



Wel woorden, geen daden

*Een onderzoek naar burgerparticipatie in
gemeente Capelle aan den IJssel*

Charlotte Altena

Zichtbaar op de foto is het gemeentehuis van Capelle aan den IJssel (Van Diest Montage, 2016).



Wel woorden, geen daden.

Een onderzoek naar burgerparticipatie in gemeente Capelle aan den IJssel.

Charlotte Altena

430937

charlottealtena@gmail.com

Master Beleid en Politiek

Bestuurskunde

Faculteit der Sociale Wetenschappen

Erasmus Universiteit Rotterdam

Eerste lezer: dr. P.L. Hupe

Tweede lezer: prof. dr. J. Edelenbos

22 juli 2016

Voorwoord

Deze scriptie over burgerparticipatie is niet tot stand gekomen zonder enkele andere personen. Ik zou hen dan ook graag willen bedanken voor hun hulp.

In het algemeen wil ik graag de Erasmus Universiteit Rotterdam bedanken, die het voor mij mogelijk heeft gemaakt om deze scriptie te schrijven. Na mijn studie Internationale Betrekkingen en Organisaties in Leiden wist ik niet goed wat ik kon verwachten van de master Bestuurskunde in Rotterdam, maar dit is achteraf heel goed bevallen. Naar mijn gevoel heb ik met deze master veel meer kunnen zien van de praktijk. Dat komt ook naar voren in deze scriptie: burgerparticipatie is een veelbesproken en actueel onderwerp. Van de Erasmus Universiteit zou ik specifiek professor Hupe, mijn scriptiebegeleider, en professor Edelenbos, mijn tweede lezer, willen bedanken. Door hun feedback en kritische kanttekeningen heb ik getracht deze scriptie naar een hoger niveau te tillen, wat hopelijk is gelukt.

Mijn dankbaarheid gaat ook uit naar de Rekenkamer Rotterdam, waar ik in de periode van februari tot en met mei met veel plezier stage heb gelopen. Ik heb hier mee kunnen werken aan verschillende onderzoeken, waardoor ik veel heb geleerd en ook meerdere onderzoeksvaardigheden heb kunnen verbeteren. Deze scriptie is gebaseerd op documentenanalyses en interviews die ik heb gehouden voor de rekenkamer voor een onderzoeksrapport over burgerparticipatie. Ik ben dan ook dankbaar dat ik deze data ook heb mogen gebruiken voor mijn scriptie. Tijdens mijn stage heb ik veel steun gehad van Esther Doodkorte, mijn begeleider. Zij heeft mij vooral veel kunnen helpen met het verbeteren van mijn interviewvaardigheden en daar ben ik haar erg dankbaar voor.

Als laatste heb ik ook veel mensen om mij heen “lastiggevallen” met verhalen over mijn stage en scriptie, namelijk: mijn vriend, ouders en broertje, en vrienden. Ook hen bedank ik graag voor een luisterend oor en voor het meedenken.

Inhoud

Voorwoord	4
Afkortingen	7
1. Inleiding	8
Probleemstelling	9
Doelstelling	9
Vraagstelling	9
Relevantie	11
Wetenschappelijke relevantie	11
Maatschappelijke relevantie	12
Leeswijzer	13
2. Theoretisch kader	14
Theoretische inzichten en benaderingen	14
Keuze centrale leerstukken	14
Interactieve beleidsvorming	14
Burgerparticipatie	16
Vormen en soorten van burgerparticipatie	19
Doorwerking burgerparticipatie in beleidsvorming	23
Factoren bij doorwerking burgerparticipatie in beleid	26
Theoretische bril	27
Conceptueel model	27
Operationalisering	30
3. Onderzoeksontwerp en methodologische verantwoording	38
Casusselectie	38
Onderzoeksmethoden	40
Inhoudsanalyse	41
Interviews	41
Betrouwbaarheid en validiteit	43
Validiteit	43
Betrouwbaarheid	45
4. Context	47
Binnenlands bestuur	47
Maatschappelijke ontwikkelingen	48
Gemeente Capelle aan den IJssel	49
Beleidsontwikkeling burgerparticipatie in Capelle aan den IJssel	49
Eerder onderzoek naar burgerparticipatie in Capelle aan den IJssel	51
Vormen burgerparticipatie in Capelle aan den IJssel	52
5. Bevindingen	56
Burgerjury	56
Algemeen	56
Burgerjury over armoedebeleid	57

Beleving van participanten.....	59
Capels Expertise Netwerk.....	60
Algemeen	60
CEN over duurzaamheid.....	61
Beleving van participanten.....	63
Gebiedsvisie Centraal Capelle	64
Algemeen	64
Inzet burgerparticipatie	65
Spreekuur wethouder Faassen.....	68
Algemeen	68
Doorwerking	69
6. Analyse	70
Doorwerking	70
Vorm van participatie	72
Formele karakter van burgerparticipatie	74
Fase in het beleidsproces	74
Toewijding van gemeente	75
Transformationeel leiderschap.....	76
Kenmerken van participanten	77
Beleidsterrein	78
Overige factoren.....	79
7. Conclusie en discussie	81
Conclusies	81
Interactieve beleidsvorming en burgerparticipatie.....	81
Vormen van burgerparticipatie in gemeente Capelle aan den IJssel.....	81
Mate van doorwerking van inbreng	82
Beleving participanten	82
Factoren bij doorwerking.....	83
Andere factoren.....	84
Tot slot	85
Discussie	86
8. Literatuur.....	88
9. Bijlagen.....	94
Bijlage 1: Soorten burgerparticipatie in Capelle aan den IJssel.....	94
Bijlage 2: codeerschema's	95
Codeerschema inhoudsanalyse	95

Afkortingen

3-D's	Drie decentralisaties
BCO	Bestuur- en Concernondersteuning
CEN	Capels Expertise Netwerk
EU	Europese Unie
MRDH	Metropoolregio Rotterdam Den Haag
VN	Verenigde Naties
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
WOP	Wijkoverlegplatform

1. Inleiding

Wie het nieuws volgt, kan concluderen dat de huidige Nederlandse democratie onder druk staat. Aan de ene kant is zichtbaar dat burgers het in allerlei kwesties niet eens zijn met de keuzes van bestuurders, zoals op het gebied van de vluchtelingencrisis (NOS, 2016a; NOS, 2016b). Aan de andere kant nemen burgers steeds vaker zelf het initiatief, zoals bij het referendum van GeenPeil (GeenPeil, 2016). Volgens verscheidene wetenschapsbeoefenaars is er een kloof ontstaan tussen openbaar bestuurders aan de ene kant en burgers aan de andere kant en is het wantrouwen van de burger ten opzichte van de politiek groter geworden (Akkerman, Hajer & Grin, 2004, p.84; Nationale ombudsman, 2009, p.3). Juist in een tijd waarin de representatieve democratie onder druk staat, is het belangrijk om burgers op andere manieren te betrekken bij beleid (Nationale ombudsman, 2009, p.I-II). In een dergelijke participatiedemocratie hebben burgers meer mogelijkheden om te participeren en invloed uit te oefenen op beleid (Ibid., p.7). Om zoiets mogelijk te maken, zal de Nederlandse representatieve democratie wel moeten veranderen. Burgerparticipatie lijkt hierbij het toverwoord te zijn. Burgerparticipatie wordt zelfs als een belangrijk en vitaal onderdeel van een gezonde democratie gezien (Michels, 2011, p.276).

De laatste jaren zijn overheden, in het bijzonder lokale overheden, actief bezig met het betrekken van burgers bij het maken van beleid en krijgen burgers steeds meer mogelijkheden om te participeren (Akkerman, Hajer & Grin, 2004, p.82). Hierbij kan gedacht worden aan het raadplegen van burgers zoals bij een referendum, maar ook aan coproductie, waarbij burgers het voortouw nemen. In de gemeente Capelle aan den IJssel worden al enkele jaren verscheidene instrumenten ingezet om burgers te betrekken bij beleid, zoals het gebruik van een burgerpanel of een burgerjury en de inzet van het zogeheten Capels Expertise Netwerk (CEN) (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2016). Dat burgers worden betrokken bij beleidsvorming, betekent echter niet dat zij directe invloed hebben op de besluitvorming en het beleid dat hieruit voortkomt. Empirisch is er nog weinig onderzoek gedaan naar de effecten van burgerparticipatie en de invloed ofwel “doorwerking” hiervan op beleid (Michels, 2011, p.276). Het onderzoek dat is gedaan, lijkt erop te wijzen dat burgers vaak teleurgesteld zijn over inspraakprocedures (Pröpper, Litjens & Weststeijn, 2006, p.7; Nationale ombudsman, 2009, p.I-II). Zij hebben het gevoel dat de politiek eigenlijk al heeft besloten en dat hun inbreng wordt genegeerd (Ibid., p.I). Verder onderzoek is nodig om te concluderen of burgerparticipatie daadwerkelijk geen doorwerking kent.

Dit onderzoek zal zich daarom richten op burgerparticipatie in de gemeente Capelle aan den IJssel. Er zal onderzocht worden in hoeverre burgers door middel van burgerparticipatie-instrumenten invloed kunnen uitoefenen op het beleidsvormingsproces. Zo kan worden vastgesteld of er doorwerking is van hun inbreng.

Probleemstelling

Doelstelling

Dit onderzoek wil inzicht geven in de doorwerking ofwel invloed van burgerparticipatie op beleidsvorming in gemeente Capelle aan den IJssel en in welke factoren hiermee samenhangen. Hiermee hoopt dit onderzoek bij te dragen aan de wetenschappelijke literatuur over burgerparticipatie. Daarnaast probeert dit onderzoek inzicht te geven in de werking van burgerparticipatie en daarmee dus ook de werking van de participatiedemocratie. Uitkomsten van dit onderzoek kunnen bijdragen aan het beter vormgeven van burgerparticipatie, niet alleen in gemeente Capelle aan den IJssel, maar ook in andere gemeenten of zelfs bij andere bestuurslagen.

Vraagstelling

Dit onderzoek richt zich op de doorwerking van burgerparticipatie in Capelle aan den IJssel op beleidsvorming. Om dit te onderzoeken is de volgende centrale onderzoeksvraag opgesteld:

Centrale onderzoeksvraag: “Wat is de doorwerking van burgerparticipatie op gemeentelijke beleidsvorming in vier casus in Capelle aan den IJssel en met welke factoren hangen de verschillen in doorwerking samen?”

Het doel van deze onderzoeksvraag is om te onderzoeken of er sprake is van doorwerking op beleid. Met doorwerking wordt bedoeld in welke mate de inbreng van burgers wordt overgenomen door de gemeente. Bij het onderzoeken hiervan komen wellicht factoren naar voren die invloed hebben op deze doorwerking. Vier casus van burgerparticipatie zullen onderzocht worden, namelijk:

1. De burgerjury over armoedebeleid.
2. Capels Expertise Netwerk over duurzaamheid.
3. Het opstellen van de gebiedsvisie Centraal Capelle.
4. Spreekuur van wethouder Faassen.

De keuze van deze casus wordt verder toegelicht in de methodologische verantwoording.

Om de onderzoeksvraag goed te kunnen beantwoorden, zijn meerdere deelvragen opgesteld. De antwoorden op deze deelvragen vormen samen een antwoord op de centrale onderzoeksvraag.

Deelvraag 1: “Welke inzichten biedt de literatuur betreffende het leerstuk interactieve beleidsvorming?”

Deelvraag 2: “Welke inzichten biedt de literatuur betreffende het leerstuk burgerparticipatie?”

Deze twee deelvragen geven inzicht in wat er met de leerstukken interactieve beleidsvorming en burgerparticipatie wordt bedoeld. Burgerparticipatie is namelijk een onderdeel van interactieve beleidsvorming. Het theoretisch kader gaat nader op deze leerstukken in en beschrijft onder andere wat voor vormen van burgerparticipatie er zijn en hoe burgers invloed kunnen uitoefenen op beleid. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de zogeheten participatieladder. Ook worden factoren omschreven die beïnvloeden wat de mate van doorwerking is van participatie op beleidsvorming.

Deelvraag 3: “Wat voor vormen van burgerparticipatie kent de gemeente Capelle aan den IJssel?”

Deelvraag 3 maakt duidelijk wat voor vormen burgerparticipatie er zoal zijn in Capelle aan den IJssel. Tevens komt hierbij aan bod hoe het beleid rondom burgerparticipatie zich heeft ontwikkeld in gemeente Capelle aan den IJssel.

Deelvraag 4: “Hoe gaat de gemeente Capelle aan den IJssel om met de inbreng die participanten leveren in de vier casus?”

Deelvraag 4 is bedoeld om inzicht te krijgen wat er wordt gedaan met de inbreng van participanten. Er wordt dan zowel gekeken naar of inbreng wordt meegewogen in de besluitvorming als of het uiteindelijk wordt meegenomen in nieuw beleid. Er wordt dus niet alleen aan medewerkers van de gemeente gevraagd hoe zij omgaan met de inbreng van burgers, maar er wordt ook bestudeerd hoe de inbreng van burgers terug is te vinden in (beleids-)stukken. Deze deelvraag wordt dus beantwoord aan de hand van documentenanalyses en interviews.

Deelvraag 5: “Wat zien participanten van de vier casus terug van hun inbreng in beleid, plannen of besluitvorming van de gemeente?”

Om te onderzoeken wat de doorwerking van burgerparticipatie is, wordt ook gekeken naar hoe burgers participatie hebben beleefd. Hierbij wordt bijvoorbeeld gevraagd of zij het gevoel hebben dat zij invloed hebben kunnen uitoefenen, maar ook of zij iets van hun ideeën hebben teruggezien in beleid. De beleving door participanten is namelijk erg belangrijk voor het succes van burgerparticipatie.

Relevantie

Wetenschappelijke relevantie

De laatste jaren is veel onderzoek gedaan naar burgerparticipatie. Dit gebeurt onder noemers zoals “interactieve beleidsvorming”, “coproductie” en “cocreatie”. Weinig onderzoek heeft zich echter gericht op de invloed van burgers op beleid of de doorwerking van burgerparticipatie (Akkerman, Hajer & Grin, 2004, p.89; Michels, 2011, p.276). In het algemeen komt uit onderzoek naar voren dat er weinig tot geen doorwerking is van participatie op beleid en dat overheden voornamelijk vanuit een instrumenteel perspectief gebruik maken van burgerparticipatie (Pröpper, Litjens & Weststeijn, 2006; De Graaf, 2007; Nationale ombudsman, 2009; Michels & De Graaf, 2010; Van Tatenhove, Edelenbos & Klok, 2010; Michels, 2011). Veel onderzoek richt zich echter enerzijds op wat in beleid zichtbaar is van de inbreng van burgers of anderzijds op de beleving van participanten. Er is geen onderzoek naar beide aspecten gedaan. Meer empirisch onderzoek is nodig om te concluderen of burgerparticipatie daadwerkelijk geen doorwerking kent in beleid. Door op drie onderdelen te focussen (beleving participanten, beleving medewerkers gemeente en overeenkomsten met nieuw beleid) kan dit onderzoek een degelijke bijdrage leveren aan de wetenschappelijke literatuur over burgerparticipatie.

Dit onderzoek heeft dus voornamelijk als doel om empirisch inzicht te krijgen in de relatie tussen burgers en lokale overheid en de invloed van burgers op beleid. Dit wordt gedaan door vier casus van burgerparticipatie in de gemeente Capelle aan den IJssel te onderzoeken en deze met elkaar te vergelijken. Als kanttekening moet hier wel bij worden gemaakt dat dit onderzoek zich slechts op één gemeente richt, waardoor resultaten van dit onderzoek niet gegeneraliseerd kunnen worden. De resultaten kunnen echter wel vergeleken worden met eerder onderzoek naar de doorwerking van burgerparticipatie op beleid, om zo wellicht een algemene lijn te vinden. Daarnaast vormen de uitkomsten van dit onderzoek een aangrijpingspunt voor vervolgonderzoek.

Als wetenschappelijk ambitieniveau is getracht om minstens tot een gedegen analyse te komen van de doorwerking van burgerparticipatie op Capels beleid. Er wordt een theoretische bril toegepast, die op basis van bestaande theoretische inzichten over burgerparticipatie en de invloed van burgers op beleid is geconstrueerd. Dit geeft ook een aanzet tot een causale verklaring, waarbij factoren geïdentificeerd worden die de relatie tussen burgerparticipatie en beleidsvorming beïnvloeden.

Maatschappelijke relevantie

Een onderzoek dat gaat over democratie en democratische waarden, is als vanzelf ook maatschappelijk relevant. De laatste jaren zijn er veel zorgen over de stand van democratie in Nederland. Onderzoek heeft aangetoond dat Nederland nog steeds een “*high (political) trust society*” is en dat er geen sprake is van een legitimiteitscrisis, maar dit betekent niet dat er geen problemen zijn (Dekker & Van der Meer, 2011; Hendriks et al., 2013; Thomassen et al., 2014; SCP, 2015, p.10). Burgers zijn ontevreden over de politiek en de kloof tussen het openbaar bestuur en de burger is groter geworden (Akkerman, Hajer & Grin, 2004, p.84; Nationale Ombudsman, 2009, p.3; SCP, 2015, p.10). Ook voor gemeenten geldt dit: de opkomst bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen waren bijzonder laag en daarnaast zijn er de afgelopen maanden veel protesten geweest binnen gemeenten over bijvoorbeeld de komst van een asielzoekerscentrum.

Een oplossing voor zulke problemen lijkt een verschuiving naar een participatiedemocratie te zijn, waarbij burgers meer mogelijkheden krijgen om te participeren en invloed uit te oefenen op beleid (Nationale ombudsman, 2009, p.7). Er moet dan worden gedacht aan verschillende instrumenten van burgerparticipatie, zodat burgers op meerdere manieren betrokken kunnen worden bij de vorming van beleid. Hierdoor kan het vertrouwen in het openbaar bestuur groeien. Het gevaar van een participatiedemocratie is echter wel dat burgers ook “overvraagd” kunnen worden en daardoor ontmoedigd raken (SCP, 2016, p.73). Ook staat de participatiedemocratie op gespannen voet met de representatieve democratie, omdat de groep burgers die participeert niet altijd representatief is voor de samenleving als geheel (Ibid.). Daarnaast wordt deze participerende groep niet verkozen, maar kan zij wel invloed uitoefenen op beleid (Ibid., p.79). Er moet dus zorgvuldig worden bekeken hoe de roep om meer vormen van directe democratie in de praktijk kan worden toegepast.

Door te onderzoeken wat de doorwerking van burgerparticipatie op beleid is, wordt onderzocht hoe een participatiedemocratie in de praktijk werkt. In dit onderzoek wordt voornamelijk aandacht besteed aan de effecten van participatie: kunnen burgers op deze manier invloed uitoefenen op beleid? Dit kan nuttige inzichten opleveren wat betreft het functioneren van een participatiedemocratie. In dit onderzoek zijn verschillende casus onderzocht, die verschillende vormen van participatie betreffen. Daardoor kan ook nog naar voren komen welke vorm het meeste doorwerking heeft op beleid. Er kunnen zo concrete aanbevelingen worden gedaan hoe burgers in de toekomst het beste bij beleidsvorming betrokken kunnen worden.

Leeswijzer

Deze scriptie begint in Hoofdstuk 2 met een theoretisch kader, waarin eerst de theoretische bevindingen zijn weergegeven rondom de leerstukken interactieve beleidsvorming en burgerparticipatie. Hierna is een conceptueel model opgesteld en zijn de centrale begrippen van dit onderzoek geoperationaliseerd. In Hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de gebruikte onderzoeksmethoden en de invloed die dit heeft op de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek. Na dit hoofdstuk begint het empirische deel van deze scriptie. Hoofdstuk 4 behandelt de context van dit onderzoek en gaat onder andere in op het Nederlandse bestuursstelsel, maatschappelijke ontwikkelingen rondom burgerparticipatie, gemeente Capelle aan den IJssel en de beleidsontwikkeling van burgerparticipatie in Capelle. In dit hoofdstuk komt ook aan de orde wat voor vormen van burgerparticipatie er zoal zijn in Capelle aan den IJssel. Vervolgens zijn in Hoofdstuk 5 de bevindingen weergegeven per casus. Deze bevindingen zijn vervolgens per variabele geanalyseerd en vergeleken in Hoofdstuk 6. Uiteindelijk sluit deze scriptie in Hoofdstuk 7 af met een conclusie die een antwoord geeft op de centrale onderzoeksvraag en suggesties voor vervolgonderzoek. In dit hoofdstuk wordt ook aandacht besteed aan de keuzes die zijn gemaakt in dit onderzoek en de invloed daarvan. Zwakke punten van dit onderzoek worden daarbij ook genoemd.

2. Theoretisch kader

Dit theoretisch kader bestaat uit twee delen. In het eerste deel zijn de bestaande theoretische inzichten en benaderingen omschreven van de centrale leerstukken van dit onderzoek: interactieve beleidsvorming en burgerparticipatie. In het tweede deel van dit theoretisch kader wordt een “theoretische bril” ontwikkeld, die toegepast zal worden in de analyse. In deze theoretische bril is aan de hand van de theoretische inzichten en benaderingen een conceptueel model opgesteld, dat de verwachte relaties weergeeft tussen burgerparticipatie en beleidsvorming. Hierna worden de centrale begrippen gedefinieerd en geoperationaliseerd.

Theoretische inzichten en benaderingen

Keuze centrale leerstukken

Dit onderzoek richt zich op de invloed van burgerparticipatie op beleidsvorming. Twee concepten staan dus centraal: burgerparticipatie en beleidsvorming. Beleidsvorming is echter een erg groot leerstuk, waardoor afbakening nodig is. Daarom zal gekeken worden naar theoretische inzichten en benaderingen over interactieve beleidsvorming. Interactieve beleidsvorming gaat ervanuit dat bij de ontwikkeling van beleid allerlei actoren betrokken zijn, waar ook burgers onder kunnen vallen. Burgerparticipatie is dus een onderdeel van interactieve beleidsvorming. Aangezien over beide leerstukken veel is geschreven in de wetenschap, wordt in dit theoretisch kader vooral aandacht besteed aan de effecten van interactieve beleidsvorming, de verschillende vormen van burgerparticipatie en wat voor invloed burgers hebben als zij participeren. Hierbij wordt onder andere gebruik gemaakt van de zogeheten participatieladders van Arnstein (1969), Pröpper en Steenbeek (1999) en Edelenbos en Monnikhof (2001). Het gevolg hiervan is dat niet tot weinig aandacht wordt besteed aan de opkomst van de participatiedemocratie en de voor- en nadelen van interactieve beleidsvorming of burgerparticipatie. Hier is door verscheidene wetenschappers al veel over geschreven. Dit onderzoek richt zich daarom juist op een aspect van burgerparticipatie dat minder goed is belicht: het effect ervan.

Interactieve beleidsvorming

Met beleidsvorming wordt bedoeld dat overheden proberen om “een probleem op een bepaalde manier, namelijk door doelgericht denken en handelen, op te lossen, te verminderen of te voorkomen” (Hoogerwerf & Herweijer, 2003, p.21). Hoogerwerf en Herweijer (2003) onderscheiden meerdere fasen

in wat zij de beleidscyclus noemen: agendering, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsinvoering en –uitvoering, evaluatie en terugkoppeling. Als bij één van deze fasen burgers of andere belanghebbenden worden betrokken, is er sprake van interactieve beleidsvorming. Overheden zien zich steeds vaker samenwerken met andere actoren, doordat de samenleving steeds complexer en meer onzeker wordt (Koppenjan, Kars & Van der Voort, 2007, p.211). Door samen te werken met anderen kan de effectiviteit van beleid vergroot worden (Ibid.). In deze setting is interactieve beleidsvorming ontstaan. Dit kan gedefinieerd worden als het “vroegtijdig betrekken van burgers en andere belanghebbenden bij de vorming van beleid, waarbij in openheid en op basis van gelijkwaardigheid en onderling debat problemen in kaart worden gebracht en oplossingen worden verkend die van invloed zijn op het uiteindelijke politieke besluit” (Edelenbos, 2000, p.39). Hierbij spelen vier elementen een rol: openheid, gelijkwaardigheid, debat en invloed (Ibid.). Klijn en Koppejan (1998, p.4) spreken ook wel van “een manier van werken, waarbij besluitvormingsprocessen zodanig worden vormgegeven dat burgers, gebruikers, belangenorganisaties en publieke en private organisaties die bij een beslissing belang hebben, bij de voorbereiding ervan worden betrokken”.

Interactieve beleidsvorming heeft tal van gevolgen voor de totstandkoming van beleid. Volgens Edwards (2001, p.117) leidt het binnen een bestuurslaag tot andere rollen, werkwijzen en organisatievormen. Allereerst zal de besluitvorming anders verlopen. Normaal gesproken vindt er een sequentiële aanpak plaats: beleidsvoorbereiding vindt plaats in het ambtelijk apparaat, in bestuurlijke kring wordt overeenstemming bereikt, er wordt politieke steun gezocht en als laatste wordt gezocht naar maatschappelijk draagvlak (Ibid., p.125). Deze aanpak maakt bij interactieve beleidsvorming echter plaats voor een parallel verloop, waarbij betrokkenen vanaf het begin participeren. Slechts de finale besluitvorming blijft liggen bij de gemeenteraad (Ibid.).

De organisatie van het ambtelijk apparaat zal ook veranderen door interactieve beleidsvorming. Binnen veel ambtelijke organisaties is sprake van verkokering, wat inhoudt dat verschillende instanties zich bezighouden met één beleidsterrein, maar daarbij niet samenwerken of afspraken maken. Dit gaat vaak niet samen met de probleempercepties van burgers en andere actoren: voor hen hebben problemen vaak betrekking op meerdere beleidsterreinen, waardoor samenwerking binnen de ambtelijke organisatie nodig is (Edwards, 2001, p.126). Een ander onderdeel dat in de ambtelijke organisatie zal veranderen door interactieve beleidsvorming, heeft betrekking op de beleids- en begrotingscyclus. Ideeën van burgers en andere actoren komen vaak spontaan op en sluiten daardoor niet altijd even goed aan in deze cycli (Ibid.). Ambtenaren zullen dan wel moeten leren om toch een plek te geven aan deze ideeën.

Andere rolopvattingen van politici en ambtenaren zijn ook nodig bij interactieve beleidsvorming (Edwards, 2001, p.126). Bij interactieve beleidsvorming zullen andere actoren immers op gelijkwaardige wijze deelnemen aan de beleidsvorming. Dit kan voor politici en ambtenaren lastig zijn. Allereerst staat interactieve beleidsvorming op gespannen voet met de rol van politici als volksvertegenwoordiger. In deze rol kiezen zij vaak zelf voor wat zij denken dat het beste is, in plaats van voor ideeën van de burger (Ibid.). Hierdoor is het voor politici lastig om te bepalen wat voor rol zij moeten spelen in het interactieve beleidsvormingsproces. Klijn en Koppenjan (1999, p.63) hebben een “gedragslijn” voorgesteld van “maatgevende politiek”. Dit houdt in dat politici aan het begin van het interactieve proces randvoorwaarden en hoofdlijnen aangeven en later het proces eventueel bijsturen via terugkoppelingsmomenten (Ibid.). Door ideeën van burgers met elkaar te combineren, kunnen politici dan verschillende “maatschappelijke preferenties honoreren” (Ibid., p.64).

Interactieve beleidsvorming gaat ook niet goed samen met de rol van de ambtenaar. Volgens Edwards (2001, p.127) is de ambtenaar aan de ene kant loyaal aan de politieke leiding, maar is hij aan de andere kant een “professional” door zijn expertise, waar een zekere mate van autonomie bij hoort. Door interactieve beleidsvorming worden ambtenaren een soort van bruggenbouwer waarbij zij het interactieve proces faciliteren door kennis en informatie aan te leveren en bij te dragen aan het organiseren van een dergelijk proces (Kalk, 1996, p.196). Ambtenaren moeten in het interactieve beleidsproces dan erkennen dat de inbreng van burgers inhoudelijk waardevol kan zijn (Edwards, 2001, p.127). Volgens Gossink (1995, p.64) slaan ambtenaren dan een brug tussen de ideeën van bewoners en de taakoriëntaties binnen de diensten.

Burgerparticipatie

Zoals eerder is omschreven, kan burgerparticipatie worden gezien als een onderdeel van interactieve beleidsvorming. Volgens Edelenbos e.a. (2006, p.18) verwijst burgerparticipatie “specifiek naar de deelname van burgers aan de politieke besluitvorming en aan de totstandkoming van beleid”. Burgerparticipatie wordt ook omschreven als “het betrekken van burgers in het algemeen of belanghebbenden in het bijzonder bij gemeentelijk beleid” (Nationale ombudsman, 2009, p.5). Ook noemt de Nationale ombudsman (2014) dat burgerparticipatie “alle methoden omvat om burgers bij gemeentelijk beleid te betrekken. Het gaat daarbij zowel om de inbreng van burgers op het moment dat er nog beleidsruimte is als om de wettelijke inspraakprocedure”. Uit de definitie van Pröpper, Litjens en Weststeijn (2006, p.13) komt naar voren dat niet alleen burgers betrokken hoeven te zijn bij burgerparticipatie. Zij definiëren participatie als “het deelnemen door burgers, maatschappelijke

organisaties en bedrijven aan beleidsprocessen gericht op de publieke zaak bij de voorbereiding, bepaling, uitvoering en/of evaluatie van beleid” (Ibid.).

Burgerparticipatie heeft alles te maken met de verschuiving van een representatieve democratie naar een participatiedemocratie. Het uitgangspunt van een democratie is dat burgers invloed hebben op het bestuur. De soort democratie die een land heeft, bepaalt wat voor invloed mensen kunnen uitoefenen en hoe groot deze invloed zal zijn. Een belangrijk onderscheid is dat tussen een representatieve democratie en een participatieve democratie (Lowndes, 1995). In een representatieve democratie is het uitgangspunt dat burgers niet zelf het land kunnen besturen, omdat er simpelweg te veel mensen zijn (Edwards & Schaap, 2006, p.11). Besluitvorming zou dan veel te traag verlopen. De rol van burgers is daarom het kiezen van vertegenwoordigers. Daardoor zullen zij buiten de verkiezingen om weinig invloed kunnen uitoefenen op beleid (Nationale ombudsman, 2009, p.7). Hier tegenover staat een participatiedemocratie, waarin burgers meer mogelijkheden hebben om te participeren en actief invloed uit te oefenen op beleid (Ibid.). Er vindt dan een “vermaatschappelijking” van het bestuur plaats, omdat de maatschappij een grotere rol krijgt (Edwards & Schaap, 2006, p.11).

Er zijn verschillende redenen waarom burgers betrokken zouden moeten worden bij de totstandkoming van beleid. Zo wordt er onder andere genoemd dat burgerparticipatie geschikt is om waarden van burgerschap te bevorderen, om de *accountability* en legitimiteit van beleid te vergroten, om het vertrouwen in de overheid te doen stijgen en de kloof te verkleinen tussen burgers en de politiek, om tot beter beleid te komen, en om consensus te bouwen (Barber, 1984; Thomas, 1995; King, Feltey & Susel, 1998; Irvin & Stansbury, 2004, p.55; Michels, 2011, p.277-278, p.279; Nationale Ombudsman, 2011, p.II;p.3; Yang & Pandey, 2011, p.880). Edelenbos en Monnikhof (2001, p.46) hebben de (positieve) effecten van burgerparticipatie ingedeeld aan de hand van de effecten op burgers, op de gemeente, op de relatie tussen burger en gemeente, en op beleid. Een overzicht hiervan is te vinden in Tabel 2.1.

Effecten / termijn	Effecten op burgers	Effecten op gemeente	Effecten op relatie burger – gemeente	Effecten op beleid
Kort	Nauwer betrokken bij beleidsvorming.	Evenwichtiger afweging van verschillende belangen. Gemeente krijgt meer aanspreekpunten.	Verbetering imago gemeente.	Betere afstemming beleid op wensen burgers. Meer draagvlak. Snellere beleidsvorming.
Middel	Zelf meer	Gemeente wordt	Meer begrip bij burgers	Interactieve

	verantwoordelijk voor de beleidsvorming.	meer extern gericht. Betere collectieve besluitvorming.	voor dilemma's gemeente. Betere legitimatie bestuur. Relatie burger – bestuur verbetert. Hogere opkomst verkiezingen.	beleidsvorming wordt gangbare beleidsstijl.
Lang	Omslag in mentaliteit gebruikers.	Gemeente als regisseur. Initiatieven minder vanuit gemeente. Gemeenteraad kleinere rol in besluitvorming.	Meer leefbare gemeenschap.	Kwaliteit beleid verbetert.

Tabel 2.1 Overzicht effecten van burgerparticipatie (ontleend aan Edelenbos & Monnikhof, 2001, p.46).

Er zijn echter ook nadelen aan burgerparticipatie. Zo is het niet alleen duur en kost het veel tijd om burgers te betrekken bij beleid, ook is er vaak een specifieke groep mensen bij betrokken (Akkerman, Hajer & Grin, 2004, p.87; Irvin & Stansbury, 2004, p.56; p.58). Voornamelijk hoogopgeleide en politiek ervaren burgers zullen participeren, terwijl etnische minderheden en jongeren dit vaak niet doen (Akkerman, Hajer & Grin, 2004, p.87). Dat een bepaalde groep mensen participeert, kan ook betekenen dat gemaakt beleid in hun voordeel zal zijn en nadelig voor andere groepen (Irvin & Stansbury, 2004, p.58). Tegelijkertijd kan de overheid of het openbaar bestuur hier weinig meer aan doen; het heeft immers besluitvormingsmacht afgestaan en het zou politiek kostbaar zijn om “slechte” besluiten te negeren (Ibid.). Een laatste nadeel is dat burgerparticipatie op gespannen voet staat met de rol van volksvertegenwoordigers in een representatieve democratie (SCP, 2016, p.73).

Volgens Akkerman, Hajer en Grin (2004) is er in Nederland meer aandacht gekomen voor burgerparticipatie vanwege drie redenen. Allereerst was er in de jaren '90 een dramatisch lage opkomst bij de verkiezingen, wat duidde op een kloof tussen de politiek en het electoraat (Akkerman, Hajer & Grin, 2004, p.84-85). Daarnaast ontstonden nieuwe politieke partijen die zich vooral op lokale vraagstukken richten (Ibid, p.85). Als laatste werd het referendum geïntroduceerd in de lokale politiek, waardoor meer werd nagedacht over interactieve beleidsvorming (Ibid.). Burgerparticipatie zou ook de problemen van de passieve welvaartsstaat kunnen oplossen, zo werd gedacht, door het concept van actief burgerschap te introduceren (Ibid.). Burgers betrekken zou beleid efficiënter en effectiever maken (Ibid.).

Vormen en soorten van burgerparticipatie

Burgerparticipatie kent tal van soorten en vormen. De meest bekende indeling is die in de participatieladder van Arnstein (1969) (zie Tabel 2.2). Arnstein (1969, p.217) onderscheidt drie categorieën van participatie: non-participatie (1 en 2), “*tokenism*” ofwel symboliek (3, 4 en 5) en burgermacht (6, 7 en 8). Participatie verwijst hierbij naar de mate waarin burgers in staat zijn om het eindproduct te bepalen of beïnvloeden (Ibid.). De vormen participatie die in de ladder worden onderscheiden hebben dus betrekking op wat voor invloed burgers hebben. Onder non-participatie vallen manipulatie (1) en therapie (2). Het doel van deze twee vormen is niet om mensen te laten participeren, maar om participanten te onderwijzen en hen in een bepaalde richting te duwen (Ibid., pp.218-219). Bij de symbolische vormen kunnen burgers gehoord worden en hebben zij iets te zeggen. Dat er participatie op deze treden is, betekent niet dat burgers ook daadwerkelijk de macht hebben om beleid te veranderen. Participatie verschilt daarnaast erg in deze categorie: bij informeren (3) is er eenzijdige communicatie vanaf een overheid naar de burger toe, terwijl bij consultatie (4) naar de mening van burgers wordt gevraagd en zij bij inspraak (5) zelfs kunnen adviseren (Ibid., pp.219-221). Van echte participatie is echter pas sprake bij de hogere (6, 7 en 8). Bij een partnerschap (6) zullen overheden samenwerken met burgers, terwijl bij gedelegeerde macht (7) burgers de dominante besluitvormingsmacht zullen krijgen (Ibid., pp.221-p.222). Burgermacht (8) betreft de hoogste vorm van participatie, waarbij burgers zelf kunnen bepalen hoe zij beleid vorm willen geven en willen uitvoeren (Ibid., p.217; p.222).

Vormen + categorieën participatie naar participatieladder Arnstein (1969, p.217).
8. Burgermacht
7. Gedelegeerde macht
6. Partnerschap.
5. Inspraak
4. Consultatie
3. Informeren
2. Therapie
1. Manipulatie

Tabel 2.2 Participatieladder van Arnstein (1969, p.217).

Deze participatieladder zal in de praktijk niet helemaal opgaan. Zo zal het onderscheid tussen de treden minder goed te duiden zijn en zal er eerder sprake zijn van tientallen treden dan slechts deze acht (Arnstein, 1969, p.217). Tevens zijn er verschillende obstakels bij deze participatieladder. Aan de kant van de machthebbers kan er sprake zijn van racisme, paternalisme of de onwil om macht te delen of

herverdelen (Ibid.). Aan de kant van de burgers kan er een gebrek aan kennis zijn en kan het moeilijk voor hen zijn om zich te organiseren (Ibid). Dit maakt burgerparticipatie lastiger.

Op basis van de participatieladder van Arnstein hebben Edelenbos en Monnikhof (2001, pp.242-243) een ladder opgesteld die beter toepasbaar is in Nederland. Zij hanteren de volgende indeling: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en (mee)beslissen (Ibid.). Zij hebben de twee treden van non-participatie dus weggelaten. Een overzicht met definities van deze vormen is terug te vinden in Tabel 2.3.

Vorm participatie	Definitie
Meebeslissen	“Actoren hebben meer ruimte in het beleidsproces dan het bestuur. Actoren zullen zichzelf organiseren om taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden helder te krijgen en onderling te verdelen. Actoren hebben zeer grote invloed. Het bestuur opereert op relatieve afstand” (De Graaf, 2007, p.33).
Coproduceren	“Bestuur en actoren werken samen, waarbij het bestuur een partner onder de partners is. Er is sprake van gelijkwaardigheid. Actoren hebben een relatief grote invloed in het beleidsproces, maar zijn voor deelname aan de samenwerking verantwoording verschuldigd aan hun eigen organisatie (de organisatie die zij vertegenwoordigen)” (De Graaf, 2007, p.33).
Adviseren	“Adviseren gaat net als raadplegen van een wisselwerking uit, maar gaat hierin ‘een trede’ verder. De actoren geven advies, of worden om advies gevraagd. Van het bestuur wordt verwacht dat zij dit advies serieus neemt en daar in ieder geval een reactie op geeft” (De Graaf, 2007, p.33).
Raadplegen	“Bij raadplegen worden actoren om hun mening gevraagd door het bestuur over (voorgenomen) beleid. Het gaat verder dan een eenzijdige relatie zoals bij informeren. Bij raadplegen is er sprake van een wisselwerking tussen actoren en het bestuur. Het bestuur vraagt actoren om hun mening (of hun reactie) over beleid. Het bestuur kan echter zelf besluiten of ze deze reactie van actoren meeneemt in haar afweging of naast zich neerlegt” (De Graaf, 2007, p.33).
Informeren	“Informeren is het (on)gevraagd communiceren van feiten, regels of andere mededelingen door het bestuur aan actoren. Het bestuur vindt het van belang dat actoren op de hoogte worden gesteld. Kenmerkend voor informeren is de eenzijdige relatie die bestaat tussen het bestuur en actoren. Actoren hebben weinig ruimte in het beleid van het bestuur” (De Graaf, 2007, p.33).

Tabel 2.3 Definities van de vormen van burgerparticipatie naar de participatieladder van Edelenbos en Monnikhof (2001) (ontleend aan De Graaf, 2007, p.33).

Edelenbos (2000, pp.44-45) gebruikt deze indeling om de vormen van participatie te operationaliseren aan de hand van zes dimensies: fase in het beleidsproces, randvoorwaarden, mate van input, beleidsprobleem, oplossingen en mate van binding aan uitkomsten (zie Tabel 2.4).

Niveau	Informereren	Raadplegen	Adviseren	Coproduceren	Meebeslissen
Fase in het beleidsproces	Laat: beleid is grotendeels bepaald door bestuur.	Laat: bestuur laat actoren reageren op voornemens.	Vroeg: bestuur laat actoren agenda mee-bepalen.	Vroeg: bestuur laat actoren agenda mee-bepalen.	Vroeg: bestuur draagt maken beleid over aan actoren.
Randvoorwaarden	Staan vast: door bestuur bepaald.	Staan vast: door bestuur bepaald.	Gebruikt als criteria voor toetsing.	Komen in het proces tot stand.	Worden niet vastgesteld door bestuur.
Mate van input	Geen gelegenheid van actoren om input te leveren.	Het bestuur vraagt input van actoren.	Het bestuur vraagt input van actoren; actoren kunnen ook input geven.	Actoren geven input. De input van het bestuur is relatief laag.	De input van het bestuur is minimaal. De actoren bepalen dit onderling.
Beleidsprobleem	Staat vast, door bestuur bepaald.	Staat vrij vast, door bestuur bepaald.	Ideeën actoren spelen vol-waardige rol.	Door bestuur en actoren bepaald.	Wordt door actoren bepaald.
Oplossingen	Staan vast, door bestuur bepaald.	Staan vrij vast, door bestuur bepaald.	Ideeën van deelnemers spelen een belangrijk rol.	Door bestuur en deelnemers bepaald.	Door deelnemers bepaald.
Mate van binding aan uitkomsten	Uitkomsten bepaald door bestuur.	Bestuur verbindt zich niet aan uitkomsten.	In principe bindend, beargumenteerd wordt er afgeweken.	Uitkomsten zijn bindend.	Binding is automatisch.

Tabel 2.4 Zes dimensies van burgerparticipatie (gebaseerd op Edelenbos, 2000, pp.44-45).

De vorm van participatie bepaalt dus o.a. wanneer burgerparticipatie in het beleidsproces wordt ingezet, hoeveel input burgers kunnen leveren en wat er met deze input wordt gedaan. Zo is er bij vormen die laag op de ladder staan, zoals informeren en raadplegen, weinig tot geen gelegenheid voor burgers om input te

leveren en zal een overheid zich niet tot nauwelijks aan de resultaten binden. Daarentegen zijn er bij hogere vormen van participatie, zoals coproduceren en meebeslissen, meer mogelijkheden voor burgers om input te leveren en zal een overheid zich ook aan deze input moeten binden.

Pröpper en Steenbeek (1999, p.3) hebben een participatieladder ontwikkeld waarin een bestuursstijl wordt afgezet tegenover de rol van de participant. Als een participant bijvoorbeeld de rol van initiatiefnemer heeft, betekent dit dat een overheid een faciliterende stijl moet aannemen. In Tabel 2.5 is deze participatieladder afgezet tegen die van Edelenbos (2000). Hierin wordt ook omschreven wat de rol van een bestuur zou moeten zijn bij een bepaalde vorm van participatie.

Participatieladder Edelenbos (2000)	Bestuursstijlen Pröpper en Steenbeek (1999)	Rol van participant Pröpper en Steenbeek (1999)	Rol van bestuur (Edelenbos et al., 2006)
Meebeslissen	Faciliterende stijl	Initiatiefnemer	Biedt ondersteuning en laat beleidsvorming aan participanten over.
Coproduceren	Samenwerkende stijl	Samenwerkingspartner	Bestuur werkt en besluit op basis van gelijkwaardigheid met participant samen.
Coproduceren	Delegerende stijl	Medebeslisser	Bestuur besluit over het beleid met inachtneming van de voorafgestelde randvoorwaarden.
Adviseren	Participatieve stijl	Adviseur	Bestuur bepaalt beleid, maar staat open voor andere ideeën en oplossingen.
Raadplegen	Consultatieve stijl	Geconsulteerde (gesprekspartner)	Bestuur bepaalt beleid, geeft de mogelijkheid tot commentaar, maar hoeft daaraan geen consequenties te verbinden.
Informereren	Open autoritaire stijl	Doelgroep van onderzoek of voorlichting.	Bestuur voert zelfstandig beleid en verschaft hierover informatie.
/	Gesloten autoritaire stijl	Geen	Bestuur voert zelfstandig beleid en verschaft geen informatie.

Tabel 2.5 Bestuursstijlen en rollen participanten (Pröpper & Steenbeek, 1999, p.3).

Soorten burgerparticipatie kunnen ook op andere manier worden onderscheiden dan aan de hand van de participatieladder. Zo hanteert Michels (2011, p.279; p.280) een indeling die burgerparticipatie indeelt aan de hand van twee categorieën: of het individuele of collectieve participatie betreft en of het gaat om het proces (het vormen van opinie) of om de uitkomst (er zal besluitvorming over plaatsvinden). Dit leidt tot de volgende vier types burgerparticipatie: referenda; deliberatieve *surveys*; participatieve beleidsvorming ofwel interactieve *governance*; en deliberatieve fora (Ibid., p.280). Een referendum geeft burgers individueel de kans om direct betrokken te worden in de besluitvorming door ze de mogelijkheid tot stemmen te geven. Hier tegenover staat collectieve participatie in de zogeheten participatie beleidsvorming, waarbij een groep burgers of stakeholders wordt gevraagd om een overheid te adviseren. Deliberatieve *surveys* en fora gaat het om het vormen van en het vragen naar de opinie van mensen, zonder dat dit een relatie heeft met besluit- of beleidsvorming (Ibid.). Deze vier vormen leiden tot de volgende indeling, die in Tabel 2.6 te zien is.

	Individueel	Collectief
Uitkomst / besluitvorming	Referenda	Participatieve beleidsvorming / interactieve governance
Proces / vormen van opinie	Deliberatieve surveys	Deliberatieve fora

Tabel 2.6 Vormen burgerparticipatie (gebaseerd op Michels, 2011, p.280).

Doorwerking burgerparticipatie in beleidsvorming

De Graaf (2007, p.22) onderscheidt twee benaderingen wat betreft het inzetten van burgerparticipatie. Bij een instrumenteel perspectief wordt burgerparticipatie als middel ingezet om een beleidsdoel te bereiken (Edelenbos & Monnikhof, 1998, p.24; Geul, 1999; Hendriks & Tops, 2001, p.116; De Graaf, 2007, p.22). Een overheid kan hiervoor kiezen als ze burgers het idee of gevoel willen geven dat ze invloed hebben op beleid, om op die manier draagvlak te creëren voor bepaald beleid (Ibid.). Aan de andere kant kan een overheid burgerparticipatie ook op instrumentele wijze gebruiken om inhoudelijke inbreng uit de samenleving te krijgen, zoals kennis en expertise (Ibid.). Tegenover het instrumentele perspectief staat de democratische benadering, die ervan uit gaat dat burgerparticipatie een doel op zich is en de onderliggende waarden belangrijker zijn dan de uitkomsten (De Graaf, 2007, p.22). Uit het onderzoek van De Graaf (2007, p.172) naar meerdere casus in de gemeente Utrecht kwam naar voren dat het instrumenteel perspectief overheerst. De gemeente Utrecht was voornamelijk op zoek naar het krijgen van input uit de samenleving (Ibid.). Er zou gesteld kunnen worden dat wanneer een instrumenteel perspectief overheerst, een gemeente dan meer doet met de inbreng van burgers. Het verschilt dan echter wel of

burgerparticipatie wordt gebruikt om draagvlak te krijgen voor bepaald beleid of juist voor het verkrijgen van inhoudelijke input.

Er zijn meerdere onderzoeken gedaan naar de invloed van burgerparticipatie op beleid. Zo heeft Michels (2011, p.280) deze relatie onderzocht voor vier vormen van burgerparticipatie: referenda; deliberatieve *surveys*; participatieve beleidsvorming ofwel interactieve *governance*; en deliberatieve fora. Bij referenda en participatieve beleidsvorming gaat het om de uitkomst, namelijk of het gebruikt zal worden voor de uiteindelijke besluitvorming, terwijl het bij deliberatieve *surveys* en deliberatieve fora om het proces gaat, namelijk het vormen van opinie van mensen. Deze laatste focus past bij de democratische benadering van De Graaf (2007, p.22). Michels onderzocht wat de invloed van deze vier vormen was, waarbij zij invloed definieerde als “het hebben van impact op beleid” (Ibid., p.283). Om dit te onderzoeken, zijn de adviezen van participanten vergeleken met hoe beleid is veranderd (of juist hetzelfde is gebleven) (Ibid.). Hieruit kwam naar voren dat participatie in referenda de grootste impact op beleid heeft (93%), zelfs bij niet-bindende referenda (Ibid., p.284). Participatieve beleidsvorming komt op een tweede plek met in 66% van de gevallen impact. Participatie in deliberatieve *surveys* (33%) en fora (38%) heeft daarentegen nauwelijks een impact op beleid (Ibid.). Het verschil in de focus (op proces of op uitkomst) lijkt dus cruciaal te zijn om te begrijpen wat voor impact verschillende participatievormen hebben (Ibid., p.290). Er moet dus een focus op de uitkomst van een bepaalde participatievorm zijn, om het “doorwerking” op beleid te laten hebben.

Twee onderzoeken naar de doorwerking van burgerparticipatie op beleid in Nederlandse gemeenten tonen aan dat er meer een focus is op het proces dan op de uitkomst. Zo is in een onderzoek naar burgerparticipatie in Eindhoven en Groningen gevonden dat de rol van burgers vooral het verstrekken van informatie is (Michels & De Graaf, 2010, p.488). Ambtenaren behielden echter het mandaat om besluiten te maken (Ibid.). De verticale besluitvorming werd dus in stand gehouden, al was er wel meer ruimte voor inbreng van burgers dan normaal. Er was dus geen sprake van doorwerking van burgerparticipatie op beleid.

In een ander onderzoek naar burgerparticipatie in Dordrecht en Leiden is geconcludeerd dat participanten niet tevreden zijn over de doorwerking van hun inbreng in beleid (Pröpper, Litjens & Weststeijn, 2006, p.7). Het is voor hen onduidelijk hoe ideeën worden afgewogen en hoe een besluit uiteindelijk wordt gemaakt door de gemeente (Ibid., p.6). Gemeente Dordrecht en gemeente Leiden lijken in het onderzoek inderdaad maar beperkt responsief te zijn: in gemeente Dordrecht heeft in 10% van de dossiers een

aanpassing plaatsgevonden door burgerparticipatie; in gemeente Leiden was dit 23% (Ibid., p.30). Een verklaring hiervoor lijkt te zijn dat burgers pas laat worden betrokken bij de beleidsvorming, wanneer het besluit feitelijk al is genomen door de gemeente (Ibid., p.61). De Nationale ombudsman (2006, p.33) merkt hierover dat het belangrijk is om burgerparticipatie tijdig in te zetten en niet pas wanneer het besluit eigenlijk al is genomen op politiek-bestuurlijk niveau. Participatie is anders vooral bedoeld om draagvlak te creëren voor bepaald beleid (Pröpper, Litjens & Weststeijn, 2006, p.61). Dit sluit aan bij het idee van Edelenbos, Domingo, Klok en Van Tatenhove (2006, p.44) dat burgers wel de ruimte moeten krijgen om invloed uit te oefenen op beleid, ofwel, burgerparticipatie moet op een tijdig moment in de beleidscyclus worden ingezet.

Van Tatenhove, Edelenbos en Klok (2010, p.611) onderzochten in welke mate en onder welke condities burgers en stakeholders invloed kunnen uitoefenen in de verschillende fases van een interactief project. Zij vonden dat adviezen en ideeën maar in lage mate werden vertaald in beleid, wat waarschijnlijk voornamelijk komt doordat het lagere participatietreden zijn, namelijk raadplegen en adviseren (Ibid., p.620). Een andere mogelijke reden dat er geen doorwerking werd gevonden in beleid, is dat participanten alleen betrokken werden tijdens het proces en geen invloed konden uitoefenen op de uiteindelijke besluitvorming (Ibid.). Dit komt overeen met het onderzoek naar burgerparticipatievormen van Michels (2011). Volgens haar is een focus op de uitkomst nodig bij een bepaald burgerparticipatietraject of –vorm om invloed op beleid te kunnen hebben (Michels, 2011, p.290).

In een onderzoek van de Nationale ombudsman (2009) kwam naar voren dat burgers inspraak- en participatieprocedures niet positief beleven. De volgende punten werden in dit onderzoek door burgers ingebracht:

“De politiek heeft al besloten; burgers worden te laat betrokken; inbreng wordt genegeerd; de gemeente verstrekt geen informatie; door gebrek aan informatie stroken de verwachtingen van burgers niet met de realiteit; de gemeente handelt niet zorgvuldig; de gemeente wil geen gesprek met haar burgers en de gemeente verstrekt onduidelijke of onvolledige informatie” (Nationale ombudsman, 2009, p.I).

Uit interviews met gemeentelijke ambtenaren kwam naar voren dat burgerparticipatie juist wel gewaardeerd werd door de gemeente. Burgers worden beschouwd als “ervaringsdeskundigen, waardoor hun inbreng van toegevoegde waarde is voor het te nemen besluit” (Ibid., p.25). Soms wordt inbreng van burgers genegeerd, omdat het besluit op politiek-bestuurlijk niveau al is genomen (Ibid., p.33). Verder worden er geen redenen genoemd waarom inbreng van burgers niet wordt meegenomen. De beleidsfase

waarin een burgerparticipatievorm wordt ingezet lijkt dus opnieuw te bepalen in welke mate burgers invloed kunnen hebben op beleid.

Factoren bij doorwerking burgerparticipatie in beleid

In het voorgaande deel met theoretische inzichten over de relatie tussen burgerparticipatie en beleidsvorming kwamen al enkele factoren die de mate van doorwerking beïnvloeden, namelijk: wijze waarop gemeente burgerparticipatie inzet (focus op proces vs. focus op uitkomst; focus op verkrijgen inhoudelijke input vs. creëren draagvlak); beleidsfase waarin burgerparticipatie wordt ingezet (vroeg of laat); en de vorm van participatie (laag of hoog op de participatieladder). Er zijn echter ook nog enkele factoren die de doorwerking van burgerparticipatie beïnvloeden.

Allereerst zijn er aan de kant van de gemeente enkele factoren aan te wijzen die invloed hebben op de mate van doorwerking. Het besluit om burgerparticipatie in te zetten wordt genomen door de gemeenteraad en het college. Zij zijn ook de actoren die uiteindelijk iets met de resultaten van burgerparticipatie kunnen doen. Hun visie op burgerparticipatie zal dus veel invloed hebben op de mate van doorwerking. Zo noemt de Nationale ombudsman (2009, p.26; p.33) dat er voornamelijk toewijding bij het college en de gemeenteraad moet zijn voor het slagen van burgerparticipatie. Ook moet er bij de gemeente een zekere nieuwsgierigheid zijn naar wat er bij burgers leeft en moet er vertrouwen zijn dat burgers het bestuur kunnen versterken (Ibid., p.47). Hierover noemen Pröpper, Litjens en Weststeijn (2006) dat het belangrijk is dat bestuurders een open houding hebben voor inbreng. Herweijer en Pröpper (2008, p.262) noemen dat de bijdrage van burgers aan het beleidsproces vooral succesvol is als zowel overheidsfunctionarissen als burgers zich “redelijk” opstellen. Als één van deze partijen niet bereid is een discussie aan te gaan, zal “de kloof tussen overheid en burgers blijven bestaan” (Ibid.). Ook Yang en Pandey (2011, p.886) concluderen dat vertrouwen en steun van politici en ambtenaren nodig is om iets met de inbreng van burgers te doen. Ook noemen zij dat transformationeel leiderschap ervoor kan zorgen dat er doorwerking is (Ibid., p.883). Leaders motiveren hun volgers dan om een andere houding aan te nemen tegenover burgerparticipatie. Wanneer iemand een transformationeel leider genoemd kan worden, komt later in dit hoofdstuk aan bod in de operationalisatie.

Er wordt in de wetenschappelijke literatuur een onderscheid gemaakt tussen formeel verplichte participatie op basis van de gemeentelijke inspraakverordening of op basis van landelijke wetgeving en niet formeel verplichte participatie (Pröpper, Litjens & Weststeijn, 2006, p.14). Met formele burgerparticipatievormen wordt bedoeld op de wettelijk verplichte burgerparticipatievormen die een gemeente moet hebben, zoals een Wmo-raad. Er kan verwacht worden dat bij wettelijk verplichte

burgerparticipatievormen er eerder sprake is van doorwerking van inbreng, omdat gemeenten verplicht zijn aandacht te schenken aan deze inbreng.

Het beleidsterrein waarop burgerparticipatie wordt ingezet, kan ook invloed hebben op de mate waarin inbreng van burgers wordt vertaald in beleid. Burgers zijn in het algemeen meer betrokken bij hun eigen woon- en leefomgeving, omdat zij hier een direct belang bij hebben (Beukenholdt- ter Mors et al., 2002). Hiernaast zijn inwoners als het ware experts wat betreft hun woon- en leefomgeving. Door deze twee aspecten zal de gemeente op beleidsterreinen rondom de woon- en leefomgeving eerder burgers betrekken en met hun inbreng aan de slag gaan dan op het gebied van bijvoorbeeld financieel beleid. Onderzoek heeft ook aangetoond dat hogere niveaus van participatie, zoals coproductie, voornamelijk terug te vinden zijn bij beleidsterreinen die te maken hebben met de woon- en leefomgeving (Beukenholdt- ter Mors et al., 2002). Hogere niveaus van participatie gaan vaak samen met meer doorwerking. Er kan dus verwacht worden dat op dergelijke beleidsterreinen eerder sprake zal zijn van doorwerking.

Kennis over beleidsterreinen hangt samen met de kennis van participanten. Yang en Pandey (2011, p.889) noemen dat de karakteristieken van participanten ook invloed hebben op de mate van doorwerking van inbreng. Participanten die als competent worden beschouwd, hebben een positieve invloed op de doorwerking van burgerparticipatie (Ibid., p.887). Ook moeten participanten in een bepaald participatietraject representatief zijn voor het geheel, wil er verandering plaatsvinden in besluitvorming (Ibid., p.888).

Theoretische bril

Op basis van voorgaande theoretische inzichten kan een “theoretische bril” worden geconstrueerd. Allereerst is een conceptueel model opgesteld, dat de verwachte relaties tussen variabelen weergeeft. Daarna wordt in de operationalisering genoemd welke definities van begrippen worden gehanteerd in dit onderzoek, waarna ze “meetbaar” zijn gemaakt. Door indicatoren op te stellen van de begrippen kunnen ze in de empirie gemeten worden.

Conceptueel model

De onafhankelijke variabele in dit onderzoek is burgerparticipatie. Er wordt verondersteld dat burgerparticipatie invloed heeft op beleidsvorming (de afhankelijke variabele), wat in het conceptueel model is aangegeven met een pijl. Op deze relatie hebben tal van factoren invloed (ook wel modererende variabelen genoemd). De invloed op de mate van doorwerking is of negatief en aangegeven met een (-), of positief en aangegeven met een (+). In het eerste deel met theoretische inzichten zijn al enkele factoren

genoemd die invloed hebben op de mate van doorwerking van burgerparticipatie. Deze worden hier per factor besproken.

Allereerst heeft de vorm van burgerparticipatie invloed op de mate van doorwerking. Bij vorm kan gedacht worden aan de treden van de participatieladder. Bij lagere treden zoals informeren en raadplegen zal er weinig mate van doorwerking zijn, terwijl bij hogere treden als samenwerken er wel sprake zal zijn van doorwerking. Lagere treden hebben dus een negatieve invloed (-) en hogere treden een positieve invloed (+). Een ander onderscheid wat betreft de vorm van participatie is of burgerparticipatie wettelijk verplicht is of niet. Bij wettelijk verplichte instrumenten wordt verondersteld dat er eerder sprake is van doorwerking (+).

De beleidsfase kan ook invloed hebben op de mate van doorwerking. Bij vroege beleidsfasen, zoals agendering of voorbereiding is er meer ruimte voor de inbreng van burgers en kan de gemeente daardoor ook makkelijker aan de slag met deze inbreng. Er is dan dus sprake van een positieve invloed op de doorwerking (+). Bij latere beleidsfasen, zoals de evaluatie, is er minder snel sprake van doorwerking (-).

Naast de beleidsfase, speelt ook het beleidsterrein een rol. Uit de theoretische benaderingen kwam naar voren dat er onderscheid kan worden gemaakt aan de hand van de focus op de woon- en leefomgeving. Bij beleidsterreinen die gaan over de woon- en leefomgeving van mensen, worden vaak eerder burgers betrokken. Er is dan meestal eerder de neiging om met de inbreng van bewoners aan de slag te gaan. Van doorwerking is dus sneller sprake, als beleidsterreinen gaan over de woon- en leefomgeving van mensen (+).

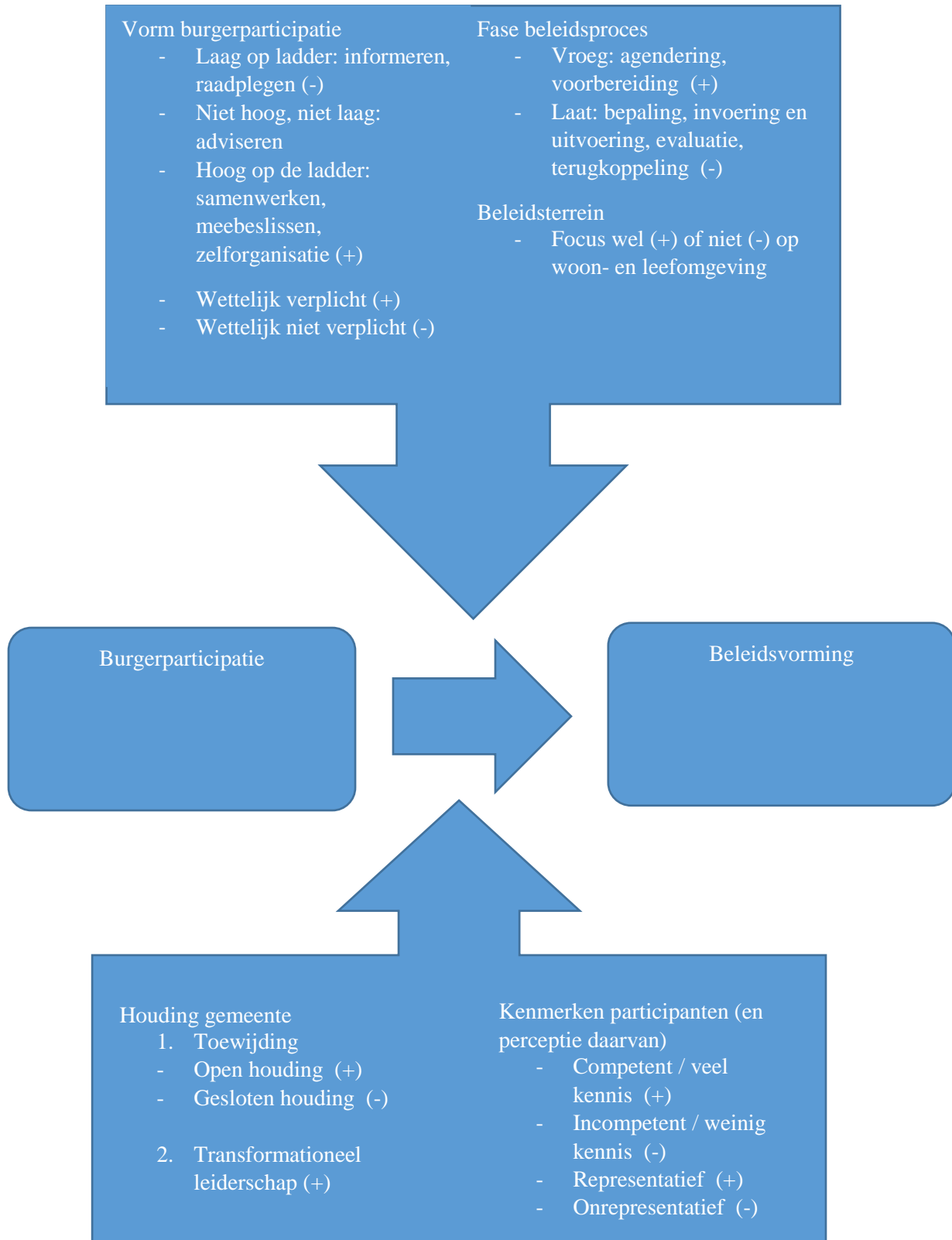
De houding van de gemeente is ook bepalend voor de mate van doorwerking. De houding van de gemeente is uitgesplitst in toewijding en in transformationeel leiderschap. Toewijding houdt in dat de gemeente een open houding heeft voor de inbreng van burgers: medewerkers zijn oprecht geïnteresseerd in wat burgers te zeggen hebben. Een open houding heeft een positieve invloed op de mate van doorwerking (+). Een transformationeel leider kan er voor zorgen dat een gemeente eerder aan de slag gaat met de inbreng van burgers. De aanwezigheid van zo'n persoon kan ervoor zorgen dat medewerkers op een andere manier gaan kijken naar een fenomeen zoals burgerparticipatie (+).

Als laatste spelen de kenmerken van participanten ook een rol bij de mate van doorwerking. Zo hebben hun competenties ofwel mate van kennis invloed hierop. Bij participanten die kundig worden geacht door

de gemeente, wordt eerder iets met hun inbreng gedaan (+). Ook is de representativiteit van participanten belangrijk. Als participanten van een burgerparticipatievorm representatief zijn, dan is er eerder sprake van doorwerking (+). Het gaat bij deze twee variabelen vooral om de perceptie door medewerkers van de gemeente: hoe ervaren zij de kennis en representativiteit van participanten?

In Figuur 2.1 is het voorgaande schematisch weergegeven in een conceptueel model. De variabelen worden verder toegelicht in de operationalisering.

Figuur 2.1 Conceptueel model



Operationalisering

De doorwerking van burgerparticipatie is de afhankelijke variabele in dit onderzoek. Edelenbos, Klok en Van Tatenhove (2009, p.131-132) hebben in hun onderzoek gekeken naar de impact van interactieve beleidsvorming, wat ook als doorwerking zou kunnen worden beschouwd. Zij onderscheiden hierbij drie vormen: geen impact, mogelijke toekomstige impact en impact. Met geen impact wordt bedoeld dat de resultaten van een interactief beleidsvormingsproces niet worden vertaald in besluitvorming of in beleid (Ibid.). Mogelijke toekomstige impact betekent dat beleidsmakers aangeven dat zij de resultaten hebben gezien en dat zij deze zullen gebruiken als zij in de toekomst beleid zullen opstellen (Ibid.). Als er wel impact is, houdt dit in dat de resultaten de input voor besluitvorming zijn en dat de resultaten hierna worden opgenomen in nieuw beleid (Ibid.).

In dit onderzoek betekent doorwerking dat de inbreng van burgers terug te zien is in nieuw beleid, een nieuwe aanpak of een nieuw project van de gemeente. Met nieuw beleid wordt een nieuw wetsvoorstel bedoeld. Deze zou dan qua inhoud overeen moeten komen met de ideeën of adviezen die burgers eerder hebben gegeven in een moment van burgerparticipatie. Met een nieuwe aanpak wordt een nieuwe werkwijze van de gemeente bedoeld. Als laatste wordt er met een nieuw project bedoeld dat de gemeente iets ten uitvoer brengt, zoals het realiseren van meer parkeerplaatsen in een woonwijk. Met mogelijke toekomstige doorwerking wordt bedoeld dat in een besluitvormingsproces wordt voorgenomen om iets met de inbreng van burgers te gaan doen. Dit kan ook gekoppeld worden aan concrete plannen, bijvoorbeeld op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling. Omdat het echter nog plannen zijn, is het niet zeker of deze ook zo uiteindelijk uitgevoerd gaan worden. Met gedeeltelijke doorwerking wordt in dit onderzoek bedoeld dat inbreng van burgers wel zichtbaar is in het besluitvormingsproces, maar dat het verder niet wordt opgevolgd, bijvoorbeeld omdat inbreng niet nuttig wordt geacht. Als laatste wordt er met geen doorwerking bedoeld dat inbreng niet zichtbaar is in het besluitvormingsproces en dat het ook niet terug te vinden is in beleid of in plannen van de gemeente. Een overzicht van deze definities is terug te vinden in Tabel 2.7. Deze definities zullen leidend zijn voor de uiteindelijke conclusie of er sprake is van doorwerking van burgerparticipatie in gemeente Capelle aan den IJssel.

Mate van doorwerking	Beschrijving
Geen doorwerking	Inbreng van participanten wordt niet gebruikt in het besluitvormingsproces en is niet terug te vinden in nieuw beleid, een nieuwe aanpak, een nieuw project of in plannen van de gemeente.
Gedeeltelijke doorwerking	Inbreng van participanten wordt wel gebruikt in

	besluitvormingsproces, maar is niet terug te vinden in nieuw beleid, een nieuwe aanpak, een nieuw project of plannen van de gemeente, bijvoorbeeld omdat inbreng niet nuttig wordt geacht.
Mogelijke toekomstige doorwerking	In een besluitvormingsproces wordt voorgenomen om iets met de inbreng van burgers te gaan doen of de inbreng van burgers wordt gekoppeld aan concrete plannen, die later nog uitgevoerd moeten gaan worden.
Doorwerking	Inbreng van participanten is ook terug te vinden in nieuw beleid, een nieuwe aanpak of een nieuw project van de gemeente.

Tabel 2.7 Mate van doorwerking zoals geoperationaliseerd in dit onderzoek.

Er zijn al verscheidene definities van burgerparticipatie gegeven. De definitie die in dit onderzoek wordt gehanteerd is grotendeels ingegeven door die van Edelenbos e.a. (2006, p.18). Als belangrijk onderdeel is hieraan toegevoegd dat het om gemeentelijk niveau gaat. Burgerparticipatie is dan de deelname van burgers aan de gemeentelijke politieke besluitvorming en aan de totstandkoming van gemeentelijk beleid. Omdat burgerparticipatie een veelomvattend begrip is, worden in dit onderzoek vormen van participatie bestudeerd. Deze worden in dit onderzoek ingedeeld aan de hand van de participatieladder van Edelenbos en Monnikhof (2001). Het gaat hierbij om de vormen informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen. Om nuance aan te brengen in deze vormen van participatie, wordt in dit onderzoek de trede van zelf organiseren toegevoegd. Dit is bedoeld om het verschil tussen meebeslissen en zelf organiseren duidelijk te maken. Meebeslissen impliceert dat burgers een besluit gezamenlijk met de gemeente nemen, maar in veel definities wordt genoemd dat meebeslissen betekent dat actoren zichzelf organiseren om taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden helder te krijgen. Om nuance hierin aan te brengen bestaat deze participatieladder daarom uit zes treden, wat zichtbaar is in Tabel 2.8.

Vorm participatie	Beschrijving (deels naar Edelenbos & Monnikhof, 2001, pp.242-243)
Zelf organiseren	De gemeente laat de beslissing aan de burger over en de burger voert dit zelf uit. De gemeente ondersteunt en faciliteert hierbij, bijvoorbeeld door het geven van budget.
Meebeslissen	De burger maakt gezamenlijk met de gemeente een beslissing.
Samenwerken ofwel coproduceren	Burger en gemeente werken samen. De politiek verbindt zich aan inbreng van burgers.
Adviseren	De gemeente vraagt de burger om ideeën. Hierbij verbindt de politiek zich meer aan deze ideeën, al kan ze hier in de besluitvorming wel

	(beargumenteerd) van afwijken.
Raadplegen	De gemeente vraagt de burger om zijn mening. De burger is dus een gesprekspartner. De resultaten van participatie kunnen gebruikt worden voor nieuw beleid, maar de politiek hoeft zich hier niet aan te verbinden.
Informereren	De gemeente informeert burgers over nieuw beleid of een nieuwe aanpak. Burgers kunnen geen inbreng leveren.

Tabel 2.8 Participatieladder zoals geoperationaliseerd in dit onderzoek

In dit onderzoek wordt de invloed van burgerparticipatie op beleidsvorming onderzocht, ofwel de doorwerking. Met beleidsvorming worden alle beleidsfasen bedoeld, zoals Hoogerwerf en Herweijer (2003) deze onderscheiden: agendering, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsinvoering en – uitvoering, beleidsevaluatie en terugkoppeling. Bij deze fasen wordt een onderscheid gemaakt of een beleidsfase vroeg of laat in het proces is. Hier is zelf een inschatting van gemaakt op basis van of burgers nog veel invloed kunnen uitoefenen op beleid. Burgers zullen alleen veel invloed kunnen uitoefenen aan het begin van de beleidscyclus, dus wanneer zij de agenda kunnen bepalen of kunnen helpen bij het voorbereiden van beleid. Ook bij de bepaling van beleid kunnen burgers nog invloed uitoefenen op het uiteindelijke besluit, al roept dit de vraag op burgers wel betrokken zullen worden bij de besluitvorming. Een overzicht van de gehanteerde beleidsfasen in dit onderzoek is te vinden in Tabel 2.9.

Beleidsfase	Tijdigheid	Beschrijving (deels naar Hoogerwerf & Herweijer, 2003)
Agendering	Vroeg	Maatschappelijke problemen worden geformuleerd en krijgen de aandacht van burgers en beleidsbepalers.
Vorbereiding	Vroeg	Informatie wordt verzameld en geanalyseerd. Adviezen worden geformuleerd.
Bepaling	Vroeg	Beslissingen over de inhoud van het beleid worden genomen. Doelen en middelen worden gekozen en gespecificeerd.
Invoering en uitvoering	Laat	Middelen worden toegepast.
Evaluatie	Laat	De inhoud, het proces en/of de effecten van het beleid worden beoordeeld aan de hand van bepaalde criteria.
Terugkoppeling	Laat	De resultaten van de evaluatie worden verwerkt en op basis daarvan wordt het beleid eventueel bijgesteld.

Tabel 2.9 Beleidsfasen zoals geoperationaliseerd in dit onderzoek.

Naast de vorm van participatie en de beleidsfase, zijn er nog andere factoren die de mate van doorwerking beïnvloeden. Zo moet er vanuit de gemeente toewijding zijn aan burgerparticipatie. Met toewijding wordt bedoeld dat de gemeente zich inzet om burgerparticipatie te laten slagen en dat het zich inzet om iets met de inbreng van burgers te doen. Een gemeente moet ook een open houding aannemen, wat betekent dat het nieuwsgierig is naar wat burgers te zeggen hebben en dat het vertrouwt dat burgers met zinnige ideeën kunnen komen. Als laatste speelt transformationeel leiderschap een rol bij de doorwerking van burgerparticipatie. Dat is in dit onderzoek gedefinieerd als het motiveren van volgers om een positieve houding aan te nemen tegenover burgerparticipatie en aan de slag te gaan met de inbreng van burgers (Yang & Pandey, 2011, p.883). Er zijn vier onderdelen die op zouden moeten gaan voor een transformationeel leider: individuele consideratie, geïdealiseerde invloed, intellectuele stimulatie en inspirerende motivatie (Van Wart, 2012, pp.85-86; Bronkhorst, Steijn & Vermeeren, 2015, p.127). Dit is samengevat in Tabel 2.10.

Onderdeel transformationeel leiderschap	Definitie (naar Van Wart, 2012, pp.85-86, en Bronkhorst, Steijn & Vermeeren, 2015, p.127).
Individuele consideratie	Het herkennen en inspelen op de behoeften van medewerkers. Dit komt voor een leider neer op het tonen van respect en empathie.
Geïdealiseerde invloed	Het zijn van een bron van inspiratie voor medewerkers. Medewerkers identificeren zich met de doelen van de leiders. Dit komt voor een leider neer op het hebben van charisma.
Intellectuele stimulatie	Het stimuleren van werknemers om de wereld vanuit nieuwe perspectieven te zien en problemen op nieuwe manieren op te lossen.
Inspirerende motivatie	Het motiveren van medewerkers en ze daardoor een gevoel van zingeving geven over wat zou moeten gebeuren binnen de gemeente.

Tabel 2.10 Transformationeel leiderschap zoals geoperationaliseerd in dit onderzoek.

Kenmerken van participanten spelen ook een rol bij de mate van doorwerking. Bij kenmerken wordt gekeken of participanten als competent worden ervaren door de gemeente, wat inhoudt of zij kennis hebben over een bepaald onderwerp. Een ander kenmerk dat in dit onderzoek wordt bestudeerd is representativiteit: vormen participanten een afspiegeling van de Capelse bevolking? Van representativiteit is sprake indien de deelnemers op relevante kenmerken een goede afspiegeling vormen van de totale groep belanghebbenden (de populatie) (Edelenbos & Monnikhof, 2001, p.40). Bij de kenmerken van

participanten draait het vooral om de perceptie van de gemeente. Het gaat immers erom of de gemeente participanten als competent en representatief ervaart.

Het beleidsterrein waar burgerparticipatie over gaat beïnvloedt waarschijnlijk ook de mate van doorwerking. Het onderscheid dat in dit onderzoek wordt gemaakt is of beleidsterreinen snijvlak hebben met de directe woon- en leefomgeving van burgers of niet. Een voorbeeld van een dergelijk beleidsterrein is ruimtelijke ordening. In Tabel 2.11 is een overzicht te vinden met een categorisering van de beleidsterreinen in Capelle aan den IJssel. Deze is gebaseerd op de afdelingen van gemeente Capelle aan den IJssel en daarin de units, vakgroepen en teams.

Beleidssterrein	Wel of niet focus op leefomgeving
Veiligheid (binnen afdeling Bestuur- en Concernondersteuning)	Wel
Juridische zaken	Niet
Financiën	Niet
Stadsbeheer (o.a. handhaving en vergunningen, project- en ingenieursbureau, en uitvoering)	Wel
Stadsontwikkeling (o.a. ruimtelijke ordening, milieu, verkeer en vervoer)	Wel
Welzijn en kennis (o.a. jeugdbeleid, educatie, leefbaarheid, participatiewet en maatschappelijke zorg)	Niet

Tabel 2.11 Beleidsterreinen in Capelle aan den IJssel.

Als laatste heeft het formele karakter van een burgerparticipatievorm invloed op de mate van doorwerking. Met formele burgerparticipatievormen wordt bedoeld op de wettelijk verplichte burgerparticipatievormen die een gemeente moet hebben, zoals een Wmo-raad. Bij zulk wettelijk verplichte participatie draait het meestal om cliëntenparticipatie, waarbij einddoelgroepen betrokken zijn bij de besluitvorming en de totstandkoming van beleid (Movisie, 2016). Met einddoelgroepen worden patiënten, cliënten en burgers bedoeld (Ibid.). Er zijn twee manieren waarop zij kunnen participeren, namelijk individueel of collectief. Bij collectieve participatie verenigen einddoelgroepen zich in groepen die de gemeenschappelijke belangen behartigen (Ibid.).

De voorgaande concepten zijn geoperationaliseerd in Tabel 2.12. Hierin is aangegeven welke indicatoren ofwel waarden zijn verbonden aan een concept en hoe dit onderzocht zal worden.

Concepten	Indicator / waarde	Onderzoeksmethode
Doorwerking	<ul style="list-style-type: none"> - Geen doorwerking: inbreng van participanten wordt niet gebruikt in besluitvormingsproces en is niet terug te vinden in beleid, een aanpak, project of in plannen. - Een Gedeeltelijke doorwerking: inbreng van participanten wordt wel gebruikt in besluitvormingsproces, maar is niet terug te vinden in beleid, een aanpak, een project of in plannen. - Mogelijke toekomstige doorwerking: in een besluitvormingsproces wordt voorgenomen om iets met de inbreng van burgers te gaan doen, maar dit is nog niet zichtbaar in beleid, een aanpak, een project of in plannen. - Doorwerking: inbreng van participanten wordt wel gebruikt in besluitvormingsproces en is ook terug te vinden in nieuw beleid, een nieuwe aanpak of een nieuw project. 	<p>1. Inhoudsanalyse van collegebesluiten en beleidsstukken:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Geen doorwerking: inbreng van participanten wordt niet genoemd in collegebesluiten. - Gedeeltelijke doorwerking: inbreng van participanten wordt wel genoemd in collegebesluiten, maar heeft geen opvolging in beleid, bijvoorbeeld omdat ideeën van participanten worden afgewezen. - Mogelijke toekomstige doorwerking: in collegebesluiten wordt voorgenomen om iets met de inbreng van burgers te doen of er worden zelfs al acties verbonden aan de inbreng van burgers, maar dit is nog niet terug te zien in nieuw beleid of in nieuwe plannen. - Doorwerking: inbreng van participanten wordt genoemd in collegebesluiten en heeft opvolging in beleid of in plannen. De inbreng van participanten moet dan dus vergeleken worden met veranderingen in beleid of in plannen. Hierbij zal vooral gekeken moeten worden naar nieuwe beleidsstukken (wetsvoorstellen) of nieuwe plannen. <p>2. Interviews gemeente</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zijn de resultaten van burgerparticipatie zichtbaar in de besluitvorming? Zoja, hoe? Zo nee, waarom niet? - Zijn de resultaten van burgerparticipatie zichtbaar in (nieuw) beleid? Zoja, hoe? Zo nee, waarom niet? <p>3. Interviews burgers</p> <ul style="list-style-type: none"> - Heeft u het gevoel dat u invloed heeft kunnen uitoefenen op beleid? Zoja, hoe? Zo nee, waarom niet? - Heeft u resultaten van uw burgerparticipatievorm teruggezien in de besluitvorming of in nieuw beleid? Hoe?
Formele karakter burgerparticipatie	<ul style="list-style-type: none"> - Wettelijk verplicht - Wettelijk niet verplicht 	<p>1. Inhoudsanalyse: Burgerparticipatievormen van de vier casus indelen door informatie op website van gemeente Capelle te lezen en informatie in beleidsstukken.</p>
Fase in het beleids-proces / moment van participatie	<ul style="list-style-type: none"> - Vroeg <ul style="list-style-type: none"> o Agendering o Voorbereiding o Bepaling - Laat <ul style="list-style-type: none"> o Invoering en uitvoering o Evaluatie 	<p>1. Inhoudsanalyse: Analyseren of in verslagen van bijeenkomsten van de vier casus of in beleidsstukken wordt genoemd wanneer participatie is ingezet en hoe dit zich tot de beleidscyclus verhoudt.</p> <p>2. Interviews gemeente</p> <ul style="list-style-type: none"> - Wanneer is deze burgerparticipatievorm ingezet ten

	<ul style="list-style-type: none"> ○ Terugkoppeling 	opzichte van de beleidscyclus?
Toewijding gemeente	<ul style="list-style-type: none"> - Open houding <ul style="list-style-type: none"> ○ Nieuwsgierig naar inbreng burger ○ Vertrouwen in burger 	<p>1. Interviews gemeente</p> <ul style="list-style-type: none"> - Wat is uw houding ten opzichte van burgerparticipatie? - Wat vindt u van burgerparticipatie?
Transformationeel leiderschap	<ul style="list-style-type: none"> - Persoon aanwezig die zich als transformationeel leider opstelt. Kenmerken die hierop duiden: <ul style="list-style-type: none"> ○ Individuele consideratie ○ Geïdealiseerde invloed ○ Intellectuele stimulatie ○ Inspirerende motivatie - Geen persoon aanwezig die zich als transformationeel leider opstelt. 	<p>1. Interviews gemeente</p> <ul style="list-style-type: none"> - Is er binnen de gemeente een bepaald persoon die zich extra inzet voor burgerparticipatie? <p>2. Interviews burgers</p> <ul style="list-style-type: none"> - Heeft u het gevoel dat iemand binnen de gemeente het voortouw neemt op het gebied van burgerparticipatie?
Kenmerken participant	<ul style="list-style-type: none"> - Competentie / kennis <ul style="list-style-type: none"> ○ Hoog ○ Gemiddeld ○ Laag - Representatief <ul style="list-style-type: none"> ○ Wel ○ Niet 	<p>1. Interviews gemeente</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vond u dat participanten van de burgerparticipatievorm een representatieve afspiegeling waren van de Capelse samenleving? - Wat vond u van de inbreng van participanten? <p>2. Interviews burgers</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vond u dat participanten van de burgerparticipatievorm een representatieve afspiegeling waren van de Capelse samenleving? - Wat vond u van de inbreng (eventueel bij een bijeenkomst)?
Beleids-terrein	<p>1. Focus wel / niet op beleidsterreinen waar woon- en leefomgeving belangrijk is:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Wel - Niet 	<p>1. Inhoudsanalyse: Analyseren of in verslagen van bijeenkomsten van de vier casus of in beleidsverslagen wordt genoemd wat het onderwerp en betreffende beleidsterrein was.</p>

Tabel 2.12 Operationaliseringsschema.

Nu de centrale leerstukken van dit onderzoek nader zijn bestudeerd en geoperationaliseerd, kan worden beschreven wat voor onderzoeksmethoden gebruikt zullen worden.

3. Onderzoeksontwerp en methodologische verantwoording

De onderzoeksstrategie die in dit onderzoek wordt gehanteerd, is de case study. Een case study kan gedefinieerd worden als “een onderzoeksstrategie waarvan het voornaamste kenmerk is dat er sprake is van een intensieve bestudering van een sociaal verschijnsel bij één of enkele onderzoekseenheden” (Swanborn, 2010, p.22). De gekozen casus is de gemeente Capelle aan den IJssel. Capelle aan den IJssel, vaak ook Capelle genoemd, is een gemeente met 66.489 inwoners en ligt in Zuid-Holland, naast Rotterdam (CBS, 2016). Omdat er tal van mogelijkheden zijn voor burgers om te participeren in Capelle, zijn er vier casus uitgekozen voor dit onderzoek. Zo kan er een vergelijkend kwalitatief onderzoek worden uitgevoerd. De gehanteerde onderzoeksmethoden zijn hierbij een documentenanalyse en interviews. Wat voor invloed dit heeft op de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek, wordt aan het einde van dit hoofdstuk beschreven.

Casusselectie

In de gemeente Capelle aan den IJssel zijn tal van mogelijkheden voor burgers om te participeren (hier zal nog nader op in worden gegaan in het hoofdstuk Context). Het is niet haalbaar om al deze vormen van burgerparticipatie te onderzoeken. Daarom is besloten om vier casus te vergelijken:

1. De burgerjury.
2. Capels Expertise Netwerk (CEN).
3. Burgerbetrokkenheid bij wijkontwikkeling.
4. Spreekuur van wethouder Faassen.

Deze casus weerspiegelen niet alleen verschillende treden van de participatieladder, maar zijn ook verschillende vormen van burgerparticipatie. Zo kan in de burgerjury een algemene groep burgers zijn mening geven, terwijl bij het CEN een specifieke doelgroep (namelijk experts op een bepaald gebied) om advies wordt gevraagd. Burgerbetrokkenheid bij wijkontwikkeling kan weer als een hele andere vorm van participatie worden gezien, omdat inwoners vaak meer invloed en mogelijkheden tot participatie krijgen bij de ontwikkeling van hun wijk. Het spreekuur betreft verschillende vormen van participatie (informerend tot en met adviserend) en is interessant om te bestuderen omdat bezoekers hier direct met de wethouder in gesprek gaan. De ambtelijke organisatie treedt hierbij dus niet als brug op. Door deze vier

casus worden dus verschillende vormen van burgerparticipatie onderzocht, waardoor zij een goede weerspiegeling zoude moeten vormen van het palet aan burgerparticipatie instrumenten in Capelle aan den IJssel. Een overzicht van de gekozen casus is weergegeven in Tabel 3.1. Er is tot deze vier casus gekomen door eerst een lijst op te stellen van alle mogelijkheden tot burgerparticipatie in Capelle aan den IJssel (zie Bijlage 1). Hieruit zijn vervolgens vier casus gekozen waarvan werd gedacht dat dit een goede weerspiegeling zou vormen van de verschillende vormen.

De vier casus zijn op deze manier nog niet afgebakend. Zo zijn de burgerjury en het CEN meerdere malen bijeengekomen sinds zij zijn ingesteld. Er is daarom gekozen om bij deze twee casus te vragen naar de algemene beleving en daarnaast één specifieke bijeenkomst te bestuderen zodat de doorwerking van specifieke inbreng kan worden onderzocht. Het is belangrijk dat zo'n bijeenkomst niet te lang geleden is geweest, omdat anders het risico bestaat dat mensen hier niet meer alles over weten. Tegelijkertijd mag de bijeenkomst ook niet te kort geleden zijn geweest, omdat anders niet de doorwerking op beleid kan worden onderzocht. Om deze twee redenen is er alleen gezocht naar bijeenkomsten in 2015. In 2015 is de burgerjury tweemaal bijeen gekomen, namelijk om over het armoedebeleid (juni) en kunst- en cultuurbeleid (oktober) te spreken. Er is in dit onderzoek voor de burgerjury over armoedebeleid gekozen, zodat de doorwerking beter onderzocht kan worden over een langere periode. Het CEN is in 2015 driemaal bijeen gekomen, namelijk rondom de thema's (1) citymarketing, (2) het profiel van een nieuw burgemeester, en (3) duurzaamheid en innovatie. Er is in dit onderzoek voor de CEN-bijeenkomst over duurzaamheid en innovatie gekozen, omdat deze recent is (augustus) maar tegelijkertijd niet zo recent dat de doorwerking niet onderzocht kan worden.

Bij betrokkenheid bij wijkontwikkeling moet er ook nog afbakening plaatsvinden. Om een afgebakend proces te kunnen onderzoeken, is gekozen voor het opstellen van de gebiedsvisie Centraal Capelle. Deze gebiedsvisie geeft aan hoe het centrum van Capelle aan den IJssel ontwikkeld moet worden in de toekomst en is samen met omwonenden en relevante actoren zoals winkeliers in het stadscentrum opgesteld. De gebiedsvisie is opgesteld in 2015, waardoor het nog recent genoeg is om te onderzoeken en zich daardoor goed leent als casus voor dit onderzoek. Andere momenten waarop inwoners in 2015 werden betrokken bij de ontwikkeling van hun wijk, waren minder goed af te bakenen als casus, zoals losse bewonersbijeenkomsten.

De casus zullen verder beschreven worden in het hoofdstuk Context en het hoofdstuk Bevindingen.

Casus	Omschrijving	Vorm participatie
Burgerjury over armoedebeleid	43 van de 100 burgerjuryleden hebben stellingen over het armoedebeleid van Capelle beantwoord en zo het armoedebeleid geëvalueerd.	Volgens de gemeente raadplegen en adviseren.
CEN over duurzaamheid	Het CEN heeft geadviseerd hoe een budget dat nog vrij is, besteed kan worden op het gebied van innovatie en duurzaamheid.	Volgens de gemeente adviseren.
Gebiedsvisie Centraal Capelle	De Gebiedsvisie Centraal Capelle is een plan om allerlei locaties in het centrum te verbeteren. Dit plan is in 2015 samen met bewoners en andere relevante actoren, zoals winkeliers, opgesteld via verschillende sessies. Daarna wordt de gebiedsvisie uitgevoerd met de bewoners die mee willen helpen. Dit gebeurt pas vanaf halverwege 2016 en zal niet onderzocht worden in dit onderzoek.	Volgens de gemeente informeren, raadplegen en adviseren; uiteindelijk ook coproduceren en meebeslissen.
Spreekuur wethouder Faassen	Wethouder Faassen heeft in 2015 meerdere malen een spreekuur gehouden over veranderingen in de Participatiewet. Het was de bedoeling om te horen hoe mensen dit ervaren en of zij nog verbeterpunten zagen.	Volgens de gemeente informeren, raadplegen en adviseren.

Tabel 3.1. Casus in dit onderzoek.

Onderzoeksmethoden

In dit onderzoek zijn meerdere onderzoeksmethoden gehanteerd, namelijk de volgende:

- Inhoudsanalyse van beleidsdocumenten uit gemeente Capelle aan den IJssel en eventueel andere relevante documenten.
- Interviews met medewerkers van de gemeente die betrokken waren bij instrumenten van burgerparticipatie.
- Interviews met burgers die hebben deelgenomen aan een instrument van burgerparticipatie.

Er zijn dus kwalitatieve onderzoeksmethoden gehanteerd. Een kwalitatieve analyse leent zich goed om zo veel mogelijk informatie over een bepaald fenomeen te verzamelen, waardoor het beter begrepen kan worden (Cassel & Symon, 1994, p.7; Weiss, 1994; Van Gool, 2008, p.256). Ook leent een kwalitatieve analyse zich goed voor het bestuderen van processen, wat in dit onderzoek burgerparticipatie en de totstandkoming van beleid zijn (Cassel & Symon, 1994, p.7). Door middel van interviews kan, in tegenstelling tot een kwantitatieve onderzoeksmethode, beter worden doorgevraagd naar hoe mensen een bepaald proces hebben beleefd. Ook kan zo meer informatie worden verzameld over hun ideeën en verwachtingen en kunnen verschillende meningen van mensen beter met elkaar vergeleken worden (Krippendorff, 2004, p.103). In de volgende paragrafen worden de gebruikte onderzoeksmethoden verder toegelicht.

Inhoudsanalyse

In dit onderzoek zijn verschillende beleidsdocumenten bestudeerd. Allereerst zijn documenten bestudeerd die betrekking hebben op de verschillende instrumenten van burgerparticipatie, om te achterhalen wat de formele doelen waren. Dit was nodig om te begrijpen waarom een bepaalde burgerparticipatievorm is ingezet. Hiernaast zijn ook verslagen geanalyseerd van de bijeenkomsten van een instrument, zoals een bewonersavond, om te weten te komen wat voor ideeën en adviezen tijdens een bijeenkomst naar voren zijn gekomen. Vervolgens zijn beleidsstukken¹ bestudeerd om te onderzoeken of er binnen de gemeente gesproken wordt over deze ideeën en wat er vervolgens mee wordt gedaan. Om deze doorwerking te onderzoeken was het ook nodig om andere documenten te bestuderen die bij het onderwerp van een casus hoorden. Zo is bij de casus van de burgerjury ook naar andere beleidsstukken gekeken die betrekking hebben op het Capels armoedebeleid en bij de casus van het CEN naar beleidsstukken die betrekking hebben op duurzaamheid. Medewerkers van de gemeente zijn gevraagd om alle relevante documenten rondom deze onderwerpen toe te sturen.

Om de doorwerking van burgerparticipatie af te bakenen, zijn in dit onderzoek alleen documenten bestudeerd die voor 1 mei zijn opgesteld. Stukken die hierna verschijnen, zijn dus niet meegenomen. Dit was nodig voor enige afbakening in het onderzoek, omdat anders steeds opnieuw naar beleidsstukken gekeken zou moeten worden. Daarnaast zijn de casus allen in 2015 afgerond en kan er niet voor een te lange periode hierna in beleidsstukken worden gezocht naar doorwerking. Het is dan namelijk de vraag of deze doorwerking wel heeft plaatsgevonden door burgerparticipatie of doordat de gemeente zelf haar zienswijze heeft veranderd.

Aan de hand van de operationalisering is er een codeerschema opgesteld (zie Bijlage 2). Dit codeerschema maakt duidelijk op welke zaken is gelet bij het analyseren van de documenten. Het schema is dus vooral bedoeld als een lijst met aandachtspunten.

Interviews

Interviews zijn een nuttige methode om te hanteren als er een minder groot aantal respondenten is in een onderzoek en als er wordt gezocht naar de individuele beleving van een bepaald proces (Clarke & Dawson, 1999, p.73). Bij interviews gaat het er dus om, om de opinies, verwachtingen en acties van een bepaald individu te verkennen en begrijpen (Ibid.). De interviews in dit onderzoek dienen als belangrijke

¹ In gemeente Capelle aan den IJssel worden er geen notulen gemaakt bij vergaderingen van het college. Er kan dus niet onderzocht worden hoe inbreng van burgers wordt meegenomen in de besluitvorming. Wel kan er gekeken worden naar beleidsstukken en besluiten van het college.

aanvulling op de inhoudsanalyse van de beleidsdocumenten. Er kan uit een beleidsdocument naar voren komen dat er doorwerking van burgerparticipatie heeft plaatsgevonden, maar dit onderzoek streeft er ook naar om te begrijpen waarom deze doorwerking heeft plaatsgevonden. Dit kan alleen onderzocht worden door naar de beweegredenen te vragen van medewerkers van de gemeente. Het is bij burgerparticipatie echter ook belangrijk dat burgers het gevoel hebben dat er iets met hun inbreng is gedaan. Daarom zijn ook burgers geïnterviewd die geparticipeerd hebben in de casus.

Van gemeente Capelle aan den IJssel zijn allereerst de projectleiders of verantwoordelijke personen van de casus geïnterviewd. Daarnaast is ook gesproken met de afdelingshoofden van de vier betrokken afdelingen: Bestuur- en Concernondersteuning (BCO), Stadsbeheer, Stadsontwikkeling, en Welzijn en Educatie. Als laatste is ook nog de wethouder geïnterviewd die burgerparticipatie in haar portefeuille heeft. Dit leidt tot een overzicht waarbij in totaal dertien personen zijn geïnterviewd (elf beleidsmedewerkers en twee wethouders). Sommige personen zijn echter tegelijkertijd geïnterviewd, bijvoorbeeld omdat zij samen verantwoordelijk waren voor een casus. Daardoor zijn er in totaal elf interviews afgenomen met personen die werkzaam zijn bij de gemeente.

Naast medewerkers van de gemeente zijn ook participanten van de casus benaderd. Er is aan medewerkers van de gemeente gevraagd om een lijst aan te leveren met random gekozen namen en contactgegevens van participanten per casus. Voor de burgerjury waren dit veertien namen; voor het CEN elf namen; en voor de gebiedsvisie negentien namen. Bij de casus van het spreekuur wilden medewerkers van de gemeente zelf participanten benaderen over deelname aan dit onderzoek, omdat het gaat om cliënten van de afdeling Sociale Zaken en er daarom op een juiste manier met hun gegevens moest worden omgegaan. Medewerkers hebben alle vijftien bezoekers van het spreekuur over deelname benaderd. Vervolgens zijn alle (random gekozen) participanten per mail benaderd met de vraag of zij willen deelnemen aan dit onderzoek. Hierdoor zijn enkele participanten afgevallen. Ook waren sommige mensen niet per e-mail of telefoon bereikbaar, waardoor zij niet hebben kunnen deelnemen aan het onderzoek. Uiteindelijk zijn er vijf mensen geïnterviewd over de burgerjury; vijf over het CEN; zes over de gebiedsvisie Centraal Capelle; en twee over het spreekuur². In totaal is er dus gesproken met achttien burgers. Deze mensen zijn telefonisch geïnterviewd. Vanwege verplichtingen van veel mensen was het namelijk makkelijker om een telefonisch interview in te plannen.

² In totaal zijn twaalf mensen op het spreekuur afgekomen. Op de e-mail van de gemeente hebben slechts twee mensen gereageerd dat zij deel wilden nemen aan het onderzoek. Daarom wijkt het aantal geïnterviewde participanten bij het spreekuur af van de andere casus.

Er is gebruik gemaakt van semi-gestructureerde interviews. Er is van tevoren een algemene vragenlijst opgesteld voor gesprekken met medewerkers van de gemeente en één voor alle burgers die aan de casus hebben geparticipeerd. Deze vragenlijsten zijn te vinden in de aparte interviewbijlage. Tijdens de interviews is niet rigide aan deze vragenlijsten vastgehouden, omdat antwoorden op een bepaalde vraag soms al eerder werden gegeven. Vervolgens is van elk interview een verslag gemaakt, dat ter controle aan de geïnterviewde is voorgelegd. Om de verslagen te kunnen analyseren, is er een codeerschema ontwikkeld (zie de interviewbijlage).³

Betrouwbaarheid en validiteit

Om de kwaliteit van een onderzoek te kunnen beoordelen, wordt gekeken naar de validiteit en betrouwbaarheid. In de volgende paragrafen wordt besproken hoe de gehanteerde onderzoeksmethoden invloed hebben op de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek en hoe is getracht om deze twee componenten zo hoog mogelijk te maken.

Validiteit

Validiteit valt uiteen in interne en externe validiteit. Externe validiteit richt zich op de mate waarin resultaten van een onderzoek gegeneraliseerd kunnen worden. Omdat er in dit onderzoek vier casus zijn onderzocht die verschillende vormen van burgerparticipatie betreffen, geeft dit een goed beeld van de doorwerking van burgerparticipatie op beleid in Capelle aan den IJssel. Dit onderzoek richt zich echter maar op één gemeente, waardoor de resultaten niet zomaar gegeneraliseerd kunnen worden naar andere (Nederlandse) gemeenten. In elke gemeente zitten er andere partijen in de raad en in het college, waardoor er verschillende perspectieven op burgerparticipatie kunnen zijn. Hierdoor kan er op verschillende wijzen worden omgegaan met burgerparticipatie en de uitkomsten daarvan. Ook is er in elke gemeente een andere cultuur die zal bepalen hoe dit wordt gedaan. Dit onderzoek probeert echter wel te verklaren welke factoren er voor zorgen dat burgerparticipatie wel of niet doorwerking vindt in Capels beleid. Hieruit kunnen factoren naar voren komen die ook voor andere gemeenten gelden, waardoor de resultaten wellicht ook voor andere gemeenten van toepassing zijn.

De interne validiteit richt zich op de mate waarin het redeneren binnen het onderzoek correct is uitgevoerd. Hierbij is het dus belangrijk dat de juiste indicatoren en de juiste onderzoeksmethoden zijn gekozen. Allereerst is getracht om de interne validiteit van dit onderzoek te verhogen door de operationalisering op te stellen aan de hand van zo veel mogelijk theoretische inzichten. Daarnaast is

³ Ook de gecodeerde interviewverslagen zijn terug te vinden in de zogenaamde interviewbijlage, die is bedoeld voor de eerste lezer.

ernaar gestreefd om de keuze van de onderzoeksmethoden zo helder mogelijk toe te lichten. Desondanks zijn er enkele elementen in dit onderzoek die de interne validiteit kunnen verlagen. Deze hebben betrekking tot de gehanteerde onderzoeksmethoden. Per onderzoeksmethode zal uitgelegd worden hoe deze de interne validiteit negatief heeft kunnen beïnvloeden.

Inhoudsanalyse

Een nadeel van een inhoudsanalyse van beleidsdocumenten is dat zulke documenten nooit helemaal objectief zullen zijn (Clarke & Dawson, 1999, p.85). Ze zijn “sociaal gesitueerde projecten” (Scott, 1990, p.34). Wat uit een documentenanalyse naar voren komt, zal dus moeten worden afgezet tegen het proces waarin het document is geproduceerd en de context waarin het zich bevindt (Clarke & Dawson, 1999, p.85). Daarnaast speelt de subjectiviteit van de onderzoeker een rol bij een inhoudsanalyse: de onderzoeker kiest immers uit wat relevant is. Om deze redenen wordt gebruik gemaakt van andere onderzoeksmethoden. Daarnaast wordt er bij de inhoudsanalyse gebruik gemaakt van een codeerschema met daarin de punten waarop gelet zal worden bij het bestuderen van documenten. Dit zal de interne validiteit verhogen.

Interviews

Het houden van interviews heeft meerdere nadelen. Allereerst is het lastig om vragen goed te verwoorden. De mate waarin een vraag wordt verwoord, kan bepalen hoe de respondent zal antwoorden (Patton, 1987, p.122). Vragen zouden daarom “*open-ended*, neutraal, sensitief en helder” moeten zijn (Ibid.). Er is getracht om de interviewvragen aan deze eisen te laten voldoen door ze zo goed mogelijk te operationaliseren aan de hand van het theoretisch kader en door ze eerst met andere personen te bespreken voor ze zijn aan respondenten zijn voorgelegd in een interview. Dit heeft de interne validiteit van dit onderzoek verhoogd.

Bij interviews kunnen ook kenmerken van de respondent invloed hebben op de kwaliteit van de resultaten, zoals leeftijd, sekse, ras en opleidingsniveau (Rice, 1929; Hyman et al., 1954; Sudman & Bradburn, 1974; Clarke & Dawson, 1999). In dit onderzoek valt het echter mee hoeveel respondenten van elkaar verschillen. De medewerkers van de gemeente die zijn geïnterviewd, hebben redelijk dezelfde achtergrond qua opleiding, omdat zij in het algemeen hoge functies hebben (wethouder, afdelingshoofd of senior beleidsadviseur). De achtergrond van burgers komt ook redelijk overeen. Vaak participeren bepaalde mensen, die qua achtergrond wat ouder zijn (gemiddeld 40+ en een groot deel zelfs senior) en een bovenmodaal inkomen hebben. Dit is ook het geval in Capelle aan den IJssel. Geïnterviewde burgers hebben dus redelijk dezelfde kenmerken. Er wordt daarom niet verwacht dat de kenmerken van respondenten veel invloed hebben op de resultaten van dit onderzoek.

Een ander risico van interviews bij dit onderzoek is dat respondenten proberen om “gewenste” antwoorden te geven (Clarke & Dawson, 1999, p.76). Zo is ten behoeve van dit onderzoek in interviews onder andere gesproken over de doorwerking van burgerparticipatie. Respondenten kunnen het gevoel krijgen dat zij moeten aantonen dat er sprake is van doorwerking. Om dit te voorkomen, is bij elk interview aangegeven dat het gesprek vertrouwelijk is en dat resultaten niet herleidbaar zullen zijn naar een bepaald individu. Ook is van elk interview een verslag gemaakt, dat de geïnterviewde personen nog heeft kunnen inzien en aanpassen. Dit heeft ervoor gezorgd dat respondenten openlijk konden praten, wat de validiteit van dit onderzoek verhoogt.

In dit onderzoek zijn non-respons en zelfselectie nadelen bij de interviews die met burgers zijn gehouden. De mensen die zijn benaderd om mee te doen aan dit onderzoek, hadden de keuze of ze dit wel of niet vinden. Hierdoor zijn enkele respondenten afgevallen. Ook waren sommige participanten niet bereikbaar per e-mail of telefoon, waardoor zij niet zijn meegenomen in dit onderzoek. Non-respons en zelfselectie was vooral aanwezig bij de casus van het spreekuur: slechts twee van de vijftien mensen gaven aan mee te willen werken aan dit onderzoek. Bij de andere casus was het percentage van mensen dat mee wilde werken hoger: 36% bij de burgerjury, 45% bij het CEN en 32% bij de gebiedsvisie. Deze percentages kunnen als normaal worden beschouwd, waardoor non-respons en zelfselectie geen grote invloed hebben op de validiteit van dit onderzoek.

Een laatste nadeel van interviews is dat verslaglegging door de onderzoeker subjectief is. De onderzoeker bepaalt immers wat relevant is en wat niet. Om dit zo veel mogelijk te voorkomen, is van elk interview een verslag gemaakt dat is voorgelegd aan het geïnterviewde persoon. Zo heeft er nog verificatie plaatsgevonden. Daarnaast is een codeerschema ontwikkeld voor het analyseren van de interviews en is te zien hoe de interviewverslagen zijn gecodeerd. Op deze manier is getracht om de interne validiteit van dit onderzoek te vergroten.

Betrouwbaarheid

Als herhaling van de metingen van een onderzoek tot dezelfde resultaten leidt, dan kan een onderzoek betrouwbaar worden genoemd. Bij dit onderzoek zijn de gebruikte vragenlijsten voor interviews en de gebruikte codeerschema's toegevoegd. Op basis hiervan is duidelijk hoe data zijn verzameld en hoe deze zijn geïnterpreteerd en geanalyseerd. De betrouwbaarheid van dit onderzoek is wel lager doordat o.a. interviews zijn gehanteerd als onderzoeksmethode. Interviews zullen bij herhaling nooit dezelfde resultaten opleveren, bijvoorbeeld omdat mensen zich bepaalde dingen niet meer goed kunnen herinneren.

Desondanks zou een nieuw onderzoek dezelfde resultaten moeten opleveren als gebruik wordt gemaakt van de vragenlijsten en codeerschema's van dit onderzoek.

Met het beschrijven van de gehanteerde onderzoeksmethoden komt het eerste deel van deze scriptie tot een einde. Het tweede deel heeft een empirisch karakter en zal ingaan op de gevonden resultaten. Om die goed te kunnen plaatsen, zal eerst de context van burgerparticipatie in gemeente Capelle aan den IJssel worden beschreven.

4. Context

Dit hoofdstuk gaat in op de context van dit onderzoek. Allereerst is het belangrijk om te begrijpen in welke context gemeente Capelle aan den IJssel zich bevindt. Daarom wordt aandacht besteed aan wat voor soort bestuursstelsel Nederland kent en welke maatschappelijke ontwikkelingen er de laatste jaren zijn. Vervolgens wordt ingezoomd op gemeente Capelle aan den IJssel en wordt beschreven hoe het beleid rondom burgerparticipatie zich in deze gemeente heeft ontwikkeld. Hierbij zal ook aandacht worden besteed aan eerder onderzoek naar burgerparticipatie in Capelle aan den IJssel en aan de verschillende vormen van burgerparticipatie die Capelle kent.

Binnenlands bestuur

Het Nederlands bestuur is naar Artikel 7 van de Grondwet in drie lagen opgedeeld: het Rijk (landelijk), de provincies en de gemeenten (Ministerie van BZK, 2013, p.5). Hiernaast moet het Nederlandse bestuur ook nog rekening houden met wetgeving vanuit de Europese Unie (EU) en vanuit internationale organisaties, zoals de Verenigde Naties (VN). Door deze opdeling is Nederland een gedecentraliseerde eenheidsstaat, wat betekent dat de landelijke overheid taken heeft overgeheveld naar de bestuurslagen daaronder. Het idee is dat het Rijk de algemene koers bepaalt, dat gemeenten beslissen over zaken die mensen direct aangaan en dat de provincies beslissen over zaken die over de grenzen van gemeenten heen gaan. De laatste jaren is echter een trend zichtbaar dat het Rijk steeds meer taken bij gemeenten legt. Zo hebben gemeenten met de drie decentralisaties (3D's) aanzienlijke taken erbij gekregen op het gebied van participatie, zorg en maatschappelijke ondersteuning (Ibid., p.7). De gedachte hierachter is dat gemeenten beter kunnen inspelen op de behoeften van individuen en daarnaast zou dit leiden tot een efficiënter gebruik van publieke middelen, om zo bezuinigingen te kunnen realiseren (Ibid.). De verwachting is dat gemeenten in de toekomst nog meer taken erbij krijgen.

In gemeenten ligt het dagelijks bestuur bij de burgemeester en wethouders, die samen het college vormen (Rijksoverheid, 2016). Het hoogste orgaan is echter de gemeenteraad, die de hoofdlijnen van het beleid bepaalt en controleert of het college dit goed uitvoert (Ibid.). Naast het college en de gemeenteraad is er in elke gemeente ook een ambtelijke organisatie. Ambtenaren houden zich bezig met het voorbereiden en uitvoeren van besluiten. Eerder was de verhouding tussen college en gemeenteraad anders, maar dit is veranderd door de Wet dualisering gemeentebestuur in 2002 (Tweede Kamer, 2002). Toen is bepaald dat het college en de gemeenteraad niet langer vervlochten mochten zijn, wat in de praktijk betekende dat

wethouders niet langer deel uit konden maken van de gemeenteraad. Dit werd nodig geacht om democratische beginselen ook in gemeenten te kunnen waarborgen (Ibid.). Er was namelijk een tendens zichtbaar dat het college steeds meer taken kreeg en daardoor ook meer macht.

Maatschappelijke ontwikkelingen

Met betrekking tot het Nederlandse bestuur zijn er meerdere veranderingen waardoor het bestuursstelsel dreigt te veranderen. Eén belangrijke ontwikkeling is de zogeheten “maatschappelijke democratisering”: burgers worden steeds mondiger en kritischer en nemen steeds vaker zelf het initiatief (Ministerie van BZK, 2013, p.5). Deze maatschappelijke ontwikkeling heeft dus in feite betrekking op de opkomst van burgerparticipatie.

De laatste jaren is er sprake van groeiende politieke onvrede onder burgers, waardoor de kloof tussen het openbaar bestuur en de burger groter is geworden (Akkerman, Hajer & Grin, 2004, p.84; Nationale Ombudsman, 2009, p.3; SCP, 2015, p.10). De lage opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen lijkt ook op het gemeentelijk niveau te duiden op problemen met legitimiteit en het draagvlak van beleid. Dit is problematisch, omdat de kans dan groter is dat “beleid minder (snel) wordt geaccepteerd en haar beoogde doelen niet of onvoldoende worden bereikt” (De Graaf, 2007, p.15). Volgens Tops (1998, p.527) “blijkt veel beleid nu eenmaal ineffectief als er geen ‘draagvlak’ voor bestaat”.

Bij eerder onderzoek kwam naar voren dat burgers vinden dat zij meer invloed moeten hebben op beleid (55%) (Elshout, 2012). Echter slechts 31% van deze respondenten was van mening dat kiezers directe invloed moeten hebben bij het maken van wetten (Ibid.). Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (2015, p.41) concludeert hieruit dat dit kan betekenen dat “burgers zich niet overal mee willen bemoeien, maar alleen met belangrijke beslissingen en de keuze voor politieke ambtsdragers zoals burgemeesters”. Deze conclusie past bij die van Hibbing en Theiss-Morse (2002, p.88), die aangeven dat burgers een directe democratie wel steunen, maar dat dit vooral betekent dat zij aan de bel willen trekken als zij dat nodig vinden. Directe democratie is hierbij een manier om de representatieve democratie te verbeteren, niet een manier om representatie te vervangen door participatie (Ibid.). In de Legitimiteitsmonitor, die het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties sinds 2011 jaarlijks laat opstellen, kwamen soortgelijke resultaten naar voren. Er werd geconcludeerd dat de interesse in politieke aangelegenheden significant hoger is geworden (Hendriks et al., 2016, p.15). Burgers vinden dat zij “moeten kunnen meebeslissen over belangrijke politieke kwesties” (Ibid., p.29). Ook uit ander onderzoek kwam naar

voren dat burgers meer inbreng willen hebben bij politieke kwesties in Nederland (Van Houwelingen et al., 2014; Dekker & Den Ridder, 2015).

De maatschappelijke democratisering houdt voor gemeenten dus in dat burgers mondiger worden en meer mogelijkheden willen hebben om invloed uit te oefenen. Concreet betekent dit dat gemeenten een plek zullen moeten geven aan burgerparticipatie.

Gemeente Capelle aan den IJssel

Gemeente Capelle aan den IJssel, kortweg Capelle, is een gemeente met 66.489 inwoners die in Zuid-Holland ligt, naast Rotterdam (CBS, 2016). De gemeenteraad bestaat uit 33 raadsleden, waarvan Leefbaar Capelle de grootste partij is. De overige zittende partijen zijn D66, de Partij van de Arbeid (PvdA), de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD), de Socialistische Partij (SP) en de Staatkundig Gereformeerde Partij (SGP). Het college bestaat uit burgemeester Peter Oskam (CDA) en de wethouders Ans Hartnagel (Leefbaar Capelle), Dick van Sluis (Leefbaar Capelle), Jean-Paul Meuldijk (Leefbaar Capelle), Josien van Cappelle (D66) en Eric Faassen (VVD). Zij hebben hun coalitieakkoord van 2014-2015 de naam “VOOR CAPELLE, Denken durven doen” genoemd (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2016). Het is hierbij de bedoeling dat de gemeente samen met inwoners een nieuwe stap vooruit zet naar een “nog levendiger, veiliger, zorgzamer en socialer Capelle” (Ibid.). Er lijkt hierbij dus een grote rol te zijn weggelegd voor burgers.

Beleidsontwikkeling burgerparticipatie in Capelle aan den IJssel

Burgerparticipatie kreeg wettelijk een rol in gemeente Capelle aan den IJssel met de Inspraakverordening van 2007 (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2007). Concreet betekende dit dat medewerkers van de gemeente voortaan konden besluiten om burgers te betrekken bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid (Ibid., p.2). Op die manier kregen inwoners de mogelijkheid om “hun mening over beleidsvoornemens kenbaar te maken” en kon er binnen de gemeente een zorgvuldigere afweging van belangen plaatsvinden (Ibid., p.4). Inspraak werd in overeenkomst met de Gemeentewet zo gedefinieerd dat er geen gedachtewisseling met het bestuursorgaan zou zijn, maar de Inspraakverordening in Capelle aan den IJssel raadde aan om inspraak tweezijdig te maken (Ibid.). Er moest dialoog kunnen plaatsvinden tussen gemeente en burger.

Vervolgens werd in 2009 een aanpak ontwikkeld voor het wijkgericht werken. Onder het wijkgericht werken vallen veel vormen en instrumenten van burgerparticipatie, onder andere de wijkoverlegplatforms (WOP's), de wijkwethouder, het Team Wijkzaken en de bewonersenquête en -onderzoeken (Gemeente

Capelle aan den IJssel, 2009, p.2). Het college hoopte door het opstellen van een nieuwe aanpak beter in te kunnen spelen op de kenmerken en de behoeften op wijkniveau. Als doelen werden onder andere gesteld dat de participatiegraad van inwoners bevorderd moest worden en dat bewoners meer verantwoordelijkheid moesten nemen voor de eigen leefomgeving (Ibid., p.6). Op die manier zou gemeente Capelle aan den IJssel een “meer vraaggerichte, transparante en op (interactieve) samenwerking gerichte organisatie” worden (Ibid., p.6).

In de periode 2010-2014 ging burgerparticipatie een nog grotere rol spelen en werd het als expliciet doel door het vorige college benoemd in het coalitieakkoord. Er werden nieuwe instrumenten ontwikkeld om burgerparticipatie een betere plek te geven binnen de gemeente: het burgerpanel, de burgerjury, het CEN en een digitale ideeënbus. Door burgerparticipatie hoopte het toenmalige college de volgende doelen te bereiken:

- Verhoging van de kwaliteit van gemeentelijk beleid;
- Versterking van het draagvlak voor beleid;
- De Capellenaar beter betrekken bij beleidsbesluiten;
- De Capellenaar ruimte geven om invloed uit te oefenen op het Capelse beleid (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2010, p.4).

In de aanpak van burgerparticipatie werd beschreven wat er zou worden gedaan met de uitkomsten van deze nieuwe instrumenten. Zo zou het college “met de uitkomsten van de jurysessies de uitvoering van beleid bijstellen” en zouden “de resultaten van de panelmomenten worden teruggekoppeld aan het college, om te kunnen betrekken bij besluitvorming” (Ibid., p.8; p.9). Burgerparticipatie zou dus worden gebruikt als input voor de beleidsvorming, zo valt hierop uit te maken.

In het Coalitieakkoord 2014-2018 genaamd Voor Capelle noemde het huidige college dat ze nog meer initiatieven en innovaties vanuit Capelle wilden stimuleren en ondersteunen. Als specifieke doelstelling werd genoemd het “bevorderen en stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid en regie” (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2015, p.7). Ook werd geschreven dat “de gemeente bereikbaar wil zijn voor Capellenaren, open wil staan voor hun signalen en wil laten horen wat zij met signalen doen” (Ibid., 2014, p.5). Als motto werd ook wel “denken durven doen en dialoog” genoemd, waarbij met name dialoog betrekking heeft op burgerparticipatie (Ibid., p.16). Met dit coalitieakkoord kreeg burgerparticipatie dus een nog grotere plek in de gemeente en bleek opnieuw de toewijding om iets met de inbreng van inwoners te doen. Als specifieke doelen voor 2016 werd genoemd dat de nota interactief beleid ‘Anders besturen? Zo doen wij dat!’ wordt herzien (Capelle aan den IJssel, 2015b, p.7). Ook is het voor 2016 de bedoeling dat Capellenaren op actieve wijze benaderd worden en kunnen participeren (Ibid.).

Eerder onderzoek naar burgerparticipatie in Capelle aan den IJssel

Er is in het verleden al enig onderzoek gedaan naar burgerparticipatie in Capelle aan den IJssel. Zo heeft de voormalige rekenkamer in 2010 en 2013 een onderzoek gedaan naar respectievelijk het wijkgericht werken en het functioneren van de WOP's. In deze onderzoeken was geen aandacht voor de doorwerking van burgerparticipatie. Wel zijn er verscheidene conclusies en aanbevelingen gedaan met betrekking tot burgerparticipatie. Zo noemde de rekenkamer over het wijkgericht werken dat het succes hiervan vooral afhangt “van de mate waarin de gemeente een brug weet te slaan naar bewoners, en de mate waarin de samenwerking met wijkpartners in het teken staat van het realiseren van concrete resultaten vóór deze bewoners” (Rekenkamer Capelle aan den IJssel, 2010, p.61). Ook werd er geadviseerd om te werken met “scharrelruimte” (Ibid., p.51). Hiermee bedoelde de rekenkamer dat er meer ruimte moet worden gegeven aan bewoners om zelf te komen met ideeën en deze ook uit te voeren (Ibid.). Hiervoor is het wel nodig dat uitvoerders van de gemeente en dus ook het college en de raad deze vrijheid geven aan inwoners (Ibid.).

In het onderzoek naar het functioneren van de WOP's werden de volgende punten aanbevolen: “het vergroten van participatie en maatschappelijke energie bij burgers om bij te dragen in buurten en wijken; het herijken van werkwijzen om groepen die nu niet of nauwelijks participeren erbij te betrekken; het bieden van ruimte voor eigen initiatieven van burgers; en het verminderen van energie die van bewoners wordt gevraagd om aandacht te besteden aan documenten ten gunste van concrete activiteiten en initiatieven” (Rekenkamer Capelle aan den IJssel, 2013, pp.5-6). Het zou voor inwoners dan makkelijker worden om actief bij te dragen aan de leefbaarheid in hun wijk. Opnieuw betekent dit dat de gemeente dan wel eerst voor deze gunstige condities moet zorgen.

De gemeente heeft zelf ook nog een evaluatie uitgevoerd naar de nieuwe instrumenten die in 2010 waren ingesteld (burgerjury, burgerpanel en CEN). Dit onderzoek richtte zich op wat voor bijeenkomsten en peilingen er tussen december 2010 en maart 2012 hadden plaatsgevonden (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2012). Tevens werd er gevraagd naar de beleving van participanten. Er kwam naar voren dat het grootste deel van de leden van de instrumenten dachten dat de kwaliteit van beleid zou toenemen door hun participatie (Ibid., p.2). Er kwamen echter ook nog enkele verbeterpunten naar voren. Zo noemden leden van het burgerpanel dat “er meer aandacht moet worden gegeven aan het gebruik van de uitkomsten door dit te betrekken in de communicatie naar de leden toe en extern” (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2012, p.3). Leden van het burgerjury spraken over hetzelfde: “De wethouders moeten duidelijk aangeven wat zij met het juryoordeel zullen doen (of aangeven waarom dat misschien niet kan)” en “Er moet worden teruggeblikt op de uitkomsten van de eerdere burgerjuryavonden om aan te geven hoe de

uitkomsten een vervolg hebben gekregen (of waarom niet) (Ibid., p.4). Op basis hiervan concludeerde de evaluatie dat er beter gecommuniceerd moet worden en dat er dan vooral duidelijk moet worden gemaakt wat er met de inbreng van burgers gebeurt. De doorwerking van hun inbreng was voor participanten dus niet zichtbaar. In het kader van dit onderzoek is die conclusie interessant: is het voor participanten nu wel duidelijk wat er met hun inbreng gebeurt of heeft de gemeente dit niet verbeterd sinds 2012?

Vormen burgerparticipatie in Capelle aan den IJssel

In Capelle aan den IJssel zijn er tal van manieren waarop burgers kunnen participeren en daarnaast zijn er enkele adviesraden. In Tabel 4.1 is een overzicht te vinden. Er is hierin ook opgenomen wat voor soort participatie het volgens de gemeente betreft. Hierna worden de verschillende vormen verder toegelicht.

Instrument	Vorm participatie (naar participatieladder Edelenbos en Monnikhof, 2001)
Referendum	Raadplegen
Ideëenbus	Adviseren
Burgerinitiatief	Adviseren
Inspreken vergadering	Raadplegen
Spreekuur wethouders	Raadplegen
Wijkwethouderschap	Raadplegen
Burgerjury	Raadplegen, adviseren
Burgerpanel	Raadplegen
Capels Expertise Netwerk (CEN)	Adviseren
Adviesraden (Wmo-adviesraad, Cliëntenraad Sociale Zaken, Capelse jeugdraad)	Adviseren
WOP's	Adviseren, samenwerken en zelf organiseren
Website Maak Capelle	Zelf organiseren
Bewonersavonden	Raadplegen
Kindercollege	Raadplegen
Wijkveiligheid: buurtpreventie-teams, portieksheriffs, buurtmoeders, powerwomen, politiekids.	Samenwerken

Tabel 4.1. Vormen van burgerparticipatie in Capelle aan den IJssel.

Een manier om te participeren in Capelle, is het indienen van een raadgevend referendum. Een idee moet dan wel door minimaal 1600 kiesgerechtigden gesteund worden en er moet bij het referendum een opkomst van 33% zijn (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2016b). Ideeën kunnen burgers ook kwijt door middel van een burgerinitiatief. Om een burgerinitiatief door te laten gaan, moeten minstens 50 personen het voorstel steunen (Ibid, 2016b). Burgers kunnen tevens hun ideeën kwijt door mee te spreken bij commissie- en raadsvergadering. Volgens de site van de gemeente “nemen de raadsleden uw mening mee bij het vormen van een oordeel” (Ibid.). Als laatste is er de digitale ideeënbus, waar burgers hun ideeën voor Capelle kunnen opsturen. De gemeente “bekijkt alle ingezonden ideeën zorgvuldig” en laat binnen vier weken horen wat er met een idee wordt gedaan (Ibid., 2016c). Volgens de gemeente kunnen inwoners door hun ideeën in te sturen zo “adviseren” om hun ideeën over te nemen (Ibid., 2010, p.11).

Eerder zijn al de drie instrumenten genoemd die in 2010 zijn ingesteld door de gemeente: het burgerpanel, de burgerjury en het CEN. Deze bestaan uit mensen die zich daar destijds voor hebben aangemeld. Het burgerpanel bestaat uit inwoners van Capelle, die via online vragenlijsten kunnen laten weten hoe zij over bepaalde onderwerpen denken. Burgers kunnen zichzelf opgeven voor dit panel en kunnen per panel bepalen of zij meedoen. De leden krijgen minimaal vier keer per jaar een korte vragenlijst toegestuurd, die tien dagen online staat. Onderzoeksbureau I&O Research voert de peilingen uit (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2016e). De uitkomsten van het panel worden teruggekoppeld aan het college, zodat het betrokken wordt bij beleidsvorming (Ibid., 2010, p.8). Het burgerpanel is dus vooral bedoeld voor het raadplegen van inwoners (Ibid.). Uit leden van het burgerpanel is de burgerjury samengesteld, die aan de hand van stellingen het beleid van de gemeente beoordeelt (Capelle aan den IJssel, 2016d). Uitkomsten van burgerjurybijeenkomsten worden door het college gebruikt om de “uitvoering van beleid bij te stellen” (Ibid., 2010, p.9). Het doel van de burgerjury is dus het beoordelen van beleid en het adviseren over de aanpassing van beleid (Ibid.). Dit gaat dus iets verder dan het burgerpanel.

Het Capels Expertise Netwerk (CEN, voorheen Expertise Team Capelle) is een adviesraad bestaande uit zo'n vijftien Capelse experts en ervaringsdeskundigen die adviseren over onderwerpen die minder goed gebruikt kunnen worden voor het burgerpanel of de burgerjury. Leden zijn vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven, kennisinstellingen, de zorg- en medische sector en culturele instellingen. Zij adviseren het college vanuit het algemeen belang voor de Capelse samenleving. Het doel van het CEN is om het college te voorzien van “hoogwaardig extern advies”, waarmee een bijdrage aan de kwaliteit van Capels beleid kan worden geleverd (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2016g). Het college is niet verplicht om iets met

dit advies te doen (Ibid., 2010, p.10). In 2015 is de samenstelling van het CEN veranderd, waardoor experts nu per thema bijeen komen (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2015b).

Naast deze drie instrumenten, zijn er ook formele instrumenten die de gemeente wettelijk heeft moeten instellen. Dit zijn de Wmo-adviesraad en de Cliëntenraad Sociale Zaken. Leden hiervan zijn vertegenwoordigers van de Capelse samenleving. Inwoners kunnen niet direct met vragen bij hen terecht (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2016h; Gemeente Capelle aan den IJssel, 2016i). Naast deze twee formele raden heeft de gemeente een Capelse jeugdraad opgericht, waarin jongeren tussen de 12 en 24 jaar zitten om de stem van jongeren te laten horen bij de gemeente (Capelse jeugdraad, 2016). Als laatste is er een kindercollege, waarin kinderen de rol van burgemeester en wethouders op zich hebben genomen. Dit kindercollege wordt soms door het college geraadpleegd.

In het kader van de 3-D's hebben de daarvoor verantwoordelijke wethouders enige tijd een spreekuur gehouden over respectievelijk de Participatiewet, de Wmo en jeugdzorg. Dit spreekuur was bedoeld om te horen of de invoering van de 3-D's goed was gegaan in Capelle aan den IJssel en wat er nog beter kon gaan. Ook konden mensen hier terecht met vragen (Ibid.). Wethouders houden ook regelmatig een spreekuur in de wijk die zij in hun portefeuille als aandachtsgebied toegewezen hebben gekregen (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2009). Als zogenoemde wijkwethouder zijn zij meestal bij vergaderingen van de WOP's en houden zij spreekuur om input te krijgen van bewoners (Capelse Wijken, 2016).

Als laatste zijn er veel instrumenten of vormen van participatie op het gebied van wijkontwikkeling. De wijkoverlegplatforms (WOP's) vormen het voornaamste instrument dat burgers kunnen gebruiken voor inspraak in hun wijk. De zeven wijken in Capelle aan den IJssel hebben allen een WOP, waarin bewoners, ambtenaren, de wijkwethouder en vertegenwoordigers van instanties zoals de politie samen werken aan een prettige wijk. Het doel is dat de sociale cohesie en de leefbaarheid van de wijk zo worden versterkt. Ook kunnen de WOP's gevraagd en ongevraagd advies uitbrengen aan de gemeente en peilen ze de beleving van wijkbewoners, bijvoorbeeld door middel van enquêtes (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2007b). Iedere WOP vergadert vier keer per jaar openbaar, waarbij alle wijkbewoners welkom zijn (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2016j). Naast de WOP's zijn er in wijken ook veel participatietrajecten op het gebied van veiligheid, zoals Buurt Bestuurt, Burgernet, Buurtpreventie en Stuurgroep Veilig in de wijk (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2015, p.12). Ook zijn er op het gebied van wijken en buurten enkele instrumenten om de veiligheid van de wijk te verbeteren, bijvoorbeeld buurtpreventie-teams,

portieksheriffs, buurtmoeders, “*powerwomen*” en “*politiekids*”. Het initiatief ligt hierbij bij mensen zelf: de gemeente heeft nauwelijks een sturende rol.

Burgers kunnen ook zelf hun omgeving proberen te verbeteren door de website Maak Capelle. Op deze website kunnen zij zelf initiatieven starten en hier geldt voor inzamelen volgens het principe van *crowdfunding*. Sinds Maak Capelle actief is, zijn er 53 initiatieven gestart, waarvan er 18 zijn geslaagd. In totaal is er €13.068,00 gedoneerd (Maak Capelle, 2016).

Er zijn dus tal van instrumenten voor burgerparticipatie in Capelle aan den IJssel, maar wat opvalt, is dat veel instrumenten relatief laag op de participatieladder liggen (zie eerder Tabel 4.1). Het gaat veelal om informeren, raadplegen en adviseren. Alleen bij de WOP's en de website Maak Capelle hebben burgers mogelijkheden tot samenwerken en zelf organiseren.

Nu het duidelijk is in wat voor context burgerparticipatie in gemeente Capelle aan den IJssel zich bevindt, kunnen de onderzoeksresultaten beschreven en geanalyseerd worden in de volgende twee hoofdstukken. Dit zal eerst worden gedaan aan de hand van de casussen en daarna aan hand van de onderzochte variabelen.

5. Bevindingen

In dit hoofdstuk wordt per casus beschreven wat er uit de documentenanalyses en uit de interviews naar voren is gekomen. Vervolgens wordt in het hoofdstuk Analyse per variabele besproken wat er uit de bevindingen naar voren is gekomen.

Burgerjury

Algemeen

De burgerjury is samengesteld uit leden van het burgerpanel (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2010, p.9). Leden van het burgerpanel zijn destijds gevraagd of zij interesse hadden om deel uit te maken van een jury die het beleid van de gemeente zou gaan evalueren. Er was plek voor honderd leden. Het burgerpanel wordt verondersteld representatief te zijn en het was de bedoeling dat de burgerjury dit ook zou zijn (Respondent B3 en B4⁴).

De leden van de burgerjury zouden een representatieve afspiegeling van de Capelse samenleving moeten vormen. Er wordt in het “Plan van aanpak burgerparticipatie” geschreven dat “er wordt gestreefd naar een zo groot mogelijke diversiteit aan juryleden: jong/oud, allochtoon/autochtoon, man/vrouw, hoogopgeleid/laagopgeleid, enzovoorts” (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2011, p.9). In de praktijk blijkt echter dat de burgerjury niet representatief is. Dit wordt bevestigd door zowel medewerkers van de gemeente als door deelnemers van de burgerjury (Respondent B3 en B4; Respondent P1 en P3). Ook blijkt dit uit verslagen van bijeenkomsten. Aan het begin van elke bijeenkomst worden namelijk enige vragen gesteld over de achtergrond van aanwezigen om een beeld te krijgen van wie zoal aanwezig is. In het geval van de bijeenkomst over armoedebeleid was 90% van de deelnemers 40 jaar of ouder (waarvan 34% ouder dan 65 jaar). Daarnaast had het grootste deel een bovenmodaal inkomen (66,7%) en waren de meesten gepensioneerd (45,2%) of werkten zij fulltime (38,1%). Er was ook geen spreiding qua afkomst uit wijken: de meeste mensen (40,5%) waren afkomstig uit één wijk (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2015d, pp.2-3).

⁴ Vanwege de anonimiteit worden respondenten aangegeven met een B (beleidsmedewerker of afdelingshoofd), een W (wethouder) of een P (participant).

Er zijn zogenaamde prestatie-indicatoren opgesteld voor de burgerjury. Dit houdt in dat de burgerjury minstens een aantal keer per jaar bijeen moet komen (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2015, p.7). Zo was het streven dat de burgerjury in 2015 tweemaal bijeen zou komen, wat ook is gebeurd (over het armoedebeleid en het kunst- en cultuurbeleid) (Ibid.). Onderwerpen voor de burgerjury worden aangedragen door het college (Respondent W2). Om aan de prestatie-indicatoren te voldoen, vraagt het college aan medewerkers van afdelingen regelmatig of zij nog een onderwerp weten voor de burgerjury (Respondent W2).

Het formele doel van de burgerjury is “de uitvoering van het collegebeleid twee maal per jaar te toetsen” (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2010, p.9). Verder wordt door de gemeente geschreven dat “het college met de burgerjury evalueert in hoeverre de beleidsuitvoering bijdraagt aan gestelde beleidsdoelen” (Ibid.). Hieruit kan afgeleid worden dat burgerjuryleden geraadpleegd worden, de tweede trede op de participatieladder. Door middel van de burgerjury kan de gemeente dus toetsen of beleid goed is uitgevoerd. Er wordt ook genoemd dat “juryleden adviezen kunnen geven aan het college over hoe het beleid bijgestuurd kan worden” (Ibid.). Dit betekent dat de burgerjury niet alleen geraadpleegd wordt, maar dat het ook kan adviseren, de derde trede van de participatieladder. De voornaamste functie lijkt echter raadplegen te zijn.

Burgerjury over armoedebeleid

De specifieke bijeenkomst van de burgerjury die in dit onderzoek wordt bestudeerd, is de bijeenkomst over het armoedebeleid. Het is de bedoeling dat de gemeente in de tweede helft van 2016 het Capelse armoedebeleid gaat evalueren. Omdat zo'n evaluatie mooi aansluit bij het doel van de burgerjury, besloot het college dat de burgerjury zich hier in 2015 alvast over uit kon spreken (Respondent B3 en B4). De bijeenkomst over het armoedebeleid vond plaats op 24 juni 2015. Van de honderd leden van de burgerjury waren er 43 aanwezig (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2015d, p.2). Meestal ligt het opkomstpercentage van de burgerjury tussen de 70 en 80%. Medewerkers van de gemeente weten niet waarom de opkomst van deze bijeenkomst lager was dan normaal (Respondent B3 en B4). Vanuit de gemeente waren wethouder Van Cappelle (portefeuillehouder burgerparticipatie), wethouder Faassen (portefeuillehouder armoedebeleid) en medewerkers van de afdelingen BCO en Welzijn en Educatie aanwezig (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2015d, p.2). Wethouder Van Cappelle begon de bijeenkomst met een korte toelichting op het fenomeen burgerparticipatie en de burgerjury. Hierna lichtte wethouder Faassen het armoedebeleid in Capelle aan den IJssel toe. Hierna konden deelnemers met behulp van stemkastjes de stellingen beantwoorden (Ibid.). Na enkele vragen over de achtergrond van deelnemers,

kwamen inhoudelijke stellingen aan bod. Bij het beantwoorden van de stellingen was er ruimte om hierover in discussie te gaan en om aanbevelingen te doen aan de gemeente.

Tijdens de avond zijn er drie concrete adviezen gedaan. Zo is als tip gegeven dat “al op jonge leeftijd ingespeeld moet worden op verstandig omgaan met geld, bijvoorbeeld met een budgettraining in het onderwijsprogramma” (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2015d, p.6). Ook vonden leden dat de individuele inkomenstoelage in natura of in materialen moet worden uitgegeven en niet in geld (Ibid., p.7). Daarnaast werd genoemd dat scholen minder dure schoolreizen moeten aanbieden, omdat sommige ouders deze niet kunnen betalen (Ibid.). Door wethouder Faassen werd aan het einde van de bijeenkomst aangegeven dat hij de mogelijkheden hiertoe zou gaan onderzoeken (Ibid., p.10). Er zijn dus geen concrete toezeggingen gedaan.

Om het college op de hoogte te stellen van wat er tijdens een bijeenkomst is besproken, wordt er standaard een bestuurlijk behandelvoorstel (BBV) opgesteld (Respondent B3 en B4). Hierin worden de belangrijkste bevindingen en conclusies genoemd en zijn vervolgacties voor de gemeente geformuleerd. Concreet besloot het college het volgende op basis van het BBV:

- “In het directeurenoverleg van de Capelse scholen (DirCap) en in het Onderwijsplatform worden de wenselijkheid van en mogelijkheden voor (extra) financiële educatie op scholen nagegaan;
- In het directeurenoverleg van de Capelse scholen (DirCap) en in het Onderwijsplatform wordt het signaal van de burgerjury aangegeven dat zij vindt dat scholen minder dure schoolreizen moeten aanbieden, omdat dit voor veel ouders niet te betalen is;
- De individuele inkomenstoelage wordt niet in natura aangeboden, omdat hiervoor geen wettelijke basis is;
- De resultaten en conclusies van de burgerjury armoedebeleid worden betrokken bij de evaluatie van het Armoedebeleid in 2016” (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2015^e, p.3).

Dit betreffen dus twee concrete vervolgacties, namelijk in het DirCap en het Onderwijsplatform spreken over financiële educatie en de kosten van schoolreizen. De uitkomsten van de burgerjury gebruiken bij de evaluatie van de gemeente betreft geen concrete actie: het is niet duidelijk hoe dit precies zal worden gedaan. Ook wordt het armoedebeleid pas eind 2016 geëvalueerd, waardoor deze vervolgactie niet in dit onderzoek kan worden meegenomen. Het advies van de burgerjury over de individuele inkomenstoelage wordt weliswaar niet overgenomen, maar wel toegelicht door de gemeente: “In de Participatiewet is onder meer bepaald dat de hoogte van de individuele inkomenstoelage (een geldbedrag) door de gemeenteraad

in een verordening moet worden vastgelegd. Bovendien is de toeslag niet gerelateerd aan bepaalde kosten en is deze vrij te besteden” (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2015^e, p.2). Er wordt dus beargumenteerd aangegeven waarom er geen opvolging wordt gegeven aan een advies.

De twee punten van financiële educatie en dure schoolreizen zijn uiteindelijk besproken in de bijeenkomsten van het DirCap en het Onderwijsplatform op respectievelijk 29 september 2015 en 30 september 2015. Van tevoren viel er in de agenda van het DirCap te lezen dat “de portefeuillehouders Armoedebeleid en Onderwijs, mede op verzoek van de burgerjury, het onderwerp ‘verstandig omgaan met geld / budgettraining’ met de Capelse scholen willen bespreken” (DirCap, 2015, p.1). In de agenda van het Onderwijsplatform wordt de burgerjury niet genoemd: “Het college van B&W wil de mogelijkheden bespreken om meer aandacht te besteden aan de financiële educatie van kinderen” (Onderwijsplatform, 2015, p.1). Opvallend is dat er niet wordt verwezen naar de kosten van schoolreizen.

In de bijeenkomst van het DirCap heeft een vertegenwoordiger van de gemeente gevraagd of er interesse bij scholen is om deel te nemen aan de jaarlijkse Week van het Geld in maart (DirCap, 2015b, p.1). Er waren tijdens het overleg echter te weinig scholen aanwezig om hierop te reageren. Ook is het signaal van de burgerjury gegeven dat de kosten van schoolreizen vrij hoog zijn. Hierop reageerde één schooldirecteur dat ouders die niet voldoende middelen hebben, een (betalings-)regeling kunnen treffen met de school (Ibid.). Verder werd hier niet op ingegaan. Een dag later werd in het Onderwijsplatform op 30 september over dezelfde punten gesproken (Onderwijsplatform, 2015b). Er vond echter alleen maar een toelichting van een medewerker van de gemeente plaats op het punt van financiële educatie; verder werd hier niet op gereageerd. De adviezen van de burgerjury zijn dus ter sprake gebracht bij Capelse scholen, maar het is aan de scholen om iets hiermee te doen. De geïnterviewde medewerkers van de gemeente leggen uit dat de rol van de gemeente bij deze punten bij agenderen en overtuigen lag (Respondent B3 en B4). De gemeente kan op deze punten geen nieuw beleid maken. Er wordt door deze medewerkers tevens genoemd dat de gemeente zich niet op het punt financiële educatie is gaan richten doordat dit ter sprake is gekomen in de burgerjury (Ibid.). Volgens deze geïnterviewde is de gemeente al langere tijd bezig met dit onderwerp (Ibid.). Zo is er in 2015 een inventarisatie gemaakt van het aanbod van financiële educatie bij Capelse scholen (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2015f).

Beleving van participanten

Deelnemers van de burgerjury hebben terugkoppeling gekregen via een brief met daarbij een verslag van de bijeenkomst over armoedebeleid. In deze brief is omschreven welke vervolgacties door de gemeente ondernomen zouden worden met daarbij onderbouwing, dus feitelijk de vervolgacties die in het BBV

geformuleerd waren. Een geïnterviewde deelnemer vindt het een goede zaak dat de gemeente onderbouwt wat het wel en niet gaat uitvoeren (Respondent P1). Een andere geïnterviewde noemt dat het wel afwachten is wat er gebeurt met de suggesties van leden (Respondent P5). Dat de gemeente gesproken heeft met het DirCap en het Onderwijsplatform, is deelnemers ook niet bekend. Zij weten niet wat hier is besproken of hieruit is gekomen. Burgerjuryleden zouden graag meer willen horen over wat er met hun inbreng gebeurt (Respondent P1, P3, P5). Nu vindt terugkoppeling namelijk eenmalig plaats: na het ontvangen van de brief met verslag horen zij niets meer over hun inbreng (Respondent P3).

Over de doorwerking van hun inbreng twijfelen geïnterviewde burgerjuryleden. Eén geïnterviewde stelt dat er geen doorwerking is geweest, omdat hij tot nu toe geen wijziging heeft gezien in het armoedebeleid (Respondent P2). Volgens een andere deelnemer zal de invloed van de burgerjury altijd minimaal zijn: burgers kunnen veel willen, maar niet alles kan binnen de kaders van de gemeente (Respondent P5). De meeste geïnterviewden kunnen niet vaststellen of er doorwerking van hun adviezen is, omdat ze maar één keer hebben gehoord wat voor vervolgacties er genomen zullen worden (Respondent P1, P3, P5). Zij zijn niet geïnformeerd of deze stappen uiteindelijk ook echt zijn genomen.

Capels Expertise Netwerk

Algemeen

Het Capels Expertise Netwerk (CEN) is ontwikkeld onder de naam Expertise Team Capelle. Voor dit instrument zijn mensen gevraagd waarvan werd verondersteld dat die de kennis en ervaring hebben om mee te kunnen praten over complexe onderwerpen (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2010, p.10). Het gaat dus niet meer zozeer om burgerparticipatie, maar eerder om de participatie van een bepaalde doelgroep. Volgens de gemeente wordt het CEN ingezet op complexere beleidsdossiers waar kwalitatief advies gewenst is. Het gaat hierbij om onderwerpen die zich niet of in mindere mate lenen voor bijvoorbeeld enquêtes (Ibid.). Het doel van het CEN is dus adviseren, de derde trede op de participatieladder. Het college kan het CEN vragen om te adviseren over een bepaald onderwerp, maar het CEN kan ook op eigen initiatief advies geven (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2011, p.15). Volgens de gemeente “draagt deze intensieve vorm van interactieve participatie bij aan de kwaliteit van het gemeentelijk beleid en houdt het de ambtelijke organisatie en het gemeentebestuur scherp” (Ibid., 2010, p.10).

Net als bij de burgerjury zijn ook voor het CEN prestatie-indicatoren opgesteld en bepaalt het college welke onderwerpen worden besproken in het CEN. Het was het streven van het college om het CEN vier keer bijeen te laten komen in 2015 (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2015, p.7). In de praktijk is dit drie keer gebeurd, namelijk over innovatie in relatie tot duurzaamheid, de profielschets van een nieuwe burgemeester en citymarketing (Ibid.). Een geïnterviewde medewerker van de gemeente geeft aan dat in 2015 nog werd gezocht naar een onderwerp dat het CEN zou kunnen bespreken (Respondent B1). Deels vanwege deze reden werd besloten om het CEN bijeen te laten komen over het onderwerp duurzaamheid.

In het ETC zaten eerst 20 Capellenaren die gekozen zijn op basis van betrokkenheid, ervaring en kennis (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2010, p.10). Leden waren vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven, van kennisinstellingen, uit de zorg- en medische sector en van culturele instellingen (Ibid., 2011, p.14). Met de verandering van naam naar het Capels Expertise Netwerk is ook de samenstelling veranderd. De vaste kern bestaat nu uit minder mensen en daarnaast worden per bijeenkomst nu extra mensen uitgenodigd. Dit zijn dan mensen die kennis hebben over het te bespreken onderwerp. Zo is er bij de bijeenkomst van het CEN over duurzaamheid bijvoorbeeld een vertegenwoordiger van de Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH) uitgenodigd (Respondent B1). Omdat het CEN een hele andere samenstelling kent doordat er alleen experts in zitten, kan er niet worden gesproken over representativiteit ten opzichte van de gemeente Capelle aan den IJssel. Wel wordt door een geïnterviewde medewerker van de gemeente genoemd dat de gemeente bij het uitnodigen van mensen heeft gekeken of zij gewenste input konden leveren over duurzaamheid (Respondent B1). Het was wel de bedoeling dat er verschillende doelgroepen aanwezig waren. Volgens de geïnterviewde is dit ook gelukt: wie aan “tafel” had moeten zitten, was aanwezig (Ibid.).

CEN over duurzaamheid

De bijeenkomst van het CEN die in dit onderzoek is bestudeerd, is die over duurzaamheid. In 2015 is door de gemeente gewerkt aan een Duurzaamheidsagenda 2015-2018 genaamd “Samen werken aan Duurzaamheid”. Deze agenda vervult de doelstelling uit het Coalitieakkoord 2014-2018 dat er een nieuw milieubeleidsplan moet worden opgesteld. Dit nieuwe plan moet zich richten op “maatregelen die de duurzaamheid verbeteren en geld besparen voor de bewoners” (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2015g, p.7). In het kader van deze Duurzaamheidsagenda is een budget beschikbaar gesteld dat besteed kan worden aan innovatie (2015 €20.000; 2016 €30.000; 2017 €30.000; 2018 €30.000), maar dat nog niet is ingevuld (Ibid., p.23). Daarom leefde het idee bij de gemeente om aan het CEN te vragen hoe dit budget het beste besteed kon worden (Respondent B1). Een geïnterviewde medewerker van de gemeente legt uit dat bij het opstellen van de Duurzaamheidsagenda weinig gesprekken waren geweest met het

bedrijfsleven (Ibid.). Er was de wens om dit nog wel te doen in de toekomst. Dit sloot goed aan bij het idee dat het CEN ingezet moest worden (gezien de prestatie-indicatoren).

Op 31 augustus 2015 vond de bijeenkomst van het CEN over duurzaamheid plaats. Vanuit de gemeente waren wethouder Van Cappelle (portefeuillehouder milieu) en beleidsmedewerkers van BCO en Milieu aanwezig (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2015h). Van de uitgenodigde deelnemers was slechts één afwezig (vanwege persoonlijke redenen). Na de opening van de avond door een medewerker van BCO en een voorstelronde, werd er een inleiding gegeven op het duurzaamheidsbeleid door wethouder Van Cappelle. Hierna vond een discussie plaats aan de hand van vier vragen die eerder al naar de deelnemers waren gestuurd. Tijdens de avond kwamen meerdere actiepunten en adviezen naar voren. Deze werden aan het einde van de avond puntsgewijs als volgt geformuleerd:

1. “Zoek samenwerking op bovenlokaal niveau (Metropoolregio Rotterdam Den Haag) en pak als Capelle de voortrekkersrol rond innovatie en duurzaamheid;
2. Ga door met de inzet op maatwerkcommunicatie en ontzorgen;
3. Maak als gemeente gebruik van het “Netwerk duurzaam inkopen” van de Metropoolregio Rotterdam Den Haag;
4. Onderzoek als gemeente de mogelijkheden om aan te sluiten bij proeftuinen⁵ op lokaal en regionaal niveau;
5. Ideeën waaraan het innovatiebudget uit de duurzaamheidsagenda besteed kan worden:
 - a. Ontwikkel een app of game waardoor de website rond duurzaamheid en innovatie goed vindbaar is door bijvoorbeeld de jeugd;
 - b. Daag mensen uit om met innovatieve oplossingen te komen;
 - c. Geef vouchers uit als procesgeld” (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2015i, p.4).

Met betrekking tot één van deze adviezen moet wel worden opgemerkt dat dit idee is voorgelegd door een medewerker van de gemeente (Respondent B1). Deze medewerker wilde zijn idee over vouchers graag toetsen in het CEN, wat erin resulteerde dat het CEN dit idee uiteindelijk als advies meegaf aan de gemeente (Ibid.).

Om het college op de hoogte te stellen van het advies van het CEN, is er net zoals bij de burgerjury een BBV opgesteld. Hierin is elk advies van een reactie voorzien, waarbij is ingegaan op wat het college met een advies gaat doen en waarom. Enkele adviezen van het CEN kwamen te vervallen, omdat de gemeente

⁵ Een proeftuin is een omgeving (fysiek of digitaal) die wordt opengesteld en gebruikt om innovatieve oplossingen te beproeven voor een organisatie. Door de inzet van een proeftuin krijgen bedrijven de gelegenheid om de effectiviteit van hun innovaties aan te tonen in een praktijksituatie (Innovatiekoffer, 2016).

deze in de praktijk al bleek te vervullen (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2015j). Dit waren de eerste drie adviezen van het CEN. Advies 4 en 5 waren wel nieuw voor de gemeente. Met betrekking tot de proeftuinen is besloten om dit idee op te pakken en verder uit te werken bij een bijeenkomst van het Platform Duurzaam Capelle dat ergens in 2016 zal worden gehouden (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2015j, p.2). Opvolging van dit advies wordt dus vooruit geschoven. Ook de andere adviezen worden later opgepakt: er is besloten om te onderzoeken of een app of game een goed idee is, mensen zullen tijdens de bijeenkomst van het Platform Duurzaam Capelle gevraagd worden om te komen met innovatieve oplossingen en het idee van de vouchers zal verder uitgewerkt worden in 2016 (Ibid.). De adviezen van het CEN die de gemeente nog niet in de praktijk brengt, worden dus allemaal onderschreven door het college, maar het is de vraag of ze uiteindelijk ook opgevolgd zullen worden.

Beleving van participanten

De deelnemers van het CEN hebben een brief ontvangen met daarbij een verslag van de bijeenkomst. In de brief werd per advies de reactie van het college gegeven, zoals in het BBV. Geïnterviewde deelnemers vinden de reacties van het college niet concreet en krijgen geen beeld hoe of wanneer iets specifiek opgepakt gaat worden (Respondent P7 en P10). Na deze brief weten deelnemers ook niet welke adviezen zijn opgepakt of opgevolgd door de gemeente (Respondent P6 en P10). Eén van de geïnterviewden vindt dit logisch, omdat de adviezen zo abstract zijn dat er weinig mee kan worden gedaan (Respondent P9). Een andere respondent heeft het idee dat er niet veel gebeurt met de ideeën van het CEN, omdat dit instrument maar weinig invloed heeft en een kleine rol binnen de gemeente (Respondent P8). Deze geïnterviewde noemt dat de voormalige burgemeester ooit over de rol van het CEN heeft gezegd dat de invloed op het formele besluit maximaal 3% is, gezien alle andere stromen en sporen die er lopen (Ibid.). Een andere geïnterviewde is positiever en denkt dat het “kalendertijd” kost om iets op te pakken (Respondent P10). Dit zou kunnen verklaren waarom er tot nu toe nog niets is gedaan met de inbreng van het CEN. Deelnemers kunnen dus niet vaststellen of er sprake is van doorwerking. Dit zou ook al iets kunnen zeggen over de doorwerking van hun inbreng: als dat er was geweest, hadden de deelnemers dit waarschijnlijk wel geweten, zeker omdat zij veelal zakelijk betrokken zijn bij het onderwerp duurzaamheid.

Gebiedsvisie Centraal Capelle

Algemeen

Er zijn al meerdere jaren plannen geweest om het centrum van Capelle aan den IJssel op te knappen. De gemeente had hier al eerder plannen voor, maar deze zijn nooit in de fase van uitvoering gekomen. In 2015 leefde de wens om nu wel echt aan de slag te gaan door middel van het project Centraal Capelle. De bedoeling was om samen met zoveel mogelijk inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden te spreken over de ontwikkeling van het stadscentrum (Respondent B6 en B7). Dit zou moeten uitmonden in de gebiedsvisie Centraal Capelle, het uiteindelijke plan. Onderdeel van dit plan zijn de gebiedspaspoorten, waarin de plannen per ontwikkellocatie zijn beschreven. In het project zijn twee fasen te onderscheiden: in de eerste fase genaamd “Denk mee” kunnen inwoners en andere belanghebbenden hun ideeën laten horen, terwijl in de fase “Doe mee” zij kunnen helpen bij de uitvoer van de gebiedsvisie (Ibid.).

Volgens geïnterviewde medewerkers van de gemeente was het de bedoeling van de gemeente om in gesprek te gaan met belanghebbenden voor er concrete plannen waren ontwikkeld (Respondent B6 en B7). Dit was een hele andere aanpak dan normaal: de gewoonte was om met (concept-)plannen naar inwoners toe te gaan. Volgens geïnterviewde medewerkers van de gemeente was voor deze werkwijze wel een omslag in het denken nodig (Ibid.). Er leefde wel op alle niveaus binnen de gemeente de wens om het anders aan te pakken, zowel bij bestuur als de ambtelijke organisatie en de politiek. Na alle plannen die er al lagen, was het nu echt de bedoeling om met het centrum aan de slag te gaan. De geïnterviewden noemen dat het ook meespeelde dat dit project zich richtte op het centrum van Capelle. Het stadscentrum gaat iedereen aan en is voor iedereen belangrijk (Ibid.). Daarom was het de bedoeling om zoveel mogelijk mensen de kans te geven hun mening daarover te uiten.

Er waren twee doelen opgesteld met betrekking tot participatie van belanghebbenden:

1. “Na afloop van het participatietraject is er een gebiedsvisie (inclusief gebiedspaspoorten) vastgesteld waarin de ideeën en initiatieven van bewoners, ondernemers en professionals zo goed als mogelijk zijn opgenomen. De verschillende individuele belangen van participanten zijn goed afgewogen en de gebiedsvisie komt optimaal tegemoet aan het algemeen belang;
2. Na afloop van het participatietraject zijn alle mensen en organisaties die een bijdrage hebben geleverd aan de gebiedsvisie van mening dat de gebiedsvisie en de afzonderlijke paspoorten tot

stand zijn gekomen via een zorgvuldig interactief proces (ook al zijn zij het op inhoud wellicht niet volledig eens met alle gemaakte keuzes” (Capelle aan den IJssel, 2015m, p.5).

Daarnaast waren er volgens de geïnterviewde medewerkers van de gemeente twee uitgangspunten voor het betrekken van belanghebbenden: een zo breed mogelijke groep bereiken en zo min mogelijk bijeenkomsten in het gemeentehuis organiseren (Respondent B6 en B7). Het was de bedoeling om echt naar de mensen toe te gaan (Ibid.). Het is dus duidelijk dat de gemeente echt de ambitie had om de inbreng van burgers te gebruiken bij het opstellen van de gebiedsvisie en dat zij ernaar streefde dat participanten dat gevoel hadden.

Er werd niet geprobeerd om een bepaalde doelgroep te betrekken bij het opstellen van de gebiedsvisie; alle inwoners, ondernemers en organisaties uit het centrumgebied waren welkom om mee te denken (Capelle aan den IJssel, 2015m, p.5). Volgens geïnterviewde medewerkers van de gemeente is met iedereen gesproken met wie de gemeente had willen spreken (Respondent B6 en B7). Er is een verscheidenheid aan kanalen (brieven, krant, internet, Facebook) gebruikt om verschillende mensen te bereiken. Mensen zijn dus voldoende in de gelegenheid gesteld om hun ideeën in te brengen, aldus deze medewerkers (Ibid.). In de praktijk blijkt dat ook veel verschillende groepen hebben geparticipeerd. Uit verslagen komt naar voren dat een brede groep aan mensen heeft geparticipeerd: niet alleen burgers, maar ook belangenorganisaties zoals de fietsersbond, ouderenorganisaties en de Historische Vereniging Capelle aan den IJssel, makelaars, en ondernemers in het winkelcentrum (Capelle aan den IJssel, 2015k). Doordat zo'n brede groep is gesproken, zou gesteld kunnen worden dat participanten een representatieve afspiegeling vormen.

Inzet burgerparticipatie

Medewerkers van de afdelingen BCO en van Stadsontwikkeling en –beheer waren samen verantwoordelijk voor burgerparticipatie in dit traject. Om zoveel mogelijk doelgroepen te kunnen bereiken, is besloten om verschillende instrumenten in te zetten. Wellicht het belangrijkste instrument om inwoners te spreken waren de bewonersavonden. Hiernaast werd gebruik gemaakt van een speciale Facebookpagina genaamd Centraal Capelle. Hierop konden mensen ideeën achterlaten. De gemeente gaf op deze pagina ook aan of er updates waren en toetste of bepaalde ideeën onder meerdere bewoners leefden (Respondent B6 en B7). De gemeente heeft ook letterlijk de burger opgezocht door een keer met enkele wethouders en ambtenaren op de wekelijkse markt te staan, zodat zij met winkelend publiek in gesprek konden gaan. Als laatste was er in het winkelcentrum in een leegstaand winkelpand de “Huiskamer” ingericht. Hierin werden de ideeën van de gemeente gepresenteerd, lagen folders en konden mensen langskomen met hun ideeën of vragen (Ibid.).

Er werd niet alleen met burgers gesproken, maar ook met andere belanghebbenden. Zo zijn er meerdere gesprekken geweest met het WOP Middelwatering, de Capelse jeugdraad en belangengroepen zoals de fietsersbond, de hulpdiensten en het openbaar vervoer. Het WOP Middelwatering was een belangrijke partner van de gemeente. Het heeft geholpen om zo veel mogelijk burgers te bereiken en mee te laten denken (Respondent B6 en B7). Volgens geïnterviewde medewerkers van de gemeente kwam dit doordat er een gezamenlijk belang was (Ibid.). Als laatste is ook het burgerpanel gevraagd om advies te geven over de inrichting van het centrum. Hierbij is er vooral gevraagd naar hoe leden het stadscentrum ervaren. Er kwamen dus geen adviezen of ideeën naar voren.

Voor elke ontwikkellocatie (waar een gebiedspaspoort voor zou worden opgesteld) zijn twee bewonersbijeenkomsten gehouden. De eerste bijeenkomst was bedoeld om naar de wensen en ideeën van mensen te vragen. Deze konden zij zowel voor de specifieke ontwikkellocatie geven als voor het centrumgebied in het algemeen. Aan de hand hiervan is een conceptplan opgesteld, wat in de tweede bijeenkomst is voorgelegd om te vragen of dit klopte (Respondent B6 en B7). Geïnterviewde participanten zagen dit niet zo: volgens hen kwam de tweede avond qua inhoud overeen met de eerste bijeenkomst (Respondent P16). Tijdens de bijeenkomsten waren er geen richtlijnen of kaders waarbinnen gepraat moest worden. Alle ideeën waren welkom (Respondent B6 en B7). Dit zorgde voor veel – en af en toe onrealistische – ideeën, variërend van een buurtcentrum tot een bowlingbaan (Capelle aan den IJssel, 2015k, p.7).

Uit een interview met medewerkers van de gemeente blijkt dat de gemeente de bewonersavonden als basis heeft gebruikt voor het opstellen van de gebiedsvisie (Respondent B6 en B7). In het algemeen hielden zij als richtlijn aan dat als een idee meerdere malen terugkwam, de gemeente dan hier iets mee zou doen (Ibid.). Er is echter nergens vastgelegd waarom bepaalde ideeën van inwoners wel zijn overgenomen en andere niet. Uiteindelijk zijn er drie “lijnen” gehaald uit de gesprekken met belanghebbenden:

1. Een kloppend hart: er is behoefte aan een aantrekkelijk en levendig stadshart. Dit moet gerealiseerd worden door meer gezamenlijke activiteiten, extra centrumvoorzieningen voor jong en oud en parkeerplaatsen voor iedereen;
2. Een beleefbare parkstad. Dit moet gerealiseerd worden door het aanwezige groen en water toegankelijker en meer beleefbaarder te maken, door nieuwe woningen te bouwen, en door voorzieningen met elkaar te clusteren, bijvoorbeeld de horeca bij elkaar in het Stadshart;

3. Logische verbindingen: ervoor zorgen dat Capelle met de auto, fiets, het openbaar vervoer en te voet optimaal bereikbaar is. Dit moet gerealiseerd worden door allerlei routes veiliger en logischer te maken, door verschillende fiets- en wandelroutes te verbeteren en door een betere verbinding te maken met de rivier de IJssel (Capelle aan den IJssel, 2015).

Per “lijn” zijn meerdere plannen opgesteld. Om het kloppend hart te realiseren, zal bijvoorbeeld winkelcentrum De Koperwiek vernieuwd worden en zal het Stadsplein heringericht worden (Capelle aan den IJssel, 2015). Op de website CentrumXpeditie wordt voor elk plan concreet aangegeven hoe dit gerealiseerd zal worden. Veel ideeën van burgers zijn terug te vinden in de plannen die de gemeente heeft opgesteld, zowel concreet (bijvoorbeeld bij het veiliger maken van kruispunten) als in het algemeen (meer groen in het stadscentrum).

Participanten hebben van de bewonersbijeenkomsten of gesprekken met de gemeente een verslag ontvangen per mail. Ook is er een formele inspraakprocedure gehanteerd, waarbij de definitieve gebiedsvisie enkele weken ter inzage heeft gelegen. Uiteindelijk zijn er zes reacties van burgers gekomen. Dit waren vrij weinig reacties volgens de geïnterviewde medewerkers van de gemeente, maar daardoor wel een “bewijs” dat veel bewoners zich herkenden in de gebiedsvisie (Respondent B6 en B7).

Volgens de meeste geïnterviewde participanten is het voor hen niet duidelijk welke ideeën zijn overgenomen en welke niet (Respondent P13, P14 en P15). Eén geïnterviewde zag later hele andere plannen terug dan op een bewonersbijeenkomst was besproken (P16). Er wordt door de meeste geïnterviewden genoemd dat de gemeente beter zou moeten aangeven of uitleggen wat het met de inbreng van bewoners heeft gedaan (Respondent P13, P14 en P16). Sommige geïnterviewden weten dit echter wel, bijvoorbeeld doordat zij nog regelmatig informeel contact hebben met medewerkers van de gemeente of doordat zij in de Huiskamer in gesprek zijn gegaan met medewerkers (Respondent P11, P12 en P15). Het verschilt bij de gebiedsvisie dus heel erg of participanten nog op de hoogte worden gehouden door de gemeente. Dat bepaalt ook of zij doorwerking van hun ideeën ervaren.

De uitvoer van de gebiedsvisie moet nog worden gerealiseerd. Dit zal worden gedaan in samenwerking met bewoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden. Deze fase wordt ook wel “Doe mee” genoemd en moet vooral vorm krijgen via de website “Thuis in Capelle”. Dit is een platform waarop mensen hun ideeën kunnen laten horen en met elkaar in gesprek kunnen gaan. Volgens de geïnterviewde medewerkers van de gemeente kan deze website van grote waarde zijn in de fase van

“Doe mee” (Respondent B6 en B7). Het is dus nog de vraag in hoeverre de plannen daadwerkelijk uitgevoerd gaan worden zoals die nu op tafel liggen. Enkele van de geïnterviewde participanten zijn hier sceptisch over: zij noemen dat het afwachten is wat er uiteindelijk van de grond zal komen of dat het maar de vraag is of de gebiedsvisie zoals die nu is opgesteld, ook als zodanig uitgevoerd zal worden (Participant P12 en P13).

Spreekuur wethouder Faassen

Algemeen

Sinds de 3D's, hebben gemeenten aanzienlijke taken erbij gekregen. Om te horen hoe dit in de praktijk is verlopen, heeft wethouder Faassen in 2015 een spreekuur georganiseerd rondom de decentralisatie van de Participatiewet. Hierdoor waren er allerlei veranderingen op het gebied van de Wet werk en bijstand (WWB), de Wajong en de Wet sociale werkvoorziening (WSW) (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2016k). Het doel van het spreekuur was niet alleen om te horen hoe de gemeente het deed, maar ook om in gesprek te gaan met gebruikers van de Participatiewet. De wethouder wilde graag van hen vernemen hoe zij de veranderingen ervaren (Respondent W1). Afhankelijk van de inbreng van bezoekers had het spreekuur dus meerdere doelen: informeren, raadplegen en adviseren.

Het spreekuur was dus bedoeld voor een specifieke doelgroep: gebruikers van de Participatiewet. mensen die hier vragen over hadden waren ook van harte welkom (Respondent W1). Er werden niet specifiek mensen uitgenodigd om naar het spreekuur te komen. De Voedselbank in Capelle aan den IJssel is als locatie voor het spreekuur gekozen. De wethouder bevond zich hier met enige regelmaat op de vrijdagochtend in de periode van januari 2015 tot en met september 2015. Er was ook een inhoudelijk deskundig ambtenaar aanwezig, zodat ideeën meteen opgepakt konden worden in de ambtelijke organisatie of vragen meteen beantwoord konden worden (Respondent B9 en B10).

Het spreekuur kwam wat moeizaam op gang. Zo kwam er de eerste keer niemand opdagen, iets wat later nog enkele keren gebeurde. In totaal zijn vijftien mensen op het spreekuur afgekomen. Zij kwamen voornamelijk met vragen over hun WW-uitkering en hoe zij weer een baan zouden kunnen vinden (Sociale Zaken, 2015). In één gesprek had een bezoeker een analyse gemaakt van de intakeprocedure van de afdeling Sociale Zaken en verbeterpunten benoemd (Respondent B9 en B10). Ook kwam een vertegenwoordiger van het Ombudsteam langs om te vragen naar het minimumbedrag waarover een alleenstaande ouder moet beschikken (Ibid.). Er werden dus vooral klachten of vragen besproken tijdens het spreekuur, maar dit betekent niet per se dat er geen doorwerking heeft kunnen plaatsvinden. Vragen of

klachten kunnen een signaal geven dat iets niet helemaal goed loopt. Zo gaven veel mensen aan dat het ondanks hulp van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) moeilijk was om werk te vinden worden (Sociale Zaken, 2015). Dit had een signaal voor de gemeente kunnen zijn om hier iets mee te doen. Ook hadden de verbeterpunten van de intakeprocedure opgepakt kunnen worden door de gemeente.

Uiteindelijk is het spreekuur stopgezet, omdat de laatste keren niemand meer kwam opdagen. De wethouder hield het spreekuur als een soort van test om te horen hoe het ging met de invoering van de Participatiewet en wilde dit spreekuur graag enkele maanden volhouden (Respondent W1). In 2016 wordt het spreekuur wellicht weer ingevoerd, maar de wethouder wil eerst kijken of dit wel nodig is. Volgens hem zijn er al veel kanalen waar mensen terecht kunnen met problemen op het gebied van de Participatiewet (Respondent W1).

Doorwerking

Er zijn korte verslagen van de gesprekken gemaakt, maar deze waren alleen bedoeld voor de ambtelijke organisatie (Sociale Zaken, 2015). Er is dus geen verslag nog naar bezoekers toegestuurd. Dit heeft ermee te maken dat veelal de vragen van bezoekers al tijdens het spreekuur beantwoord konden worden of er advies kon worden gegeven aan bezoekers (Respondent B9 en B10). Achteraf heeft de wethouder zich nog wel ingezet om dingen te regelen voor bezoekers van het spreekuur. Zo was er een bezoeker die een Wajong-uitkering ontving en al twee jaar op een wachtlijst stond bij een speciale organisatie om aan het werk te gaan. Zij wilde het liefst zo snel mogelijk weer aan het werk (Respondent P19; Sociale Zaken, 2015). Via de gemeente heeft zij toen een casemanager van het UWV toegewezen gekregen, die haar begeleidt met het vinden van werk (Ibid.). Deze bezoeker vertelt in een interview dat door de wethouder echt het balletje was gaan rollen en dat zij sindsdien al twee sollicitatiegesprekken heeft gehad (Respondent P18). Volgens haar was het niet nodig dat de gemeente later nog van zich liet horen: in het gesprek was alles al duidelijk geworden en daarnaast had de wethouder haar concreet geholpen (Ibid.).

Er heeft vrijwel geen doorwerking plaatsgevonden van signalen van bezoekers van het spreekuur. Alleen de verbeterpunten die een bezoeker had voor de intakeprocedure, zijn opgepakt binnen de ambtelijke organisatie (Respondent B9 en B10). Medewerkers van de gemeente vertellen dat het al de bedoeling was om de intakeprocedure te wijzigen en dat zij hierbij de inbreng van de burger hebben gebruikt (Ibid.). Er is echter nergens terug te vinden hoe dit is gedaan, dus het is de vraag of er wel iets met de inbreng van die bezoeker is gedaan.

6. Analyse

In dit hoofdstuk zullen de bevindingen van de casus per variabele worden besproken. Voor het overzicht is er soms voor een variabele een tabel toegevoegd waarin de bevindingen per casus worden weergegeven. Dit is soms gedaan zodat casus beter met elkaar vergeleken kunnen worden.

Doorwerking

In dit onderzoek zijn er vier soorten van doorwerking onderscheiden: geen doorwerking, gedeeltelijke doorwerking, mogelijk toekomstige doorwerking en (volledige) doorwerking. In geen van de vier onderzochte casussen is volledige doorwerking gevonden. Het varieert van geen doorwerking tot gedeeltelijke doorwerking en mogelijk toekomstige doorwerking. In Tabel 6.1 is voor de casus samengevat wat er met de inbreng van participanten is gedaan.

Casus	Resultaat
Burgerjury	<ul style="list-style-type: none">- Gemeente heeft punt van financiële educatie en van dure schoolreizen geagendeerd bij scholen en heeft scholen geprobeerd te overtuigen van belang hiervan.- Uitkomsten burgerjury worden meegenomen bij evaluatie armoedebeleid, maar het is nog onbekend hoe.
CEN	<ul style="list-style-type: none">- Idee van proeftuinen wordt verder uitgewerkt in bijeenkomst van Platform Duurzaam Capelle ergens in 2016.- Er zal worden onderzocht of een app of game voor de jeugd een goed idee is.- Idee van vouchers wordt overgenomen en in 2016 verder uitgewerkt.
Gebiedsvisie Centraal Capelle	<ul style="list-style-type: none">- Ideeën van burgers en andere belanghebbenden zijn gebruikt bij het opstellen van de gebiedsvisie en veelal terug te vinden in de concrete plannen.
Spreekuur	<ul style="list-style-type: none">- Inbreng bezoekers niet gebruikt voor nieuw beleid of bijstellen beleid.- Intakeprocedure wel aangepast, maar dat was de gemeente al van plan.
Algemeen	<ul style="list-style-type: none">- Lastig om met inbreng van burgers aan de slag te gaan als dit niet overeen komt met ideeën binnen de gemeente.- Inbreng burgers bij burgerjury, burgerpanel en CEN wel zichtbaar in besluitvorming van college.

Tabel 6.1 Mate van doorwerking per casus.

Voor de casus van de burgerjury en van het CEN geldt dat de inbreng van participanten standaard wordt besproken in het college door middel van een BBV. Er is dus sowieso sprake van gedeeltelijke doorwerking, namelijk in de besluitvorming. Bij het instellen van deze twee instrumenten in 2010 is bepaald dat de uitkomsten van bijeenkomsten altijd in het college moeten worden besproken (Respondent W2). Er is bij deze casus echter geen sprake van doorwerking in nieuw beleid, waardoor er maar

gedeeltelijke doorwerking is van de inbreng van burgers. In het geval van de burgerjury heeft de gemeente twee punten geagendeerd bij scholen en hen geprobeerd te overtuigen van het belang hiervan (Respondent B3 en B4). Wel geldt hiervoor dat de gemeente zelf al bezig was op het gebied van financiële educatie (Ibid.). De ideeën van de burgerjury sloten dus aan bij de ideeën van de gemeente. Voor het CEN geldt dat alle adviezen vooruit zijn geschoven en dat niet concreet is genoemd wat er met de adviezen wordt gedaan. De vraag is dan ook of er in de toekomst iets met de adviezen zal gebeuren. De bedoeling van de gemeente was om een concreet idee te krijgen hoe het innovatiebudget besteed kon worden. Zo'n concreet advies is tijdens de bijeenkomst van het CEN niet gedaan (Respondent B1). Het is daarom niet aannemelijk dat de gemeente de adviezen van het CEN in de toekomst nog gaat gebruiken voor de invulling van het innovatiebudget.

In de casus van de gebiedsvisie is sprake van mogelijk toekomstige doorwerking. Na alle bewonersbijeenkomsten en andere gesprekken met inwoners hebben ambtenaren bepaald wat en hoe zij met de inbreng van participanten zouden doen (Respondent B6 en B7). Aan de hand van input van burgers zijn de plannen voor de gebiedsvisie opgesteld (Ibid.). Er heeft dus geen besluitvorming over plaatsgevonden in de raad of in het college. Veel ideeën van participanten zijn terug te vinden in de uiteindelijke plannen, maar ambtenaren kunnen niet aangeven waarom er voor bepaalde ideeën wel is gekozen en voor andere niet. Omdat het plannen zijn, is het nog niet zeker of alles ook als dusdanig uitgevoerd gaat worden. Daarom wordt over mogelijk toekomstige doorwerking gesproken in plaats van over volledige doorwerking.

In de casus van het spreekuur heeft er één wijziging plaatsgevonden in een aanpak van de gemeente. De intakeprocedure van cliënten bij de afdeling Sociale Zaken is namelijk veranderd. Een bezoeker van het spreekuur had deze procedure geanalyseerd en ideeën geopperd hoe deze verbeterd zou kunnen worden. Het is echter de vraag of deze wijziging wel door deze bezoeker heeft plaatsgevonden: geïnterviewde ambtenaren geven aan dat het al de bedoeling was om de intakeprocedure te wijzigen (Respondent B9 en B10). Verder heeft er geen doorwerking plaatsgevonden bij het spreekuur. Waarschijnlijk is er niets gedaan met wat er uit het spreekuur naar voren kwam, doordat gesprekken met bezoekers niet als burgerparticipatie werden beschouwd (Respondent W1). Het was de ambitie om van burgers te horen hoe de invoering van de Participatiewet verliep, maar er kwamen naar het spreekuur vooral mensen met vragen. Volgens ambtenaren was het spreekuur daardoor uiteindelijk meer een stukje dienstverlening en had het daardoor een informerend karakter (Respondent B9 en B10). Signalen van bezoekers zijn niet

opgepakt. Er kan dus geconcludeerd worden dat het spreekuur geen doorwerking heeft gehad in besluitvorming, in plannen van de gemeente of in nieuw beleid.

In het algemeen komt uit de casus dus naar voren dat er geen doorwerking heeft plaatsgevonden van de inbreng van burgers. Soms zijn er wel bepaalde acties ondernomen, maar veelal had de gemeente zelf al plannen hiertoe. Ook worden veel ideeën van participanten vooruit geschoven, waardoor het de vraag is of er in de toekomst wel iets mee zal worden gedaan. Wat opvallend is, is dat de meeste participanten helemaal geen doorwerking hebben ervaren. In veel casus blijkt de beperkte terugkoppeling het probleem te zijn. Zo wordt bij de burgerjury en het CEN standaard een verslag verstuurd van een bijeenkomst met daarbij een toelichting over wat er met inbreng zal worden gedaan. Dit is echter maar eenmalig. Deelnemers horen later nooit meer wat er met hun ideeën of adviezen is gedaan (Respondent P1, P2, P3, P5, P6, P7, P13 en P14). Wat bij de casus van de gebiedsvisie opvalt, is dat de participanten die niets meer hebben gehoord over de plannen van de gemeente, ook geen doorwerking ervaren (Respondent P13, P14 en P15). Daarentegen zijn er enkele participanten die wel nog contact hebben met medewerkers van de gemeente, waardoor zij wel weten wat er met hun inbreng is gedaan (Respondent P11 en P12). Goede terugkoppeling lijkt dus essentieel te zijn voor hoe participanten burgerparticipatie ervaren. Doordat dat nu niet het geval is in gemeente Capelle aan den IJssel, hebben mensen het idee dat er helemaal geen doorwerking is van hun inbreng terwijl dat er soms nog wel tot op zekere hoogte is, bijvoorbeeld bij de burgerjury. Er is dus een verschil tussen hoe deelnemers de doorwerking ervaren en de feitelijke doorwerking. In de volgende paragrafen zal geanalyseerd worden waarom de mate van doorwerking verschilt per casus en met welke factoren de doorwerking samenhangt.

Vorm van participatie

Uit het theoretisch kader is naar voren gekomen dat als een vorm van burgerparticipatie zich lager op de ladder vindt, er dan vaak minder sprake van doorwerking is. Burgers hebben dan maar weinig mogelijkheden om invloed uit te oefenen en overheden committeren zich dan minder aan de uitkomsten van burgerparticipatie. In de casus waar participanten de meeste mogelijkheden hadden om hun ideeën te laten horen (namelijk de gebiedsvisie), is er uiteindelijk ook het meest gedaan met hun inbreng. Inbreng is zichtbaar in plannen voor het stadscentrum en het is realistisch dat deze plannen ook zoals ze er nu zijn, worden uitgevoerd in de toekomst. Dan er is de casus van het CEN, waarin deelnemers de mogelijkheid tot adviseren hebben gekregen. De gemeente heeft over meerdere adviezen aangegeven deze in 2016 verder te zullen werken, waardoor het voorlopig nog bij mogelijk toekomstige doorwerking blijft. De burgerjury, die ook de mogelijkheid geeft tot adviseren, lijkt voor de gemeente vooral een instrument te zijn om onder burgers te raadplegen of zij beleid goed hebben uitgevoerd. Dit blijkt uit een vraag tijdens

de burgerjury-bijeenkomst waar deelnemers wordt gevraagd om het Capels armoedebeleid een cijfer te geven (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2015d). Het zou daardoor kunnen zijn dat inbreng van de burgerjury niet tot nieuw beleid heeft geleid. Voor het spreekuur geldt dat deze uiteindelijk op de laagste trede van de participatieladder werd ingedeeld, namelijk informeren. Inbreng van bezoekers is uiteindelijk niet gebruikt voor besluitvorming, plannen of nieuw beleid. Lagere vormen van participatie leiden dus tot minder acties aan de kant van de gemeente. Pas bij de trede “adviseren” is inbreng van participanten zichtbaar in nieuwe plannen, namelijk in de casus van de gebiedsvisie.

Opvallend is dat in de casus van de burgerjury participanten hele andere ideeën hebben over wat het doel van de burgerjury is dan het formele doel van raadplegen. De meesten noemen iets in de trant van dat de burgerjury bedoeld is om burgers mee te laten denken en te laten oordelen over beleid om hen zo invloed te laten uitoefenen. Zo wordt er bijvoorbeeld gezegd dat de burgerjury bedoeld is om burgers iets over een onderwerp te laten vertellen en hen mee te laten denken over huidig en toekomstig beleid en daar mogelijk invloed op te laten uitoefenen (Respondent P1). Een andere deelnemer denkt dat de burgerjury een poging is om beleid vooraf te laten beoordelen door een groep burgers (Respondent P3). Slechts één deelnemer heeft het over het formele doel van de burgerjury, namelijk de evaluatie van beleid: “Het is jammer dat de burgerjury nu alleen wordt gebruikt om terug te blikken op beleid. Er kan dan niet meer veel worden veranderd aan beleid, waardoor wij als leden feitelijk geen invloed kunnen uitoefenen” (Respondent P5). Dat de andere geïnterviewden hele andere doelen zien, kan betekenen dat zij denken dat ze meer invloed hebben dan daadwerkelijk het geval is. Dit kan er toe leiden dat zij valse verwachtingen hebben van wat er met hun inbreng gebeurt.

Wat ook naar voren komt, is dat als de gemeente een lagere trede zoals informeren verbindt aan een burgerparticipatievorm, er dan het gevoel leeft dat er niets met de inbreng hoeft te worden gedaan. Dit is het geval in de casus van het spreekuur. Zoals eerder beschreven, was het oorspronkelijke doel dat burgers voornamelijk geraadpleegd werden en konden adviseren (Respondent B9 en B10; Respondent W1). Achteraf was het volgens medewerkers van de gemeente vooral informerend en is er daarom niets gewijzigd in beleid (Respondent B9 en B10). Dit lijkt erop te duiden dat omdat de gemeente het spreekuur op de laagste trede van de ladder indeelde, medewerkers daardoor niet het gevoel hadden dat zij met de signalen van bezoekers aan de slag moesten.

Het lijkt dus te kloppen dat bij vormen die zich hoger op de participatieladder bevinden, eerder sprake is van doorwerking. Dit kan echter niet helemaal bevestigd worden, omdat er geen hogere treden als

coproduceren, meebeslissen en zelf organiseren zijn onderzocht.⁶ Onduidelijkheid over wat voor vorm van participatie het betreft, zoals bij de burgerjury, kan ook leiden tot valse verwachtingen bij participanten. Ook is het belangrijk aan wat voor vorm van participatie een instrument wordt verbonden voor de gemeente aan de slag gaat met inbreng.

Formele karakter van burgerparticipatie

Geen van de onderzochte casus zijn wettelijk verplicht, zoals bijvoorbeeld een Wmo-adviesraad is. Er is in dit onderzoek wel een ander onderscheid aan te brengen wat betreft het formele karakter. Sommige instrumenten vallen namelijk onder de verantwoordelijkheid van het college. In 2010 is bepaald dat het college verantwoordelijk is voor drie instrumenten (burgerjury, burgerpanel en CEN) en hierover bestaan richtlijnen hoe met de inbreng van participanten moet worden omgegaan (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2010). Zo wordt het college altijd via een BBV op de hoogte gesteld van de uitkomsten van deze instrumenten, waardoor de inbreng van participanten automatisch in de besluitvorming belandt (Respondent W2). Hierdoor is er al sprake van gedeeltelijke doorwerking en is er wellicht meer kans dat inbreng uiteindelijk wordt gebruikt voor nieuw beleid, een nieuwe aanpak of nieuwe plannen. In de casus van de burgerjury en het CEN is echter te zien dat het bij gedeeltelijke doorwerking blijft. Ideeën van burgers worden geagendeerd bij andere partijen (burgerjury) of vooruit geschoven (CEN). Bij de casus van de gebiedsvisie, waar geen politieke besluitvorming heeft plaatsgevonden over de ideeën van inwoners, is er juist wel sprake van doorwerking in plannen. Het lijkt dus niet uit te maken of een instrument een “formele status” heeft bij het college of niet.

Fase in het beleidsproces

Twee van de onderzochte casus zijn vroeg in het beleidsproces ingezet: in de agendering en/of voorbereiding van het beleid of een nieuw plan. Dit waren het CEN en de gebiedsvisie. Daarentegen zijn de andere twee casus pas bij de evaluatie van beleid ingezet en daarmee dus laat, namelijk de burgerjury en het spreekuur. De fase in het beleidsproces lijkt hierbij invloed te hebben gehad op wat er met de inbreng van participanten is gedaan.

Volgens geïnterviewde ambtenaren is de gemeente bij de gebiedsvisie met een blanco blad naar inwoners toegegaan: alle ideeën waren welkom (Respondent B6 en B7). Ideeën die pasten binnen de (financiële) kaders van de gemeente zijn veelal dan ook overgenomen (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2015; Respondent B6 en B7). Dit was vooral mogelijk doordat de gemeente al in een vroeg stadium burgers heeft proberen te betrekken. Het heeft in deze casus dus uitgemaakt dat burgers al vroeg zijn betrokken.

⁶ De keuze hiervoor en de implicaties hiervan worden nog verder toegelicht in het hoofdstuk Conclusie, paragraaf Discussie.

Het CEN is ook redelijk vroeg in de beleidscyclus gevraagd om met adviezen te komen, maar deze adviezen zijn allemaal vooruit geschoven. Dit komt niet door de beleidsfase, maar doordat de ideeën van het CEN niet pasten bij wat de gemeente zocht. De gemeente was op zoek naar een concreet idee en kreeg in plaats daarvan vage adviezen (Respondent B1).

Voor de burgerjury en het spreekuur geldt dat de gemeente deze instrumenten vooral heeft ingezet om te toetsen of beleid goed is uitgevoerd (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2010, p.9; Respondent B9 en B10). In beide casus valt op dat de gemeente alleen met ideeën aan de slag is gegaan waar het zelf al mee bezig was, namelijk financiële educatie in de casus van de burgerjury en de wijziging van de intakeprocedure bij het spreekuur. Er zou dus gesteld kunnen worden dat bij een late beleidsfase zoals evaluatie burgerparticipatie vooral wordt ingezet om de ideeën van de gemeente te toetsen en draagvlak hiervoor te zoeken.

Uit interviews met medewerkers van de gemeente komt naar voren dat de fase van het beleidsproces belangrijk is bij de keuze voor een bepaalde vorm van burgerparticipatie (Respondent B11). Volgens een geïnterviewde is het soms noodzakelijk om alleen te informeren, maar in een andere fase van het beleidsproces kan ook coproductie gewenst zijn (Ibid.). Als burgerparticipatie te vroeg of te laat wordt ingezet, bestaat het risico dat inbreng van burgers niet nuttig is (Respondent B3 en B4; Respondent B8). Hierdoor kan er dan niets worden gedaan met de inbreng van participanten. De timing is dus erg belangrijk. Het lijkt er dus op dat als burgers vroeger worden betrokken bij beleidsvorming, zoals bij de agendering of voorbereiding van beleid, er dan meer met hun inbreng kan worden gedaan. Er is voor medewerkers dan meer ruimte om met hun inbreng aan de slag te gaan. Latere beleidsfasen lijken vooral gebruikt te worden om de ideeën van de gemeente te toetsen en hier draagvlak voor te zoeken.

Toewijding van gemeente

Uit de casus en uit de interviews kan niet duidelijk worden vastgesteld of de gemeente zich toewijdt aan burgerparticipatie. In het algemeen komt naar voren dat medewerkers van de gemeente de inbreng van burgers waardevol vinden en dat zij hiermee aan de slag gaan, maar er wordt niet concreet benoemd hoe dit wordt gedaan (Respondent B1, B6, B7, B8, W1 en W2). Het is ook logisch dat medewerkers zeggen burgerparticipatie waardevol te vinden; het zou niet acceptabel zijn om te zeggen dat zij burgerparticipatie niets vinden. Er is dus een open houding naar de burger toe en een zekere nieuwsgierigheid, maar dit uit zich niet in concrete acties. Toewijding van de gemeente is dus geen doorslaggevende variabele die bepaalt wat er met de inbreng van participanten wordt gedaan. Waarschijnlijk zegt deze toewijding meer iets over hoe aan burgerparticipatie vorm is gegeven in Capelle aan den IJssel. Er zijn namelijk veel

instrumenten om burgers te betrekken en dit wordt door verschillende afdelingen ook veelvuldig gedaan. Er is dus toewijding om burgers te betrekken bij de beleidsvorming, maar niet per se toewijding om iets met de resultaten van burgerparticipatie te doen.

Transformationeel leiderschap

Uit de casus wordt niet duidelijk of er één iemand binnen de gemeente is die het voortouw neemt op het gebied van burgerparticipatie. Bij de casus van het CEN is wel gesproken over een persoon die een nieuwe werkwijze rondom burgerparticipatie heeft gestimuleerd. De geïnterviewde ambtenaar zegt hierover dat hij sinds anderhalf tot twee jaar een nieuwe leidinggevende heeft die burgerparticipatie erg belangrijk vindt en het zodoende probeert te stimuleren (Respondent B1). Om een transformationeel leider te zijn, zou er sprake moeten zijn van vier kenmerken: individuele consideratie, geïdealiseerde invloed, intellectuele stimulatie en inspirerende motivatie. Bij het spreken over dit persoon lijkt sprake te zijn van intellectuele stimulatie en inspirerende motivatie. Omdat de andere twee kenmerken echter niet terugkomen, is er niet sprake van een transformationeel leider. Bij de andere casus komt niet naar voren dat één persoon op een afdeling een voortrekkersrol neemt op het gebied van burgerparticipatie. Wel wordt er door veel geïnterviewden genoemd dat het huidige college veel waarde hecht aan burgerparticipatie.

In het hoofdstuk Context werd al genoemd dat burgerparticipatie een grote plek heeft gekregen in het coalitieakkoord en collegewerkprogramma (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2015, p.7; Capelle aan den IJssel, 2015b, p.7). Dit wordt bevestigd door geïnterviewden. Zo noemt een wethouder dat het huidige college erg “benaderbaar” is en dat veel collegeleden een groot voorstander zijn van burgerparticipatie, met name de portefeuillehouder burgerparticipatie (Respondent W1). Hierdoor is deze wethouder zelf meer burgerparticipatie gaan bevorderen dan voorheen (Ibid.). Bij de portefeuillehouder burgerparticipatie lijkt er dus sprake te zijn van het kenmerk inspirerende motivatie. Verder dan dit gaat het echter niet. Een andere geïnterviewde omschrijft het huidige college als een “erop af” college. Hiermee wordt bedoeld dat collegeleden vooral met negatieve signalen van inwoners aan de slag te gaan (Respondent B5). Het college probeert burgerparticipatie ook te promoten binnen de ambtelijke organisatie door bijvoorbeeld te vragen of zij nog onderwerpen hebben voor een instrument als het CEN, wat onder intellectuele stimulatie en inspirerende motivatie zou kunnen vallen (Respondent B5; Respondent B3 en B4; Respondent B9; Respondent B11). Wethouders zijn veelal ook aanwezig bij momenten van burgerparticipatie, zoals bij bijeenkomsten van de burgerjury of bij bewonersbijeenkomsten (Respondent W2). Er is echter niet één wethouder die hierbij het voortouw neemt: per onderwerp is het de afspraak dat de verantwoordelijk wethouder aanwezig is (Respondent P4).

In de meeste gevallen is het ook aan medewerkers zelf om de beslissing te nemen om burgerparticipatie in te zetten. Het college kan vragen om één van haar instrumenten in te zetten (burgerpanel, burgerjury of CEN), maar veelal zijn het de afdelingen zelf die besluiten om burgerparticipatie in te zetten (Respondent B11). Hierbij is het aan de kennis en kunde van medewerkers om te bepalen hoe zij precies vorm zullen geven aan burgerparticipatie (Respondent B2). Het initiatief ligt dus vooral bij ambtenaren. Hierover vertelt een geïnterviewde dat sommige medewerkers nog wel te veel vanuit hun vakgebied denken en daardoor minder snel de burger erbij betrekken (Respondent B5). Die medewerkers moeten nog een denkslag maken. Volgens deze geïnterviewde is hier vooral enthousiasme bij medewerkers voor nodig (Ibid.). Er is dus niet per se een transformationeel leider nodig om de inzet van burgerparticipatie te stimuleren.

Er is dus niet één persoon binnen de gemeente die het voortouw neemt op het gebied van burgerparticipatie. Het huidige college, en dan met name de portefeuillehouder burgerparticipatie, speelt wel een grote rol in hoe er in Capelle aan den IJssel vorm wordt gegeven aan burgerparticipatie. Er zijn namelijk veel verschillende soorten instrumenten om te participeren, zoals in het hoofdstuk Context al uiteen is gezet. De toewijding van het college zegt vrij weinig over wat er met de inbreng van burgers wordt gedaan. Het college heeft zich wel ertoe gecommitteerd om de resultaten van bepaalde instrumenten te bespreken, zoals van de burgerjury, maar heeft zich verder nergens toe verplicht. Binnen het college zijn er dus enkele kenmerken van transformationeel leiderschap zichtbaar, maar dit is niet genoeg om te spreken van transformationeel leiderschap. Uiteindelijk gaat het erom dat medewerkers binnen de ambtelijke organisatie zelf het initiatief nemen om aan de slag te gaan met burgerparticipatie. Daar is vooral enthousiasme bij deze personen voor nodig.

Kenmerken van participanten

Het verschilt per casus wat de kenmerken van participanten zijn. Bij de casus die de meeste doorwerking had (de gebiedsvisie) zijn de competenties en kennis van participanten laag tot hoog. Naast veel verschillende burgers zijn ook belanghebbende partijen gesproken, zoals de fietsersbond, waarvan verwacht kan worden dat vertegenwoordigers over een hoge mate van kennis beschikken (Respondent B6 en B7). Participanten kunnen dus ook representatief worden genoemd, omdat zo'n brede groep mensen is gesproken. Bij de andere casus is er niet zo'n hoge mate van representativiteit zoals bij de gebiedsvisie. Zo zou van het CEN gezegd kunnen worden dat het representatief is voor het doel, namelijk kennis en expertise op een bepaald gebied, maar kan dit instrument niet representatief voor de Capelse samenleving worden genoemd. Bij het CEN zijn de competenties en kennis van participanten wel hoog: zij hebben

immers de kennis of expertise over een bepaald onderwerp. Er zou daarom verwacht kunnen worden dat er vanwege deze hoge kennis eerder doorwerking is van de adviezen van het CEN. In de praktijk zijn adviezen echter vooruit geschoven en is er nog niets mee gedaan. Voor de burgerjury en het spreekuur geldt dat de competenties en kennis van participanten laag tot gemiddeld zijn en dat deze instrumenten niet representatief waren. Over de burgerjury wordt door geïnterviewde medewerkers van de gemeente genoemd dat het evalueren en beoordelen van de uitvoering van het beleid over het algemeen best lastig is voor de burgerjury vanwege een kennis- en informatieachterstand (Respondent B3 en B4). Daarom wordt de burgerjury vooral als aanvulling gebruikt, omdat met dit instrument achterhaald kan worden hoe “gewone” Capellenaren beleid ervaren (Ibid.). Uit de burgerjury zijn echter wel enkele adviezen naar voren gekomen, waarmee de gemeente aan de slag is gegaan. Er lijkt dus geen verband te zijn tussen de competenties en representativiteit van participanten en de doorwerking van hun ideeën. In elke casus verschilt dit.

Beleidssterrein

Wat betreft het beleidssterrein is het belangrijk of een beleidssterrein betrekking heeft op de woon- en leefomgeving van mensen. Zo komt uit interviews naar voren dat burgerparticipatie vooral een grote rol zou moeten spelen op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling (Respondent B8). Dit gebeurt ook in de praktijk: burgers in Capelle aan den IJssel worden vaak gestimuleerd om mee te denken en mee te werken aan hun directe leefomgeving (Respondent B5). De mate van participatie en van invloed gaan dan verder dan slechts informeren. Volgens een geïnterviewde medewerker is het belangrijk om inwoners mee te laten denken over de ontwikkeling van hun wijk, omdat zij daar ten slotte wonen (Respondent B8). Het is ook handig om bewoners te betrekken op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling, omdat de besluitvorming dan soepeler verloopt (Ibid.). Geïnterviewden noemen meerdere voorbeelden van hoe inwoners betrokken worden op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling (Respondent B8, B11, W1 en W2). Zo noemt een geïnterviewde dat inwoners bij de herinrichting van het gemeenteplein konden coproduceren (Respondent B8). Bewoners kregen toen bijvoorbeeld bij de keuze voor een projectontwikkelaar één van de vijf stemmen (Ibid.).

Op het gebied van de woon- en leefomgeving spelen de WOP's ook een grote rol. De WOP's proberen de leefbaarheid van een wijk te vergroten en krijgen hier jaarlijks een budget van de gemeente voor (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2007b). Om te horen wat er in de WOP's speelt, zit er een vertegenwoordiger van de afdeling Stadsbeheer in elke WOP (Respondent B5). Deze vertegenwoordiger kan dan direct ideeën en adviezen doorspelen naar de juiste personen binnen de gemeente (Ibid.). Volgens een wethouder zijn de WOP's hét instrument om mensen invloed te geven (Respondent W1). Deze

geïnterviewde denkt dat mensen vooral geïnteresseerd zijn in wat er in hun omgeving speelt. Onderwerpen als de fysieke infrastructuur en de buitenruimte leven volgens hem nu eenmaal meer onder bewoners (Ibid.).

Hieruit komt dus naar voren dat de gemeente burgerparticipatie op het gebied van de woon- en leefomgeving erg belangrijk vindt. Burgers lijken meer mogelijkheden tot invloed te hebben op beleidsterreinen die gaan over hun woon- en leefomgeving. Ook lijkt de gemeente hun inbreng dan serieuzer te nemen, omdat inwoners als het ware “experts” zijn over hun omgeving. Er kan dan verwacht worden dat er ook eerder sprake is van doorwerking. Dit wordt bevestigd in de casus van de gebiedsvisie. De gebiedsvisie was de enige casus waarbij het ging over de woon- en leefomgeving van mensen en dan ook nog eens over het stadscentrum van Capelle, een gebied dat iedereen aangaat. In deze casus zijn veel ideeën van inwoners overgenomen in de uiteindelijke plannen.

Overige factoren

Uit de interviews met medewerkers van de gemeente komen ook nog enkele andere factoren naar voren die de mate van doorwerking beïnvloeden. Zo hebben geïnterviewden het over verschillende barrières bij het gebruiken van de inbreng van burgers. Er wordt bijvoorbeeld genoemd dat de gemeente niet zomaar alle ideeën van burgers kan uitvoeren, omdat er ook financiële en wettelijke kaders zijn (Respondent W1). Er kunnen ook kaders vanuit andere partijen zijn. Zo kan de gemeente niet altijd plannen precies bepalen of invullen, bijvoorbeeld op het gebied van sociale zekerheid. In die gevallen is er ook geen grote rol weggelegd voor burgers en beperkt participatie zich tot informeren, raadplegen en adviseren (Respondent B8).

Burgerparticipatie wordt soms ook gebruikt voor de bevestiging van ideeën die al spelen binnen de gemeente. Zo vertellen twee geïnterviewden dat het fijn is om de denkrichting van de gemeente te toetsen en af en toe bevestiging te krijgen van burgers (Respondent W2; Respondent B11). Dit komt ook uit twee van de casus naar voren. Zo had de medewerker die betrokken was bij het CEN die avond zelf het idee van vouchers verstrekken ingebracht en uiteindelijk is besloten om dit idee ook uit te gaan voeren (Respondent B1). In de casus van de gebiedsvisie had een participant het gevoel dat de gemeente zelf al ideeën had over hoe de plannen moesten worden (Respondent P13). Hierdoor kreeg deze geïnterviewde het gevoel dat de bewonersavonden eerder waren bedoeld om de gemeentelijke plannen te verkopen dan om inbreng te krijgen van bewoners (Ibid.). Dit zou kunnen betekenen dat de gemeente vooral ideeën van burgers heeft overgenomen, als deze bij de verwachtingen en kaders van de gemeente pasten.

Wat met het toetsen van ideeën samenhangt, is dat de gemeente niet altijd goed weet wat het met de uitkomsten van burgerparticipatie moet doen. Dit is vooral het geval als uitkomsten niet overeenkomen met de verwachtingen of beelden van het bestuur (Respondent B9). Wat dan vaak gebeurde, was dat het bestuur de inbreng van burgers opzij schoof of oordeelde dat het niet goed was (Ibid.). Volgens een andere geïnterviewde is dit een groot dilemma bij burgerparticipatie: wat moet de gemeente doen met suggesties van inwoners waar de gemeente het niet mee eens is? (Respondent B5). Het lijkt dus alsof de gemeente ideeën van burgers eerder overneemt als het overeen komt met de verwachtingen of ideeën van medewerkers van de gemeente.

Over de burgerjury, het burgerpanel en het CEN komt naar voren dat er erg naar wordt gestreefd om de prestatie-indicatoren te behalen. Zo vertelt de verantwoordelijk wethouder burgerparticipatie dat zij er zorg voor draagt dat de vooraf vastgestelde aantallen bijeenkomsten worden gehaald (Respondent W2). Er wordt regelmatig bij afdelingen gevraagd of zij nog een onderwerp weten voor een bijeenkomst, soms misschien te vaak (Respondent B5; Respondent B3 en B4; Respondent B9; Respondent B11). Hierdoor gebeurt het regelmatig dat een instrument wordt ingezet op een niet logisch moment in de beleidscyclus, waardoor inbreng van burgers niet passend of nuttig is (Respondent B3 en B4; Respondent B8). Ook worden hierdoor soms ongeschikte of te algemene instrumenten ingezet terwijl een afdeling juist behoefte heeft aan maatwerk (Respondent B9). Bij de instrumenten van het college lijkt dus het gevaar te bestaan dat ze worden “ingezet om het inzetten” en dat ze daardoor niet altijd nuttige resultaten opleveren voor de vakafdelingen. Daardoor kan er ook weinig tot niets met de inbreng van burgers worden gedaan.

Nu is geanalyseerd of er doorwerking is van burgerparticipatie in gemeente Capelle aan den IJssel en welke factoren samenhangen met de mate van doorwerking, kan in het volgende hoofdstuk de centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek worden beantwoord.

7. Conclusie en discussie

In de voorgaande hoofdstukken is ingegaan op het leerstuk burgerparticipatie en zijn vier casus in gemeente Capelle aan den IJssel vergeleken. Dit hoofdstuk trekt op basis van het voorgaande conclusies. Zo probeert het de volgende centrale onderzoeksvraag te beantwoorden: “Wat is de doorwerking van burgerparticipatie op gemeentelijke beleidsvorming in vier casus in Capelle aan den IJssel en met welke factoren hangen de verschillen in doorwerking samen?” Om deze centrale onderzoeksvraag te beantwoorden, worden eerst de deelvragen beantwoord. Als laatste wordt in dit hoofdstuk besproken wat de zwakke punten van dit onderzoek zijn en worden suggesties voor vervolgonderzoek gedaan.

Conclusies

Interactieve beleidsvorming en burgerparticipatie

De eerste twee deelvragen hadden betrekking op welke inzichten de leerstukken interactieve beleidsvorming en burgerparticipatie bieden. Uit het theoretisch kader is naar voren gekomen dat burgerparticipatie als onderdeel kan worden gezien van interactieve beleidsvorming. Het kan bij burgerparticipatie verschillen hoeveel invloed burgers hebben: dit kan ingedeeld worden aan de hand van de participatieladder. Om echt invloed uit te kunnen oefenen op de beleidsvorming, is het belangrijk dat burgers op een passende manier kunnen participeren, zoals coproduceren, en dat zij in een tijdige beleidsfase worden betrokken. Ook andere factoren bepalen het succes van burgerparticipatie: een open houding bij medewerkers van de gemeente, transformationeel leiderschap binnen de gemeente, het soort beleidsterrein en de kenmerken van participanten.

Vormen van burgerparticipatie in gemeente Capelle aan den IJssel

In gemeente Capelle aan den IJssel zijn veel verschillende soorten instrumenten van burgerparticipatie. Het is opvallend dat veel instrumenten zich laag op de participatieladder bevinden. Het gaat hierbij vooral om de treden informeren, raadplegen en adviseren. Slechts twee instrumenten bevinden zich hoger op de ladder. Bij de instrumenten is het handig om een onderscheid te maken tussen welke instrumenten wel onder de verantwoordelijkheid van het college vallen en welke niet. Het college is namelijk verantwoordelijk voor het burgerpanel, de burgerjury, het CEN en de ideeënbus. Concreet betekent dit dat de uitkomsten van deze instrumenten standaard in het college worden besproken door middel van een

BBV. Hierdoor belandt de inbreng van participanten van deze instrumenten automatisch in de politieke besluitvorming. Dat kan ervoor zorgen dat er meer kans is dat de inbreng van burgers uiteindelijk ook wordt gebruikt in nieuw beleid of nieuwe plannen.

Mate van doorwerking van inbreng

In geen van de onderzochte casus is inbreng terug te vinden in (nieuw) beleid. Wel is er sprake van mogelijke toekomstige doorwerking, namelijk in de casus van het CEN en de gebiedsvisie. Aan de hand van de inbreng van het CEN is besloten om deze adviezen in 2016 verder op te pakken, al is het de vraag of dit daadwerkelijk gaat gebeuren. De adviezen van het CEN werden namelijk door de gemeente te abstract gevonden en waren niet passend om het innovatiebudget in te vullen. In de casus van de gebiedsvisie is de inbreng van participanten terug te vinden in de plannen van de gemeente voor het stadscentrum. Het is zeer waarschijnlijk dat deze plannen ook als dusdanig uitgevoerd gaan worden. Wat betreft de burgerjury zijn de uitkomsten wel in het college besproken, maar heeft dit niet geresulteerd in nieuw beleid of plannen. Medewerkers van de gemeente hebben wel enkele signalen aan andere partijen gegeven, maar de rol van de gemeente was hierbij slechts agenderen en overtuigen. Er was dus sprake van gedeeltelijke doorwerking, namelijk in de besluitvorming. In de laatste casus, het spreekuur, was er helemaal geen doorwerking. Achteraf is wel de intakeprocedure van cliënten van de afdeling Sociale Zaken veranderd, maar het is onwaarschijnlijk dat dit is gekomen door de inbreng van een bezoeker van het spreekuur. De gemeente had namelijk al plannen om deze procedure te veranderen. Concluderend kan er dus worden gesteld dat doorwerking van burgerparticipatie in gemeente Capelle aan den IJssel minimaal is.

Beleving participanten

De beleving van participanten wordt in dit onderzoek als belangrijk beschouwd voor het succes van burgerparticipatie. Er is naar voren gekomen dat participanten nauwelijks op de hoogte zijn van wat er met hun inbreng is gedaan. In drie van de vier casussen hebben zij terugkoppeling gekregen door middel van een verslag van de bijeenkomst waar zij zijn geweest. In het geval van de burgerjury en het CEN hebben deelnemers te horen gekregen wat voor vervolgacties er zijn genomen, met hierbij onderbouwing. Later heeft de gemeente echter niet laten horen welke van deze vervolgacties ook echt zijn uitgevoerd. Daardoor hebben de meeste participanten het gevoel dat er nauwelijks tot niets met hun inbreng wordt gedaan. Dit geldt niet voor alle participanten. In de casus van de gebiedsvisie hebben enkele participanten later nog contact gehad met de gemeente over het verdere verloop, maar dit komt veelal doordat deze mensen dit contact zelf opzochten. Er kan dus geconcludeerd worden dat participanten helemaal geen doorwerking zien van hun inbreng, terwijl dit in sommige casus nog wel tot op zekere hoogte het geval is.

Factoren bij doorwerking

Uit de bevindingen en de analyse zijn meerdere factoren naar voren gekomen die de mate van doorwerking beïnvloeden. De belangrijkste factor om met de inbreng van burgers aan de slag te gaan, is of een idee of advies past binnen de kaders en ideeën van de gemeente. Vaak is er sprake van financiële of wettelijke kaders, waardoor er niets met de inbreng van burgers kan worden gedaan. Zo was in de casus van de burgerjury het idee verworpen om de inkomenstoeslag in natura te verstrekken, omdat wettelijk is vastgelegd dat dit als geldbedrag moet worden uitgekeerd (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2015^e, p.3). Inbreng moet echter ook passen binnen de verwachtingen en ideeën van de gemeente. Uit interviews met medewerkers van de gemeente is naar voren gekomen dat burgerparticipatie vaak wordt ingezet om bepaalde ideeën of een bepaalde denkrichting van de gemeente te toetsen. Dit was zichtbaar in de casus van het CEN en van de gebiedsvisie. Als ideeën van burgers niet bij de denkrichting van de gemeente passen, dan worden die veelal niet overgenomen. Ook is genoemd dat het college niet goed weet wat het met inbreng moet doen waar zij het niet mee eens is. Vaak legt het ideeën dan naast zich neer.

Andere factoren die een rol spelen bij de mate van doorwerking zijn de vorm van participatie, de fase van het beleidsproces, het beleidsterrein, en het soort instrument. Allereerst is de vorm van participatie ingedeeld aan de hand van de participatieladder belangrijk. Dit is in veel wetenschappelijke literatuur al onderbouwd: vormen van participatie die zich hoger op de ladder bevinden, geven burgers meer invloed. Daardoor is er hoger op de ladder eerder sprake van doorwerking. In de casus die hoger op de participatieladder ingedeeld konden worden, namelijk onder de trede van adviseren, was er meer sprake van doorwerking. Er kan in dit onderzoek echter niet helemaal worden vastgesteld of de vorm van participatie bepalend is voor de mate van doorwerking. Er zijn namelijk geen hogere treden op de ladder onderzocht, zoals coproduceren, meebeslissen en zelf organiseren. Hierdoor kunnen er geen al te harde conclusies worden getrokken over het verschil tussen lage en hoge treden. Wel past deze conclusie bij bevindingen uit eerder onderzoek.

Wat betreft de beleidsfase, is gevonden dat als burgerparticipatie vroeg wordt ingezet, er meer ruimte is voor medewerkers van de gemeente om met de inbreng van burgers aan de slag te gaan. In de casus van dit onderzoek die in een vroege beleidsfase werden ingezet, namelijk de gebiedsvisie, was er ook meer sprake van doorwerking dan in de andere casus. Doordat de gemeente al vroeg burgers betrok, was er veel

ruimte voor hun ideeën. Deze ideeën zijn ook veelal terug te vinden in de uiteindelijke plannen. De fase van het beleidsproces is dus belangrijk voor de mate van doorwerking.

Het soort beleidsterrein speelt ook een rol bij de mate van doorwerking. Hierbij is het belangrijk of het beleidsterrein zich focust op de woon- en leefomgeving of niet. Geïnterviewde medewerkers van de gemeente noemen dat het belangrijk is om burgers vooral te betrekken op het gebied van wijkontwikkeling (Respondent B5 en B8). In dat kader wordt over coproductie gesproken als gepaste vorm van participatie. Inbreng van burgers lijkt ook serieuzer genomen te worden, omdat het over de woon- en leefomgeving van mensen gaat. De casus van de gebiedsvisie bevestigt dit. Dit was de enige onderzochte casus die zich richtte op de woon- en leefomgeving van mensen, namelijk het stadscentrum. In deze casus was er ook het meest sprake van doorwerking: veel ideeën van participanten zijn terug te vinden in de uiteindelijke plannen voor de ontwikkeling van het centrum.

Andere factoren

In het theoretisch kader zijn nog andere factoren naar voren gekomen die mogelijk invloed hebben op de mate van doorwerking, namelijk het formele karakter van instrumenten, toewijding van de gemeente, transformationeel leiderschap en kenmerken van participanten. Er is in dit onderzoek geen bewijs gevonden of deze factoren invloed hebben of er kan niet vastgesteld worden of dit zo is.

In dit onderzoek is geen aandacht besteed aan wettelijk verplichte instrumenten, zoals een Wmo-adviesraad, en niet wettelijk verplichte instrumenten. Wel is er in dit onderzoek een onderscheid gemaakt tussen instrumenten die vallen onder de verantwoordelijkheid van het college en normale instrumenten. Het enige verschil dat hiertussen is gevonden, is dat de uitkomsten van de eerste soort instrumenten standaard in het college worden besproken. Inbreng van burgers belandt dan dus automatisch in de politieke besluitvorming. Dit zegt echter niets over wat er uiteindelijk met die inbreng wordt gedaan. Wel is eerder al geschreven over de prestatie-indicatoren die de instrumenten van het college kennen. Deze indicatoren hebben wel gevolgen voor hoe deze instrumenten worden ingezet en met welk resultaat.

Wat betreft de toewijding van de gemeente en transformationeel leiderschap, wordt duidelijk dat er binnen gemeente Capelle aan den IJssel een open houding en een zekere nieuwsgierigheid is naar de inbreng van burgers. Het huidige college besteedt ook veel aandacht aan burgerparticipatie. Twee kenmerken van transformationeel leiderschap zijn ook zichtbaar, namelijk intellectuele stimulatie en inspirerende motivatie, maar dit is niet genoeg om van transformationeel leiderschap te kunnen spreken.

In plaats daarvan lijkt deze toewijding aan burgerparticipatie vooral te bepalen hoe er vorm wordt gegeven aan burgerparticipatie in Capelle aan den IJssel, wat zich uit in de vele instrumenten die er zijn in Capelle. Het zegt dus niets over wat er uiteindelijk met de inbreng van burgers wordt gedaan. Hier zijn medewerkers van de gemeente vaag over; waarschijnlijk omdat ze zich niet van tevoren aan uitkomsten willen committeren waar ze het niet mee eens zijn.

Met betrekking tot de kenmerken van participanten kan er niet vastgesteld worden hoe deze invloed hebben gehad op de mate van doorwerking. Het verschilt per casus hoe het gesteld is met de representativiteit en de kennis van participanten en elke casus kent ook weer een andere vorm van doorwerking. Daardoor kan niet vastgesteld worden wat de invloed van de kenmerken van participanten is.

Tot slot

Bij dit onderzoek is het wel belangrijk om te bedenken dat er nooit precies kan worden vastgesteld in welke mate er doorwerking is van de inbreng van burgers. Zo kan het zijn dat de gemeente zelf al bepaalde ideeën had die toevallig overeenkomen met de ideeën van burgers. Dit was het geval in de casus van de burgerjury: leden brachten het punt financiële educatie naar voren, een onderwerp waar de gemeente al langere tijd mee bezig was. Het is dan dus niet per se het geval dat acties van de gemeente na de burgerjurybijeenkomst zijn ingegeven door adviezen van de burgerjury. Dit sluit wel aan bij de conclusie dat de gemeente vooral inbreng van burgers overneemt als die overeenkomt met ideeën die de gemeente al had. Als laatste kan met betrekking tot de doorwerking niet precies worden vastgesteld hoe factoren hiervan zich tot elkaar verhouden. Er kan geen gewicht aan de factoren worden toegekend.

De conclusie van dit onderzoek dat burgerparticipatie nauwelijks doorwerking kent, komt wel overeen met ander wetenschappelijk onderzoek (Pröpper, Litjens & Weststeijn, 2006; De Graaf, 2007; Nationale ombudsman, 2009; Michels & De Graaf, 2010; Van Tatenhove, Edelenbos & Klok, 2010; Michels, 2011). Ook bevestigt dit onderzoek dat voornamelijk de factoren de vorm van participatie, de beleidsfase en het beleidsterrein belangrijk zijn voor de mate van doorwerking. Dit onderzoek heeft wel op enkele punten verschild van eerder onderzoek. Een documentenanalyse is namelijk gecombineerd met interviews, waardoor conclusies uiteindelijk beter konden worden getrokken. Daarnaast was er in dit onderzoek een combinatie van interviews met medewerkers van de gemeente met interviews met participanten. Hierdoor kon ook de beleving van participanten onderzocht worden.

Uit dit onderzoek is een factor naar voren gekomen die niet tot nauwelijks in ander onderzoek is genoemd. Deze factor is of de inbreng van burgers past bij de kaders en verwachtingen van de gemeente en lijkt bepalend te zijn of er sprake is van doorwerking. Als inbreng van burgers niet past bij ideeën van de gemeente, dan wordt het vrij snel verworpen. Ook maakt de gemeente soms gebruik van burgerparticipatie om haar eigen ideeën te toetsen. Deze twee aspecten zijn belangrijk voor de toekomst van burgerparticipatie en van de participatieve democratie. Als een gemeente burgerparticipatie wil laten slagen, dan moet het leren om ook iets met inbreng van burgers te doen waar het zelf niet achterstaat. Eigen ideeën toetsen onder burgers zou ook niet meer moeten gebeuren. Dat is namelijk niet de kern van burgerparticipatie.

Discussie

Bij een kwalitatief onderzoek wordt vaak als kritiekpunt genoemd dat het lastig is om de objectiviteit te waarborgen (Berg, 2004, p.241). De onderzoeker bepaalt immers wat relevant is voor zijn onderzoek. Door in dit onderzoek gebruik te maken van een codeerschema bij het analyseren van de interviews, is getracht de objectiviteit te bewaken. Door het codeerschema wordt duidelijk op welke punten is gelet bij het analyseren van de interviews. Op deze manier is getracht om de betrouwbaarheid van dit onderzoek te waarborgen. Met betrekking tot de validiteit geldt dat de resultaten van dit onderzoek niet gegeneraliseerd kunnen worden naar geheel Nederland. Er is immers maar onderzoek gedaan naar één gemeente. Door meerdere casus te onderzoeken in gemeente Capelle aan den IJssel is wel getracht de externe validiteit zo veel mogelijk te waarborgen. Er zijn wel enkele signalen dat de conclusies van dit onderzoek mogelijk ook voor andere gemeenten gelden. Allereerst liggen de conclusies van dit onderzoek in lijn met ander onderzoek, waardoor dit onderzoek wellicht ook voor andere gemeenten van toepassing is. Tevens zou gesteld kunnen worden dat het in andere gemeenten niet heel anders zal zijn dan in gemeente Capelle aan den IJssel.

Dit onderzoek kent ook nog enkele andere zwakke punten. Zo heeft er geen vergelijking plaats gevonden tussen wettelijk verplichte instrumenten, zoals een Wmo-adviesraad, en normale instrumenten van burgerparticipatie. In plaats daarvan is er een ander onderscheid aangebracht, namelijk tussen instrumenten van het college en andere instrumenten. Vervolgonderzoek zou wel meer aandacht kunnen geven aan de wettelijk verplichte instrumenten.

Een ander punt betreft de hogere treden op de participatieladder, zoals coproduceren en meebeslissen. Deze zijn in dit onderzoek niet onderzocht, waardoor het lastig is om vast te stellen wat het verschil is

tussen lage treden en hoge treden. Hier is wel een reden voor. Capelle aan den IJssel kent namelijk slechts twee instrumenten die zich hoger op de participatieladder bevinden, de WOP's en de website Maak Capelle. Deze instrumenten waren onmogelijk af te kaderen, omdat zij geen specifieke bijeenkomsten of specifieke uitkomsten kennen, zoals bij de burgerjury een verslag na een bijeenkomst. Daarom is besloten om deze instrumenten niet te onderzoeken. Vervolgonderzoek zou uiteraard wel meer in kunnen gaan op instrumenten die hoger op de participatieladder ingedeeld kunnen worden.

Ondanks deze tekortkomingen, komt de conclusie van dit onderzoek overeen met eerder onderzoek. Vervolgonderzoek zou zich specifiek kunnen richten op het verschil tussen wettelijk en niet wettelijk verplichte instrumenten en hogere treden van participatie. Een onderzoek naar de invloed van transformationeel leiderschap op het gebruik van burgerparticipatie zou ook interessant kunnen zijn. Transformationeel leiderschap is in dit onderzoek kort aan bod gekomen, maar dit leerstuk zou veel dieper onderzocht kunnen worden. Dit is in dit onderzoek niet gedaan, omdat transformationeel leiderschap niet is gekozen als centraal leerstuk.

Wat betreft de onderzoeksopzet zou in de toekomst een vergelijkend onderzoek tussen verschillende gemeenten uitgevoerd kunnen worden. Daardoor zouden conclusies getrokken kunnen worden over de mate van doorwerking in Nederlandse gemeenten in plaats van in slechts één gemeente. Zo wordt tot een meer algemeen beeld gekomen. Ook zou gedacht kunnen worden aan een onderzoek waarbij gebruik wordt gemaakt van kwantitatieve methoden, zoals een enquête. Het is dan wel lastiger om meer te weten te komen over de beweegredenen binnen een gemeente om met de inbreng van burgers aan de slag te gaan. Wel is het dan makkelijker om op een grote schaal respondenten te bevragen. Dit onderzoek vormt dus een mooi aangrijpingspunt voor vervolgonderzoek.

8. Literatuur

- Akkerman, T., Hajer, M. & Grin, J. (2004). The Interactive State: Democratisation from Above? *Political Studies*, 52, pp.82-95.
- Arnstein, S.R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), pp.216-224.
- Barber, B.R. (1984). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Oakland: University of California Press.
- Bekkers, V. (2007). *Beleid in beweging. Achtergronden, benaderingen, fasen en van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Beukenholdt - ter Mors, M.A., Deamen, H.H.F.M. & Schaap, L. (2002). *Participatiebevordering in het Nederlands Openbaar Bestuur, 1975-2000: Een nadere analyse van evaluaties*. Rotterdam: Centre for Local Democracy, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Berg, B.L. (2004). *Qualitative Research Methods for the Social Science*. Long Beach: California State University.
- Bronkhorst, B., Steijn, B. & Vermeeren, B. (2015). Transformational Leadership, Goal Setting, and Work Motivation: The Case of a Dutch Municipality. *Review of Public Personnel Administration*, 35(2), pp.124-145.
- Capelse Wijken. (2016). *Bestuur WijkOverlegPlatform*. Geraadpleegd op 9 maart 2016 via <http://www.capelsewijken.nl/wopcapdoelstelling.html>
- Cassel, C. & Symon, G. (1994). *Qualitative methods in organizational research, a practical guide*. Londen: Sage.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). (2016). *Bevolkingsontwikkeling; regio per maand*. Geraadpleegd op 2 mei 2016 via <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=37230ned&D1=0-2,4-5,7-8,1315,17&D2=70,145,253,291,372&D3=118-119,131-132,144-145,157-158,170-171,183184&VW=T>
- Clarke, A. & Dawson, R. (1999). *Evaluation Research: An Introduction to Principles, Methods and Practice*. Londen: Sage.
- Creighton, J.L. (2005). *The Public Participation Handbook. Making Better Decisions Through Citizen Involvement*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Dekker, P. & Van der Meer, T. (2011). Geen vertrouwen meer? In Halman, L., & Sieben, I. (red.). *Respect man! Tolerantie, solidariteit, betrokkenheid en andere moderne waarden*. Amersfoort: Celsus.
- Dekker, P. & Den Ridder, J. (2015). *Burgerperspectieven 2015/1*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Directeurenoverleg Capelse Scholen (DirCap). (2015). *Agenda DirCap 29 september 2015*. Capelle aan den IJssel: DirCap.
- (2015b). *Notulen DirCap dinsdag 29 september 2015*. Capelle aan den IJssel: DirCap.

- Edelenbos, J. (2000). *Proces in Vorm: Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming van lokale ruimtelijke projecten* (dissertatie). Utrecht: Lemma.
- Edelenbos, J., Domingo, A., Klok, P. & Van Tatenhove, J. (2006). *Burgers als beleidsadviseurs. Een vergelijkend onderzoek naar acht projecten van interactieve beleidsvorming bij drie departementen*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.
- Edelenbos, J., Klok, P. & Van Tatenhove, J. (2008). The Institutional Embedding of Interactive Policy Making. Insights from a Comparative Research Based on Eight Interactive Projects in the Netherlands. *The American Review of Public Administration*, 39(2), pp.125-148.
- Edelenbos, J. & Monnikhof, R. (red.). (1998). *Spanning in interactie. Een analyse van interactief beleid in lokale democratie*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.
- (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*. Utrecht: Lemma.
- Edwards, A. (2001). Interactieve beleidsvorming en de instituties van het lokale bestuur. In Edelenbos, J. & Monnikhof, R. (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming*. Utrecht: Lemma.
- Edwards, A. & Schaap, L. (2006). *Burgerparticipatie in Rotterdam*. Rotterdam: Centre for Local Democracy, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Elshout, S. (2012). *Public attitudes towards representative, direct and stealth democracy. Vragenlijst afgenomen in het LISS panel*. Tilburg: CentERdata.
- GeenPeil. (2016) *Wat is GeenPeil?* Geraadpleegd op 29 februari 2016 via <https://geenpeil.nl/missie/>
- Gemeente Capelle aan den IJssel. (2007). *Inspraakverordening*.
- (2007b). *Definitieve afspraken WOP*.
- (2009). *Effectief wijkgericht werken – plan van aanpak*.
- (2010). *Wat vindt u? Plan van aanpak burgerparticipatie*.
- (2011). *Verder met burgerparticipatie. Het plan van aanpak 'Wat vindt u?' in de praktijk*.
- (2012). *Evaluatie Burgerparticipatie 2012*.
- (2014). *Coalitieakkoord 2014-2018*.
- (2015). *Najaarsnota 2015*.
- (2015b). *Jaarverslag 2014*.
- (2015c). *Regeling Wmo-adviesraad 2015*.
- (2015d). *Verslag Burgerjury. 24 juni 2015*.
- (2015^e). *Besprekingsstuk 688161. Verslag Burgerjury Armoedebeleid. 15-9-2015*
- (2015f) *Analyse inventarisatie schuldpreventie bij kinderen. 9 oktober 2015*.
- (2015g). *Duurzaamheidsagenda 2015-2018. "Samen werken aan Duurzaamheid"*.
- (2015h). *Agenda CEN 31 augustus 2015 Innovatie in relatie tot Duurzaamheid*.
- (2015i). *Verslag Capels Expertise Netwerk 31 augustus 2015*.
- (2015j). *Besprekingsstuk 691643. Capels Expertise Netwerk (CEN) bijeenkomst Innovatie in relatie tot Duurzaamheid. 19-10-2015*.
- (2015k). *Gebiedsvisie Centraal Capelle. Verslagen van de bijeenkomsten*.
- (2015l). *Centrumxpeditie*.
- (2015m). *Gebiedsvisie Centraal Capelle. Aanpak Participatie en Communicatie*.
- (2016). *Denk mee over Capelle!* Geraadpleegd op 25 februari 2016 via http://www.capelleaandenijssel.nl/bestuur-en-organisatie/denk-mee-over-capelle_41077/

- (2016b). *Ik en de politiek*. Geraadpleegd op 9 maart 2016 via http://www.capelleaandenijssel.nl/e-loket/producten-en-diensten-abc_3733/product/ik-en-de-politiek_1361.html
- (2016c). *Ideeënbus*. Geraadpleegd op 9 maart 2016 via http://www.capelleaandenijssel.nl/bestuur-en-organisatie/ideeenbus_41117/
- (2016d). *Burgerjury*. Geraadpleegd op 9 maart 2016 via http://www.capelleaandenijssel.nl/bestuur-en-organisatie/burgerjury_41079/
- (2016^e). *Burgerpanel*. Geraadpleegd op 9 maart 2016 via http://www.capelleaandenijssel.nl/bestuur-en-organisatie/burgerpanel_41101/
- (2016f). *Bewonersenquête*. Geraadpleegd op 9 maart 2016 via http://www.capelleaandenijssel.nl/e-loket/producten-en-diensten-abc_3733/product/bewonersenquete_689.html
- (2016g). *Capels Expertise Netwerk (CEN)*. Geraadpleegd op 9 maart 2016 via http://www.capelleaandenijssel.nl/bestuur-en-organisatie/capels-expertise-netwerk-cen_41081/
- (2016h). *WMO-adviesraad*. Geraadpleegd op 9 maart 2016 via http://www.capelleaandenijssel.nl/zorg-en-welzijn/wmo-adviesraad_3479/
- (2016i). *Cliëntenraad Sociale Zaken*. Geraadpleegd op 9 maart 2016 via http://www.capelleaandenijssel.nl/onderwijs-en-werk/clientenraad-sociale-zaken_3769/
- (2016j). *Wijkoverlegplatform (WOP)*. Geraadpleegd op 9 maart 2016 via http://www.capelleaandenijssel.nl/wonen-verkeer-en-veiligheid/wijkoverlegplatform-wop_3615/
- (2016k). *Stel uw vraag aan wethouder Eric Faassen*. Geraadpleegd op 15 mei 2016 via http://www.capelleaandenijssel.nl/over-capelle-aan-den-ijssel/nieuws_3179/item/stel-uw-vraag-aan-wethouder-eric-faassen_23966.html
- (2016l). *College*. Geraadpleegd op 27 mei 2016 via http://www.capelleaandenijssel.nl/bestuur-en-organisatie/college_3359/
- Geul, A. (1999). Onbekend verschiet. Publieksparticipatie in de Verenigde Staten en Nederland. *Bestuurskunde*, 8(7), pp. 311-322.
- Gool, B. van (2008), 'Waarom beleidsparticipatie door "gewone" burgers meestal faalt: een reconstructie van de oorzaken van participatieve verdamping'. *Res Publica*, 50(3), 247-274.
- Graaf, De, L. (2007). *Gedragen beleid. Een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht*. Delft: Eburon.
- Hague, R. & Harrop, M. (2004). *Comparative Government and Politics*. Oxford: Palgrave Macmillian.
- Hendriks, F. & Tops, P.W. (2001). Interactieve beleidsvorming en betekenisgeving. Interpretaties van een pluriforme praktijk. *Beleid en Maatschappij*, 28(2).
- Hendriks, F., Van Ostaaijen, J., Van der Krieken, K. & Keijzers, M. (2013). *Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur 2013*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Hendriks, F., Van der Krieken, K., Van Zuydam, S. & Roelands, M. (2016). *Legimiteitsmonitor Democratisch Bestuur 2015*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

- Herweijer, M. & Pröpper, I.M.A.M. (2008). Burgers in het beleidsproces. In Hoogerwerf, A. & Herweijer, M. (red.). *Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap*. Deventer: Kluwer.
- Hibbing, J.R. & Theiss-Morse, E. (2002). *Stealth democracy: Americans' beliefs about how government should work*. Cambridge/New York: Cambridge University Press.
- Hoogerwerf, A. (1985). *Overheidsbeleid*. Alphen aan den Rijn: Samson.
- Hoogerwerf, A. & Herwijer, M. (2003). *Overheidsbeleid*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Houwelingen, P. van, Boele, A. & Dekker, P. (2014). *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Innovatiekoffer. (2016). *Proeftuin*. Geraadpleegd op 2 mei 2016 via <http://www.innovatiekoffer.nl/instrumenten/proeftuin/>
- Irvin, R.A. & Stansbury, J. (2004) Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort? *Public Administration Review*, 64(1), pp.55-65.
- King, C.S., Feltey, K.M. & Susel, B. (1998). The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration. *Public Administration Review* 58(4), pp.317-326.
- Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (1999). De politieke en de interactieve besluitvorming; van institutionele spelbreker naar spelbepaler. *Beleidswetenschap*, 13(1), pp.26-68.
- Koppenjan, J., Kars, M. & Van der Voort, H. (2007). Verticale politiek in horizontale beleidsnetwerken: kaderstelling als koppelingsarrangement. *Beleid en Maatschappij*, 24(4), pp.210-225.
- Krippendorff, K. (2004). *Content Analysis: An Introduction to Its Methodology*. London: Sage.
- Lowndes, N. (1995). Citizenship and urban politics, in D. Judge, G. Stoker and H. Wolman (eds). *Theories of Urban Politics*, London: Sage, pp. 160-181.
- Maak Capelle. (2016). *Over Maak Capelle*. Geraadpleegd op 9 maart 2016 via <http://www.maakcapelle.nl/information.php?view=InformationOverview>
- Michels, A. (2011). Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy? *International Review of Administrative Sciences*, 77(2), pp.275-293.
- Michels, A. & De Graaf, L. (2010). Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy. *Local Government Studies*, 36(4), pp.477-491.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Ministerie van BZK). (2013). *Bestuur in Samenhang. De bestuurlijke organisatie in Nederland*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Movisie. (2016). *Wat is cliëntenparticipatie?* Geraadpleegd op 22 maart 2016 via <https://www.movisie.nl/artikel/wat-cli%C3%ABntenparticipatie>
- Nationale ombudsman. (2009). *'We gooien het de inspraak in'*. Een onderzoek naar de uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie. Den Haag: De Nationale ombudsman.
- (2014). *Participatiewijzer. Tien spelregels voor behoorlijk omgaan met inbreng en inspraak van burgers*. Den Haag: De Nationale ombudsman.
- NOS. (2016a). *Grimmig anti-asielzoekersprotest in Heesch*. Geraadpleegd op 29 februari 2016 via <http://nos.nl/artikel/2081270-grimmig-anti-asielzoekersprotest-in-heesch.html>
- (2016b). *Grimmige azc-protesten leidden ook elders tot schrappen opvang*. Geraadpleegd op 29 februari 2016 via <http://nos.nl/artikel/2084758-grimmige-azc-protesten-leidden-ook-elders-tot-schrappen-opvang.html>

- Onderwijsplatform. (2015). *Agenda Onderwijsplatform 30 september 2015*. Capelle aan den IJssel: Onderwijsplatform.
- (2015b). *Verlagg bijeenkomst Onderwijsplatform PO Capelle aan den IJssel op 30 september 2015*. Capelle aan den IJssel: Onderwijsplatform.
- Patton, M.Q. (1987). *How to Use Qualitative Methods in Evaluation*. London: SAGE Publications.
- Pierson, P. (1993). When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change. *World Politics*, 45, pp.595-628.
- Pröpper, I, Litjens, B. & Weststeijn, E. (2006). *Wanneer Werkt Participatie? Een onderzoek bij de gemeenten Dordrecht en Leiden naar de effectiviteit van burgerparticipatie en inspraak*. Vught: Partners+Pröpper.
- Provincie Overijssel. (2008). Effectieve vormen van burgerparticipatie? Een onderzoek naar innovatie van burgerparticipatie in Overijssel.
- Rein, M. & Schön, D. (1993). Reframing Policy Discourse. In Fischer, F. & Forrester, J. (ed.). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham / London: Duke University Press.
- Rekenkamer Capelle aan den IJssel. (2010). *Eindrapportage Samen de Wijk in. Een leeronderzoek naar het wijkgericht werken in Capelle aan den IJssel*. Capelle aan den IJssel: Rekenkamer Capelle aan den IJssel.
- (2013). *WOP's: Signalement Wijkoverlegplatforms in Capelle aan den IJssel*. Capelle aan den IJssel: Rekenkamer Capelle aan den IJssel.
- Rekenkamer Zaanstad. (2010). *Burgerparticipatie in Zaanstad*. Zaanstad: Rekenkamer Zaanstad.
- Rijksoverheid. (2016). *Gemeenten*. Geraadpleegd op 27 mei 2016 via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten>
- Sabatier, P.A. & Weible, C.M. (2014). *The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications*. Theories of the Policy process. Westview Press.
- SCP (Sociaal Cultureel Planbureau). (2014). *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- (2015). *Meer democratie, minder politiek? Een studie van de publieke opinie in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- (2016). *Niet buiten de burger rekenen! Over randvoorwaarden voor burgerbetrokkenheid in het nieuwe omgevingsbestel*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Sociale Zaken. (2015). *Spreekuur wethouder Faassen in 2015 in verband met invoering Participatiewet*. Capelle aan den IJssel: gemeente Capelle aan den IJssel, afdeling Sociale Zaken.
- Swanborn, P.G. (2010). *Case study research: what, why and how?* London: SAGE publications Ltd.
- Thomas, J.C. (1990). Public Involvement in Public Management: Adapting and Testing a Borrowed Theory. *Public Administration Review*, 50(4), pp.435-45.
- (1995). *Public Participation in Public Decisions: New Skills and Strategies for Public Managers*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Thomassen, J., Van Ham, C. & Andeweg, R. (2014). *Wankele democratie. Heeft de democratie haar beste tijd gehad?* Amsterdam: Bert Bakker/Prometheus.
- Tops, P.W. (1998). Gemeentelijk beleid en 'coproductie'. In: Korsten, A.F.A. & Tops, P.W. *Lokaal bestuur in Nederland. Inleiding in de gemeentekunde*. Alphen aan den Rijn: Samson.
- Tweede Kamer. (2002). *Kamerstuk 27 751: Wet dualisering gemeentebestuur*.
- Van Diest Montage. (2006). *Gemeentehuis Capelle aan den IJssel*. Geraadpleegd op 12 juli 2016 via <http://www.vandiestmontage.nl/Projecten/Gemeenten%20en%20Overheid/Gemeentehuis%20Capelle%20aan%20den%20IJssel>

- Van Eijk, C. (2013). Growing Acces to Local Decision-Making? Explaining Variation among Dutch Municipalities in the Institutional Measures to Promote Citizen Participation. *Journal of Urban Affairs*, 36(2), pp.256-275.
- Van Tatenhove, J., Edelenbos, J. & Klok, P. (2010). Power and Interactive Policy-Making: A Comparative Study of Power and Influence in 8 Interactive Projects in the Netherlands. *Public Administration Review*, 3(88), pp.609-626.
- Van Wart, M. (2012). *Leadership in Public Organizations*. Armonk: M.E. Sharpe.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2006). *Wil tot verschil. Gemeenten in 2015*.
- Yang, K. & Panday, S.K. (2011). Further Dissecting the Black Box of Citizen Participation: When Does Citizen Involvement Lead to Good outcomes? *Public Administration Review*, 71(6),pp.880-892.
- Weiss, R.S. (1994). *Learning from Strangers: The Art and Method of Qualitative Interview Studies*. New York: The Free Press.

9. Bijlagen

Bijlage 1: Soorten burgerparticipatie in Capelle aan den IJssel

Op de site van gemeente Capelle aan den IJssel is gezocht op de volgende termen: “burgerparticipatie”, “inspraak”, “bewonersavond”, “bewonersbijeenkomst” en “coproductie”. Op basis hiervan is een lijst opgesteld van wat voor instrumenten van burgerparticipatie Capelle aan den IJssel zoal kent. Vervolgens is binnen de gemeentelijke organisatie gevraagd of deze lijst compleet was. Dit heeft tot enkele aanvullingen geleid, met als resultaat de volgende lijst:

- Spreekuren van wethouders.
- Kinderconferentie.
- Capelse Jeugdraad.
- Kindercollege.
- Bewonersbijeenkomsten, bewonersavonden of insprekavonden.
- Buurtpreventieteams.
- Portieksheriffs.
- Buurtmoeders.
- Powerwomen.
- Politiekids.
- Burgerjury.
- Burgerpanel.
- Referendum.
- Ideeënbus.
- Burgerinitiatief.
- Inspreken vergadering.
- Wijkwethouderschap.
- Capels Expertise Netwerk (CEN).
- Wmo-adviesraad
- Cliëntenraad Sociale Zaken
- WOP's
- Website Maak Capelle

Bijlage 2: codeerschema's

Op basis van het theoretisch kader zijn codeerschema's opgesteld. Hieronder is het codeerschema te vinden dat gebruikt is bij het analyseren van documenten. Het codeerschema voor de interviews is te vinden in de speciale interviewbijlage.

Codeerschema inhoudsanalyse

Categorie	Code	Subcode
Doorwerking	1.0	<ul style="list-style-type: none">- Niet zichtbaar in besluitvorming (1.1)- Niet zichtbaar in beleid (1.2)- Wel zichtbaar in besluitvorming (1.3)- Wel zichtbaar in beleid (1.4)
Vorm participatie	2.0	<ul style="list-style-type: none">- Informeren (2.1)- Raadplegen (2.2)- Adviseren (2.3)- Coproduceren / samenwerken (2.4)- Meebeslissen (2.5)- Zelf organiseren (2.6)
Formele karakter participatie	3.0	<ul style="list-style-type: none">- Wettelijk verplicht (3.1)- Wettelijk niet verplicht (3.2)
Fase beleidsproces	4.0	<ul style="list-style-type: none">- Agendering (4.1)- Voorbereiding (4.2)- Bepaling (4.3)- Invoering en uitvoering (4.4)- Evaluatie (4.5)- Terugkoppeling (4.6)
Beleidssterrein	5.0	<ul style="list-style-type: none">- Focus op woon- en leefomgeving (5.1)- Geen focus op woon- en leefomgeving (5.2)- Veel kennis nodig (5.3)- Gemiddelde kennis nodig (5.4)- Weinig kennis nodig (5.5)