

Burgerparticipatie in Hengelo



*Een onderzoek naar de effectiviteit van
burgerparticipatie in Hengelo.*

Sofia Numansen

UNIVERSITEIT TWENTE.

Burgerparticipatie in Hengelo

Een onderzoek naar de effectiviteit van burgerparticipatie in Hengelo.

Auteur: Sofia Numansen
Opleiding: Bestuurskunde
Instelling: Universiteit Twente
Begeleider: dr. M. R. R. Ossewaarde

UNIVERSITEIT TWENTE.

VOORWOORD.

Voor u ligt een onderzoek naar de effectiviteit van burgerparticipatie in Hengelo. Dit onderzoek is gedaan in kader van de afronding van mijn bacheloropleiding Bestuurskunde aan de Universiteit Twente. Ik hoop dat u door dit onderzoek meer inzicht krijgt in de effectiviteit van burgerparticipatie in Hengelo en dat civil society organisaties mijn bevindingen kunnen gebruiken voor het verbeteren van de effectiviteit. Dit voorwoord gebruik ik om een aantal mensen te bedanken, zonder hen was het onmogelijk om dit rapport te schrijven.

Allereerst bedank ik mijn begeleider dhr. Ringo Ossewaarde. Vooraf was mij verteld, door medestudenten, dat hij een betrokken en vriendelijke begeleider is. Dit heb ik nu zelf ook ervaren. Dit onderzoek heeft maanden geduurd en hij heeft mij geduldig en goed geholpen in dit proces. Naar mijn mening is iemand een goede begeleider, als hij zijn student vrijlaat in het maken van beslissingen zodat deze student er zelf wat van leert. *Het is immers jouw onderzoek en dat moeten mensen ook terug zien*, waren zijn woorden.

Maar ook alle mensen die tijd hebben kunnen maken om een uurtje met mij te praten over burgerparticipatie wil ik hartelijk bedanken. Mijn dank gaat uit naar: De gemeentes Hengelo en Almelo, maar ook organisaties zoals Natuur Twente, Natuur Milieuraad Hengelo, de Slinger in zowel Hengelo als Almelo, Variya en Arcon en de ziel van Hengelo. Deze mensen waren erg vriendelijk en behulpzaam en dit zorgde voor een goed resultaat voor mijn scriptie.

Ten slotte wil ik graag mijn familie bedanken, die mij veel gesteund hebben in dit proces. Dagenlang was ik bezig op de laptop en werd ik heerlijk verwend door hun allemaal! Mijn ouders hebben altijd in mij geloofd, en hebben mij geleerd om altijd door te zetten en in mijzelf te geloven. Ik verwacht dan ook kritische vragen van mijn vader tijdens het colloquium, omdat hij iemand is die mij altijd wil motiveren om meer te leren. In het bijzonder bedank ik mijn verloofde Matai Mutlu, die mij vanaf het begin tot einde heeft geholpen en gesteund. Als ik een writers block had en geen typefouten meer kon vinden, was hij de gene die altijd scherp bleef en mij motiveerde om door te gaan. Bedankt!

Sofia Numansen, november 2010.

INHOUD.

Voorwoord	3
Inhoud	4
Samenvatting	6
1. Inleiding	8
1.1 Burgerparticipatie in Hengelo.....	8
1.2 De onderzoeksvragen.....	10
1.3 Het karakter van het onderzoek.....	11
2. Theoretisch kader	12
2.1 Burgerparticipatie.....	12
2.1.1 Het ontstaan van burgerparticipatie.....	12
2.2 Instrumenten om burgerparticipatie effectiever te maken.....	14
2.2.1 De instrumenten.....	14
2.2.2 De beoordeling van burgerparticipatie.....	15
2.2.3 De rol van civil society org. in relatie tot de effectiviteit van burgerparticipatie.....	16
2.3 Ambtelijke organisatie die burgerparticipatie ondersteunt.....	17
2.4 Conclusie.....	18
3. Methodologie	19
3.1 Onderzoeksmethode.....	19
3.2 De cases.....	19
3.2.1 De interviews.....	20
3.3 Het analyse schema.....	21
3.4 Conclusie.....	21
4. Analyse	22
4.1 Burgerparticipatie in beleid en bestuur in Hengelo.....	22
4.2 Burgerparticipatie in beleid en bestuur in Almelo.....	26
4.3 Conclusie op de deelvragen.....	29
4.3.1 Conclusie eerste deelvraag.....	29

4.3.2 Conclusie tweede deelvraag.....	30
5. Conclusie.....	32
5.1 De hypothesen van dit onderzoek.....	32
5.2 Conclusie centrale vraag.....	33
5.2.1 Conclusie.....	33
5.2.2 De aanbeveling aan civil society organisaties	33
Literatuur.....	35
Bijlage 1. Government en Governance.....	37
Bijlage 2. Participatie instrumenten.....	38
Bijlage 3. Analyse schema.....	42
Bijlage 3.1 Analyse schema deelvraag 1.....	42
Bijlage 3.2 Analyse schema deelvraag 2.....	45
Bijlage 4. De Interviewvragen.....	48

SAMENVATTING.

Deze scriptie bevat een onderzoek naar de effectiviteit van burgerparticipatie in Hengelo. De bedoeling van dit onderzoek is een aanbeveling doen aan civil society organisaties om de effectiviteit van burgerparticipatie te verbeteren. Het onderzoek begint met een inleiding waarin de twee projecten, het Binnenstadsdebat en het project Kerkelanden, van de gemeentes Hengelo en Almelo worden besproken. Deze participatieprojecten staan centraal in dit onderzoek.

In het inleidende hoofdstuk worden ook de onderzoeksvragen gepresenteerd. De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt: *Hoe kan de effectiviteit van burgerparticipatie in de gemeente Hengelo worden verbeterd, en welke bijdrage kunnen civil society organisaties leveren?* Deze vraag is vervolgens opgedeeld in twee deelvragen: *Hoe komt burgerparticipatie tot uitdrukking in beleid en bestuur in Hengelo en Almelo? En welke mogelijkheden heeft de gemeente Hengelo tot haar beschikking om de effectiviteit van burgerparticipatie te verbeteren en wat is hierin de rol van de civil society organisaties in Hengelo?*

In het theoretisch kader (hoofdstuk twee) is een aantal centrale concepten geïntroduceerd, die zijn gebruikt voor het onderzoek. Allereerst is de geschiedenis van burgerparticipatie besproken en er is een indeling gemaakt van drie periodes, namelijk: inspraak, interactief beleid en de Nieuwe Stijl. Verondersteld werd, dat de verschuiving van government naar governance de burger meer macht zou geven, omdat burgers dan meer betrokken zouden worden bij de besluitvorming. Hierdoor zou machtsmisbruik van de overheid worden voorkomen. Ook is er een beschrijving gemaakt van de ambtelijke organisatie die burgerparticipatie ondersteund, namelijk de gemeente. Deze heeft, op basis van de gemeentewet, de bevoegdheid om te zorgen voor burgerparticipatie binnen haar gemeente.

In dit onderzoek is gekozen voor een kwalitatief onderzoek dit wordt uitvoerig besproken in hoofdstuk drie. Voor de dataverzameling zijn twee cases geselecteerd, namelijk de gemeentes Hengelo en Almelo. Uit de verschillende projecten in beide gemeentes is vervolgens per gemeente een project genomen om de effectiviteit van burgerparticipatie te onderzoeken. Dit zijn het Binnenstadsdebat in Hengelo en de aanpak van de wijk Kerkelanden in Almelo. Aan de hand van een analyse schema zijn de deelvragen vertaald en geoperationaliseerd in interviewvragen. Deze interviewvragen zijn geanalyseerd in het vierde hoofdstuk. Ook wordt in dat hoofdstuk antwoord gegeven op de twee deelvragen van dit onderzoek. De belangrijkste conclusie uit dat hoofdstuk is dat communicatie erg belangrijk is voor de effectiviteit van burgerparticipatie. Organisaties kunnen werken aan het bouwen van een groot netwerk met andere organisaties, bedrijven en ambtenaren. Op deze manier kunnen ze veel bereiken.

In het vijfde hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de centrale vraag, en wordt ook een aanbeveling gedaan aan civil society organisaties van Hengelo. Ook hier komt het begrip communicatie en netwerken regelmatig terug. Specifieke aanbeveling zijn bijvoorbeeld: gebruik maken van organisaties zoals de Slinger Hengelo om in contact te komen met andere actoren. Om vroegtijdig bij het participatieproces te worden betrokken, kunnen organisaties beroep doen op de politiek als communiceren met ambtenaren en andere actoren uit hun netwerk niet effectief werkt. Deze scriptie is dus een aanbeveling, aan civil society organisaties, waar punten instaan die deze organisaties kunnen uitvoeren, om de effectiviteit van burgerparticipatie in Hengelo te verbeteren.

1. INLEIDING.

In de inleiding wordt duidelijk hoe deze bacheloropdracht tot stand is gekomen. Er zal een situatieschets worden gegeven, van de achtergrond van het probleem. Vervolgens worden de centrale vraag en enkele deelvragen opgesteld, die in deze scriptie worden beantwoord. Ten slotte zal worden aangegeven hoe deze vragen worden beantwoord in het onderzoek, hiermee wordt het karakter van het onderzoek aangegeven.

1.1 BURGERPARTICIPATIE IN HENGELO.

Burgerparticipatie is een issue dat al jaren wordt besproken in de gemeentes Hengelo en Almelo. Zowel de politiek, de media als allerlei civil society organisaties, zijn tegenwoordig veel bezig met burgerparticipatie. Een voorbeeld hiervan is de Overijsselse participatiekrant, een krant die is ontstaan uit het samenwerkingsverband tussen Arcon en Variya. Middels deze krant, worden ambtenaren op de hoogte gehouden van alle ontwikkelingen op het gebied van burgerparticipatie. Daarnaast hebben beide gemeentes evaluatierapporten uitgebracht over burgerparticipatie. Nederland verandert langzamerhand van een government samenleving, naar een governance samenleving. Dit brengt met zich mee dat burgers en civil society organisaties steeds meer worden gezien, als partner van de overheid. Er zijn verschillende organisaties in Hengelo die willen meedenken, meebeslissen en invloed uitoefenen. En juist voor deze mensen, zal een aanbeveling worden gedaan om te kijken wat zij kunnen doen om dit proces effectiever te maken.

In 2007 heeft de gemeente Hengelo een binnenstadsdebat georganiseerd. Dit project is gestart om de burgerparticipatie te bevorderen. Inwoners waren in staat, om hun mening te geven over de inrichting van de binnenstad. De uitkomsten van dit debat hebben de gemeente verrast. Ze vond namelijk dat de burgers zich heel redelijk hadden opgesteld. Hierdoor is er binnen de gemeente meer draagvlak ontstaan voor een grotere rol van burgerparticipatie. Daarnaast is de gemeente zich goed bewust van mogelijke leerpunten. Naast deze leerpunten staan in Langs de ladder, evaluatierapport van de gemeente Hengelo, ook succespunten. De gemeente geeft aan dat ambtenaren in 2009

zich beter bewust zijn van het belang van participatie en communicatie. Ook zijn ze beter bekend met de verschillende tredes van de participatieladder. Als verbeterpunten hebben ze aangegeven dat ze beter willen samenwerken met de pers en dat ze tijdig terugkoppelen naar de bewoners.

De gemeente Almelo heeft in 2005 een prijs gewonnen voor de beste participatie. Dit ging om het project van de wijk Kerkelanden. Deze wijk ligt dicht in de buurt van station Almelo en er wonen ongeveer 2.000 mensen. Het is een sociaal zwakke wijk, met veel allochtonen en de werkloosheid is hier hoog. De gemeente was al jaren aan het discussiëren over de aanpak van deze wijk, maar nog voordat ze wat uitvoerde hadden de burgers zelf het initiatief genomen. De bewoners van de wijk Kerkelanden zetten zelf een groot participatieproject in gang. Een kleine groep bewoners nam het initiatief. Hieruit ontstonden werkgroepen met bewoners en deskundigen en deze schreven uiteindelijk een plan: 'Er was eens een wijk.' Dit plan werd naar de gemeente gestuurd en hier werd erg enthousiast op gereageerd. Er werd direct een plan van gemaakt en dit is uiteindelijk ook uitgevoerd.

Hierboven zijn twee voorbeelden genoemd van participatieprojecten van de gemeentes Hengelo en Almelo. Deze twee gemeentes zullen in dit onderzoek worden vergeleken op basis van de effectiviteit van burgerparticipatie. De effectiviteit wordt onderzocht, om erachter te komen wat civil society organisaties kunnen doen om de effectiviteit te vergroten. In de volgende paragraaf wordt duidelijk beschreven wat er in dit onderzoek wordt gedaan door de centrale vraag en subvragen te stellen.

1.2 DE ONDERZOEKSVRAGEN.

De centrale vraag die beantwoord zal worden in dit onderzoek is: ***Hoe kan de effectiviteit van burgerparticipatie in de gemeente Hengelo worden verbeterd, en welke bijdrage leveren civil society organisaties?*** Om deze vraag te kunnen beantwoorden zal eerst een aantal deelvragen moeten worden behandeld.

Deelvragen:

1. Hoe komt burgerparticipatie tot uitdrukking in beleid en bestuur in Hengelo en Almelo?

Deze deelvraag zal een goed beeld geven van de burgerparticipatie in de gemeentes Hengelo en Almelo. Om te kijken wat er beter kan, moet je eerst een beeld geven van de huidige situatie. Deze vraag is vergelijkend van aard, omdat hier twee gemeentes worden vergeleken op het gebied van burgerparticipatie. Er zal worden onderzocht, in theorie en in de praktijk, hoe burgerparticipatie precies wordt geregeld in de beide gemeentes. Daarnaast is het van belang om de rol van civil society organisaties te onderzoeken, om zo hun rol in dit proces te verbeteren. Door de obstakels in kaart te brengen, zullen ze uiteindelijk beter kunnen inspelen in het proces van burgerparticipatie. Ik zal deze vraag beantwoorden aan de hand van de interviews die ik zal afnemen. Het wordt dus een vergelijkende analyse.

2. Welke mogelijkheden heeft de gemeente Hengelo tot haar beschikking, om de effectiviteit van burgerparticipatie te verbeteren en wat is hierin de rol van de civil society organisaties in Hengelo?

In deze deelvraag worden alle mogelijkheden opgesomd, om de effectiviteit te verbeteren. Het gaat hier om een bestuurlijke hervormingsvraag, aangezien de effectiviteit moet worden verbeterd. Als alle mogelijkheden en instrumenten in kaart zijn gebracht, zullen deze organisaties hier goed op kunnen anticiperen. Ze zullen dan precies weten, hoe en wanneer ze moeten ingrijpen om iets voor elkaar te krijgen. Dit zal de effectiviteit van beide kanten goed doen. Ook zullen de ervaringen van de organisaties worden meegenomen in de aanbeveling.

Positieve ervaringen kunnen hierdoor gedeeld worden en dit kan leiden tot meer effectiviteit.

1.3 HET KARAKTER VAN HET ONDERZOEK.

Het karakter van deze scriptie zal een zoektocht zijn, naar mogelijke verbeterpunten met betrekking tot burgerparticipatie in de gemeente Hengelo en wat de rol van de civil society organisaties hierbij is. De bedoeling is om uiteindelijk een aanbeveling te doen voor deze organisaties, zodat ze beter kunnen inspelen in het proces van burgerparticipatie.

Het onderzoek zal vergelijkend zijn. Het begint, in hoofdstuk twee, met een literatuurstudie om een theoretisch kader te creëren, waaruit uiteindelijk de concepten worden gehaald, om interviewvragen te formuleren. Hierna wordt, in het derde hoofdstuk, het methodologische deel van het onderzoek beschreven. Het vierde hoofdstuk is een analyse van de tien afgenomen interviews, vijf in Hengelo en vijf in Almelo. In hoofdstuk vijf, de conclusie, zal de centrale vraag worden beantwoord. Hierin wordt een aanbeveling gedaan, aan de civil society organisaties, om de effectiviteit van burgerparticipatie in Hengelo te verbeteren.

2. THEORETISCH KADER.

In dit hoofdstuk wordt een aantal centrale concepten geïntroduceerd, die zullen worden gebruikt om de onderzoeksvragen te beantwoorden. De concepten die worden uitgewerkt zijn: burgerparticipatie, de instrumenten die er zijn om burgerparticipatie effectief te maken en de soort ambtelijke organisatie die dit kan uitvoeren. Om de onderzoeksvragen te beantwoorden wordt eerst het ontstaan van burgerparticipatie beschreven. Deze theorie kan worden gebruikt om uit te leggen hoe burgerparticipatie tot uitdrukking komt in beleid en bestuur in Hengelo en Almelo. De mogelijkheden, die de gemeente Hengelo tot haar beschikking heeft, voor verbetering van de effectiviteit van burgerparticipatie worden in dit onderzoek beschreven a.h.v. de theorie over participatie instrumenten en de gemeente als ondersteuner van burgerparticipatie.

2.1 BURGERPARTICIPATIE.

De ontstaansgeschiedenis van burgerparticipatie is relevant voor dit onderzoek, omdat met deze geschiedenis duidelijk wordt hoe de Nederlandse maatschappij en overheid stond tegenover het concept burgerparticipatie. Deze theorie wordt gebruikt om de onderzoeksvraag te beantwoorden.

2.1.1 Het ontstaan van burgerparticipatie.

De geschiedenis van burgerparticipatie kan worden opgesplitst in drie delen, namelijk inspraak, interactief beleid en het coproduceren/ meebeslissen. In de jaren '70 was inspraak in Nederland nog een ideologisch en normatief begrip. Het werd als middel gezien voor het creëren van draagvlak binnen bestaande bestuurlijke verbanden. Inspraakdoelen waren in die periode gericht op het vergroten van de invloed van burgers op het overheidsbeleid en de vergroting van de openbaarheid van beleidsvoorbereiding. De relevantie van burgerparticipatie in die tijd, was nog niet zo groot als nu. Ideologisch gezien wel, maar qua uitvoering niet omdat het nog niet zo veel werd uitgevoerd in de praktijk. In de jaren '80 overheerste de vraag of (en zo ja op welke wijze) inspraak in een wettelijke regeling moest worden gegoten. Hier verandert

inspraak dus van een normatief concept naar een formeel instrument. De inspraakdoelen zijn niet veranderd ten opzichte van de jaren '70, maar de inspraakprocedures werden wel duidelijker geformuleerd (Coenen e.a., 2001). In deze tijd werd burgerparticipatie belangrijk genoeg gevonden om officieel vast te leggen in een wettelijke grondslag. In 1993 werd in de Awb afdeling 3.4 een uniforme openbare voorbereidingsprocedure vastgesteld. Hier werden de inspraakprocedures van de jaren '80 in de wet opgenomen. In de jaren '90 is de burger 'brutaler' geworden door alle hevige veranderingen in de ICT- technologie, internationalisering, kapitaalmobilititeit en individualisering. Hierdoor werden er nieuwe eisen gesteld aan de overheid, zoals transparantie, effectiviteit en efficiëntie. Het gevolg van deze veranderingen was de omschakeling in de Nederlandse maatschappij, van een government naar een governance samenleving (Gaventa & Valderrama, 1999). Het grote verschil tussen government en governance, is het participeren van actoren. In een government samenleving zou de overheid bovenaan staan en het beleid bepalen, maar in een governance samenleving nemen de mogelijkheden voor een eigen inbreng van actoren toe. Government komt overeen met hiërarchische sturing en governance met zelfsturing (voor verdere uitwerking van de verschillen zie bijlage 1). Verondersteld werd, dat de verschuiving van government naar governance, de burger meer macht zou geven, omdat burgers dan meer betrokken zouden worden bij de besluitvorming. Hierdoor zou machtsmisbruik van de overheid worden voorkomen. Door het invoeren van een interactief beleid zou de participatie van burgers effectiever worden. Ook zou de kloof tussen overheid en burgers worden verkleind, doordat burgers zich dan meer betrokken voelden bij de politiek en haar beleid. Burgerparticipatie werd in de jaren '90 belangrijk genoeg gevonden om er een heel beleid omheen te bouwen. Bij interactief beleid wordt op initiatief van de beleidsmakers gecreëerd. De belanghebbenden worden vroegtijdig betrokken in de beleidsontwikkeling. Maar het vroegtijdig betrekken van burgers kan op verschillende manieren. Met het invoeren van een interactief beleid is ook de participatieladder in beeld gekomen (zie paragraaf 2.2). Maar het betreden van de onderste treden is niet genoeg voor de burgers. Doordat de burger steeds mondiger werd, wilde hij ook meer invloed op het beleid. Dit houdt in dat burgers willen coproduceren en meebeslissen. Dit leidt tot verwarring en frustraties bij burgers omdat ze hoger op de ladder willen komen en vroegtijdig mee willen beslissen, maar in de praktijk is hun rol vaak onduidelijk. Volgens de Advies werkgroep Inspraak (2006) biedt

de formele inspraak burgers te weinig mogelijkheden om mee te denken. Ook is het onduidelijk wat de verwachtingen zijn. Tegenwoordig verwachten insprekers dat ze mogen meebeslissen over het overheidsbeleid. Volgens deze adviesgroep kan inspraak het best worden afgestemd op verschillende fasen van het besluitvormingsproces, om zo de bureaucratie te verminderen en de wensen van burgers beter te vervullen. Om dit te bereiken hebben ze geprobeerd inspraak te moderniseren, door een Nieuwe Stijl in te voeren. Deze Nieuwe Stijl houdt in, dat inspraak uit twee stappen bestaat, namelijk consultatie en finale belangentoets. Consultatie betreft de beleidsvoorbereidingen en hiermee wordt getracht de meedenkkraft van burgers te benutten op het moment dat er beleidsruimte is. De finale belangentoets, toets de belangen aan het concrete plan. Dit is een soort vangnet voor zaken en belangen die over het hoofd worden gezien. Deze toets vindt plaats conform de Algemene wet bestuursrecht. In 2008 is door Partners en Pröpper een rapport uitgebracht dat deze Nieuwe Stijl evalueert. Uit dit rapport blijkt dat naarmate een inspraakproces meer voldoet aan deze stijl, dit leidt tot betere resultaten, zoals draagvlak en tevredenheid van deelnemers, beleidsmakers en bestuurders. Ook concluderen ze dat Inspraak Nieuwe Stijl niet tot vertraging van de besluitvorming leidt (Pröpper e.a., 2008).

2.2 INSTRUMENTEN OM BURGERPARTICIPATIE EFFECTIEVER TE MAKEN.

2.2.1 De instrumenten.

Burgers kunnen op meerdere manieren participeren in het beleid van de overheid. Om te meten hoeveel invloed deze burgers kunnen uitoefenen, is er een participatieladder ontwikkeld in 1969, door de bestuurskundige Arnstein (Arnstein, 1969). Hierna zijn er meerdere participatieladders verschenen van verschillende auteurs. Een van die participatieladders, is de veelgebruikte van Edelenbos en Monnikhof (2001). In deze ladder is te zien welke mogelijkheden er voor burgers zijn om in een beleidsproces te participeren. Dit model wordt ook in Hengelo en Almelo gebruikt.

De ladder van Edelenbos en Monnikhof heeft vijf treden. De denkbeeldige ladder geeft aan dat, hoe hoger de trede, hoe intensiever de betrokkenheid van de burger is bij

beleidsvorming en uitvoering. Bij de derde trede, of hoger, is er sprake van interactieve beleidsvorming. Er kunnen meerdere instrumenten worden ingezet, zoals enquêtes, burgerpanels, debatten en gespreksavonden (Edelenbos en Monnikhof, 2001: 242). (Voor verdere uitwerking van de ladder en instrumenten zie bijlage 2).

De instrumenten die in Hengelo en Almelo worden gebruikt staan hieronder in figuur 1. Per trede wordt in deze tabel aangegeven welke instrumenten kunnen worden ingezet. De effectiviteit van deze instrumenten wordt in bijlage 2 besproken.

Informereren	Raadplegen	Adviseren	Coproduceren	Meebeslissen
Tentoonstelling	Spreekuur (individueel)	Burgerpanel	Atelier	Wijkbudget
Inloopbijeenkomst	Enquête, omnibusenquête	Stadsdebat/ stadsgesprek	Pressure Cooker (‘Snelkookpan’)	Buurt aan zet
Informatieavond	Inloopdiscussie	Ronde tafelgesprek	Werkgroep	Kinderraadsvergadering
Werkbezoek	Inspraakavond	Expertgroep	Stuurgroep	
Bewonersbijeenkomst	Klankbordgroep Digitaal debat Focusgroep Scenariomethode Schouw Trefpunt Hengelo World café	Adviesorgaan	Ontwerpatelier	

(Figuur 1: participatiewijzer gemeente Hengelo, 2007a)

2.2.2 De beoordeling van burgerparticipatie.

De effectiviteit kan pas worden beoordeeld, indien er bepaalde richtlijnen worden gesteld voor behoorlijke participatie. Maar er zijn veel verschillende visies op effectieve participatie. Volgens de nationale ombudsman (2009), is er sprake van behoorlijke participatie indien er bij de voorbereiding goed wordt nagedacht over de vorm van participatie die wordt gekozen. Er moeten dus vooraf heldere keuzes worden gemaakt. Ook moet de gemeente echt geïnteresseerd zijn in de bijdrage van de burgers. Ten slotte moet volgens de ombudsman een goede informatievoorziening zijn tijdens het hele proces. Om de invloed van participanten te kunnen beoordelen, moet je volgens Cornips (2008) voor elk proces de besluitvorming analyseren. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen twee niveaus van analyse, namelijk de invloed die actoren hebben op de uitkomst van interactieve arena’s en de invloed die actoren hebben op de uitkomst van

het proces. Bij deze processen worden drie stappen gevolgd. De eerste stap is het selecteren van de beslissingen. Hiermee worden beslissingen bedoeld waar de participanten in het proces belang aan hechten. De tweede stap, het beschrijven van de voorkeuren van de betrokken actoren, brengt de voorkeuren in kaart. Deze voorkeuren hebben namelijk invloed op de beslissingen die worden gemaakt. De laatste stap is het bepalen van de winnaar. De winnaar is de actor die erin is geslaagd zijn voorkeuren in beslissingen te vertalen. Dit betekent nog niet dat de winnaar invloed heeft op de uitkomst van het proces. Een actor bereikt pas invloed op het proces, als zijn beslissingen binnen de politiek- bestuurlijke arena worden genomen. Dit komt doordat deze beslissingen daadwerkelijk worden uitgewerkt in concrete beleidsplannen (Cornips, 2008). Met de komst van de Nieuwe Stijl, wordt effectieve participatie gezien als positieve resultaten uit de stappen, consultatie en finale belangentoets. Uit het onderzoek van Partners en Pröpper (2008) blijkt, dat positieve resultaten vooral worden behaald als publieksparticipatie zich ontwikkelt als een onderdeel van het bestuurlijke en politiek-bestuurlijke proces i.p.v. een afzonderlijk proces. Ook concluderen ze dat professionele participatie leidt tot positieve resultaten als de consultatie een integraal onderdeel is van het beleidsproces. Er zijn dus meerdere manieren om de effectiviteit te beoordelen en deze drie manieren, van de Ombudsman, Cornips en Partners en Pröpper, zullen allemaal gebruikt worden in de analyse van de effectiviteit van burgerparticipatie.

2.2.3 De rol van civil society organisaties in relatie tot de effectiviteit van burgerparticipatie.

Om de effectiviteit van burgerparticipatie te vergroten zullen civil society organisaties ook een bijdrage moeten leveren aan het participatieproces. De eerste stap die ze moeten nemen is dan ook participeren. Ze moeten zich actief opstellen in het participatie proces om daadwerkelijk inspraak te krijgen. Ook moeten ze goede contacten onderhouden met de beleidsmakers en andere ambtenaren. Goede communicatie is bevorderlijk voor effectief participeren.

2.3 AMBTELIJKE ORGANISATIE DIE BURGERPARTICIPATIE ONDERSTEUNT.

Burgerparticipatie wordt in de Gemeentewet genoemd. Daarin staat dat elke gemeente een eigen verordening moet opstellen waarin participatie wordt geregeld. De Gemeentewet is een wet in formele zin. Deze wet wordt door de ‘wetgever’, de regering en de staten generaal, vastgesteld (Burkens e.a., 2006). In 1992 werd, in artikel 150 van de Gemeentewet, geregeld dat elke gemeente een inspraakverordening moest opstellen. Elke gemeenteraad moet, binnen de regels van de wetgever, haar eigen verordening creëren hoe zij dat wilt. De raad stelt een inspraakverordening vast, waarin de regels staan hoe burgers en andere belanghebbenden, zoals civil society organisaties, bij de voorbereiding van het beleid worden betrokken. Nadat de inspraak is geweest neemt het college van B&W of de gemeenteraad een standpunt in en rondt de besluitvorming af. Hierna krijgen betrokkenen hier bericht van en dan start de uitvoering.

De ondersteuning van burgerparticipatie kan op verschillende manieren worden uitgevoerd. In dit onderzoek, wordt een tweedeling gemaakt om dit te beschrijven, namelijk een bureaucratische manier en een postbureaucratische manier.

Een bureaucratische bestuursvorm is volgens Ossewaarde (2006) een rationele organisatievorm. In deze bestuursvorm staat regelhandhaving centraal. De kenmerken van bureaucratie zijn: hiërarchische wijze, formele gedragsregels, onpersoonlijk, competenties, beheersingsmotief en beroepsgroepen en afdelingen. In de periode van inspraak en interactief beleid (1970-2000) stonden deze kenmerken centraal in de manier van werken van de gemeente. Inspraak werd toen formeel vastgelegd in wettelijke gedragsregels en in de jaren '70- '90 was er nog een duidelijke hiërarchische structuur te zien in de relatie van overheid en burger. Maar in de periode 2000-heden is de bestuursvorm van de gemeente verandert naar een postbureaucratische vorm. Deze bestuursvorm, met post rationalistische aspecten, heeft ervoor gezorgd dat ambtenaren reflexief te werk gaan. Ook is de hiërarchie verminderd, overheid en burger werken in projecten samen als gelijke om beleid te ontwikkelen. Deze verandering in de bestuursvorm heeft dus invloed op burgerparticipatie.

2.4 CONCLUSIE.

In dit hoofdstuk zijn de centrale concepten geïntroduceerd die gebruikt worden voor dit onderzoek. Allereerst is de geschiedenis van burgerparticipatie besproken en er is een indeling gemaakt van drie periodes: inspraak, interactief beleid en de Nieuwe Stijl. Verondersteld werd, dat de verschuiving van government naar governance de burger meer macht zou geven, omdat burgers dan meer betrokken zouden worden bij de besluitvorming. Hierdoor zou machtsmisbruik van de overheid worden voorkomen. Ook zijn de instrumenten, die er zijn om burgerparticipatie effectief te maken, uitvoerig besproken zoals de participatieladder en de verschillende bestuurstijlen. De participatieladder bestaat uit de treden: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen. Dit hoofdstuk eindigt met een beschrijving van de ambtelijke organisatie die burgerparticipatie ondersteund, namelijk de gemeente. Deze heeft, op basis van de wet, de bevoegdheid om te zorgen voor burgerparticipatie binnen haar gemeente. Dit is allemaal geregeld in de Gemeentewet.

Vooraf aan de interviewvragen en de analyse ervan wordt een aantal hypothesen gepresenteerd. De hypothesen met betrekking tot het onderzoek luiden als volgt:

1. Als civil society organisaties meer willen participeren dan dat ze nu doen, streven ze waarschijnlijk naar de trede '(mee)beslissen'.
2. Indien ambtenaren een postrationele werkvorm aanhouden, zal dit waarschijnlijk leiden tot hogere treden op de participatieladder.

De vraag is nu: hoe zal dit in de praktijk zijn? Dit zal, aan de hand van de interviews, duidelijker kunnen worden beschreven in hoofdstuk vijf.

3. METHODOLOGIE.

In dit hoofdstuk volgt een toelichting op de uitvoering van het onderzoek. Allereerst zal worden aangegeven welke onderzoeksmethode in het onderzoek wordt gebruikt en waarom daarvoor wordt gekozen. Vervolgens wordt er ingegaan op de interviews en hoe deze leiden tot een antwoord op de hoofdvraag.

3.1 ONDERZOEKSMETHODE.

In dit onderzoek draait het om het beantwoorden van de volgende vraag: ***Hoe kan de effectiviteit van burgerparticipatie in de gemeente Hengelo worden verbeterd, en welke bijdrage kunnen civil society organisaties leveren?*** Het gaat hier dus om een onderzoek waarbij niet de cijfers centraal staan, maar juist de achtergrond van de effectiviteitsvraag. Vandaar dat het een kwalitatief onderzoek is in plaats van een kwantitatief onderzoek. Aangezien dit onderzoek gaat om een vergelijking van burgerparticipatie in Hengelo en Almelo, is gekozen voor de toepassing van casestudies. Een casestudie is kwalitatief van vorm en combineert een aantal dataverzameling methodes (Babbie, 2007). In de volgende paragrafen wordt de toepassing van deze vorm van onderzoek verder toegelicht.

3.2 DE CASES.

In dit onderzoek is gekozen voor een casestudy. Een casestudy houdt in dat de aandacht gericht wordt op een specifieke zaak of verschijnsel. Dit is een essentieel kenmerk van een casestudy (Babbie, 2007). In dit onderzoek zijn twee cases onderzocht, namelijk de gemeente Hengelo en de gemeente Almelo. Een goede selectie van cases is belangrijk om een breder geldende uitspraak te kunnen doen. De gemeente Hengelo telt 80.809 inwoners, Almelo telt er 72.621. Beide steden maken deel uit van kaderwetgebied Regio Twente. Deze twee gemeentes zijn gekozen omdat ze goed vergelijkbaar zijn aangezien ze, qua inwonersaantal en oppervlakte, ongeveer even groot zijn. Om ze te kunnen vergelijken zijn 2 projecten genomen, namelijk het Binnenstadsdebat in Hengelo en de aanpak van de wijk Kerkelanden in Almelo. De gemeente Almelo heeft de eerste prijs gewonnen voor beste burgerparticipatie in 2005, vandaar dat ik deze wilde vergelijken met Hengelo om zo de positieve aspecten van het Almelose beleid ook in Hengelo te

laten introduceren. De cases worden onderzocht aan de hand van interviews. Deze interviews worden afgenomen bij verschillende soorten personen in beide gemeentes. Hierdoor worden de betrouwbaarheid en de validiteit vergroot en er kan beter antwoord worden gegeven op de onderzoeksvraag. In de volgende paragraaf zal verder worden ingaan op de interviews.

3.2.1 De interviews.

De interviews zijn afgenomen in de gemeentes Hengelo en Almelo. Ambtenaren, civil society organisaties en overkoepelende organisaties zijn geïnterviewd. Met overkoepelde organisaties worden organisaties bedoeld die civil society organisaties matchen met de overheid of het bedrijfsleven. Dit soort organisaties beschikt over een groot netwerk, waaruit verschillende actoren aan elkaar gelinkt kunnen worden. Er zijn tien interviews afgenomen, vijf in Hengelo en vijf in Almelo. Deze interviews zijn afgenomen in de weken 34, 35 en 41 van het jaar 2010. Er is bewust gekozen om verschillende partijen te interviewen, want op deze manier is het mogelijk om een breed perspectief te krijgen omdat je burgerparticipatie vanuit alle kanten beoordeeld. Het interview is semi- gestructureerd in vorm van een gesprek. De voornaamste reden hiervoor is dat je in deze vorm beter kan doorvragen en misverstanden kan voorkomen. Het interview bestaat uit twaalf vragen, hierdoor zal er meer ruimte zijn voor de respondent om vrijuit te vertellen wat hij/zij te vertellen heeft. Ieder interview begon met een introductie over het onderwerp van dit onderzoek. Vervolgens werden de vragen gesteld en per vraag werd de respondent vrij gelaten om te vertellen wat hij/ zij wilde. Vaak weken respondenten uit naar voorbeelden uit de praktijk of ervaringen op het gebied van burgerparticipatie. Hierdoor ontstond de mogelijkheid om door te vragen en soms ook af te kappen omdat het gesprek te ver uitweek. De rol van de interviewer was dus beperkt omdat de respondenten het meeste werk deden. Het enige dat de interviewer deed was het beheersen van het gesprek maar niet zo zeer de inhoud. De interviews zijn opgenomen zodat ze later terug kunnen worden beluisterd. Ook zal dit leiden tot minder slordigheidfouten.

3.3 HET ANALYSE SCHEMA.

Het analyse schema wordt gebruikt om de concepten van het theoretisch kader te operationaliseren. Per onderzoeksvraag zijn er, na de operationalisatie, interview vragen opgesteld (zie het complete analyse schema in bijlage 3). Op deze manier kan de data worden verwerkt in het volgende hoofdstuk. Aan de hand van de eerste deelvraag, *Hoe komt burgerparticipatie tot uitdrukking in beleid en bestuur in Hengelo en Almelo*, worden drie concepten geoperationaliseerd. Deze concepten zijn: de participatieladder, governance en de ambtelijke organisatie gemeente. De tweede deelvraag: *Welke mogelijkheden heeft de gemeente Hengelo tot haar beschikking om de effectiviteit van burgerparticipatie te verbeteren en wat is hierin de rol van de civil society organisaties in Hengelo*, heeft de concepten: effectieve burgerparticipatie, civil society organisaties en participatie instrumenten. Elk concept wordt meetbaar gemaakt aan de hand van een aantal kenmerken (zie bijlage 3). Deze kenmerken worden weer vertaald in concrete voorbeelden en hieruit worden interviewvragen opgesteld.

3.4 CONCLUSIE.

De gekozen methode voor dit onderzoek is een kwalitatief onderzoek. Voor de dataverzameling zijn twee cases geselecteerd, namelijk de gemeentes Hengelo en Almelo. Uit de verschillende projecten in beide gemeentes is vervolgens per gemeente een project genomen om de effectiviteit van burgerparticipatie te onderzoeken. Dit zijn het Binnenstadsdebat in Hengelo en de aanpak van de wijk Kerkelanden in Almelo. Aan de hand van een analyse schema zijn de deelvragen vertaald en geoperationaliseerd in interviewvragen. Deze worden in het volgende hoofdstuk geanalyseerd om uiteindelijk een antwoord te geven op de centrale vraag van dit onderzoek en een aanbeveling te doen aan civil society organisaties.

4. ANALYSE.

Dit hoofdstuk bevat een analytische beschouwing, aan de hand van de verzamelde data van de interviews. Hierin wordt duidelijk gemaakt, hoe burgerparticipatie in Hengelo en Almelo geregeld wordt in de praktijk. Ook wordt in dit hoofdstuk antwoord gegeven op de twee deelvragen. Beide paragrafen beginnen met een beschrijving van de rol van de gemeente in het participatieproces. De theorie die hierbij wordt gebruikt is die van de ontstaansgeschiedenis van burgerparticipatie en de theorie over de gemeente (zie paragrafen 2.1 en 2.3). Vervolgens worden voorbeelden genoemd van projecten in beide gemeentes om de ervaringen van civil society organisaties te analyseren. Hierin worden instrumenten van de gemeente behandeld die de effectiviteit van burgerparticipatie vergroten (zie paragraaf 2.2). Ten slotte wordt de effectiviteit beoordeeld aan de hand van de theorie van paragraaf 2.2.2. Gebaseerd op al deze informatie wordt dan antwoord gegeven op de twee deelvragen van dit onderzoek. Voor deze aanpak is gekozen omdat dit dan samenhangt met het theoretisch kader en op deze manier zowel de theorie als de analyse kunnen worden gebruikt om een conclusie te geven op de centrale vraag.

4.1 BURGERPARTICIPATIE IN BELEID EN BESTUUR IN HENGLO.

Burgerparticipatie wordt, zoals in het theoretisch kader (hoofdstuk 2) te lezen is, geregeld door de gemeente. Er komt een beleidsplan bij het College van Burgemeesters en Wethouders terecht, maar de raad beslist uiteindelijk volgens de theorie. Deze raad is gekozen door de inwoners van Hengelo, dus is dit een vorm van indirecte democratie. Toch wordt er in de praktijk aangegeven dat het ook veel voor komt, dat ambtenaren degene zijn die bepalen in hoeverre de burger invloed mag uitoefenen in het beleid van de gemeente.

De stadsdeelambtenaar heeft een belangrijke rol in het bepalen van de mate van burgerparticipatie (citaat uit interview).

Volgens de respondenten hebben ambtenaren een grote rol in het bepalen van de mate van burgerparticipatie. In termen van het theoretisch kader betekent dit dat het in strijd

is met de theorie zoals hierboven wordt beschreven. Volgens de theorie beslist de raad alles omdat op deze manier de democratie wordt gewaarborgd. Maar uit de praktijk blijkt dat ambtenaren een grote rol spelen in dit proces.

In het verleden werd in de gemeente Hengelo veel gedaan aan informeren en raadplegen. De overheid kwam met conceptplannen en daar konden mensen op kunnen reageren. Dit was in de periode van het interactief beleid. Tegenwoordig wil de gemeente meer richting de hogere tredes (adviseren, coproduceren en meebeslissen) van de participatieladder om zo samen met de burgers de beleidsagenda te bepalen. De achterliggende gedachte van de gemeente is dat burger steeds meer wil en moet participeren, omdat de samenleving verandert. Als burgers vroegtijdig mogen participeren ontstaat er meer draagvlak voor het beleid. De meest effectieve vorm van burgerparticipatie is per project verschillend, desondanks streeft zowel de gemeente als civil society organisaties naar meer invloed voor de burgers van Hengelo. Indien de burger tevreden is over het beleid, zal de weerstand ook minder worden. Hierdoor bespaar je tijd omdat er geen of weinig bezwaarprocedures zullen volgen. Daarom was voor het Binnenstadsdebat gekozen voor een blanco begin, dat kon worden ingevuld door de burgers, dus (mee)beslissen. In termen van het concept burgerparticipatie betekent dit dat de verandering van interactief beleid naar de Nieuwe Stijl heeft geleid tot het betreden van hogere tredes op de participatieladder.

Hengelo deed afstand van de inhoud maar faciliteerde het proces, en dit open startpunt was het succes van dit project (citaat uit interview).

Het Binnenstadsdebat was een goed voorbeeld van het nieuwe denken van de jaren 2000- heden over burgerparticipatie, zoals in hoofdstuk twee werd besproken. In deze periode wordt participatie namelijk niet meer gezien als iets formeel, maar is het erg tastbaar. Desondanks komt het voor dat er een aantal mensen is die kritiek hebben op de uiteindelijke beslissingen. De gemeente Hengelo geeft aan dat ze probeert om met deze kritische burgers een informeel gesprek aan te gaan om een oplossing te vinden. Dit is volgens de gemeente effectiever dan officiële bezwaarprocedures. Als de rol van burger duidelijk is, en de burger precies weet wat er van hem verwacht wordt, is er achteraf vaak minder kritiek. Toch hopen leden van civil society organisaties soms dat ze tijdens een informatieavond meer invloed kunnen hebben op de beslissingen van de gemeente. En als dat achteraf niet lukt, hebben ze kritiek op de uitkomst van het beleid.

Voor het Binnenstadsdebat wilde de gemeente zo veel mogelijk burgers en organisaties bereiken om echt een breed draagvlak te creëren. Dit is gedaan door op zoveel mogelijk verschillende manieren de burgers te laten weten dat het Binnenstadsdebat bestaat, zoals krantenberichten, flyers uitdelen in de stad, en via organisaties zoals Variya de allochtone bevolking van Hengelo benaderen. Hieruit blijkt, in termen van het concept participatie instrumenten, dat de gemeente Hengelo bij het Binnenstadsdebat instrumenten heeft ingezet van de tredes coproduceren en meebeslissen. De ingezette instrumenten zijn bijvoorbeeld: werkgroep, ontwerpatelier, en raadsvergadering.

De gemeente kijkt naar wat de burgers willen en komen via de achterdeur bij de Slinger om te kijken welke middelen er zijn om deze ambities te bereiken (citaat interview).

De gemeente Hengelo werkt ook samen met de Slinger Hengelo, een stichting die bedrijven, burgers en overheid aan elkaar linkt. Deze stichting is vier jaar oud en heeft een netwerk van bedrijven, maatschappelijke organisaties, welzijnswerk, vrijwilligers, de gemeente enzovoorts. Deze verschillende contacten worden met elkaar gematcht door de Slinger, dit is een typisch voorbeeld van zelfsturing. De gemeente wordt in dit proces gezien als partner, zoals bedrijven ook partners zijn van de Slinger. Dit netwerk kan de gemeente dan ook gebruiken om bepaalde onbereikbare groepen burgers of organisaties te kunnen benaderen, en andersom kunnen organisaties via dit netwerk ambtenaren bereiken. Ook dit kan worden gezien als een instrument voor de gemeente. Dit instrument wordt niet genoemd in de theorie, maar in de praktijk wordt het wel ingezet.

Volgens de meeste respondenten is de belangrijkste norm voor burgerparticipatie, dat de communicatie goed verloopt. Indien de burger precies weet wat er van hem verwacht wordt, zal hij deze verwachtingen ook sneller nakomen. De burgers of leden van organisaties die worden uitgenodigd voor een inloopavond, waarbij de gemeente alleen informatie wil geven, kunnen verward raken door deze term en denken dat ze hun eigen adviezen ook mogen geven. Maar als de gemeente het een informatieavond noemt, en er duidelijk bij zegt dat de plannen al klaar liggen en dat burgers alleen worden geïnformeerd, dan zal de burger minder snel gefrustreerd raken. Toch streven organisaties naar een hogere trede op de ladder en de gemeente Hengelo staat daar ook positief tegenover. Dit wordt als belangrijke norm gezien door veel respondenten.

Allochtone organisaties, vrouwen en jongeren worden minder vaak betrokken in het proces van burgerparticipatie.. De gemeente Hengelo probeert deze groepen op verschillende manieren te bereiken, om hierdoor de participatie zo breed mogelijk te krijgen. Men wil alle soorten burgers van Hengelo laten participeren, ook dit wordt gezien als een belangrijke norm vanuit de gemeente.

De effectiviteit van burgerparticipatie is in dit onderzoek volgens drie manieren te analyseren. Het belangrijkste volgens alle drie visies is dat er goed moet worden nagedacht over de vorm van participatie en moeten vooraf heldere keuzes worden gemaakt. Daarnaast moet de gemeente echt geïnteresseerd zijn, in de bijdrage van de burger. Participatie moet een onderdeel zijn van het bestuurlijke proces, wil het effectief zijn (zie paragraaf 2.2.2). Binnen de gemeente Hengelo, wordt participatie erg serieus genomen, het is namelijk een onderdeel van het bestuurlijke proces. Ook worden vooraf heldere keuzes gemaakt over de mate van participatie. Maar ondanks de heldere communicatie, hebben veel burgers alsnog het idee dat ze meer mogen dan wordt aangegeven.

Als burgers of civil society organisaties te horen krijgen dat ze mogen adviseren, dan denken ze dat hun adviezen worden meegenomen en dat ze eigenlijk kunnen meebeslissen, maar dit is natuurlijk niet het geval (citaat uit interview).

Om dit probleem op te lossen moeten civil society organisaties, volgens de Slinger, zelf duidelijk vragen wat er precies van hen verwacht wordt. Op deze manier kan de gemeenteambtenaar goed duidelijk maken wat er met hun advies wordt gedaan en zullen ze niet met valse hoop naar huis gaan en achteraf gefrustreerd raken. Hierdoor zullen civil society organisaties meer het gevoel krijgen dat ze serieus worden genomen en zal de effectiviteit dus ook worden verbeterd. In termen van het concept effectieve burgerparticipatie, betekent dit dat communicatie de effectiviteit bevordert.

4.2 BURGERPARTICIPATIE IN BELEID EN BESTUUR IN ALMELO.

Het project van Kerkelanden is een uniek project in Almelo. De burgers kwamen met een initiatief en de gemeente heeft dit voorstel opgepakt en er beleid van gemaakt. In de afgelopen tien jaar is, volgens civil society organisaties van Almelo, wel wat veranderd ten opzichte van burgerparticipatie. Er is een zichtbare omschakeling sinds de intreding van de wet ruimtelijke ordening in Almelo, zeggen de organisaties. De gemeente pakt participatie vroegtijdig aan en hierdoor ontstaat er meer draagvlak voor beleid onder de burgers. Maar klachten zijn er desalniettemin en de gemeente heeft twee manieren om dit af te handelen. De procedurele manier is een zienswijze indienen, die wordt behandeld door het college van B&W, hierna gaat een bezwaarschrift naar het college en daarna wordt de Raad geïnformeerd. Vervolgens komt er een politiek statement van de Raad. Een andere manier is een informeel gesprek, waarbij organisaties een gesprek aanvragen met de ambtenaar die over het betreffende onderwerp gaat. Volgens de organisaties staat de gemeente Almelo wel open voor kritiek, en behandelt ze deze klachten graag informeel in plaats van formeel.

De instrumenten die ingezet worden door de gemeente Almelo, om burgers te bereiken, zijn per project verschillend. De ene keer is het een informatieavond en de andere keer een focusgroep. Om de burger te bereiken heeft de gemeente meerdere mogelijkheden zoals het plaatsten van berichten in de krant, flyers uitdelen maar ook het persoonlijk bellen van betrokkenen. Bij het project van Kerkelanden is gekozen voor de aanpak van buurt aan zet. Dit is een instrument uit de trede meebeslissen. In termen van het concept participatie instrumenten betekent dit dat deze theoretische concepten in de praktijk ook worden ingezet.

Zodra de gemeente een idee heeft over iets dat met ruimtelijke ordening te maken heeft dan krijgen we direct een telefoontje. Dit is niet altijd zo geweest, we hebben moeten knokken om deze positie te krijgen (citaat uit interview).

Natuur Twente, een civil society organisatie uit Almelo, wordt direct betrokken bij projecten omtrent ruimtelijke ordening. Organisaties die niet direct worden gebeld, worden ook niet vroegtijdig betrokken. Deze hebben dan minder invloed op het beleid dan Natuur Twente.

Binnen de gemeente Almelo zijn er twee stromingen, de stroming omtrent de nieuwe burgemeester betreft ons overal bij. Wij produceren samen met de gemeente beleid op het gebied van ruimtelijke ordening (citaat uit interview).

Vanaf 2009 is er in Almelo, voor de civil society organisatie natuur Twente, heel wat veranderd. Door de raadvergaderingen te bezoeken, regelmatig met de fracties te praten en vaak te reageren op beleidsstukken in de lokale kranten, heeft deze organisatie zich bekend gemaakt bij de gemeente Almelo. Hierdoor worden ze vroegtijdig betrokken bij beleidsvoorstellen op het gebied van ruimtelijke ordening. Om dit punt te bereiken heeft Natuur Twente eerst jaren lang geprobeerd een netwerk op te bouwen dat bestaat uit ambtenaren, wethouders en andere organisaties. Volgens hen kunnen organisaties zich altijd nog beroepen op de politiek om bepaalde veranderingen door te voeren, als het via de normale wegen niet lukt. Zowel de politiek als de media hebben genoeg macht om dingen te kunnen veranderen. Ook heeft Almelo sinds dit jaar een Slinger organisatie. De opzet is hetzelfde als Hengelo, maar deze slinger heeft nog niet een groot netwerk opgebouwd zoals de stichting in Hengelo. Een netwerk opbouwen kost namelijk veel tijd. Daarnaast wordt in Almelo tegenwoordig wijkgericht gewerkt, dat wil zeggen dat iedere wijk een eigen wijkcoach heeft die gelinkt is aan een ambtenaar.

Alle problemen van de wijk kunnen makkelijk worden doorgegeven aan de gemeente. Dit kan via een aanspreekpunt midden in de wijk. Op deze manier wordt het vertrouwen in de gemeente vergroot omdat wij de wensen van burgers kunnen omzetten in daadwerkelijke plannen (citaat uit interview).

Het stadsdeel Zuidwest heeft iedere maandag ochtend een inloopochtend in een buurthuis. Tijdens deze ochtend zijn de wijkcoach en de ambtenaar beide aanwezig en staan ze burgers te woord. Op deze manier wil de gemeente Almelo meer direct contact creëren met haar inwoners. Zo komt de gemeente te weten wat er in de wijken gebeurt en wat de burgers precies nodig hebben. Ideeën van de burger kunnen dan direct worden doorgegeven aan de aanwezige ambtenaar. Andersom kunnen de beslissingen vanuit de gemeente worden vertaald, door dit systeem van wijkcoaches, naar de burger toe. Burgers en organisaties kunnen uitleg vragen en eventueel kritiek leveren op het beleid. In termen van het concept

Goede communicatie is het belangrijkste voor een effectieve burgerparticipatie (citaat uit interview).

Een wijkcoach die dezelfde taal spreekt als de burger leidt, volgens de gemeente Almelo, tot betere communicatie dan die van de ambtenaar met de burger. De wijkcoach kent de burgers vaak persoonlijk en weet precies wat er leeft binnen de wijk. Een ander instrument, dat wordt ingezet door de gemeente, is het uitdelen van wijkbudgetten. Per jaar wordt er minimaal één waardebon uitgedeeld en de burgers mogen zelf beslissen waar ze deze voor uitgeven. Dit instrument is een vorm van (mee)beslissen. Voorbeelden waarvoor de bon kan worden gebruikt zijn: een nieuwe speeltuin, parkeerplaatsen, verbetering van de wegen in de wijk enzovoorts. In termen van het concept meebeslissen betekent dit dat de gemeente Almelo gebruik maakt van het instrument wijkbudget.

Soms bellen we gewoon aan en vragen we of we binnen mogen komen. Voor ons maakt het niet uit wat voor achtergrond de burger heeft, allochtoon autochtoon, een burger is een burger. Op deze manier betrekken we de hele buurt erbij (citaat uit interview).

Om groepen te laten participeren, zoals vrouwen, jongeren en allochtonen, werkte de gemeente samen met Variya. Deze organisatie is sinds kort gestopt. Maar ook de wijkcoaches worden hiervoor ingezet. Zij hebben namelijk direct contact met de burger en kunnen bij de mensen aanbellen voor een gesprek. Dit werkt volgens de wijkcoaches erg effectief, omdat je hierdoor de afstand tussen gemeente en burger verkleint. Hierdoor geloven de burgers daadwerkelijk, dat participeren nut heeft. Als burgers het gevoel hebben dat ze serieus worden genomen en dat het proces goed verloopt leidt dit tot effectievere participatie. Deze manier van beoordelen van participatie wordt ook gedaan door de drie genoemde manieren in hoofdstuk twee. In de volgende paragraaf zal een antwoord worden gegeven op de deelvragen van dit onderzoek. De antwoorden zijn gebaseerd op de analyse van de twee paragrafen hierboven.

4.3 CONCLUSIE OP DE DEELVRAGEN.

De twee gemeentes, die in dit onderzoek worden geanalyseerd, kennen dezelfde regels en wetten. Toch bestaan er verschillen in de invulling van deze wetten. De gemeente Hengelo werkt namelijk veel met de Slinger, terwijl de Slinger Almelo nog maar net begonnen is en hierdoor minder kan betekenen voor civil society organisaties. Daarentegen is de wijkaanpak van Almelo informeel en verkleint het de kloof tussen overheid en burgers. Alles respondenten geven aan dat goede communicatie een vereiste is voor effectieve burgerparticipatie, en dat hier vanuit beide kanten goed aan moet worden gewerkt. Ook blijkt uit de interviews dat klachten het liefst informeel worden afgehandeld om de fijne samenwerking te bevorderen. En als organisaties geen kant meer op kunnen, is de politiek of de media nog altijd een uitlaatklep voor ongehoorde meningen.

4.3.1 Conclusie eerste deelvraag.

Hoe komt burgerparticipatie tot uitdrukking in beleid en bestuur in Hengelo en Almelo?

Volgens de inspraakverordening wordt burgerparticipatie geregeld door de gemeente. De gemeentes Hengelo en Almelo hebben beide een eigen inspraakverordening. De gemeente Almelo richt zich nadrukkelijk op het wijkgericht werken. Dit doet ze door middel van wijkcoaches en wijkcoördinatoren. Op deze manier wordt geprobeerd om de kloof tussen burger en gemeente te verkleinen. In Hengelo is de Slinger organisatie erg actief. Civil society organisaties kunnen via de Slinger in contact komen met andere organisaties of de gemeente. Op deze manier kunnen organisaties contacten leggen en een netwerk bouwen, dit is noodzakelijk om effectief te participeren.

Als het gaat om kritiek of negatieve feedback, vanuit de burgers en organisaties, proberen de gemeentes het op een informele manier op te lossen in plaats van bezwaarprocedures. Het bepalen van de mate van participatie, ligt voor een groot deel in handen van de ambtenaren. In Almelo kunnen de ambtenaren, die als wijkcoördinator zijn ingezet, veel betekenen voor de burger. Deze ambtenaren kunnen rechtstreeks ideeën doorgeven aan de raad of college van B&W. Ook in Hengelo heeft de stadsdeelambtenaar invloed op dit proces. Er zijn ook andere manieren dan wijkgericht

werken om burgers te bereiken. Zo werd de stichting Variya regelmatig ingezet om bepaalde allochtone groeperingen te kunnen bereiken. Deze stichting werkte in opdracht van de beide gemeentes. Maar sinds kort is deze organisatie gestopt. Naast deze manieren staan er in de lokale kranten vaak artikelen vanuit de gemeente waar men op kan reageren, worden flyers uitgedeeld en worden burgers en organisaties persoonlijk uitgenodigd voor gesprekken.

4.3.2 Conclusie tweede deelvraag.

Welke mogelijkheden heeft de gemeente Hengelo tot haar beschikking om de effectiviteit van burgerparticipatie te verbeteren en wat is hierin de rol van de civil society organisaties in Hengelo?

De effectiviteit van burgerparticipatie kan worden verbeterd door te netwerken. Volgens alle respondenten is netwerken het belangrijkste aspect van het proces. De gemeente Hengelo heeft als mogelijk om de Slinger, Arcon en andere soort gelijke organisaties als adviesorgaan in te zetten om een breed netwerk te bouwen. Via deze contacten kan de gemeente ook informatie verstrekken en communiceren met civil society organisaties. Ook kunnen hierdoor moeilijk bereikbare groepen toch worden bereikt, zoals jongeren, huisvrouwen en allochtonen.

Het grootste probleem van ineffectieve participatie is het probleem van miscommunicatie. Zodra de communicatie verkeerd gaat hebben burgers een verkeerd idee van wat er van hen verwacht wordt. Hierdoor zullen ze, tijdens een informatieavond, eigen ideeën willen inbrengen en gefrustreerd raken als dit niet mogelijk is. Ook de ambtenaren zullen dit ervaren als negatief omdat ze hierdoor onnodig kritiek ontvangen vanuit de burgers. De rol van civil society organisaties, in de verbetering van het communicatieproces, is dat ze expliciet moeten navragen bij de gemeente wat er van hen wordt verwacht. Op deze manier kan er geen valse hoop ontstaan en weet iedereen waar zijn taak is. Het wijkgericht werken, kan door de gemeente worden gebruikt, om participatie te bevorderen. Wijkcoaches verkleinen de kloof tussen overheid en burgers/ organisaties en zijn een doorgeefluik van ideeën. Ook waardebonnen kunnen worden ingevoerd om bepaalde projecten te bekostigen. Met

behulp van deze waardebonnen kunnen civil society organisaties een eigen initiatief uit laten werken zoals dit bij het project van Kerkelanden is gedaan.

Over het algemeen zijn de respondenten positief te spreken over burgerparticipatie in Hengelo. Zoals in de theorie is beschreven is burgerparticipatie nu meer gericht op het coproduceren en meebeslissen. Ook mijn bevindingen bevestigen deze verandering in het beleid. Desondanks is er ook een aantal pijnpunten, zoals het feit dat ambtenaren een grote rol hebben in het beslissen van de mate van participatie. Aan de ene kant bevordert burgerparticipatie de democratie, maar aan de andere kant krijgen ambtenaren een grote rol in het proces en wordt de rol van de raad hierdoor kleiner. Een ander punt is onduidelijke communicatie van beide kanten, hiermee wordt bedoeld dat zowel gemeente als organisaties verkeerde verwachtingen hebben van elkaar. Hierdoor kunnen beide partijen gefrustreerd raken. Maar dit punt wordt meegenomen in de conclusie van hoofdstuk vijf.

5. CONCLUSIE.

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de centrale vraag. Het antwoord is gebaseerd op de analyse van de verzamelde data uit interviews. Deze interviews zijn afgenomen bij betrokkenen uit de gemeentes Hengelo en Almelo.

5.1 DE HYPOTHESES VAN DIT ONDERZOEK.

In de conclusie van het theoretisch kader zijn drie hypotheses opgesteld, met betrekking tot dit onderzoek. Na het afnemen van de interviews en het verwerken en analyseren van de data, kan een antwoord worden gegeven op deze hypotheses.

De hypotheses van hoofdstuk twee luiden als volgt:

- Als civil society organisaties meer willen participeren dan dat ze nu doen, streven ze waarschijnlijk naar de trede '(mee)beslissen'.
- Indien ambtenaren een postrationele werkvorm aanhouden, zal dit waarschijnlijk leiden tot hogere treden op de participatieladder.

Uit mijn bevindingen blijkt, dat civil society organisaties wel streven naar de trede meebeslissen, maar dat hun voornaamste doel is, dat de gemeente hun mening serieus neemt. Ambtenaren hebben tegenwoordig een postrationele werkvorm, omdat ze niet meer volgens formele regels werken en veel meer reflexief werken. Dit heeft geleid tot een minder hiërarchische structuur en meer een samenwerkingsverband tussen de gemeente en haar burgers en ook tot hogere treden op de participatieladder. In termen van de theorie betekent dit dat de theorie en de hypotheses overeenkomen met mijn bevindingen.

5.2 CONCLUSIE CENTRALE VRAAG.

De centrale vraag van dit onderzoek luidde als volgt: *Hoe kan de effectiviteit van burgerparticipatie in de gemeente Hengelo worden verbeterd, en welke bijdrage kunnen civil society organisaties leveren?* Het antwoord op deze vraag bevat een conclusie en een aanbeveling.

5.2.1 Conclusie.

De effectiviteit van burgerparticipatie kan worden verbeterd in de gemeente Hengelo door de communicatie te verbeteren tussen de gemeente en civil society organisaties. Als er duidelijk wordt gecommuniceerd, over de rol die organisaties hebben, dan scheelt dat heel wat frustraties en bezwaren. Het hoeft niet zo te zijn, dat organisaties bij elk project zo hoog mogelijk op de participatieladder moeten komen, maar organisaties willen wel serieus worden genomen. Dit houdt in, dat ze vroegtijdig bij het proces willen worden betrokken en dat er duidelijk moet worden gecommuniceerd wat er met hun ideeën wordt gedaan. Om toch hoger op de ladder te komen, kan de gemeente waardebonnen uitdelen zoals in Almelo. Dit bevordert het proces van burgerinitiatief, waardoor organisaties hun eigen ideeën makkelijker kunnen uitvoeren. Ten slotte is netwerken een belangrijk deel van het participatieproces. Vanuit beide kanten moeten er goede contacten worden gemaakt, om zo effectief mogelijk te kunnen communiceren en participeren.

5.2.2 De aanbeveling aan civil society organisaties.

De aanbeveling die hier wordt gedaan, is gericht naar de civil society organisaties in Hengelo. De rol van civil society organisaties in dit hele proces is, de effectiviteit van burgerparticipatie te verbeteren, want ook zij kunnen hier wat aan doen. Deze aanbeveling wordt geschreven in vorm van een strategisch stappenplan. Op deze manier kunnen civil society organisaties stap voor stap werken om de effectiviteit van burgerparticipatie te verbeteren.

1. Allereerst moeten de organisaties zorgen voor een goed netwerk, zo breed en zo groot mogelijk. Hiermee kunnen ze, samen met andere organisaties, veel meer bereiken en leren ze ook ambtenaren kennen. Het vergroten van hun netwerk kan d.m.v. organisaties, zoals de Slinger Hengelo. De Slinger kan organisaties linken aan bedrijven, overheden of andere organisaties. Maar ook Arcon kan hieraan meehelpen. Organisaties moeten de Slinger en Arcon zelf benaderen en via hen kunnen ze ook andere civil society organisaties leren kennen.
2. Om vroegtijdig betrokken te worden bij een project, moeten organisaties de gemeente zo snel mogelijk benaderen. Merken ze dat ze er veel te laat bij betrokken zijn en hierdoor weinig invloed hebben, dan kunnen ze achteraf de betrokkene ambtenaar hierover aanspreken. Dit kunnen ze het best op een informele en vriendelijke manier doen i.p.v. kritiek leveren. Dit kan als gevolg hebben dat ze de volgende keer wel vroegtijdig worden gebeld. Ook kunnen civil society organisaties veel bereiken door krantenberichten met hun ideologie en ideeën. Deze kunnen uiteindelijk terecht komen bij de gemeente en hier kan dan ook wat mee gedaan worden.
3. Als civil society organisaties het echt niet eens zijn met de manier waarop de gemeente burgerparticipatie regelt, kan het altijd nog beroep doen op de politiek. Via de politiek kunnen namelijk veranderingen worden doorgevoerd in het beleid van de gemeente.

De betekenis van deze conclusie, voor civil society organisaties, is dat ze zelf actief aan het werk moeten. Alle bovengenoemde adviezen kunnen worden gebruikt om de effectiviteit van burgerparticipatie te verbeteren, want deze adviezen zijn gebaseerd op interviews met de gemeente en civil society organisaties die hun ervaringen hebben gedeeld. Hierdoor was het mogelijk om van de positieve ervaringen te leren en deze mee te nemen in de aanbeveling. Ook de negatieve punten zijn besproken en geëvalueerd met de gemeente, zodat zij met oplossingen kon komen om deze negatieve punten om te zetten naar positieve punten. Indien de hierboven genoemde adviezen worden opgevolgd zal dit zorgen voor een betere samenwerking met de gemeente en dit is bevorderlijk voor de effectiviteit van burgerparticipatie.

LITERATUUR.

Advies Werkgroep Inspraak. (2006). *Inspraak Nieuwe Stijl: maatwerk*. Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Arnstein, S. R. (1969). "A Ladder of Citizen Participation". In American Institute of Planners, *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224. Boston: American Institute of Planners.

Babbie, E. (2007). *The Practise of Social Research*. Belmont: Wadsworth.

Burkens, M.C., Kummeling, H., & Vermeulen, B. (2006). *Beginnselen van de democratische rechtstaat*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Coenen, F., Peppel, R. Van de, & Woltjer, J. (2001). *De evolutie van inspraak in de Nederlandse planning*. Enschede: Universiteit Twente.

Cornips, J. (2008). *Invloed in interactie. Een onderzoek naar de relatie tussen instituties en invloed in lokale interactieve beleidsprocessen*. Enschede: Universiteit Twente.

Edelenbos, J., & Monnikhof, R. (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming*, Utrecht: Lemma BV.

Gaventa, J., & Valderrama, C. (1999). *Participation, Citizenship and Local Governance, Background note prepared for workshop on Strengthening participation in local governance*. Institute of Development Studies,

Gemeente Hengelo. (2007a). *Participatiewijzer gemeente Hengelo*. Werkgroep participatie en communicatie.

Gemeente Hengelo. (2007b). *Startnotitie organisatie binnenstadsdebat*. Sector PZ.

Gemeente Hengelo. (2008). *Samenspel in communicatie en participatie. De spelregels in de gemeente Hengelo*. Hengelo: Van Marle Grafische Bedrijven.

De nationale ombudsman. (2009). *Participatiewijzer. Tien spelregels voor behoorlijk omgaan met inbreng en inspraak van burgers*. Den Haag.

Ossewaarde, M. R. R. (2006). *Maatschappelijke organisaties, een sociologische inleiding*. Enschede: Boom Onderwijs.

Pröpper, I., Cornips, J., Jong, J. de, & Weststeijn, E. (2008). *Inspraak Nieuwe Stijl beproefd, Onderzoek naar de toepassing en resultaten van Inspraak Nieuwe Stijl*. Vught: Partners+ Pröpper.

BIJLAGE 1. GOVERNMENT EN GOVERNANCE.

In paragraaf 2.1.2 zijn de begrippen government en governance geïntroduceerd. In deze bijlage wordt meer informatie geven over deze begrippen.

Er kunnen drie hoofdvormen van sturing worden onderscheiden (VROM-raad, 1998):

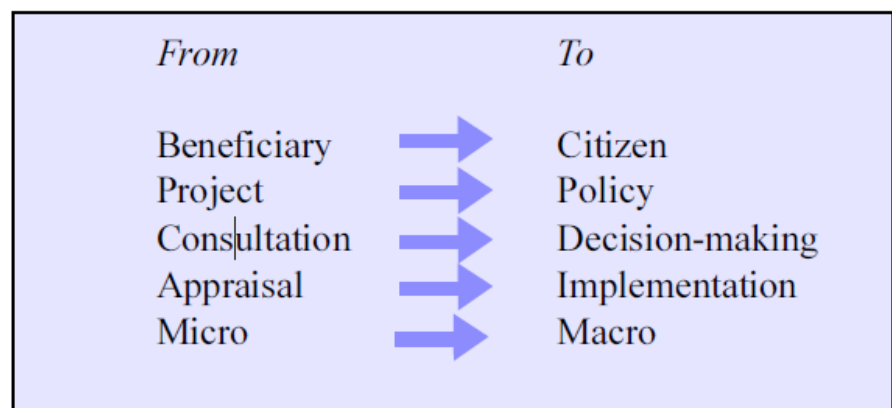
- Hiërarchische sturing, waarbij de overheid min of meer boven de overige actoren staat en zowel de doelen als de wijze van realisatie bepaalt.
- Netwerksturing, waarbij de overheid een actor is net als de andere actoren en wordt overlegd over de te volgen procedures, het te bereiken resultaat en de wijze van realisatie daarvan.
- Zelfsturing, waarbij de overheid uitgaat van het probleemoplossend vermogen van de andere actoren en van de markt, en zich voornamelijk beperkt tot het bepalen van de spelregels en het stellen van randvoorwaarden.

Government komt hierbij dus overeen met hiërarchische sturing en governance met zelfsturing.

Naast verschillen in participatie en betrokkenheid van actoren, bestaan er tussen government en governance ook verschillen in het primaire aspect waarop het beleidsproces is gericht:

- Bij government ligt het accent op de inhoud van het beleid.
- Bij governance ligt het accent op het proces.

In figuur 3 zie je de verandering van government naar governance.



Gaventa & Valderrama, 1999

Figuur: 3

BIJLAGE 2. PARTICIPATIE INSTRUMENTEN.

In paragraaf 2.2 is de participatieladder gepresenteerd, met daarbij instrumenten die worden ingezet door de gemeente Hengelo. In deze bijlage zal de ladder verder worden uitgewerkt en zal een aantal van die instrumenten beschrijven.

De ladder begint, zoals in figuur 4 te zien is, bij de stap 'informereren'. Op dit niveau stelt de gemeente de burgers op de hoogte van haar plannen. Er wordt hier niet om een mening gevraagd, maar burgers mogen wel vragen stellen met betrekking tot de plannen. Bij het raadplegen wil de gemeente juist wel de mening van de burgers horen. Ze wil erachter komen wat er leeft in haar gemeente en of er nieuwe ideeën zijn. De gemeente is niet verplicht



figuur 4 Edelenbos en Monnikhof, 2001

om de ideeën over te nemen, maar vaak wordt er wel zo veel mogelijk rekening mee gehouden. Bij de derde trede, adviseren, krijgen de burgers alle gelegenheid om problemen en oplossingen aan te dragen. Hier speelt hun mening wel een volwaardige rol bij de ontwikkeling van het beleid. Indien de gemeenteraad of het College B&W de adviezen niet opvolgen moeten ze daar goede argumenten voor hebben. Bij het coproduceren hebben alle betrokkenen samen de touwtjes in handen. Ze zoeken dan ook gezamenlijk naar oplossingen. Het College B&W houdt zich altijd aan deze oplossingen maar de raad beslist af en toe anders. Op de laatste trede, bij het meebeslissen, is de invloed van de burgers het grootst. De keuzes worden hier gemaakt door de betrokken partners zoals bewonersorganisaties enz. Deze keuzes moeten echter wel binnen de gestelde kaders worden gemaakt. Ambtenaren hebben hier een adviserende rol (Participatiewijzer Hengelo, 2007).

Na de uitwerking van de ladder, volgt hier een beschrijving van verschillende instrumenten die men kan inzetten voor participatie (Gemeente Hengelo, 2008).

1. INFORMEREN.

Tentoonstelling: De presentatie spreekt voor zich, een toelichting is niet nodig. Reacties van bezoekers worden niet geregistreerd.

Bewonersbijeenkomst: Een bewonersbijeenkomst is een veel gebruikt communicatiemiddel. Vaak om te informeren. De opzet kan verschillen. Bijvoorbeeld: wel of geen centrale opening? Groepsdiscussies? Hoe gebeurt de terugkoppeling?

Werkbezoek: Een werkbezoek van ambtenaren of raadsleden is bedoeld om burgers ter plekke te informeren over plannen. Ook hier kunnen vragen gesteld worden. Een discussie is echter niet aan de orde'.

2. RAADPLEGEN.

Klankbordgroep: Dit is een vaste groep inwoners die gevraagd kan worden naar standpunten en meningen. De klankbordgroep wordt voor een langere periode samengesteld. De reacties van de klankbordgroepen worden meegenomen bij de ontwikkeling van nieuwe plannen.

Enquête: Van een representatieve groep betrokkenen wordt door middel van een vragenlijst de mening gepeild. De resultaten van het onderzoek worden schriftelijk weergegeven.

Inloopdiscussie: Bij zo'n bijeenkomst worden de reacties van burgers betrokken bij de verdere ontwikkeling van de plannen. Vanzelfsprekend krijgen ze een reactie van het gemeentebestuur.

Digitaal debat: Dit kan gezien worden als een mix van discussieavond, inspraakavond, burgerpanel en klankbordgroep'.

3. ADVISEREN.

Burgerpanel: Een willekeurig samengestelde groep burgers die haar mening geeft over allerlei onderwerpen. Vooraf wordt afgesproken hoe lang het panel in functie blijft. De opmerkingen van de groep worden meegewogen bij het maken van nieuwe plannen.

Stadsdebat: Een mogelijkheid voor burgers om met elkaar, deskundigen en politici in debat te gaan over een bepaald onderwerp of thema. Doel is één of meer conclusies, die beschouwd moeten worden als een advies aan het bestuur.

Rondetafelgesprek: Dit is een eenmalige bijeenkomst waarin burgers van gedachten kunnen wisselen over een bepaald thema of project. De resultaten worden schriftelijk vastgelegd en wegen mee in de besluitvorming van het college van B en W en de gemeenteraad.

Expertgroep: Een groep burgers en experts die vanuit haar deskundigheid adviezen geeft. De groep bestaat voor een langere, vooraf bepaalde, periode. Vooraf krijgen de deelnemers informatie toegezonden, waarop ze kunnen reageren. De expertgroep kan ook zelf voorstellen doen. De adviezen wegen zwaar en er kan door het college van B en W en de gemeenteraad alleen op goede gronden van worden afgeweken.

Adviesorgaan: Dit is een door het college van B en W ingestelde commissie, die het college of de gemeenteraad adviseert over wet- en regelgeving. Voorbeelden zijn de Sportraad, Seniorenplatform en Gehandicaptenraad. De adviezen van een adviesorgaan zijn van groot gewicht. Het college van B en W en de gemeenteraad kunnen er alleen met goede argumenten aan voorbijgaan'.

4. COPRODUCEREN.

Atelier: Dit is een eenmalige bijeenkomst van burgers die samen met ambtenaren en politici werken aan beleid. Vanuit de eigen kennis geven de deelnemers hun mening en adviezen. Vooraf wordt duidelijk het doel van de samenkomst bepaald.

Snelkookpan: De 'snelkookpan' is een bijeenkomst van mensen die het over een bepaald onderwerp niet met elkaar eens zijn. Aan het eind van de bijeenkomst moet er een compromis liggen, dat acceptabel en bindend is voor alle deelnemers

Werkgroep: Een groep burgers werkt een korte periode samen met ambtenaren en eventueel politici aan een vooraf vastgesteld doel of product’.

5. MEEBESLISSEN.

‘Wijkbudget: Voor een bepaalde wijk beslist een bewonersorganisatie, met ondersteuning van ambtenaren, over de besteding van het wijkbudget. Voordat zij hierover beslissen vragen ze aan de bewoners waaraan het budget besteed zou kunnen worden. Dit gebeurt binnen de door de gemeente vastgestelde kaders. Het budget is bedoeld voor een jaar.

Kinderraadsvergadering: Kinderen uit de groepen 7 en 8 van de basisscholen in één stadsdeel mogen plannen indienen om hun buurt leefbaarder te maken. Tijdens een kinderraadsvergadering wordt het beste plan gekozen. Vervolgens wordt het plan uitgevoerd met steun van de gemeente’.

De effectiviteit van deze instrumenten is per project verschillend. Een inloopbijeenkomst of een informatieavond kan net zo effectief zijn als een werkgroep waarin gemeente en burgers coproduceren. Maar het belangrijkste is dat gemeente en burger beide precies weten wat er van hen verwacht wordt. Indien burgers of organisaties weten dat een informatieavond alleen bedoeld is voor informeren, dan kan dit instrument erg effectief zijn. Zijn ze in de veronderstelling dat ze tijdens deze avond mogen adviseren dan zullen ze dit zien als ineffectief. Maar omdat we tegenwoordig leven in een maatschappij die steeds meer streeft naar de bovenste tredes, zullen de verwachtingen ook zijn dat ze mogen coproduceren en meebeslissen als de gemeente ze uitnodigt voor participatie. Daarom zullen de instrumenten van de hoogste tredes in dit onderzoek worden gezien als effectieve instrumenten.

BIJLAGE 3. ANALYSE SCHEMA.

In dit analyse schema worden de onderzoeksvragen gelinkt aan het theoretisch kader en de interview vragen. Hierdoor worden de theoretische concepten geoperationaliseerd, en kan de data uiteindelijk worden verwerkt.

3.1 ANALYSE SCHEMA DEELVRAAG 1: HOE KOMT BURGERPARTICIPATIE TOT UITDRUKKING IN BELEID EN BESTUUR IN HENGELO EN ALMELO?

Concept A: participatieladder

Kenmerk 1: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren, meebeslissen.

Informeren is de laagste trede, hierbij stelt de overheid haar burgers op de hoogte van haar plannen. Raadplegen houdt in dat de gemeente de meningen en ideeën van de burgers vraagt. De gemeente is echter niet verplicht deze meningen over te nemen. Bij de derde stap, adviseren, houdt de gemeente wel rekening met de meningen van de burger. Als ze dit niet doet moet ze hier goede argumenten voor hebben. Bij coproduceren moeten alle betrokkenen samen een oplossing bedenken. En bij meebeslissen, de hoogste trede, wordt er binnen de kaders van de gemeente beslist door de betrokkenen zoals een woningcorporatie of civil society organisatie.

Kenmerk 2: hoe hogere trede hoe meer participatie.

Bij informeren is de mate van participatie het laagst. Stapsgewijs wordt het steeds meer tot de trede meebeslissen. In de periode van inspraak en interactief beleid waren de tredes coproduceren en meebeslissen nog niet vaak ingezet door de gemeente. Maar sinds de 21^e eeuw komt dit steeds vaker voor. Voorbeelden van dit soort projecten zijn het Binnenstadsdebat en het project van Kerkelanden. In deze projecten konden betrokken burgers zelf met een initiatief komen en dit werd door de overheid uitgevoerd.

Kenmerk 3: hoe hogere trede hoe moeilijker voor de gemeente.

Als de gemeente alleen haar burgers informeert hoeft ze minder rekening te houden met andere meningen. Hierdoor kan de overheid zelf snelle beslissingen maken. Maar hoe

hoger de trede en hoe meer de burger macht krijgt zal het proces langer duren omdat meerdere partijen betrokken worden. Ook zal dit vaak duurder zijn voor de gemeente om alle partijen tevreden te houden en compromissen te sluiten.

Kenmerk 4: Hoe hogere trede hoe effectievere participatie.

Kenmerken van effectiviteit zijn vanuit verschillende opzichten te bekijken. Zoals in het theoretisch kader al wordt verteld, worden in dit onderzoek drie manieren gehanteerd (zie paragraaf 2.2.2). Kenmerken van effectiviteit zijn tevredenheid, van alle betrokken partijen, over het proces en over de uitkomst. In het geval van het project van Kerkelanden is dit dus het proces van initiatief en wat er uiteindelijk mee is gedaan door de gemeente.

Interview vraag:

“Welke trede wordt binnen uw gemeente het meest gebruikt en waarom?”

“Welke trede is volgens u het meest effectief, en waarom?”

Concept B: Governance

Kenmerk 1: zelfsturing.

Nederland wordt door het volk bestuurd. Dit wordt mogelijk gemaakt door burgerparticipatie. Hoe hoger we op de ladder staan hoe meer we zelf kunnen sturen. Dit is een vorm van democratie waarbij de overheid uitgaat van het probleemoplossend vermogen van de andere actoren en van de markt. De overheid beperkt zich tot het bepalen van de spelregels en het stellen van randvoorwaarden. Een voorbeeld hiervan is het Binnenstadsdebat, omdat de spelregels werden bepaald door de gemeente Hengelo en de invulling hiervan aan de burgers over werd gelaten. Kenmerken van zelfsturing zijn: overheid en andere actoren werken samen i.p.v. hiërarchie, overheid beperkt zich tot het bepalen van de spelregels, burgers mogen coproduceren en meebeslissen.

Kenmerk 2: minder machtsmisbruik van overheid.

De overheid krijgt macht d.m.v. democratie. De volksvertegenwoordiging is in dienst van het volk. In onze democratie is de macht verdeeld in drie, namelijk de wetgevende

macht, uitvoerende macht en rechtsprekende macht. Dit is gedaan om een balans te creëren en machtsmisbruik te voorkomen. Het is namelijk de bedoeling dat het volk regeert. In een governance samenleving heeft een burger meer invloed op het gedrag van de overheid. Dit vermindert dus haar macht en daarbij ook de kans op machtsmisbruik. Kenmerken van machtsmisbruik zijn: misbruik van publiekrechtelijke bevoegdheid door openbare lichamen of instellingen, en het beroven van de vrijheid van de burgers door openbare lichamen of instellingen. Een voorbeeld hiervan is als een ambtenaar de mogelijkheid geeft voor burgerparticipatie maar hier uiteindelijk niets mee doet. Of de ambtenaar betreft alleen de partijen die hij wil bij een proces, en anderen krijgen geen mogelijkheid om te participeren.

Kenmerk 3: meer macht voor de burger.

In een government samenleving staat de overheid boven de burgers en bepaalt ze de doelen en de wijze van realisatie. Maar met de komst van governance is de rol van de overheid beperkt tot het stellen van spelregels en randvoorwaarden. Dus de burger heeft binnen de regels en voorwaarden van de overheid de macht om te bepalen wat er gebeurt in dit land. Dit betekent dus dat de burger veel meer macht heeft gekregen. Kenmerken van macht zijn: hoog staan in de hiërarchie, de mogelijkheid hebben om te beslissen voor anderen, het betreden van de tredes coproduceren en meebeslissen op de participatieladder.

Interview vraag: "Heeft de burger in de afgelopen jaren meer of minder macht gekregen?"

Concept C: ambtelijke organisatie gemeente

Kenmerk 1: regelt alleen gemeentelijke zaken.

De gemeente Hengelo mag zich alleen bezig houden met haar eigen gemeente. Ze mag bijvoorbeeld niets beslissen voor Enschede of een andere gemeente. Ze regelt alleen haar eigen zaken.

Kenmerk 2: krijgt bevoegdheid van centrale overheid.

De centrale overheid geeft de gemeente haar bevoegdheden. Soms direct en soms via de provinciale overheid. Deze bevoegdheden staan allemaal in de Gemeente wet geschreven. Daar staat precies in wat de gemeente wel en niet mag.

Kenmerk 3: regelt burgerparticipatie volgens wet.

In de Gemeente wet staat dat de gemeente burgerparticipatie binnen haar eigen gemeente moet regelen. Dit moet aan de hand van een verordening, hierin staat precies wat de regels omtrent burgerparticipatie zijn binnen de gemeente. De gemeente is verplicht om deze verordening op te stellen.

Interview vragen:

“ Hoe gaat de gemeente om met participerende partijen die kritiek hebben op de wijze waarop burgerparticipatie wordt geregeld?”

“ Op welke manier zorgt uw gemeente ervoor dat burgers kunnen participeren met een bepaald project zoals het binnenstadsdebat/ Kerkelanden?”

3.2 ANALYSE SCHEMA DEELVRAAG TWEE: WELKE MOGELIJKHEDEN HEEFT DE GEMEENTE HENGLO TOT HAAR BESCHIKKING OM DE EFFECTIVITEIT VAN BURGERPARTICIPATIE TE VERBETEREN EN WAT IS HIERIN DE ROL VAN DE CIVIL SOCIETY ORGANISATIES IN HENGLO?

Concept A: Effectieve burgerparticipatie

Kenmerk 1: als betrokken burgers tevreden zijn over de uitkomst van het project. Als burgers participeren in een project hebben ze bepaalde verwachtingen. Burgerparticipatie kan pas effectief zijn als burgers daadwerkelijk de mogelijkheid hebben om te participeren. En als ze tevreden zijn over de uitkomst van een project, wil dat zeggen dat hun meningen en ideeën zijn meegenomen. Ook als de overheid uiteindelijk besluit om een ander idee uit te werken kan de burger tevreden zijn als hij het gevoel heeft gehad dat hij wel de mogelijkheid had om echt te participeren, maar dat er alsnog een compromis moest worden gesloten.

Kenmerk 2: als burgers op tijd worden betrokken zodat ze de mogelijkheid hebben om te participeren.

Een veel voorkomende klacht vanuit burgers en civil society organisaties is dat ze niet op tijd worden betrokken bij een project. Dit beperkt hun mogelijkheid om te

participeren omdat een project al in volle gang is gezet en allerlei beslissingen al zijn gemaakt. Burgers hebben het gevoel dat ze effectiever kunnen participeren als ze vroegtijdig worden betrokken bij het proces.

Kenmerk 3: als de beste trede word gekozen (volgens overheid en burger).

Soms zullen de overheid en de burger het voldoende vinden om de trap informeren in te zetten. Men beseft namelijk dat burgers niet bij iedere beslissing kunnen meebeslissen. Dit zal namelijk erg duur zijn en veel tijd in beslag nemen. Desondanks kan het voorkomen dat de overheid het onnodig vindt om burgers in hoge mate te laten participeren bij een bepaald issue waarbij de burger juist vindt dat hij zou moeten coproduceren. Pas als beide partijen tevreden zijn over de trede, kan het echt effectief zijn.

Interview vragen:

“Wat vond u effectief aan de burgerparticipatie in het project Kerkelanden/Binnenstadsdebat?”

“Wat zou u doen om de effectiviteit van burgerparticipatie in uw gemeente te vergroten en hoe?”

Concept B: Civil society organisaties

Kenmerk 1: eigen belangen.

Elke civil society organisatie heeft haar eigen belangen en doelen. Zo streeft de Ziel van Hengelo bijvoorbeeld naar het evenwicht te bevorderen tussen vernieuwing in Hengelo en het behoud en herstel van historische elementen en structuren van deze gemeente. De stichting Natuur en Milieuraad Hengelo zet zich in voor de bescherming van natuur, landschap en milieu in de gemeente Hengelo. Dit proberen ze te bereiken door invloed uit te oefenen op de besluitvorming door middel van participatie.

Kenmerk 2: onafhankelijke groep.

Een civil society organisatie is onafhankelijk, ze heeft namelijk haar eigen doelen en richtlijnen. Deze doelen en richtlijnen worden gevormd uit een bepaalde ideologie. De leden van de organisatie worden niet direct uitbetaald door het rijk zoals een ambtenaar

dat wel krijgt. Het kan wel voorkomen dat de organisatie ingehuurd wordt door de overheid voor bepaalde projecten. Hiervoor worden ze mogelijk wel gesubsidieerd door de overheid.

Kenmerk 3: willen participeren.

Deze organisaties willen participeren zodat ze hun eigen belangen kunnen doordrukken op de beleidsagenda. Ze oefenen invloed uit op de besluitvorming door te participeren. Hiermee kunnen ze bepaalde doelen van de organisatie bereiken.

Interview vraag: *“Op het moment dat jullie als organisatie willen participeren bij een bepaald project. Hoe gaan jullie dan te werk?”*

Concept C: Participatie instrumenten

Kenmerk 1: elke trede van de ladder heeft verschillende instrumenten.

Veel gebruikte instrumenten in de gemeente Hengelo zijn: een inloopbijeenkomst, enquête, inspraakavond, stadsdebat (Binnenstadsdebat) werkgroep en wijkbudget. Deze instrumenten worden ingezet om participatie te verwezenlijken. Door middel van een stadsdebat zoals het Binnenstadsdebat kunnen heel veel partijen hun meningen uiten.

Kenmerk 2: instrumenten van hogere trede geven burger veel invloed in beleid. Een instrument dat onder de trede informeren staat geeft de burger veel minder invloed dan de instrumenten onder raadplegen enzovoorts. Bij een inloopbijeenkomst zal de overheid haar burgers alleen informeren en bij een werkgroep zullen alle betrokken partijen samen tot beslissingen moeten komen.

Interview vragen:

“Welke vorm van participatie wordt het meest ingezet door uw gemeente en waarom?”

“Waarom koos uw gemeente voor het bepaalde participatie- instrument dat bij het Binnenstadsdebat/ Kerkelanden werd gebruikt?”

“Op welke beleidsterreinen is de gemeente bereid om burgers veel invloed te geven en waarom?”

“Wie binnen de gemeente bepaalt de mate aan invloed die de burgers krijgen bij een bepaald project en waarom wordt dat binnen de gemeente op die manier geregeld?”

BIJLAGE 4. DE INTERVIEWVVRAGEN.

In deze bijlage vindt u de interviewvragen die gebruikt zijn om data te verzamelen voor de beantwoording van de onderzoeksvragen.

1. Welke trede wordt binnen uw gemeente het meest gebruikt en waarom?
2. Welke trede is volgens u het meest effectief, en waarom?
3. Heeft de burger in de afgelopen jaren meer of minder macht gekregen?
4. Hoe gaat de gemeente om met participerende partijen die kritiek hebben op de wijze waarop burgerparticipatie wordt geregeld?
5. Op welke manier zorgt uw gemeente ervoor dat burgers kunnen participeren met een bepaald project zoals het binnenstadsdebat/ Kerkelanden?
6. Wat vond u effectief aan de burgerparticipatie in het project Kerkelanden/ Binnenstadsdebat?
7. Wat zou u doen om de effectiviteit van burgerparticipatie in uw gemeente te vergroten en hoe?
8. Op het moment dat jullie als organisatie willen participeren bij een bepaald project. Hoe gaan jullie dan te werk?
9. Welke vorm van participatie wordt het meest ingezet door uw gemeente en waarom?
10. Waarom koos uw gemeente voor het bepaalde participatie- instrument dat bij het Binnenstadsdebat/ Kerkelanden werd gebruikt?
11. Op welke beleidsterreinen is de gemeente bereid om burgers veel invloed te geven en waarom?
12. Wie binnen de gemeente bepaalt de mate aan invloed die de burgers krijgen bij een bepaald project en waarom wordt dat binnen de gemeente op die manier geregeld?