



Burgerparticipatie in de gemeente Weert

**Een onderzoek naar de vormgeving en imbedding van
burgerparticipatie in de gemeente Weert**

Renske Alons-Post

Eindhoven, augustus 2010

UNIVERSITEIT TWENTE.

Burgerparticipatie in de gemeente Weert

Een onderzoek naar de vormgeving en imbedding van burgerparticipatie in de gemeente Weert

Auteur: Renske Alons-Post

Onderwijsinstelling: Universiteit Twente
Faculteit *Management en Bestuur*
Drienerlolaan 5
7500 AE Enschede

Begeleiders:
Dr. M.R.R. Ossewaarde
Prof. mr. dr. M.A. Heldeweg

Afstudeerinstantie: Gemeente Weert
Beekstraat 54
6001 GJ Weert

Begeleider: mevr. M. Schreuders

Summary

Introduction

This assignment is about citizen participation in the municipality Weert. This municipality has given more attention to civic participation the last years. They try to introduce citizen participation in the municipality especially by neighborhood work. A recent research by the SGBO in Weert has shown that this has conducted a so-called 'weave mistake'. Neighborhood work has been translated in 'districts and rural Councils', as a result of which citizen participation and the districts and rural Councils are more or less used as synonyms. Because of this districts and rural Councils have a strong responsibility for the citizen involvement and the responsibility of the municipality Council and the college have been underexposed remained according to the research of the SGBO.

Besides this mistake there exists within the municipal organization of the municipality no determined structure or protocol for citizen participation. So in the municipality of Weert citizen participation is especially a tailor-made job by the officials of the municipality. The main problem in this case is that in this municipality is suggested and propagated that citizen participation plays a main role in the municipality, but it is intern in the organization among officials not clear what this role is and what it has to be. It seems therefore that citizens within the municipality have a lot to say and the ways how that can happen are clearly regulated. But among officials within the municipal organization, in their daily work to deal with citizens and citizen participation should facilitate it is not so clear. It is not clear what exactly citizen participation is designed at this moment and how it should be. Officials do not know exactly what is expected of them and how citizen participation in the bureaucratic organization is embedded. This is a good chance of misunderstandings between the municipality and its citizens. So the main problem of this research is "to what extent is citizen participation embedded and integrated in the organization of the municipality, what are the impact of citizen participation in the decision-making process and the implementation of the plans and how can it make perfect?"

Outline of the theoretical framework

The theoretical framework is formed by the question what citizen participation is and how it has to be implemented in the policies and projects of the municipal government. Citizen participation can be defined as a citizen participation in policymaking and the creation of the policy. But also as the active participation of citizens to the various stages of the policy process and having an additional effect on the representative democracy. This participation has a proactive nature and need to be legitimate by citizens and politics.

There a shift in the society in the relationship between government and citizens. This is reflected in the municipal organization and it is important that there is willingness within the organization to change with these tendencies. It should be clear that the implementation of citizen participation there is a shift from a government under the 'government' to a government under the 'governance'. This change is also needed a change of roles. First the shift of the role of government and its officials. The government is elected who previously took to decide, but which now is expected of them by citizens and other parties will cooperate to decisions. It is about the shift from a representative municipality to a participatory community. Yet in recent years the structure and system of

government are not changed and also in the near future this structure will continue to exist. This means that citizen participation should be incorporated into the current system of government. This needs an interactive policy, whereby the government actively tries to involve third parties and therefore requires a response and participation of citizens and other stakeholders. The government does this by choosing a management style that indicates how they are citizens and other parties to participate. This management styles are arranged in the so-called participation ladder.

The role of the citizen will have to change to a good functioning of citizen participation. The role that citizens should have depends on the management style of the government and these roles are also reflected in the participation ladder. The government can try to predict the behavior of citizens in certain situations by looking at the various citizens and citizenship styles, dependent, aloof, waiting and active. The higher the places of the roles on the participation ladder the better is citizen participation possible and embedded in the organization.

These shifts have caused a range of different participation, which always had a different name. First, there was formal or informal participation and social or political participation. Then came interactive policy and interactive governance by the government and finally there is currently much talk about citizen participation and civic participation. These forms overlap in part. Citizen participation in today's society and relationship between government and citizen only works if the government pays enough attention to interactive policy.

Preconditions of citizen participation are openness, representativeness, the scope for participation and recognition of such participation. Representativeness is hereby lesser extent, but the other three must be present to allow citizen participation.

Citizen participation can take place in various phases of the policy of the government. The possible forms of participation vary by the different phases.

The laws and regulations according to citizen participation is in many cases outsourced to other agencies or municipalities. These may themselves define how and in what phase of the policy they involve citizens. They are often required to draw up rules for citizen participation. In the municipality of Weert therefore is only made a voice degree for citizens in which is regulated how citizens can have a voice in the work of the government.

Based on this theoretical framework there are formulated three hypotheses. The first is that officials of the municipality of Weert do not have clear what citizen participation means and how it has to be designed in their work with citizens.

The second hypothesis is that the preconditions are present in the organization of the municipality of Weert. Because the attention given to citizen participation on the website of the municipality of Weert.

The third hypothesis is based on the participation ladder. On the one hand the management style seems to be open authoritative, because of the meetings of information organized by the municipality. On the other hand the management style can also be delegated, because of the exists of groups of citizens to support the municipality with their opinions and suggestions for the project.

Methodology of the practical research

Based on the theoretical framework there are different concepts as the meaning of citizen participation, the preconditions of citizen participation and the different roles between government and citizens which are used to the practical research to find out what the perceptions are of the officials in the municipality of Weert about citizen participation and the designing and embedding of citizen participation in the municipal organization. This paragraph shows how the research was carried out exactly and why it was done that way. There are fifteen officials from the municipality of Weert interviewed with a semi-structured questionnaire. These respondents were not randomly selected but there is a selection by location and function within the body, the number of years as an official and the official type (project or district official). In this way we tried the best possible picture of officials within the municipality of Weert.

In preparing the questionnaire was used a number of concepts that have emerged in theoretical research. These concepts has a number of characteristics related to show how the questions have been achieved and how the questions than to give responses to the questions. Respondents are asked about the definition and location of citizen within the municipality of Weert. The next questions are about the opinion of respondents about the preconditions and whether and how the preconditions are present within the municipality of Weert and municipal organization. This is about the preconditions openness, representativeness, scope for participation and recognition. Also is asked about the relationship and roles between the council and citizens and the control within the organization of citizen participation. Finally is asked for ideas on citizen participation to say something about main issues and things which may be important in this study.

Results of the practical research

Officials of the municipality of Weert see citizen participation as positive and as an investment. But the opinions are divided about what exactly citizen participation is. Citizen participation is in fact also confused with interactive policy and informing citizens. This subject is not clear and there is no clarity about what is inside the organization is understood about citizen participation. So there is a possibility that officials in different ways citizen participation can design and promote. And this leads to uncertainty by citizens who do not know what the way of citizen participation is.

The preconditions openness, representativeness, and scope for participation are seen as important and all respondents try to make these preconditions true. Respondents especially wants to give openness about the project itself and the role citizens can play. The role and views of the government therein remain underexposed in the perceptions of respondents, while it is an important item in the openness towards citizens. Representativeness is also important, but in particular are the role and function of the district and village councils unclear. About this subject the opinions differ. There are also different opinions about the space for citizen participation. Several officials see it as a (legal) obligation from the law, while others just have not seen any obligation and use personal motivations. There is recognition of citizen participation by officials. A few officials are standing a little bit negative against it based on own experiences.

The second part is about the wishes of respondents to citizen participation. In this subject it is focused on the relationship between government and citizens and the roles that both parties towards one another. Openness, trust and good communication were listed as desirable relationship between both parties. The wishes of officials differ in terms of what role they have and what role the

citizen. The desirable role of the respondents ranges from a pro-active role to a passive role. The desirable role of the citizen is one of thinking, are involved, to collaborate and advise the government. This implies that citizens have to deal with various officials at different approaches and treatments.

One respondent has a different view of citizen participation compared other respondents. This respondent sees his role as authoritarian towards the citizen and the citizen that he would prefer to see without role.

Each official has wishes and ideas to encourage more citizen participation. Especially the feature that citizen participation has clear frameworks is missed within the municipal organization.

Citizen participation as part of the decision is mainly seen as a responsibility of municipal government. The municipality must decide when and who and how citizens can participate in projects and in making policy. The respondents are thinking different about by which persons are responsible for involving citizens. Not everyone feels himself personally responsible, even though each officer has to do with citizens in his work.

There is a difference in clarity about the place of civic participation in the municipality of Weert. In particular, the role and attitude of the district and village councils is for many officials unclear. There is also a difference between officials on the promotion of citizen participation. It is not clear whether and how citizen participation is encouraged and by whom it is stimulated within the organization.

The forms that are used are mostly communications-related and aimed at providing information, this is theoretically not a form of civic participation. The other forms which are used in the municipality of Weert are concentrated in the stages of decision-making (surveys) and policy (focus groups and platforms) and quality surround can be seen as part of the evaluation. Officials say they citizens participate in agenda setting and preparation, but that is not clear in the forms they use to involve citizens.

In most of the projects are held information evenings to inform the public. In a number of projects, reports of all meetings and published on the website of the municipality of Weert. These projects have high transparency and the citizens know what his contribution was made. There were indications that not all respondents give feedback to the citizen, by these projects it is not clear how input of citizens is included in the decision.

The influence of citizen participation in decision making and what role it should have been citizen for respondents is generally unclear. There is a clear need for a structure in which citizen participation may be realized. Not every project or policy path are really included contributions from citizens in decision making. Sometimes it is only at retail level there are things that can be adjusted. This can be lead more or less to apparent participation. Because of the confusion that officials have experience and lack of clear feedback on some projects to the citizens it is difficult to determine how citizen participation plays a role in the decision-making process. Each officer has its own responsibility without a clear framework and guidelines.

There are four preconditions on citizen participation. Each respondent knows quite well what the citizen should know in advance and told in most cases the things the citizen should know. The

openness in between and afterwards can be designed better. Each respondent believes it is important to feedback to the citizen, but in practice it is not always done for various reasons. Representativeness is not by all respondents seen as important and representativeness is not in every project to be important. The methods that officials use to a sample of the population approaching differences or of on the one hand, individual citizens and on the other hand, the district and village council or other established groups that are supposed to be representative of the part that they represent .

The space for citizen participation is presented in the municipal organization but it is unclear just what the space is. From the citizen is that space not always presented, because sometimes only details can be adjusted or the outcomes are already determined.

Recognition within the local civic organization is not always present, especially after giving project officials sometimes that they did not need to involve citizens. From citizens is not clear whether they have the recognition to participate.

So it appears that no condition is always present for a good functioning of citizen participation. Representativeness is not always necessary for civic shape, but the implementation in order to achieve representativeness differences between the officials of procedure and method. The other three conditions are not fully present to the good functioning of citizen participation in the municipality of Weert.

The relationship between government and citizen is seen by the respondents as reasonably good. This indicates that the practice reasonably fit with the wishes of the respondents regarding the relationship between government and citizens.

The roles that officials have to the citizens vary among the officials working the extremes of (open) authoritarian and irrelevant. The authoritarian role is not fully reflect the wishes of those respondents who would like to collaborate with citizens.

Currently according to the respondents, citizens in the municipality of Weert, consider the role of advising and audience research and education. Still requires each respondent to the citizens that they would cooperate with the municipality. As the roles of the current situation is not entirely consistent with what the respondents would prefer to see.

Main conclusions and recommendations

Based on the practical research there can be drawn a couple of conclusions and can be made some recommendations. The first hypothesis about the clarity of citizen participation by the officials of the municipality of Weert can be maintained. There are some differences among respondents about what citizen participation is and has to be. The place of citizen participation in the organization of the municipality is not clear enough to the officials.

The second hypothesis has to be rejected. The preconditions are not all present in the organization. Openness between and feedback afterwards are not in every project present. Also the space for citizen participation and the recognition are not always present within the organization.

The third hypothesis about the management style of the organization of the municipality of Weert can be partly maintained. It differs per project and per respondent which role the officials and the citizen plays. So it is not possible to draw one conclusion about the place on the participation ladder.

But in the frame of citizen participation can be said that the highest place on the participation ladder mentioned by the respondents is cooperating besides delegate and participate. So there is some degree of interactive governance present in this organization.

In common can be said that the implementation of citizen participation in the organization of the municipality of Weert is not clear, not to officials, but also not to citizens. The used methods and manners of citizen participation have to be clear to all involved persons. That is also the most important recommendation of this research.

The municipality of Weert needs a clear vision of citizen participation with the current stand of citizen participation, the final goal of citizen participation and the steps to reach this goal in time. This vision have to be public to make it clear to officials within the organization and to citizens.

For the officials a manual will be drawn so that each official has the same knowledge and uses the same methods to encourage citizen participation in the municipality of Weert. This guide does not necessarily need all kinds of rules that officials must adhere, but it's more about the importance of a clear framework with proper guidelines for the preparation and design of citizen participation and the possible methods that may be used.

Besides there will be something concrete be done to control the officials on citizen participation within the organization itself. The analysis showed that several methods exist between different sectors and departments (eg the use of the communication section). Between the managers will be reflection on the management of the citizen participation to officials. In this way there will be care of clarity within the organization and externally, so that citizens will not notice any difference between officials from any sector or department as regards to citizen participation.

Voorwoord

Voor u ligt een verslag van het onderzoek over burgerparticipatie in de gemeente Weert, dat ik heb uitgevoerd bij de gemeente Weert ter afronding van mijn master Management, Economie en Recht aan de Universiteit Twente. Na een lange tijd is dit rapport dan toch eindelijk afgerond. Een lange, maar ook heel bijzondere tijd, waarin twee zwangerschappen en alle perikelen eromheen een belangrijk deel van mijn aandacht en tijd opeisten. Op die manier ben ik mezelf wel tegengekomen, dat een scriptie afronden naast het moederschap in theorie goed is te doen, maar in de praktijk nogal eens lastig blijkt te zijn om te komen tot een goede tijdsbesteding en aandachtsverdeling. Uiteindelijk is het dan toch klaargekomen en dat ligt niet in de laatste plaats aan het onderwerp zelf.

Burgerparticipatie is een onderwerp dat iedereen aangaat en wat iedereen raakt. Ook persoonlijk stel ik eisen aan mijn woon- en leefomgeving en zou ik af en toe best willen bijdragen om mijn omgeving te verbeteren. Het blijft daarbij interessant hoe zoiets vormgegeven kan worden en op welke manieren die mogelijkheden aan de burger wordt aangeboden. Om binnen de gemeentelijke organisatie van de gemeente Weert daarmee bezig te zijn was erg leerzaam en werkte erg stimulerend en verhelderend.

Binnen de gemeente Weert heb ik een warm onthaal gekregen door allerlei medewerkers. Door regelmatig in het 'snoepkamertje' te mogen werken bij Marianne, Minke en Esther van de afdeling wijkgericht werken, heb ik ook deels vanuit de praktijk een blik mogen slaan op het werken met burgers en welke issues daarbij komen kijken. Bedankt voor de gezelligheid en de ondersteuning (ook mentaal) die ik van jullie mocht ontvangen. Marianne ook bedankt voor de begeleiding die ik van jou heb mogen krijgen en die me telkens weer een zetje in de goede richting gaf.

Ook was het plezierig om te merken dat mijn onderzoek de interesse had van veel medewerkers met wie ik ook naast mijn interviews plezierige gesprekken daarover heb gehad. Bedankt alle ambtenaren die ik mocht interviewen voor de (zonder uitzondering) prettige en leerzame gesprekken die we gevoerd hebben! Bedankt voor jullie tijd en inzichten die jullie graag met mij wilden delen.

Verder wil ik mijn interne begeleiders Ringo Ossewaarde en Michiel Heldeweg bedanken. Ik realiseer me dat het door het lange tijdsbestek niet altijd even fijn moet zijn geweest om mij te begeleiden en telkens opnieuw de materie voor ogen te krijgen en door te nemen. Ringo, bedankt telkens voor je feedback, je constructieve kritiek en opbouwende commentaar. Ik heb er heel veel aan gehad en waardeer het dat je er zoveel tijd voor hebt uitgetrokken. Michiel, ook jij bedankt, dat je toch met je volle agenda en drukke tijdsplanning mij hebt willen begeleiden.

Ten slotte wil ik mijn lieve man Riemer bedanken. Jij zorgde ervoor dat ik toch telkens de draad weer oppakte om weer bezig te gaan en het uiteindelijk af te ronden. Bedankt voor je steun en vertrouwen, ik had het nodig!

Rest mij alleen nog u allen veel plezier te wensen bij het lezen van deze scriptie!

Eindhoven, augustus 2010

Renske Alons-Post

Inhoud

1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding onderzoek.....	1
1.1.1	Participatietrends	1
1.1.2	Burgerparticipatie in de gemeente Weert	2
1.2	Verkenning	3
1.3	Probleemstelling.....	3
1.4	Onderzoeksvragen.....	4
1.5	Leeswijzer	5
2	Theoretisch kader.....	7
2.1	Inleiding	7
2.2	Verhouding tussen overheid en burger.....	7
2.2.1	Rol van de overheid.....	8
2.2.2	Rol van de burger	9
2.2.3	Implicaties voor gemeenten.....	11
2.2.4	Rechtvaardiging participatie.....	12
2.3	Verschuiving van participatie	12
2.3.1	Interactief beleid	13
2.3.2	Interactief bestuur.....	13
2.3.3	Burgerparticipatie.....	14
2.3.4	Bewonersparticipatie	15
2.3.5	Andere vormen van participatie.....	15
2.4	Randvoorwaarden voor burgerparticipatie.....	18
2.5	Gemeentelijke besluitvorming	19
2.5.1	Besluitvorming.....	19
2.5.2	Participatieladder	20
2.6	Participatie volgens wetgeving.....	21
2.7	Consequenties voor het praktijkonderzoek	22
2.8	Conclusie	23
3	Methode van onderzoek	25
3.1	Motivatie onderzoeksmethode.....	25
3.2	Dataverzameling.....	26
3.2.1	Respondenten	26

3.2.2	Opzet interviews.....	27
3.3	Opzet voor de data-analyse	28
3.3.1	Operationalisatie concepten	29
3.3.2	Methode van de data-analyse.....	32
3.4	Conclusies.....	33
4	Data-analyse.....	35
4.1	Percepties burgerparticipatie.....	36
4.1.1	Visie respondenten op burgerparticipatie	36
4.1.2	Wensen respondenten ten opzichte van burgerparticipatie	41
4.1.3	Visie op het besluitvormingsproces	44
4.2	Vormgeving burgerparticipatie	45
4.2.1	Gebruikte vormen	45
4.2.2	Uitvoering vormen.....	46
4.2.3	Rol burgerparticipatie in het besluitvormingsproces.....	48
4.3	Beoordeling vormgeving en werking burgerparticipatie	49
4.3.1	Beoordeling randvoorwaarden	49
4.3.2	Beoordeling percepties van respondenten	51
4.4	Conclusies.....	52
5	Conclusies en aanbevelingen	59
5.1	Aanbevelingen.....	62
6	Literatuurlijst	65
7	Bijlagen	67
	Vormen van burgerparticipatie.....	69
	Vragenlijst ambtenaren.....	71
	Vragenlijst ambtenaren (vervolg).....	72
	Vragenlijst leidinggevenden	73
	Vragenlijst leidinggevenden (vervolg).....	74
	Organisatie gemeente Weert.....	75

1 Inleiding

Dit onderzoek richt zich op burgerparticipatie in de gemeente Weert, een gemeente in Noord-Limburg. De gemeente telt naast de middelgrote stad Weert vijf dorpen en is in 2009 door weekblad de Elsevier uitgeroepen tot beste woongemeente van Nederland. Binnen deze gemeente is er momenteel meer aandacht voor burgerparticipatie. De burger wil betrokken worden bij het werk in de gemeente en de gemeente vermeldt op haar website dat zij burgerparticipatie erg belangrijk vindt. In dit inleidende hoofdstuk wordt de aanleiding beschreven van het onderzoek dat uitgevoerd is bij de gemeente Weert met betrekking tot burgerparticipatie. Vervolgens wordt de probleemsituatie verkend om te komen tot de doelstelling van dit onderzoek. Deze doelstelling wordt uitgewerkt in een aantal onderzoeksvragen, die de basis vormen van dit onderzoek.

1.1 Aanleiding onderzoek

1.1.1 Participatietrends

Naast de gemeente Weert is in meer gemeenten in Nederland de laatste jaren aandacht gekomen voor een betere wijkaanpak, wijk- en buurtbeheer, wijk- of dorpsontwikkeling en allerlei andere initiatieven in wijken, waardoor de gemeentelijke overheid een poging doet om burgers bij het beleid te betrekken en bewoners te laten meedenken over de leefbaarheid in de buurt. Zo bestaat er in Deventer de zogenaamde Deventer Wijkaanpak. Hierbij werken bewoners samen om iets in de wijk te realiseren. Het gaat voornamelijk om fysieke projecten, zoals sport en spel en groenvoorzieningen. Hierdoor leren burgers elkaar beter kennen en raken ze meer geïnteresseerd in de ontwikkelingen in de buurt. Ook in Delft speelt de wijkaanpak een belangrijke rol met het oog op burgerparticipatie. De gemeente Delft wil vooral proberen om burgers tevreden te stemmen door ze te laten meepraten.

De roep om meer participatie is vooral sinds eind jaren tachtig steeds sterker geworden. Vooral bij politici en wetenschappers klinkt sinds die tijd ook de roep om meer publieke verantwoordelijkheid en betrokkenheid van burgers. Volgens hen laat het functioneren van het burgerschap te wensen over en ze roepen op tot actieve participatie en een versterking van de directe democratie (Pröpper en Steenbeek, 2001: 21). Om dat te bewerkstelligen is in de afgelopen decennia heel sterk de nadruk komen te liggen bij interactief beleid, met als doel burgers meer en eerder te betrekken bij de beleidsvorming.

Ook in andere landen zoals de VS, Canada, Groot-Brittannië en Duitsland en de Scandinavische landen worden burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven steeds vaker in een vroeg stadium bij het beleid betrokken. In de Verenigde Staten spreekt men in het begin van de jaren zeventig al over 'interactive planning' en 'open planning'. Maar er worden ook tal van andere termen gebruikt om de praktijk van interactief beleid te benoemen. (Pröpper en Steenbeek, 2001: 24)

Eén van de problemen die het nastreven van burgerparticipatie met zich meebrengt is dat blanke, hoger opgeleide mannen van middelbare leeftijd en ouder participeren in het publieke domein, terwijl andere groepen niet participeren, vanwege bijvoorbeeld taalproblemen of een lichamelijke of geestelijke beperking die hen belemmert om te participeren. Hierdoor participeert niet een representatief deel van de bevolking in het besluitvormingsproces van de overheid.

1.1.2 Burgerparticipatie in de gemeente Weert

Ook de gemeente Weert heeft steeds meer aandacht gegeven aan burgerparticipatie. Er is geprobeerd hier vooral vorm aan te geven door wijkgericht werken. Een recent onderzoek door het SGB0 (SGB0, 2008) heeft uitgewezen dat dit in de gemeente Weert heeft geleid tot twee zogenaamde 'weeffouten'. In de eerste plaats is wijkgericht werken vertaald in wijk- en dorpsraden, waardoor burgerparticipatie en de wijk- en dorpsraden min of meer als synoniemen worden gebruikt. Hierdoor krijgen wijk- en dorpsraden onbedoeld een grote verantwoordelijkheid voor de burgerbetrokkenheid en hierbij zijn de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad en het college onderbelicht gebleven volgens het SGB0. Zo wordt er door de gemeente bij het wijkgericht werken onderscheid gemaakt tussen drie verschillende participatievormen door de wijk- en dorpsraden. In de eerste vorm wordt er geïnformeerd door de gemeente aan wijk- en dorpsraden over beheer, beleidsuitvoering en beleidsvoorziening. De wijk- en dorpsraden kunnen beslissen om op de verkregen informatie te reageren. In de tweede vorm hanteert de gemeente het gevraagd adviseren. In dit geval vraagt de gemeente advies aan wijk- en dorpsraden op het terrein van beheer, beleidsuitvoering of beleidsvoorbereiding. Door wijk- en dorpsraden bestaat als derde vorm de mogelijkheid om ongeraagd advies in te dienen over een onderwerp waar de gemeente hen over heeft geïnformeerd.

Naast deze drie participatievormen voor de wijk- en dorpsraden kent de gemeente ook de formele participatievorm 'burgerinitiatief'. Burgers kunnen een onderwerp op de gemeentelijke agenda plaatsen mits er voldoende handtekeningen zijn verkregen.

Omdat in de gemeente Weert eigenlijk alleen burgerparticipatie voor wijk- en dorpsraden formeel is vastgelegd, is er nauwelijks aandacht voor andere groepen burgers die zouden kunnen participeren door middel van andere vormen van burgerparticipatie en andere manieren om burgers bij het werk in de gemeente te betrekken dan via de wijk- en dorpsraden, wat dan met name gebeurt door informatieavonden te beleggen voor de betreffende wijk of dorp.

De tweede weeffout die door het SGB0 is geconstateerd is het feit dat er in de gemeente Weert veel aandacht wordt besteed aan de organisatie van de participatie en veel minder aan de inhoudelijke thema's om de leefbaarheid te borgen en te versterken. Hier wordt uitgegaan van een bestaande relatie tussen leefbaarheid en participatie. Deze koppeling wordt vaker gemaakt, maar in het onderzoek van SGB0 mist de onderbouwing van dit verband.

Naast deze door het SGB0 vastgestelde twee weeffouten blijkt er binnen de gemeentelijke organisatie van de gemeente Weert geen vastgestelde structuur of protocol voor burgerparticipatie te bestaan. Hierdoor wordt de indruk gewekt dat er op het gebied van burgerparticipatie vooral sprake is van maatwerk.

Al deze zaken hebben er uiteindelijk voor gezorgd dat er onduidelijkheid bestaat over de werking van burgerparticipatie in de gemeente en over de zorgvuldigheid waarmee burgerparticipatie wordt vormgegeven.

1.2 Verkenning

De gemeente Weert heeft, zoals ook al is aangestipt in de aanleiding, behoefte om duidelijkheid te verkrijgen over de rol van burgerparticipatie en de zorgvuldigheid waarmee burgerparticipatie wordt vormgegeven binnen de gemeentelijke overheid. Hiervoor moet allereerst het begrip 'burgerparticipatie' in de gemeentelijke organisatie helder en eenduidig worden gemaakt, zodat burgerparticipatie niet meer gelijk staat met de wijk- en dorpsraden en het voor iedereen, voor ambtenaren en burgers, duidelijk is wat er onder burgerparticipatie wordt verstaan en wordt vormgegeven. Het is belangrijk om het proces en de inhoud van burgerparticipatie inzichtelijk te hebben, omdat op die manier gemaakte fouten goed zijn te achterhalen en er maatregelen kunnen worden genomen om dergelijke fouten in de toekomst te vermijden. Daarnaast geeft een heldere werking van burgerparticipatie in het gemeentelijke apparaat bij gemeente en burger vertrouwen en zekerheid in elkaar en de gevolgde procedures. Door een grotere mate van duidelijkheid wat de uitkomsten zijn van burgerparticipatie, wordt schijnparticipatie voorkomen en wordt burgerparticipatie steeds meer gestimuleerd. Bovendien hebben burgers daardoor een reëler beeld van wat er de uitkomsten zijn van hun participatie en wordt de geloofwaardigheid van de gemeente vergroot. Dit heeft weer tot gevolg dat daardoor ook het draagvlak van het gemeentelijk beleid onder burgers vergroot wordt voor de besluiten die in de gemeente worden genomen.

Momenteel vindt in de gemeente Weert burgerparticipatie vooral plaats op wijk- en dorpsniveau. Hierbij spelen de wijk- en dorpsraden een belangrijke rol, omdat zij het aanspreekpunt zijn voor de wijk of het dorp. Vooral informatiebijeenkomsten worden door de gemeente georganiseerd en aangegrepen om in gesprek te gaan met burgers. Deze informatiebijeenkomsten zijn anders dan formele inspraakprocedures niet verplicht. Hierdoor kan de inzet van deze bijeenkomsten en de motivatie om zulke bijeenkomsten te beleggen verschillen per onderwerp en per projectleider.

Vaak wordt er naar aanleiding van een informatiebijeenkomst een klankbordgroep ingezet. Deze groep heeft niet altijd een duidelijke en vaststaande taakomschrijving. Zo kan het gaan om een groep waarin een afspiegeling van alle betrokkenen een standpunt inneemt en de gemeente adviseert en van ideeën voorziet ten aanzien van het project, maar het kan ook gaan om een groep die alleen met elkaar over het onderwerp praat en uitkomsten van dat gesprek doorgeeft aan de gemeente.

1.3 Probleemstelling

Wat is nu precies het probleem? Uit het voorgaande blijkt dat er behoefte is aan het inzichtelijk maken van burgerparticipatie binnen de besluitvorming van de gemeentelijke overheid in Weert. Het probleem is dat er binnen de gemeente gesproken wordt over veel aandacht aan burgerparticipatie en dat burgers een belangrijke rol spelen bij beslissingen die de gemeente neemt. Op de site van de gemeente Weert is te lezen dat burgers veel mogelijkheden hebben om te participeren binnen de gemeente Weert. Het lijkt er dus op dat burgers binnen de gemeente veel te zeggen hebben en dat de manieren waarop dat kan gebeuren duidelijk geregeld is. Maar onder ambtenaren, binnen de gemeentelijke organisatie, die in hun dagelijkse werkzaamheden te maken hebben met burgers en die burgerparticipatie moeten faciliteren blijkt het allemaal niet zo duidelijk te liggen. Het is niet eenduidig wat er precies onder burgerparticipatie wordt verstaan en hoe burgerparticipatie vormgegeven dient te worden. Ambtenaren weten niet precies wat er van hen verwacht wordt en op

welke manier burgerparticipatie in de ambtelijke organisatie ingebed is. Hierdoor is de kans groot op misverstanden tussen gemeente en burger.

Bij de uitwerking van de behoefte aan meer duidelijkheid in de verkenning van het probleem is duidelijk gemaakt welke consequenties de duidelijkheid van het proces en inhoud van burgerparticipatie in de gemeentelijke organisatie zal hebben voor burgers en gemeente. De probleemstelling voor dit onderzoek luidt dan ook als volgt:

In hoeverre wordt burgerparticipatie vormgegeven en is burgerparticipatie ingebed in het besluitvormingsproces en de uitvoering van de plannen van de gemeente Weert?

1.4 Onderzoeksvragen

Er zijn verschillende stappen nodig om inzicht te verkrijgen in de werking van burgerparticipatie in de gemeente Weert. In deze paragraaf zullen aan de hand van deze stappen onderzoeksvragen worden geformuleerd die in dit rapport behandeld worden.

Eerst zal er duidelijk moeten worden wat burgerparticipatie precies is, hoe deze vorm zich verhoudt tot andere vormen van participatie en welke randvoorwaarden gesteld kunnen worden om burgerparticipatie te versterken en te verbeteren. Daarna zal de relatie tussen burgerparticipatie en het besluitvormingsproces moeten worden beschreven om de invloed van burgerparticipatie te kunnen plaatsen in de besluitvorming van de overheid. Dit leidt tot de volgende onderzoeksvraag:

1. Wat is 'burgerparticipatie'?
 - 1.1. Hoe verhoudt burgerparticipatie zich tot andere vormen van participatie?
 - 1.2. Welke randvoorwaarden kent burgerparticipatie?
 - 1.3. Hoe verhoudt burgerparticipatie zich tot het besluitvormingsproces?

Vervolgens zal moeten worden nagegaan wat er in de wet- en regelgeving wordt gezegd over (burger)participatie, welke verplichtingen overheden daarin hebben ten opzichte van burgers en welke rechten en plichten burgers hebben ten opzichte van de overheid. Dit is verwoord in de tweede onderzoeksvraag:

2. Wat wordt in de wet- en regelgeving gezegd over burgerparticipatie?
 - 2.1. Wat zijn rechten en plichten voor burgers?
 - 2.2. Wat zijn de rechten en plichten voor de overheid?

Vervolgens zal onderzocht moeten worden welke percepties Weertse interne betrokkenen, zoals betrokken ambtenaren, B&W en projectleiders hebben ten opzichte van burgerparticipatie. Dit is nodig omdat zij verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de projecten en het opstellen van beleid. Juist bij deze werkzaamheden is de betrokkenheid van burgers wenselijk als er gesproken wordt over burgerparticipatie. Externe betrokkenen, zoals burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties worden in deze onderzoeksvraag niet meegenomen, omdat externe betrokkenen niet directe invloed hebben hoe burgerparticipatie vanuit de gemeente wordt vormgegeven. Naast de

percepties van ambtenaren moet inzichtelijk worden gemaakt welke wensen deze interne betrokkenen hebben en hoe deze betrokkenen burgerparticipatie zien als onderdeel van besluitvormingsprocessen. Dit komt terug in de derde onderzoeksvraag:

3. Welke percepties hebben Weertse interne betrokkenen van burgerparticipatie?
 - 3.1. Welke mening hebben deze betrokkenen over burgerparticipatie?
 - 3.2. Welke wensen bestaan in de gemeente ten opzichte van burgerparticipatie?
 - 3.3. Hoe zien deze betrokkenen burgerparticipatie als onderdeel van het besluitvormingsproces?

Daarna moet in kaart worden gebracht hoe burgerparticipatie in de gemeente Weert wordt uitgevoerd, welke vormen van burgerparticipatie in de gemeente Weert een rol spelen en op welke manier deze vormen worden gebruikt.

4. Hoe wordt burgerparticipatie in de gemeente Weert vormgegeven?
 - 4.1. Welke vormen van burgerparticipatie worden gebruikt?
 - 4.2. Op welke manier worden deze vormen gebruikt?
 - 4.3. Op welke manier speelt burgerparticipatie een rol in het besluitvormingsproces?

Ten slotte moet de vraag worden gesteld of in de gemeente Weert voldaan is aan de randvoorwaarden en eisen die gesteld worden aan burgerparticipatie. Deze randvoorwaarden en eisen komen naar voren in de beantwoording van de eerste twee onderzoeksvragen. Daarnaast is het goed om te weten of de werking van burgerparticipatie in de gemeente Weert overeenstemt met de percepties van de betrokkenen. Op grond van deze gegevens kan een schets worden gemaakt van burgerparticipatie in de gemeente Weert, zodat het duidelijk is hoe burgerparticipatie functioneert en hoe het gesteld is met de zorgvuldigheid waarmee het proces van burgerparticipatie wordt gehanteerd. Dit komt terug in de vijfde en laatste onderzoeksvraag:

5. Hoe wordt de vormgeving en de werking van burgerparticipatie beoordeeld?
 - 5.1. Is in de gemeente Weert voldaan aan de randvoorwaarden voor en de eisen die gesteld worden aan burgerparticipatie?
 - 5.2. Voldoet de burgerparticipatie in de gemeente Weert aan de percepties van betrokkenen?

1.5 Leeswijzer

In deze paragraaf wordt kort beschreven hoe dit rapport is opgebouwd. Om een helder antwoord op de probleemstelling te krijgen is er eerst een theoretisch onderzoek nodig om in kaart te brengen wat burgerparticipatie is en hoe het zou moeten werken en hoe burgerparticipatie ingebed dient te worden in een organisatie van de overheid, in dit geval de gemeente. Hiervoor wordt in hoofdstuk 2 het literatuuronderzoek besproken dat uitgevoerd is om het hoe en wat van burgerparticipatie boven tafel te krijgen. Hierin worden de kernbegrippen van dit onderzoek besproken en geschetst binnen de verschuivingen van de maatschappij van de laatste jaren. Ook komt de wet- en regelgeving aan de orde met betrekking tot de plichten en rechten van de overheid om burgers te betrekken bij het beleid van de overheid. Op grond van dit hoofdstuk worden de eerste twee onderzoeksvragen

worden beantwoord. Op basis van dit hoofdstuk wordt een kapstok verkregen waaraan het praktijkgedeelte van dit onderzoek aan opgehangen wordt. Bovendien worden enkele hypothesen opgesteld op basis waarvan de inbedding van burgerparticipatie in de gemeente Weert wordt getoetst.

Het tweede deel van dit rapport betreft dan ook het praktijkonderzoek binnen de organisatie van de gemeente Weert wat nodig om inzicht te krijgen in hoe burgerparticipatie precies is ingebed in de organisatie en hoe medewerkers van de gemeente burgerparticipatie toepassen en faciliteren in de eigen werkzaamheden met en naar de burger toe. Hiervoor is naast de werkelijke inbedding van burgerparticipatie in de gemeente Weert ook veel aandacht voor de wensen en visies van de betreffende ambtenaren, omdat zij persoonlijk met burgers werken en zij de aangewezen personen zijn om burgerparticipatie te laten slagen.

Eerst wordt in hoofdstuk 3 de methode en de uitvoering van het praktijkonderzoek behandeld. Ook wordt hierbij de methodiek van de dataverzameling en de data-analyse besproken. Hierna volgt in hoofdstuk 4 een beschrijving van de onderzoeksresultaten met een analyse, met als doel de beantwoording van de andere drie onderzoeksvragen. In het laatste hoofdstuk, hoofdstuk 5 worden conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan, waarin teruggekoppeld wordt naar de probleemstelling.

2 Theoretisch kader

2.1 Inleiding

De relatie en de mate van interactie tussen de overheid en burgers hebben de afgelopen decennia verschillende veranderingen doorgemaakt. Bij deze veranderingen en verschuivingen zijn verschillende begrippen bedacht en gebruikt om de nieuwere relatie tussen overheid en burger te kunnen beschrijven. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de verschillende terreinen waarop en de verschillende vormen waarmee de burger invloed kan uitoefenen op het beleid en uitvoering. In dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader uitgewerkt waarin de invloed van burgers op het besluitvormingsproces van de overheid wordt beschreven.

De laatste jaren is burgerparticipatie een veelgebruikte term om deze relatie tussen overheid en burger te benoemen, maar ook interactief beleid, interactief bestuur en bewonersparticipatie zijn de afgelopen jaren in meerdere of mindere mate steeds meer gebruikt. De verandering die de mate en vorm van participatie heeft doorgemaakt moet worden gezien in het kader van maatschappelijke verschuivingen die de laatste jaren zijn waar te nemen.

In dit hoofdstuk zullen eerst de verschuivingen in de samenleving worden beschreven die hebben bijgedragen aan meer aandacht voor bovengenoemde begrippen. Vervolgens wordt beschreven wat deze begrippen inhouden en hoe ze zich verhouden tot elkaar en tot andere vormen van participatie. Hierna worden de randvoorwaarden geschetst die bij een goede burgerparticipatie noodzakelijkerwijs nodig zijn. En wordt beschreven welke invloed burgerparticipatie heeft of kan hebben op het besluitvormingsproces van de overheid.

Ten slotte komt naar voren of en welke formele gronden en regels bestaan voor de bepaalde vormen van participatie.

In dit hoofdstuk wordt hiermee antwoord gegeven op de eerste twee onderzoeksvragen. Namelijk 'wat is burgerparticipatie' en 'wat wordt in de wet- en regelgeving gezegd over burgerparticipatie'.

2.2 Verhouding tussen overheid en burger

In deze paragraaf wordt beschreven hoe de vermeerderde aandacht voor burgerparticipatie en interactie tussen overheid en bestuurders tot stand is gekomen. Eerst zullen verschuivingen in de maatschappij en burgerschap aan de orde komen. Vervolgens wordt beschreven welke beweegredenen uiteindelijk hebben geleid tot meer aandacht voor en stimulatie van interactie en participatie. Ten slotte wordt aan het eind van deze paragraaf stilgestaan bij een aantal visies op de beschreven ontwikkelingen en verschuivingen.

De politieke relatie tussen overheid en burger is door de jaren heen veranderd. Eerst kon de relatie worden getypeerd als de zogenaamde 'nachtwakersstaat'. Hierin was de overheid een soort 'nachtwaker' die ervoor zorgde dat alles op rolletjes liep in Nederland en waar het nodig was corrigerend optrad richting de burger. Deze samenleving verschoof langzaam richting een zogenaamde 'verzorgingsstaat' waarbij de overheid met name verantwoordelijk was voor de zorg

van de burgers. En alles in het werk zette om de burger zo goed mogelijk van dienst te zijn in de zorg en behoeften die de burger nodig had. Later veranderde deze verhouding in een 'welvaartsstaat'. Hierin werd de relatie tussen overheid en burger wat gelijkwaardiger doordat de overheid ook van de burger dingen terug verwachtte. Zo werd de nadruk vooral gelegd op de sociale aspecten van de samenleving en werd ook van de burger verwacht dat zij zich sociaal opstelde in de verhouding met andere mensen en met de overheid. Tegenwoordig is ook dit weer verschoven naar een verhouding die wordt als een zogenaamd 'nieuw sociaal contract'. Dit is geen echt contract, maar een metafoor om de nieuwe verhouding tussen overheid en burger te beschrijven (Ossewaarde, 2007, p. 495). Hierbij is de houding die de burger heeft in de samenleving verschoven van een sociale opstelling naar een goede, actieve houding in de maatschappij.

2.2.1 Rol van de overheid

In de veranderingen die de samenleving de laatste jaren door heeft gemaakt van 'nachtwakersstaat' naar 'een nieuw sociaal contract' en daarmee de verhouding tussen overheid en burgers heeft beïnvloed is ook de houding van de overheid richting de burger noodzakelijkerwijs veranderd. In de voorgaande paragraaf is dit al kort aangestipt, maar zal hier nog uitgebreider aan de orde komen. De houding en positie die de overheid heeft richting de maatschappij en de burger en die de burger heeft richting de overheid zijn te beschrijven als soort van rollen die de overheid en burgers spelen in hun relatie met en naar elkaar.

De rol van de overheid is de laatste jaren overgegaan van een rol onder 'government', waarbij de overheid de sturende actor is, naar een rol onder 'governance', waarbij de overheid slechts één van de sturende actoren is en de burger één van de partners daarin is (Ossewaarde, 2007, p. 494). In toenemende mate is er sprake van een bestuur dat steeds meer op samenwerking is gespitst met allerlei andere partijen, organisaties, bedrijven en burgers. Er worden volksvertegenwoordigers gekozen die vroeger zelf besluiten namen en daar de verantwoordelijkheid voor droegen, maar tegenwoordig worden besluiten steeds meer genomen op basis van samenwerking en met inbreng van standpunten en ideeën van allerlei actoren. Deze verschuiving wordt ook wel aangeduid als een verschuiving van een representatieve democratie naar een participatieve democratie. Hierbij heeft de overheid vooral de rol om te monitoren als burgers goede wil tonen om zich in te zetten in de samenleving en om te straffen als burgers kwaad willen doen in de samenleving (Ossewaarde, 2007, p. 496).

Een andere term die de laatste tijd ook veel meer gebruikt wordt naast participatieve democratie is deliberatieve democratie. Naast communicatievermogen om voorkeuren kenbaar te maken is in een deliberatieve democratie ook een uitwisseling van gedachten en standpunten belangrijk. Hierdoor kunnen informatie en argumenten worden getoetst, afgewogen en als het nodig is bijgesteld worden (Akkerman, 2004: 285). Het uitgangspunt wat hierbij wordt gehanteerd is dat men het beste kan regeren door middel van discussie. Besluitvorming moet tot stand komen op basis van een uitwisseling van argumenten en niet op een optelling van gegeven voorkeuren van burgers. Helemaal bij het bereiken van een optimale uitkomst is het vaak zelfs nodig om af te wijken van de voorkeuren van groepen kiezers (Akkerman, 2004: 291-292).

Het overkoepelende motto van de veranderende overheid is 'from government to governance': van een top-down, centraal, technocratisch bestuur in een representatieve democratie naar een bottom-

up, interactieve, responsieve netwerksturing in een directe, deliberatieve democratie (Van der Arend, 2007: 18). Bij het governmentsperspectief staat de hiërarchische sturingsvisie centraal, terwijl bij governance veel meer communicatieve en informele instrumenten worden gebruikt om doelen te bereiken. Er wordt veel meer aandacht geschonken aan ideeën en standpunten van derden. Ook wordt er steeds meer uitgegaan van de eigen verantwoordelijkheid van derden ten opzichte van de eigen omgeving. Bij deze veranderende rol van de overheid is echter het stelsel van de volksvertegenwoordigende overheid en de opzet van de overheidsstructuur onveranderd gebleven, nog steeds is de overheid een gekozen volksvertegenwoordiging, die wetten maakt en toeziet op de naleving en controle ervan.

De rol van de overheid is veranderd. Maar of dat het gevolg of de oorzaak is van de maatschappelijke verschuiving is niet duidelijk. Tegenwoordig wordt in elk geval door een mondiger samenleving verlangd dat de overheid steeds meer zaken uitbestedt en steeds meer in overleg dingen regelt. Daarom is er veel meer de vraag om interactief bestuur en interactief beleid door de overheid. Maar omdat het stelsel en structuur van de overheid niet veranderd is, heeft de overheid nog steeds het laatste woord over hoe en wanneer ze derden bij het beleid en besluitvormingsproces gaan betrekken. Dit kan bijvoorbeeld zijn op het terrein van de beleidsagendering, beleidsvoorbereiding, beleidsvorming, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie. Daarnaast kan de overheid ook bepalen op welke manier ze van derden participatie verwacht. Hierbij kiest de overheid een bestuursstijl om de mate van participatie te bepalen. Deze bestuursstijlen staan geordend in de zogenaamde participatieladder. Later in dit hoofdstuk wordt hierop teruggekomen.

2.2.2 Rol van de burger

Veranderingen in de maatschappij hebben niet alleen geleid tot een andere rol voor de overheid, maar ook de rol van de burger is veranderd. Het burgerschap wat burgers bezitten is een statische term voor het lidmaatschap van een bepaald land met de daarbij behorende rechten en plichten. Vanuit de overheid komt er steeds meer aandacht voor het actief burgerschap. Burgers worden nu niet meer alleen gezien als dragers van rechten, maar ook als zelfverantwoordelijke en zelfredzame burgers, die actief coöpereren in nationale projecten (Ossewaarde, 2007, p. 491). Was er in de welvaartsstaat heel veel aandacht voor een 'sociaal burgerschap', tegenwoordig wordt de nadruk meer gelegd op het 'goed burgerschap' of 'actief burgerschap' wat de houding van de burger in de samenleving moet beschrijven (Ossewaarde, 2007, p. 493). Vooral met het oog op de leefbaarheid in de eigen buurt wordt veel meer van burgers verwacht. Actief burgerschap wordt opgevat als de bijdrage die bewoners leveren aan het gemeenschappelijk welzijn in de buurt, de leefbaarheid. Dit kan zijn op economisch (bijvoorbeeld werken en consumeren), politiek (bijvoorbeeld stemmen of lid zijn van een politieke partij) en sociaal-cultureel terrein (bijvoorbeeld meewerken in vrijwillige organisatie of vereniging of het bieden van zorg of ondersteuning aan een medeburger) (Frieling, 2008). In dit onderzoek wordt vooral aandacht gegeven aan burgerschap op het politieke terrein en dan met name het gedeelte van de non-electorale en meer besturende politiek. Op dit terrein was de burger eerst nauwelijks aanwezig, maar er wordt tegenwoordig verwacht dat ze zelf hun publieke wensen creëren en als partners met de overheid samenwerken om samen een goede maatschappij te vormen. Het is hierbij van belang dat de burger zelf dingen organiseert en initiatieven toont als kritische, betrokken burger (Ossewaarde, 2007, p. 496).

De mate van participatie van burgers en de manier waarop burgers participeren hangt in een representatieve democratie af van de mogelijkheden die de overheid daarvoor geeft. Zo kan ook in de participatieladder de rol van de burger afhankelijk van de bestuursstijl van de overheid worden gezien. Bovendien geeft de overheid ook de vormen aan waarmee de burger kan participeren. Zo geeft de overheid de burger de mogelijkheid tot een referendum, een inspraak, een informatiebijeenkomst of een burgerpanel. Een uitgebreid overzicht van mogelijke participatievormen in verschillende fases van het beleidsproces is te vinden in de bijlage.

Hiernaast hangt de mate van participatie ook af van de insteek en het karakter van de burger. Meestal is een beperkt deel van de burgers betrokken bij het meedoen en meedenken bij plannen van de overheid. Bovendien is niet elke burger geschikt om een rol te vervullen als meebeslisser (Verhoeven, 2004: 73). Dit nadeel is minder groot als internet wordt gebruikt voor participatie, omdat internet een lage toegangsdrempel kent. Toch vergt het ook dan een actieve inbreng en een investering in tijd en kennis, die ook niet iedereen wil geven (WRR, 2007: 95).

De verschillende burgers kunnen in kaart worden gebracht door middel van vier verschillende burgerschapsstijlen, namelijk afhankelijk, afzijdig, afwachtend en actief (WRR, 2005: 152-155). Verschillen tussen de burgerschapsstijlen zijn vaak klein en de groepen zijn niet altijd homogeen. Bovendien is het maar een beperkt handvat voor het voorspellen van gedrag in een bepaalde situatie.

De afhankelijke burgerschapsstijl wordt gekenmerkt door een gevoel van afstand tot de overheid en door problemen in het volgen van maatschappelijke veranderingen. Afhankelijke burgers kiezen vaak voor een volgzaam en gezagsgetrouwe houding in tegenstelling voor een veeleisende en kritische opstelling. Zij zoeken vooral geborgenheid. Vaak zijn deze burgers wel te betrekken bij de buurt waarin ze wonen, zoals een buurtwacht of een schoonmaakactie.

De afzijdige burgerschapsstijl wordt gekenmerkt door een grote afstand tot overheid en politiek. In deze stijl zijn de eigen zaken belangrijker dan voor algemeen belang, wat vooral tot uitdrukking komt in een wantrouwende en intolerante houding richting het gezag. Afzijdige burgers maken zich zorgen om hun economische posities en sociale vooruitzichten. Vooral het gezin en de buurt tellen voor hen mee en ze zijn vaak zelfredzaam.

De afwachtende burgerschapsstijl wordt gekenmerkt door ongeïnteresseerdheid in de traditionele democratische instituties. De mensen denken zich zelf te kunnen redden en overheid en sociale instanties eigenlijk niet nodig te hebben. Vooral calculerend en opportunistisch gedrag komt bij deze groep voor. Afwachtende burgers zijn op zichzelf gericht, hun eigen identiteit staat voorop als zelfbewust, assertief en egocentrisch. Maar overheid en sociale organisaties kunnen ook bouwen op hun kwaliteiten, want ze zijn veelal jonger, pragmatisch, cultureel open en ondernemend van instelling. Hun brede netwerken zijn weliswaar vaak internationaal, maar hun werk is meestal lokaal gebonden. Dat leidt tot een sterk afwijkende buurtbeleving: het gaat hen om 'herkennen en herkend worden'.

De actieve burgerschapsstijl kenmerkt zich door vertrouwen in de overheid en coproductie van beleid. De actieve burgers gedragen zich kritisch, maar welwillend richting de overheid, waarbij interactie en reflectie centraal staan. Zij kennen een grote mate van (zelf)respect, ze zijn maatschappijkritisch, ze leven bewust en denken over grenzen heen. Ook op deze groep kunnen overheid en sociale organisaties bouwen door hun zelfverantwoordelijkheid en tolerantie, ze zijn analytisch en informatiegericht, sociaal geëmancipeerd en vaardig. Hiernaast kennen ze een grote mate van bestuurlijke betrokkenheid.

Voor de overheid is het handig om te weten welke burgerschapstijlen er bestaan en op welke manier burgers reageren op de overheid, omdat ze daardoor meer reële verwachtingen heeft van de uitkomsten van interactief beleid en burgerparticipatie en kan ze empirische bevindingen beter begrijpen en plaatsen. Bovendien kan ze de verschillende burgers op hun eigen belangrijke punten aanspreken en elk op hun eigen manier bij de overheid betrekken.

2.2.3 Implicaties voor gemeenten

Al deze veranderingen van de maatschappij en de rollen van de overheid en de burger hebben geleid tot een verschuiving van activiteiten van overheid en burgers en tot een verschuiving van de relatie tussen beide partijen. Zo ligt er bij de overheid veel meer de nadruk op interactief bestuur en interactief beleid en wordt van burgers een grotere mate van participatie verwacht door meer initiatief en zelf dingen te organiseren. Deze veranderingen hebben ertoe geleid dat overheden en dan vooral gemeenten ook moeten veranderen om in te kunnen springen op bovengenoemde verschuivingen. Deze veranderingen zijn nodig omdat er spanningen zijn ontstaan tussen oudere en jongere generaties ambtenaren. Jonge ambtenaren zijn eerder geneigd om burgerparticipatie te ondersteunen dan oudere, die meer leven vanuit de bestuurlijke tradities en procedures van een bureaucratische omgeving. Naast een generatieverschil is er ook verschil ontstaan tussen wijkambtenaren en projectambtenaren. Wijkambtenaren werken als stimulator van burgerparticipatie, terwijl projectambtenaren meer technocratisch en planmatig te werk gaan (Ossewaarde e.a., 2008: 110).

De aandacht voor deze verschuivingen komt over het algemeen voort uit dezelfde beweegredenen. Door burgers bij het beleid te betrekken en door hen te stimuleren om te participeren wil de overheid in de eerste plaats het draagvlak vergroten voor het gevoerde beleid. Onder draagvlak wordt onder andere verstaan de overeenstemming over de probleemaanpak, het draagvlak van de methode zelf en de aanpak van het probleem, tevredenheid over de kwaliteit van de informatie en tevredenheid over de zorgvuldigheid van de manier waarop met de inbreng van participanten wordt omgegaan (Pröpfer en Steenbeek, 2001: 15).

In de tweede plaats wil de overheid door participatie de vermeende kloof tussen burger en bestuur dicht en de afstand tussen beide partijen verkleinen. Voorkeuren van burgers worden niet behandeld als een statisch gegeven, maar door informatie-uitwisseling kunnen deze voorkeuren worden bijgesteld en aangescherpt, waardoor er op een vreedzame manier met politieke conflicten wordt omgegaan (Akkerman 2004: 292).

Ten derde wil de overheid ook de kwaliteit van het beleid verbeteren. Dit zou kunnen door een inhoudelijke verrijking, zoals het verhelderen van standpunten, het realiseren van uitvoeringsplannen, een betere onderbouwing van plannen, het genereren van nieuwe ideeën en het mobiliseren van kennis, maar ook door een verbetering van het proces. Het gaat dan om het realiseren van wederzijds begrip en vertrouwen tussen burgers en ambtenaren, het verbeteren van de communicatie, betrokkenheid en motivatie en daarnaast een inzichtelijk en soepel procesverloop (Pröpfer en Steenbeek, 2001: 15). De inhoudelijke verrijking zou vergroot worden als ideeën terugkomen in de beleidsvoorstellen en tot positieve effecten leiden. Door het verbeteren van het

proces en het vergroten van de rechtvaardigheid van het proces blijkt dat de legitimiteit wordt vergroot. (Frieling, 2008).

2.2.4 Rechtvaardiging participatie

Deze beweegredenen komen voort uit een normatieve kijk op de democratische verhoudingen tussen overheid en burger. De overheid heeft een ideaal voor ogen, waaraan de bestaande rolverdeling tussen overheid en burger wordt getoetst. Daaruit wordt geconcludeerd dat het niet goed gaat, dat er een kloof bestaat en dat burgers te weinig interacteren. (Van der Arend, 2007: 10)

Naast deze normatieve visie kan er ook met een optimistische blik naar de vernieuwingen worden gekeken. De optimistische visie gaat er vanuit dat de rolverdeling tussen overheid en burger al veranderd is. Deze nieuwe rolverdeling vereist een aanpassing van de werkwijze van de overheid richting de burger en dus zijn er andere vormen nodig, bijvoorbeeld interactief beleid.

De pessimistische blik gaat ook uit van de autonome ontwikkelingen waaruit individuele keuzes of acties naar voren komen. Maar in tegenstelling tot de optimistische visie leiden deze ontwikkelingen niet automatisch in de richting van een goede communicatie en gelijkheid tussen overheid en burgers, maar er ontstaat juist dan verwijdering en ruzie.

Naast deze drie visies bestaat ook een kritische versie. Hierbij is democratisering geen richtinggevend doel en ook geen autonome ontwikkeling. In het kritische perspectief wordt geconcludeerd dat goede bedoelingen vaak stranden op onwil, bureaucratie en gevestigde belangen, in dit perspectief wordt georganiseerde burgerparticipatie of interactief beleid gezien als een politiek project. Het begint niet met het geven van een oordeel over de wenselijkheid van een bepaalde vorm van georganiseerde burgerparticipatie, maar alleen hoe de idee, methode en praktijk door bepaalde mensen op een bepaalde manier onder bepaalde omstandigheden is bedacht, gestimuleerd en gebruikt. Het is geen doel in zichzelf, maar een middel in de politieke strijd. (Van der Arend, 2007: 12-19)

Al deze visies hebben volgens Van der Arend wel een functie in het politieke project van de aspecten van burgerparticipatie en interactief beleid, doordat door een uitwisseling van visies de begrippen worden verscherpt en er goed over nagedacht wordt over een invulling.

2.3 Verschuiving van participatie

Tegelijkertijd met de verschuiving van government naar governance is er ook een verschuiving waar te nemen in de interactie tussen overheid en burger. Burgers participeerden vaak al op maatschappelijke en politieke terreinen zoals in politieke partijen, vakbonden en verenigingen. In de jaren 90 kwam vanuit de overheid de nadruk te liggen op interactief beleid om burgers meer bij het beleid van de overheid te betrekken en om burgers te laten participeren in het overheidsproces. Tegenwoordig is die fase ook al weer deels voorbij. Door de veranderde rol van de overheid van een hiërarchische sturing naar meer overleg en samenwerking was ook de invoering van interactief beleid niet meer voldoende en kwam de aandacht te liggen bij burgerparticipatie.

In deze paragraaf wordt uitgebreid stilgestaan bij de begrippen interactief beleid, interactief bestuur en burgerparticipatie, door de kenmerken eigenschappen en (nuance)verschillen en overeenkomsten te schetsen. Dit wordt afgezet tegen andere vormen van participatie waar burgers mee te maken hebben.

2.3.1 Interactief beleid

Sinds de jaren '90 wordt veel aandacht gegeven aan interactief beleid. Dit is een '(communicatieve) vorm van beleidsontwikkeling waarbij bijvoorbeeld de rijksoverheid in een zo vroeg mogelijk stadium andere overheden, burgers, bedrijven en georganiseerde belangengroepen betrekken om gezamenlijk beleid te ontwikkelen en uit te voeren'. (Edelenbos e.a. 2006: 18) Een meer uitgebreidere definitie legt de nadruk op het veranderende rolpatroon, interactief beleid is in dat geval 'de idee, methode en praktijk om te proberen de rolverdeling tussen overheid en burgers te veranderen door burgers (en andere derden) uit te nodigen om te participeren bij het maken van een beleid of plan van de overheid, het participatieproces te laten ontwerpen, organiseren en begeleiden door een procesmanager, en de kwaliteit van beleid en plannen af te meten aan het draagvlak ervoor bij de participanten (overheid, burgers en andere betrokkenen)' (Van der Arend, 2007: 2).

Bij interactief beleid is er meestal sprake van een representatieve democratie waarin interactief beleid een plaats en aandacht krijgt. Meestal blijven 'oude' rollen domineren bij het handelen van participanten. Burgers, bestuurders en ondernemers kunnen participant zijn, terwijl ze wel burger, bestuurder of ondernemer blijven. Bovendien blijkt uit de praktijk dat alle betrokkenen interactief beleid in de eerste plaats zien als een instrument om een doel te bereiken en niet direct als een democratisch ideaal (Van der Arend, 2007: 303).

Bij interactief beleid gaat het dus vooral om de actie van de overheid die vraagt om een reactie van de burger en andere actoren. De verantwoordelijk voor de invoering van interactief beleid en de uitvoering daarvan richting actoren in de samenleving ligt dan ook alleen bij de overheid.

2.3.2 Interactief bestuur

Nauw verbonden met interactief beleid is interactief bestuur. Dit is een verzamelterm voor een wezenlijke verandering in bestuursstijl op verschillende plaatsen in het openbaar bestuur. De overheid zoekt in een partnerschap met burgers en georganiseerde belangen naar gedeelde probleemdefinities en breed gedragen beleidsalternatieven ('t Hart e.a., 2002: 31). Deze stijlverandering vraagt ook om nieuwe rollen voor bestuurders en ambtenaren, want vaak gaat het om een informeel proces met andere regels en rollen dan het bestaande representatieve systeem. Formele processen passen zich niet vaak aan de informele praktijk van interactief bestuur aan en andersom ook niet. Aan het begin van een interactief proces krijgen nieuwe instellingen nog wel ruimte van de vaststaande regels, maar aan het eind van het interactieve proces wordt er vaak toch weer teruggevallen op de bestaande processen (Edelenbos, 2005: 128). Hierdoor komt het dat instellingen van interactief bestuur vaak niet werken, of dat ze tijdelijk werken, vooral aan het begin van het interactieve proces.

2.3.3 Burgerparticipatie

Inmiddels is de overgang naar een participatieve democratie nog verder gegaan. Sinds enkele jaren wordt van burgers verwacht dat zij actief participeren door middel van burgerparticipatie om invloed te hebben op het beleid van de overheid. Het lijkt erop dat vooral de overheid dit belangrijk vindt en burgerparticipatie op allerlei terreinen wil stimuleren. Edelenbos e.a. definiëren burgerparticipatie als “een deelname van burgers aan de politieke besluitvorming en aan de totstandkoming van het beleid.” (2006: 18) Zij zien dat er een ontwikkeling heeft plaatsgevonden van indirecte participatie, zoals stemrecht, petitieright en inspraak naar directere vormen van participatie, wat varieerde van een Brede Maatschappelijke Discussie in de jaren zeventig naar het gezamenlijk ontwikkelen en uitvoeren van beleid in de jaren tachtig en negentig.

De Raad voor het openbaar bestuur definieert burgerparticipatie op de volgende manier:

‘Burgerparticipatie heeft een aanvullende werking op de representatieve democratie en betreft de actieve deelname van (groepen) burgers aan de verschillende fasen van het beleidsproces. Deze participatie heeft een pro-actief karakter en betreft een door burgers en politiek gelegitimeerd proces, dat een bepaalde procedure kent’ (Rob, 2004: 11). Er wordt wel gesuggereerd dat er bijna geen onderscheid bestaat tussen burgerparticipatie en interactief beleid (SGBO, 2006: 3), maar zoals beschreven is, is interactief beleid een opstelling van de overheid waarbij de actie van de overheid op de voorgrond staat. De overheid doet moeite om derden, niet alleen burgers, bij het beleid te betrekken en vraagt dus impliciet om een reactie van derden, waarbij de verantwoordelijkheid bij de overheid blijft liggen. Burgerparticipatie legt meer de nadruk op de rol van de burger en de nadruk wordt hierbij gelegd op de actie van de burger die participeert tijdens een punt in het beleidsproces van de overheid. Bij burgerparticipatie in de zuivere zin van het woord ligt de verantwoordelijkheid dan ook niet bij de overheid, maar bij de burger. De burger heeft de verantwoordelijkheid om initiatief te nemen, voor eigen belangen op te komen en ervoor te zorgen dat hij kan participeren bij de overheid. In onderstaand schema is dit geprobeerd inzichtelijk te maken:

	Interactief beleid	Burgerparticipatie
Actie overheid	betrekken van derden	monitoren van burgers in reactie op de actie van burgers
Actie burger	reactie naar overheid dmv participatie	initiatief, zelf dingen organiseren
Verantwoordelijkheid	overheid	burgers

Kenmerken van burgerparticipatie zijn (o.a. Rob, 2004: 12):

- het heeft een pro-actief karakter; burgers participeren op een vroegtijdig moment in een fase van het beleidsproces.
- het is een door burgers en politiek gelegitimeerd proces. Burgers moeten bereid zijn om eraan deel te nemen en het moet ook door het dagelijks bestuur en de volksvertegenwoordiging worden erkend.
- er bestaat een kaderstelling die door het politiek bestuur is aangegeven. Hierin moet duidelijk zijn welke randvoorwaarden gelden en aan welke spelregels het bestuur en burgers zich binden.
- de uitkomsten van het beleid staan niet vast en er wordt een speelveld en een politieke ruimte aangegeven, ofwel niet alles ligt al vast in besluiten.

- er vindt interactie tussen bestuur en burgers plaats. De communicatie is meerzijdig en moet zich herhalen.

In het voorgaande wordt, net als bij interactief beleid, uitgegaan van de bestaande representatieve democratie waarin burgerparticipatie wordt gezien als een aanvulling. Voor een goede werking van burgerparticipatie is het daarom wel nodig dat de overheid de ruimte en de erkenning daarvoor geeft, omdat Nederland tegenwoordig een representatieve democratie is. Daarom kan in het huidige stelsel in Nederland burgerparticipatie alleen goed werken als de overheid interactief beleid stimuleert en burgerparticipatie toelaat.

Vormen van burgerparticipatie kunnen voorkomen op verschillende tijdstippen in het besluitvormingsproces. Dit kan al zijn tijdens de beleidsagendering, de beleidsvoorbereiding, de beleidsvorming, de beleidsuitvoering en tijdens de beleidsevaluatie (Rob, 2004: 23-26). Een uitgebreidere beschrijving van de vormen van burgerparticipatie is te vinden in de bijlage. Het valt op dat er bij de meeste vormen van burgerparticipatie sprake is van een top-down benadering. De overheid beslist op welk terrein, in welke fase van het proces en met welke participatievorm burgers mogen en kunnen participeren. Dit heeft te maken met de implementatie van burgerparticipatie in de bestaande representatieve vormen van bestuur die worden gehanteerd. Bij een aanpassing van deze vormen door de introductie van een participatieve democratie krijgen burgers meer zelfbestuur en medezeggenschap, waardoor de top-down benadering veel minder een rol speelt en burgerparticipatie echt helemaal iets van en door burgers wordt.

2.3.4 Bewonersparticipatie

Vormen van burgerparticipatie die specifiek betrekking hebben op zaken die de mensen niet zo zeer aangaan als burger, maar veel meer als bewoner van een ruimtelijke eenheid, zoals een buurt of straat worden meestal aangeduid met de term 'bewonersparticipatie'. Het kan hierbij gaan om formele activiteiten, zoals wijkraden en buurtverenigingen, maar ook kunnen informele activiteiten, zoals het stemmen over locale aangelegenheden en het gezamenlijk onderhouden van een straat worden beschouwd als bewonersparticipatie. (Van Marissing, 2008: 33) Maar niet alleen lokale overheden, ook woningcorporaties, welzijnsorganisaties en belangenverenigingen betrekken bewoners bij hun besluitvormingsprocessen.

In de doorgenomen stukken worden de termen burgerparticipatie en bewonersparticipatie vaak door elkaar gebruikt. In het ene stuk wordt gepleit voor meer burgerparticipatie en in het andere stuk voor meer bewonersparticipatie, terwijl er voor een groot deel hetzelfde mee wordt bedoeld. Het onderscheid hiertussen wordt niet consequent doorgevoerd in de gebruikte terminologie.

2.3.5 Andere vormen van participatie

Naast burgerparticipatie en bewonersparticipatie wordt er ook wel gesproken over politieke en sociale participatie. Het lidmaatschap van een vakorganisatie, een buurt- of wijkvereniging, een vrouwenvereniging of -bond, of van overige organisaties wordt gerekend onder sociale participatie. Het lidmaatschap van een politieke partij, de deelname aan een verkiezingscampagne, of andere activiteiten met of richting de overheid (bijvoorbeeld meegedaan met een handtekeningactie of

contact met een overheidspersoon) wordt gezien als politieke participatie (Dekker, 1999: 333). De laatste jaren is er een daling waarneembaar van politieke participatie, maar ook in een aantal sociale verbanden, zoals vrouwen, kerk en godsdienst, daartegenover staat een stijging bij politiek getinte ideële organisaties. Er is dus niet echt sprake van een daling van participatieniveaus, maar meer een verschuiving van de aard van het lidmaatschap. (Dekker, 2003: 166-168). Politieke belangstelling is minder gericht op partijen en het reguliere systeem, maar mensen willen meer directe invloed hebben. Vooral de ICT versterkt het vluchtige gedrag dat burgers daarin vertonen. Burgers springen van de ene website naar de andere: op het ene moment doen ze mee aan een politiek forum, een muisklik later wordt een online petitie ondertekend die naar de gemeenteraad gaat (kennisnetwerk SQM, 2005: 12-13). Vaak mondt sociale participatie uit in politieke participatie. In de literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen drie soorten van individuele effecten van participatie in niet-politieke organisaties:

- leden raken geïntegreerd in sociale netwerken waarin verzoeken om politieke participatie worden gedaan (men ontmoet actieve mensen);
- ze worden blootgesteld aan politieke informatie (er worden politieke kwesties aan de orde gesteld in een preek in de kerk of aan de bar van de sportvereniging); en
- ze doen ervaringen op en leren organisatorische en communicatieve vaardigheden aan, die in de politiek van pas komen, zoals het deelnemen aan vergaderingen, het schrijven van zakelijke brieven en het houden van toespraken en presentaties.

Als aanhangers van maatschappelijke organisaties raken mensen politiek betrokken, omdat er een functionele overlap ontstaat met het werkkterrein van overheidsinstanties. (Dekker, 1999: 306-307)

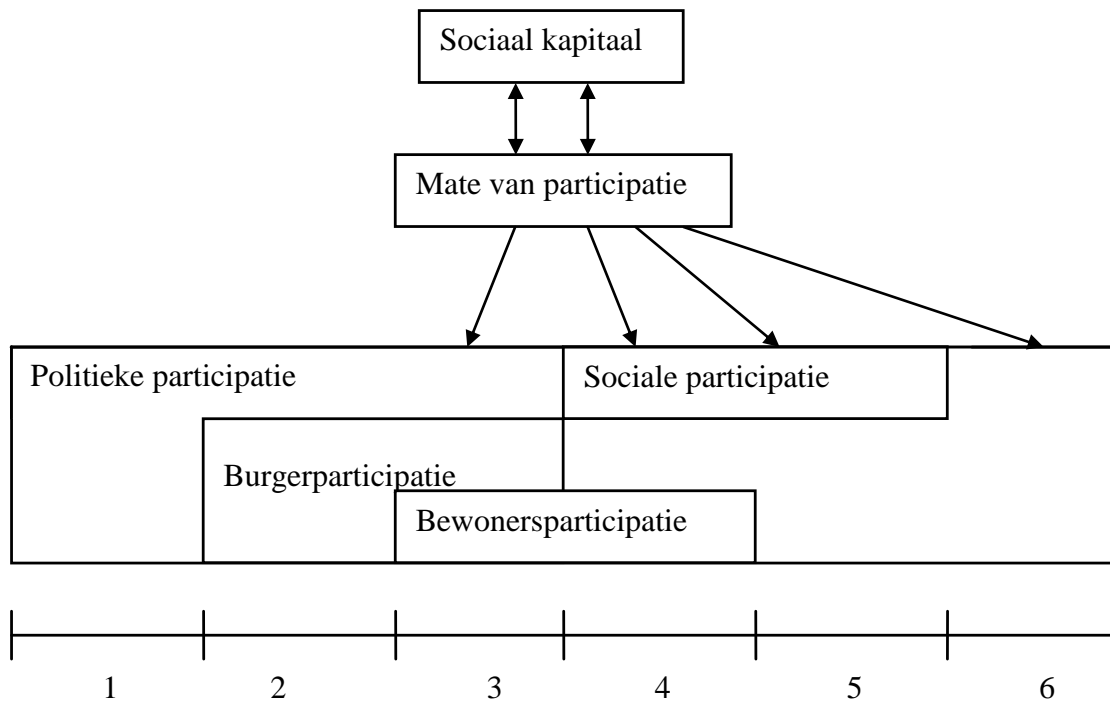
Sociale participatie hangt voor een deel samen met het begrip maatschappelijke participatie. Onder het begrip 'maatschappelijke participatie' wordt verstaan 'alle bestuurlijke en organisatorische activiteiten die worden verricht in min of meer geformaliseerde verbanden met een algemeen maatschappelijk doel, waarbij commercieel voordeel niet voorop staat en die niet in overheidsdienst worden uitgevoerd'. Het belangrijkste kenmerk van maatschappelijke participatie is dat het gaat om activiteiten in het kader van organisaties met een algemeen maatschappelijke doelstelling. Alleen deelnemen aan activiteiten of contributie betalen voldoen niet aan de voorwaarden van maatschappelijke participatie (van Deth, 1994:12-14).

De sociale en maatschappelijke banden die iemand bezit wordt ook wel het 'sociaal kapitaal' genoemd. Sociaal kapitaal wordt op verschillende manieren gedefinieerd. De ene keer wordt vooral de functionele natuur van sociaal kapitaal beschreven als een investering in de tegenwoordige tijd dat in de toekomst groter publieke en private voordelen zal opleveren. Een andere keer wordt sociaal kapitaal juist gezien als een doel in zichzelf en niet maar een instrument om grotere doelen te bereiken (Arneil, 2006: 4). Ook wordt sociaal kapitaal wel getypeerd als de hulpmiddelen die mensen in een netwerk van een bepaald individu bezitten en die mogelijk beschikbaar zijn voor die individu door de relatie die zij kennen (Van der Gaag, 2005: 20).

Sociaal kapitaal heeft dus vooral te maken met relaties, netwerken, vertrouwen en hulpmiddelen die mensen bezitten in de maatschappij. Voor een deel speelt participatie daarbij een rol, omdat participatie voor het grootste gedeelte plaats vindt in georganiseerde verbanden, zoals verenigingen of lidmaatschappen, wat een positieve invloed heeft op het sociaal kapitaal. Omgekeerd heeft het

ook effect: hoe groter het sociaal kapitaal van een persoon, des te groter is de kans dat die persoon actief participeert.

In het onderstaand schema is geprobeerd aan te geven hoe de hierboven beschreven participatievormen met elkaar in verband staan en hoe ze zich verhouden tot sociaal kapitaal.



De grootte van het sociaal kapitaal beïnvloedt de mate van participatie die mensen vertonen. Deze participatie kan plaatsvinden op verschillende terreinen in de maatschappij en kunnen ook verschuiven naar andere terreinen. In de eerste categorie, de politieke participatie, vallen alle politieke activiteiten van mensen die geen directe invloed hebben op het beleid van de overheid, bijvoorbeeld het lid zijn van een politieke partij. Onder 2 en 3 vallen alle politieke activiteiten van mensen die wel directe invloed hebben op het overheidsbeleid, bijvoorbeeld een handtekeningactie, of een burgerinitiatief. Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen activiteiten gericht op de eigen buurt (3) en buiten de eigen buurt (2). Onder 4 vallen alle niet-politieke, sociale activiteiten die gericht zijn op de eigen buurt, zoals het lid zijn van een wijk- of buurtvereniging of helpen bij een buurtfeest. In de vijfde categorie vallen alle sociale activiteiten die in georganiseerde verbanden plaats vinden, zoals het lidmaatschap van een vrouwenvereniging of sportvereniging. In de laatste, de zesde categorie vallen alle maatschappelijke activiteiten die niet in georganiseerd verband plaatsvinden, zoals mantelzorg, of het uitgaan met vrienden.

Naast bovenstaande vormen van participatie kan er ook nog onderscheid gemaakt worden tussen formele en informele participatie. Formele vormen van participatie zijn participatievormen die worden aangeboden door of plaatsvinden binnen overheidsinstellingen of gevestigde institutionele actoren. Deze vormen van participatie zijn de laatste jaren gedaald ten gunste van informele participatie. Onder informele participatie wordt verstaan alle overige, en overwegend minder hiërarchisch georganiseerde, vormen van deelname aan het politieke en maatschappelijke leven.

Vooral het behartigen van het eigenbelang en het afwijzen van storend beleid, het zogenaamde nimby-gedrag zijn trends die steeds meer zichtbaar worden. (Dekker, 2003: 156).

2.4 Randvoorwaarden voor burgerparticipatie

Uit het voorgaande is uitgebreid stilgestaan bij een verschuivende maatschappij en verschillende soorten van participatie. Waarbij burgerparticipatie is afgezet tegen andere vormen van participatie. In deze paragraaf zal aandacht geschonken worden aan de randvoorwaarden die nodig zijn voor een goede werking van burgerparticipatie. Eén van de dingen die belangrijk is bij burgerparticipatie is de mate van democratie. Zoals al eerder is genoemd blijkt het dat er veel wordt uitgegaan van een stimulatie van burgerparticipatie in een representatieve democratie, waarbij de structuur en het stelsel van de overheid blijft zoals het was, dus met een verkozen volksvertegenwoordiging. In die zin is burgerparticipatie per definitie ondergeschikt aan en afhankelijk van de structuur en instellingen van de overheid. Hier staat tegenover dat burgerparticipatie het beste tot zijn recht kan komen en kan werken in een participatieve democratie. Daarnaast is het van belang dat er niet alleen uitgegaan wordt van een top-down benadering, maar dat er ook ruimte is voor een bottom-up benadering, zodat burgers zelf een actieve inbreng hebben wanneer zij dat graag willen, in plaats van dat de overheid aangeeft op welke terreinen, in welke fase en op welke manier burgers mogen participeren in het beleid van de overheid.

In paragraaf 2.3.3 is aan de orde gekomen wat burgerparticipatie precies inhoudt en hoe interactief beleid daarbij een rol speelt. Bij het geven van randvoorwaarden voor burgerparticipatie is het in de huidige representatieve democratie dus van belang dat er vanuit de overheid ook aandacht is voor interactief beleid. Dit is in die zin dan ook de eerste randvoorwaarde voor burgerparticipatie om een gelegitimeerde plaats te krijgen binnen de samenleving. De randvoorwaarden die hieronder worden beschreven geven dan ook weer wat er nodig is voor een goede werking van burgerparticipatie, maar tegelijk ook voorwaarden zijn voor het stimuleren van interactief beleid binnen de overheid.

- Representativiteit

Afhankelijk van het doel van het participatietraject kan representativiteit een belangrijke rol spelen. Als het participatietraject is bedoeld als een verrijking voor het proces, dan kan volstaan worden met de keuze van participanten met kennis en ideeën, dan kan representativiteit een minder belangrijke rol spelen. Wanneer het doel is om in te spelen op de wensen van de samenleving dan is representativiteit een stuk belangrijker (Pröpper en Steenbeek, 2001: 106).

- Openheid

Het politiek bestuur moet zo expliciet mogelijk aangeven welk standpunt het zelf ten opzichte van de problematiek inneemt. Het mag niet zo zijn dat burgerparticipatie wordt ingezet omdat de politiek zelf geen keuze kan of wil maken (Rob, 2004: 14). Daarnaast moet het bestuur de participanten inzicht geven in het doel van en de motivatie / meerwaarde voor de burgerparticipatie. Ook moet het van tevoren duidelijk zijn wat het beleidsproces is, wat de momenten zijn waarop de afweging voor besluiten plaatsvindt en op welke manier die afweging plaatsvindt. Bovendien is het belangrijk dat de verzekering wordt gegeven dat de stem van de burger echt meetelt, daarmee wordt schijnparticipatie voorkomen.

- Ruimte voor participatie

Er moet politieke speelruimte zijn binnen vastgestelde politieke kaders voor discussie. Bovendien moet niet van tevoren vaststaan wat de uitkomsten van beleid zijn. Politieke interventie moet tijdens het hele proces van burgerparticipatie worden vermeden, omdat interventie delegiteert en als spelbederf geldt. Als er een wettelijke verplichting is, dan moet de ruimte er sowieso zijn. In andere situaties is wettelijk vastgelegd dat de gemeente de burger niet hoeft te laten participeren. Er kunnen ook situaties zijn waarin het belang van participatie niet opweegt tegen het belang van bepaalde groepen in de samenleving.

- Erkenning voor participatie

Een proces van burgerparticipatie heeft naast politieke legitimatie ook erkenning nodig bij de betrokken burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven wat betreft de wil om te participeren, onderwerp, tijdpad, ondersteuning, organisatie en afsluiting. Dit zal de overheid zelf moeten stimuleren. (Pröpper en Steenbeek, 2001: 19)

Het kan zijn dat als aan de bovenstaande randvoorwaarden, dat er toch geen bevredigende uitkomst van interactief beleid en van het interactieve proces hoeft te zijn. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van een overmaat aan meningen, die de discussie bemoeilijkt en ten koste gaat van de besluitvaardigheid, dit loopt uit op een te lang durend overleg en proces (Pröpper en Steenbeek, 2001: 15).

Ook kan het zijn dat door burgerparticipatie maatschappelijke problemen worden vergroot, omdat burgers direct betrokken worden bij het beleid van de overheid. Toch is het voor een goede werking en vormgeving van burgerparticipatie noodzakelijk dat er ruimte is voor bovenstaande randvoorwaarden en dat die in elk geval gewaarborgd zijn.

2.5 Gemeentelijke besluitvorming

Eén van de randvoorwaarden is dat het voor de burgers van te voren duidelijk is wat er met de uitslag wordt gedaan en hoe de stem van de burger een vorm krijgt bij het besluitvormingsproces. In deze paragraaf wordt ingegaan op wat er wordt verstaan onder besluitvorming en het proces waarin de besluitvorming precies tot stand komt en op welke manier burgerparticipatie daarin een vorm krijgt. Daarbij speelt de relatie en verhouding tussen de overheid en de burger een belangrijke rol en ook de rollen die de overheid en burger in die interactie aannemen nemen hierbij een belangrijke plaats in. Deze aspecten zijn al uitgebreid aan de orde gekomen in paragraaf 2.2 en worden in deze paragraaf tegenover elkaar gezet in de zogenaamde participatieladder om inzichtelijk te maken hoe het zal werken in de praktijk van het besluitvormingsproces.

2.5.1 Besluitvorming

Besluitvorming is de totstandkoming van een voornemen om iets te doen of na te laten. Bij het beschrijven van de relatie tussen gemeentelijke besluitvorming en burgerparticipatie zijn er drie aspecten die belangrijk zijn, namelijk de inhoud, het proces en de uitkomst van participatie in de

besluitvorming. Bij de inhoud van participatie gaat het om de vraag voor welke onderwerpen de burger wordt gevraagd om te participeren. Bij het proces van participatie gaat het dan om de vraag op welke manier en welk instrument wordt gebruikt om de burger te laten participeren in het besluitvormingsproces. En bij de uitkomst van participatie gaat het erom welke invloed de participatie uiteindelijk heeft gehad op het besluitvormingsproces van de overheid. Aan de hand van de verschillende rollen van overheid en burger kan de relatie tussen de gemeentelijke besluitvorming en participatie worden beschreven.

2.5.2 Participatieladder

In hoeverre burgers van de overheid de mogelijkheid krijgen om invloed uit te oefenen op het besluitvormingsproces wordt bepaald door de plaats op een ladder. Hoe hoger op de ladder, hoe interactiever het beleid, hoe groter de invloed van de burger op de beslissing en hoe meer de bestuurder uit handen geeft. Er zijn verschillende participatieladders in omloop. Het eerste ontwerp is gemaakt door de Amerikaanse bestuurskundige Arnstein in 1969. De ladder ziet er als volgt uit (Pröpper en Steenbeek, 2005: 52-53):

Bestuursstijl / Rol van het bestuur	Rol van de participant
<i>Wel interactief</i>	
Faciliterende stijl Het bestuur biedt ondersteuning (tijd, geld, deskundigheid, materiële hulpmiddelen)	Initiatiefnemer
Samenwerkende stijl Het bestuur werkt op basis van gelijkwaardigheid met andere partijen samen.	Samenwerkingspartner
Delegerende stijl Het bestuur geeft aan de participant de bevoegdheid om binnen randvoorwaarden zelf beslissingen te nemen of uitvoering aan beleid te geven.	Medebeslisser
Participatieve stijl Het bestuur vraagt een open advies waarbij veel ruimte voor discussie en inbreng is. Dit betekent onder meer dat de participant een eigen probleemdefinitie en oplossingsrichting kan aangeven.	Adviseur
<i>Niet interactief</i>	
Consultatieve stijl Het bestuur raadpleegt de participant over een gesloten vraagstelling: deze kan zich uitspreken over een gegeven beleidsaanpak binnen een gegeven probleemomschrijving.	Consultor
Open autoritaire stijl Het bestuur voert geheel zelfstandig beleid. Om het beleid bekend te maken, verschaft het hierover informatie. Om het beleid te laten slagen, tracht het doelgroepen zo nodig te overtuigen of te overreden.	Doelgroep van onderzoek of voorlichting
Gesloten autoritaire stijl Het bestuur voert geheel zelfstandig beleid en verschaft hierover geen informatie.	Geen

Als de overheid burgerparticipatie wil inbedden in de organisatie, dan zal zij zoveel mogelijk moeten nastreven dat de burger ook daadwerkelijk kan participeren. Wanneer de burger initiatiefnemer is en

de overheid faciliteert de initiatieven van de burger dan kan er gesproken worden van een pure vorm van burgerparticipatie. Terwijl als de burger geen rol heeft, er dan totaal geen sprake is van burgerparticipatie. Als de gemeente burgerparticipatie zoveel mogelijk wil stimuleren dan zal ze een interactieve organisatie moeten zijn, die bereid is om burgers te faciliteren. Dit vereist een nieuwe vorm van besturen en een nieuwe bestuursstijl, namelijk de faciliterende stijl. Hierbij moeten ambtenaren ook een faciliterende rol krijgen en zullen ze moeten openstaan voor initiatieven van de burger. Om de faciliterende stijl te bereiken zal er vaak wel het nodige moeten gebeuren. Zo zal er eerst duidelijk moeten zijn op welke plaats op de participatieladder de gemeente op dat moment staat. Vervolgens zal er dan gekeken moeten worden naar hoe er een stap hoger gekomen kan worden om zo stapje voor stapje burgerparticipatie in de organisatie te kunnen inbedden en de overheid zoveel mogelijk interactief te maken.

Het management van de gemeentelijke organisatie dient hierin een duidelijke lijn uit te zetten waardoor het voor medewerkers en ambtenaren, maar ook voor burgers, duidelijk is welke plaats burgerparticipatie in de organisatie inneemt en wat burgers kunnen verwachten daarin. Verder moeten ambtenaren ondersteund worden om mogelijkheden te creëren voor burgers om initiatieven te nemen en moeten ambtenaren competenties ontwikkelen om burgers steeds beter te kunnen faciliteren.

De vorm van interactief beleid heeft invloed op de mate van burgerparticipatie en dus welke rol de burger krijgt bij het besluitvormingsproces. Interactief beleid wordt wel gezien als maatwerk. De overheid bepaalt per project en per situatie op welk punt in het besluitvormingsproces de burger kan meebeslissen en meepraten. Hierbij bepaalt ze voor zichzelf de bestuursstijl waarin ze het besluitvormingsproces ingaat.

Om het participatietraject goed te laten verlopen wordt ook wel geadviseerd om externe deskundigen in te schakelen. Vaak is kennis en ervaring over het ontwerpen van participatietrajecten en het gebruik van instrumenten en methoden niet intern beschikbaar, maar wel nodig. Ook voor allerlei organisatorische taken kan het handig zijn om externe deskundigen in te schakelen die ook tijd hebben om deelnemers te werven en te selecteren, achtergrondinformatie beschikbaar te stellen en statistische uitkomsten te verwerken. Bovendien zijn externe deskundigen neutraal in tegenstelling tot een gemeente die ook een deelnemer is aan het participatieproject.

Interactief beleid speelt een belangrijke rol voor een goede werking van burgerparticipatie in het besluitvormingsproces, omdat de besluitvorming nauw gerelateerd is aan het beleid van de overheid. Daarom is in deze paragraaf ook vooral de nadruk gelegd op interactief beleid in plaats van op burgerparticipatie.

2.6 Participatie volgens wetgeving

In deze paragraaf komt de formele participatie aan de orde. In landelijke wetten en regelgevingen wordt niet gesproken over burgerparticipatie. Cliëntenparticipatie heeft wel een rol en inspraak wordt ook gestimuleerd door de overheid. Naast wettelijk verplichte inspraak geeft de wetgever in art. 150 van de Gemeentewet de gemeenteraad de mogelijkheid om regels te stellen met betrekking tot het betrekken van burgers. Hierbij wordt het helemaal in handen van de gemeenten gelegd en

kan het per gemeente verschillen in hoeverre en in welke mate burgers invloed kunnen uitoefenen op het beleid.

Er is wel sprake van cliëntenparticipatie in de landelijke wetgeving. Het gaat hierbij met name om de Wet Maatschappelijke Ondersteuning, waarin gemeenten burgers en instellingen betrekken bij het opstellen van het beleid en de uitvoering daarvan. Bovendien moet de gemeente verantwoording afleggen door bereikte resultaten inzichtelijk te maken.

Ook in de wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen wordt gesproken over cliëntenparticipatie. Het gaat er daarbij om dat het uitvoeringsinstituut en de sociale verzekeringsbank een regeling opstelt en vastlegt over de vormgeving en realisatie van de cliëntenparticipatie (art. 7). In de wet werk en bijstand wordt ook gesproken over cliëntenparticipatie. Hierbij ligt het stokje ook bij de gemeenten om personen of instellingen te betrekken bij de uitvoering van deze wet (paragraaf 5.3 Wet werk en bijstand).

Participatie door middel van een referendum is wel wettelijk vastgelegd. Binnen de (grond)wet is een beslissend referendum niet toegestaan. Een raadplegend referendum wel mogelijk, mits daarbij bepaalde grenzen in acht worden genomen. Hierbij is het van belang dat het bij de burger duidelijk is wat de gevolgen en de waarde van een te houden referendum is.

In landelijke wet- en regelgeving wordt dus wel het een en ander gezegd over participatie van burgers in het beleid van de overheid, maar wordt dit vooral opgedragen aan anderen (gemeenten en de sociale verzekeringsbank bijvoorbeeld) om daarover zelf regelgeving op te stellen om op die manier invulling te geven aan de wet.

In de gemeente Weert is er een Inspraakverordening van kracht die is opgesteld naar aanleiding van art. 150 Gemeentewet. Hierin is vastgelegd in welke mate ingezetenen en belanghebbenden worden betrokken bij de voorbereiding van het gemeentelijk beleid. Elk bestuursorgaan besluit ten aanzien van zijn eigen bevoegdheden of inspraak wordt verleend. Verder is er binnen de regelgeving van de gemeente Weert niets vastgelegd ten opzichte van burgerparticipatie, niet over vormen van burgerparticipatie, maar ook niet welke rechten en plichten de gemeentelijke overheid of de burger heeft ten opzichte van het participeren van de burger.

2.7 Consequenties voor het praktijkonderzoek

Op basis van dit theoretische hoofdstuk is een aantal aspecten van burgerparticipatie aan de orde gekomen die van belang zijn bij een goede implementatie van burgerparticipatie in de gemeentelijke overheid. De randvoorwaarden die noodzakelijk zijn voor een goede imbedding van burgerparticipatie worden daarbij gezien als eerste vereiste voor een goede werking van burgerparticipatie. Deze randvoorwaarden worden daarom in het praktijkgedeelte van het onderzoek als een belangrijk concept gezien voor het in kaart brengen van burgerparticipatie in de gemeente Weert en de mate van de aanwezigheid van de randvoorwaarden is van invloed voor een verdere implementatie van burgerparticipatie.

Daarnaast is het van belang om de bestuursstijl van de gemeente Weert in kaart te brengen aan de hand van de participatieladder. Het gaat hier om de verhouding tussen gemeente en burger en uitgesplitst naar de rollen van de bestuurders/ambtenaren en die van de burger. Op basis van de

huidige bestuursstijl kan de plaats en imbedding van burgerparticipatie op dit moment worden bepaald en kan er worden nagegaan welke stappen moeten worden ondernomen om burgerparticipatie nog beter te kunnen implementeren in de organisatie. Voor een goede imbedding van burgerparticipatie is geconcludeerd dat er een bepaalde mate van interactieve beleidsvoering binnen de organisatie nodig is. Dit is vooral een kwestie van maatwerk, waarbij individuele ambtenaren een belangrijke rol hebben. Dit is de reden dat er in het praktijkgedeelte van dit onderzoek uitvoerig wordt stilgestaan bij de visie van ambtenaren op burgerparticipatie en de bereidwilligheid om burgers in hun werkzaamheden te betrekken. De rolverdeling, zowel tussen gemeente en burger alsook binnen de organisatie met betrekking tot sturing is daarom een ander belangrijk concept voor het praktijkonderzoek.

Deze concepten zullen worden gebruikt als leidraad bij de diepte-interviews in het praktijkonderzoek en kan er op die manier in kaart worden gebracht op welke manier burgerparticipatie momenteel is ingebed in de organisatie en hoe dat verbeterd kan worden.

Op basis van de concepten uit dit theoretische hoofdstuk en de aanleiding van dit onderzoek kan er een aantal verwachtingen of hypothesen worden opgesteld welke in het praktijkgedeelte van dit onderzoek getoetst zullen worden. In de eerste plaats is het te verwachten dat het voor ambtenaren in de gemeente Weert niet goed duidelijk is wat burgerparticipatie precies inhoudt en hoe burgerparticipatie is geïmplementeerd in de gemeentelijke organisatie.

De tweede hypothese is dat de randvoorwaarden voor burgerparticipatie wel aanwezig zijn binnen de gemeentelijke organisatie. Binnen de gemeente worden vooral informatieavonden georganiseerd waardoor er openheid gecreëerd wordt tussen overheid en burger. Aangezien informatieavonden vrij toegankelijk zijn wordt ook de representativiteit gewaarborgd. De ruimte voor participatie is naar verwachting ook aanwezig omdat de gemeente Weert op haar website burgerparticipatie belangrijk noemt. Door maatschappelijke discussie die er de laatste jaren is gevoerd op het gebied van participatie is het daarnaast ook te verwachten dat burgerparticipatie erkend en gelegitimeerd wordt binnen de gemeente.

De derde hypothese is gebaseerd op de participatieladder. Aan de ene kant is de verwachting dat de gemeente Weert een open autoritaire stijl hanteert, omdat er veel informatiebijeenkomsten worden gehouden, waarbij de burgers een doelgroep van voorlichting vormen. Aan de andere kant worden er bij verschillende projecten ook regelmatig gebruik gemaakt van klankbordgroepen. Dit wijst dan weer op een delegerende stijl van de overheid waarbij een groep burgers medebeslisser is bij projecten van de gemeente.

2.8 Conclusie

Bij de (gemeentelijke) overheid die burgerparticipatie wil implementeren in haar beleid en in projecten, is het van belang een aantal dingen in ogenschouw te nemen. Zo vindt er momenteel een verschuiving plaats binnen de maatschappij in de verhouding tussen overheid en burger. Deze werkt door in de gemeentelijke organisatie en het is van belang dat er ook bereidwilligheid bestaat om daarin mee te gaan en te veranderen. Het moet duidelijk zijn dat er bij de implementatie van burgerparticipatie sprake is van een verschuiving van een bestuur onder 'government' naar een bestuur onder 'governance'. Bij deze verschuiving is er ook een rolverandering nodig. Eerst een

verschuiving van de rol van de overheid en haar ambtenaren. De overheid wordt gekozen als volksvertegenwoordiger die vroeger zelf besluiten nam, maar waar tegenwoordig van verwacht wordt dat zij met burgers en andere partijen gaat samenwerken om tot beslissingen te komen. Het gaat dan om de verschuiving van een in dit geval representatieve gemeente naar een participerende gemeente. Toch is in de afgelopen jaren de structuur en het stelsel van de overheid niet veranderd en ook in de nabije toekomst zal dit zo blijven bestaan. Dit betekent dat burgerparticipatie ingepast moet worden in het huidige stelsel van de overheid. Hierdoor is interactief beleid bij de overheid nodig, waarbij de overheid actief probeert om derden te betrekken en daarmee een reactie en participatie vraagt van burgers en andere belanghebbenden. De overheid doet dit door een bestuursstijl te kiezen die aangeeft op welke manier ze burgers en andere partijen laten participeren. Deze bestuursstijlen staan gerangschikt in de zogenaamde participatieladder.

Ook de rol van de burger zal moeten veranderen om een goede werking van burgerparticipatie te bewerkstelligen. De rol die de burger moet hebben hangt af van de bestuursstijl welke de overheid hanteert en deze rollen staan ook weergegeven in de participatieladder. De overheid kan een poging doen om het gedrag van burgers in bepaalde situaties te voorspellen door te letten op de verschillende burgers en de burgerschapsstijlen, van afhankelijk, afzijdig, afwachtend en actief.

Deze verschuivingen hebben ook een heel scala aan verschillende participatie teweeg gebracht, die telkens een andere naam kreeg. Eerst was er sprake van formele of informele participatie, van sociale of politieke participatie. Ook maatschappelijke participatie werd genoemd. Vervolgens kwam er interactief beleid en interactief bestuur door de overheid en ten slotte wordt er momenteel veel gesproken over burgerparticipatie en bewonersparticipatie. Deze vormen overlappen elkaar voor een deel. Burgerparticipatie kan in de huidige samenleving en relatie tussen overheid en burger alleen op een goede manier plaatsvinden als er vanuit de overheid genoeg aandacht is voor interactief beleid en dat gestimuleerd wordt. Randvoorwaarden van burgerparticipatie zijn openheid, representativiteit, ruimte voor participatie en erkenning van die participatie. Representativiteit geldt hierbij in mindere mate, maar de overige drie dienen aanwezig te zijn om burgerparticipatie mogelijk te maken.

Burgerparticipatie kan plaatsvinden in verschillende fasen van het overheidsbeleid. De mogelijke participatievormen verschillen per fase.

Wat betreft de burgerparticipatie in de wet- en regelgeving is het zo dat het in veel gevallen wordt uitbesteed aan gemeenten of andere instanties. Deze kunnen zelf vastleggen op welke manier en in welke fase van het beleid zij burgers betrekken. Zij zijn in elk geval wel vaak verplicht tot het opstellen van regels daarover. In de gemeente Weert is er dan ook een inspraakverordening waarbij geregeld wordt hoe en op welke manier burgers inspraak kunnen hebben bij het werk van de overheid. Voor de rest zijn er voor de vormgeving en uitvoering van burgerparticipatie geen maatregelen genomen.

3 Methode van onderzoek

De hoofdvraag van dit onderzoek is “in hoeverre wordt burgerparticipatie vormgegeven in het besluitvormingsproces en de plannen van de gemeente Weert?” Hiervoor zijn vijf onderzoeksvragen opgesteld. De eerste twee zijn theoretische vragen en zijn inmiddels al in het vorige hoofdstuk aan de orde gekomen en behandeld in het theoretisch onderzoek. In dit hoofdstuk wordt verder gegaan met de gebruikte methode voor het praktijkgedeelte van dit onderzoek, waarbij er gebruik wordt gemaakt van de verschillende concepten die naar voren zijn gekomen uit het theoretische onderzoek.

In dit hoofdstuk komt uitvoerig aan de orde waarom er gekozen is voor een kwalitatief onderzoek in de motivatie van de onderzoeksmethode. Vervolgens wordt beschreven hoe het onderzoek is opgezet en uitgevoerd en waarom het op die manier is uitgevoerd in de dataverzameling. Hierdoor is het onderzoek transparant en repliceerbaar.

Vervolgens worden de concepten die in het theoretisch gedeelte zijn aangedragen uitgewerkt en wordt beschreven hoe de verkregen data geanalyseerd zal worden. Af en toe wordt stilgestaan met een reflectie op het gehouden onderzoek.

3.1 Motivatie onderzoeksmethode

Binnen de gemeente Weert is het besef aanwezig dat er niet goed duidelijk is wat burgerparticipatie precies is en hoe het wordt vormgegeven en ingebed wordt in de gemeentelijke organisatie. Tot op vandaag wordt in de organisatie van de gemeente Weert burgerparticipatie gelijkgesteld met de wijk- en dorpsraden. Om die door het SGBO geconstateerde weeffout te kunnen herstellen moet eerst duidelijk worden waar precies de schoen wringt en hoe betrokkenen er tegenaan kijken, zodat naderhand het beeld van burgerparticipatie effectiever bijgesteld kan worden.

Hoe burgerparticipatie wordt vormgegeven in de gemeente Weert is niet vastgelegd in een bepaalde structuur of protocol om burgers meer bij het beleid van de overheid te betrekken. Hierdoor is burgerparticipatie vooral een kwestie van maatwerk wat door de betrokken ambtenaren en projectleiders wordt ingevuld. Daarnaast zijn er geen documenten beschikbaar binnen de organisatie die precies weergeven op welke manier burgerparticipatie wordt vormgegeven binnen de organisatie. De verslagen en documenten die er wel zijn met betrekking tot de uitvoering van projecten en met betrekking op de totstandkoming van beleid zijn zodanig opgesteld dat er geen conclusies getrokken kunnen worden over de vormgeving van burgerparticipatie in de besluitvorming van de gemeente Weert. Mocht er wel bepaalde informatie in staan met betrekking tot burgerparticipatie dan is dat niet in het verslag gezet om te laten zien op welke manier burgerparticipatie in de gemeente Weert wordt vormgegeven. Deze verslaglegging van een participatietraject kan dan onvolledig en eenzijdig zijn en is daarom ongeschikt om op basis daarvan conclusies te trekken over burgerparticipatie.

Voor de huidige gang van zaken is het dus erg belangrijk om in kaart te brengen wat de percepties van ambtenaren in de gemeente Weert ten aanzien van burgerparticipatie is. Dit zal gedaan worden aan de hand van open interviews met sectordirecteuren en afdelingshoofden om te achterhalen

welke sturing er van hogerhand wordt gegeven inzake burgerparticipatie en wat de wensen van deze hoofden is ten aanzien van burgerparticipatie. Daarnaast zullen ook binnen de afdelingen projectambtenaren en wijkambtenaren worden geïnterviewd, omdat zij het beste kunnen beoordelen hoe burgerparticipatie tot op heden wordt vormgegeven binnen de gemeente Weert en welke sturing zij verlangen vanuit de gemeente.

Naast percepties van de betrokken ondervraagden met betrekking tot burgerparticipatie dient er ook te worden nagegaan op welke manier burgerparticipatie wordt vormgegeven in de gemeente Weert. Ook dit zal uit de open interviews naar voren moeten komen bij gebrek aan schriftelijke verslaglegging. Door de interviews zal in kaart worden gebracht op welke manier respondenten met burgerparticipatie omgaan en op welke manier zij dat invullen in hun werkzaamheden.

Er is gekozen voor een halfgestructureerd kwalitatief onderzoek door middel van een mondelinge vragenlijst met vooral open vragen. Deze vragen zijn gebaseerd op de concepten uit het theoretisch onderzoek. Hierdoor is er veel input vanuit de respondent, zonder dat deze veel wordt gestuurd in een bepaalde richting. De hierdoor verkregen informatie is dan ook kwalitatief van aard, waardoor de interpretatie van de verkregen data bij de analyse een belangrijke plaats inneemt en er geen statistische berekeningen op losgelaten kunnen worden. Door deze opzet wordt de diepte van het onderwerp gezocht en bestaat er voor de respondenten de mogelijkheid om veel informatie te geven ook aan de hand van hun eigen mening, eigen ervaringen en eigen voorbeelden.

3.2 Dataverzameling

3.2.1 Respondenten

Voor de interviews zijn zestien ambtenaren binnen de gemeente Weert persoonlijk benaderd met de vraag om mee te werken met dit onderzoek. Deze ambtenaren zijn geselecteerd op basis van hun werkzaamheden waarbij ze regelmatig te maken krijgen met burgers. Bij deze selectie heb ik gebruik gemaakt van de ambtenaren van wijkgericht werken. Omdat dit onderzoek gericht is op de inbedding van burgerparticipatie in de organisatie van de gemeente Weert zijn er geen andere respondenten gezocht buiten de organisatie. De ambtenaren die zijn geselecteerd zijn allemaal vaste werknemers van de gemeente Weert.

Bij de selectie van respondenten is er rekening gehouden met het aantal werkzame jaren als ambtenaar, omdat deze factor van invloed zou kunnen zijn op de mening van de respondent over burgerparticipatie en er is geprobeerd om een goede mix hiervan te krijgen. Binnen de gemeente Weert zijn slechts twee wijkambtenaren werkzaam, de meerderheid is projectambtenaar. Beide wijkambtenaren hebben meegewerkt met dit onderzoek.

Voor een goed beeld van de perceptie van burgerparticipatie binnen organisatie van de gemeente Weert worden er verschillende mensen binnen de organisatie geïnterviewd. In de bijlage is het organogram van de gemeente Weert opgenomen. Vooral de eerste drie sectoren hebben door hun bezigheden regelmatig te maken met vormen van burgerparticipatie. Daarom zijn uit elk van deze sectoren het sectorhoofd, een afdelingshoofd en twee ambtenaren geïnterviewd, bovendien zijn uit de vierde sector ook twee ambtenaren benaderd. Zo is er een goede mix gemaakt van verantwoordelijken en uitvoerenden over de hele organisatie van de gemeente. Hier is voor gekozen

omdat een gehoorde klacht is binnen de organisatie van de gemeente dat er weinig sturing is op het gebied van burgerparticipatie.

De zestien ambtenaren zijn vrijwel allemaal face-to-face of telefonisch benaderd met de vraag om mee te werken. Bij twee ambtenaren is er in verband met een slechte bereikbaarheid gebruik gemaakt van een e-mail. Slechts één ambtenaar heeft geweigerd om mee te werken aan dit onderzoek, omdat deze ambtenaar naar eigen zeggen weinig te maken heeft met burgers en daarom liever niet wilde meewerken. Daarom heeft er maar één ambtenaar uit de vierde sector meegewerkt. De overige benaderde ambtenaren reageerden allemaal heel enthousiast en wilden graag meedoen om hun mening kenbaar te maken.

Met alle respondenten is een afspraak van een uur gemaakt voor het interview, met als enige informatie dat het interview zou gaan over burgerparticipatie. Opvallend was de eerste reactie van een aantal respondenten dat ze niet de goede persoon waren omdat ze niets hadden met burgerparticipatie. Bij doorvragen bleek dat deze respondenten wel persoonlijk te maken hadden met burgers in hun werkzaamheden en daarom hebben deze respondenten wel meegedaan met dit onderzoek.

Alle respondenten zijn één keer geïnterviewd, omdat het gaat om het verzamelen van percepties en de huidige vormgeving van burgerparticipatie in de gemeente Weert en het niet de bedoeling is om ontwikkelingen te meten. Al deze interviews zijn face-to-face afgenomen per respondent in een aparte kamer en het gesprek is opgenomen na toestemming van de respondenten. Na afloop van het interview zijn er transcripties gemaakt van de tapes. Hierdoor is er zo weinig mogelijk informatie verloren gegaan. Achteraf bleek het veel tijd te kosten om transcripties te maken van alle gehouden interviews. Een aantal respondenten sprak met een Limburgs accent waardoor het soms moeilijk was om via de tape te verstaan wat er gezegd werd. Ook werd er af en toe een uitdrukking gebezigd die in de organisatie vaker gebruikt werd, maar waar ik nog nooit van had gehoord, bijvoorbeeld het worden van een vergadering tot een Poolse Landdag. Het viel op dat slechts enkelen in het gesprek een goede zinsbouw hanteerden, wat de uitwerking vergemakkelijkte. Sommige respondenten begonnen soms op een aantal verschillende manieren aan een zin om hem op nog weer een andere manier af te maken, waardoor het dan een wollig en onsamenvangende transcriptie werd.

Al met al was het een hele leuke en leerzame ervaring om met verschillende ambtenaren te praten over hun werk, hun enthousiasme te ervaren en daardoor informatie te verzamelen over burgerparticipatie in de gemeente Weert.

3.2.2 Opzet interviews

Uit het theoretisch hoofdstuk is een aantal concepten naar voren gekomen die een belangrijke rol spelen bij de vormgeving en werking van burgerparticipatie. Deze concepten spelen een belangrijke leidraad in de interviews. Uit de interviews moeten twee dingen naar voren komen op grond van de onderzoeksvragen. In de eerste plaats is dat de percepties die ambtenaren hebben van burgerparticipatie. En daarnaast moet er ook duidelijk uitkomen op welke manier burgerparticipatie momenteel wordt vormgegeven en ingebed is in de organisatie. Beide onderwerpen worden door middel van dezelfde concepten aan de orde gesteld. Omdat er gebruik wordt gemaakt van een open interview wordt het gesprek geleid op de verschillende concepten. Hierdoor lopen in de interviews

de percepties van de ambtenaren en de vormgeving van burgerparticipatie in de organisatie door elkaar.

Het interview begint met een paar algemene vragen om de positie van de ambtenaar te bepalen. Dit wordt gedaan omdat er binnen de gemeente Weert vragen zijn naar structuur en sturing voor burgerparticipatie. Hierom wordt gevraagd of de respondent een verantwoordelijke of een uitvoerende is en op welke manier de respondent te maken heeft met burgers, bijvoorbeeld door beleid, projecten of op een andere manier. Vanuit de literatuur is naar voren gekomen dat de houding en visie ten opzichte van burgerparticipatie kunnen afhangen van de tijd dat de respondent al werkzaam is als ambtenaar en bovendien kan dit afhangen van de positie van de ambtenaar als wijkambtenaar of projectambtenaar.

In veel gevallen bleken deze algemene vragen een goede opening te zijn, omdat de respondenten het leuk vonden om over hun werkzaamheden te praten en op deze manier was er vrijwel direct een goede en informele sfeer. In enkele gevallen duurde het wat langer voordat de respondent loskwam. Vrijwel iedereen vond het een belangrijk en leuk onderwerp waar ze graag hun zegje over wilden doen, wat de openheid van het gesprek ten goede kwam.

De rest van de vragen wordt gesteld aan de hand van de verschillende concepten. In de volgende paragraaf zullen deze uitgebreid worden behandeld. Bij het houden van de interviews is hierbij onderscheid gemaakt tussen de respondenten die uitvoerend ambtenaar zijn en respondenten die een verantwoordelijke functie hebben binnen de organisatie. Met name over de sturing met betrekking tot burgerparticipatie en de mate van directe betrokkenheid bij de burger vroegen om een andere vraagstelling, terwijl wel dezelfde concepten aan de orde werden gesteld. De verschillende vragenlijsten die hiervoor gebruikt zijn staan in de bijlage.

Bij enkele onderwerpen is er gebruik gemaakt van een vel met daarop een aantal keuzemogelijkheden. Hierdoor kan er bij de analyse een betere vergelijking worden gemaakt tussen respondenten op basis van de gegeven antwoorden. Meestal werd de respondent dan eerst gevraagd om het in eigen woorden aan te geven en vervolgens om aan de hand van het extra blad in abstracte termen nogmaals te verwoorden welke mening de respondent over het betreffende onderwerp had. Niet bij alle respondenten liep dit even goed. Een aantal vond het vervelend om een bepaalde keus te maken en zichzelf daardoor naar eigen gevoel in een hokje te plaatsen. Ook werd er door sommige respondenten kritiek geuit op de verschillende keuzemogelijkheden die volgens hen niet toereikend waren of onjuist gegroepeerd stonden. Daarnaast waren niet alle gebruikte termen bij alle respondenten bekend, waardoor er dan ter plekke een uitleg moest komen van de gehanteerde termen omdat van tevoren niet was voorzien dat dit het geval zou zijn.

3.3 Opzet voor de data-analyse

In deze paragraaf wordt stilgestaan bij de concepten die een rol spelen in het onderzoek. Deze worden per stuk behandeld en er wordt aangegeven op welke manier deze concepten worden gebruikt in het onderzoek en welke rol ze daarin spelen voor de beantwoording van de betreffende onderzoeksvragen. Vervolgens wordt beschreven op welke manier de verkregen data uit de interviews zal worden geanalyseerd en op welke manier deze data zal leiden tot antwoorden op de verschillende subvragen van de onderzoeksvragen.

3.3.1 Operationalisatie concepten

Er is een aantal concepten welke uit de literatuur naar voren zijn gekomen die een belangrijke rol spelen in dit onderzoek naar burgerparticipatie. Als er naar deze concepten wordt gevraagd in de interviews ligt het in de lijn van de verwachting dat de respondenten niet de terminologie van de literatuur hanteren, maar meer aan de hand van concrete voorbeelden en ervaringen proberen een antwoord te schetsen op vragen naar een concept. Daarom is het van belang een goede operationalisatie te hebben van de concepten om op die manier tot een duidelijke vragenlijst te komen met voor de respondent concrete vragen, waarvan de analyse zal moeten leiden tot de concepten en tot een antwoord op de betreffende onderzoeksvragen. Dit impliceert dat er veel interpretatie nodig is bij het uitvoeren van de analyse van de interviews.

Voor de beantwoording van de derde onderzoeksvraag naar de percepties van Weertse ambtenaren worden dezelfde concepten gebruikt als bij de beantwoording van de vierde onderzoeksvraag naar de daadwerkelijke vormgeving en inbedding van burgerparticipatie in de gemeentelijke organisatie. Daarom zullen de derde en vierde onderzoeksvraag hier niet apart aan de orde komen, maar zal de operationalisatie vooral gedaan worden aan de hand van concepten. Hierbij is gebruik gemaakt van concepten welke verkregen zijn in het theoretisch onderzoek bij de beantwoording van onderzoeksvraag 1. In onderstaande tabel is te zien op welke manier de concepten afgeleid zijn uit de eerste onderzoeksvraag en welke kenmerken daarbij horen en op welke manier die kenmerken dan weer terugkomen in de verschillende vragen. In de bijlage zijn de verschillende vragenlijsten opgenomen in een uitgebreidere tabel waar in het kort te zien is hoe de verschillende concepten hebben geleid tot de verschillende vragen.

Onderzoeksvraag	Concept	Kenmerken	Interviewvragen
1.1	burgerparticipatie	algemeen voordelen nadelen	1-5, 8-11 6 7
1.2	randvoorwaarden	openheid representativiteit ruimte voor participatie erkenning	12-16 17-19 20-22 23-25
1.3	rolverdeling ideeën	gemeente burger sturing	26-30 31-34 35,36 37,38

3.3.1.1 Definitie burgerparticipatie

Het eerste concept betreft het begrip burgerparticipatie in zijn algemeenheid. Op voorhand bestaat de hypothese dat burgerparticipatie niet duidelijk is gedefinieerd en ingebed is in de organisatie en dat er verschil van mening over bestaat wat er onder burgerparticipatie precies wordt verstaan. Om

inzicht te krijgen in welk beeld respondenten hebben van burgerparticipatie en met welke visie respondenten praten over burgerparticipatie worden hier aan het begin van het interview enkele algemene vragen over gesteld. Het betreft dan de definitie van burgerparticipatie en hoe burgerparticipatie zou moeten werken in het ideale geval. Het blijkt inderdaad dat er op deze punten reeds behoorlijke verschillen bestaan tussen respondenten. Om toch een algemeen beeld te kunnen geven van burgerparticipatie in de gemeente Weert en om de respondenten toch te kunnen vergelijken wordt er in de interviews daarom verder niet gesproken van burgerparticipatie, maar over het betrekken van burgers. Op deze manier wordt geprobeerd eenduidigheid te creëren in de vragen richting de verschillende respondenten zodat ze allemaal antwoord geven op dezelfde vraag met hetzelfde beeld voor ogen.

Een tweede aspect bij dit concept betreft de mening van de respondent over burgerparticipatie en een poging te achterhalen welk gevoel er ten opzichte van burgerparticipatie bestaat bij de respondent. Dit is van belang voor de context om antwoorden goed te kunnen interpreteren. Uit de literatuur blijkt dat er verschillende visies bestaan over de verhouding tussen overheid en burger, zoals de normatieve, de optimistische, de pessimistische en de kritische visie. Elke visie impliceert een andere manier van omgaan met burgerparticipatie en ook een anders spreken over burgerparticipatie. Daarom wordt er ook aandacht geschonken aan wanneer burgerparticipatie als geslaagd kan worden beschouwd en wat de voor- en nadelen van burgerparticipatie zijn.

3.3.1.2 Plaats burgerparticipatie

Nadat duidelijk is geworden hoe respondenten burgerparticipatie definiëren en welke visie zij daarop hebben wordt gevraagd naar de plaats van burgerparticipatie in de organisatie. Het is daarbij van belang welke plaats het begrip burgerparticipatie in de gemeentelijke organisatie heeft en op welke manier het gestimuleerd wordt. Uit de literatuur is naar voren gekomen dat er veel mogelijke vormen zijn om burgerparticipatie vorm te geven. Deze vormen worden vaak in verschillende fasen van een projectproces of beleidsproces gebruikt. Bij het in kaart brengen van de vormgeving van burgerparticipatie in de gemeente Weert is het daarom van belang inzicht te krijgen in de gebruikte vormen van burgerparticipatie en in welke fase van het proces deze vormen gebruikt worden.

3.3.1.3 Randvoorwaarden burgerparticipatie

Vanuit de literatuur komen er vier randvoorwaarden naar voren die van belang zijn voor een goede werking van burgerparticipatie. Om inzichtelijk te maken hoe burgerparticipatie wordt vormgegeven en of burgerparticipatie op de juiste manier wordt vormgegeven is het van belang om in kaart te brengen in hoeverre er voldaan wordt aan de randvoorwaarden die van belang zijn voor burgerparticipatie. Ook bij dit concept wordt eerst gevraagd naar de percepties van de respondenten ten aanzien van de randvoorwaarden om te achterhalen op welke manier zij zelf burgerparticipatie vormgeven in hun werkzaamheden.

De eerste randvoorwaarde is openheid. Hierbij zijn verschillende aspecten van belang, de eerste betreft de openheid vooraf, dat wil zeggen dat burgers vooraf precies weten wat ze kunnen verwachten en op kunnen rekenen. Het tweede belangrijke aspect hierbij is de openheid tussendoor en achteraf, dus de terugkoppeling tijdens en na het proces naar de burger. Het gaat er hierbij om

wat er met de inbreng van de burger is gedaan en wat de stand van zaken is met betrekking tot het project of het beleid. Bovendien wordt er onderscheid gemaakt tussen openheid van het proces of traject en openheid over de inhoud. Het is hierbij te verwachten dat hoe belangrijker de respondent deze openheid vindt hij des te meer zal proberen om die openheid te bewerkstelligen.

De tweede randvoorwaarde is representativiteit. Het betreft hier met name de stimulatie van de burger om te participeren. En de bereidwilligheid van de respondenten en motivatie van de respondenten om de burger te stimuleren.

De ruimte die er is voor participatie is de derde randvoorwaarde. Het gaat hier om de wettelijke ruimte die er bestaat om burgerparticipatie vorm te geven. Maar daarnaast gaat het ook om de ruimte die binnen de organisatie bestaat wat betreft tijd en mogelijkheden voor ambtenaren om burgers te betrekken. En ten slotte ook de ruimte die burgers krijgen van de gemeentelijke overheid om te participeren.

De laatste randvoorwaarde die hierin naar voren komt is erkenning. Erkenning over het proces, het doel, de opzet en de inhoud. Het betreft hierbij ook erkenning van de kant van de gemeentelijke overheid, maar net zo goed erkenning van de kant van de burger. Dit is lastig te meten en te bepalen aan de hand van interviews met ambtenaren van de gemeente Weert. Maar toch wordt er aandacht aan geschonken om te zien in hoeverre respondenten zelf dat kunnen inschatten.

3.3.1.4 Rolverdeling overheid en burger

Bij burgerparticipatie speelt de rolverdeling tussen de overheid en de burger een belangrijke rol. Bij de meest zuivere vorm van burgerparticipatie is er sprake van zelfbestuur door de burger die allerlei initiatieven neemt en heeft de overheid een faciliterende rol. Als er helemaal geen sprake is van enige vorm van burgerparticipatie is de overheid gesloten autoritair en heeft de burger helemaal geen rol richting de overheid. Daar tussenin bevinden zich andere mogelijke rolverdelingen die tezamen de zogenaamde participatieladder vormen. In de interviews wordt dan ook gevraagd naar de rolverdeling zoals de respondenten die graag zouden willen zien en de rolverdeling zoals die in de praktijk vorm krijgt. Dit is uitgesplitst in vragen naar de rol van de respondent en de rol van de burger in relatie tot de respondent. Om de respondenten tijdens de interviews niet te veel te sturen wordt er in eerste instantie naar de verschillende rollen gevraagd in eigen bewoordingen. Vervolgens worden de vragen nogmaals gesteld met de participatieladder als antwoordmodel om de respondenten op dat punt beter te kunnen vergelijken in de analyse. Het bleek tijdens de interviews echter dat de begrippen die bij de participatieladder gebruikt worden niet bij alle respondenten allemaal even duidelijk waren. Hierdoor moesten de gebruikte begrippen in eigen bewoordingen worden uitgelegd aan de betreffende respondenten.

Naast de verschillende rollen tussen overheid en burger speelt ook sturing binnen de organisatie met betrekking tot burgerparticipatie een rol. Te denken valt hierbij aan sturing door middel van kaders en richtlijnen die gelden voor ambtenaren in de omgang met de burger of andere manieren waarop ambtenaren gestimuleerd worden om burgers te betrekken bij hun werkzaamheden. Aan de ene kant wordt gevraagd naar de manier waarop er gestimuleerd wordt en aan de andere kant is het de vraag of respondenten behoefte hebben aan sturing vanuit de organisatie en op welke manier die sturing eruit zou moeten zien.

Voor de volledigheid wordt aan het eind van het interview gevraagd naar ideeën voor burgerparticipatie binnen de gemeente Weert en persoonlijk die nog niet naar voren zijn gekomen in de rest van het interview. Hierdoor kregen respondenten de mogelijkheid om uitgebreid op eigen stokpaardjes over burgerparticipatie in te gaan en vaak werd door de respondent nog een keer benadrukt wat hij belangrijk vond aan dit onderwerp. Op de vraag of de respondent zelf nog vragen of opmerkingen had aan de hand van het interview werd dan ook veel gezegd dat het een goed gesprek was waarbij alle onderwerpen uitgebreid aan de orde waren geweest. Dit geeft aan dat de respondenten over dit onderwerp goed hun verhaal kwijt konden en veel informatie konden geven.

3.3.2 Methode van de data-analyse

Aan de hand van de interviews is een heleboel data verkregen over burgerparticipatie in de gemeente Weert en welke percepties de respondenten hebben van burgerparticipatie. Zoals al eerder is genoemd is elk gesprek opgenomen en is daarvan een transcriptie gemaakt. Deze transcripties zijn vrij onoverzichtelijk en daarom wordt er een overzichtelijke tabel gemaakt om per vraag en per item een overzicht te krijgen van de verschillende meningen en visies van de respondenten. Na de eerste interviews is er kort gereflecteerd op hoe de interviews zijn gegaan. Bepaalde vragen bleken niet helemaal duidelijk te zijn of werden op een andere manier geïnterpreteerd dan de bedoeling was. Deze vragen zijn ietwat aangepast en verduidelijkt in de latere interviews, zodat er over de vragen zelf geen verschillende interpretaties mogelijk waren. Ook is nagegaan op welke aspecten nog doorgevraagd zou kunnen worden om de context beter te kunnen begrijpen of de visie van de respondent nog beter in kaart te kunnen brengen. Zo is er in de latere interviews regelmatig gevraagd naar de mening of visie over de wijk- en dorpsraden en hun positie binnen de gemeente, omdat uit de eerste interviews bleek dat deze een belangrijke rol spelen bij dit onderwerp.

Door de opzet van de interviews is het niet altijd mogelijk om de gegeven antwoorden een-op-een te vergelijken. Vaak beargumenteren de respondenten hun antwoorden, waardoor ze verschillende nuances aangeven van het antwoord. Ook wordt door de verschillende respondenten de nadruk soms op een heel ander aspect gelegd dan andere respondenten hebben gedaan. Hierdoor was het lastig om een bepaalde code te hanteren om de data te analyseren. Bovendien ligt de nadruk in dit onderzoek ook vooral op het in kaart brengen van de percepties van ambtenaren en hoe zij de vormgeving van burgerparticipatie zien in de gemeente Weert. Hierom is ervoor gekozen om per aspect een korte beschrijving te geven van de antwoorden van de respondenten. En welke implicaties deze resultaten met zich mee brengen.

Er is voor gekozen om door de hele gemeentelijke organisatie ambtenaren voor dit onderzoek te benaderen op grond van hun werkzaamheden met burgers. Er is geen willekeurige steekproef gebruikt, waardoor het lastiger wordt om de resultaten te generaliseren naar alle ambtenaren in de gemeente Weert en al helemaal lastig om te generaliseren voor een ambtenaar in het algemeen. Toch geeft het gevarieerde beeld van antwoorden op sommige aspecten wel een redelijk beeld van hoe verschillend ambtenaren kunnen denken over burgerparticipatie en hoe er door de respondenten ook over gedacht wordt. Met name de verschillen tussen respondenten geven goed weer waar er binnen de organisatie in de toekomst aandacht aan kan worden besteed bij de verdere invulling en vormgeving van burgerparticipatie in de gemeente Weert.

3.4 Conclusies

Dit hoofdstuk geeft weer hoe het onderzoek precies is uitgevoerd en waarom het op die manier is gedaan. Er zijn uiteindelijk vijftien ambtenaren van de gemeente Weert geïnterviewd met een semi-gestructureerde vragenlijst. Deze respondenten zijn niet willekeurig geselecteerd, maar er is een selectie gemaakt op plaats en functie binnen de organisatie, het aantal werkzame jaren als ambtenaar en het type ambtenaar (project- of wijkambtenaar). Op deze manier is geprobeerd een zo goed mogelijk beeld te krijgen van ambtenaren binnen de gemeente Weert.

Bij het opstellen van de vragenlijst is gebruik gemaakt van een aantal concepten welke naar voren zijn gekomen in het theoretisch onderzoek. Aan deze concepten is een aantal kenmerken verbonden die weergegeven op welke manier de vragen tot stand zijn gekomen en hoe de vragen dan gaan leiden tot antwoorden op de onderzoeksvragen. Zo wordt er aan respondenten gevraagd naar de definitie en de plaats van burgerparticipatie binnen de gemeente Weert. Vervolgens wordt er gevraagd naar de mening van de respondenten over de randvoorwaarden en of en op welke manier de randvoorwaarden aanwezig zijn binnen de gemeente Weert en de gemeentelijke organisatie. Het gaat hierbij om de randvoorwaarden openheid, representativiteit, ruimte voor participatie en erkenning. Verder wordt gevraagd naar de relatie en rolverdeling tussen gemeente en burger en sturing binnen de organisatie ten opzichte van burgerparticipatie. Ten slotte wordt er gevraagd naar ideeën met betrekking tot burgerparticipatie om de respondent de mogelijkheid te geven zelf aspecten aan te dragen en zaken te noemen die van belang kunnen zijn in dit onderzoek, maar in het gesprek nog niet aan de orde is gekomen.

De vragen die gebruikt zijn in de interviews zijn voor een deel gericht op de onderzoeksvraag naar de percepties welke ambtenaren hebben van burgerparticipatie en voor een ander deel om in kaart te brengen hoe burgerparticipatie op dit moment wordt vormgegeven in de gemeente Weert. In de gesprekken met respondenten zijn beide delen met elkaar verweven om een duidelijk en goed lopend gesprek te krijgen. Bij de data-analyse die in het volgende hoofdstuk wordt uitgevoerd worden beide onderzoeksvragen met de resultaten van het onderzoek wel apart behandeld. Bij het verwerken van de data worden de resultaten op de afzonderlijke vragen in kaart gebracht en op grond daarvan worden er conclusies getrokken over de concepten welke dan weer leiden tot een antwoord op de onderzoeksvraag. Voor een overzichtelijke verhouding tussen concepten en interviewvragen zijn er van de vragenlijsten tabellen gemaakt die te vinden zijn in de bijlage.

4 Data-analyse

In dit hoofdstuk worden de resultaten besproken en geanalyseerd van het kwaliteitsonderzoek zoals dat in hoofdstuk 3 is beschreven. De twee belangrijkste kwesties in dit hoofdstuk zijn de visies van de verschillende respondenten met betrekking tot burgerparticipatie en hoe burgerparticipatie momenteel in de gemeente Weert wordt vormgegeven en is ingebed in de gemeentelijke organisatie. Basis voor deze beschrijving zijn gesprekken met verschillende ambtenaren binnen de gemeente Weert die direct met burgers te maken hebben in hun werk. Vijftien verschillende ambtenaren zijn hiervoor ondervraagd. Het blijkt dat er binnen de groep ondervraagde respondenten één respondent uit springt die een heel andere mening heeft over burgerparticipatie en hoe burgerparticipatie volgens deze respondent hoort te werken. De antwoorden van deze respondent zijn dan ook behandeld naast die van de overige respondenten op de punten waarbij deze antwoorden opvallend afwijken van de rest. Deze respondent wordt dan apart vermeld met respondent X. Bij de overige groep respondenten zijn er geen zogenaamde profielen op te stellen op grond van het hele interview. Bepaalde vragen zijn wel verschillend beantwoord, maar hierin is geen patroon te ontdekken voor een bepaald profiel ambtenaar. Op deze verschillen wordt wel uitgebreid in gegaan bij de verschillende items.

In dit hoofdstuk wordt ook gebruik gemaakt van de verschillende concepten en de daarbij behorende kenmerken zoals die zijn weergegeven in de tabel in paragraaf 3.3.1. Hierbij worden de data van de interviews gesplitst in een deel waarbij de mening en visie van de respondent voorop staat (paragraaf 4.1) en een deel waarbij de huidige vormgeving en imbedding van burgerparticipatie in de organisatie van de gemeente Weert wordt weergegeven (paragraaf 4.2). Deze twee delen worden vervolgens apart uitgewerkt, waarbij het schema van de verschillende concepten en kenmerken als leidraad wordt gebruikt. Eerst worden hierbij telkens de resultaten beschreven van de interviews waarna er vervolgens een interpretatie van deze resultaten wordt gegeven en wordt beschreven welke implicaties deze resultaten met zich mee brengen. Op deze manier wordt stap voor stap inzichtelijk gemaakt hoe respondenten omgaan met burgerparticipatie en in hoeverre zij bereid zijn om burgers te betrekken bij hun werkzaamheden en daarnaast ook op welke manier burgerparticipatie momenteel wordt vormgegeven en ingebed wordt in de gemeentelijke organisatie. Door deze resultaten naast elkaar te leggen en af te zetten tegen het theoretische kader, hoe burgerparticipatie volgens de theorie zou moeten werken en welke aspecten daarbij komen kijken, kan er een beoordeling worden gegeven van burgerparticipatie in de gemeente Weert en kunnen er concrete aanbevelingen worden gedaan om de imbedding en vormgeving van burgerparticipatie in de gemeente Weert te verbeteren.

In paragraaf 4.1 worden de percepties van burgerparticipatie van ambtenaren van de gemeente Weert beschreven naar aanleiding van de derde onderzoeksvraag. Eerst wordt hierbij aandacht geschonken aan de visie van de respondenten op burgerparticipatie door in te gaan op het begrip burgerparticipatie. Vervolgens volgt de mening van de respondenten over de randvoorwaarden die gekoppeld zijn aan burgerparticipatie en ten slotte volgen de voor- en nadelen die respondenten zien aan burgerparticipatie. Daarnaast wordt stilgestaan bij de wensen die de respondenten koesteren ten opzichte van burgerparticipatie. En ten slotte wat de percepties van respondenten zijn met

betrekking tot hoe burgerparticipatie zich verhoudt tot het besluitvormingsproces. Elke keer worden eerst de resultaten van de interviews per item beschreven en daarop volgt een analyse van de resultaten en welke implicaties deze resultaten hebben voor het onderzoek.

Naar aanleiding van de vierde onderzoeksvraag wordt in paragraaf 4.2 de vormen van burgerparticipatie in de gemeente Weert besproken. Hierin komen de gebruikte vormen in de gemeente Weert naar voren, de uitvoering van deze vormen en de daadwerkelijke rol van burgerparticipatie in de gemeente Weert. Ook hier worden eerst de resultaten van de interviews beschreven die vervolgens worden geanalyseerd op basis van het theoretische kader uit hoofdstuk 2.

De laatste paragraaf, paragraaf 4.3, betreft de vijfde onderzoeksvraag. De beoordeling van de vormgeving en werking van burgerparticipatie in de gemeente Weert.

4.1 Percepties burgerparticipatie

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de derde onderzoeksvraag. Deze luidt: “Welke percepties hebben ambtenaren van de gemeente Weert van burgerparticipatie?” Deze vraag wordt in drie deelvragen behandeld. Eerst komen de meningen van ambtenaren over burgerparticipatie aan de orde in 4.1.1, vervolgens wordt stilgestaan bij de wensen die ambtenaren hebben ten opzichte van burgerparticipatie in 4.2.1 en ten slotte wordt in 4.2.3 de rol van burgerparticipatie ten opzichte van het besluitvormingsproces behandeld.

4.1.1 Visie respondenten op burgerparticipatie

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de eerste deelvraag, welke meningen er bestaan onder ambtenaren van de gemeente Weert over burgerparticipatie. Eerst komt hierbij het begrip burgerparticipatie zelf aan de orde. Vervolgens volgen de randvoorwaarden die volgens de ambtenaren nodig zijn en ten slotte de voor- en nadelen aan bod die ambtenaren zien aan burgerparticipatie.

4.1.1.1 Visie op burgerparticipatie

Over wat er onder burgerparticipatie precies wordt verstaan wordt verschillend gedacht. Alle respondenten zijn wel positief over burgerparticipatie, ze vinden het heel belangrijk of een goede zaak. Globaal komen er drie verschillende visies naar voren wat burgerparticipatie is. De eerste is gericht vanuit de burger, namelijk dat de burger met de gemeente meedenkt en meedoet om beleid te ontwikkelen en projecten uit te voeren. De tweede visie die gedragen wordt door de respondenten is meer gericht vanuit de overheid om burgers bij het beleid en projecten van de overheid te betrekken, zoals sectordirecteur 1 het zegt:

“Burgerparticipatie is wat mij betreft de mogelijkheden die je biedt aan burgers en/of groepen van burgers, vertegenwoordigers, wijkraden en dat soort dingen om in het hele proces van initiatief, beleidsvorming, beleidsvoering en evaluatie een rol te kunnen spelen.”

Hierbij wordt burgerparticipatie gezien als een actieve rol vanuit de gemeente die een actieve rol van de burger vraagt. De derde visie betreft ook een actieve rol van de overheid, maar alleen gericht op het informeren van de burger, dus waarbij de burger geen actieve rol toebedeeld krijgt. Een paar respondenten geven hierbij aan dat zij informeren juist niet beschouwen als burgerparticipatie. Respondent X onderscheidt zich hierbij van de andere respondenten door te stellen dat burgerparticipatie niet meer is dan het informeren van burgers.

Niet alleen burgerparticipatie an sich wordt positief beoordeeld, ook zijn de ondervraagde ambtenaren van de gemeente Weert het erover eens dat burgerparticipatie een investering is of uiteindelijk een investering wordt voor de gemeentelijke organisatie. Burgerparticipatie wordt gezien als een positieve verplichting die zich later terug zal betalen.

De mening en houding van zowel de gemeente als de burgers wordt erg belangrijk gevonden bij het gevoel of burgerparticipatie 'geslaagd' is. Tevredenheid over het proces en de resultaten worden hierbij als aandachtspunten genoemd. Ook wordt burgerparticipatie als geslaagd gezien als er een goed compromis bereikt is tussen de gemeente en de burger, zo verwoord ambtenaar 4 het als volgt:

“Als je in ieder geval een compromis hebt kunnen bereiken. Natuurlijk kun je niet altijd alle wensen overzien, maar dan moet je wel kunnen uitleggen waarom het niet kan en er toch op een bepaalde manier begrip voor kweken.”

In de literatuur wordt informeren niet beschouwd als een vorm van burgerparticipatie, dit wordt gezien als onderdeel van een (open) autoritaire rol die de overheid kan aannemen zonder dat daar participatie van de burger bij komt kijken. Bovendien vraagt het informeren van de burger door de overheid niet per se een actie vanuit de burger op de verkregen informatie. Hierdoor is er geen sprake van het eerste kenmerk van burgerparticipatie, namelijk het pro-actieve karakter dat burgers beweegt om actief mee te werken met de overheid (zie paragraaf 2.3.3).

Het betrekken van burgers is te vergelijken met samenwerken en participeren, wat onderdeel uitmaakt van een interactieve overheid, die de burger de mogelijkheid geeft om een actieve rol binnen de gemeente te vervullen. Deze gedachte komt voort uit de periode dat er veel aandacht was voor interactief beleid. De nadruk ligt daarbij op de ruimte die de overheid creëert om de burger te betrekken bij het werk in de gemeente (2.3.1).

Het meedenken en meedoen door burgers bij projecten en beleid van de overheid komt het meest overeen met hoe burgerparticipatie bedoeld is. De nadruk ligt op de actie die de burger verricht om in de gemeente bezig te zijn en zich daarvoor in te zetten. Meedenken impliceert de interactie tussen bestuur en burgers en meedoen impliceert de actieve participatie door de burger (2.3.3).

De verscheidenheid van meningen over wat burgerparticipatie precies is impliceert dat wanneer er in de gemeente aandacht wordt geschonken aan burgerparticipatie en geprobeerd wordt om burgerparticipatie te stimuleren dat ambtenaren bij het begrip burgerparticipatie verschillende ideeën hebben en er dan waarschijnlijk anders mee om zullen gaan. Er is onder de respondenten geen duidelijk onderscheid tussen de termen interactief beleid en burgerparticipatie. Dat bij veel respondenten burgerparticipatie gerelateerd wordt aan het informeren van de burger betekent dat er binnen de gemeentelijke organisatie in elk geval duidelijkheid moet komen over het begrip burgerparticipatie en hoe dat ingevuld moet worden in de werkzaamheden van de ambtenaren. Met name zal bij ambtenaren zoals respondent X nauwkeurig moeten worden voorgeschreven wat onder

burgerparticipatie moet worden verstaan en hoe burgerparticipatie in de praktijk moet worden vormgegeven.

Meer aandacht voor burgerparticipatie wordt positief gezien door de respondenten. Dit betekent dat de wil om burgerparticipatie te stimuleren en in de eigen werkzaamheden in te vullen wel aanwezig is. Bovendien bestaat er dus geen onwil om tijd en energie te steken in het betrekken van burgers bij het ontwikkelen van beleid en het uitvoeren van projecten. Dit geeft aan dat burgerparticipatie van de kant van de respondenten als een gelegitimeerd proces kan worden beschreven (2.3.3).

4.1.1.2 Visie op randvoorwaarden

Een volgend onderwerp waarover de mening van ambtenaren van de gemeente Weert in kaart wordt gebracht zijn de randvoorwaarden die gekoppeld zijn aan burgerparticipatie. Vanuit het theoretisch kader zijn er vier randvoorwaarde genoemd, namelijk openheid, representativiteit, ruimte voor participatie en erkenning.

Bij openheid is er onderscheid gemaakt tussen openheid vooraf en achteraf. Respondenten geven over het algemeen drie verschillende zaken aan die de burger voorafgaand aan een participatietraject moet weten. In de eerste plaats betreft het de doelstelling van het participatieproces of traject. Als tweede moet vooraf duidelijk zijn wat de rol van de burger in het participatietraject is. En een derde punt zijn de kaders en spelregels die gehanteerd worden. Volgens ambtenaar 2 moet de burger van tevoren weten

“Welke kaders er zijn.(...) Ze moeten weten waar ze wel invloed hebben en waar ze geen invloed hebben en dat is voor hen niet altijd duidelijk, maar dat kun je ze wel vertellen.”

Voor de openheid achteraf heeft de terugkoppeling naar de burger een belangrijke plaats. Met terugkoppeling wordt hier bedoeld dat de besluiten en processen achteraf aan de burger worden kenbaar gemaakt en verantwoord. Hierdoor weten burgers wat er met hun inbreng is gedaan en hoe een besluit tot stand is gekomen. Vrijwel alle respondenten geven aan dat dit een belangrijk aspect is voor een burgerparticipatietraject. Respondent X en een andere respondent geven aan dat het wel netjes is om te doen. Zij geven dus geen waardeoordeel hierover.

De tweede randvoorwaarde is representativiteit. Volgens de theorie hangt de mate van belangrijkheid af van het soort project dat gedaan wordt. Bij het houden van de interviews is er geen onderscheid gemaakt tussen verschillende projecten, maar er is gevraagd naar representativiteit bij projecten in zijn algemeenheid. De meeste respondenten zijn het er over eens dat representativiteit belangrijk is, alleen respondent X is van mening dat representativiteit niet van toepassing is bij burgerparticipatie, omdat representativiteit niet van belang is bij het informeren van burgers. Praktisch echter wordt representativiteit bijna niet haalbaar gezien, bij geen enkel project. Een deel van de respondenten geeft aan dat de wijk- en dorpsraad representatief zou moeten zijn voor de wijk of het dorp, maar dat is op dit moment niet zo. Hierbij wordt de wijk- en dorpsraad soms gezien als enige vorm van burgerparticipatie. Zo vindt ambtenaar 4 representativiteit

“Heel belangrijk, daarom zet ik af en toe ook vraagtekens bij de wdr, omdat ik denk dat soms in een bepaald gebied wel meer spelers kunnen zitten. Vaak wordt er direct aan de wdr

gedacht en klaar, maar dat vind ik wel een beetje kort door de bocht. Want een wdr is niet altijd een goede afspiegeling van de betreffende wijk of dorp.”

De derde randvoorwaarde is de ruimte voor participatie. Uit de theorie blijkt dat er verschillende redenen kunnen zijn om wel of geen burgerparticipatie toe te passen in het project of in het beleid. Met name de wetgeving speelt een belangrijke rol in de ruimte die participatie heeft en ook hoe groot het belang van burgerparticipatie is. De reden waarom respondenten burgers betrekken bij hun werkzaamheden varieert behoorlijk. De mening van respondenten varieert van dat het stimuleren van burgerparticipatie beleid is binnen de organisatie en dat burgerparticipatie wettelijk is vastgelegd, tot dat het juist niet wettelijk is vastgelegd en onwetendheid over of het gestimuleerd wordt binnen de organisatie. Hiernaast worden ook allerlei persoonlijke redenen genoemd om burgers te betrekken, zoals vooraf problemen proberen te voorkomen of een groter draagvlak voor het beleid te creëren. Opvallend is dat er juist onder de ondervraagde leidinggevenden er een verschil van mening bestaat over de wettelijke verplichting van burgerparticipatie. Zo zegt sectordirecteur 1:

“soms heb je een wettelijke verplichting, dus hoe het in de wet staat, zo zal het ook wel gebeuren neem ik aan. (...)Volgens mij is er op dit moment geen bepaald beleid voor, omdat men op een gegeven moment gedacht heeft dat weg te schrijven onder de wdr en dat is maar een klein deel.”

Sectordirecteur 2 noemt:

“Een wettelijke verplichting is er nauwelijks. In de wet Ruimtelijke Ordening en Awb kom je wel tegen dat je soms met dingen ook een voorlichting moet geven, maar dat is eigenlijk een hele slechte motivator vind ik zelf.”

Afdelingshoofd 1 stimuleert burgerparticipatie:

“om dezelfde reden als waarom de hele regelgeving zo aangepast gaat worden. Wat dat betreft ontwijk je die niet, maar het is niet zo dat je gaat kijken wat zegt de wet over...”

De laatste randvoorwaarde voor burgerparticipatie is de erkenning van burgerparticipatie. Het gaat hierbij om de mening van de ambtenaren of ze bereid zijn altijd burgers erbij te betrekken. Afgezien van bepaalde onderwerpen waarbij er wettelijk gezien geen ruimte voor bestaat vinden de meeste respondenten dat burgers altijd betrokken moeten worden. Soms wordt burgerparticipatie echter niet handig gezien, als het belang van burgerparticipatie niet opweegt tegen het feit dat de gemeente zelf ergens verantwoordelijk voor is en er geen sprake is van zelfbestuur in Nederland zo vindt sectordirecteur 3:

“Kijk een burger heeft rechten en plichten en het belastingbetalen is er een van. Maar toch de burger als zelfbestuur, daar hebben we toch in Nederland de overheid voor, om daar toch enige sturing aan te geven. En ik denk dat het wel belangrijk is om dat goed een beetje vast te houden.”

Respondent X vindt burgerparticipatie niet altijd nodig, omdat een ambtenaar niet alleen moet informeren, maar ook moet werken.

Bij openheid is het heel belangrijk dat het politiek bestuur zo expliciet mogelijk aangeeft welk standpunt het zelf ten aanzien van het item inneemt. Dit aspect is slechts door één respondent genoemd. De overige aspecten die belangrijk zijn bij openheid, zoals het doel en de meerwaarde voor burgerparticipatie, het proces en hoe en wanneer er geparticipeerd kan worden worden door de respondenten ook genoemd als belangrijke aspecten die de burger vooraf hoort te weten. Dit betekent dat ambtenaren over het algemeen goede openheid van zaken geven over het burgerparticipatieproces. Alleen ligt de nadruk vooral op het project zelf en de rol die de burger daarin heeft. De rol en de standpunten die de overheid daarbij inneemt blijft te veel onderbelicht (2.4). Daardoor is het kenmerk van burgerparticipatie dat er een kaderstelling door het bestuur is aangegeven nauwelijks aanwezig onder ambtenaren en neemt dat over het algemeen niet zo'n belangrijke plaats in (2.3.3). Dit impliceert dat hier bij de verdere invulling en stimulatie van burgerparticipatie in de gemeente Weert bij ambtenaren het besef moet komen dat ook de rol van de gemeente zelf en de standpunten daarbij bij de burger bekend moeten zijn. Openheid achteraf door middel van terugkoppeling vindt het merendeel belangrijk. Dit impliceert dat ambtenaren best transparant willen zijn en openheid willen geven over de inbreng van de burger. Hierdoor bestaat de wil om schijnparticipatie richting de burger te voorkomen en de burger zelf het idee te willen geven dat hun stem echt meetelt (2.4).

De mate van representativiteit hangt af van het doel van het participatietraject. Het wordt ook aangegeven door de respondenten dat de representativiteit wel belangrijk is, maar dat het verschilt per project (2.4). Dit impliceert dat de respondenten een nuchter beeld hebben over representativiteit en zij vanuit de praktijk de theorie onderbouwen dat het per project kan verschillen. Door het wel belangrijk te vinden geven de respondenten aan dat ze wel zich willen inzetten voor een representatieve inbreng van de burger als dat nodig mocht zijn. Dat er vragen worden gesteld bij de representativiteit van de wijk- en dorpsraden door de respondenten betekent dat er vooral in groepsverband gedacht wordt als het gaat over representativiteit en niet bij iedereen de totale groep burgers in beeld is als het gaat over burgerparticipatie. Dit geeft aan dat ook de doelgroep van burgerparticipatie niet duidelijk is en door iedereen op dezelfde manier wordt vormgegeven.

Over de ruimte die er bestaat voor burgerparticipatie verschillen de meningen behoorlijk. Dit impliceert dat er binnen de organisatie geen duidelijke beeld bestaat van welke ruimte er is voor burgerparticipatie, laat staan dat er kaders zijn vastgesteld waarbinnen politieke speelruimte bestaat (2.4). Het is opvallend dat er vooral onwetendheid is over of iets wel of niet kan. Dit betekent dat die betreffende respondenten ofwel geen moeite hebben gedaan om te achterhalen of iets wel of niet kan, ofwel nooit informatie hebben gekregen over hoe iets is vastgesteld. Deze onwetendheid heeft willekeur tot gevolg en onzekerheid bij de ambtenaar.

Ten slotte is er de erkenning voor participatie. De bereidheid om burgers te betrekken en te laten participeren is in grote mate aanwezig bij de respondenten. Slechts respondent X mist die erkenning. Dit impliceert dat er over het algemeen deze randvoorwaarde volgens de mening van de respondenten wel aanwezig is en men bereid is om deze randvoorwaarde wel aanwezig te laten zijn. Daarnaast betekent het ook dat ambtenaren zoals respondent X moeten leren inzien dat ze bereid moeten zijn om burgerparticipatie toe te laten en te stimuleren.

4.1.1.3 Visie van voor- en nadelen

Het laatste item van de percepties van Weertse betrokkenen op burgerparticipatie zijn de voordelen en de nadelen die zij zien of ervaren aan burgerparticipatie. Ook dit aspect wordt voorgelegd aan de respondenten. Vergroting van het draagvlak bij de burger wordt door veel respondenten genoemd als voordeel door burgers bij de gemeente te betrekken. Hierbij wordt draagvlak gezien als een acceptatie van wat de gemeente doet. Daarnaast worden door een paar respondenten kwaliteitsverbetering van processen en beleid genoemd als groot voordeel van burgerparticipatie. Deze kwaliteitsverbetering wordt bevorderd doordat de gemeente inzicht krijgt in de behoeften van de burger en de burger nieuwe inzichten kan aandragen, waardoor de gemeente scherp wordt gehouden en beter weet wat burgers graag zouden willen en daarop beter kan inspelen. Het met elkaar praten geeft ook een meer saamhorigheidsgevoel en er worden bij voorbaat mogelijke drempels weggehaald, doordat gemeente en burger steeds meer op elkaar betrokken raken.

”Dat je in elk geval draagvlak krijgt voor bepaalde plannen, werkzaamheden, (...) maar ook dat je af en toe de mensen weer dichterbij elkaar brengt (...) Sociale samenhang bewerkstelligen ja, dat ze elkaar weer kennen, maar dat is wel een neveneffect.” (ambtenaar 2)

Nadelen van burgerparticipatie die genoemd worden is vooral de extra tijd en energie die erin gestoken moet worden door ambtenaren. Daarnaast ook dat iedereen een eigen mening heeft en niet iedereen tevreden kunt houden en dat er valse verwachtingen kunnen bestaan. Ook kan er iets uitkomen wat niet werkt of niet wenselijk is.

De voordelen kunnen volgens de theorie ingedeeld worden in drie verschillende groepen, ook wel beweegredenen voor burgerparticipatie genoemd. Namelijk het vergroten van het draagvlak, het dichten van de kloof tussen burger en overheid en het verbeteren van de kwaliteit van het beleid (2.2.3). Deze drie aspecten komen ook uit de resultaten van de interviews naar voren en dat betekent dat ook in de gemeente Weert dezelfde motieven een rol spelen om burgerparticipatie toe te passen en vorm te geven als in de theorie wordt beschreven.

Bij de genoemde nadelen valt het op dat niet aan burgerparticipatie zelf, maar aan het proces waarin burgerparticipatie plaatsvindt nadelen verbonden worden. Dit impliceert dat de respondenten niet negatief zijn over burgerparticipatie, maar dat ze wel obstakels zien om burgerparticipatie daadwerkelijk vorm te geven. Hier zal duidelijkheid binnen de organisatie over moeten komen over hoe om te gaan met die obstakels en hoe ze eventueel weggenomen kunnen worden.

4.1.2 Wensen respondenten ten opzichte van burgerparticipatie

De tweede deelvraag van de derde onderzoeksvraag gaat over de wensen die ambtenaren hebben ten opzichte van burgerparticipatie. Uit de literatuur blijkt dat de plaats op de participatieladder van belang is voor hoeveel invloed burgers kunnen uitoefenen op het beleid en projecten van de overheid. De plaats op de participatieladder heeft te maken met de rolverdeling tussen overheid en burger. De wenselijke relatie tussen burger en gemeente wordt vooral beschreven door openheid van beide kanten, vertrouwen en goede communicatie. De burger moet geïnteresseerd zijn en de gemeente moet zich dienend opstellen en het algemeen nut dienen. Volgens ambtenaar 3:

“Meer samen iets neerzetten, wat voor de wijk doelmatig en goed functioneert.”

De ideale eigen rol van ambtenaren wordt verschillend getypeerd. Aan de ene kant bestaat het verlangen van een rol als intermediair tussen overheid en burger, een spil in de relatie met de burger en als schakel tussen besluitvorming en beleidsuitvoering. Daarnaast bestaat de wens om pro-actief te zijn richting de burger, constructief en oplossingsgericht. Aan de andere kant wordt er een passievere rol beschreven richting de burger als dienende mens die de burger informeert of een zakelijke rolverhouding. Samenwerken met de burger wordt door vrijwel alle respondenten genoemd en afhankelijk van de situatie ook andere rollen die voorkomen op de participatieladder met uitzondering van de open en gesloten autoritaire rol. Respondent X ziet voor zichzelf geen rol weggelegd in relatie met de burger, omdat andere ambtenaren die taak hebben, hij ziet zichzelf als autoritair ten opzichte van de burger.

De wensen van de ambtenaren met betrekking tot de rol van de burger wordt genoemd als betrokkenheid bij de gemeente, het mee willen denken en hun mening kenbaar moeten maken door een positieve, kritische houding. Op grond van de participatieladder wordt vooral samenwerken en adviseren genoemd, maar daarnaast ook afhankelijk van de situatie of het project alle mogelijke rollen. Respondent X geeft aan dat de burger alleen een eigen verantwoordelijkheid heeft en de rol die ze hebben is

“Geen, ze kunnen gewoon om de vier jaar stemmen. Dat ze bereid zijn om dingen te melden.”

Wat er volgens de respondenten verbeterd moet worden om burgers te betrekken in de gemeente Weert is voor iedereen weer anders. Er wordt aangegeven dat er goed moet worden gekeken naar de wijk- en dorpsraden en wat voor rol zij in de gemeente spelen. Daarnaast wordt gesteld dat ambtenaren een opleiding moeten krijgen, gecoached moeten worden of enthousiaster voor burgerparticipatie gemaakt moeten worden. Zo verwoordt ambtenaar 8 het als volgt:

“Geen regels, maar een training, een cursus, beleidsmedewerkers in companytraining van formuleer samen met burgers oplossingen en ook dat we bescheidener worden.”

Ook wordt aangegeven dat er meer van bovenaf, vanaf het gemeentebestuur een lijn uitgezet moet worden. Er moet een duidelijk standpunt komen, er moeten kaders worden opgesteld en burgerparticipatie moet beter gestroomlijnd worden. Het komt er op neer dat er binnen de gemeente behoefte bestaat voor een duidelijk beeld over burgerparticipatie waar iedereen mee aan de slag kan gaan en dat iedereen weet wat er van hem of haar wordt verwacht.

Op welke manier burgers beter bij het werk in de gemeente betrokken kunnen worden geven respondenten ook verschillende tips. Vooral veel en duidelijke informatie geven via verschillende media wordt genoemd. En daarnaast ook beter nadenken en verantwoorden wie en wanneer betrokken zou kunnen worden.

Respondenten zien het liefst een goede relatie tussen de overheid en burger die van twee kanten moet komen. Dit impliceert dat beide partijen zich moeten inzetten voor en moeten werken aan die

relatie. De verantwoordelijkheid ligt dan aan beide zijden. En ook moet de bereidheid aanwezig zijn aan beide kanten om mee te willen werken aan een participatietraject en zich daarvoor in te zetten.

De rol die ambtenaren voor zichzelf zien weggelegd verschilt per respondent. De een ziet zichzelf heel goed in een pro-actieve rol, terwijl de ander juist een passievere rol richting de burger zou willen. Dit impliceert dat de rol van de overheid, zoals die in paragraaf 2.2.1 is beschreven niet bij alle ambtenaren in dezelfde mate is veranderd. Er wordt juist gesuggereerd dat ambtenaren steeds vaker zich passiever opstellen richting de burger door de verantwoordelijkheid vaker neer te leggen bij anderen. Er wordt op die manier meer initiatief en activiteit verwacht van derden. De verandering die in de loop van de jaren zich heeft ontwikkeld met betrekking tot die rol van de overheid is dus niet bij iedereen even hard gegaan. Wat betreft de opstelling naar de burger bestaat er dus wel verschil tussen ambtenaren. Dit betekent dat de burger die met verschillende ambtenaren te maken krijgt op verschillende manieren benaderd kan worden.

Opvallend hierbij is dat wanneer er gesproken wordt over de eigen plek op de participatieladder dat dan bijna iedere respondent zichzelf het liefst met de burger ziet samenwerken. Samenwerken impliceert gelijkwaardigheid en staat behoorlijk hoog op de ladder, waardoor het een grote bereidwilligheid tot participatie suggereert (2.5.2).

De rollen die de respondenten het liefst zien weggelegd voor de burger komen ook hoog op de participatieladder terecht. Dat betekent dat ambtenaren veel verwachten van de burger. Het is opvallend dat de respondenten die voor zichzelf een passieve rol hadden weggelegd in relatie tot de burger ook vinden dat de rol van de burger richting de overheid een rol moet zijn van samenwerken. Wat dat betreft zien zij in het participatietraject een actievere rol weggelegd voor de burger en een minder actieve rol voor henzelf als ambtenaar (2.5.2). Dit betekent dat zij burgerparticipatie zien in een zuiverder vorm dan ambtenaren die zelf ook actief betrokken willen worden en een rol willen spelen bij een burgerparticipatietraject.

Er wordt vanuit de respondenten verwacht en verlangd dat de kenmerken van burgerparticipatie (zie paragraaf 2.3.3.) zichtbaar gemaakt worden. Het gaat dan om het kenmerk dat burgerparticipatie een door alle partijen gelegitimeerd proces is, dat er een duidelijk kader komt en dat de speelruimte helder is. Ook door het gemeentebestuur en de gemeenteraad moet burgerparticipatie worden erkend en gestimuleerd. Daarnaast gaat het ook om het kenmerk dat er een kaderstelling bestaat die door het bestuur gemaakt is. Dit impliceert dat respondenten wel burgerparticipatie willen stimuleren en vormgeven, maar de gemeentelijke organisatie verwijt de randvoorwaarden nog niet te hebben gewaarborgd.

Respondent X valt ook bij de rolverdeling tussen overheid en burger uit de toon omdat hij zichzelf ziet als autoritair ten opzichte van de burger. Dit is de rol die de overheid vroeger bezat, maar inmiddels achterhaald is door de veranderende samenleving. Ook is deze respondent van mening dat de burger geen rol bezit richting de eigen verantwoordelijkheid, waardoor de plaats op de participatieladder aangeeft dat deze respondent geen interactieve verhouding wil hebben met de burger. Dit impliceert dat ook op dit punt ambtenaren zoals respondent X hierin de goede kant bijgestuurd moeten worden om burgerparticipatie in de hele gemeentelijke organisatie te kunnen stimuleren, zodat er geen grote verschillen meer bestaan tussen ambtenaren onderling.

4.1.3 Visie op het besluitvormingsproces

De derde deelvraag van de derde onderzoeksvraag gaat over hoe ambtenaren burgerparticipatie graag zouden willen zien als onderdeel van het besluitvormingsproces. De werking van burgerparticipatie wordt door de respondenten verschillend gezien. De gemeente heeft de taak om te bepalen wie in welke fase betrokken moet worden. Dit gebeurt volgens een deel van de respondenten door het betrekken van de wijk- en dorpsraden en daarnaast door het informeren van alle mensen, dit kan mondeling of schriftelijk, op verschillende manieren. Ook moet er vanuit de gemeente duidelijkheid zijn richting de burger over het participatieproces, de kaders en de randvoorwaarden.

Over bij wie in de gemeentelijke overheid de taak ligt om burgers te betrekken verschillen de meningen. Ongeveer de helft geeft aan dat iedere ambtenaar deze taak heeft, bij projecten is dat met name de verantwoordelijke voor die projecten, de projectcoördinator.

“Ik denk dat het door het bestuur gewenst moet zijn, dat het door het MT ondersteund moet worden, dat het afdelingshoofd dat stimuleert bij zijn mensen, maar dat het van de medewerker vandaan moet komen, die moet dat doen en die moet dan maximaal gefaciliteerd worden om dat te kunnen. De hele organisatie moet erachter staan.”
(sectordirecteur 2)

Andere respondenten zijn van mening dat die taak vooral ligt bij (wijk)coördinatoren of speciale wijkambtenaren. Ook wordt een afdeling communicatie genoemd die opgezet moet worden om burgerparticipatie te stimuleren. Daarnaast wordt aangegeven dat burgerparticipatie vooral vanuit het bestuur ook duidelijk gestimuleerd moet worden en richting gegeven moet worden.

Deze resultaten geven aan dat burgerparticipatie vooral gezien wordt als verantwoordelijkheid van de gemeente en betrokken ambtenaren. Dit betekent dat zij burgerparticipatie zien als onderdeel van de representatieve democratie en eigenlijk geen burgerparticipatie, maar interactief beleid nastreven, waarbij de actie vooral bij de overheid ligt. Deze resultaten liggen dus in dezelfde lijn als de resultaten bij de definitie van burgerparticipatie. Bovendien komt ook uit deze resultaten naar voren dat de doelgroep van een participatietraject verschilt tussen de respondenten. De ene respondent heeft aandacht voor de individuele burger een ander ziet vooral groepen burgers als doel van het participatietraject en dan vaak met name de wijk- en dorpsraden. Dit impliceert dat de eerste weeffout die geconstateerd is in het onderzoek van de SGBO (1.1.2) inderdaad bij een aantal respondenten aanwezig is en een probleem kan zijn bij de vormgeving van burgerparticipatie binnen de gemeente Weert.

Niet iedere respondent die als ambtenaar in zijn werk met burgers te maken heeft ziet de stimulatie en vormgeving van burgerparticipatie als taak voor zichzelf, wat impliceert dat niet alle ambtenaren zich momenteel inzetten om burgers te betrekken bij hun werkzaamheden. En door de verscheidenheid aan antwoorden bij wie die taak dan wel ligt, wordt gesuggereerd dat het ook niet altijd door dezelfde ambtenaren wordt gestimuleerd en vormgegeven en waarschijnlijk helemaal niet wordt gedaan.

4.2 Vormgeving burgerparticipatie

Het tweede onderdeel van dit hoofdstuk betreft de vormgeving van burgerparticipatie. In deze paragraaf wordt hiermee antwoord gegeven op de vierde onderzoeksvraag. Deze luidt: “Hoe wordt burgerparticipatie in de gemeente Weert vormgegeven?” Ook deze vraag wordt door verschillende deelvragen behandeld, het gaat dan om de gebruikte vormen, de uitvoering van die vormen en de rol van burgerparticipatie op het besluitvormingsproces. Deze onderdelen komen in de komende paragrafen aan de orde.

4.2.1 Gebruikte vormen

De eerste deelvraag over de vormgeving van burgerparticipatie is welke vormen in de gemeente Weert worden gebruikt. De meeste respondenten geven aan dat de plaats die burgerparticipatie inneemt in de gemeente Weert niet duidelijk is. Er bestaat met name onduidelijkheid over de rol van de wijk- en dorpsraden in hun verhouding met de gemeente. Door een aantal respondenten worden de wijk- en dorpsraden namelijk in verband gebracht met burgerparticipatie. Door die onduidelijke rol die de wijk- en dorpsraden bezitten is hun verhouding met de gemeente en de invloed die zij hebben langzaam verschoven. Daardoor zijn er verkeerde verwachtingen van beide kanten ontstaan.

Over de stimulatie van burgerparticipatie bestaat ook verschil van mening. Door sommige respondenten wordt gesteld dat het niet of nauwelijks wordt gestimuleerd binnen de gemeentelijke organisatie.

“het is theoretisch misschien wel goed georganiseerd, maar niet in de praktijk, ondanks alle moeite die sommige mensen ervoor doen. Het staat of valt gewoon met de projectleider. Er zijn wel goede voorbeelden. Het wordt dan gestimuleerd door vooral informatieavonden te organiseren en wat intensief contact met de wdr, zodat die wat meer frequent geïnformeerd wordt.” (ambtenaar 4)

Anderen geven aan dat het gebeurt door de wijkcoördinatoren, de ambtenaren van Welzijn, of door de betreffende ambtenaren zelf. Dit gebeurt vooral door bewonersbrieven te schrijven om burgers op die manier te informeren en door wijkgericht te werken. De belangrijkste vorm van burgerparticipatie die genoemd wordt zijn de informatieavonden. Hierop worden burgers geïnformeerd over plannen die de gemeente heeft met betrekking tot bepaalde projecten of bepaald beleid. Andere vormen die voorkomen om de burgers te betrekken zijn persberichten, klankbordgroepen, enquêtes en platformen. Verder wordt er tweemaal per jaar een kwaliteitsschouw gehouden in de wijken en buurten om samen met de bewoners op zoek te gaan naar verbeterpunten. Officieel bestaat er ook de mogelijkheid tot een burgerinitiatief, maar dat is praktisch nooit voorgekomen in de gemeente Weert.

Er zijn verschillende punten waarop burgerparticipatie in een beleidsproces ingevuld kan worden. Een paar respondenten geven aan dat ze burgers al bij de agendering willen betrekken.

“De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat het eigenlijk heel snel moet, eigenlijk al bij de agendering, maar dat dat in de praktijk niet altijd gebeurt. Vaak zijn agendering en voorbereiding gemeentehuisactiviteiten, pas als we wat concreter in gedachten hebben en

ideeën hebben, dan gaan we ook eens naar buiten toe om daar te polsen en te klankborden, maar dan zijn we vaak het stadium van prille ideeën al voorbij.” (afdelingshoofd 2)

De meesten zouden willen dat burgers al vanaf de voorbereiding meedoen en enkelen zeggen dat burgerparticipatie in een goed beleidsproces begint tussen de vorming en de uitvoering van het beleid in.

In de vorige paragraaf is geconstateerd dat de weeffout van burgerparticipatie en de wijk- en dorpsraden inderdaad in een bepaalde mate aanwezig is binnen de gemeentelijke organisatie. Ook in dit onderdeel komt de verwarring duidelijk naar voren. Er bestaat grote onduidelijkheid op het gebied van de plaats van burgerparticipatie binnen de gemeente en welke rol de wijk- en dorpsraden daarin spelen. Doordat de meerderheid van de respondenten juist de wijk- en dorpsraden noemt wordt er wel geïmpliceerd dat burgerparticipatie niet wordt gezien als iets voor een individuele burger, maar met name voor groepen burgers. Bij de randvoorwaarde van erkenning van participatie worden echter individuele burgers gezet naast bestaande groepen en organisaties (2.4). Ook op dit punt zal dus het beeld van burgerparticipatie binnen de gemeente Weert moeten worden aangepast.

De suggestie dat burgerparticipatie voornamelijk te maken heeft met het informeren van burgers komt ook hierin duidelijk naar voren, doordat informatieavonden als belangrijke participatievorm wordt genoemd.

In de variatie van gebruikte vormen van burgerparticipatie wordt ook aangegeven dat er veel onduidelijkheid bestaat over de plaats van burgerparticipatie in de gemeente Weert en welke taak daarin voor ambtenaren ligt. De enquêtes liggen vooral in de besluitvorming, waarbij burgers voorkeuren kenbaar kunnen maken voor een oplossing en de klankbordgroepen en platformen maken onderdeel uit van de beleidsuitvoering, dit zijn groepen burgers die opgesteld zijn om de beleidsuitvoering te helpen realiseren. De kwaliteitsschouw, waarbij er een rondgang door de gemeente wordt gedaan met name gericht op de veiligheid kan gezien worden als onderdeel van de evaluatie (zie ook paragraaf 2.3.3. en de bijlage). Informatieavonden en persberichten worden in de literatuur niet gezien als vorm burgerparticipatie en worden ten onrechte genoemd als gebruikte vorm van burgerparticipatie in de gemeente Weert. Dit impliceert dat er in de beleidsagendering en beleidsvoorbereiding geen burgerparticipatie plaatsvindt. Het opmerkelijke hiervan is dat de respondenten dat zelf wel zeggen te doen.

4.2.2 Uitvoering vormen

In de gemeente Weert worden vooral informatieavonden, klankbordgroepen, enquêtes en platvormen gebruikt bij het betrekken van burgers bij het werk in de gemeente. In deze paragraaf komt de uitvoering van de vormen van burgerparticipatie aan de orde. Op welke manier de genoemde vormen worden ingevuld en uitgevoerd. Uit de interviews blijkt dat er verschil bestaat hoe de gebruikte vormen per project worden gebruikt en ook verschilt de uitvoering per sector.

Bij bijna alle projecten worden informatieavonden belegd. Bij bepaalde projecten is de openheid groot en wordt er uitgebreid teruggekoppeld naar de burger. Een voorbeeld is het bisschoppelijk college en st. Theunis. Op de website van de gemeente Weert zijn van dit project uitgebreide verslagen te lezen over de gang van zaken, de keuze van de klankbordgroep en verslagen van die klankbordgroep. Dit project en het proces van dit project is daardoor voor burgers inzichtelijk en via

de website goed te volgen. Ook met betrekking tot het nieuwe stadhuis zijn er op de website veel verslagen te downloaden van allerlei gesprekken die hebben plaatsgevonden. Van andere projecten is niet goed duidelijk of er verslagen zijn gemaakt en of deze teruggekoppeld zijn naar de burger, omdat er op het internet weinig tot niets van die projecten terug te vinden is in de vorm van verslagen en ook respondenten geven toe niet overal een verslag van te maken en terug te koppelen naar de burger.

Twee maal per jaar wordt er een kwaliteitsschouw gehouden. Hierbij gaat een wijkambtenaar met een afvaardiging van de wijk- of dorpsraad overdag en 's avonds de wijk of dorp door om te kijken hoe het met de veiligheid in de wijk of het dorp is gesteld.

Binnen de gemeente Weert wordt weinig rekening gehouden met mensen die niet kunnen lezen of geen Nederlands spreken.

“Rekening houden met mensen die niet kunnen lezen of geen Nederlands spreken? Nee, nooit gerealiseerd.” (ambtenaar 9)

Alle downloads op de site van de gemeente Weert zijn in het Nederlands opgesteld. In sector 1 wordt af en toe bij belangrijke buurtprojecten de WEA-methodiek gebruikt waarbij elk huis wordt langsgegaan om zo de mening van burgers te vragen en burgers actief bij het project te betrekken. Hierdoor worden ook mensen benaderd die niet kunnen lezen en mensen die geen Nederlands spreken. In sector 1 wordt bovendien heel sterk de nadruk gelegd op een communicatieparagraaf bij projecten en verslagen, hierin staat hoe er gecommuniceerd moet worden naar de burger. Bij andere sectoren is dit niet zo helder afgesproken en wordt er geen nadruk op gelegd.

Ook in dit stuk bij de uitvoering van de participatievormen wordt de nadruk gelegd op het informeren van de burger, wat dus een oneigenlijke vorm van burgerparticipatie is. Bij bepaalde projecten wordt er tussendoor en achteraf duidelijk teruggekoppeld naar de burger door middel van verslagen die voor iedereen toegankelijk zijn via de website van de gemeente Weert. Doordat er bij deze projecten sprake is van een grote transparantie wordt schijnparticipatie (2.4) vermeden en is de openheid groot. Door zo transparant te zijn met het publiceren van allerlei verslagen wordt ook aangegeven dat ambtenaren na te trekken zijn op wat zij doen en aangesproken kunnen worden op wat zij met de inbreng van burgers hebben gedaan.

Bij andere projecten is de transparantie een stuk minder en omdat sommige respondenten aangeven niet altijd een verslag te maken en dat terug te koppelen naar de burger wordt daar weinig openheid gegeven over de processen die leiden tot bepaald beleid of de uitvoering van een project. Dit impliceert wel dat het van de verantwoordelijke ambtenaar of projectleider van een bepaald project afhangt in hoeverre vormen toegepast worden en teruggekoppeld worden naar de burger.

Alleen in sector 1 zijn er richtlijnen vastgesteld die voorschrijven hoe de representativiteit verbeterd kan worden van participanten. Deze manieren worden bij sommige projecten ingezet om daardoor ook mensen te bereiken die normaalgesproken niet zouden participeren. Het is opvallend dat dit in sector 1 wel gedaan wordt of de mogelijkheid bekend is, terwijl in de andere sectoren aangegeven wordt dat er nooit aan gedacht is of niets aan gedaan wordt. Hieruit blijkt dat binnen de organisatie, tussen de verschillende sectoren ook verschillen bestaan met hoe er met bepaalde aspecten van

burgerparticipatie wordt omgegaan en dat er over het geheel van de organisatie geen kaders zijn aangegeven. Ook op dit punt zou er meer eenduidigheid moeten bestaan binnen de hele gemeentelijke organisatie.

4.2.3 Rol burgerparticipatie in het besluitvormingsproces

In deze paragraaf wordt stilgestaan op welke manier burgerparticipatie een rol speelt in het besluitvormingsproces. Hierbij gaat het vooral om hoe ambtenaren tegen die rol aankijken en welke verwachtingen zij daaromtrent hebben.

Bijna de helft van de respondenten heeft behoefte aan een duidelijke structuur met betrekking tot burgerparticipatie of zou er meer ondersteuning in willen hebben. Duidelijke kaders hierbij zijn erg belangrijk, er ontbreekt vaak een lijn die getrokken wordt binnen de organisatie. En het hangt soms van de leidinggevende af hoe er mee wordt omgegaan:

“We hebben geen kaders, dus het is wel zo aan iedereen om daar invulling aan te geven, afhankelijk ook van hoe de leidinggevende daarin staat.” (sectordirecteur 2)

Anderen geven aan dat de verwachtingen met betrekking tot burgerparticipatie wel duidelijk zijn, op grond van eigen ervaringen die niet gecorrigeerd zijn. Te veel regels om burgerparticipatie te stimuleren wordt niet als wenselijk gezien omdat ambtenaren zelfstandig hiermee moeten werken en ze er daarom ook van overtuigd moeten zijn dat de stimulatie van burgerparticipatie noodzakelijk is.

Om te bepalen of burgerparticipatie altijd wordt meegenomen in het besluitvormingsproces is aan de respondenten gevraagd of er wel eens projecten zijn die op voorhand al vaststaan. Ongeveer de helft van de respondenten geeft aan dat het wel eens voorkomt dat projecten worden uitgevoerd zonder dat de bijdragen van burgers zijn meegenomen, of dat er alleen op detail nog aanpassingen zijn gedaan. Dit hangt dan ook af van de inhoud van het project:

“als je een maatschappelijke discussie in de culturele hoek aan het voeren bent, dan moet het zelfs aan te bevelen zijn om een open einde te hebben. Maar ik ben ambtelijk opdrachtgever bij de uitvoering van projecten, dus dan weet je al wel waar je naar toe wilt.” (afdelingshoofd 3)

Ook wordt genoemd dat respondenten goed kunnen inschatten hoe moeilijk iets ligt en daarom bepaalde dingen voorstellen die goed overgenomen kunnen worden door de burger. Anderen geven aan dat er altijd naar burgers geluisterd wordt en er serieus iets mee wordt gedaan.

Ook deze resultaten geven in navolging van voorgaande paragrafen aan dat er onduidelijkheid bestaat over de implementatie van burgerparticipatie in de werkzaamheden van ambtenaren. De vraag om een duidelijk kader en heldere richtlijnen, wat een van de kenmerken is van burgerparticipatie (2.3.3) wordt hier door de helft van de respondenten nog eens expliciet verwoord. Dit impliceert dat voor respondenten zelf het niet altijd duidelijk is welke rol burgerparticipatie zou moeten spelen in het besluitvormingsproces.

Een deel van de respondenten is op grond van eigen ervaringen bezig om burgers te betrekken bij

het maken van beleid en het uitvoeren van projecten. Deze geven aan het naar eigen geweten goed te doen, omdat er nooit vanuit de gemeentelijke organisatie commentaar op is gegeven of verbeterd is. Dit impliceert dat er inderdaad sprake is van maatwerk, dat elke ambtenaar zelf doet wat hij denkt dat goed is. Dit schept onduidelijkheid bij de burger en deze weet daardoor nooit wat hij van een willekeurige ambtenaar kan verwachten.

Opvallend is dat ongeveer de helft van de respondenten niet altijd de bijdragen van burgers meeneemt bij de besluitvorming. Dit betekent dat er in die gevallen schijnparticipatie voorkomt, wat de relatie tussen gemeente en burger niet ten goede komt en de wil van de burger om in de toekomst vaker te participeren niet bevordert. Bovendien impliceert dit dat de respondenten over het proces van de besluitvorming niet openheid van zaken geven richting de burger (2.5).

4.3 Beoordeling vormgeving en werking burgerparticipatie

In deze paragraaf vindt een beoordeling plaats van de vormgeving en werking van burgerparticipatie in de gemeente Weert. Hierin wordt antwoord gegeven op de vijfde onderzoeksvraag die luidt: “hoe wordt de vormgeving en werking van burgerparticipatie in de gemeente Weert beoordeeld?” Hierbij wordt eerst aandacht besteed aan de aanwezigheid van de randvoorwaarden. Vervolgens wordt bekeken of burgerparticipatie voldoet aan de percepties van de respondenten.

4.3.1 Beoordeling randvoorwaarden

De eerste deelvraag van deze onderzoeksvraag is “is in de gemeente Weert voldaan aan de randvoorwaarden en de eisen die gesteld worden aan burgerparticipatie?” Ook hierover is de respondenten een aantal vragen gesteld, deze vragen hebben betrekking op hoe de randvoorwaarden in de praktijk gehanteerd worden. In deze paragraaf komen achtereenvolgens de werking van de randvoorwaarden openheid, representativiteit, ruimte voor participatie en erkenning aan de orde.

Met betrekking tot de openheid geven ambtenaren aan dat ze burgers van te voren laten weten welke ruimte en invloed burgers hebben, daarnaast moet van tevoren ook duidelijk zijn wat de doelstelling is van het project, wat de gevolgen van de burgerparticipatie zijn en hoe de gemeente in het project of beleid staat. Twee respondenten geven aan dat de openheid richting de burger niet altijd aanwezig is en meer zou mogen.

De afwegingen die gemaakt worden om burgers wel of niet te betrekken verschilt per respondent. Een aantal maakt de afweging of iets interessant is voor de burger op basis van eigen ervaring. Zoals ambtenaar 3 het zegt:

“Eigenlijk maak ik een afweging of iets interessant is voor burgers. Meestal dingen zoals speelplaatsen zijn interessant voor de burger en ook bepaalde verkeerspunten zijn interessant.”

Daarnaast wordt ook ingeschat wat de mogelijke gevolgen zijn van wat er gebeurt als de burger niet betrokken wordt of juist wel. Als er sprake is van een wettelijke verplichting of protocol worden burgers altijd wel betrokken.

De openheid van beleid en projecten tussendoor en achteraf komt voor een groot deel door

terugkoppelingen naar de burger. Ongeveer de helft van de respondenten geeft aan dat dat altijd gebeurt, enkelen geven aan dat het niet altijd gebeurt of dat het van de betreffende ambtenaar afhangt of het gebeurt .

De tweede randvoorwaarde is representativiteit. Respondenten zorgen ervoor dat er een representatief deel van de bevolking wordt benaderd door voor iedereen informatieavonden te organiseren en door burgers huis-aan-huis uit te nodigen, sommigen geven aan dat een representatief deel altijd door de wijk- en dorpsraden wordt verzorgd. Enkelen geven de voorkeur aan de burger te benaderen via bestaande groepen.

De manier om burgers te stimuleren om te participeren verschilt per respondent. Drie respondenten geven aan dat zij het zelf niet doen, omdat de burger al geprikkeld wordt door omstandigheden of dat wijkambtenaren of de wijk- en dorpsraden het wel doen. Ambtenaar 5 doet het bijvoorbeeld als volgt:

“Ik ga geen moeite doen om mensen echt erbij te halen. Ik maak wel eens een opzet en die stuur ik naar Minke en Marianne of de Repro en dan laat ik stadstoezicht informatiebrieven rondbrengen.”

De andere respondenten geven aan dat ze burgers vooral schriftelijk stimuleren door lokale media, de burgerpagina, enquêtes of huis-aan-huis uitnodigingen.

De derde randvoorwaarde betreft de ruimte voor participatie. Door tien van de ondervraagde respondenten wordt aangegeven dat het duidelijk is wat de ruimte die er is om burgers te betrekken. Een paar geven aan dat het niet altijd duidelijk is doordat het bestuur geen duidelijke visie heeft of dat het wordt overgelaten aan de betreffende respondent en dat vooral ervaring hierin erg belangrijk is.

“Het is niet duidelijk welke speelruimte ik heb, ik doe het naar eigen inzicht, of ik doe het wel, of ik doe het niet en dan hoor ik achteraf wel of het goed is of niet goed is.” (ambtenaar 1)

De vierde randvoorwaarde is de erkenning die burgerparticipatie heeft door alle partijen. Acht respondenten geven aan dat burgers wel eens zijn betrokken bij een bepaald project terwijl de betreffende respondent het zelf niet nodig vond. In enkele gevallen vonden respondenten het achteraf niet nodig om burgers te betrekken voor een bepaald project. Vijf respondenten geven aan dat het nooit is voorgekomen dat burgers werden betrokken terwijl de respondent zelf het niet nodig vond. De bereidheid van burgers om te participeren is voor meer dan de helft van de respondenten niet duidelijk, ook al tasten ze van tevoren wel vaak af of burgers willen participeren. Voor een paar respondenten is de bereidheid van de burger wel duidelijk op grond van de ervaringen met voorgaande projecten of wordt het gaandeweg een project steeds duidelijker:

“Je begint eigenlijk gewoon helemaal blanco. Gaandeweg het project krijg je er steeds meer inzicht in.”(ambtenaar 8)

De overige respondenten geven aan dat het verschilt per onderwerp of afhankelijk van de wijk- en dorpsraden.

Met betrekking tot de openheid richting de burger worden door de respondenten punten genoemd welke ook in de literatuur worden aangeduid als openheid (2.4). Niet elke respondent noemt alle punten, dit zou een mogelijk gevolg kunnen zijn van het niet doorvragen bij de betreffende vraag. Maar in het algemeen is er door deze resultaten een beeld gekregen dat respondenten goed weten wat er van hen verwacht wordt in de openheid naar de burger en wordt dit ook meestal gedaan. Opvallend hierbij is dat een aantal respondenten wel aangeeft dat ze van tevoren de standpunten van de gemeente duidelijk maakt. Terwijl dit nauwelijks naar voren kwam bij de percepties van de respondenten over openheid richting de burger.

Aangezien praktisch alle respondenten het belangrijk vinden om wel terug te koppelen naar de burger geeft dit resultaat aan dat de wil en de kennis er wel is om terug te koppelen, maar uit deze resultaten blijkt dat het in de praktijk niet altijd gebeurt. Dit impliceert dat de rol van burgerparticipatie op het besluitvormingsproces niet altijd goed is te achterhalen omdat vooral de openheid tussendoor en achteraf in de praktijk te wensen overlaat.

In het kader van de representativiteit geven ook hier weer respondenten aan dat burgers informeren een belangrijk onderdeel is van het betrekken van burgers. De veronderstelling dat wijk- en dorpsraden een representatief deel is van de bevolking wordt niet door iedereen gedeeld. En er wordt dus verschillend gedacht over wie er bij projecten wordt betrokken, de individuele burger of een aantal burgers in een groep, zoals een wijk- of dorpsraad. Ook verschilt de aanpak van respondenten om burgers te stimuleren, de een doet dit niet of nauwelijks en de ander steekt hier veel tijd en moeite in. Dit impliceert dat ook op dit punt burgers niet goed weten waar ze aan toe zijn. Bij het ene project kan het zijn dat ze individueel mogen meedenken en meedoen, terwijl ze bij een ander project alleen via de wijk- en dorpsraad kunnen participeren.

Ruimte voor participatie is binnen de gemeentelijke organisatie wel aanwezig, als het al niet duidelijk voorgescreven dan is het wel mogelijk om op basis van eigen ervaringen participatie te stimuleren en burgers te betrekken. Dit impliceert dat de ruimte er is, doordat het voornamelijk vrijgelaten wordt, maar is het niet altijd duidelijk welke ruimte er bestaat. De randvoorwaarde met betrekking tot ruimte voor participatie geldt echter niet alleen voor betrokken ambtenaren, maar ook voor de burger (2.4). Zoals in paragraaf 4.2.3 al genoemd is heeft de burger niet in alle gevallen ruimte om te participeren omdat bij sommige projecten de uitkomst al vaststaat of dat er alleen op detailniveau geparticipeerd kan worden. Deze randvoorwaarde is dus niet in alle gevallen aanwezig.

De erkenning van burgerparticipatie blijkt op grond van deze resultaten vanuit de gemeente niet altijd aanwezig. Bovendien zijn er respondenten die achteraf burgerparticipatie overbodig vonden. Daarmee is deze randvoorwaarde niet voldaan, doordat er geen politieke legitimatie bestaat voor burgerparticipatie (2.4). Of er vanuit de burger wel erkenning bestaat voor participatie is uit deze resultaten niet af te leiden.

4.3.2 Beoordeling percepties van respondenten

De tweede deelvraag van de vijfde onderzoeksvraag is of de uitvoering van burgerparticipatie in de gemeente Weert overeenkomt met de percepties van ambtenaren. Het gaat hier met name om de relatie die er bestaat tussen de gemeente en de rollen die de gemeente en burger daarin heeft.

Een aantal respondenten vindt de relatie tussen de gemeente en de burger momenteel een redelijke tot goede relatie of een gelijkwaardige relatie, ook al zouden sommige dingen beter kunnen. Anderen zeggen dat de gemeente het nog vaak te beter weet, dat de gemeente niet haar doelstelling goed duidelijk maakt of dat de burgers te argwanend zijn. Welke rol de ambtenaar heeft in relatie tot de burger verschilt per respondent, enkelen geven aan dat het verschilt per situatie en per project welke rol ze aannemen. Drie respondenten geven (open) autoritair aan als beschrijving van hun rol. De rest van de respondenten geeft aan samen te werken met de burger en de burger laten participeren, zoals ambtenaar 8 zegt:

“Laten participeren spreekt me wel aan. Ik vind dat mensen mee moeten kunnen doen in de maatschappij in zijn algemeenheid, of het nou werk is of scholing, dat ze een centrale positie hebben in het leven, dat ze mee mogen doen, dat ze van waarde zijn.”

Welke rol de burger heeft wordt door respondenten vooral beschreven door adviseren en doelgroep van onderzoek en voorlichting. Ook andere rollen komen wel voor afhankelijk van de situatie.

De respondenten geven hierbij een waardeoordeel over de relatie tussen de gemeente en de burger. Zij hebben al hun wensen geuit met betrekking tot die relatie en geven hier aan dat de relatie redelijk tot goed is en op die manier ook tot op zekere hoogte overeenkomt met hun eigen wensen met betrekking tot de relatie. Wat betreft de rol die de respondent op dit moment heeft richting de burger verschilt bij enkelen wel met hoe ze die rol wensen te zien. In een paar gevallen beschrijven de respondenten hun rol als autoritair, terwijl ze dit niet zouden willen zijn.

Dat burgers vooral worden gezien als doelgroep van onderzoek en voorlichting heeft vooral te maken met het feit dat ambtenaren het heel belangrijk vinden om burgers te informeren en dat ook de belangrijkste vorm van burgerparticipatie noemen. Daarnaast wordt ook het adviseren door de burger genoemd als belangrijke rol, terwijl in de wenselijke situatie respondenten het liefst zouden willen dat burgers met hen samenwerken. Wat de rolverdeling tussen gemeente en burgers betreft zou er dus nog wel het een en ander veranderd moeten worden om burgerparticipatie in heel de gemeente goed vorm te geven.

4.4 Conclusies

In deze paragraaf worden conclusies getrokken op basis van de resultaten van de analyse en wordt er antwoord gegeven op de laatste drie onderzoeksvragen. De eerste vraag die daarbij beantwoord wordt is ‘Welke percepties hebben Weertse interne betrokkenen van burgerparticipatie?’ Hierbij is de eerste deelvraag ‘Welke mening hebben deze betrokkenen over burgerparticipatie?’

De respondenten zien burgerparticipatie als iets positiefs en als een investering. Maar over wat burgerparticipatie precies is zijn de meningen wel verdeeld. Burgerparticipatie wordt namelijk ook verward met interactief beleid en het informeren van de burger. Hierover bestaat geen eenduidigheid en er is ook geen duidelijkheid over wat er binnen de organisatie onder burgerparticipatie verstaan wordt. Hierdoor is het gevaar aanwezig dat er door ambtenaren burgerparticipatie verschillend wordt vormgegeven en gestimuleerd wordt, waardoor er ook onduidelijkheid bestaat bij de burger omdat die niet weet waar hij aan toe is.

De randvoorwaarden openheid, representativiteit en ruimte voor participatie vinden alle respondenten wel belangrijk en wordt ook op een bepaalde manier door hen ingevuld. Als het gaat om openheid willen respondenten vooral openheid van zaken geven over het project zelf en de rol die de burger daarin kan spelen. De rol en standpunten van de overheid blijven daarin onderbelicht volgens de percepties van de respondenten, terwijl dit toch wel een belangrijk item is bij de openheid richting de burger. Bij representativiteit staan vooral de rol en de functie van de wijk- en dorpsraden ter discussie. Hierover zijn de meningen verdeeld. Ruimte voor participatie wordt ook door respondenten heel verschillend gezien. Verschillende respondenten zien het als een (wettelijke) verplichting van bovenaf, terwijl anderen dat juist niet zien en persoonlijke motivaties hebben. Erkenning van burgerparticipatie bestaat over het algemeen genomen wel onder respondenten. Ook al zijn er een paar respondenten die er negatief tegenover staan op grond van praktijkvoorbeelden die negatief zijn uitgepakt.

De tweede deelvraag luidt 'Welke wensen bestaan in de gemeente ten opzichte van burgerparticipatie?'

Hierbij wordt vooral toegespitst op de relatie tussen overheid en burger en de rollen die beide partijen richting elkaar hebben. Openheid, vertrouwen en een goede communicatie zijn genoemd als wenselijke relatie tussen beide partijen. De wensen van respondenten verschillen onderling als het gaat om welke rol zij hebben en welke rol de burger heeft. De wenselijke rol van de respondenten varieert van een pro-actieve rol tot een passieve rol. De wenselijke rol van de burger is er een van meedenken, betrokken zijn, het samenwerken en adviseren van de overheid. Dit impliceert dat burgers die met verschillende ambtenaren te maken krijgen op verschillende manieren benaderd en behandeld kunnen worden.

Eén respondent heeft een heel andere visie op burgerparticipatie en de rollen die daarbij belangrijk zijn. Deze respondent ziet zijn rol het liefst als autoritair richting de burger en dat hij de burger het liefst zou zien zonder rol. Dit zal binnen de organisatie goed opgepakt moeten worden om op een goede manier de burger te benaderen zodat ze weet waar ze aan toe is.

Elke respondent heeft wel wensen en ideeën om de burgerparticipatie beter te stimuleren. Vooral het kenmerk dat burgerparticipatie volgens de literatuur heeft van duidelijke kaders wordt binnen de gemeentelijke organisatie gemist en de vraag hierom wordt dan ook door een aantal respondenten gesteld.

De derde deelvraag is 'hoe zien deze betrokkenen burgerparticipatie als onderdeel van het besluitvormingsproces?'

Burgerparticipatie als onderdeel van het besluitvormingsproces wordt vooral gezien als een verantwoordelijkheid van de gemeentelijke overheid. De gemeente moet bepalen wanneer en wie en op welke manier burgers kunnen participeren in projecten en bij het maken van beleid. Meestal gaat het dan over groepen burgers door middel van de wijk- en dorpsraden. Hierdoor is bevestigd dat de door het SGBO geconstateerde weeffout dat burgerparticipatie vrijwel identiek is als het werk van de wijk- en dorpsraden, in bepaalde mate aanwezig is binnen de gemeentelijke organisatie. Over wie volgens de respondenten in de gemeente verantwoordelijk is voor het betrekken van burgers wordt verschillend gedacht. Niet iedereen voelt zichzelf persoonlijk verantwoordelijk, ook al heeft elke

respondent in zijn of haar werk te maken met burgers. En naast het feit dat niet iedereen zelf persoonlijk verantwoordelijk daarvoor wordt gezien, wordt die taak ook aan verschillende personen binnen de gemeente Weert toegedacht, wat er toe leidt dat het niet altijd even nauwkeurig zal gebeuren.

De vierde onderzoeksvraag is 'Hoe wordt burgerparticipatie in de gemeente Weert vormgegeven?' Ook hierbij worden weer drie deelvragen beantwoord. De eerste is 'Welke vormen van burgerparticipatie worden gebruikt?'

Er bestaat verschil in duidelijkheid over de plaats van burgerparticipatie in de gemeente Weert. Met name de rol en houding van de wijk- en dorpsraden is voor veel respondenten onduidelijk. Ook bestaat er verschil tussen respondenten over het stimuleren van burgerparticipatie. Het is niet duidelijk of en op welke manier burgerparticipatie gestimuleerd wordt en door wie het gestimuleerd wordt.

De gebruikte vormen zijn vooral communicatie-gerelateerd en gericht op het geven van informatie, dit is echter theoretisch gezien geen vorm van burgerparticipatie. De andere vormen die genoemd worden en in de gemeente Weert gebruikt worden bevinden zich vooral in de fases van de besluitvorming (enquêtes) en beleidsuitvoering (klankbordgroepen en platformen) en de kwaliteitsschouw kan worden gezien als onderdeel van de evaluatie. De ambtenaren zeggen wel dat ze burgers betrekken bij de agendering en voorbereiding, maar uit de vormen die ze zeggen te gebruiken blijkt niet dat ze dat doen of op welke manier ze de burgers in de eerste fasen erbij betrekken.

De tweede deelvraag is 'op welke manier worden deze vormen gebruikt?'

Bij het grootste gedeelte van de projecten worden informatieavonden belegd om de burger te informeren. Bij een aantal projecten worden verslagen gemaakt van alle vergaderingen en worden deze gepubliceerd op de website van de gemeente Weert. Bij deze projecten is de transparantie groot en weet de burger wat er met zijn inbreng is gedaan. Er is aangegeven dat niet alle respondenten terugkoppelen naar de burger. Hierdoor zijn er ook projecten waarvan niets na te zoeken is hoe het proces is verlopen en of de inbreng van burgers meegenomen is in de besluitvorming.

Om zoveel mogelijk burgers te betrekken kent alleen sector 1 bepaalde methoden om dit te bewerkstelligen, zoals de WEA-methodiek en een communicatieparagraaf. Respondenten uit andere sectoren geven aan dat dit niet geregeld is en wordt er binnen de sector geen nadruk op gelegd om dit te doen. Niet alleen tussen de verschillende ambtenaren bestaan er dus verschillen tussen de uitvoering van burgerparticipatie, maar ook binnen de organisatie tussen sectoren is er geen afstemming over hoe te werk moet worden gegaan bij burgerparticipatie.

De derde deelvraag luidt 'op welke manier speelt burgerparticipatie een rol in het besluitvormingsproces?'

De invloed van burgerparticipatie op het besluitvormingsproces en welke rol burgerparticipatie daarin zou moeten hebben is voor de respondenten over het algemeen niet duidelijk. Er is duidelijk behoefte aan een kader of structuur waarin burgerparticipatie vorm kan krijgen. Niet bij elk project of beleidstraject worden bijdragen van burgers echt meegenomen in de besluitvorming. Soms is het alleen op detailniveau dat er nog dingen aangepast kunnen worden. Hierdoor kan het zijn dat er bij sommige projecten min of meer sprake is van schijnparticipatie. Door de onduidelijkheid die respondenten zelf ervaren en het gebrek aan heldere terugkoppeling bij sommige projecten naar de burger toe is het moeilijk om vast te stellen op welke manier burgerparticipatie een rol speelt in het besluitvormingsproces. Elke respondent heeft daarin de eigen verantwoordelijkheid zonder dat dit ingekaderd of duidelijk bepaald is.

Ten slotte is er de vijfde onderzoeksvraag 'Hoe wordt de vormgeving en de werking van burgerparticipatie beoordeeld?' Hierbij spelen twee deelvragen een rol. De eerste is 'Is in de gemeente Weert voldaan aan de randvoorwaarden voor en de eisen die gesteld worden aan burgerparticipatie?'

Er zijn vier randvoorwaarden met betrekking tot burgerparticipatie. Elke respondent weet redelijk goed wat de burger vooraf moet weten en vertelt in de meeste gevallen ook de dingen die de burger moet weten. De openheid tussendoor en achteraf laat wel te wensen over. Iedere respondent vindt het belangrijk om terug te koppelen naar de burger, maar het wordt in de praktijk niet altijd gedaan om uiteenlopende redenen.

Representativiteit wordt door niet iedereen even belangrijk gevonden en hoeft ook niet bij elk project belangrijk te zijn. De methoden die respondenten gebruiken om een representatief deel van de bevolking te benaderen verschillen wel van aan de ene kant de individuele burgers tot aan de andere kant de wijk- en dorpsraden of andere vaststaande groepen die verondersteld worden representatief te zijn voor het deel dat zij vertegenwoordigen.

De ruimte voor burgerparticipatie is er vanuit de gemeentelijke organisatie wel, alleen is het onduidelijk wat de ruimte precies is. Vanuit de burger is die ruimte er niet altijd omdat er soms alleen op detailniveau dingen aangepast kunnen worden of dat van tevoren de uitkomst al vaststaat. Erkenning voor burgerparticipatie is binnen de gemeentelijke organisatie niet altijd aanwezig, vooral na afloop van projecten geven respondenten wel eens aan dat ze burgers niet hadden hoeven te betrekken. Vanuit burgers is het niet duidelijk of ze wel de erkenning voor burgerparticipatie hebben om te participeren.

Het blijkt dus dat geen enkele randvoorwaarde altijd aanwezig is voor een goede werking van burgerparticipatie. Representativiteit is niet altijd nodig om burgerparticipatie vorm te geven, maar in de uitvoering om de representativiteit te bereiken verschillen de respondenten onderling van werkwijze en methode. De andere drie randvoorwaarden zijn niet helemaal aanwezig om een goede werking van burgerparticipatie in de gemeente Weert te bewerkstelligen.

De tweede deelvraag van de laatste onderzoeksvraag luidt 'Voldoet de burgerparticipatie in de gemeente Weert aan de percepties van de betrokkenen?'

De relatie tussen overheid en burger wordt door de respondenten als redelijk tot goed beoordeeld. Wat aangeeft dat de praktijk redelijk goed aansluit bij de wensen van de respondenten ten aanzien

van de relatie tussen overheid en burger.

De rollen die ambtenaren hebben richting de burger variëren onder de respondenten van samenwerken tot de uitersten van (open) autoritair en geen rol. De autoritaire rol komt niet helemaal overeen met de wensen van deze respondenten die graag zou samenwerken met de burger.

Momenteel heeft de burger in de gemeente Weert volgens de respondenten vooral de rol van adviseren en doelgroep van onderzoek en voorlichting. Toch verlangt elke respondent van de burger dat zij met de gemeente willen samenwerken. Wat de rolverdeling betreft komt de huidige situatie niet geheel overeen met wat de respondenten het liefst zouden willen zien.

Uit de analyse komt naar voren dat de eerste hypothese klopt over de onduidelijkheid van de plaats van burgerparticipatie in de gemeente Weert onder ambtenaren. Respondenten geven verschillende antwoorden op de vraag wat burgerparticipatie is en hoe burgerparticipatie zou moeten werken. Er bestaat weinig duidelijkheid over de plaats en inbedding die burgerparticipatie heeft in de gemeente Weert en welke ruimte er binnen de organisatie wordt gecreëerd om burgerparticipatie op de juiste manier vorm te geven en in te bedden in de organisatie.

De tweede hypothese met betrekking tot de randvoorwaarden moet op basis van de analyse worden verworpen. De randvoorwaarden voor burgerparticipatie zijn niet allemaal in die mate aanwezig dat de beste omstandigheden voor de vormgeving van burgerparticipatie zijn gecreëerd.

De derde hypothese is op grond van de analyse moeilijk te toetsen. De plaats op de participatieladder wordt door de respondenten verschillend beoordeeld. Bovendien geeft een aantal respondenten aan dat de plaats op de participatieladder en de rollen die de overheid en burger daarbij aanneemt kan verschillen per project. Wel is het duidelijk dat de rol van de burger zich in meerdere mate in het niet interactieve deel van de participatieladder bevindt als doelgroep van voorlichting, terwijl de rol van de overheid en ambtenaar zich toch meer bevindt in het interactieve deel van de participatieladder, met name door het laten participeren, delegeren en samenwerken met de burger. Deze rollen van beide partijen komen dus niet geheel met elkaar overeen. Bovendien wordt de rol van de ambtenaren op het gebied van burgerparticipatie positiever ingeschat dan de rol die de burger heeft.

Er kan worden geconcludeerd dat er binnen de organisatie veel behoefte is aan duidelijkheid. Een goede visie met betrekking tot burgerparticipatie en duidelijke kaders waarbinnen burgerparticipatie vormgegeven kan worden zijn noodzakelijk voor de eenduidigheid en uitstraling richting de burger en geeft meer zekerheid aan de betreffende ambtenaren. Het meest opvallende punt is dat hoewel er veel in de gemeente Weert wordt gesproken over burgerparticipatie dat er toch een respondent is die geen rol voor de burger ziet weggelegd en daarmee aangeeft burgerparticipatie niet zo belangrijk te vinden als er binnen de organisatie wel van deze respondent wordt verwacht. Dus als er veel aandacht is voor burgerparticipatie wil dat niet automatisch zeggen dat alle medewerkers die visie ondersteunen en uitdragen in hun werkzaamheden met de burger.

Een ander opvallend punt is dat als de burger een bepaalde rol heeft in een project dat de rol van de overheid niet per definitie vaststaat op basis van de participatieladder volgens de respondenten in elk geval omdat zij in het algemeen de eigen rol positiever met het oog op burgerparticipatie inschatten dan de rol van de burger.

5 Conclusies en aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de probleemstelling naar aanleiding van de onderzoeksvragen. Vervolgens worden aanbevelingen gedaan hoe burgerparticipatie beter zou kunnen gaan werken in de gemeente Weert en hoe ambtenaren zich tegenover burgers beter kunnen opstellen. De probleemstelling luidt 'In hoeverre wordt burgerparticipatie vormgegeven en is burgerparticipatie ingebed in het besluitvormingsproces en de uitvoering van de plannen van de gemeente Weert?'

Om inzicht te krijgen in de werking en vormgeving van burgerparticipatie in de gemeente Weert moet allereerst duidelijk zijn wat burgerparticipatie inhoudt. Deze vraag is in hoofdstuk 2 behandeld. Burgerparticipatie wordt momenteel vooral gezien als een aanvulling op het representatieve regeringsstelsel dat Nederland kent. Een totale vorm van burgerparticipatie zou bijvoorbeeld zelfbestuur zijn, maar dit zou niet werken in het stelsel en de structuur die Nederland momenteel kent. In het huidige stelsel zal burgerparticipatie het beste gaan werken als er duidelijkheid bestaat over de vorm en de uitkomsten van de burgerparticipatie. Dit zal gestimuleerd worden als de overheid een interactief beleidsproces opzet, waarin precies uitgewerkt is op welk terrein en op welke manier de burger kan participeren.

Over het algemeen zijn er vier verschillende randvoorwaarden nodig voor burgerparticipatie. Deze zijn openheid van alle betrokken partijen, representativiteit van alle burgers en groepen mensen die er belangen bij hebben, ruimte voor participatie en erkenning van de participatie ook door alle partijen. Hierbij moet opgemerkt worden dat niet bij alle vormen van burgerparticipatie representativiteit een belangrijke rol speelt en altijd gewaarborgd moet zijn.

Bij de rol die burgerparticipatie speelt op het besluitvormingsproces zijn drie aspecten van belang, namelijk de inhoud, het proces en de uitkomst van participatie. Bij de inhoud van participatie gaat het om de vraag voor welke onderwerpen de burger wordt gevraagd om te participeren. Bij het proces van participatie gaat het dan om de vraag in welke fase en welk instrument wordt gebruikt om de burger te laten participeren in het besluitvormingsproces. En bij de uitkomst van participatie gaat het erom welke invloed de participatie uiteindelijk heeft gehad op het besluitvormingsproces van de overheid. Al deze aspecten hebben nauw verband met de rollen die de overheid en de burger aannemen. Deze rolverdeling bepaalt voor een groot deel wat de invloed van de burger is op het besluitvormingsproces. Dit is goed te zien in de participatieladder waarop de rol van het bestuur of de bestuursstijl is gekoppeld aan de rol van de burger. Wanneer de bestuursstijl een faciliterende is, dan is de burger de initiatiefnemer en in dat geval is er sprake van een pure vorm van burgerparticipatie.

Nu duidelijk is gemaakt wat burgerparticipatie precies inhoudt is het nodig om te onderzoeken of en welke formele gronden en regels er gelden voor burgerparticipatie. Met name de rechten en plichten voor beide partijen zijn hier van belang. Voor burgerparticipatie in de zuiverste zin van het woord bestaan er landelijk gezien geen wetten of regels. Wel geeft de overheid aan gemeenten de verplichting om regels op te stellen voor de participatie van mensen met betrekking tot de wetenschappelijke ondersteuning en de wet werk en bijstand. De gemeente Weert heeft hieraan gehoor gegeven door een verordening op te stellen inzake de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken. Deze verordening

geeft alleen regels ten aanzien van inspraak en de inspraakprocedure. Andere vormen van burgerparticipatie komen hierin niet aan de orde.

Naast deze regels bestaat er de mogelijkheid tot het houden van een referendum. Dit kan echter alleen maar raadplegend worden gebruikt. Er is geen mogelijkheid tot het houden van een beslissend referendum. Dit betreft dus een recht waar de overheid gebruik van kan maken.

Omdat de uitvoering van allerlei projecten en beleid in handen ligt van ambtenaren in de gemeente Weert is het nodig om in kaart te brengen wat de percepties van deze interne betrokkenen zijn ten aanzien van burgerparticipatie. Hiervoor zijn 15 respondenten binnen de organisatie van de gemeente Weert geïnterviewd.

Over het algemeen zijn respondenten positief over burgerparticipatie. Toch is het begrip 'burgerparticipatie' niet helemaal duidelijk bij respondenten. Sommigen verwarren het met interactief beleid en één respondent ziet burgerparticipatie puur als het informeren van de burger. Het is dan ook nodig dat er binnen de organisatie een duidelijk beeld bestaat over wat burgerparticipatie precies is en hoe het werkt.

De randvoorwaarden openheid, representativiteit en ruimte voor participatie vinden alle respondenten wel belangrijk en wordt ook op een bepaalde manier door hen ingevuld. Als het gaat om openheid wordt vooral openheid van zaken gegeven over het project zelf en de rol die de burger daarin kan spelen. De rol en standpunten van de overheid blijven onderbelicht. Bij representativiteit staan vooral de rol en de functie van de wijk- en dorpsraden ter discussie. Niet iedereen is even blij met het bestaan en de invulling van deze groepen. Ruimte voor participatie wordt door respondenten heel verschillend ingevuld. Verschillende respondenten zien het als een (wettelijke) verplichting van bovenaf, terwijl anderen dat juist niet zien als een verplichting, maar persoonlijke motivaties hebben om burgerparticipatie een plek te geven in hun werk met de burger. Erkenning van burgerparticipatie bestaat over het algemeen genomen wel onder respondenten. Ook al zijn er een paar respondenten die er negatief tegenover staan, maar niet om persoonlijke redenen, maar meer op grond van praktijkvoorbeelden die negatief zijn uitgekapt.

De wensen van de respondenten verschillen onderling behoorlijk als het gaat om welke rol zij hebben en welke rol de burger heeft. Vrijwel alle rollen die genoemd worden op de participatieladder komen wel langs om deze te beschrijven. Hieruit volgt dat burgers die met verschillende ambtenaren te maken krijgen op verschillende manieren benaderd en behandeld kunnen worden. Het meest opvallend is dat één respondent vindt helemaal geen rol te hebben richting de burger, dit komt doordat deze respondent burgerparticipatie alleen ziet als het informeren van de burger.

Binnen de gemeentelijke organisatie wordt vooral een kader en richtlijnen gemist om burgerparticipatie gestructureerd in te vullen en deze vorm te geven. Hier is dan ook behoefte aan om op die manier duidelijkheid en helderheid te krijgen in de plek die burgerparticipatie moet hebben binnen de gemeente.

Burgerparticipatie als onderdeel van het besluitvormingsproces wordt vooral gezien als een verantwoordelijkheid van de gemeente. De gemeente moet bepalen wanneer en wie en op welke manier burgers kunnen participeren in projecten en bij het maken van beleid. Niet elke respondent voelt zichzelf persoonlijk verantwoordelijk om burgers te betrekken, ook al heeft elke respondent in

zijn of haar werk te maken met burgers. Maar bij wie die verantwoordelijkheid wel zou moeten liggen volgens deze respondenten is ook niet helemaal duidelijk.

Naast de percepties van betrokkenen binnen de organisatie van de gemeente Weert is het nodig om in kaart te brengen op welke manier burgerparticipatie in de gemeente Weert wordt vormgegeven. Het gaat hierbij om de gebruikte vormen, op welke manier deze vormen worden gebruikt en op welke manier burgerparticipatie een rol speelt in het besluitvormingsproces.

De gebruikte vormen zijn vooral communicatie-gerelateerd en gericht op het geven van informatie, dit is echter theoretisch gezien geen vorm van burgerparticipatie. De andere vormen die genoemd worden en in de gemeente Weert gebruikt worden, zoals enquêtes, klankbordgroepen, platformen en de kwaliteitsschouw bevinden zich vooral in de fases van de besluitvorming en beleidsuitvoering en voor een deel in de evaluatie. De respondenten zeggen wel dat ze burgers betrekken bij de agendering en voorbereiding, maar uit de vormen die ze zeggen te gebruiken blijkt niet dat ze dat doen of op welke manier ze de burgers in de eerste fases erbij betrekken. De invloed van burgerparticipatie op het besluitvormingsproces en welke rol burgerparticipatie daarin zou moeten hebben is voor de respondenten over het algemeen niet duidelijk. Niet bij elk project of beleidstraject worden bijdragen van burgers echt meegenomen in de besluitvorming. Hierdoor kan het zijn dat er bij sommige projecten min of meer sprake is van schijnparticipatie.

Het laatste item dat nodig is voor een compleet antwoord op de probleemstelling heeft betrekking op de beoordeling van burgerparticipatie in de gemeente Weert. Wordt burgerparticipatie goed vormgegeven in de gemeente Weert of zijn er bepaalde aspecten die verbetering behoeven? Het blijkt dat de randvoorwaarden niet allemaal aanwezig zijn. Openheid vooraf wordt op de goede manier ingevuld en uitgevoerd door de respondenten. Alleen de openheid achteraf laat nogal te wensen over, met name de terugkoppeling naar de burger toe en de verslaglegging van het participatietraject wordt niet altijd (volledig) gedaan.

Representativiteit wordt door niet iedereen even belangrijk gevonden en hoeft ook niet bij elk participatietraject belangrijk te zijn. De methoden die respondenten gebruiken om een representatief deel van de bevolking te benaderen verschillen wel onderling, waardoor het voor burgers wel niet duidelijk is bij welk project ze op welke manier worden betrokken. De ene keer worden individuele burgers betrokken en een andere keer kan er alleen geparticipeerd worden via de wijk- en dorpsraden of andere vaststaande groepen die verondersteld worden representatief te zijn voor het deel dat zij vertegenwoordigen.

Ruimte voor burgerparticipatie is er vanuit de gemeentelijke organisatie wel, alleen is het onduidelijk wat de ruimte precies is, respondenten worden hierin vrijgelaten om naar eigen goeddunken burgers te betrekken. Vanuit de burger is die ruimte er niet altijd omdat er soms alleen op detailniveau dingen aangepast kunnen worden of dat van tevoren de uitkomst al vaststaat.

Erkenning voor burgerparticipatie is binnen de gemeentelijke organisatie ook niet altijd aanwezig, vooral na afloop van projecten geven respondenten wel eens aan dat ze burgers niet hadden hoeven te betrekken.

Over het algemeen genomen kan worden geconcludeerd dat er onder respondenten verschillend over burgerparticipatie en de vormgeving daarvan wordt gedacht. Dit komt mede door een verkeerde interpretatie van het begrip burgerparticipatie en door onduidelijkheid vanuit de gemeentelijke organisatie met betrekking tot verwachtingen en aanpak van het stimuleren van burgerparticipatie. Ook missen duidelijke kaders waarbinnen respondenten goed met burgerparticipatie zullen kunnen werken.

Respondenten verwachten dat wanneer er duidelijke lijnen en heldere kaders aangegeven worden ten opzichte van burgerparticipatie dat er dan meer eenduidigheid zal bestaan voor het betrekken van burgers en dat het gemakkelijker is om burgers te betrekken.

5.1 Aanbevelingen

Op basis van de conclusies die zijn getrokken in dit hoofdstuk kan er een aantal aanbevelingen worden gedaan ten opzichte van burgerparticipatie in de gemeente Weert. Deze aanbevelingen hebben vooral betrekking op duidelijkheid en transparantie ten aanzien van burgerparticipatie binnen de gemeente Weert. Het is te verwachten dat als alles met betrekking tot burgerparticipatie binnen de gemeentelijke organisatie duidelijker is, dat het dan naar buiten toe ook duidelijker is en burgers beter weten wat ze kunnen verwachten en waar ze participatiemogelijkheden hebben.

Als eerste is het van belang om het begrip burgerparticipatie helder te krijgen voor alle ambtenaren binnen de gemeente Weert. Met name omdat er binnen de gemeente burgerparticipatie steeds vaker genoemd wordt als iets wat de gemeente wil nastreven is het van belang dat er eenduidigheid bestaat over het begrip zelf om misverstanden te voorkomen. Helemaal omdat blijkt dat er verschillende interpretaties en invullingen zijn van dit begrip. Dit varieert van het puur informeren van de burger als actieve rol van de overheid tot het meedenken en meedoen vanuit de burger als actieve rol vanuit de burger.

Met betrekking tot de randvoorwaarden is het van belang dat de ambtenaren vooral duidelijk krijgen waarin ze open en transparant moeten zijn richting de burger. Niet alleen met betrekking tot het beleid of het project en het proces daarvan, maar ook de standpunten die de gemeente zelf inneemt moeten duidelijk vaststaan van te voren. Daarnaast is het heel belangrijk dat in elk participatietraject er een goede verslaglegging plaatsvindt en dit nauwkeurig naar de burger teruggekoppeld wordt. Hierdoor krijgt de burger meer inzicht in het proces en is het duidelijk wat er met zijn inbreng is gedaan.

Het is voor de representativiteit van belang dat er een heldere lijn is uitgezet welke rol de wijk- en dorpsraden hebben in de gemeente Weert en op welke manier ambtenaren burgers behoren te betrekken bij hun werkzaamheden. Hierdoor weet de burger precies wat hij kan verwachten bij een project en hangt het niet van de betreffende ambtenaar af hoe die er mee omgaat en welke invulling deze ambtenaar eraan geeft.

Het moet ook in de organisatie duidelijk zijn welke (speel)ruimte er bestaat om burgers te betrekken, zodat elke ambtenaar weet wanneer het in elk geval nodig is of wanneer het juist minder belangrijk is om burgerparticipatie te stimuleren. Daarnaast moet elke ambtenaar die burgers betreft bij zijn werkzaamheden de burger ook de ruimte geven om te participeren en duidelijk maken op welke manier de inbreng van de burger verwerkt wordt in het besluitvormingsproces.

Erkenning van burgerparticipatie is iets wat elke betrokken ambtenaar moet hebben of moet leren. In elk geval is het ook hier van belang dat er één duidelijke lijn is waardoor de burger weet waar hij aan toe is ongeacht welke ambtenaar verantwoordelijk is voor het project.

Concreet zal er binnen de organisatie een visie moeten worden opgesteld over wat burgerparticipatie precies moet zijn binnen de gemeente, welke plaats burgerparticipatie op dit moment heeft binnen de gemeente en wat het streven is van de gemeente ten opzichte van burgerparticipatie. Het gaat er dan met name om welke mate van burgerparticipatie uiteindelijk bereikt zal moeten worden en over welke tijdsperiode er dan gesproken wordt. Als leidraad kan hierbij de participatieladder worden gebruikt. Hiermee kan per stap op de ladder worden bekeken hoe de gemeente zich moet opstellen naar de burger toe en welke rol de burger dan toebedeeld moet krijgen naar de gemeente toe.

Deze visie moet openbaar zijn zodat ambtenaren binnen de organisatie, maar ook burgers weten op welke manier burgerparticipatie is ingebed in de organisatie en wat het uiteindelijke streven is met betrekking tot burgerparticipatie binnen de gemeente Weert.

Voor de ambtenaren zal er een handleiding moeten komen waarin bovenstaande aanbevelingen worden beschreven zodat elke ambtenaar dezelfde kennis heeft en dezelfde methoden hanteert om burgerparticipatie te stimuleren en vorm te geven in de gemeente Weert. Deze handleiding hoeft niet per se vol te staan van allerlei regels waaraan de ambtenaar zich moet houden, maar het gaat meer om het belang van een helder kader met goede richtlijnen over de uitwerking en vormgeving van burgerparticipatie en de mogelijke methoden die daarbij gehanteerd kunnen worden.

Hiernaast zal er ook concreet iets gedaan moeten worden aan sturing van de ambtenaren met betrekking tot burgerparticipatie binnen de organisatie zelf. Uit de analyse is gebleken dat er verschillende methoden bestaan tussen verschillende sectoren en afdelingen (bijvoorbeeld het gebruik van de communicatieparagraaf). Tussen de leidinggevenden zal er overleg moeten zijn met betrekking tot de sturing van burgerparticipatie naar de ambtenaren toe. Ook zal er regelmatig op elkaar moeten worden afgestemd welke methoden en manieren worden gestimuleerd en op welke manier problemen met betrekking tot burgerparticipatie worden opgelost. Op deze manier wordt zorg gedragen voor eenduidigheid binnen de organisatie en ook naar buiten toe, zodat het voor burgers niet uit zal maken met welke ambtenaar uit welke sector of afdeling ze te maken krijgen.

6 Literatuurlijst

- Akkerman, T. (2004) 'Democratisering in perspectief. De deliberatieve democratie', in: M. Sie Dhian Ho en E.R. Engelen, De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat. Amsterdam, University Press.
- Arend, S.H. van der (2007) Pleitbezorgers, procesmanagers en participanten. Uitgeverij Eburon, Delft.
- Arneil, Barbara (2006) Diverse communities, the problem with social capital. Cambridge University press.
- Dekker, Paul en Marc Hooghe (2003) 'de burger-nachtwaker', in: Sociologische gids 50 (2), p. 156-181
- Dekker, Paul en Joep de Hart (1999) 'Het sociaal kapitaal van de Nederlandse kiezer', in: Tijdschrift voor Sociologie 20 (3,4) p. 303-336
- Deth, Jan van en Monique Lijenaar (1994) Maatschappelijke participatie in een middelgrote stad. Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk.
- Edelenbos, J. (2005) 'Institutional Implications of Interactive Governance: Insights from Dutch Practice', in: Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions 18 (1) p. 111-134
- Edelenbos, J. e.a. (2006) Burgers als beleidsadviseurs, Instituut voor Publiek en Politiek, Printpartners Ipskamp
- Frieling, M.A. (2008) Een goede buur, Ridderprint bv., Ridderkerk
- Galjart, Benno (2003) 'Sociaal kapitaal, vertrouwen en ontwikkeling', in: Sociologische gids 50 (1), p. 26-51.
- Hart, Paul 't, A.C. Wille, Arjen Boin (2002) Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging, Uitgeverij Boom
- Hartog-Graveland, J. den (2008) The engaged citizen. Science shop, Tilburg University
- Kennisnetwerk SQM (2005) ICT en grote steden, Wat werkt en hoe. Den Haag, Kenniscentrum Grote Steden.
- Marissing, Erik van (2008) Buurten bij beleidsmakers. A-D Druk, Zeist
- Ossewaarde, M.R.R. (2008) 'The new social contract and the struggle for sovereignty in the Netherlands' in: Government and opposition, vol. 42, no 4 pp. 491-512
- Ossewaarde, M.R.R., e.a. (2008) Effectieve vormen van burgerparticipatie?
www.innovatieburgerparticipatie.nl
- Pröpper, Igno en Deanneke Steenbeek (2001) De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders. Uitgeverij Coutinho b.v. Bussum.

Raad voor het openbaar bestuur (2004) *Burgers betrokken, betrokken burgers*. Den Haag

Rottier, Chiel en Erik-Jan Hopstaken (2004) *van participatie naar zelfredzaamheid, Over het organiseren van het eigenbelang*, Amsterdam, KEI

SGBO (2006) *Handreiking burgerparticipatie in de WMO*. Den Haag, Quantas.

Verhoeven, I. (2004) 'Veranderend politiek burgerschap en democratie', in: M. Sie Dhian Ho en E.R. Engelen, *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*. Amsterdam, University Press.

SGBO (2008) *Zestien wijk- en dorpsraden, één gemeente! Een onderzoek naar het wijkgericht werken in Weert*. SGBO, Den Haag.

WRR (2007) *Europa in Nederland*. Amsterdam, University Press.

WRR (2005) *Buurtinitiatieven en buurtbeleid in Nederland anno 2004*. Webpublicatie nr. 9, www.wrr.nl

WRR (2005) *Vertrouwen in de buurt*. Amsterdam, University Press.

7 Bijlagen

Vormen van burgerparticipatie

Onderstaande participatievormen op verschillende onderdelen van het beleidsproces komen rechtstreeks uit 'Burgers betrokken, betrokken burgers' (Rob, 2004: 23-26).

Beleidsagendering

Agenderingskamer – Een groep burgers die regelmatig bij elkaar komt en het recht heeft om onderwerpen en voorstellen op de agenda te zetten.

Burgerinitiatief – Recht van burgers om een onderwerp met een minimaal aantal handtekeningen op de agenda te plaatsen.

Volksinitiatief – Recht van burgers om concrete voorstellen met een minimaal aantal handtekeningen op de agenda te plaatsen.

Beleidsvoorbereiding

Burgerjury – Representatieve groep burgers die voor een bepaalde periode bijeenkomt voor de beoordeling van één specifiek onderwerp. Het resultaat is een verslag aan de volksvertegenwoordiging.

Burgerpanel – Permanent panel van burgers dat periodiek bij elkaar komt voor de beoordeling van onderwerpen op verschillende beleidsterreinen.

Deliberative polling - Representatieve groep burgers die voor een bepaalde periode bijeenkomt voor de beoordeling van één specifiek onderwerp. Het resultaat is een opinieonderzoek.

Zoekconferenties – Het in kaart brengen van verschillende scenario's van huidige maatschappelijke ontwikkelingen op de lange termijn voor een gemeenschap of organisatie.

Focusgroepen – Belanghebbende partijen die bij elkaar komen om over één specifiek onderwerp te oordelen.

Besluitvorming

Referendum – Een volksstemming over een besluit, een referendum kan verschillende vormen aannemen.

Keuze-enquête – Enquête onder burgers over een bepaald onderwerp, waarbij burgers hun voorkeuren kunnen aangeven voor oplossingen.

Wijkaandelensysteem – Bewoners van een bepaalde wijk kunnen wijkaandeelhouder worden door het accepteren van een wijkaandeel en het bijbehorende reglement.

Participatieve begroting of budget – Raadpleging van de inwoners van de stad op het ogenblik van de opstelling van de begroting. Het doel hiervan is om de lokale bevolking problemen te laten aanduiden die behandeld dienen te worden.

Beleidsuitvoering

Burgeruitvoeringsproject – Een groep personen (burgers en betrokken ambtenaren) met een tijdelijk karakter, die voor een specifiek project de beleidsuitvoering realiseren.

Burgerteam - Een groep personen (burgers en betrokken ambtenaren) met een (semi-) permanent karakter, die voor projecten en beleidsterreinen de beleidsuitvoering realiseren.

Buurtfacetteam - Een groep personen (burgers en betrokken ambtenaren) met een (semi-) permanent karakter, die voor een specifiek beleidsterrein de beleidsuitvoering realiseren.

Beleidsevaluatie

Kwaliteitsschouw – Fysieke rondgang van burgers en ambtenaren door een buurt of wijk, waarbij problemen worden geïnventariseerd en signaleerd.

Kwaliteitspanel – Permanent en representatief panel van burgers dat als inwoners en gebruikers van publieke diensten de kwaliteit van de uitvoering gaat toetsen.

Gebruikersgroepen – Groep burgers die van een specifieke overheidsdienst gebruik maakt en weloverwogen een oordeel geven over de uitvoering van beleid.

Burgerhandvest – Meerjarig programma om de kwaliteit van publieke diensten te verbeteren en meer te laten aansluiten bij de wensen en behoeften van burgers.

Vragenlijst ambtenaren

Perceptie van burgerparticipatie

<i>Concept</i>	<i>Kenmerken</i>	<i>Interviewvragen</i>
burgerparticipatie	algemeen	1 Wat verstaat u onder burgerparticipatie? 2 Op welke manier werkt burgerparticipatie volgens u? 3 Wat vindt u van burgerparticipatie? (positief/negatief) (belangrijk/niet belangrijk) 4 Ziet u het betrekken van burgers meer als een investering of meer als verplichting? 5 Wanneer vindt u een proces met burgers geslaagd?
	voordelen	6 wat vindt u het grootste voordeel van burgers te betrekken bij uw werk/project/beleid?
	nadelen	7 wat vindt u het grootste nadeel van burgers betrekken bij uw werk/project/beleid?
randvoorwaarden	openheid	12 Als u met burgers te maken krijgt in uw werk, wat vindt u dat de burger vooraf moet weten? 15 In hoeverre vindt u het belangrijk dat besluiten weer worden teruggekoppeld naar de burger?
	representativiteit	17 In hoeverre vindt u representativiteit van burgers belangrijk als u burgers wilt betrekken voor uw werkzaamheden?
	ruimte voor participatie	20 Waarom betreft u burgers bij uw werkzaamheden, wordt dat van bovenhand gestimuleerd?
	erkenning	23 Bent u altijd bereid om burgers bij uw werkzaamheden te betrekken?
rolverdeling	gemeente	26 hoe zou volgens u de relatie tussen gemeente en burger moeten zijn? 28 hoe zou u uw rol het liefst zien in de relatie met de burger? 30 bij wie in de gemeente zou volgens u vooral de taak moeten liggen om burgers te betrekken?
	burger	31 welke rol zouden burgers volgens u moeten hebben richting de gemeente? 32 hoe zou u dat beschrijven in termen van de participatieladder*?
	sturing	35 in hoeverre heeft u behoefte aan een duidelijke structuur in de gemeente om burgers te betrekken? 36 in hoeverre is het duidelijk wat er van u verwacht wordt voor het betrekken van burgers?
ideeën		37 wat zou er verbeterd kunnen worden in de gemeente Weert om burgers te betrekken? 38 op welke manier zou u burgers beter bij uw werk kunnen betrekken?

Vragenlijst ambtenaren (vervolg)

Vormgeving van burgerparticipatie in Weert

<i>Concept</i>	<i>Kenmerken</i>	<i>Interviewvragen</i>
burgerparticipatie		<p>8 in hoeverre is het voor u duidelijk welke plaats burgerparticipatie in de gemeente Weert heeft?</p> <p>9 op welke manier wordt burgerparticipatie gestimuleerd in de gemeente Weert?</p> <p>10 welke vormen worden in de gemeente Weert gebruikt om burgers te betrekken?</p> <p>11 als u burgers betreft bij uw werkzaamheden, in welke fase van het project/beleid is dat dan meestal? (agendering, voorbereiding, vorming, uitvoering, evaluatie)</p>
randvoorwaarden	openheid	<p>13 Wat vertelt u burgers voordat u ze betreft bij uw werk?</p> <p>14 Welke afweging maakt u voor de keuze om burgers te betrekken bij uw werk?</p> <p>16 wordt er altijd een verslag gemaakt van de betrokkenheid van burgers? En wordt dat ook teruggekoppeld?</p>
	representativiteit	<p>18 als u burgers bij uw bezigheden betreft, op welke manier zorgt u er voor dat u een representatief deel van de bevolking benaderd?</p> <p>19 Hoe probeert u burgers te stimuleren om te participeren?</p>
	ruimte voor participatie	<p>21 in hoeverre is het voor u duidelijk welke speelruimte u hebt om burgers te betrekken?</p> <p>22 Is het wel eens voorgekomen dat u, voordat u burgers ging betrekken, al wist wat de uitkomst zou zijn?</p>
	erkenning	<p>24 is het wel eens voorgekomen dat burgers werden betrokken, terwijl u het op dat gebied niet nodig vond?</p> <p>25 Is het voor het begin van het participatieproces bij u duidelijk in hoeverre burgers bereid zijn om te participeren?</p>
rolverdeling	gemeente	<p>27 hoe is volgens u de relatie tussen de gemeente Weert en de burger?</p> <p>29 Welke rol heeft u in contacten met burgers?</p>
	burger	<p>33 Welke houding neemt de burger aan in contacten met de gemeente Weert?</p> <p>34 hoe zou u die rol beschrijven in termen van de participatieladder?</p>

Vragenlijst leidinggevenden

perceptie van burgerparticipatie

<i>Concept</i>	<i>Kenmerken</i>	<i>Interviewvragen</i>
burgerparticipatie	algemeen	1 Wat verstaat u onder burgerparticipatie? 2 Op welke manier werkt burgerparticipatie volgens u? 3 Wat vindt u van burgerparticipatie? (positief/negatief) (belangrijk/niet belangrijk) 4 Ziet u het betrekken van burgers meer als een investering of meer als verplichting? 5 Wanneer vindt u een proces met burgers geslaagd?
	voordelen	6 wat vindt u het grootste voordeel van burgers te betrekken bij het werk van de gemeente?
	nadelen	7 wat vindt u het grootste nadeel van burgers betrekken bij het werk van de gemeente?
randvoorwaarden	openheid	12 Wat vindt u wat de burger voor aanvang van het participatietraject moet weten? 15 In hoeverre vindt u het belangrijk dat besluiten weer worden teruggekoppeld naar de burger?
	representativiteit	17 In hoeverre vindt u representativiteit belangrijk als burgers bij een project worden betrokken?
	ruimte voor participatie	20 Wat is de reden dat burgers worden betrokken bij projecten? Stimuleert u dat? Is er beleid voor?
	erkenning	23 Bent u van mening dat burgers altijd betrokken moeten kunnen worden?
rolverdeling	gemeente	26 hoe zou volgens u de relatie tussen gemeente en burger moeten zijn? 28 hoe zou u de rol van ambtenaren het liefst zien in de relatie met de burger? 30 bij wie in de gemeente zou volgens u vooral de taak moeten liggen om burgers te betrekken?
	burger	31 welke rol zouden burgers volgens u moeten hebben richting de gemeente? 32 hoe zou u dat beschrijven in termen van de participatieladder*?
	sturing	35 in hoeverre is het voor u duidelijk binnen de gemeente wat er van u verwacht wordt met betrekking tot burgerparticipatie? 36 heeft u behoefte aan een duidelijke structuur in de gemeente om burgerparticipatie te stimuleren?
ideeën		37 wat zou er verbeterd kunnen worden in de gemeente Weert om burgers te betrekken? 38 op welke manier zou u burgers beter kunnen betrekken?

Vragenlijst leidinggevenden (vervolg)

Vormgeving van burgerparticipatie in Weert

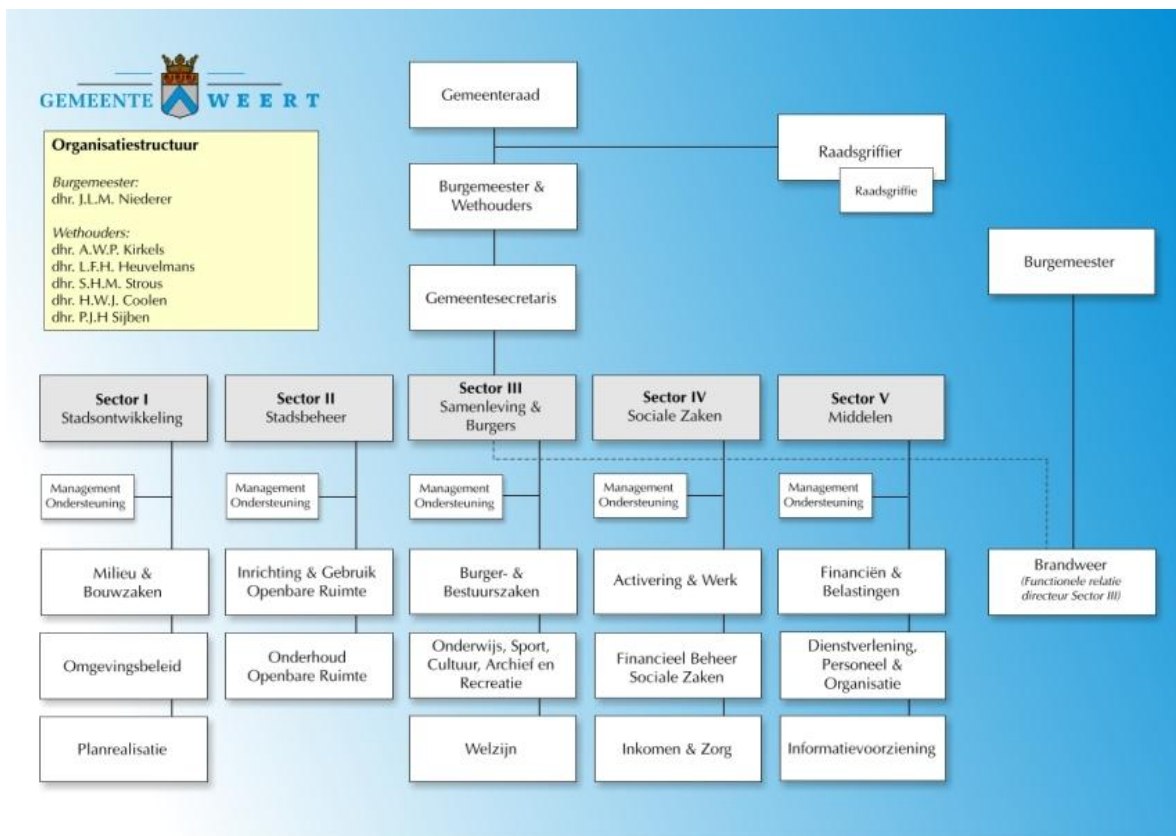
<i>Concept</i>	<i>Kenmerken</i>	<i>Interviewvragen</i>
burgerparticipatie		8 is het voor u duidelijk welke plaats burgerparticipatie in de gemeente Weert heeft? 9 op welke manier wordt burgerparticipatie gestimuleerd in de gemeente Weert? 10 welke vormen worden in de gemeente Weert gebruikt voor burgerparticipatie? 11 als binnen de gemeente burgers betrokken worden, in welke fase van het project is dat dan meestal? (agendering, voorbereiding, vorming, uitvoering, evaluatie)
randvoorwaarden	openheid	13 Wat wordt van tevoren aan burgers verteld? 14 Welke afweging wordt binnen de gemeente gemaakt om burgers te betrekken? 16 wordt er altijd een verslag gemaakt van de burgerparticipatie?
	representativiteit	18 wordt er voor gezorgd dat bij burgerparticipatie een representatief deel van de bevolking benaderd wordt? En op welke manier? 19 op welke manier wordt geprobeerd burgers te stimuleren om te participeren?
	ruimte voor participatie	21 In hoeverre is het voor ambtenaren duidelijk welke speelruimte er is om burgers te betrekken? 22 Is het wel eens voorgekomen dat het voor het begin van het participatietraject al duidelijk was wat de uitkomst zou zijn?
	erkenning	24 is het wel eens voorgekomen dat burgers bij een project werden betrokken, terwijl u het op dat gebied niet nodig vond? 25 in hoeverre is het voor het begin van het participatieproces bij u duidelijk in hoeverre burgers bereid zijn om te participeren?
rolverdeling	gemeente	27 hoe zou u de relatie tussen de gemeente Weert en de burger beschrijven? 29 Welke rol hebben ambtenaren in contacten met burgers?
	burger	33 Welke rol neemt de burger aan in contacten met de gemeente Weert? 34 hoe zou u die rol beschrijven in termen van de participatieladder?

Organisatie gemeente Weert

De gemeente Weert

De gemeente Weert is met ruim 48.000 inwoners een relatief kleine gemeente in Noord-Limburg. Deze gemeente kent één grote kern met elf verschillende wijken en een vijftal dorpen in de omgeving. Deze wijken en dorpen hebben een wijkraad respectievelijk dorpsraad die door burgers is ingesteld om contacten met de gemeente te onderhouden.

De gemeentelijke organisatie bestaat uit vijf sectoren met daarbinnen veertien afdelingen. De verschillende sectoren zijn Stadsontwikkeling, Stadsbeheer, Samenleving & Burgers, Sociale Zaken en Middelen. Dit onderzoek is uitgevoerd bij de afdeling Welzijn in de sector Samenleving & Burgers. In figuur 1 is een organogram opgenomen van de gemeente Weert.



Figuur 1 - organogram gemeente Weert

Wijkgericht werken en burgerparticipatie

In de gemeente Weert is men actief bezig met wijkgericht werken, dat is een samenhangende en vraaggerichte aanpak van de integrale ontwikkeling van wijken en dorpen op zowel fysiek, sociaal en economisch gebied. Door samen te werken met politie, woningcorporatie Wonen Weert, woningstichting St. Joseph en welzijnsinstelling PUNT welzijn probeert de gemeente de betrokkenheid bij de leefbaarheid van de wijken te vergroten.

Wijkgericht werken is opgezet om vorm te geven aan burgerparticipatie. De gemeente wil vooral door middel van burgerparticipatie burgers stimuleren zo vroeg mogelijk betrokken te zijn bij de leefbaarheid in hun directe woonomgeving. Leefbaarheid bestaat onder meer uit veiligheid, voorzieningenniveau, een schone straat, contact met buurtbewoners en woonplezier. Bovendien wil de gemeente door burgerparticipatie het draagvlak voor het beleid vergroten.