

Participatie in praktijk

Een analyse van burgerparticipatie in vier Zeeuwse gemeenten

Afstudeerscriptie in het kader van de

Opleiding Bestuurskunde

Erasmus Universiteit Rotterdam

L.F. Kuijs (325524) – finus@xs4all.nl

Eerste lezer/begeleider: Dr. H.H.F.M. Daemen

Tweede lezer: Prof. Dr. J. Edelenbos

“Burgerparticipatie is geen probleem op het moment dat het in je voor- of achtertuin gebeurt. Dan is iedereen betrokken.” Bestuurder.

In liefdevolle herinnering opgedragen aan mijn moeder

Thineke Kuijs – Andela

11-12-1935 Djokjakarta | 6-12-2010 Vlissingen

Inhoudsopgave

Inleiding.....	7
Onderzoeksdoel.....	9
Onderzoeksvraag.....	9
Onderzoeksopzet.....	9
Onderzoeksmethodiek.....	9
Hoofdstuk 1. Introductie van de vier gemeenten.....	11
1.1 Middelburg.....	11
1.2 Vlissingen.....	11
1.3 Goes.....	11
1.4 Terneuzen.....	11
1.5 Samenvattend.....	12
Hoofdstuk 2. Theoretisch kader.....	13
2.1 Democratie en participatie.....	13
2.1.1 Representatieve democratie.....	13
2.1.2 Participatieve democratie.....	13
2.1.3 Deliberatieve democratie.....	17
2.1.4 Participatie en de beleidscyclus.....	17
2.1.5 Bezwaren van participatie.....	19
2.1.6 Conclusie democratie en participatie.....	20
2.2 Procesmanagement en normenkader.....	21
2.2.1 Procesmanagement.....	21
2.2.2 Normenkader.....	23
2.2.3 Verschil tussen projectmanagement en procesmanagement.....	24
2.2.4 Relevantie procesmanagement en normenkader voor dit onderzoek.....	24
Hoofdstuk 3. Theoretisch model en operationalisering.....	25
3.1 Theoretisch model.....	25

3.2 Operationalisering en deelvragen	26
3.2.1 Visie op participatie.....	26
3.2.2 Inrichting en management van het participatieproces.....	26
3.2.3 Procesresultaten.....	27
3.2.4 Inbedding in het representatieve kader.....	27
3.2.5 Verantwoording.....	27
3.3 Waarderingskader	28
Hoofdstuk 4. De participatiepraktijk van de vier Zeeuwse gemeenten.....	35
4.1 Invoering Wmo	35
4.1.1 Algemeen kader Wmo.....	35
4.1.2 Verordening Wmo	36
4.2 Participatiepraktijk Middelburg.....	37
4.2.1 Algemeen participatiebeleid	37
4.2.2 Burgerparticipatie voor en na de evaluatie Wmo.....	38
4.2.3 Herstructurering Stromenwijk / deelproject Brede School.....	46
4.2.4 Analyse van de participatiepraktijk in Middelburg	55
4.2.5 Conclusies voor Middelburg	57
4.3 Participatiepraktijk Vlissingen	59
4.3.1 Algemeen participatiebeleid	59
4.3.2 Burgerparticipatie voor en na de evaluatie Wmo.....	60
4.3.3 Herstructurering Oost-Souburg.....	66
4.3.4 Analyse van de participatiepraktijk in Vlissingen	73
4.3.5 Conclusies voor Vlissingen.....	75
4.4 Participatiepraktijk Goes	77
4.4.1 Algemeen participatiebeleid	77
4.4.2 Burgerparticipatie voor en na de evaluatie Wmo.....	77
4.4.3 Herstructurering Goes-West	83

4.4.3.1 Local Board Goes-West (vanuit Afdeling Samenleving)	83
4.4.3.2 Herstructurering Goes-West (vanuit Afdeling Ruimte)	85
4.4.4 Analyse van de participatiepraktijk in Goes	93
4.4.5 Conclusies voor Goes.....	96
4.5 Participatiepraktijk Terneuzen	97
4.5.1 Algemeen participatiebeleid	97
4.5.2 Burgerparticipatie voor en na de evaluatie Wmo	98
4.5.3 Project Herstructurering Binnenstad	105
4.5.4 Analyse van de participatiepraktijk in Terneuzen	109
4.5.5 Conclusies voor Terneuzen.....	111
4.6 Analyse overeenkomsten en verschillen tussen gemeenten	113
4.6.1 Wmo	113
4.6.2 Herstructurering.....	114
4.6.3 Visie	115
4.6.4 Inrichting van het proces.....	115
4.6.5 Procesresultaat.....	116
4.6.6 Rol en relatie gemeenteraad.....	116
4.6.7 Verantwoording.....	117
4.7 Conclusie uit de analyse	117
Hoofdstuk 5. Beantwoording van de deelvragen en onderzoeksvraag	119
Hoofdstuk 6. Conclusies en aanbevelingen.....	123
6.1 Conclusies.....	123
6.2 Aanbevelingen.....	123
Woord van dank	125
Literatuurlijst	127

“Welbegrepen eigenbelang is een motivator, maar dat is ook heel legitiem. Als je hogere doelen nastreeft moet je misschien lid van een politieke partij worden.” Raadsgriffier.

Inleiding

Als fractieassistent in één van de raadsfracties van de gemeenteraad in Middelburg heb ik een aantal vormen van participatie van dichtbij meegemaakt. Er zijn burgers en belangengroepen die inspreken tijdens fractie- en commissievergaderingen, er is een referendum gehouden over de locatie voor de bouw van een nieuw theater, er is een actiegroep die tracht de gekozen locatie te verhinderen, er zijn wijktafels, verkeerswerkgroepen, klankbordgroepen, wijkschouwen en wijkbeheergroepen, kortom: er wordt geparticipeerd. Zo op het eerste oog lijkt er dan ook niks aan de hand.

Toch schuurt er iets. Er is een hoop cynisme over de politiek in het algemeen en over politici in het bijzonder, verkiezingen kunnen rekenen op een steeds lagere opkomst en partijen aan weerszijden van het politieke spectrum, alsmede lokale partijen lijken steeds meer aantrekkingskracht te verwerven ten koste van de traditionele middenpartijen. De kloof (al is het beter om te spreken van afstand) tussen burgers en bestuur lijkt aanwezig en groeiende. Met de term ‘kloof’ wordt doorgaans een gebrek aan vertrouwen aangeduid.

Om te beginnen is de vraag gerechtvaardigd of er sprake is van een kloof en zo ja, tussen wie deze dan bestaat. Een gezonde kloof tussen burgers en bestuur wordt gezien als een teken van een goed functionerende democratie, waarin kiezers niet alles wat gekozenen voorstellen, zonder meer accepteren. Volksvertegenwoordigers moeten vrij van last en ruggespraak besluiten kunnen nemen, ook als deze ingaan tegen de wens van de meerderheid van het volk. Er zijn bestuurskundigen (waaronder Zijderveld, 2007; Frissen, 2009 en Aerts, 2009) die daarom stellen dat de afstand tussen kiezers en gekozenen niet groot genoeg kan zijn. De neiging tot meer interactie en actie (doen wat de burger vraagt, simpele oplossingen voor complexe problemen formuleren) zorgt voor een averechts effect van hooggespannen verwachtingen die niet waargemaakt kunnen worden (Schrijver, 2008). Ook het gevaar van cliëntelisme ligt op de loer.

Bovens en Wille (2008, 2009) hebben in hun onderzoeken aangetoond dat langjarige metingen geen blijvende daling, maar ‘slechts’ een dip in het vertrouwen in zowel de democratie, als in de politiek en politieke instituties laten zien. Een daling van het vertrouwen loopt vaak parallel met een daling van het consumentenvertrouwen. Zij stellen dan ook dat afnemend vertrouwen van conjuncturele aard is en veelal te maken heeft met de staat van de economie. Bijvoorbeeld de ‘Paarse periode’ vertoont een piek in het vertrouwen van burgers in de politiek. Toeval (want het ging Nederland toen economisch erg voor de wind) of niet: de puinhopen van Paars vielen in termen van vertrouwen nogal mee.

In een mondiale economie is de invloed van een regering op het totale economische gebeuren echter marginaal. Op gemeentelijk niveau is dat nihil en dat werpt de vraag op of er instrumenten zijn waarmee op lokaal niveau het vertrouwen in de politieke besluitvorming vergroot kan worden. Eén van die instrumenten lijkt burgerparticipatie te zijn. Dit leidde bij mij in eerste instantie tot een onderzoeksidee in de lijn van: “Burgerparticipatie leidt tot het herstel van vertrouwen”. Uit bestudering van de literatuur (o.a. Bovens en Wille, 2008, 2009) kwam echter naar voren dat dit lineaire verband niet te leggen valt.

Toch bleef het onderwerp mij boeien, niet in de laatste plaats omdat ik vanuit de praktijk steeds meer het gevoel krijg dat overheden niet over de kennis en de middelen beschikken die nodig zijn om antwoorden te formuleren op steeds complexer wordende vraagstukken. In mijn optiek is de hulp van burgers, markt en andere belanghebbenden in toenemende mate nodig. De inbreng en uitruil van meerdere belangen en zienswijzen moet zorgen voor gedragen oplossingen. Dat proces van participatie moet dan echter wel goed georganiseerd zijn, omdat het anders contraproductief kan uitpakken. Als vervolgens de uitvoering van besluiten goed verloopt en er verantwoording wordt afgelegd voor het eindresultaat, zou er iets van herstel van vertrouwen in de lokale politiek mogelijk moeten zijn.

Dit riep bij mij de vraag op hoe de vier grootste Zeeuwse gemeenten omgaan met het proces van participatie. Hoe hebben zij dit proces georganiseerd, wat heeft de praktijk hen geleerd en wat hebben ze bereikt?

Onderzoeksdoel

Met dit onderzoek wil ik inzichtelijk maken hoe de vier grootste Zeeuwse gemeentes in theorie het participatieproces hebben georganiseerd en hoe zij daar in de praktijk mee omgaan. De aanname daarbij is dat een beleidsmatig ingericht proces, inclusief afgelegde verantwoording voor de gemaakte keuzen, leidt tot een positieve ervaring bij de participanten, wat vervolgens leidt tot positieve effecten in de vorm van meer betrokkenheid en een groter gevoel van politieke effectiviteit, meer draagvlak voor besluiten, minder cynisme en uiteindelijk meer vertrouwen in de politiek en politici.

Het doel is niet om de vier gemeenten de maat te nemen, maar (indien mogelijk) vooral om in vergelijkende zin aanbevelingen te doen waarmee ze hun participatieprocessen kunnen verbeteren.

Onderzoeksvraag

Op welke wijze hebben de vier grootste Zeeuwse gemeenten hun participatieproces georganiseerd, hoe gaan zij daar in de praktijk mee om en zijn daarin verbeteringen mogelijk?

Onderzoeksopzet

In hoofdstuk 1 geef ik een beschrijving van de vier Zeeuwse gemeenten waar ik mijn onderzoek heb verricht. Het theoretisch kader staat beschreven in hoofdstuk twee. Voor mijn onderzoek maak ik gebruik van verschillende theoretische inzichten met betrekking tot de verschillende vormen van democratie en participatie en de inrichting van het proces. Hoofdstuk 3 bestaat uit het theoretisch model, de wijze van operationaliseren en de deelvragen die ik formuleer. Ik heb hiervoor een waarderingskader gemaakt om de casus op een gelijke wijze te kunnen beoordelen. Het vierde hoofdstuk geeft een beschrijving van de wijze waarop de vier gemeenten hun processen hebben georganiseerd en hoe hun praktijk eruit ziet. Per gemeenten analyseer ik twee praktijkvoorbeelden aan de hand van het waarderingskader. Daarvoor maak ik gebruik van mijn documentenanalyse en verschillende interviews. Om enigszins vergelijkbare casus te hebben heb ik ervoor gekozen om per gemeente een herinrichtingsproject en de implementatie van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) te onderzoeken. Het slothoofdstuk bestaat uit bevindingen, conclusies en aanbevelingen.

Onderzoeksmethodiek

Het voordeel van een onderzoek naar burgerparticipatie is dat er een gigantische hoeveelheid materiaal voorhanden is. Dat is tevens het grootste nadeel, want vele bijdragen zijn relevant, wat erg

veel tijd kost om te selecteren, te lezen en te verwerken. Het onderzoek pretendeert geen metaoverzicht van alle voorhanden zijnde literatuur te zijn, maar uiteindelijk zijn er veel bronnen die worden aangehaald.

Voor het opzetten van het theoretisch kader heb ik deskresearch verricht. Het toetsen van het theoretisch model heb ik verricht aan de hand van mijn waarderingskader en een analyse van de verschillende participatievoorbeelden en individuele interviews. Daarbij heb ik niet alleen gekeken naar het proces vanuit de optiek van de overheid, maar ook vanuit de beleving van participanten. Deze narratieve analyse gaat uit van verhalen zoals participanten die voor zichzelf hebben begrepen en overbrengen (Fischer, 2003 in Van der Bol en Arend, 2007). Naast deze narratieve analyse heb ik tevens een documentenanalyse verricht op basis van beleidsstukken en verslagen van twee participatieprocessen per gemeente.

Ik heb mijn veldonderzoek verdeeld in twee fasen. In de eerste fase heb ik betrokkenen vanuit de gemeente en participanten geïnterviewd. De 1 op 1 interviews zijn bedoeld om inzicht te krijgen in de praktijk van burgerparticipatie. Ik heb getracht vast te stellen welk beleid daaraan ten grondslag ligt, hoe het proces is vormgegeven en uiteindelijk is ervaren door de deelnemers.

De tweede fase bestaat uit de analyse van de verschillende verhalen en de procesdocumenten. Op basis van de documenten en de interviews heb ik conclusies getrokken kom ik tot aanbevelingen, waarmee de onderzoeksvraag wordt beantwoord.

De triangulatie van onderzoeksgegevens vergroot de betrouwbaarheid van de gedane uitspraken, aangezien de bronnen elkaar aanvullen en tevens dienen als 'controlemiddel'. Wat ontbreekt is een grootschaliger kwantitatief onderzoek. Dit kan worden gelezen als een voorstel voor een vervolgonderzoek. Toch durf ik te stellen dat de interviews en de acht praktijkvoorbeelden een betrouwbaar en valide beeld geven van de participatiepraktijk in de vier onderzochte Zeeuwse gemeenten.

Hoofdstuk 1. Introductie van de vier gemeenten

In deze introductie kijk ik naar enkele statistische gegevens, alsmede de samenstelling van het college en de omvang van de raad¹. Dat heb ik gedaan om te kijken of er sprake is van vergelijkbare gemeenten.

1.1 Middelburg

De gemeente Middelburg bestaat uit de kernen Arnemuiden, Middelburg en Nieuw- en Sint Joosland. Het gebiedsoppervlak is ruim 53 km². Middelburg heeft 48.000 inwoners. Er zijn 29 raadszetels verdeeld over negen partijen. Het college bestaat uit PvdA, CDA, Lokale Partij Middelburg en VVD.

1.2 Vlissingen

De gemeente Vlissingen heeft een oppervlakte van bijna 345 km². Dit wordt voor een groot deel ingenomen door het haven- en industriegebied Vlissingen-Oost, dat deels in de gemeente Vlissingen en deels in de gemeente Borsele ligt. Dit havengebied is in omvang het derde havengebied in Nederland. In Vlissingen wonen circa 44.600 inwoners in de kernen Oost-Souburg, Ritthem en Vlissingen. Het college wordt gevormd door CDA, Lokale Partij Vlissingen, PvdA en VVD. De 27 raadszetels zijn verdeeld over tien partijen.

1.3 Goes

De gemeente Goes bestaat uit de plaatsen 's Heer Arendskerke, 's Heer Hendrikskinderen, Goes, Kattendijke, Kloetinge, Wilhelminadorp en Wolphaartsdijk. Er wonen 36.600 mensen op ruim 102 km². De raad kent 8 partijen die samen 25 zetels verdelen. Het college bestaat uit een coalitie tussen CDA, PvdA en VVD.

1.4 Terneuzen

Terneuzen is qua inwonersaantal de grootste Zeeuwse gemeente met ongeveer 54.800 inwoners. Er zijn 31 raadszetels te verdelen. Het college bestaat uit CDA, PvdA en TOP/Gemeentebelangen. De raad kent negen raadsfracties. De gemeente Terneuzen wordt gevormd door de plaatsen Axel, Biervliet, Hoek, Koewacht, Overslag, Philippine, Sas van Gent, Sluiskil, Spui, Terneuzen, Westdorpe, Zaamslag en Zuiddorpe.

¹ Bron: website Overheid.nl, geraadpleegd op 19 oktober 2010 om 15.40 uur.

1.5 Samenvattend

	Middelburg	Vlissingen	Goes	Terneuzen
Aantal inwoners	48.000 (middelgroot)	44.600 (middelgroot)	36.600 (klein)	54.800 (middelgroot)
Samenstelling college	PvdA, CDA, Lokale Partij Middelburg, VVD	CDA, Lokale Partij Vlissingen, PvdA, VVD	CDA, PvdA, VVD	CDA, PvdA, TOP/Gemeentebelangen
Samenstelling raad - landelijke partijen	PvdA, CDA, VVD, GroenLinks, SGP, CU, D66	CDA, PvdA, VVD, SP, GroenLinks, D66, CU	CDA, PvdA, VVD, SP, SGP/CU, GroenLinks, D66	CDA, PvdA, VVD, CU, SGP, GroenLinks, D66, SP
Samenstelling raad - lokale partijen	Lokale Partij Middelburg, Duurzaam Rood	Lokale Partij Vlissingen, Partij Souburg Ritthem, Progressief Ondernemend Vlissingen		TOP/Gemeentebelangen
Formeel beleid vastgelegd?	Nee	Ja, alleen voor college	Ja, in communicatienota	Ja
Inspraak en burgerinitiatief op website?	Ja/ja	Ja/ja	Nee/nee	Nee/ja

Uit de gegevens blijkt dat het inwoneraantal varieert tussen de 37.000 en 55.000 inwoners. Het zetelaantal ligt tussen de 25 en 31 zetels. CDA en PvdA zijn in alle colleges vertegenwoordigd, de VVD in drie van de vier. Dat laatste geldt ook voor lokale partijen, al mag duidelijk zijn dat het per gemeente verschilt welke partij deel uitmaakt van het college. Opvallend is dat in Goes geen lokale partij in de raad vertegenwoordigd is. Ondanks deze verschillen is er mijns inziens sprake van redelijk vergelijkbare (politieke) situaties.

Hoofdstuk 2. Theoretisch kader

2.1 Democratie en participatie

Held (2006:5) maakt in zijn boek over de verschillende modellen van democratie een onderscheid tussen klassieke- en moderne vormen. Vanuit de oudheid (klassieke democratieën: Grieken, Romeinen) ontstaan twee stromingen: de liberale en de republikeinse. Daarnaast ontwikkelt de directe democratie zich. Vanaf de twintigste eeuw komen de moderne visies op democratie tot ontwikkeling waaronder de participatieve- en de deliberatieve democratie.

2.1.1 Representatieve democratie

Via verkiezingen wordt de macht door de Nederlandse staatsburgers aan hun vertegenwoordigers in het parlement, provincie-, waterschaps- en gemeentebestuur overgedragen. Daarmee is Nederland een representatieve democratie (Van der Heijden en Schrijver, 2002). Een kenmerk van representatie is dat deze er niet volledig in slaagt om de afstand tussen burgers en volksvertegenwoordigers te overbruggen en dan met name met de massa (Daemen en Thomassen, 1993). Zeker in een land als Nederland, waar in de praktijk alleen bij coalitie geregeerd kan worden en er derhalve uitruil plaatsvindt van standpunten en belangen, is dat het geval. In tegenstelling tot wat populistten vaak stellen houdt representatie niet in dat de gekozene uitsluitend de belangen behartigt van de eigen kiezers. Integendeel, representatie staat voor een afweging van belangen, los van last en ruggespraak met de achterban. Het model kent dan ook zwakten: het staat niet borg voor volkomen representatie van voorkeuren van burgers, het is niet in staat om de communicatieve kloof met de kiezers te overbruggen en kiezers zijn doorgaans slecht geïnformeerd en nauwelijks betrokken bij de publieke zaak (Daemen, 2000). De representatieve democratie verkeert daarom volgens sommigen in een crisis (In 't Veld, Krauwel), waardoor de legitimiteit van de besluitvorming onder druk staat. Dat betreft zowel de inputzijde (kwaliteit van de representatie), als de outputzijde (wijze van verantwoording afleggen voor gemaakte keuzen). Een andere bron van legitimiteit concentreert zich op het proces (de throughput legitimiteit), waarbij burgers en andere belanghebbenden in een vroegtijdig stadium hun inbreng kunnen leveren. Daarvoor bieden onderstaande vernieuwingen op de representatieve democratie wellicht goede handvatten.

2.1.2 Participatieve democratie

Participatieve democratie is een vorm van directe democratie (Edelenbos en Klijn, 2006). Het is geen vervanging van de representatieve democratie, maar vult deze aan. Het stelt organisaties en individuen in staat om een actieve bijdrage te leveren in alle fasen van het beleidproces.

Tot midden jaren zestig van de vorige eeuw was Nederland een verzuilde samenleving. Binnen iedere zuil speelde zich het volledige sociale leven van een lid af, inclusief het politieke. Tussen leden van de zuilen was nauwelijks contact, met uitzondering van de politieke elite, die regelmatig bijeen kwam en zo het land bestuurde. Lijphart noemt dit de pacificatiedemocratie of consensusdemocratie (in Krouwel, 2004:242). Vanaf de jaren zestig werden de vrijheid en gelijkheid van individuen ter discussie gesteld en begon het proces van het loskomen van het individu van de vaste sociale verbanden, de zogenaamde onthiërarchisering (Van Gunsteren en Andeweg, 1994) of ontzuiling.

Onthiërarchisering houdt in dat het minder vanzelfsprekend is dat het mandaat dat kiezers geven automatisch en onverkort voor alle politieke kwesties wordt verleend en dat burgers zich niet automatisch kunnen vinden in de besluitvorming door politici (Tops, 2007). Er worden vraagtekens geplaatst bij de representativiteit en legitimiteit. De vraag is of dit noopt tot herbezinning op de rol van de volksvertegenwoordiging en die van de politieke partijen (Van der Heijden et al., 2002:11,22-23). Dat sluit aan bij de ideeën van Dryzek en Manin (in Hajer, 2002:72,73), die stellen dat het beeld van de instituties (representatie, stemmen, primaat van de politiek) dat wij hebben over wat de essentie van democratie is, eigenlijk een sociale constructie is van een specifieke, historisch gegroeide vorm van democratisch bestuur. Het niet aanpassen van deze structuur aan de complexiteit van de hedendaagse problematiek zorgt dan voor een democratisch deficit.

Zowel vanuit het perspectief van de burger, als van de overheid is deze situatie dus niet houdbaar. De burger is gemiddeld steeds hoger opgeleid en meer geëmancipeerd en wil vaker dan eens in de vier jaar invloed uitoefenen op de politieke besluitvorming. Het toegenomen individualisme zorgt ervoor dat zij dit niet via de geijkte politieke kanalen doen, maar op tijden en wijzen die hen het beste uitkomt. Burgers zijn betrokken bij hun (directe) leefomgeving en participeren al zullen zij dat zelf niet altijd als zodanig voelen en benoemen. Verder hebben zij de beschikking over een grote hoeveelheid (mondiale) informatie, wat overigens niet inhoudt dat ze ook per definitie beter geïnformeerd zijn.

De overheid ziet zich geconfronteerd met een steeds complexer wordende werkelijkheid. Dat zorgt voor onvoorspelbaarheid en een tussentijdse behoefte aan herziening van steun voor het gevoerde beleid. Overheden beschikken niet langer over alle benodigde middelen om oplossingen aan te reiken. Bezuinigingen op de overheid zullen die tendens alleen maar versterken. Daardoor is zij in toenemende mate afhankelijk geworden van (supra)nationale overheidsinstellingen, de markt en individuele of groepen burgers. Zij laat bepaalde van oudsher tot de overheid behorende taken aan anderen over, om slechts een faciliterende rol te vervullen. Deze afhankelijkheid maakt coproductie van beleid steeds noodzakelijker. Zij moeten hun machtsbasis delen met andere partijen. Dat de

overheid daarbij rekening moet houden met een gefragmenteerd belangenpalet is evident. Dat maakt haar taak niet bepaald eenvoudiger, maar biedt wel kansen om nieuwe verbindingen aan te gaan met burgers en bedrijven, zodat alle belangen ook daadwerkelijk meegenomen en gewogen worden. In de Gemeentewet (artikel 170, lid 1c) staat dat de burgemeester toeziet op 'de kwaliteit van procedures op het vlak van burgerparticipatie'. Omdat participatie naast de representatieve democratie moet functioneren is het van belang om zowel intern als extern afspraken te maken hoe daar mee om te gaan.

Een hulpmiddel daarbij zijn de participatieladders van Edelenbos et al. (2006a) en Pröpper, Litjens en Weststeijn (2006). Deze zijn gecombineerd tot één model, waarbij de vormen staan vermeld in oplopende invloed van de participant en inhoudelijke openheid. Ik gebruik deze indeling, omdat is gebleken dat de onderzochte gemeenten de participatieladder als basis voor hun (al dan niet geformaliseerde) participatiebeleid hebben genomen. Ik maak onderscheid tussen formele en informele participatie, waarbij het verschil is dat formele vormen van participatie wettelijk of in een gemeentelijke verordening zijn vastgelegd.

Inpraak is als instrument in de jaren 80 geïntroduceerd en is vaak wettelijk verplicht, met name waar het gaat om ingrepen in de ruimtelijke sfeer, maar bijvoorbeeld ook bij de introductie van de Wmo. In de negentiger jaren is interactieve beleidsvorming als participatievorm in gebruik gekomen, waarbij de rol van de burger vooral een adviserende was. In opkomst is het informele burgerinitiatief, waarbij de overheid mee mag doen (meebetalen, faciliteren) als burgers daar voordeel in zien. Er is dan eerder sprake van overheidsparticipatie dan burgerparticipatie (Van der Steen en Twist, 2008). Het formele burgerinitiatief is geïntroduceerd bij de dualisering van het monistisch stelsel in 2002. Dualisering zou het primaat van de raad moeten versterken, waarbij de vertegenwoordigende rol (inputfase) en de controlerende rol (outputfase) van belang zijn. De vraag wat 'de burger' wenst en hoe de uitvoering daaraan uiteindelijk tegemoet komt, staat daarin centraal. De praktijk toont echter aan dat de raad als vertegenwoordigend orgaan weinig tot geen gebruik maakt van burgerparticipatie instrumenten om de wens van de burger helder te krijgen. Daarmee ontzegt het zichzelf een controle-instrumentarium, waarmee gekeken kan worden of resultaten ook aansluiten op die wens. Als er al geconsulteerd wordt, vindt dat met name plaats binnen de eigen kring van partijleden en binnen de kaders van de (landelijke) politieke visie. Of en hoe er geparticipeerd kan worden is daarmee sterk afhankelijk gemaakt van de (partij)visie op representatie (Denters, De Groot en Klok, 2008:64). Aangezien het actieve ledenaantal van partijen afkalft, is de vraag in hoeverre er nog sprake is van 'een wezenlijke vertegenwoordiging der burgerij' (Thorbecke, 2000:48). Het is met name het college dat in de procesfase gebruik maakt van burgerparticipatie.

Participatiemodel (Edelenbos) / Fase participatieladder / Bestuursstijl (Pröpper)	Rol van de burger	Rol van het bestuur	
Geen participatie Participant wordt niet betrokken Gesloten autoritaire stijl	Geen	Voert zelfstandig beleid en verschaft geen informatie	
Geen participatie Informereren Open autoritaire stijl	Doelgroep van onderzoek / voorlichting, liever geen input	Voert zelfstandig beleid en verschaft hierover informatie	
Indirecte participatie (stemrecht, petitierecht, inspraak) Raadplegen Consultatieve stijl	Geconsulteerde gesprekspartner	Bepaalt beleid en geeft de mogelijkheid tot inspraak (zonder consequenties) achteraf, als het beleidsconcept gereed is voor definitieve besluitvorming	Formele participatie
Interactieve beleidsvorming (initiatief ligt bij overheid) Adviseren Participatieve stijl	Adviseur	Bepaalt beleid, staat open voor alternatieven in een vroege fase van het beleidsproces, er is ruimte om beleid aan te passen aan wensen participanten	Informele participatie
Interactieve beleidsvorming (initiatief ligt bij overheid) Coproducteren Delegerende stijl	Medebeslisser binnen randvoorwaarden, beleid bestuur hoeft niet centraal te staan, inbreng van participanten in een vroegtijdig stadium, ruimte voor aanpassingen	Besluit over het beleid na toetsing aan randvoorwaarden	
Burgerinitiatief Coproducteren Samenwerkende stijl	Samenwerkingspartner op gelijkwaardige basis	Bestuur werkt en besluit op basis van gelijkwaardigheid met participant(en) samen	
Burgerinitiatief Meebeslissen Faciliterende stijl	Initiatiefnemer	Ondersteuning bij beleidsvorming door participanten	Formele participatie

Bron: Edelenbos et al. (2006a:21) in combinatie met Pröpper et al. (2006).

2.1.3 Deliberatieve democratie

Deliberatieve democratie staat op zichzelf en is in mijn optiek geen ‘model’ of ‘vorm’ zoals andere modellen in het boek van Held dat wel zijn. Het is een wijze van werken waarin het publieke debat van vrije en gelijke burgers centraal staat en het hart vormt van legitieme politieke besluitvorming (Bohman, 1998 in Held, 2006:237). Deliberatieve democratie streeft naar open communicatie en overbrugging van morele conflicten (Akkerman, 2004a:294) en heeft ten doel de kwaliteit van de democratie te bevorderen, middels debat op grond van kennis en feiten, het gebruik van rede en het nastreven van de waarheid. Het gaat hierbij om het versterken van de aard en vorm van politieke participatie en niet louter en alleen om het vergroten daarvan. Voorbeelden zijn burgerfora en –panels (Schrijver, 2008). Het is een reactie op de representatieve democratie waarin strijd (middels debat), populistisch leiderschap, mediocratie en het nastreven van persoonlijk gewin en ambitie centraal (zouden) staan. Het doel van deliberatieve democratie is om middels debat te komen tot een standpunt dat bestand is tegen maatschappelijke kritiek. Alleen die standpunten zouden legitimiteit kunnen claimen. Dit houdt in dat het deliberatieve proces uitgaat van gelijke kansen om standpunten te uiten en dat er debat plaatsvindt over het ‘gewicht’ per standpunt (Munnichs, 2000:123). Hierbij wordt uitgegaan van een leerproces dat ervoor zorgt dat afwijkende standpunten convergeren tot een gezamenlijk standpunt, wat zou moeten leiden tot betere besluitvorming.

Alle relevante zienswijzen en belangen moeten in het deliberatieve proces zijn meegenomen. Het deliberatieve model vereist een zekere handelingsvrijheid van politici, die haaks staat op directe verantwoordingsmechanismen of gebonden mandaat. Het veronderstelt een zekere mate van vertrouwen (Akkerman, 2004b:29). Het deliberatieve karakter zit verweven door het gehele participatieve proces, waarmee in alle fasen legitimiteit wordt verschaft. Boedeltje en Cornips (2004a) betogen dat deliberatie bijdraagt aan democratische legitimiteit als voldaan wordt aan twee voorwaarden: redelijkheid en competentie. Voorafgaand moet de overheid duidelijk maken welke grenzen er zijn aan de participatie en hoe verschillende standpunten gewogen zullen worden. Tijdens het proces zal de overheid de burger als vertrekpunt van het beleid moeten nemen en na afloop verantwoordt de overheid zich voor het vastgestelde beleid met als kaders de afspraken die vooraf gemaakt zijn: het concept van responsief bestuur (Pröpper et al., 2006).

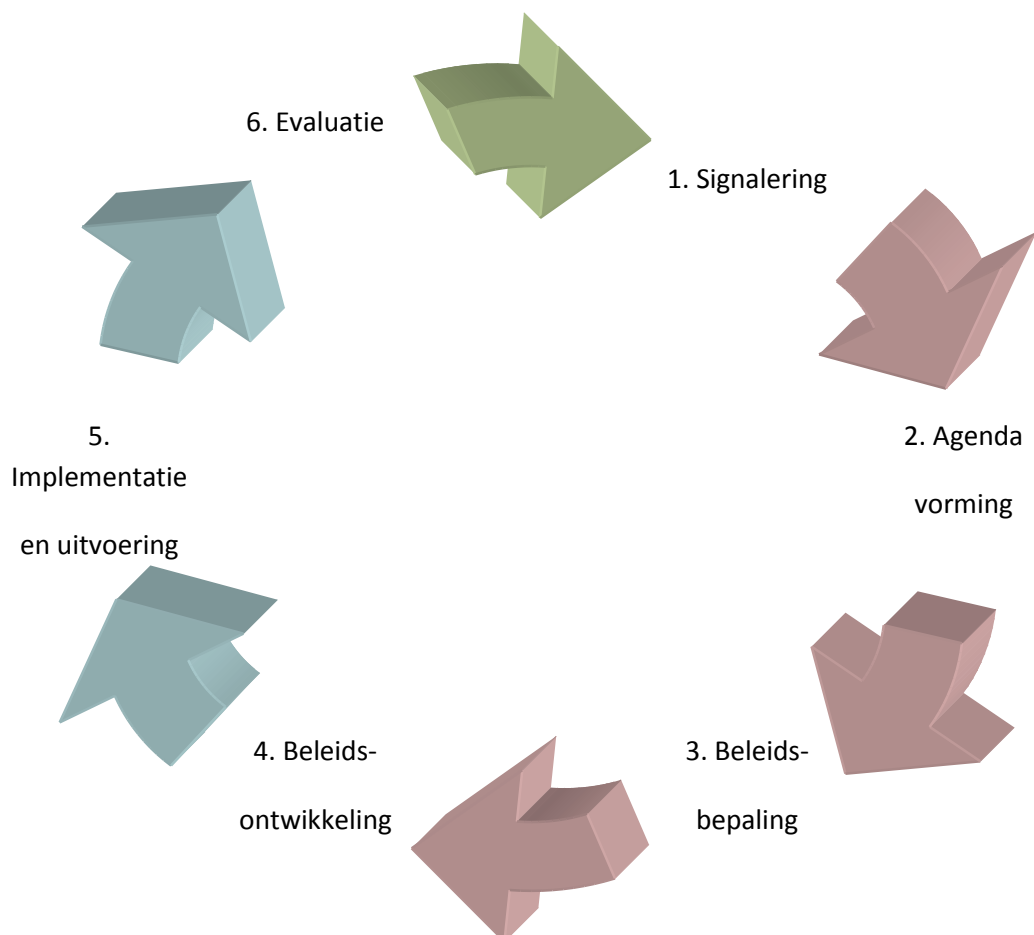
2.1.4 Participatie en de beleidscyclus

Eerder gaf ik aan dat er bestuurskundigen zijn die stellen dat de representatieve democratie in crisis is. Politici worden weliswaar gelegitimeerd door verkiezingen, maar het model is niet in staat om volkomen representatie van alle voorkeuren uit te drukken en het partijstelsel kent een steeds smallere actieve ledenbasis. Hierdoor staat de legitimiteit van de besluiten die worden genomen

onder druk. Participatie in de verschillende fasen van de beleidscyclus zou die legitimiteit kunnen verschaffen, mits er goede afspraken worden gemaakt.

In een duaal stelsel draagt de raad verantwoordelijkheid voor signalering, agendavorming, beleidsbepaling (inputfase) en evaluatie (outputfase). De eerste drie stappen zijn kaderstellend (Dolron, 2009), maar evengoed vertegenwoordigend in mijn optiek. De laatste stap heeft betrekking op de controlerende taak en de verantwoording die college en raad zouden moeten afleggen over de gemaakte keuzen, afgezet tegen de kaders die gesteld zijn.

Tussen de inputfase en de outputfase bevindt zich de procesfase, waarin het primaat ligt bij het college. In deze fase kunnen burgers betrokken worden bij de ontwikkeling en soms de uitvoering van beleid.



Visuele voorstelling van de beleidscyclus (naar: Dolron, 2009)

Edwards en Schaap bevelen in hun onderzoek naar burgerparticipatie in Rotterdam (2006) aan om de rol van de gemeenteraad bij grote stedelijke projecten te versterken. Contacten met burgers worden vaak onderhouden door ambtenaren of leden van het college. De raad komt dan pas in beeld als er een formeel besluit moet worden genomen of als het procesresultaat mankementen vertoont. Zij pleiten ervoor om de raad vooraf duidelijke algemene kaders te laten formuleren. Zonder die kaders wordt het namelijk lastig communiceren met ambtenaren en burgers over de mogelijkheden en grenzen van participatie. Ook zou de raad in specifieke gevallen proceskaders voor burgerparticipatie mee kunnen geven. Tot slot zou de raad gedurende het proces vinger aan de pols moeten houden. De raad zou zich, kortom, kunnen positioneren als kritische bewaker van het participatieproces. Niet gelijke kansen om te participeren staat daarbij voorop, maar het zeker stellen dat de participatie voor iedereen gelijk is (Boedeltje et al., 2004a:13). Dat vergt overigens wel enige reflectie over de eigen positie. Naarmate meer (uitvoering van) beleid tot stand komt in een directe relatie tussen burgers enerzijds en het college en ambtelijke apparaat anderzijds, dient de raad meer afstand te nemen. Dit sluit goed aan op het huidige tijdsgewricht waarin burgers meer zelf willen (be)sturen. Het zou tevens een adequate invulling kunnen zijn van de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol van de raad.

Burgerparticipatie wordt gezien als iets positiefs, omdat het zorgt voor een gevoel van politieke effectiviteit, betrokkenheid bij collectieve problemen en een goed geïnformeerde burgerij die in staat is om het gemeenschappelijk belang na te streven. In die hoedanigheid wordt participatie gezien als een waarde op zich, waarmee de burger kan werken aan zelfverwezenlijking. Dat is niet alleen idealisme, maar vooral welbegrepen eigenbelang. Het veronderstelt dat burgers kunnen besturen, maar ook bestuurd kunnen worden. Deze invulling van burgerschap is nodig om complexe problemen het hoofd te kunnen bieden (Tops, 2007).

2.1.5 Bezwaren van participatie

Waar gelegenheid wordt geboden om te participeren, krijgen participanten de beschikking over meer kennis, wat kan leiden tot een grotere hindermacht en een onbedoelde bevordering van de ongelijkheid tussen participanten en niet-participanten. Waar geparticipeerd wordt, worden tevens diegenen die om welke reden dan ook niet meedoen, uitgesloten van beïnvloeding van de uitkomsten van het beleidsproces: de participatieparadox (De Bruin et al. 2002:142 in Helleman, 2005:24). Doorgaans is het dan ook geen aselechte groep die deelneemt, waardoor vraagtekens geplaatst kunnen worden bij de representativiteit.

Er zijn ook bezwaren te noemen tegen de versterkte invloed van (groepen) burgers op het openbaar bestuur. Allereerst erodeert het de rol van de gekozen volksvertegenwoordigers. Ook particularisme,

ofwel het primair behartigen van eigenbelangen (zie ook NIMBY, NIVEA), kan een probleem vormen. Daarnaast dreigt oligarchievorming: het invloed uitoefenen door een beperkte groep. Eenmaal in die positie zal deze groep haar macht trachten te behouden, ook al kan de relatieve betekenis van de groep afgenomen zijn. Dit kan leiden tot een traag en moeizaam proces, met een mogelijk zwak eindresultaat.

Er zit tevens een spanningsveld tussen de participatieve- en representatieve democratie. Dit speelt als na een participatief proces het bedachte beleid sneuvelt in de uiteindelijke besluitvorming door de volksvertegenwoordiging (Hajer, 2002:75,76). Het is dus van belang om hierover vooraf afspraken te maken. Andersom kan echter ook: dat representatieve organen achteraf een participatief besluit bekrachtigen, terwijl het proces de kenmerken van particularisme of oligarchievorming heeft. Dit versterkt de eerder genoemde participatieparadox.

Fishkin (1991, in Held, 2006:234,235) signaleert echter dat er een massale desinteresse is, hoewel steeds meer mensen in staat zijn om te participeren. Daarbij komt dat deze ongeïnteresseerde, niet betrokken massa aanzienlijke macht uitoefent. Hoe omgegaan moet worden met de standpunten van mensen die niet zelf willen participeren is een issue. Tegelijkertijd is onmogelijk om iedere burger bij ieder beleidsplan persoonlijk te betrekken (Held, 2006:211; Constant in Cliteur, 2002:40).

2.1.6 Conclusie democratie en participatie

Participatie kan worden gezien als een oplossing voor het middelendeficit en afnemende legitimiteit van besluiten van de representatieve democratie. De beleidscyclus en de participatieladder zijn daarin bruikbare hulpmiddelen. Wie er participeren is van belang (participatieparadox). Het managen van verwachtingen speelt daarbij een belangrijke rol. Burgers kunnen in alle fasen van de beleidscyclus legitimiteit verschaffen aan de besluitvorming. Met name het deliberatieve aspect van participatie is daarbij van belang. In mijn onderzoek zal ik kijken naar zaken als nabijheid (raakt het onderwerp mensen), aansluiting (sluit de gekozen vorm aan op de participatiebehoefte van partijen), de mate van invloed (is er ruimte om beleid nog aan te passen), het stellen van kaders en het afleggen van verantwoording.

2.2 Procesmanagement en normenkader

Door verlies aan betekenis van territoriale schaal, de opkomst van de risicomaatschappij en het doorzetten van de netwerksamenleving, zien overheden zich steeds meer genoodzaakt om samen te werken met anderen, omdat zij niet meer in staat zijn om zelfstandig antwoorden te verschaffen op de complexe problemen. Het verticale sturingsmechanisme, gebaseerd op formeel gezag maakt plaats voor horizontale sturing in niet-hiërarchische relaties (Hajer, 2002; De Meere en Boonstra, 2006). Dat vergt begeleiding in de vorm van procesmanagement.

2.2.1 Procesmanagement

Edelenbos et al. (2006) hebben onderzoek verricht naar interactieve processen en de wijze waarop de betrokkenheid van belanghebbenden door de overheid gemanaged wordt. Hiervoor zijn zes cases vergeleken op drie dimensies: de aard en organisatie van de participatie (procesontwerp), de manier waarop het procesmanagement is ingericht en de relatie met formele democratische instituties. Uit hun onderzoek blijkt dat de hoge verwachtingen niet altijd waargemaakt worden. De conclusies die Edelenbos et al. hebben getrokken uit de zes cases zijn:

- Een grotere input van een grote variatie aan participanten levert een grotere variëteit aan ideeën op, wat het proces verrijkt, maar geen garantie is voor een goede uitkomst.
- De belangrijkste voorwaarde voor een goede uitkomst is goed procesmanagement.
- Participatie wordt (meer en beter) gewaardeerd door participanten naarmate zij (meer) echte resultaten zien aan het einde van het proces.
- Het is beter om geen participatie te organiseren dan slechte participatie.

Edelenbos et al. definiëren interactieve governance als een manier om beleid te formuleren, waarbij de overheid [proactief] haar burgers, het maatschappelijk middenveld, het bedrijfsleven en andere belanghebbenden in de beginfase van het beleidsproces betreft. Het netwerkperspectief staat hierbij centraal en er wordt getracht om de nadelen van het traditionele besluitvormingsproces (het gebruik van vetomacht, het continu veranderen van de probleemdefinitie, de fixatie op oplossingen, het voorkomen van ‘arme’ oplossingen gebaseerd op een enkelvoudige rationaliteit en een gebrek aan democratische legitimiteit) te voorkomen. Edelenbos et al. hebben indicatoren ontworpen die beoordeeld moeten worden op een vijfpunts Likertschaal².

² Deze ziet er als volgt uit: -- (erg laag); - (laag); +/- (gemiddeld); + (hoog) en ++ (erg hoog).

Processtap	Indicator
Procesontwerp	De aanwezigheid van een formeel document.
	Het aantal aspecten dat hierin is gereguleerd.
Procesmanagement	De aanwezigheid van een procesmanager.
	Werd het procesontwerp strikt gevolgd, of werd er ruimte gemaakt voor adapties om het proces beter te laten verlopen (blauwdruk / verbeterd / adaptief – in oplopende volgorde van waardering).
	Hoe actief was de procesmanager.
Dimensies van participatie <i>(zie ook: tabel pagina 16)</i>	Reikwijdte (de mate waarin iedere burger in staat wordt gesteld om te participeren in alle fasen van het participatieproces): hoe worden burgers uitgenodigd en op de hoogte gehouden? Is gelinkt aan de variatie van de uitkomsten.
	Diepte (de mate waarin burgers de mogelijkheid hebben om het eindresultaat van het interactieve proces te bepalen): informeren, consulteren, adviseren, coproductie en codecisie. Is gelinkt aan de tevredenheid over het eindresultaat en de mate van invloed die men hierop heeft kunnen uitoefenen.
Relatie met de representatieve democratie	Initiatie (Wie heeft het proces geïnitieerd? Zijn de politieke bestuurders geïnformeerd en geconsulteerd over het initiatief van een interactief proces?)
	Bevestiging (Hebben de politieke bestuurders een rol gespeeld in de bevestiging van het procesontwerp? Is dit door de volksvertegenwoordiging bekrachtigd middels een formeel besluit?)
	Feedback (Is er coördinatie en feedback tussen het interactieve proces en de representatieve arena, zodat de procesresultaten makkelijk geïmplementeerd kunnen worden en ‘harde verbindingen’ aan het einde uit kunnen blijven?)
Rol van de volksvertegenwoordiging	Aanwezigheid (altijd / vaak; zo nu en dan; enkele keer of nooit).
	Aard (passief – toehoorder / informatiehaler; neutraal – vragensteller / informatiebrenger; actief).

Bron: Edelenbos et al.(2006)

Tevredenheid van actoren en verrijking³ van het besluit(vormingsproces) staan daarin centraal, waarbij tevredenheid werd gemeten aan het einde van het proces (outputlegitimiteit) en verrijking

³ Aantal actoren, oplossing voor zoveel mogelijk problemen / belangen van actoren en impact – mate waarin de bijdrage van actoren weerklinkt in het eindresultaat.

werd afgemeten aan het aantal ideeën dat tijdens het proces werden bedacht en de doorwerking daarvan in het eindresultaat (proceslegitimititeit). Indien agenda's van verschillende belanghebbenden in openheid en op basis van gelijkwaardigheid beter op elkaar kunnen worden afgestemd, zal die tevredenheid toenemen. Anders wordt management van verwachtingen belangrijker (Edwards et al., 2006:43).

2.2.2 Normenkader

Een andere manier van beoordeling van het proces is het 'Normenkader participatieve infrastructuur' van Partners + Pröpper. De normen die daarin gesteld worden vormen een fundamentele voorwaarde voor adequate participatie (Pröpper et al, 2006:3). Het normenkader bestaat uit vijf punten:

1. Een adequate **infrastructuur**, bestaande uit een gemeentelijk gedragen visie en methodiek voor participatie.
2. Een **procesarchitectuur**, bestaande uit een verantwoordelijke procesmanager, helder verwachtingsmanagement en inbedding van procesresultaten in het representatieve kader door zowel het bestuur als de politiek.

De indicatoren van Edelenbos et al. (2006) op pagina 20 sluiten hierop goed aan en zijn een praktische invulling voor de vraagstelling.

3. De aanwezigheid van de juiste **persoonlijke houding en vaardigheden** bij verantwoordelijke ambtenaren.
4. De aanwezigheid van voldoende burgers die bereid en in staat zijn om te participeren: de **participatiegraad van de samenleving**.
5. De aanwezigheid van **voldoende resultaten** uit voorgaande processen, te onderscheiden naar:

- *Responsief bestuur* (open houding, luisterend vermogen, deliberatief vermogen om verantwoording af te leggen)
- *Tevredenheid van participanten*
- *Realisatie van procesdoelen*

2.2.3 Verschil tussen projectmanagement en procesmanagement

Zowel Edelenbos als Pröpper hebben het over proces en niet over project. Binnen de casus die ik onderzocht heb waren ambtenaren vaak aangesteld als projectmanager. Het voert in het kader van deze scriptie te ver om hier al te diep op in te gaan, maar er zijn verschillen tussen een project en een proces en derhalve ook in de aanpak daarvan.

Een projectaanpak leent zich per definitie wanneer de omgevingsfactoren beheersbaar zijn en er een vastgesteld einddoel is (in dit geval door de overheid vastgelegd). Dat einddoel dient binnen beperkte kosten en tijd gerealiseerd te worden met behulp van hulpbronnen als tijd, geld en kennis (Heurter, 2007:60). De omgeving waarin de overheid opereert is echter niet statisch, maar vaak dynamisch en complex, met veel actoren en derhalve veel belangen die met elkaar verenigd moeten worden. In die situaties past een procesaanpak beter. Van belang daarbij is dat er procesafspraken worden gemaakt, waarbij niet de inhoud (hoewel belangrijk) centraal staat, maar de manier waarop consensus wordt bereikt over de probleemdefinitie en de oplossingsrichting. Er moet ruimte zijn om zoveel mogelijk belangen in het eindresultaat een plaats te geven, waarbij zoveel mogelijk openheid wordt betracht.

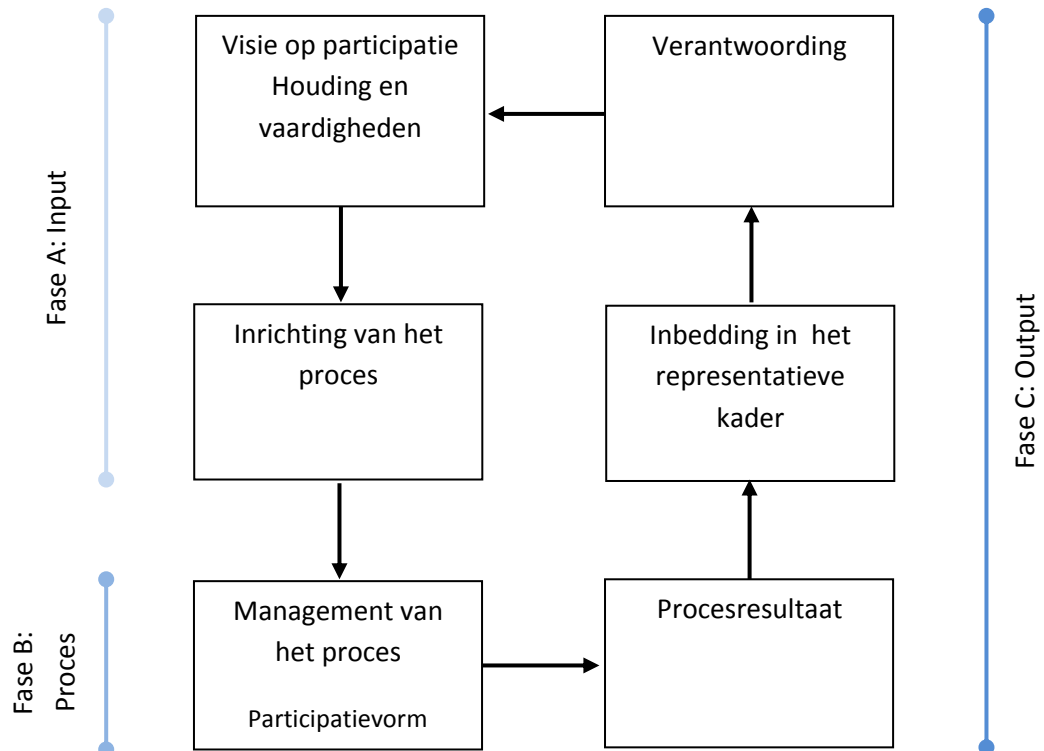
2.2.4 Relevantie procesmanagement en normenkader voor dit onderzoek

Het managen van het proces is de belangrijkste succesfactor voor het toepassen van participatie. Er moet actief sturing worden gegeven aan participatieprocessen, waarbij verwachttingsmanagement een grote rol speelt. Iemand zal de rol van procesmanager op zich moeten nemen. De indicatoren die Edelenbos heeft opgesteld en het normenkader van Pröpper bieden handvatten hoe een adequaat participatieproces er idealiter uit dient zien. Voor mijn onderzoek zal ik de aanwezigheid van deze indicatoren trachten te achterhalen.

Tot zover het theoretisch kader. In het volgende hoofdstuk presenteer ik de opbrengst van het theoretisch kader in een beredeneerd theoretisch model voor mijn onderzoek.

Hoofdstuk 3. Theoretisch model en operationalisering

3.1 Theoretisch model



In mijn theoretisch model onderscheid ik drie fasen. In de inputfase zijn de visie op participatie (vanuit het beleid en vanuit de praktijk) en de houding en vaardigheden bepalend voor de keuze van de inrichting van het proces (de aanwezigheid van een procesmanager, het in kaart brengen van alle belangen en belanghebbenden en het stellen van procesdoelen). Op basis van de vorm van participatie is in de procesfase procesmanagement nodig en het managen van verwachtingen. Dat zal in de outputfase uiteindelijk leiden tot een procesresultaat (in termen van reikwijdte en diepte van de inbreng, tevredenheid over het proces en het resultaat en de realisatie van de procesdoelen) dat ingebed moet worden in het representatieve kader. Hierbij kijk ik naar de rol van en de relatie met de volksvertegenwoordiging. Tot slot kijk ik of er verantwoording wordt afgelegd voor de gemaakte keuzen.

3.2 Operationalisering en deelvragen

In deze paragraaf maak ik duidelijk hoe ik de kernbegrippen in mijn onderzoek waarneembaar wil maken. Dat doe ik aan de hand van mijn theoretisch model en de deelvragen. Ik heb hierbij gebruik gemaakt van de theorie over bestuurskundig onderzoek die aangereikt wordt door Van Thiel (2007).

De onderzoeksvraag gaat over de wijze waarop burgerparticipatie in de vier Zeeuwse gemeenten is georganiseerd en hoe zij daarmee omgaan. Op basis van mijn bevindingen kijk ik vervolgens of daarin verbeteringen mogelijk zijn. Van belang is dus om te kijken hoe de processen zijn ingericht en welke visie daaraan ten grondslag ligt. Hieruit zijn de volgende twee deelvragen te formuleren:

3.2.1 Visie op participatie

Deelvraag 1: Welke visie heeft het bestuur / de gemeenteraad / het ambtelijk apparaat / de burgerparticipatie op participatie?

De variabele in deze vraag is de 'visie op participatie'. Aangezien meerdere partijen bij het proces betrokken zijn (bestuurders, ambtenaren, de gemeenteraad en burgers) kan er sprake zijn van meerdere visies. Die visies kunnen inzichtelijk worden gemaakt door te kijken naar:

- de aanwezigheid van **beleidskaders** waarbinnen geparticipeerd kan worden
- de **houding en vaardigheden** van betrokkenen

3.2.2 Inrichting en management van het participatieproces

Deelvraag 2: Hoe zijn de participatieprocessen ingericht en gemanaged?

In deze vraag staat de 'inrichting van het proces' voorop. Hierbij let ik op de volgende indicatoren:

- de aanwezigheid van een **procesmanager/procesmanagement**
- het in kaart brengen van **belangen en belanghebbenden**
- de impliciete of expliciete (geformuleerde) **procesdoel(en)**
- het (on)bewust toepassen van **verwachtingsmanagement**
- de **diepte van de inbreng / de rol** van participanten

Vervolgens is het van belang om te kijken wat de praktijk concreet oplevert, hoe de inbedding in het representatieve kader is en hoe er verantwoording wordt afgelegd. Dit leidt tot de volgende drie deelvragen:

3.2.3 Procesresultaten

Deelvraag 3: Wat is het resultaat van de inspanningen van participanten geweest?

De variabele in deze vraag is ‘het procesresultaat’. Daarbij komen de volgende elementen aan bod:

- de **reikwijdte van de inbreng** van participanten
- de **tevredenheid** van participanten **over hun procesdeelname**
- de **tevredenheid** van participanten **over het behaalde procesresultaat**
- de **realisatie van de procesdoelen**

3.2.4 Inbedding in het representatieve kader

Deelvraag 4: Wat was de rol van en de relatie met de representatieve democratie?

Deze vraag heeft twee variabelen: ‘de rol van de gemeenteraad’ en ‘de relatie met de gemeenteraad’. Om de rol en de relatie vast te stellen kijk ik naar twee indicatoren:

- de **handelingen van raadsleden** in alle fasen van het proces
- de **verbinding van het procesresultaat** met de representatieve arena

3.2.5 Verantwoording

Deelvraag 5: Hoe legt het bestuur / de gemeenteraad verantwoording af voor de gemaakte keuze(n)?

De variabele in deze vraag is ‘het afleggen van verantwoording’. Ik wil kijken of dit aanwezig is door vast te stellen of en zo ja, op welke wijze er daadwerkelijk terugkoppeling met participanten heeft plaatsgevonden. De indicator die dat aangeeft is:

- een vorm van **formele feedback** van de besluitvorming aan participanten

3.3 Waarderingskader

Om een vergelijking tussen de verschillende casus te maken, moeten de indicatoren enigszins objectief meetbaar worden gemaakt. Ik heb dit mijn waarderingskader genoemd. Per indicator heb ik waarden op een vijfpunts Likertschaal bedacht.

Gemeente xxx – Casus xxx		
Deelvraag	Indicatoren	Bevindingen en score
Visie op participatie	Aanwezigheid beleidskader(s)	<p>Beleid is wettelijk verankerd of vastgelegd in een verordening en per situatie staan alle aspecten nauwkeurig beschreven. (++)</p> <p>Beleid is wettelijk verankerd of vastgelegd in een verordening, maar er staan geen aspecten nauwkeurig beschreven. (+)</p> <p>Er is een beleidsplan burgerparticipatie, waarin alle aspecten nauwkeurig beschreven staan. (+/-)</p> <p>Verschillende vormen van participatie staan beschreven, maar er is geen coherent geheel. (-)</p> <p>Er is geen beleid. (--)</p>
	<p>Houding en vaardigheden*</p> <p>* responsief bestuur:</p> <ul style="list-style-type: none"> - open houding - luisterend vermogen - deliberatief vermogen om verantwoording af te leggen 	<p>Er is een positieve grondhouding m.b.t. burgerparticipatie en betrokkenen beschikken over de juiste vaardigheden die nodig zijn voor een goed procesverloop. (++)</p> <p>Er is een positieve grondhouding, maar betrokkenen beschikken (nog) niet in voldoende mate over de juiste vaardigheden. (+)</p>

	<p>Procesdoelen en verwachtingsmanagement</p>	<p>Alle belangen/belanghebbenden zijn bij de start in beeld en worden via representatie in het proces betrokken. (+)</p> <p>Niet alle belangen/belanghebbenden zijn bij de start in beeld, maar worden gaandeweg rechtstreeks in het proces betrokken. (+/-)</p> <p>Niet alle belangen/belanghebbenden zijn bij de start in beeld, maar worden gaandeweg via representatie in het proces betrokken. (-)</p> <p>Niet alle belangen/belanghebbenden zijn in beeld en worden gaandeweg ook niet meer in het proces betrokken. (--)</p> <p>Procesdoelen zijn vooraf geformuleerd en met belanghebbenden gecommuniceerd, waardoor alle participanten weten wat er van ze wordt verwacht en daarnaar handelen. (++)</p> <p>Procesdoelen zijn vooraf geformuleerd en met belanghebbenden gecommuniceerd, waardoor alle participanten weten wat er van ze wordt verwacht, maar ze handelen daar niet naar. (+)</p> <p>Procesdoelen zijn vooraf geformuleerd maar niet met belanghebbenden gecommuniceerd, ondanks dat handelen ze daar naar. (+/-)</p> <p>Procesdoelen zijn vooraf geformuleerd maar niet met belanghebbenden gecommuniceerd, die daar dan ook niet</p>
--	---	---

	<p>Diepte inbreng / Rol van de burger</p>	<p>naar handelen. (-)</p> <p>Er zijn geen procesdoelen geformuleerd. (--)</p> <p>Burger is initiatiefnemer, de overheid faciliteert (codicisie). (++)</p> <p>Burgers en overheid werken samen op gelijkwaardige basis (coproductie). (+)</p> <p>Overheid stelt randvoorwaarden, burgers worden vroegtijdig betrokken en nemen besluiten binnen randvoorwaarden (coproductie). (+/-)</p> <p>Overheid bepaalt het beleid, er is ruimte voor aanpassingen door advies burgers (advisering). (-)</p> <p>Overheid besluit en consulteert achteraf de burgers via inspraak (consultatie). (--)</p>
<p>Procesresultaat</p>	<p>Reikwijdte inbreng</p>	<p>Burgers worden in de inputfase, procesfase en outputfase van de beleidscyclus betrokken, waardoor er een sterke variatie van uitkomsten zichtbaar is. (++)</p> <p>Burgers worden in de inputfase, procesfase en outputfase van de beleidscyclus betrokken, maar er is geen sterke variatie van uitkomsten zichtbaar. (+)</p> <p>Burgers worden niet in alle fasen van de beleidscyclus betrokken, maar er is toch een sterke variatie van uitkomsten zichtbaar (+/-)</p> <p>Burgers worden niet in alle fasen van de</p>

	<p>Tevredenheid deelname</p> <p>Tevredenheid resultaat</p> <p>Realisatie procesdoelen</p>	<p>beleidscyclus betrokken en er is geen sterke variatie van uitkomsten zichtbaar. (-)</p> <p>Burgers worden niet bij het proces betrokken. (--)</p> <p>Participanten zijn zeer tevreden over hun deelname aan het proces. (++)</p> <p>Participanten zijn enigszins tevreden over hun deelname aan het proces. (+)</p> <p>Participanten zijn noch tevreden, noch ontevreden over hun deelname aan het proces. (+/-)</p> <p>Participanten zijn enigszins ontevreden over hun deelname aan het proces. (-)</p> <p>Participanten zijn zeer ontevreden over hun deelname aan het proces. (--)</p> <p>Participanten zijn zeer tevreden over het procesresultaat. (++)</p> <p>Participanten zijn enigszins tevreden over het procesresultaat. (+)</p> <p>Participanten zijn noch tevreden, noch ontevreden over het procesresultaat. (+/-)</p> <p>Participanten zijn enigszins ontevreden over het procesresultaat. (-)</p> <p>Participanten zijn zeer ontevreden over het procesresultaat. (--)</p> <p>Procesdoelen zijn volledig behaald. (++)</p> <p>Procesdoelen zijn voor meer dan 50%,</p>
--	---	--

		<p>maar minder dan 100% behaald. (+)</p> <p>Procesdoelen zijn voor de helft behaald. (+/-)</p> <p>Procesdoelen zijn voor minder dan 50%, maar meer dan 0% behaald. (-)</p> <p>Procesdoelen zijn niet behaald. (--)</p>
Rol van de volksvertegenwoordiging	Handelingen raadsleden	<p>Raadsleden zijn in alle fasen van het proces actief aanwezig. (++)</p> <p>Raadsleden zijn in enkele fasen van het proces actief aanwezig. (+)</p> <p>Raadsleden zijn in enkele fasen van het proces neutraal aanwezig. (+/-)</p> <p>Raadsleden zijn in enkele fasen van het proces passief aanwezig. (-)</p> <p>Raadsleden zijn nooit aanwezig. (--)</p>
Relatie met de representatieve democratie	Verbinding van het procesresultaat	<p>Er is een relatie tussen het participatieve proces en de gemeenteraad en procesresultaten worden altijd overgenomen. (++)</p> <p>Er is een relatie tussen het participatieve proces en de gemeenteraad en procesresultaten worden meestal overgenomen. (+)</p> <p>Er is geen relatie tussen het participatieve proces en de gemeenteraad, maar procesresultaten worden altijd overgenomen. (+/-)</p> <p>Er is geen relatie tussen het participatieve</p>

		<p>proces en de gemeenteraad, maar procesresultaten worden meestal overgenomen. (-)</p> <p>Er is een relatie tussen het participatieve proces en de gemeenteraad, maar procesresultaten worden nooit overgenomen. (--)</p>
Verantwoording	Formele feedback	<p>Afwijkingen tussen het procesresultaat en het besluitvormingsresultaat worden altijd teruggekoppeld met participanten. (++)</p> <p>Afwijkingen tussen het procesresultaat en het besluitvormingsresultaat worden vaak teruggekoppeld met participanten. (+)</p> <p>Afwijkingen tussen het procesresultaat en het besluitvormingsresultaat worden meestal teruggekoppeld met participanten. (+/-)</p> <p>Afwijkingen tussen het procesresultaat en het besluitvormingsresultaat worden soms teruggekoppeld met participanten. (-)</p> <p>Afwijkingen tussen het procesresultaat en het besluitvormingsresultaat worden nooit teruggekoppeld met participanten. (--)</p>

Hoofdstuk 4. De participatiepraktijk van de vier Zeeuwse gemeenten

Voordat ik toekom aan de beantwoording van de deelvragen geef ik eerst een beschrijving van de participatiepraktijk per gemeente. Hierbij maak ik gebruik van de documentenanalyse die ik heb verricht. Ik start met een algemene beschrijving van het participatiebeleid. Daarna beschrijf ik de empirie aan de hand van twee projecten: een herinrichtingsproject en de invoering van de Wmo. Uitgaan van twee gelijksoortige projecten maakt onderlinge vergelijking eenvoudiger. Bij ruimtelijke herinrichting gaat het om participatie door belanghebbende wijkbewoners, die zich soms verenigd hebben. Bij de invoering van de Wmo is, hoewel niet als zodanig vastgelegd in de wetgeving, met name gebruik gemaakt van adviesraden. Omdat de invoering van de Wmo min of meer overal identiek is verlopen, zal ik voordat ik beschrijvingen per gemeente geef, dit proces eerst schetsen aan de hand van een algemeen kader.

4.1 Invoering Wmo

4.1.1 Algemeen kader Wmo

Op 1-1-2007 wordt, met een jaar vertraging, de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) van kracht. De gemeenten in Nederland zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van deze wet, waarmee tevens een aantal andere wetten en regelingen komen te vervallen. De wet verplicht de gemeenten om burgers te betrekken bij de opzet en uitvoering van de wetgeving. Dit alles conform de eisen die in de Gemeentewet (Gw) en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) aan burgerparticipatie worden gesteld. Ook moet de gemeenteraad iedere vier jaar een plan vaststellen, waarin het beleid staat aangegeven. Voordat het college dit plan aan de gemeenteraad mag voorleggen, dient zij advies te vragen aan gezamenlijke vertegenwoordigers van representatieve organisaties van de vragers op het gebied van de maatschappelijke ondersteuning. In de conceptwet staat echter niet aangegeven hoe die betrokkenheid geregeld moet worden. Het is derhalve opmerkelijk om te constateren dat vrijwel alle gemeenteraden hebben gekozen voor het opzetten van een adviesraad (aan het college) en dat geldt niet alleen voor de Zeeuwse gemeenten. Uitzondering op de regel was de gemeente Vlissingen die begonnen is met een cliënten consultatiegroep Wmo, bestaande uit individuele burgers. Deze werd echter in september 2008 omgevormd tot Wmo raad.

Gevraagd naar deze uniforme wijze van organiseren stellen meerdere geïnterviewden dat dit kwam doordat de voorbereidingstijd om de wet in te voeren redelijk kort was. Er waren landelijke werkgroepen, waardoor gemeenten het gedrag (voorbereiding besluitvorming) van andere gemeenten hebben gekopieerd. Naast deze tijdsdruk heeft de behartiging van bestaande belangen onder de oude wetgeving waarschijnlijk ook een rol gespeeld. De vraag hoe (individuele)

burgerparticipatie georganiseerd had kunnen worden is hierdoor niet of veel minder goed uit de verf gekomen. Het structuurdenken (hoe kunnen wij voldoen aan de regels die gesteld zijn?) lijkt het daarbij gewonnen te hebben van het cultuurdenken (wat is er nodig om burgers op een goede manier te betrekken bij beleid?), wat ook blijkt uit de evaluaties achteraf. Overigens is het beleid niet louter en alleen uit pragmatische overwegingen tot stand gekomen. Men wilde voorkomen dat allerlei individuen op basis van eigenbelang conflicterende adviezen zouden geven, wat de effectiviteit van het gemeentebestuur niet ten goede had gekomen. In dat licht bezien valt het, zeker gezien de breedte van de wetgeving, te billijken dat men op zoek is gegaan naar deskundige mensen per deelgebied. Zij werden geacht een bepaalde achterban te vertegenwoordigen en hun kennis op peil te houden en moesten in staat zijn om de praktijk te vertalen naar beleid.

Wmo raden

Bijna alle gemeenten (95% in 2007) hebben een Wmo raad, waarvan een grote meerderheid formeel vastgestelde bevoegdheden, een onafhankelijke voorzitter en een eigen budget heeft. In ongeveer de helft van de raden zijn (vertegenwoordigers van) mensen met een verstandelijke beperking of een psychische aandoening opgenomen. Volgens voorzitters van Wmo raden en vertegenwoordigers van cliëntenorganisaties worden vooral de belangen van mensen met een lichamelijke beperking en ouderen goed behartigd (in meer dan 90% van de gemeenten). De belangen van slachtoffers van huiselijk geweld, verslaafden, dak- en thuislozen en migranten worden in minder dan de helft van de gemeenten voldoende behartigd door de Wmo raad. In meer dan 80% van de gemeenten heeft de Wmo raad voldoende beïnvloedingsmogelijkheden (volgens de actoren) en worden diens adviezen voldoende meegenomen.

Wmo raden functioneren in de meeste gevallen goed, al zijn cliëntenorganisaties daar kritischer over. In 57% van de gemeenten vinden de actoren dat de Wmo raad de belangen van cliënten adequaat behartigt; wanneer alleen naar cliëntenorganisaties wordt gekeken, dan geldt dit voor 43% van de gemeenten.

Uit: 'Op weg met de Wmo', Evaluatie van de Wmo 2007 – 2009, SCP, Den Haag, 2010.

4.1.2 Verordening Wmo

In de verordening⁴ staat dat het doel is dat:

“Burgers, die nu dan wel in de toekomst in het kader van de Wmo een beroep doen op de gemeente, de kans hebben betrokken te worden bij de voorbereiding, vaststelling, uitvoering en evaluatie van het Wmo-beleid”.

⁴ Verordening RMO, Raadsbesluit van 24 mei 2007, Gemeenteraad, Goes. De andere gemeenten hebben vrijwel identieke teksten in hun verordeningen staan.

Dit impliceert dat burgers in alle fasen van de beleidscyclus de kans hebben betrokken te worden. Deze formulering is qua participatiemogelijkheden enerzijds breder dan de praktijk tot dan toe heeft opgeleverd. Anderzijds is door de toevoeging van het woord ‘kans’ de wettelijke vastgelegde verplichting ernstig beperkt. De tekst biedt bovendien geen duidelijkheid of individuele burgers of groepen van burgers (buitenom de door de gemeente ingestelde adviesraden) invloed uit kunnen oefenen dan wel actief worden betrokken door de gemeente. Om met de woorden van een raadsgriffier te spreken: het is een beetje een vlees noch vis formulering geworden.

4.2 Participatiepraktijk Middelburg

4.2.1 Algemeen participatiebeleid

In het coalitieakkoord⁵ wordt gesteld dat goed bestuur alleen gaat in goed overleg. Bewoners kunnen invloed uitoefenen op wat er in hun leefomgeving gebeurt. Het instrumentarium daarvoor is uitgebreid, maar er wordt tevens geconcludeerd dat het beter kan. Er is sprake van het doorzetten van de cultuuromslag binnen het gemeentelijk apparaat, waarbij het uitgangspunt is dat alle ambtenaren en niet alleen wijkmanagers verantwoordelijk zijn.

De ‘kaders waarbinnen inspraak plaatsvindt’ worden gedefinieerd in termen van wijkaanpak (waaronder wijkplannen, wijkbeheergroepen, wijkwerkgroepen en wijktafels), klankbordgroepen en adviesorganen. Het functioneren van klankbordgroepen wordt ter discussie gesteld. De oorzaak van het disfunctioneren wordt gelegd bij de verschillende verwachtingspatronen die er kennelijk zijn. Men ziet het verschaffen van meer duidelijkheid over de kaders en doelstelling als een verbetering. Adviezen uit de klankbordgroepen worden voorgelegd aan de raad.

Lange termijnvisies op de wijk hebben de Kwaliteitsatlas als kader. Het wijkplan wordt de centrale drager voor participatie van bewoners. De top drie van aandachtspunten worden aan de gemeenteraad voorgelegd voor een financiële vertaling. Er wordt nadrukkelijk samenwerking gezocht met en gevraagd aan maatschappelijke organisaties.

Middelburg kent verschillende adviesorganen: de seniorenraad, de werkgroep gehandicapten Walcheren, de Wmo adviesraad, de huurdersvereniging, de woonadviescommissie (WAC), het binnenstadsoverleg en de Middelburgse bedrijvenclub. Voor jongeren is geen apart adviesorgaan. Nieuw zijn de denktanks van bewoners. Deze kunnen op eigen initiatief worden gestart door bewoners van Middelburg en worden gefaciliteerd door de gemeente ten behoeve van een specifiek doel. Middelburg heeft een verordening burgerinitiatief, een verordening cliënt- en

⁵ Kwaliteit met minder geld. Inzetten op eenvoud, samenhang en daadkracht. Coalitieakkoord 2010 - 2014

burgerparticipatie Wmo en een inspraakverordening. Ook is er een aparte pagina gewijd aan uitleg hoe burgers mee kunnen praten over beleid.

Burgerparticipatie is of zou, naar de mening van het bestuur, iets moeten zijn tussen inwoners van Middelburg en het college van B&W. De raad blijft op afstand en stelt de kaders aan de verschillende vormen waarmee burgers kunnen participeren.

4.2.2 Burgerparticipatie voor en na de evaluatie Wmo

Middelburg was al bezig met extramuralisering van de zorg. In dat kader waren er al contacten met cliëntenplatforms. Die hebben zich verenigd in het Platform Wmo om de komst van de Wmo voor te bereiden. Zij namen het voortouw, waarbij de gemeente hen faciliteerde. Zij kregen medezeggenschap bij de ontwikkeling, inspraak bij het conceptbesluit en hebben ingesproken bij de commissie. Zij hebben tevens gezocht naar personen die in de Wmo adviesraad zitting zouden nemen. Daarbij is gekozen voor een systeem, waarbij mensen geen belangengroep vertegenwoordigen, maar zonder last of ruggespraak zitting hebben. Met uitzondering van een lid dat namens het platform zitting in de raad zou hebben.

Dit zou moeten zorgen voor continuïteit in de advisering en opbouw van deskundigheid. Het moet tevens voorkomen dat de gemeente tegenstrijdige adviezen zou krijgen door apart overleg te voeren met verschillende cliëntvertegenwoordigers. De Wmo raad moest een rol krijgen in de kaderstelling en in de verantwoordingsfase. Het voorstel van het Wmo platform om tevens een commissie van vertrouwenslieden te benoemen wordt door het college verworpen. Het is aan de raadscommissie/gemeenteraad om een oordeel te vellen op het moment dat het college een voorstel tot besluit voorlegt aan de gemeenteraad en daarbij afwijkt van het advies van de Wmo adviesraad. Bovendien zou het kunnen leiden tot vertraging in de besluitvorming. De adviesraad krijgt een stichtingsvorm en kan subsidie aanvragen voor haar taken. De Wmo raad wordt geacht met één mond te spreken.

In Middelburg pakt men de zaken na de evaluatie anders aan. Men had geconcludeerd dat de Wmo raad in de gekozen opzet er niet in slaagde om substantieel bij te dragen aan hogere kwaliteit en effectiviteit van Wmo regelingen. Naast professionele organisaties en vertegenwoordigers van doelgroepen (verenigd in Klaverblad Zeeland), is het gemeentebestuur in gesprek gegaan met individuele gebruikers in de rol van ervaringsdeskundigen. De gemeenteraad wil echter dat er een Wmo adviesraad blijft bestaan. Mensen waarmee al incidenteel contact bestond werden op persoonlijke titel en op grond van hun deskundigheid benaderd en indien zij voldeden aan het profiel (achterban, ervaringsdeskundigheid en praktijk kunnen vertalen naar algemeen beleid), benoemd in

	<p>Procesdoelen en Verwachtingsmanagement</p>	<p>voor te bereiden. Medezeggenschap bij de ontwikkeling van beleid, inspraak bij het ontwerpbesluit en inspreken bij de raadscommissie maatschappelijke zaken waren de bouwstenen van de visie en de verordening. Zij hebben tevens gezocht naar personen die in de Wmo-adviesraad zitting konden gaan nemen.</p> <p>De Wmo adviesraad was geen direct belanghebbende. Binnen de Wmo werden negen taakvelden onderscheiden. De bedoeling was om per beleidsterrein een vertegenwoordiger te hebben, met goede kennis en contacten met de achterban. In Middelburg is het niet gelukt om voor alle negen taakvelden binnen de Wmo representatieve vertegenwoordigers te vinden. Later zijn er gesprekken gekomen met individuele burgers en organisaties. (+)</p> <p>Het eerste doel was de kwalitatieve inhoud van het beleid. Het proces moest helder krijgen wat mensen precies nodig hadden en om de praktijk te vertalen in beleid. Het gaat dan om verrijking van beleid, al is dat niet zo gezegd. Een tweede doel is het kweken van begrip voor de complexiteit van het alledaagse ambtelijke werk. Dit valt onder het begrip burgerschap.</p> <p>De Wmo raad wist dat het uiteindelijk de gemeenteraad is die zelfstandig kan besluiten en dat wat zij hebben ingebracht een advies was en niet meer dan dat. Ook</p>
--	---	--

	<p>Diepte inbreng / Rol van de burger</p>	<p>hier heeft deliberatie geleid tot begrip. Er is uitgebreid gesproken over de voordelen en het besluitvormingsproces is toegelicht, waardoor de Wmo raad wist binnen welke context zij werkten. (++)</p> <p>Het doel van de gemeente was om de burger het primaat te geven, waarbij zij zichzelf een faciliterende rol hadden toebedacht. Daar is men op terug moeten komen. Deels vanwege de complexiteit van de materie, deels omdat burgers zelf aan zo'n rol moeten wennen. Uiteindelijk is het bij advisering op het door de gemeente bepaalde beleid gebleven. (-)</p>
<p>Procesresultaat</p>	<p>Reikwijdte inbreng</p>	<p>Vertegenwoordigers van cliëntenplatforms waren actief bij het opstellen van de visie en de verordening. Dat veronderstelt betrokkenheid in de inputfase. Daarna heeft men burgers opgeroepen om lid te worden van de Wmo raad. Zij zijn gedurende de procesfase actief geweest met gevraagd en ongevraagd advies. In het begin liet de informatievoorziening te wensen over. Dat is later gecorrigeerd middels het aanstellen van enkele beleidsondersteuners. De outputfase wordt behandeld onder de indicator formele feedback, maar het komt erop neer dat burgers daarin geen rol meer hebben gespeeld. De variatie van de uitkomsten valt tegen. De inbreng van de Wmo adviesraad heeft, ook in hun ogen, niet geleid tot significante wijzigingen in</p>

	<p>Realisatie procesdoelen</p>	<p>om als Wmo raad goed te kunnen functioneren. Over direct betrokken ambtenaren en bestuurders is men tevreden en is er sprake van responsief bestuur. Men heeft echter veel strijd moeten leveren om stukken tijdig te krijgen, waardoor het beeld niet geldt voor het complete gemeentebestuur. Zowel deze strijd als het kennisdeficit zijn er debet aan dat mensen vroegtijdig zijn afgehaakt. Gekoppeld aan het feit dat men zelf ook vond dat men weinig effectief is geweest, overheerst de teleurstelling. De beleidsnota m.b.t. de nieuwe opzet van de Wmo raad wordt wel positief beoordeeld. (-)</p> <p>De rol van de Wmo raad is in het proces niet goed uit de verf gekomen. De vertaalslag van praktijk naar beleid vergt een hoog abstractieniveau en zij zijn er niet in geslaagd om een achterban op te bouwen. Wel was er begrip vanuit de Wmo raad voor de moeilijke positie van waaruit ambtenaren de Wmo moesten implementeren. De projectleider is daarna gaan praten met ervaringsdeskundigen en vertegenwoordigers van uitvoerende instellingen. De doelen, beleidsverrijking en begrip, zijn daardoor behaald. (++)</p>
<p>Rol van de volksvertegenwoordiging</p>	<p>Handelingen raadsleden</p>	<p>De raad heeft geen kaderstellende rol gehad en is ook niet betrokken geweest gedurende het proces (passief). De raad had een controlerende en corrigerende rol</p>

		<p>voorafgaand aan de definitieve besluitvorming (neutraal). De raad heeft de kader- en beleidsnota Wmo en de verordening cliënt- en burgerparticipatie Wmo vastgesteld (actief). Daaraan voorafgaand hebben fracties overlegd met belangenbehartigers en zijn er amendementen ingediend (neutraal). (+/-)</p>
<p>Relatie met de representatieve democratie</p>	<p>Verbinding van het procesresultaat</p>	<p>Het initiatief van de procesbenadering lag bij de projectleider, die dat ongetwijfeld heeft kortgesloten met de politiek verantwoordelijke bestuurder. Formeel is dat echter niet bevestigd en de gemeenteraad heeft deze werkwijze ook niet bekrachtigd met een besluit. Binnen een goed functionerend dualistisch stelsel en een goede rolafwisseling binnen de beleidscyclus, moet dit te voorkomen zijn. Door geen kaders te stellen aan het proces is het procesresultaat moeilijk toetsbaar. B&W heeft vervolgens het primaat genomen en is met een beleidsvoorstel gekomen, dat de resultante is van het participatieve proces. Door inzicht te verschaffen in het proces en door helder verwachtingsmanagement bleven ‘harde verbindingen’ uit. (+/-)</p>
<p>Verantwoording</p>	<p>Formele feedback</p>	<p>Er zijn adviezen gegeven en daar heeft de Wmo raad niks meer over vernomen. Formele feedback na besluitvorming in de gemeenteraad maakt geen deel uit van het proces. Dat wordt door de projectleider verklaard uit het feit dat het proces van</p>

		<p>besluitvorming complex is en het eindresultaat bestaat uit koppelingen en verbindingen die de gemiddelde participant niet zou begrijpen. Wel werd de beleidsnota Wmo voorzien van een nota van antwoord, waarin per punt beschreven stond wat het standpunt van B&W was, wat de reactie was van de Wmo raad en wat het beleidsvoorstel werd. De Wmo adviesraad voelt zich op dit punt niet serieus genomen en verwacht bij afwijking van het advies in het uiteindelijke besluit een gemotiveerde toelichting. De gemeente loopt de zo kans mis om ook in deze fase haar beleid gelegitimeerd te krijgen. (--)</p>
--	--	---

4.2.3 Herstructurering Stromenwijk / deelproject Brede School

De gemeente Middelburg werkt vanuit een lange termijn visie⁶. Hierin waren een aantal strategische aandachtspunten geformuleerd, die in de jaren die volgden uitgevoerd moesten worden. Eén daarvan was de herstructurering van de naoorlogse wijk De Stromenwijk. In de notitie aan het college van B&W van 8 april 1999 wordt voorgesteld om de herstructurering van de Stromenwijk integraal aan te pakken, waarbij ruimte wordt ingebouwd voor participatie van bewoners in combinatie met een stedenbouwkundige kwaliteitstoets. Dit werd nog eens onderstreept door het rapport⁷ over de leefbaarheid in die wijk.

Medio 2000 is een eerste ruimtelijke verkenning uitgevoerd. Eind 2001 zijn er drie mogelijke uitvoeringsvarianten en verschijnt de eerste nieuwsbrief. In september is het college geïnformeerd over de stand van zaken in het centrumgebied. Daarin wordt de voorkeur uitgesproken voor de variant 'de passage'. In dit model wordt het schoolterrein aan de Keetenstraat bebouwd met woningen en wordt er een nieuw winkelcentrum in het centrumgebied gebouwd. Op dat moment

⁶ Kwaliteitsatlas Middelburg 2030, oktober 1998, BVR, Utrecht.

⁷ Leefbaarheid in 't Zand en de Stromenwijk, februari 2000, Companen: adviesgroep voor beleid, Arnhem.

zijn de winkeliers en bewoners nog niet geïnformeerd. Draagvlak onder met name de winkeliers is echter essentieel. Dit wil de gemeente bereiken door een eerder succesvol toegepast concept (planpresentatie), waarmee in een andere herstructureringswijk goede ervaringen zijn opgedaan. Medio 2002 wordt een massastudie gepresenteerd aan de inwoners van de wijk en andere belanghebbenden. De inwoners spreken een duidelijke voorkeur uit voor één bepaalde variant, wat door de raadscommissie positief wordt ontvangen. De uitvoering zal plaats gaan vinden in allerlei deelprojecten. Eind 2002 wordt echter duidelijk dat deze variant financieel niet haalbaar is. Bewoners vernemen dit als eerste via de pers. Naast een excuusbrief van de gemeente en de woningcorporatie wordt het beleid op dit punt aangepast. In het vervolg zullen bewoners als eerste worden geïnformeerd. Om de raad niet haar kaderstellende rol te ontzeggen worden plannen in het vervolg in besloten commissievergaderingen aan de raadsleden voorgelegd.

De plannen dienen aangepast te worden. Ook nieuw beleid (zorgclusters) vraagt om nieuwe planvorming. In februari 2003 wordt de wijk geïnformeerd. In juni 2003 wordt het nieuwe plan aan de bewoners en winkeliers voorgelegd. Hiervoor wordt Dialoog, advies en gespreksleiding bij interactieve beleidsvorming, ingeschakeld. Het doel van de twee bijeenkomsten is om de bewoners te informeren over de nieuwe plannen en alternatieven, draagvlak en steun te verkrijgen voor deze plannen en inventariseren van de voorkeur van betrokkenen en belanghebbenden. Winkeliers zijn positief (versie groot of klein). Bewoners (circa 100 mensen) waren verdeeld (jongeren voor nieuwbouw, ouderen voor renovatie), maar met name goede herhuisvesting en de verkeersveiligheid waren van belang. Verder wordt aandacht gevraagd voor speelvoorzieningen. De schoolbesturen waren positief over herhuisvesting op een gedeelde locatie. In juni ontvangt de gemeente twee brieven van (een groep) bewoners die hun bezorgdheid uiten over de bouwhoogte van het nieuwe winkelcentrum en de bouwhoogte van de schoollocatie en de groenvoorziening. Deze bewoners worden uitgenodigd gebruik te maken van de mogelijkheid om zitting te nemen in de werkgroep. In juli worden alle inwoners geïnformeerd middels de huis-aan-huis verspreide nieuwsbrief. In september is er een tweede bijeenkomst. Hier komen circa 30 bewoners op af. Onderwerpen zijn de invulling van de schoollocatie en de verkeerssituatie. Dat laatste is een belangrijk punt voor de bewoners, zo valt uit de verslaglegging te lezen. Besloten wordt om een verkeerswerkgroep op te richten. Naast de wijktafel, een wijkbeheergroep i.o. en deze groep komt wellicht ook een groenwerkgroep. Met betrekking tot de invulling van de schoollocatie is sprake van tegenstrijdige belangen. Deze worden afgewogen en onderbouwd aan de belanghebbenden voorgelegd. Deze wegging zal door de gemeente worden uitgevoerd zo lijkt het.

Eén van de projecten is de realisatie van een unilocatie voor twee basisscholen aan de Keetenstraat, volgens het brede schoolconcept. Ambtelijk verantwoordelijke voor dit project is Albert Boogaard

(onderwijs). Als belanghebbenden zijn in beeld: Archipel en VCO (schoolbesturen), wijkbewoners, KOW (kinderopvang), Arduin (woon- en werkvormen voor minder validen), verkeersouders en leden van de beide medezeggenschapsraden van de beide scholen en de exploitant van het wijkcentrum / accommodaties.

In september 2004 stemt de gemeenteraad van Middelburg in met de uitgangspunten en de fasegewijze uitvoering en stelt zij diverse kredieten beschikbaar. In november 2004 wordt het eerste ontwerp gepresenteerd door het architectenbureau (Duijsens & Meyer Viol, Kerkrade) aan de deelnemende partijen, de klankbordgroep en wijkbewoners.

In april 2005 volgt een tweede presentatie. Op dat moment is duidelijk welke functies in het gebouw moeten worden ondergebracht. Tevens zijn de stedenbouwkundige randvoorwaarden bekend en wil men een klankbordgroep formeren⁸. De uitnodiging wordt aan alle adressen (2.900 stuks) in de wijk verzonden en daarnaast worden raadsleden, de (besturen van) beide scholen, KOW, Stichting Werkt voor Ouderen (zorgaanbieder), de wijkvereniging, het wijkondersteuningspunt, de huurdersvereniging, de seniorenraad, Zorgstroom (zorgaanbieder), SWM (welzijnsorganisatie) en Arduin uitgenodigd. Voorafgaand aan deze bijeenkomst wordt de wijktafel Middelburg West geïnformeerd. Er zijn 119 bewoners (circa 4% van het potentieel; aangezien er nauwelijks doublures zijn qua adres) en 9 andere personen (waaronder 3 raadsleden) aanwezig. Het kenmerk van een informatiebijeenkomst is dat er geen participatie plaatsvindt (informereren / open autoritaire stijl). Toch lijkt dit niet helemaal duidelijk. Eén van de aanwezigen stelt de hoogte en invulling van de multifunctionele voorziening, de parkeerproblematiek en het aanwezige groen ter discussie. De wethouder antwoordt dat die overwegingen al in een eerder stadium zijn gepasseerd. Een andere bewoner merkt op dat er wordt gevraagd om zitting te nemen in de klankbordgroep, terwijl die uitnodiging al eerder is geweest en er nog geen bijeenkomsten zijn geweest. Uit het antwoord van de wethouder blijkt dat er al twee keer een klankbordgroep bijeenkomst is geweest (sluit aan op voorgaande opmerking)⁹. Wat verder opvalt is de discussie die de komst van een nieuw te bouwen moskee aan de zuidrand van de wijk teweeg brengt.

⁸ Dit is vreemd, want al in een eerder stadium is er sprake van een klankbordgroep die inbreng heeft. In het verslag van deze bijeenkomst wordt daaraan ook gerefereerd. Waarschijnlijk worden hiermee de twee informatiebijeenkomsten met bewoners en belanghebbenden in 2003 bedoeld.

⁹ Uit de verslaglegging valt op te maken dat op 24 november 2005 een klankbordgroepbijeenkomst is geweest n.a.v. dit projectdeel. De andere bijeenkomst valt wellicht niet onder de klankbordgroep Keetenstraat, maar onder één van de overige deelprojecten.

De klankbordgroep Keetenstraat Stromenwijk komt in november 2005 bijeen. De wethouder schetst de gang van zaken tot dan en de architect toont het ontwerp, waarin de opmerkingen van de klankbordgroep verwerkt zijn. Er zijn vooral veel vragen die betrekking hebben op potentiële overlast (verkeer, geluid). Met een voorbehoud van de bewoners van de Keetenstraat (parkeren aldaar naar tevredenheid oplossen) ondersteunt de klankbordgroep de plannen (positieve reacties, applaus). Met de bouw wordt na de bouwvak 2006 gestart.

In december 2007 is er weer een informatiebijeenkomst, wat ruim 2,5 jaar na de vorige bijeenkomst is. De bouw is dan in volle gang. Naast de eerder genoemde partijen zijn tevens uitgenodigd: Woongoed Middelburg (woningcorporatie); Biljartvereniging De Woelige Werf (buurthuis), Stichting WMZO (belangenvereniging van ouders van kinderen met een verstandelijke of lichamelijke beperking), Philadelphia Zorg Zeeland (zorgaanbieder) en drie architectenbureaus. Ook alle winkeliers en verhuurders zijn uitgenodigd. Stichting Arduin behoort niet meer tot de mailinglijst. De nadruk van deze bijeenkomst ligt niet meer bij de Keetenstraat, maar bij het nieuw te bouwen winkelcentrum. Er zijn 64 personen aanwezig. Daarvan zijn 23 personen die ook de vorige bijeenkomst aanwezig waren. Dat houdt in dat 80% van de aanwezigen bij de eerste bijeenkomst, de tweede keer verstek laat gaan. Zes personen (waaronder 2 raadsleden) zijn geen bewoner van de wijk. Eén van de bewoners geeft te kennen interesse te hebben in de klankbordgroep. Het verslag maakt melding van de herontwikkeling van de locatie van de school, zodra deze verhuisd is naar de Keetenstraat. Voor die planontwikkeling is al een klankbordgroep, maar die kan versterking gebruiken. De klankbordgroep die zich bezighoudt met het AZC op het Arduinterrein is erg enthousiast. Daarover volgde later een informatiebijeenkomst.

Uit de documenten blijkt dat het proces zonder al te veel moeite verlopen is. De bewoners hebben tijdig en in belangrijke mate invloed kunnen uitoefenen op het proces. Voor dit succesvolle verloop wordt niet zozeer goed procesmanagement, maar het feit dat bewoners erg betrokken waren (sociale cohesie) bij dit proces als belangrijkste succesfactor aangedragen. Ook waren bewoners zeer te spreken over de wijze waarop de gemeente het project heeft aangepakt. Het lijkt er dus eerder op dat de grote betrokkenheid (nabijheid van het probleem) en de mate van beïnvloedingsruimte (groter aan het begin van het proces) doorslaggevend zijn geweest.

Gemeente Middelburg - Casus Herstructurering Stromenwijk		
Deelvraag	Indicatoren	Bevindingen en score
Visie op participatie	<p>Aanwezigheid beleidskader(s)</p> <p>Houding en vaardigheden</p>	<p>Middelburg werkt bij de opzet van woonzorglocaties met het Middelburgse model. Dit is geen formeel vastgesteld beleid, maar een stappenplan waarin bewonersparticipatie geregeld is via een klankbordgroep, wat één van de formele vormen is die de gemeente kent. (-)</p> <p>Middelburg maakt veelvuldig gebruik van klankbordgroepen. Daarin wordt een vast patroon gevolgd. Tijdens een eerste informatiebijeenkomst worden bewoners uitgenodigd deel te nemen in een klankbordgroep. Dat is meestal per deelproject georganiseerd. Dat vergt een lager abstractieniveau van deelnemers dan bij beleidsvormende processen. Ook hier is bij betrokken ambtenaren en bestuurders sprake van een open houding en luisterend vermogen. Het Middelburgse model is niet bij iedereen in de organisatie bekend, waardoor het ook niet altijd (bewust) wordt toegepast. (+)</p>
Inrichting van het proces	Aanwezigheid procesmanager of procesmanagement	De projectleider heeft gefungeerd als procesmanager. Aangezien ruimtelijke processen vaak een jarenlange voorbereiding vergen, is er volop ruimte om de inbreng van bewoners mee te nemen in het proces. Dat is ook gebeurt. Tijdens het proces is er een wisseling van projectleider geweest. Vanuit de

	<p>Belangen / belanghebbenden</p> <p>Procesdoelen en verwachtingsmanagement</p> <p>Diepte inbreng / Rol van de burger</p>	<p>gesprekken met de ambtenaren is mij niet gebleken dat daarbij verschil is opgetreden in de mate waarin de projectleider actief was. In het gesprek met een bewoner is wel een verschil gemeld, maar er is voldoende ondersteuning voor de aanname dat beide projectleiders goed hebben gefunctioneerd. (++)</p> <p>De projectleider heeft alle belangen en belanghebbenden in kaart gebracht. Naast wijkbewoners waren dat de zorgverlener, de huurdersvereniging, het schoolbestuur, de woningcorporatie, de winkeleigenaren en het wijkondersteuningspunt. Er is ook gekeken naar specifieke doelgroepen als jeugd en allochtonen. (++)</p> <p>Draagvlak, ter voorkoming van bezwaren achteraf, behoud/herstel van de sociale cohesie en beleidsverrijking door inbreng van lokale kennis. Vooraf wordt duidelijk gemaakt wat de rol van de klankbordgroep is in de uitvoerende fase van een raadsbesluit. (++)</p> <p>De gemeente neemt het initiatief en bewoners worden erbij betrokken nadat de programmatische randvoorwaarden en een stedenbouwkundige visie door de gemeente zijn bepaald. Het is een vorm van interactieve beleidsvorming. Het proces begint met informeren. Daarna verandert de rol van de burger in een</p>
--	---	--

		<p>adviserende als deze lid wordt van een klankbordgroep. De uitkomst van een klankbordgroepproces wordt voorgelegd aan de gemeenteraad voor de besluitvorming. (-)</p>
<p>Procesresultaat</p>	<p>Reikwijdte inbreng</p>	<p>In principe blijft de inbreng van burgers beperkt tot de invulling van de plannen in de uitvoeringsfase. Ambtelijk is er interesse om hen eerder in het proces te betrekken, als het gaat om de keuzes die voorafgaand aan het participatieproces gemaakt worden. Ruimtelijke projecten beginnen vaak met een informatieavond (geen participatie) waarbij aan bewoners gevraagd wordt om zitting te nemen in een klankbordgroep. Gedurende het proces zijn bewoners op de hoogte gehouden middels nieuwsbrieven en extra informatiebijeenkomsten. Wat opvalt is het grote verloop. Tijdens de eerste bijeenkomst zijn er 130 aanwezigen. Twee jaar later zijn er nog 63 over, waarvan er 23 ook bij de eerste bijeenkomst aanwezig waren. De klankbordgroep Keetenstraat bestaat uit 53 mensen, waarvan er 17 aanwezig zijn geweest bij ten minste één bijeenkomst. Er is één wijkbewoner die in alle fasen van het proces, inclusief de voorfase van het leefbaarheidsonderzoek, aanwezig is geweest. Op basis van de gesprekken met projectleiders valt op te maken dat er veel inbreng door burgers mogelijk was. (+/-)</p>

	<p>Tevredenheid deelname</p> <p>Tevredenheid resultaat</p> <p>Realisatie procesdoelen</p>	<p>Na presentatie van de uitwerking kregen de vertegenwoordigers van de gemeente spontaan applaus. Er was binnen de deelprojecten veel ruimte om invloed uit te kunnen oefenen op het eindresultaat. Burgers zijn betrokken wijkbewoners, die zeer tevreden waren dat er (eindelijk) iets gebeurde in hun wijk. Dat zorgde voor steeds meer betrokkenheid en bereidheid om zelf te investeren in het proces. (++)</p> <p>Vanuit het projectmanagement is men zeer tevreden over het procesresultaat. Burgerparticipatie heeft ertoe bijgedragen dat de bewoners tevreden zijn over het eindresultaat. Dat heeft gezorgd voor draagvlak voor de uitvoering en goodwill en tolerantie jegens de gemeente.</p> <p>Draagvlak is als doel bereikt. Achteraf zijn er praktisch geen bezwaren gekomen. De twee die zijn ingediend zijn in overleg met de indieners op goede wijze tot een einde gebracht. Bewoners hebben veel inbreng gehad in de uiteindelijke uitvoering, waarmee ook het doel van sociale cohesie bereikt is. (++)</p>
<p>Rol van de volksvertegenwoordiging</p>	<p>Handelingen raadsleden</p>	<p>De raad heeft geen participatiebeleid geformuleerd, noch heeft zij proceskaders gesteld. Raadsleden zijn uitgenodigd bij de start. In de loop van het proces zijn enkelen bij de klankbordgroepen aanwezig geweest. Op die manier hebben zij vinger aan de pols gehouden (passief). (-)</p>

<p>Relatie met de representatieve democratie</p>	<p>Verbinding van het procesresultaat</p>	<p>Het proces is geïnitieerd door het college. Standaard wordt het Middelburgs Model gehanteerd, waarin burgerparticipatie beschreven staat. Er is geen formele bevestiging vanuit het college gegeven vanuit B&W, noch heeft de raad het procesontwerp bekrachtigd. Meestal wordt de raad meerdere opties voorgelegd. Ambtenaren lijken daarin verder te willen gaan dan het college, dat soms liever een ver(der) uitgewerkt document aan de raad wil voorleggen. Bij projecten waarover overeenstemming is met de wijk, is het ambtelijk advies om met één gedragen voorstel te komen en dat over te nemen. Daarom heeft men nauwelijks ‘harde’ verbindingen moeten maken. Met zoveel draagvlak en betrokkenheid vanuit de wijk, lag het ook niet echt voor de hand dat de raad op haar strepen zou gaan staan. (+)</p>
<p>Verantwoording</p>	<p>Formele feedback</p>	<p>Er is tijdens het proces op verscheidende momenten verantwoording afgelegd op informatiebijeenkomsten. Ook heeft men middels de huis aan huis verspreide nieuwsvoorziening bewoners op de hoogte gehouden. Het project is nog niet gereed. Borging van de sociale cohesie die binnen de wijk is ontstaan verloopt nu via de wijkmanagers en wijkraden. (+/-)</p>

4.2.4 Analyse van de participatiepraktijk in Middelburg

Visie

Voor de totstandkoming van het Wmo beleid diende een wettelijk kader te worden gerespecteerd. Binnen dat kader had de gemeente echter beleidsvrijheid. Samen met de Wmo platform (cliënten) en de gemeenteraad is de Wmo verordening tot stand gekomen. Beleidsvrijheid gold in nog sterkere mate voor de herstructurering van de Stromenwijk. Hierbij heeft de gemeente gebruik gemaakt van het zogenaamde Middelburgse Model voor de opzet van woonzorglocaties. Duidelijk is echter dat dit binnen de organisatie geen algemeen bekend, formeel kader is. In dit geval heeft burgerparticipatie plaatsgevonden binnen klankbordgroepen.

“Als ik dan terugkeer naar het Middelburgs model... Ja, daar heb je het over, maar ik heb daar nog geen document over gezien.” Ambtenaar.

Een overeenkomst is de mate van responsief bestuur in beide praktijkvoorbeelden. De betrokken ambtenaren hebben zich open opgesteld, er was sprake gelijkwaardige positie van de participanten, die uiteraard betrokken waren bij de onderwerpen en er was ruimte voor hun inbreng op het eindresultaat. Vanuit de bewoners wordt echter geconstateerd dat er geen sprake is van een breed gedragen visie en dat op dit punt nog een cultuurverandering moet plaatsvinden.

“We hebben een hele strijd moeten voeren om het gehele apparaat zover te krijgen dat ze ons tijdig stukken toesturen. Wat je wel ziet door dat eeuwige vechten is dat een aantal mensen uit de Wmo-raad gezegd hebben dat het voor hen niet meer hoefde.” Bewoner.

Inrichting van het proces

In beide gevallen hebben de projectleiders gefungeerd als procesmanagers. Er zijn voorbeelden gegeven waaruit hun deliberatieve vaardigheden zijn gebleken. Zij hebben zich ook zeer actief opgesteld binnen het proces en onderhielden nauwe contacten met direct betrokkenen.

“Ik krijg ook veel positieve reacties en suggesties via de mail. Als ‘bekend’ figuur krijg ik meer directe contacten met wijkbewoners. Mensen kennen mij. Ik moet er ook regelmatig zijn. Je moet makkelijk benaderbaar zijn.” Ambtenaar.

Alle belanghebbenden zijn in beeld gekomen. In het geval van de Wmo is dat met enige vertraging tot stand gekomen, toen bleek dat de geïnstalleerde Wmo raad niet alle negen prestatievelden konden vertegenwoordigen. De projectleider is toen overgestapt op directe representatie van individuele burgers en organisaties.

Verrijking van beleid (al wordt dat niet zo rechtstreeks genoemd) is in beide gevallen een doel geweest. Binnen de Wmo werd tevens gewerkt aan begrip voor de complexiteit van de ambtelijke werkomgeving (burgerschap). Bij de Stromenwijk werden draagvlak (ter voorkoming van juridische procedures) en behoud/herstel van de sociale cohesie (burgerschap) genoemd. Er is duidelijk sprake van management van verwachtingen, doordat vooraf duidelijk is gemaakt binnen welke kaders burgers konden participeren.

“Maar ze wisten vooraf heel goed dat het uiteindelijk de gemeenteraad is die zelfstandig kan besluiten en dat wat zij hebben ingebracht een advies was en niet meer dan dat.” Ambtenaar

Beide processen kenden verschillende stadia van participatie. Het Wmo proces was opgezet vanuit de gedachte dat de burger het primaat had en de gemeente een faciliterende rol. Dat bleek te hoog gegrepen, mede door de complexiteit van de materie en het feit dat burgers aan die rol moesten wennen. Uiteindelijk werd het een adviserende rol. Bij de herstructurering van de Stromenwijk begint het als interactieve beleidsvorming, maar wijzigt de rol van de burger in die van adviseur op het moment dat zij toetreedt tot de klankbordgroep. De besluitvorming lag in beide processen bij de gemeenteraad.

Procesresultaat

Bij de Wmo zijn burgers betrokken geweest tijdens de inputfase (visievorming). Daarna is de Wmo raad in de procesfase actief geweest (opstellen verordening en advisering). De variatie van de uitkomsten is gering. De inbreng van de Wmo adviesraad heeft niet geleid tot significante wijzigingen in het beleid.

“... maar er is geen sprake van een wezenlijke verandering van het beleid. Dat geldt eigenlijk voor alle adviezen. Wel punten en komma's, maar geen opzienbarende wijzigingen. Dat had overigens niks te maken met tevredenheid over wat ons werd voorgelegd.” Bewoner.

In de Stromenwijk zijn burgers betrokken tijdens de procesfase. Ambtelijk is er behoefte aan vroegtijdigere betrokkenheid (bij het opstellen van de scenario's), maar daarvoor verwacht men geen bestuurlijke meerderheid. De inbreng van de bewoners heeft zeker geleid tot wijzigingen in de originele plannen.

De leden van de Wmo raad zijn niet tevreden over hun deelname aan het proces. De projectleider is wel tevreden, maar vooral nadat hij de Wmo raad had vervangen door individuele belanghebbenden. De leden van de Wmo raad zijn dan ook niet tevreden over het resultaat en de strijd om het tijdig krijgen van de stukken en het kennistekort heeft er toe geleid dat mensen vroegtijdig zijn afgehaakt.

In de Stromenwijk is men beduidend positiever over hun deelname (applaus bij de presentatie van de plannen) en de mate van invloed die men had. Men was ook blij dat er iets positiefs gebeurde in de wijk en dat de gemeente zich ook hield aan haar beloften. Dat heeft gezorgd voor vertrouwen, goodwill en tolerantie naar de gemeente en draagvlak voor de uitvoering. Men is dan ook zeer tevreden over het procesresultaat.

In beide gevallen zijn de beoogde doelen behaald, al was daar in het geval van het Wmo proces een tussenstap voor nodig.

Rol en relatie gemeenteraad

De rol van de gemeenteraad was in beide gevallen een passieve. De raad heeft geen kaders gesteld en is ook niet actief betrokken geweest in de procesfase. Het feit dat burgerparticipatie op deze wijze binnen de beide casus is toegepast is op initiatief van het college van B&W en de ambtenaren tot stand gekomen. Het primaat ligt bij het college en niet bij de raad. Dat lijkt overigens niemand erg te vinden, aangezien burgerparticipatie zich met name beperkt tot de procesfase. Harde verbindingen zijn uitgebleven.

Verantwoording

De legitimering beperkt zich tot de procesfase, mede doordat er weinig aan formele feedback wordt gedaan.

4.2.5 Conclusies voor Middelburg

Er is een duidelijke overeenkomst als het gaat om de wijze waarop de projectleiders zich hebben gemanifesteerd als procesmanagers. Dat heeft duidelijk bijgedragen aan het succes van de beide casus. Wel dient hierbij een aantekening te worden gemaakt dat burgers denken dat dit nog individueel gebonden kwaliteiten zijn en niet breed binnen de organisatie aanwezig.

Het grote verschil zit in de tevredenheid van participanten, waarbij een duidelijk causaal verband bestaat tussen tevredenheid over het behaalde resultaat en tevredenheid over deelname. Dit verschil wordt mijns inziens door twee zaken beïnvloed: enerzijds de complexiteit van de Wmo en anderzijds de nabijheid en daarmee betrokkenheid van burgers in wiens wijk iets moet worden gedaan. Zij worden daarbij ook aangesproken in hun rol als wijkbewoner en niet als specialist op een bepaald terrein.

“Want uiteindelijk haal je ze als bewonersdeskundige bij en niet als deskundige om het tegenrapport op dat geluidsrapport neer te leggen. Daar zijn anderen voor.” Ambtenaar.

De rol van en de relatie met de gemeenteraad is in deze processen minimaal. Dat lijkt geen van de betrokken partijen te deren en het is niet helemaal verwonderlijk, want burgerparticipatie blijft beperkt tot de uitvoeringsfase, waarbij het college het primaat heeft. Dit is overigens van toepassing op alle vier de gemeenten.

Het afleggen van verantwoording voor de gemaakte keuzen aan de participanten blijft grotendeels achterwege. Daarmee laat men een kans liggen om ook in die fase van het proces legitimiteit voor het beleid te verwerven.

“De terugkoppeling was de ene keer beter dan de andere keer. Een 6.” Bewoner.

4.3 Participatiepraktijk Vlissingen

4.3.1 Algemeen participatiebeleid

In 2003 is op initiatief van de toenmalige burgemeester Van Dok – Van Weele het project Integrale Veiligheid en Burgerparticipatie gestart. Vragen, klachten en verlangens van burgers moesten sneller en integraal aan de orde kunnen komen. Hiervoor dienden de wijkgerichte aanpak en de invulling van het wijkambtenaarschap verbeterd te worden. Tegelijkertijd verschijnt ‘Vlissingen op de kaart’, het nieuwe communicatiebeleid van de gemeente. Hierin staat een apart hoofdstuk met betrekking tot interactieve beleidsvorming. De doelstellingen daarvan zijn:

- bevorderen van participatie van inwoners
- vergroten van legitimiteit van het bestuur
- verkrijgen van draagvlak voor nieuw beleid
- verbeteren van de kwaliteit en effectiviteit van beleid (benutten deskundigheid inwoners)
- interne effecten: klantgericht werken en interne samenwerking

Later dat jaar verschijnt de startnotitie burgerparticipatie op uitdrukkelijke wens van de raad en het college. Aanleiding is de invoering van het dualisme, wat een duidelijke positionering van raad en college vergt. Na inspraak wordt medio 2004 de definitieve startnotitie voorgelegd aan de raad. In maart 2005 verschijnt de nota burgerparticipatie ‘Zeggen wat we doen, doen wat we zeggen’. Hierin worden vier niveaus van participatie onderscheiden: informeren, adviseren, mee ontwikkelen en meebeslissen. Interactieve beleidsvorming moet zorgen voor het vroegtijdig betrekken van de burger, waardoor deze zich meer betrokken voelt en er een breder draagvlak ontstaat. Inspraak wordt als onvoldoende ervaren, aangezien dit in een te laat stadium van de beleidsvorming aan de orde komt. De burgemeester i.c. het college wordt verantwoordelijk voor burgerparticipatie.

In oktober 2005 stelt het college de nota vast. In november wordt deze behandeld in de commissie Openbaar Bestuur. Er ontstaat discussie over de integrale behandeling van het burgerinitiatief bij de nota burgerparticipatie. Bijna een jaar later, in september 2006, verschijnt de voortgangsrapportage. De originele nota is dan inmiddels anders qua indeling. Inhoudelijk is het burgerinitiatief toegevoegd als mogelijke vorm van participatie en is de rol van dorpscomités en wijkraden aangescherpt. Ook de resultaten van onderzoeken door studenten van de Hogeschool Zeeland (HZ) zijn toegevoegd. Hierin wordt ook het begrip burgerschapstijl van Motivaction geïntroduceerd. Nog eens twee jaar later (september 2008) wordt de nota voortgang Burgerparticipatie gepresenteerd. Opvallend is dat hierin

staat dat burgerparticipatie door het vorige college is vastgesteld, maar dat in het dossier geen verslag van de behandeling in de commissie en in de raad is te vinden. In het stuk neemt het college haar verantwoordelijkheid en stelt dat de raad haar eigen verantwoordelijkheid en doelstellingen heeft ten aanzien van burgerparticipatie. Zoals blijkt uit de gesprekken met de raadsgriffier is hieraan geen invulling gegeven.

In het coalitieakkoord 2010 – 2014¹⁰ wordt met geen woord gerept over burgerparticipatie. Wel staat op de website te lezen dat het wijkgericht werken uitgangspunt is voor de gemeente. Wijkgericht werken staat voor werken aan leefbaarheid, samen met bewoners en sociale partners. De vijf wijkcoördinatoren staan met gegevens op de site vermeld¹¹. In de woonvisie¹² (2010:30) staat bij één buurt specifiek vermeld dat participatie van buurtbewoners moet worden gestimuleerd. De integrale wijkaanpak, waarin staat dat bewoners (in meerdere wijken) en maatschappelijke organisaties expliciet betrokken moeten worden bij de planvorming, uitvoering en evaluatie van het beleid, staat centraal in deze visie¹³. Dat impliceert dat in andere wijken de participatie naar wens verloopt. Het dorpscomité Ritthem heeft als enige bewonersorgaan ingesproken op de visie. De gemeente heeft een inspraakverordening en een verordening burgerinitiatief online staan.

In Vlissingen kijkt men vanuit een duaal stelsel tegen burgerparticipatie aan, wat zich afspeelt of af zou moeten spelen tussen burgers en het college. De raad heeft dan een controlerende rol om te kijken of de uitvoering binnen de gestelde kaders heeft plaatsgevonden. Of de raad daadwerkelijk kaders stelt is een tweede. Vaak geeft men een opdracht aan het college om iets uit te werken en worden daar geen kaders (m.b.t. burgerparticipatie of anderszins) aan gesteld. Zowel het bestuur als het ambtelijk apparaat en de gemeenteraad zitten nog niet goed in hun rol.

4.3.2 Burgerparticipatie voor en na de evaluatie Wmo

Bij de start zijn er verschillende brieven ontvangen van organisaties die graag wilden bijdragen aan de totstandkoming van het Wmo-beleid. De start van de cliënten consultatiegroep (CCG) Wmo die de gemeente instelt komt 'rommelig' tot stand. Op een door Klaverblad Zeeland georganiseerde bijeenkomst over de Wmo doet de wethouder onder de aanwezigen een oproep om zich te melden

¹⁰ Vlissingen op weg naar evenwicht en duurzaamheid. Coalitieakkoord 2010 – 2014.

¹¹ Bron: <http://www.vlissingen.nl/Gemeente-Vlissingen/Gemeente/Wijkgericht-werken/Wat-is-wijkgericht-werken.htm>, geraadpleegd op 20 oktober 2010 om 11.15 uur.

¹² Woonvisie deel 2. De buurten van Vlissingen. Gemeente Vlissingen, 2010.

¹³ Woonvisie deel 1. Vlissingen stad aan zee... Een zee aan woonkwaliteit!. Gemeente Vlissingen, 2010.

		<p>was om via directe enquêtes en publieksbijeenkomsten invulling te geven aan artikel 11 van de Wmo. Burgers hebben de wethouder kunnen overtuigen om toch een groep burgers te installeren. Hij heeft een Cliënt Consultatie Groep (CCG) opgezet, die pas in de afrondende fase van het proces wordt geconsulteerd. Daaruit spreekt niet echt een positieve grondhouding. Het is ook niet gelukt om de gemeenteraad positief te laten besluiten over de nota burgerparticipatie. Thans is er een ambtenaar die tracht om de Wmo raad eerder mee te laten denken en praten. Maar ook nu lijkt het erop dat er ambtelijk nog geen brede steun is om dit te faciliteren. Op adviezen ontvangt de Wmo raad vaak geen reactie, zodat men niet weet of hun advies in het eindresultaat is beland. Er is (nog) geen sprake van responsief bestuur. In Vlissingen bestaat de behoefte voor een te maken cultuuromslag. Op dit moment is de Wmo raad afhankelijk van de individuele personen waar men mee van doen heeft. (-)</p>
<p>Inrichting van het proces</p>	<p>Aanwezigheid procesmanager of procesmanagement</p>	<p>Uit de documentenanalyse is niet op te maken hoe het proces verlopen is. Uit het interview met de burgers die betrokken zijn bij de Wmo raad valt echter te herleiden dat het gemeentebestuur bij de oprichting niet zat te wachten op een groep burgers die vooraan in het beleidsproces gevraagd en ongevraagd</p>

		<p>deskundigheid te betrekken bij de totstandkoming van beleid. (informereren en raadplegen). Gemeente en Wmo raad zijn nu bezig met een herijking van de status, zodat de Wmo raad eerder haar inbreng kan geven. Dat sluit aan bij de wens van de gemeente om burgers eerder te betrekken bij de totstandkoming van beleid en bij de wens van de Wmo raad om eerder in de beleidscyclus betrokken te worden. (interactieve beleidsvorming / adviserend) (-)</p>
<p>Procesresultaat</p>	<p>Reikwijdte inbreng</p>	<p>Tijdens een door Klaverblad Zeeland belegde informatieavond, doet de toenmalige wethouder een oproep aan aanwezige burgers om zich aan te melden. Die waren in de veronderstelling dat zij de startgroep Wmo raad waren. Dat bleek een misvatting. Vlissingen zoekt inwoners van de gemeente die uit eigen ervaring kunnen meepraten. De betrokkenheid van de burgers blijft beperkt tot de uitvoerende fase en dan met name gericht op het slotstuk van die fase. Ook blijft de participatie beperkt tot enkele van de negen prestatievelden van de Wmo. Dat leidt niet tot een grote variatie van de uitkomsten. Uit het feit dat ambtelijk en door de Wmo raad zelf initiatieven worden ontplooid om zowel de fase waarin de Wmo raad wordt geconsulteerd (eerder), als de breedte (alle negen prestatievelden) waarop de Wmo raad inbreng moet hebben, blijkt dat men niet tevreden is</p>

	<p>Tevredenheid deelname</p> <p>Tevredenheid resultaat</p> <p>Realisatie procesdoelen</p>	<p>over de inbreng tot dan toe. Door de huidige bezuinigingen lijken de wijzigingen echter langer op zich te laten wachten. (-)</p> <p>De tevredenheid onder leden van de Wmo raad is door recente wijzigingen gestegen. Zij hebben het idee dat ambtenaren willen meegroeien en dat burgerparticipatie breder leeft. Er is een begin van een cultuuromslag, die echter nog verre van voltooid is. (-)</p> <p>De leden van de Wmo raad zijn gematigd tevreden. Na de introductie van de Wmo was er geen verandering merkbaar. Door de Kanteling ziet men verbeteringen in zowel het beleid als met burgerparticipatie. Aangezien de aard van de CCG was om (via inspraak) achteraf hun inbreng te leveren, op een moment dat er weinig ruimte is om beleid nog echt te beïnvloeden, lijkt het niet voor de hand te liggen dat de adviezen van de CCG van grote invloed zijn geweest op het eindresultaat. Dat wordt bevestigd door de beleidsambtenaar. (-)</p> <p>Als draagvlak het doel is, is inbreng door de Wmo raad achteraf een vreemde manier om dat voor elkaar te krijgen. (--)</p>
<p>Rol van de volksvertegenwoordiging</p>	<p>Handelingen raadsleden</p>	<p>In de ogen van de leden van de Wmo raad zijn gemeenteraadsleden niet betrokken bij hun werk. Er is geen (goed) beeld van wat de Wmo raad doet. Dat heeft ook alles te maken met de manier waarop de Wmo</p>

		raad in het begin aan de bevolking en de raad is geïntroduceerd. De gemeenteraad heeft te maken met het college, van wie het beleid afkomstig is. Er worden vooraf geen kaders aan het proces gesteld. (--)
Relatie met de representatieve democratie	Verbinding van het procesresultaat	Er is geen relatie tussen het participatieve proces en de gemeenteraad. Of het procesresultaat wordt overgenomen, is geen zaak van de gemeenteraad, maar van het college. Dat wordt bestuurlijk ook zo gevoeld. Als de gemeenteraad het beleid dan bekrachtigt, is het op z'n best dus indirect. De opzet van de Wmo raad nieuwe stijl moet nog worden voorgelegd aan de gemeenteraad voor goedkeuring. (-)
Verantwoording	Formele feedback	Ook hier valt te horen dat het slecht gesteld is met de gemotiveerde terugkoppeling, wat tot gevolg heeft dat men zich niet serieus genomen voelt. Pas recentelijk is hierin enige verbetering merkbaar. Bestuurlijk wordt dit beaamd. Beleidsmatig wordt er teruggekoppeld naar de adviesraad via regulier overleg. (--)

4.3.3 Herstructurering Oost-Souburg

In 2000 zijn de eerste gesprekken tussen de gemeente en vertegenwoordigers en bewoners van Oost-Souburg. Het duurt dan echter nog 3 jaar voordat er een project is geformuleerd, waarin bewoners betrokken worden bij de uitwerking en uitvoering van de plannen. Er wordt een klankbordgroep gevormd, die al snel gesplitst wordt. Dit was nodig om het proces beheersbaar te houden, aangezien er veel meer deelnemers waren dan vooraf was ingeschat. Er wordt voorgesteld om per vertegenwoordiging één persoon af te vaardigen om het geheel te intensiveren. Dit wordt de kerngroep genoemd, die het project zal trekken. In de kerngroep zijn in ieder geval de Samen op Weg

gemeente; ANBO; Nemidso (ondernemersvereniging); Stichting Karolingische Burg; Fietsersbond en het Dorpsplatform vertegenwoordigd. Er is dan een klankbordgroep en een kerngroep. Deze wordt aangevuld met een intern projectteam. In de klankbordgroep participeert een wisselend aantal bewoners. Alle plannen worden eerst besproken in de kerngroep en worden dan later teruggekoppeld naar alle klankbordgroepleden. Daarna gaat het de inspraak in.

In april 2003 is de 1^e klankbordgroepbijeenkomst, waar een toelichting wordt gegeven op de visie. De uitvoering van het project begint met de herinrichting van de Kanaalstraat. Voor de zomer dient er een schetsplan en een stedenbouwkundig plan te liggen. Begin juni gaan deze, samen met de visie, de inspraak in. Afstemming van bevoorradingstijden van de winkels is niet haalbaar. Er zijn vragen over de aan te planten bomen. Verder komt de parkeerproblematiek ter sprake. In mei is de 2^e klankbordgroepbijeenkomst. Ter sprake komen de bestrating, het parkeren (vrij laten, aangezien er geen handhaving mogelijk bij blauwe zone en/of betaald parkeren) en de keuze van de bomen. Later die maand is ook de 3^e bijeenkomst, waarbij details over de inrichting en het straatmeubilair ter sprake komen.

In september is de inspraakronde achter de rug. Het inspraakschrift bestaat uit de reacties van bewoners en de antwoorden daarop door het college. M.b.t. de Bermweg worden de bewoners direct betrokken bij de uitvoering van de oplossing. Zij hadden een bezwaarschrift ingediend, met name tegen het rechte trekken van de aansluiting van hun weg op de Spoorstraat (verkeersremmer). Zij waren niet uitgenodigd voor de inloopavond en hadden hun bezwaar anders daar al kenbaar gemaakt. Bewoners Nagelhout en De Jager zullen daarbij aanwezig zijn. De bewoners kunnen zich uiteindelijk vinden in het voorstel van de gemeente. Met mevrouw Stroom is door de projectleider afzonderlijk gesproken, aangezien haar reactie de algemene verkeersveiligheid betrof. In beide gevallen heeft de projectleider opgetreden als procesmanager en met zijn deliberatieve kwaliteiten ervoor gezorgd dat het proces kon doorgaan. Daaruit is vertrouwen gegroeid t.a.v. de oplossing. Op een aantal punten wordt gemotiveerd het plan gehandhaafd. De start van de werkzaamheden is gepland in januari. De overige straten zullen in één keer meegenomen worden. Ook daarvoor wordt een klankbordgroep samengesteld. Daarna zijn nog twee klankbordgroepbijeenkomsten.

In december 2004 wordt de klankbordgroep Oranjeplein opgericht. De in totaal 7 groepen geven hun opmerkingen op de visie. Deze zijn met name verkeersgerelateerd en gaan verder over de invulling van de functie van de oude Karolingische Burg en het standbeeld dat er staat. Eén groep komt met het idee om in het oude pand van de Rabobank een basisschool te vestigen. In mei 2005 volgt de reactie van de bewoners van het Oranjeplein. Zij zijn van mening dat hun gezichtspunten onvoldoende tot uiting zijn gekomen. Zij sturen een revisie op, nadat ze deze hebben kortgesloten

met overige bewoners. Hoofdpunt is dat zij de bestemming van het Oranjeplein met name als woonstraat zien en niet als winkelstraat. In september 2005 komt de wensen- en eisenlijst m.b.t. de inrichting van de Karolingische Burg door de gelijknamige stichting, mede namens andere besturen die medegebruikers zijn.

Wat volgt is de fase voorafgaand aan het definitieve ontwerp, het is dan oktober 2005. Doel is om het plan in januari in de inspraak te brengen. De start van de werkzaamheden staat gepland eind 2006, begin 2007. Belangrijkste punten betreffen verkeersvraagstukken en een nieuw inrichtingsplan voor de Karolingische Burg (Krijn de Kooning, BBK). De 3^e visiegroep bijeenkomst (Wethouder Van der Maden is hierbij aanwezig) is in januari 2006. De planning komt hierbij aan de orde. Deze zal nog in finale fase worden besproken met de ondernemersvereniging en het dorpsplatform. Er zijn zorgen over het behoud van het historische karakter van de Karolingische Burg.

De projectleider stuurt in juni van dat jaar een brief aan de kerngroep/klankbordgroep. Financiële problemen nopen tot temporisering van het proces. Investerings- en daarbinnen in te stellen prioriteiten zijn onzeker geworden. Net voor de zomer besluit het college toch om de planvoorbereiding af te ronden, waardoor het stedenbouwkundig plan, onder verwerking van alle inspraakreacties en in overleg met klankbordgroep en kerngroep, tot een definitief ontwerp kan worden gebracht. Ook de civieltechnische voorbereiding (bestek en bestektekeningen) kan worden gestart en afgerond. Alleen de aanbesteding (aangaan van verplichtingen gericht op de daadwerkelijke uitvoering) is afhankelijk van de definitieve duidelijkheid omtrent de investeringen in 2008. In oktober volgt de brief aan de kerngroep/klankbordgroep. Het proces gaat verder. Het college heeft middelen gereserveerd voor de uitvoering. De raad moet zich hierover in november uitspreken. De uitvoering zal dan in het eerste half jaar van 2008 plaatsvinden.

Bij het verslag van de kerngroep in november is het inspraakschrift bijgevoegd. De commissie van bewoners van Nieuw Bachtenpoorte meldt zich als belanghebbenden. Zij worden toegevoegd voor het vervolgoverleg. In januari 2008 is de laatste bijeenkomst. Communicatie verloopt verder via verslaglegging en rechtstreeks met de ondernemers- en het dorpsplatform. In maart 2008 is daar verslag van. Zorgvuldig werken dient planschade zoveel mogelijk te beperken. Doorsnijden van de Karolingische Burg blijft een aandachtspunt. De welstandscommissie is negatief over het plan van de doorsnijding. Besloten wordt om die doorsnijding niet aan te laten sluiten op de zichtlijnen uit het plan, maar op de historische plaats, waarbij extra aandacht nodig is voor de zichtbaarheid. Via de Werkgroep Gehandicapten Walcheren is een reactie ontvangen t.a.v. de bushalte. Bewoners van Nieuw Bachtenpoorte willen graag een bushalte voor hun huis houden. De geplande halte (100

meter verderop) wordt bezwaarlijk gevonden. De vertegenwoordigers van Nemidso en het Dorpsplatform willen vasthouden aan een enkele halte. Zij stellen dat er een alternatief moet komen.

Gemeente Vlissingen – Casus Herinrichting Oost-Souburg		
Deelvraag	Indicatoren	Bevindingen en score
Visie op participatie	<p>Aanwezigheid beleidskader(s)</p> <p>Houding en vaardigheden</p>	<p>Er is geen specifiek participatiebeleid m.b.t. herinrichtingsprojecten geformuleerd. Wel is er een nota burgerparticipatie uit 2005. (+/-)</p> <p>Het is gebruikelijk om bij ruimtelijke projecten belanghebbenden te betrekken, waarbij de focus zich verplaatst van inspraak achteraf, naar interactieve beleidsvorming vanaf de visiefase. Dat is ook hier het geval geweest, waarbij gebruik is gemaakt van klankbordgroepen. Men is met een blanco vel naar Oost-Souburg gegaan, de uitkomst stond niet vast en de wisselwerking en beïnvloeding kon over en weer in alle openheid gebeuren. Het proces werd intern begeleid door een breed samengestelde ambtelijke projectgroep, die zaken besprak en de uitkomsten terugkoppelden met de kerngroep. Er is sprake van responsief bestuur. (++)</p>
Inrichting van het proces	Aanwezigheid procesmanager of procesmanagement	De projectleider heeft gefungeerd als procesmanager. Zijn deliberatieve vaardigheden hebben ervoor gezorgd dat de geringe weerstand die er was vlot kon worden opgelost. Het proces liep zeer voorspoedig, waardoor er geen reden was

	Diepte inbreng / Rol van de burger	Burgers hebben in hoge mate de uitkomst van het proces kunnen bepalen (interactieve beleidsvorming / coproductie) (+)
Procesresultaat	Reikwijdte inbreng	Burgers zijn via de gemeentelijke website en via de informatiepagina in de huis aan huiskrant geworven en bij de visievorming betrokken. In principe stond dat voor iedereen open. Besloten is om iedereen ook bij het proces betrokken te houden, waardoor de input- en de procesfase soepel zijn verlopen. Gedurende het proces heeft er continu terugkoppeling plaatsgevonden met de kerngroep en met klankbordgroepen. Het plan is gezamenlijk tot stand gekomen. De variatie is dus zeer breed geweest, want er was geen onderliggend plan. Bezwaren tegen dat plan zijn vroegtijdig besproken en opgelost. Dat heeft geleid tot vertrouwen in de goede afloop. Op punten heeft men gemotiveerd vastgehouden aan het plan. (++)
	Tevredenheid deelname	Gezien het procesverloop is er een hoge mate van tevredenheid, wat geresulteerd heeft in het uitblijven van procedures. (++)
	Tevredenheid resultaat	Bewoners hebben een grote mate van invloed gehad op het uiteindelijke resultaat, waar men zeer tevreden over is. (++)
	Realisatie procesdoelen	Draagvlak is zeker behaald. Door het open

		<p>karakter van het proces zijn bewoners het ook gaan zien als hun plan. Er is tevens sprake van beleidsverrijking, het inpassen van andere zienswijzen en pijnpunten zijn vroegtijdig gesignaleerd en opgelost. (++)</p>
<p>Rol van de volksvertegenwoordiging</p>	<p>Handelingen raadsleden</p>	<p>De gemeenteraad is bewust op afstand gehouden om het participatieproces alle ruimte te bieden. Voorafgaand aan het proces heeft de raad besloten om de herinrichting van Oost-Souburg te agenderen en er middelen voor te reserveren. Tussentijds is de gemeenteraad op de hoogte gehouden van de voortgang, hebben zij kennis kunnen nemen van de inspraakprocedure en heeft men de visie vastgesteld. (+)</p>
<p>Relatie met de representatieve democratie</p>	<p>Verbinding van het procesresultaat</p>	<p>Er is een relatie tussen het participatieve proces en de gemeenteraad en de procesresultaten zijn overgenomen. (++)</p>
<p>Verantwoording</p>	<p>Formele feedback</p>	<p>De raad is meermaals op de hoogte gehouden van de stand van zaken. Na afloop van de inspraakprocedure zijn de gemaakte keuzen zowel aan de participanten als aan de gemeenteraad verantwoord. (++)</p>

4.3.4 Analyse van de participatiepraktijk in Vlissingen

Visie

In tegenstelling tot Middelburg heeft het toenmalige college lang getwijfeld of er een adviesraad moest komen. Uiteindelijk is de Cliënt Consultatiegroep (CCg) gekomen, die echter uitsluitend een rol achteraf had (en eigenlijk als Wmo adviesraad nog steeds heeft). Daarnaast kent Vlissingen een nota burgerparticipatie uit 2005, die echter nooit ter goedkeuring aan de raad is voorgelegd. Uit beide gevallen spreekt niet echt een breed gedragen visie op en warme gevoelens voor burgerparticipatie.

“Met de komst van de Wmo in 2007 is een overeenkomst opgesteld met de cliënt consultatiegroep Wmo, de huidige adviesraad. Dat was eigenlijk het punt. Na twee jaar zijn ze wel van naam gewijzigd, maar niet qua status.” Ambtenaar.

Voor de Wmo raad geldt dat er ontwikkelingen zijn om daarin verbetering te krijgen. De herinrichting van Oost-Souburg heeft in het geheel niet geleid tot problemen. Het is een schoolvoorbeeld van hoe succesvol een burgerparticipatietraject kan verlopen, waarbij sprake is van een zeer responsief bestuur. De samenstelling daarvan is dan ook geheel anders dan enige jaren geleden.

Inrichting van het proces

In het Wmo traject zat het toenmalige college duidelijk niet te wachten op burgers gevraagd en ongevraagd adviezen zouden geven. Het is aan burgers zelf te danken (en de wettelijke bepaling?) dat er toch iets is gekomen. Uit de documentatie valt niet te herleiden of er een procesmanager was, maar dat is gezien het standpunt van B&W niet aannemelijk. Per aandachtsgebied waren er twee vertegenwoordiger, die geacht werden contact te onderhouden met hun achterban. Het doel was draagvlak, maar dat staat op gespannen voet met de rol die de CCg kreeg toebedeeld. Zij heeft zich echter niet in die rol geschikt en toch adviezen verstrekt.

“Er was eerst sprake dat er helemaal geen Wmo-adviesraad zou komen in Vlissingen. We hebben de wethouder uiteindelijk kunnen overtuigen. Zo is er niet een Wmo-adviesraad ontstaan, maar een Cliënten Consultatiegroep (CCg).” Burger.

Een ander opmerkelijk verschil met Middelburg is dat men in Vlissingen direct is begonnen met groep ervaringsdeskundigen, die later wordt omgevormd tot een Wmo raad. Het huidige college en de Wmo raad zijn bezig met een herijking van de status, zodat zij eerder in de beleidscyclus betrokken gaan worden en er sprake zal zijn van interactieve beleidsvorming (adviserend). Dit sluit ook aan bij

de visie van het huidige college dat burgers eerder bij de totstandkoming van beleid wenst te betrekken. Door de bezuinigingen lijken de wijzigingen langer op zich te laten wachten.

In Oost-Souburg zijn de zaken zeer grondig aangepakt en zijn alle belanghebbenden vanaf de beginfase meegenomen in het proces. Dit is overduidelijk de verdienste geweest van de projectleider die ook als procesmanager heeft gehandeld. Hij heeft zich zeer actief opgesteld, was makkelijk benaderbaar en beschikt over deliberatieve kwaliteiten. Men is met een blanco papier gaan praten, waarbij de uitkomst niet vast stond en de beïnvloeding over en weer in alle openheid kon gebeuren. De projectleider wist zich bovendien gesteund door een breed samengestelde ambtelijke projectgroep en ook vanuit de bewoners was zeer grote belangstelling. Zo veel, dat er een getrapte vertegenwoordiging moest komen om de zaken hanteerbaar te houden. Verkrijging van draagvlak ter voorkoming van procedures was het doel, maar ook beleidsverrijking door inbreng van ideeën en deskundigheid, het vroegtijdig signaleren van pijnpunten en het overbrengen van enthousiasme, waardoor het plan ook daadwerkelijk het plan van de bewoners werd. Er is sprake van coproductie.

“Het visietraject hebben we vrij breed opgepakt. Vanaf de initiatieffase hebben we getracht om mensen zo breed mogelijk bij het proces te betrekken. We hebben toen eerst in kaart gebracht wie daar over mee zouden willen praten.” Ambtenaar.

Procesresultaat

Het mag duidelijk zijn dat de Wmo raad niet tevreden is over haar inbreng tot dusver. Wel is men tevreden over de koerswijziging. Er is een begin van een cultuuromslag gemaakt, die echter nog verre van voltooid is. Over het behaalde resultaat is men gematigd tevreden. Het lijkt niet voor de hand liggend dat de adviezen van de CCg van grote invloed zijn geweest. Draagvlak is op deze manier niet te bereiken.

“Ze hebben heel veel adviezen uitgebracht. Die hebben niet tot significante wijzigingen geleid, maar dat wil niet zeggen dat er niets mee is gedaan.” Ambtenaar.

In Oost-Souburg is het plan in gezamenlijkheid tot stand gekomen, waarbij iedereen betrokken is gebleven en omdat er geen vastomlijnd plan lag is de variatie zeer breed geworden. Er is dan ook een hoge mate van tevredenheid over de inbreng en over het eindresultaat. Er is dan ook zeker draagvlak aangezien bewoners het plan zien als hun plan. Ook de andere doelen zijn behaald.

“Het is transparant geweest vanaf het begin en het is gedaan met gelijkwaardige partners. Op basis van gelijkheid en openheid, met een heel doordacht communicatieplan. Juist dat heeft het vertrouwen van de burgers gewonnen.” Burger.

Rol en relatie gemeenteraad

De Wmo raad voelt zich niet gesteund door de gemeenteraad, die in hun ogen niet betrokken is bij hun werk en geen goed beeld heeft van wat de Wmo raad doet. De raad heeft geen kaders gesteld, want men ziet het als een zaak van het college. Er is dus geen relatie tussen het participatieve proces en de representatieve democratie. Ook bestuurlijk voelt men dat zo. De opzet van de Wmo raad nieuwe stijl moet nog worden voorgelegd aan de gemeenteraad.

In Oost-Souburg is de raad op afstand gehouden, nadat zij besloten had de herinrichting te agenderen en daar budget voor te reserveren. Tussentijds is men ambtelijk op de hoogte gehouden over het procesverloop en heeft men de visie vastgesteld. Daarmee is het procesresultaat overgenomen.

“De raad is bezig met politiek en faciliteert. Zij pretenderen wel het besluitvormend orgaan te zijn, maar zij hebben niet de expertise en capaciteiten in huis om dat te kunnen doen. Zij belijdt met de mond wel participatie, maar in de praktijk ervaart men het als erg lastig.” Burger.

Verantwoording

Er werd niet gemotiveerd teruggekoppeld binnen het Wmo proces, wat tot gevolg had dat men zich niet serieus genomen voelde. Pas recentelijk is hierin enige verbetering in opgetreden.

Na de herinrichting van Oost-Souburg zijn de gemaakte keuzen zowel aan de gemeenteraad als aan de participanten verantwoord.

4.3.5 Conclusies voor Vlissingen

Er hebben zich twee volledig verschillende processen binnen één gemeente afgespeeld. De oorzaak ligt in het feit dat het twee volledig andere colleges betreft. Dat maakt een onderlinge vergelijking vrijwel onmogelijk. In die zin is visie een belangrijke factor voor het überhaupt van de grond komen van burgerparticipatie.

Het feit dat de herinrichting van Oost-Souburg zo goed is verlopen heeft veel te maken met de kwaliteiten van de projectleider, maar daarmee is nog niet het gehele verhaal verteld. Een ander project, met dezelfde projectleider in hetzelfde dorp (Brede school) verloopt namelijk zeer stroef. Dat heeft alles te maken met de beperkte vrijheid die men heeft voor de locatiekeuze (de enige plek die beschikbaar is) en de geringere inbreng die de bewoners derhalve hebben. Hierbij is men niet met een blanco vel gekomen, maar was er een plan dat al in een veel verdere fase was gevorderd. Het succes van participatie is dus evenzeer afhankelijk van de mate van invloed die participanten

hebben op het eindresultaat. Dan komt het aan op helder verwachtingsmanagement en wellicht de keuze om in dit geval geen burgerparticipatie toe te passen en de onvermijdelijke juridische procedures te doorlopen.

Overigens wil ik daarmee niks afdoen aan de kwaliteiten van de projectleider, die zeker alle kenmerken in zich heeft van een goede procesmanager. Dat geldt tevens voor zijn collega, die in een ander project echter last heeft van gemaakte keuzen door het college. Door bewoners twee opties voor te leggen en desondanks te kiezen voor het andere ontwerp, doet het proces geen goed. Ook hier dient de aantekening te worden gemaakt dat burgers denken dat een cultuuromslag nodig is.

De conclusie luidt dan wellicht ook dat burgerparticipatie alleen optimaal verloopt als alle elementen daaraan bijdragen (visie, procesmanagement, ruimte voor beïnvloeding, een hoge mate van betrokkenheid, verwachtingsmanagement). Als een of meerdere bouwstenen ontbreken wordt het al snel een complexere zaak. Dat geldt niet alleen in Vlissingen natuurlijk.

Wat ik ten aanzien van de rol van en de relatie met de gemeenteraad bij Middelburg heb gesteld, is ook in Vlissingen van toepassing. Opmerkelijk is dat de beide wethouders die ik voor mijn onderzoek gesproken heb (de ene van PvdA huize, de andere van het CDA) beiden een soortgelijk standpunt erop nahouden ten aanzien van de rol van de raad: de rol zoals men die nu vervult is de wijze waarop zij die rol moeten invullen. Daarbij kijken zij mijns inziens echter teveel naar alleen de procesfase.

De casus Oost-Souburg laat zien dat men door het afleggen van verantwoording over de gemaakte keuzen achteraf, ook in die fase van het proces legitimiteit voor het beleid kan verwerven.

4.4 Participatiepraktijk Goes

4.4.1 Algemeen participatiebeleid

Het beleid in Goes is gebaseerd op vertrouwen. Om de betrokkenheid van de inwoners bij het bestuur van de gemeente te vergroten werden een aantal maatregelen genomen. Iedere wijk of dorp kreeg een wijkwethouder en het college wilde in aanvulling op wijkshouwen aanwezig zijn op wijk- en dorpsavonden om te overleggen over ontwikkelingen. Wijkbudgetten zouden anders worden gaan besteed. De communicatie over grote projecten moet intensief en vroegtijdig zijn¹⁴. Via de website van de gemeente Goes hebben inwoners een ‘eigen’ toegang, waarop informatie is ontsloten, onder andere wat betreft de mogelijkheden tot participatie¹⁵. Onder de noemer Interactieve beleidsvorming gaat bewonersparticipatie een grotere rol spelen in het Goese communicatieprogramma. Daarin staat de participatieladder centraal. Naast ‘informereren’ wil het college waar mogelijk in projecten ook de tredes ‘raadplegen’ en ‘adviseren’ gebruiken¹⁶. Eén van de nieuwe ontwikkelingen is het zogenaamde wethoudersspreekuur, waarop burgers zonder afspraak vooraf zich op vaste tijden kunnen melden voor een onderhoud met een wethouder. Hiervan wordt goed gebruik gemaakt.

4.4.2 Burgerparticipatie voor en na de evaluatie Wmo

In Goes begint men in 2005 aan de voorbereiding. De raad krijgt vragen voorgelegd, die ze per fractie moet beantwoorden. Uiteindelijk zijn zij voorstander van een lokaal adviesplatform. De fracties verschillen echter over de reikwijdte van de samenstelling (breed, smal, getrapd). De bestaande gemeentelijke adviesorganen gaan deel uitmaken van het Wmo platform. In december 2006 wordt besloten dat het permanente Wmo platform de naam Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) krijgt. Voor het college is de RMO representatief voor de samenleving en acht zij hen in staat om signalen uit de samenleving te destilleren, wat echter door verschillende leden van de RMO als ‘lastig’ wordt ervaren. Gaandeweg haken er ook leden af en worden deze niet altijd vervangen. Er is tevens sprake van een belangenconflict. Dit werpt de vraag op of alle belangen in gelijke mate zijn behartigd en of de representativiteit niet in het geding is geweest. Een ander punt is dat de RMO betrokken wordt bij steeds meer stukken van aanpalende beleidsterreinen. Dit maakt het werk van de RMO complexer en zichtbaar is dat de RMO een meer institutioneel karakter krijgt, met de

¹⁴ Samen kiezen voor Goes. Collegeprogramma 2010 – 2014. Gemeente Goes. 2010.

¹⁵ Bron: <http://www.goes.nl/index.php?mediumid=17&pagid=1667>, geraadpleegd op 20 oktober 2010 om 12.15 uur.

¹⁶ Goes’ gezicht: Naar een nieuwe communicatiefase voor de gemeente Goes. Gemeente Goes. 2010.

bijbehorende toename van bureaucratie. Het is ook het punt waarop afgevraagd kan worden of de vrijwillige deelnemers niet overvraagd worden ten aanzien van hun kennis en competenties.

Anderzijds blijkt uit onderzoek¹⁷ dat de RMO zelf graag eerder betrokken wordt in de beleidscyclus (bij de beleidsvoorbereiding) en niet pas wanneer er al een voorgenomen besluit ligt. Dat vergt juist een hoog abstractieniveau.

In september 2008 is de evaluatie gereed. De feitelijke evaluatie biedt geen kwalitatief oordeel over het functioneren van de RMO. In het verslag van de Stuurgroep Wmo van 27 augustus 2008 worden echter wel degelijk zorgen geuit over het niveauverschil binnen de RMO. Het college wil nog eens goed kijken naar het functioneren van gemeentelijke adviesorganen. Vanuit gemeentelijk perspectief moet de RMO zich richten op *“het geven van feedback op beleidsstukken”* en is de samenstelling van de RMO *“voorwaarde voor een slagvaardig optreden [van de gemeente]”*. Dit staat op gespannen voet met de adviserende rol die de RMO heeft vanuit het wettelijk kader. Qua participatie lijkt het doel van de gemeente te verschuiven van interactieve beleidsvorming (advisering) naar indirecte participatie (inspraak).

Uit de Wmo monitor 2009 blijkt dat de bekendheid van de RMO onder de inwoners van Goes is afgenomen. Gemiddeld genomen is dit zelfs lager dan de rest van Zeeland, respectievelijk 21% (was 28%) en 38%. Dit duidt op een vergroting van de afstand tussen vertegenwoordigers en de doelgroepen die zij vertegenwoordigen. Nogmaals kan de vraag gesteld worden hoe representatief de RMO is.

De RMO zelf heeft ook een evaluatie geschreven in de vorm van een jaarverslag (2008). Daarin wordt geconstateerd dat, ondanks de wens om een onderwerp op de agenda van één adviesorgaan te laten komen, dit in de praktijk niet blijkt te werken. Om die reden heeft de RMO commissies gevormd, waarin ook niet RMO leden zitting kunnen hebben. Bovendien wordt het college gevraagd om aan het begin van het kalenderjaar aan te geven welke punten zij wenst te agenderen, waarna de voorzitters van de verschillende adviesorganen onderling afspreken wie wensen te participeren in het advies. Ook de termijn van vier weken wordt als te kort ervaren. In plaats hiervan wil men tussen de twee en zes maanden de tijd krijgen om een afgewogen advies te kunnen geven. Hierdoor wordt het ook beter mogelijk om de achterban en burgers te raadplegen.

Over het jaarverslag zijn uit participatief oogpunt twee conclusies te trekken:

¹⁷ WMO monitor Goes. Uitkomsten tevredenheidsonderzoek en prestatiegegevens 2008. Mei 2008, Scoop, Middelburg.

1. Formele adviesraden werken sterk institutioneel, vergroten de bureaucratie en vergen een hoge mate van kennis aangaande een breed scala van onderwerpen. De vraag is of deze in voldoende mate aanwezig is (zie: zorgen geuit door de Wmo stuurgroep). Met andere woorden: zijn burgers in staat om op effectieve wijze op dit beleidsterrein te participeren?

2. Aangezien de constatering van de RMO zelf is dat er te weinig tijd is om de achterban en andere belanghebbenden te consulteren, is de vraag gerechtvaardigd hoe representatief de uitgebrachte adviezen zijn. Met andere woorden: mag de gemeente uitgaan van het feit dat het standpunt van de RMO kan rekenen op een breed draagvlak binnen de in Goes woonachtige belanghebbende?

Bovenstaande laat onverlet dat de bijdrage van de RMO op zich natuurlijk heel waardevol is. De vraag is echter of B&W hiermee voldoet aan de wettelijke verplichting om ingezetenen en belanghebbende natuurlijke rechtspersonen te betrekken bij (de voorbereiding van) het Wmo beleid.

Gemeente Goes – Casus Wmo		
Deelvraag	Indicatoren	Bevindingen en score
Visie op participatie	Aanwezigheid beleidskader(s)	In de wet (artikel 11) staat aangegeven dat het college van B&W ingezetenen en belanghebbenden moet betrekken bij de voorbereiding van het beleid krachtens artikel 150 van de Gemeentewet. Ook moeten zij in de gelegenheid zijn zelfstandig voorstellen te doen, tijdig van informatie worden voorzien en moet het college van B&W toezien op het behartigen van belangen en behoeften van die burgers die dat zelf niet kunnen. Formeel kent de gemeente Goes geen participatiebeleid. (+)
	Houding en vaardigheden	Er is in de procesfase zeker sprake van een positieve houding van de projectleider, het

		college, de gemeenteraad en de adviesraden. De RMO geeft aan dat een positieve grondhouding bij ambtenaren jegens het oplossen van problemen met burgers persoonsgebonden lijkt te zijn. Het ontbreekt aan deliberatieve vaardigheden. Het college laat ook weinig ruimte aan participatieve initiatieven. (+)
Inrichting van het proces	Aanwezigheid procesmanager of procesmanagement	De projectleider heeft opgetreden als procesmanager. Hij heeft de oude werkwijze vervangen door een nieuwe. Die ruimte werd hem ook door alle partijen geboden. In de projectfase is sprake van responsief bestuur. (++)
	Belangen / belanghebbenden	Alle belangen waren bij aanvang van het proces bekend en zijn via representatie in het proces betrokken. Er zijn geen groepen over het hoofd gezien. Wel was er sprake van een onderrepresentatie van bepaalde groepen binnen de Wmo-raad. Later in het proces heeft men met eindgebruikers gesproken. Dit heeft geleid tot een advies over het doorgaan met instituties of met gerichte benadering van eindgebruikers. (+)
	Procesdoelen en verwachtingsmanagement	Het doel was om enerzijds de wet technisch adequaat te implementeren, anderzijds wilde men het sociale domein tegen het licht houden. Daarbij was de insteek om alle relevante partijen vanaf het begin in het proces te betrekken. Vooraf zijn de kaders duidelijk aangegeven,

	<p>Diepte inbreng / Rol van de burger</p>	<p>waarbij ook de rol van de verschillende partijen helder was. Later in het proces is de discussie over het nut van allerlei adviesraden gevoerd. (++)</p> <p>In het begin was de werkwijze van de adviesraad reactief. Er kwam een voorstel vanuit B&W en daarop werd gereageerd. Dat heeft deels te maken met het niveau van adviesraadleden, dat soms niet toereikend was om beleidsmatig bezig te zijn. De inschatting is dat zij in alle fasen hebben geparticipeerd. Of dit een sterke afwijking van de uitkomsten teweeg brengt valt nog te bezien. De rol van de burgers is een adviserende. (-)</p>
<p>Procesresultaat</p>	<p>Reikwijdte inbreng</p> <p>Tevredenheid deelname</p>	<p>Burgers worden vertegenwoordigd door allerlei adviesraden. Zij zijn in alle fasen betrokken geweest. (+)</p> <p>De projectleider is van mening dat alle partijen zich voldoende betrokken hebben gevoeld. De dialogen met verschillende adviesraden waren afwisselend qua niveau. Een aantal leden van adviesraden zijn ook afgehaakt of daar is afscheid van genomen. De RMO wilde ook van een reactieve vorm achteraf in de vorm van inspraak, naar een actieve rol vooraf als klankbordgroep. Ook worden, op advies van de RMO, adviezen van de verschillende adviesraden gecombineerd en gecoördineerd aangeboden aan B&W. Procesmatig is de RMO dan ook niet tevreden over het</p>

	<p>Tevredenheid resultaat</p> <p>Realisatie procesdoelen</p>	<p>procesverloop. (-)</p> <p>Er is tevredenheid over de wijze waarop het project is uitgevoerd. De werkwijze is geborgd en nadien vaker toegepast.</p> <p>Tevredenheid over het uitvoeringsresultaat laat te wensen over. De RMO voelt zich niet serieus genomen en de adviezen van de verschillende adviesorganen worden ‘gebruikt’ om tegen elkaar weg te strepen. (+/-)</p> <p>De procesdoelen zijn behaald. (++)</p>
Rol van de volksvertegenwoordiging	Handelingen raadsleden	<p>De raad is van begin af aan actief betrokken bij de totstandkoming van het nieuwe beleid. In 2005 is een beginnotitie geschreven, die eindigde in een lijst van veertien vragen die door de afzonderlijke raadsfracties beantwoord moesten worden. Daar hebben zij zes maanden de tijd voor gekregen, om zich verder te verdiepen in de materie. De dialoog werd in de gemeenteraad gevoerd en met de adviesraad, waardoor in interactie de kaders zijn gesteld. In de uitvoering staat de raad op afstand en is men niet aanwezig. (+)</p>
Relatie met de representatieve democratie	Verbinding van het procesresultaat	<p>De procesaanpak is bedacht door de projectleider. Twee wethouders vormden een stuurgroep en waren daarmee politiek verantwoordelijk. Zij hebben het procesontwerp goedgekeurd. De wijze van werken is aan de raad gepresenteerd en akkoord bevonden, de facto heeft men</p>

		deze werkwijze ook gevolgd. In 2006 zijn de antwoorden van de fracties en de reactie daarop door het college nogmaals bekrachtigd door het oude college. (++)
Verantwoording	Formele feedback	Het Wmo beleid was ten tijde van het interview al twee keer geëvalueerd. Daar was de adviesraad bij betrokken. Omdat de gemeenteraad vanaf het begin van het proces betrokken is, zijn harde verbindingen uitgebleven. De RMO stelt echter dat men nooit een reactie krijgt (niet eens een ontvangstbevestiging) op haar adviezen. (-)

4.4.3 Herstructurering Goes-West

4.4.3.1 Local Board Goes-West (vanuit Afdeling Samenleving)

Local boards (LB) is een vorm van bewonersparticipatie die in de VS is ontwikkeld. Eind oktober 2006 is samen met bewonersorganisaties, SMWO afdeling Welzijn en de woningcorporatie RWS een project gestart in de wijk Goes-West. Een LB¹⁸ is een groep mensen uit alle geledingen van de samenleving die betrokken zijn bij het reilen en zeilen van de buurt. Het is een dwarsdoorsnede van de buurt, zodat alle groeperingen vertegenwoordigd worden (element: representativiteit). De LB signaleert de zorgen en dromen van bewoners en verzint samen met betrokkenen oplossingen. De LB krijgt van de gemeente alle ruimte, maar dat scheidt ook een grote verantwoordelijkheid (element: lokale betrokkenheid). Het project wordt gemonitord aan de hand van Result Based Accountability.

Het lijkt de gemeente en RWS een goed plan om binnen het project herstructurering Goes-West aandacht te besteden aan de sociale beleving, waarvan men verwacht dat het een meerwaarde oplevert. Vanuit de bewoners zijn signalen gekomen dat hieraan behoefte is. Er is tevens aansluiting bij Wmo aanvraag “De Goese Ploeg”.

¹⁸ Startplan LB Goes-West 2007

Goes-West kenmerkt zich door een gebrek aan faciliteiten: geen winkels, geen basisschool, geen arts en/of apotheek. De wijk is op loopafstand van de Binnenstad gelegen. Wel is er een wijkgebouw en een jeugdgebouw en een wijkvereniging. De huizen en straten vertonen een gemêleerd beeld: 40% zijn huurwoningen voor lagere inkomens; in het oude deel koopwoningen voor middeninkomens, in het nieuwe deel koopwoningen voor midden- en hogere inkomens. Er is veel verkeerslawaaï en klachten over hondenpoep, ondanks goede niveau van schoonhouden door buurtbeheer. Groen en speelvoorzieningen zijn in voldoende mate aanwezig. Er zijn veel overlast meldingen m.b.t. de jeugd. Demografisch wordt de wijk bevolkt door een relatief grote groep inwoners tussen 25-40 jaar en veel jonge kinderen. Inkomens liggen gemiddeld ruim 4.000 euro onder het stadsgemiddelde (16.000 euro). Bewoners zijn minder actief als vrijwilliger, maar even actief als mantelzorger.

Zorgen (infrastructuur / bereikbaarheid / woongenot)

1. paaltjes en parkeren
2. herstructurering en gevolgen voor bepaalde groepen bewoners
3. ontbreken van voorzieningen
4. geen 'wijk(k)gevoel'

Ook de dromen zitten met name in het infrastructurele (woning en ontbreken voorzieningen) en in beperkte mate in sociaal maatschappelijke aspecten (ontmoetingsplaatsen, activiteiten).

In april 2008 is dit project geëvalueerd. N.a.v. deze evaluatie wordt besloten om hiermee te stoppen. Er was te weinig belangstelling vanuit de wijk, bewoners waren teveel bezig met de herstructurering van de wijk. Ook de introductie van het project is niet goed verlopen, de begeleiding schoot tekort en ook de verschillende instanties in de wijk hadden stekken laten vallen. Tevens wordt besloten om de communicatie tussen de wethouder en het sectorhoofd met de wijk- en dorpsplatforms te verbeteren door regulier overleg in te voeren.

Nadere analyse

- Eind oktober 2006 is een informatiebijeenkomst gehouden om de bewoners te informeren. Tijdens die bijeenkomst werd duidelijk dat er veel onvrede was bij bewoners over de wijze waarop de gemeente de afgelopen jaren had gefunctioneerd. Er was ronduit wantrouwen, veroorzaakt doordat de gemeente vaak enthousiast van start gaat met projecten, maar na verloop van tijd en vaak tot ongenoegen van bewonersorganisaties, het gehele project afblaast. Dit sluit aan bij het stuk van Ordina, dat als bijlage is aangeleverd t.b.v. de nota Local Boards. Hierin wordt uit het WRR rapport 'Vertrouwen in de buurt' (WRR, 2005) de

conclusie overgenomen dat “De overheid zich vaak een onbetrouwbare partner toont, doordat nieuwe colleges binnen het welzijnswerk steeds van koers veranderen en succesvolle projecten zonder pardon beëindigt als gevolg van de projectencarrousel, waarmee het vertrouwen van burgers wordt beschaamd”.

- Er is ook weinig vertrouwen bij bewoners van Goes-West t.a.v. gemeente, SMWO en RWS.
- Goes-West is geen homogeen geheel: er is sprake van een andere samenstelling qua bevolking in Oud-West en Nieuw-West.
- Alle aandacht van bewoners ging uit naar de herstructurering van de wijk. Er was minder belangstelling voor leefbaarheid en sociale samenhang op dat moment. Juist daar richt Local Boards zich als systematiek op. De herstructurering zou veel van de wensen van bewoners realiseren, waardoor Local Board weinig toegevoegde waarde had.
- Door de renovatie zijn er steeds meer belangenverenigingen actief in Goes-West: huurdersvereniging de Bevelanden, werkgroep bewonersbelangen Goes-West, wijkvereniging Goes West, Steungroep Goes-West Noord en de projectgroep Goes-West (bewonersvertegenwoordiging uit de werkgroep en de huurdersvereniging). Een paar van die organisaties kunnen niet samenwerken en gunnen elkaar het licht niet in de ogen.
- De methodiek is veelbelovend, maar het ging hoog over de hoofden van de bewoners heen. De Engelse titel is daar mede debet aan. Verder was de communicatie over de opstart niet optimaal en was er weinig politieke belangstelling.

Toch was er aan het einde van de informatiebijeenkomst voldoende belangstelling. Dit leidt tot een startsessie in december 2006 met 20 representatieve bewoners. In een computersessie kunnen zij hun ‘dromen’ bekend maken. Negen van de deelnemers willen beginnen in de Local Board. Een deur-aan-deur enquête levert 300 reacties op. Daarna valt de Local Board uiteen door verschillende redenen, waaronder het niet doorgaan van een project (wijkmarkt). Er blijven dan nog vier leden over.

4.4.3.2 Herstructurering Goes-West (vanuit Afdeling Ruimte)

Het project begint met het vaststellen van de stedenbouwkundige visie op het gebied in 2000. In 2005 komt RWS met een visie op de verbetering van de woningvoorraad in de wijk Goes-West. Naast de gemeente zal RWS ook de bewoners informeren over de plannen. Verder worden de werkgroep bewonersbelangen Goes-West, de huurdersvereniging de Bevelanden en de Seniorenraad betrokken bij de planvorming.

Op 28 april 2005 is een bewonersbijeenkomst georganiseerd. Deze wordt massaal bezocht. De Gemeente en RWS willen dit plan samen met de bewoners vorm geven. De renovatie van Goes-West wordt beperkt tot het gebied dat begrensd wordt door de Middelburgsestraat, Westsingel en Pasteurstraat. Nieuw-West, Marconi en Klein Frankrijk vallen buiten dit plan. Ook de driehoek Pik (M.A. de Ruyterlaan en Piet Heinstraat) valt er buiten. De bewoners van die gebieden moeten geduld betrachten.

Het conceptplan is door de raadscommissie Grondgebied vrijgegeven voor inspraak. RWS wil bewoners en belangengroepen intensief betrekken in de verdere planontwikkeling. In totaal zijn er 9 inspraakreacties. Die leiden niet tot aanpassing. N.a.v. krantenberichten in oktober volgen nog twee reacties van verontruste bewoners m.b.t. de aangekondigde sloop van woningen.

Eind oktober/begin november 2007 zijn er inloopbijeenkomsten georganiseerd. Die zijn druk bezocht (200-250 bewoners). Er zijn kritische vragen, maar de sfeer is positief: eindelijk gebeurt er iets in de wijk! Er is tevens een stemming mogelijk voor bewoners uit Goes-West Noord. Daar maken 68 van de 252 bewoners gebruik van. De gemeente en RWS zijn teleurgesteld in dit aantal, maar zullen de raad toch voorstellen de keuze voor het alternatief van het concept masterplan (42 stemmen voor) te respecteren. De keuze houdt in dat alle woningen op termijn (na 2025) gesloopt gaan worden (i.p.v. gedeeltelijke sloop in fasen), gevolgd door nieuwbouw. De woningen worden onderhouden en voorzien van isolatie, maar niet ingrijpend verbeterd. Dit leidt tot een geringere huuraanpassing. De vaststelling van het plan in 2008 is de formele start van de uitvoeringsfase.

Een jaar eerder sprak de Steungroep Goes-West Noord zich in overgrote meerderheid uit voor renovatie en instandhouding. Er is wrijving tussen de steungroep en de werkgroep bewonersbelangen. De steungroep trekt zich langzaam terug uit de arena. In 2009 valt het doek.

Vanaf 2009 zijn er stukken waarin melding wordt gemaakt van de Projectgroep Goes-West, waarin o.a. de bewonersgroepen zitting hebben. In het overleg bewonersgroepen hebben de huurdersvereniging, de werkgroep bewonersbelangen en de bewonersondersteuner van SMWO zitting. Daarnaast zijn er individuele bewonersgroepen in gesprek met RWS in werkgroepen. De uitvoering van het plan is gefaseerd in 3 stappen (2010-2015 / 2015-2020 / 2020-2030). De wens voor een basisschool blijft buiten bereik.

Gemeente Goes – Casus Herstructurering Goes-West		
Deelvraag	Indicatoren	Bevindingen en score
Visie op participatie	<p>Aanwezigheid beleidskader(s)</p> <p>Houding en vaardigheden</p>	<p>In 2005 is op de afdeling communicatie een stuk geschreven dat feitelijk het formele kader vormt, de zogenaamde ‘vergeten notitie’. Na kritiek vanuit de Rekenkamer is in het nieuwe communicatiebeleid vastgelegd dat de gemeente Goes, naast informeren, hogere sporten op de participatieladder wil bestijgen in de vorm van raadplegen en interactieve beleidsvorming. (-)</p> <p>Er wordt nog weinig met het nieuwe beleid gedaan. De grondhouding is positief, maar het blijft afhankelijk van de individuele ambtenaar. Uit onderzoek en uit het traject Local Boards blijkt dat de gemiddelde wijkbewoner moeilijk in beweging te krijgen is bij activiteiten in de wijk. Er heerst wantrouwen jegens de gemeente en andere in de wijk actieve organisaties. Betrokken ambtenaren en vertegenwoordigers van andere partijen beschikken niet over de juiste vaardigheden om dat proces vlot te trekken. Opvallend is dat via twee afdelingen (Samenleving en Ruimte) interventies in die wijk werden verricht, zonder dat daarover (blijkbaar) goed werd afgestemd. (+)</p>
Inrichting van het proces	Aanwezigheid procesmanager of procesmanagement	De projectsecretaris is waarnemend projectleider. De ambtenaar voelt zich wel

	<p>Belangen / belanghebbenden</p>	<p>verantwoordelijk voor het proces, maar is nauwelijks in de wijk aanwezig. Die rol heeft de opbouwwerker. Er wordt vastgehouden aan de projectstructuur met een hiërarchische benadering en niet van een horizontale processtructuur. Voor bewoners is onduidelijk wie de procesregie heeft. Van de opbouwwerker wordt dat niet verwacht (te weinig binding met de wijk). Een goed geïnformeerde wethouder zou die rol op zich kunnen / moeten nemen in de ogen van de bewoners. Vooralsnog is er geen sprake van een proces. (--)</p> <p>De gemeente heeft verschillende belangengroepen in beeld. Bij elkaar lijkt dat een goede afspiegeling van de wijk te vormen. Er is echter een ‘knip’ gemaakt. Er is een projectgroep samengesteld, waarin de huurdersvereniging en de werkgroep Bewonersbelangen zitting hebben. Beide groepen waren via het wijkgericht werken al gesprekspartner van de gemeente. Zij zijn direct betrokken en praten mee over de uitvoering en het masterplan. Anderen wordt gevraagd om via die groepen hun inbreng te leveren. Niet iedereen voelt zich echter daardoor vertegenwoordigd. Daarmee worden mensen feitelijk uitgesloten van participatie. Overigens blijkt ook dat niet alle bewoners die in het deel wonen dat pas na 2025 wordt aangepakt, zich vertegenwoordigd voelt door de groep die het proces succesvol</p>
--	-----------------------------------	--

		<p>informeert (geen participatie) en dat bewoners terughoudend (wantrouwend?) zijn om te participeren. Slechts een kleine groep burgers participeert actief mee en hebben daarbij een adviserende rol. (-)</p>
Procesresultaat	Reikwijdte inbreng	<p>Op de stedenbouwkundige visie en de visie op volkshuisvestingsaspecten hebben burgers niet kunnen reageren. Hun inbreng begint bij de presentatie van het masterplan in 2008 en blijft beperkt tot de uitvoeringsfase. De variatie van uitkomsten blijft daardoor ook beperkt.</p> <p>Bewoners worden geïnformeerd middels informatiebijeenkomsten, een nieuwsbrief, de wijkopbouwer in het informatiecentrum en verslagen op de website. De RWS heeft eigen uitingen. In de praktijk blijkt deze informatiestructuur niet adequaat te zijn. De opbouwwerker heeft nauwelijks aanloop, maar wordt wel aangesproken als hij op straat loopt. Er is een ruilwinkel in die wijk die deze ontmoetingsfunctie wel heeft. De informatiebijeenkomsten worden goed bezocht, maar er wordt geen vervolgstap gezet om bewoners breder in het proces te betrekken. De gemeente wil hierin echter verbetering aanbrengen. Door het project in deeltrajecten te knippen hoopt men gericht bewoners te betrekken, ook binnen de reguliere structuur van de projectgroep. Wellicht leidt dit op termijn tot een grotere variatie. (-)</p>

	<p>Tevredenheid deelname</p>	<p>Bewoners die rechtstreeks betrokken zijn in de projectgroep, zijn over hun deelname behoorlijk positief, al heeft men door de getrapte projectstructuur weinig zicht op de mate van invloed die men heeft op het eindresultaat. Anderen hebben allerlei mogelijkheden om te participeren, maar er heerst een apathische sfeer in de buurt. Zij zijn beduidend minder tevreden, wat deels veroorzaakt wordt door een gebrek aan terugkoppeling van de werkgroep. Het heeft wellicht ook te maken met het tijdsplan (tot 2030). Weer een andere groep heeft ontwikkelingen tegen gehouden. Daarover is men wellicht tevreden, maar dat geldt weer niet voor alle bewoners van dat deel van de wijk. De deelnemers aan de projectgroep denken dat het proces pas echt gaat leven als men concreet begint aan straten en dat de bewoners van die straten dan gaan participeren of tegen gaan houden. (+/-)</p>
	<p>Tevredenheid resultaat</p>	<p>Bepaalde delen zijn inmiddels opgeleverd. Bewoners vinden in algemene zin dat er te weinig wordt gedaan. Er wordt te weinig verteld, uitgelegd en voorgelegd. Veel achterstallig onderhoud vanuit de wijksschouw is uitgesteld. (-)</p>
	<p>Realisatie procesdoelen</p>	<p>Informereren gaat steeds beter, maar dat is geen participatie. Er is geen sprake van breed draagvlak en van beleidsverrijking komt niet zoveel terecht. (--)</p>

<p>Rol van de volksvertegenwoordiging</p>	<p>Handelingen raadsleden</p>	<p>De raad heeft het masterplan vastgesteld en heeft ingestemd met een fasegewijze (i.p.v. een totale) aanpak van de herinrichting. Verder is de raad in de uitvoeringsfase volgend. In het begin waren twee raadsleden lid van de werkgroep. Die zijn afgehaakt. (-)</p>
<p>Relatie met de representatieve democratie</p>	<p>Verbinding van het procesresultaat</p>	<p>Het proces is door B&W opgepakt en wordt ambtelijk aangestuurd door de gemeentesecretaris en de projectsecretaris. Er is niet echt een procesontwerp gemaakt, wel een structuur waarbinnen participatie kan plaatsvinden. Plannen van bewoners worden ingebracht in de projectgroep. De projectgroep brengt ze vervolgens in bij de stuurgroep. De stuurgroep moet vervolgens zorgen voor de verbinding met het college van B&W en de gemeenteraad. (+)</p>
<p>Verantwoording</p>	<p>Formele feedback</p>	<p>De bewoners in de projectgroep hebben de taak om te sonderen bij hun achterban, maar niet om zaken terug te koppelen. De gemeente houdt dat in eigen hand. Dat frustreert deze deelnemers. Andere bewoners zijn daardoor minder goed geïnformeerd en beduidend minder positief. Binnen de projectgroep wordt aangegeven welke punten niet worden opgenomen in het plan. Tussen stuurgroep en projectgroep is geen feedback. Terugkoppeling naar bewoners is niet aan de orde, aangezien er nog geen resultaten zijn die daar aanleiding toe gaven. (-)</p>

4.4.4 Analyse van de participatiepraktijk in Goes

Visie

Formeel kent Goes geen participatiebeleid, maar in 2005 heeft de afdeling communicatie de zogenaamde ‘vergeten notitie’ geschreven, dat de basis vormt voor burgerparticipatie. Na kritiek vanuit de lokale Rekenkamer is in het nieuwe communicatiebeleid vastgelegd dat Goes naast ‘informereren’ ook stappen zal zetten in de vorm van ‘raadplegen’ en ‘interactieve beleidsvorming’. Uiteraard geldt ook de wettelijke verplichting m.b.t. de totstandkoming van de Wmo voor Goes.

Het nieuwe beleid komt nog niet echt van de grond, al is er een positieve grondhouding. Ook hier wordt vanuit burgers aangegeven dat aanwezige vaardigheden vooral persoonsgebonden lijken te zijn. Het college laat weinig ruimte aan participatieve initiatieven vanuit de samenleving volgens de RMO. Daar staat tegenover dat de bevolking in Goes-West moeilijk te mobiliseren is, waar wantrouwen (mede) aan ten grondslag ligt.

Er is dus wel een visie, alleen ligt deze besloten in het communicatiebeleid, waarmee het gevaar dreigt dat het wordt gezien als een ‘speeltje’ van die afdeling en er geen verbreding optreedt.

Inrichting van het proces

In het Wmo traject heeft de projectleider een eigen aanpak gekozen. Hij heeft vanaf de start alle partijen (B&W, gemeenteraad, adviesraden) betrokken bij de ontwikkeling van het beleid, waarbij de gemeenteraad haar kaderstellende rol uitstekend heeft kunnen invullen. Er zijn ook sessies georganiseerd waarbij raadsleden en de adviesraden thematisch zaken hebben besproken. Het doel is om de wet technisch adequaat te implementeren en tegelijkertijd het sociale domein tegen het licht te houden. Vanuit de formele inspraak is niks gekomen, waarmee aangenomen mag worden dat de inputfase goed verlopen is.

Nadat er een Wmo raad is gevormd gaat verderop in het proces de discussie over de verschillende adviesraden spelen. Er wordt meer gebruik gemaakt van individuele eindgebruikers. De projectleider spreekt ook zijn voorkeur uit voor deze individuele benadering ten opzichte van de institutionele benadering met adviesraden. Daarmee loopt het proces parallel met het proces dat in Middelburg wordt gevolgd.

“...ik heb een advies gemaakt over de adviesraden die er zijn, met de politieke vraag hoe men door wilt gaan met adviesraden en participatie. Wil je doorgaan met instituties of met een gerichte benadering?” Ambtenaar.

De kaders zijn duidelijk aangegeven, waarbij ook de verschillende rollen van diverse partijen helder was. De werkwijze is gaandeweg aangepast van reactief (reageren op voorstellen van B&W) naar preventief (advisering vooraf), waarbij tevens de status van de Wmo raad in relatie tot de andere raden aan de orde is gekomen en de vraag hoe ‘de stem van het volk’ in het advies kon gaan doorklinken. Er is duidelijk sprake van responsief bestuur, het proces is in alle openheid verlopen, waarbij veel ruimte was voor verschillende partijen om hun inbreng te hebben en de projectleider beschikt over deliberatieve vaardigheden.

In het project Goes-West lijkt geen van de aanwezige partijen capabel genoeg om het proces vlot te trekken. De projectsecretaris is tijdelijk projectleider, die zich weliswaar verantwoordelijk voelt voor het proces, maar te weinig zichtbaar aanwezig is om de rol van procesmanager waar te maken. Voor bewoners is het onduidelijk wie de procesregie heeft. Mijn conclusie is dan ook dat er geen sprake is van een procesorganisatie, maar van een hiërarchisch gestructureerde projectorganisatie, waarin overleg wordt gevoerd. Daarbij is bovendien een knip gemaakt, waarbij bestaande gesprekspartners zijn geaccepteerd als ‘spreekbuis’ van de wijk, maar die niet door iedereen als zodanig worden geaccepteerd. De gemeente creëert daarmee als het ware zelf een participatieparadox. Het gevolg is dat de gemeente niet alle relevante partijen aan tafel heeft, wat een groot afbreukrisico met zich meebrengt. Overigens slagen deze partijen er wel in om invloed uit te oefenen op het procesverloop, door de sloop van een deel van de wijk op te schorten middels een niet representatieve stemronde. Ook hier zijn niet alle bewoners blij mee, zodat er geen sprake lijkt te zijn van een representatieve vertegenwoordiging. Slechts een kleine groep burgers participeert in een adviserende rol.

De gemeente en de woningbouwvereniging willen bewoners niks dwingend opleggen en staan open om het resultaat aan te passen aan de wensen van de bewoners. Dat heeft iets zeer responsiefs in zich. Tegelijkertijd sluit men participanten middels de overlegstructuur uit, wil men vooral informeren en waar mogelijk samenwerken en streeft men tevens naar draagvlak. Het lijkt dat de gemeente daarmee op twee verschillende gedachten hinkt. Dat beeld wordt bevestigd door het KEI onderzoek: de gemeente wil vooral informeren (wat geen participatie is) en bewoners zijn wantrouwend en doen niet mee. Daar zal eerst iets mee moeten worden gedaan. Al met al is er sprake van een zeer moeizaam verloop, waarbij niet uitgesloten is dat het proces verderop nog meer vertraging oploopt als de renovatie letterlijk straten gaat raken.

“Op het moment dat iemand z’n straat aan de beurt komt, gaat het pas leven. Ik denk dat er dan wel weer werkgroepen en anti-groepen gevormd gaan worden. Dat is iedere keer eigenlijk.” Bewoner.

Procesresultaat

Middels de diverse adviesraden zijn burgers in alle stadia van het Wmo traject betrokken geweest. De RMO is nog niet tevreden over haar rol in het proces en voelt zich niet altijd serieus genomen door B&W. Bovendien worden adviezen van verschillende adviesraden soms gebruikt om tegen elkaar weg te strepen. Hier valt dus nog wat te verbeteren. De procesdoelen zijn behaald.

“Procesmatig loopt het nog niet echt goed. Verder worden wij niet serieus genomen in de zin dat met onze adviezen nauwelijks iets wordt gedaan. Daarin worden de adviezen van de verschillende adviescommissies vaak tegen elkaar weggespeeld en doen ze het gewoon via hun manier. Ik heb aangegeven dat wanneer dat niet verandert, ik opstap.” Bewoner.

De inbreng van de bewoners van Goes-West begint bij de presentatie van de stedenbouwkundige visie en later het masterplan. Er wordt veel informatie geproduceerd, maar de informatiestructuur blijkt niet adequaat te werken. Informatiebijeenkomsten worden goed bezocht, maar er wordt (te) weinig gedaan om deze betrokkenheid verder te mobiliseren.

De bewoners die nu betrokken zijn in het project zijn daarover behoorlijk positief, maar men heeft weinig zicht op het effect van hun adviezen op het eindresultaat (gebrek aan verantwoording). De overige bewoners zijn beduidend minder tevreden, wat deels veroorzaakt wordt door het gebrek aan terugkoppeling. Wat tevens een rol speelt is de lange projecthorizon (tot 2025). Voor veel mensen is het ook niet concreet (het raakt ze nog niet). Dit hoopt men alsnog te bereiken door het project in deeltrajecten op te knippen en daarmee gericht bewoners te betrekken, ook binnen de reguliere structuur van de projectgroep. Wellicht leidt dit op termijn alsnog tot een bredere variatie en draagvlak voor de uitvoering.

“Zo’n proces duurt zo lang. Je wilt graag een begin en dan reageert iedereen heel heftig. Wat ze nu weer gaan doen. En dan blijkt het een heel lang proces te worden en dan maken mensen zich niet druk meer. Waarom zou je ook, als het tot 2025 loopt?” Bewoner.

Over het huidige resultaat zijn bewoners niet positief: er wordt te weinig gedaan, verteld, uitgelegd en voorgelegd. De doelen worden vooralsnog niet bereikt.

Rol en relatie gemeenteraad

De gemeenteraad is vanaf het begin betrokken in haar kaderstellende rol, daarna heeft zij afstand genomen. De politieke verantwoordelijkheid voor de verbinding lag bij twee wethouders. Het resultaat is twee maal door het college (het oude en het nieuwe) bekrachtigd. Op deze manier worden harde verbindingen voorkomen.

In Goes-West heeft de gemeenteraad het masterplan vastgesteld en ingestemd met de fasegewijze aanpak. Het uitvoeringsproces is door B&W opgepakt. Er is een getrapte structuur bedacht van projectgroep, via stuurgroep, naar college en gemeenteraad. De raad is verder volgend, al waren er in het begin twee raadsleden lid van de werkgroep. Deze zijn afgehaakt. Zolang de uitvoering blijft binnen de kaders van het masterplan zal er waarschijnlijk geen harde verbinding hoeven plaats te vinden.

Verantwoording

Het Wmo beleid is al twee keer geëvalueerd. De RMO stelt echter dat zij nooit een reactie krijgt op haar adviezen. Daar ligt een verbeterpunt.

“Iets anders is dat wij nooit een reactie krijgen op onze adviezen. Niet eens een ontvangstbevestiging. Die procedure loopt nog niet echt geweldig. Ik heb weleens gezegd dat ze ons niet serieus nemen.”

Bewoner.

De bewoners in de projectgroep hebben de taak om te sonderen wat er speelt, maar mogen niet zelf terugkoppelen. Dat houdt de gemeente in eigen hand en dat frustrert ze, want hierdoor ontstaat een informatie asymmetrie naar de overige bewoners. Ook tussen stuurgroep en projectgroep is geen feedback over de punten die de projectgroep escaleert naar de stuurgroep.

“Omdat je meer informatie hebt. Maar omdat ik die informatie niet door mag geven, kan ik de buurvrouw niet informeren, die veel ontevredener is dan ik. Nu kun je die negatieve gevoelens niet verzachten.” Bewoner.

4.4.5 Conclusies voor Goes

In Goes wordt duidelijk dat vanuit eenzelfde beleidsmatig uitgangspunt, twee compleet verschillende processen ontstaan. Het grote verschil is dat het ene (de Wmo) echt een proces is, waarin de basisvereisten (ruimte voor beïnvloeding, gelijkwaardigheid, kaders, procesmanagement, responsiviteit) aanwezig waren. Waar aandacht voor moet zijn is de wijze waarop het college omgaat met de RMO.

Waar in het Wmo proces een zeer actieve procesmanager alle partijen, inclusief de raad, in vrijwel alle fasen van het proces weet te betrekken, is in het proces Goes-West de afwezigheid van zo'n persoon opvallend. Terwijl juist deze wijk daarom vraagt. Goes-West valt uiteen in twee wijkdelen, waartussen nauwelijks contacten bestaan. In Goes-West zijn door herinrichtingsprojecten elders bovendien concentraties ontstaan van burgers die op zoek zijn naar zeer goedkope woonruimte. Dit brengt overlast met zich mee, zoals drugshandel en –gebruik. Deze bewoners staan met hun rug naar

de overheid. Hier moet middels het opbouwen van goede contacten eerst een vertrouwensband worden opgebouwd, voordat het proces ten uitvoer kan worden gebracht. Het idee om de ‘Communities that Care’ (CtC) methodiek hier toe te passen, zou een goede eerste stap kunnen zijn.

“Toen ooit Goes-Oost werd opgeknapt zijn ‘gebruikers’ naar Goes-West gekomen. Daar stonden goedkope flats. Die zaten precies tussen Oud West en Nieuw West. En uit Goes-Noord is ook zo’n groep gekomen. Die zochten ook goedkope huisvesting. Dat is ook een groep die niet meeleeft. De oorzaak moet ook gezocht worden in het feit dat er vanuit de meeste bewoners uit dit herstructureringsdeel van Goes-West weinig initiatief komt.” Bewoners.

Doordat er geen duidelijke proceskaders zijn, is het voor tegenstanders van ontwikkeling redelijk eenvoudig om zaken tegen te houden. Dat lijkt wellicht responsief, maar werkt eerder contraproductief. De processtructuur is ook behoorlijk gesloten en draagt meer kenmerken van een projectstructuur dan van een processtructuur.

Het terugkoppelen middels het afleggen van verantwoording voor genomen besluiten (naar de RMO, naar de projectgroep) is zwak ontwikkeld in Goes.

4.5 Participatiepraktijk Terneuzen

4.5.1 Algemeen participatiebeleid

Het coalitieakkoord is vooral gericht op de onzekere financiële toekomst en is een voortzetting van het voorgaande akkoord¹⁹. Als zodanig wordt in het nieuwe akkoord niks gemeld over burgerparticipatie, wel is één van de wethouders specifiek belast met dit onderwerp. In het vorige akkoord staat als eerste punt vermeld dat goed luisteren naar burgers het uitgangspunt is. Er zal aandacht worden gegeven aan interactieve beleidsontwikkeling, inspraak en het vooraf verstrekken van informatie. Het beleid op het gebied van wijkbeheer, de positie van wijk- en dorpsraden en de politieke betrokkenheid van de leden daarvan zal worden geëvalueerd, evenals de omvang van het budget. De afdeling wijkbeheer zal aandacht schenken aan de ontwikkeling van wijk-, dorps- en stadraden. In mei 2010 is de notitie burgerparticipatie gepresenteerd waarin, op basis van de evaluatie van vijf participatieprojecten en de reactie op de Rekenkamercommissie Terneuzen, geadviseerd wordt de notitie burgerparticipatie uit 2008 vast te stellen. Daarmee wordt het ‘instrument’ burgerparticipatie een integraal onderdeel van de werkprocessen van de raad en het

¹⁹ Coalitieakkoord 2010 – 2014 en coalitieakkoord 2006 - 2010.

college²⁰. De jeugd zal specifiek worden betrokken bij de ontwikkeling van jeugdbeleid. Dat laatste is vastgelegd in de notitie jeugd- en jongerenparticipatiebeleid uit 2007. Online levert het zoeken op inspraak enkele besluiten op. Een burgerinitiatief kan zonder aanvullende voorwaarden schriftelijk ingediend worden bij de gemeente Terneuzen.

4.5.2 Burgerparticipatie voor en na de evaluatie Wmo

Op 31 januari 2007 neemt het college van B&W het conceptbesluit om per 1 april 2007 een adviesraad Wmo in te stellen. Hiervoor zal een open wervings- en selectieprocedure worden doorlopen. Tevens wordt besloten om een beleidsnota 'Burgerparticipatie in de gemeente Terneuzen' op te stellen en die ter besluitvorming aan de gemeenteraad aan te bieden. Daarin wordt een integrale visie neergelegd op burgerparticipatie, inclusief de toekomst van de dan geldende adviesorganenstructuur. In afwachting daarvan werd de bestaande structuur in stand gehouden.

Klaverblad Zeeland wordt samen met bestaande belangenorganisaties en adviesraden verzocht om te komen met een voorstel voor burgerparticipatie. Bij dat proces zijn de adviesraad WWB, de Seniorenraad en de Stichting Gehandicaptensbeleid betrokken geweest.

Basis voor participatie binnen de Wmo is vastgelegd in de wet zelf (artikel 11), waarin verwezen wordt naar de inspraakverordening. Verdere vormvereisten worden niet gesteld en kunnen dus door de gemeente zelf worden bepaald. In de kadernota Wmo, die op 29 juni 2006 door de gemeenteraad is vastgesteld, staat dat 'De gemeente Terneuzen burgers op gevarieerde en creatieve manieren betrekken [wil] bij de beleidsvoorbereiding en uitvoering'. In hun eigen visiedocument stelt de adviesraad Wmo dat haar werkwijze gericht is op vroegtijdige informatie en advisering, teneinde zo dicht mogelijk aan te sluiten bij de ontwikkeling van beleid. De termijnagenda is daarin leidend. Hieruit kiest de adviesraad ruimschoots van tevoren de onderwerpen waarover zij wenst te adviseren. Verder wordt men vroegtijdig geïnformeerd en wordt zij binnen een week na een zitting van het College van Zorg en Welzijn geïnformeerd door de wethouders.

Terneuzen kiest er bewust voor om de basis voor een adviesraad Wmo niet in een verordening vast te leggen, maar in een reglement. Het verschil is dat een verordening door de gemeenteraad moet worden vastgesteld en een reglement door het college van B&W kan worden afgehandeld. Aspirant-leden moeten duidelijk affiniteit hebben met een doelgroep, om namens die doelgroep te kunnen spreken. Ambtelijke ondersteuning blijft beperkt tot verslaglegging van de overlegvergaderingen. Met de komst van de adviesraad Wmo wil de gemeente de relaties met de diverse adviesorganen

²⁰ Burgerparticipatie. Evaluatie van de pilots; aanbevelingen van de rekenkamercommissie. Gemeente Terneuzen. 2010.

herijken. Aangezien binnen het domein van de Wmo meerdere adviesraden actief zijn, wil men zaken niet dubbel hoeven te doen. Dat moet geregeld worden via de eerder genoemde beleidsnota over burgerparticipatie.

De adviesraad Wmo heeft een aantal adviezen gevraagd en ongevraagd gegeven. Adviezen worden besproken in het overleg met wethouders en ambtenaren.

070928	College B&W	Wmo beleidsplan
081001	College B&W	Europese aanbesteding huishoudelijk hulp
081017	v. Schaik, Liefthing (w)	Centrum Jeugd en Gezin
090310	v. Schaik (w)	Wmo vervoer
090331	Seniorenraad	Ondersteuning advies openbaar vervoer
090602	Vriends (a)	Gezondheidscentrum voor Axel
090615	v. Schaik (w)	Besteding Wmo reserves
090625	Vriends (a)	Veilig opgroeien in Terneuzen
090701	v. Schaik (w)	Budgetgefinancierde voorzieningen Wmo (pilot)
091005	v. Schaik, Liefthing (w)	SGBO benchmark
091125	Baart (a)	Community that Care, integraal jeugdbeleid
100111	v. Schaik, Liefthing (w)	Project consumenteninfo Klaverblad
100111	v. Schaik, Liefthing (w)	Basisfuncties vrijwilligerswerk en mantelzorg
100210	Seniorenraad	Ondersteuning advies seniorenbeleid
100219	Baart (a)	Integraal jeugdbeleid
100224	College B&W	Vrijwilligersbeleid
100224	College B&W	Mantelzorgbeleid
100701	Vriends (a)	Alcohol en jeugd
110121	Seniorenraad	Ondersteuning advies bestrijding overlast door sneeuw

(w): wethouder(s) | (a): beleidsambtenaar

Enkele zijn voorzien van de reactie van de gemeente in onderstaand overzicht:

Advies	Reactie
2008 – Europese aanbesteding ‘Hulp bij het huishouden’ – gevraagd	B&W stelt dat de adviesraad in grote lijnen niet afwijkt van het beleidsstuk. Daar waar het advies inhoudelijk afwijkt (certificering), komt deze te laat om nog meegenomen te kunnen worden.
2010 – Vrijwilligersbeleid – ongevraagd	B&W verwijst met name naar de inhoudelijke taken die belegd zijn bij twee instellingen die hiervoor gesubsidieerd worden. Op een ander punt wordt gemotiveerd afgeweken van het

	advies.
2010 – Mantelzorgbeleid – ongevraagd	B&W verwijst naar de inhoudelijke taken die belegd zijn bij een instelling die hiervoor gesubsidieerd wordt.

Uit de beantwoording van deze voorbeelden komt een beeld naar voren dat de advisering door de adviesraad Wmo weinig toevoegt aan de verrijking van het beleid. Over de doorwerking van hun adviezen in het beleid is de Wmo raad echter positief gestemd. Als ambtenaren de Wmo raad vooraf consulteren, hun adviezen verwerken in hun beleidsnota en die samen met het advies van de Wmo raad aan het bestuur voorleggen, zal het beeld bij B&W inderdaad zijn dat het advies weinig meer toevoegt, terwijl de Wmo raad ziet dat hun adviezen een grote mate van doorwerking kennen in het beleid. De rol van de gemeenteraad wordt zowel ambtelijk als door de adviesraad beschouwd als passief en op afstand.

Gemeente Terneuzen – Casus Wmo		
Deelvraag	Indicatoren	Bevindingen en score
Visie op participatie	Aanwezigheid beleidskader(s)	In de wet (artikel 11) staat aangegeven dat het college van B&W ingezetenen en belanghebbenden moet betrekken bij de voorbereiding van het beleid krachtens artikel 150 van de Gemeentewet. Ook moeten zij in de gelegenheid zijn zelfstandig voorstellen te doen, tijdig van informatie worden voorzien en moet het college van B&W toezien op het behartigen van belangen en behoeften van die burgers die dat zelf niet kunnen. Daarnaast heeft de gemeente Terneuzen een eigen nota participatiebeleid. (++)
	Houding en vaardigheden	Ambtelijk is er een neutrale grondhouding. Ook bestuurlijk lijkt men content met de huidige gang van zaken, onder het motto:

		<p>“Zolang men er geen last van heeft, is het goed”. Het is nog geen ‘common use’ dat alle ambtenaren (en wethouders) conform de nieuwe nota burgerparticipatie handelen. De Wmo raad (en anderen) zijn dus nog afhankelijk van individuele ambtenaren c.q. bestuurders. Er wordt echter actief gestuurd op naleving van de nota door de afdeling Wijkbeheer. De verantwoordelijke wethouder ziet het vroegtijdig betrekken van burgers als normaalste zaak van de wereld. (+)</p>
Inrichting van het proces	<p>Aanwezigheid procesmanager of procesmanagement</p> <p>Belangen / belanghebbenden</p> <p>Procesdoelen en verwachtingsmanagement</p>	<p>De originele Wmo nota is grotendeels door het huidige hoofd van de afdeling Samenleving geschreven. Daarbij was geen sprake van actief procesmanagement. (--)</p> <p>Naast de Wmo-raad is er een seniorenraad en de Stichting Gehandicaptenbeleid. Die laatste heeft haar zelfstandigheid willen behouden en de rechtstreeks contacten met de wethouder. De eerste twee zouden in elkaar op kunnen gaan is ambtelijk de gedachte. Ambtelijk voelt men er wel wat voor om direct betrokkenen te betrekken bij het beleid, waarbij de beleidscyclus als aanknopingspunt gebruikt kan worden. (+)</p> <p>De wet stelt burgerparticipatie verplicht. Dat was dan ook het primaire doel. De modus operandi van de Wmo adviesraad is vastgelegd in een reglement en niet in een verordening. Impliciet is de Wmo raad een klankbordgroep. Zij kiest ervoor om als</p>

	<p>Diepte inbreng / Rol van de burger</p>	<p>adviesorgaan op te treden en niet, zoals bijvoorbeeld in de gemeenten Goes of Sluis, als uitvoerend orgaan, waarbij ook beleidstaken worden uitgevoerd. Dat heeft de Wmo raad zelf vastgelegd in een missie, visie en doelen. (++)</p> <p>Het Wmo beleid was al grotendeels gereed, voordat er überhaupt een Wmo adviesraad was geïnstalleerd. Bij de kaderstelling van het proces is geen sprake van participatie. Die is beperkt gebleven tot de uitvoeringsfase, waarin de Wmo raad een adviserende rol heeft. Het nieuwe beleidsplan Wmo wordt wel in een kaderstellende cyclus opgesteld. (-)</p>
<p>Procesresultaat</p>	<p>Reikwijdte inbreng</p>	<p>Participatie in de Wmo blijft beperkt tot de input die verschillende adviesraden geven. Input van individuele burgers zal de komende tijd (digitaal) mogelijk worden gemaakt. Vooralsnog lijkt er weinig variatie in de uitkomsten te zitten. De raad ontving de stukken pas tien dagen voor een commissievergadering. Dat is gewijzigd. Stukken voor het College van Zorg en Welzijn worden vooraf verzonden en achteraf doen twee wethouders verslag van de bijeenkomst. De Wmo raad mag ook rechtstreeks contact zoeken met beleidsambtenaren. Voor de nieuwe nota is de Wmo raad uitgenodigd om vooraf input te leveren. Er is weinig doorwerking van de adviezen in het eindresultaat merkbaar en de variatie van uitkomsten is</p>

	<p>Tevredenheid deelname</p> <p>Tevredenheid resultaat</p> <p>Realisatie procesdoelen</p>	<p>beperkt, aangezien participatie vrijwel uitsluitend via de adviesraden komt. (-)</p> <p>Er is een diffuus beeld met betrekking tot de toegevoegde waarde van een adviesraad t.a.v. de verrijking van het beleid. Desondanks wordt de raad door B&W maandelijks op de hoogte gehouden van alle ontwikkelingen die onder de Wmo vallen. Zowel B&W als de ambtenaren en de Wmo raad lijken content te zijn met deze werkwijze. De Wmo raad stelt dat ambtenaren vooraf vaak een beroep op de Wmo raad doen, als zij beleidsstukken schrijven. Ambtelijk wordt de Wmo raad steeds meer vooraan in de beleidscyclus betrokken. (+)</p> <p>De Wmo raad ziet veel van haar adviezen terug in beleid en men is tevreden over de wijze waarop de gemeente daarmee omgaat. (+)</p> <p>Er is een Wmo nota gekomen, maar burgerparticipatie had daarop geen invloed. Die begint nu wat meer op de voorgrond te treden, doordat men zelf die rol claimt, maar er ook eigen beleid is waarin dat is vastgelegd. (--)</p>
<p>Rol van de volksvertegenwoordiging</p>	<p>Handelingen raadsleden</p>	<p>Zowel de ambtenaren als de Wmo raad hebben het gevoel dat de gemeenteraad op grote afstand staat, erg leunt op de ambtelijke kennis die er is en vertrouwt op de Wmo raad. Er worden door de gemeenteraad geen kaders gesteld. Elke</p>

		<p>vier jaar moet B&W met een nieuwe beleidsstuk komen (conform de wet). Dat hanteert de gemeenteraad ook als kader. Wel heeft de gemeenteraad besloten dat de gemeente aan de slag moest met burgerparticipatie. (-)</p>
<p>Relatie met de representatieve democratie</p>	<p>Verbinding van het procesresultaat</p>	<p>Hoewel de wet het voorschrijft, was er geen sprake van burgerparticipatie, bij de totstandkoming van de eerste nota Wmo. De raad lijkt zich op dat moment niet te roeren, wat verklaard wordt uit het feit dat men toen anders tegen adviesraden (en hun machtspositie) aankeek. Inmiddels heeft de raad een nota burgerparticipatie vastgesteld en ziet het ernaar uit dat de nieuwe beleidsnota in de kaderstellende cyclus wordt opgenomen. Men is bezig om als gemeenteraad actiever te worden op dit vlak. Dat lijkt in ieder geval positief voor de relatie tussen de gemeenteraad en het participatieve proces, waarbij aangetekend kan worden dat er geen aanwijzingen zijn dat procesresultaten hiervoor op meer weerstand mochten rekenen. (-)</p>
<p>Verantwoording</p>	<p>Formele feedback</p>	<p>Er wordt gemotiveerd afgeweken van adviezen als B&W deze niet opvolgt. Er wordt in algemene zin meer gedaan aan het afleggen van verantwoording door B&W. (++)</p>

4.5.3 Project Herstructurering Binnenstad

Dit project voert de gemeente samen uit met Corporatie Stichting Clavis. Het doel is de verbetering van de leefbaarheid in de Binnenstad van Terneuzen. Al vanaf 1975 loopt het project, dat ooit begon met een structuurplan. Een aantal elementen heeft al aandacht gehad (volkshuisvesting, sociale vernieuwing en de ruimtelijke aanpak). Nu is het deel dat grenst aan het kernwinkelgebied en de horeca aan de beurt. Hiervoor dienen een aantal panden te worden verworven, gesloopt en de vrijgekomen plekken moeten met nieuwbouw worden ingevuld. Een ander doel is het terugdringen van de drugs- en horecaoverlast, waarbij ook het aantal cafés dient te worden verminderd. Ook wil men de centrumfuncties winkelen en wonen versterken, waardoor de aantrekkelijkheid van de straat verbeterd wordt en de verbinding met de omgeving (winkel-, woon- en uitgaansgebied). Afgeleide doelstelling is dat eigenaren van omliggende panden hierdoor zelf initiatieven gaan nemen om tot verbetering van de eigen woning over te gaan.

Geconstateerd wordt dat de Binnenstad van Terneuzen, in tegenstelling tot veel andere steden, geen meerwaarde aan het geheel biedt. De populatie behoort niet tot de hoger opgeleide, hogere sociale welstandsklasse, maar bestaat eerder uit middeninkomens en daaronder. Er zijn vooral zorgen over (verkeers)veiligheid en de sloop van 'karakteristieke' gebouwen. Ondernemers zijn hier voor, de wijkraad sputtert tegen, maar zij zou goed op de hoogte worden gehouden gedurende de visievorming en het verdere procesverloop. De voorzitter van de wijkraad kaatst de bal ook terug naar bewoners zelf, die weinig betrokkenheid hebben getoond.

Gemeente Terneuzen – Casus Herstructurering Binnenstad		
Deelvraag	Indicatoren	Bevindingen en score
Visie op participatie	<p>Aanwezigheid beleidskader(s)</p> <p>Houding en vaardigheden</p>	<p>De gemeente Terneuzen een eigen nota participatiebeleid. (+/-)</p> <p>Vanaf het begin af aan was de intentie om bewoners erbij te betrekken. De projectleider beschikt over voldoende deliberatieve- en luistervaardigheden om de bewoners betrokken te houden en begrip te kweken voor besluiten. Er is sprake van responsief bestuur. Door die open houding en de vele persoonlijke</p>

		contacten is er sprake van vertrouwen. (++)
Inrichting van het proces	<p>Aanwezigheid procesmanager of procesmanagement</p> <p>Belangen / belanghebbenden</p> <p>Procesdoelen en verwachtingsmanagement</p> <p>Diepte inbreng / Rol van de burger</p>	<p>De projectleider heeft gefungeerd als procesmanager. (++)</p> <p>Alle individuele belanghebbenden , zoals bewoners van de Binnenstad en directe omgeving, winkeleigenaren en eigenaren van panden waren in beeld. De wijkraad heeft een actieve rol gespeeld in de belangenbehartiging voor alle bewoners. (++)</p> <p>Het verwerven van draagvlak voor een haalbaar plan was het voornaamste doel. Om bewoners mee te nemen in het proces is veel uitleg gegeven, waarbij ook 3D-beelden zijn gebruikt om de uiteindelijke situatie in beeld te brengen. Daarnaast heeft ook beleidsverrijking een rol gespeeld. Door te luisteren naar anderen komen er ideeën boven, waar ambtelijk nog niet over was nagedacht. Participanten wisten wat er van ze werd verwacht en hebben daarnaar gehandeld. (++)</p> <p>De overheid heeft (o.a. financiële) kaders gesteld. Er is ruimschoots de tijd genomen om de bewoners erbij te betrekken. Draagvlak was belangrijker dan tempo. Alle belangen zijn meegenomen en middels uitruil tot een goede afronding gekomen. Er is sprake van coproductie / delegerende stijl. (+/-)</p>

<p>Procesresultaat</p>	<p>Reikwijdte inbreng</p>	<p>De bewoners zijn vooral bij de uitvoerende fase betrokken. Er is een modus gevonden tussen mensen die angstig waren voor de verandering en mensen die met ideeën op de proppen kwamen. Binnen de kaders die in het voortraject zijn bepaald, is er sprake van (een mogelijke) ruime variatie aan oplossingen. Daar stond de gemeente in ieder geval wel voor open. Een voorbeeld dat uit de structuurvisie discussie is gekomen is 'Water terug in de stad'. Als het enigszins mogelijk is, zal het bestuur dat gebruiken in de verdere ontwikkeling. (+/-)</p>
	<p>Tevredenheid deelname</p>	<p>Uit het feit dat er geen bezwaarschriften zijn ingediend valt op te maken dat het proces goed verlopen is. Iedereen heeft zijn of haar inbreng kunnen hebben en daar is naar geluisterd. Waar mogelijk is er iets mee gedaan en anders werd er gemotiveerd van afgeweken. Er is daardoor vertrouwen in elkaar ontstaan en daarmee in de goede afloop. (++)</p>
	<p>Tevredenheid resultaat</p>	<p>Met name de gemeente zal blij zijn met het behaalde resultaat. De verpaupering van de Binnenstad is tegengegaan en heeft een uitstralingseffect naar omliggende straten. Eigenaren van horecapanden zijn gecompenseerd en de overgebleven horeca heeft betere overlevingskansen. (++)</p>
	<p>Realisatie procesdoelen</p>	<p>Draagvlak is zeker gecreëerd. Het is een</p>

		haalbaar plan geworden. Of de plannen daadwerkelijk verrijkt zijn met ideeën van bewoners valt moeilijk vast te stellen. Dat heeft mede te maken met het feit dat nog niet alle onderdelen gereed zijn. (+)
Rol van de volksvertegenwoordiging	Handelingen raadsleden	Er zijn (technische) vragen gesteld en de raad heeft het kredietbesluit genomen. De huidige raad neemt iets minder afstand dan de vorige raden. Die hadden weinig op met burgerparticipatie. Toch is ook deze raad op afstand betrokken en maakt zij in haar kaderstellende rol geen gebruik van burgerparticipanten. (--)
Relatie met de representatieve democratie	Verbinding van het procesresultaat	Tussentijds is de raad geïnformeerd, bijvoorbeeld over het behoud of sloop van panden. Bij de kredietaanvraag zit vaak een procesverslag. (+)
Verantwoording	Formele feedback	Het accent lag op de voorbereiding en de uitvoering. Naderhand is vanuit het project geen verantwoording meer afgelegd. Dat heeft plaatsgevonden in het bredere verband van de wijk zelf (wijktafel, wijkraad). (--)

4.5.4 Analyse van de participatiepraktijk in Terneuzen

Visie

Terneuzen heeft als enige een nota burgerparticipatie en een interne procesmanager die fungeert als aanjager voor de rest. De afdeling Wijkbeheer (waar de procesmanager onder valt) stuurt actief op naleving van de nota, al wil dat niet zeggen dat iedereen ook daarnaar handelt. Intern vraagt men zich af of er voldoende middelen zijn vrijgemaakt om dit cultuurveranderingsproces ook langjarig vol te houden. Ook in Terneuzen geldt vooralsnog dat de houding nog persoonsafhankelijk is.

“Het plan dat nu bij de gemeenteraad ligt is tevens een door het college gesteunde gedragslijn, waarin beschreven staat hoe alle medewerkers van de gemeente moeten werken. Per stap in de beleidscyclus is aangegeven wanneer er met bewoners gesproken moet worden.” Ambtenaar.

Binnen het Wmo traject was de ambtelijke grondhouding neutraal. Het motto “Als we er geen last van hebben is het goed”, is een adequate beschrijving van de situatie. De verantwoordelijke wethouder ziet het vroegtijdig betrekken van burgers als normaalste zaak van de wereld.

De herstructurering van de Binnenstad lijkt in grote lijnen op de situaties in Middelburg en Vlissingen. De verantwoordelijke projectleider beschikt over de juiste vaardigheden om allerlei belangen binnen het project een plek te geven. Hij is zeer zichtbaar en door de vele persoonlijke contacten is er sprake van vertrouwen. Hij geeft aan dat de factor tijd een belangrijke voorwaarde voor succes is.

“De rust waarin dit tot stand is gekomen. Ons project was geen hot item, dat waren andere projecten en daarom konden we in alle rust werken. Participatie kost gewoon veel tijd.” Ambtenaar.

Inrichting van het proces

De Wmo nota is in grote lijnen door de toenmalige projectleider geschreven en er is tijdens de inputfase geen participatie toegepast. Daarna is er een Wmo raad gekomen, naast de bestaande adviesraden. Die hebben ook rechtstreekse lijnen naar het bestuur. Het is een voorbeeld van oligarchievorming, waarbij bestaande groepen hun macht proberen te behouden. Het kan leiden tot vertraging van processen en (mogelijk) zwakke resultaten. Dit is overigens geen typisch Terneuzens fenomeen. Ook in Goes en Middelburg is men daar tegenaan gelopen en evenals in die steden kijkt men in Terneuzen naar mogelijkheden van directe betrokkenheid van eindgebruikers.

Terneuzen wijkt wel af op het punt dat het Wmo beleid niet is vastgelegd in een verordening (door de raad goed te keuren), maar in een reglement. Deze lichtere vorm hoeft alleen door het college te worden geaccordeerd, wat snelheid oplevert, maar wat een minder democratisch gehalte heeft

aangezien de gemeenteraad er niet aan te pas hoeft te komen. Het primaire doel was de implementatie van de wet en dat wordt hiermee ook bereikt. Pas in de procesfase is de Wmo raad een adviserende rol gaan spelen.

Het nieuwe Wmo beleidsplan zal wel in de kaderstellende cyclus worden opgesteld, waardoor de gemeenteraad waarschijnlijk een grotere rol zal gaan spelen. Waarschijnlijk, omdat niet is uitgesloten dat de raad een opdracht verstrekt aan het college om met een voorstel te komen.

Bij de herstructurering van de Binnenstad heeft de projectleider gefungeerd als procesmanager. Zowel individuele belanghebbenden als vertegenwoordigers van groepen (wijkraad) waren daarbij in beeld. Het streven was om te komen tot een haalbaar (uitvoerbaar) plan. Daarvoor wilde men draagvlak, wat belangrijker werd gevonden dan tempo. Binnen de gestelde kaders (management van verwachtingen) heeft men ruimte geboden voor ideeën van anderen (beleidsverrijking). Alle belangen zijn meegenomen en middels uitruil is men tot een goede afronding gekomen. Er is sprake geweest van coproductie.

Procesresultaat

Het is de vraag in hoeverre er sprake is van invloed op het beleid vanuit de Wmo raad. Dat kan veroorzaakt worden door de werkwijze, waarbij veel ideeën die de Wmo raad heeft al verwerkt zijn in het beleidsstuk, maar het kan ook zijn dat B&W veel voorstellen naast zich neerlegt. De Wmo raad heeft wel toegang tot alle relevante informatie. Stukken voor het College van Zorg en Welzijn (CZW) worden tijdig toegezonden en de wethouders doen daarna snel verslag van de bijeenkomst. Ook hebben zij rechtstreeks toegang tot de beleidsambtenaren. Nogmaals: dat zou ertoe kunnen bijdragen dat de meest essentiële zaken voor de Wmo raad al in beleid zijn geformuleerd, aangezien zij gebruik maakt van dezelfde bronnen als de ambtenaren en het college. Er is dan ook tevredenheid bij alle partijen over de werkwijze. Het doel is bereikt, maar daar is geen participatie bij aan te pas gekomen.

“In Zeeland heb je het College van Zorg en Welzijn. Daarvan krijgen wij alle stukken, ook die van de ambtelijke voorbereiding. Binnen een week na hun bijeenkomst komen twee wethouders verslag uitbrengen aan de Wmo raad. Daar sta je echt aan de voorkant van waar het naar toe gaat.”

Bewoner.

Bewoners in de Binnenstad waren in de gelegenheid eigen ideeën in te brengen en de gemeente staat daar ook voor open. Binnen de kaders is er sprake van een (mogelijke) brede variatie aan oplossingen. Waar mogelijk zijn zaken meegenomen in de uitvoering en anders werd er gemotiveerd

van afgeweken. Daardoor is vertrouwen ontstaan. Er zijn dan ook geen bezwaarschriften ingediend, wat een teken is van een goed procesverloop.

“Door alle gesprekken komen er ook ideeën . Je houdt rekening met alle meningen, maar je moet wel zelf het plan maken. Bij participatie gaat het erom dat burgers hun inbreng kunnen hebben, maar dat geldt ook voor de overheid en andere belanghebbenden.” Ambtenaar.

Er heerst dan ook tevredenheid over het procesresultaat. De gemeente is de verpaupering tegen gegaan, eigenaren van horecapanden zijn gecompenseerd en de overgebleven horeca heeft betere overlevingskansen. Het doel om een haalbaar plan te maken is gerealiseerd en er is draagvlak voor gevonden.

Rol en relatie gemeenteraad

De rol van de gemeenteraad is er een op afstand. Men leunt stevig op het college en het ambtelijk apparaat en vertrouwt erop dat adviesraden hun werk doen. Er worden dan ook gaan kaders gesteld en vorige raden hadden ook weinig op met burgerparticipatie (houding). Wel heeft de gemeenteraad besloten dat de gemeente aan de slag moest met burgerparticipatie, wat heeft geleid tot de huidige nota.

“Er zijn geen specifieke kaders aan dit proces meegegeven, alleen wat algemene zaken. Elke vier jaar komt er een nieuw beleidsstuk. Dat is tegelijkertijd ook hun kader.” Bewoner.

De gemeenteraad wordt geïnformeerd over het procesverloop en men is bezig een actievere rol in te nemen. Dat kan positief uitwerken voor de verbinding van het resultaat uit participatieve processen en de representatieve arena. Waarmee niet gezegd is dat procesresultaten in het verleden op meer weerstand mochten rekenen.

Verantwoording

Er wordt door B&W gemotiveerd afgeweken als adviezen niet worden overgenomen. Dat is positief. De verantwoording binnen de renovatie van de Binnenstad heeft plaatsgevonden in het bredere verband van de wijk zelf.

4.5.5 Conclusies voor Terneuzen

Men maakt er in Terneuzen geen geheim van dat er scepsis is over wat burgerparticipatie vermag. Toch is het de enige van de onderzochte gemeenten met een burgerparticipatienota en een procesmanager die intern de cultuuromslag moet bevorderen. Enerzijds wordt gesteld dat collegeleden de inbreng van burgers als een gegeven ervaren en zijn er ook korte lijnen met het

bestuur (wat voor de neutrale beschouwer tegen cliëntelisme aanschurkt, maar heel goed een uiting kan zijn van de meer Vlaamse wijze van omgang met elkaar), anderzijds wordt de Wmo nota opgesteld zonder inbreng van direct belanghebbenden. Wel kan worden gesteld dat de situatie ten opzichte van enkele jaren geleden sterk is verbeterd.

“Het is couleur locale en in hoeverre dat allemaal voldoet aan de modellen die daarvoor zijn? Ik denk van niet.” Ambtenaar.

Daarbij moet niet vergeten worden dat de huidige gemeente Terneuzen pas in 2003 tot stand is gekomen. Dat verklaart wellicht ook de afstandelijkheid die de gemeenteraad hanteert, al zijn er voorzichtige signalen dat zij die positie langzamerhand aan het verlaten is. Dat zal nodig zijn als men de kaderstellende- en controlerende rol beter invulling wil geven.

Het lijkt erop dat ook in Terneuzen het sterk persoonsgebonden is hoe er met burgerparticipatie wordt omgegaan. Dat is dan ook het grote verschil tussen de twee onderzochte projecten. Beide projectleiders stonden er anders in, met andere opvattingen over (het nut van) burgerparticipatie. Dat zal in het vervolg van het Wmo beleid minder het geval zijn, al blijft het de vraag of dat tot significante verschillen in de uitkomst had geleid.

Er is alom tevredenheid over de manier waarop zaken zijn georganiseerd en het leidt tot gewenste resultaten. Dat geldt tevens voor de wijze waarop B&W zaken terugkoppelt en verantwoording aflegt voor de gemaakte keuzen.

4.6 Analyse overeenkomsten en verschillen tussen gemeenten

Nu de analyse binnen gemeenten is afgerond, kan er nog een vergelijkende analyse tussen gemeenten worden gemaakt. Dat doe ik eerst specifiek op onderwerp en daarna hanteer ik dezelfde indeling zoals ik die ook bij de individuele gemeenten heb gehanteerd.

4.6.1 Wmo

In Middelburg, Goes en Terneuzen maakt men na evaluatie steeds meer gebruik van directe participatie door gesprekken te voeren met eindgebruikers en instellingen. Dat doet men omdat gebleken is dat vertegenwoordigers in Wmo raden niet alle prestatievelden ‘afdekken’. Daarnaast blijken zij niet in voldoende mate in staat om verbindingen te leggen met hun ‘achterban’. Er is dan ook een discussie gaande inzake het nut van adviesraden, maar ook over de negatieve kant (oligarchievorming) van deze geïnstitutionaliseerde vorm van burgerparticipatie. Vlissingen loopt hierin achter, wat te maken heeft met de visie van voorgaande colleges op burgerparticipatie. Daar is de Wmo raad nog de slag aan het maken om te komen tot advisering vooraf in plaats van inspraak achteraf.

“Mensen zitten daar op persoonlijke titel en persoonlijke belangstelling, overigens vaak vanuit een volstrekt positieve grondhouding. Maar wij als politiek willen die mensen horen, omdat wij denken dat zij namens die hele achterban spreken. In de praktijk kan dat eigenlijk niet en lukt het ook niet.”

Bestuurder.

Er zijn nog meer verschillen. Waar in Goes en Middelburg zeer minutieus de inpu fase is opgetuigd door het proces samen met de gemeenteraad en adviesraden te doorlopen, wat geleid heeft tot een heldere kaderstelling, is de eerste Wmo nota in Terneuzen ambtelijk opgesteld zonder inbreng van buitenaf. In alle gevallen heeft het echter geleid tot hetzelfde resultaat: een Wmo nota waarin alle partijen zich kunnen vinden en die inhoudelijk niet zo heel erg veel van elkaar afwijken. Grosso modo is het Wmo beleid binnen alle gemeenten in Nederland, maar zeker in Zeeland, niet sterk afwijkend. Daarvoor hebben andere structuren (zoals het CZW – het Zeeuwse model) gezorgd. Een tweede verklaring is de tijdsdruk waaronder de Wmo nota tot stand moest komen. Dat heeft geleid tot het adapteren van landelijke voorbeelden. Tijdsdruk kan een negatieve invloed op het effect van burgerparticipatie hebben, omdat er dan te weinig tijd is om alle belangen in het eindresultaat tot uitdrukking te laten komen (of daar gemotiveerd van af te wijken).

Tot slot heeft Terneuzen ervoor gekozen om de Wmo nota niet in een verordening, maar in een reglement vast te leggen. Een technische vondst, waardoor men niet de gemeenteraad hoeft te consulteren, maar als college van B&W zelf wijzigingen kan doorvoeren.

4.6.2 Herstructurering

Wat hier opvalt is dat de herstructurering van de Middelburgse Stromenwijk, van Oost-Souburg en de Binnenstad van Terneuzen volgens dezelfde patronen zijn opgezet. Er was veel ruimte voor inbreng van bewoners, de gemeente stelde zich op als gelijkwaardige partner, er is sprake van een responsief bestuur, er waren heldere kaders (verwachtingsmanagement) en de projectleiders waren allemaal ook procesmanagers. De definitie van een goede procesmanager valt te beschrijven aan de hand van een aantal overeenkomstige (persoons)kenmerken: goed benaderbaar, actief en aanwezig, deliberatieve vaardigheden om verschillende belangen in het eindconcept tot uiting te laten komen en om verantwoording voor gemaakte keuzen af te leggen. Hieruit is bij bewoners vertrouwen in een goede afloop ontstaan en is er tevredenheid over hun deelname en het bereikte eindresultaat. Bewoners waren ook blij dat de gemeente (eindelijk) in actie kwam.

“Vaak zie je dat wij dit soort processen projectmatig organiseren, waarbij de projectleider tevens de procesvoortgang bewaakt.” Ambtenaar.

Toch is gebleken uit de verhalen dat het wegvallen van een enkel element uit de opsomming die ik zojuist heb gegeven, voldoende is om burgerparticipatie minder succesvol te laten zijn, zelfs tot op een punt waarbij men zich af kan vragen of burgerparticipatie niet beter achterwege had kunnen blijven. Men had dan kunnen volstaan met bestuurlijke daadkracht en de juridische gevolgen daarvan kunnen aanvaarden. In die gevallen leidt het toepassen van burgerparticipatie namelijk niet tot een ander resultaat. Voorbeelden daarvan zijn het Molenwaterpark in Middelburg (bewoners houden zich niet aan de kaders), de speelkooi in de wijk Othene in Terneuzen (de wijkraad was niet representatief) en de locatie voor de Brede school in Oost-Souburg (weinig keuzemogelijkheden qua locatie, waardoor er weinig beïnvloeding meer mogelijk was).

De renovatie van de wijk Goes-West dreigt ook in die richting te ontwikkelen. De gemeente is niet met een blanco plan het burgerparticipatieproces ingegaan (er was al een masterplan), er is sprake van een hiërarchische projectstructuur en het ontbreekt aan een procesmanager die beschikt over de juiste kwalificaties om de zaak vlot te trekken. Additionele problemen zijn het grote wantrouwen jegens de gemeente en andere in de wijk actieve instellingen. Daar dient mijns inziens eerst aan gewerkt te worden. Tot slot draagt de lange planningshorizon ook niet bij aan het gevoel dat er wat gaat gebeuren, al kan tijd in dit geval ook een positieve factor zijn in het verdere verloop. Mijn vrees is echter dat er een insteek is gekozen die onomkeerbaar is, waarbij eerder de vraag aan de orde is of burgerparticipatie in deze casus nog iets zal toevoegen.

4.6.3 Visie

Het toenmalige college in Terneuzen zag geen heil in burgerparticipatie. Dat gold ook voor het toenmalige college in Vlissingen ten aanzien van de Wmo adviesraad. Als ook gemeenteraden zich binnen het duale stelsel daar achter scharen, komt er de facto niks van de grond. In die zin is een positieve grondhouding een minimale vereiste om burgerparticipatie als instrument succesvol in te zetten. Dat laten de verschillende casus ook zien. Inmiddels is Terneuzen beleidsmatig verder dan de andere drie met een specifieke beleidsnota en een afdeling die het gebruik daarvan actief stimuleert. Goes heeft haar participatiebeleid verweven in haar communicatiebeleid, wat als mogelijk gevolg kan hebben dat het gezien wordt als iets van die afdeling. In Middelburg zijn een aantal documenten en instrumenten geformuleerd, maar ontbreekt een integrale visie. Vlissingen heeft een beleidsnota, maar die is niet door de raad bekrachtigd.

“Participatie veronderstelt deelneming, met andere woorden medebetrokkenheid, mede-invloed. Reële invloed. Oftewel, degene die participatie toestaat geeft macht uit handen. Ik denk dat colleges voor 2006 daar buitengewoon veel moeite mee hadden.” Raadsgriffier.

4.6.4 Inrichting van het proces

Onder voorgaande paragrafen heb ik reeds betoogd dat bij de casus Wmo Vlissingen een relatieve achterstand heeft en dat de renovatie van Goes-West duidelijk anders verloopt als soortgelijke trajecten bij de drie andere gemeenten. Vijf van de acht geïnterviewde projectverantwoordelijke ambtenaren hebben zich als procesmanager opgesteld en een procesmatige benadering gekozen. In Vlissingen is onlangs een nieuwe medewerker aangesteld, maar ik ga ervan uit dat in het verleden bij de start van de Wmo niet een procesmatige benadering is gehanteerd. Dat geldt tevens voor Terneuzen, al zal bij de herziening van de nota zeer waarschijnlijk wel een procesmatige benadering worden gehanteerd. In Goes ontbreekt deze aanpak bij de renovatie van Goes-West.

In bijna alle casus zijn belangen en belanghebbenden goed in beeld gebracht. In het geval van de Wmo is een beweging gaande dat men overstapt op directe participatie, al dan niet naast een bestaande Wmo raad. Alleen in Goes-West komen door de structuur niet alle belangen en belanghebbenden helder in beeld.

Als doelen worden vaak draagvlak (ter voorkoming van juridische procedures achteraf) en verrijking van beleid het vaakst genoemd. Ook burgerschap (al wordt dat niet letterlijk zo benoemd) speelt soms een rol, waarbij men burgers inzicht wil verschaffen en deelgenoot wil maken van de complexiteit waarbinnen ambtenaren besluiten moeten voorbereiden. Bij de Wmo was het uiteraard

ook een doel om de wettelijke taak op dat terrein uit te voeren. Herstel van vertrouwen wordt niet specifiek als doel gesteld, maar is bij succesvolle processen een soort van bijvangst.

4.6.5 Procesresultaat

“Er zijn maar weinig mensen die tevreden zijn over het procesverloop, als ze niet hun zin hebben gehad. Weinig mensen kunnen dat van elkaar scheiden.” Raadsgriffier.

De drie herinrichtingsprojecten laten allemaal positieve geluiden horen. Deelnemers zijn tevreden over hun deelname en over het bereikte resultaat en de doelen zijn bereikt. Dat is (nog) niet het geval in Goes-West.

Bij de casus Wmo is het beeld diffuser. Dit vergt enige toelichting. Als het Wmo traject opgeknipt wordt, is er sprake van drie delen. Deel 1 was de fase, waarin de Wmo wetgeving door gemeenten is omgezet in een verordening of reglement. Dit gebeurde onder enige tijdsdruk en binnen de kaders van de wet, die weliswaar burgerinvloed oplegde, maar daaraan geen vormvereiste stelde. Dit leent zich voor een projectmatige aanpak, zoals men die in Terneuzen ook heeft gehanteerd. Deel 2 is de fase, waarin gemeente samen met de Wmo raad en overige adviesraden met de Wmo aan de slag zijn gegaan. Die fase is geëvalueerd en inmiddels is de derde fase aangebroken, waarin de Wmo verordening c.q. reglement wettelijk moet worden herzien, waarbij drie van de vier gemeenten naast de adviesraden gebruik maken van de input van eindgebruikers en instellingen.

In Terneuzen is er in fase 1 geen participatie aan te pas gekomen en is het doel bereikt. Over fase 2 zijn alle partijen tevreden en nu gaat men fase 3 in een procesmatige aanpak vormgeven. In Goes en Middelburg zal men over fase 1 ook tevreden zijn en is het doel bereikt. In fase 2 zijn de Wmo raad, respectievelijk RMO niet tevreden over hun rol in het proces en over het procesresultaat. De RMO voelt zich ook niet serieus genomen. Met dat gegeven en de input die men heeft gevraagd aan derden gaat men nu fase 3 in. Tot slot is in Vlissingen fase 1 niet naar tevredenheid van de CCg verlopen, maar is er uiteraard wel een verordening gekomen. In fase 2 is de CCg omgevormd naar Wmo raad, maar is de status (inspraak achteraf) niet gewijzigd. Procesmatig is men daar nog steeds niet tevreden over, maar men is gematigd tevreden over het resultaat. In fase 3 wil men nu trachten om een adviserende rol vooraf te krijgen. De vraag is echter of dat gaat lukken en gezien de ervaring van de andere drie gemeenten, wat men daarmee gaat opschieten.

4.6.6 Rol en relatie gemeenteraad

Bij het opstellen van de Wmo verordening zijn de gemeenteraden van Middelburg en Goes intensief betrokken geweest. Dat is niet het geval geweest in Terneuzen en waarschijnlijk ook niet in

Vlissingen. Bij de herinrichtingscasus zijn raden op de achtergrond gebleven. Bestuurders stellen dat dit ook juist is, aangezien in deze fase het college het primaat heeft. Dat is ook zo, maar zonder algemene kaders te stellen of proceskaders wordt de controlerende taak van de gemeenteraad ernstig bemoeilijkt. Edwards en Schaap stellen terecht dat het dan lastig communiceren wordt met ambtenaren en burgers over grenzen en mogelijkheden van burgerparticipatie. De rol van de raad wordt dan een soort ceremoniële (formele besluitvorming door bekrachtiging van het procesresultaat) of een arbitraire als het proces mankementen vertoont. Probleem is dan echter wel dat er geen kader is om op terug te vallen. In drie van de vier gemeenten zijn de algemene kaders naar mijn mening niet helder en in geen van de gevallen werden er proceskaders gesteld.

“De raad moet zich ook bewust zijn van haar rol. Als zij te vroeg instapt en in klankbordgroepen voor haar beurt spreekt, of het college steeds ter verantwoording roept, dan nemen ze en de rollen van het college en de rol van de burgers in zo’n proces niet serieus.” Raadsgriffier.

4.6.7 Verantwoording

In algemene zin kan worden gesteld dat terugkoppeling, of het gemotiveerd afwijken van adviezen in alle vier de gemeenten beperkt wordt gedaan. In sommige gevallen wordt dat achterwege gelaten en dat leidt tot ergernis bij de deelnemers van het proces. Uitzonderingen zijn de gemeente Terneuzen en de renovatie casus in de Stromenwijk in Middelburg en Oost-Souburg.

“In de commissie was het geaccepteerd, maar in de raad werd het alsnog afgeketst. Ze wijken dus wel degelijk af, maar we zijn er nog steeds niet achter wat dan de werkelijke redenen zijn.” Burger.

Naast frustratie levert het achterwege laten van terugkoppeling en verantwoording ook geen legitimatie op. De praktijk laat zien dat zowel in de inputfase als in de outputfase kansen liggen om de legitimiteit van de overheid te vergroten. Nu blijft het veelal beperkt tot de procesfase, voor zover het proces succesvol verloopt.

4.7 Conclusie uit de analyse

Uit de vergelijkende analyse blijkt dat bij de vier gemeenten een positieve grondhouding aanwezig is en dat er succesvolle en mindere ervaringen zijn met het toepassen van burgerparticipatie. Dat heeft verschillende oorzaken.

Allereerst is de kennis over burgerparticipatie in het algemeen en procesmanagement in het bijzonder nu nog te persoonsgebonden aanwezig en dient deze vergroot te worden. Daarnaast laten gemeenteraden het afweten. Zij stellen weinig of geen algemene- en/of proceskaders, waardoor grenzen en mogelijkheden onduidelijk blijven. Het gevolg daarvan is dat zij geen

controlemechanisme hebben om op terug te vallen en dat participatie door burgers veelal beperkt blijft tot de procesfase, waarin het college van B&W het primaat heeft. In algemene zin kan worden gesteld dat ook de terugkoppeling c.q. het afleggen van verantwoording absent is, waardoor legitimiteitsverschaffing door burgers in de input- en outputfase achterwege blijft.

“Het kan nooit aan één persoon gebonden zijn. Elke ambtenaar moet openstaan voor die burger. Of je iets breder moet zien en de burger erbij moet betrekken, moet altijd een afweging zijn. Ik denk echter niet dat dit altijd gebeurt. Het groeit langzamerhand wel.” Ambtenaar.

Hoofdstuk 5. Beantwoording van de deelvragen en onderzoeksvraag

In dit hoofdstuk beantwoord ik de deelvragen, die ik in hoofdstuk 3 heb geformuleerd op basis van het theoretisch kader en mijn theoretisch model en de onderzoeksvraag. Dat doe ik aan de hand van mijn analyse uit het vorige hoofdstuk.

Deelvraag 1: Welke visie heeft het bestuur / de gemeenteraad / het ambtelijk apparaat / de burgerparticipatie op participatie?

De visie van de colleges in Vlissingen en Terneuzen waren in het verleden niet positief ten aanzien van burgerparticipatie. Inmiddels zijn daar nieuwe colleges aangetreden die burgers wel bij het beleid willen betrekken. Wethouders zijn van mening dat dit met name beperkt moet blijven tot de procesfase waarin B&W het primaat heeft. Terneuzen heeft als enige een nota burgerparticipatie en een procesmanager die erop toeziet dat de nota breed wordt toegepast.

Dat is ook nodig, aangezien er bij de door mij geïnterviewde ambtenaren weliswaar een positieve grondhouding aanwezig is, maar dat deze houding vaak persoonsgebonden is. Dat geldt overigens voor alle gemeenten. De ambtenaren die ik heb gesproken in het kader van de herinrichtingscasus zijn een voorstander van het nog vroegtijdiger betrekken van burgers in die processen, aangezien in die fase vaak al beslissingen worden genomen die de keuzemogelijkheden in het proces beperken.

De gemeenteraden laten het veelal afweten. Zij blijven achter bij het stellen van algemene kaders (inputfase), waardoor het moeilijk communiceren wordt met ambtenaren en participanten over de grenzen en mogelijkheden van burgerparticipatie (Edwards en Schaap). Er worden ook geen proceskaders gesteld (procesfase), wat de rol van de gemeenteraad beperkt tot een ceremoniële of een arbitraire (zonder daarbij de regels te hebben gesteld).

Burgerparticipanten willen vooral serieus genomen voelen. Dat kan de overheid op twee manieren bevorderen. Allereerst door ze echt ruimte te bieden om het eindresultaat te beïnvloeden, middels een transparant proces, waarvoor zij de kaders duidelijk heeft gesteld. Daarnaast moet er verantwoording voor de gemaakte keuzen worden afgelegd, zodat helder wordt welke elementen zijn opgenomen in het eindresultaat of gemotiveerd wordt waarom daarvan is afgeweken.

“De visie was dat we standaard een aantal stappen zouden toepassen: medezeggenschap bij de ontwikkeling van beleid, inspraak bij het ontwerpbesluit en inspreken bij de raadscommissie maatschappelijke zaken.” Ambtenaar.

Deelvraag 2: Hoe zijn de participatieprocessen ingericht en gemanaged?

De betrokken ambtenaren zijn aangesteld als projectmanagers, maar fungeren op enkele uitzonderingen na als procesmanagers. Daar waar dat niet het geval bleek te zijn, was het of niet nodig (inputfase Wmo, Terneuzen) of heeft het niet goed gelopen (inputfase Wmo, Vlissingen en herinrichting Goes-West).

“Wat bedoel je met procesmanager? Dat zit bij ons... in de integraliteit van het projectleiderschap bij strategische projecten. Wij hebben daar geen aparte functionaris voor, het is inherent aan de functie die ik heb.” Ambtenaar.

Doorgaans slaagt men er goed in om alle belangen en belanghebbenden in beeld te krijgen en in het proces te betrekken. De gestelde doelen worden in de meeste gevallen ook bereikt, met uitzondering van de processen die niet goed verlopen. Vaak gaat het om draagvlak en beleidsverrijking. Ook het managen van de verwachtingen (het stellen van kaders) is een taak die de procesmanagers tot een goed einde weten te brengen.

“Aan het begin van het proces moet duidelijk worden vastgelegd wat je gaat doen en binnen welke kaders je moet opereren... Het managen van verwachtingen is dus essentieel voor succesvolle participatie en dan kan het zijn dat het vertrouwen overeind blijft.” Raadsgriffier.

Participanten hebben veelal de rol van adviseur en in een enkel geval is er sprake van coproductie. In de inputfase van de casus Wmo Terneuzen en in de casus Goes-West is sprake van geen participatie, al zijn er plannen om in een volgende fase burgers meer te betrekken.

Deelvraag 3: Wat is het resultaat van de inspanningen van participanten geweest?

Er lijkt een verband te bestaan tussen de procesmatige aanpak in de herinrichtingscasus in Middelburg, Oost-Souburg en Terneuzen, de tevredenheid van participanten over hun deelname en het bereikte resultaat en het gegroeide vertrouwen in een lokale overheid die nakomt wat ze heeft beloofd. Participanten hebben wezenlijke veranderingen gerealiseerd in de originele plannen.

De tijdsdruk waarmee Wmo wetgeving moest worden omgezet in een lokale verordening (of reglement – Terneuzen) heeft ertoe bijgedragen dat gemeenten veelal op eenzelfde model verordening zijn uitgekomen. In de fase daarna zijn er overal Wmo adviesraden ontstaan, die over het algemeen weinig tevreden zijn over hun deelname aan het proces en de bereikte resultaten. Uitzondering daarop is de Wmo raad van Terneuzen. Ambtelijk was men ook niet geheel tevreden

over de gekozen vorm, aangezien na de evaluatie gemeenten over zijn gegaan op directe participatie door eindgebruikers en instellingen.

De gestelde doelen (implementatie van de wet, draagvlak, beleidsverrijking) zijn overwegend bereikt.

Deelvraag 4: Wat was de rol van en de relatie met de representatieve democratie?

De gemeenteraden van de vier gemeenten zijn op z'n best passief betrokken geweest, met hooguit een actieve rol in de besluitvorming of kredietverstrekking. Zij geven geen (proces)kaders mee, waardoor het moeilijk communiceren wordt met ambtenaren en participanten over mogelijkheden en grenzen van burgerparticipatie. Ze laten daarmee kansen liggen. Bijvoorbeeld om in de inputfase legitimiteit te verwerven, door haar kaderstellende en vertegenwoordigende rol goed invulling te geven. Bovendien ontzegt zij zichzelf een handig controlekader waarmee ze haar controlerende rol objectiever kan uitvoeren. Uitzonderingen op de regel zijn de gemeenteraden van Goes en Middelburg die nauw betrokken zijn tijdens de inputfase in het proces rondom de Wmo.

“Ik hoor wel eens dat raadsleden zich helemaal niet meer met details zouden mogen bezig houden, omdat dat niet kaderstellend zou zijn. Dan wordt het wel heel moeilijk om je rol als raadslid in te vullen.” Raadsgriffier.

Dat laat onverlet dat in geen van de processen men een ‘harde verbinding’ heeft moeten maken. Dat heeft enerzijds te maken met het feit dat de raad geen kaders heeft gesteld en dus ook geen meetinstrument heeft gecreëerd voor zichzelf, anderzijds zijn politici vaak allang blij dat er mensen zijn die willen participeren, waardoor men niet snel geneigd is om procesresultaten terug te sturen naar de bron. Een derde reden is dat participatie zich met name afspeelt in de procesfase, waarin het college het primaat heeft.

Deelvraag 5: Hoe legt het bestuur / de gemeenteraad verantwoording af voor de gemaakte keuze(n)?

Het punt van formele feedback is in alle gemeenten zwak. Men ziet niet dat er een kans blijft liggen om besluitvorming gelegitimeerd te krijgen en dus wordt het ook niet als expliciet doel gemeld. Wat van een andere orde is, maar daarmee zeker niet minder belangrijk, is dat Wmo raden aangeven het gevoel te hebben dat hun adviezen niet serieus genomen worden als gevolg van het feit dat gemeenten vaak nog niet eens de moeite van een ontvangstbevestiging sturen, laat staan een inhoudelijke reactie. Er zijn ook hier weer uitzonderingen, zoals de herinrichting van de Stroomwijk

in Middelburg, waar via informatiebijeenkomsten teruggekoppeld is en in de Wmo casus van Terneuzen, waarbij in ieder geval bij enkele adviezen ook de gemotiveerde afwijking kon worden overlegd.

“Het doel is om de betrokkenheid van de burger erbij te halen, om ze erbij te betrekken. Als je samenspraak goed doet, wordt de formele inspraak alleen maar makkelijker. Als je zo’n proces ingaat, dan koppel je ook terug, je evalueert ook en dat verschaft legitimiteit aan je besluitvorming.”

Ambtenaar.

Dit brengt mij tenslotte op de beantwoording van de hoofdvraag van mijn onderzoek.

Op welke wijze hebben de vier grootste Zeeuwse gemeenten hun participatieproces georganiseerd, hoe gaan zij daar in de praktijk mee om en zijn daarin verbeteringen mogelijk?

Alle vier gemeenten hebben beleidsdocumenten waarin de participatie door burgers is geregeld, maar vaak behelst dit alleen de visie van het college op participatie tijdens de uitvoeringsfase. De gemeente Terneuzen loopt voorop, in de zin dat zij een aparte nota hebben en een afdeling die intern toeziet op toepassing daarvan.

Op uitvoeringsniveau zijn ambtenaren actief die veelal aangesteld zijn als projectmanagers maar (intuïtief?) de rol van procesmanager uitvoeren. Dit wordt ook als zodanig ervaren: aanwezige competenties en positieve grondhouding zijn persoonsgebonden kenmerken.

“Je moet het proces en het project wel als twee aparte dingen zien. Het project is heel wat anders dan het proces. Dus moeten wij als projectleiders ook proberen het proces doorgang te laten vinden. Je moet weten wat je allemaal op je pad tegen kan komen, zodat je kan inschatten hoe je project gaat lopen.” Ambtenaar.

Grote afwezigheid in het verhaal zijn de gemeenteraden. Deels komt dat omdat B&W het instrument burgerparticipatie ziet in het kader van uitvoering, waarin zij het primaat heeft. Maar het komt toch vooral doordat de raad haar kaderstellende en controlerende taken niet naar behoren uitvoert.

Er zijn dan ook verbeteringen mogelijk. Deze heb ik in het volgende hoofdstuk als aanbevelingen opgenomen.

Hoofdstuk 6. Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

1. De visie op burgerparticipatie is vaak de visie van het college van B&W op dit onderwerp en bestaat veelal uit een opsomming van mogelijke toepassingsvormen (instrumenten) die burgers ten dienste (kunnen) staan.
2. Kennis over burgerparticipatie in het algemeen en procesmanagement in het bijzonder is nu nog te persoonsgebonden aanwezig.
3. Wat ontbreekt is een door de gemeenteraad opgesteld algemeen- en/of proceskader voor burgerparticipatie. Hiermee doet de gemeenteraad geen recht aan haar positie als hoogste orgaan en kan zij haar vertegenwoordigende, taakstellende en controlerende rol niet op juiste wijze invullen.

6.2 Aanbevelingen

1. Om te beginnen dient de raad algemene kaders en/of proceskaders op te stellen, zodat duidelijk wordt waar de mogelijkheden en grenzen van burgerparticipatie liggen. Daarmee vult zij haar kaderstellende rol in en creëert en passant een toetsingskader waarmee zij haar controlerende taak kan uitvoeren. De beleidscyclus of termijnkalender (Terneuzen) kunnen daarbij hulpmiddelen zijn.
2. Daarnaast verdient het aanbeveling om kennis over burgerparticipatie in het algemeen en kennis over procesmanagement in het bijzonder breder uit te zetten binnen de organisaties. Hierbij dient ook het verschil tussen project- en procesmanagement te worden geadresseerd. Daarmee wordt voorkomen dat succesvolle burgerparticipatie persoonsafhankelijk blijft.
3. Tot slot dienen alle geledingen meer werkt te maken van het afleggen van verantwoording, zodat legitimiteitsverschaffing door burgers niet langer beperkt blijft tot succesvolle casus in de procesfase, maar ook in de input- en outputfase verworven wordt.

“Maar ik geef toe dat dit een spanning is die dwars door het hele denken over participatie loopt. Altijd loop je aan tegen dezelfde dilemma’s, namelijk het leerstuk van de representatieve democratie ten opzichte van de directe democratie, ... Wat ik het gevaarlijkste vind, is om één van beiden gelijk te geven. Dat hebben ze namelijk beiden niet, maar dat maakt het lastig om een formeel kader goed te schetsen. Ik vind overigens wel dat je daartoe een poging moet wagen en ik vind het slecht dat we het niet hebben.” Raadsgriffier.

Woord van dank

Ik ben vele mensen een woord van dank verschuldigd. Allereerst mijn echtgenote Sentia, die mij de afgelopen jaren heeft gesteund en gemotiveerd om deze opleiding te beginnen en af te ronden. Het huishouden kwam in belangrijke mate op haar schouders terecht, dus ik heb wat in te halen de komende jaren. Ook een bedankje aan mijn kinderen, Merel en Marnix, is op zijn plaats. De zolder is lang mijn domein geweest, maar ze mogen hem nu terugclaimen.

Daarnaast wil ik mijn begeleider Dr. Harry Daemen hartelijk danken voor zijn inzicht, sturing, wijze woorden, kennis en motivatie om deze scriptie tot een goed einde te brengen. Dat geldt tevens voor tweede lezer Prof. Dr. Jurian Edelenbos. Niet alleen was u een belangrijke bron van theoretische informatie, met het plaatsen van uw kritische kanttekeningen zijn de laatste puntjes op de i terecht gekomen.

Naast de inzet van alle docenten waren deze jaren niet voorbij gevlogen als ik niet zulke slimme, gedreven, warme en humoristische medestudenten had gehad. Met name de overige mannen (Onno, Eric, Peter en Rene) waarmee ik samen de 'Zeeuwse kabel' heb gevormd ben ik dank verschuldigd! De ritten naar en van Rotterdam waren altijd weer een genoegen, zeker na afronding van een vak.

Een bijzonder woord van dank gaat uit naar alle mensen die mij welwillend te woord hebben gestaan en bereid waren om hun kennis en herinneringen met mij te delen. Voor de uitwerking van deze gesprekken verwijs ik naar de bijlage, die ik als apart document bij mijn scriptie heb gevoegd. In alfabetische volgorde op voornaam ben ik dank verschuldigd aan:

Aart van den Brink, Gemeentesecretaris Gemeente Middelburg

Albert de Vries, Wethouder Gemeente Middelburg

Andrea Ingelse, Bewoner Stromenwijk Middelburg

Arnold Bakker, Beleidsmedewerker Gemeente Goes

Edwin Israël, Raadsgriffier Gemeente Middelburg

Floor Vermeulen, Raadsgriffier Gemeente Vlissingen

Frank van Hulle, Wethouder Gemeente Terneuzen

Frank van Ieperen, Lid Wmo-raad Gemeente Vlissingen

George Gernaert, Projectleider Gemeente Terneuzen

Gerard van der Wal, Programmamanager Gemeente Middelburg

Gijs Bastiaanssen, Projectleider Gemeente Vlissingen

Hans Scherpenzeel, Raadsgriffier Gemeente Goes

Henk Smets, Secretaris Wmo-raad Gemeente Terneuzen

Ina van Riet, Bewoner Goes-West Gemeente Goes

Jac van Damme, Secretaris Dorpsplatform Oost-Souburg

Jan de Pooter, Wethouder Gemeente Goes

Janny de Kunder, Bewoner Goes-West Gemeente Goes

Kees van Dorst, Procesmanager Gemeente Terneuzen

Leo de Groot, Lid Wmo-raad Gemeente Vliisingen

Margreet Wigard, Beleidsondersteuner Gemeente Middelburg

Marin de Zwarte, Wethouder Gemeente Vlissingen

Martijn van Poecke, Coördinator Maatschappelijke Participatie Gemeente Middelburg

Neslihan Koç – Uysal, Beleidsmedewerker Gemeente Vlissingen

Peter Stok, Adviseur Gemeente Vlissingen

Puck Kögeler, Lid Wmo-raad Gemeente Middelburg

René Boone, Projectmanager Gemeente Goes

Rens Griep, Afdelingshoofd Gemeente Middelburg

Steven de Waal, Afdelingshoofd Gemeente Terneuzen

Theo Leeraert, Raadsgriffier Gemeente Terneuzen

Wim Crusio, Projectleider Gemeente Vlissingen

Wim van Eijk, Voorzitter RMO Gemeente Goes

Literatuurlijst

Akkerman, T. (2004a). 13. Democratisering in perspectief. De deliberatieve democratie. In: Engelen, E.R. en M. Sie Dhian Ho (red.), *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*. 285 – 306. Amsterdam. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Akkerman, T. (2004b). Een andere kijk op democratisch bestuur. Alternatieven voor populisme. In: *Socialisme en Democratie*, 61 (1-2), 27 – 32.

Berg, J.Th.J. van den (2009). Een humeurig volk en zijn lokale vertegenwoordigers. Observaties over lokale democratie en volksvertegenwoordiging. In: Berg, J.Th.J. van den, E. Meurs, A.M. van Omme, M.F. Stein en J. Vis (red.), *Humeurig volk, rusteloze politiek. Een vooruitblik op de gemeenteraadsverkiezingen 2010. Jaarboek vereniging van griffiers 2009*. 9 – 21. Den Haag. Sdu Uitgevers.

Boedeltje, M. en J. Cornips (2004a). Input and output legitimacy in interactive governance. Rotterdam. NIG Annual Work Conference. Netherlands Institute for Governance.

Boedeltje, M. en L. de Graaf (2004b). Draagvlak nader bekeken. Een verkenning van het begrip draagvlak binnen interactief beleid op lokaal niveau vanuit een normatief en instrumenteel perspectief. Enschede/Utrecht. Universiteit Twente/Universiteit Utrecht.

Bol, N. van der en S. van der Arend (2007). Interactieve besluitvorming vanuit een participantenperspectief. *Bestuurskunde: orgaan van de Vereniging voor Bestuurskunde*, 2007, 31 – 44.

Boot, G. (2008). Wat-er samen werkt. Indicatoren van samenwerkingsvermogen tussen waterschap en gemeente. Rotterdam. Erasmus Universiteit Rotterdam.

Bovens, M.A.P. en A.M.B. Michels (2002). 5. Politiek zonder partijen: een gedachteoefening. In: Heijden, G.M.A. van der en J.F. Schrijver (2002). *Representatief en participatief. Dubbele democratie*. Delft. Eburon.

Bovens, M.A.P. en A. Wille (2008). Deciphering the Dutch drop: ten explanations for decreasing political trust in The Netherlands. *International review of Administrative Sciences*, 74 (2), 283 – 305.

Bovens, M.A.P. en A. Wille (2009). Politiek vertrouwen in Nederland: de stand van zaken. In: Berg, J.Th.J. van den, E. Meurs, A.M. van Omme, M.F. Stein en J. Vis (red.), *Humeurig volk, rusteloze politiek. Een vooruitblik op de gemeenteraadsverkiezingen 2010. Jaarboek vereniging van griffiers 2009*. 22 – 37. Den Haag. Sdu Uitgevers.

Bouckaert, G en S. van de Walle (2003). Comparing measures of citizen trust and user satisfaction as indicators of 'good governance': difficulties in linking trust and satisfaction indicators. *International review of Administrative Sciences*, 69 (3), 329 – 343.

Caspers, E. en L.F. Kuijs (2010). Van strijd naar samenwerking. Hart van leefbaarheid als droomtraject? Rotterdam. Erasmus Universiteit Rotterdam.

Cliteur, P.B. (2002). 4. Een scenario voor het klassieke model van de representatieve democratie. In: Heijden, G.M.A. van der en J.F. Schrijver (2002). *Representatief en participatief. Dubbele democratie*. Delft. Eburon.

Daemen, H.H.F.M. (2000). Deepening democracy: bringing the people back in. In: Theron, F., A. van Rooijen en J. van Baalen (Ed.), *Good governance for people, policy and management*. School of Management and Planning. University of Stellenbosch, 53 – 60.

Daemen, H.H.F.M. en J.J.A. Thomassen (1993). 12. Afstand tussen burgers en overheid. In: A. Hoogerwerf (red). *Overheidsbeleid*. Alphen aan den Rijn. Samsom H.D. Tjeenk Willink.

Denters, B., Groot, M. de en Klok, P-J (2008). 'Een wezenlijke vertegenwoordiging der burgerij'. Over de rollen van de gemeenteraad na de dualisering van het gemeentebestuur. In: *Congresuitgave Staat van de Dualisering*, Den Haag/Amersfoort, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 59 – 72.

Dolron, J.H.A. van (2009). Een duale begrotings- en beleidscyclus. *B&G*, 27 – 32.

Edelenbos, J. , E.H. Klijn (2005). Managing stakeholder involvement in decision making: a comparative analysis of six interactive processes in the Netherlands. *Journal of Public Administration Research and Theory Advance Access*, July 2006, 16, 417 – 446.

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

Edelenbos, J. en E-H Klijn (2006b). Managing stakeholder involvement in decision making: a comparative analysis of six interactive processes in the Netherlands. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16, 417 – 446.

Edwards, A. en L. Schaap (2006). *Burgerparticipatie in Rotterdam*. Rotterdam. Centre for Local Democracy, Faculteit Sociale Wetenschappen, Erasmus Universtiteit Rotterdam.

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

Gunsteren, H. van en R. Andeweg (1994). *Het grote ongenoegen. Over de kloof tussen burgers en politiek*. Bloemendaal. Aramith Uitgevers.

Hajer, M.A. (2002). 6. Naar een samengesteld begrip van democratie: of hoe aan representatie nieuwe inhoud kan worden gegeven. In: Heijden, G.M.A. van der en J.F. Schrijver (2002). *Representatief en participatief. Dubbele democratie*. Delft. Eburon.

Heijden, G.M.A. van der en A.J. Hoekman (2002). 7. Dienen en verdienen: over het moderne individu en de politiek. In: Heijden, G.M.A. van der en J.F. Schrijver (2002). *Representatief en participatief. Dubbele democratie*. Delft. Eburon.

Heijden, G.M.A. van der en J.F. Schrijver (2002). *Representatief en participatief. Dubbele democratie*. Delft. Eburon.

Held, D. (2006). *Models of democracy*. Cambridge / Malden. Polity Press.

Helleman, L. (2005). *Interactieve beleidsvorming in integraal perspectief*. Rotterdam. Erasmus Universiteit Rotterdam.

Hendriks, F. (2009). Contextualizing the Dutch drop in political trust: connecting underlying factors. *International review of Administrative Sciences*, 75 (3), 473 – 491.

Heurter, M. (2007). *Van projectmanagement naar procesmanagement. De wisselwerking tussen context en project*. Rotterdam. Erasmus Universiteit Rotterdam.

Holsteyn, J. van (2004). Nederland is geen personendemocratie. *Socialisme en Democratie*, 7/8, 79 – 83.

Hurenkamp, M. en E. Tonkens (2008). *Wat vinden burgers zelf van burgerschap? Burgers aan het woord over binding, loyaliteit en sociale cohesie*. Den Haag. Nicis Institute.

In 't Veld, R. (2010). Burgers als scheppers. *In actie*, 106 – 109.

Krouwel, A. (2004). 12. Semi-directe consensusdemocratie. Zes voorstellen voor democratische innovatie en verdieping in Nederland. In: Engelen, E.R. en M. Sie Dhian Ho (red.), *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*. 241 – 284. Amsterdam. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Meere, de F. en N. Boonstra (2006). Bewoners in actie!, *Bestuurskunde*, (4), 30 – 37.

Munnichs, G.M. (2000). Publiek ongenoegen en politieke geloofwaardigheid: democratische legitimiteit in een ontzuilde samenleving. Groningen. Rijksuniversiteit Groningen.

Pröpper, I., B. Litjens en E. Weststeijn (2006). Wanneer werkt participatie? Een onderzoek bij de gemeenten Dordrecht en Leiden naar de effectiviteit van burgerparticipatie en inspraak. Vught. Partners + Pröpper, bestuurskundig onderzoek en advies.

Rodenburg, K.J. en H. de Waard (2007). *Burger en politiek, participatie als brug over de vertrouwenskloof*. Antwerpen / Apeldoorn. Garant Uitgevers n.v.

Schrijver, J.F. (2008). Zou burgerparticipatie het vertrouwen in de politiek vergroten? *Bestuurskunde*, (2), 102 – 112.

Steen, M. van der en M. van Twist (2008). *Op weg naar de doe het zelf democratie. Van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie?*. Den Haag. NSOB.

Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (2002). *Dualisme en lokale democratie*. Den Haag. Samson Uitgeverij.

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

Tonkens, E. (2009). 4.1 Burgerparticipatie en burgerinitiatief. In: Tonkens, E. (red.), *Tussen onderschatten en overvragen. Actief burgerschap en activerende organisaties in de wijk*. Amsterdam. Uitgeverij SUN.

Tops, P. (2007). Verlangen naar een stevig bestuur. Stedelijk activisme in Vlaanderen en Nederland. *Bestuurskunde*, (1), 24 – 31.

Walle, S. van de, S. van Roosbroek en G. Bouckaert (2008). Trust in the public sector: is there any evidence for a long-term decline? *International Review of Administrative Sciences*, 74 (1), 45 – 62.

Zijderveld, A.C. (2007). De afstand tussen bestuur en bevolking