direct ingrijpt in de woonomgeving van een burger. Hoe dichterbij iets komt, hoe groter de betrokkenheid, is wat verondersteld wordt in de keuze voor deze casus.

Speelplan Hooghuis

In deze casus staat de ontwikkeling van een speelplan in de -voor Etten-Leurse begrippen- grote wijk Hooghuis centraal. In 2010 is het wijkontwikkelingsplan Hooghuis vastgesteld, dit vormt de basis voor het speelplan dat hiervan onderdeel uitmaakt. Dit ontwikkelingsplan is opgezet om de wijk Hooghuis verder te ontwikkelen. Als input voor dit wijkontwikkelingsplan hebben de resultaten van de burgerpeiling van 2008 gediend. Uit deze burgerpeiling is gebleken dat vooral de voorzieningen voor kinderen voor verbetering vatbaar waren. Meer specifiek gaat het hier over basisscholen, kinderdagverblijf, peuterspeelzaal en speelvoorzieningen (Gemeente Etten-Leur, Wijkontwikkelingsplan Hooghuis, 2009:14).

De gemeente Etten-Leur kent daarnaast ook een cyclus waarbinnen elke vijf jaar een speelplan per wijk wordt gerealiseerd. Deze cyclus tezamen met het wijkontwikkelingsplan Hooghuis hebben vervolgens de ontwikkeling van speelplan Hooghuis in gang gezet. Het ontwikkelen van een speelplan heeft tot doel verbeteringen te realiseren daar waar het speelvoorzieningen betreft. Hierna wordt het realisatieproces van speelplan Hooghuis verder uitgewerkt.

Het proces

De gemeente Etten-Leur heeft ervoor gekozen om voor de ontwikkeling van speelplannen werkgroepen te formeren. Zo is dit ook het geval met het speelplan Hooghuis.

‘Het doel dat de gemeente hierbij primair nastreeft is het vergroten van draagvlak voor de veranderingen die binnen de wijk Hooghuis worden doorgevoerd’ aldus de geïnterviewde (gemeenteambtenaar die dit proces heeft begeleid en geleid). Om deze werkgroep te kunnen formeren heeft de gemeente mensen benaderd via:

- de brede school Hooghuis;
- een oproep via Twitter;
- de gemeentelijke site en;
- door het benaderen van burgers die in het verleden hebben aangegeven iets te hebben met spelen en bijbehorende speelplannen.

Van februari 2011 tot en met april 2011 is de uiteindelijke werkgroep gestart onder de logische naam ‘werkgroep park Hooghuis’. De werkgroep bestond uit burgers (omwonenden) onder leiding van een stedenbouwkundige, de directeur van de in het park gelegen brede school en een afgevaardigde van de gemeente. De groep heeft van de gemeente duidelijke kaders meegekregen. Zo moest de uitwerking betrekking hebben op speelvoorzieningen en werd er een duidelijk budget beschikbaar gesteld. *‘Het beschikbare budget voor het speelplan Hooghuis is € 36.825,-. De speeltoestellen en het multicourt in het park Hooghuis worden gefinancierd uit het budget voor de aanleg van het park. Voor de speeltoestellen is een budget van € 65.000,- beschikbaar. Beide budgetten zijn inclusief het aanbrengen van ondergronden, het monteren en eventueel verplaatsen van speeltoestellen’* (Gemeente Etten-Leur, Speelplan Hooghuis, 2011: 8).

De gemeente heeft de werkgroepdeelnemers bewust geïnformeerd over de kaders. *‘Op deze wijze hebben we geprobeerd zowel bewustwording te creëren bij de werkgroepdeelnemers als draagvlak te creëren voor keuzes die geboden zijn aan grenzen’* aldus de geïnterviewde. De werkgroep kwam in totaal drie avonden bij elkaar. *‘Als gemeente hebben we er bewust voor gekozen om er geen oeverloze sessies van te maken zodat mensen bereid blijven te komen. In het verleden is regelmatig gebleken dat mensen afhaakten als er teveel van hen gevraagd werd’* aldus de geïnterviewde.

De werkgroep hield zich bezig met de vraag: ‘Welke speeltoestellen in welke stijl?’ Om hierop een antwoord te kunnen vinden is besloten interviews te houden (door vrijwilligers) en een enquête uit te zetten onder 2200 bewoners. Zowel de interviews als de enquête bevatte vragen in de trant van: waar speel je en wat vind je belangrijk. De resultaten van de interviews en de breed uitgezette enquête werden bijeengevoegd door de betrokken ambtenaar van de gemeente Etten-Leur. Op basis daarvan werd bepaald waar kon worden volstaan met renovatie en waar vernieuwing nodig was. Voor wat betreft de vernieuwing ging het hier over zowel het vernieuwen van reeds bestaande speelplaatsen als over de ontwikkeling van nieuwe locaties en bijbehorende toestellen. Van voorgaande zijn vervolgens tekeningen gemaakt waarvan er drie goedgekeurd waren door de gemeente (passend binnen de door de gemeente gestelde kaders). Hieruit hebben de belanghebbenden een uiteindelijke keuze kunnen maken. Vervolgens zijn de voorgenomen plannen de – verkorte- inspraak ingegaan. Op deze wijze worden de mensen uiteindelijk ook geïnformeerd.

Op de vraag of dit project en het bijbehorende proces ook overgelaten kan worden aan wijkverenigingen (regie en faciliteiten), antwoordt de geïnterviewde: *'Zij weten niet goed wat er te halen is, weten niet goed wat kwaliteit is van speeltoestellen en de gemeente wil daar zelf ook graag in meedenken. Daarnaast kunnen wij als gemeente kortingen bedingen. Wellicht is het wel mogelijk om wijkverenigingen iets te laten doen op dit gebied op kleine schaal omdat als het te complex wordt dan is regie nodig. De vraag is dan nog wel steeds of zij kwaliteit kunnen leveren in het product evenals de rapporten die moeten worden opgesteld om een en ander doorgang te laten vinden'*.

De vraag of burgers zelf kunnen voorzien in speelvoorzieningen, daarover wordt gezegd dat het dan waarschijnlijk niet gebeurt. Verondersteld wordt dat op dat moment een burger eerder genegen is te kiezen voor een speeltuin in haar/ zijn eigen tuin. Op de vraag of een lichtere variant van voorstaande mogelijk is, door bijvoorbeeld een gemeente die pas gaat acteren op het moment dat de burgers zelf besloten hebben 100 handtekeningen op te halen omdat er speelvoorzieningen moeten komen, wordt geantwoord: *'Dat is wel denkbaar, echter wordt dit niet verwacht omdat burgers het al moeilijk vinden sneeuw te ruimen in de straat'*.

Zelforganisatie, al dan niet door het gebruik van technologische vernieuwingen, wordt niet door de gemeente bevorderd. Technologische middelen zijn niet ingezet in het proces, al had dat natuurlijk wel gekund volgens de geïnterviewde. Zij geeft aan dat: *'Facebook en Hyves hadden wel ingezet kunnen worden, maar daarmee is de kans aanwezig dat processen groter worden en daardoor moeilijker beheersbaar zijn. De gemeente is waarschijnlijk niet in staat te reageren waar dat gevraagd wordt'*.

Het proces had, volgens de geïnterviewde, beter en flexibeler kunnen verlopen als het proces minder werd geleid door de mechanismen binnen de gemeenten. Zo was het voor de gemeente van belang dat de feitelijke realisatie van de speelvoorzieningen binnen het kalenderjaar werd afgerond, passend binnen de jaarlijkse begroting. Daarnaast wordt bij deze trajecten aansluiting gezocht bij de cyclus van vijf jaar voor het onderhouden of vernieuwen van speelvoorzieningen. *'De eigenlijke trigger voor het vervangen of vernieuwen van speelvoorzieningen zou juist de samenstelling (leeftijden) van omwonenden moeten zijn'* aldus de geïnterviewde.

Tot slot merkt de geïnterviewde op dat, overall gezien, het traject dat doorlopen is, zeer waardevol is gebleken, getuige de tevredenheid van de betrokkenen. Dit is middels een evaluatie vastgesteld. In de navolgende paragraaf wordt de laatste case beschreven die onderzocht is binnen de gemeente Etten-Leur.

4.2.3 Case Wmo Etten-Leur

Voor wat betreft de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) geldt dat er een wettelijk kader bestaat ten aanzien van het betrekken van burgers. Een case op dit terrein is daarom dan ook verschillend van de andere twee cases. *‘De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) zorgt ervoor dat iedereen kan meedoen aan de maatschappij en zelfstandig kan blijven wonen. Het gaat bijvoorbeeld om mensen met beperkingen door ouderdom of handicap of een chronisch psychisch probleem. Als meedoen of zelfstandig wonen niet lukt zonder hulp, kunt u de gemeente vragen om ondersteuning, zoals thuiszorg of een rolstoel. De Wmo is ingevoerd in 2007 en vervangt een aantal wetten:*

- Wet voorziening gehandicapten (Wvg). De Wvg regelde voorzieningen voor mensen met een beperking of handicap.

- Welzijnswet. De Welzijnswet regelde welzijnswerk, zoals maatschappelijk werk, de peuterspeelplaats, jongerenwerk, buurthuizen en vrouwenopvang.

- Huishoudelijke hulp uit de AWBZ. Met de invoering van de Wmo is de gemeente verantwoordelijk voor de huishoudelijke hulp als een burger deze nodig heeft’ (Rijksoverheid, 27 november 2011).

Wmo bezuinigingsmaatregel vervoersvoorziening Etten-Leur

De gemeente Etten-Leur kent - in lijn met het burgerparticipatiebeleid - een Wmo-adviesraad. In deze case staat de bezuinigingsmaatregel vervoersvoorziening Etten-leur centraal. Een (individuele) vervoersvoorziening is uitsluitend gericht op buitenvervoer en bedoeld om mensen in staat te stellen om bestemmingen te bereiken in de woon- en leefomgeving. Onder vervoersvoorzieningen wordt hier verstaan: de deeltaxi en scootmobiel. Begin 2011 heeft de gemeente besloten hierop te bezuinigen door een inkomensgrens te hanteren waardoor minder mensen gebruik kunnen maken van de bewuste voorziening. In het kader van de bezuinigingen heeft de gemeenteraad van Etten-leur op 11 april 2011 besloten om 170.000 euro te bezuinigen op het budget door een inkomensgrens te introduceren. Per 1 januari 2012 zou er een inkomensgrens worden gehanteerd voor het gebruik van de scootmobiel en de deeltaxipas. Komt men boven de inkomensgrens dan vervalt het recht op gebruik hiervan. Deze casus is niet alleen interessant om te beoordelen op welke wijze participatie door de burger vorm heeft gekregen, maar ook de kracht van het collectief klinkt in deze casus door. Het proces van introductie en het vervolg daarop wordt hierna beschreven.

Het proces

Voorafgaand aan de bezuinigingsmaatregel die op 11 april 2011 werd aangekondigd, heeft de gemeente de burger, maar ook belangengroepen zoals de Wmo-adviesraad, in de gelegenheid gesteld om mee te denken en suggesties te doen over mogelijke bezuinigingen.

Dit omdat de gemeente Etten-Leur, als gevolg van de financiële crisis, kampt met financiële tekorten. De gemeente heeft, om burgers te betrekken, een inspraakavond gehouden en een speciale website in het leven geroepen. Hierover zegt de geïnterviewde (beleidsmedewerker gemeente) het volgende: *‘De opkomst bij de inspraakavond was niet hoog te noemen, een bijdrage zoals bedoeld werd leverde de website niet. De website was namelijk bedoeld om burgers zelf ideeën te laten genereren over mogelijke bezuinigingsmaatregelen’.* De gemeente heeft, naar eigen zeggen, mogelijkheden geboden voor burgers om mee te denken en te praten over mogelijke bezuinigingsmaatregelen.

'Het doel dat we als gemeente wilde bereiken met het betrekken van burgers bij de noodzaak tot bezuinigen was tweeledig van aard. Enerzijds wilde we het draagvlak creëren voor de uiteindelijke maatregel, door burgers in een vroegtijdig stadium te betrekken. Anderzijds wilde we burgers laten meedenken over mogelijke bezuinigingen. We hebben als gemeente extra aandacht besteed aan het inzichtelijk maken van de financiële huishouding van de gemeente'.

In de praktijk is van het meedenken over mogelijke bezuinigingsmaatregelen via de daartoe in het leven geroepen website, zoals eerder gezegd, niets terechtgekomen. De gemeente heeft vervolgens een set aan bezuinigingsmaatregelen opgesteld waaruit door burgers gekozen kon worden.

De burgers zijn in de ogen van de geïnterviewde op het juiste moment betrokken. Er was, op het moment dat de burgers betrokken werden, immers nog geen besluit genomen. Burgers werden in de gelegenheid gesteld om mee te denken en formeel gezien zijn de burgers in de gelegenheid gesteld om hun mening te geven.

De rol van de gemeente is volgens de geïnterviewde voor verbetering vatbaar. Zo had er in ieder geval beter gecommuniceerd kunnen worden over de consequenties van de maatregelen en de burger eerder op de hoogte gesteld kunnen worden van de noodzaak tot bezuinigen. Over de rol van de burger zegt de geïnterviewde het volgende: *'De rol van de burger was vooral passief, getuige het vrijwel niet gebruiken van de speciale website en de lage opkomst bij de inspraakavond. De rol van de burger werd pas actief op het moment dat de consequenties van het besluit meer voelbaar werden'.*

Uiteindelijk is het besluit genomen. Omdat er vanuit de lokale samenleving niet werd gereageerd op het voornemen werd de maatregel doorgevoerd. Na dit besluit heeft een vertegenwoordiging van de gemeente huisbezoeken afgelegd om alle betrokkenen te informeren over het genomen besluit. Door dit besluit (de introductie van de inkomensgrens), werd het zelforganiserend vermogen van de burger uitgedaagd. Vanaf een bepaald inkomen voorziet de gemeente namelijk niet langer in voorzieningen, maar wordt dit overgelaten aan de burgers zelf.

Nadat bij een aantal inwoners die boven de inkomensgrens zaten toch duidelijk werd dat zij zelf voor een aantal voorzieningen moesten gaan betalen, mobiliseerden zij zich om een kritisch tegengeluid te laten horen. Dit gebeurde onder meer door middel van de website www.ikwilmijnhulpmiddel terug.nl, het benaderen van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (minister Schippers fluit Etten-Leur terug) en bijeenkomsten (w.o. scootmobiel protesttochten). Dit tegengeluid heeft uiteindelijk geleid tot het terugdraaien van de bezuinigingsmaatregel.

De omschreven casus toont feitelijk de kracht van de burgers als collectief. Door zich te verenigen en door de inzet van internet, zijn zij in staat geweest om de eerdere besluitvorming van de gemeente Etten-Leur terug te draaien.

4.3 Analyse cases Etten-Leur

Hiernavolgend zijn de cases, die door interviews en deskresearch zijn geanalyseerd, uitgewerkt in de analysekaders. In bijlage 1, 2 en 3 is een volledige uitwerking te vinden van de cases: 'brede school Hooghuis' (1), 'speelplan Hooghuis' (2) en 'Wmo' (3).

De tabel geeft, naast een korte weergave van de antwoorden, ook een eindoordeel. In dit oordeel wordt, waar mogelijk, het meest dominante antwoord op de drie cases gegeven. Na invulling van de tabel ontstaat een volledig beeld van de wijze waarop burgerparticipatie binnen de gemeente Etten-Leur in de praktijk verloopt. Deze cases worden vanzelfsprekend niet los gezien van het beleid dat de gemeente voorstaat op het gebied van burgerparticipatie. In paragraaf 4.4 worden de resultaten van het onderzoek van beleid en uitvoering in hun onderlinge samenhang besproken.

<i>Criteria en vragen</i>	<i>Uitkomst verkort (bijlage 1,2 en 3)</i>	<i>Eindoordeel</i>
1. Doelstelling	<p>De hieronder geformuleerde doelstellingen hebben betrekking op het proces.</p> <p><u>1. Brede school</u> <i>Het vergroten van draagvlak bij omwonende burgers voor de uiteindelijke locatiekeuze van de brede school.</i></p> <p><u>2. Speelplan</u> Als primaire doelstelling (van het gekozen proces waarin burgers betrokken worden) wordt genoemd: <i>'het vergroten van draagvlak voor de veranderingen die binnen de wijk Hooghuis worden doorgevoerd'.</i></p> <p><u>3. Wmo</u> De gemeente heeft de burger betrokken om draagvlak te creëren bij de burger voor de aanstaande bezuiniging en om te bezien welke suggesties zij hadden</p>	<p><u>De doelstelling luidt: <i>Burgers worden betrokken om zodoende draagvlak te creëren voor veranderingen en oplossingen</i></u></p> <p>Het oplossen van een probleem geschiedt onder regie van gemeente waarbij burgers worden betrokken zodat bij deze burgers draagvlak wordt gecreëerd.</p>

<u>Criteria en vragen</u>	<u>Uitkomst verkort (bijlage 1,2 en 3)</u>	<u>Eindoordeel</u>
<p>2. Mate van participatie</p>	<p><u>1. Brede school</u> De burger is geïnformeerd over het voornemen een brede school te realiseren. De burger is geraadpleegd over welk van de 8, vooraf door de gemeente gemaakte scenario's, het best passend was (de burger heeft wel meebesloten maar is daarbij behoorlijk ingekaderd waardoor raadplegen van de burger de hoogste trede van participatie is). De gemeente heeft besloten over het uiteindelijke scenario.</p> <p><u>2. Speelplan</u> Ten aanzien van het proces kan geconstateerd worden dat de burger, analoog aan de participatieladder, als hoogste trede die van adviseren heeft bereikt. Op deze wijze heeft de burger in de fase van bepaling haar invloed uit kunnen oefenen.</p> <p><u>3. Wmo</u> De burger is geïnformeerd, geraadpleegd en om advies gevraagd. De meest vergaande vorm in deze is dus adviseren. Op deze wijze heeft de burger in een vroegtijdig stadium (voorbereidende fase) haar invloed uit kunnen oefenen.</p>	<p><u>De meest vergaande vorm van participatie die onderkend wordt in de onderzochte cases is adviseren.</u></p> <p>Meebeslissen vindt in beperkte mate plaats. Het gaat ingeval van meebeslissen over het kiezen tussen de oplossingen die de gemeente voordraagt.</p>
<p>3. Moment van participatie</p>	<p><u>1. Brede school</u> De gemeente neemt het initiatief tot een brede school vanwege inefficiënte huisvesting. Bij de locatiekeuze (bepaling) van de brede school is de burger betrokken. Bij nader inzien was dit voor verbetering vatbaar. De burger had in een eerder stadium betrokken kunnen worden. Ze hadden deelgenoot gemaakt kunnen worden van de problematiek en mee kunnen denken over de mogelijke oplossing.</p> <p><u>2. Speelplan</u> Het initiatief hiertoe ligt bij de gemeente. Zij baseren zich op de uitgevoerde burgerpeiling in 2008. De burger is betrokken bij de bepaling van hoe het speelplan moest worden vormgegeven.</p> <p><u>3. Wmo</u> De gemeente is de initiatiefnemer. De burger is, analoog aan de beleidscyclus, betrokken in de fase van de bepaling. Op zich was de timing goed. Er was nog geen besluit genomen, en de burgers werden in de gelegenheid gesteld om mee te denken.</p>	<p><u>De gemeente Etten-Leur heeft de burger vooral betrokken bij de bepaling van hoe het verder vormgegeven moest worden.</u></p> <p>Het initiatief bij elk van de genoemde cases lag bij de gemeente. De toegepaste vorm kan derhalve worden geschaard onder de tweede generatie burgerparticipatie.</p> <p>Mogelijkheid tot vroegtijdig betrekken burger wordt door de gemeente gezien als een verbetering. Namelijk in de fase van de voorbereiding.</p> <p>Op dat moment wordt niet alleen draagvlak gerealiseerd maar ook een beroep gedaan op de wisdom of crowds.</p>

<u>Criteria en vragen</u>	<u>Uitkomst verkort (bijlage 1,2 en 3)</u>	<u>Eindoordeel</u>
4. Rol gemeente	<p><u>1. Brede school</u> De gemeente heeft een duidelijke initiatiefnemende en regisserende rol in deze case.</p> <p><u>2. Speelplan</u> De rol van de gemeente kan het best getypeerd worden als regisserend en faciliterend.</p> <p><u>3. Wmo</u> De rol van de gemeente kan het best getypeerd worden als regisserend.</p>	<p><u>De rol van de gemeente kan het best getypeerd worden als een regisserende en faciliterende rol.</u></p> <p>De rol werd in alle gevallen als meest passend getypeerd door de gemeente.</p>
5. Rol burger	<p><u>1. Brede school</u> De rol is met name passief van aard geweest. Zij hebben meegedaan met de gemeente.</p> <p><u>2. Speelplan</u> In het proces werd een actieve rol van burgers verwacht. Actief ten aanzien van het door de gemeente gevraagde advies over de inhoud van het speelplan.</p> <p><u>3. Wmo</u> De burger had een passieve rol, de burger komt pas in actie nadat duidelijk was, wat de gevolgen van de maatregelen zijn.</p>	<p><u>De burger heeft zowel een passieve als een actieve rol in de cases.</u></p> <p>Ingeval van grotere projecten met grotere gevolgen is de rol van de burger passief van aard geweest .</p> <p>Ingeval van het kleinere project, het speelplan, hebben de burgers een actieve rol gehad.</p> <p>Mogelijkheden voor een actievere rol (t.a.v. cases brede school en Wmo) in de voorbereidende fase worden door de gemeente gezien.</p>
6. Relatie overheid en burger	<p><u>1. Brede school</u> De gemeente hanteert een governmentbenadering. De gemeente heeft het procesverloop volledig bepaald.</p> <p><u>2. Speelplan</u> Sterk op government gerichte benadering. De gemeente heeft het procesverloop volledig bepaald.</p> <p><u>3. Wmo</u> Sterk op government gerichte benadering. De gemeente neemt het initiatief, doet zelf voorstellen en geeft zeer beperkte ruimte aan burgers om mee te denken. De gemeente heeft het procesverloop bepaald.</p>	<p><u>De gemeente hanteert een sterke governmentbenadering. Het procesverloop wordt door de gemeente bepaald.</u></p>

<u>Criteria en vragen</u>	<u>Uitkomst verkort (bijlage 1,2 en 3)</u>	<u>Eindoordeel</u>
<p>7. Burgerparticipatie vernieuwen</p>	<p><u>1. Brede school</u> De complexiteit wordt vooral gereduceerd. Van een vernieuwende werkwijze waarin continu interactie plaatsvindt tussen alle belanghebbenden is geen sprake. De collectieve denkracht van burgers wordt niet aangeboden. De gemeente laat niets over aan het zelforganiserend vermogen van burgers.</p> <p><u>2. Speelplan</u> De complexiteit wordt vooral gereduceerd. De gemeente werkt in dit proces met een duidelijke (juridische) blauwdruk. De collectieve denkracht van burgers wordt niet aangeboden (slechts de denkracht van een beperkte groep gericht op het verder uitwerken van het plan zoals de gemeente dat heeft vastgesteld in de voorbereidingsfase). De gemeente laat niets over aan het zelforganiserend vermogen van burgers.</p> <p><u>3. Wmo</u> de gemeente streeft naar een reductie van complexiteit. Zij wil door middel van planning een gestructureerd verloop realiseren. De gemeente onderneemt wel initiatieven om de interactie tussen burgers te vergroten, maar het is toch vooral gericht op de interactie tussen gemeente en burger. Door toepassing van een website waarop burgers hun suggesties omtrent bezuinigingen konden uiten heeft de gemeente getracht de collectieve intelligentie aan te boren. De gemeente laat niets over aan het zelforganiserend vermogen van burgers.</p>	<p><u>Complexiteit wordt door de gemeente Etten-Leur gereduceerd. Het voeren van (gestructureerde) regie door de gemeente wordt als noodzakelijk beschouwd.</u></p> <p><u>Het stimuleren van interactie tussen burgers wordt niet expliciet gefaciliteerd door de gemeente.</u></p> <p><u>Het aanboren van collectieve intelligentie blijkt niet gebruikelijk. In het geval van de case Wmo is hiermee wel geëxperimenteerd.</u></p> <p><u>De gemeente laat niets over aan het zelforganiserend vermogen van burgers.</u></p>
<p>8. Crowdsourcing en technologische vernieuwingen</p>	<p><u>1. Brede school</u> De gemeente stelt geen informatie (bijv. data) / expertise/ geld ter beschikking om zelforganisatie van burgers te bevorderen. Er wordt geen gebruik gemaakt van social media ter bevordering van zelforganisatie.</p> <p><u>2. Speelplan</u> Zelforganisatie wordt niet bevorderd. Er wordt geen gebruik gemaakt van social media.</p> <p><u>3. Wmo</u> In beperkte mate wordt informatie ter beschikking gesteld zodat de burgers mee kunnen denken over bezuinigingen,. Middels een website worden burgers in staat gesteld om zelf ideeën te realiseren/ organiseren. In beperkte mate invulling gegeven aan de bevordering van zelforganisatie daar waar het gaat over het genereren van ideeën, niet waar het de uitvoering betreft.</p>	<p><u>De gemeente stelt op dit moment nog weinig informatie (bijv. data) / expertise/ geld ter beschikking om zelforganisatie van burgers te bevorderen. Op dit moment maakt de gemeente nog weinig tot geen gebruik van social media ter bevordering van zelforganisatie.</u></p> <p>De toegevoegde waarde van het gebruik van social media wordt door de gemeente Etten-Leur gezien. Niet zozeer ter bevordering van zelforganisatie maar wel om het betrekken van burgers te vereenvoudigen en een totaalgeluid (voor- en tegenstanders) zichtbaar te maken.</p>

Tabel 4.2 analyse uitvoering Etten-Leur

4.4 Analyse beleid en uitvoering

In deze paragraaf beschouwen we het burgerparticipatiebeleid en de uitvoering in onderlinge samenhang. Een analyse van het beleid geeft inzicht in de wijze waarop de gemeente haar burgerparticipatie vorm geeft. Een analyse van de uitvoering laat zien in hoeverre er daadwerkelijk gestalte wordt gegeven aan burgerparticipatie binnen de gemeente Etten-Leur. Ten behoeve van de leesbaarheid maken we in deze paragraaf gebruik van de elementen zoals deze genoemd worden in de analysekaders. Per element zullen de overeenkomsten en/ of verschillen tot uitdrukking worden gebracht. Deze uitwerking geeft antwoord op deelvraag 2 (op welke wijze wordt er uitvoering gegeven aan het burgerparticipatiebeleid van de onderzochte gemeenten van 2008 tot en met heden, wat zijn daarvan de resultaten, voldoen deze aan de gestelde voorwaarden en draagt dit bij aan doelbereiking?).

1. Begripsdefinitie

In het theoretisch kader is ingegaan op de definitie die in dit onderzoek wordt gehanteerd voor burgerparticipatie. Deze definitie geeft een duidelijke uitdrukking van de wijze waarop wij naar burgerparticipatie kijken en de wijze waarop de gemeente kijkt naar burgerparticipatie. De definitie vormt voor de gemeente de basis voor het burgerparticipatiebeleid. In het onderzoek dat zich richtte op het beleid van de gemeente Etten-Leur is hier expliciet op ingegaan.

De definitie die in dit onderzoek gehanteerd wordt luidt: *‘Burgerparticipatie is het proces waarbij gemeente, betrokken burgers en eventueel externe deskundigen via een open houding naar elkaar en een vooraf besproken aanpak samen vorm en inhoud geven aan (delen van) plannen of beleid. Het proces is gericht op het benutten van elkaars deskundigheid en het verhogen van draagvlak voor te nemen beslissingen’.*

De definitie van de gemeente Etten-Leur, zoals genoemd in het burgerparticipatiebeleid, luidt: *‘Burgers betrekken bij de ontwikkeling en uitvoering van gemeentelijk beleid, interactief besturen’.*

Beide definities tonen een wezenlijk verschil. De in dit onderzoek gehanteerde definitie gaat uit van gelijkwaardigheid tussen burger en gemeente waarin zij, als elkaars gelijke, gezamenlijk optrekken. In de definitie van de gemeente Etten-Leur wordt duidelijk dat de gemeente de partij is die burgers al dan niet betreft en daarmee geeft deze definitie duiding aan de regisserende rol van de gemeente. Deze regisserende rol wordt in de recentere beleidsnota’s ‘wijkgericht werken’ en het Wmo-beleidsplan 2012-2015 genuanceerd. Hierin wordt namelijk een actieve rol van de burger verlangd, die een leidende rol mag vertegenwoordigen. Hiermee lijkt een beweging ingezet van een overheid die meer gebruik maakt van de kennis en kunde van haar inwoners, op basis van gelijkwaardigheid.

Uit het onderzoek naar de wijze waarop de uitvoering van burgerparticipatie verloopt in Etten-Leur, is de regisserende rol van de gemeente duidelijk zichtbaar. Op basis van het voorgaande stellen we vast dat het burgerparticipatiebeleid op deelgebieden is aangepast. De Wmo-beleidsnota *‘op eigen kracht’*, maar ook de notitie wijkgericht werken bieden meer ruimte voor de burger. In de onderzochte cases zien we dit nog niet terugkomen. De gemeente is daar de bepalende factor.

2. Doelstelling

De beleidsdoelstelling ten aanzien van burgerparticipatie is het vergroten van de betrokkenheid van inwoners van Etten-Leur bij de ontwikkeling van gemeentelijk beleid. Een nadere concretisering gaat in op het bieden van voldoende mogelijkheden om mee te mogen praten over Etten-Leur en rekening te houden met de mening van inwoners bij definitieve plannen. Waar mogelijk betreft de gemeente belanghebbenden bij de ontwikkeling en uitvoering van gemeentelijk beleid.

De analyse van de drie cases toont aan dat de doelstelling ten aanzien van het proces het best verwoord kon worden als: 'Burgers worden betrokken om zodoende draagvlak te creëren voor veranderingen en oplossingen'.

Het beleid maakt duidelijk dat de gemeente de betrokkenheid van inwoners wil vergroten door hen te betrekken (waaronder voldoende mogelijkheden bieden om inwoners mee te laten praten) en rekening te houden met de mening van burgers. In de uitvoering staat draagvlak creëren onder inwoners, centraal. Zowel bij de beleidsdoelstelling als de doelstelling die voorafging aan de cases, is het de gemeente die inwoners betreft om het gewenste doel te bereiken. De betrokkenheid waarover de gemeente in haar beleid spreekt, verwordt in de praktijk tot het vergroten van draagvlak onder inwoners ten aanzien van de gemaakte keuzes.

3. Mate van participatie

De gemeente streeft ernaar om de hoogst mogelijke trede van de participatieladder te volgen. In het beleid worden voorwaarden genoemd die bepalen welk niveau van burgerparticipatie de gemeente toe gaat passen. In het beleid zijn daarnaast bestaande werkvormen genoemd die voorzien zijn van het veronderstelde niveau van participatie. In lijn met de onderzochte cases worden genoemd: ruimtelijke plannen en bestemmingsplannen op het niveau van coproduceren, wijkplannen op het niveau van coproduceren en meebeslissen en Wmo-zaken op het niveau van adviseren.

De meeste vergaande vorm van participatie die tijdens het onderzoek is onderkend is adviseren. Achtereenvolgens was het niveau van participatie: raadplegen ingeval van de bouw van de brede school (ruimtelijk plan/ bestemmingsplan), adviseren ingeval van de realisatie van het speelplan (ruimtelijk plan, wijkplan) en adviseren in het geval van de Wmo.

Vastgesteld kan worden dat de in het beleid afgesproken mate van burgerparticipatie in de praktijk anders uitpakt dan in het beleid wordt verwoord. Het beleid beschrijft niet alleen dat de gemeente streeft naar de meest vergaande vorm van burgerparticipatie, maar beschrijft ook concrete werkvormen die samenhangen met het vooraf bepaalde niveau van burgerparticipatie. Aan dat niveau wordt in het geval van de Wmo voldaan. In de andere cases is de rol van de burger in de praktijk niet de hoogst haalbare trede op de burgerparticipatieladder gebleken. Immers, in het beleid wordt voor soortgelijke werkvormen, een hoger niveau van burgerparticipatie genoemd dan in de praktijk het geval is gebleken.

4. Moment van participatie

De gemeente streeft ernaar de burger in een zo vroeg mogelijk stadium te betrekken met zoveel mogelijk beïnvloedingsruimte. De gemeente Etten-Leur betreft burgers met name bij de bepaling van hoe iets verder vormgegeven moest worden. De fase van agendavorming evenals de voorbereidende fase wordt door de gemeente verzorgd. Dit betekent in de praktijk dat de gemeente het probleem benoemd, een mogelijke oplossingsrichting kiest en vervolgens burgers betreft (in de fase van bepaling) om deze oplossingsrichting nader te concretiseren en draagvlak te creëren voor de gekozen oplossing. De mogelijkheid om de burger in een eerder stadium te betrekken, namelijk in de voorbereidende fase, werd ook als zodanig door geïnterviewde onderschreven.

Vastgesteld wordt dat het betrekken van de burger in een zo vroeg mogelijk stadium, waarover in het beleid wordt gesproken, in de praktijk de fase van de bepaling betreft. Dit stadium kan, mede ingegeven door de input van geïnterviewde, vervroegt worden. Op deze wijze kan, middels het gebruik van technologische ontwikkelingen, een beroep gedaan worden op de (in het theoretisch kader) genoemde 'Wisdom of crowds'. De burger heeft in dat geval een belangrijke rol in zowel de probleemherkenning, de probleemverkenning als de mogelijke oplossing.

5. Rol gemeente

In het beleid wordt de rol van de gemeente niet expliciet geformuleerd, maar is hierover wel het nodige op te maken. De rol van de gemeente wordt als initiërend beschouwd. De gemeente neemt het initiatief voor het al dan niet starten van een burgerparticipatietrajecten en bepaalt de mate waarin en het moment waarop de burger wordt betrokken.

De nota wijkgericht werken spreekt over het stimuleren van initiatieven van actieve burgers. Hierbij biedt de gemeente, waar nodig, ondersteuning. De burgers zouden meer leidend mogen zijn. Deze nota gaat, in tegenstelling tot de nota burgerparticipatie, niet per definitie uit van een initiërende overheid.

De rol van de gemeente wordt na het onderzoek van de cases getypeerd als regisserend en faciliterend. Ook wordt duidelijk dat de gemeente in alle genoemde cases de initiatiefnemer was.

Vastgesteld kan worden dat de rol, zoals deze opgemaakt kon worden vanuit de beleidsnota, in overeenstemming is met de bevindingen in de praktijk. De gemeente heeft een sterk leidende rol en bepaalt in grote mate het wat, het hoe en waarom.

6. Rol burger

In het beleid wordt de rol van de burger evenmin benoemd. Vanuit de nota kan wel wat worden afgeleid. De gemeente kent de rol toe aan de burger, de burger wordt dus betrokken door de gemeente. Totdat de burger betrokken wordt is zijn/haar rol passief van aard, daarna wordt deze actief. Over een meer actieve burger die zichzelf bij beleid of (delen van) plannen betreft, of zelfs initiator is, wordt in het beleid niets beschreven.

De nota wijkgericht werken spreekt over een actieve burger die zelf initiatief kan nemen en vervolgens, waar nodig, ondersteund wordt door de gemeente. Na het onderzoeken van de cases is de rol van de burger het best te typeren als passief in de voorbereidende fase en een meer actieve rol bij de fase van bepaling.

Vastgesteld kan worden dat de beleidsnota 'burgerparticipatie' en de uitvoering met elkaar overeenstemmen. De burger heeft een passieve rol in de fase van agendavorming en de voorbereidende fase en een meer actieve in de fase van bepaling. Mogelijkheden tot een meer actieve rol voor de burger in de voorbereidende fase worden door de geïnterviewden van de gemeente Etten-Leur onderschreven. Dit wordt ook teruggezien in de nota 'wijkgericht werken'.

7. Relatie overheid en burger

Het beleid laat een omslag in de kijk van de gemeente op de relatie met de burger zien. De gemeente komt (steeds meer) tot de conclusie dat het steeds lastiger wordt om alles alleen te blijven doen maar juist de burger nodig heeft en deze dus moet betrekken. De nota 'burgerparticipatie in Etten-Leur' maakt duidelijk dat de gemeente bepaalt hoe de burgerparticipatietrajecten verlopen. De gemeente ziet zichzelf als de partij die de burger moet betrekken (burgerparticipatie) en niet als een partij die door de burger betrokken wordt (overheidsparticipatie). De nota's 'wijkgericht werken' en de Wmo beleidsnota nuanceren dit beeld. Hierin wordt gesproken over een meer gelijkwaardige samenwerking tussen gemeente en haar inwoners.

Na onderzoek van de cases is gebleken dat het procesverloop bepaald wordt door de gemeente. Dit is ook terug te zien in het beleid dat ten grondslag ligt aan deze uitvoering. Weliswaar wordt er in het beleid notie gegeven aan het feit dat de gemeente burgers nodig heeft, in de praktijk kan vastgesteld worden dat er nog immer sprake is van een gemeente die een government gerichte benadering hanteert.

8. Burgerparticipatie vernieuwen

De beleidsnota wekt de indruk dat de gemeente de complexiteit wenst te reduceren. De gemeente eigent zich een duidelijke regierol toe en laat daarmee niet los. Leren van burgerparticipatie krijgt gestalte door het evalueren van klankbordgroepen. Aan zelforganisatie wordt in het beleid geen aandacht gegeven. Het bevorderen van voldoende variatie van burgers en doelgroepen, waardoor iedereen zijn of haar mening kwijt kan, is iets waaraan in het beleid nadrukkelijk aandacht wordt besteed. Over het bevorderen van de interactie tussen burgers onderling wordt in het beleid niet gesproken.

De onderzochte cases laten zien dat de gemeente Etten-Leur ook in de uitvoering complexiteit reduceert. Dit door het burgerparticipatieproces, door middel van planningen en door het bepalen van financiële en juridische kaders, strak te structureren en een duidelijke regie te voeren. Dit is iets wat ook nodig wordt geacht door de geïnterviewde van de gemeente om tot de gewenste resultaten te komen. In de praktijk blijkt dat het stimuleren van interactie tussen burgers onderling niet expliciet wordt gefaciliteerd. Met het aanboren van collectieve intelligentie is in het kader van de Wmo wel geëxperimenteerd door de gemeente Etten-Leur. Overall wordt dit dus zeer beperkt toegepast. Vastgesteld kan worden dat beleid en uitvoering in relatie tot vernieuwing nagenoeg overeenstemmen. Aandacht voor vernieuwende aspecten, zoals deze genoemd worden in het analysekader, zijn niet terug te zien in het beleid en (m.u.v. het experiment Wmo) niet terug te vinden in de uitvoering.

9. Crowdsourcing en technologische vernieuwingen

In het beleid wordt aandacht besteed aan enkele nieuwe ontwikkelingen zoals E-participatie. Dit betreffen ontwikkelingen die aansluiten op de eerste twee generaties burgerparticipatie. Het betreft binnen het beleid dus niet de inzet van technologische vernieuwingen die ingezet worden ter bevordering van zelforganisatie of het aanboren van collectieve intelligentie. Van de toepassing van crowdsourcing en technologische vernieuwingen is, afgezet tegen de theorie hieromtrent, in het beleid van de gemeente Etten-Leur geen sprake.

In de praktijk is zichtbaar dat de gemeente ten aanzien van bovenstaande nog weinig tot niets doet. Er wordt wel gebruik gemaakt van social media, maar dan vooral met het oog op het informeren van de burger en niet om zelforganisatie te bevorderen of de wijsheid van de menigte aan te boren. Zowel beleid als praktijk wijzen uit dat er op dit moment nog geen (of in ieder geval zeer weinig) aandacht is voor crowdsourcing en zelforganisatiebevorderende technologische vernieuwingen.

Samenvattend

Het beleid 'burgerparticipatie in Etten-Leur' kan, afgezet tegen de analysekaders, als traditioneel (1^e en 2^e generatie burgerparticipatie) van aard worden beschouwd. De gemeente stelt zichzelf binnen dit beleid een belangrijke regisserende rol voor, met een benadering die duidelijk gericht is op government. De nota 'wijkgericht werken' is in dat opzicht vooruitstrevender. In deze nota is niet alleen een gelijkwaardigere relatie tussen overheid en burger zichtbaar, ook wordt duidelijk dat de gemeente een beweging maakt waarbij bewoners meer centraal komen te staan en er meer een beroep wordt gedaan op kennis en kunde van bewoners. De vernieuwende aspecten die zijn meegenomen in analysekader deel 2 zijn binnen het beleid 'burgerparticipatie in Etten-Leur' niet of zeer minimaal terug te vinden. De nota 'wijkgericht werken' laat zien dat door de gemeente meer een beweging wordt gemaakt in de richting van de vernieuwende aspecten van burgerparticipatie.

In de praktijk zien we dat de gemeente veelal het antwoord denkt te hebben op vraagstukken van(uit) de lokale samenleving. De gemeente ontdekt en benoemt in de onderzochte cases het probleem, maakt daar vervolgens, in de fase van bepaling, de burger deelgenoot van en komt vervolgens (samen) met de burger tot een oplossing. In het (landelijk) dienstverleningsconcept 'Etten-Leur heeft Antwoord' wordt voorgaande in enige mate geïllustreerd. De burger wordt in de onderzochte cases vooral betrokken om draagvlak te creëren voor hetgeen de gemeente wenst te doen in het belang van de burger (veelal in de oplossingsfeer).

Het beschrijven van beleid blijkt overduidelijk geen garantie dat burgerparticipatie ook daadwerkelijk verloopt zoals beschreven. Zo is duidelijk te zien dat de beleidsnota 'burgerparticipatie' en de nota 'wijkgericht werken' vernieuwender zijn in de benadering van burgerparticipatie, dan in de praktijk het geval is.

5. Analyse gemeente Breda

De opbouw van dit hoofdstuk is identiek aan die van het vorige hoofdstuk. In plaats van Etten-Leur wordt het burgerparticipatiebeleid en de uitvoering daarvan van de gemeente Breda tegen het licht gehouden. Met behulp van het analysekader wordt eerst het beleid beoordeeld. Aansluitend kijken we naar de wijze waarop burgerparticipatie in de praktijk uit de verf komt.

Voorafgaand aan deze beoordeling wordt een korte beschrijving van de gemeente Breda gegeven. We gaan kort in op wat algemene informatie (verleden en heden) en enkele feiten. Hiermee kan de analyse van het burgerparticipatiebeleid en de analyse van de uitvoering daarvan tegen de juiste achtergrond worden geplaatst.

Breda algemeen

De stad Breda is een stad met een rijk en bewogen verleden. De stad was een belangrijke garnizoens- en vestingstad. Tegenwoordig vervult de stad nog steeds een duidelijke rol binnen de Nederlandse Krijgsmacht doordat de Koninklijke Militaire Academie in de stad gevestigd is. De gemeente Breda is van oudsher een belangrijk knooppunt. Ook in het heden is Breda nog steeds een belangrijk knooppunt vanwege de gunstige ligging (halverwege) ten opzichte van de grote havensteden Rotterdam en Antwerpen. Ook als spoorstad neemt de functie van de gemeente Breda toe. De snelle verbindingen van en naar de Randstad en van en naar België verlopen via Breda. Breda is een toeristische stad met veel bezienswaardigheden en uitgaansgelegenheden. Dit laatste houdt ook zeker verband met het gegeven dat de gemeente Breda een studentenstad is. De gemeente Breda heeft veel studiemogelijkheden op HBO- en MBO-niveau en biedt woongelegenheden voor studenten.

De gemeente Breda is actief bij landelijke proeftuinen en andere landelijke burgerparticipatie-ontwikkeltrajecten en staat, zoals eerder vermeld, bekend als een vooruitstrevende gemeente op het gebied van burgerparticipatie.

Breda feiten en getallen

De stad Breda is een grote gemeente en neemt de negende plaats in op de lijst van grootste steden van Nederland. De stad heeft zo'n 174.000 inwoners. De stad heeft een totaal oppervlakte van 83,07 km². Dit is overigens mede als gevolg van de gemeentelijke herindeling van 1 januari 1997. Op dat moment werden de dorpen Prinsenbeek, Bavel, Ulvenhout, Ginniken en Teteringen aan de gemeente Breda toegevoegd. Het inwoneraantal is de laatste jaren licht stijgende. De stad bestaat voor 78,8% uit autochtone inwoners. Dit ligt zo'n 1 procent onder het landelijk gemiddelde. De 20,2% allochtone inwoners zijn verdeeld naar 9,1% westerse allochtonen en 11,1% niet-westerse allochtonen (CBS, *gemeente op maat 'Breda'*, 2010).

Het voorgaande is een korte weergave van de gemeente waar het onderzoek is uitgevoerd. In de volgende paragraaf volgt de analyse van het burgerparticipatiebeleid en in de daaropvolgende paragraaf de uitvoering van de gekozen cases van de gemeente Breda.

5.1 Analyse beleid gemeente Breda

In onderstaande tabel worden de beleidsmatige antwoorden gegeven op de elementen die in de analysekaders, uit het theoretisch kader, worden genoemd. We hebben ons daarbij gebaseerd op het coalitie-akkoord @Breda 2010-2014, Koers@Breda, kaderbrief 2011 en het burgerparticipatiebeleid 'Meedoen in Breda' zoals dat in de periode 2006 tot en met 2010 van kracht was. Maar ook hebben we bij de analyse betrokken 'Communicatie@Breda, herijking communicatiebeleid van de gemeente Breda' van september 2011 en het interview met het afdelingshoofd Communicatie van de gemeente Breda .

<u>Criteria en vragen</u>	<u>Burgerparticipatiebeleid gemeente (nota)</u>
<p>1. Betekenisgeving</p>	<p>De gemeente Breda verstaat onder burgerparticipatie een transformatie naar een assertieve democratie door middel van waarderend vernieuwen waarbij burgers worden uitgenodigd zich actief bezig te houden met het reilen en zeilen van de gemeente Breda.</p> <p>Een assertieve democratie houdt volgens de geïnterviewde kort samengevat in dat er belangrijk deel van de politieke dialoog in en tussen bekende subgroepen niet plaatsvindt in de representatieve democratie. Er bestaat in een stad een belangrijke tweede democratie, die je assertieve democratie kunt noemen. Een democratie die overal bestaat maar veelal ondergeschikt is aan de representatieve democratie of systemen die gebaseerd zijn op meer functionele, rationale en hiërarchische structuren. De assertieve democratie bestaat wel, maar vaak als kiem. Het ontwikkelen van deze kiem als supplement op de representatieve democratie, doet de betekenis en de waarde van het representatieve stelsel veranderen.</p> <p>Waarderend vernieuwen is gebaseerd op het gedachtegoed van Appreciative Inquiry: waarderend onderzoeken. Deze benadering van organisatieanalyse en organisatieleren richt zich op het ontdekken van innovaties, ze begrijpen en bevorderen. Organisaties veranderen in de richting van datgene waar ze telkens vragen over stellen en waarop ze hun aandacht richten. Als een organisatie zich richt op het onderzoeken van problemen, dan zal ze nog meer problemen vinden. Als een organisatie zich richt op het beste in zichzelf, dan zal ze steeds meer van het goede ontdekken.</p>
<p>2. Doelstelling(en)</p>	<p>De gemeente Breda vertaalt waarderend vernieuwen als een methode waarmee je op een positieve en onderzoekende manier naar de bestaande dingen om je heen kijkt. En daarbij ideeën, wensen en dromen van burgers probeert om te zetten in daadwerkelijke acties om dromen te verwezenlijken.</p> <div data-bbox="507 1429 1295 1868" data-label="Diagram"> </div>

<u>Criteria en vragen</u>	<u>Burgerparticipatiebeleid gemeente (nota)</u>
3. Mate van participatie	De gemeente Breda biedt maximale ruimte om ideeën aan te dragen door middel van waarderen en vernieuwen. Een aanpak die geen problemen oplost maar zoekt naar mogelijkheden om met vraagstukken om te gaan. In het kort komt deze aanpak erop neer dat je samen met betrokkenen vanuit een thema of vraag een verkenning doet op wat is en vervolgens gaat dromen over wat kan zijn. Uit die dromen volgen acties die mensen zelf oppakken. Deze kunnen zowel bestuurlijk als uitvoerend zijn. In termen van de burgerparticipatieladder beklimt Breda hiermee de hoogste trede van de burgerparticipatieladder waarbij de burger initiatiefnemer kan zijn en het bestuur waar nodig ondersteuning biedt en besluitvorming wordt overgelaten aan participanten.
4. Moment van participatie	Op basis van het beleid kunnen ideeën altijd worden aangedragen, met andere woorden vanaf het begin in de voorbereidende fase.
5. Rol gemeente	Initiatieven komen zowel van de overheid als de burgers. Burgers worden echt uitgenodigd en opgeroepen om met ideeën te komen. De gemeente heeft geen sturende, maar een ondersteunende/faciliterende rol. In de nota Communicatie@Breda wordt de volgende rol van de gemeente in relatie tot de burger beschreven. <i>In de moderne samenleving waarin wij leven willen mensen veel meer dan vroeger zaken zelf aanpakken. Dat vraagt om een overheid die ruimte biedt aan initiatieven. Omgekeerd vragen wij in Breda ook steeds meer zelfredzaamheid van onze burgers, instellingen en organisaties. Dat betekent dat wij historisch gegroeide rollen en taken loslaten. (Gemeente Breda, communicatie Breda, 2011:4).</i>
6. Rol burger	De rol van de burgers bestaat er enerzijds uit dat hij ideeën aandraagt, maar ook dat hij zelf bijdraagt aan de realisatie daarvan. De gemeente roept de burgers op om niet te wachten tot de gemeente het initiatief neemt, maar om zelf actie te ondernemen.
Analysekader deel 2	
7. Relatie overheid en burger	Meedoen in Breda gaat sterk uit van een governancebenadering. De rol van de overheid is nadrukkelijk niet sturend, maar faciliterend. Ook is er sprake van een horizontale oriëntatie, men is sterk gericht op de samenwerking met andere partners. De geïnterviewde geeft aan dat het traditionele model van burgerparticipatie via inspraak failliet is. Ook het systeem van vertegenwoordiging werkt volgens hem niet meer. Hij geeft verder aan dat de gemeente de kwaliteiten en talenten van burgers nodig heeft om complexe vraagstukken van deze tijd op te lossen. Kern van de aanpak is dat iedereen vanuit zijn of haar achtergrond mee kan doen aan de democratie wanneer er naar elkaars verhaal wordt geluisterd. De verhalen van mensen laten zien dat burgers erg van elkaar verschillen. Maar door verhalen te vertellen, ontstaat een gemeenschappelijke band die boven de verschillen uitstijgt. Die gemeenschappelijke band is de gemeente. De gemeente is geen aparte instelling, maar we zijn met elkaar de gemeente, waarbij niemand kan zeggen welk verhaal goed is en welk verhaal niet. Er zijn immers geen morele maatstaven meer die we elkaar kunnen opleggen. We kunnen wel met elkaar in gesprek gaan en vragen wat de ander ervan vindt. We kunnen luisteren naar elkaars verhalen en samenwerken aan onze leefomgeving.
8. Burgerparticipatie vernieuwen	Meedoen in Breda omarmt complexiteit want de gemeente laat echt los en geeft ruimte aan inwoners. De gemeente geeft inwoners maximale ruimte en kan in die zin als derde generatie burgerparticipatie worden beschouwd. De gemeente streeft naar een assertieve democratie waarbij de burgers zelf verantwoordelijkheid moeten nemen. In die zin wordt zelforganisatie ook bevorderd. De gemeente heeft nog wel een rol en treedt niet volledig terug. In die zin is er geen sprake van vierde generatie burgerparticipatie. Echter, omdat de gemeente gestopt is met het onderhoud van de website, is het interessant om te bekijken in hoeverre burgers zelf het heft in handen nemen om dit op eigen initiatief over te nemen. <i>(Gemeente Breda, communicatie Breda, 2011:7).</i>

<u>Criteria en vragen</u>	<u>Burgerparticipatiebeleid gemeente (nota)</u>
<p>9. Crowdsourcing en technologische vernieuwingen</p>	<p>De gemeente Breda heeft een digitale ontmoetingsplaats gelanceerd (Breda-morgen.nl), waar mensen contacten kunnen leggen, informatie kunnen uitwisselen en een bijdrage kunnen leveren aan elkaars ideeën. Ideeën kunnen steun krijgen van anderen. Wanneer tien mensen dat doen, krijgt de indiener de steun van De Groep. De Groep is een groep mensen die open staat om initiatieven van andere mensen te ondersteunen, een kleine club Bredanaars. De groepsleden hebben allemaal een eigen netwerk in Breda en kunnen zelf organiseren en constant in beweging zijn. De Groep is geen vaste club mensen. De samenstelling hangt af van het onderwerp, van de dromen, ideeën en initiatieven die in Breda opbloeien. De Groep is een waaier van mensen: initiatiefnemers uit de stad, jong en oud, ook vanuit de gemeente, onderzoekers en experts. De Groep overlegt met politici en ambtenaren als dat nodig is. De Groep denkt mee, brengt mensen met ideeën met elkaar in contact en zorgt dat actieve Bredanaars elkaar kunnen ontmoeten en dat dromers hun dromen kunnen delen. Dat zij een ontmoeting hebben die tot vernieuwing kan leiden. Niets moet en garanties zijn er niet, maar de kansen liggen er.</p> <p>In het nieuwe beleid hecht Breda grote waarde aan social media. De gemeente Breda kiest ervoor haar communicatie in de basis zo compleet mogelijk en digitaal vorm te geven via www.breda.nl. Digitale communicatie krijgt voorrang boven andere vormen van communicatie. Met deze keuze wil de gemeente nadrukkelijk aansluiting zoeken bij de digitale ontwikkelingen van dit moment, met name ook waar het gaat om social media.</p>

Tabel 5.:1 analyse beleid Breda

5.2 Uitvoering concrete cases Breda

Na de beoordeling van het beleid in Breda, wordt in deze paragraaf ingegaan op de wijze waarop de uitvoering van burgerparticipatie in de praktijk uit de verf komt. Dat doen we aan de hand van gelijke onderwerpen in dezelfde domeinen als in Etten-Leur. We beoordelen de wijze waarop burgers betrokken zijn bij de vestiging van een brede school, de realisatie van een speelplan en op welke wijze een maatregel wordt getroffen op het gebied van de Wet maatschappelijke ondersteuning.

Elke case wordt ook hier kort toegelicht zodat er een duidelijk beeld ontstaat van de context.

Na de beschrijving van de cases volgt de toepassing van het analysekader in paragraaf 5.3.

Er is voor gekozen de resultaten van alle drie de cases per gemeente samen te brengen in één tabel.

In de navolgende subparagrafen worden in het kort de cases beschreven en het procesverloop weergegeven.

5.2.1 Case brede school Noorderlicht Breda

‘De brede school in Breda is een samenwerkingsconcept. Hierin komen verschillende functies rondom het kind bij elkaar, tenminste onderwijs, kinderopvang en peuterwerk en de buitenschoolse opvang. Samen stimuleren zij de talentontwikkeling van kinderen in de wijk, maar ook zorgen zij ervoor dat de kinderen waar nodig passende zorg krijgen. Dat alles goed gecoördineerd en afgestemd tussen partijen. De brede school Noorderlicht staat voor de volgende missie: 1. het “beste” onderwijs op maat 2. een bruisend middelpunt in vrije tijd 3. een optimale samenwerking tussen de partners op het gebied van onderwijs, zorg en welzijn vanuit één pedagogisch klimaat 4. flexibele opvang. De missie ligt ten grondslag aan de jaarlijkse activiteitenplannen van de brede school’. (Breda.nl, 1-12-2011).

Zoals vermeld bij de case Etten-Leur maakt de vestiging van een (brede) school op een nieuwe locatie over het algemeen veel los in de samenleving. Zowel voor de fysieke leefomgeving alsook voor de samenwerking met bijvoorbeeld de gemeentelijke partners op het gebied van onderwijs. De effecten hiervan kunnen zowel positief als negatief worden ervaren. Bij projecten als deze blijkt het meer dan eens voor te komen dat , na een ogenschijnlijke overeenstemming , alsnog een bezwaar- en beroepsprocedure wordt gestart.

Brede school Noorderlicht

In mei 2004 heeft de raad het besluit genomen voor de planontwikkeling van de brede school Geeren Noord, thans brede school Noorderlicht (een samenvoeging van 't Kievitsnest en De Samenloop, met extra voorzieningen als kinderopvang en welzijnswerk). De gemeente heeft daarvoor een vrijstellingsprocedure van het bestemmingsplan (zogenaamde artikel 19 lid 2 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening procedure) gevolgd. In dat kader heeft de gemeente op 23 juni 2008 een informatieavond voor belangstellenden georganiseerd en in de periode 29 mei tot en met 9 juli 2008 is de mogelijkheid geboden een zienswijze in te dienen.

De brede school Noorderlicht is het nieuwe hart van de wijk Geeren Noord aldus wethouder Saskia Boelema. Onder meer de twee scholen 't Kievitsnest en de Samenloop zullen het nieuwe pand betrekken. De twee scholen zijn goed voor 260 leerlingen. De school heeft 16 klaslokalen en biedt daarmee ruimte voor zo'n 350 leerlingen. Daarnaast is er een peuterspeelzaal, een kinderdagverblijf en een buitenschoolse opvang, het centrum voor Jeugd en Gezin (CJG), het consultatiebureau, het maatschappelijk werk (IMW), een kantoor van Wonen Breburg en een buurthuisruimte.

Het proces

'De beslissing om een brede school te bouwen was wel een initiatief van de gemeente, maar ook burgers gaven zelf aan dat zij een brede school wilden hebben. Dit werd duidelijk door de signalen die werden ontvangen vanuit de zogeheten wijktafels en vanuit de bijeenkomsten die gericht waren op wijkontwikkeling. Voor wat betreft de wijkontwikkeling, waar de brede school onderdeel van uitmaakt, zijn burgers uitgenodigd in tenten die in de buurt geplaatst werden. Gevraagd werd aan de burgers om mee te denken over de wijkontwikkeling. Ook vanuit deze bijeenkomsten bleek dat ook de burgers een brede school wensten. De vaststelling daarvan was belangrijk, immers een brede school gaat niet functioneren als de mensen niet zeggen de school is van ons. De samenvoeging van de twee bewuste scholen was overigens een nadrukkelijke wens van de gemeente. De gemeente had dat afgestemd met de schoolbesturen' aldus de geïnterviewde (beleidsmedewerker brede scholen gemeente Breda).

Nadat de burgers waren geïnformeerd over het voornemen van de gemeente tot het bouwen van een brede school, werd een klankbordgroep samengesteld met omwonenden *'Speciaal voor de verdere ontwikkeling van de brede school is toen een klankbordgroep in het leven geroepen. De ontwikkeling van de brede school was feitelijk een uitvloeisel van het (bredere) wijkontwikkelingsplan dat op initiatief van de gemeente tot stand is gekomen, en waarbij de gemeente een duidelijke regierol heeft. Door middel van deze klankbordgroep konden burgers invloed uitoefenen. Deze klankbordgroep gaf aan wat zij wenste ten aanzien van de exacte locatie en faciliteiten. De bijeenkomsten waarbij bewoners uitgenodigd werden en de oprichting van de klankbordgroep, overigens beide gefaciliteerd door de gemeente, hadden tot doel: het realiseren van draagvlak bij omwonenden ten aanzien van de locatie en de faciliteiten. Het bouwen van de brede school had voor de gemeente als bijkomend doel de samenwerking tussen de openbare en de katholieke basisschool*

te bevorderen. Voorafgaand aan de samenvoeging bestonden er overigens vooral tegenstellingen tussen de schoolbesturen van beide scholen' aldus de geïnterviewde.

De inwoners van de wijk zijn volgens de geïnterviewde al in een vroeg stadium betrokken. Hierover wordt het volgende aangegeven: 'Inwoners van de wijk zijn al in een vroegtijdig stadium betrokken om zodoende invloed uit te kunnen oefenen op zowel de locatie als de faciliteiten binnen de brede school. Dat maakt dat burgers zich gehoord voelen. Mensen kregen de mogelijkheid om mee te denken en zagen dit terug in de definitieve planvorming. Het moment waarop wij dat deden is in mijn ogen goed geweest, immers de burgers wensten zelf ook een brede school omdat zij daarvan de toegevoegde waarde zagen. De gemeente was de centrale factor in dit proces. Zonder de gemeente en de rol die zij aannam, hadden de schoolbesturen van beide scholen elkaar niet opgezocht. In de discussies over de vestiging van een brede school bleef het lastig om het belang van het kind centraal te stellen, vaak belandden discussies slechts in uitspraken als: dit gebouw past niet in de wijk. De gemeente kan er voor zorgdragen dat in de discussies het primaire belang voldoende belicht wordt, in het geval van de brede school, het belang van de kinderen'.

Er zijn gedurende het proces wel enkele signalen geweest van burgers dat het soms wat langzaam ging. Echter, het proces is volgens de geïnterviewde vooral harmonieus verlopen. Hierover zegt zij: *'Het innige contact dat we als gemeente hebben onderhouden met burgers zal zeker van invloed geweest zijn op de tevredenheid van de burgers. We hebben dan ook niet te maken gehad met bezwaar en beroepsprocedures'.*

Op de vraag of het denkbaar is dat burgers zelf voorzien in voorzieningen als deze antwoordde de geïnterviewde: *'Deze voorziening moet vooral door de gemeente worden geleverd. Hiermee blijft, naar haar zeggen, het algemeen belang zo goed mogelijk geborgd'.*

Het college heeft op 21 juli 2009 ingestemd met de opdrachtverstrekking aan de aannemers voor de start van de nieuwbouw. In oktober 2010 overschrijdt 'De brede school Geeren-Noord' de planning met zo'n drie maanden. Op dat moment was de verwachting dat de brede school in de tweede helft van 2010 zou worden opgeleverd. Dit oponthoud werd voornamelijk veroorzaakt door de politieke turbulentie rond dit project. Dit had te maken met de vraag of er wel of geen nutsschool moet komen in de brede school.

De eerste steen is gelegd op 23 februari 2010. De school is uiteindelijk geopend op 23 september 2011.

5.2.2 Breda: Speelplan Biesdonk

Zoals aangegeven bij de case 'speelplan Hooghuis', zijn speelplannen veelal 'kleinere' plannen. Hierbij worden de belangen over het algemeen genomen niet zo groot geacht, maar is betrokkenheid groot. Dit komt omdat speelplannen direct ingrijpen in de woonomgeving van een burger.

Speelplan Biesdonk

De ontwikkeling van speelplan Biesdonk is onderdeel van het 'Wijkontwikkelingsplan Biesdonk'. Dit ontwikkelingsplan is opgezet om de wijk Biesdonk verder te ontwikkelen. Biesdonk is een buurt in Breda Noord. Een gevarieerde buurt die vele gezichten kent. De buurt is voorzien van veel groen en er is sprake van variëteit in koop- en huurwoningen. Sommige bewoners voelen zich niet prettig of veilig omdat zij negatieve beleving hebben bij enkele plekken, bijvoorbeeld bepaalde plantsoenen, hangplekken en groenstroken. Er dreigde een leefbaarheidsprobleem te ontstaan. De aanpak van de wijk Breda Noord is voor gemeente Breda aanleiding geweest om zich tevens te richten op de buurt Biesdonk, inclusief de speelvoorzieningen in die wijk. Hieronder wordt het proces van het speelplan Biesdonk verder uitgewerkt.

Het proces

Het project is begin 2010 van start gegaan. Bij de invulling van de wijkontwikkeling is ervoor gekozen om burgers op een andere manier te betrekken. De wijk Biesdonk is verdeeld in vier projectdelen (kwadranten) op buurtniveau (zo'n 50 gezinnen per buurt). Bij elk van deze vier kwadranten is in januari 2010 een grote tent geplaatst waar bewoners uitgenodigd werden. Bewoners werden schriftelijk uitgenodigd en ambtenaren hebben bij bewoners aangebeld om ze uit te nodigen voor de bijeenkomst in de tent om te spreken over alles wat met openbare ruimte te maken heeft. *'Met deze actieve manier van werven, worden bewoners aangesproken die bij traditionele vormen van participatie niet worden bereikt.'*, aldus de geïnterviewde. Ten aanzien van het moment van betrekken van burgers wordt aangegeven dat het vroegtijdige stadium, in de voorbereidingsfase, het juiste was.

In de tent werd koffie en soep geserveerd en waren foto's te zien van de buurt. Ook werden voorbeelden van participatietrajecten getoond. *'De wijze waarop de bezoekers dit bij toekomstige trajecten wilden invullen werd overigens volledig opengelaten'*, aldus de geïnterviewde (beleidsmedewerker openbare ruimte gemeente Breda).

De animo voor deze bijeenkomsten bleek groot, de geïnterviewde zegt hierover:

'Er bleek al snel dat in de kwadranten veel enthousiaste burgers waren waardoor het vanuit de gemeente niet meer te behappen was. Het ging namelijk over een groep van 110 mensen die zich afzonderlijk hadden aangemeld. De burgers wilden zich als individu inzetten, dus moest er ook sprake zijn van een goede begeleiding, die de gemeente veel capaciteit zou kosten. Dit kon de gemeente, als procesfacilitator, in die vorm niet waarmaken. Vervolgens is de gemeente overgegaan tot het groeperen van mensen met gelijkgestelde belangen. Ondertussen haakten enkele mensen af omdat, naar bleek, zij vooral wensen hadden die niet overeenstemde met het belang van het collectief en de kaders zoals de gemeente deze vooraf stelde. Het moest namelijk gaan over een uitbreiding van de groenvoorziening of speelvoorziening en niet over bijvoorbeeld het uitbreiden van het aantal parkeerplaatsen.'

De uiteindelijke groep burgers die overbleef, zo'n 60 mensen, zijn verder het traject ingegaan in vier afzonderlijke klankbordgroepen. De klankbordgroep is overigens samengesteld zodat het niet te complex werd voor de gemeente. De feitelijke vorming van de klankbordgroep hebben de burgers onderling bepaald. De burgers die afhaakten zijn wel uitgenodigd voor verschillende bijeenkomsten, dit als vorm van nazorg. De klankbordgroepen zijn in gesprek gegaan met de ontwerper. Binnen elke groep is gevraagd hoe zij de openbare ruimte wensten te verbeteren door uitbreiding van groenvoorziening of speelvoorziening. Discussies hierover werden ook gevoerd op een digitale ontmoetingsplaats die de klankbordgroepen zelf hadden gemaakt. De gemeente heeft wel enige kaders gesteld: het was niet de bedoeling de parkeerplaatsen uit te breiden, maar juist de groenvoorziening en speelvoorzieningen. Dat de gekozen aanpak, waarin burgers daadwerkelijk meebeslissen over groenvoorzieningen en speelvoorzieningen nog geen gemeengoed was, illustreert de geïnterviewde als volgt: *'Het is relevant om op te merken dat een medewerker van de gemeente dacht, ik weet zelf toch ook wel hoe een speelvoorziening eruit moet zien, hier heb ik burgers toch niet bij nodig. Dit komt volgens mij omdat de meeste gemeenteambtenaren hobbyisten zijn en gaan voor hun vak. Ze veronderstellen daarmee overigens de burger daadwerkelijk te helpen. De burger weet zelf toch echt het beste wat goed voor hem/haar is'.*

De ontwerper ging aan de slag met de door de klankbordgroepen geuite wensen. Het resultaat daarvan werd vervolgens door een vertegenwoordiging van de klankbordgroep gepresenteerd aan de andere burgers in de buurt. De geïnterviewde zegt hierover: *'Hierbij was dus echt sprake van: 'van burger voor burger'.* Ter illustratie van voorgaande noemt de geïnterviewde een mooi voorbeeld: *'Voor wat betreft één kwadrant heeft een viertal allochtone vrouwen hun plan gepresenteerd. Hierop ontvingen zij commentaar, waarop zij deze medebewoners teruggaven dat zij dan mee hadden moeten doen en nu te laat waren, hiermee was de discussie ten einde. De burgers spraken elkaar aan, dit bleek een prachtig effect te hebben'.*

Ten aanzien van het eindresultaat zegt de geïnterviewde: *'Overall kan gesteld worden dat de gemeente bijna aan alles kon voldoen wat de burgers wensten. In de laatste week van november is alles opgeleverd, dit naar volle tevredenheid van de burgers, sterker nog, ze waren dolenthousiast'.*

De succesfactoren voor het slagen van burgerparticipatieprojecten zijn volgens de geïnterviewde:

1. Belangrijkste pijler voor bewonersparticipatie is vertrouwen.
2. Burgerparticipatie kan alleen als er een gezamenlijke herkenbaarheid is van het probleem.
3. Politieke wind is van grote betekenis voor de mate van burgerparticipatie.
4. Gevaarlijk dat burgers het zomaar zelf moeten doen, hiertoe zullen zij geëquipeerd of voorbereid moeten worden.
5. Kleinschaligheid is van belang, dan kunnen burgers aangeven dit is mijn buurt.
6. Het is een groeiproces van burgers, van probleemherkenning tot realisatie van de oplossing.
7. De gemeente moet in dienst staan van de bewoner. Het vraagt heel veel energie van gemeenteambtenaren om de burger centraal te stellen. Zij weten/ denken te weten wat goed is voor de burger. Gemeenteambtenaren hebben vaak niet het idee wat er bij vernieuwing daadwerkelijk gebeurd.

Gedurende het traject wijkontwikkeling Biesdonk is op voorhand bewust niet gesproken over burgers die zelf afval ophalen en het gras maaien, maar is alleen geïnvesteerd in het vergroten van de betrokkenheid van burgers door hen hun eigen openbare ruimte in te laten richten. De geïnterviewde vertelde het zo: *‘Eerst de burger verliefd laten worden op hun eigen wijk waardoor ze deze, vanuit intrinsieke motivatie, zelf willen onderhouden. Er is niet gerept over burgers die zelf afval ophalen en gras maaien en nu blijkt dat burgers zelf vragen om prikkers waarmee ze de buurt schoon kunnen houden en daarnaast verzoeken ze om extra vuilnisbakken om dit weg te kunnen gooien. Het proces laat zich het beste omschrijven als: door het verleiden van burgers ertoe komen dat ze zelf op zoek gaan naar wijkverbeteringen’.*

5.2.3 Case Wmo Breda

Voor een beschrijving van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) wordt hier volstaan met een verwijzing naar de beschrijving zoals die is opgenomen in de gemeente Etten-Leur. Er is sprake van volledige beleidsvrijheid, de gemeente kan zelf bepalen hoe er ruimte wordt gegeven aan die ruimte. Ter zijde wordt opgemerkt dat er inmiddels Kamervragen zijn gesteld in hoeverre gemeenten bevoegd zijn om inkomensgrenzen op het gebied van de Wmo in te voeren.

Wmo bezuinigingsmaatregel vervoersvoorziening Breda

In navolging van de situatie bij de gemeente Etten-Leur staat ook hier een bezuinigingsmaatregel voor een individuele vervoersvoorziening centraal. Ook hier wordt onder een vervoersvoorziening een deeltaxi en scootmobiel verstaan. Eind 2010 heeft de gemeente Breda besloten om voor deze voorziening een inkomensgrens te hanteren, waardoor minder mensen gebruik kunnen maken van de voorziening.

Het proces

Op het terrein van de voorzieningen Wmo verwacht Breda een tekort van € 2,4 miljoen per jaar op de huishoudelijke verzorging en een tekort van € 0,5 á € 1 miljoen per jaar op de woonvoorzieningen. Bij een gelijkblijvend volume was voor de jaren 2010 en 2011 financiële dekking gevonden. Deze aanname bleek niet correct en het aantal uren huishoudelijke verzorging en het aantal te verstrekken woonvoorzieningen nemen toe waardoor er in deze periode toch een tekort is ontstaan. Ook stelt het Rijk de uitkering voor huishoudelijke verzorging in neerwaartse zin bij. Voor de gemeente Breda betekent dit concreet een verlaging van het door het Rijk beschikbaar gestelde budget 2011 ten opzichte van 2010 met € 0,7 miljoen.

In het licht van het vorenstaande heeft het college van Breda op 19 oktober 2010 besloten om per 1 maart 2011 voor zowel de huishoudelijke verzorging, de woonvoorzieningen als scootmobielen een eigen bijdrage te hanteren. Net als in Etten-Leur richt het onderzoek zich in deze case op een bezuinigingsmaatregel. Het besluit moet de gemeente op termijn tussen de 1,5 en 3 miljoen euro opleveren.

In tegenstelling tot de gemeente Etten-Leur is er geen voornemen kenbaar gemaakt waarop inwoners kunnen reageren. Overigens is de begeleidingscommissie Wmo wel geraadpleegd. Enerzijds kan worden geredeneerd dat burgers niet betrokken zijn geweest en dat er in het proces geen sprake was van participatie.

Aan de andere kant kan worden gesteld dat de gemeente in lijn met de vierde generatie burgerparticipatie handelt en uitgaat van volledige zelforganisatie. De gemeente laat los en zet in, vanaf een bepaald inkomen, op zelfredzaamheid.

In tegenstelling tot Etten-Leur is de besluitvorming in Breda via het college verlopen en niet via de raad. Het collegevoorstel is slechts ter kennisname doorgeleid naar de commissievergadering Maatschappij van 25 november 2010. Inwoners hebben geen gelegenheid gehad om hun mening naar voren te brengen tegen de voorgenomen bezuinigingsmaatregel.

Tijdens die commissievergadering is er door twee personen ingesproken en zijn er door verschillende fracties vragen gesteld. De bezuinigingsmaatregel heeft ook in Breda tot veel protest en commotie in Breda geleid. Verschillende politieke partijen, waaronder de SP, hebben samen met gedupeerden acties gevoerd. Op een Mytylschool is een speciale Hyves pagina opgericht. Ook hier blijkt dat de burger zich, met behulp van internet en sociale media, snel weet te mobiliseren.

De gemeente Breda kent een begeleidingscommissie Wmo. Deze commissie is betrokken geweest bij deze maatregel. De omschreven casus laat een sterk eenzijdig besluit zien. We zien een gemeente die sterk vanuit een governmentbenadering handelt. De gemeente past de laagste trede van de participatieladder toe. Doordat burgers zich verenigen en door de inzet van internet zijn zij in staat geweest om de eerdere besluitvorming van de gemeente Etten-Leur terug te draaien.

In deze casus speelt nadrukkelijk het beroep dat wordt gedaan op de zelfredzaamheid van burgers. Het stimuleren van mantelzorg en vrijwilligerswerk, maar ook het creëren van een goed participatie- en preventiebeleid en het wegzetten van een goed verantwoordelijkheidsbeleid dragen allen bij aan een lagere druk op de individuele voorzieningen en dus minder kosten op dat vlak. Dit vraagt naast het beperken van het voorzieningenniveau om systeeminnovatie en raakt direct aan het coalitieakkoord waarin aangegeven wordt dat het subsidiestelsel en de maatschappelijke visie moeten worden aangepast. Inmiddels wordt binnen de directies SZ&W en MO gewerkt aan diverse businesscases om hier invulling aan te geven.

5.3 Analyse cases Breda

In onderstaande tabel worden de cases beschouwd. De laatste kolom bevat, zoveel als mogelijk, het meest dominante antwoord op de drie cases.

<u>Criteria en vragen</u>	<u>Uitkomst verkort (bijlage 4,5 en 6)</u>	<u>Eindoordeel</u>
1. Doelstelling	<p><u>Brede school</u> Voorafgaand aan de plannen voor de realisatie van een Brede school is een wijkontwikkelingsplan ontwikkeld waarbij burgers zijn betrokken. Hiermee wordt in eerste instantie draagvlak nagestreefd. Vervolgens is een bestemmingsplanprocedure doorlopen. Uiteindelijk mogen burgers meedenken over de realisatie van een aantal fysieke voorzieningen die samenhangen met de brede school.</p> <p><u>Speelplan</u> Er wordt gestreefd naar maximale participatie door zoveel mogelijk burgers te betrekken. Hiermee wordt in eerste instantie draagvlak nagestreefd. Vervolgens wordt co-productie gestimuleerd. In feite is er sprake van een tweetrapsraket.</p> <p><u>Wmo</u> Het informeren van burgers</p>	<p><u>Er kan geen gemeenschappelijke deler worden opgemaakt uit de drie praktijkgevallen. De doelstelling liep uiteen van informeren (Wmo), raadplegen/adviseren (brede school) en raadplegen /coproduceren bij het speelplan.</u></p>
2. Mate van participatie	<p><u>Brede school</u> Meebeslissen vindt in beperkte mate plaats. Het gaat daarbij over de komst van een brede school en over het meebeslissen over het kiezen tussen de oplossingen die de gemeente voordraagt. Burgers worden geraadpleegd, maar de gemeente neemt het initiatief en voert regie.</p> <p><u>Speelplan</u> Bij het bepalen van de speelvoorzieningen mogen de burgers meebeslissen. Er is geen sprake van volledig beslissen omdat de gemeente de randvoorwaarden bepaald, waaronder de financiële mogelijkheden. De toegepaste vorm kan worden geschaard onder de tweede generatie burgerparticipatie, het initiatief ligt bij de gemeente. Overigens is hiermee wel de basis gelegd voor de derde generatie burgerparticipatie. Omdat bewoners elkaar beter kennen en de wijk meer van hen is geworden, ontstaan er – zonder tussenkomst van de gemeente – wel initiatieven. Deze kunnen worden aangemerkt als derde generatie burgerparticipaties.</p> <p><u>Wmo</u> De burger wordt geïnformeerd en levert zelf geen bijdrage. Het gemeentebestuur verschaft informatie. De begeleidingscommissie Wmo is om advies gevraagd.</p>	<p><u>Meebeslissen is de meest vergaande vorm van participatie die tijdens het onderzoek bij de drie praktijkgevallen is waargenomen.</u></p> <p>Voor het merendeel van de onderzochte cases is overigens sprake van Informeren en adviseren.</p>

<u>Criteria en vragen</u>	<u>Uitkomst verkort (bijlage 4,5 en 6)</u>	<u>Eindoordeel</u>
3. Moment van participatie	<p><u>Brede school</u> Vanaf de start van het opstellen van het wijkontwikkelingsplan. Vervolgens van de eerste ruwe bouwtekening van de brede school in het kader van de bestemmingsplanprocedure. Ten slotte nogmaals bij de uitvoering van de bouw.</p> <p><u>Speelplan</u> Burgers worden vanaf de start benaderd. Er is door de gemeente nog geen richting bepaald. De gemeente gaat eerst de dialoog aan met inwoners en gezamenlijk wordt het vervolg bepaald</p> <p><u>Wmo</u> De begeleidingscommissie Wmo is om advies gevraagd voordat het collegebesluit. Burgers zijn geïnformeerd nadat het besluit is genomen.</p>	<p><u>De gemeente Breda heeft de burger op verschillende momenten betrokken. Het initiatief kwam steeds van de gemeente.</u></p> <p>In de verdere uitvoering van het speelplan hebben burgers wel zelf initiatief genomen (over de inrichting van electrohuisje en het onderhoud van het openbaar groen).</p>
4. Rol gemeente	<p><u>Brede school</u> De gemeente faciliteert en regisseert.</p> <p><u>Speelplan</u> De rol van de gemeente is faciliterend en regisserend.</p> <p><u>Wmo</u> De rol van de gemeente is sturend.</p>	<p><u>De rol van de gemeente loopt in de verschillende cases uiteen van faciliterend tot sturend. De gemeente laat in geen van de gevallen taken volledig over aan burgers.</u></p>
5. Rol burger	<p><u>Brede school</u> De rol van de burger is adviserend bij de totstandkoming van de wijkontwikkelingsplannen. De rol is voor de bestemmingsplan en omgevingsvergunning beperkt tot wettelijke inspraak-, bezwaar- en beroepsmogelijkheden op grond van de Algemene wet bestuursrecht.</p> <p><u>Speelplan</u> De rol van de burger kan als adviserend en coproducerend worden beschouwd. De burger kan over de inrichting van de wijk meepalen en meebeslissen. In de begeleiding van het proces ligt er een actieve rol voor de burgers. De gemeente laat het aan inwoners over op welke wijze zij zichzelf organiseren. In de uitvoering is er sprake van zelfredzaamheid. De gemeente hanteert daarbij de strategie dat mensen eerst van hun wijk gaan houden en dat ze er daarna zelf voor willen zorgen.</p> <p><u>Wmo</u> In het besluitvormingsproces is er geen rol voor de burger. De burger heeft zich wel gemobiliseerd. Door middel van een hyvespagina van een Mytyschool, maar ook door een zogenaamde toeteractie van eigenaren van een scootmobiel.</p>	<p><u>De burger reageert veelal op plannen van de gemeente</u> en neemt bij een case, het speelplan, zelf het heft in handen om taken van de gemeente over te nemen.</p>

<u>Criteria en vragen</u>	<u>Uitkomst verkort (bijlage 4,5 en 6)</u>	<u>Eindoordeel</u>
Analysekader deel 2		
6. Relatie overheid en burger	<p><u>Brede school</u> De relatie is tweeledig. Enerzijds nemen we een meer gelijkwaardige verhouding waarbij de gemeente samen met de burger een wijkontwikkelingsplan formuleert. Aan de andere kant is er sprake van wettelijke procedures waarbij burgers in de gelegenheid worden gesteld om te reageren op plannen.</p> <p><u>Speelplan</u> Er is sprake van een mengvorm, zowel government als governance. De gemeente neemt het initiatief en bepaalt de kaders, maar de verticale sturing is daarna losgelaten en wordt voor een groot gedeelte overgelaten aan het initiatief van de burgers. De relatie is meer gelijkwaardig.</p> <p><u>Wmo</u> Rol van de gemeente kan worden getypeerd als verticaal sturend, op basis van hiërarchie. Government. Maar de inzet van de begeleidingscommissie Wmo kan als een vorm van governance worden beschouwd.</p>	<p><u>Bij de beoordeling van de uitvoering op het terrein van (deels) de brede school en de Wmo zien we een government opstelling van de gemeente, waarbij sprake is van verticale sturing. Bij de Wmo laat zich dit het sterkst voelen.</u></p> <p><u>Bij het speelplan daarentegen is er sprake van een meer gelijkwaardige samenwerking en kan de rol van de gemeente als governance worden getypeerd.</u></p>
7. Burgerparticipatie vernieuwen	<p><u>Brede school</u> De vestiging van de brede school is eerst verlopen via een wijkontwikkelingsplan en daarna op basis van een planning van een bestemmingsplanprocedure. De voortgangsrapportage over die laatste procedure onderstreept het streven naar reductie van de complexiteit. Daardoor wordt niet toegekomen aan variatie en interactie om de complexiteit te benutten.</p> <p><u>Speelplan</u> Tot op zekere hoogte zien we een gemeente die de complexiteit omarmt en accepteert dat er binnen de vier kwadranten van de wijk verschillende soorten dynamiek ontstaan en daarin niet interenieert.</p> <p><u>Wmo</u> De onderzochte Wmo-casus kan als een traditionele aanpak worden beschouwd.</p>	<p><u>In de uitvoering zien we in de case van het speelplan vernieuwende elementen terug. Voor de Wmo en brede school is er nog sprake van een traditionele vorm van burgerparticipatie.</u></p>

<u>Criteria en vragen</u>	<u>Uitkomst verkort (bijlage 4,5 en 6)</u>	<u>Eindoordeel</u>
<p align="center">8. Crowdsourcing en technologische vernieuwingen</p>	<p><u>Brede school</u> In het proces van realisatie van de brede school is er geen gebruik gemaakt van de inzet van crowdsourcing of andere nieuwe technologische middelen. Evenmin is er sprake van de bevordering van zelforganisatie.</p> <p><u>Speelplan</u> Het streven om zoveel mogelijk mensen te benaderen kan worden beschouwd als een vorm van crowdsourcing. Echter in dit geval zijn het creëren van draagvlak en het stimuleren van sociale cohesie de primaire drijfveren en niet het aanboren van de collectieve intelligentie.</p> <p>De inzet van social media is door de gemeente zelf niet ingezet. De bewoners van een kwadrant hebben wel een eigen digitale ontmoetingsplaats gecreëerd.</p> <p><u>Wmo</u> Tijdens het onderzoek is niet gebleken van crowdsourcing en / of de inzet of technologische ontwikkelingen. Voor zover er sprake was van vernieuwing is deze afkomstig van de belanghebbenden. Door de inzet van internet hebben ze elkaar ontmoet en acties ondernomen.</p>	<p><u>Hoewel in het nieuwe beleid social media nadrukkelijk een plek wordt gegeven als een kans om mee vorm te geven aan nieuwe relaties, netwerken en verbindingen én zelfs letterlijk als optie om hiermee gebruik te maken van de 'wisdom of the crowd, zijn er in de onderzochte praktijkgevallen nog geen voorbeelden aangetroffen.</u></p> <p>De gemeente stelt op dit moment nog weinig informatie (bijv. data) / expertise/ geld ter beschikking om zelforganisatie van burgers te bevorderen. Op dit moment maakt de gemeente nog weinig tot geen gebruik van social media ter bevordering van zelforganisatie.</p>

Tabel 5.2: analyse beleid Breda

5.4 Analyse beleid en uitvoering

In deze paragraaf wordt de wijze waarop burgerparticipatie in Breda in de praktijk uit de verf komt, afgezet tegen de vastgestelde kaders, het burgerparticipatiebeleid. De analyse van het beleid geeft inzicht in de kaders die de gemeente op het gebied van burgerparticipatie hanteert. De daaropvolgende analyse van de uitvoering verschaft vervolgens inzicht in de wijze waarop er daadwerkelijk gestalte wordt gegeven aan burgerparticipatie binnen de gemeente Breda. Aan de hand van de elementen zoals we die eerder als uitgangspunt hebben genomen bij de analysekaders, wordt hierna ingegaan op de overeenkomsten en/ of verschillen op het gebied van beleid en uitvoering.

Met deze uitwerking wordt antwoord gegeven op deelvraag 2 ('Op welke wijze wordt er uitvoering gegeven aan het burgerparticipatiebeleid van de onderzochte gemeenten van 2008 tot en met heden, wat zijn daarvan de resultaten, voldoen deze aan de gestelde voorwaarden en draagt dit bij aan doelbereiking'?).

1. Begripsdefinitie

In het theoretisch kader is ingegaan op de definitie die in dit onderzoek wordt gehanteerd voor burgerparticipatie. Deze definitie geeft uitdrukking aan de wijze waarop wij en de wijze waarop de gemeente kijkt naar burgerparticipatie. Dit vormt dan ook de basis voor het beleid dat zich richt op burgerparticipatie. In het onderzoek gericht op het beleid van de gemeente Breda is hier expliciet op ingegaan.

De definitie die in dit onderzoek wordt gehanteerd, luidt: *“Burgerparticipatie is het proces waarbij gemeente, betrokken burgers en eventueel externe deskundigen via een open houding naar elkaar en een vooraf besproken aanpak samen vorm en inhoud geven aan (delen van) plannen of beleid. Het proces is gericht op het benutten van elkaars deskundigheid en het verhogen van draagvlak voor te nemen beslissingen”*.

Breda hanteert geen specifieke definitie voor burgerparticipatie maar uit de eerdergenoemde beleidsnota's kan wel worden opgemaakt wat de gemeente hieronder verstaat. De gemeente Breda verstaat onder burgerparticipatie een transformatie naar een assertieve democratie door middel van waarderend vernieuwen waarbij burgers worden uitgenodigd zich actief bezig te houden met het reilen en zeilen van de gemeente Breda.

De omschrijving die de gemeente Breda voor burgerparticipatie hanteert sluit goed aan op de (VNG) definitie die in deze scriptie als leidraad wordt genomen. In tegenstelling tot Etten-Leur gaan beiden uit van gelijkwaardigheid tussen burger en gemeente waarin zij, als elkaars gelijke, gezamenlijk optrekken. Zoals we eerder hebben gezien wordt deze gelijkwaardigheid ook letterlijk door de gemeente genoemd.

Uit de hiervoor uitgevoerde toetsing op verschillende cases stellen we vast dat de uitvoering van het burgerparticipatiebeleid nog niet volledig verloopt op de wijze waarop het beleidsmatig is vastgelegd.

2. Doelstelling

De beleidsdoelstelling ten aanzien van burgerparticipatie is het omzetten van ideeën, wensen en dromen en deze om te zetten in daadwerkelijke acties om deze te verwezenlijken. Het beleid maakt duidelijk dat de gemeente burgers alle ruimte wil bieden. In de uitvoering zien we het beleid nog niet helemaal terugkomen. De bezuinigingsmaatregel op het gebied van de Wmo verloopt op traditionele wijze. De maatregel op het gebied van de Wmo is uitsluitend aan de begeleidingscommissie voorgelegd. Het besluit is door het college genomen, waarna burgers zijn geïnformeerd. De wijze waarop burgerparticipatie is verlopen bij de brede school wijkt af van de traditionele benadering omdat er niet alleen sprake is van inspraak op basis van een bestemmingplanprocedure. In dit geval zien we dat er voor een andere benadering is gekozen. De start van de participatie is niet de start van de bestemmingsplanprocedure, maar een wijkontwikkelingsplan. Daaruit ontstaat een gedeelde doelstelling om een brede school te realiseren en staan burgers niet gesteld voor een voldongen feit.

3. Mate van participatie

De gemeente Breda streeft ernaar om burgers maximaal te laten participeren door ze uit te nodigen om met eigen initiatieven te komen. In het nieuwe beleid hanteert de gemeente een zogenaamde schaal van betrokkenheid om de mate van participatie te bepalen.

In de uitvoering zien we dit gedeeltelijk terugkomen. Met name op het gebied van het speelplan en de brede school waarbij de burgers meer ruimte wordt geboden. In de aanpak zien we elementen terugkomen van waarderen vernieuwen. Burgers worden gevraagd naar hun ideeën en wensen die vervolgens worden meegenomen bij de verdere uitvoering. In dat traject kan er zelfs worden gesproken over zelf beslissen en wordt zelfredzaamheid daadwerkelijk gestimuleerd.

Tijdens het proces van de vestiging van een brede school worden burgers eerst betrokken bij het opstellen van een wijkontwikkelingsplan. Vervolgens worden de juridische fasen van een bestemmingsplanprocedure doorlopen. Daaraan voorafgaand wordt een inspraakavond gehouden, waarbij burgers de gelegenheid wordt geboden te reageren op een voorzet van de gemeente. Ook tijdens het traject, bijvoorbeeld bij het bepalen van de locatie voor de tijdelijke huisvesting, wordt in overleg getreden met de burgers. Het type burgerparticipatie kan worden beschouwd als informeren en raadplegen.

Bij het treffen van een (bezuinigings-)maatregel op het gebied van de Wet maatschappelijke ondersteuning zijn burgers niet betrokken geweest. Een begeleidingscommissie is wel om advies gevraagd. Voor het overige is dit een eenzijdig besluit geweest van het college dat ter kennisname is aangeboden aan de leden van de gemeenteraad.

Meebeslissen is de meest vergaande vorm van participatie die tijdens het onderzoek is onderkend. Bij de realisatie van het speelplan, in het bijzonder de concrete aanschaf, zijn burgers in de gelegenheid gesteld zelf te beslissen. Het niveau van participatie beperkte zich verder tot raadplegen ingeval van de bouw van de brede school, maar ook adviseren bij de totstandkoming van het wijkontwikkelingsplan, waar het speelplan onderdeel van uitmaakt. Bij het treffen van de bezuinigingsmaatregel op het gebied van de Wmo is er in hoofdzaak sprake van informeren van burgers, een begeleidingscommissie heeft in dit traject overigens wel geadviseerd.

Op basis van het voorgaande stellen we vast dat de wijze waarop burgers worden betrokken nog in hoge mate door de gemeente wordt bepaald. Met andere woorden de uitvoering verloopt niet in lijn met het door de politiek vastgestelde beleid.

4. Moment van participatie

In de praktijkvoorbeelden nemen we waar dat de gemeente Breda haar burgers vooral betreft bij de bepaling van hoe iets verder vormgegeven moest worden. De voorbereidende fase wordt door de gemeente gedaan. Dit betekent in de praktijk dat de gemeente het probleem onderkent, een mogelijke oplossingsrichting kiest en vervolgens burgers betreft (in de fase van bepaling) om deze oplossingsrichting nader te concretiseren en draagvlak te creëren voor de gekozen oplossing. De mogelijkheid om de burger in een eerder stadium te betrekken, namelijk in de voorbereidende fase, werd ook als zodanig door geïnterviewde onderschreven.

Bij het speelplan hebben we overigens wel een burgerinitiatief waargenomen. Burgers wilden na plaatsing van de speeltoestellen ontsierende elektriciteitshuisjes op een creatieve manier camoufleren. Daarvoor is toestemming nodig van de electriciteitsmaatschappij. De gemeente ondersteunt het initiatief en begeleidt de bewoners naar een overleg met die maatschappij om hun verhaal kracht bij te zetten.

Naast de bestudeerde cases hebben we overigens tijdens het onderzoek – onder meer op basis van de website en daaropvolgende besluitvorming – vastgesteld dat initiatieven, of in termen van het burgerparticipatiebeleid van de gemeente Breda, ‘dromen’ van burgers door de gemeente zijn gerealiseerd. Initiatieven van burgers zijn omgezet in resultaten.

5. Rol gemeente

De gemeente Breda stelt haar eigen rol ter discussie. In het beleid (nota's @Breda, Koers@Breda, Meedoen in Breda, Communicatie@Breda) wordt hierover het volgende aangegeven. In Breda doen wij steeds meer een beroep op zelfredzaamheid van onze burgers, instellingen en organisaties. Dat betekent dat wij historisch gegroeide rollen en taken loslaten (*Gemeente Breda, communicatie Breda, 2011:14*). Verder hanteert de gemeente als strategisch uitgangspunt dat: de gemeente naast mensen staat in plaats van erboven. Een ander strategisch uitgangspunt luidt dat de gemeente kansen benut door dingen anders aan te pakken en zuiniger te doen door onder andere aan te sluiten bij kracht en initiatieven in de samenleving (in plaats van ophalen; kunst van het loslaten).

Op basis van het vorenstaande komen we ten aanzien van het beleid tot de conclusie dat de gemeente Breda – in tegenstelling tot Etten-Leur – ervoor kiest om niet zelf steeds het initiatief te nemen, maar ruimte biedt aan burgers. Initiatieven van burgers worden ondersteund door De Groep. De Groep is een groep mensen die open staat om initiatieven van andere mensen te ondersteunen, een kleine club Bredanaars. De groepsleden hebben allemaal een eigen netwerk in Breda en kunnen zelf organiseren en constant in beweging zijn. De Groep is geen vaste club mensen. De samenstelling hangt af van het onderwerp, van de dromen, ideeën en initiatieven die in Breda opbloeien. De Groep is een waaier van mensen: initiatiefnemers uit de stad, jong en oud, ook vanuit de gemeente, onderzoekers en experts. De Groep overlegt met politici en ambtenaren als dat nodig is. De Groep denkt mee, brengt mensen met ideeën met elkaar in contact en zorgt dat actieve Bredanaars elkaar kunnen ontmoeten en dat dromers hun dromen kunnen delen. Dat zij een ontmoeting hebben die tot vernieuwing kan leiden. Niets moet en garanties zijn er niet, maar de kansen liggen er.

De rol van de gemeente wordt na het onderzoek van de cases in hoofdzaak getypeerd als beperkt regisserend en faciliterend. Ook wordt duidelijk dat de gemeente in alle genoemde cases de initiatiefnemer was. Een uitzondering betrof het hiervoor aangehaalde initiatief van buurtbewoners bij het speelplan. De gemeente ondersteunt dit initiatief. Vastgesteld kan worden dat deze laatste rol in lijn is met de beleidsnota, maar dat voor het overige geldt dat de gemeente steeds het initiatief heeft genomen.

6. Rol burger

De klassieke doelgroepenbenadering bestaat volgens de gemeente Breda niet meer. Het denken in termen van zender en ontvanger wordt dan ook verlaten omdat grenzen tussen doelgroepen niet meer scherp te trekken zijn in een netwerksamenleving. Ze vormen zich – onder andere als gevolg van social media – rond een bepaald onderwerp of een thema. Reden voor de gemeente Breda om gelijke posities voor iedereen als uitgangspunt te kiezen. Bijzondere posities en automatische betrokkenheid verdwijnen.

Ervoor in de plaats komen relaties en partnerschappen op basis van betrokkenheid bij onderwerp of thema. Stadsbrede uitnodigingen zijn geen vanzelfsprekendheid. Voor betrokkenheid is er dan ook geen drempel. De grenzen daarvoor zijn niet langer geografisch bepaald tot straat, wijk of stad; de digitalisering maakt wereldwijde inbreng mogelijk. Bestuurders zijn benaderbaar (click-call-face) en initiatieven om te participeren worden gewaardeerd. Niemand wordt bij voorbaat uitgesloten; echter het initiatief ligt bij de gebruiker.

Breda hanteert in het nieuwe participatiebeleid de zogenaamde schaal van betrokkenheid. De schaal van betrokkenheid is een hulpmiddel bij het vaststellen van de meest effectieve inzet van communicatie voor een specifiek onderwerp of thema. Met name in de afgelopen jaren is met de invoering van interactieve communicatie veel geïnvesteerd in het aangaan van relaties, het activeren van mensen om daadwerkelijk mee te doen en het voeren van de dialoog om met elkaar veranderingen tot stand te brengen. Veel individuele burgers, groepen, ondernemers, wijk- en dorpsraden, raadsleden en anderen toonden zich bereid een actieve bijdrage te leveren aan de toekomst van onze stad. Daardoor is het besef ontstaan van een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de toekomst. Het heeft alle partijen beter naar elkaar doen luisteren, met respect voor ieders mening en ieders stem. Die winst kan blijvend worden benut om kracht en creativiteit uit de samenleving ruimte te bieden. Daarbij hoort wel de acceptatie van een zekere passieve deelname aan het stadsleven. Dat is geen signaal van ontbrekende betrokkenheid, maar inherent aan de huidige tijdsgeest. Participeren is een keuze die tot de eigen verantwoordelijkheid hoort. Bovendien is er een trend dat mensen elkaar steeds vaker opzoeken buiten de kaders van formele organisaties, onder andere als gevolg van deelname op social media.

Om een effectieve communicatieaanpak te kunnen vaststellen wordt de rol van de burger niet expliciet gedefinieerd. Op basis van het voorgaande kan dit wel worden afgeleid. De gemeente kent een prominente rol toe aan de burger, er wordt ook een nadrukkelijk beroep gedaan op zijn eigen verantwoordelijkheid.

De in het beleid aan de burger toegedichte rol zien we in de uitvoering nog niet terugkomen. De gemeente komt zelf met initiatieven waarop de burger reageert. Er wordt geen beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid. Na het onderzoeken van de cases is de rol van de burger het best te typeren als passief in de voorbereidende fase en een meer actieve rol bij de fase van advisering en in het geval van een deelaspect van het speelplan, meebeslissen.

7. Relatie overheid en burger

Het beleid maakt duidelijk dat de verhouding tussen overheid en burger verandert. De gemeente Breda geeft hierover letterlijk aan dat luisteren naar wat mensen willen belangrijk is: 'beleid is een product van luisteren in plaats van een proces'.

In de overheidscommunicatie heeft zich de afgelopen jaren een aantal ontwikkelingen voorgedaan dat gelijke tred houdt met ontwikkelingen in de maatschappij. Communicatie heeft zich ontwikkeld van eenrichtingsverkeer naar tweerichtingsverkeer en in onze huidige samenleving met netwerkachtige verbindingen tot 'veelrichtingsverkeer'. Van voorlichting via meepraten naar meebeslissen en cocreëren of coproduceren. Verbindt dat aan een terugtrekkende overheid, die vaste gewoontes wil doorbreken en buiten gebaande paden wil treden en die zelfredzaamheid van haar burgers verwacht.

Er ontstaat een nieuw speelveld waarop overheid en samenleving met elkaar in contact zijn (*Gemeente Breda, communicatie Breda, 2011:4*). Dit speelveld kan uit steeds wisselende groepen et verschillende actoren bestaan. Bijvoorbeeld overheid, burgers, instellingen, ondernemers en organisaties in de stad (en daarbuiten als gevolg van de mogelijkheid tot wereldwijde digitale inbreng). Deze staan op basis van hun afzonderlijke rollen in een bepaalde verhouding tot elkaar, afhankelijk van het onderwerp of thema waar het om gaat. Om de relatie overheid en burger te bepalen hanteert Breda de schaal van betrokkenheid. Consultatie, participatie en cocreatie worden toegespitst op het onderwerp of thema waar het om gaat. Er zal een nieuwe – kleinere – set van regels ontstaan, die situationeel wordt toegepast.

Hoewel in het beleid een belangrijke rol is weggelegd voor de burger, zien we dit in de praktijksituaties nog niet terugkomen. Na onderzoek van de cases is gebleken dat het procesverloop wordt bepaald door de gemeente. De rol van de overheid kan in de uitvoering van de onderzochte praktijkgevallen nog worden gekwalificeerd als government.

8. Burgerparticipatie vernieuwen

Uit de beleidsnota 'Meedoen in Breda' spreekt dat de gemeente complexiteit omarmt. De gemeente geeft aan los te willen laten en burgers ruimte te bieden. Dit kan als derde generatie burgerparticipatie worden beschouwd. De gemeente streeft naar een assertieve democratie waarbij de burgers zelf verantwoordelijkheid moeten nemen. In die zin wordt zelforganisatie ook bevorderd. De gemeente heeft nog wel een rol en treedt niet volledig terug. In die zin is er geen sprake van vierde generatie burgerparticipatie.

In de uitvoering zien we in de case van het speelplan vernieuwende elementen terug. Voor de Wmo en brede school is er nog sprake van een traditionele vorm van burgerparticipatie.

9. Crowdsourcing en technologische vernieuwingen

In het burgerparticipatiebeleid van 2006-2010 werd aandacht geschonken aan crowdsourcing of technologische vernieuwingen. De gemeente Breda heeft een digitale ontmoetingsplaats gelanceerd (*Breda-morgen.nl*), waar mensen contacten kunnen leggen, informatie kunnen uitwisselen en een bijdrage kunnen leveren aan elkaars ideeën. Ideeën kunnen steun krijgen van anderen. Wanneer tien mensen dat doen, krijgt wordt de indiener ondersteund. In het nieuwe communicatiebeleid is de aandacht voor crowdsourcing en technologie nog prominenter aanwezig.

In Breda hebben we nog geen initiatieven waargenomen, zoals in andere steden wel het geval is, waarbij bijvoorbeeld data of middelen ter beschikking worden gesteld, die door andere worden gebruikt voor het ontwikkelen van nuttige toepassingen.

In het nieuwe beleid hecht Breda grote waarde aan de inzet van social media. De gemeente Breda kiest ervoor haar communicatie in de basis zo compleet mogelijk en digitaal vorm te geven via *www.breda.nl*. Digitale communicatie krijgt voorrang boven andere vormen van communicatie. Met deze keuze wil de gemeente nadrukkelijk aansluiting zoeken bij de digitale ontwikkelingen van dit moment, met name ook waar het gaat om social media.

Samenvattend

De bestudeerde documenten en de wijze waarop deze tot stand zijn gekomen, geven goed aan op welke manier Breda met burgerparticipatie omgaat. Breda zoekt het beleidsmatig niet in een instrumentele vernieuwing op het gebied van burgerparticipatie, maar vindt het antwoord op de verbetering in een andere relatie met de burger.

Het beleid van de gemeente Breda kan, op basis van de analyses, als vernieuwend worden beschouwd. Het beschrijven van beleid blijkt geen garantie dat burgerparticipatie ook daadwerkelijk verloopt zoals beschreven. Zo is duidelijk te zien dat de nota verdergaand is in de benadering van burgerparticipatie dan in de praktijk het geval is. In de uitvoering nemen we wel een sterke ontwikkeling naar een andere overheid waar die meer overlaat en samenwerkt met burgers. Dit maken we niet alleen op uit de bestudeerde documenten, maar ook uit de wijze waarop medewerkers van de gemeente Breda hierover praten.

Het beleid van de gemeente Breda past binnen het eerder beschreven paradigma burgermaximalisatie. De gemeente zet beleidsmatig in op het gebruik van complexiteit, bevordert interactie en variatie en zet burgers in hun kracht. Als methode gebruikt de gemeente waarderend vernieuwen als doel streeft de gemeente naar een assertieve democratie. Deze assertieve democratie kan als een uitingsvorm van zelforganisatie worden beschouwd.

6. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk beantwoorden we de deelvragen en doen we aanbevelingen. Daarmee beantwoorden we de centrale vraag: *Hoe is het burgerparticipatiebeleid vormgegeven, op welke wijze wordt uitvoering gegeven aan het burgerparticipatiebeleid binnen de gemeenten Etten-Leur en Breda en op welke wijze spelen beleid en uitvoering in op (technologische) ontwikkelingen.* Uiteindelijk realiseren we de doelstelling van het onderzoek: *Het doen van aanbevelingen voor het optimaliseren van gemeentelijk burgerparticipatiebeleid door de uitvoering van dit beleid en de effecten daarvan, vanaf 2008 tot nu toe, binnen een tweetal gemeenten te beoordelen, deze af te zetten tegen nieuwe ontwikkelingen en deze met elkaar te vergelijken.* Iedere deelvraag wordt afzonderlijk beantwoord. Per deelvraag sluiten we af met aanbevelingen.

In dit laatste hoofdstuk blikken we terug op het conceptueel model (figuur 2.6). Hierin komt tot uitdrukking dat beleid op het gebied van burgerparticipatie én de uitvoering van invloed zijn op de rol die gemeente en burger vervullen in het burgerparticipatieproces. Tegen deze achtergrond zijn we nagegaan welk standpunt de gemeente beleidsmatig inneemt op het gebied van burgerparticipatie en hoe dit in de praktijk verloopt.

Het model laat ook zien dat de rol die de gemeente vervult van invloed is op de rol van de burger en andersom. De ruimte die de overheid biedt bepaalt in hoeverre burgers zelf initiatieven kunnen ontplooiën. Het zelforganiserend vermogen van burgers is weer van invloed op de betrokkenheid van de gemeente. De rollen die de gemeente en de burger bekleden zijn uiteindelijk bepalend voor de mate van burgerparticipatie. Dit kan uiteenlopen van geen betrokkenheid tot een volledig zelfredzame burger.

6.1 Deelvraag 1

Deelvraag 1

Welke criteria, ontleend aan de bestaande theorieën en afgezet tegen (technologische) ontwikkelingen, (kunnen) worden gehanteerd om het beleid en de uitvoering op het gebied van burgerparticipatiebeleid te kunnen beoordelen?

Om te kunnen beoordelen hoe burgerparticipatie uit de verf komt hebben we een tweetal analysekaders ontwikkeld. Op basis van de literatuur zijn in deze kaders criteria opgenomen waarmee we zowel beleidsmatig als uitvoeringstechnisch kunnen beoordelen hoe participatie verloopt.

Aan de literatuur op het gebied van burgerparticipatie ontleen we criteria om de toepassing van burgerparticipatie bij de gemeenten Etten-Leur en Breda te toetsen. Achtereenvolgend betreft dit: de betekenisgeving, de gewenste effecten, de mate van participatie, het moment van participatie, de rol van de gemeente en ten slotte de rol van de burger. Deze onderdelen leveren een eerste analysekader op om de mate van burgerparticipatie te kunnen beoordelen.

Het eerste analysekader hebben we aangevuld met een tweede analysekader. Hierin is de vernieuwing op het gebied van burgerparticipatie verwerkt. Ook hiermee kunnen we beleid en uitvoering beoordelen. Met de daarin opgenomen criteria bekijken we of gemeenten complexiteit erkennen, variëteit en interactie bevorderen en inzetten op technologische ontwikkelingen om zelforganisatie te stimuleren.

De criteria in het tweede analysekader zijn opgesteld vanuit het paradigma burgermaximalisatie. Daarmee kunnen we de andere rol van de overheid beoordelen, namelijk een overheid die bereid moet zijn om taken over te laten aan burgers en hun zelforganiserend vermogen. Dit vanuit de gedachte dat de samenleving zich als een complex adaptief systeem kan aanpassen aan omstandigheden. We zien een belangrijke ontwikkeling als het gaat om het aanboren van de, nu nog van vaak onbenutte, collectieve intelligentie van burgers (wisdom of crowds) voor het oplossen van lokale vraagstukken. De mogelijkheden daartoe worden versterkt door de inzet van nieuwe technologische mogelijkheden zoals web 2.0 en de inzet van social media. Ten slotte stellen we vast dat er ook een andere optie is om burgerparticipatie te vernieuwen door bepaalde taken volledig over te laten aan burgers. Ook met dit kader beoordelen we het verloop van burgerparticipatie.

Aanbevelingen deelvraag 1

- *Verlaat het denken in de rationele beleidscyclus (figuur 2.1) en laat burgers zich emergent vinden rond een onderwerp of thema.*
- *Laat als gemeente los. Breng burgers met elkaar en andere partners in verbinding. Trap niet in de valkuil door taken te blijven verrichten en daarmee zelforganisatie te belemmeren.*
- *Stimuleer zelforganisatie door complexiteit te benutten en door variëteit en interactie te bevorderen.*
- *Betrek de gemeenschap bij het bedenken van oplossingen voor complexe vraagstukken.*
- *Burgermaximalisatie vraagt om een andere manier van denken en doen. Burgerinitiatieven ontstaan niet als de overheid vanuit haar eigen logica bedenkt wat nodig is voor de burger.*
- *Stel informatie beschikbaar, dit daagt burgers uit tot zelforganisatie.*
- *Wend technologische mogelijkheden op een slimme wijze aan. Heb zicht op de beschikbare middelen in de virtuele wereld (sociale netwerken, blogs, wiki's etc) en speel daarop in.*

6.2 Deelvraag 2

Deelvraag 2

Op welke wijze wordt uitvoering gegeven aan het burgerparticipatiebeleid van de onderzochte gemeenten van 2008 tot en met heden, wat zijn daarvan de resultaten en voldoen deze aan de gestelde voorwaarden ?

Het conceptueel model laat zien dat niet alleen het beleid op het gebied van burgerparticipatie van belang is, maar ook de uitvoering. Aan de hand van de criteria van beide analysekaders bepalen we in hoeverre de uitvoering verloopt volgens het vastgestelde beleid. Deze deelvraag is onderverdeeld in een viertal vragen. We beantwoorden deze vragen afzonderlijk en doen aanbevelingen.

Deelvraag 2a

Wat zijn de beleidsuitgangspunten van het burgerparticipatiebeleid van de twee gemeenten?

In het burgerparticipatiebeleid spreekt de gemeente zich uit over de relatie met de burger en de onderlinge rolverdeling. Deze relatie komt niet alleen tot uitdrukking in een nota op het gebied van burgerparticipatie. Relevante standpunten van de gemeente zijn ook opgenomen in een raadsprogramma, communicatie- en andere nota's. Bij het bepalen van de beleidsuitgangspunten hebben we de daarin opgenomen standpunten ook betrokken.

Etten-Leur

De beleidsuitgangspunten van de gemeente Etten-Leur maken duidelijk dat de gemeente bepaalt of burgers al dan niet worden betrokken en koerst daarmee duidelijk op een regisserende rol. In recentere beleidsnota's 'wijkgericht werken' en de nieuwe Wmo-beleidsnota 'op eigen kracht' wordt dit genuanceerd. Hierin wordt een meer actieve rol van de burger verlangd. De burger mag een leidende rol hebben. Hiermee is een beweging ingezet van een overheid die meer gebruik maakt van de kennis en kunde van haar inwoners op basis van gelijkwaardigheid. We stellen vast dat Etten-Leur voor de burger, in het burgerparticipatiebeleid zelf, geen grote rol weggelegd ziet, maar dat dit op andere beleidsonderdelen wel het geval is.

Het burgerparticipatiebeleid laat zien dat de gemeente complexiteit wenst te reduceren. De gemeente eigent zich een duidelijke regierol toe en laat daarmee niet los. Leren van burgerparticipatie krijgt gestalte door het evalueren van klankbordgroepen. Aan zelforganisatie wordt in het beleid geen aandacht gegeven. Het bevorderen van voldoende variatie van burgers en doelgroepen, waardoor iedereen zijn of haar mening kwijt kan, is iets waaraan in het beleid nadrukkelijk aandacht wordt besteed. Over het bevorderen van de interactie tussen burgers onderling wordt in het beleid niet gesproken.

Breda

Breda neemt beleidsmatig een ander standpunt in. Uit de documenten en de interviews spreekt een andere taal. Burgers worden echt uitgenodigd en opgeroepen om met ideeën te komen. De gemeente heeft geen sturende, maar een ondersteunende rol. Overigens zien we dit in Etten-Leur ook, maar nog sterk vanuit een sturende rol van de overheid.

In de nota Communicatie@Breda wordt de volgende rol van de gemeente in relatie tot de burger beschreven. *‘In de moderne samenleving waarin wij leven willen mensen veel meer dan vroeger zaken zelf aanpakken. Dat vraagt om een overheid die ruimte biedt aan initiatieven. Omgekeerd vragen wij in Breda ook steeds meer zelfredzaamheid van onze burgers, instellingen en organisaties. Dat betekent dat wij historisch gegroeide rollen en taken loslaten’*(Gemeente Breda, communicatie Breda, 2011:4). Verder zien we dat de gemeente Breda beleidsmatig complexiteit wil benutten en streeft naar variëteit en interactie.

Deelvraag 2b

Op welke wijze wordt het burgerparticipatiebeleid uitgevoerd?

Hoewel het burgerparticipatiebeleid van Breda en Etten-Leur duidelijk van elkaar afwijken, loopt de uitvoering van dit beleid in de onderzochte cases niet veel uiteen. Terzijde merken we op dat we in Breda, los van de onderzochte cases, wel voorbeelden hebben gezien waarbij de gemeente initiatieven van burgers heeft vertaald naar concrete acties. Echter voor dit onderzoek beperken we ons tot de resultaten van de onderzochte cases.

Etten-Leur

De meest vergaande vorm van participatie die tijdens het onderzoek is onderkend, is adviseren. Achtereenvolgens was het niveau van participatie: raadplegen ingeval van de bouw van de brede school (ruimtelijk plan/ bestemmingsplan), adviseren ingeval van de realisatie van het speelplan (ruimtelijk plan, wijkplan) en adviseren in het geval van de Wmo. De gemeente Etten-Leur betreft burgers met name bij de bepaling van hoe iets verder vormgegeven moest worden. De fase van agendavorming en de voorbereidende fase worden door de gemeente verzorgd. Dit betekent in de praktijk dat de gemeente het probleem onderkent, een mogelijke oplossingsrichting kiest en vervolgens burgers betreft (in de fase van bepaling) om deze oplossingsrichting nader te concretiseren en draagvlak te creëren voor de gekozen oplossing.

Op basis van de onderzoeken typeren we de rol van de gemeente als sterk regisserend en op (uitvoerings)onderdelen faciliterend. De gemeente was in alle genoemde cases initiatiefnemer. De burger heeft een passieve rol in de voorbereidende fase en een meer actieve in de uitvoeringsfase. We stellen vast dat er sprake is van een governmentgerichte benadering.

De onderzochte cases laten ook zien dat de gemeente Etten-Leur complexiteit reduceert. Door middel van strakke plannings en door het hanteren van gedetailleerde financiële en juridische kaders, regisseert de gemeente het participatieproces. In de praktijk blijkt dat het stimuleren van interactie tussen burgers onderling niet expliciet wordt gefaciliteerd. Met het aanboren van collectieve intelligentie is met de Wmo-bezuinigingsmaatregel wel geëxperimenteerd door de gemeente Etten-Leur. Overall wordt dit zeer beperkt toegepast.

Ten aanzien van crowdsourcing en technologische vernieuwingen heeft de gemeente de eerste stappen gezet. Er wordt gebruik gemaakt van social media, maar dan vooral met het oog op het informeren van de burger. In de praktijk zien we dat de gemeente het antwoord heeft op vraagstukken voor de lokale samenleving. De gemeente ontdekt en benoemt in de onderzochte cases het probleem, maakt daar in de fase van bepaling de burger deelgenoot van en komt vervolgens (samen) met de burger tot een oplossing. De burger wordt in de onderzochte cases vooral betrokken om draagvlak te creëren voor de wensen van de gemeente om, in het belang van de burger, zaken op te pakken.

Breda

De meest vergaande vorm van participatie, die tijdens het onderzoek is onderkend, is meebeslissen in het kader van de realisatie van het speelplan. Achtereenvolgens was het niveau van participatie: adviseren bij het opstellen van een wijkontwikkelingsplan waaruit de wens voor de bouw van een brede school werd geformuleerd, adviseren en meebeslissen in het geval van de realisatie van het speelplan en informeren in het geval van de Wmo.

In de praktijkvoorbeelden zien we dat de gemeente Breda, ten opzichte van Etten-Leur, haar burgers eerder betreft. De praktijkvoorbeelden brede school en speelplan zijn hiervan voorbeelden. Dit betekent in de praktijk dat de gemeente zich samen met burgers over een vraagstuk buigt en gezamenlijk een oplossingsrichting bedenkt. Het betrekken van de burger in een zo vroeg mogelijk stadium, waarover in het beleid wordt gesproken, zien we in de onderzochte gevallen terugkomen.

Op basis van het onderzoek typeren we de rol van de gemeente Breda als beperkt regisserend en faciliterend. In tegenstelling tot Etten-Leur zien we voorbeelden (wijkontwikkelingsplan) waarbij de gemeente wel het initiatief heeft genomen, maar geen uitgewerkt plan heeft voorgelegd. De onderzochte cases laten zien dat Breda complexiteit in de uitvoering reduceert. Zij het in mindere mate dan Etten-Leur. In de onderzochte cases van Breda is geen gebruik gemaakt van crowdsourcing en technologische vernieuwingen.

Aanbevelingen deelvraag 2b

- *Voor burgermaximalisatie is het van belang dat de gemeente burgers vroegtijdig, dat wil zeggen ruim voor procedures, betreft bij de totstandkoming van plannen. Ook moet er daadwerkelijke ruimte zijn voor de inbreng van burgers.*
- *In situaties met verschillende partijen kan de gemeente de rol van verbinder op zich nemen. Als partijen er zelf niet uit komen, dan lijkt interventie van de overheid in het algemeen belang voor de hand te liggen.*

Deelvraag 2c

Met welk resultaat zijn de participatieprojecten uitgevoerd; in welke mate voldoet de inzet aan de gestelde voorwaarden ?

In het conceptueel model hechten we naast beleid ook groot belang toe aan de wijze waarop de uitvoering verloopt. De principaal-agent theorie laat zien dat doorwerking van beleid in de uitvoering niet vanzelfsprekend is. Beide aspecten bepalen de rol die overheid en burger vervullen. Hiervoor hebben we het verschil in beleidsopvatting gezien. We gaan in op de resultaten van de participatieprojecten. Voldoen deze aan de beleidsmatig gestelde voorwaarden?

Etten-Leur

De resultaten van de participatieprojecten zijn wisselend. In het geval van het speelplan is de betrokkenheid van burgers goed uit de verf gekomen. Op basis van de interviews en de bestudeerde documenten trekken we vergelijkbare conclusies ten aanzien van de vestiging van de brede school. Daarbij plaatsen we wel de kanttekening dat enkele burgers niet tevreden zijn over het resultaat en een bezwaar- en beroepsprocedure hebben ingesteld. Over de getroffen Wmo-maatregel bestaat bij een gedeelte van de doelgroep een hoge mate van ontevredenheid.

Aan de hand van de beoordeling van de cases stellen we vast dat de gemeente Etten-Leur voldoet aan de beleidsmatig gestelde voorwaarden op het gebied van burgerparticipatie. Overeenkomstig het burgerparticipatiebeleid is in het geval van de maatregel op het gebied van de Wmo de Wmo-Adviesraad geraadpleegd, is een klankbordgroep ingesteld bij de vestiging van een brede school en zijn inwoners betrokken bij de inrichting van een speelplan in de wijk Hooghuis.

Breda

Op het gebied van burgerparticipatie hanteert de gemeente Breda een hoog ambitieniveau. De gemeente is vooruitstrevend en vernieuwend. Als we de besluitvorming op het gebied van de Wmo buiten beschouwing laten, zien we dit in de uitvoering op onderdelen al terug. Het is nog niet zo dat hiervan in de uitvoering al volledig sprake is. Voor wat betreft de bestudeerde cases voldoet de uitvoering van het beleid in de gemeente Breda niet aan de beleidsmatig gestelde voorwaarden.

Uit de beoordeling van de cases in Breda stellen we vast dat de uitvoering van het burgerparticipatiebeleid slechts in beperkte mate verloopt volgens de wijze waarop het beleidsmatig is vastgelegd. De beleidsdoelstelling ten aanzien van burgerparticipatie gaat uit van het omzetten van ideeën, wensen en dromen in daadwerkelijke acties. Het beleid maakt duidelijk dat de gemeente burgers alle ruimte wil bieden. In de uitvoering zien we het beleid nog niet helemaal terugkomen. Het treffen van een bezuinigingsmaatregel op het gebied van de Wmo verloopt op een traditionele wijze. De maatregel op het gebied van de Wmo is uitsluitend aan de begeleidingscommissie voorgelegd en vervolgens heeft het college zelf besloten. De burgerparticipatie rondom de vestiging van de brede school is begonnen bij het opstellen van een wijkontwikkelingsplan en heeft daarna zijn beslag gekregen volgens een bestemmingplanprocedure. Op het gebied van het speelplan wordt de burgers nog meer ruimte geboden. In de aanpak zien we elementen terugkomen van waarderend vernieuwen. In dat kader kan er zelfs worden gesproken over beslissen en wordt zelfredzaamheid gestimuleerd.

Aanbeveling deelvraag 2c

- *Onderschat het belang van een goede doorwerking van het burgerparticipatiebeleid in de uitvoering niet.*
- *Stop de energie voor verbetering van burgerparticipatie niet in een uitgebreide nota, maar laat bestuurders en ambtelijke organisatie inzien dat de inzet van burgers nodig is om taken uit te voeren en problemen op te lossen.*
- *Ben alert op een goede relatie met de burger. Op het moment dat er ambtelijk of bestuurlijk geen rekening wordt gehouden met de burger dan heeft dat zijn uitstraling op het imago van de hele gemeente.*

Deelvraag 2d

Welke succesfactoren en knelpunten zijn er aan te wijzen?

Succesfactoren

Uit de analyses destilleren we een aantal succesfactoren. We zien dat de gemeente Breda een helder standpunt inneemt op het gebied van burgerparticipatie. Daaruit spreekt dat de gemeente de burger ruimte wil bieden. We zien ook dat het bestuur volledig achter het concept waardierend vernieuwen staat. Het gemeentebestuur neemt hieraan ook actief deel.

De wijze waarop het bestuur en medewerkers omgaan met burgers is van groot belang. Dit zien we zowel in Etten-Leur als Breda terug. In Breda is het concept waardierend vernieuwen verankerd in de organisatie. Tijdens functioneringsgesprekken met medewerkers en afdelingsoverleggen is het een vast agendapunt, maar ook bij collegebesluiten wordt hieraan aandacht geschonken.

Knelpunten

In de uitvoering zien we dat (nog) niet volledig uit de verf komen. Hoewel we in Breda een verandering in de manier van werken zien, is er nog geen sprake van volledige doorwerking. Breda zet verschillende instrumenten in om deze verandering te realiseren. Ambtenaren zijn getraind op persoonlijke vaardigheden die nodig zijn voor interactieve processen. Een verandering in de manier van werken en een andere attitude ten opzichte van de burger, vergt tijd.

In Etten-Leur onderkennen we een knelpunt voor burgerparticipatie dat werd veroorzaakt door de gemeentelijke budgetcyclus. Wijkontwikkelingsplannen worden in Etten-Leur eens per vijf jaar opgesteld. Voor de daaraan gekoppelde speelplannen is een budget gereserveerd dat slechts eens per vijf jaar kan worden aangesproken. Tussentijds is er geen financiële ruimte om flexibel in te spelen op wensen van burgers.

In de Wmo-case van de gemeente Etten-Leur zijn burgers opgeroepen om mee te denken over de voorgenomen bezuinigingsoperatie. Dit is een vorm van crowdsourcing. De gemeente had daarvoor een voorzet gedaan. Burgers werden in de gelegenheid gesteld om te reageren op de verschillende beleidsterreinen. Omdat de afzonderlijke bezuinigingen niet helder in beeld waren, was het niet voor iedereen, in dit geval de eigenaren van een scootmobiel, duidelijk wat de impact was. Hierdoor werd er op dat moment niet gereageerd, maar pas in een later stadium toen duidelijk werd wat een maatregel inhield.

Zowel in Breda als in Etten-Leur heeft de eenzijdige bezuinigingsmaatregel tot veel weerstand geleid. Gedupeerden voelden zich verrast. Vanzelfsprekend kunnen bepaalde doelgroepen teleurgesteld zijn over een bepaald besluit, maar de wijze waarop een besluit tot stand komt, is voor een goede relatie tussen de overheid en burger van groot belang.

Aanbevelingen deelvraag 2d

- *Investeer in een ambtelijke en bestuurlijke cultuurverandering die participatiebeleid stimuleert. Het verdient aanbeveling om een specifiek programma te ontwikkelen, gericht op medewerkers en bestuurders, ter bevordering van een houding die past bij een andere rol van de overheid.*
- *Als er gebruik wordt gemaakt van de collectieve denkkraft van burgers, articuleer een vraagstuk dan duidelijk.*
- *Als de gemeente ervoor kiest om burgers financieel te ondersteunen, verdient het aanbeveling om daarvoor een flexibel budget op te nemen in de begroting en daarbij niet afhankelijk te zijn van een starre budgetcyclus.*

6.3 Deelvraag 3

Deelvraag 3

Wat leert een vergelijking van de analyseresultaten, die zijn verkregen door het toepassen van theoretische inzichten in het onderzoeken van een tweetal gemeenten ons, met het oog op het doen van aanbevelingen voor het optimaliseren van het burgerparticipatiebeleid ?

Zoals we in het conceptueel model hebben vastgesteld, wordt de mate van burgerparticipatie uiteindelijk bepaald door de rol die overheid en burgers vervullen. Voor de optimalisering van het burgerparticipatiebeleid richten we ons in dit onderzoek op de rol van de overheid.

Op basis van de complexiteitstheorie komen we tot een paradigmashift op het gebied van burgerparticipatie. Het nieuw paradigma, burgermaximalisatie, komt er kort samengevat op neer dat complexiteit wordt benut en zelforganisatie versterkt. Dit vraagt om een andere rol van de overheid.

Vanuit de andere rolopvatting zijn omgangsvormen tussen overheid en burger belangrijk. Gelijkwaardigheid is in dat verband een belangrijke waarde. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld het type burgerparticipatie niet vooraf dicteren. Dit moet aansluiten op de situatie. In het huidige participatiebeleid van Etten-Leur is de wijze van betrokkenheid op voorhand eenzijdig voorgeschreven.

De realisatie van een brede school kan bijvoorbeeld worden gezien als een fysieke ingreep in een wijk, maar kan ook vanuit een sociale invalshoek worden benaderd.

In Etten-Leur was de fysieke ingreep leidend voor het burgerparticipatieproces. In Breda is de realisatie vanuit het sociale domein opgepakt. Inwoners van een wijk zijn eerst betrokken bij het opstellen van het wijkontwikkelingsplan. Bewoners spraken zelf de wens voor een brede school uit. In tegenstelling tot Etten-Leur was dit nog geen vaststaand gegeven. De school in Breda wordt door wijkbewoners gezien als 'hun' school.

Breda ziet een nieuw speelveld waarop overheid en samenleving met elkaar in contact zijn (Gemeente Breda, communicatie Breda, 2011:4). Dit speelveld kan in Breda steeds uit wisselende groepen en verschillende actoren bestaan. Bijvoorbeeld overheid, burgers, instellingen, ondernemers en organisaties in de stad (en daarbuiten als gevolg van de mogelijkheid tot wereldwijde digitale inbreng). Deze staan op basis van hun afzonderlijke rollen in een bepaalde verhouding tot elkaar, afhankelijk van het onderwerp of thema waar het om gaat.

Om de relatie tussen overheid en burger te bepalen, hanteert Breda de schaal van betrokkenheid. Consultatie, participatie en cocreatie worden toegespitst op het onderwerp of thema waarover het gaat. Er zal een nieuwe, kleinere set van regels ontstaan, die situationeel wordt toegepast. Breda biedt burgers daarmee ruimte voor zelforganisatie, zoals we dat eerder beschreven bij de Complex Adaptieve Systemen. We zien ook hier een overeenkomst met zelforganisatie in de natuur. Mede als gevolg van de technologische ontwikkelingen zullen burgers zich steeds meer als zwermen bewegen rondom bepaalde thema's. Gemeenten moeten dit proces niet verstoren, maar daarop inspelen.

De in Breda ingezette lijn op het gebied van participatie sluit aan op het paradigma burgermaximalisatie. De andere rol van de gemeente is daar beleidsmatig al ingezet. In de uitvoering zien we dit op onderdelen terug. Etten-Leur staat beleidsmatig nog verder af van het nieuwe paradigma. Hoewel we ook bij die gemeente vernieuwende elementen terugvinden, ligt er voor die gemeente een kans om verder te investeren in de relatie met de burger. De maatschappelijke opgave van dit moment vraagt om een dialoog met de burger. Het opstellen van nieuw participatiebeleid is daarvoor een uitgelezen moment.

Aanbevelingen deelvraag 3

- *Zoek de verbetering van burgerparticipatie niet in een instrumentele vernieuwing, maar in een verandering van de relatie van de gemeente met de burger.*
- *Leg de wijze waarop burgers worden betrokken niet rigide per domein vast, maar bepaal per onderwerp op welke wijze burgers het beste betrokken kunnen worden.*
- *Maak gebruik van de kennis en expertise op het gebied van burgerparticipatie van de buurgemeente Breda.*

Literatuur en documenten

Axelrod, R., Cohen, Michael D. (2000), *Harnessing Complexity: organizational implications of a scientific frontier*, Uitgeverij Basic Books

Bekkers, V. (2007), *Beleid in beweging: achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*, Uitgeverij Lemma, Den Haag.

Baaijens, A., Kensen, S., Hundman, R. (2010), *Meedoen in Breda: Een droom van een stad*, Gemeente Breda en Sioo.

Bovens, M.A.P. & Hart, P. het & Twist, M.J.W. van (2007). *Openbaar Bestuur*. Alphen aan de Rijn. Uitgeverij Kluwer.

Buijs, M.J., Teisman, G. R. (2006), *Vervoer als vraagstuk van coproductie in de Noordvleugel: een complexiteitstheoretisch perspectief op ontwikkeling van een mobiliteitsstelsel*. Amsterdam

Choi, T. J., Dooley, K.J., Rungtusanatham, M. (2001), *Supply networks and complex adaptive systems: control versus emergence*. Journal of Operations Management 19, Elsevier Science B.V.

Dinjens, M. (2010), *Burgerparticipatie in de lokale politiek: een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie*. Instituut voor Publiek en Politiek Amsterdam

Edelenbos, J. (2000), *Proces in Vorm: Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming van lokale ruimtelijke projecten*, Dissertatie, Uitgeverij Lemma, Den Haag.

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

Edelenbos, J., Klaassen, H.L., Schaap, L. (2005) *Burgerparticipatie zonder verantwoordelijkheid*. Centre for local democracy & Centre for public management, Faculteit Sociale Wetenschappen, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Gemmel, G., Raedt de, L. (2008) *De gezondheidszorg als complex adaptief systeem; Een ander perspectief op innovatie*. Flanders District of Creativity, Antwerpen.

Graaf de, L. (2007), *Gedragen beleid: een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht*. Uitgeverij Eburon. Utrecht.

Howe, J. (2006), *Crowdsourcing: Why the power of crowd is driving the future of business*. Three Rivers Press. New York

In actie met burgers, Actieprogramma Lokaal Bestuur (gezamenlijk initiatief van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie) 'Naar buiten – Spoorboekje burgerparticipatie voor raad en college' Vdbj_ print support. Den Haag.

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

Klijn, E-H. en J.F.M. Koppenjan (1997) Beleidsnetwerken als theoretische benadering: een tussenbalans. *Beleidwetenschap* 11 (2): 143-167

Kotterink, B., Staden van, M. (2009) *Crowdsourcing strategieën voor de publieke sector – eindrapport voor de Alliantie Vitaal Bestuur*. TNO Information and Communication Technology

Ossewaarde, M.M.R., Moulijn, M., Ketner, S., Hermsen, F., Verkaik, L., Bron, P. (2008) *Effectieve vormen van burgerparticipatie ? Een onderzoek naar innovatie van burgerparticipatie in Overijssel*. Arcon Borne

Projectgroep Vogelaar, Gemeente Etten-Leur, Woonstichting Etten-Leur, Surplus (2009). *Wijkontwikkelingsplan Hooghuis*. Arnhem. Companen.

Rotmans, J., Loorbach, D., Brugge van der, R. (2005). *Transitiemanagement en duurzame ontwikkeling; Co-evolutionaire sturing in het licht van complexiteit*. *Beleidswetenschap* vol.19, nr 2, 2005, p. 3-23

Surowiecky, J. (2005), *The Wisdom of Crowds*. Anchor Books. New York

Teisman, G. (2005), *Publiek management op de grens van chaos en orde*. SDU uitgevers BV, Den Haag

Teisman, G.R, Van Buuren, A., Gerrits, L, (2009) *Managing complex governance systems*. Routledge, New York

Verschuren, P.J.M, Doorewaard, J.A.C.M. (2007), *Het ontwerpen van een onderzoek*. Lemma, Den Haag

Internetsites

Rijksoverheid. *Onderwerpen*.

[<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wet-maatschappelijke-ondersteuning-wmo/vraag-en-antwoord/wat-is-de-wet-maatschappelijke-ondersteuning-wmo.html>] 27 november 2011

Vereniging Nederlandse Gemeenten. *In actie met burgers!*

[www.vng.nl/eCache/DEF/1/08/396.html] 15 oktober 2011

Wisdomofthecrowd. *De zwerm*

[<http://wisdomofcrowd.nl/achtergrond/zelforganisatie/>] 4 augustus 2011.

Cocoon. *Verfrissend Biesdonk*

[<http://biesdonk.martenjanssen.eu/index.php?id=93>] 11 november 2011.

Bijlage 1 Brede school Etten-Leur

Casus: Brede school Het Hooghuis

<u>Criteria en vragen</u>	<u>Betrokken medewerker gemeente</u>
1. Doelstelling	
a) Welke primaire doelstelling(en) werden voorafgaand aan brede school Hooghuis nagestreefd?	<p><u>Het proces</u></p> <p>Het <u>vergroten van draagvlak</u> bij omwonende burgers voor de uiteindelijke locatiekeuze van de brede school.</p> <p><u>De brede school</u></p> <p>Primair stond het opheffen van de inefficiënte huisvesting centraal. Dit had voornamelijk een financiële reden. Daarnaast was de manier van huisvesten niet bevorderlijk voor de gewenste verbeterde samenwerking tussen de scholen.</p>
b) Is er gedurende de uitvoering van het project brede school Hooghuis sprake geweest van een aanpassing van eerder nagestreefde doel(en) ? Zo ja welke aanpassing en wat is hiervan de reden?	<p>Ja. Deze doelstelling is vanaf de definitieve besluitvorming veel meer gericht op de daadwerkelijke toegevoegde waarde van scholing volgens het brede-school principe. De doelstelling luidt als volgt:</p> <p><i>“De brede school staat voor een geïntegreerde aanpak ter verbetering van de ontwikkelingskansen van kinderen en jongeren in hun diverse leefmilieus; op school, in het gezin en in hun vrije tijd. Het gaat daarbij tevens om de inrichting van een netwerk van onderwijs, welzijn en zorg rond kind en gezin ter bevordering van de sociale competentie van jongeren en van hun actieve deelname aan samenleving, onderwijs, recreatie en werk”.</i></p>
2. Mate van participatie	
a) Op welke wijze heeft de burger invloed uitgeoefend op de uitvoering van het project brede school Hooghuis?	<p>Toen 8 scenario's door de gemeente waren uitgewerkt zijn de burgers betrokken. Zij zijn geraadpleegd over welk scenario daadwerkelijk zou worden uitgevoerd. Na deze keuze heeft de burger invloed uitgeoefend vanuit wettelijke bepalingen. Dit betekent dat op het moment dat het bestemmingsplan gewijzigd moest worden om uitvoering te geven aan het scenario, de burger recht heeft gehad om tegen de plannen in bezwaar te gaan. Op deze wijze is dan ook invloed uitgeoefend.</p>
b) De burger kan op verschillende manieren participeren. Vandaar de volgende vraag: Is de burger geïnformeerd, geraadpleegd, gevraagd om advies, coproducerend geweest, medebeslissend geweest of is de burger zelfs de initiatiefnemende partij geweest die de gemeente heeft betrokken?	<p>De gemeente heeft het initiatief genomen om een brede school te bouwen. Als reden daarvoor gold de inefficiënte huisvesting. Vervolgens is de burger <u>geïnformeerd</u> over dit voornemen en heeft de burger zicht gekregen op de 8 scenario's zoals de gemeente deze had ontwikkeld. De burger is <u>geraadpleegd</u> over welk scenario het best passend was. De gemeente heeft <u>besloten</u> over het uiteindelijke scenario.</p>
c) Waaruit blijkt dat?	<p>Dit blijkt uit de geraadpleegde documenten, de inspraakreactie op het bestemmingsplan van bewoners, maar ook uit het raadsbesluit waarbij de uiteindelijke variant is gekozen.</p>
3. Moment van participatie	
a) Wie is de initiatiefnemer van het project brede school Hooghuis (waarschijnlijk in vraag 3b al beantwoord)?	<p><u>De gemeente</u> vanwege inefficiënte huisvesting.</p>

<u>Criteria en vragen</u>	<u>Betrokken medewerker gemeente</u>
b) Nadat het initiatief is genomen: Op welk moment is toen de burger daadwerkelijk betrokken (voorbereiding, de bepaling, de uitvoering of juist de evaluatie van het project brede school Hooghuis)?	Nadat de gemeente het initiatief tot de bouw van de brede school had genomen, is de voorbereiding door de gemeente gestart. Bij de <u>locatiekeuze (bepaling)</u> van de brede school is de burger betrokken. Voor wat betreft uitvoering en evaluatie is betrokkenheid van burgers niet tot uitdrukking gekomen.
c) Is dit het juiste moment gebleken of had het anders gekund? En zo ja hoe en waarom?	Bij nader inzien was het moment <u>voor verbetering vatbaar</u> . De burger had in een eerder stadium betrokken kunnen worden. Ze hadden deelgenoot gemaakt kunnen worden van de problematiek en mee kunnen denken over de mogelijk oplossing. Dit had het proces kunnen versnellen. In ogenschouw dient wel genomen te worden dat wet- en regelgeving zo is ingeregeld dat de participerende burger het participatieproces op een later moment behoorlijk kan/mag vertragen. De paradox in deze is dat de participerende burger het verloop van het participatieproces en daarmee het uiteindelijke resultaat in de weg kan zitten. De mogelijkheid tot bezwaar maken bij wijziging bestemmingsplan door één of meer individu(en), kan eerder veronderstelde overeenstemming tussen burgers volledig blokkeren/ opheffen.
4. Rol gemeente	
a) Op welke wijze kan de rol van de gemeente in het proces het beste getypeerd kunnen worden? (faciliterend, regisserend etc.).	De gemeente heeft een duidelijke <u>initiatiefnemende</u> en <u>regisserende</u> rol in deze case.
b) Was deze rol ook het meest passend, waarom wel of niet?	<u>Ja</u> . Doordat de gemeente deze rol heeft kan het algemeen belang worden geborgd.
c) Had dit ook beter gekund, zo ja, waarom en op welke wijze?	<u>Nee</u>
5. Rol burger	
a) Op welke wijze kan de rol van de burger in het proces het best getypeerd worden? (actief, passief, regisserend etc.)	De burger is betrokken geweest in de scenariokeuze. De rol is met name <u>passief</u> van aard geweest. De actieve rol van de burger is tot uitdrukking gekomen in de bezwaarprocedure tegen de bestemmingsplanwijziging.
b) Was deze rol ook het meest passend, waarom wel of niet?	<u>Nee</u> . Bij nader inzien had de burger in een actieve hoedanigheid betrokken kunnen worden in de voorbereidende fase zoals gesteld bij de mate van participatie. Het wordt immers gedaan voor de burger.
c) Had dit ook beter gekund? Zo ja, waarom en op welke wijze?	<u>Ja</u> , door de burger eerder te betrekken. Hierbij had gebruikgemaakt kunnen worden van laagdrempelig mogelijkheden zoals social media.

<i>Criteria en vragen</i>	<i>Betrokken medewerker gemeente</i>
Analysekader deel 2	
6. Relatie overheid en burger	
Welke sturingsmogelijkheden worden door de gemeente gehanteerd (gerangschikt van government naar governance) om in dit geval het beoogde resultaat te bereiken: 1.Reguleren/verbieden; 2. Beïnvloeden via financiële sancties (ongewenst gedrag mag wel maar heeft een prijs); 3. Overreden op basis van vrijwilligheid; 4 Scheppen van voorwaarden of bieden van faciliteiten?	De gemeente is <u>governmentgericht</u> . <u>De gemeente heeft het procesverloop volledig bepaald.</u>
7. Burgerparticipatie vernieuwen	
Vergroot de gemeente complexiteit door variatie te laten toenemen (bijv. door meer en andere burgers te betrekken en deze ruimte te bieden) en de interacties te bevorderen of streeft de gemeente ernaar om de complexiteit te reduceren en het beoogde resultaat en risico's te plannen en beheersen?	De <u>complexiteit wordt vooral gereduceerd</u> . Dit is met name terug te zien in het moment waarop de burger betrokken wordt. Zo is de burger in de moeilijke fase van voorbereiding niet betrokken.
Stimuleert de gemeente interactie met en tussen burgers onderling, zo ja, op welke wijze?	Van een vernieuwende wijze waarin continu interactie plaatsvindt tussen alle belanghebbenden is <u>geen sprake</u> . De gemeente stimuleert wel enige interactie door traditionele bijeenkomsten te plannen. Deze bijeenkomsten blijken vooral bezocht te worden door tegenstanders van de plannen, die tezamen hun standpunten uiten.
Wordt in dit geval gebruik gemaakt van de collectieve denkkraft van burgers?	<u>Nee.</u>
Wat laat de gemeente in dit geval over aan het zelforganiserend vermogen van burgers?	<u>Niets.</u>
8. Crowdsourcing en technologische vernieuwingen	
Stelt de gemeente informatie (bijv. data) / expertise/ geld ter beschikking om zelforganisatie van burgers in dit geval te bevorderen?	<u>Nee</u> , niet om zelforganisatie te bevorderen. Wel wordt informatie ter beschikking gesteld waarover burgers mogen meebeslissen.

<i>Criteria en vragen</i>	<i>Betrokken medewerker gemeente</i>
<p>Past de gemeente in dit geval technologische middelen (Web 2.0) en social media toe ter bevordering van zelforganisatie?</p>	<p>Op dit moment wordt hiervan <u>geen gebruik</u> gemaakt. Hierover wordt gezegd: <i>‘Het gebruik hiervan zou wel behulpzaam kunnen zijn om iedereen op een eenvoudige wijze te betrekken (bijvoorbeeld het zichtbaar maken van een plattegrond in plaats van deze op te hangen in een buurtcentrum). Veelal worden slechts tegenstanders getriggerd om zichzelf te laten zien en horen en nemen zij daartoe de moeite. Zij die er geen problemen mee hebben zijn veelal stil en nemen niet de moeite om zich te laten horen, dit kost namelijk ook tijd. Toepassing van social media kan er voor zorgen dat ook zij die er geen problemen mee hebben zich laten horen. De toepassing van social media maakt het mogelijk meningen te publiceren van voor- en tegenstanders (het totaalbeeld). Deze aantallen kunnen daadwerkelijk inzicht bieden in de grondslag waarop de gemeente haar keuzes baseert’.</i></p>
<p>Is het denkbaar dat burgers zelf voorzien in voorzieningen?</p>	<p>Stel, burgers mogen meedoen met de ontwikkeling van de wijk, zou het beter gaan als burgers het zelf regelen? Hierop wordt geantwoord:</p> <ul style="list-style-type: none"> - creativiteit en innovatie worden gestimuleerd, - kun je het wel overlaten aan de burgers, hoe borg je dan het algemene belang?

Bijlage 2 Speelplan Etten-Leur

Casus: ontwikkeling speelplan Hooghuis

<u>Criteria en vragen</u>	<u>Betrokken medewerker gemeente</u>
1. Doelstelling	
<p>a) Welke primaire doelstelling(en) werden voorafgaand aan Speelplan Hooghuis nagestreefd?</p>	<p style="text-align: center;"><u>Het proces</u></p> <p>Als primaire doelstelling (van het gekozen proces waarin burgers betrokken worden) wordt genoemd: <i>'het vergroten van draagvlak voor de veranderingen die binnen de wijk Hooghuis worden doorgevoerd'</i>.</p> <p>In het proces zijn de deelnemers bewust geïnformeerd over het begrensde beschikbare budget van € 96.000,- waardoor bewustwording bij burgers ontstond en draagvlak gecreëerd werd voor keuzes die gebonden waren aan grenzen/kaders.</p> <p style="text-align: center;"><u>Het speelplan</u></p> <p>Ten aanzien van het speelplan zelf werd beoogd de sociale cohesie te bevorderen, de mogelijkheden tot buiten spelen te vergroten (wat tevens goed is voor de gezondheid van kinderen) en de saamhorigheid te bevorderen.</p>
<p>b) Is er gedurende de uitvoering van speelplan Hooghuis sprake geweest van aanpassing van eerder nagestreefde doel(en) ? Zo ja, welke aanpassing en wat is hiervan de reden?</p>	<p style="text-align: center;"><u>Nee.</u></p>
2. Mate van participatie	
<p>a) Op welke wijze heeft de burger invloed uitgeoefend op de uitvoering van speelplan hooghuis?</p>	<p>De burger heeft <u>advies gegeven</u> en heeft van de gemeente mee mogen beslissen over welke, van de drie door de gemeente goedgekeurde tekeningen, zou worden uitgevoerd.</p>
<p>b) De burger kan op verschillende manieren participeren. Vandaar de volgende vraag: Is de burger geïnformeerd, geraadpleegd, gevraagd om advies, coproducerend geweest, medebeslissend geweest of is de burger zelfs de initiatiefnemende partij geweest die de gemeente heeft betrokken?</p>	<p>In eerste aanleg is de burger, middels burgerpeilingen, <u>geraadpleegd</u> door de gemeente. Op basis hiervan heeft de gemeente de belangrijkste ontwikkelpunten voor de wijk Hooghuis benoemd, waaronder het verbeteren van de speelvoorzieningen in de wijk Hooghuis.</p> <p>Bij de start van het proces dat moest leiden tot de ontwikkeling van speelvoorzieningen in de wijk Hooghuis heeft de burger een duidelijk <u>adviserende</u> rol. Ten aanzien van het proces kan geconstateerd worden dat de burger, analoog aan de participatieladder, als hoogste trede die van adviseren heeft bereikt.</p> <p>Van meebeslissen is slechts zeer beperkt sprake geweest. Immers de burgers mochten beslissen welke van de drie, door de gemeente goedgekeurde tekeningen, zou worden uitgevoerd.</p>

<u>Criteria en vragen</u>	<u>Betrokken medewerker gemeente</u>
3. Moment van participatie	
a) Wie is de initiatiefnemer van speelplan Hooghuis?	<p><u>Het initiatief hiertoe ligt bij de gemeente.</u> Dit initiatief is, zoals hiervoor gesteld, gebaseerd op een door henzelf uitgevoerde burgerpeiling.</p> <p>Bij de start van het proces ten aanzien van het speelplan Hooghuis worden initiatieven wel meegenomen.</p>
b) Nadat het initiatief is genomen: Op welk moment is toen de burger daadwerkelijk betrokken (voorbereiding, de bepaling, de uitvoering of juist de evaluatie van het speelplan hooghuis)?	<p>De burger is betrokken nadat de voorbereiding was gedaan door de gemeente. Een voorbereiding die zich kenmerkt door de burgerpeiling die is uitgevoerd, het wijkontwikkelingsplan en het aan de beurt zijn van de wijk gegeven de door de gemeente gehanteerde vijfjaarlijkse cyclus.</p> <p>Dit betekent dat de burger is betrokken bij de <u>bepaling</u> van hoe het speelplan moest worden vormgegeven.</p>
c) Is dit het juiste moment gebleken of had het anders gekund? En zo ja hoe en waarom?	Dit is het <u>juiste moment</u> gebleken.
4. Rol gemeente	
a) Op welke wijze kan de rol van de gemeente in het proces het beste getypeerd kunnen worden? (faciliterend, regisserend etc.).	<p>De rol van de gemeente kan het best getypeerd worden als <u>regisserend</u> en <u>faciliterend</u>. Dit uit zich in de leidende/ begeleidende rol van de gemeente ten aanzien van het proces, het ter beschikking stellen van gelden, het organiseren van bijeenkomsten, het verslagleggen daarvan en het inbrengen van expertise (zowel op het gebied van ruimtelijk ontwikkeling als op het gebied van inkoop).</p>
b) Was deze rol ook het meest passend, waarom wel of niet?	<p>Deze rol wordt als het <u>meest passend</u> gezien. De procesbegeleiding wordt als belangrijk gezien omdat hierdoor de algemene belangen kunnen worden geborgd, het proces blijft voortgaan (aanjagen), het burgers niet teveel tijd kost (anders zouden zij afhaken), er voldoende expertise is die mogelijkheden en onmogelijkheden beschouwd en ook weet waar zo goedkoop mogelijke inkoop kan plaatsvinden.</p> <p>Als succesfactoren voor het proces werden gezien; geen oeverloze sessies en slechts drie avonden een bijeenkomst in tegenstelling tot de in het verleden minder succesvol bevonden tien avonden.</p> <p>Op de vraag: 'Kan dit project en bijbehorende proces ook overgelaten worden aan wijkverenigingen?' wordt geantwoord:</p> <p><i>'Zij weten niet goed wat er te halen is, weten niet goed wat kwaliteit is van speeltoestellen en de gemeente wil daar zelf ook graag in meedenken. Daarnaast kunnen wij als gemeente kortingen bedingen. Wellicht is het wel mogelijk om wijkverenigingen iets te laten doen op dit gebied op kleine schaal omdat als het te complex wordt dan is regie nodig. De vraag is dan nog wel steeds of zij kwaliteit kunnen leveren in het product evenals de rapporten die moeten worden opgesteld om een en ander doorgang te laten vinden.'</i></p>

<u>Criteria en vragen</u>	<u>Betrokken medewerker gemeente</u>
c) Had dit ook beter gekund, zo ja, waarom en op welke wijze?	Het doorlopen van het traject is erg waardevol gebleken getuige de tevredenheid van de betrokkenen. Had <u>wellicht flexibeler</u> gekund. Op dit moment wordt het als een probleem gezien dat de gemeente een onderhouds- vernieuwingscyclus hanteert van vijf jaar. Dit dient in etappes te gaan, passend bij de bewoners van dat moment. Met andere woorden er is flexibiliteit nodig vanuit de gemeente om speelvoorzieningen daadwerkelijk te laten aansluiten op de behoefte van burgers.
5. Rol burger	
a) Op welke wijze kan de rol van de burger in het proces het best getypeerd worden? (actief, passief, regisserend etc.)	In het proces werd een <u>actieve</u> rol van burgers verwacht ten aanzien van het door de gemeente gevraagde advies over de inhoud van het speelplan. De regiefunctie lag zoals hiervoor reeds gesteld duidelijk bij de gemeente.
b) Was deze rol ook het meest passend, waarom wel of niet?	Deze rol wordt als het <u>meest passend</u> gezien omdat burgers als geen ander weten wat er hun wijk nodig is, maar er regie nodig is om een en ander binnen de vooraf gestelde kaders (financieel, moet gaan over speelvoorzieningen en binnen een bepaalde tijd) te houden.
c) Had dit ook beter gekund, zo ja, waarom en op welke wijze?	Het moment waarop de burger een actieve rol had wordt als het juiste moment beschouwd. Het had dus <u>niet</u> beter gekund. Vooralsnog wordt regie door de gemeente als noodzakelijk beschouwd om zowel het proces doorgang te laten vinden (kost de burger namelijk tijd) als de kaders te bewaken in een meer flexibele vorm zoals hiervoor gesteld. Betrokken burgers schijnen aangegeven te hebben dat ze blij waren dat er eindelijk iets werd gedaan door de gemeente en zij iets mochten zeggen.
Analysekader deel 2	
6. Relatie overheid en burger	
Welke sturingsmogelijkheden worden door de gemeente gehanteerd (gerangschikt van government naar governance) om in dit geval het beoogde resultaat te bereiken: 1.Reguleren/verbieden; 2. Beïnvloeden via financiële sancties (ongewenst gedrag mag wel maar heeft een prijs); 3. Overreden op basis van vrijwilligheid; 4. Scheppen van voorwaarden of bieden van faciliteiten?	Sterk <u>governmentgericht</u> . <u>De gemeente heeft het procesverloop volledig bepaald.</u>

<u>Criteria en vragen</u>	<u>Betrokken medewerker gemeente</u>
7. Burgerparticipatie vernieuwen	
Vergroot de gemeente complexiteit door variatie te laten toenemen (bijv. door meer en andere burgers te betrekken en deze ruimte te bieden) en de interacties te bevorderen of streeft de gemeente ernaar om de complexiteit te reduceren en het beoogde resultaat en risico's te plannen en beheersen?	<p>De complexiteit wordt vooral <u>gereduceerd</u>. Dit is terug te zien in:</p> <ul style="list-style-type: none"> - het moment waarop de burger betrokken wordt. Zo is in de moeilijke fase van voorbereiding de burger niet betrokken. - de regisserende / begeleidende rol die de gemeente op zich neemt. Dit uitte zich in het bepalen van het moment waarop het proces startte, het in het leven roepen van een werkgroep en het bepalen van de grootte daarvan. Dit alles om zowel het procesverloop te bevorderen als te voorkomen dat de kaders niet (juist) worden gehanteerd. <p>De gemeente werkt in dit proces met een duidelijke <u>blauwdruk</u> (Caluwé & Vermaak) om het proces zo systematisch mogelijk te laten verlopen.</p>
Stimuleert de gemeente interactie met en tussen burgers onderling, zo ja, op welke wijze?	<p>Interactie buiten de werkgroep (interactie tussen burgers op grote schaal passend bij 'wisdom of crowds') wordt <u>niet</u> expliciet gestimuleerd.</p> <p>Interactie tussen burgers in de werkgroep wordt gestimuleerd. Om hiertoe te komen worden deze werkgroepen begeleidt door een gemeenteamtenaar.</p>
Wordt in dit geval gebruik gemaakt van de collectieve denkkraft van burgers?	De collectieve denkkraft van burgers wordt <u>niet</u> aangeboord (slechts de denkkraft van een beperkte groep daarbij gericht op een plan dat passend is binnen de door de gemeente gestelde kaders in de voorbereidingsfase).
Wat laat de gemeente in dit geval over aan het zelforganiserend vermogen van burgers?	<u>Niets</u> .
8. Crowdsourcing en technologische vernieuwingen	
Stelt de gemeente informatie (bijv. data) / expertise/ geld ter beschikking om zelforganisatie van burgers in dit geval te bevorderen?	<u>Nee</u> , zelforganisatie wordt niet bevorderd.
Past de gemeente in dit geval technologische middelen (Web 2.0) en social media toe ter bevordering van zelforganisatie?	<p><u>Nee</u>, zie voorstaande.</p> <p>De gemeente kan wel technologische middelen gebruiken zoals Facebook en Hyves, maar daarmee worden processen vermoedelijk groter en moeilijker beheersbaar en is de gemeente niet in staat om te reageren waar dat nodig is.</p>
Is het denkbaar dat burgers zelf voorzien in voorzieningen?	<p><u>Nee</u>, want dan gebeurt het niet. Op dat moment wordt verondersteld dat de burger eerder kiest voor een speeltuin in zijn of haar eigen tuin.</p> <p>Op de vraag of er een lichtere variant mogelijk is, bijvoorbeeld een gemeente die pas acteert op het moment dat de burgers zelf besloten hebben 100 handtekeningen op te halen omdat er speelvoorzieningen moeten komen wordt geantwoord:</p> <p><i>'Dat is wel denkbaar, echter wordt dit niet verwacht omdat burgers het al moeilijk vinden sneeuw te ruimen in de straat'.</i></p>

<i>Criteria en vragen</i>	<i>Betrokken medewerker gemeente</i>
Wat zou anders kunnen?	<p>Het doorlopen van het traject is erg waardevol gebleken getuige de tevredenheid van de betrokkenen.</p> <p>Op dit moment wordt het als een probleem gezien dat de gemeente een onderhouds- vernieuwingscyclus hanteert van vijf jaar. Dit dient in etappes te gaan passend bij de bewoners van dat moment. Met andere woorden er is flexibiliteit nodig vanuit de gemeente om speelvoorzieningen daadwerkelijk te laten aansluiten op de behoefte van de burgers.</p>

Bijlage 3 Wmo Etten-Leur

Casus: Wmo- bezuinigingsmaatregel vervoersvoorziening

<u>Criteria en vragen</u>	<u>Betrokken medewerker gemeente</u>
1. Doelstelling	
a) Welke primaire doelstelling(en) werden met de introductie van een inkomensgrens nagestreefd?	<p style="text-align: center;"><u>Het proces</u></p> <p>De gemeente heeft burgers betrokken om <u>draagvlak te creëren</u> voor de bezuiniging en te bezien welke suggesties zij hadden.</p> <p style="text-align: center;"><u>Het bezuinigingsplan</u></p> <p>Met deze maatregel streeft de gemeente een bezuiniging van 170.000 euro na.</p>
b) Is er gedurende de uitvoering van deze maatregel sprake geweest van aanpassing van eerder nagestreefde doel(en) ? Zo ja, welke aanpassing en wat is hiervan de reden?	Onder druk van de media en burgers is de oorspronkelijke bezuinigingsdoelstelling op dit gebied verlaten en ervan afgezien.
2. Mate van participatie	
a) Op welke wijze heeft de burger invloed uitgeoefend op de uitvoering ?	<p>De gemeente heeft de burger (maar ook verschillende belangengroeperingen zoals de Wmo-adviesraad) op verschillende momenten en manieren geraadpleegd.</p> <p>Onder meer in de vorm van een <u>inspraakavond</u>. Maar ook is de burger in de gelegenheid gesteld om op een speciale website <u>mee te denken en suggesties</u> te doen voor de bezuinigingen. De opkomst en de bijdrage op de website waren niet groot. Nadat het besluit is genomen heeft de gemeente huisbezoeken afgelegd bij alle betrokkenen om te informeren (en na te gaan in hoeverre de scootmobielen werden gebruikt).</p>
b) De burger kan op verschillende manieren participeren. Vandaar de volgende vraag: Is de burger geïnformeerd, geraadpleegd, gevraagd om advies, coproducerend geweest, medebeslissend geweest?	De burger is geïnformeerd, geraadpleegd en om <u>advies</u> gevraagd. De meest vergaande vorm in deze is dus <u>adviseren</u> .
c) Waaruit blijkt dat?	Zie 3a
3. Moment van participatie	
a) Wie is de initiatiefnemer van de bezuinigingsmaatregel?	De <u>gemeente</u> is de initiatiefnemer.
b) Nadat het initiatief is genomen: Op welk moment is toen de burger daadwerkelijk betrokken?	De gemeente heeft een pakket aan mogelijke bezuinigingsmaatregelen opgesteld en inwoners gevraagd naar hun mening over de voorgenomen maatregelen. De burger is, analoog aan de beleidscyclus, betrokken in de fase van de <u>bepaling</u> .

<u>Criteria en vragen</u>	<u>Betrokken medewerker gemeente</u>
c) Is dit het juiste moment gebleken of had het anders gekund? En zo ja hoe en waarom?	<u>Op zich was de timing goed.</u> Er was nog geen besluit genomen en de burgers werden in de gelegenheid gesteld om mee te denken. Formeel gezien zijn burgers in de gelegenheid gesteld om hun mening te geven.
4. Rol gemeente	
a) Op welke wijze kan de rol van de gemeente in het proces het beste getypeerd kunnen worden? (faciliterend, regisserend etc.).	De rol van de gemeente kan het best getypeerd worden als <u>regisserend</u> .
b) Was deze rol ook het meest passend, waarom wel of niet?	<u>Ja.</u> Het initiatief voor het treffen van bezuinigingsmaatregelen zal naar alle waarschijnlijkheid niet van inwoners komen. Echter, de wijze waarop dit is verlopen, blijkt achteraf gezien niet het meest passend te zijn.
c) Had dit ook beter gekund, zo ja, waarom en op welke wijze?	<u>Ja</u> , in ieder geval door de consequenties van de maatregelen duidelijker te formuleren en als zodanig over te brengen.
5. Rol burger	
a) Op welke wijze kan de rol van de burger in het proces het best getypeerd worden? (actief, passief, regisserend etc.)	<u>Passief</u> , de burger komt pas in actie nadat duidelijk was wat de gevolgen van de maatregelen zijn.
b) Was deze rol ook het meest passend, waarom wel of niet?	Deze was <u>niet</u> het meest passend, de rol van de burger kan veel actiever.
c) Had dit ook beter gekund, zo ja, waarom en op welke wijze?	<u>Ja</u> , door de burger in een eerder stadium deelgenoot te maken van het financiële probleem.
Analysekader deel 2	
6. Relatie overheid en burger	
Welke sturingsmogelijkheden worden door de gemeente gehanteerd (gerangschikt van government naar governance) om in dit geval het beoogde resultaat te bereiken: 1.Reguleren/verbieden; 2. Beïnvloeden via financiële sancties (ongewenst gedrag mag wel maar heeft een prijs); 3. Overreden op basis van vrijwilligheid; 4 Scheppen van voorwaarden of bieden van faciliteiten?	Sterk <u>government</u> gericht. De gemeente neemt het initiatief, doet zelf voorstellen en laat zeer beperkte ruimte aan burgers om mee te denken. <u>De gemeente heeft het procesverloop bepaald.</u>

<u>Criteria en vragen</u>	<u>Betrokken medewerker gemeente</u>
7. Burgerparticipatie vernieuwen	
Vergroot de gemeente complexiteit door variatie te laten toenemen (bijv. door meer en andere burgers te betrekken en deze ruimte te bieden) en de interacties te bevorderen of streeft de gemeente ernaar om de complexiteit te reduceren en het beoogde resultaat en risico's te plannen en beheersen?	<u>Nee</u> , de gemeente streeft naar reductie. De gemeente wil door middel van planning een gestructureerd verloop realiseren.
Stimuleert de gemeente interactie met en tussen burgers onderling, zo ja, op welke wijze?	<u>Ja en nee</u> . De gemeente onderneemt hiertoe wel initiatieven, maar doet dit vooral gericht op de interactie tussen gemeente en burger.
Wordt in dit geval gebruik gemaakt van de collectieve denkkraft van burgers?	<u>Ja</u> , door ingebruikname van een website waar burgers gevraagd werd mee te denken en suggesties te doen.
Wat laat de gemeente in dit geval over aan het zelforganiserend vermogen van burgers?	Ja, door de introductie van een inkomensgrens laat de gemeente meer over aan het zelforganiserend vermogen van burgers. Zelforganiserend vermogen wordt versterkt door niet meer te subsidiëren (terugtrekken overheid).
8. Crowdsourcing en technologische vernieuwingen	
Stelt de gemeente informatie (bijv. data) / expertise/ geld ter beschikking om zelforganisatie van burgers in dit geval te bevorderen?	<u>Ja, in beperkte mate</u> . In het kader van de bezuinigingen is extra aandacht besteed aan het inzichtelijk maken van de financiële huishouding van de gemeente. Daarbij is opgeroepen om mee te denken in mogelijke oplossingsrichtingen.
Past de gemeente in dit geval technologische middelen (Web 2.0) en social media toe ter bevordering van zelforganisatie?	<u>Ja in beperkte mate</u> . Een speciale website voorziet in het genereren van ideeën van burgers over bezuinigingen die de gemeente kan doorvoeren. Ten aanzien van de realisatie/ uitvoering van deze ideeën wordt zelforganisatie middels deze website niet bevorderd.
Is het denkbaar dat burgers zelf voorzien in voorzieningen?	<u>Ja</u> .

Bijlage 4 Brede school Breda

Casus: Brede school Noorderlicht

<u>Criteria en vragen</u>	<u>Betrokken medewerker gemeente</u>
1. Doelstelling	
a) Welke primaire doelstelling(en) werden voorafgaand aan brede school Noorderlicht nagestreefd?	<p><u>Het proces</u> <u>Het realiseren van draagvlak</u> bij omwonenden ten aanzien van de locatie alsmede de faciliteiten.</p> <p><u>Brede school</u> Met de brede school Noorderlicht wordt de volgende doelstellingen nagestreefd: 1. Het "beste" onderwijs op maat 2. een bruisend middelpunt in vrije tijd 3. een optimale samenwerking tussen de partners op het gebied van onderwijs, zorg en welzijn vanuit één pedagogisch klimaat 4. flexibele opvang.</p>
b) Is er gedurende de uitvoering van het project brede school Noorderlicht sprake geweest van aanpassing van eerder nagestreefde doel(en) ? Zo ja welke aanpassing en wat is hiervan de reden?	<u>Nee.</u>
2. Mate van participatie	
a) Op welke wijze heeft de burger invloed uitgeoefend op de uitvoering van het project brede school Noorderlicht?	De burger is voorafgaand aan de ontwikkeling van de brede school betrokken bij het opstellen van een wijkontwikkelingsplan. Voor de realisatie van een brede school was veel draagvlak. Speciaal voor de ontwikkeling van de brede school is een klankbordgroep in het leven geroepen. De ontwikkeling van de brede school was feitelijk een onderdeel van het (bredere) wijkontwikkelingsplan dat op initiatief van de gemeente tot stand is gekomen en waarbij de gemeente een duidelijke regierol had. Met de klankbordgroep hebben burgers invloed uit kunnen oefenen. Deze klankbordgroep gaf onder meer aan wat zij wensten ten aanzien van de exacte locatie en faciliteiten.
b) De burger kan op verschillende manieren participeren. Vandaar de volgende vraag: Is de burger geïnformeerd, geraadpleegd, gevraagd om advies, coproducerend geweest, medebeslissend geweest of is de burger zelfs de initiatiefnemende partij geweest die de gemeente heeft betrokken?	<p>De gemeente heeft het initiatief genomen om een wijkontwikkelingsplan op te stellen. Daarnaast had de gemeente een eigen agenda. Uit het oogpunt van efficiënt accommodatiebeleid wilde de gemeente de huisvesting van een tweetal scholen samenvoegen als onderdeel van de brede school. De gemeente heeft een duidelijke regierol: zij bepalen de start en betrekken belanghebbenden.</p> <p>De burger is <u>geïnformeerd</u> over het voornemen van de bouw van een brede school (samenvoeging van een openbare en katholieke school). Vervolgens is er een klankbordgroep in het leven geroepen bestaande uit omwonenden. Op deze manier konden burgers <u>geraadpleegd</u> worden en in beperkte mate <u>meebeslissen</u>. Daadwerkelijk meebeslissen vindt in beperkte mate plaats. Het gaat hier namelijk over het kiezen tussen de oplossingen die de gemeente voordraagt.</p>
c) Waaruit blijkt dat?	Dit blijkt zowel uit de geraadpleegde documenten, als uit het interview dat is gehouden met de beleidsadviseur brede scholen van de gemeente Breda.

<u>Criteria en vragen</u>	<u>Betrokken medewerker gemeente</u>
3. Moment van participatie	
a) Wie is de initiatiefnemer van het project brede school Hooghuis (waarschijnlijk in vraag 3b al beantwoord)?	<u>De gemeente is initiatiefnemer</u> . De gemeente geeft te kennen dat ook burgers zelf aangaven dat zij een brede school wilde hebben (signalen vanuit wijktafels). De gemeente heeft feitelijk besloten dat de twee bestaande scholen (openbare school en katholieke school) onder één dak gevestigd moesten worden. De samenvoeging van de twee bewuste scholen is een nadrukkelijke wens van de gemeente gebleken, afgestemd met de schoolbesturen. Dit werd, zoals gesteld, ondersteund door inwoners die dit ook wensten.
b) Nadat het initiatief is genomen: Op welk moment is toen de burger daadwerkelijk betrokken (voorbereiding, de bepaling, de uitvoering of juist de evaluatie van het project brede school Noorderlicht)?	Inwoners van de wijk zijn al in een vroegtijdig stadium betrokken. Eerst vanuit het opstellen van het wijkontwikkelingsplan. Duidelijk werd dat ook inwoners zelf behoefte hadden aan een brede school. Vervolgens bij het moment dat een eerste bouwtekening van de brede school beschikbaar was, zijn burgers betrokken. Zij zijn daarna betrokken geweest in de fase van <u>bepaling</u> . Bepaling van zowel de locatie, als de faciliteiten binnen de brede school. Voor wat betreft uitvoering en evaluatie is betrokkenheid van burgers niet tot uitdrukking gekomen.
c) Is dit het juiste moment gebleken of had het anders gekund? En zo ja hoe en waarom?	Het gekozen moment is in de ogen van de geïnterviewde het juiste moment gebleken. Draagvlak voor de bouw van de brede school was er reeds omdat de keuze van de gemeente ook de wens van de omwonenden was, die bij het wijkontwikkelingsplan was geformuleerd. Ook de omwonenden zagen een toegevoegde waarde van de samenvoeging van de twee bestaande scholen. De beide schoolbesturen deelden die mening toen overigens niet. Zij wilden hun afzonderlijke accommodaties behouden.
4. Rol gemeente	
a) Op welke wijze kan de rol van de gemeente in het proces het beste getypeerd kunnen worden? (faciliterend, regisserend etc.).	In de beginfase is de rol van de gemeente zowel <u>regisserend</u> als <u>sturend</u> geweest. Het sturende aspect is met name terug te zien in de beslissing die de gemeente reeds had gemaakt om de openbare en katholieke school samen te voegen zonder ruimte voor discussie voor burgers. De reden hiervoor was zowel financieel van aard als door het gegeven dat de ene school slechter dan de andere bekend stond. In het vervolg van het proces heeft de gemeente ook een <u>faciliterende</u> rol gehad daar waar het de organisatie en begeleiden van bijeenkomsten betreft en het delen van informatie.
b) Was deze rol ook het meest passend, waarom wel of niet?	<u>Ja</u> , de rol van de gemeente werd als <u>meest passend</u> gezien. <i>‘De gemeente is de centrale factor in dit proces. Zonder de gemeente, en de rol die zij aannam, hadden de schoolbesturen van beide scholen elkaar niet opgezocht. In de discussies aangaande de vestiging van een brede school blijft het lastig om het belang van het kind centraal te stellen, vaak belanden discussies slechts in uitspraken als: dit gebouw past niet in de wijk. De gemeente kan er voor zorgdragen dat in de discussies het primaire belang voldoende belicht wordt, in het geval van de brede school betreft het het belang van de kinderen’</i> . Niet alleen in de uitvoeringsfase was de rol passend. Maar ook in de beginfase, bij het opstellen van het wijkontwikkelingsplan is de basis gelegd voor de gezamenlijke aanpak.
c) Had dit ook beter gekund, zo ja, waarom en op welke wijze?	Nee, de gekozen aanpak stemde tot tevredenheid. Bij de bouw van de brede school is er tijdelijk uitgeweken naar een tijdelijke noodaccommodatie. Deze locatiekeuze voor de tijdelijke huisvesting heeft geleid tot commotie in de wijk.

<u>Criteria en vragen</u>	<u>Betrokken medewerker gemeente</u>
5. Rol burger	
a) Op welke wijze kan de rol van de burger in het proces het best getypeerd worden? (actief, passief, regisserend etc.)	<p>De beslissing om een brede school te realiseren is een initiatief van de gemeente. De burger had een meer <u>passieve</u> rol. Zowel bij de totstandkoming van het wijkontwikkelingsplan als de bestemmingsplanprocedure (het bouwplan) heeft de gemeente het initiatief genomen. De actieve rol van de burger is tot uitdrukking gekomen in de fase waarin de bepaling van de locatie en faciliteiten plaatsvond. Burgers hebben initiatieven geuit om hier en daar aanpassingen in de plannen aan te brengen. Voorbeelden hiervan zijn de voetbalkooien en de afspraken die gemaakt werden ten aanzien van de avondverlichting. Over het betrekken van burgers in de fase van bepaling zegt de geïnterviewde: <i>'Dat maakt dat burgers zich gehoord voelen. Mensen kregen de mogelijkheid om mee te denken en zagen dit terug in de definitieve planvorming'</i>.</p> <p>Op grond van de Algemene Wet Bestuursrecht heeft de burger actief gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot wettelijke inspraak ten aanzien van de verkeersvoorzieningen. <u>Overall is de regisserende gemeente de partij geweest die de burgers heeft betrokken. De burger heeft vooral een passieve rol, de burger wordt actiever op het moment dat dat door de gemeente gevraagd wordt.</u></p>
b) Was deze rol ook het meest passend, waarom wel of niet?	<p><u>Ja.</u> De burger is actief geweest op het moment dat de fase van bepaling was aangebroken. Bij de beantwoording van wat de rol van de gemeente is geweest in het proces werd al uitdrukking gegeven aan de passende, leidende rol van de gemeente die nodig werd geacht om tot een goed resultaat te komen.</p>
c) Had dit ook beter gekund, zo ja, waarom en op welke wijze?	<p><u>Nee.</u> De burger is, volgens de beleidsmedewerker brede scholen, in een vroegtijdig stadium betrokken, heeft hiertoe alle gelegenheid gehad, heeft invloed gehad op het uiteindelijke plan en is dus gehoord.</p>
Analysekader deel 2	
6. Relatie overheid en burger	
Welke sturingsmogelijkheden worden door de gemeente gehanteerd (gerangschikt van government naar governance) om in dit geval het beoogde resultaat te bereiken: 1.Reguleren/verbieden; 2. Beïnvloeden via financiële sancties (ongewenst gedrag mag wel maar heeft een prijs); 3. Overreden op basis van vrijwilligheid; 4 Scheppen van voorwaarden of bieden van faciliteiten?.	<p>De rol van de overheid kan worden getypeerd als <u>governmentgericht</u> omdat er sprake is van een nadrukkelijk sturende rol van de gemeente. <u>De gemeente heeft het procesverloop volledig bepaald.</u> Nadere concretisering van de plannen vond plaats in samenwerking met de burgers. <i>'Burgers weten namelijk zelf wat goed voor hun is, niet de gemeente'</i> aldus de geïnterviewde.</p> <p>Het proces is grotendeels harmonieus verlopen. Uiteraard zijn er wel eens signalen geweest van burgers dat dingen soms langzaam gaan en we zouden toch wat horen over...maar, zoals gesteld, is het vooral een proces geweest dat harmonieus verliep. <i>'Het innige contact dat we als gemeente hebben onderhouden met burgers zal zeker van invloed geweest zijn op de tevredenheid van de burgers. We hebben dan ook niet te maken gehad met bezwaar en beroepsprocedures'</i> aldus de geïnterviewde.</p>

<u>Criteria en vragen</u>	<u>Betrokken medewerker gemeente</u>
7. Burgerparticipatie vernieuwen	
Vergroot de gemeente complexiteit door variatie te laten toenemen (bijv. door meer en andere burgers te betrekken en deze ruimte te bieden) en de interacties te bevorderen of streeft de gemeente ernaar om de complexiteit te reduceren en het beoogde resultaat en risico's te plannen en beheersen?	De geïnterviewde geeft aan dat ze als gemeente geprobeerd hebben zoveel mogelijk (verschillende) burgers te betrekken en de complexiteit te omarmen. Zo zijn burgers uitgenodigd om in grote tenten (die werden geplaatst in de buurt) mee te denken over de wijkontwikkeling. Hiervan maakte de ontwikkeling van de brede school onderdeel uit. Bij die bijeenkomst is getracht zo goed mogelijk naar de wensen van burgers te luisteren. Immers: <i>'Een brede school gaat niet functioneren, als de mensen niet zeggen de school is van ons'</i> aldus de geïnterviewde. Voor wat betreft de brede school heeft de gemeente in samenspraak met de inwoners bepaald dat deze er moest komen. Vervolgens heeft de gemeente getracht zoveel mogelijk (verschillende) burgers te betrekken om de interactie tussen de burgers en tussen burgers en gemeente te bevorderen. Na deze bijeenkomst is het proces gestructureerd. Zo is er onder andere een klankbordgroep opgericht, zijn er overleggen gepland en zijn voortgangsrapportages gedeeld. Voorgaande geeft toch vooral ook blijk van een reductie van complexiteit. In de startfase wordt door de gemeente geëxperimenteerd met het (ten dele) vergroten van complexiteit door meer en andere burgers te betrekken. De ruimte die hen geboden wordt ten aanzien van brede scholen is minimaal te noemen, immers het besluit tot de realisatie daarvan was reeds genomen. <u>Na de startfase is vooral te zien dat de gemeente de complexiteit aan het reduceren is.</u>
Stimuleert de gemeente interactie met en tussen burgers onderling, zo ja, op welke wijze?	Door het organiseren van een ontmoetingsmoment in een tent probeert de gemeente de interactie tussen burgers te stimuleren ten aanzien van wijkontwikkeling. Echter, blijkt in geval van de brede school, dat dit stimuleren van interactie tussen burgers onderling alleen in de aanvangsfase heeft plaatsgevonden. <u>De gemeente experimenteert hier dus mee. Overigens heeft eerst in de uitvoering interactie plaatsgevonden tussen burgers en de actoren uit het onderwijs.</u>
Wordt in dit geval gebruik gemaakt van de collectieve denkkraft van burgers?	<u>Ja en Nee</u> . Ja, bij het opstellen van de plannen voor de wijk en de uitvoering. Nee, het concept voor de vorming van brede scholen (de kaders) was (waren) al van kracht.
Wat laat de gemeente in dit geval over aan het zelforganiserend vermogen van burgers?	De gemeente laat weinig los en laat in die zin niets over aan het zelforganiserend vermogen van burgers. Het vraagstuk wordt niet overgelaten aan burgers, dit al dan niet in samenwerking met andere partijen. Uit het interview bleek dat het met name voor twee scholen onbespreekbaar was dat men fysiek zou fuseren.
8. Crowdsourcing en technologische vernieuwingen	
Stelt de gemeente informatie (bijv. data) / expertise/ geld ter beschikking om zelforganisatie van burgers in dit geval te bevorderen?	<u>Nee</u> , de gemeente stelt geen informatie, expertise of geld ter beschikking aan burgers om zodoende zelforganisatie te bevorderen. Wel wordt er informatie en ruimte ter beschikking gesteld zodat burgers mee kunnen denken over de locatie en de faciliteiten in en rondom de brede school.
Past de gemeente in dit geval technologische middelen (Web 2.0) en social media toe ter bevordering van zelforganisatie?	In het proces naar realisatie van de brede school is er geen gebruik gemaakt van de inzet van crowdsourcing of andere nieuwe technologische middelen. Social media is niet ingezet om bewoners, of specifiek jongeren, te bereiken. Jongeren zijn wel op de traditionele manier, door middel van inspraakavonden, betrokken.
Is het denkbaar dat burgers zelf voorzien in voorzieningen?	Deze voorziening moet in de ogen van de geïnterviewde vooral door de gemeente worden geleverd. Hiermee blijft, naar haar zeggen, het algemeen belang zo goed mogelijk geborgd.

Bijlage 5 Speelplan Breda

Casus: Speelplan Biesdonk

<u>Criteria en vragen</u>	<u>Betrokken medewerker gemeente</u>
1. Doelstelling	
a) Welke primaire doelstelling(en) werden voorafgaand aan Speelplan Biesdonk nagestreefd?	In dit traject is gestreefd naar <u>maximale participatie</u> door zoveel mogelijk burgers te betrekken. Hiermee wordt in eerste instantie <u>draagvlak</u> nagestreefd. Vervolgens wordt <u>coproductie gestimuleerd</u> . In feite is hier sprake van een tweetrapsraket.
b) Is er gedurende de uitvoering van speelplan Biesdonk sprake geweest van aanpassing van eerder nagestreefde doel(en) ? Zo ja, welke aanpassing en wat is hiervan de reden?	<u>Nee.</u>
2. Mate van participatie	
a) Op welke wijze heeft de burger invloed uitgeoefend op de uitvoering van speelplan Biesdonk?	Bij het bepalen van de speelvoorzieningen mogen de burgers meebeslissen. Er is geen sprake van volledig beslissen omdat de gemeente de randvoorwaarden heeft bepaald, waaronder de financiële mogelijkheden. Daarnaast heeft de gemeente bepaald dat het plan betrekking moest hebben op groenvoorziening of speelvoorzieningen.
b) De burger kan op verschillende manieren participeren. Vandaar de volgende vraag: Is de burger geïnformeerd, geraadpleegd, gevraagd om advies, coproducerend geweest, medebeslissend geweest of is de burger zelfs de initiatiefnemende partij geweest die de gemeente heeft betrokken?	De toegepaste vorm kan worden geschaard onder de tweede generatie burgerparticipatie, het initiatief ligt bij de gemeente. Overigens is hiermee wel de basis gelegd voor de derde generatie burgerparticipatie. Omdat bewoners elkaar beter kennen en de wijk meer van hen is geworden, ontstaan er – zonder tussenkomst van de gemeente – wel initiatieven. Deze kunnen worden aangemerkt als derde generatie burgerparticipatie. De burger is <u>geraadpleegd, gevraagd om advies, coproducerend geweest</u> en heeft <u>mee mogen beslissen</u> . De meest vergaande vorm van participatie betreft hier dus <u>meebeslissen</u> .
3. Moment van participatie	
a) Wie is de initiatiefnemer van speelplan Biesdonk?	Initiatief tot ontwikkeling van de wijk ligt bij <u>de gemeente</u> . Burgers worden vanaf de start benaderd. Er is door de gemeente nog geen exacte richting bepaald. Het enige dat vaststaat, is dat de ontwikkeling betrekking moet hebben op de groenvoorziening of speelvoorzieningen ten behoeve van de verbetering van de kwaliteit van de woonomgeving. De gemeente gaat eerst de dialoog aan met inwoners en gezamenlijk wordt het vervolg bepaald.
b) Nadat het initiatief is genomen: Op welk moment is toen de burger daadwerkelijk betrokken (voorbereiding, de bepaling, de uitvoering of juist de evaluatie van het speelplan Biesdonk)?	De burger is betrokken in de <u>voorbereidende fase</u> .
c) Is dit het juiste moment gebleken of had het anders gekund? En zo ja hoe en waarom?	Dit is het juiste moment gebleken. Burgers zijn in een vroegtijdig stadium (de voorbereidende fase) betrokken.

<u>Criteria en vragen</u>	<u>Betrokken medewerker gemeente</u>
4. Rol gemeente	
a) Op welke wijze kan de rol van de gemeente in het proces het beste getypeerd kunnen worden? (faciliterend, regisserend etc.).	De rol van de gemeente kan het best getypeerd worden is faciliterend, maar ook regisserend. Dit uit zich in: - de leidende/ begeleidende rol van de gemeente ten aanzien van het proces (zoals het organiseren van bijeenkomsten in de tent en het stellen van kaders), - het ter beschikking stellen van gelden ter realisatie van de groenvoorzieningen en speelvoorzieningen.
b) Was deze rol ook het meest passend, waarom wel of niet?	De rol werd als passend gezien. De gemeente is vooral faciliterend bezig geweest en heeft enige regie gevoerd waarmee het procesverloop op gang werd gebracht. De burger heeft in het traject ruimte gehad om met eigen ideeën te komen en mee te beslissen over de werkelijke realisatie. Ook heeft de burger ruimte gehad om zelf hun eigen proces te organiseren/ begeleiden. Dit ging over de vrijheid die de klankbordgroepen hadden.
c) Had dit ook beter gekund, zo ja, waarom en op welke wijze?	<u>Nee.</u>
5. Rol burger	
a) Op welke wijze kan de rol van de burger in het proces het best getypeerd worden? (actief, passief, regisserend etc.)	In het proces werd een <u>actieve</u> rol van de burger verwacht. De rol van de burger kan als <u>adviserend</u> en <u>coproducerend</u> worden beschouwd. De burger heeft een belangrijke stem (meebepalen en meebeslissen) in de inrichting van de wijk (daar waar het speelvoorzieningen en groenvoorzieningen betreft). In het proces ligt er een actieve rol voor de burgers. De gemeente laat het aan inwoners over op welke wijze zij zichzelf organiseren. In de uitvoering is er sprake van zelfredzaamheid. De gemeente hanteert daarbij de strategie dat mensen eerst van hun wijk gaan houden en dat ze er daarna zelf voor willen zorgen.
b) Was deze rol ook het meest passend, waarom wel of niet?	Deze rol wordt als het <u>meest passend</u> gezien. Burgers weten zelf als geen ander wat het beste is voor hun wijk. Daarom zijn ze in een vroegtijdig stadium betrokken en hebben ze een actieve rol gehad, voor, tijdens en aan het einde van het proces. De gemeente heeft vooral gefaciliteerd en in enige mate regie gevoerd waarmee de kaders bewaakt konden worden.
c) Had dit ook beter gekund, zo ja, waarom en op welke wijze?	<u>Nee.</u>

<u>Criteria en vragen</u>	<u>Betrokken medewerker gemeente</u>
Analysekader deel 2	
6. Relatie overheid en burger	
Welke sturingsmogelijkheden worden door de gemeente gehanteerd (gerangschikt van government naar governance) om in dit geval het beoogde resultaat te bereiken: 1.Reguleren/verbieden; 2. Beïnvloeden via financiële sancties (ongewenst gedrag mag wel maar heeft een prijs); 3. Overreden op basis van vrijwilligheid; 4. Scheppen van voorwaarden of bieden van faciliteiten?.	Er is sprake van een mengvorm, zowel <u>government als governance</u> wordt teruggezien. De gemeente neemt het initiatief tot wijkontwikkeling in 2010. De gemeente bepaalt ook de kaders, het moet namelijk gaan over groenvoorzieningen en speelvoorzieningen. Daarna wordt de verticale sturing losgelaten. De uitgangspunten worden bepaald, maar de verticale sturing is daarna losgelaten en wordt voor een groot gedeelte overgelaten aan het initiatief van de burgers. De relatie is gedurende het proces meer gelijkwaardig aard geweest.
7. Burgerparticipatie vernieuwen	
Vergroot de gemeente complexiteit door variatie te laten toenemen (bijv. door meer en andere burgers te betrekken en deze ruimte te bieden) en de interacties te bevorderen of streeft de gemeente ernaar om de complexiteit te reduceren en het beoogde resultaat en risico's te plannen en beheersen?	We zien zowel <u>een reductie als enige mate van omarmen van complexiteit terug</u> . De reductie van complexiteit blijkt uit het volgende citaat: <i>'Er bleek al snel dat in de kwadranten veel enthousiaste burgers waren waardoor het vanuit de gemeente niet meer te behappen was. Het ging namelijk over een groep van 110 mensen die zich afzonderlijk hadden aangemeld. De burgers wilden zich als individu inzetten, dus moest er ook sprake zijn van een goede begeleiding, die de gemeente veel capaciteit zou kosten. Dit kon de gemeente, als procesfacilitator, in die vorm niet waarmaken. Vervolgens is de gemeente overgegaan tot het groeperen van mensen met gelijkgestelde belangen. Ondertussen haakten enkele mensen af omdat, naar bleek, zij vooral wensen hadden die niet overeenstemde met het belang van het collectief en de kaders zoals de gemeente deze vooraf stelde. Het moest namelijk gaan over een uitbreiding van de groenvoorziening of speelvoorziening en niet over bijvoorbeeld het uitbreiden van het aantal parkeerplaatsen'.</i> Enige mate van het omarmen van complexiteit zien we terug omdat er binnen de vier kwadranten van de wijk verschillende soorten dynamiek kunnen ontstaan en daarin niet geïntervenieerd wordt.
Stimuleert de gemeente interactie met en tussen burgers onderling, zo ja, op welke wijze?	<u>Ja</u> , door in het begin mensen uit te nodigen in een tent, mensen in klankbordgroepen zelf hun gang te laten gaan en niet te interveniëren. Uit die interactie is door de burgers zelf een eigen digitale ontmoetingsplaats ontstaan dat vervolgens de verdere interactie tussen de burgers heeft bevorderd.
Wordt in dit geval gebruik gemaakt van de collectieve denkkraft van burgers?	De collectieve denkkraft van burgers wordt <u>ten dele</u> aangeboord. De eerste bijeenkomst in een tent vertoont veel kenmerken van het aanboren van de collectieve intelligentie van burgers. Immers de burgers mochten zelf meedenken over de inrichting van de wijk met betrekking tot groenvoorzieningen en speelvoorzieningen. Dit laatste vormt ook direct de begrenzing van het aanboren van collectieve intelligentie omdat er sprake is van een duidelijke begrenzing/kaderstelling. Daarna vond er begrenzing plaats van de omvang van de groepen burgers door klankbordgroepen samen te stellen. Het streven om zoveel mogelijk mensen te benaderen in het beginstadium, kan worden beschouwd als een vorm van crowdsourcing. Echter in dit geval zijn het creëren van draagvlak en het stimuleren van sociale cohesie de primaire drijfveren en niet het aanboren van de collectieve intelligente.

<i>Criteria en vragen</i>	<i>Betrokken medewerker gemeente</i>
Wat laat de gemeente in dit geval over aan het zelforganiserend vermogen van burgers ?	De gemeente laat klankbordgroepen in grote mate hun gang gaan, met andere woorden, de gemeente intervineert hierin niet. <u>Ten aanzien van het proces is enige mate van zelforganiserend vermogen van burgers terug te zien. Ten aanzien van de realisatie van de groenvoorzieningen en speelvoorzieningen is dit niet terug te zien.</u>
8. Crowdsourcing en technologische vernieuwingen	
Stelt de gemeente informatie (bijv. data) / expertise/ geld ter beschikking om zelforganisatie van burgers in dit geval te bevorderen?	Ten aanzien van de proceskant is er enige mate van zelforganisatie terug te zien. De gemeente stelt middelen, in de vorm van ondersteuning, ter beschikking. Het streven om zoveel mogelijk mensen te benaderen in het begin, kan worden beschouwd als een vorm van crowdsourcing. Echter in dit geval zijn het creëren van draagvlak en het stimuleren van sociale cohesie de primaire drijfveren en niet het aanboren van de collectieve intelligente.
Past de gemeente in dit geval technologische middelen (Web 2.0) en social media toe ter bevordering van zelforganisatie?	<u>Social media is door de gemeente zelf niet ingezet.</u> De bewoners van een kwadrant hebben wel een eigen digitale ontmoetingsplaats gecreëerd.
Is het denkbaar dat burgers zelf voorzien in voorzieningen?	Ja dit is denkbaar. Hierover wordt gezegd: <i>‘Eerst de burger verliefd laten worden op hun eigen wijk waardoor ze deze, vanuit intrinsieke motivatie, zelf willen onderhouden. Er was niet gerept over burgers die zelf afval ophalen en gras maaien en nu blijkt dat burgers zelf vragen om prikkers waarmee ze de buurt schoon kunnen houden en daarnaast verzoeken ze om extra vuilnisbakken om dit weg te kunnen gooien. Het proces laat zich het beste omschrijven als: door het verleiden van burgers ertoe komen dat ze zelf op zoek gaan naar wijkverbeteringen’.</i>

Bijlage 6 Wmo Breda

Casus: Wmo- bezuinigingsmaatregel vervoersvoorziening

<u>Criteria en vragen</u>	<u>Betrokken medewerker gemeente</u>
1. Doelstelling	
a) Welke primaire doelstelling(en) werden met de introductie van een inkomensgrens nagestreefd?	<p style="text-align: center;"><u>Het proces</u></p> <p>De gemeente heeft de burger niet betrokken om draagvlak te creëren bij de burger voor deze bezuinigingsmaatregel.</p> <p style="text-align: center;"><u>Het bezuinigingsplan</u></p> <p>Het totaal aan maatregelen huishoudelijke verzorging, voorzieningen, scootmobielen) op het gebied de Wmo levert de gemeente aan bezuinigingen bedraagt maximaal circa 3 miljoen euro.</p>
b) Is er gedurende de uitvoering van deze maatregel sprake geweest van aanpassing van eerder nagestreefde doel(en) ? Zo ja, welke aanpassing en wat is hiervan de reden?	Per 1 maart 2011 is de inkomensgrens voor een scootmobiel ingevoerd.
2. Mate van participatie	
a) Op welke wijze heeft de burger invloed uitgeoefend op de uitvoering?	De gemeente heeft de burger zelf niet direct om advies gevraagd, maar wel is de begeleidingscommissie Wmo Breda geraadpleegd. Voor het overige zijn burgers niet geraadpleegd.
b) De burger kan op verschillende manieren participeren. Vandaar de volgende vraag: Is de burger geïnformeerd, geraadpleegd, gevraagd om advies, coproducerend geweest, medebeslissend geweest?	De burger is geïnformeerd en indirect door middel van de begeleidingscommissie Wmo indirect om <u>advies</u> gevraagd.
c) Waaruit blijkt dat?	Dit blijkt uit de bestudeerde documenten, maar ook uit de behandeling van de bezuinigingsmaatregel in de (raads) Commissie Maatschappij. Deze behandeling is integraal terug te zien op de site van de gemeente Breda.
3. Moment van participatie	
a) Wie is de initiatiefnemer van de bezuinigingsmaatregel?	De <u>gemeente</u> is de initiatiefnemer. In tegenstelling tot de gemeente Etten-Leur is het niet de raad geweest, maar het college die de maatregel heeft getroffen.
b) Nadat het initiatief is genomen: Op welk moment is toen de burger daadwerkelijk betrokken?	De burger is vooraf niet direct betrokken, nadat het besluit is genomen zijn de doelgroepen schriftelijk geïnformeerd.

<u>Criteria en vragen</u>	<u>Betrokken medewerker gemeente</u>
c) Is dit het juiste moment gebleken of had het anders gekund? En zo ja hoe en waarom?	De aanpak is in niet in overeenstemming met het beleid van de gemeente Breda. Het maatschappelijk vraagstuk, hoe om te gaan met beperkte financiële middelen op het gebied van de Wmo, is eenzijdig door de gemeente ingevuld. Daaruit vloeide een bezuinigingsmaatregel door
4. Rol gemeente	
a) Op welke wijze kan de rol van de gemeente in het proces het beste getypeerd kunnen worden? (faciliterend, regisserend etc.).	De gemeente voert zelfstandig beleid en verschaft hierover informatie. De rol van de gemeente is informierend.
b) Was deze rol ook het meest passend, waarom wel of niet?	Breda kampt met een groot financieel probleem. Door ingrijpende maatregelen snel te nemen is een deel van dat probleem verholpen. Vanuit die optiek kan het als passend worden ervaren. Echter, vanuit burgerparticipatie geredeneerd is er geen sprake van een passende situatie omdat de burger geen rol heeft.
c) Had dit ook beter gekund, zo ja, waarom en op welke wijze?	<u>Ja</u> , door voor het maatschappelijk probleem vooraf te delen en gezamenlijk te zoeken naar oplossingen of alternatieven. Burgers worden op die manier deelgenoot van het probleem en hun expertise kan worden aangesproken. Door zelforganisatie te stimuleren waren er wellicht mogelijkheden geweest met een andere uitkomst. Bovendien komt een dergelijke maatregel dan niet uit de lucht vallen en begrijpen burgers uiteindelijke keuzes beter.
5. Rol burger	
a) Op welke wijze kan de rol van de burger in het proces het best getypeerd worden? (actief, passief, regisserend etc.)	<u>Passief</u> , de burger reageert op een door het college genomen besluit.
b) Was deze rol ook het meest passend, waarom wel of niet?	Deze was <u>niet</u> het meest passend, er is geen rol voor de burger weggelegd..
c) Had dit ook beter gekund, zo ja, waarom en op welke wijze?	<u>Ja</u> , door de burger in een eerder stadium deelgenoot te maken van financieel probleem en gezamenlijk te zoeken naar oplossingen.
Analysekader deel 2	
6. Relatie overheid en burger	
Welke sturingsmogelijkheden worden door de gemeente gehanteerd (gerangschikt van government naar governance) om in dit geval het beoogde resultaat te bereiken: 1.Reguleren/verbieden; 2. Beïnvloeden via financiële sancties (ongewenst gedrag mag wel maar heeft een prijs); 3. Overreden op basis van vrijwilligheid; 4 Scheppen van voorwaarden of bieden van faciliteiten?.	De gemeente handelt in deze case vanuit een <u>governmentbenadering</u> . De gemeente neemt het initiatief, doet zelf het voorstellen en voert het volledig zelf uit. Er is geen ruimte aan burgers om mee te denken of te doen.

<u>Criteria en vragen</u>	<u>Betrokken medewerker gemeente</u>
7. Burgerparticipatie vernieuwen	
Vergroot de gemeente complexiteit door variatie te laten toenemen (bijv. door meer en andere burgers te betrekken en deze ruimte te bieden) en de interacties te bevorderen of streeft de gemeente ernaar om de complexiteit te reduceren en het beoogde resultaat en risico's te plannen en beheersen?	<u>Nee</u> , de gemeente streeft naar reductie van complexiteit. Door middel van een strakke regie en vanuit financiën dwingt de gemeente het verloop af en benut complexiteit niet.
Stimuleert de gemeente interactie met en tussen burgers onderling, zo ja, op welke wijze?	<u>Nee</u> . De gemeente onderneemt geen actie om interactie te bevorderen.
Wordt in dit geval gebruik gemaakt van de collectieve denkkraft van burgers?	Nee, de collectieve denkkraft van de gemeente wordt niet benut.
Wat laat de gemeente in dit geval over aan het zelforganiserend vermogen van burgers?	In het proces om te komen tot zelforganisatie betreft de gemeente de burger niet. Pas nadat de inkomensgrens is geïntroduceerd, laat de gemeente taken over aan het zelforganiserend vermogen van burgers. Dit zelforganiserend vermogen wordt afgedwongen door niet meer te subsidiëren en als overheid terug te treden.
8. Crowdsourcing en technologische vernieuwingen	
Stelt de gemeente informatie (bijv. data) / expertise/ geld ter beschikking om zelforganisatie van burgers in dit geval te bevorderen?	<u>Nee, hiervan is geen sprake, burgers worden niet betrokken.</u>
Past de gemeente in dit geval technologische middelen (Web 2.0) en social media toe ter bevordering van zelforganisatie?	<u>Ja in beperkte mate.</u> Een speciale website voorziet in het genereren van ideeën door burgers over bezuinigingen die de gemeente kan doorvoeren. Ten aanzien van de realisatie/ uitvoering van deze ideeën wordt zelforganisatie middels deze website niet bevorderd.
Is het denkbaar dat burgers zelf voorzien in voorzieningen?	<u>Ja</u> .