

Raad en daad

De rol van de gemeenteraad bij derde generatie burgerparticipatie



Marjolein Brandwijk
311848

Erasmus Universiteit Rotterdam
Master Public Administration
Mastervariant Beleid en Politiek

Begeleider: dhr. A.R. Edwards
Tweede lezer: dhr. A. Cachet

Afronding onderzoek: juli-augustus 2012

Voorwoord

Rotterdam, juli 2012

De afgelopen maanden heb ik gedurende mijn onderzoek niet alleen veel geleerd over het thema ‘burgerparticipatie’, maar ook over het doen van goed wetenschappelijk onderzoek. Ik had hier tijdens mijn studie Bestuurskunde natuurlijk al ervaring mee opgedaan, maar nog niet eerder had ik een onderzoek gedaan wat zo langdurig en grondig verliep. Ik vond het leuk om op deze wijze diep een onderwerp ‘in te duiken’ en vooral ook om voor de interviews in diverse gemeenten te komen en daar de dagelijkse praktijk te vernemen en ervaren. Dit maakte dat mijn onderzoek meer ging ‘leven’ en ik de theorie mooi kon toetsen aan de praktijk. Daarnaast zorgde het ervoor dat ik praktische aanbevelingen kon formuleren waar hopelijk nog voordeel uit behaald gaat worden.

Via deze weg wil ik graag de personen bedanken die mij hebben begeleid bij mijn onderzoek. In de eerste plaats wil ik mijn scriptiebegeleider van de Erasmus Universiteit Rotterdam, de heer Edwards, bedanken voor zijn constructieve feedback. Het was erg fijn om tot op detailniveau tips te krijgen voor verbetering. Daarnaast verliep de afstemming van de begeleiding prettig. Het was goed om regelmatig feedback te ontvangen en tips te krijgen om stukken anders te verwoorden, het onderzoek net iets anders op te zetten of aanvullende hoofdstukken toe te voegen. Met name in het begin van mijn scriptietraject heb ik veel gehad aan de aangeboden sturing. Ook de heer Cachet wil ik bedanken voor het lezen en beoordelen van mijn scriptie.

Daarnaast wil ik de afdeling Interactie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) bedanken voor de waardevolle stageperiode. Ik heb veel geleerd over de praktijk van het Openbaar Bestuur en heb veel van mijn geleerde inzichten vanuit mijn studie toegepast zien worden. Specifiek wil ik het team Burgerschap en daarbij voornamelijk mijn stagebegeleider, de heer Drooglever, bedanken voor hun inzet. De heer Drooglever gaf me nuttige tips om het onderzoek op die manier vorm te geven dat het een waardevolle bijdrage zou leveren aan het Ministerie van BZK en daarmee ook indirect aan gemeentebesturen.

Tot slot wil ik mijn familie en vrienden bedanken voor het meelesen en de steun tijdens het scriptietraject.

De titel van het onderzoek is geworden: ‘raad en daad’. Deze titel verwijst naar de uitdrukking ‘met raad en daad bijstaan’ en laat daarmee iets zien van de wijze waarop gemeenten en specifiek gemeenteraden derde generatie burgerparticipatie kunnen faciliteren. Tegelijkertijd is uit het onderzoek naar voren gekomen dat er een spanning bestaat rondom de mate waarin gemeenteraden actief burgerschap het beste kunnen stimuleren. Soms kunnen ze concreet iets doen (daad), maar soms is het beter om op een afstand te blijven en hoogstens advies (raad) te geven. Daarnaast verwijst de titel ook naar de verschillende generaties burgerparticipatie: daar waar bij de eerste en tweede generatie burgers slechts de mogelijkheid geboden werd om ‘raad’ te geven, bijvoorbeeld door inspraak hun mening te laten horen over een besluit van het gemeentebestuur, draait het bij derde generatie burgerparticipatie meer om wat ze ‘doen’. Burgerinitiatieven bieden daarmee veel meer ruimte voor daden van burgers. Daarbij is het niet zo dat de eerste en tweede generatie burgerparticipatie verdwijnt, daarom is er gekozen voor de titel ‘raad en daad’ en niet ‘raad of daad’.

Tot slot verwijst 'raad' uiteraard ook naar gemeenteraad, het overheidsorgaan waar dit onderzoek zich op heeft gericht.

Samenvatting

In dit onderzoek staat de rol van de gemeenteraad bij derde generatie burgerparticipatie centraal. In deze samenvatting wordt per onderdeel van de scriptie een samenvatting gegeven.

Achtergrond onderwerp

Het onderwerp derde generatie burgerparticipatie heeft te maken met de verhouding tussen overheid en burgers. In het eerste hoofdstuk is beschreven hoe de ver ontwikkelde verzorgingsstaat tegen zijn grenzen aan loopt. Tegelijkertijd is er een ontwikkeling te zien waarin burgers actiever en mondiger worden en initiatief nemen om een bijdrage te leveren aan de samenleving. Burgers stellen steeds hogere eisen aan de overheid, wat ertoe kan leiden dat ze passief afwachten tot de overheid hier wel of niet aan voldoet. Het zou er ook toe kunnen leiden dat het burgers tot actie aanzet om hun wensen zelf te realiseren.

Binnen deze ontwikkelingen paste een nieuwe houding en positie van de overheid, wat ook wel een 'voorwaardenscheppende staat' genoemd wordt. Hierbij zorgen overheden voor de randvoorwaarden waarbinnen burgers de ruimte krijgen om met hun initiatieven publieke taken (deels) uit te voeren. Overheden kunnen hierbij loslaten en niets doen, of de actieve burgers gedeeltelijk faciliteren of stimuleren.

Ook binnen het overheidsbeleid ten aanzien van burgerparticipatie lijkt een verschuiving zichtbaar van burgerparticipatie bij initiatieven van overheden naar overheidsparticipatie bij initiatieven van burgers. Hiermee zouden overheden gaan aansluiten bij wat burgers ondernemen en ligt de nadruk minder op het bieden van mogelijkheden tot inspraak aan burgers over overheidsplannen. De Rijksoverheid probeert gemeenten te ondersteunen in deze transitie, met als doel om daarmee meer ruimte te bieden aan actief burgerschap.

Opzet onderzoek

In dit onderzoek wordt specifiek ingezoomd op de gemeenteraad. Dit overheidsorgaan staat dichtbij burgers en heeft daardoor veel zicht op hun initiatieven. Daardoor zouden raadsleden relatief gemakkelijk kunnen achterhalen wat mogelijke knelpunten zijn waar actieve burgers tegenaan lopen in het realiseren van hun initiatieven. Tegelijkertijd worden gemeenteraden gedwongen na te denken over hun volksvertegenwoordigende taak, doordat deze in bepaalde opzichten minder onmisbaar lijkt te worden. In dit onderzoek is onderzocht hoe de gemeenteraad zijn formele taken op die wijze kan invullen dat hij daarmee burgerinitiatieven faciliteert. Daarnaast zijn mogelijke belemmeringen geïnventariseerd die het gemeenteraden moeilijk maken om burgerinitiatieven te faciliteren. Dit heeft geleid tot de volgende onderzoeksvraag:

Op welke manier geeft de gemeenteraad invulling aan zijn kaderstellende, volksvertegenwoordigende en controlerende taak om derde generatie burgerparticipatie te faciliteren en welke specifieke belemmeringen doen zich voor?

Om antwoord te geven op deze vraag, is een casestudy opgezet onder vijf gemeenten. Hierbij is eerst een theoretisch en vervolgens een empirisch vooronderzoek gedaan, waarbij een theoretisch antwoord is geformuleerd op de hoofdvraag en vervolgens een beeld is geschetst van de vijf gemeenten op het gebied van (derde generatie) burgerparticipatiebeleid. Vervolgens zijn er interviews afgenomen met raadsleden, griffiers en strategische ambtenaren in de betreffende gemeenten. Hierbij zijn in eerste instantie vragen gesteld aan de griffiers en ambtenaren over de wijze waarop in de gemeenten burgerinitiatieven gefaciliteerd worden.

Hierbij is onderscheid gemaakt tussen diverse vormen van faciliteren, die vanuit het theoretisch kader naar voren kwamen. Vervolgens is in de interviews met de raadsleden op basis van de verzamelde informatie onderzocht hoe zij hun rol hierin zien en wat ze concreet doen om burgerinitiatieven te faciliteren. Daarbij is ook getracht te achterhalen tegen welke belemmeringen ze aanlopen bij het invullen van hun formele taken om burgerinitiatieven te faciliteren.

Tot slot zijn de gevonden resultaten uit de verschillende gemeenten met elkaar vergeleken en zijn hier conclusies uit getrokken. Dit vormde de basis voor de beantwoording van de onderzoeksvraag.

Theoretische en empirische resultaten

De theorie over het onderwerp levert diverse inzichten voor de theoretische beantwoording van de hoofdvraag. Zo wordt er meer duidelijk over de transitie van de eerste en tweede generatie naar de derde generatie burgerparticipatie en de eisen die hierdoor aan de overheid gesteld worden. Vervolgens is ingegaan op de formele taken van de gemeenteraad en de ontwikkelingen in de samenleving die daar invloed op hebben. Zo is beschreven wat gevolgen waren van de ontideologisering, die in de samenleving in bepaalde aspecten zichtbaar is, op de rol van de gemeenteraad. Ook de invloed van het dualisme is hierin besproken. Vervolgens zijn vanuit diverse theoretische inzichten de formele taken van de raad toegepast op het faciliteren van burgerinitiatieven. Hier kwam voornamelijk uit naar voren dat de raad in al deze taken ruimte zou moeten geven aan burgers, zowel direct als indirect via het college. Vervolgens kwamen er diverse vormen van faciliteren naar voren, die voornamelijk van toepassing zijn op gemeenten als geheel, maar gedeeltelijk ook specifiek op de gemeenteraad. Zo kunnen gemeenten financieel of instrumenteel faciliteren, via toerusting, netwerkontwikkeling of door het wegnemen van knellende regelgeving. Tot slot zijn diverse mogelijke belemmeringen gevonden in de wetenschappelijke literatuur die raadsleden kunnen belemmeren in het faciliteren van burgerinitiatieven. Hierbij gaat het om spanningen tussen diverse vormen van democratie, maar ook om heel praktische belemmeringen zoals verschillende denkwijzen van de overheid en burgers en botsende belangen.

Vervolgens zijn de theoretische verwachtingen in het empirische gedeelte getoetst door documentenonderzoek en interviews met relevante personen binnen de gekozen gemeenten. Op basis hiervan is een overzichtshoofdstuk gemaakt met de recente geschiedenis op het gebied van burgerparticipatiebeleid in de onderzochte gemeenten. In de daarop volgende hoofdstukken zijn de deelvragen van dit onderzoek beantwoord.

Uit het onderzoek blijkt dat er diverse vormen van derde generatie burgerparticipatie bestaan binnen gemeenten. Hierbij kan zowel de vorm, omvang, inhoud als de strekking van het burgerinitiatief verschillen. Zo zijn er relatief kleine burgerinitiatieven op wijkniveau, maar er zijn ook voorbeelden waarbij burgers toekomstvisies voor hun gemeente formuleren. Daarbij bestaat er verschil tussen initiatieven waarbij burgers een gedeelte van een gemeentelijke taak overnemen en de overkoepelende taak als verantwoordelijkheid bij de gemeente blijft liggen en taken die geheel door burgers in zelfbeheer worden overgenomen. Dit heeft gevolgen voor zowel de positie van burgers als van de gemeente. Ook de mate van gewenste controle van de gemeente op burgers is hiervan voor een gedeelte afhankelijk.

In hoofdstuk 6 zijn de gevonden vormen waarmee gemeenten burgerinitiatieven kunnen faciliteren toegepast op de vijf onderzochte gemeenten. Hieruit bleek onder andere dat er veel financieel en instrumenteel gefaciliteerd wordt, maar er minder nadruk ligt op netwerkontwikkeling en het wegnemen van knellende regelgeving. Het faciliteren door

toerusten bleek binnen de andere vormen naar voren te komen, bijvoorbeeld binnen de wijkstructuren die vanuit het instrumenteel faciliteren naar voren kwamen. In hoofdstuk 7 is ingegaan op de rol die de gemeenteraad inneemt bij derde generatie burgerparticipatie. Zoals al verwacht werd vanuit het theoretisch kader richten raadsleden zich binnen hun formele taken voornamelijk op het geven van ruimte aan burgerinitiatieven. De volksvertegenwoordigende taak lijkt voor een gedeelte te verschuiven naar het betrokken zijn bij de initiatieven van burgers en hen waar nodig daarin ondersteunen. Minder dan eerst houdt deze taak in dat raadsleden aangegeven problemen van burgers zelf proberen op te lossen. Tegelijkertijd blijft deze taak op veel beleidsterreinen vrijwel gelijk, omdat burgers (nog) niet op elk gebied zelfredzaam (kunnen) zijn. Naast de formele taken blijken er ook nog twee nieuwe taken voor raadsleden mogelijk te zijn in het faciliteren van burgerinitiatieven: de ‘wegwijzer’ en de ‘verwachtingsmanager’. In de eerste taak gaat het voornamelijk om het doorverwijzen naar relevante contactpersonen en het laten zien hoe het gemeentelijk apparaat werkt. Hierbij gaat het er dus niet om dat raadsleden zich heel inhoudelijk bezighouden met toerusting van actieve burgers, maar meer om het verwijzen naar personen die dat kunnen doen. In het kader van verwachtingsmanagement kunnen raadsleden ook veel betekenen door eerlijke verwachtingen te bieden en burgers in een zo vroeg mogelijk stadium een eerlijke kans van slagen van hun initiatief te voorspellen.

In het laatste empirische hoofdstuk komen de belemmeringen naar voren die raadsleden ervaren bij het faciliteren van burgerinitiatieven. Gedeeltelijk komen hier dezelfde belemmeringen naar voren als in het theoretisch kader, maar er zijn ook nieuwe inzichten. Zo bleek er een spanning te bestaan tussen de volksvertegenwoordigende en kaderstellende taak in de mate waarin raadsleden betrokken zouden zijn bij burgerinitiatieven of daarin zoveel mogelijk op afstand blijven sturen. Daarnaast bleken communicatieproblemen tot veel nadelige gevolgen te leiden, zowel tussen burgers en raadsleden als tussen raadsleden en het college. Ook waren er uiteenlopende meningen of het betrekken van afzijdige burgers een taak van de gemeenteraad is. Tot slot werden belemmeringen ervaren rondom belangenstrijd en heerste de vraag in welke mate raadsleden zich zouden moeten mengen in strijdige belangen van burgers.

Conclusies en aanbevelingen

In de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek komen de belangrijkste inzichten naar voren. Hier worden de voornaamste conclusies van de deelvragen gebruikt voor de beantwoording van de hoofdvraag. Daarnaast worden enkele overige inzichten en conclusies gepresenteerd die ook een bijdrage leveren aan de beantwoording van de hoofdvraag. Zo blijkt dat het vertrouwen van raadsleden, ambtenaren en wethouders in actief burgerschap een essentiële basishouding is voor een goede transitie van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie. Hiervoor blijken voornamelijk persoonlijke positieve ervaringen met burgerinitiatieven een belangrijke rol te spelen in het versterken van dit vertrouwen. Daarnaast heeft dit te maken met de ontwikkelingen binnen de betreffende gemeente en de persoonlijke voorkeuren, politieke opvattingen en posities van de raadsleden, ambtenaren en wethouders.

Een zichtbaar gevolg van een gebrek aan vertrouwen is dat gemeenten het lastig vinden om actieve burgers los te laten en hen de ruimte te geven. Bij een gebrek aan vertrouwen is de controle vaak (te) sterk, wat belemmerend kan werken voor burgerinitiatieven. Gemeenten blijken niet altijd even goed aan te sluiten bij de behoeften van actieve burgers. Zo wordt er veel financieel gefaciliteerd, terwijl burgers soms meer behoefte hebben aan het wegnemen van knellende regelgeving. Daarnaast zou het juist in een tijd van bezuinigingen goed zijn als actief burgerschap geld bespaart en niet een extra kostenpost wordt.

Binnen de eerder benoemde spanning tussen de volksvertegenwoordigende en kaderstellende taak blijken raadsleden soms vanuit hun eigen voorkeuren keuzes te maken. Zo richten raadsleden die erg bekend zijn in de stad zich vaak op de volksvertegenwoordigende taak, doordat ze aangesproken worden door burgers of uit zichzelf betrokken zijn bij burgerinitiatieven. Raadsleden die minder bekend zijn of meer een voorkeur hebben voor de kaderstellende taak, blijken zich vaker te richten op het sturen op hoofdlijnen en laten zich informeren door het lezen van documenten en het spreken van andere raadsleden of ambtenaren in de gemeente.

Verder blijkt dat veel gemeenten nog middenin de transitie zitten van tweede naar derde generatie burgerparticipatie en dat ze hierin nog erg zoekend zijn. Wel moet hierbij gezegd worden dat dit het geval was in de onderzochte gemeenten en op basis van dit onderzoek geen harde conclusies getrokken kunnen worden over andere Nederlandse gemeenten.

De aanbevelingen van het onderzoek zijn deels al benoemd in de samengevatte conclusies in dit hoofdstuk, waar het gaat over het stimuleren van vertrouwen in burgers en het aanpassen van de wijze van faciliteren aan de behoeftes van actieve burgers in de betreffende gemeente. Daarnaast is de aanbeveling geformuleerd dat raadsleden met elkaar prioriteiten zouden kunnen bepalen binnen hun taken, om bij tijdsdruk eenduidige keuzes te maken. Verder zouden ze kunnen bespreken wat actief burgerschap betekent voor hun volksvertegenwoordigende taak: wat hierin verandert, wat hetzelfde blijft en welke mogelijke nieuwe aspecten deze taak krijgt.

In de discussie en reflectie op het onderzoek zijn enkele punten genoemd waar een vervolgonderzoek dieper op in zou kunnen gaan. Zo zou onderzocht kunnen worden waarom gemeenten zich voornamelijk richten op het financieel of instrumenteel faciliteren, terwijl dat niet altijd de enige behoefte van actieve burgers blijkt te zijn. Daarnaast zou op basis van andere theoretische inzichten of vanuit een ander overheidsorgaan een nieuwe invalshoek gekozen kunnen worden.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting	4
Inhoudsopgave	8
Hoofdstuk 1. Inleiding en probleemstelling	11
1.1 Inleiding	11
1.2 Aanleiding: Actievere rol voor burgers	11
1.2.1 Verhouding tussen overheid en burgers	11
1.2.2 Derde generatie burgerparticipatie	12
1.2.3 De gemeenteraad	13
1.3 Probleemstelling	14
1.4 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie	15
1.5 Aanpak onderzoek en leeswijzer	16
Hoofdstuk 2. Theoretisch kader	17
2.1 Inleiding	17
2.2 Derde generatie burgerparticipatie	17
2.3 De rollen van de gemeenteraad	18
2.3.1 Dualisering en ontideologisering: nieuwe rol voor de raad	18
2.3.2 De rol van de raad bij derde generatie burgerparticipatie	19
2.3.3 Vormen van faciliteren bij derde generatie burgerparticipatie	21
2.4 Belemmeringen en knelpunten	22
2.4.1 Spanning tussen representatieve en participatieve of associatieve democratie ..	22
2.4.2 Verschillende manieren van denken	23
2.4.3 Spanning tussen rechtsgelijkheid en toerusting	24
2.4.4 Omgaan met botsende belangen	24
2.5 Reflectie op de literatuur	25
2.6 Verwachtingen	25
2.7 Conceptueel model	26
Hoofdstuk 3. Methoden en Technieken	27
3.1 Inleiding	27
3.2 Operationalisatie	27
3.2.1 Derde generatie burgerparticipatie	27
3.2.2 Faciliterende rol van de overheid bij derde generatie burgerparticipatie	27
3.2.3 Kaderstellende taak	28
3.2.4 Volksvertegenwoordigende taak	28
3.2.5 Controlerende taak	29
3.2.6 Belemmeringen	29
3.3 Onderzoeksmethoden en –technieken	30
3.4 Betrouwbaarheid en validiteit	31
3.5 Criteria voor caseselectie	31
3.6 Geselecteerde cases	32
Hoofdstuk 4. Context onderzochte gemeenten op het gebied van derde generatie burgerparticipatiebeleid	34
4.1 Inleiding	34
4.2 Gemeente Dordrecht	34
4.3 Gemeente Deventer	35
4.4 Gemeente Venlo	36

4.5	Gemeente Zwolle.....	36
4.6	Gemeente Enschede.....	37
4.7	Conclusie	38
Hoofdstuk 5. Vormen van maatschappelijke initiatieven		39
5.1	Inleiding.....	39
5.2	Bijdrage aan realiseren van publieke taak	39
5.3	Zelfbeheer.....	40
5.4	Deelname aan (in)formele overlegstructuur	42
5.5	Deelconclusie.....	43
Hoofdstuk 6. Een faciliterende overheid.....		45
6.1	Inleiding.....	45
6.2	Financieel faciliteren	45
6.3	Instrumenteel faciliteren	46
6.4	Faciliteren door middel van toerusten	48
6.5	Faciliteren door netwerkontwikkeling.....	49
6.6	Faciliteren door het wegnemen of beperken van regels en bureaucratische belemmeringen	51
6.7	Deelconclusie.....	51
Hoofdstuk 7. De raad en zijn formele taken.....		53
7.1	Inleiding.....	53
7.2	Houding gemeenteraad ten opzichte van actief burgerschap	53
7.3	Kaderstellende taak.....	54
7.3.1	Financiële kaderstelling.....	54
7.3.2	Kaderstelling in burgerparticipatiebeleid	55
7.3.3	Wijze van kaderstelling: sturen op hoofdlijnen.....	56
7.4	Volksvertegenwoordigende taak	57
7.4.1	Weten wat er leeft	57
7.4.2	Beschermen van zwakke groepen	58
7.5	Controlerende taak.....	59
7.5.1	Controle op de uitvoering van de kaders door het college	60
7.5.2	Controle op initiatieven van burgers	61
7.6	Overige mogelijke taken voor de raad.....	62
7.6.1	De weg wijzen.....	62
7.6.2	Verwachtingsmanagement	62
7.7	Deelconclusie.....	63
Hoofdstuk 8. Ervaren belemmeringen door de raad		66
8.1	Inleiding.....	66
8.2	Loslaten: spanningen rondom de positie van de raad.....	66
8.2.1	Positie van de raad als volksvertegenwoordiger	66
8.2.2	Partijpolitieke dilemma's	67
8.2.3	Spanning tussen kaderstellende en volksvertegenwoordigende taak.....	67
8.3	Communicatieproblemen.....	68
8.3.1	De actieve burger weet niet waar hij moet zijn	68
8.3.2	Communicatie tussen actieve burgers en de raad.....	69
8.4	Tijdsdruk.....	70
8.5	Ambtelijke tegenwerking	71
8.6	Betrekken van afzijdige burgers	72
8.7	Belangenstrijd.....	72
8.7.1	Belangenstrijd tussen burgers.....	72

8.7.2	Spanningen tussen ideeën van initiatiefrijke burgers en belangen vanuit het gemeentelijk beleid	73
8.8	Deelconclusie.....	74
Hoofdstuk 9.	Conclusies	77
9.1	Inleiding.....	77
9.2	Beantwoording van de hoofdvraag.....	77
9.3	Reflectie op het theoretisch kader.....	81
9.4	Aanbevelingen voor de praktijk	83
9.5	Discussie en aanbevelingen voor verder onderzoek.....	84
Literatuurlijst.....		86
Bijlage 1.	Interviewhandleiding.....	89

Hoofdstuk 1. Inleiding en probleemstelling

1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de aanleiding en achtergrond van het onderzoek beschreven. Vervolgens wordt de probleemstelling gepresenteerd en toegelicht. Daarna volgt de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie en tot slot bevat het hoofdstuk een korte aanpak van het onderzoek en een leeswijzer.

1.2 Aanleiding: Actievere rol voor burgers

Tijdens de hoogtijdagen van de verzorgingsstaat nam de overheid steeds meer taken op zich. Langzaam maar zeker ontstonden twijfels bij de betaalbaarheid van deze ontwikkeling. Dit werd versterkt door diverse economische crises (Van der Meer, 2012: 13). Daarnaast ontstond er verzet tegen de staat die geen ruimte liet aan het maatschappelijk initiatief. Er waren steeds vaker positieve geluiden te horen over de ‘voorwaardenscheppende staat’, die alleen ingrijpt waar nodig (Van der Meer, 2012: 14). Deze ontwikkeling is nog steeds erg actueel. De overheid probeert taken weer ‘terug te geven aan de samenleving’ (Oude Vrielink en Van de Wijdeven, 2011: 438). Burgers nemen en krijgen steeds meer verantwoordelijkheid voor de samenleving. De overheid probeert hen te stimuleren hun eigen verantwoordelijkheid te nemen in het oplossen van maatschappelijke problemen (Oude Vrielink en Verhoeven, 2011: 380). In Groot-Brittannië is de opkomst van de ‘Big Society’ in dit kader ook erg relevant. Bij dit ‘idee’ is de kern dat de rol van de overheid kleiner moet worden, ten gunste van die van lokale gemeenschappen. De eigen verantwoordelijkheid van de samenleving staat hierbij centraal en er ontstaat een machtsverschuiving van politici naar burgers (Frissen, 2012: 100).

1.2.1 Verhouding tussen overheid en burgers

De vraag is in hoeverre de burgers bereid zijn om hierin mee te gaan en niet (meer) van de overheid te verwachten dat zij alles oplost (Oude Vrielink en Verhoeven, 2011: 386). Problemen op dit gebied worden meer dan eens verklaard door maatschappelijk onbehagen (WRR, 2012: 17). Desinteresse in en onvrede over de overheid blijken veel voor te komen bij specifieke groepen burgers. Als oorzaak hiervoor wordt onder andere gesteld dat de samenleving steeds complexer wordt en beleidsmakers het steeds moeilijker krijgen om adequaat met maatschappelijke uitdagingen om te gaan. Tegelijkertijd stijgen de verwachtingen die burgers van de overheid hebben (WRR, 2012: 24). Dit maatschappelijk onbehagen kan twee kanten op werken: het kan de burger passief en veeleisend maken ten opzichte van de overheid, of het zet de burger aan tot actie om ‘het zelf beter te doen’ (WRR, 2012: 35).

Een relevante vraag in het kader van burgerparticipatie is hoe de overheid zich het beste kan opstellen als de burger zijn verantwoordelijkheid neemt. In 1960 werd inspraak door burgers wettelijk geregeld (De Graaf, 2009: 18). Sindsdien heeft het zich verder ontwikkeld, waarbij de burger steeds meer invloed heeft gekregen. Aangezien het vertrouwen van burgers in de overheid veel te maken heeft met het mogelijke succes van burgerparticipatie, is het relevant dat het beleid op dit gebied steeds aangepast wordt aan de trends in de samenleving (WRR, 2012: 35). Zo kan onduidelijke regelgeving ertoe leiden dat initiatiefnemers niet meer weten waar ze terecht kunnen met hun vragen. Dit heeft vaak een negatief effect op het vertrouwen van de initiatiefnemers in de overheid en op hun bereidheid om een bijdrage te leveren aan de

samenleving (WRR, 2012: 36). Tegelijkertijd wordt er binnen overheidsorganisaties vaak verschillend gedacht over burgerparticipatie en wordt het aan de ene kant gezien als een kans, maar ook aan de andere kant als een bedreiging. Het levert kansen op voor de oplossing van maatschappelijke problemen, maar het kan ook een bedreiging zijn voor het bestaande beleid, als burgers plotseling compleet andere ideeën hebben (WRR, 2012: 37). Ook kan het gevolgen hebben voor de positie en de noodzaak van overheidsorganisatie.

1.2.2 Derde generatie burgerparticipatie

Ook de Nederlandse Rijksoverheid ziet burgerparticipatie steeds meer als een noodzaak voor een goed werkende democratie. Dit blijkt onder andere uit het Programma Burgerparticipatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). De kern van dit programma is om burgers te stimuleren een actieve bijdrage te leveren aan het publieke domein, door de mogelijkheden voor burgerparticipatie laagdrempeliger te maken (BZK, 2009: 1). De rol van het ministerie is om gemeenten hierin te ondersteunen en ‘best practices’ te delen. Één van de prioriteiten binnen het programma is het goed leren omgaan met burgerinitiatieven. Deze vorm van burgerparticipatie heeft betrekking op maatschappelijke initiatieven van burgers (BZK, 2009: 3). De bedoeling is dat steeds meer gemeenten en betrokken ministeries hiervoor een werkwijze invoeren. Hierbij gaat het erom dat de overheid faciliterend optreedt bij initiatieven van burgers, in plaats van de burgers probeert te betrekken bij het eigen beleid. De overheid wordt hierbij aanvullend in plaats van invullend (Oude Vrielink en Van de Wijdeven, 2011: 438). De nadruk en het initiatief liggen hierbij dus voornamelijk bij de burger (VNG en BZK, 2005). Daarom wordt er steeds meer gesproken over ‘overheidsparticipatie’ in plaats van burgerparticipatie. Dit wordt ook wel de derde generatie burgerparticipatie¹ genoemd. Hierbij speelt de overheid in op initiatieven van actieve burgers. Bij eerdere ‘generaties’ burgerparticipatie nam de overheid initiatief om een probleem in de samenleving op te lossen en werd de participatie van burgers mogelijk gemaakt. Bij derde generatie burgerparticipatie wordt onder andere deze ‘volgorde’ omgedraaid: de overheid volgt de ideeën van de burgers. Dit soort participatie past in de ontwikkelingen in de huidige samenleving, waarin burgers mondiger en actiever worden.

De gemeente Peel en Maas is een goed voorbeeld waarin zoveel mogelijk verantwoordelijkheid voor de fysieke leefomgeving aan de burgers gegeven wordt. De gemeente komt pas in beeld als burgers aangeven dit nodig te hebben (SCP, 2011: 121). In het coalitieprogramma van de gemeente staat verwoord dat de inwoners zelf richting geven aan de ontwikkeling van hun dorpen. Door middel van het dorpsoverleg stimuleren bewoners elkaar om hun initiatieven te realiseren. In tegenstelling tot een dorpsraad is het dorpsoverleg niet bedoeld als vertegenwoordigend orgaan, maar dient het ter ondersteuning van initiatieven van burgers (SCP, 2011: 122). In sommige gemeenten gaan bewoners in werkgroepen aan de slag met een specifiek thema, bijvoorbeeld de oprichting van een school of het realiseren van een dorpswinkel. De gemeente faciliteert het dorpsoverleg door middel van een vaste subsidie en geeft daarnaast adviezen als hier behoefte aan is (SCP, 2011: 123).

Derde generatie burgerparticipatie komt niet alleen naar voren op het gebied van de fysieke leefomgeving. Ook de jeugd- en gezinszorg heeft hiermee te maken. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (NMO) laat zich hierover uit in het rapport ‘Ontzorgen en normaliseren’ (2012). Hierin wordt geadviseerd dat het gezin en de sociale omgeving weer

¹ In dit onderzoek zullen de termen ‘derde generatie burgerparticipatie’, ‘burgerinitiatief’ en ‘maatschappelijk initiatief’ door elkaar worden gebruikt. Ze verwijzen echter allen naar dezelfde vorm, zoals gedefinieerd in paragraaf 1.3. In paragraaf 2.2 wordt meer uitleg gegeven over deze vorm van burgerparticipatie.

meer verantwoordelijkheid moeten krijgen voor de jeugdzorg. Op dit moment is de trend zichtbaar dat de jeugdhulpverlening steeds meer gespecialiseerd en gefragmenteerd is geraakt (NMO, 2012: 10). Dit belemmert de kracht van het gezin en haar sociale omgeving, waarbij de jeugdzorg onbetaalbaar en onbeheersbaar is geworden (NMO, 2012: 46). De NMO pleit ervoor dat een meer integraal werkende gezinscoach in kwetsbare gezinnen zoveel mogelijk taken oppakt. Dit zou leiden tot een structurele, maar minder ‘zware’ eerstelijns hulpverlening. Zo’n gezinscoach zou ouders kunnen helpen in de zorgverlening en zou hen kunnen stimuleren tot het activeren van de sociale omgeving, zoals familie en vrienden. Ook zou deze het contact tussen ouders en leerkrachten kunnen versterken. Op die wijze zouden de bestaande structuren zoveel mogelijk benut kunnen worden, zonder direct allerlei nieuwe instanties erbij te betrekken (NMO, 2012: 11). Zwaardere en gespecialiseerde hulpverlening zouden alleen indien nodig betrokken worden. De versterking van de sociale inbedding van kwetsbare gezinnen zou hierbij centraal staan. Het idee achter deze aanpak is dat het de gezinnen helpt om zelfredzaam te worden. Op deze wijze zou het zorgsysteem eenvoudiger kunnen worden en zouden de bestaande sociale structuren meer benut worden (NMO, 2012: 11). De rol voor overheden zou zijn om vanuit wijkteams samen te werken met Centra voor Jeugd en Gezin, huisartsen, politie en onderwijs. Gemeenten zouden op die wijze een voorwaardenscheppende rol spelen (NMO, 2012: 43).

Faciliteren van derde generatie burgerparticipatie komt ook naar voren als bijvoorbeeld bewoners vrijwillig een zwembad draaiende houden. Een voorbeeld hiervan is Zwembad De Bosberg in Swalmen, wat enkele jaren geleden gesloten dreigde te worden. De bewoners kwamen in actie, waarop de gemeente Swalmen de bewoners de mogelijkheid bood om een doorstart te maken met het zwembad. Sindsdien zijn er zo’n tweehonderd vrijwilligers actief om het zwembad open te houden (KNHM, 2012). Een ander voorbeeld is dat steeds meer ouderen het initiatief nemen om een woongroep op te richten. Een gemeente kan hierbij bijvoorbeeld faciliteren door begeleiding aan te bieden. Zo zijn er door de stadsregio Rotterdam twee bemiddelaars aangesteld die senioren helpen bij het vinden van de weg in alle regels en procedures (Stadsregio Rotterdam, 2008). De gemeente probeert daardoor de senioren te faciliteren bij hun initiatieven en zo nieuwe vormen van ouderenhuisvesting mogelijk te maken. Voor dit doel werden ook enkele bijeenkomsten georganiseerd met betrokken partijen, om mogelijk problemen op dit gebied aan te kaarten en op te lossen (Stadsregio Rotterdam, 2008).

1.2.3 De gemeenteraad

In dit onderzoek wordt specifiek ingezoomd op de gemeenteraad. De reden hiervoor is dat de lokale overheid dicht bij de burger staat en initiatieven van burgers zich vaak op dit niveau voordoen (De Graaf, 2009: 18). Op wijkniveau zijn de problemen vaak nog enigszins overzichtelijk en ‘behapbaar’ voor burgers, wat hen mogelijkheden biedt om een bijdrage te leveren aan de oplossing hiervan. Voorbeelden hiervan zijn het opzetten van een klasje voor huiswerkbegeleiding om taalachterstanden bij kinderen aan te pakken of het opknappen van een speeltuin in de buurt (Oude Vrielink en Verhoeven, 2011: 377). De problemen die zich voordoen op lokaal niveau spelen zich af in de directe leefomgeving van burgers, wat ertoe leidt dat ze zich wellicht sneller verantwoordelijk voelen dan op regionaal of landelijk niveau.

Door de opkomst van maatschappelijke initiatieven worden gemeenteraden gedwongen opnieuw over hun rol na te denken. Bij sommige raden leeft het idee dat de burger met hen wil concurreren in de volksvertegenwoordigende taak. Dit leidt er toe dat ze zich aarzelend of zelfs wantrouwend opstellen richting een initiatiefrijke burger (Derksen en Schaap, 2007: 73).

Toch zou er geen sprake hoeven te zijn van concurrentie. De participatieve democratie kan een aanvulling zijn op de representatieve democratie, waarbij burgerinitiatieven als schakel kunnen fungeren (WRR, 2005: 235)

Wanneer gemeenteraden ontdekken hoe ze hun verschillende rollen het beste kunnen invullen, kunnen ze goed inspelen op maatschappelijke initiatieven. Op die manier zou de kracht in de samenleving beter benut worden.

1.3 Probleemstelling

Deze overwegingen leiden tot de volgende probleemstelling:

Doelstelling: Het onderzoeken van de manier waarop de gemeenteraad invulling kan geven aan zijn kaderstellende, volksvertegenwoordigende en controlerende taak om derde generatie burgerparticipatie te faciliteren en het achterhalen van potentiële belemmeringen die weggenomen kunnen worden.

Vraagstelling: Op welke manier geeft de gemeenteraad invulling aan zijn kaderstellende, volksvertegenwoordigende en controlerende taak om derde generatie burgerparticipatie te faciliteren en welke specifieke belemmeringen doen zich voor?

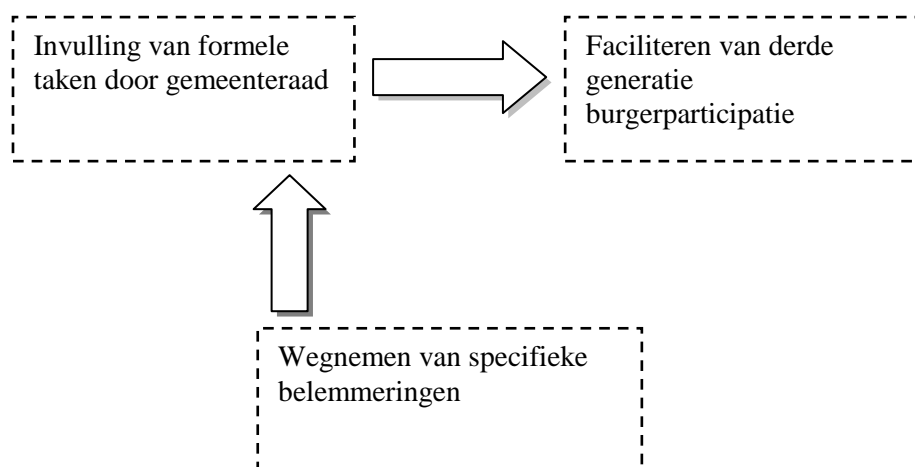
Deelvraag 1: Welke vormen van derde generatie burgerparticipatie komen in gemeenten voor?

Deelvraag 2: Op welke manier faciliteren gemeenten derde generatie burgerparticipatie?

Deelvraag 3: Hoe geeft de gemeenteraad invulling aan zijn kaderstellende, volksvertegenwoordigende en controlerende taak bij derde generatie burgerparticipatie?

Deelvraag 4: Zijn er specifieke belemmeringen die weggenomen kunnen worden om de gemeenteraad zijn verschillende rollen in te laten vullen?

In het volgende schema worden de causale relaties van dit onderzoek weergegeven:



Figuur 1.1

Dit onderzoek richt zich specifiek op het faciliteren van derde generatie burgerparticipatie. Derde generatie burgerparticipatie is een vorm van burgerparticipatie waarbij een (groep) burger(s) initiatief toont/tonen op een maatschappelijk terrein om een publieke taak te realiseren. De rol van de overheid hierbij kan divers zijn: van niets doen tot actief stimuleren.

Als de overheid ervoor kiest om derde generatie burgerparticipatie te faciliteren is de definitie van Oude Vrielink en Van de Wijdeven (2011: 440) over overheidsparticipatie passend: “Bij deze vorm participeert de burger niet in overheidsbeleid, maar speelt de overheid in op activiteiten van actieve burgers”. Edelenbos, De Hond en Wilzing (2008: 91) voegen hieraan toe dat de overheid wel in beeld komt, maar de burgers projecteigenaar van hun initiatief blijven. De overheid faciliteert hierbij dus slechts, waarbij ‘faciliteren’ diverse vormen kan aannemen. Dit komt in de hoofdstukken 2 en 3 van het onderzoek verder terug.

1.4 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

In de literatuur is er veel te vinden over burgerschap en dualisering. Vele onderzoeken gaan over de burger die mondiger wordt, mee wil praten en wat hier in de praktijk van terecht komt (Van Gunsteren, 2007: 12). Echter, specifieke onderzoeken over de rol van de gemeenteraad hierin zijn schaars. Door specifiek onderzoek te doen naar de verschillende rollen van de raad kunnen er mogelijk aanbevelingen geformuleerd worden om beter in te spelen op derde generatie burgerparticipatie. Elke rol heeft zijn eigen sterke en zwakke punten in het raakvlak met deze vorm van burgerparticipatie; dat is de reden dat in dit onderzoek de rollen uitgesplitst zijn.

Daarnaast kent de literatuur veel onderzoeken over interactieve beleidsvorming. Dit zijn processen die opgezet worden vanuit de overheid, waarbij burgers mogen meepraten en soms meebeslissen over maatschappelijke onderwerpen. Dit type burgerparticipatie wordt ook wel de tweede generatie burgerparticipatie genoemd. Er is veel geschreven over de wijze waarop overheden zich hierin het beste zouden kunnen opstellen, welke afspraken er gemaakt kunnen worden en waar de knelpunten liggen. Er is echter veel minder geschreven over derde generatie burgerparticipatie, waarbij het initiatief bij de burger ligt en de overheid hier hoogstens ondersteunend optreedt. Aangezien de rol van overheden sterk verschilt tussen vormen van tweede en derde generatie burgerparticipatie, is aanvullend onderzoek gewenst. Op deze manier kan dit onderzoek een waardevolle bijdrage leveren aan de wetenschap.

Ook de maatschappelijke relevantie van dit onderzoek is aan te tonen. Het is op dit moment vaak nog onduidelijk voor gemeenteraden hoe zij ondersteuning kunnen bieden aan derde generatie burgerparticipatie (Oude Vrielink en Van de Wijdeven, 2008: 439). Sommige raadsleden lopen hier zelf tegenaan, maar ook voor betrokken ambtenaren, wethouders of griffiers is de rol van de raad bij maatschappelijke initiatieven van burgers soms lastig te duiden. Dit is een gemis, aangezien de positionering van de raad veel effect kan hebben op het ‘succes of falen’ hiervan. Zeker als het gaat om het faciliteren van derde generatie burgerparticipatie is een positieve insteek van de (lokale) overheid essentieel. Het is belangrijk dat burgers het gevoel krijgen dat het nut heeft om iets met hun ideeën te doen. De positie die politici hebben kan hierbij goed van pas komen. Volksvertegenwoordigers zouden bij uitstek de personen kunnen zijn die dichtbij burgers staan en daarom zou een goede houding richting actief burgerschap handig zijn. Vaak vinden zowel politici als ambtenaren het belangrijk om een goede houding aan te nemen. Veelvoorkomende valkuilen die hierdoor

ontstaan zijn het overvragen van burgers en het creëren van teveel procedures en regels die vertragend en belemmerend werken (Oude Vrielink en Van de Wijdeven, 2008: 439). Wanneer raadsleden zouden weten hoe ze hun rollen op een goede manier kunnen invullen, zou dit een grote meerwaarde kunnen leveren aan een samenleving waarin burgers steeds meer verantwoordelijkheid nemen.

1.5 Aanpak onderzoek en leeswijzer

In dit onderzoek wordt de probleemstelling beantwoord aan de hand van vijf ‘cases’. Dit zijn gemeenten waarin voorbeelden van derde generatie burgerparticipatie voorkomen en waarbij zichtbaar gemaakt wordt wat de rol van de overheid hierin is. Hiervoor wordt bestaand materiaal over de cases geanalyseerd en worden diepte-interviews gehouden met diverse relevante personen binnen het gemeentelijke apparaat, bijvoorbeeld raadsleden en strategische ambtenaren. Ook worden burgers gevraagd naar hun mening over de gewenste en huidige rol van de gemeenteraad. De gemeenten die hiervoor onderzocht gaan worden zijn Venlo, Dordrecht, Almere, Deventer en Zwolle.

Hier volgt een beschrijving van de opbouw van het onderzoek. In hoofdstuk 2 wordt aan de hand van wetenschappelijke literatuur een theoretisch antwoord gegeven op de vraagstelling. De literatuur wordt hierbij gebruikt om een eigen betoog te schrijven. Vervolgens worden in hoofdstuk 3 de gebruikte onderzoeksstrategieën uiteengezet, waarna vanaf hoofdstuk 4 de empirische resultaten volgen. In hoofdstuk 9 worden hieruit conclusies getrokken die antwoord geven op de vraagstelling, waarna enkele aanbevelingen volgen voor de praktijk en voor vervolgonderzoek.

Hoofdstuk 2. Theoretisch kader

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een theoretisch antwoord gegeven op de probleemstelling van dit onderzoek:

Op welke manier geeft de gemeenteraad invulling aan zijn kaderstellende, volksvertegenwoordigende en controlerende taak om derde generatie burgerparticipatie te faciliteren en welke specifieke belemmeringen doen zich voor?

Hierbij wordt in de eerste plaats ingegaan op het begrip derde generatie burgerparticipatie. Vervolgens staan in paragraaf 2.3 de formele taken van de gemeenteraad centraal, waarbij de invloed van de dualisering en ontideologisering naar voren komt. Vervolgens wordt ingegaan op de rol van de raad bij burgerparticipatie. Dit mondt uit in mogelijke belemmeringen die de raad hierin kan ervaren.

2.2 Derde generatie burgerparticipatie

Zoals in hoofdstuk 1 al naar voren kwam, ligt bij de derde generatie burgerparticipatie het initiatief bij de burgers. De rol van de overheid is om faciliterend op te treden en de initiatieven van burgers de ruimte te geven (Oude Vrielink en Van de Wijdeven, 2011: 438). De eerste en tweede generatie burgerparticipatie zijn niet verdwenen, maar de derde generatie is een nieuwe vorm die naast de andere vormen voorkomt.

De eerste generatie burgerparticipatie bestaat sinds de jaren '60 en heeft betrekking op inspraak: het recht van burgers om formeel te reageren op voorgenomen besluiten. In het begin van de jaren '90 ontstond de tweede generatie: interactieve beleidsvorming. Hierdoor konden burgers via informele kanalen op een vroeg moment in het beleidsproces meepraten (Edelenbos et al., 2008: 90). Het grote verschil tussen de derde generatie en de oudere generaties is dat bij de derde het initiatief bij de burgers ligt. Het gaat daarbij meestal om 'zelf doen' in plaats van 'meepraten' of 'meebeslissen' (Oude Vrielink en Van de Wijdeven, 2011: 440). Zo zijn er burgers die een container bij een speeltuin regelen, zodat de omwonende kinderen hierin hun speelgoed op kunnen bergen. In andere gevallen bieden voedselbanken goedkope maaltijden aan of zijn burgers gezamenlijk op zoek naar duurzame initiatieven. Ook zijn er voorbeelden waarbij mensen zich inzetten om conflicten in de buurt op te lossen zonder tussenkomst van de politie (WRR, 2012: 48). Daarnaast zijn er initiatieven waarbij burgers zich tegen plannen van beleidsmakers richten, zoals het verdwijnen van een zwembad of het instellen van een uitlaatverbod voor honden (WRR, 2012: 47).

Dit soort initiatieven vraagt om een andere houding van de overheid. Hierbij zou het proces niet meer tot in details vastgelegd worden, binnen de kaders van bureaucratische besluitvorming, zoals eerder wel gebeurde bij participatieprocessen. Het is juist de bedoeling dat de overheid zich zoveel mogelijk afzijdig houdt (Oude Vrielink en Verhoeven, 2011: 383).

Aan de derde generatie burgerparticipatie ligt de veronderstelling ten grondslag dat burgers het beste weten wat hun directe leefomgeving nodig heeft en dat zij capabel zijn om hier zelf een bijdrage aan te leveren (De Graaf, 2009: 19). Daarnaast creëert het draagvlak voor beleid en het past bij het idee dat de overheid zich terugtrekt vanwege bezuinigingen (Meerhof,

2011: 477). Tot slot zou het een bijdrage kunnen leveren aan het verkleinen van de vermeende kloof tussen overheid en burgers (Van Gunsteren, 2007: 34). Voor de overheid zijn vertrouwen, betrokkenheid, waardering en een besef van afhankelijkheid richting de burgers bij burgerinitiatieven belangrijke begrippen. De overheid wordt uitgedaagd om de controle gedeeltelijk los te laten (Fraanje, 2011: 483). Toch hebben overheidsinstanties niet altijd vertrouwen in de burger, omdat in hun beleving de burgers soms teveel ongeïnformeerd zijn en vanwege het feit dat ze zich snel laten meeslepen door de waan van de dag (Van Gunsteren, 2007: 30). Daarnaast blijkt in de praktijk dat niet alle burgers automatisch in actie komen.

2.3 De rollen van de gemeenteraad

De formele taken van de gemeenteraad zijn uit te splitsen in drie taken: de kaderstellende, volksvertegenwoordigende en controlerende taak (Derksen en Schaap, 2007: 58).

De kaderstellende taak houdt in dat de raad de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid bepaalt. Een belangrijk onderdeel binnen deze rol is het stellen van financiële kaders voor het college. De raad heeft hiervoor financiële en regelgevende bevoegdheden. Hiernaast hebben raadsleden het recht van initiatief en amendement. Dit betekent dat ze een voorstel kunnen doen om een gemeentelijk beleidsplan of besluit te wijzigen. Daarnaast hebben raadsleden het recht op ambtelijke bijstand (Derksen en Schaap, 2007: 58). De kaders die ze hiermee creëren geven duidelijkheid aan het college wat de raad van hem verwacht. Dit maakt dat de kaderstellende taak veel invloed heeft op de relatie tussen de raad en het college. Bij te nauwe kaders kan het college zich betutteld voelen, terwijl te ruime kaders het college weinig duidelijkheid geven op de punten waarop achteraf beoordeeld wordt.

Bij de volksvertegenwoordigende taak gaat het om de relatie tussen de raad en de samenleving: de representatie van de burgers. Het is belangrijk dat raadsleden weten welke belangen en meningen in de gemeente leven, zodat deze dan meegenomen kunnen worden in het beleid. Daarmee heeft de volksvertegenwoordigende taak invloed op de kaderstellende taak, doordat de wensen van de burgers in de richting van het beleid meegenomen kunnen worden: de kaderstelling. Dit kan informeel via opgevangen signalen door raadsleden uit de samenleving, maar ook via formele interactieve beleidsvorming (Derksen en Schaap, 2007: 43).

De controlerende taak van de raad betekent dat de raad controle houdt over het tempo en de wijze waarop de vastgestelde doelen van het college behaald worden. De raad kan hiervoor een onderzoek instellen of een interpellatie houden (Neelen et al., 2005: 98). Daarnaast kan de raad een beroep doen op een onafhankelijke rekenkamer. Het is echter ook mogelijk dat de raad een eigen rekenkamerfunctie raad instelt. Hoewel dit de onafhankelijkheid van de uitspraken kan benadelen, is het voordeel hiervan dat er meer kennis van de gemeente beschikbaar is (Derksen en Schaap, 2007: 58). De kaderstellende en controlerende taak hebben dus veel met elkaar te maken. Wanneer er van te voren duidelijke kaders gesteld worden en er een heldere richting aangegeven wordt in het beleid, is het eenvoudig om hier achteraf op te toetsen.

2.3.1 Dualisering en ontideologisering: nieuwe rol voor de raad

Één van de belangrijkste doelstellingen van de dualisering was om het politieke primaat en daarmee de volksvertegenwoordigende taak van de gemeenteraad te versterken (Denters et al.,

2008: 59). Zo mag de raad sinds de dualisering de vergaderagenda zelf bepalen. Vaak wordt dit door een presidium bepaald: een commissie uit de raad. Het presidium bepaalt wanneer en hoe voorstellen van de raad of het college behandeld worden (Neelen, Rutgers en Tuurenhout, 2005: 99). De raad heeft als taak om de wensen en voorkeuren van burgers zoveel mogelijk mee te nemen in de politiek-bestuurlijke agenda. Burgers kunnen bij de raad terecht om hun wensen kenbaar te maken (Denters et al., 2008: 61). Het primaat van het bestuur ligt sinds de dualisering heel duidelijk bij het college van B&W (Denters et al., 2008: 66). De dualisering heeft ook een scherpere scheiding tussen de raad en het college tot stand gebracht. Zo mogen wethouders geen lid meer zijn van de gemeenteraad. Op die manier zouden raadsleden zich niet meer als medebestuurder, maar als ‘echte volksvertegenwoordiger’ op gaan stellen (Derksen en Schaap, 2007: 58). Daarnaast hebben gemeenteraden een eigen griffier gekregen, die niet voor het college werkt (Derksen en Schaap, 2007: 59).

Naast de dualisering heeft ook de vermeende ontideologisering van de samenleving invloed op de rol van de raad (Denters et al., 2008: 62). Door sommigen wordt gesteld dat de ideologische tegenstellingen tussen politieke partijen verzwakken. Dit heeft ook gevolgen voor de relatie tussen de raadsleden en de burgers. Waar laatstgenoemden eerder hun keuze konden baseren op hun politieke voorkeur, is dit nu lastiger geworden, doordat de scheidslijnen tussen de partijen vager zijn geworden. Hierdoor wordt niet alleen hun keuze lastiger, maar wordt ook de band tussen kiezer en gekozene minder sterk (Denters et al., 2008: 62). Een andere oorzaak voor deze ontwikkeling is dat partijen elkaar meer dan ooit nodig hebben om een coalitie te vormen, doordat het partijensysteem gefragmenteerd is. Dit dwingt de partijen soms om concessies te doen op hun ideologische standpunten (Denters et al., 2008: 62). Een oplossing die hiervoor vaak genoemd wordt is het versterken van de persoonlijke band tussen de raadsleden en de burgers. Het is belangrijk dat raadsleden weten wat er leeft, zodat ze hierop in kunnen spelen. De volksvertegenwoordigende taak van de raad zou daarmee versterkt worden. Dit kan op een aanbodgestuurde wijze, waarbij het raadslid de burgers uitnodigt te participeren op de bestaande beleidsagenda, of op een vraaggestuurde wijze, waarbij de burger zelf onderwerpen kan aandragen (Denters et al., 2008: 65). De aanbodgestuurde wijze sluit aan bij de tweede generatie burgerparticipatie, de vraaggestuurde wijze bij de derde generatie. Bij de vraaggestuurde wijze verandert de positie van de raad als spreekbuis van de burger.

2.3.2 De rol van de raad bij derde generatie burgerparticipatie

Door de opkomst van de derde generatie burgerparticipatie staat de raad voor de uitdaging om opnieuw invulling te geven aan zijn verschillende rollen. De raad wordt steeds minder ‘de onmisbare schakel’ tussen de burger en het college. Doordat burgers vaker zelf initiatieven tonen richting het college, lijkt de rol van de raad te veranderen. ‘Het vertegenwoordigen van het volk’ krijgt opeens een andere inhoud als de burgers zelf in actie komen om maatschappelijke problemen op te lossen (Denters et al., 2008: 67).

In deze paragraaf wordt ingegaan op de wijze waarop de raad invulling kan geven aan zijn formele taken. Hier worden in de literatuur verschillende manieren voor genoemd. Bij deze vertaling van de drie rollen van de raad bij de derde generatie burgerparticipatie worden alle aspecten genoemd uit het begin van paragraaf 2.3, waar de drie rollen uiteen gezet zijn.

Met betrekking tot de *kaderstellende taak* kan de raad bijvoorbeeld in de financiële kaderstelling een bijdrage leveren aan derde generatie burgerparticipatie. Hierbij gaat het

erom dat in de gemeentebegroting ruimte wordt gemaakt om een financiële bijdrage te leveren aan initiatieven van burgers. Dit zou dan los moeten staan van een budget voor participatieprocessen, aangezien dit wijst op de tweede generatie burgerparticipatie. Het zou dus een budget zijn waarvan de concrete invulling op voorhand nog niet vaststaat, aangezien de raad van tevoren niet kan weten met welke initiatieven burgers zullen gaan komen (WRR, 2005: 228). Wel kan de raad van tevoren kaders of randvoorwaarden formuleren waaraan een initiatief moet voldoen om subsidie te ontvangen.

Een andere mogelijkheid voor de gemeenteraad om invulling te geven aan de kaderstellende taak is door in gemeentelijk beleid ruimte te geven aan initiatieven van burgers. Het recht van amendement zou wellicht benut kunnen worden bij een beleidsplan dat derde generatie burgerparticipatie benadeelt. Zo zou de raad een voorstel tot wijziging of een initiatief kunnen aannemen om knellende regelgeving te verminderen of af te schaffen. Deze deregulering wordt door de WRR (2005: 209 en 228) als advies aangegeven. Het recht op ambtelijke bijstand zou benut kunnen worden om burgers te helpen in het realiseren van hun initiatieven. Zo zou een initiatievenmakelaar vanuit de ambtelijke organisatie zich bezig kunnen houden met het faciliteren van maatschappelijke initiatieven (Greenwish, 2012).

Op deze wijze kan de raad zich richten op de hoofdlijnen van beleid, waarmee er beleidsruimte ontstaat. In de kaderstelling komt daarmee niet zozeer de nadruk op details te liggen, waardoor er meer mogelijkheden zijn voor burgers om hun initiatieven te realiseren. Dit maakt het uitnodigend voor actieve burgers om hun verantwoordelijkheid te nemen. Echter, het stellen van ruime kaders vraagt van de gemeenteraad om meer los te laten aan de burgers.

Ook vanuit de *volksvertegenwoordigende taak* kan de raad een bijdrage leveren aan derde generatie burgerparticipatie. Zo noemen Verhoeven en Tonkens (2011: 434) dat het belangrijk is om zichtbaar betrokken te zijn bij de initiatiefnemers. Dit zou bij initiatiefnemers een gevoel van waardering creëren, wat zowel een positief gevolg zou hebben voor hun inzet, als voor hun beeld over de gemeenteraad. Op deze wijze gaan ze de overheid zien als ‘partner’ in het oplossen van een maatschappelijk probleem.

Zoals eerder al benoemd lijkt derde generatie burgerparticipatie afbreuk te doen aan de volksvertegenwoordigende taak. De burgers zouden de raad niet meer nodig hebben als volksvertegenwoordiger (Derksen en Schaap, 2007: 73). Toch kan de raad deze rol juist goed uitoefenen door gebruik te maken van de initiatieven van burgers. Juist daaruit kan hij opmaken wat er leeft en kan hij dit doorvertalen in het gemeentelijk beleid (WRR, 2005: 235). Dit betekent bijvoorbeeld dat als burgers in diverse wijken initiatieven ontplooien om zelf de veiligheid te verbeteren, bijvoorbeeld door zelf te patrouilleren, de raad hieruit zou kunnen afleiden dat er meer aandacht vereist is voor het verbeteren van de veiligheid in de gemeente. Op die manier dient de derde generatie burgerparticipatie als ‘signaalfunctie’: het laat zien wat burgers belangrijk vinden en waar extra aandacht vereist is. Om vervolgens niet de initiatieven van burgers teniet te doen, zou de raad aanvullend beleid kunnen uitoefenen, door aan te sluiten bij deze initiatieven (WRR, 2005: 235).

Ook is het belangrijk dat de raad de rechtvaardigheid en rechtsgelijkheid in de gaten houdt en voorkomt dat de meeste aandacht en het meeste geld naar de meest initiatiefrijke burgers gaat (WRR, 2005: 235). Ook dit heeft betrekking op de volksvertegenwoordigende taak, omdat het hierbij gaat om het waarborgen van de belangen van ‘zwakkere’ groepen burgers. Hiervoor is het nuttig dat het college genoeg informatie aanlevert om de raad hierin tot dienst te zijn (WRR, 2005: 234).

Ten slotte liggen er voor de raad ook handvatten in de *controlerende taak* bij het omgaan met derde generatie burgerparticipatie. De benoemde aspecten van deze rol in paragraaf 2.2 zijn moeilijk toe te passen op derde generatie burgerparticipatie, omdat deze voornamelijk

betrekking hebben op de controle van de raad op de uitvoering van het beleid door het college. Derde generatie burgerparticipatie is over het algemeen juist niet iets wat vastgelegd kan worden in een collegeprogramma, omdat het gaat om initiatieven van burgers en niet om beleid van het college. Daarom is de controle van de raad op het college in die zin minder relevant. Wel kan de raad controle houden op het naleven van de financiële kaders door het college, die betrekking hebben op ruimte voor burgerinitiatieven (WRR, 2005: 228). Wat daarnaast relevant is binnen deze rol is de controle van de raad op burgers. Zo geeft de WRR (2005: 233) aan dat het passend is dat de raad zich in de controle beperkt tot de hoofdlijnen en zich niet teveel bemoeit met de initiatieven van de burgers. Essentieel hiervoor is dat de raad vertrouwen heeft in de burger. Van Gunsteren (2007: 60) bevestigt dit en voegt hieraan toe dat een gebrek aan vertrouwen zou kunnen leiden tot directe, detaillistische controle.

2.3.3 Vormen van faciliteren bij derde generatie burgerparticipatie

Ook buiten deze formele taken kan de raad keuzes maken in het invullen van zijn rol bij derde generatie burgerparticipatie.

Sommige keuzes sluiten aan bij de eerder benoemde invulling van de formele taken. Uit de literatuur blijkt dat de overheid, en daarmee ook de raad, voornamelijk een faciliterende houding aan zou moeten nemen. Faciliteren is een ruim begrip en kan op verschillende wijzen en op verschillende momenten tot uiting komen. Zo kan de raad in het uitdenken van een initiatief faciliteren, maar ook in een latere fase. Daarnaast zijn er verschillende vormen van faciliteren mogelijk.

Zo is het mogelijk om *financieel* te faciliteren, door het beschikbaar stellen van een budget waar initiatiefnemers aanspraak op kunnen maken of het helpen van de initiatiefnemers om buiten de overheid geld te verwerven (Verhoeven en Tonkens, 2011: 10).

Faciliteren kan ook *instrumenteel*, door het aanbieden van bepaalde handvatten die burgers kunnen helpen bij het realiseren van hun initiatief. Een voorbeeld hiervan is een initiatievenmakelaar, waar burgers met ideeën terecht kunnen. Zo iemand zou burgers kunnen helpen bij het realiseren van hun initiatief. Andere voorbeelden hiervan zijn wijkmanagers die een schakel vormen tussen bewoners en de gemeente. Zo'n manager ondersteunt de burgers bij hun initiatieven, wijst hen de weg naar relevante organisaties en probeert juridische en andere obstakels weg te nemen (Gemeente Deventer en Raster Welzijn, 2011: 11).

Faciliteren heeft ook een *sociaal* aspect. Dit komt terug in de eerder benoemde volksvertegenwoordigende taak: het tonen van betrokkenheid door de raad. Hierbij hoort ook dat de raad burgers aanmoedigt en hen stimuleert om hun persoonlijke kwaliteiten en vaardigheden in te zetten. Daarbij kan de raad extra inzetten op de zwakkere groepen in de gemeente: het *toerusten* van de initiatiefnemers (Oude Vrielink en Van de Wijdeven, 2011: 446).

Verder kan de raad burgers die initiatief tonen met elkaar *verbinden*, zodat ze gezamenlijk tot oplossingen kunnen komen, wat ook wel 'het vitaliseren van de gemeenschap' genoemd wordt (Oude Vrielink en Van de Wijdeven, 2011: 448). Een bijkomend voordeel hiervan is ook dat mogelijke bezwaren vanuit andere betrokkenen voorkomen worden, doordat het plan door meerdere burgers gedeeld wordt. Ook het openstellen van het *gemeentelijk netwerk* is een vorm van faciliteren (WRR, 2012: 75). Dit betekent dat de raad initiatiefnemers in contact zou kunnen brengen met diverse sleutelpersonen binnen en buiten de gemeente die behulpzaam zouden kunnen zijn voor het realiseren van het initiatief. Formele en informele netwerken blijken voor burgerinitiatieven van groot belang te zijn (WRR, 2012: 75).

Tot slot zou faciliteren ook een *juridisch* of *bureaucratisch* aspect kunnen hebben. Hierbij zou de raad door het verlichten van regeldruk en het wegnemen van bureaucratische

belemmeringen ook initiatieven kunnen faciliteren (WRR, 2005: 233). Dit werd ook al eerder genoemd in de kaderstellende taak.

2.4 Belemmeringen en knelpunten

Raadsleden kunnen zelf ook diverse belemmeringen ervaren in het faciliteren van maatschappelijke initiatieven. Dit kan te maken hebben met spanningen rondom hun eigen (volksvertegenwoordigende) rol of tegenstrijdige belangen. Het kan ook voorkomen dat burgers met initiatieven komen die wel het algemeen belang dienen, maar niet goed passen in het gemeentelijk beleid of in plannen van de individuele politieke partijen. Dit kan een spanning opleveren voor raadsleden tussen het gelijk behandelen van actieve burgers en het nastreven van de eigen partijbelangen. In de komende paragrafen worden deze belemmeringen en spanningen verder uitgewerkt.

2.4.1 Spanning tussen representatieve en participatieve of associatieve democratie

Bij het faciliteren van maatschappelijke initiatieven is er een spanning tussen de verschillende soorten democratieën te herkennen. Onze huidige samenleving kent een representatieve democratie, ook wel indirecte democratie genoemd. Op alle overheidslagen is er een volksvertegenwoordiging die voor een aantal jaren namens de burgers mag spreken en handelen. Op lokaal niveau is dat de gemeenteraad (Edelenbos et al., 2008: 90). De representatieve democratie is afhankelijk van het vertrouwen in volksvertegenwoordigers en een gepaste afstand tussen de kiezer en gekozenen (WRR, 2012: 164).

Naast deze representatieve democratie bestaat er ook een participatieve, directe democratie. Burgerinitiatieven zijn hier een vorm van en leveren daarmee vanuit de participatieve democratie een bijdrage aan de bestaande representatieve democratie (Edelenbos et al., 2008: 90). Daarnaast bestaat er ook een associatieve democratie, ook wel ‘doe-democratie’ genoemd. Deze komt ook naar voren op het gebied van derde generatie burgerparticipatie, omdat hierbij nog meer ruimte voor is voor burgers. De lokale expertise van burgers wordt hierin vooral gewaardeerd, wat hen als ‘spelers’ extra waardevol maakt (WRR, 2012: 168). Bij burgerparticipatie is er een dubbelrol voor burgers: zowel regeren als geregeerd worden. De volksvertegenwoordigende instituten moeten daardoor een weg vinden in de balans tussen sturen en loslaten (WRR, 2012: 165).

Hoewel de participatieve en associatieve democratie een aanvulling zouden kunnen zijn, worden ze soms in de praktijk toch als een bedreiging ervaren. Gemeenteraden vrezen dat hun bestaan overbodig wordt en soms gaan burgers inderdaad twijfelen aan het nut van politici. De rol van de politiek lijkt procedureler te worden, minder gestuurd vanuit ideologische beginselen (Van Gunsteren, 2007: 41). Er wordt soms zelfs gesteld dat de parlementaire partijendemocratie in Nederland ongeschikt zou zijn in een samenleving waarin burgerparticipatie steeds meer tot uiting komt. Raadsleden zouden meer bezig zijn met het sturen van het proces en minder ruimte krijgen om hun politieke voorkeur tot uiting te brengen (Van Gunsteren, 2007: 93). Daarnaast voelen politici spanningen op het gebied van de representativiteit van de actieve burgers. Vaak is er maar een specifieke groep die initiatief toont. Tot slot zijn initiatieven over het algemeen afhankelijk van enthousiaste trekkers. Raadsleden vragen zich daardoor af wat ze moeten doen als deze trekkers verdwijnen (WRR, 2012: 168).

Deze politieke spanning kan dus een negatieve invloed hebben op het faciliteren van maatschappelijke initiatieven.

Het is lastig om met deze spanning om te gaan. Er liggen namelijk grote vragen aan ten grondslag, zoals: ‘Moet de gemeenteraad minder vanuit ideologische beginselen gaan opereren?’ en ‘Zou de raad zich bij derde generatie burgerparticipatie voornamelijk moeten opstellen als procesbegeleider en zich bezig moeten houden met het scheppen van randvoorwaarden?’. Deze belemmering is dus niet zomaar op te lossen en vraagt om een herbezinning op de representatieve democratie. In de literatuur worden hier geen concrete aanknopingspunten voor gegeven. Wellicht zou het helpen als raadsleden gestimuleerd worden zich op een positieve manier op te stellen tegenover burgerinitiatieven en hen te laten zoeken naar mogelijkheden om deze te faciliteren. Op die manier verdwijnt de vertegenwoordigende rol van de raad niet, maar verandert deze slechts.

2.4.2 Verschillende manieren van denken

Een andere belemmering die raadsleden ervaren in het omgaan met burgerinitiatieven is een verschil in denkwijze. In de samenwerking tussen raadsleden en burgers blijkt vaak dat ze een verschillende logica hanteren. Zo redeneren burgers over het algemeen vanuit een ‘vraaglogica’, terwijl raadsleden meer vanuit een institutionele of systeemlogica denken (WRR, 2005: 115). Dit houdt in dat burgers bedenken wat er nodig is in hun omgeving, terwijl raadsleden vaak denken vanuit bestaand beleid, randvoorwaarden en regelgeving. Zo proberen overheden versplintering van beleid en ongelijke behandeling te voorkomen. Wanneer burgerinitiatieven actief worden gefaciliteerd, wordt de kans hierop groter. Dit kan ertoe leiden dat raadsleden enigszins huiverig zijn richting het ‘benutten’ van burgerinitiatieven. Ook kunnen de overheidsstructuren log en onveranderlijk overkomen. Soms komt dit doordat er onduidelijkheid is over de vraag onder welke afdeling een initiatief past. Overheden zijn heel vaak bezig met de taak-, verantwoordelijkheids- en budgetverdeling, waardoor het soms lang duurt voordat er actie ondernomen wordt. Ook leidt dit ertoe dat overheidsorganisaties ontoegankelijk overkomen, waardoor burgers niet weten waar ze terecht moeten (WRR, 2012: 105). Een ander knelpunt kan zijn dat raadsleden jargon gebruiken dat niet aansluit bij de leefwereld van burgers. Dit kan naast verwarring ook een gevoelsmatige kloof veroorzaken (WRR, 2005: 115). Verder beschikken burgers over andere kennis dan raadsleden. Zo hebben burgers niet zozeer professionele, maar wel praktische kennis. Wanneer overheden dit niet voldoende beseffen, zullen ze burgers niet snel als ‘expert’ aanduiden. Dit kan ertoe leiden dat overheden burgers niet genoeg serieus nemen (WRR, 2012: 100). Daarnaast kan er een probleem ontstaan wanneer de verwachtingen van de verschillende partijen uiteen lopen. Burgers hopen vaak dat de overheid hun ideeën overnemen. Tegelijkertijd streven overheden vaak naar het vergroten van draagvlak voor hun beleid of het uitbesteden van taken in het kader van bezuinigingen (WRR, 2012: 101). Verder richten beleidsmakers zich vaak meer op formele processen, wat hen minder flexibel maakt dan de burger vaak zou willen (WRR, 2012: 101). Tegelijkertijd zijn ook de actieve burgers niet altijd even toegankelijk. Zo creëren bepaalde burgerstructuren na enige ervaring een bepaald soort professionaliteit, wat onervaren burgers kan afschrikken (WRR, 2012: 111). Aan de andere kant kan een gebrek aan structuur bij actieve burgers het risico creëren dat overheden niet meer weten wie de juiste gesprekspartner is (WRR, 2012: 111).

Om deze belemmering te beperken is het belangrijk dat raadsleden in de eerste plaats beseffen dat dit verschil in logica bestaat. Vervolgens kunnen ze proberen zich aan te passen aan de leefwereld van burgers (WRR, 2005: 116). Dit vraagt ook vertrouwen in de praktische expertise van burgers. Tegelijkertijd is ook vanuit de kant van de burgers meer begrip nodig.

2.4.3 Spanning tussen rechtsgelijkheid en toerusting

Een andere bestuurlijke spanning die raadsleden kunnen ervaren bij het omgaan met derde generatie burgerparticipatie is die tussen gelijke behandeling van actieve burgers en extra toerusting voor burgers die dat nodig hebben. Wanneer overheden proberen zoveel mogelijk rechtsgelijkheid na te streven, proberen ze dit vaak na te streven door allerlei regels en kaders vast te stellen. Op die wijze zou een gelijke behandeling gewaarborgd worden, ook bijvoorbeeld met betrekking tot het omgaan met initiatieven van burgers. Die regels kunnen echter nadelige gevolgen hebben voor het zelfoplossende vermogen van burgers, doordat het de ruimte voor hun initiatieven beperkt (WRR, 2005: 117).

Tegelijkertijd hebben sommige burgers meer financiële, sociale of instrumentele hulp nodig voor het realiseren van hun initiatieven. Er zijn actieve burgers die ideeën hebben voor de oplossing van een maatschappelijk probleem, maar dit niet zelfstandig kunnen aanpakken. In dat geval zouden raadsleden als tussenpersoon kunnen fungeren door burgers te verwijzen naar relevante contactpersonen binnen en buiten de gemeentelijke organisatie. Als ieder initiatief op dezelfde wijze wordt behandeld, ontstaat het risico dat lager opgeleide of minder initiatiefrijke burgers worden benadeeld. Om hiermee rekening te houden, is het soms noodzakelijk om deze groepen extra aandacht te geven (WRR, 2005: 136). Deze extra hulp, stimulans en aanmoediging voor de zwakkere groepen in de gemeente wordt ook wel toerusting of empowerment genoemd (Oude Vrielink en Van de Wijdeven, 2011: 446).

2.4.4 Omgaan met botsende belangen

Een andere mogelijke spanning die kan optreden voor raadsleden heeft betrekking op het bewaken van het algemeen belang. Initiatieven van burgers komen meestal vanuit een bepaalde groep burgers en behartigen over het algemeen vooral de belangen van deze groep. Het kan zo zijn dat deze belangen tegenstrijdig zijn aan de belangen van andere groepen burgers op hetzelfde fysieke of sociale terrein. Overheden zouden niet alleen de rechtsgelijkheid, maar ook het algemeen belang in de gaten moeten houden. Daarom zouden raadsleden ervoor moeten waken zich teveel en te gedetailleerd met bepaalde burgerinitiatieven bezig te houden. Het kan gaan lijken op cliëntelisme als raadsleden de belangen van individuele burgers persoonlijk gaan behartigen.

Ook kan het voorkomen dat initiatieven van burgers goed passen in de programma's van specifieke politieke partijen. In zo'n geval kan een raadslid het initiatief meenemen als idee voor het eigen beleid, maar moet hij daarbij opletten dat hij het initiatief van de burger niet overneemt of 'voor de voeten gaat lopen'. Daarnaast kan een initiatief van burgers ook meer of minder passen binnen het collegeprogramma, het beleid van de gemeente. De vraag is of initiatieven hier altijd aan getoetst worden en wat er gebeurt als dit niet goed overeenkomt. Als de burgers iets willen wat wel het algemeen belang dient, maar niet in het collegeprogramma past, komt de vraag naar boven of de vrijheid van burgers bovenaan blijft staan, of dat de gemeente hier toch ingrijpt en deze vrijheid gedeeltelijk inperkt (WRR, 2005: 117).

Tegelijkertijd is er vaak niet zo'n duidelijke scheidslijn aan te brengen tussen algemene en individuele belangen. Sommige burgerinitiatieven zijn aanvullend aan bestaande initiatieven en streven daarmee meerdere belangen na. Zo kan dit voorkomen op wijkniveau, waar veel problemen met elkaar zijn verbonden (WRR, 2005: 122). Leefbaarheidsproblemen zoals (gevoel van) onveiligheid op straat, groepering van werklozen in een buurt, weinig sociale cohesie, overlast door zwerfafval of drugsgebruik zijn vaak met elkaar verweven.

2.5 Reflectie op de literatuur

Er is in de literatuur veel te vinden over de diverse generaties burgerparticipatie en maatschappelijke ontwikkelingen rondom burgerschap. Ook is er veel geschreven over de dualisering en de gevolgen daarvan voor de positie van de gemeenteraad. Daarnaast zijn er diverse onderzoeken die iets zeggen over de gewenste houding van overheden ten opzichte van burgers bij derde generatie burgerparticipatie. Hieruit komt echter nog niet altijd even concreet naar voren hoe de raad zich zou kunnen opstellen. Er is veel geschreven over de spanning rondom de volksvertegenwoordigende taak en hieruit komt meestal naar voren dat deze rol verandert. Toch wordt nog niet helemaal duidelijk wat deze verandering dan betekent. Hetzelfde geldt voor de kaderstellende taak: de raad zou zich bij burgerinitiatieven vooral daar mee bezig moeten houden, maar het is onduidelijk welke kaders er dan gesteld moeten worden. Dit houdt er waarschijnlijk mee verband dat elk burgerinitiatief anders is en de raad niet bij elk initiatief dezelfde rol in zou moeten nemen. Het is aannemelijk dat de literatuur over dit onderwerp daarom niet zulke concrete handvatten aanreikt.

Daarnaast is er over derde generatie burgerparticipatie nog niet zoveel bekend als over de eerdere generaties burgerparticipatie. Er zijn diverse onderzoeken gedaan naar de gevolgen van interactieve beleidsvorming en andere participatietrajecten. Er is al wel veel informatie over informele burgerinitiatieven, maar de gevolgen van de houding van overheden op burgerinitiatieven op de lange termijn zijn nog niet zo bekend.

2.6 Verwachtingen

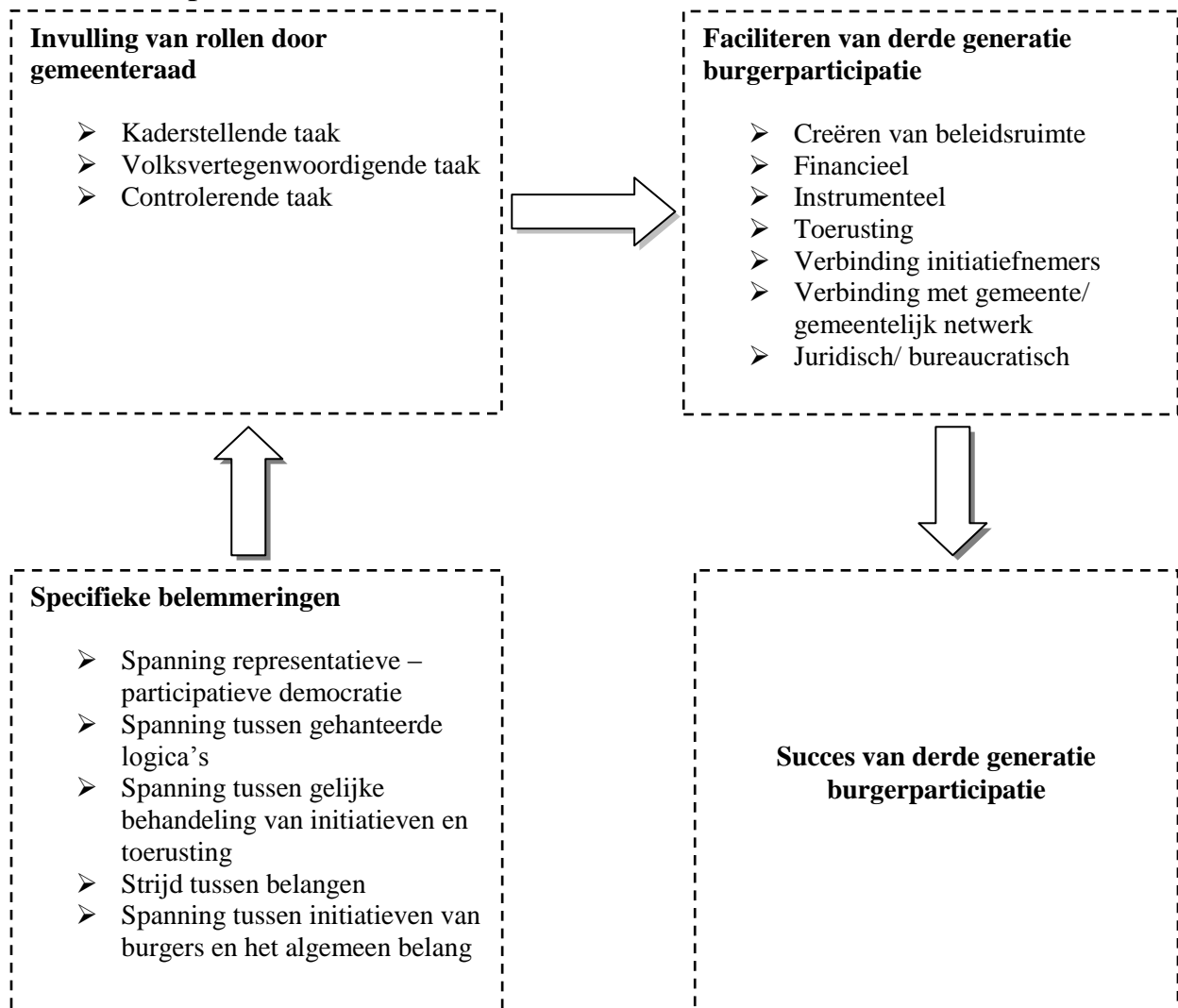
Op basis van deze theoretische inzichten is de verwachting dat de gemeenteraad nog veel te leren heeft over het faciliteren van derde generatie burgerparticipatie. De raad moet leren om los te laten en gepaste afstand te houden. Dit lijkt te wijzen op een passieve rol voor de raad en kan betekenen dat de raad in de praktijk ‘niets’ doet. Tegelijkertijd wordt er soms wel actie verwacht vanuit de faciliterende rol, zoals het verbinden van initiatiefrijke burgers, het bieden van een budget en het zichtbaar betrokken zijn. Daarbij is het werken aan een persoonlijke band met burgers aan te raden, omdat daardoor het onderlinge vertrouwen zal groeien. Tot slot ligt er een taak voor de raad om de rechtsgelijkheid te waarborgen.

Er kunnen zich diverse belemmeringen en knelpunten voordoen, bijvoorbeeld rondom botsende belangen van diverse groepen burgers of de spanning tussen gelijke behandeling van initiatieven en toerusting van zwakkere groepen in de gemeente.

Verder is het een uitdaging voor raadsleden om te leren omgaan met de spanning tussen de representatieve en participatieve democratie en om zich niet overbodig te gaan voelen. Ook kunnen er misverstanden of belemmeringen ontstaan tussen raadsleden en burgers, doordat ze denken en handelen vanuit verschillende logica's. Dit levert raadsleden genoeg uitdagingen in het omgaan met derde generatie burgerparticipatie.

In de komende empirische hoofdstukken zullen deze verwachtingen getoetst worden.

2.7 Conceptueel model



Figuur 2.1

In bovenstaande figuur zijn de causale relaties tussen de onafhankelijke en afhankelijke variabele uit de probleemstelling schematisch weergegeven. Hierin zijn de opgedane inzichten vanuit de theorie meegenomen, waaronder de uitsplitsing van de diverse vormen van faciliteren en de diverse belemmeringen die raadsleden tegen kunnen komen in het faciliteren van derde generatie burgerparticipatie. Aan de hand van dit model worden de belangrijkste variabelen in het volgende hoofdstuk meetbaar gemaakt. In het model is een extra causale relatie weergegeven, namelijk de relatie tussen het faciliteren van derde generatie burgerparticipatie en het succes ervan. Deze relatie wordt in dit onderzoek niet specifiek onderzocht, maar levert wel een waardevolle toevoeging aan het model, omdat hiermee wordt aangegeven wat het uiteindelijke effect is van de inspanningen van raadsleden. Zonder een positief effect op de derde generatie burgerparticipatie zou er geen nut en noodzaak zijn om na te denken over de invulling van de rol van raadsleden. In dit onderzoek wordt echter alleen gekeken naar de schakels ervoor: de wijze waarop raadsleden faciliteren bij derde generatie burgerparticipatie door het invullen van hun formele taken, met de specifieke belemmeringen die de raad hierbij ervaart.

Hoofdstuk 3. Methoden en Technieken

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen de theoretische concepten uit hoofdstuk 2 meetbaar gemaakt worden. Aan de hand van een definitie en variabelen wordt aangeduid hoe de theoretische concepten in de praktijk gemeten worden. Vervolgens worden de onderzoeksmethoden en –technieken beschreven, waarna de storingsbronnen voor betrouwbaarheid en validiteit worden aangegeven. Tot slot wordt verantwoord hoe de caseselectie heeft plaatsgevonden.

3.2 Operationalisatie

In deze operationalisatie worden een aantal theoretische concepten gedefinieerd en wordt aangegeven welke variabelen van dit begrip in het onderzoek gebruikt zullen worden om te meten (Van Thiel, 2007: 50). De meeste van deze variabelen komen voort uit het theoretisch kader. Voor alle variabelen geldt dat ze niet op numerieke waarde geschat kunnen worden en ze daarom slechts gewaardeerd kunnen worden met ‘ja’ of ‘nee’.

3.2.1 Derde generatie burgerparticipatie

Gehanteerde definitie

Vorm van burgerparticipatie waarbij een (groep) burger(s) initiatief tonen/toont op een maatschappelijk terrein om een publieke taak te realiseren. De rol van de overheid hierbij kan divers zijn: van niets doen tot actief stimuleren.

Uitingsvormen

Burgers tonen op incidentele basis verantwoordelijkheid voor het bijdragen aan de oplossing van een maatschappelijk probleem, zoals veiligheid of leefbaarheid in een wijk;

- Burgers nemen uit eigen initiatief een publieke taak in zelfbeheer, zoals het draaiend houden van een buurthuis of zwembad.
- Burgers nemen deel in een (in)formele overlegstructuur, waarbinnen ze hun ideeën gezamenlijk uitwerken in concrete acties, bijvoorbeeld de verdeling van wijk- of buurtbudgetten.

3.2.2 Faciliterende rol van de overheid bij derde generatie burgerparticipatie

Gehanteerde definitie

De overheid geeft ruimte aan initiatieven van burgers. Het overheidsorgaan speelt in op initiatieven van burgers, maar burgers blijven projecteigenaar van hun initiatief.

Uitingsvormen

- Het overheidsorgaan faciliteert op één van de volgende wijzen:
 - Financieel, door het aanbieden van een budget of het helpen bij het realiseren van een budget buiten de overheid om;
 - Bewoners-/wijk-/dorp-/buurtbudgetten;
 - Prijsvragen voor initiatieven, waarbij geld te winnen is.
 - Instrumenteel, door het aanbieden van handvatten die burgers kunnen helpen bij het realiseren van hun initiatief, bijvoorbeeld een vaste contactpersoon;

- Initiatievenloketten: een herkenbaar punt waar bewoners met hun initiatieven heen kunnen als ze hulp nodig hebben.
- Initiatievenmakelaars: een intermediair die bemiddelt tussen initiatiefnemer en ondersteunende organisaties, zoals een buurtcoach, ideeënmakelaar of talentcoach.
- Toerusten, door het bieden van extra stimulans en aanmoediging, vooral voor de zwakkere groepen in de gemeente;
- Door het helpen bij het creëren van een netwerk, via verbinding van initiatiefnemers onderling of door initiatiefnemers in contact te brengen met relevante sleutelpersonen binnen de gemeente of door het stimuleren van samenwerking met professionals (de gemeente treedt dan zelf op als initiatievenmakelaar);
- Juridisch of bureaucratisch, door het wegnemen of beperken van regels en bureaucratische belemmeringen.

3.2.3 Kaderstellende taak

Gehanteerde definitie

Taak van de gemeenteraad waarbij via zijn budgettaire en regelgevende bevoegdheden vooraf kaders voor het beleid gesteld worden. Deze kaders hebben betrekking op initiatieven van burgers.

Uitingsvormen

- De raad zorgt voor ruimte in de begroting waardoor een budget voor derde generatie burgerparticipatie mogelijk gemaakt wordt, waarbij de concrete invulling nog niet op voorhand vaststaat, maar er wel kaders geformuleerd zijn waaraan een initiatief moet voldoen om hierop aanspraak te maken;
- De raad neemt een amendement of initiatief aan om knellende regelgeving bij derde generatie burgerparticipatie te verminderen of af te schaffen;
- De raad schakelt ambtelijke bijstand in om burgers te helpen in het realiseren van hun initiatieven.

3.2.4 Volksvertegenwoordigende taak

Gehanteerde definitie

Taak van de gemeenteraad waarbij het vertegenwoordigen van de belangen en wensen van de lokale overheid voorop staat.

Uitingsvormen

- De raad ziet initiatieven van burgers als signalen over de wensen en behoeftes vanuit de gemeente en handelt hiernaar, zonder de initiatieven over te nemen;
- De raad zoekt burgers actief op om hun wensen te horen en is daarmee zichtbaar betrokken bij initiatiefnemers;
 - De raad zoekt individuele burgers op in hun woonomgeving;
 - De raad zoekt organisaties van burgers op.
- De raad probeert de belangen van ‘zwakke groepen’ burgers te beschermen, om te voorkomen dat de meeste inzet en middelen naar de meest initiatiefrijke burgers gaan en bepaalde belangen daarmee benadeeld worden.

3.2.5 Controlerende taak

Definitie

Taak van de gemeenteraad waarbij hij controle houdt op de vooraf gestelde kaders en afspraken met betrekking tot derde generatie burgerparticipatie.

Uitingsvormen

- De raad houdt controle op het naleven van de financiële kaders door het college, die betrekking hebben op ruimte voor burgerinitiatieven;
- De raad controleert initiatieven van burgers op hoofdlijnen.

3.2.6 Belemmeringen

Definitie

Uiteenlopende belemmeringen of spanningen die het de raad lastig maken om derde generatie burgerparticipatie te faciliteren.

Uitingsvormen

- Ervaren spanning tussen de representatieve en participatieve of associatieve democratie die de raad belemmert om derde generatie burgerparticipatie te faciliteren;
 - Angst dat de volksvertegenwoordigende taak van de raad aangetast wordt;
 - Problemen bij het loslaten van regie door de raad;
 - Minder ruimte voor het tot uiting brengen van de politieke voorkeuren;
- Spanning tussen de gehanteerde logica van burgers en raadsleden: vraaglogica en institutionele logica;
 - Burgers denken vanuit behoeftes, raadsleden vanuit bestaand beleid, randvoorwaarden en regelgeving;
 - Raadsleden gebruiken jargon wat burgers niet snappen;
 - Raadsleden beschikken over een ander soort kennis dan burgers, meer professioneel dan praktisch;
- Spanning tussen gelijke behandeling van initiatieven aan de ene kant en extra hulp, stimulans en aanmoediging voor zwakkere groepen in de gemeente aan de andere kant: burgers die wel initiatief willen tonen, maar dat niet alleen kunnen;
 - Teveel regels ten bate van gelijke behandeling kan de ruimte voor initiatiefrijke burgers beperken;
 - Teveel loslaten door de raad (en een gebrek aan toerusting) kan gelijke behandeling en gelijke kansen voor burgers benadelen;
- Spanning tussen individuele of groepsbelangen en andere groepsbelangen of ‘het algemeen belang’;
 - Een mogelijk risico bij een te grote betrokkenheid van raadsleden bij initiatieven van burgers is (de schijn van) cliëntelisme;
 - Een mogelijk risico bij een te grote betrokkenheid van raadsleden bij initiatieven van burgers is dat het initiatief wordt overgenomen van de burgers;
- Spanning tussen initiatieven van burgers en het gemeentelijk beleid;
 - De vraag of een initiatief door mag gaan als het wel het algemeen belang dient, maar niet in het gemeentelijk beleid past.

3.3 Onderzoeksmethoden en –technieken

Dit onderzoek is kwalitatief van aard, omdat er gewerkt zal worden met kwalitatieve gegevens (Van Thiel, 2007: 155). Hierbij zal het gaan om het beschrijven en interpreteren van de praktijk op het gebied van derde generatie burgerinitiatieven in een aantal gemeenten.

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van de strategieën gevalsstudie en bestaand materiaal. Bij de gevalsstudie zullen semi-gestructureerde diepte-interviews gehouden worden. De respondenten zullen gekozen worden uit de diverse gemeenten en zullen verschillende functies hebben. Zo zullen er interviews plaatsvinden met griffiers of inhoudelijk betrokken ambtenaren en raadsleden. Het voordeel van deze werkwijze is dat via bestaand materiaal eerst algemene informatie verzameld kan worden over de cases en de derde generatie burgerparticipatie in die gemeenten. Dit creëert een basis voor de interviewvragen, waardoor in de interviews de diepte opgezocht kan worden. Daarnaast wordt getracht uit de interviews met de griffiers of betrokken ambtenaren zoveel mogelijk een overzicht te creëren van de projecten of werkwijze van de betreffende gemeente op het gebied van het faciliteren van maatschappelijke initiatieven. Griffiers hebben over het algemeen meer ervaring dan de meeste raadsleden en kunnen daarom wellicht een goed overzicht bieden. Vervolgens wordt in de interviews met de raadsleden dieper ingegaan op hun persoonlijke beleving en mogelijk ervaren belemmeringen hierin. De verkregen informatie uit de documentenstudie en de eerdere interviews kunnen vervolgens als basis gebruikt worden om diepgaande vragen te stellen en de aangegeven ervaringen van de raadsleden goed te kunnen plaatsen.

De reden dat voor een gevalsstudie is gekozen is dat via deze strategie een klein aantal onderzoekseenheden (gemeenten) op een groot aantal variabelen in hun natuurlijke omgeving onderzocht kan worden. Bij dit onderwerp is het wenselijk om gedetailleerde informatie te verzamelen binnen een specifieke gemeente. Om de verschillende taken van de gemeenteraad bij derde generatie burgerparticipatie te onderzoeken is het wenselijk dat dit gedurende een bepaalde periode gevolgd wordt (Swanborn, 2008: 39). In dit onderzoek gebeurt dit door reconstructie achteraf, doordat gesprekken gevoerd worden met relevante personen en documenten geanalyseerd worden.

Een andere reden voor de keuze voor een gevalsstudie is dat de onderzoeksvraag zich hiervoor leent. Met name het onderzoeken van de belemmeringen die raadsleden mogelijk ervaren in het omgaan met maatschappelijke initiatieven is erg lastig vanuit andere methoden te doen. Zeker waar de meer politieke belemmeringen naar voren komen en waar het gaat om sociale interacties is de gevalsstudie een bruikbare methode (Swanborn, 2008: 40). Daarbij is een gevalsstudie erg geschikt om inzicht te krijgen in de knelpunten die raadsleden ervaren en om oplossingen te zoeken (Swanborn, 2008: 43).

Een derde reden voor een gevalsstudie is dat op die wijze een praktijkgericht onderzoek gedaan kan worden. Het doel van het onderzoek is om aanbevelingen te formuleren voor gemeenteraden, zodat die hun verschillende taken ten opzichte van derde generatie burgerparticipatie goed in kunnen vullen. Door het grondig onderzoeken van enkele cases kan hier een bijdrage aan geleverd worden (Van Thiel, 2007: 97). Het onderzoek gaat dus vooral de diepte in. Een gevolg hiervan is wel dat de externe generaliseerbaarheid van de uitkomsten van het onderzoek niet heel groot is. In paragraaf 3.4 wordt hier verder op ingegaan.

3.4 Betrouwbaarheid en validiteit

Bij een gevalstudie zijn er verschillende storingsbronnen voor de betrouwbaarheid en validiteit aan te merken. Een specifiek kenmerk van deze methode is dat het een intensieve vorm van onderzoek is, waarbij veel informatie verzameld wordt. Daarbij is er veel contact met de onderzoekseenheden, waardoor subjectiviteit kan ontstaan. Dit levert een gevaar op voor de betrouwbaarheid van het onderzoek. Om dit te voorkomen wordt bij de interviews zoveel mogelijk uitgegaan van de bestaande interviewvragen, zodat een respondent het gesprek niet teveel in een bepaalde richting kan sturen.

Het belangrijkste gevaar voor de externe validiteit van het onderzoek is de kleine hoeveelheid onderzoekseenheden (Van Thiel, 2007: 104). Op basis van onderzoek bij slechts vijf gemeenten worden uitspraken gedaan over de rol van de gemeenteraad bij derde generatie burgerparticipatie. Daarom zullen de conclusies slechts in beperkte mate generaliseerbaar zijn. Om dit probleem tegemoet te komen wordt in ieder geval getracht de caseselectie zo specifiek mogelijk te maken. Dit betekent dat de gekozen gemeenten wat betreft grootte zoveel mogelijk op elkaar zullen lijken. Hierdoor worden de conclusies extern generaliseerbaar voor gemeenten van dezelfde grootte. In paragraaf 3.5 wordt hier verder op ingegaan.

De interne validiteit van het onderzoek heeft betrekking op de vraag of in het onderzoek daadwerkelijk gemeten is wat gemeten moest worden (Van Thiel, 2007: 56). In de operationalisaties zijn de theoretische begrippen zoveel mogelijk geconcretiseerd. Hierbij zijn bepaalde keuzes gemaakt om het onderzoek haalbaar te maken. Dit zou een gevaar kunnen zijn voor de interne validiteit van het onderzoek, doordat bepaalde aspecten van het theoretische begrip niet onderzocht worden. Tegelijkertijd wordt dit opgevangen door het feit dat de interviews semi-gestructureerd zijn. De overige aspecten zullen in het interview wellicht vanzelf naar voren komen. Daarnaast is de kracht van een gevalstudie dat elke onderzoekseenheid op veel verschillende variabelen wordt onderzocht. Dit maakt de interne validiteit juist hoog (Swanborn, 2008: 39).

De betrouwbaarheid van het onderzoek kan benadeeld worden door subjectiviteit die mogelijk kan optreden bij het interviewen. Een gevaar is dat de respondenten sociaal wenselijk antwoorden geven: niet de waarheid maar een antwoord waarvan ze denken dat het verwacht wordt en wat maatschappelijk geaccepteerd zal zijn (Van Thiel, 2007: 59). Daarnaast kan de betrouwbaarheid van het onderzoek benadeeld worden door de vorm van interviewen. Een semi-gestructureerd interview betekent namelijk dat niet elke vraag van tevoren vaststaat. Ieder gesprek zal dus anders verlopen, wat nadelig kan zijn voor de betrouwbaarheid van het onderzoek (Van Thiel, 2007: 106). Om aan dit probleem tegemoet te komen zullen de belangrijkste vragen van te voren vaststaan en zullen aanvullende vragen slechts gesteld worden om een gegeven antwoord beter te begrijpen (Van Thiel, 2007: 106).

3.5 Criteria voor caseselectie

Er is gekozen voor een multiple casestudy waarbij de cases homogeen zijn op de onafhankelijke variabele (Swanborn, 2008: 61). Dat wil zeggen dat er niet gevarieerd is op de onafhankelijke variabele 'taken van de raad'. De reden hiervoor is dat het lastig is om die taken te definiëren en het een groot vooronderzoek vereist om te bepalen hoe de raad deze taken heeft ingevuld. De variatie binnen deze taken zou dan bekend moeten zijn voordat de cases geselecteerd zouden worden. Ook is er niet gevarieerd op de omvang van de gemeente. De reden hiervoor is dat het onderzoek hier eigenlijk te klein voor is. Het is lastig om valide uitspraken te doen over de rol van de raad op basis van een klein aantal gemeenten. Daarom is

ervoor gekozen om de grootte van de gekozen gemeenten niet teveel te laten variëren, zodat de conclusies uit het onderzoek meer betrouwbaar zullen zijn. Ook de aard van de gemeenten is vergelijkbaar: het zijn over het algemeen steden waar de sociale cohesie vergelijkbaar is. Aangezien sociale cohesie invloed zou kunnen hebben op derde generatie burgerparticipatie, is vanwege de kleine selectie gekozen om hierin niet teveel te variëren.

Ook is er niet gevarieerd op het ‘succes’ van derde generatie burgerparticipatie. De reden hiervoor is dat het heel lastig te definiëren is wanneer deze vorm van burgerparticipatie succesvol is. Dit is niet alleen lastig te meten, maar is ook nog eens aan subjectiviteit onderhevig. Daarbij is het dan lastig om de causaliteit te bewijzen: hoe het komt dat de derde generatie burgerparticipatie succesvol is. De onafhankelijke variabelen die het succes of falen bepaald hebben zijn dan moeilijk van elkaar te onderscheiden (Swanborn, 2008: 65). Daarbij is het ook tijdsgebonden of het als succesvol gedefinieerd kan worden (Van Thiel, 2007: 102). Tegelijkertijd zijn er voornamelijk gemeenten geselecteerd die aan het zoeken zijn naar het invullen van hun rol bij derde generatie burgerparticipatie. Dit wil niet zeggen dat de gemeenten daarom per definitie goede voorbeelden zijn, maar waarschijnlijk is er daardoor wel een ontwikkeling te zien binnen de gemeente op dit gebied.

De selectiecriteria die zijn gehanteerd zijn:

- De casus is een gemeente uit de G32. Deze gemeenten hebben minimaal 100.000 inwoners en behoren na de gemeenten uit de G4 tot de grootste gemeenten in Nederland.
 - De reden voor deze keuze is dat er op die wijze goede conclusies getrokken kunnen worden, aangezien de grootte van de gemeenten vergelijkbaar is.
- In de gemeente zijn concrete voorbeelden te benoemen waarbij de gemeente derde generatie burgerparticipatie faciliteert.
 - De reden voor dit criterium is dat alleen in die gemeenten waar derde generatie burgerparticipatie gefaciliteerd wordt, de werking hiervan onderzocht kan worden.
- In de gemeenten worden diverse vormen gehanteerd van het faciliteren van derde generatie burgerparticipatie.
 - Er wordt gevarieerd op de benoemde vormen van faciliteren die in paragraaf 3.1.1 naar voren komen. Op die wijze wordt voorkomen dat er een eenzijdig beeld gegeven wordt van de rol van de gemeenteraad.

3.6 Geselecteerde cases

De geselecteerde cases zijn de gemeenten Venlo, Dordrecht, Deventer, Zwolle en Enschede. Al deze gemeenten voldoen aan de benoemde selectiecriteria. Met betrekking tot het derde criterium is er ook zoveel mogelijk spreiding in de vorm waarop de gemeente derde generatie burgerparticipatie faciliteert. Zo werken de gemeenten Venlo, Dordrecht en Enschede onder andere met wijkbudgetten en richten de gemeenten Deventer, Zwolle en Enschede zich onder andere op instrumenteel faciliteren. De gemeente Deventer probeert burgers te ondersteunen bij netwerkontwikkeling en biedt evenals de gemeente Zwolle toerusting aan bij burgers die daar behoefte aan hebben. De gemeente Zwolle streeft er ook naar om actieve burgers ook te faciliteren door het richten op knellende regelgeving.

Per gemeente is er minimaal één persoon geïnterviewd die een overkoepelend beeld kon geven over de wijze waarop de gemeente derde generatie burgerparticipatie faciliteert. Bij sommige gemeenten was de raadsgriffier de aangewezen persoon, bij andere gemeenten bleek

er veel kennis en ervaring te zitten bij een betrokken strategische ambtenaar. Dit is de reden waarom er verschillende personen gekozen zijn. Aangezien het in deze interviews vooral ging over feitelijke informatie (geschiedenis van burgerparticipatie, huidige situatie en eventueel bestaande projecten), was dit een logische keuze. Daarnaast zijn er in iedere gemeente minimaal twee raadsleden geïnterviewd, waarbij in het gesprek dieper ingegaan werd op hun persoonlijke betrokkenheid, hun rol als gemeenteraadslid bij initiatieven van burgers en de mogelijke belemmeringen die ze hierbij ervaren. Om een zo representatief mogelijk beeld te geven, is bij het totaal aan raadsleden per grote politieke partij minimaal één raadslid geïnterviewd. De uiteindelijke verdeling per partij kwam uit op de volgende verdeling:

- VVD (2)
- GL (2)
- D66 (2)
- PvdA (2)
- CDA (1)
- CU (1)
- Venlokaal (1)

In de volgende hoofdstukken staat de praktijk van de onderzochte gemeenten op het gebied van derde generatie burgerparticipatie beschreven. Dit start met een algemene uiteenzetting over het faciliteren en de initiatieven die in de gemeenten voorkomen en spitst zich steeds meer toe op de rol van de gemeenteraad. De volgende hoofdstukken zijn dus empirisch van aard en het onderzoek wordt afgesloten met conclusies en aanbevelingen.

Hoofdstuk 4. Context onderzochte gemeenten op het gebied van derde generatie burgerparticipatiebeleid

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk heeft tot doel om de context van de onderzochte gemeenten op het gebied van burgerparticipatiebeleid te beschrijven. In sommige gemeenten is er een duidelijke lijn te zien in de afgelopen jaren, waarbij diverse projecten elkaar opvolgden. In andere gemeenten is dit minder duidelijk te herkennen, maar ook daar zal de context en ervaring van de betreffende stad² worden beschreven. Hierbij gaat het voornamelijk om het benadrukken van de ervaringen die de gemeenten hebben op dit gebied. Deze ervaringen kunnen zowel positief als negatief zijn. Hiermee kunnen de volgende hoofdstukken beter in de context van de specifieke gemeenten geplaatst worden.

4.2 Gemeente Dordrecht

In de gemeente Dordrecht is de afgelopen jaren veel geëxperimenteerd met burgerparticipatie door middel van diverse projecten die vanuit de gemeente georganiseerd werden. De geïnterviewde ambtenaar die gaat over visieontwikkeling voor burgerparticipatie gaf weer hoe de gemeente Dordrecht via de projecten steeds meer verschoof van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie.

In 2009 startte het toenmalige college van B&W met het project ‘Burgers aan Zet’. Hierin werd binnen twee wijken geëxperimenteerd met buurtbudgetten, waarbij burgers binnen vastgestelde kaders over de besteding van een groot buurtbudget mochten beslissen. Daarbij bepaalden de burgers zelf ook het proces hoe de beslissingen gemaakt werden. Naar de mening van de geïnterviewde ambtenaar zijn deze experimenten redelijk goed erin geslaagd om het verantwoordelijkheidsgevoel bij bewoners voor de eigen wijk aan te wakkeren, wat naar haar mening het startpunt voor initiatiefkracht is. Een moeizaam proces binnen Burgers aan Zet was het vrijmaken van budget binnen de gemeentelijke sectoren (VNG en BZK, 2010: 89).

Inmiddels is de opvolger ‘Bewoners aan Zet’ begonnen. Dit kwam voort uit een evaluatie van Burgers aan Zet en bouwde voort op de geleerde lessen. Hierin vormen groepen bewoners zogenaamde ‘regiegroepen’ en beslissen ze daarin over de toekenning van wijkbudgetten voor ‘wijkwensen’. Dit zijn voorstellen van medebewoners uit de buurt, die steun voor hun initiatief nodig hebben. Er zijn diverse eisen geformuleerd voor de toekenning van het budget, bijvoorbeeld dat het een breder belang behartigt dan een puur individueel belang.

De Dordrechtse ambtenaar gaf aan dat er nog een derde project is gestart, wat niet een officieel experiment is. Het gaat om het thema duurzaamheid, waarin de gemeente een nadrukkelijk faciliterende positie inneemt en ideeën van burgers probeert aan te wakkeren. Daarnaast worden partners bij elkaar gebracht en wordt er op kleine onderdelen hulp geboden. De ambtenaar gaf aan dat dit eigenlijk pas echt derde generatie burgerparticipatie is, omdat het aansluit bij de initiatieven en kracht van burgers. Het grote verschil met de andere

² In dit onderzoek wordt zal het woord ‘gemeente’ soms worden vervangen door het woord ‘stad’. In dit onderzoek komt dit op hetzelfde neer (zolang het niet gaat over de gemeentelijke organisatie) aangezien alle onderzochte cases steden zijn. Daarom worden de woorden ‘gemeente’ en ‘stad’ soms langs naast elkaar gebruikt, maar verwijzen ze wel naar hetzelfde.

projecten en experimenten is dat die systemen creëren waarbinnen de burger kan participeren en zijn ideeën kwijt kan. De nieuwe ontwikkeling rondom duurzaamheid geeft veel meer ruimte aan de burger en laat los bij zaken die burgers goed zelf kunnen. Naar haar mening is dit een stapje in de gewenste richting die de gemeente Dordrecht op zou moeten gaan.

4.3 Gemeente Deventer

De Wijkaanpak in de gemeente Deventer bestaat al sinds de jaren '90. De teammanager Wijkaanpak in de betreffende gemeente legde uit dat het toenmalige college de wijken in ging en daar vele 'boze burgers' aantrof. Redenen hiervoor waren veel traag werkende gemeentelijke diensten die de inbreng van burgers niet serieus namen. De burgers hadden het gevoel dat ze geen rol hadden en dit bracht veel onvrede naar voren. Naar aanleiding hiervan ontstond de Wijkaanpak, die de filosofie kende dat burgers centraal staan en ze daarom een eigen budget, mogelijkheden en een concrete rol moeten krijgen binnen de stad. Hiermee zouden ze meer zeggenschap moeten krijgen voor de aanpak van problemen op het gebied van leefbaarheid in de eigen woonomgeving (Gemeente Deventer en Raster Welzijn, 2011: 3).

De Deventer Wijkaanpak bestaat al sinds 1992 (Gemeente Deventer en Raster Welzijn, 2011: 3). In deze Wijkaanpak heeft iedere wijk een eigen budget tot zijn beschikking. Bewoners bepalen zelf op welke punten de leefbaarheid aangepakt wordt en waar het wijkbudget aan besteed wordt. Het uitgangspunt hierbij is dat de inwoners ervaringsdeskundige zijn en daarom de geschikte personen zijn om de problemen in de wijk te signaleren (Gemeente Deventer en Raster Welzijn, 2011: 4). De geïnterviewde teammanager Wijkaanpak gaf aan dat de stad niet alleen bestuurd moet worden door het bestuur, maar ook door burgers. De Wijkaanpak is daarmee anders dan wijkgericht werken, waarbij op wijkniveau wordt samengewerkt, maar overheden initiatief blijven nemen en burgers hoogstens mogen inspreken of meepraten. (Gemeente Deventer en Raster Welzijn, 2011: 15). Het initiatief ligt heel duidelijk bij de inwoners en de rol van instellingen en de gemeente is om te faciliteren en te participeren in de ideeën van burgers. Het gaat hierbij specifiek over leefbaarheid: zowel fysieke als sociale maatregelen, op het gebied van woonomgeving, voorzieningenniveau, (sociale) veiligheid en sociale samenhang (Gemeente Deventer en Raster Welzijn, 2011: 4). Naast de burgers zijn de gemeente Deventer en Raster Welzijn centrale partners in de Wijkaanpak. Deze organisaties leveren een zogenaamd wijkkoppel, een wijkmanager en een wijkopbouwwerker, door wie burgers ondersteund worden in het realiseren van hun initiatieven (Gemeente Deventer en Raster Welzijn, 2011: 5). De geïnterviewde teammanager Wijkaanpak gaf aan dat de Wijkaanpak in de afgelopen jaren in de kern weinig is veranderd. De ervaring is positief, waardoor er geen urgentie is om opnieuw te experimenteren. Na een bepaald aantal jaar wordt een nieuwe groep mensen bereikt via de wijkteams, waardoor de Wijkaanpak 'levend' blijft. Dit wordt genoemd als één van de succesfactoren van de Wijkaanpak: dat de ideeën niet vanuit een beperkte groep burgers komt, bijvoorbeeld vanuit een wijkteam, maar dat iedere burger de ruimte krijgt om initiatieven te uiten en waar mogelijk te realiseren (Gemeente Deventer en Raster Welzijn, 2011: 15). Het voordeel hiervan is dat de Wijkaanpak zich blijvend ontwikkelt, zodat het geen organisatiestructuur wordt, waarbij logheid zou kunnen leiden tot een gebrek aan slagvaardigheid (Gemeente Deventer en Raster Welzijn, 2011: 15). Verder vertelde de teammanager dat er regelmatig bewonersonderzoeken gedaan worden om de ervaring van burgers met de Wijkaanpak te meten. Daarnaast wordt er de vraag gesteld op welke beleidsterreinen de burgers voor zichzelf verantwoordelijkheid zien. Zo kunnen gemeenteambtenaren in Deventer op ideeën komen om burgers op nieuwe terreinen de ruimte

te geven. Tegelijkertijd geven ze ook aan welke taken ze niet zomaar over zouden willen nemen. Zo werd door de burgers in Deventer aangegeven dat ze het bestrijden van criminaliteit niet als een taak zagen die ze zouden kunnen en willen overnemen. Deze bewonersonderzoeken leveren op deze manier veel informatie over de wensen en ervaringen van burgers.

4.4 Gemeente Venlo

De gemeente Venlo wil op zoek naar een zelfsturende gemeente. In maart 2010 sprak de raad van de gemeente zich unaniem uit om te streven naar een samenleving met zelfsturing en zelfregie (Gemeente Venlo, 2012: 6). De motie kreeg de status van een A-dossier en werd daarmee het belangrijkste dossier wat de raad zelf zou gaan trekken. Er werd een raads werkgroep gevormd waar alle fracties in vertegenwoordigd waren: ‘Stad van Actieve Mensen’. Dit zou een verschuiving teweegbrengen van burgerparticipatie naar zelfsturing. Bij zelfsturing ontstaat er veel meer ruimte en verantwoordelijkheid voor burgers, terwijl de overheid en maatschappelijke organisaties een ondersteunende rol innemen. De geïnterviewde plaatsvervangend raadsgriffier in Venlo noemde het uitzonderlijk dat een gemeenteraad zo expliciet een traject opzet op het gebied van zelfsturing en hier zoveel waarde aan hecht. Zij vertelde hoe het hele proces verder is verlopen. De raads werkgroep Stad van Actieve Mensen (SAM) is gestart met zich te verdiepen in het onderwerp zelfsturing. Hiervoor zijn veel boeken gelezen en werkbezoeken afgelegd naar ‘voorbeeldgemeenten’ op dit gebied, zoals Peel en Maas en Breda. Daarbij is steeds getracht om relevante partijen mee te nemen, bijvoorbeeld zorgpartijen, woningcorporaties en ook burgers. Op die manier werd getracht ook hen mee te nemen in een nieuwe denkwijze die nodig leek te zijn voor een omslag richting zelfsturing. Dit creëerde de zogenaamde ‘VenloDroom’ van de raad. Vervolgens is letterlijk in kaart gebracht waar in de stad initiatieven zich plaatsvinden en wie daarin sleutelpersonen zijn, om daardoor te weten welke personen relevant zijn om te interviewen. Op basis hiervan zijn er verdiepende gesprekken gevoerd met de sleutelpersonen om te achterhalen welke initiatieven in de praktijk in de gemeente plaatsvinden en waar actieve burgers mogelijke belemmeringen ervaren. Hierbij ging het onder andere om de ervaren relatie tussen de burgers en de overheid of andere organisaties. Hierdoor konden conclusies getrokken worden waar de gemeente zich het beste op kon richten om actief burgerschap te ondersteunen en stimuleren.

Zo werd geconcludeerd dat actieve burgers graag een gemeente zien die zich opstelt als facilitator, ondersteuner, netwerker en verbinder. Hierbij spelen een goede communicatie, één op één contact, verbreding en verbinding, een flexibele opstelling, maatwerk en ruimte voor experiment een grote rol (Custers en Van Geel, 2012: 27). In een interview met de plaatsvervangende raadsgriffier van de gemeente Venlo haalde ze de communicatie tussen overheid en burgers aan. Het bleek dat regelgeving vaak erg belemmerend werkte voor burgers die een initiatief voor de stad wilden realiseren. Ook verkokering binnen gemeentelijke diensten wekte frustratie op bij burgers, wat geen positieve invloed heeft op hun houding en zin om iets bij te dragen aan de gemeente. Specifiek voor de raad zou een gewenste communicatieve rol inhouden dat de communicatie met de burgers subtiel is, raadsleden als burger in de gemeente aanwezig zijn en de raad ruimte geeft aan burgers (Custers en Van Geel, 2012: 61).

4.5 Gemeente Zwolle

In Zwolle bestaat het programma ‘Samen Maken we de Stad’, wat gestart is door het vorige college. De geïnterviewde beleidsmedewerker Participatie vertelde dat het hierbij ging om het

verder helpen van burgers en organisaties die initiatieven voor de stad hadden en hiermee tegen een muur aanliepen bij de gemeentelijke organisatie. Hierdoor kwamen ideeën niet goed tot hun recht en werd de ‘kracht van de stad’ niet genoeg erkend. De Zwolse ambtenaar gaf aan dat er steeds meer het besef ontstond binnen de gemeente dat deze ‘kracht’ van burgers de stad kon versterken en dat de gemeente daarin zelf ondersteunend kon zijn en een ‘vangnet’ kan bieden voor actieve burgers. Ook noemde ze de financiële crisis en de noodzakelijke bezuinigingen die daaruit voortvloeien een ontwikkeling die het besef stimuleerde dat de bijdrage van burgers waardevol kan zijn.

Naar aanleiding van deze constatering werd er een voorstel gedaan voor het instellen van een ideeënmakelaar. Deze is sinds 2009 aan het werk als ‘doorgeefluik’ voor burgers richting de gemeente. Ze is extern ingehuurd voor de doelstelling ‘iedereen doet mee’, wat inmiddels aan het motto Samen Maken we de Stad is toegevoegd. Daarbij gaat het erom dat extern de kracht in de stad benut wordt, maar ook dat intern de medewerkers zich goed opstellen. De ideeënmakelaar gaf zelf aan dat enkele jaren geleden nog weinig bezuinigingen aan de orde waren, waardoor een bijdrage van burgers toen nog als minder noodzakelijk werd gezien. Het feit dat Zwolle nu gedwongen wordt om als gemeente de krachten in de stad te bundelen, ziet ze als een ‘winst van deze tijd’.

De ideeënmakelaar vertelde dat binnen Samen Maken we de Stad het succesvolle project Buurtenergie ontstond, waarbij duurzaamheid centraal staat. Hierin gaan bewoners die op dit gebied iets willen realiseren in de wijk gezamenlijk op zoek naar mogelijkheden. Het is gestart met een oproep vanuit de gemeente, maar wordt nu steeds meer georganiseerd vanuit de burgers, waarbij de gemeente een faciliterende rol heeft. Hierbij gaat het om het organiseren van de locatie en soms een ‘expert’ als spreker. De ideeënmakelaar en de beleidsmedewerker Participatie van de gemeente Zwolle gaven aan dat het succes van dit project waarschijnlijk deels te danken was aan het feit dat de gemeente zelf geen energie levert. Daardoor ontstaat nu niet het idee bij de burgers dat de gemeente een thema aan hen wil overdragen. Dit geeft de gemeente een onafhankelijke positie en het levert de stad een uitdaging.

4.6 Gemeente Enschede

De raadsgriffier van Enschede vertelde dat in de vorige raadsperiode een informele werkgroep ‘Bestuursfilosofie’, bestaande uit fractievoorzitters en de griffier, zich gebogen heeft over de invloed van externe ontwikkelingen, zoals het ontstaan van de netwerksamenleving, op het werk van de gemeenteraad. De bedoeling was om inzichten vanuit de wetenschap te vertalen in concrete aanknopingspunten voor raadsleden, zodat ze niet teveel van dag tot dag leven vanuit de politieke agenda.

Vanuit de bevindingen ontstond de wens bij de raad en ook bij het college om ruimte te geven aan meningen, visie en participatie van burgers. De raad beseftte dat het niet meer mogelijk en passend was om te verticaal te sturen en zijn positie te claimen.

De loco raadsgriffier legde uit hoe de gemeente Enschede zich in de daaropvolgende jaren ontwikkelde in het faciliteren van burgerinitiatieven. Vanuit het Rijk was er enkele jaren geleden het project Buurt aan Zet, waar ook de gemeente Enschede aan meedeed. Hier werden budgetten verstrekt om kleine bewonersinitiatieven te financieren, bijvoorbeeld in de fysieke leefomgeving. Na het einde van het succesvolle project, maakte Enschede een doorstart met een eigen, soortgelijk project: Buurt in Actie. Initiatiefnemers konden ideeën

indienen en een groepje burgers bepaalde waar het geld heen ging. Een ambtenaar gaf van de zijlijn advies.

In 2001 startte de gemeente Enschede met het Stadsdeelgewijs werken. De loco raadsgriffier gaf toe dat dit aan het begin nog vooral een ambtelijke en organisatorische handeling was. Het ontwikkelde zich tot een systeem waarbij elk van de vijf stadsdelen een eigen stadsdeelmanager kreeg. Daarnaast kregen ook de ambtenaren, raadscommissies en wethouders een ‘eigen stadsdeel’ toegewezen. Dit betekende dat op een gegeven moment de functionele raadscommissies werden afgeschaft. Uit het interview bleek dat op die wijze het Stadsdeelgewijs werken als een soort slagader in de gemeente Enschede werd: het werd zowel ambtelijk, bestuurlijk als politiek toegepast. Dit is niet zozeer een concreet project, maar meer een manier van werken die steeds verder in de gemeente tot uiting komt. Zo vergaderen stadsdeelcommissies zoveel mogelijk in de stad, op diverse locaties. Daarnaast is een trend te zien dat de vergaderingen meer informeel en daarmee toegankelijker worden voor burgers. De stadsdelen hebben eigen wijkbudgetten gekregen waar ze invulling aan mogen geven. Dit wordt verder uiteengezet in hoofdstuk 6.

4.7 Conclusie

Uit dit hoofdstuk blijkt dat de onderzochte gemeenten ieder op hun eigen wijze op zoek zijn naar de invulling van hun rol bij burgerparticipatie. In een aantal gemeenten is de verschuiving van tweede naar derde generatie heel zichtbaar en wordt deze ook concreet benoemd. In andere gemeenten zijn bepaalde structuren opgezet, zoals het Stadsdeelgewijs Werken in Enschede en de Wijkaanpak in Deventer, waarbinnen derde generatie burgerparticipatie mogelijk is. Tegelijkertijd komen daar ook vele vormen van de tweede generatie voor. Wat opvalt in alle gemeenten is dat de zoektocht naar passende vormen van faciliteren van burgerinitiatieven over het algemeen een lang proces is. Dit heeft deels te maken met een omslag in denken bij diverse gemeentelijke organen en individuen, deels vanwege het feit dat de zoektocht naar wat passend is in de betreffende gemeente tijd kost.

Hoofdstuk 5. Vormen van maatschappelijke initiatieven

Deelvraag 1: Welke vormen van derde generatie burgerparticipatie komen in gemeenten voor?

5.1 Inleiding

Zoals uit het theoretisch onderzoek al naar voren kwam, komen er verschillende vormen van derde generatie burgerparticipatie voor. Hierbij nemen burgers initiatief op een maatschappelijk terrein om een publieke taak te realiseren. Hierin kan de aard van initiatieven verschillen, het beleidsterrein waarbinnen het initiatief plaatsvindt en het doel van het initiatief. In deze deelvraag wordt geïventariseerd welke vormen van derde generatie burgerparticipatie er in de praktijk voorkomen. Dit wordt ingedeeld per vorm, waarbij de variabelen vanuit hoofdstuk 3 gehanteerd worden.

5.2 Bijdrage aan realiseren van publieke taak

Veel initiatieven van burgers in gemeenten leveren een bijdrage aan het realiseren van een publieke taak of het oplossen van een maatschappelijk probleem, zoals veiligheid of leefbaarheid in een wijk, maar het kan bijvoorbeeld ook gaan om mantelzorg. In de gemeente Dordrecht leefden bijvoorbeeld ideeën om de sociale cohesie te versterken of problemen in de leefomgeving aan te pakken (Dordrecht, 2011). Ook dachten burgers iets te kunnen bijdragen aan de thema's 'veiligheid', 'infrastructuur' en 'buurtwerk' (VNG en BZK, 2010: 90). Binnen deze thema's realiseren burgers in Dordrecht zelf deze initiatieven, met behulp van een wijkbudget. Dit soort wijk- of stadsbudgetten komen in meer gemeenten voor, bijvoorbeeld in de gemeente Zwolle. Hier konden actieve burgers in 2011 hun idee ter stemming brengen om in aanmerking te komen voor het Stadsbudget. Als ze dit budget toebedeeld kregen, was het hun verantwoordelijkheid om het initiatief volledig uit te voeren. Hier werd dan ook een deadline voor gesteld door de gemeente (Zwolle, 2012).

In de gemeente Venlo bleken in 2011 ook diverse maatschappelijke initiatieven te leven op het gebied van zorg- en hulpverlening en op het gebied van leefbaarheid (Venlo, 2012: 20). Zo organiseren vrijwilligers activiteiten voor senioren of ontwikkelen andere initiatieven waarbij het draait om zorg voor elkaar binnen dorpen en buurten (Venlo, 2012: 15). Anderen houden zelf de straat schoon, in ruil voor een kleine vergoeding vanuit de gemeente of nemen het initiatief om op een andere manier een bijdrage te leveren aan sociale, recreatieve, sportieve of culturele activiteiten (Venlo, 2012: 15). Binnen dit soort initiatieven laat de gemeente de burgers vrij in de uitvoering en is er geen sprake van (directe) controle. De verantwoordelijkheid ligt bij de burgers (Venlo, 2012: 22). Buurtverenigingen en individuele burgers organiseren allerlei activiteiten om de leefbaarheid te verbeteren, bijvoorbeeld het opknappen van een speeltuintje. Sommige initiatieven komen voort uit burgers die al contacten hebben bij de gemeente of relevante instanties. Het blijkt dat een initiatief in de beginfase dan meestal beter verloopt (Venlo, 2012: 23).

Al deze initiatieven komen op incidentele basis voor. Dat wil niet zeggen dat burgers steeds slechts eenmalig actief zijn, maar het betekent dat er geen verplichtingen aan verbonden zijn. Verder nemen burgers geen deel aan een bepaalde structuur, zoals in de voorbeelden die in paragraaf 5.4 zijn uitgewerkt.

In de gemeente Enschede is de zeggenschap van burgers steeds groter geworden door het stadsdeelgewijs werken, waardoor er meer ruimte is voor initiatieven en ideeën, onder andere over leefbaarheid en veiligheid (Enschede.nl, 2012). Er is echter ook specifieke aandacht voor zorgverlening. Zo zijn er de wijkcoaches die zich bezighouden met Zorg en Welzijn, er zijn initiatieven voor de verbetering van de verkeersveiligheid rondom scholen (Enschede.nl, 2012).

Daarnaast leveren de bewoners van elke wijk input voor een wijkbeheerplan voor de komende vier jaar, waarbij de inrichting en het onderhoud van de openbare ruimte in een wijk centraal staat (Gemeente Enschede, 2012). Door middel van bewonersenquête's, buurtwandelingen en buurtgesprekken wordt het wijkbeheerplan opgesteld. Vervolgens worden hieruit projecten geformuleerd, waarna burgers samen met de gemeente deze gaan uitvoeren.

In Deventer leveren burgers een bijdrage aan gemeentelijke taken, zowel op het gebied van de fysieke leefomgeving als op sociaal gebied. De bijdrage aan de fysieke leefomgeving komt bijvoorbeeld tot uiting op het gebied van groen, veiligheid en speelplekken. Bij het sociale domein gaat het bijvoorbeeld om het ondersteunen van ouderen of mensen met beperkingen. Uit het interview met de teammanager Wijkaanpak bleek dat het over het algemeen onderwerpen zijn waar de gemeente al eigen programma's en doelstellingen voor heeft: de inzet van burgers is aanvullend.

In Deventer wordt verder onderzocht hoe burgers per gebied een agenda voor de toekomst kunnen formuleren, vergelijkbaar met de wijkbeheerplannen van de gemeente Enschede. Echter, in Deventer gaat het nog een stuk verder en wordt het abstracter: het gaat niet zozeer om concrete dingen die veranderd moeten worden, maar om de vraag: 'Wat heb je nodig om hier over tien jaar nog steeds prettig te kunnen wonen?'. De bedoeling is dat met deze buurtagering niet alleen de 'doeners' worden aangesproken, maar ook de burgers die liever over de lange termijn meepraten en meer 'denkers' zijn. Hier is in plattelandgebieden al veel ervaring mee, de geïnterviewde teammanager in Deventer verwacht dat het in stedelijke gebieden moeilijker kan zijn. Argumenten die hij hiervoor aandraagt zijn de diverse problematiek, andere organisatiegraad van burgers en vermeend lager vertrouwen van burgers in elkaar en in de gemeente.

Uit deze paragraaf blijkt dat er vele manieren zijn voor burgers om met hun initiatieven of ideeën een bijdrage te leveren aan het realiseren van publieke taken. In sommige gemeenten zijn hier mogelijkheden voor gecreëerd en wordt dit gefaciliteerd, maar in principe zouden burgers in elke gemeente initiatieven kunnen ontplooiën om een bijdrage te leveren aan de stad.

5.3 Zelfbeheer

Soms nemen burgers taken van de overheid voor een lange termijn geheel uit handen. Dit wordt ook wel zelfbeheer of zelfsturing genoemd. Zo wordt in de gemeente Dordrecht binnen het project 'Samen de buurt mooier maken' door burgers zelf een gedeelte van de openbare ruimte beheerd. Hierbij gaat het om voorbeelden waarbij ze zwerfafval of bladeren opruimen of een speeltuin onderhouden (Dordrecht, 2012¹). Hierdoor bespaart de gemeente geld. In ruil hiervoor investeert de gemeente in groenvoorziening.

Vaak bestaat er binnen gemeenten een zoektocht waar burgers zeggenschap over mogen krijgen. Zo vertelde een ambtenaar in Deventer dat er al lange tijd een discussie bestaat in zijn gemeente of burgers alleen binnen het domein leefomgeving de ruimte krijgen of ook met

betrekking tot sociale zaken. Sommige raadsleden of ambtenaren vinden dat burgers vooral iets te zeggen moeten hebben over sociale zaken, zoals het organiseren van een buurtbarbecue. Dit zou echter niet zozeer een vorm van zelfbeheer zijn, omdat het organiseren hiervan geen taak is van de gemeente. Het geeft echter wel aan dat de ideeën over zelfbeheer verschillen.

De raads werkgroep van de gemeente Venlo probeert zelfsturing van burgers zoveel mogelijk te stimuleren. In de kaderstellende notitie geeft de werkgroep een definitie van zelfsturing, waarbij ‘het vermogen van burgers om met elkaar te werken aan leefbare gemeenschappen en zorg voor elkaar’ centraal staat (Venlo, 2012: 16). Hier werd aan toegevoegd dat in de wenselijke situatie de lokale overheid tegelijkertijd ruimte geeft aan burgers hierin en betrokkenheid toont. Maatschappelijke organisaties zouden zich ook aansluiten bij de initiatieven van burgers en meer vanuit de bestaande ontwikkelingen in de dorpen gaan denken en handelen (Venlo, 2012: 16).

In hoofdstuk 1 kwam al een voorbeeld van zelfbeheer naar voren, namelijk het zwembad De Bosberg in Swalmen. Een dreigende sluiting leidde tot een burgerinitiatief van verontruste bewoners, die dit wilden voorkomen. Vervolgens bood de gemeente Swalmen de burgers de mogelijkheid om een doorstart te maken met het zwembad. Tot nu toe wordt het zwembad nog steeds succesvol opengehouden door vele vrijwilligers. De meeste vrijwilligers komen uit Swalmen en de stichting wordt door diverse bedrijven gesponsord (KNHM, 2012).

In dit voorbeeld gaat het zelfbeheer van burgers redelijk ver. Hier worden vrijwilligers ingezet op de techniek, financiën, PR, toezicht, groenvoorziening en reiniging. Wel blijkt hier de gemeente nog steeds een exploitatievergoeding te verstrekken.

Zo zijn er nog wel meer voorbeelden te benoemen waarin burgers bepaalde taken op zich nemen die voorheen bij de overheid lagen. Hierbij gaat het verder dan het leveren van een bijdrage aan het realiseren van die taak en dragen ze de gehele verantwoordelijkheid. Dit is daarmee een vergaande vorm van derde generatie burgerparticipatie. Soms wordt dit zelfs de vierde generatie burgerparticipatie genoemd.

Bij zelfbeheer is er geen inmenging of ondersteuning van de overheid nodig. Burgers dragen verantwoordelijkheid, voeren de taak uit en moeten zelf aangeven of ze eventueel nog hulp nodig hebben. Als ze niets bij de gemeente aanklaagt, hoeft deze in principe verder niet om te kijken naar deze taak. Wel zou het wellicht goed zijn als in het begin de gemeente een oogje in het zeil houdt voor het geval het de burgers toch niet lukt om zelfredzaam te zijn. Als het dan toch niet lukt, kan de gemeente nog op tijd ingrijpen en in het uiterste geval de taak weer (gedeeltelijk) overnemen. Dit is afhankelijk van het type taak: als in het voorbeeld van het zwembad het de burgers niet zou lukken om genoeg vrijwilligers te verzamelen, zou de gemeente er alsnog voor kunnen kiezen om het te sluiten of het ‘ten onder laten gaan’. Dit zou geen probleem hoeven te zijn als er genoeg andere voorzieningen in de gemeente zijn. In het geval van zelfbeheer in de groenvoorziening, zoals in de gemeente Dordrecht, zou een gemeente hier wellicht anders over denken wanneer burgers de buurt niet goed onderhouden. In principe is dit op dat moment de verantwoordelijkheid van de burgers, maar aangezien een gemeente ook belang heeft bij een goede uitstraling, zou ze deze taak alsnog weer op zich kunnen nemen om haar imago ‘veilig te stellen’.

5.4 Deelname aan (in)formele overlegstructuur

Een geheel andere vorm waarin initiatieven van burgers tot uiting komen, is door de opzet van formele of informele overlegstructuren, waar burgers in plaatsnemen. In deze raden bespreken ze ideeën ter verbetering van de wijken, zoeken ze samen naar de concrete uitwerking daarvan en sommige wijkraden beslissen over de verdeling van het gemeentelijk wijk- of buurtbudget. Wijkraden kunnen tussen de tweede en derde generatie burgerparticipatie inzitten. Wanneer de gemeente zelf burgers ‘werft’ voor de wijkraden en bepaalt welke invloed zij hebben, neigt het meer naar de tweede generatie, omdat de keuzes en vastgestelde beperkingen dan vanuit de gemeente komen. Er zijn echter ook voorbeelden waarbij actieve burgers uit zichzelf wijkraden vormen en er geen concrete taken of grenzen zijn vastgesteld door de gemeente. Dit wijst meer op derde generatie burgerparticipatie, omdat het initiatief om deel te nemen bij de burgers zelf vandaan komt. Een ander belangrijk criterium voor wijkraden om ‘derde generatie burgerparticipatie’ genoemd te mogen worden is dat ook burgers buiten de wijkraden de mogelijkheid zouden moeten hebben om hun ideeën in te dienen en mee te beslissen, of geheel buiten de wijkraden om initiatieven te kunnen realiseren. Dan wordt een wijkraad niet een semi-gemeenteraad en blijft de ruimte voor alle burgers gelijk. Daarnaast is het essentieel dat de wijkraad zijn agenda zelf bepaalt en het niet een overlegstructuur wordt waarin de burgers reageren op gemeentelijke plannen. Dan zou het meer inspraak of interactieve beleidsvorming worden, wat voorbeelden zijn van de eerste en tweede generatie burgerparticipatie.

Voorbeelden van wijkraden komen voor in de gemeenten Venlo of Enschede, de gemeente Deventer kent wijkteams. Deze teams van burgers zijn geen formele vertegenwoordiging van de wijk, maar ondernemen wel soortgelijke activiteiten. Zo richten burgers in een wijkteam zich op signalering van problemen, gaan ze met elkaar in gesprek over de oplossing hiervan en bepalen ze gezamenlijk hoe het wijkbudget verdeeld wordt (Gemeente Deventer en Raster Welzijn, 2011: 10). In deze wijkteams bepalen de burgers zelf de agenda, nemen ze zelf het initiatief om deel te nemen en streven ze naar blijvende verbinding met de rest van de wijk. De gemeente Deventer benadrukt dat het wijkteam geen vertegenwoordigend kader is en zonder last of ruggespraak functioneert (Gemeente Deventer en Raster Welzijn, 2011: 15). Dit is bij de meeste gemeenten het geval. Dit kan nog wel eens spanningen opleveren, omdat een wijkteam of wijkraad een bijzondere positie inneemt ten opzichte van de gemeenteraad. Een overeenkomst tussen een wijkraad en een gemeenteraad is dat er burgers in plaatsnemen die met elkaar nadenken over oplossingen voor problemen in de stad. Een belangrijk verschil is dat de gemeenteraad bestaat uit democratisch verkozen vertegenwoordigers, terwijl mensen zonder stemming in een wijkraad kunnen plaatsnemen. Hierdoor is er geen sprake van een formele vertegenwoordiging, terwijl burgers in een wijkraad zo wel kunnen handelen. Enkele raadsleden in Venlo gaven aan dat hier soms problemen door ontstaan, bijvoorbeeld dat de burgers in de wijkraden te weinig moeite doen om te verifiëren of hun plannen draagvlak hebben en ook niet genoeg zoeken naar de wensen van hun medebewoners in de wijken. Hieruit blijkt wel dat een deelname aan een informele overlegstructuur soms wat ingewikkelder kan zijn dan het realiseren van initiatieven buiten vaste structuren, zoals beschreven in paragraaf 5.2. Tegelijkertijd kunnen burgers in een structuur hun krachten bundelen en communiceren ze makkelijker met de gemeente, doordat ze een herkenbare groep vormen. Dit is wat enkele raadsleden in Venlo ook aangaven. Een raadslid in Enschede voegde hieraan toe dat burgers in wijkraden vaak goed weten welke mogelijkheden ze hebben bij de gemeente en op welke onderwerpen ze elders hulpmiddelen moeten zoeken. Met deze kennis kunnen ze hun medebewoners helpen als die een initiatief willen realiseren in de wijk.

Er bestaan grote verschillen tussen wijkraden. In sommige wijken is de opkomst hoog bij de vergaderingen, in andere wijken moeten wijkraden soms ontbonden worden door een gebrek aan actieve burgers. Dit gaf een raadslid in Enschede aan als voorbeeld. Er zijn ook negatieve voorbeelden, waarin niet zozeer inactiviteit van burgers een rol speelt, maar meer een negatieve houding richting de gemeente. Het is lastig als burgers zich op die manier organiseren, omdat ze elkaar dan niet positief stimuleren. Soms grijpen raadsleden dan in en proberen de sfeer positief te laten veranderen.

Uit deze paragraaf blijkt dat burgers ook binnen bepaalde structuren hun bijdrage kunnen leveren aan de gemeente. Er bestaan diverse vormen waarbij burgers binnen een groep hun ideeën bespreken en soms beslissen over de verdeling van middelen. In sommige gemeenten wisselt de wijkraad één keer in een vastgesteld aantal jaar, in andere gemeenten is dit niet vastgesteld en kunnen burgers ‘in- en uitlopen’. Een voordeel van dit soort raden is dat burgers op vaste momenten samen kunnen komen om elkaar toe te rusten en te discussiëren over initiatieven. Daarnaast kan kennis gedeeld worden over belangrijke aandachtspunten bij het realiseren van initiatieven, bijvoorbeeld over de relatie met de gemeente. Wat belangrijk is bij deze vorm is dat het niet teveel gestructureerd wordt, omdat dit anders een belemmering zou kunnen vormen voor de toegankelijkheid voor andere burgers. Ook is het belangrijk dat er een goede communicatie is tussen de wijkraden en de andere burgers, zodat ze elkaar wederzijds ook draagvlak kunnen bieden voor de initiatieven. Wijkraden zijn voorbeelden die soms op de grens van tweede en derde generatie burgerparticipatie liggen. Belangrijke criteria om wijkraden onder de derde generatie te ‘scharen’ zijn dat de agenda door de burgers zelf bepaald wordt, het niet gaat om het reageren op gemeentelijk beleid en dat de initiatieven en ideeën dus echt vanuit de burgers komen.

5.5 Deelconclusie

In dit hoofdstuk is antwoord gegeven op de deelvraag: Welke vormen van derde generatie burgerparticipatie komen in gemeenten voor?

Derde generatie burgerparticipatie kent diverse uitingsvormen. In deze deelvraag zijn de maatschappelijke initiatieven in drie categorieën verdeeld en zijn hierbinnen diverse voorbeelden benoemd. Er zijn ook andere indelingen mogelijk, de keuze voor deze indeling komt voort uit het theoretisch kader.

Een vorm die veel voorkomt, is bij initiatieven waarbij burgers een bijdrage leveren aan het realiseren van een publieke taak, waarbij de verantwoordelijkheid van de taak bij de overheid blijft liggen. De gemeente heeft zelf al plannen voor de uitvoering van de taken en de inzet van burgers is hierop aanvullend. De ideeën en invulling van de bijdrage komen bij de burgers zelf vandaan. Soms faciliteert de gemeente dit soort initiatieven door middel van een budget, instrumenten of toerusting. Hoewel de verantwoordelijkheid van de taak, zoals veiligheid in een wijk, bij de gemeente blijft liggen, ligt de verantwoordelijkheid van de concrete initiatieven wel heel duidelijk bij de burgers. Soms komt dit tot uiting in deadlines voor het afronden van het initiatief, maar in theorie zou dit niet nodig hoeven te zijn. Aangezien de verantwoordelijkheid bij de burgers ligt, zou het tijdspad daar ook bijhoren. Wel blijkt dat dit anders ligt wanneer de gemeente op een concrete wijze faciliteert, bijvoorbeeld door de toebedeling van een budget. Uit de voorbeelden blijkt dat in die gevallen gemeenten vaak wel enkele voorwaarden stellen aan de besteding van het budget en het tijdspad hiervan. In gemeenten of op beleidsterreinen waar de bijdrage van de gemeente aan actieve burgers minder zichtbaar of omvangrijk is, worden burgers vaker vrij gelaten in de vormgeving van hun initiatieven.

Zelfbeheer gaat een stap verder: hierbij ligt ook de verantwoordelijkheid voor het realiseren van de taak bij de burgers. In veel gemeenten waar zelfbeheer voorkomt blijkt een zoektocht te bestaan naar passende taken die burgers kunnen overnemen. Zo is zelfbeheer van groenonderhoud van geheel andere aard dan bij een onderwerp als het stimuleren van de sociale cohesie. Deze zoektocht is niet onlogisch, omdat het vaak een omslag in denken bij gemeenten vraagt om taken daadwerkelijk uit handen te geven zich niet bezig te houden met een te directe controle op de burgers. Daarnaast is het ‘falen’ van zelfbeheer bij bepaalde taken in de gemeente minder onoverkomelijk dan op andere terreinen. De discussie over geschikte taken voor zelfbeheer heeft vaak ook te maken met de heersende opvattingen over het takenpakket van gemeenten. Taken die jarenlang als absolute verantwoordelijkheid van de gemeente gezien werden, zullen moeilijker losgelaten worden dan taken die minder prioriteit toegekend krijgen.

Tot slot bestaat er een categorie waarbij burgers binnen een (in)formele overlegstructuur hun ideeën met elkaar bespreken en initiatieven ontplooien. In sommige van dit soort raden wordt besloten over de inzet van gemeentelijke middelen, zoals wijkbudgetten. Deze overlegstructuren kunnen een formele status hebben, maar zijn over het algemeen geen formele vertegenwoordiging van de wijken, aangezien er niet gestemd wordt over de ingezetenen. Er zitten enkele voordelen aan het ontplooien van initiatieven in een bepaalde structuur, tegelijkertijd zijn er ook risico's aan verbonden. Een voorbeeld hiervan is dat de structuur een eigen leven gaat leiden en er te weinig draagvlak gecreëerd wordt voor de initiatieven in de wijk.

Zo blijkt dat derde generatie burgerparticipatie in diverse vormen naar voren komt en dat initiatieven van burgers allerlei uitingsvormen heeft. Daarom zou het goed zijn als gemeenten rekening houden met de aard van de initiatieven bij het kiezen van passende vormen om te faciliteren.

Hoofdstuk 6. Een faciliterende overheid

Deelvraag 2: Op welke manier faciliteren gemeenten derde generatie burgerparticipatie?

6.1 Inleiding

In deze deelvraag zal uiteen gezet worden hoe de geselecteerde gemeenten derde generatie burgerparticipatie faciliteren. Dit wordt ingedeeld per vorm van faciliteren, waarbij de variabelen vanuit hoofdstuk 3 gehanteerd worden: financieel, instrumenteel, via toerusting, netwerkontwikkeling of het wegnemen of beperken van knellende regelgeving.

6.2 Financieel faciliteren

Veel gemeenten die derde generatie burgerparticipatie faciliteren, doen dit door middel van budgetten of door de inzet van andere financiële middelen. Soms worden burgers geholpen bij het realiseren van een budget buiten de overheid om.

Zo konden burgers in 2011 in Venlo bij de gemeente bewonersinitiatieven indienen om hun wijk te verbeteren. Na beoordeling door een onafhankelijk platform, besloot het college van B&W of er een subsidie werd toegekend, zogenaamde ‘vouchergelden’ (InVenlo.eu, 2011). De ingediende initiatieven hadden bijvoorbeeld betrekking op het ophalen van zwerfvuil en het plaatsen van speeltoestellen. Sommige initiatieven werden afgewezen, vanwege een gebrek aan draagvlak of financiële onderbouwing (InVenlo.eu, 2011).

In Dordrecht bestaan sinds enkele jaren wijkbudgetten die initiatiefrijke burgers kunnen aanspreken voor het realiseren van hun plannen. In 2009 en 2010 was dit onder de noemer ‘Burgers aan Zet’ (Dordrecht, 2011). Het belangrijkste doel hiervan was dat de burgers meer vertrouwen kregen in het gemeentebestuur. Vaak waren de ingediende ideeën bedoeld om de sociale cohesie te versterken of problemen in de leefomgeving aan te pakken. Uit de experimenten bleek dat de bewoners hierdoor geactiveerd werden. Er werden verschillende leerpunten opgedaan, zo bleek de wijze van communiceren een belangrijke factor te zijn in een goede samenwerking tussen gemeente en burgers. Ook het maken van heldere afspraken en de terugkoppeling naar burgers is een belangrijke factor in dit soort burgerparticipatie (Dordrecht, 2011).

Op dit moment is het mogelijk om per wijk een zogenaamde ‘Wijkwens’ in te dienen (Dordrecht, 2012³). De gemeente heeft jaarlijks een vast bedrag gereserveerd om een aantal van deze wijkwensen te realiseren. Per cluster van wijken is er een regiegroep die de wijkwensen beoordeelt. Deze regiegroep bestaat uit bewoners en een professionele begeleider. De regiegroep toetst de wijkwensen aan een aantal criteria: of het bijdraagt aan de sociale samenhang, leefbaarheid en veiligheid en of het een maatschappelijk belang dient (Dordrecht, 2012³).

De gemeente Deventer kent al jaren de Wijkaanpak. Hierin wordt onder andere door middel van wijkbudgetten de bewoners meer ruimte gegeven. Zo zijn er wijkteams, waar bewoners in plaatsnemen, die beslissen over de verdeling van de wijkbudgetten (Gemeente Deventer en Raster Welzijn, 2011: 10). Vervolgens wordt dit vastgesteld in het college van B&W, wat deze medeverantwoordelijk maakt (Gemeente Deventer en Raster Welzijn, 2011: 13).

Een soortgelijke aanpak kent de gemeente Enschede, waarbij burgers binnen stadsdeelcommissies invulling mogen geven aan de besteding van wijkbudgetten. Tussen 2005 en 2012 was er het project 'Buurt in Actie'. Bij dit project werden jaarlijks enkele wijken aangewezen die een budget kregen om de leefomgeving te verbeteren. De bewoners van die wijk konden dan bepalen waaraan het geld werd uitgegeven. Wanneer bewoners een idee hadden, werd van hen verwacht dat ze zelf meehielpen in het realiseren ervan (Enschede.nl, 2012). Sinds 2012 is Buurt in Actie vervangen door 'Jij maakt de buurt'. Nu is deze aanpak niet meer voorbehouden aan een aantal vooraf gekozen wijken, maar kunnen burgers uit elke wijk meedenken over hun woonomgeving. Elke wijk heeft een wijkbudget waarvan de invulling door bewoners van de wijk gezamenlijk bepaald wordt. Het doel is dat de creativiteit van bewoners zoveel mogelijk de ruimte krijgt. Op de website van de gemeente wordt het zo geformuleerd dat de bewoners 'opdrachtgever worden van de gemeente en deze hierin ondersteunend is' (Gemeente Enschede, 2012). Initiatiefrijke burgers kunnen hierdoor hun ideeën inbrengen om te financieren. Op de lange termijn zal er een stadsdeelbegroting tot stand komen (Enschede.nl, 2012).

Tot slot had ook de gemeente Zwolle in 2011 een prijsvraag voor initiatieven. Bewoners konden hierop stemmen en bepaalden zo wie het Stadsbudget kreeg. De initiatiefnemers hielden de verantwoordelijkheid in handen, van voorbereiding tot en met uitvoering. Hierbij werden ze gestimuleerd om hulp van andere bewoners te vragen. Er werd een onderscheid gemaakt tussen kleine en grote initiatieven, waarbij een passend budget werd aangeboden. Soortgelijke initiatieven werden aan elkaar gekoppeld. Bij het verstrekken van het budget werd een deadline gesteld voor de uitvoering van het initiatief (Zwolle, 2012).

Financieel faciliteren van burgerinitiatieven blijkt in de onderzochte gemeenten een veelgebruikte vorm te zijn. Diverse budgetten, prijsvragen en subsidies zijn beschikbaar voor burgers die met een initiatief iets aan de stad willen bijdragen. Een mogelijke verklaring voor de frequente inzet van dit middel is dat het voor een gemeente relatief gemakkelijk is om in te zetten: er wordt een bedrag vastgesteld en daarbij worden criteria opgesteld waar initiatieven aan moeten voldoen of burgers bepalen deze criteria (tot op zekere hoogte) zelf. Aan de andere kant is het opvallend dat er vaak financieel gefaciliteerd wordt, aangezien actief burgerschap in tijden van crises juist een bijdrage zou kunnen leveren aan bezuinigingen, zoals in de inleiding van dit onderzoek al naar voren kwam. Blijkbaar zien de onderzochte gemeenten nog niet genoeg draagkracht van de actieve burgers om hen financieel zelfredzaam te maken op het gebied van burgerinitiatieven. Misschien gebeurt dit in andere gemeenten meer, maar vanwege de specifieke caseselectie van dit onderzoek kunnen hier geen gegronde uitspraken over gedaan worden.

6.3 Instrumenteel faciliteren

Instrumenteel faciliteren, een heel andere vorm, komt ook in veel gemeenten naar voren. Hierbij biedt de gemeente bepaalde instrumenten of handvatten aan die initiatiefnemers een duwtje in de rug kunnen geven bij het realiseren van hun initiatief. Dit kan naar voren komen in de vorm van initiatievenloketten, herkenbare punten waar bewoners met hun initiatieven heen kunnen als ze hulp nodig hebben. In de onderzochte gemeenten kwam deze vorm van faciliteren veelvuldig naar voren.

Zo kent de Wijkaanpak in Deventer duidelijke voorbeelden hiervan. Bij de Wijkaanpak vormen enkele bewoners per wijk een wijkteam en is er een wijkmanager, wijkopbouwwerker

en een wijkwethouder. Het wijkteam signaleert de problemen in de wijk, is een discussie- en gespreksplatform, bepaalt het wijkprogramma en beslist over de verdeling van het wijkbudget (Gemeente Deventer en Raster Welzijn, 2011: 10). Deelnemers van het wijkteam kunnen maximaal drie keer twee jaar meedoen, maar beslissen zelf of ze doorgaan. Het is geen gekozen vertegenwoordiging van de wijk. De wijkopbouwwerker signaleert knelpunten, stimuleert bewoners om mee te doen aan de Wijkaanpak en ondersteunt hen daarbij. De wijkmanager is de schakel tussen het wijkteam en de gemeenten en instellingen. De manager coördineert de uitvoering van het wijkprogramma en beheert het wijkbudget (Gemeente Deventer en Raster Welzijn, 2011: 11). De wijkwethouder is bestuurlijk verantwoordelijk voor een goede voortgang van de Wijkaanpak. Voor dit doel overlegt hij vaak met de wijkmanager. Tot slot zijn er wijkcontactraadsleden, die zich via de wijkteams laten informeren over wat er in de wijk leeft. Elke politieke partij heeft zulke contactraadsleden benoemd (Gemeente Deventer en Raster Welzijn, 2011: 12). Dit hele systeem van de Wijkaanpak met de diverse contactpersonen biedt de burgers handvatten bij het realiseren van hun initiatieven.

De gemeente Zwolle heeft naast stadsbudgetten ook een ideeënmakelaar die initiatiefnemers helpt bij het realiseren van hun idee. Deze ideeënmakelaar helpt vooral bij het vergroten van het netwerk van de initiatiefnemers, maar denkt ook mee over de uitvoering en het verwerven van de benodigde financiële middelen. De initiatiefnemers blijven verantwoordelijk, maar op deze wijze kunnen ze een duwtje in de rug krijgen (Zwolle, 2012). Uit het interview met de ideeënmakelaar in Zwolle bleek dat initiatieven meestal stoppen als de initiatiefnemer door gebrek aan tijd, geld of motivatie er zelf voor kiest om te stoppen (De Wolf, 2012: 1). De keuze blijkt dan dus bij de initiatiefnemers zelf te liggen. Echter, de initiatiefnemers geven aan dat ze vooral financiële of morele steun missen vanuit de gemeente. Tegelijkertijd blijkt uit de evaluatie dat er geen eenduidig standpunt is over de rol en verantwoordelijkheid van de gemeente bij burgerinitiatieven (De Wolf, 2012: 2). Dit heeft deels te maken met bezuinigingen en daarmee een beperkte financiële ruimte voor de gemeente, maar het kan ook te maken hebben met een houding: een gebrek aan vertrouwen in burgerinitiatieven. De ideeënmakelaar gaf in het interview echter wel aan dat naar haar idee de financiën niet per definitie vanuit de gemeente geregeld zouden hoeven worden, maar dat burgers (met enige hulp) deze middelen zelf kunnen verwerven bij andere groepen. Hieruit blijkt dat actieve burgers de steun van hun gemeente erg zouden waarderen en dat deze in sommige gevallen zelfs cruciaal is voor het slagen van een initiatief. Daarom is het een systeem of concrete persoon vanuit de gemeente actieve burgers ondersteunt, een belangrijke vorm waarmee een gemeente instrumenteel burgerinitiatieven kan faciliteren.

Deze vorm komt ook in de gemeente Enschede naar voren, waarbij stadsdeelmanagers deze rol min of meer op zich nemen. Het 'systeem' van het stadsdeelgewijs werken is deels opgezet om de afstand tussen het bestuur en de burgers te verkleinen (Van Gils, 2004: 4). Twee doelen van het stadsdeelgewijs werken waren het creëren van meer samenhang tussen gemeentelijke diensten en andere organisaties die zich bezighouden met allerlei zaken in de stadsdelen en het activeren van burgers, zodat ze meer inbreng zouden hebben bij het maken en uitvoeren van plannen en beleid in de stadsdelen (Van Gils, 2004: 4). Het stadsdeelmanagement heeft de rol om signalen vanuit het stadsdeel op te vangen en als bruggenbouwer te fungeren. Het neemt de inbreng van wijk- en dorpsraden, bewoners(groepen) en ondernemers mee in zijn coördinerende taken (Van Gils, 2004: 8).

In de gemeente Dordrecht is niet heel concreet een vorm van instrumenteel faciliteren te herkennen. Er zouden wel kleine acties van de gemeenten onder geschaard kunnen worden,

maar die zijn niet vastgelegd in een bepaalde structuur en komen terug in de paragraaf over toerusten.

In de gemeente Venlo wordt nog gezocht naar de wijze waarop de kaders van de gemeenteraad uitgevoerd kunnen worden. Hier is ook nog geen concrete structuur voor vastgesteld. Dit wil niet zeggen dat de gemeente niet instrumenteel faciliteert, maar evenals in de gemeente Dordrecht is dit niet zo concreet als in de gemeenten Deventer, Enschede en Zwolle.

Uit deze paragraaf blijkt dat een aantal gemeenten door middel van bepaalde structuren of handvatten in de stad proberen burgerinitiatieven te faciliteren. De onderzochte gemeenten die dit hebben, geven aan dat dit naar hun idee goed werkt om dichterbij de burgers te komen, te weten wat er leeft en hen daardoor op maat gemaakte instrumenten te kunnen aanbieden om hen te helpen bij hun initiatieven. Sommige gemeenten, bijvoorbeeld Zwolle, proberen vooral hierop in te zetten en daarmee het financieel faciliteren iets af te bouwen. Andere gemeenten zijn nog op zoek naar passende instrumenten om daarmee burgerinitiatieven te faciliteren.

6.4 Faciliteren door middel van toerusten

Een gemeente kan initiatiefrijke burgers ook faciliteren door hen toe te rusten. Dit gaat dan om (groepen) burgers die wel een initiatief willen realiseren, maar dit niet (volledig) zelfstandig kunnen. De gemeente kan dan extra stimulans creëren of drempels verlagen.

In de gemeente Dordrecht kunnen inwoners via het Sprekersplein wekelijks een persoonlijk gesprek voeren met raadsleden. Burgers kunnen zich aanmelden voor een gesprek van 45 minuten. Voor dit Sprekersplein zijn diverse spelregels opgesteld. Zo mag het niet gaan over individuele gevallen en mogen eerder behandelde onderwerpen alleen aangehaald worden als de burger met nieuwe informatie komt (Dordrecht, 2012²).

De wijkmanagers en wijkopbouwwerkers binnen de Wijkaanpak van de gemeente Deventer richten zich onder andere op het toerusten van de inwoners. Een andere rol van de wijkmanager is het verbinden van burgers met de gemeente, terwijl de wijkopbouwwerker zich voornamelijk richt op toerusting bij de concrete uitwerking van projecten. Een teammanager Wijkaanpak in de gemeente Deventer gaf aan dat de gemeente burgers moet uitnodigen en aanmoedigen om een bijdrage te leveren aan de stad. Burgers zouden volgens hem niet vaak spontaan initiatief tonen zonder dat de overheid ze daartoe actief uitnodigt, activeert en stimuleert. Een tweede rol voor de overheid zou dan zijn om te ondersteunen en faciliteren. De gemeente Deventer geeft aan dat de begeleiding van bewoners door wijkmanagers en wijkopbouwwerkers een kritische succesfactor is voor de Wijkaanpak (Gemeente Deventer en Raster Welzijn, 2011: 15).

Het project ‘Samen maken we de Stad’ in de gemeente Zwolle biedt initiatiefnemers een format aan waarmee ze een projectplan kunnen maken. Hiermee kunnen ze nagaan of ze geen belangrijke acties vergeten en er worden tips gegeven hoe ze bijvoorbeeld draagvlak voor hun idee kunnen creëren. Aan de hand van dit format kunnen ze in gesprek gaan met de ideeënmakelaar (Samen maken we de Stad, 2012).

In Enschede worden bewoners begeleid door een dorps-, wijkraad of bewonersteam in het besteden van het wijkbudget. Het gemeentelijk programma ‘jij maakt de buurt’ heeft ook aandacht voor het toerusten van deze raden en teams. Ze coördineren de ideeën van bewoners

en zijn samen met de stadsdeelmanager verantwoordelijk voor het verdelen van het wijkbudget (Gemeente Enschede, 2012). Er zijn diverse spelregels geformuleerd die hieraan richting geven, bijvoorbeeld dat het de leefbaarheid en duurzaam gedrag stimuleert, maar ook dat het past binnen de genoemde, politiek bestuurlijke kaders. Ook draagvlak in de wijk voor het idee is vereist (Gemeente Enschede, 2012).

Evenals het instrumenteel faciliteren, is ook het toerusten door de gemeente Venlo nog niet heel concreet vormgegeven. De zoektocht van de raads werkgroep naar initiatieven in de stad en mogelijkheden voor meer ruimte voor actieve burgers, waarbij ook burgers zelf werden betrokken, zou op een bepaalde manier als toerusting gezien kunnen worden. Hier werden burgers namelijk letterlijk meegenomen in het zoeken naar nieuwe rollen en mogelijkheden voor hen binnen de gemeente Venlo. Nu heeft de raad echter de kaders gesteld en is het aan het college om keuzes te maken in de vormgeving daarvan. Wel gaf een raadslid aan dat ze nog steeds gesprekken voert met initiatiefnemers in de stad, deels om daarmee te weten wat er speelt, deels om hen ook te ondersteunen in het realiseren van hun initiatieven. Op individuele basis proberen raadsleden burgers dus wel te ondersteunen. Een breed gedragen wijze van toerusting bij burgerinitiatieven moet echter nog ontwikkeld worden.

Bijna alle onderzochte gemeenten gaven aan dat bepaalde groepen burgers toerusting of ondersteuning nodig hebben bij het realiseren van hun initiatieven. Hierbij gaat het soms om een gebrek aan kennis over de gemeente, gemeentelijke regelingen of het praktisch maken van hun plannen. Veel gemeenten hebben daarom manieren bedacht om burgers hierin te helpen. Op sommige plekken is dit heel concreet vormgegeven, zoals de ideeënmakelaar in Zwolle of het Sprekersplein in Dordrecht, in andere steden is het meer impliciet 'gewaarborgd' binnen de bestaande structuren. Het nut van deze vorm van faciliteren blijkt dus erkend te worden binnen de gemeenten en er wordt in de meeste gevallen ook concreet vorm aan gegeven.

6.5 Faciliteren door netwerkontwikkeling

Een andere veelvoorkomende vorm van faciliteren is de vorm waarbij de gemeente initiatiefnemers bij elkaar brengt of initiatiefnemers in contact brengt met relevante sleutelpersonen binnen en buiten de gemeente. De gemeente kan dit zelf doen, of kan hier iemand specifiek voor aanstellen.

In de Strategische Visie van de gemeente Venlo wordt de wens uitgesproken dat de gemeente in 2030 de schakelaar en verbinder tussen netwerken zal zijn (Venlo, 2009: 23). Dit betekent dat de gemeente ruimte wil bieden aan de burgers en ondernemers in de stad en zelf meer op de achtergrond een bijdrage wil leveren.

De initiatieven in Venlo komen onder andere tot uiting in de 'Venlodroom'. In 2011 is dit innovatieplatform opgericht met het doel om diverse verantwoordelijkheden op het gebied van wonen, welzijn en zorg terug te geven aan de samenleving (VenloDroom, 2012). De visie hierachter is dat betrokken bewoners in samenwerking met professionele partijen samen bij kunnen dragen aan een betere leefbaarheid in wijken. Ook het terugdringen van teveel bureaucratie en regeldruk past in dit kader. Om dit te bewerkstelligen richten de initiatiefnemers zich voornamelijk op netwerkontwikkeling en -verbinding. Venlodroom is heel nadrukkelijk bedoeld als netwerk dat faciliteert bij diverse initiatieven in de wijken, niet als instituut. Hierbij wordt vooral ingezet op het vergroten en versterken van de netwerken van de initiatiefnemers en is het streven dat de projecten elkaar versterken. Voor dit doel is er

bijvoorbeeld een wijk- en bewonersnetwerk dat als verbinder te werk gaat, waar diverse buurtbewoners in plaatsnemen (VenloDroom, 2012).

Daarnaast proberen de initiatiefnemers van VenloDroom burgers te stimuleren om een actieve bijdrage te leveren (VenloDroom, 2012). Ook wordt ernaar gestreefd om de financiering en inzet van personeel op die manier in te richten, dat maatschappelijke problemen zoveel mogelijk integraal aangepakt kunnen worden.

Op de website kunnen inwoners van Venlo hun wens voor hun wijk beschrijven om daarmee steun voor hun initiatief te krijgen van andere inwoners en instanties. De gemeente Venlo is één van de zeven initiatiefnemers van Venlodroom en staat op de site vermeld als 'regisseur en financier van WMO en welzijn in Venlo (VenloDroom, 2012).

De gemeente Zwolle kent sinds enkele jaren het programma 'Samen maken we de Stad', wat een initiatief is van de gemeente. Dit programma is opgezet om initiatiefnemers bij elkaar te brengen en hen te helpen bij het realiseren van hun ideeën (Zwolle, 2012). Vanuit het programma zijn er diverse organisaties die erop gericht zijn om initiatieven op een bepaald gebied te realiseren door partijen met elkaar te verbinden. Zo heeft elke wijk een wijkmanager die wijkbewoners, organisaties en gemeente met elkaar verbindt (Zwolle, 2012).

Dit project is deels een vorm van instrumenteel faciliteren, maar door de sterke nadruk op het verbinden van initiatiefnemers past het ook bij de netwerkontwikkeling.

De teammanager Wijkaanpak in de gemeente Deventer legde uit dat de wijkmanagers belangrijke schakels met de gemeente vormen en daarmee bijdragen aan de netwerkontwikkeling. Dit is een vergelijkbare wijze waarop stadsdeelmanagers in de gemeente Enschede te werk gaan.

Naast alle ontwikkelingen rondom het Stadsdeelgewijs werken kent de gemeente Enschede ook de Motiemarkt. Hier kunnen burgers hun ideeën 'uitstallen' en lopen raadsleden vrijblijvend langs om te kijken of ze initiatieven willen 'adopteren'. In dat geval gaan de initiatiefnemers en het raadslid samenwerken om geld te krijgen vanuit de programmabegroting (gemeente Enschede, 2011). De Motiemarkt vormt een belangrijke verbinding tussen initiatiefnemers en raadsleden.

In Dordrecht is er niet een concrete werkwijze waarop netwerken met elkaar verbonden worden. De geïnterviewde beleidsmedewerker geeft aan dat er op het thema duurzaamheid wel iemand is die ontwikkelingen signaleert en aan de hand daarvan bepaalt of het nodig is dat de gemeente (extra) faciliteert. Aangezien de ervaringen hiermee erg positief zijn, is het mogelijk dat in de toekomst hier extra aandacht naar gaat.

Het faciliteren door middel van netwerkontwikkeling, door het verbinden van actieve burgers onderling of met relevante instanties, blijkt in een aantal onderzochte gemeenten hoog op de agenda te staan. In sommige gemeenten, zoals Venlo, wordt het zelfs als één van de belangrijkste taken van de gemeente beschouwd. In andere gemeenten zit het soms 'verborgen' binnen de bestaande structuren, zoals ook al naar voren kwam bij het faciliteren door toerusting. Het zou een goed alternatief kunnen zijn voor het financieel faciliteren, doordat burgers door het verbreden van hun netwerk wellicht zelf aan benodigde financiën kunnen komen. Wellicht zou deze manier van faciliteren nog beter verkend en geconcretiseerd kunnen worden, zodat meer gemeenten hierop zouden gaan inzetten.

6.6 Faciliteren door het wegnemen of beperken van regels en bureaucratische belemmeringen

De laatste vorm van faciliteren die voorkomt uit hoofdstuk 3, is de vorm waarbij regels en andere bureaucratische belemmeringen weggenomen of beperkt worden.

De geïnterviewde teammanager Wijkaanpak in de gemeente Deventer gaf aan dat wijkmanagers burgers helpen die in de knoop komen met wet- en regelgeving bij hun initiatieven. Concreet probeert een wijkmanager belemmeringen voor burgerinitiatieven binnen het ambtenarenapparaat weg te nemen en het proces op die manier te versnellen. Dit lukt niet zonder medewerking van het apparaat, daarom ziet de teammanager Wijkaanpak het als de taak van ambtenaren om vraaggericht mee te denken. Uit het gesprek bleek dat dit nog niet altijd het geval is.

Ook enkele raadsleden uit de werkgroep Stad van Actieve Mensen in Venlo gaven aan dat ze veel burgers spreken die bureaucratische of juridische belemmeringen ervaren bij het realiseren van hun initiatieven. Dit gaf hen aanleiding om hier in te faciliteren. Zo namen ze zelf contact op met de betrokken ambtenaren en probeerden een versoepelde regelgeving te realiseren, zodat initiatiefrijke burgers makkelijker een bijdrage aan de stad kunnen leveren. Zo wilden een paar burgers wat zwerfvuil opruimen als ze hun honden uitlieten. Toen ze hiervoor wat hulpmiddelen aanvroegen bij de gemeente dreigde het kleine initiatief door allerlei regelgeving te sneuvelen, doordat de burgers het niet zo wilden formaliseren. Ze wilden zich niet teveel vastleggen op allerlei punten, zoals het tijdstip en de frequentie van het opruimen, terwijl de ambtenaren dit wel van hen vroegen. In dit voorbeeld grepen de raadsleden in en werd het initiatief ‘gered’, doordat de regelgeving versoepeld werd. Echter, de raadsleden gaven aan dat ze liever zouden zien dat een gemeente dit zelf snapt en uit zichzelf dit soort knellende regelgeving aanpast als actieve burgers dit aangeven.

In de andere onderzochte gemeenten kwamen geen concrete voorbeelden naar voren waarin de gemeente burgerinitiatieven proberen te faciliteren door het wegnemen of beperken van knellende regelgeving.

Hoewel er uit veel interviews bleek dat burgers bij het realiseren van hun initiatieven tegen vaak tegen knellende regelgeving aanlopen, bleken gemeenten hier toch weinig aan te doen. Met andere woorden: burgerinitiatieven werden weinig gefaciliteerd door het wegnemen of beperken van regels en andere bureaucratische belemmeringen. Hier ligt wellicht nog een kans of taak voor gemeenten, aangezien uit de interviews wel naar voren kwam dat de belemmeringen voor actieve burgers vaak op dit gebied voorkomen. Zo bleek uit onderzoeken die de gemeenten Deventer en Zwolle deden binnen hun gemeente dat te strakke en hinderende regelgeving vaak een negatieve invloed heeft op actief burgerschap. Burgers voelen zich daardoor betutteld en niet serieus genomen. Blijkbaar merken gemeenten dit wel op en zagen de onderzochte gemeenten dit wel als een aanleiding om programma's als Samen Maken we de Stad in Zwolle of een aanpak als de Wijkaanpak in Deventer op te zetten. Binnen die programma's wordt veel gefaciliteerd door middel van budgetten en instrumenten, maar er blijkt niet vaak concreet regelgeving afgeschaft of beperkt te worden.

6.7 Deelconclusie

In dit hoofdstuk is antwoord gegeven op de deelvraag: Op welke manier faciliteren gemeenten derde generatie burgerparticipatie?

Gemeenten kunnen op diverse wijzen derde generatie burgerparticipatie faciliteren. Ze zouden actieve burgers ook ‘aan hun lot over kunnen laten’, maar in veel gemeenten worden op een bepaalde wijze wel ondersteund. Vanuit het theoretisch kader kwam al diverse vormen naar voren: financieel, instrumenteel, toerusting, netwerkontwikkeling en het wegnemen van knellende regelgeving. In de onderzochte gemeenten kwamen alle vormen naar voren, zij het in wisselende mate. Zo werkten bijna alle gemeenten met een vorm van burgerbudgetten, maar werden nauwelijks voorbeelden gevonden waar de gemeente knellende regelgeving afschaft. Dit is mogelijk te verklaren met het argument dat het relatief gemakkelijk is om te faciliteren middels een budget, aangezien een eenmalige keuze voor de hoogte ervan en eventuele criteria laagdrempeliger is dan een continue zoektocht naar belemmerende regelgeving. Tegelijkertijd was een paradoxale conclusie dat burgers bij het realiseren van hun initiatieven vaak tegen knellende regels aanlopen en hierdoor veel initiatieven ‘sneuvelen’. Er blijkt dus in sterke mate behoefte te zijn bij burgers aan deze vorm van faciliteren. Een aanbeveling zou zijn om gemeenten hier meer op te laten inzetten. Wellicht zouden gemeenten elkaar hierin ook kunnen helpen door goede voorbeelden of werkwijzen te delen, waardoor ze beter weten hoe ze in de praktijk op deze wijze kunnen faciliteren.

Verder wordt in een aantal onderzochte gemeenten op allerlei wijzen instrumenteel gefaciliteerd. Hierbij bieden gemeenten bepaalde structuren of handvatten aan waarmee het burgers makkelijker gemaakt wordt om initiatieven te realiseren. Het faciliteren door toe te rusten heeft hier veel mee te maken, aangezien gemeenten aangeven door de structuren beter te weten welke ondersteuning actieve burgers nodig hebben. Burgers blijken soms toerusting nodig te hebben met betrekking tot de werking van gemeentelijke regelingen of om hun ideeën in een praktisch en haalbaar plan te vertalen. In de onderzochte gemeenten wordt de toerusting soms heel concreet door een instrument of persoon gerealiseerd, andere gemeenten gaven aan dat dit meer impliciet gebeurt. De aandacht en erkenning voor deze vormen van faciliteren blijkt in de meeste gemeenten aanwezig te zijn, wel wordt vaak nog gezocht naar en geëxperimenteerd met de concrete invulling hiervan.

Tot slot faciliteren een aantal onderzochte gemeenten derde generatie burgerparticipatie door het bijdragen aan de netwerkontwikkeling van actieve burgers onderling of met relevante instanties. Soms wordt het als één van de belangrijkste vormen van faciliteren benoemd, maar vaak is het een meer impliciete vorm die meer op de achtergrond ligt. Een uitbreiding of concretisering zou, evenals bij het wegnemen van belemmerende regelgeving, een goed alternatief kunnen zijn voor het veelgebruikte financieel faciliteren. Wanneer actieve burgers hun netwerken verbreden, kunnen ze wellicht zelf in contact komen met organisaties of andere burgers die een financiële bijdrage willen leveren. Daarnaast zouden actieve burgers elkaar kunnen toerusten door het delen van hun ervaringen. Op deze manier zouden actieve burgers nog meer ‘zelfredzaam’ worden en minder afhankelijk van de toerusting van gemeenten. Daarnaast zou het in tijden van crises goed uitkomen als actief burgerschap concrete bezuinigingen voor de gemeente realiseert en het niet een extra kostenpost wordt door de wijk- en stadsbudgetten.

Hoofdstuk 7. De raad en zijn formele taken

Deelvraag 3: Hoe geeft de gemeenteraad invulling aan zijn kaderstellende, volksvertegenwoordigende en controlerende taak bij derde generatie burgerparticipatie?

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de gemeenteraad invulling geeft aan zijn drie formele taken bij derde generatie burgerparticipatie. Daarbij wordt eerst ingegaan op de houding van de gemeenteraad richting actief burgerschap, waarna per taak beschreven wordt hoe in de onderzochte gemeenten hier invulling aan gegeven wordt bij burgerinitiatieven. Tot slot volgen nog enkele mogelijke nieuwe rollen voor de gemeenteraad op dit gebied.

7.2 Houding gemeenteraad ten opzichte van actief burgerschap

Voordat beschreven en geanalyseerd kan worden welke rol raadsleden op zich nemen bij derde generatie burgerparticipatie, kan het nuttig zijn om bekend te zijn met hun houding richting actief burgerschap. De reden hiervoor is dat over het algemeen het handelen van een persoon voortkomt vanuit een houding of opvatting. Daarom is er de assumptie dat er ook sprake kan zijn van een causale relatie tussen de houding van raadsleden ten opzichte van actief burgerschap en de concrete rollen die ze vervolgens op zich nemen richting initiatieven van burgers.

In gesprekken met raadsleden kwam naar voren dat de houding van de politieke partijen sterk verschilt. Aangezien de raad geen geheel is en geen akkoord heeft zoals een college, is er nooit sprake van een opvatting van een gehele raad. Bepaalde politieke partijen staan over het algemeen erg positief tegenover actief burgerschap en ook de ontwikkeling die daarmee gestalte krijgt. Hierbij gaat het om burgers die zelf meer verantwoordelijkheid voor de samenleving nemen en een overheid die daardoor niet alles meer hoeft te regelen. Het idee hierbij is dat de overheid daarmee dus iets van de burgers vraagt, wat als gevolg heeft dat de burger hier zelf ook iets voor terugvraagt in de vorm van meer zeggenschap. Dit leidt tot een samenspel tussen de gemeente en burgers, waarbij meer zeggenschap voor burgers ertoe zou leiden dat burgers zich ook ‘verantwoordelijker’ gaan gedragen.

Andere politieke partijen vrezen dat ze hun regie over de stad verliezen, wanneer burgers zelf veel zeggenschap krijgen, bijvoorbeeld over de inrichting van hun wijk. Dit komt verder ook terug in deelvraag 4, waar de belemmeringen van raadsleden worden beschreven. Een raadslid in Enschede gaf ook aan dat er partijen zijn die doen alsof ze veel ruimte voor burgers willen stimuleren, maar vervolgens nooit te zien zijn in de stad. Hieruit blijkt dat een positieve houding niet altijd invloed heeft op het handelen van raadsleden.

Er zijn niet alleen verschillen in standpunten tussen politieke partijen: de geïnterviewde raadsleden in Zwolle gaven aan dat ook individuele raadsleden van mening verschillen over actief burgerschap en de manier waarop de gemeenteraad hiermee om zou moeten gaan. Hieruit blijkt dat naast politieke waarden ook individuele voorkeuren en opvattingen een rol kunnen spelen bij de houding die raadsleden innemen richting burgerinitiatieven.

Hiernaast verschilt het ook per gemeente in hoeverre de raad zich een rol toekent op het gebied van burgerinitiatieven. Zo is in Venlo de raad zelf een traject gestart om te kijken hoe

de gemeente burgers meer kan faciliteren bij hun initiatieven, terwijl bijvoorbeeld in Dordrecht raadsleden soms niet goed weten wat ze concreet moeten doen bij ontwikkelingen rondom actief burgerschap. Sommige raadsleden leveren wel een concrete bijdrage, maar het komt vaker voort vanuit een individuele houding of die van de politieke partij, dan vanuit het college, de ambtenarij of de raad als geheel. Dit zegt dan niet direct iets over de houding van raadsleden ten opzichte van actief burgerschap, maar meer over het bewustzijn van de eigen rol in het faciliteren hiervan. Tegelijkertijd bleek uit het interview met de raadsleden uit de betreffende raads werkgroep in Venlo dat ook daar binnen een politieke partij verschillende opvattingen bestaan. Zo kan er een groot verschil bestaan in de houding van een lid van de raads werkgroep in Venlo die zich bewust bezighoudt met het faciliteren van derde generatie burgerparticipatie en aan de andere kant haar partijgenoot buiten de werkgroep.

Verder is in sommige gevallen ook een duidelijk onderscheid te erkennen tussen de houding van raadsleden uit coalitiepartijen en uit oppositiepartijen. Zo kwam in het interview met de ideeën makelaar in Zwolle naar voren dat sommige oppositiepartijen tot nu toe sterk het idee hadden dat ze zoveel mogelijk negatief moesten zijn. Het beeld wat die partijen hadden over het zijn van een goede oppositiepartij belemmerde de samenwerking met andere partijen enorm, vooral wanneer het ging over het stimuleren van actief burgerschap. Op dit moment is in die gemeente de ontwikkeling zichtbaar van een ‘raad nieuwe stijl’, die kritisch is, maar tegelijkertijd de positieve kanten van het college versterkt.

De houding van een gemeenteraad richting actief burgerschap blijkt dus deels voort te komen vanuit politieke standpunten, deels vanuit persoonlijke opvattingen van raadsleden en deels vanuit de ontwikkelingen binnen een gemeente op het gebied van het faciliteren van burgerinitiatieven. Daarnaast blijkt het ook een rol te spelen of de raadsleden zelf betrokken zijn bij en bekend zijn met de initiatieven die in hun stad spelen. Dit leek een reden te zijn waarom raadsleden uit de raads werkgroep rondom burgerparticipatie in Venlo erg positief tegenover burgerinitiatieven stonden, terwijl hun partijgenoten soms moeilijk mee te krijgen waren. Dit zou wellicht ook een aanbeveling zijn voor het stimuleren van raadsleden rondom burgerinitiatieven: het is belangrijk dat ze weten wat er speelt in hun gemeente, omdat ze daardoor vaak positiever gestemd worden en meer bereid om hier een bijdrage aan te leveren.

In de volgende paragrafen wordt per formele taak van de gemeenteraad beschreven hoe raadsleden deze in de praktijk inzetten bij derde generatie burgerparticipatie. Hierbij wordt waar mogelijk ook aangegeven wat de redenen hierachter en het effect hiervan is.

7.3 Kaderstellende taak

De kaderstellende taak komt formeel naar voren wanneer de raad de hoofdlijnen voor het gemeentelijke beleid vaststelt (Derksen en Schaap, 2007: 58). Op deze kaders kan het college vervolgens worden gecontroleerd. In de komende paragrafen komen enkele verschillende wijzen naar voren waarop die kaderstellende taak ingevuld wordt door de onderzochte gemeenten.

7.3.1 Financiële kaderstelling

De kaderstellende taak van de raad komt onder andere naar voren in het stellen van financiële kaders: het budgetrecht. Als dit toegespitst wordt op derde generatie burgerparticipatie betekent dit dat de financiële ruimte voor burgerinitiatieven bewaakt moet worden. De teammanager Wijkaanpak in Deventer benoemde dat dit vooral ten tijde van bezuinigingen

erg belangrijk is, omdat de kans groot is dat ook op budgetten voor burgerinitiatieven bezuinigd wordt.

Een raadslid in Venlo gaf aan dat hij de financiële kaderstelling als een belangrijke taak ziet van raadsleden om burgerinitiatieven te faciliteren. Hij benadrukte dat financieel faciliteren een belangrijk middel is voor raadsleden om actieve burgers te ondersteunen.

De controle op de begroting is onlosmakelijk verbonden met de financiële kaders die hiervoor gesteld worden. Achteraf kan de raad controleren of het college zich hieraan gehouden heeft. In de gemeente Deventer is er een specifieke post voor de Wijkaanpak. Hierdoor is het voor raadsleden transparant of dit bedrag gelijk blijft en of het evenredig blijft met de totale begroting. Ook rondom het thema derde generatie burgerparticipatie is dit relevant, bijvoorbeeld als het gaat om specifieke projecten waarin actieve burgers gefaciliteerd worden. De raadsgriffier in Enschede benadrukte dat ruimte voor burgerinitiatieven in de begroting belangrijk is om speelruimte te creëren voor actieve burgers. Daarbij haalde hij aan dat Enschede nog geen burgerbegroting kent, maar dat dit wellicht in de toekomst wel ingevoerd gaat worden. Dit zou niet slechts ruimte in de begroting creëren voor initiatieven van burgers, maar het zou betekenen dat burgers mogen beslissen over de invulling van complete budgetten.

Veel raadsleden noemen de financiële kaderstelling als belangrijkste rol van de raad met betrekking tot het faciliteren van burgerinitiatieven binnen de kaderstellende taak.

Het is bijzonder dat de geïnterviewde personen vooral spreken over de financiële lasten die het faciliteren van burgerinitiatieven met zich meebrengen. Wat in hoofdstuk 6 ook al naar voren kwam is dat gemeenten nog weinig blijken te erkennen welke financiële voordelen actief burgerschap met zich mee kan brengen. In een gemeente waar burgers steeds meer taken gedeeltelijk of geheel op zich nemen, zou een gemeente kunnen bezuinigen op haar eigen inzet. Blijkbaar wordt dit nog niet voldoende erkend in de onderzochte gemeenten. Tegelijkertijd blijkt uit een positieve houding van veel raadsleden, griffiers en ambtenaren dat ze wel de waarde inzien van actief burgerschap, ook als het gaat om de bijdrage die ze leveren aan de stad.

7.3.2 Kaderstelling in burgerparticipatiebeleid

Naast het stellen van financiële kaders, kunnen er ook concrete kaders of opdrachten aan het college meegegeven worden op het gebied van burgerparticipatie. Zo is dit in Venlo heel concreet gebeurd naar aanleiding van de verkenning die de raads werkgroep had gedaan op het gebied van initiatieven in de stad. De geïnterviewde raadsleden uit deze werkgroep gaven aan dat ze gezamenlijk kaders hadden vastgesteld voor het college, waarbij de bedoeling is dat de gemeente Venlo steeds meer derde generatie burgerparticipatie gaat faciliteren en stimuleren. In de uitvoering van de plannen stapt de raad heel bewust terug, vanuit de houding dat de uitvoering aan het college is. In deze gemeente komt het kaderstellen op het gebied van het faciliteren van burgerinitiatieven dus heel concreet naar voren. In andere gemeenten is dit soms niet zo concreet zichtbaar, dan gaat het soms meer om het bieden van financiële ruimte voor burgerbudgetten, zoals in Deventer of Dordrecht. Het initiatief om meer ruimte voor burgers te creëren komt niet altijd direct van de raad, soms is er een enthousiaste wethouder die hiervoor gaat. Dit is wat de geïnterviewde beleidsambtenaar in Zwolle aangaf. In zo'n geval kan de raad zijn kaderstellende taak wel vervullen, maar is die niet altijd bewust toegespitst op het faciliteren van derde generatie burgerparticipatie.

In de gemeente Deventer gaat het in de kaderstelling ook over de vorm van de Wijkaanpak. Als het systeem drastisch veranderd zou worden, is de gemeenteraad degene die daarover beslist. Daarom worden er elke drie jaar waarderingsonderzoeken gedaan onder burgers.

Hierin worden burgers ondervraagd of ze hun rol eigen groot genoeg vinden, ze resultaat zien en of ze voldoende steun vanuit de gemeente krijgen bij hun initiatieven. Deze rapporten worden door de raad gelezen. Het is te verwachten dat de raad ingrijpt, als de rapporten (meerdere malen) sterk negatief zullen zijn. Tot nu toe is dat echter nog niet het geval. De raadsleden geven zelf aan dat ze het lastig vinden op welke punten de Wijkaanpak doorontwikkeld kan worden. Zo wordt gesproken over meer ruimte voor zelfredzaamheid van burgers, maar de mogelijkheden hiervoor verschillen per wijk, voornamelijk vanwege cultuurverschillen bij bewoners. Zo kunnen niet alle burgers op planniveau meedenken, omdat dit abstracter is dan concrete plannen over het opknappen van tuintjes.

Naast kaders voor het college kan de raad ook kaders stellen voor de initiatieven van burgers. Dit is van toepassing als er sprake is van wijkbudgetten waar burgers aanspraak op mogen maken, zoals in Enschede. Enkele raadsleden daar gaven aan dat, hoewel burgers gezamenlijk mogen beslissen over de invulling van de budgetten, de ideeën altijd moeten voldoen aan een aantal vooraf gestelde kaders of criteria. Dit gaf de geïnterviewde ambtenaar in Dordrecht ook aan. Een voorbeeld van zo'n kader is dan dat de ideeën draagvlak moeten hebben in de wijk en niet puur individuele belangen mogen behartigen.

De kaderstelling op het gebied van burgerinitiatieven komt dus vooral naar voren richting het gemeentelijke beleid. Kaders voor derde generatie burgerparticipatie zijn echter over het algemeen moeilijker te formuleren dan voor de eerste of tweede generatie. Bij de vormen binnen die generaties gaat het namelijk vaak over concrete projecten, vormen van inspraak of interactieve beleidsvorming. Hierbij kunnen duidelijke afspraken en kaders meegegeven worden door de raad. Bij derde generatie burgerparticipatie kan het gaan om diverse initiatieven van burgers, diverse vormen waarop de gemeente kan faciliteren en ook om initiatieven waarbij de gemeente geen rol in hoeft te nemen. Daarnaast blijkt dat veel gemeenten nog zoeken naar goede manieren om burgerinitiatieven te faciliteren. Dit bleek onder andere in hoofdstuk 6, waar de verschillende vormen van faciliteren beschreven werden. Daarom worden soms niet zozeer kaders aan het college meegegeven (of het zijn erg brede kaders, die voor een brede interpretatie vatbaar zijn), maar geeft de raad kaders of criteria mee waar de initiatieven van burgers aan moeten voldoen. Dit gaat direct een stap verder, omdat het al concreet gaat over de initiatieven. In het kader van het sturen op hoofdlijnen, dat in de volgende subparagraaf naar voren komt, zouden raadsleden hierin moeten oppassen dat ze niet teveel details in de kaders vastleggen, omdat dit de ruimte voor de burgers zou kunnen beperken.

7.3.3 Wijze van kaderstelling: sturen op hoofdlijnen

Kaderstellen in de betekenis van 'ruimte geven aan initiatieven' wordt niet door alle geïnterviewde raadsleden benoemd. Hieruit blijkt dat sommige raadsleden kaderstelling nog steeds vooral in de oorspronkelijke betekenis zien van na de dualisering, bijvoorbeeld in het stellen van financiële kaders. Hier komen wel uitzonderingen op naar voren. Zo noemden enkele raadsleden in Zwolle dat zij het faciliteren van burgerinitiatieven vooral zien in het weghalen van blokkades. Dit is iets wat ook bijvoorbeeld de ambtenaar visieontwikkeling burgerparticipatie in de gemeente Dordrecht benoemde. Één van de raadsleden in Zwolle gaf aan dat de verschuiving van kaders scheppen naar het bieden van mogelijkheden voor wat er in de stad leeft een belangrijke paradigmashift bij gemeenten zou moeten zijn. Hiervoor zou dan gelet moeten worden op de bestaande ontwikkelingen in de stad op het gebied van actief burgerschap en zou hier zoveel mogelijk op aangesloten moeten worden.

De geïnterviewde raadsleden in Dordrecht geven aan dat ze het lastig vinden om de juiste kaders te stellen die niet te breed, maar ook niet te smal zijn. Ze willen namelijk door brede kaders ruimte geven aan initiatieven van burgers. Tegelijkertijd zouden te brede kaders wellicht teveel ruimte geven aan actieve burgers, waardoor het beroep op de beschikbare middelen te groot zou kunnen worden. Dit zou de beheersbaarheid van de burgerbetrokkenheid benadelen. Daarbij moeten duidelijke kaders helderheid bieden voor zowel de gemeente als de burgers op basis waarvan een initiatief middelen toebedeeld krijgt of niet. Raadsleden in Deventer gaven aan dat dit nog wel beter kan. Volgens hen zou daarbij rekening gehouden moeten worden met het type wijk en heeft gelijke behandeling op een bepaald moment een grens. Dit gaf de ambtenaar visieontwikkeling van de gemeente Dordrecht ook aan: ‘niet is zo ongelijk, als ongelijke gevallen gelijk behandelen’.

Veel raadsleden gaven aan dat de kaderstellende taak steeds belangrijker wordt, nu er een ontwikkeling zichtbaar is waarin burgers steeds meer zeggenschap krijgen. Door sommige raadsleden werd aangegeven dat tegelijkertijd de volksvertegenwoordigende taak minder belangrijk wordt. Zo gaven ook raadsleden in Deventer aan dat ze steeds meer op hoofdlijnen willen gaan sturen, om daarmee ruimte te geven aan burgers. Daarbij gaat het er concreet om dat ze zich bezighouden met het beschikbaar stellen van middelen en zich richten op zaken van de lange termijn. Dit sturen op hoofdlijnen blijkt dus nog een lastige opgave te zijn voor raadsleden en iets waar ze de komende jaren nog in kunnen groeien, als het gaat om hun rol bij het faciliteren van burgerinitiatieven.

7.4 Volksvertegenwoordigende taak

Het vertegenwoordigen van ‘het volk’, de gemeente, kan op diverse manier tot uiting komen. In deze paragraaf zijn enkele vormen gebundeld die het meest door de geïnterviewde raadsleden, ambtenaren en griffiers genoemd worden.

7.4.1 Weten wat er leeft

Raadsleden in veel gemeenten zien hun volksvertegenwoordigende taak met betrekking tot derde generatie burgerparticipatie voor een belangrijk gedeelte in het weten wat er speelt in de stad. Zo gaan enkele raadsleden in Dordrecht minimaal vier keer per jaar de stad in om burgers en organisaties te spreken. De raadsleden gaven heel duidelijk aan dat ze niet uitsluitend naar de gebieden gaan waar problemen zijn, het doel is juist ook om te horen wat er goed gaat. Toch is dit niet voor elk raadslid mogelijk, vanwege de combinatie van het raadslidmaatschap met een (drukke) baan. In een gemeente als Deventer geven raadsleden aan dit ook vaker te willen doen, maar hier niet aan toe te komen binnen de drukke agenda die ze hebben. Vaak worden er dan wel weer andere manieren gezocht om op de hoogte te blijven van wat er speelt in de gemeente. Veel wijkcontactraadsleden in Deventer bezoeken daarom op regelmatige basis wijkraden, waar bewoners zich verenigen om hun initiatieven te bespreken. De rol die raadsleden hierin op zich nemen verschilt per raadslid, hier zijn geen concrete afspraken over gemaakt. Wel komt het voor dat dit binnen een wijkraad bepaald wordt, dit creëert duidelijke wederzijdse verwachtingen tussen de wijkcontactraadsleden en de burgers in de wijkraden. Sommige raadsleden zitten er puur als toehoorder, andere raadsleden doen actief mee en weer anderen zitten er vooral om waar gewenst gemeentelijk beleid toe te lichten. Een mogelijke reden die genoemd wordt voor deze verschillende houding is het bestaan van uiteenlopende culturen in de diverse wijken. Wel delen de wijkraden de opvatting dat de wijkcontactraadsleden een bescheiden rol aan moeten nemen. De raad zelf geeft ook aan dat de wijkraden ‘van de burgers’ moeten blijven. Daarnaast nemen de raadsleden geen

zitting in de wijkraden om vervolgens in raadsvergaderingen puur de belangen van die wijk te behartigen. Raadsleden dienen neutraal te blijven, maar kunnen bij het bepalen van hun standpunten wel gebruik maken van de door hen opgedane inzichten in hun contacten met de stad. Zo gebruiken ze signalen uit de wijkraden voor de kaderstellende taak.

De geïnterviewde teammanager Wijkaanpak in Deventer vond dat raadsleden verder zouden moeten kijken dan de wijkteams, omdat het ‘kloppende hart achter de Wijkaanpak’ de mensen in de actieve bewonersgroepen zijn. Als ze dus echt willen weten wat er speelt, zouden ze zich niet moeten beperken tot de wijkraden.

Enkele raadsleden in Venlo benoemden dat ze de volksvertegenwoordigende taak ook zien in het volgen van het proces waarin de gemeente zich ontwikkelt tot een faciliterende overheid. In het traject wat in Venlo is gestart met de Stad van Actieve Mensen wordt die gewenste ontwikkeling van dichtbij gevolgd en gecontroleerd. Zo geven enkele raadsleden uit de raadwerkgroep aan dat ze nog minimaal twee keer per jaar bij elkaar komen om te bespreken of de belemmeringen voor actieve burgers enigszins weggenomen worden en of de gemeente hier voldoende inspanning voor levert. In die betekenis zien zij het controleren van het proces, de omschakeling van denken, ook als een rol voor de raad binnen de volksvertegenwoordigende taak.

Het ‘weten wat er leeft’ of het signaleren van ontwikkelingen en problemen in de gemeente is van oudsher een deel van de volksvertegenwoordigende taak van de gemeenteraad. Binnen het thema burgerparticipatie wordt deze taak echter extra belangrijk, omdat de raad dit nodig heeft om te weten waar hij aan kan sluiten bij de initiatieven van burgers, of waar ze wellicht ondersteuning nodig hebben. Daarnaast is het relevant omdat het onwenselijk zou zijn als actieve burgers en raadsleden langs elkaar heen initiatieven voor de stad zouden ontplooiën. Een goede afstemming vereist dus dat raadsleden op de hoogte zijn van wat er speelt.

7.4.2 Beschermen van zwakke groepen

In de interviews met raadsleden werd ook de vraag gesteld of ze zich bezighielden met het beschermen van de belangen van zwakke groepen in de gemeente op het gebied van burgerparticipatie. Hierbij zou het dan gaan om burgers die extra toerusting nodig hebben of extra stimulans nodig hebben om actief te zijn of te worden in hun wijk of gemeente.

Op deze vraag werden door de raadsleden verschillende antwoorden gegeven. Zo gaven raadsleden in Dordrecht aan dat ze ‘al lang blij zijn als burgers kunnen participeren’. Dit wordt door meerdere gemeenten aangegeven. De raadsleden in Dordrecht gaven toe dat ze wel de doelstelling hebben om de moeilijk bereikbare burgers te betrekken en dit ook echt zien als een erg belangrijke taak van de gemeenteraad, maar dat dit tot nu toe nog niet goed is gelukt. Oorzaken hiervoor zijn dat het vaak dezelfde groepen mensen zijn die niet uit zichzelf verantwoordelijkheid tonen voor problemen binnen hun wijk, buurt of gemeenschap. Enkele jaren geleden waren vooral autochtone ouderen actief. Wanneer vervolgens teveel nadruk wordt gelegd op het activeren van allochtone jongeren, kan het gevaar ontstaan dat dit teveel wordt. Er wordt aangegeven dat burgers over het algemeen zich het meest verantwoordelijk gedragen op terreinen in hun eigen leefwereld, zoals de fysieke of sociale leefomgeving. De spanningen en belemmeringen waar raadsleden tegenaan lopen als ze de belangen van zwakke groepen in de gemeente willen behartigen, komen ook terug in paragraaf 8.5, waar het gaat om het betrekken van afzijdige burgers.

Bij het beschermen van zwakke groepen kan het ook gaan om het organiseren van tegenspraak door de raad. Bij sommige burgerinitiatieven ontstaan er automatisch georganiseerde voor- en tegenstanders, maar dit gebeurt niet altijd. Daardoor kan het voorkomen dat een enthousiaste groep burgers een initiatief wil realiseren en geen tegenstand ondervindt. In zo'n geval zou de raad ervoor moeten waken dat ook de belangen van 'zwakke groepen' gewaarborgd worden, dat wil zeggen de belangen van de groepen burgers die zich niet laten horen, maar wellicht wel benadeeld worden door het initiatief. De raad kan hier zelf over nadenken, maar kan ook het initiatief meer bekendheid geven om ruimte te geven aan mogelijke tegenstanders om zich te laten horen. Op deze wijze kan de raad ook zijn volksvertegenwoordigende taak uitoefenen.

Het beschermen van zwakke groepen blijkt door veel raadsleden wel erkend te worden als een belangrijk onderdeel van hun volksvertegenwoordigende taak, maar in de praktijk blijken ze niet goed te weten hoe ze hier invulling aan kunnen geven. Soms gaat het hierbij om een gebrek aan tijd en andere prioriteiten binnen dit thema, soms zijn er twijfels of het wellicht de verantwoordelijkheid van burgers zelf is. Wel zijn de raadsleden het erover eens dat de mogelijkheden om burgerinitiatieven te realiseren voor alle burgers gelijk moeten zijn. De vraag blijft staan hoe dit gerealiseerd kan worden en of er dan nog extra inzet gepleegd moet worden door de gemeente om burgers te helpen. Uit paragraaf 6.4 kwam naar voren dat veel gemeenten wel actie ondernemen om 'zakkere' burgers toe te rusten bij hun initiatieven. Dit wordt echter niet vaak specifiek door raadsleden gedaan.

De vraag is of dit een specifieke taak is van de gemeenteraad. Het zou onder de volksvertegenwoordigende taak geschaard kunnen worden, maar de mate van inzet die raadsleden zouden moeten plegen om de belangen van zwakke burgers te behartigen hierin, staat ter discussie. Bij burgerinitiatieven is het, in tegenstelling tot veel andere onderwerpen in een gemeente, namelijk juist zo dat 'de bal bij de burgers' gelegd wordt. Een gemeente als geheel of een raad sluit daar dan bij aan, maar zou in principe niets hoeven doen als er geen behoefte aan is bij de burgers. Deze redenering zou ertoe leiden dat een raad dus een taak heeft bij burgers die aangeven behoefte te hebben aan ondersteuning bij het realiseren van hun initiatief, omdat dit de kansen voor alle burgers gelijk zou trekken. Tegelijkertijd zullen er ook burgers zijn die niet aangeven hulp nodig te hebben, waardoor de raad niet weet dat ze hulp nodig hebben. Ten slotte is er ook nog een groep die geen bijdrage wil leveren. Dit gaat weer een stap verder, omdat hier geen behoefte bij de burgers zelf ligt. Het is erg lastig voor een raad om hen te stimuleren en ondersteunen en het is daarom de vraag of dit wel nodig is. Tenzij een raad het (enigszins onrealistische) streven heeft om alle burgers te activeren voor een bijdrage aan de stad, zou hier vanuit de eerder benoemde redenering geen rol voor de raad liggen. Hier wordt in paragraaf 8.6 verder op ingegaan.

7.5 Controlerende taak

De controlerende taak van de gemeenteraad komt traditiegetrouw naar voren richting het college (Neelen et al., 2005: 98). Vaak komt dit naar voren bij de behandeling van de begroting. Echter, deze rol zou ook wat breder gezien kunnen worden met betrekking tot het faciliteren van derde generatie burgerparticipatie. In de komende paragrafen komen hier verschillende vormen van naar voren. Hierbij is de controle op de begroting niet uitgewerkt, omdat dit al is samengevoegd met de financiële kaderstelling in paragraaf 6.2.1.

7.5.1 Controle op de uitvoering van de kaders door het college

Naast controle op de financiële zaken waar het college taken in heeft, kan de raad ook controle uitoefenen op de wijze waarop het college binnen de kaders van de raad blijft. De beleidsmedewerker Participatie in Zwolle gaf daarbij aan dat zowel de kaderstellende als de controlerende taak van de raad politiek beïnvloedbaar zijn. Bij de controle van het college kan een raad ervoor kiezen om bepaalde accenten te leggen. Als een bepaalde politieke partij belang heeft bij een specifiek onderwerp, kan hier scherper of juist soepeler op gecontroleerd worden. De beleidsmedewerker noemde een voorbeeld over het armoedebeleid, waarbij naar haar mening inzichten van burgers zeer welkom zijn. Waarschijnlijk zal iedere burger verklaren dat een armoedevrij Zwolle gewenst is, maar de vraag hoe dat bereikt wordt is een politieke vraag.

In de gemeente Venlo is het heel concreet op welke kaders het college gecontroleerd kan worden op het gebied van derde generatie burgerparticipatie, doordat het concrete kaders zijn die specifiek op dit onderwerp toepasbaar zijn. In veel andere gemeenten is het minder concreet. Wel gaf de teammanager in de gemeente Deventer aan dat er op regelmatige basis een onderzoek gedaan wordt naar het functioneren van de Wijkaanpak, waar ook de rol van de gemeente in meegenomen wordt. Op basis hiervan kan de raad actie ondernemen vanuit zijn controlerende taak. In de gemeente Zwolle wordt niet concreet benoemd op welke manier in de controle richting het college rekening gehouden wordt met derde generatie burgerparticipatie.

In de gemeente Enschede noemde de raadsgriffier dat de raadsleden steeds vaker gebruik maken van hun recht op enquête, waarbij ze een onderzoek instellen naar het functioneren van het college op een bepaald gebied, bijvoorbeeld als het gaat om de inspanningen die de gemeente levert om burgerinitiatieven te faciliteren. Enkele raadsleden uit Enschede gaven aan dat ze zichzelf eerder te loyaal vonden richting de wethouders uit hun eigen politieke partijen. Als er misverstanden waren over bepaalde onderwerpen lieten raadsleden het er soms bij liggen en controleerden dan minder scherp. Nu wordt vaker gebruik gemaakt van een onderzoekenquête om onduidelijke zaken aan het licht te krijgen. De geïnterviewde raadsleden gaven aan dat ze ervoor willen waken om onnadenkend wethouders of ambtenaren te volgen in de richting die zij aangeven. Met betrekking tot burgerparticipatie zou dit betekenen dat een wethouder die minder positief tegenover burgerinitiatieven staat niet zomaar keuzes kan maken die de ruimte van burgers beperken. Raadsleden zouden hier dan beter op kunnen controleren.

Met betrekking tot de controlerende taak noemde de beleidsmedewerker Participatie van Zwolle ook dat de raad de controlerende functie heeft om ervoor te zorgen dat de gemeente ook echt de rol van het instituut overheid inneemt. Er is soms de tendens te zien dat gemeenten met elkaar of met bedrijven gaan concurreren om zichzelf te bewijzen en bestaansrecht te verwerven. Zo werd er een voorbeeld genoemd waarbij de gemeente beleid wilde ontwikkelen om de kracht van ouderen in de stad te benutten, bijvoorbeeld door ouderen te stimuleren als vrijwilliger aan de slag te gaan. Toen de gemeente ontdekte dat de vrijwilligerscentrale hier al iets mee deed, lieten ze dit bij die organisatie liggen. De gemeente wilde het niet dubbel gaan doen om 'zichzelf te bewijzen' of om een andere reden. Het had echter ook kunnen voorkomen dat de gemeente alsnog een beleidsprogramma op ging zetten. Aangezien dit soort 'dubbel werk' niet altijd wenselijke resultaten oplevert, zou de raad hier ook via zijn controlerende taak op kunnen inspringen om ervoor te zorgen dat de gemeente zijn rol als instituut goed vormgeeft.

Bij de controlerende taak richting het college gaat het erom dat de raad nagaat of het college de vooraf gestelde kaders nakomt. Zoals al eerder aangegeven, zijn de kaders bij derde generatie burgerparticipatie soms niet zo concreet. Het gaat meer om algemene bewoordingen als 'ruimte geven aan de burgers'. Wel kan een raad budgetten voor burgerinitiatieven 'bewaken' en controleren dat deze financiële ruimte niet zomaar ingeperkt wordt. Er blijken echter ook andere vormen van controle op het college toepasbaar, zoals de benoemde controle dat de gemeente neutraal blijft en in het belang van de stad blijft handelen. Controle van het college door de raad op het gebied van burgerinitiatieven zou pas echt goed kunnen gebeuren als de kaders concreet en toetsbaar zijn.

7.5.2 Controle op initiatieven van burgers

Naast de 'reguliere controle' richting het college oefenen sommige raadsleden ook controle uit op initiatieven van burgers. In Deventer nemen wijkcontactraadsleden bijvoorbeeld plaats in wijkraden, deels om betrokkenheid te tonen en op de hoogte te blijven van wat er speelt, maar deels ook om controle uit te oefenen. Deze controle uit zich dan als burgers naar het idee van de raadsleden met initiatieven komen waar ze geen zeggenschap over mogen hebben. Zo werd er een voorbeeld genoemd waarbij burgers in Deventer een fietspad wilden aanleggen en dit bespraken tijdens de wijkraad. Toen liet het aanwezige wijkcontactraadslid van zich horen en gaf aan dat dit niet buiten zeggenschap van de gemeente om kon plaatsvinden. Toch geldt dit voorbeeld niet voor iedere gemeente: in sommige gemeenten zouden burgers hier wel zeggenschap over hebben. Dit zou wellicht ook wenselijk zijn in een ontwikkeling van steeds meer ruimte voor de ideeën van burgers. De controle van de raad zou er dan voornamelijk om moeten gaan dat er geen belangen van andere burgers geschaad worden en de initiatieven wel in het belang van de stad zijn.

Een andere vorm van controle op initiatieven van burgers is de controle op de eerder benoemde kaders voor initiatieven. In paragraaf 6.2.2 kwam naar voren dat in sommige gemeenten kaders worden opgesteld voor initiatieven, waaraan moet worden voldaan voordat ze aanspraak maken op een budget. Juridische kaders zouden hier ook binnen kunnen passen: initiatieven moeten ook voldoen aan bestaande regelgeving, bijvoorbeeld binnen bestemmingsplannen. Ook hierop kan dus gecontroleerd worden.

Als raadsleden op regelmatige basis contact hebben met actieve burgers kunnen ze op de hoogte zijn van mogelijke knelpunten in de relatie tussen burgers en de gemeente. Ze weten dan wat er speelt als initiatiefnemers in aanraking komen met de gemeente en kunnen deze hierop aanspreken. Op deze manier kan de raad door het controleren van actieve burgers ervoor zorgen dat de gemeente zich meer faciliterend opstelt. Dit is wat een raadslid in Venlo aangaf als reden om op regelmatige basis contact te hebben en ook te houden met initiatiefnemers. Daarbij wordt besproken of de burger zich genoeg serieus genomen voelt, hoe ambtenaren zich opstellen en of ze mogelijk worden tegengewerkt. Een ander raadslid in Venlo voegde hieraan toe dat hier de rol als procescontroleerder naar voren komt. In evaluaties van de gemeente kunnen de raadsleden gebruik maken van deze kennis en kunnen ze aangeven hoe burgers het ervaren.

Controle op initiatieven van burgers kan op gespannen voet komen te staan met het sturen op hoofdlijnen. Zoals al eerder benoemd bij de kaderstellende taak: als er te strakke kaders gesteld worden voor burgerinitiatieven, wordt de ruimte voor (de ideeën van) burgers beperkt. Daarom is deze vorm van de controlerende taak een ingewikkelde en uitdagende taak voor

raadsleden en zal er altijd gereflecteerd moeten worden of de ruimte voor burgers niet teveel aangetast wordt.

7.6 Overige mogelijke taken voor de raad

Buiten de formele taken die de raad heeft zouden raadsleden ook op andere wijzen burgers kunnen ondersteunen of faciliteren bij hun initiatieven. In deze paragraaf zijn enkele mogelijkheden uitgewerkt die geïnterviewde raadsleden zelf hebben aangegeven.

7.6.1 De weg wijzen

De geïnterviewde ambtenaar in Dordrecht benoemde een extra rol voor raadsleden: zij zag raadsleden bij uitstek als initiatievenmakelaars. Zo zouden raadsleden de burgers die zij vertegenwoordigen waar nodig kunnen verbinden met het ambtelijke apparaat of bedrijven. Deze rol komt op meerdere plekken voor, zij het in verschillende bewoordingen. Zo benoemden enkele raadsleden in Enschede vele voorbeelden waarin zij burgers met initiatieven ‘de weg wezen’. Ook in de gemeente Zwolle gaven enkele raadsleden aan dat dit hun manier is om actief burgerschap te faciliteren. Een specifiek raadslid in Enschede dat erg bekend is in de gemeente wordt vaak door actieve burgers aangesproken in de stad. Soms proberen ze individueel iets gedaan te krijgen via het raadslid. Op zo’n moment adviseert hij de burger om draagvlak te creëren voor zijn idee en dan terug te komen. Het raadslid gaf aan dat hij wel voor individuele burgers in actie komt als het om een conflict met de overheid gaat wat via de ombudsman zou kunnen lopen. Dan neemt hij de burger mee naar de juridische afdeling van de gemeente om hem op die wijze verder te helpen. Verder stimuleert hij burgers om te laten zien dat ze betrokken zijn bij de stad, zodat ze goed op de hoogte zijn en daarmee zelf overzicht krijgen over welk plan realistisch zou kunnen zijn. Op die wijze kunnen ook burgers zelf als ‘wegwijzer’ fungeren voor burgers die nog niet zo goed op de hoogte zijn van wat kan binnen een gemeente. Als dit niet voldoende is, ziet hij daarin een rol voor de raad weggelegd in het laten zien waar en hoe de burgers hun initiatieven geregeld kunnen krijgen.

Zo had een raadslid uit Enschede hier nog een goed voorbeeld van. Het helpen van actieve burgers door hen de weg te wijzen blijkt een positief effect te kunnen hebben op de zelfredzaamheid van wijken. In een bepaalde wijk was een basisschool een belangrijke factor in de sociale cohesie in de wijk. Toen deze verdween, raadde het betreffende raadslid een voetbalclub aan om de verbindende rol te gaan spelen in de wijk. Hij gaf ze wat tips over hoe ze dat konden aanpakken en stimuleerde hen daarmee tot een nieuwe rol.

7.6.2 Verwachtingsmanagement

Een andere belangrijke taak die raadsleden op zich zouden kunnen nemen om derde generatie burgerparticipatie te faciliteren heeft te maken met verwachtingsmanagement. Veel geïnterviewde raadsleden, ambtenaren en griffiers gaven aan dat dit vaak een heikel punt is. Op het moment dat verwachtingen vooraf niet duidelijk of concreet genoeg zijn, is de kans groot dat actieve burgers teleurgesteld worden als blijkt dat hun initiatief niet van de grond komt. Vaak zijn van tevoren te hoge verwachtingen gecreëerd, deels vanuit de burgers zelf, deels vanuit de gemeente of specifieke raadsleden. Zo gaven raadsleden in Deventer aan dat ze waakzaam zijn om zich niet klem te zetten voor de toekomst door allerlei toezeggingen te doen aan burgers. Het gaat hierbij volgens hen om verwachtingsmanagement: het creëren van eerlijke en juiste verwachtingen bij burgers.

Een raadslid in Zwolle gaf aan dat hij het lastig vond om vaak door initiatieven van burgers ‘onderbroken te worden’ in zijn dagelijks werk bij het implementeren van zijn partijprogramma. Hij wil actieve burgers wel helpen, vooral in het wijzen van de juiste weg om initiatieven te realiseren, maar dit kost veel tijd. Een ander raadslid uit dezelfde gemeente benadrukte juist dat hij het lastig vond om initiatieven niet voor te trekken als hij vanuit zijn politieke partij of vanuit zijn persoonlijke voorkeuren er positiever tegenover stond dan bij andere initiatieven. Tegelijkertijd kan het ook voorkomen dat burgers met initiatieven komen waar raadsleden niet zoveel in zien. Een raadslid in Zwolle gaf aan dat hij dan wel eerlijk aangeeft hoeveel kans van slagen het initiatief naar zijn mening heeft. Vervolgens stuurt hij de burgers over het algemeen door naar een andere fractie of naar een subsidieloket, om te proberen daar aan financiering te komen.

Het creëren van verwachtingen heeft ook veel te maken met de kaderstelling: als er erg ruime kaders gesteld worden, stijgen de verwachtingen van actieve burgers over wat mogelijk is. Als dan achteraf een initiatief toch sneuvelt doordat een gemeente niet genoeg faciliteert, kan dit een teleurstelling bij de burgers teweegbrengen. Dit heeft ook te maken met het uitleggen van de route die burgers kunnen bewandelen om de kans van slagen van hun initiatieven te vergroten, zoals beschreven in 7.6.1. Een raadslid in Zwolle gaf aan dat dit verwachtingsmanagement vaak verkeerd gebruikt wordt door politici, doordat ze met hoge verwachtingen proberen te ‘scoren’. Dit werd door meerdere geïnterviewde raadsleden in andere gemeenten bevestigd. Hierbij gaven enkele raadsleden aan dat het in het kader van verwachtingsmanagement soms goed is om ‘je mond te houden’ als je niet goed weet welke verwachtingen je mee mag geven.

Uit deze paragraaf bleek dat raadsleden naast het goed invulling geven aan hun formele taken ook op andere wijzen burgerinitiatieven kunnen faciliteren. De genoemde voorbeelden hadden vooral te maken met toerusting van en communicatie richting burgers: laten zien welke weg ze binnen de gemeente kunnen bewandelen om hun initiatieven te realiseren en het creëren van eerlijke verwachtingen. Wellicht zijn er nog wel meer taken voor de raad te benoemen in dit kader, maar dit waren meest benoemde taken door raadsleden zelf en door geïnterviewde ambtenaren en griffiers.

7.7 Deelconclusie

In dit hoofdstuk is onderzocht hoe de gemeenteraad invulling geeft aan zijn drie formele taken bij derde generatie burgerparticipatie. Er valt veel over te zeggen, daarom worden in deze conclusie alleen de belangrijkste punten herhaald.

Er werd verondersteld dat de houding van raadsleden richting actief burgerschap invloed heeft op hun concrete handelen bij maatschappelijke initiatieven. Daarom is hier eerst aandacht aan besteed. Het bleek dat de houding van raadsleden afhankelijk is van hun politieke kleur, hun individuele opvattingen, de ontwikkelingen in de gemeente op het gebied van derde generatie burgerparticipatie en de positionering van het raadslid in een coalitie- of oppositiepartij. Daarnaast verschilt per gemeente de cultuur of opvatting welke rol een raad ‘als geheel’ heeft wanneer burgers initiatieven voor de gemeente ontplooien. Ook de persoonlijke betrokkenheid van raadsleden bij initiatieven in de stad blijkt een invloed te hebben op de houding richting actieve burgers en de opvatting over de eigen rol daarin.

Bij de invulling van de kaderstellende taak staat het ‘sturen op hoofdlijnen’ centraal. Deze wenselijke houding van de gemeenteraad is er al sinds het dualisme, maar ook op het gebied

van burgerparticipatie is dit een wenselijke houding. Het is voor actieve burgers niet alleen wenselijk dat een raad burgers en hun initiatieven 'loslaat', maar ook dat de raad actief ruimte schept voor derde generatie burgerparticipatie. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in financiële ruimte, waarbij de raad in de kaderstelling de financiële ruimte voor burgerinitiatieven kan bewaken, maar ook in andere kaders kan dit tot uiting komen. Dit kunnen kaders richting het college zijn, bijvoorbeeld dat blokkades voor derde generatie burgerparticipatie weggenomen moeten worden, maar ook criteria die aan actieve burgers worden meegegeven, bijvoorbeeld over de besteding van wijkbudgetten. De betekenis van kaderstellen bij derde generatie burgerparticipatie wordt hiermee vooral 'ruimte geven' aan burgerinitiatieven. Diverse raadsleden gaven zelf aan dat ze de kaderstellende taak steeds belangrijker gaan vinden in een samenleving waarin burgers meer zeggenschap krijgen.

De volksvertegenwoordigende taak komt vooral tot uiting in het signaleren van ontwikkelingen en knelpunten in de gemeente. Deze rol wordt in een veranderende samenleving van actief burgerschap aan de ene kant steeds belangrijker, aan de andere kant verandert deze rol. De raad lijkt steeds minder nodig als 'schakel' tussen de burgers en de gemeente. Aan de andere kant kan de raad vanuit deze rol juist aansluiten bij initiatieven van burgers en hen mogelijk daarin zelfs ondersteunen. Sommige groepen burgers hebben extra stimulans of toerusting nodig. De raad zou als volksvertegenwoordiger erop kunnen letten dat de kansen voor alle burgers gelijk zijn om initiatieven te realiseren. Raadsleden zijn het er niet altijd over eens in welke mate extra toerusting gewenst en noodzakelijk is om afzijdige burgers te betrekken. Daarnaast verschilt de mening of dit een taak is van de gemeenteraad of van de gemeente als geheel. Aan burgers die zelf aangeven ondersteuning nodig te hebben bij hun initiatief zou de raad dit kunnen geven of hen kunnen doorverwijzen naar andere mensen of instanties binnen de gemeente. Naast het signaleren van ontwikkelingen en problemen in de gemeente om hierop te kunnen aansluiten, is ook het signaleren van maatschappelijke initiatieven van burgers belangrijk voor een raad om te weten wat er speelt. Dat zorgt ervoor dat de initiatieven van burgers en raadsleden beter op elkaar afgestemd kunnen worden.

De controlerende taak van de raad komt van oudsher naar voren richting het college. Ook bij derde generatie burgerparticipatie kan de raad het college controleren op de daarvoor vastgestelde kaders. Soms zijn de kaders hiervoor erg ruim of abstract, in die gevallen is het lastig om te controleren. Er is ook controle mogelijk op de houding van een gemeente, waarbij het erom gaat dat deze neutraal en in het belang van de stad blijft handelen. Een raad kan ook controleren of een gemeente zich voldoende openstelt voor initiatieven van burgers, door deze burgers te spreken en te achterhalen wat de meest voorkomende knelpunten zijn. Daarnaast kan controle ook plaatsvinden op initiatieven van burgers. Deze controle kan impliciet gebeuren, wanneer raadsleden vanuit hun volksvertegenwoordigende taak de stad in gaan en actieve burgers spreken. Soms zijn er van tevoren concrete criteria vastgesteld waar initiatieven van burgers aan moeten voldoen. Net als bij de kaderstellende taak kan een te grote nadruk op controle van burgerinitiatieven ertoe leiden dat de ruimte voor burgers klein wordt. Dit is een relevant risico voor een raad die zich sterk op de controlerende taak richt.

Een andere rol die de raad op zich zou kunnen nemen is die van 'wegwijzer'. De faciliterende rol van netwerkverbinding, die eerder benoemd werd in hoofdstuk 6, zouden raadsleden persoonlijk op zich kunnen nemen. Raadsleden kunnen burgers uitleggen welke weg ze binnen de gemeente kunnen bewandelen om hun initiatieven te realiseren en wie relevante contactpersonen zijn binnen en buiten de gemeente. Een belangrijk aandachtspunt voor raadsleden hierbinnen is om eerlijke verwachtingen te scheppen over de haalbaarheid van het initiatief. Wanneer burgers weten of hun initiatief kans van slagen heeft en hoe die kans

wellicht vergroot kan worden, heeft dit een positieve invloed op de (ervaren) transparantie van de gemeente. Daarnaast kan dit burgers ook stimuleren om meer initiatieven te nemen, omdat het minder onzeker is of ze kans van slagen hebben.

Daarnaast kunnen raadsleden ook burgers stimuleren om elkaar tot wegwijzer te zijn. Dit zou de last van deze rol voor de raad enigszins kunnen verlichten en zou de burgers meer zelfredzaam maken.

Hoofdstuk 8. Ervaren belemmeringen door de raad

Deelvraag 4: Zijn er specifieke belemmeringen die weggenomen kunnen worden om de gemeenteraad zijn verschillende rollen in te laten vullen?

8.1 Inleiding

Door de geïnterviewde raadsleden werden diverse belemmeringen benoemd die zij ervaren bij het faciliteren van derde generatie burgerparticipatie. In deze deelvraag worden de meest genoemde belemmeringen gebundeld in paragrafen.

Bij de uitwerking worden zowel belemmeringen beschreven die vanuit het theoretisch kader naar voren kwamen en in het onderzoek herkend werden, als ‘nieuwe’ belemmeringen die in de interviews veelvuldig genoemd werden.

8.2 Loslaten: spanningen rondom de positie van de raad

De eerste belemmering heeft te maken met loslaten. Uit veel interviews kwam naar voren dat raadsleden het moeilijk vinden om een houding aan te nemen waarin ze loslaten en niet teveel controle houden. Dit geven ambtenaren en griffiers aan uit de onderzochte gemeenten, maar ook raadsleden zelf geven dit aan. Dit thema kan in verschillende subthema’s uiteen vallen, onder andere de spanning rondom de positie van de raad als volksvertegenwoordiger en partijpolitieke spanningen. Deze belemmeringen worden in de volgende subparagrafen verder uitgewerkt.

8.2.1 Positie van de raad als volksvertegenwoordiger

Veel raadsleden kaartten de spanning aan die betrekking heeft op het gedeeltelijk moeten loslaten van regie bij bepaalde beleidsonderwerpen. Sommige raadsleden ervaren de spanning zelf, anderen noemen dit als een bestaande spanning bij hun collega’s. De spanning ontstaat doordat raadsleden op zoek moeten naar een nieuwe positie in een samenleving waarin burgers steeds meer taken op zich nemen. Zo kunnen raadsleden het gevoel krijgen dat burgers bepaalde taken of hele beleidsterreinen overnemen. Ze weten dan niet meer wat hun rol is en waar zij nog op kunnen sturen. Er werd zelfs de vrees benoemd in de interviews dat de gemeenteraad zich op deze wijze zichzelf overbodig gaat maken.

Enkele raadsleden in Deventer betrokken dit op hun volksvertegenwoordigende taak en gaven duidelijk aan dat de burger die rol niet moet gaan overnemen. Een mogelijke rol voor de raad zou zijn om hierin zoveel mogelijk los te laten, wat een basis aan vertrouwen in de burgers vereist. Als dit vertrouwen mist, willen raadsleden geen of slechts weinig zeggenschap uit handen geven. De raadsleden noemen zelf als oplossing dat ze in gesprek moeten met de burgers, om op die manier te weten wat er gebeurt. Dit zou het vertrouwen in de eigen kracht van de burgers daarmee kunnen vergroten.

Een teammanager Wijkaanpak in Deventer noemde dat het zou helpen als het werk van burgers vertaald wordt in uren en vervolgens in loonkosten. Dan zouden raadsleden concreet te zien krijgen welk potentieel er in de stad leeft. Hoewel hij zelf aangaf dat dit wellicht niet realistisch is, zou het goed kunnen weergeven waar de spanning zit in de verhouding tussen raadsleden en actieve burgers. Wanneer raadsleden te weinig vertrouwen in burgers hebben, kan namelijk het gevaar ontstaan dat de raad allerlei onderwerpen te sterk gaat inkaderen. Dit

is niet bevorderlijk voor de ruimte voor initiatieven van burgers. Dit was iets wat raadsleden in de gemeente Dordrecht aangaven.

Zoals in het theoretisch kader al beschreven werd, ervaren sommige raadsleden dat hun volksvertegenwoordigende taak verandert als burgers vaker met initiatieven komen. Sommige taken veranderen, er komen nieuwe taken bij en misschien verdwijnen er ook wel taken als burgers zelfredzaam worden op bepaalde onderwerpen. Raadsleden vinden dit soms spannend en weten niet goed hoe ze hiermee om moeten gaan. Het zou goed zijn als raden met elkaar bespreken waar nieuwe kansen liggen en waar ze meer moeten loslaten. Ook hiervoor zou het goed zijn als het vertrouwen in de kracht van burgers groeit.

8.2.2 Partijpolitieke dilemma's

Andere belemmeringen hebben te maken met de dilemma's die de partijpolitieke belangen soms kunnen opleveren. Veel raadsleden gaven aan dat ze liever burgers faciliteren die initiatieven tonen die binnen hun partijbelangen passen, dan burgers met initiatieven die lijnrecht tegen hun toekomstvisie ingaan. Zo werd een duurzaam initiatief binnen de gemeente Dordrecht door bepaalde politieke partijen sterk positief ontvangen en gestimuleerd. Op het moment dat er van de raad verwacht wordt dat iedere (initiatiefrijke) burger gelijk behandeld wordt, kan hier een groot spanningsveld ontstaan. De teammanager Wijkaanpak in Deventer gaf aan dat iedere raad bewust of onbewust andere accenten legt. Daarnaast gaven raadsleden in Deventer aan dat ze waakzaam zijn om zich niet klem te zetten voor de toekomst door allerlei toezeggingen te doen aan burgers. Het gaat hierbij volgens hen om verwachtingsmanagement: het creëren van eerlijke en juiste verwachtingen bij burgers. Blijkbaar worden raadsleden soms heen en weer geslingerd tussen hun partijbelangen, persoonlijke voorkeuren en de wens op hoofdlijnen te sturen. Dit kwam al eerder voren in paragraaf 7.2.

De geïnterviewde ambtenaar in Dordrecht gaf aan dat er een gebrek is aan een constructief gesprek over de rol van de raad bij burgerinitiatieven. Dit leidt tot incidenten waarbij raadsleden burgerinitiatieven teveel omarmen en vervolgens bij de burgers uit handen nemen. Dit gebeurt zowel door raadsleden als door ambtenaren. Daarom zou een goed gesprek over de positie en verantwoordelijkheid van de raad noodzakelijk kunnen zijn om een gewenste houding te stimuleren. Soms gaat het niet zozeer om een negatieve houding, maar weten raadsleden niet hoe ze op een goede manier om kunnen gaan met initiatieven van burgers. Veel geïnterviewde raadsleden geven dit aan. Dan is het volgens de geïnterviewde ambtenaar uit Dordrecht nodig om de raadsleden zelf toe te rusten.

Het lijkt niet meer dan logisch dat raadsleden werken vanuit hun partijbelang. Ze zijn 'niet voor niets' gekozen door burgers op basis van het programma van hun politieke partij, of vanwege bekendheid in de gemeente. Soms kunnen partijbelangen of persoonlijke voorkeuren raadsleden echter in de weg zitten om neutraal, onafhankelijk en op afstand burgerinitiatieven te faciliteren. Ook hier zouden gesprekken en afspraken tussen raadsleden nuttig in kunnen zijn, om elkaar advies te geven wanneer een volkomen neutrale rol gewenst is en wanneer gehandeld mag worden naar partijbelangen.

8.2.3 Spanning tussen kaderstellende en volksvertegenwoordigende taak

Uit het onderzoek blijkt dat er ook een andere relevante spanning wordt ervaren die te maken heeft met loslaten, namelijk de spanning tussen de kaderstellende en

volksvertegenwoordigende taak. Raadsleden willen vanuit hun volksvertegenwoordigende taak op de hoogte zijn van wat er speelt in de stad. Hiervoor is het goed om dichtbij de burgers te komen, met hen in gesprek te gaan en soms ook op detailniveau te spreken over initiatieven en de belemmeringen die burgers daarin soms ervaren. Tegelijkertijd zou de raad vanuit zijn kaderstellende taak moeten sturen op hoofdlijnen en zich niet teveel bezig moeten houden met details.

Dit is iets wat bijvoorbeeld een beleidsmedewerker Participatie in de gemeente Zwolle aangeeft. Zij benoemt de spanning dat aan de ene kant burgers raadsleden zouden moeten kunnen aanspreken, maar aan de andere kant raadsleden moeten beseffen dat ze over de hoofdlijnen gaan. Ook de geïnterviewde raadsleden in Zwolle geven dit specifiek aan. Ze vertelden dat ze op hoofdlijnen willen sturen, maar dat ze zich geroepen voelen om vanuit hun volksvertegenwoordigende taak toch meer met de inhoud bezig te houden als ze een initiatief tegenkomen wat hen persoonlijk aanspreekt. Wat hiermee te maken heeft is de wetenschap dat burgers op hun partij hebben gestemd en ze het vertrouwen in de politiek niet willen schaden. De raadsleden benoemden dat ze vaak moeten kiezen tussen sturen op afstand en betrokkenheid en ondersteuning in details. Zelf zien ze dit niet altijd als een slechte zaak, ze vinden het niet erg als ze soms een detail oppakken als indicator voor het grote, brede beleid over dat onderwerp.

Deze spanning tussen de volksvertegenwoordigende en kaderstellende taak is er misschien altijd al wel geweest en is niet per definitie nieuw voor de periode waarin burgerinitiatieven steeds vaker voorkomen. Bij de volksvertegenwoordiging werden raadsleden ook weleens op straat aangesproken door burgers die iets gedaan wilden krijgen en moesten ze daarbij manoeuvreren tussen het helpen van de burgers en het neutraal op afstand de kaders blijven stellen. Echter, in een gemeente waar steeds meer burgers initiatief tonen, hun ideeën uiten en hierin minder dan eerder afhankelijk lijken of proberen te zijn van de gemeente, is het voor raadsleden soms lastiger om burgerinitiatieven te ‘negeren’. Het zal een lastig punt blijven, maar raadsleden zouden wel kunnen proberen om zo lang mogelijk neutraal te blijven in hun volksvertegenwoordigende taak. Dat betekent dat het goed is als ze veel in de stad te vinden zijn en daardoor weten wat er speelt, maar daar niet te snel toezeggingen doen aan burgers en zo lang mogelijk neutraal blijven. Aan de hand van het bestaande beleid kunnen ze dan waar nodig bepaalde signalen uit de stad gebruiken in hun kaderstelling. Zo zetten ze hun volksvertegenwoordigende taak wel in voor de kaderstelling, maar kunnen ze toch enigszins op afstand op hoofdlijnen blijven sturen. Waarschijnlijk blijft dit wel een uitdaging, maar het zou goed zijn als er wel blijvend naar gestreefd wordt.

8.3 Communicatieproblemen

Veel andere belemmeringen die raadsleden ervaren hebben te maken met communicatie. Hierbij gaat het onder andere om onwetendheid van de burger over de wegen die hij moet bewandelen om hulp te krijgen bij zijn initiatieven. Het gaat echter ook om onwetendheid bij en een gebrek aan communicatie richting de raad over initiatieven van burgers. Sommige raadsleden hebben het gevoel dat ze niet genoeg op de hoogte gehouden worden van wat er leeft in de stad. Dit belemmert hen daarmee in de mate waarin ze zichzelf actief ondersteunend kunnen opstellen richting de burgers.

8.3.1 De actieve burger weet niet waar hij moet zijn

Een bevinding die uit meerdere interviews naar voren kwam, is dat burgers vaak niet goed weten waar ze heen moeten met hun initiatief. Ze weten niet wanneer een raadslid hen kan

helpen of wanneer ze beter bij een wethouder kunnen aankloppen. Daardoor nemen ze vaak direct contact op met een beleidsambtenaar. Dit werd zowel in Deventer als in Dordrecht benoemd als concrete belemmering die raadsleden ervaren. Het gevolg hiervan is dat veel initiatieven aan raadsleden voorbij gaan en ze pas in een laat stadium ontdekken dat ze ergens een rol hadden kunnen spelen. De raadsleden noemen dit een gemiste kans, deels voor de burgers, deels voor de raadsleden zelf. Zo werden er voorbeelden genoemd waarbij een burger meerdere malen schriftelijk contact had gehad met het college en in de veronderstelling was dat de raad hiervan op de hoogte was. Uiteindelijk bleek het een misvatting te zijn dat brieven van een burger aan een wethouder automatisch ook bij de gemeenteraad op hun bureau belanden. Daarnaast zouden raadsleden zelf ook op de hoogte willen zijn, niet alleen om de bewuste burgers te helpen, maar ook om hun taken goed uit te kunnen oefenen en signalen uit de samenleving op te pikken voor beleid.

De raadsleden in Dordrecht noemden dat een burger die een formeel burgerinitiatief in wil dienen het beste door de raad doorverwezen kan worden naar de griffier. In sommige gevallen kan de raad zelf actie ondernemen om het op de agenda van de raad te zetten. Hierbij moet dan wel voorkomen worden dat het een vorm van cliëntelisme wordt. Raadsleden moeten daarom altijd enige afstand houden van de initiatieven en er niet teveel in meegaan. Dit werd bijvoorbeeld ook als risico benoemd door de betrokken beleidsmedewerker in Zwolle.

Een raadslid in Dordrecht gaf aan dat burgers soms echt anders denken dan de gemeente. Zo denken sommige burgers dat hun initiatief hoe dan ook gerealiseerd mag worden als er voldaan wordt aan de regels. Dit gaat dan om regels als het aantal handtekeningen dat verzameld moet worden en hoeveel geld het initiatief gaat kosten. Ze denken dan niet aan mogelijke spanningen met gemeentelijk beleid of andere belangen.

Het zou daarom goed zijn als er meer duidelijkheid komt voor de burger bij wie hij moet zijn als hij hulp nodig heeft bij zijn initiatief. Hierbij kan het gaan om toerusting, maar het kan ook gaan om het afhandelen van juridische zaken. Om burgerinitiatieven niet onnodig te laten doodbloeden, zou het goed zijn als gemeenten via diverse kanalen aan de burgers kenbaar maken welke weg ze voor verschillende soorten initiatieven kunnen bewandelen.

8.3.2 Communicatie tussen actieve burgers en de raad

Volgens raadsleden in Dordrecht en Deventer zouden burgers helderheid moeten krijgen op welke wijze de politiek hen kan helpen bij hun initiatief. De raadsleden noemen hier verschillende opties voor, bijvoorbeeld het opstellen van 'basisregels' die ze zouden verspreiden via diverse media. Daarnaast zou de persoonlijke bekendheid van raadsleden hier ook een rol in kunnen spelen. Dit zou betekenen dat ze raadsleden zoveel mogelijk moeten proberen om zich in de stad te laten zien.

Ook andersom blijkt dat raadsleden soms niet goed op de hoogte zijn van wat er speelt in de gemeente. Zo geven raadsleden in Deventer aan dat ze soms belangrijke ontwikkelingen missen. Ze zien kortere lijntjes met bewoners als een oplossing hiervoor. Deels zouden burgers uit zichzelf contact op moeten nemen met raadsleden, deels denken enkele raadsleden in Deventer meer aan een formalisering van de relaties. Hierbij gaat het concreet om meer vaste kanalen voor communicatie, zoals informele politieke markten op locatie.

De beleidsmedewerker Participatie in Zwolle gaf aan dat initiatieven van burgers die door de ideeënmakelaar geholpen worden bijna nooit bij de raad terecht komen. Dit leidt er dus toe dat de raadsleden voor een groot gedeelte niet weten wat er speelt in de stad. Een enkele keer

gaat een initiatief eerst langs de raad en verwijst deze de burgers door naar de ideeënmakelaar als het gaat om een praktisch probleem. Volgens de beleidsmedewerker in Zwolle moet er meer ingezet worden op het betrekken van raadsleden bij initiatieven van burgers. Op dit moment zijn wethouders vaak wel goed op de hoogte, maar raadsleden niet. Naar haar idee komt dit doordat nu binnen de raad voornamelijk problemen worden besproken, niet zozeer dingen die goed gaan, zoals succesvolle burgerinitiatieven.

Tegelijkertijd geven enkele raadsleden in Zwolle aan dat de lijntjes tussen burgers en raadsleden juist korter zijn geworden door het internet en e-mail. Dit wordt ook door raadsleden in Dordrecht bevestigd. De opkomst van allerlei elektronische interactiemogelijkheden blijken drempelverlagend te werken voor burgers, waardoor ze vaker en sneller contact opnemen met raadsleden. Hierdoor hoeft de raad minder vaak fysiek de stad in om te weten wat er leeft. De raadsleden merken echter op dat het risico hiervan is dat ze alleen de verhalen horen van mensen die hen weten te bereiken, terwijl er genoeg mensen overblijven die dit niet willen, durven of kunnen. Ze vinden het hierdoor lastiger om het 'grote plaatje' te vangen en voelen zich soms gevangen tussen diverse meningen. De raadsleden proberen daarom ook actief op zoek te gaan naar de meningen en belangen van mensen die zich niet zomaar laten horen.

Deze belemmering heeft te maken met de genoemde belemmering in paragraaf 8.3.1. Hier zou het goed zijn als burgers weten welke hulp ze van politici kunnen verwachten en hoe ze hen het beste kunnen bereiken.

8.4 Tijdsdruk

In bijna alle interviews met raadsleden komt de belemmering van tijdsdruk naar voren. Raadsleden blijken het lastig te vinden om hun tijd goed te verdelen over de verschillende taken die ze hebben. Een belangrijk punt wat hierbij genoemd wordt, is dat in veel gemeenten het raadslidmaatschap niet een fulltime baan is. Daardoor moet er veel in de avonden gedaan worden, terwijl de activiteiten in de stad ook veel overdag plaatsvinden. Hierdoor missen raadsleden soms de persoonlijke aansluiting met de stad. Enkele raadsleden in Zwolle geven aan dat deze belemmering vooral voor kleine politieke partijen in de stad speelt. Naast de vaste taken waar ze met een kleinere fractie aan moeten voldoen blijft er weinig tijd over om actief de stad in te gaan en hiermee dichterbij de burgers te komen. De raadsleden benoemen dat de volksvertegenwoordigende taak aan de ene kant goed op afstand ingevuld kan worden, maar dat het aan de andere kant soms wenselijk is om echt contact te hebben met de burgers. Het lezen van documenten of het bellen met relevante contactpersonen is niet altijd voldoende om signalen vanuit de stad op te vangen.

Dit wordt bijvoorbeeld in een interview met raadsleden in Dordrecht aangegeven. Het zou goed zijn als het takenpakket wat minder druk zou zijn, maar zou een vermeerdering van het aantal raadsleden vereisen of het schrappen van bepaalde taken. Beide zaken blijken lastig te zijn, het eerste vanwege een dalend animo voor het raadslidmaatschap, het tweede doordat dit een raadsbreed gesprek vraagt over de belangrijkste taken van de raad op dit moment. De geïnterviewde raadsleden in Dordrecht signaleren een trend dat het tijdrovende aspect van het raadslidmaatschap negatief werkt op het imago van de functie. Dit verbinden ze aan een trend die ze zien dat burgers aan de ene kant actiever worden in de gemeente, maar dat dit aan de andere kant vooral op incidentele en vrijblijvende basis gebeurt. Burgers committeren zich niet graag voor een jaar aan een specifiek project of een verantwoordelijkheid. Een

raadslidmaatschap wat vier jaar duurt en veel tijd kost is voor veel burgers dan ook iets wat ze liever aan anderen overlaten.

Ook de geïnterviewde raadsleden in Deventer geven dit probleem aan. Daarom zou het volgens hen goed zijn om een raadsbreed gesprek te voeren over de belangrijkste taken van raadsleden, zodat zij op basis daarvan keuzes kunnen maken in hun tijdsbesteding. In de praktijk betekent dit dat als blijkt dat de volksvertegenwoordigende taak van de raad als belangrijkste taak wordt gezien, een raadslid in zijn agenda daar genoeg tijd aan zou moeten besteden om concrete handelingen op dit gebied meer ruimte te geven. Dan zou er dus bijvoorbeeld tijd moeten zijn om de stad in te gaan en met burgers te praten. Vooral voor kleine fracties is het nu nog erg lastig om daar tijd voor vrij te maken.

Het genoemde gesprek tussen raadsleden over de taakverdeling zou wellicht voor meerdere raden een aanbeveling kunnen zijn. Het is niet altijd mogelijk om de capaciteit van de raad te vergroten, in die gevallen zou gezocht moeten worden hoe de bestaande beschikbaarheid het beste ingevuld kan worden. Een analyse van de kerntaken van raadsleden zou daarbij erg behulpzaam kunnen zijn.

8.5 Ambtelijke tegenwerking

In sommige gemeenten kwam de spanning naar voren dat een gemeenteraad wel wil, maar dat de organisatie (het ambtenarenapparaat) niet meewerkt. Zo gaf een ambtenaar van de gemeente Dordrecht aan dat er op dit gebied nog veel te winnen valt. Het gaat daarbij om een omslag in het denken bij de gemeente, vooral het besef van het verschil tussen burgerparticipatie bij initiatieven van de overheid en overheidsparticipatie bij initiatieven van burgers. Het eerste soort gaat uit van onderwerpen en vormen die de gemeente bedenkt, terwijl de tweede variant veel meer uitgaat van de burger.

Één van de mogelijke oplossingen die door de teammanager Wijkaanpak in Deventer hiervoor wordt genoemd is het laten zien dat actief burgerschap een positieve bijdrage levert aan het oplossen van problemen of het oppakken van taken binnen de gemeente.

Net zoals binnen een gemeenteraad blijken ook binnen ambtenarenapparaten grote verschillen in denkwijzen te zitten. Dit wordt vaak duidelijk op het moment dat een college of raad meer overheidsparticipatie wil aanjagen, aldus de teammanager Wijkaanpak in Deventer. Dan wordt er meer beroep gedaan op de medewerking van de ambtenaren en blijkt of ze dit ook echt willen en kunnen. Hierbij zijn houding en gedrag vaak niet van elkaar te scheiden: ambtenaren met een negatieve of matig positieve houding richting actief burgerschap schakelen over het algemeen minder gemakkelijk om naar een werkwijze waarin dit gefaciliteerd wordt.

Het ambtenarenapparaat zou, evenals de raadsleden, vertrouwen moeten krijgen in de burgers. Om dit vertrouwen te creëren zouden onderzoeken gebruikt kunnen worden waaruit de bijdrage van burgers aan de gemeente blijkt. Ook is het een optie om te investeren in vertrouwen door gesprekken te voeren en 'burgerschapstrainingen' aan te bieden aan ambtenaren. Tot slot zou het wellicht positief uitwerken als ambtenaren zelf de wijk ingaan en praten met wethouders. Veel van deze oplossingen zouden ook werken bij het creëren van vertrouwen bij raadsleden.

8.6 Betrekken van afzijdige burgers

In het theoretisch kader werden ook verwachtingen geschapen over het betrekken van afzijdige burgers door de gemeenteraad. Hier is in de interviews ook aandacht aan besteed, maar de ideeën die raadsleden en andere geïnterviewde personen hierover hadden, verschilden sterk. Zo gaf de ambtenaar in Dordrecht aan dat een gemeente verantwoordelijk is voor het verlagen van drempels voor participatie, maar dat de verantwoordelijkheid om daadwerkelijk te participeren vervolgens bij de burgers zelf ligt. Het is opmerkelijk dat in dezelfde gemeente de raadsleden het wel als hun taak zien om afzijdige burgers meer te betrekken. Ze vertelden dat ze hier graag mee aandacht aan zouden willen besteden, maar hier nu nog te weinig aan toekomen door tijdsgebrek.

Tegelijkertijd is het betrekken van afzijdige burgers concreter en makkelijker te toetsen bij tweede generatie burgerparticipatie. Bij dit soort trajecten is er meestal een duidelijk begin- en eindpunt en kan goed geregistreerd worden welke burgers participeren en of de representativiteit van deze groep op diverse punten goed is. Daarom gaven veel raadsleden voorbeelden over het betrekken van afzijdige burgers die betrekking hadden op tweede generatie burgerparticipatie.

Raadsleden in Zwolle noemden dat ze wel inzetten op het betrekken van afzijdige burgers in voorbeelden van derde generatie burgerparticipatie. Zo doen ze een beroep op buurtvaders in bijvoorbeeld Antilliaanse wijken of maken ze gebruik van de netwerken van kerken om afzijdige burgers te bereiken.

Sommige gemeenten letten er tegelijkertijd op dat ze bepaalde wijken niet specifiek neerzetten als achterstandswijken. Zo probeert de gemeente Deventer heel bewust stigmatisering van deze wijken te voorkomen, door niet alleen op die wijken in te zetten met de Wijkaanpak. Dit zou volgens deze gemeente het draagvlak van de Wijkaanpak kunnen benadelen (Gemeente Deventer en Raster Welzijn, 2011: 15).

Het betrekken van afzijdige burgers is een uitdagende taak, die op zichzelf ook ter discussie staat. Niet alle gemeenten zijn het eens over de toedeling van de verantwoordelijkheid hiervoor, soms zijn gemeenten het hier zelfs intern niet over eens. Daarom zou dat gesprek eerst goed gevoerd moeten worden en zou een gemeente een standpunt moeten bepalen over de vraag wiens verantwoordelijkheid het is dat (voorheen) afzijdige groepen burgers zich actief voor de stad gaan inzetten. Als dit als verantwoordelijkheid van de gemeente of specifiek van de raad gezien wordt, volgen praktische vragen over de invulling hiervan. Wanneer dit als verantwoordelijkheid van de burgers zelf wordt gezien, is het voor de gemeente in het geheel en de raad in het bijzonder de taak om in ieder geval zoveel mogelijk drempels voor participatie weg te nemen. Hierbij gaat het om specifieke drempels voor derde generatie burgerparticipatie, zoals het beperken van knellende wetgeving, het aanbieden van mogelijkheden voor toerusting en het ondersteunen bij het creëren van een netwerk.

8.7 Belangenstrijd

Een andere belemmering die raadsleden aangeven te ervaren heeft te maken met de strijd tussen verschillende belangen. Hierbij staan de belangen van een groep burgers die een initiatief tonen soms tegenover belangen van andere groepen burgers in de gemeente. Ook kan het voorkomen dat een initiatief van burgers ingaat tegen gemeentelijk beleid.

8.7.1 Belangenstrijd tussen burgers

De belangenstrijd tussen burgers kwam al naar voren in het theoretisch kader. Raadsleden in Deventer noemen dit punt als het gaat om de representativiteit in de wijkteams. Het is lastig

om hier ‘goede’ mensen voor te werven en tegelijkertijd te letten op een goede verdeling vanuit de wijken. Dit is in principe meer een vorm van tweede generatie burgerparticipatie, maar wijkraden waar burgers door de gemeente echt vrijgelaten worden in hun keuzes en waar ook de burgers buiten de wijkraden mee kunnen beslissen, wijzen op derde generatie burgerparticipatie.

Ook als raadsleden actief burgers gaan helpen bij hun initiatief, kan het gevaar van cliëntelisme ontstaan. De geïnterviewde ambtenaar in Dordrecht gaf dit aan in een voorbeeld waarbij raadsleden actief voor een initiatief gingen pleiten. Tegelijkertijd kan het voorkomen dat, zoals in paragraaf 8.2.2 benoemd, een initiatief soms heel goed past binnen een partijprogramma. Dit levert een nieuwe uitdaging op voor raadsleden en soms zelfs de keuze of ze vasthouden aan hun partijbelang of de rol van een neutrale faciliterende raad innemen. Volgens de ambtenaar zouden raadsleden dan moeten faciliteren door de burgers te verbinden met de juiste partijen en vervolgens de realisatie van het initiatief aan hen overlaten. Ook de beleidsmedewerker Participatie van de gemeente Zwolle gaf cliëntelisme aan als mogelijke valkuil bij té enthousiaste raadsleden. Het is volgens haar goed als ze zich positief opstellen bij initiatieven van burgers, maar teveel betrokkenheid kan weer gaan botsen met andere belangen.

Deze belemmering kwam al eerder naar voren, onder andere in paragraaf 8.2.3. Raadsleden zouden vanuit hun volksvertegenwoordigende taak moeten streven naar een eerlijke belangenbehartiging en zouden in een conflict tussen groepen burgers zoveel mogelijk rationele en aanwijsbare argumenten moeten aanvoeren in de keuze van hun standpunt.

8.7.2 Spanningen tussen ideeën van initiatiefrijke burgers en belangen vanuit het gemeentelijk beleid

Tegelijkertijd komen er ook soms initiatieven van burgers die strijdig zijn aan het gemeentelijk beleid. Hier wordt wisselend mee omgegaan. In sommige gemeenten wordt hier teruggepakkt naar de vastgestelde kaders voor de invloed van burgers. Zo zeggen raadsleden in Deventer bij een initiatief over cameratoezicht dat dit niet iets is wat je op wijkniveau moet willen oplossen. In deze gemeente wordt dit niet gezien als een punt wat je in de Wijkaanpak zou moeten bespreken. Dit gaat in tegen de uitspraak van de ambtenaar in de gemeente Dordrecht, die uit zichzelf het voorbeeld van cameratoezicht aanhaalde. Haar stelling hierover was namelijk echter dat het wel mogelijk zou moeten zijn om een initiatief te honoreren wat strijdig is met gemeentelijk beleid. Zo zou een wijk die met een duidelijke meerderheid aangeeft cameratoezicht te willen, dit moeten kunnen krijgen, ongeacht de mening van het huidige college daarover.

Hoewel dit een duidelijk voorbeeld is van een tegenstrijdige opvatting, geeft het niet direct het standpunt van een meerderheid van een gemeenteraad of een meerderheid van een ambtenarenapparaat weer. Wel laat het zien dat er blijkbaar een spanning zit op dit gebied als het gaat botsen tussen burgerinitiatieven en gemeentelijk beleid: individuele meningen kunnen duidelijk verschillend zijn en dit kan ook binnen een gemeente tot belemmeringen leiden. Een raadslid in Deventer vatte het samen door het dilemma aan te geven: raadsleden worden gekozen op basis van een programma. Er ontstaat een coalitieakkoord, wat uitgevoerd moet worden. Vervolgens wil je als partij niet steeds weer opnieuw gaan bedenken wat goed is, omdat je het plan al hebt.

Een ander voorbeeld was dat burgers in de stad Deventer drie fontein wilden op een plein. De landschapsarchitect gaf aan dat dit niet gewenst was. Dit botste met de bepaling dat burgers binnen de Wijkaanpak mogen beslissen over de fysieke leefomgeving. Uiteindelijk

werd besloten dat er één fontein aangelegd mocht worden. Dit voorbeeld laat zien dat de ooit toegezegde ruimte voor burgers op een bepaald terrein op een later moment toch in gevaar kan komen als het in strijd komt met gemeentelijke plannen.

Soms proberen gemeenten spanningen rondom tegenstrijdige belangen door burgers zelf te laten oplossen. Zo doen burgers in regiegroepen in Dordrecht zelf onderzoek naar draagvlak voor initiatieven en maken ze op basis daarvan beslissingen. Een andere oplossing is dat er duidelijke kaders gesteld worden door de gemeente(raad) zelf.

Het is interessant om te zien hoe verschillend de opvattingen van de onderzochte gemeenten zijn als het gaat om spanningen tussen burgerinitiatieven en gemeentelijk beleid. Daar waar ideeën van burgers aanvullend zijn aan gemeentelijk beleid of als het een domein betreft waar de gemeente burgers al specifiek ruimte heeft gegeven, ontstaan er meestal geen problemen. Dan houdt de gemeente initiatieven van burgers niet tegen met het argument dat ze niet in het gemeentelijk beleid passen. Het wordt echter spannender wanneer het gaat om initiatieven die duidelijk ingaan tegen het gemeentelijk beleid. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om ruimtelijke ordening, waar een gemeente vaak concrete plannen voor heeft, of om festivals of evenementen in de stad. Op het moment dat dit botst vraagt het van de gemeente veel flexibiliteit en vertrouwen in de burgers om het beleid gedeeltelijk (tijdelijk) los te laten. De houding van de gemeente ten aanzien van actief burgerschap is hierin cruciaal, omdat het dan vaak gaat om uitzonderingen. Een gemeente wil over het algemeen alleen een uitzondering maken als haar standpunt niet zo principieel is of ze een concessie doet om actief burgerschap de ruimte te geven.

Een advies of concrete aanbeveling is hierin niet zozeer te geven. Wel zou in een samenleving waarin de burger steeds meer ruimte krijgt en in een gemeente die verklaart die ruimte ook echt aan de eigen inwoners te bieden, het passend zijn als ze daarbij zo nu en dan concessies doet op de eigen wensen. Het is afwachten of en op welke manier gemeenten op dit gebied in de komende jaren zullen veranderen.

8.8 Deelconclusie

In dit hoofdstuk is antwoord gegeven op de volgende deelvraag: zijn er specifieke belemmeringen die weggenomen kunnen worden om de gemeenteraad zijn verschillende rollen te laten invullen?

Uit het onderzoek blijkt dat raadsleden diverse belemmeringen ervaren bij invullen van hun rollen bij derde generatie burgerparticipatie. Deze belemmeringen zijn te categoriseren in verschillende groepen.

De eerste categorie heeft te maken met ‘loslaten’ en bevat spanningen rondom de positie en rol van de raad. Zo hebben sommige raadsleden het gevoel dat hun volksvertegenwoordigende taak aangetast wordt in een gemeente waarin burgers veel (deel)taken op zich nemen. Voornamelijk raadsleden die al lange tijd actief zijn en een traditionele beeldvorming hebben over de raad als volksvertegenwoordiger moeten op zoek naar een nieuwe invulling daarvan. Een groter vertrouwen van raadsleden in burgers zou een (deel van de) oplossing kunnen zijn om deze spanning te verkleinen. Daarbij zou een beter beeld over de nieuwe invulling van de volksvertegenwoordigende taak van de gemeenteraad helpen om de burger niet als concurrent van deze taak te zien.

Daarbij kunnen er soms spanningen ontstaan tussen de volksvertegenwoordigende taak, waarbij betrokkenheid bij burgers essentieel is, en de kaderstellende taak, waarbij het sturen op hoofdlijnen en het bewaren van enige afstand richting de burgers een streven is. Het zoeken van een balans hierin en soms concreet kiezen tussen deze uitersten is een zoektocht

voor veel raadsleden. Tot slot hebben raadsleden ook te maken met partijpolitieke belangen, die hen soms kunnen belemmeren in een gelijke behandeling van burgerinitiatieven. Deze spanning zal niet zomaar weggenomen kunnen worden. Raadsleden zullen de balans hierin moeten blijven zoeken.

De tweede benoemde categorie van belemmeringen voor de raad heeft te maken met communicatie en transparantie. Zo loopt de communicatie tussen de raad en actieve burgers niet altijd even goed. Burgers weten vaak niet hoe politici hen kunnen helpen bij hun initiatieven en raadsleden hebben soms het gevoel belangrijke ontwikkelingen op dit gebied te missen. Dit gebeurt wanneer burgerinitiatieven door ambtenaren, wethouders of ideeënmakelaars gefaciliteerd worden en niet ‘langs de raad’ komen. Daarnaast weet de actieve burger vaak niet waar hij moet zijn met zijn initiatieven, en welke gemeentelijke weg hij moet bewandelen. In paragraaf 7.6.2 kwam al naar voren dat hier wellicht een taak voor de raad ligt om hierin te ondersteunen. Een belangrijke voorwaarde hierin is dat raadsleden weten welke burgers ondersteuning nodig hebben. Een goede communicatie is dus essentieel. Problemen rondom communicatie lijken in theorie meestal makkelijker op te lossen dan in de praktijk. Het formuleren van richtlijnen en ‘wegwijzers’ zou hierin echter al een goede start zijn.

Tijdsdruk is een andere belemmering die vaak genoemd wordt door raadsleden als het gaat om het goed invullen van zijn taken. Een nadelig gevolg hiervan is dat raadsleden te weinig tijd hebben om de stad in te gaan en ontwikkelingen te signaleren op het gebied van actief burgerschap. Hierdoor wordt de persoonlijke aansluiting met de stad benadeeld. Een mogelijke oplossing voor deze belemmering is dat er een raadsbreed gesprek gevoerd wordt over de kerntaken van raadsleden. Hierdoor zouden prioriteiten beter bepaald kunnen worden en hoeven raadsleden zich minder heen en weer geslingerd te voelen tussen diverse taken.

In sommige gevallen liggen raadsleden en wethouders niet op één lijn met betrokken ambtenaren in de gemeente. De omslag in het denken die het faciliteren van derde generatie burgerparticipatie over het algemeen vraagt kan een langdurig proces zijn. Daarom zou het goed zijn als er ook tijd en energie gestoken wordt in het veranderen van de beeldvorming van het ambtelijk apparaat met betrekking tot derde generatie burgerparticipatie. Er werden door de geïnterviewde raadsleden al ‘burgerschapstrainingen’ voor ambtenaren genoemd om dit doel te bereiken. Persoonlijke positieve ervaringen met burgerinitiatieven zouden misschien zelfs nog meer bij kunnen dragen aan dit doel. Daarom zouden ambtenaren gestimuleerd kunnen worden om zich regelmatig in de praktijk van de stad te begeven en hier actieve burgers te spreken.

In elke gemeente zijn er groepen burgers die niet uit zichzelf actief een bijdrage leveren aan de stad. De vraag is of dit een taak is van de gemeenteraad. Het zou goed zijn als hier een constructief gesprek over gevoerd wordt en per gemeente een standpunt hierover wordt bepaald. Een mogelijke uitkomst van het gesprek is ook dat een gemeente waarin alle burgers bijdragen een ideale situatie zou zijn, maar dat het op dit moment (nog) geen prioriteit heeft. Dan kan er in latere raadsperiodes alsnog meer op ingezet worden.

Tot slot zijn er diverse belemmeringen te noemen die te maken hebben met belangenstrijd. Zo is er bij een burgerinitiatief meestal zowel een groep voorstanders als een groep tegenstanders. Zoveel mogelijk neutraliteit van raadsleden is hierbij gewenst, totdat het onvermijdelijk is dat de raad een standpunt inneemt. Daarnaast kan een initiatief van burgers ook tegen gemeentelijk beleid ingaan. In zo’n situatie zouden raadsleden moeten afwegen hoe

belangrijk het is dat het gemeentelijk beleid tot in details gevolgd wordt en of er voor het initiatief mogelijk uitzonderingen gemaakt kunnen worden. Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten hier wisselend mee omgaan.

Er zijn wellicht nog meerdere spanningen te benoemen die raadsleden belemmeren hun formele taken goed in te vullen. In deze deelvraag zijn echter de belangrijkste inzichten vanuit het theoretisch kader en de onderzoeksresultaten van de gemeenten gebruikt.

Hoofdstuk 9. Conclusies

9.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden conclusies getrokken uit het onderzoek en wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag:

Op welke manier geeft de gemeenteraad invulling aan zijn kaderstellende, volksvertegenwoordigende en controlerende taak om derde generatie burgerparticipatie te faciliteren en welke specifieke belemmeringen doen zich voor?

Hierbij wordt gebruik gemaakt van de antwoorden op de deelvragen. Vervolgens worden uit de conclusies concrete aanbevelingen geformuleerd voor de praktijk. Tot slot wordt gereflecteerd op het onderzoek en worden er aanbevelingen voor verder onderzoek gepresenteerd.

9.2 Beantwoording van de hoofdvraag

In deze paragraaf wordt beschreven hoe gemeenteraden in de onderzochte gemeenten met behulp van hun drie formele taken derde generatie burgerparticipatie faciliteren. Hierbij worden ook de houding en ontwikkelingen in de gemeenten als geheel beschreven, om daarmee de context te schetsen waarbinnen de gemeenteraden zich bevinden. Vervolgens wordt specifiek ingegaan op de wijze waarop de onderzochte gemeenteraden hun formele taken invullen bij derde generatie burgerparticipatie. Op basis daarvan worden in paragraaf 9.3 aanbevelingen geformuleerd voor gemeenteraden in Nederland.

Uit het onderzoek bleek dat de gemeenteraden in de onderzochte cases op verschillende manieren omgingen met derde generatie burgerparticipatie. Dit had deels te maken met de individuele of partijpolitieke opvattingen van raadsleden met betrekking tot actief burgerschap. Een positieve houding richting initiatiefrijke burgers vergrootte de kans dat raadsleden hen ruimte wilden geven of hen zelfs wilden stimuleren in hun initiatieven. Dit betekende dus niet alleen iets voor de opvattingen van raadsleden over actief burgerschap, maar ook voor de conclusies die ze eruit trokken over hun eigen gewenste rol in het faciliteren hiervan.

Daarnaast bleek uit het onderzoek dat de houding van raadsleden naast individuele opvattingen of politieke kleur ook afhing van de ontwikkelingen in de gemeente op het gebied van derde generatie burgerparticipatie. In een gemeente waarin nog veel gezocht wordt naar de betekenis van actief burgerschap voor de samenleving en hier nog weinig positieve ervaringen mee zijn is de kans kleiner dat raadsleden verantwoordelijkheid voelen om met veel inzet burgerinitiatieven te ondersteunen.

Tegelijkertijd bleek ook persoonlijke betrokkenheid van raadsleden een positieve invloed te hebben op hun houding richting actief burgerschap en de inzet die ze toonden om dit te faciliteren of stimuleren. Dit is te verklaren vanuit het idee dat betrokken raadsleden kunnen zien welke positieve invloed actieve burgers op een gemeente kunnen hebben, wat hun houding positief kan stemmen.

Hierbij speelde ook de vorm van derde generatie burgerparticipatie een rol. Zo zijn er vormen waarbij burgers een bijdrage leveren aan het realiseren van een gemeentelijke taak, waarbij de

eindverantwoordelijkheid van die taak in handen van de gemeente blijft liggen. De burgers dragen wel verantwoordelijkheid over het initiatief of onderdeel van de taak wat zij realiseren, maar niet voor de gemeentelijke taak waar dit onder valt. Bij het soort burgerinitiatieven waar dit van toepassing is, is er sprake van een geheel andere positie van de gemeente én gemeenteraad dan bij zelfbeheer. Bij zelfbeheer nemen burgers de gemeente taken uit handen en vraagt dit van de gemeente en gemeenteraad om los te laten. Gemeenten blijken burgers op bepaalde beleidsterreinen vaker los te laten dan op andere gebieden. Dit heeft ermee te maken dat het bij sommige taken of beleidsterreinen minder grote risico's met zich meebrengt als burgers dit niet goed oppakken dan op andere beleidsterreinen. Uit het onderzoek bleek dat veel gemeenten de discussie voeren op welke terreinen een verregaande invloed en verantwoordelijkheid van burgers gewenst is. Zo gaat het bijvoorbeeld om het onderscheid tussen taken die te maken hebben met de fysieke leefomgeving, zoals zelfbeheer van groenonderhoud, en meer 'sociale' taken, zoals het stimuleren van de sociale cohesie in een buurt door het organiseren van buurtbarbecues. Veel gemeenten blijken het lastig te vinden om te bepalen welke terreinen zich het beste 'lenen' voor een grotere inbreng van burgers.

Deze discussie over ruimte voor burgers heeft veel te maken met loslaten, wat voor veel gemeenten lastig blijkt te zijn. Veel taken zijn van oudsher gemeentelijke taken en het vraagt daarom in veel gemeenten een omslag in denken om meer over te laten aan burgers. Als deze omslag niet voldoende plaatsvindt, kan het gevaar ontstaan dat gemeenten nog teveel controle uitoefenen op initiatieven van burgers en hun ruimte daarmee beperken. Hiernaast bestaat er voor de gemeenteraad ook de spanning dat de volksvertegenwoordigende taak aangetast lijkt te worden in een samenleving waarin burgers zelf hun belangen gaan behartigen. Het vraagt een andere manier van denken en wellicht zelfs een nieuwe invulling van deze rol om goed om te gaan met actieve burgers, die meer zelf gaan organiseren en daardoor de raad minder op de traditionele manier als volksvertegenwoordiger nodig hebben. Hiervoor is het essentieel dat raadsleden vertrouwen hebben in de kennis en kunde van burgers. Bij een gebrek aan vertrouwen zouden raadsleden te snel in de controle kunnen schieten om te voorkomen dat er iets mis gaat, wat tot gevolg zou hebben dat burgers zich bekneld zouden kunnen voelen.

De wijze waarop gemeenteraden derde generatie burgerparticipatie faciliteren heeft deels te maken met de vorm waarop dit is ingericht in de betreffende gemeente. Uit het onderzoek blijkt dat er diverse vormen zijn waarop gemeenten dit faciliteren invullen. In veel gemeenten wordt gebruik gemaakt van budgetten waar burgers met initiatieven aanspraak op kunnen maken. Ook bij de hantering van deze budgetten verschillen de gemeenten in de criteria die ze verbinden aan de besteding hiervan. In sommige onderzochte steden zijn er criteria opgesteld en bepaalt de gemeente of de burgerinitiatieven hieraan voldoen om aanspraak te maken op het budget. In andere gemeenten bepalen (groepen) burgers gezamenlijk waaraan het budget besteed wordt en is de controle van de gemeente hierop minimaal.

Ook faciliteren veel gemeenten derde generatie burgerparticipatie instrumenteel en via toerusting. Sommige gemeenten richten zich specifiek op netwerkontwikkeling, waarbij ze actieve burgers helpen om een relevant netwerk op te bouwen waarbinnen ze zoveel mogelijk zelfredzaam kunnen worden in het realiseren van hun initiatieven.

Wat opvalt is dat er in de onderzochte gemeenten nauwelijks gefaciliteerd wordt door het wegnemen of beperken van knellende regelgeving. Dit is extra opvallend aangezien er uit het onderzoek blijkt dat burgers in veel gemeenten tegen knellende regelgeving aanlopen als ze een initiatief willen realiseren. Blijkbaar zit er op dit gebied dus een behoefte bij actieve burgers, maar wordt hier nog niet op aangesloten door de gemeenten. Een verklaring hiervoor is in dit onderzoek nog niet gevonden. Het zou kunnen dat het vanuit praktische redenen is,

omdat het voor een gemeente bijvoorbeeld makkelijker is om een budget aan te bieden dan uit te zoeken welke regelgeving in de weg zit en of dit aangepast kan worden.

Daarnaast is het opvallend dat er in veel gemeenten financieel gefaciliteerd wordt, terwijl in tijden van bezuinigingen actief burgerschap juist ook hieraan een bijdrage zou kunnen leveren. Het is de vraag of gemeenten voldoende beseffen wat actief burgerschap hen zou kunnen opleveren op dit gebied. Daarnaast maakt financieel faciliteren actieve burgers nog steeds afhankelijk van de gemeente, terwijl het een positieve ontwikkeling zou kunnen zijn als burgers de benodigde financiering binnen hun eigen netwerken kunnen verkrijgen.

Naast de inzet van de gemeente als geheel is ook onderzoek gedaan naar de concrete inzet van gemeenteraden op het gebied van derde generatie burgerparticipatie. De drie formele taken worden hier met wisselende inzet voor gebruikt, daarnaast zijn er ook andere wijzen waarop sommige gemeenteraden of individuele raadsleden actieve burgers faciliteren.

De kaderstellende taak werd door raadsleden vooral gezien als 'het sturen op hoofdlijnen'. Dit is erg passend bij derde generatie burgerparticipatie waarbij het wenselijk is dat een gemeente burgers zoveel mogelijk ruimte geeft in het realiseren van hun initiatieven. Daarnaast kan de gemeenteraad door deze taak de ruimte voor burgers ook actief bewaken, bijvoorbeeld in de financiële ruimte en in criteria die de gemeente stelt aan burgerinitiatieven.

De volksvertegenwoordigende taak wordt door de raad net als vanouds ingezet door het signaleren van ontwikkelingen en knelpunten in de gemeente. Tegelijkertijd is het voor raadsleden belangrijk om de ontwikkelingen op het gebied van derde generatie burgerparticipatie te signaleren, zodat hierop ingespeeld kan worden. Als volksvertegenwoordiger ligt er wellicht voor de raad een taak om te zorgen dat de mogelijkheden voor burgerinitiatieven voor alle burgers gelijk zijn. Als het gaat om het betrekken van afzijdige burgers hadden raadsleden verschillende opvattingen over de vraag of dit een taak is voor de gemeenteraad.

Bij de controlerende taak kan de gemeenteraad zich opnieuw richten op het ruimte geven aan initiatieven van burgers. In de controle richting het college kan hier aandacht aan geschonken worden, maar ook in de controle richting actieve burgers. Idealiter zouden burgers zoveel mogelijk losgelaten worden en zou de controle op hun initiatieven beperkt zijn. Echter, vanuit de volksvertegenwoordigende taak van de gemeenteraad kan het goed zijn om te controleren of burgerinitiatieven de belangen van bepaalde groepen burgers in de gemeente niet teveel benadelen. Daarom kan een beperkte controle op burgerinitiatieven door de raad soms gewenst zijn.

Twee andere mogelijke rollen die raadsleden op zich kunnen nemen om derde generatie burgerparticipatie te faciliteren is het zijn van een 'wegwijzer' en goed verwachtingsmanagement. Zoals eerder naar voren kwam in dit onderzoek is het ontwikkelen van netwerken voor actieve burgers een goede manier om zelfredzaam te worden, zowel op financieel gebied als op het gebied van wederzijdse toerusting. Wat hiermee te maken heeft is dat veel burgers niet goed weten welke weg ze moeten bewandelen binnen het gemeentelijk apparaat om bijvoorbeeld te voldoen aan regelingen rondom hun burgerinitiatief. Raadsleden zouden hierin kunnen faciliteren door burgers uit te leggen waar ze moeten zijn en hen in contact te brengen met relevante personen binnen en buiten de gemeente.

Daarnaast blijken onrealistische of onjuiste verwachtingen vaak tot wrevel bij burgers te leiden, soms gaat dit zelfs zover dat hierdoor burgerinitiatieven sneuvelen. Om dit te voorkomen kunnen raadsleden ook hierin een rol spelen, door vanaf het begin aan burgers zo duidelijk mogelijk te maken tot hoever hun invloed reikt, welke initiatieven kans van slagen

hebben en welke niet. Dat zou burgers helpen bij het inschatten van hun kansen en het beslissen of en hoe ze doorgaan met het realiseren van hun initiatief.

Uit het onderzoek blijkt dat raadsleden vanuit hun eigen opvattingen of voorkeuren andere accenten leggen. Zo leggen sommige raadsleden meer nadruk op het volksvertegenwoordiging, door actief betrokken te zijn bij burgers en hun initiatieven, terwijl andere raadsleden de voorkeur hebben om meer op afstand te sturen op hoofdlijnen en zich niet teveel bezig te houden met details. Deze keuzes hebben deels te maken met eigen voorkeuren, deels met de gedeelde opvattingen binnen de gemeente(raad) en deels met de kwaliteiten van raadsleden. Een raadslid dat erg bekend is in de stad en op een goede manier betrokkenheid kan tonen zonder direct teveel toe te zeggen aan actieve burgers zal zich waarschijnlijk goed kunnen en willen richten op de volksvertegenwoordiging. Andere raadsleden vinden het soms erg lastig om te sturen op hoofdlijnen en om zich niet teveel met details van burgerinitiatieven bezig te houden. Deze raadsleden zouden daarom ervoor moeten waken zich teveel te laten betrekken bij burgerinitiatieven, omdat dit gevaren kan opleveren voor de neutraliteit van de raad en burgers raadsleden op deze wijze te makkelijk 'voor hun karretje kunnen spannen'. Over het algemeen vinden veel raadsleden het lastig om te sturen op hoofdlijnen, dit is dus nog iets waar ze de komende jaren in kunnen groeien.

Een ander belangrijk onderdeel van de hoofdvraag is tegen welke belemmeringen raadsleden aanlopen bij het invullen van hun formele taken om burgerinitiatieven te faciliteren. Enkele belemmeringen zijn al eerder genoemd, zoals het loslaten en de spanning rondom de volksvertegenwoordigende taak. Er zit echter ook een spanning tussen deze taak en de kaderstellende taak. Bij kaderstellen is het de bedoeling dat raadsleden zoveel mogelijk sturen op hoofdlijnen en daarmee afstand houden met de (actieve) burgers. Tegelijkertijd vraagt een goede invulling van de volksvertegenwoordigende taak van raadsleden om betrokken te zijn bij de burgers en hun initiatieven. Uit het onderzoek blijkt dat dit door raadsleden soms als een spanning wordt ervaren en ze op bepaalde momenten bewust moeten kiezen tussen deze twee uitersten.

Zoals al benoemd bij de extra rollen die raadsleden op zich kunnen nemen, weten burgers vaak niet goed welke weg ze moeten bewandelen in het gemeentelijk apparaat. Een belemmering die hiermee te maken heeft, is dat de communicatie tussen raadsleden en actieve burgers soms onvoldoende aanwezig is. Er is nog weinig afstemming, waardoor raadsleden niet goed weten wat er speelt en burgers te weinig beseffen welke hulp ze van raadsleden kunnen verwachten.

Een andere veelbenoemde belemmering van raadsleden is tijdsdruk. Deze belemmering staat niet op zichzelf: dit heeft invloed op het algehele functioneren van de raad. Zo kunnen hierdoor spanningen ontstaan rondom de prioriteiten van de raad en is er minder tijd voor persoonlijk contact met burgers. Goede afspraken over de prioritaire taken van de raad zou behulpzaam zijn om hier per gemeente goede en eenduidige keuzes over te maken.

De eerder benoemde omslag in denken die veel gemeenten moeten maken om meer los te kunnen en willen laten in het ruimte geven aan burgers is ook iets wat ambtelijke apparaten moeten doormaken. Het is ook goed als ambtenaren vertrouwen krijgen in burgers om in de praktijk bijvoorbeeld soms regels tijdelijk aan de kant te zetten bij het faciliteren van burgerinitiatieven. In sommige onderzochte gemeenten hebben raadsleden en wethouders die kanteling in het denken al wel (gedeeltelijk) gemaakt, maar het ambtelijk apparaat nog niet. In die gevallen verloopt de samenwerking tussen de gemeentelijke organen daardoor minder soepel rondom het faciliteren van derde generatie burgerparticipatie.

Een andere belemmering van raadsleden op dit gebied gaat over het activeren van afzijdige burgers. Niet alle gemeenten en raadsleden zijn het erover eens of dit een

verantwoordelijkheid is van de raad. Hierdoor ontstaan soms spanningen binnen een raad of worden afzijdige burgers ongewenst niet geactiveerd.

Een andere belemmering heeft te maken met belangenstrijd. Aangezien een burgerinitiatief vaak voortkomt vanuit het belang van een bepaalde groep, kan het voorkomen dat de belangen van andere groepen burgers daarmee benadeeld worden. Aan de ene kant past hier neutraliteit van de gemeenteraad, aan de andere kant zou de raad op moeten komen voor kwetsbare burgers die zich niet (voldoende) organiseren en tegenwicht bieden. Het is lastig voor raadsleden om te bepalen wanneer ze moeten inspringen. Daarnaast kan een burgerinitiatief ook (gedeeltelijk) tegen gemeentelijk beleid ingaan. Soms is het aanvullend op gemeentelijk beleid, soms tegenstrijdig. Hier ligt opnieuw een spanning voor raadsleden om te bepalen welk standpunt ze hierin innemen. Daar is onvermijdelijk hun politieke kleur aan verbonden, aangezien ze bepaalde gemeentelijke plannen meer zullen waarderen dan andere. Een extra spanning hierin is dus of raadsleden op de juiste momenten zich neutraal opstellen en alleen daar waar het past hun politieke kleur naar voren laten komen. Ook dit zouden ze gezamenlijk kunnen bespreken en afspreken, zodat het misverstand en negatieve situaties voorkomt.

Er waren ook nog enkele interessante conclusies die buiten de deelvragen om naar voren kwamen uit dit onderzoek. Zo bleek uit de interviews dat veel raadsleden nog steeds de neiging hebben om voorbeelden te noemen van tweede generatie burgerparticipatie, daar waar de overheid initiatief neemt om burgers te betrekken bij de eigen plannen. Hieruit blijkt dat raadsleden vaak meer bekend zijn met voorbeelden van tweede generatie dan derde generatie burgerparticipatie. In veel gemeenten is de ontwikkeling van de tweede naar de derde generatie nog zichtbaar. Aan de andere kant kunnen voorbeelden van interactieve beleidsvorming en andere vormen van de tweede generatie blijven bestaan naast initiatieven waarbij de ideeën en onderwerpen bij de burgers vandaan komen. Hieruit blijkt wel dat raadsleden zich niet altijd bewust zijn van het onderscheid tussen de verschillende vormen, terwijl besef van dat onderscheid essentieel is om de kanteling in de gemeente te realiseren van burgerparticipatie bij initiatieven van de overheid naar overheidsparticipatie bij initiatieven van burgers. Naast dit besef zou ook de waardering gerealiseerd worden bij raadsleden, dat ze deze omslag ook actief willen gaan nastreven.

9.3 Reflectie op het theoretisch kader

In deze paragraaf zal gereflecteerd worden op de theoretische inzichten. In paragraaf 2.5 is er al een reflectie op de literatuur weergegeven, waarbij is aangegeven in welke opzichten met behulp van de theoretische inzichten antwoord gegeven kan worden op de onderzoeksvraag. In deze paragraaf wordt aangegeven welke van deze inzichten in de praktijk herkend zijn in het empirisch onderzoek.

De theorie over de verschillende generaties burgerparticipatie was erg behulpzaam om ook in de rest van het onderzoek dit onderscheid goed te kunnen maken. Het bleek dat veel raadsleden en ambtenaren geen goed onderscheid maakten tussen de verschillende vormen en generaties. In sommige gevallen leidde dit tot verwarring en onduidelijkheid over hun eigen rol, wanneer ze vormen van derde generatie burgerparticipatie op dezelfde wijze wilden faciliteren als vormen van de tweede generatie. Vanuit de theorie bleek dat derde generatie burgerparticipatie een andere houding van de overheid vraagt.

In het theoretisch kader zijn ook de dualisering en ontideologisering besproken als vermeende invloeden op de rollen van de gemeenteraad. In de empirie zijn deze invloeden niet heel

concreet teruggevonden, er is in de interviews bijvoorbeeld slechts zijdelings over gepraat. Wel bleek uit bepaalde delen van het empirisch onderzoek dat de meer zelfstandige positie die de raad heeft gekregen na de dualisering veel mogelijkheden biedt voor het faciliteren van derde generatie burgerparticipatie. Daarnaast leverde de theorie over de ontideologisering de verwachting op dat de band tussen burgers en politici verzwakt is. Hierdoor zou de volksvertegenwoordigende rol belangrijker worden voor raadsleden. In het empirisch onderzoek is dit niet concreet teruggekomen, wel bleek ook bij het faciliteren van derde generatie burgerparticipatie de volksvertegenwoordigende rol veel nadruk te krijgen.

Met betrekking tot de mogelijke rollen van de gemeenteraad bij het faciliteren van derde generatie burgerparticipatie is er veel overeenkomst te zien tussen de theoretische verwachtingen en de empirische onderzoeksresultaten. De theoretische verwachting die het meest herkend is in de praktijk, is dat de gemeenteraad een spanning ervaart rondom het faciliteren van derde generatie burgerparticipatie. Hierbij gaat het specifiek om de spanning tussen het loslaten en het actief stimuleren van actief burgerschap. Ook de benoemde mogelijke problemen rondom het wederzijdse vertrouwen van burgers en raadsleden zijn in de praktijk herkend. Uit het empirisch onderzoek blijkt zelfs dat dit de basis is voor veel andere problemen, waarbij het werken aan dit vertrouwen een positieve impuls zou geven aan actief burgerschap.

Wat minder herkend werd in het empirisch onderzoek, is de taak die er ligt voor raadsleden om de rechtsgelijkheid te waarborgen. Rechtsgelijkheid is wel een waarde die nagestreefd wordt, maar raadsleden blijken dit op het gebied van derde generatie burgerparticipatie geen specifieke aandacht te geven, iets wat vanuit de theorie wel verwacht werd. Wel is er binnen sommige gemeenteraden veel discussie over het betrekken van afzijdige burgers, waarbij de vraag bestaat of dit een taak is van de gemeente(raad) bij derde generatie burgerparticipatie.

Het creëren van diverse vormen van faciliteren in het theoretisch kader was erg nuttig om met dit onderscheid beter te analyseren hoe gemeenten actieve burgers faciliteren. Daarbij kon dit ook een bijdrage leveren aan de aanbevelingen, daar waar de keuze van de vormen niet goed aansloot bij de behoeften van burgers, wat in paragraaf 9.4 naar voren zal komen.

Ook veel belemmeringen werden herkend in de praktijk. De spanning rondom de democratiemodellen kwam duidelijk naar voren, evenals de botsende belangen. De verschillende logica's die door burgers en overheden gehanteerd zouden worden kwam niet heel concreet terug in het empirisch onderzoek, maar kunnen wel handvatten bieden om bepaalde spanningen in de samenwerking tussen deze partijen te doorzien. Daar waar een ambtenaar denkt vanuit bepaalde structuren en bestaande beleidsprogramma's kan dit botsen met een burger die heel concreet iets in zijn wijk wil veranderen en daarbij geen andere aspecten of belangen meeweegt.

Concluderend kan gesteld worden dat veel theoretische verwachtingen in de praktijk bevestigd zijn, hoewel op enkele kleine punten minder nadruk gelegd werd dan verwacht. Daarnaast bleken er nog vele andere manieren te zijn waarop raadsleden hun rol kunnen invullen en waren er nog andere belemmeringen te herkennen, die niet vanuit het theoretisch kader naar voren kwamen. Toch hebben de theoretische inzichten een goede basis gelegd voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag.

9.4 Aanbevelingen voor de praktijk

In de vorige paragraaf zijn diverse conclusies getrokken uit het onderzoek. In deze paragraaf worden op basis daarvan een aantal aanbevelingen voor de praktijk geformuleerd.

Zoals uit het onderzoek naar voren kwam, is vertrouwen in burgers essentieel voor een goede basishouding van zowel raadsleden als de gehele gemeente richting actief burgerschap. Om dit te bewerkstelligen, zouden raadsleden zoveel mogelijk persoonlijk betrokken moeten worden bij burgerinitiatieven om te zien welke voordelen actief burgerschap oplevert, wat burgers zelf kunnen en hoe ze te werk gaan. Dezelfde aanbeveling geldt voor ambtenaren als hier een positieve basishouding ontbreekt. Naast het creëren van een positieve houding richting actief burgerschap is een ander gevolg van deze betrokkenheid dat de raadsleden hun gemeente beter leren kennen. Op het moment dat ze weten welke initiatieven in hun gemeenten naar voren komen, kunnen ze hier beter bij aansluiten met hun eigen initiatieven. Dit voorkomt ‘dubbel werk’ van burgers en raadsleden.

Hiernaast zou het erg goed zijn als raadsleden binnen hun gemeenten met elkaar de discussie aangaan over hun positie, taken en verantwoordelijkheden rondom derde generatie burgerparticipatie. Aangezien het te verwachten is dat individuele raadsleden of politieke partijen hierover verschillende standpunten hebben, is het belangrijk dat deze discussie gevoerd wordt en hier gedeelde verwachtingen over gecreëerd worden. Hierbij kan het ook gaan over de spanning die kan ontstaan tussen de volksvertegenwoordigende en de kaderstellende taak: de betrokkenheid bij initiatieven van burgers en het sturen op hoofdlijnen.

Hetzelfde geldt voor de prioriteiten binnen het takenpakket van de gemeenteraad. Bij tijdsdruk kunnen raadsleden beter kiezen tussen hun taken als hier gezamenlijke standpunten over bepaald zijn. Daarbij zou het goed zijn als hier wel enige ruimte in mogelijk blijft, om op die manier raadsleden vanuit hun eigen voorkeuren en kwaliteiten te laten functioneren. Het zou ook goed zijn als raadsleden binnen een gemeente bespreken of het betrekken van afzijdige burgers een taak is voor de gemeente of voor raadsleden. Het is ook mogelijk dat een gemeente dit geheel niet als taak ziet, zich voornamelijk richt op het wegnemen van belemmeringen voor actief burgerschap en de verantwoordelijkheid voor participatie van burgers bij hen zelf laat liggen. In al deze gevallen is het belangrijk dat de verwachtingen en afspraken bij raadsleden helder zijn, zodat misverstanden en spanningen zoveel mogelijk voorkomen kunnen worden.

Een aanbeveling voor gemeenten is om de wijze waarop derde generatie burgerparticipatie gefaciliteerd wordt te herzien en dit waar nodig beter aan te passen aan de kenmerken van de burgerinitiatieven in de eigen gemeente. Uit het onderzoek bleek dat actieve burgers vaak tegen knellende regelgeving aanlopen, maar dat gemeenten hier weinig in faciliteren. Het zou goed zijn als gemeenten inspelen op de behoefte van de actieve burgers in hun gemeente. Daarbij is het aan te bevelen dat er zoveel mogelijk gestreefd wordt naar echte zelfredzaamheid van actieve burgers. Een sterkere focus op het faciliteren door netwerkontwikkeling of het wegnemen van knellende regelgeving zou hierin een goed alternatief kunnen zijn voor het financieel of instrumenteel faciliteren of het toerusten van burgers. Binnen de netwerken zouden actieve burgers elkaar kunnen toerusten, door het delen van hun ervaringen bij het realiseren van burgerinitiatieven.

Deze vormen van faciliteren hebben wellicht meer betrekking op de gemeente dan op de gemeenteraad. Echter, hierbinnen kunnen ook voor raadsleden taken liggen. Zo zouden ze in aanvulling op de kaderstellende taak knellende regelgeving aan het licht kunnen stellen, zodat actieve burgers meer ruimte krijgen.

Gemeenteraden zouden zich kunnen herbezinnen op hun volksvertegenwoordigende taak. In bepaalde opzichten verandert deze taak niet, bepaalde aspecten worden echter minder relevant doordat burgers zelf taken op zich gaan nemen. Uit het onderzoek blijkt dat deze taak zeker niet minder belangrijk wordt, maar wellicht wel wat kan veranderen. Gemeenteraden zouden er goed aan doen om te onderzoeken welke aspecten het belangrijkste blijven. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om het beschermen van de belangen van zwakke groepen, die zich minder snel laten horen en tegenwicht bieden aan initiatieven van andere groepen burgers. Tot slot zou een goede samenwerking tussen raadsleden en burgers, waarbij ze elkaar waar nodig aanvullen en elkaar verder zoveel mogelijk loslaten, kunnen voorkomen dat raadsleden burgers gaan zien als concurrent of bedreiging van hun volksvertegenwoordigende taak.

In de vorige paragraaf zijn ook twee nieuwe rollen benoemd voor raadsleden: die van wegwijzer en het waarborgen van goed verwachtingsmanagement. Bij het vervullen van deze taken zouden raadsleden mogelijke ‘gaten in het faciliteren van de gemeente’ kunnen opvullen en zou er veel frustratie en teleurstelling bij actieve burgers voorkomen kunnen worden. Om als ‘wegwijzer’ te fungeren zouden raadsleden dus beter moeten weten welke behoeften actieve burgers hebben. Daarom zou een goede communicatie tussen burgers en raadsleden, maar ook tussen burgers en het ambtelijk apparaat gewaarborgd en waar nodig gestimuleerd kunnen worden.

9.5 Discussie en aanbevelingen voor verder onderzoek

Bij het trekken van conclusies uit het onderzoek hoort ook het reflecteren op het onderzoek zelf.

Één van de belangrijkste bevindingen is dat er nog niet veel theoretische inzichten beschikbaar waren die toepasbaar waren op de rol van de raad bij derde generatie burgerparticipatie. Er is al wel veel onderzocht op het gebied van interactieve beleidsvorming en projecten waarbij de overheid het voortouw neemt, maar het inspelen op een actieve samenleving lijkt toch iets te zijn waar pas de afgelopen decennia meer aandacht voor is gekomen. Dit leidde ertoe dat het theoretisch kader van dit onderzoek niet zozeer vanuit één of twee grote theorieën is opgezet, maar meer vanuit inzichten in de literatuur.

Daarbij is de rol van de gemeenteraad zo’n specifieke invalshoek, dat er goed gezocht en zelf geïnterpreteerd moest worden welke plek deze actor heeft in het geheel. Het voordeel hiervan was dat het onderzoek echt iets bijdraagt aan de wetenschap, doordat de rol van de raad bij dit soort burgerinitiatieven nog niet zo concreet is onderzocht. Het nadeel was dat de theoretische verwachtingen niet heel scherp geformuleerd konden worden en vooral afgeleid moesten worden uit diverse inzichten.

Wellicht zou in een aanvullend onderzoek gebruik gemaakt kunnen worden van de theorieën over de netwerksamenleving of meer vanuit ideeën over zelforganisatie. Hier is veel over onderzocht en dit zou een goede basis kunnen bieden voor verder onderzoek. In dit onderzoek is daar bewust niet voor gekozen. Zelforganisatie gaat een stap verder dan derde generatie burgerparticipatie, omdat het ervan uit gaat dat de overheid in principe geen bijdrage zou hoeven leveren aan de initiatieven van burgers. Bij de definitie van derde generatie burgerparticipatie zoals deze in dit onderzoek gebruikt is, is dit bij sommige initiatieven het geval, maar bij andere initiatieven faciliteren overheden wel. Daarom waren theorieën over zelforganisatie wel deels nuttig en zijn ze voor een gedeelte wel gebruikt, bijvoorbeeld het boek ‘Vertrouwen in democratie. Over de principes van zelforganisatie.’ van Van Gunsteren (2007). Het was echter niet voldoende literatuur voor dit onderzoek om de theoretische inzichten grotendeels daarop te baseren. Theorieën over de netwerksamenleving zouden ook

passend zijn, maar in dit onderzoek is ervoor gekozen om meer in te gaan op de taken van de gemeenteraad en mogelijke spanningen die daarbij kunnen ontstaan. Een iets andere focus in een nieuw onderzoek zou ruimte bieden om theorieën over de netwerksamenleving als basis te gebruiken.

Verder zou vervolgonderzoek zich kunnen richten op andere gemeentelijke organen, zoals het college van B&W of het ambtenarenapparaat. Ook kan onderzoek zich meer richten op de verantwoordelijkheid van de nationale overheid op dit terrein. In dit onderzoek is daar weinig over gezegd, aangezien de focus op de gemeenteraad lag. Wel kan het interessant zijn om te onderzoeken hoe de nationale overheid gemeenten kan helpen in het faciliteren van en ruimte geven aan initiatieven van burgers.

Tot slot zou aanvullend onderzoek meer in kunnen gaan op de vraag hoe gemeenten derde generatie burgerparticipatie kunnen faciliteren door het wegnemen of beperken van knellende regelgeving. Uit dit onderzoek blijkt dat actieve burgers hier vaak behoefte aan hebben, maar dat gemeenten hier weinig mee doen. In dit onderzoek kwam pas later naar voren dat dit een veel voorkomend ‘probleem’ was en was er niet genoeg ruimte meer om dit verder te onderzoeken. Het zou interessant zijn om in een vervolgonderzoek te achterhalen wat gemeenten tegenhoudt om hier iets mee te doen en wellicht aanbevelingen te formuleren hoe gemeenten dit kunnen aanpakken. Dit zou praktische aangrijpingspunten kunnen leveren waardoor gemeenten concreet aan de slag kunnen met deze vorm van faciliteren.

Literatuurlijst

Documenten

Custers, J. en Y. van Geel. (2012). *Burgers aan zet*. Gemeente Venlo.

Denters, prof. Dr. B., drs. M. de Groot en dr. P. Klok. (2008). Een wezenlijke vertegenwoordiging der burgerij. Over de rollen van de gemeenteraad na de dualisering van het gemeentebestuur. *Congresuitgave Staat van de Dualisering*. 59-63.

Derksen, W. en L. Schaap. (2007). *Lokaal Bestuur*. Den Haag, Overheidsmanagement.

Edelenbos, J., L. de Hond en J. Wilzing. (2008). Op initiatief van de burger. Over de werking van het gemeentelijk burgerinitiatief. *Bestuurskunde*, 17 (2). 88-101.

Enschede.nl. (2012). *Stadsdeelgewijs werken en burgerparticipatie*. [<http://programmabegroting.enschede.nl/00005/00005/>]. 2 mei 2012.

Fraanje, M.J. (2011). De overheid kan het niet alleen. *Beleid en Maatschappij*, 38 (4), 482-385.

Frissen, V. (2012). Big Society, big data: de radicalisering van de netwerksamenleving. In: Kwakkelstein, T., A. van Dam en A. van Ravenzwaaij (red.) *Van verzorgingsstaat naar waarborgstaat. Nieuwe kansen voor overheid en samenleving*. Den Haag, Boom Lemma uitgevers.

Gemeente Enschede. (2012). *Jij maakt de buurt*. [<http://jijmaaktdebuurt.nl/>]. 2 mei 2012.

Gemeente Enschede. (2011). *Motiemarkt: shoppen voor invloed op gemeentepolitiek*. [<http://www.enschede.nl/repository/08290/>]. 2 mei 2012.

Gils, A. van. (2004). *Stadsdeelgewijs werken in Enschede. Verantwoording projectperiode 2000-2003, voorstellen ontwikkelperiode 2004 en verder*. Gemeente Enschede

Graaf, L. de. (2009). De Raad van burgers. *Lokaal bestuur*, 33 (7/8). 18-19.

Gunsteren, H. van. (2007). *Vertrouwen in democratie. Over de principes van zelforganisatie*. Amsterdam, Van Gennep.

Koninklijke Nederlandsche Heidemaatschappij. (2012). *Zwembad De Bosberg*. [<http://www.knhm.nl/hoofdmenu/projecten/projectenlijst/zwembad-de-bosberg>]. 2 mei 2012.

Meer, F. van der. (2012). De waarborgstaat en de consequenties voor het openbaar bestuur en de publieke dienst. In: Kwakkelstein, T., A. van Dam en A. van Ravenzwaaij (red.) *Van verzorgingsstaat naar waarborgstaat. Nieuwe kansen voor overheid en samenleving*. Den Haag, Boom Lemma uitgevers.

Meerhof, F. (2001). Burgerinitiatief als democratisch fundament. *Beleid en Maatschappij*, 38 (4), 475-481.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2009). *Actieprogramma Burgerparticipatie 2009-2010*. Den Haag.

Neelen, G.H.J.M., M.R. Rutgens en M.E. Tuurenhout. (2005). *De bestuurlijke kaart van Nederland. Het openbaar bestuur en zijn omgeving in nationaal en internationaal perspectief*. Bussum, Coutinho.

Oude Vrielink, M. en I. Verhoeven. (2011). Burgerinitiatieven en de bescheiden overheid. *Beleid en Maatschappij*, 38 (2). 377-387.

Oude Vrielink, M. en Ted van de Wijdeven,. (2011). Ondersteuning in vieren. Zichtlijnen in het faciliteren van burgerinitiatieven in de buurt. *Beleid en Maatschappij*, 38 (2). 438-455.

Sociaal en Cultureel Planbureau. (2011). *Informeel groepen. Verkenningen van eigentijdse bronnen van sociale cohesie*. Den Haag, SCP.

Stadsregio Rotterdam. (2008). *Stadsregio Rotterdam helpt ouderen op weg naar woongroep*. [<http://www.stadsregio.info/stadsregio-rotterdam-helpt-ouderen-op-weg-naar-woongroep?id=2442>]. 2 mei 2012.

Swanborn, P.G. (2008). *Case-study's. Wat, wanneer en hoe?* Amsterdam, Boom Onderwijs.

Thiel, S. van. (2007). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. Bussum, Coutinho.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2005). *Handreiking burgerinitiatief*. [http://www.actieprogrammalokaalbestuur.nl/2_burgerinitiatief]. 8 februari 2012.

Venlo. (2012). *Burgers aan Zet*. Venlo, Drukkerij Knoops.

VenloDroom. (2012). *De initiatiefnemers*. [<http://venlodroom.nl/de-droom/initiatiefnemers>]. 16 mei 2012.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2010). *In Actie*. Den Haag, VDBJ Print Support.

Verhoeven, I. en Tonkens, E. (2011). Bewonersinitiatieven: partnerschap tussen burgers en overheid. *Beleid en Maatschappij*, 38(4), 419-437.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2005). *Vertrouwen in de buurt*. Amsterdam, Amsterdam University Press.

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

Wolf, A. de. (2012). *Terugblik en vooruitblik ideeënmakelaar. Samen maken we de stad-iedereen doet mee*. Gemeente Zwolle.

Afbeelding voorblad

Stamm CMO kenniscentrum en adviesbureau voor de sociale sector. (2010). *Kennisatelier krimp en burgerparticipatie. Actueel*. [<http://www.stamm.nl/actueel/kennisatelier-krimp-en-burgerparticipatie/>]. 23 juli 2012.

Respondenten interviews

Gemeente Venlo

- Plaatsvervangend raadsgriffier Yvon van Geel, 21 mei 2012
- Raadsleden Mieke van Rijn (VVD), Alexander Vervoort (SP), Henk Brauer (Venlokaal), 31 mei 2012

Gemeente Dordrecht

- Ambtenaar visieontwikkeling burgerparticipatie, adviseur Stadsbestuurscentrum, Esther Weststeijn, 30 mei 2012
- Raadsleden Mary Ruisch (GL) en Nelleke de Smoker (D66), 25 mei 2012

Gemeente Deventer

- Teammanager Wijkaanpak Marten Schuttert, 22 mei 2012
- Wijkcontactraadsleden Bas Noor (D66) en Bep Spa (PvdA), 22 mei 2012

Gemeente Zwolle

- Henriëtte Agterhuis, beleidsmedewerker Participatie, betrokken bij Samen Maken we de Stad en ideeënmakelaar Annemiek de Wolf, 29 mei 2012
- Raadsleden Michiel van Willigen (CU), Michiel van Harten (GL) en Martijn van der Veen (CDA), 29 mei 2012

Gemeente Enschede

- Raadsgriffier Rolf Jongedijk en loco-raadsgriffier Jeroen Heuvel, 10 mei 2012
- Raadsleden Fred Deuzeman (VVD) en Gerrit Dijkhuizen (PvdA), 12 juni 2012

Bijlage 1. Interviewhandleiding

Inleiding

- Mijzelf voorstellen
- Toelichting onderzoek
 - Benadrukken dat het gaat om 3^e generatie burgerparticipatie: informele burgerinitiatieven, in interview staat term ‘burgerinitiatief’ ook hiervoor
 - Voorbeelden noemen van burgerinitiatieven, de breedte hiervan aangeven
- Toestemming vragen voor geluidsopname
- Citeren of anoniem blijven (*in principe anoniem*)
- Afspraken over terugkoppeling/interviewverslag laten checken

Vragen

1. Derde generatie burgerparticipatie

- Hoe kijkt u aan tegen maatschappelijke initiatieven van burgers?
- Hoe ziet u daarbij de rol van de overheid?
 - Zou de overheid niets moeten doen, ruimte moeten scheppen, faciliteren/ondersteunen of zelfs stimuleren?
- Wat doet uw gemeente in de praktijk binnen dit kader: wordt er in het beleid ruimte geschapen voor initiatieven van burgers of wordt maatschappelijk initiatief zelfs gestimuleerd?

In uw gemeente komt dit onder andere naar voren in (vormen van faciliteren noemen)

- Waarom is er gekozen voor deze wijze van faciliteren?
- Zijn er ook nog andere vormen waarmee uw gemeente faciliteert bij derde generatie burgerparticipatie?
- Blijven burgers hierbij ‘eigenaar’ van hun initiatief?
 - Waaruit blijkt dit?
- Hoe ervaart u de wijze waarop uw gemeente faciliteert bij initiatieven van burgers?
 - Wat gaat er naar uw idee goed hierbij?
 - Wat kan er beter?
 - *Ingaan op de ervaring, afhankelijk van hoeveel ervaring op dit gebied aanwezig is bij de gemeente.*

2. Rol van de gemeenteraad (algemeen)

- Wie is in uw gemeente degene die derde generatie burgerparticipatie bevordert?
 - (Is dit vooral de griffier/raadsleden, het college of bepaalde ambtenaren?)
- Welke rol speelt de gemeenteraad in uw gemeente op het gebied van derde generatie burgerparticipatie?
- Wat is naar uw inzicht de houding van de gemeenteraad in uw gemeente ten aanzien van het faciliteren van derde generatie burgerparticipatie?
 - Is deze positief, neutraal, aarzelend, negatief?

- Kunt u dit verklaren?

3. Kaderstellende taak

- Wat betekenen maatschappelijke initiatieven voor de kaderstellende taak van de gemeenteraad naar uw idee?
 - Op welke manier zou de raad een bijdrage kunnen leveren aan het faciliteren door middel van deze rol?
 - Doet de raad dit in uw gemeente ook?
 - Wat gaat er goed?
 - Wat kan er beter?

Bij weinig respons:

- Kent u voorbeelden waarbij de raad voor ruimte in de begroting zorgt om initiatieven van burgers te faciliteren?
 - Hoe ziet de kaderstelling voor deze budgettaire ruimte eruit? (welke voorwaarden worden gesteld aan het uitgeven daarvan, etc.)
 - Wat is het effect hiervan?
- Kent u voorbeelden waarbij de raad amendementen of initiatieven aanneemt om knellende wetgeving bij derde generatie burgerparticipatie te verminderen of af te schaffen?
- Kent u voorbeelden in uw gemeente waarbij de raad gebruik maakt van zijn recht op ambtelijke bijstand om burgers te helpen in het realiseren van hun initiatieven?
- Heeft u een document (beleidsnota, participatienota of startnotitie) waarin de voorwaarden/uitgangspunten vastgelegd zijn voor derde generatie burgerparticipatie of is hier iets over vastgelegd in het collegeprogramma?
 - Wat zijn de (belangrijkste) voorwaarden?
- Is er iets vastgelegd over de taakverdeling tussen het college en de raad op het gebied van derde generatie burgerparticipatie?
 - Zo ja: wat is die taakverdeling?

4. Volksvertegenwoordigende taak

- Wat betekenen maatschappelijke initiatieven voor de volksvertegenwoordigende taak van de raad naar uw idee?
 - Op welke manier vertegenwoordigt de raad nog de inwoners op bepaalde terreinen als burgers zelf veel initiatief tonen?
 - Op welke manier zou de raad een bijdrage kunnen leveren aan het faciliteren door middel van deze rol?
 - Doet de raad dit in uw gemeente ook?
 - Wat gaat er goed?
 - Wat kan er beter?
- Let u er ook op dat burgers die zelden initiatieven tonen (afzijdigen) toch apart worden uitgenodigd en/of ondersteund om ook mee te doen? Zo ja, hoe?

Bij weinig respons:

- Op welke manier toont de raad zijn betrokkenheid bij de initiatiefnemers?

- Op welke manier benut u initiatieven van burgers als een signaalfunctie en ter inspiratie voor het gemeentelijk beleid?
- Welke activiteiten onderneemt u om te achterhalen wat er in uw gemeente leeft?
- Hoe zorgt u ervoor dat bij het faciliteren van derde generatie burgerparticipatie een evenwichtige belangenbehartiging tot stand komt?

5. Controlerende taak

- Wat betekenen maatschappelijke initiatieven voor de controlerende taak van de raad naar uw idee?
 - Op welke manier zou de raad een bijdrage kunnen leveren aan het faciliteren door middel van deze rol?
 - Doet de raad dit in uw gemeente ook?
 - Wat gaat er goed/wat kan er beter?

Bij weinig respons:

- Op welke wijze toetst u het college of de financiële kaderstelling, die ruimte creëert voor initiatieven van burgers, nageleefd wordt?
- Op welke wijze oefent u controle uit op initiatieven van burgers?
 - Wat is het effect hiervan?
- Op welke wijze oefent u controle uit op de faciliterende inspanningen van de gemeentelijke organisatie?

6. Belemmeringen

- Waar lopen raadsleden voornamelijk tegenaan bij het faciliteren van initiatieven van burgers, of worden er geen belemmeringen ervaren?

Bij weinig respons:

- Wat doet u als initiatieven van burgers slechts gedeeltelijk of totaal niet in het voorgenomen gemeentelijk beleid passen?
- Ervaart u spanningen door verschillen in denkwijze van burgers en ‘de gemeente’?
 - Zo ja: op welk gebied/kunt u dit toelichten?
- Ervaart u spanningen op het gebied van gelijke behandeling van initiatieven aan de ene kant en selectieve toerusting aan de andere kant?
 - Zo ja: op welk gebied/kunt u dit toelichten?
- Ervaart u nog andere belemmeringen in het faciliteren van informele burgerinitiatieven?

7. Wenselijke situatie

- Is er volgens u een groot verschil tussen de gewenste situatie als het gaat om de mate waarin burgers initiatieven (kunnen) nemen in het publieke domein en de mate waarin dat nu feitelijk gebeurt?
- Is er volgens u een verschil tussen de huidige en wenselijke situatie, als het gaat om het faciliteren van derde generatie burgerparticipatie door raadsleden?

- Zo ja: op welk gebied valt er vooral nog een slag te halen?
 - Waarom?

8. Afsluiting

- Zijn er nog relevante zaken die naar uw mening onderbelicht zijn gebleven in dit gesprek?
- **Bedanken voor deelname**
- Afspraak herhalen over terugkoppeling/interviewverslag laten controleren.