

**ACTIE: Een beschrijvend onderzoek naar de leiderschapsstijl van
burgemeesters van plattelandsgemeenten bij de passende ondersteuning bij
burgerparticipatie**

Door

Larissa Paalman

Ingediend in gedeeltelijke vervulling van de vereisten voor de graad van Master
of Science, programma Public Administration, Universiteit Twente

2021

Begeleiders:

Prof. dr. M. Boogers, Universiteit Twente

Dr. P.J. Klok, Universiteit Twente

Voorwoord

Voor u ligt het onderzoek: ‘ACTIE: Een beschrijvend onderzoek naar de leiderschapsstijl van burgemeesters van plattelandsgemeenten bij de passende ondersteuning bij burgerparticipatie’. Dit afstudeeronderzoek is geschreven in het kader van mijn afstuderen aan de masteropleiding Public Administration – specialisatie lokaal en regionaal bestuur- aan de Universiteit Twente te Enschede.

Zelf heb ik meerdere keren deelgenomen aan participatieprojecten van mijn eigen gemeente en daarnaast heb ik altijd interesse gehad in de positie die de burgemeester inneemt binnen het lokaal bestuur. Vandaar is het extra mooi dat ik deze twee onderwerpen heb kunnen combineren in dit onderzoek en mijn kennis op dit gebied heb kunnen vergroten.

Via deze weg wil ik mijn eerste begeleider Marcel Boogers bedanken voor de goede begeleiding tijdens dit proces, zijn deskundigheid en het geven van duidelijke feedback. Ook mijn tweede begeleider Pieter-Jan Klok wil ik bedanken voor de feedback en begeleiding. Mijn dank gaat tevens uit naar de burgemeesters en griffiers die mee hebben gewerkt aan het onderzoek. Ten slotte, heb ik het schrijven van een scriptie te midden van de corona periode ervaren als een flinke uitdaging en heeft dit soms geleid tot moeilijke situaties. Daarom wil ik graag mijn vrienden en familie bedanken voor de motiverende woorden en de steun die ik heb ontvangen tijdens het proces.

Ik wens u veel leesplezier toe!

Larissa Paalman,
Raalte, november 2021

Samenvatting

In deze masterscriptie is onderzocht welke leiderschapsstijl Nederlandse burgemeesters van plattelandsgemeenten hanteren inzake burgerparticipatie. In de laatste jaren is de aandacht voor burgerparticipatie verder toegenomen en leiderschap wordt gezien als een belangrijk element om burgerparticipatie op de juiste manier in te richten, te stimuleren en te organiseren. Wat betreft leiderschap in het lokaal bestuur, is de burgemeester een belangrijke actor. De rol van de burgemeester bij burgerparticipatie is formeel vastgelegd in de Gemeentewet. Toch is er tot nu toe weinig onderzoek gedaan naar de leiderschapsstijl van burgemeesters bij burgerparticipatie. In dit onderzoek is daarom de volgende hoofdvraag geformuleerd: “Welke leiderschapsstijl hanteren de burgemeesters van plattelandsgemeenten bij het bieden van passende ondersteuning bij burgerparticipatie?”. Om de leiderschapsstijl te definiëren is gebruik gemaakt van de leiderschapsstijlen ontwikkeld door Getimis en Hlepas (2006). Dit zijn ‘visionary’, ‘consensus facilitator’, ‘city boss’ en ‘protector’. Daarnaast fungeerde het ACTIE-instrument van Denters, Tonkens, Verhoeven en Bakker (2013) als middel om de rol van burgemeesters bij passende ondersteuning bij burgerparticipatie te bestuderen. Dit instrument bevat vijf dimensies: animo, contacten, toerusting, inbedding en empathie. De leiderschapsstijl van de burgemeester kan dus afgeleid worden uit de rolinvulling die de burgemeesters hebben op de dimensies van het ACTIE-instrument.

Het betreft een beschrijvend kwalitatief onderzoek. Door middel van een selecte steekproef zijn burgemeesters en griffiers van plattelandsgemeenten geselecteerd en via negen diepte-interviews is de informatie vergaard.

Uit de resultaten is gebleken dat burgemeesters op alle elementen van de dimensies van het ACTIE-instrument een visionary of een consensus facilitator zijn. Dit betekent dat ze te allen tijde een coöperatieve machtsuitoefening hanteren. Dit houdt in dat burgemeesters andere actoren betrekken bij de agendavorming en dat zij coördineren op basis van consensus en overleg. Als burgemeesters een visionary zijn, hanteren zij een coöperatieve machtsuitoefening en een strategische leiderschapsoriëntatie. Zij handelen dan proactief, moedigen innovaties en nieuwe projecten aan, mobiliseren mensen en middelen, en hebben lange termijn visies. Als burgemeesters een consensus facilitator zijn, hanteren zij een coöperatieve machtsuitoefening en een reproductieve leiderschapsoriëntatie. Zij handelen dan reactief, focussen zich op routine taken en het behouden van de status quo, en ze houden zich minder nadrukkelijk bezig met de formulering van beleid. Burgemeesters van plattelandsgemeenten hanteren de leiderschapsstijl van een visionary voornamelijk als het draait om de procesmatige kant van de ondersteuning bij burgerparticipatie. Daarentegen is hij een consensus facilitator inzake de inhoudelijke elementen van de ondersteuning bij burgerparticipatie.

Het onderzoek kent beperkingen. De generaliseerbaarheid van het onderzoek is gering, omdat in het onderzoek een selecte kleine steekproef is gehanteerd en de situatie waarbinnen burgemeesters handelen context-afhankelijk is. Er wordt aangeraden om in een vervolgonderzoek de leiderschapsstijl van burgemeesters bij burgerparticipatie te bestuderen door middel van kwantitatief onderzoek zodat een grotere steekproef gehanteerd kan worden. Daarbij is het interessant om zowel burgemeesters van stedelijke gemeenten als van plattelandsgemeenten door heel Nederland te bestuderen. Zo kan geanalyseerd worden of de leiderschapsstijl wordt beïnvloed door stedelijkheid of geografische ligging, of dat de leiderschapsstijl inherent is aan de persoonlijke stijl van de burgemeester.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting	3
1. Introductie	6
1.1. Achtergrond.....	6
1.2. Probleembeschrijving	6
1.3. Doelstelling en onderzoeksvragen.....	7
1.4. Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie	7
1.5. Leeswijzer	8
2. Theorie.....	9
2.1. Burgerparticipatie	9
2.1.1. Definitie burgerparticipatie	9
2.1.2. De opkomst van burgerparticipatie	9
2.1.3. Vormen van burgerparticipatie.....	12
2.1.4. Criteria van burgerparticipatie.....	13
2.1.5. Relatie tussen burgerparticipatie en gemeentegrootte	15
2.2. Rol burgemeester.....	16
2.3. Conceptualisatie	17
2.3.1. Passende ondersteuning burgerparticipatie	17
2.3.2. Actief leiderschap.....	19
2.4. Conceptueel model	20
3. Methodologie.....	21
3.1. Strategie.....	21
3.2. Caseselectie en onderzoekseenheden	21
3.3. Operationalisatie.....	22
3.3.1. Leiderschapsstijl.....	22
3.3.2. ACTIE-instrument.....	22
3.4. Dataverzameling.....	23
3.5. Data-analyse	24
3.6. Betrouwbaarheid en validiteit.....	24
4. Ethische zaken	25
5. Resultaten	26
5.1. Algemeen.....	26
5.1.1. Stand van zaken.....	26
5.1.2. Handelswijze burgemeester.....	26
5.2. Animo.....	27

5.2.1.	Aansluiting aanpak	27
5.2.2.	Rol burgemeester bij motiveren	28
5.3.	Contacten.....	29
5.3.1.	Contacten tussen burgers onderling.....	29
5.3.2.	Contacten tussen burgers en gemeente	30
5.4.	Toerusting.....	31
5.4.1.	Kennis.....	31
5.4.2.	Middelen.....	32
5.5.	Inbedding.....	32
5.5.1	Duidelijke rolverdeling.....	32
5.5.2	Duidelijke kaders en regelgeving	34
5.5.3	Afstemming externe organisaties	36
5.6	Empathie.....	37
5.6.1	Organisatiecultuur	37
5.6.2	Wederzijds begrip.....	38
6.	Conclusie.....	40
6.1.	Beantwoording deelvraag 1	40
6.2.	Beantwoording deelvraag 2.....	41
6.3.	Beantwoording deelvraag 3.....	42
6.4.	Beantwoording deelvraag 4.....	43
6.5.	Beantwoording deelvraag 5.....	44
6.6.	Beantwoording hoofdvraag	45
7.	Discussie.....	47
7.1.	Vergelijking met de literatuur	47
7.2.	Beperkingen en aanbevelingen.....	48
Literatuur	51
Bijlagen	54
Bijlage I: Gemeentegrootte en bijbehorende codes.....		54
Bijlage II: Operationalisatieschema		55
Bijlage III: Topiclijst interview		56
Bijlage IV: Interviewprotocol.....		57
Bijlage V: Codeerschema		59

1. Introductie

1.1. Achtergrond

Het is onmiskenbaar dat mensen in onze huidige netwerk- en informatiesamenleving mondiger en zelfstandiger zijn dan vroeger. Gecombineerd met de noodzaak om het tekort van de overheid terug te dringen, leidt dit ertoe dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving. Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving. (Rijksoverheid, 2013).

Bovenstaand tekstfragment komt uit de troonrede die Koning Willem-Alexander op Prinsjesdag in 2013 voorlas. Uit deze toespraak bleek dat de regering formeel meer belang ging hechten aan participatie en meer verantwoordelijkheid wilde leggen bij de burgers in de samenleving. Het begrip participatiesamenleving zoals gebruikt in de troonrede is veelomvattend en heeft betrekking op veel gebieden waarbij verwacht wordt dat de samenleving zelf verantwoordelijkheid neemt. Enkele gebieden van deze participatiesamenleving betreffen inspanningen op politiek en maatschappelijk gebied, ook wel bekend als burgerparticipatie (Van Houwelingen, Boele & Dekker, 2014). Door meer verantwoordelijkheid te dragen, kunnen meer voorzieningen gerealiseerd worden en kunnen burgers meer invloed uitoefenen op besluitvorming (Van Houwelingen et al., 2014). Dit wordt ook wel aangemerkt als de doe-democratie of overheidsparticipatie. De afgelopen jaren heeft deze vorm van participatie meer aandacht gekregen. Zo duidt het Kabinet-Rutte III in het regeerakkoord aan dat het ruimte en steun biedt voor burgerinitiatieven zoals het 'Right to Challenge' (Rutte, Van Haersma Buma, Pechtold & Segers, 2017). Daarnaast is de stijging van het aantal georganiseerde G1000 een teken dat ook deze participatievorm toeneemt en aan belang wint (Van den Bongaardt, 2018).

Uit het onderzoek van Van den Bongaardt (2018) blijkt tevens dat het gebruik van participatiemethoden in 2018 is toegenomen ten opzichte van 2016. Betrokkenheid van burgers is een belangrijk aspect bij burgerparticipatie, desalniettemin is het volgens Fung (2015) en Rowe en Frewer (2000) cruciaal dat burgerparticipatie op de juiste manier wordt ingericht en georganiseerd. Leiderschap is hierbij een belangrijk onderdeel. Leiderschap kan ervoor zorgen dat burgerparticipatie in een gemeente gestimuleerd wordt en volgens Siebers (2020) is deze rol weggelegd voor politieke en/of bestuurlijke actoren, zoals een burgemeester. De rol van de burgemeester met betrekking tot burgerparticipatie is ook formeel vastgelegd. Artikel 170, lid 1, sub c van de Gemeentewet luidt: "De burgemeester ziet toe op de kwaliteit van procedures op het vlak van burgerparticipatie". Naar verwachting kan de rol van de burgemeester bij burgerparticipatie het best in beeld gebracht worden door te focussen op burgemeesters van plattelandsgemeenten. Het is de verwachting dat burgemeesters een centralere rol spelen bij burgerparticipatie in plattelandsgemeenten. De volgende vraag die zich voordoet is, hoe richt de burgemeester zijn of haar rol in?

Albeda (2010) laat zien dat burgemeesters op inhoudelijk gebied grotendeels op de achtergrond acteren, ook al introduceren sommige burgemeesters zelf initiatieven voor democratische vernieuwing. In het onderzoek van Albeda (2010) komt naar voren hoe de burgemeester zich opstelt in de verscheidene gremia van het lokaal bestuur: als procesbewaker, ondersteuner, stimulator en regisseur. Daarbij onderscheidt Albeda (2010) ook de drie rollen van de burgemeester op het gebied van burgerparticipatie: innovator, borger en burgervader. Daarnaast komt in de publicatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020) naar voren hoe de burgemeesters tegen de staat van de lokale democratie aankijken en het belang van burgerparticipatie komt hier tevens aan bod. Burgemeesters pakken ook een verbindende rol door wijkbezoeken te organiseren en burgers persoonlijk te spreken (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2020). De houding en de aanpak van de burgemeester is tevens afhankelijk van de gemeente en de context waarbinnen hij zich bevindt (Siebers, 2020).

1.2. Probleembeschrijving

De onderzoeken van Albeda (2010) en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020) geven enig inzicht in het handelen van burgemeesters betreffende burgerparticipatie. Ondanks

dat de rolinvulling aan bod komt in deze publicaties, staan hoofdzakelijk de inspanningen van de gemeente als geheel centraal, en blijft het toch onduidelijk wat de burgemeester concreet doet om burgerparticipatie op de juiste manier te ondersteunen. Hoe verhoudt hij zich tot de aspecten die belangrijk zijn voor een goede ondersteuning bij burgerparticipatie? Welke leiderschapsstijl hanteert hij en is de leiderschapsstijl gelijk inzake elke dimensie van burgerparticipatie? Deze onderwerpen komen in de onderzoeken niet naar voren. Tevens wordt de invulling van de burgemeester inzake burgerparticipatie niet thematisch belicht in de literatuur.

Albeda (2010) spreekt tevens zijn zorgen uit over de rol van de burgemeester aangaande dit onderwerp. Hij concludeert in zijn onderzoek dat burgemeesters vaak niet voldoende belangstelling tonen voor de borging van de kwaliteit rondom participatieprocessen, maar voornamelijk aandacht hebben voor nieuwe ontwikkelingen en processen, of processen die dreigen mis te lopen. De structurele aandacht voor burgerparticipatie en de bijbehorende processen worden volgens Albeda (2010) niet altijd georganiseerd. Het burgerjaarverslag dwong de burgemeester ertoe om verantwoording over de procedures rondom burgerparticipatie af te leggen. Sinds de afschaffing van het burgerjaarverslag is het de vraag of de structurele aandacht voor burgerparticipatie en de processen voldoende georganiseerd worden, iets waar Albeda (2010) zijn zorgen over uit spreekt.

Daarnaast komen in onderzoeken overwegend burgemeesters van stedelijke gemeenten aan het woord. In dit onderzoek wordt er juist voor gekozen om te focussen op plattelandsgemeenten. Door te concentreren op plattelandsgemeenten kan er naar verwachting een goed beeld geschetst worden van de leiderschapsstijl van de burgemeesters in deze gemeenten. Dit wordt in paragraaf 2.2. verder beargumenteerd.

1.3. Doelstelling en onderzoeksvragen

Door middel van dit onderzoek wordt er getracht inzicht en kennis te vergaren over de leiderschapsstijl van burgemeesters van plattelandsgemeenten ten aanzien van burgerparticipatie. Om te onderzoeken welke stijl zij hanteren bij de ondersteuning bij burgerparticipatie, is de volgende hoofdvraag geformuleerd:

Welke leiderschapsstijl hanteren de burgemeesters van plattelandsgemeenten bij het bieden van passende ondersteuning bij burgerparticipatie?

Om deze hoofdvraag te beantwoorden, wordt het ACTIE-instrument van Denters, Tonkens, Verhoeven en Bakker (2013) als uitgangspunt genomen om het begrip ‘passende ondersteuning bij burgerparticipatie’ verder te onderzoeken. Hierdoor wordt de rolinvulling van burgemeesters inzake burgerparticipatie thematisch belicht. In het theorie hoofdstuk wordt het ACTIE-instrument verder besproken. Aan de hand van de volgende deelvragen wordt de hoofdvraag beantwoord:

1. Welke leiderschapsstijl hanteren de burgemeesters bij het stimuleren van animo onder burgers voor burgerparticipatie?
2. Welke leiderschapsstijl hanteren de burgemeesters bij het stimuleren van contacten voor burgers met betrekking tot burgerparticipatie?
3. Welke leiderschapsstijl hanteren de burgemeesters bij het faciliteren van de toerusting voor burgers met betrekking tot burgerparticipatie?
4. Welke leiderschapsstijl hanteren de burgemeesters bij de inbedding van burgerparticipatie in het gemeentelijk beleid?
5. Welke leiderschapsstijl hanteren de burgemeesters bij het stimuleren van empathie ten aanzien van burgerparticipatie binnen de gemeente?

1.4. Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

Ondanks dat het belang van de burgemeester meermaals is benadrukt en aangetoond binnen de literatuur (Yang & Pandey, 2011; Albeda, 2010; Greasley & Stoker, 2008; Borraz & John, 2004; Van Eijk, 2014), en de burgemeester op grond van art. 170, lid 1, sub c van de Gemeentewet een wettelijke rol heeft op

het gebied van burgerparticipatie, is er weinig bekend over hoe burgemeesters concreet invulling geven aan hun rol inzake burgerparticipatie en welke leiderschapsstijl zij hanteren. In het onderzoek van Albeda (2010) stond de rolinvulling van de burgemeester deels centraal, maar het onderzoek is een decennium geleden uitgevoerd, en inmiddels hebben verschillende ontwikkelingen rondom burgerparticipatie zich voorgedaan. Daarnaast kwam in onderzoeken over de rol van de Nederlandse burgemeester inzake burgerparticipatie niet overal het handelen van de burgemeester goed aan bod en werd hoofdzakelijk de focus gelegd op het handelen van de gemeente in zijn geheel (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2020). Daarnaast is er ook onderzoek gedaan naar ‘best practices’ op het gebied van burgerparticipatie (Rowe & Frewer, 2000; Geurtz & Van de Wijdeven, 2010), maar vaak wordt de rol van de burgemeester onderbelicht in deze onderzoeken. Yang en Pandey (2011) adviseren dan ook dat er meer onderzoek gedaan moet worden naar leiderschap en burgerparticipatie en dan specifiek in de vorm van kwalitatief onderzoek.

Daarnaast is zoals in de probleembeschrijving aangegeven, tot op heden nog geen onderzoek gedaan naar het handelen van burgemeesters in plattelandsgemeenten. In dit onderzoek kan de slag worden gemaakt om de rol van burgemeesters van plattelandsgemeenten op het gebied van burgerparticipatie in de praktijk te analyseren. Door dit via een kwalitatieve methode te onderzoeken, wordt de aanbeveling van Yang en Pandey (2011) opgepakt. Ook kan dit onderzoek een aanvulling op de bestaande literatuur zijn, omdat het de ondersteuning bij burgerparticipatie thematisch belicht. Burgerparticipatie is een fenomeen waar verschillende criteria aan gesteld wordt en waar verschillende vormen van zijn ontwikkeld. Daarnaast bestaat het succes van burgerparticipatie en de passende ondersteuning bij burgerparticipatie uit verschillende dimensies. Door de verschillende dimensies in één onderzoek te belichten, wordt het inzichtelijk op welke manier burgemeesters invulling geven aan de ondersteuning en welke leiderschapsstijl ze daarbij hanteren. Dit is het eerste onderzoek dat dit op deze manier behandelt.

Naast de wetenschappelijke relevantie kan het onderzoek ook maatschappelijk relevant zijn. Elke gemeente heeft zijn eigen aanpak om de burger en de politiek dichterbij elkaar te brengen en elke gemeente ontwikkelt een eigen visie die bij de politieke situatie en stand van zaken in de gemeente aansluit (Van Helden, Dekker, Van Dorst & Govers-Vreeburg, 2009), maar over het algemeen is het de bedoeling om burgerparticipatie zo goed mogelijk in te passen in gemeentelijk beleid. Als dit in de praktijk niet gebeurt, kunnen burgers maar ook de gemeente hier de dupe van worden, omdat beide partijen niet optimaal kunnen profiteren van de voordelen die burgerparticipatie hen kan bieden. Leiderschap blijkt een belangrijk element te zijn bij het inpassen van burgerparticipatie in gemeentelijk beleid, maar er is tot nu toe weinig bekend over de leiderschapsstijl die burgemeesters hanteren aangaande dit onderwerp. Daarnaast zijn de rollen en verantwoordelijkheden van de burgemeester in de laatste jaren toegenomen, maar is de verplichting tot het schrijven van een burgerjaarverslag afgeschaft. Door de leiderschapsstijl van burgemeesters bij burgerparticipatie in beeld te brengen, kan duidelijk worden hoe de interactie van de burgemeester en de rest van de organisatie inzake burgerparticipatie is vormgegeven. Daarnaast kan inzichtelijk worden of de burgemeester in zijn handelingen de kwaliteit van burgerparticipatie actief waarborgt. Dit kan relevant zijn voor het ontwikkelen en bijstellen van toekomstig beleid.

1.5. Leeswijzer

Dit onderzoek bestaat uit zes hoofdstukken. In Hoofdstuk 2 wordt het theoretisch kader en de conceptualisatie behandeld. In het theoretisch kader wordt belangrijke achtergrondinformatie met betrekking tot burgerparticipatie besproken en komt de rol van de burgemeester aan bod. Vervolgens worden in de conceptualisatie de belangrijkste begrippen uit de hoofdvraag belicht. Hoofdstuk 3 zal in het teken staan van de methodologie en vervolgens worden de ethische zaken besproken in Hoofdstuk 4. De resultaten van het onderzoek worden weergegeven in Hoofdstuk 5. Ten slotte wordt in Hoofdstuk 6 de conclusie gepresenteerd en Hoofdstuk 7 beslaat de discussie en aanbevelingen.

2. Theorie

2.1. Burgerparticipatie

Burgerparticipatie is een term die onderhevig is aan interpretatie. Zo zijn er meerdere definities van de term burgerparticipatie en is de behoefte aan inspraak en invloed van burgers op gemeentelijk beleid gegroeid door de jaren heen. Daarnaast bestaan er verscheidene vormen van burgerparticipatie, worden er criteria aan gesteld en is er onderzoek gedaan naar de relatie tussen burgerparticipatie en gemeentegrootte. Al deze onderwerpen worden in de volgende sub paragrafen besproken.

2.1.1. Definitie burgerparticipatie

In de literatuur bestaan er verschillende definities van burgerparticipatie. Dinjens (2010) definieert burgerparticipatie als volgt: “Burgerparticipatie is een manier van beleidsvoering waarbij burgers (al dan niet georganiseerd in maatschappelijke organisaties) direct of indirect bij het lokale beleid betrokken worden om door middel van samenwerking tot de ontwikkeling, uitvoering en/of evaluatie van beleid te komen” (p.6). Daarbij wordt burgerparticipatie tevens gezien als burgermacht waarbij burgers die normaliter uitgesloten zijn van belangrijke processen, door participatie wel invloed kunnen uitoefenen op het beleid. Als gevolg van deze betrokkenheid, is het aannemelijker dat bij het ontworpen beleid meer rekening wordt gehouden met deze groep waardoor zij op hun beurt beter kunnen profiteren van de voordelen die de samenleving hen biedt (Arnstein, 1969). De Raad voor het Openbaar Bestuur (2004) benadrukt ook dat burgers invloed kunnen uitoefenen in verschillende fases van het proces, maar stelt ook dat de participatie via een bepaalde procedure moet lopen. Daarnaast stelt de Raad voor het Openbaar Bestuur (2004) het volgende: “Burgerparticipatie heeft een aanvullende werking op de representatieve democratie” (p.11). Van Houwelingen, Boele en Dekker (2014) beamen de aanvullende werking van burgerparticipatie en benadrukken dat burgerparticipatie een publiek of gemeenschappelijk doel moet beogen. Daarnaast onderscheiden deze auteurs ook twee vormen van burgerparticipatie, namelijk de ‘zelfredzame burgerparticipatie’ waarbij burgers zelf actie ondernemen om projecten uit te voeren en ‘beleid beïnvloedende burgerparticipatie’. Bij deze tweede vorm beïnvloeden burgers het beleid van de gemeente. De Raad voor het Openbaar Bestuur (2004) maakt eenzelfde scheiding, maar de definitie die zij hanteren richt zich alleen op de beleid beïnvloedende burgerparticipatie.

2.1.2. De opkomst van burgerparticipatie

De verzwakking van de representatieve democratie

De opkomst van burgerparticipatie vloeit voort uit de verscheidene problemen die omtrent de representatieve democratie zijn geconstateerd. Ten eerste was en is er nog steeds sprake van een teruglopend ledenaantal bij politieke partijen (Schaap, Hendriks, Karsten, Van Ostaaijen & Wagenaar, 2019) en volgens Hendriks en Schaap (2011) heeft dit negatieve gevolgen voor de kwaliteit van de lokale democratie. Een tweede probleem van de representatieve democratie is de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen (Van Houwelingen et al., 2014; Peters & Van Stipdonk, 2016). Zowel in 2010 als in 2014 lag het opkomstpercentage rond de 54% (Schaap, 2015) en in 2018 lag dit op 55% (Kiesraad, z.d.). Ondanks dat deze percentages lager liggen dan het opkomstpercentage in 1990 (62%), zorgde de opkomst in 1990 juist voor een schok binnen het binnenlands bestuur en deze gebeurtenis heeft gemeenten ertoe gezet om veranderingen door te voeren omtrent de totstandkoming van beleid (Hendriks & Schaap, 2011). De lage opkomstpercentages en het dalend partijlidmaatschap zijn tevens een afspiegeling van de kloof die in de loop van de tijd is ontstaan tussen de burgers en de overheid. Volgens wetenschappers vloeien de genoemde problemen voort uit twee ontwikkelingen die zich in het verleden hebben voorgedaan: de ontzuiling en de overgang van een ‘government’ naar ‘governance’ benadering binnen het openbaar bestuur. Beide aspecten worden hieronder verder toegelicht.

Tot en met eind jaren 60 was er sprake van een sterke verzuiling in het Nederlandse politieke en maatschappelijke landschap (Lijphart, 1990). Volgens het Parlementair Documentatie Centrum (z.d.) omvat verzuiling “de opdeling van de maatschappij op grond van geloofsovertuiging en/of maatschappelijke opvattingen”. De verticale scheidslijnen werden bepaald door de politiek-sociale groep waar men tot behoorde: “de katholieke zuil, de protestants-christelijke zuil en ‘algemene’ zuil” (Lijphart, 1990, p. 28). In vergelijking met de andere twee zuilen kende de algemene zuil een geringere

homogeniteit en daardoor werd deze zuil ook wel onderverdeeld in de socialistische en liberale zuil (Lijphart, 1990). Daarnaast waren er ook horizontale scheidslijnen terug te vinden binnen deze zuilen, maar deze waren gebaseerd op sociaaleconomische kenmerken waardoor er drie soorten klassen onderscheiden werden: een hogere, lagere en een arbeidersklasse (Lijphart, 1990). De verzuiling was zichtbaar in de gehele maatschappij, zowel onderwijsinstellingen, vakbonden, het medialandschap en politieke partijen waren aangesloten bij één van de vier zuilen (Lijphart, 1990). Zoals benoemd, verloren de zuilen eind jaren 60 aan gezag. Door toenemende economische welvaart ontstond er meer aandacht voor individuele ontwikkeling (Boedeltje, 2009) en daarnaast waren burgers gemiddeld hoger opgeleid dan voorheen en hadden zij de beschikking over meer middelen en technologieën om kennis te vergaren over de onderwerpen die speelden in de maatschappij (Van Houwelingen et al., 2014; Boedeltje, 2009). Als gevolg van de toename in kennis en vaardigheden werden burgers mondiger en waren zij beter in staat om zelf keuzes te maken (Van Houwelingen et al., 2014). Deze individualistische stroming in combinatie met de afnemende betekenis van het geloof, hebben sterk bijgedragen aan de ontzuiling in Nederland (Boedeltje, 2009). Daarnaast heeft de ontzuiling invloed gehad op de verkiezingsopkomst en de afstand tussen bestuur en burger. De scheidslijnen die binnen de verzuiling centraal stonden vervaagden en burgers konden zich niet vereenzelvigen met de bestaande politieke partijen (Boedeltje, 2009).

Een tweede ontwikkeling die de representatieve democratie heeft verzwakt is de verschuiving van een 'government' naar 'governance' benadering binnen het openbaar bestuur. Doordat burgers grotendeels niet meer dezelfde belangen en wensen nastreefden en individualisme een centralere rol speelde in de maatschappij, werd het voor de verscheidene overheidslagen steeds complexer om de samenleving op de juiste manier te besturen (Boedeltje, 2009). De verscheidenheid aan belangen vergrootte ook de weerstand tegen beleid aangezien tussenkomst door overheden minder geaccepteerd werd (Hendriks & Schaap, 2011). De afstand tussen de burgers en de overheid nam toe, maar de tegengestelde belangen maakte ook dat de overheid in toenemende mate afhankelijker werd van andere actoren. In de jaren negentig verschoof de focus van 'government' naar een 'governance' benadering binnen het openbaar bestuur. Waar in de 'government' benadering de overheid de taken zelfstandig moet uitvoeren (Boogers & Schaap, 2007) en gekenmerkt wordt door hiërarchie, formaliteit en autoriteit, wordt de 'governance' benadering gekenmerkt door wederzijdse afhankelijkheid (Edelenbos, 2005). De overheid werkt dan samen met non statelijke actoren door middel van het uitwisselen van middelen om gezamenlijke doelen te bereiken (Rhodes, 2007; Boogers & Schaap, 2007). Rhodes (2007) benadrukt daarom dat het bij 'governance' draait om het besturen door en met netwerken. In zo'n bestuurlijke structuur is een representatieve democratie waarbij kiezers één keer in de vier jaar hun stem laten gelden, niet meer passend (Edelenbos, 2005). Tevens wordt de opzet van een representatieve democratie ook ter discussie gesteld omdat dit systeem burgers de mogelijkheid geeft om hun voorkeur uit te spreken over de betreffende partijprogramma's, maar het niet duidelijk weergeeft wat de visie van de burgers is wat betreft concrete zaken die van belang zijn voor de lokale gemeenschap (Michels & De Graaf, 2010).

De twee factoren hierboven – ontzuiling en de verschuiving van de benadering binnen het openbaar bestuur – worden gezien als aanleiding voor de lage opkomstpercentages, het teruglopend ledenaantal bij politieke partijen en de kloof tussen burger en bestuur. De kloof vertaalt zich in het feit dat burgers niet het idee hebben dat de politiek voldoende aandacht besteedt aan de problemen en wensen die voor hen van belang zijn en dit verklaart ook de opkomst van lokale partijen (Hendriks & Schaap, 2011). Daarnaast is het aantal inwoners per bestuurder gestegen (Van Houwelingen et al., 2014) en vormen raadsleden een zwakke representatie van de samenleving (Peters & Van Stipdonk, 2016). Peters en Van Stipdonk (2016) geven aan dat als gevolg van deze zwakke vertegenwoordiging, we steeds meer concurrerende representatieve claims zien ontstaan waarbij burgers als het ware hun ruimte terug claimen en zij zich laten vertegenwoordigen door andere woordvoerders dan de verkozen raadsleden.

In de afgelopen jaren zijn er bestuurlijke innovaties doorgevoerd om de kwaliteit van de representatieve democratie te bevorderen. Zo is in 2002 door de invoering van het dualisme de verhouding tussen de gemeenteraad en het college van burgemeesters en wethouders gewijzigd met als doel de positie van politieke partijen en dus de gemeenteraad te versterken (Schaap, 2015). Daarnaast heeft de gemeenteraad sinds 2001 ook een zwaardere stem gekregen in de benoemingsprocedure van de

burgemeester en is tevens door middel van een ‘burgemeestersreferendum’ getracht burgers een grotere invloed te laten uitoefenen op de benoemingsprocedure. Een andere ontwikkeling betreft de opkomstbevordering inzake de gemeenteraadsverkiezingen (Schaap, 2015; Schaap et al., 2019). Ondanks deze inspanningen blijken de initiatieven niet de gewenste resultaten op te leveren aangezien een aanzienlijke stijging van de verkiezingsopkomst uitblijft, en in de praktijk het college van burgemeester en wethouders samen met de ambtelijke organisatie het vooral voor het zeggen heeft in de gemeente (Schaap et al., 2019). Daarentegen heeft de aangepaste benoemingsprocedure de invloed van de gemeenteraad vergroot, maar de burger heeft niet direct invloed op dit proces (Schaap et al., 2019).

De introductie en relevantie van burgerparticipatie

Als gevolg van de genoemde ontwikkelingen is de legitimiteit van het openbaar bestuur afgenomen. Burgerparticipatie werd destijds en wordt nog steeds gezien als het middel om de legitimiteit en de kwaliteit van het bestuur te versterken (Van Houwelingen et al., 2014; Hendriks & Schaap, 2011; Michels & De Graaf, 2010). De focus binnen het openbaar bestuur is door de jaren heen dus vooral verlegd naar initiatieven die de participatieve democratie versterken met als doel burgers meer inspraakmogelijkheden te geven tussen de verkiezingsperiodes in (Hendriks & Schaap, 2011). Vanaf de jaren negentig is in Nederland met de introductie van het interactief bestuur en burgerparticipatie de invloed van burgers op het beleid verder vergroot (Van Houwelingen et al., 2014). Overigens wordt de opkomst van burgerparticipatie ook in verband gebracht met de economische situatie binnen gemeenten. Gemeenten zijn steeds vaker genoodzaakt om bezuinigingen door te voeren en om toch in publieke diensten en producten te kunnen voorzien, wordt er in toenemende mate een beroep gedaan op de burgers (Van Houwelingen et al., 2014).

In de literatuur kunnen er drie perspectieven inzake burgerparticipatie worden onderscheiden: de participatieve democratie, het perspectief van het sociaal kapitaal en de deliberatieve democratie. Daarnaast zijn er in de literatuur meerdere doelen geformuleerd die door middel van burgerparticipatie bereikt kunnen worden. Elk doel kan vervolgens aan de perspectieven inzake burgerparticipatie worden gelinkt. De drie doelen die geformuleerd zijn is het vergroten van draagvlak, de ontwikkeling van kennis en vaardigheden, en het vergroten van inclusiviteit. Hieronder worden de drie doelen verder uitgewerkt.

Ten eerste is het vergroten van het draagvlak ofwel legitimiteit voor gemeentelijk beleid één van de belangrijkste doelen van burgerparticipatie, een aspect dat behoort tot het perspectief van de participatieve democratie (Michels & De Graaf, 2010). Fung (2015) stelt dat politici soms meer bezig zijn met hun politieke positie dan dat ze het belang van de burger vertegenwoordigen. De gedachte is dat het beleid beter aansluit bij de voorkeuren van burgers zodra zij meer betrokken worden bij de totstandkoming van beleid (Irvin & Stansbury, 2004; Michels, 2011) en dit vergroot de legitimiteit van de politiek (Fung, 2015; Michels & De Graaf, 2010). In de praktijk zien we dat dit uitgangspunt inderdaad bevestigd wordt. Boedeltje (2009) toont aan dat “meer interactieve processen leiden tot meer proces- en inhoudelijk draagvlak onder belanghebbenden” (p. 2000). Michels (2011) ondersteunt deze bevinding en adresseert dat zij die niet deelnemen het beleid in mindere mate steunen. Irvin en Stansbury (2004) duiden tevens aan dat betrokkenheid van burgers ertoe leidt dat bestuurders beter inzicht hebben in welk beleid aanslaat bij burgers. Hierdoor kan de kans op het maken van beleidsfouten gereduceerd worden. Bovendien was in 2014 onder Nederlandse gemeenten het vergroten van draagvlak ook het voornaamste doel van burgerparticipatie (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2014). Overigens wordt het draagvlak alleen vergroot als burgers ook daadwerkelijk de kans krijgen om invloed uit te oefenen. Vanuit het perspectief van de deliberatieve democratie kan juist door het uitwisselen van percepties en argumenten, iedereen gehoord worden en verschillende ideeën overwogen worden, wat uiteindelijk moet leiden tot een gezamenlijk besluit dat breed wordt gedragen. Zodra de inbreng van burgers genegeerd wordt en de inbreng niet terug is te zien in de besluitvorming, kan er irritatie en ontevredenheid onder burgers ontstaan (Irvin & Stansbury, 2004).

Ten tweede draagt burgerparticipatie bij aan de ontwikkeling van burgerschapsvaardigheden en kennis over het lokaal bestuur. Deze aspecten zijn terug te vinden in de perspectieven van het sociaal kapitaal en de participatieve democratie (Michels & De Graaf, 2010). Door samen te werken met andere burgers,

maatschappelijke instellingen, bedrijven en overheden, leren burgers hoe zij lokale kwesties kunnen bespreken (Michels & De Graaf, 2010). Daarnaast komen volgens Irvin en Stansbury (2004) burgers binnen deze netwerken in contact met burgers die andere meningen en visies hebben waar ze van kunnen leren. Dit versterkt tevens de cohesie binnen de gemeenschap. Ook versterkt het de betrokkenheid en het verantwoordelijkheidsgevoel voor publieke aangelegenheden (Michels & De Graaf, 2010). Deze groepen of netwerken fungeren als sociaal kapitaal waarbij burgers door onderling contact goede eigenschappen ontwikkelen (Michels, 2011). Enerzijds kent sociaal kapitaal een structurele kant waarbij burgers hun contacten of netwerk zien toenemen, en anderzijds kent het een psychologische kant omdat het aspecten als vertrouwen en solidariteit omvat. Door veelvuldig persoonlijk contact in deze netwerken stijgt het onderlinge vertrouwen en zodra een groter deel van de samenleving dit wederzijds vertrouwen ervaart ontstaat er een situatie en omgeving waar gezamenlijke actie gedijt (Lowndes & Wilson, 2001). Burgerparticipatie heeft dus in zekere mate ook een educatieve functie.

Ten derde wordt door burgerparticipatie beoogt de inclusiviteit te vergroten. Vanuit het oogpunt van het sociaal kapitaal, worden burgers vanuit hun eigen groep of netwerk gemobiliseerd om te participeren, waardoor er meer verscheidenheid ontstaat in de groep participanten. Daarnaast wordt vanuit de deliberatieve democratie beargumenteerd dat “deliberatie iedere deelnemer als individu een stem geeft” (Michels & De Graaf, 2010, p. 77). Desalniettemin worden de bovengenoemde effecten alleen bereikt indien er ook daadwerkelijk sprake is van inclusie. In de praktijk blijkt dat de deelnemers van burgerparticipatie geen goede representatie zijn van de samenleving. Het zijn vaak dezelfde mensen die deelnemen aan participatieve projecten en initiatieven en hierdoor wordt de stem van het overige deel van de samenleving in mindere mate gehoord (Irvin & Stansbury, 2004; Michels & De Graaf, 2010), dit wordt ook wel de ‘participatieparadox’ genoemd (Van Houwelingen et al., 2014). Bij burgerparticipatie is er sprake van een oververtegenwoordiging van “hoogopgeleide, meestal oudere, autochtone mannen” (Tonkens, Trappenburg, Hurenkamp & Schmidt, 2015, p. 47). Van Houwelingen et al. (2014) komen tot eenzelfde conclusie, maar constateren tevens dat kerkgangers en burgers met een hoger inkomen ook vaker participeren. Naast de demografische verschillen tussen de twee groepen, stelt Van der Meer (2016) vast dat de afwezigheid van dezelfde groep mensen ook deels te verklaren is door “hun gebrek aan interesse in de politiek en hun gevoelens van politieke onmacht” (p. 376). Daar staat tegenover dat de inclusiviteit afhankelijk is van de participatievorm. De ‘afwezige groep’ zal eerder participeren bij directere vormen van participatie, zoals een referendum, terwijl de interesse afneemt bij deliberatieve participatievormen (Van der Meer, 2016; Michels, 2011). Een eventueel gevolg van deze ontwikkeling is dat het de positie van zwakkeren in de maatschappij nog verder verzwakt omdat zij door non-participatie niet gehoord worden (Van Houwelingen et al., 2014). Indien deze groep wel participeert en opkomt voor hun eigen rechten en belangen, wordt volgens Fung (2015) de gelijkheid en sociale gerechtigheid in de maatschappij vergroot.

2.1.3. Vormen van burgerparticipatie

In de literatuur zijn er verschillende vormen van burgerparticipatie ontwikkeld. Arnstein (1969) ontwikkelde de participatieladder die tot op de dag van vandaag gebruikt wordt om de mate van burgerparticipatie aan te geven. Elke trede van de ladder staat voor de mate van participatie of non-participatie. Bij de onderste twee treden manipulatie en therapie, participeren burgers niet volgens Arnstein (1969). Bij de derde tot en met de vijfde trede, informeren, consultatie en bemiddeling, worden burgers gehoord en geïnformeerd, maar kunnen politici nog steeds zelf bepalen of ze dit advies mee nemen of naast zich neer leggen. Bij de laatste drie treden ligt de macht in toenemende mate bij de burger en mag zij meebeslissen over beleid. Deze treden zijn partnerschap, gedelegeerde macht en burgerbestuur. Er zijn in de literatuur veel nieuwe ladders ontwikkeld die op de participatieladder van Arnstein zijn geïnspireerd. Edelenbos en Monnikhof (in Van Houwelingen et al., 2014) hebben een ladder ontwikkeld met zes treden om de mate van burgerparticipatie aan te geven: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren, meebeslissen en zelfbeheer. Pröpper (2009) heeft deze participatieladder als uitgangspunt genomen en geformuleerd welke bestuursstijl aansluit bij de rol die burgers in het participatieproject innemen.

Naast de participatieladder, wordt er binnen Nederland ook wel gesproken over de drie generaties burgerparticipatie (Lenos, Sturm & Vis, 2006; Van Houwelingen et al., 2014). De eerste generatie

betreft inspraak waarbij burgers de kans hebben om feedback te geven over de beleidsplannen en zij dus na het besluitvormingsproces betrokken worden. Bij de tweede generatie wordt de participatie een stuk interactiever en krijgen burgers de kans om beleid mee te ontwerpen waardoor ze in een vroeg stadium worden betrokken bij het proces. Dit wordt ook wel coproductie genoemd. Vervolgens opereren burgers bij de derde generatie van burgerparticipatie een stuk zelfstandiger en nemen zij vaak zelf initiatief en zorgt de gemeente ervoor dat burgers over de juiste middelen beschikken om projecten uit te voeren. De overheid speelt in deze generatie een faciliterende in plaats van een initiërende rol. De derde generatie wordt ook wel overheidsparticipatie genoemd. Burgers kunnen dus in verschillende fasen van het besluitvormingsproces het beleid beïnvloeden. Michels (2011) onderscheidt individuele en collectieve participatie in de verschillende fasen van het beleidsproces. Op basis van deze onderscheidingen kan burgerparticipatie verschillende vormen aannemen zoals is weergegeven in Tabel 1.

Tabel 1
Vormen van burgerparticipatie

	Individueel	Collectief
Proces-/agendavorming	Opiniepeilingen	Burgerfora
Besluitvorming	Referenda	Participatieve beleidsvorming/ interactief bestuur
Beleidsuitvoering		Doe-democratie

Noot. Aangepast van “Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy”, door Michels, A., 2011, *International Review of Administrative Sciences*, 77(2), p. 280.

Aangezien overheidsparticipatie opgenomen is in de derde generatie burgerparticipatie en aan belang heeft toegenomen de laatste jaren, worden in dit onderzoek de drie generaties van burgerparticipatie als uitgangspunt genomen.

2.1.4. Criteria van burgerparticipatie

In de literatuur is het belang van burgerparticipatie veelvuldig onderstreept, maar het feit dat er meer aandacht is voor burgerparticipatie betekent niet dat burgerparticipatie direct de lokale democratie versterkt (Fung, 2015). Er zijn raamwerken opgesteld om te analyseren onder welke voorwaarden burgerparticipatie succesvol is. Rowe en Frewer (2000) hebben evaluatie criteria ontwikkeld waaraan voldaan moet worden om effectieve publieke participatie te bereiken. Hierbij wordt nadruk gelegd op de input die de bevolking kan leveren voor beleids- of besluitvorming. De criteria zijn onderverdeeld in twee groepen: acceptatiecriteria en procescriteria. Tot acceptatiecriteria behoren onderwerpen over representativiteit van de deelnemers, procesafhankelijkheid, betrokkenheid in een vroeg stadium van het proces, en transparantie en invloed van de procedure op het beleid. Daarnaast zijn toegang tot middelen, een duidelijke taakdefinitie voor de deelnemer, kostenefficiëntie van de procedure, en een gestructureerd besluitvormingsproces criteria die tot procescriteria behoren. Op deze manier kan elke vorm van publieke participatie aan deze criteria getoetst worden. Echter, omvatten deze twee groepen criteria niet alle aspecten die invloed hebben op de effectiviteit van burgerparticipatie. Rowe en Frewer (2000) benadrukken dat naast deze criteria, de omgeving en de context waarin het proces zich afspeelt ook van belang is om effectieve burgerparticipatie te genereren.

Edelenbos en Klijn (2006) hebben onderzoek gedaan naar het management van stakeholders in het besluitvormingsproces van zes gemeenten in Nederland. In dit onderzoek is gekeken naar factoren voor succesvolle interactieve besluitvorming en daarbij zijn de effecten van procesmanagement, de aard en organisatie van deelname, en de betrokkenheid van de gemeenteraad geanalyseerd. Hieruit bleek dat procesmanagement van stakeholder participatie de belangrijkste voorwaarde is voor succesvolle interactieve besluitvorming en deze conclusie sluit dus aan bij de procescriteria opgesteld door Rowe en Frewer (2000). Procesmanagement bestaat uit de mate waarin het proces is vastgelegd in een formeel document, en de houding van de procesmanager tijdens het proces. Daarnaast blijkt dat het niveau van

participatie - dus van informeren tot en met meebeslissen - van invloed is op een goede uitkomst van het proces (Edelenbos & Klijn, 2006).

Waar bovengenoemde criteria vooral gericht zijn op de procesmatige aspecten van participatie, focust Michels (2011) zich voornamelijk op de uitkomsten van burgerparticipatie. Volgens Michels (2011) is burgerparticipatie succesvol zodra burgers daadwerkelijk een stem hebben in de besluitvorming en dus effectieve invloed kunnen uitoefenen, dit komt overeen met één van de acceptatiecriteria opgesteld door Rowe en Frewer (2000), namelijk invloed van de procedure op het beleid. Een tweede overeenkomst is dat Michels (2011) het belang van inclusiviteit aanstipt. Dit houdt in dat elke burger wordt uitgenodigd en de kans krijgt om deel te nemen. Hierdoor is de kans op een goede representativiteit – één van de acceptatiecriteria van Rowe en Frewer (2000) - groter. Naast deze twee criteria beschouwt Michels (2011) burgerparticipatie als succesvol wanneer het leidt tot een grotere mate van legitimiteit van besluiten, en wanneer het leidt tot een goede afweging van visies en belangen waardoor de kwaliteit van het debat wordt verbeterd. In de literatuur wordt dit vaak aangemerkt als deliberatie. Hierbij staat gezamenlijk delibereren centraal waarbij de deelnemers argumenten en ideeën uitwisselen en tevens de voor- en nadelen van het betreffende onderwerp bespreken (Fung & Wright, 2001). Het doel is om formele en alledaagse kennis over het onderwerp te vergaren om zo de juiste oplossingen te vinden. Tevens is het overleg op overeenstemming gericht en staat begrip tonen voor elkaars belangen centraal. De gedachte is dat burgers het best over de alledaagse kennis beschikken omdat zij dagelijks met de situatie te maken hebben (Fung & Wright, 2001). Ten slotte is burgerparticipatie volgens Michels (2011) succesvol als er burgerschapsvaardigheden worden ontwikkeld. Bovendien hebben Irvin en Stansbury (2004) ook verschillende voorwaarden opgesteld die bevorderlijk zijn voor het succes van burgerparticipatie. Deze voorwaarden zijn echter erg gericht op de kenmerken van de burgers en groepen die deelnemen aan participatie in plaats van de voorwaarden waar de gemeente aan moet voldoen.

De focus van de hierboven genoemde criteria ligt voornamelijk op de aspecten die binnen het participatieve proces gewaarborgd moeten worden om tot een succesvolle burgerparticipatie te komen, maar zetten burgerparticipatie niet in het perspectief van het gehele lokale systeem. Ondanks dat deze raamwerken een houvast kunnen bieden, blijkt het in de praktijk niet eenvoudig om burgerparticipatie op een effectieve manier te organiseren. De voornaamste reden is dat de structuur van de participatieve democratie niet aansluit bij de structuur die de representatieve democratie kent. Deze verschillen liggen in de legitimiteit van besluiten, de verantwoordelijkheid over beleid, de manier waarop beleid tot stand komt, en de gehele filosofie achter het type democratie (Geurtz & Van de Wijdeven, 2010). Daarnaast is het besluitvormingsproces in de participatieve democratie zo georganiseerd dat het niet correspondeert met het traditionele besluitvormingsproces in een gemeente (Edelenbos & Klijn, 2006). Als die balans niet aanwezig is dan ontbreekt de institutionele inbedding van burgerparticipatie in het traditionele systeem en is die institutionele link niet aanwezig. Als gevolg hiervan komt de participatieve democratie als een aparte institutie naast of bovenop de representatieve institutie te staan. De wensen, ideeën en ontwikkelingen die voortvloeien uit burgerparticipatie bereiken hierdoor niet de personen die uiteindelijk verantwoordelijk zijn voor besluitvorming in de gemeenten. Hier is er sprake van institutionele rigiditeit. In deze situatie overheersen de bestaande instituties en trekken zij zich weinig aan van de inbreng die voortkomt uit de participatieve democratie. Een verklaring voor deze reactie kan zijn dat bestuurders zich niet betrokken voelen bij de totstandkoming van de ontwikkelingen tijdens het participatieve proces. Een ander scenario is dat er institutionele verandering ontstaat zodra de bestaande instituties open staan voor nieuwe inbreng en wanneer de verscheidene vormen van burgerparticipatie ook daadwerkelijk een impact hebben op deze instituties (Edelenbos, 2005). Echter, blijkt dat de deelnemers van burgerparticipatie voornamelijk invloed uitoefenen bij beleidsvoorbereiding en de vorming van beleid, maar dat deze invloed stopt zodra de volgende stap gezet wordt, het voorbereiden van besluiten en het daadwerkelijk nemen van deze besluiten (Edelenbos, 2005).

Om ervoor te zorgen dat burgerparticipatie een waardevolle toevoeging kan zijn voor de lokale democratie, moeten de systemen van de representatieve en participatieve democratie goed bij elkaar aansluiten en beter gebalanceerd worden (Edelenbos, 2005; Geurtz & Van de Wijdeven, 2010). In Hoogeveen is deze balans wel gevonden en bleken drie aspecten van belang te zijn: de aanwezigheid van verbindingsarrangementen zoals een stuurgroep, professionele verbinders die het proces

nauwlettend in de gaten houden, en steun vanuit de politieke arena (Geurtz & Van de Wijdeven, 2010). Edelenbos (2005) benadrukt de relevantie van politieke steun en deze kan versterkt worden door politici vroegtijdig bij het proces te betrekken, hen een actieve rol te laten spelen en goed op de hoogte te stellen van de ontwikkelingen die zich voordoen. Een goede inbedding van burgerparticipatie is daarbij van belang. Des te beter burgerparticipatie vanuit de organisatie geaccepteerd wordt, des te groter het succes dat het teweeg kan brengen.

Een ander raamwerk inzake burgerparticipatie is het ACTIE-instrument. Het ACTIE-instrument is een instrument dat vijf dimensies bevat die belangrijk zijn voor bestuurders, managers en beleidsmakers om ondersteuning te bieden aan burgerinitiatieven en participatieprojecten (Denters, Tonkens, Verhoeven & Bakker, 2013). Dit zijn de dimensies animo, contacten, toerusting, inbedding en empathie. Het ACTIE-instrument omvat de meeste van de hierboven genoemde criteria en daarom wordt in dit onderzoek het ACTIE-instrument gebruikt. Het instrument en de overeenkomst met de hierboven genoemde criteria wordt toegelicht in de conceptualisatie in paragraaf 2.3.1.

2.1.5. Relatie tussen burgerparticipatie en gemeentegrootte

In de literatuur zijn er relaties gevonden tussen democratie en gemeentegrootte. Denters, Goldsmith, Ladner, Mouritzen en Rose (2014) stellen dat er vier redeneringen zijn die zich verhouden tot de relatie tussen gemeentegrootte en lokale democratie. Enerzijds is er het ‘Lilliput-argument’ dat stelt dat de toename van de gemeentegrootte negatieve gevolgen heeft voor de kwaliteit van de lokale democratie. De grootschaligheid zal bureaucratie in de hand werken waardoor de tevredenheid afneemt en daarnaast komt de sociale cohesie in gevaar waardoor men minder binding voelt met de gemeenschap en minder snel geneigd is om te participeren. Anderzijds spreekt men ook wel van het ‘Brobdingnag-argument’ dat juist uitgaat van een positieve relatie tussen de gemeentegrootte en de kwaliteit van de lokale democratie. Zo zal grootschaligheid tot meer bestuurskracht moeten leiden waardoor de tevredenheid onder burgers over de prestaties van het bestuur toeneemt, en daardoor ook de belangstelling voor de lokale politiek groeit. Dit zal op zijn beurt tot meer politieke participatie moeten leiden. De derde redenering gaat uit van een combinatie tussen bovengenoemde scenario’s en ten slotte is er de opvatting dat niet gemeentegrootte, maar de samenstelling van de bevolking de participatie beïnvloedt. In de literatuur is er meermaals steun gevonden voor het ‘Lilliput-argument’ dat er een negatieve relatie bestaat tussen participatie en de gemeentegrootte. Eén van de tekenen van de grotere betrokkenheid van burgers in kleinere gemeenten zijn de opkomstpercentages bij verkiezingen. Het opkomstpercentage bij gemeenteraadsverkiezingen is hoger in kleine gemeenten en neemt af zodra de gemeente groter is (Centraal Planbureau, 2014; Van Houwelingen et al., 2014). Dit beeld wordt bevestigd door het Lokaal Kiezersonderzoek van 2018, alhoewel dit onderzoek een ietwat genuanceerder beeld laat zien: “alleen respondenten die woonachtig zijn in kleine gemeenten met het kleinste partijaanbod kennen een significant hogere opkomst (62%)” (Jansen & Denters, 2019, p. 11).

Tevens zien we dat gemeentegrootte ook een negatief verband heeft met andere vormen van politieke participatie (Van Houwelingen, 2017; Van Houwelingen et al., 2014) zoals het contacteren van politici en ambtsdragers (Oliver, 2000; Denters et al., 2014) en het bijwonen van vergaderingen van bijeenkomsten van vrijwilligers- en maatschappelijke organisaties (Oliver, 2000). Echter geeft Oliver (2000) aan dat de gemeentegrootte weinig invloed heeft op participatie in plattelandsgebieden. In de plattelandsgemeenten participeren burgers meer dan in stedelijke gebieden, ongeacht de gemeentegrootte. De hogere mate van participatie in kleine (en plattelands-) gemeenten kan volgens Oliver (2000) en Van Houwelingen et al. (2014) verklaard worden doordat daar een sterke sociale cohesie heerst, er sterke sociale netwerken aanwezig zijn en er sprake is van nabuurschap. Als gevolg van deze sterke cohesie motiveren burgers elkaar en is het eenvoudiger om de burgers te mobiliseren voor verschillende participatievormen (Van Houwelingen, 2017; Van Houwelingen et al., 2014; Oliver 2000). Jansen en Denters (2019) tonen ook aan dat de verbondenheid met de gemeente en de wijk of het dorp het grootst is in kleine gemeenten en landelijke gebieden.

2.2. Rol burgemeester

De focus binnen dit onderzoek ligt op burgemeesters van plattelandsgemeenten. Het is de verwachting dat de burgemeesters in plattelandsgemeenten (vaak gemeenten met een lager inwoneraantal) een duidelijkere en centralere rol spelen inzake burgerparticipatie dan in stedelijke gemeenten. Ter informatie, 91,9% van de plattelandsgemeenten hebben een inwoneraantal van 50.000 of lager (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2020). Dit betekent dat plattelandsgemeenten ook vaker kleinere gemeenten zijn dan stedelijke gemeenten. Burgemeesters in gemeenten met minder dan 50.000 inwoners worden geconfronteerd met een andere complexiteit en schaal van problemen dan burgemeesters van grotere gemeenten (Cachet, Karsten & Schaap, 2009). Dit heeft invloed op de rolinvulling en taken van de burgemeester. Zo beargumenteert Korsten (2003) dat de verscheidenheid aan taken voor een burgemeester groter is in een kleinere gemeente, omdat de beperkte grootte van het college ervoor zorgt dat wethouders deze taken niet altijd op zich kunnen nemen. Dit betekent dat burgemeesters in kleinere gemeenten vaker inhoudelijke portefeuilles onder hun hoede nemen (Karsten, Schaap, Hendriks, Van Zuydam & Leenknecht, 2014). Daarnaast beschikken kleinere gemeenten over een beperkte ambtelijke capaciteit, geringer specialistisch personeel, en kampen ze met eenmansposten. Door deze factoren is het de verwachting dat burgemeesters in plattelandsgemeenten een centralere rol spelen inzake burgerparticipatie dan burgemeesters van stedelijke gemeenten.

Daarnaast is het belang van leiderschap en de rol van de burgemeester bij burgerparticipatie meermaals benadrukt in de literatuur. Allereerst is de rol van de burgemeester – zoals vermeld in de introductie - vastgelegd in de Gemeentewet. Artikel 170, lid 1, sub c van de Gemeentewet luidt: “De burgemeester ziet toe op de kwaliteit van procedures op het vlak van burgerparticipatie”. Daarnaast is in verschillende onderzoeken de rol van de burgemeester belicht. Greasley en Stoker (2008) en Borraz en John (2004) concluderen dat de burgemeester de juiste positie en mogelijkheden heeft om verschillende partijen bij elkaar te brengen en daardoor kan fungeren als verbinder binnen netwerkvorming en burgerparticipatie. Ten eerste omdat het in de taakomschrijving van de burgemeester is omschreven. “De burgemeester heeft bij de dualisering de taak gekregen om in het bijzonder op die omgang met burgers te letten” (Albeda, 2010, p.7). Ten tweede is de inrichting van het Nederlands lokaal bestuur uitermate geschikt voor die verbindende rol. De Nederlandse democratie wordt namelijk ook wel een consensusdemocratie genoemd waarbij het bereiken van overeenkomsten centraal staat en de burgemeester een onafhankelijke hoeder is (Karsten & Hendriks, 2016). Deze situatie is vergelijkbaar met die in Noordelijke landen in Europa (Borraz & John, 2004). Karsten en Hendriks (2016) concluderen zelfs dat er in Nederland sprake is van een afkeer tegen sterk leiderschap. Dit is ook terug te zien in de institutionele context van het lokaal bestuur.

In het Nederlandse bestuur is er sprake van een duidelijke scheiding der machten en de sterke ‘checks en balances’ beperken de besluitvormingsmacht van de burgemeester en kan de leiderschapsstijl beïnvloeden (Karsten & Hendriks, 2016; Greasley & Stoker, 2008; Broeksteeg, 2018). Vanwege deze inrichting van het bestuur houdt de burgemeester zich op inhoudelijk gebied meestal afzijdig en oefent hij achter de schermen invloed uit (Karsten & Hendriks, 2016). Zij nemen de inhoudelijke besluiten inzake burgerparticipatie niet eigenhandig (Broeksteeg, 2018). Dit betekent dat de burgemeester zich voornamelijk op het proces met betrekking tot burgerparticipatie richt. Volgens Albeda (2010) heeft het proces aan gewicht toegenomen doordat de problemen die we in de maatschappij ervaren steeds complexer worden, burgers mondiger zijn en het opleidingsniveau is toegenomen waardoor de verbinding met de burger nog meer betekenis heeft gekregen. Volgens wetenschappers leidt dit ertoe dat burgemeesters beleidshervormingen stimuleren, visies ontwikkelen en sturing geven aan lopende projecten (Karsten & Hendriks, 2016; Van Eijk, 2014). Daarnaast zijn burgemeesters verantwoordelijk voor de kwaliteits- en besluitvormingsprocessen (Karsten & Hendriks, 2016). Haus en Sweeting (2006) onderstrepen dit en geven aan dat burgemeesters door middel van hun leiderschap voor de eerste stimulans kunnen zorgen, het gemeenschappelijke doel kunnen duiden, en de betrouwbaarheid van procedures versterken.

Door deze verbindende en stimulerende rol aan te nemen, kunnen burgemeesters ervoor zorgen dat aandacht voor burgerparticipatie toeneemt binnen de hele organisatie (Albeda, 2010) en volgens Van Eijk (2014) is dit soort leiderschap zelfs essentieel voor het verbeteren van burgerparticipatie binnen de

gemeente. Dit sluit aan bij onderzoek van Yang en Pandey (2011) en Albeda (2010), aangezien zij stellen dat naast invloed op de burgers, de burgemeester ook de organisatiecultuur en de motivatie van de wethouders kan beïnvloeden. In de praktijk blijkt dat door stimulatie van burgerparticipatie door de burgemeester, de mate van burgerparticipatie daadwerkelijk wordt verhoogd (Van Eijk, 2014) en de uitstraling van de burgemeester naar de samenleving toe kan hierbij een belangrijke rol spelen (Albeda, 2010). Bovendien onderstreept Van Eijk (2014) dat verschillen in de ontwikkeling van burgerparticipatie tussen gemeenten deels verklaard kunnen worden door leiderschap van de burgemeester.

De bovengenoemde manieren waarop burgemeesters hun handelswijze (kunnen) inrichten is inherent aan de rollen die zij vervullen. Burgemeesters in Nederland vervullen zeven verschillende rollen:

1. Voorzitter van de gemeenteraad;
2. Voorzitter van het college;
3. Burgervader m/v;
4. Procesbewaker;
5. Ambassadeur van de gemeente;
6. Hoeder van maatschappelijke veiligheid en openbare orde;
7. Bestuurder-in-algemene-dienst (Boogers, Peters, Vollaard, Denters, & Boogaard, 2021).

Bij vier van de zeven rollen die Nederlandse burgemeesters vervullen, begeven burgemeesters zich al in een positie waarbij zij leiderschap inzake burgerparticipatie kunnen tonen en invloed op burgerparticipatie kunnen uitoefenen. Dit zijn de rollen voorzitter van de gemeenteraad, voorzitter van het college, burgervader/moeder en procesbewaker. In de overige drie rollen zijn die mogelijkheden beperkt.

2.3. Conceptualisatie

2.3.1. Passende ondersteuning burgerparticipatie

Zoals benoemd wordt het ACTIE-instrument gebruikt om het begrip passende ondersteuning te meten en wordt door middel van het instrument onderzocht hoe de burgemeester zijn rol ten aanzien van burgerparticipatie invult en dus welke leiderschapsstijl hij hanteert. Het ACTIE-instrument is een model waarin vijf uitgangspunten zijn ontwikkeld die belangrijk zijn voor bestuurders, managers en beleidsmakers om ondersteuning te bieden aan burgerinitiatieven en participatieprojecten (Denters et al., 2013). Het ACTIE-instrument is gebaseerd op het Engelse CLEAR-model van Lowndes, Pratchett en Stoker (2006) en de twee modellen tonen daardoor veel gelijkenissen. Het CLEAR-model biedt een overzicht van de elementen die aanwezig moeten zijn om burgers te laten participeren (Lowndes, Pratchett & Stoker, 2006).

Gekozen is om binnen dit onderzoek uit te gaan van het ACTIE-instrument en niet van het CLEAR-model, omdat het CLEAR-model voornamelijk is ingericht vanuit het oogpunt van de burger en daardoor als bottom-up benadering fungeert (Lowndes et al., 2006). In het ACTIE-instrument ligt de focus daarentegen meer op hoe bestuurders burgerparticipatie het beste kunnen ondersteunen (Denters et al., 2013). Aangezien in dit onderzoek de rol van de burgemeester centraal staat, sluit het ACTIE-instrument beter aan bij het onderzoek. Zoals benoemd bestaat het ACTIE-instrument uit vijf dimensies: animo, contacten, toerusting, inbedding en empathie. Elk participatieproject of initiatief vraagt om een andere aanpak, maar bestuurders kunnen zich bij elke dimensie afvragen: volstaat facilitering of stimulering, of is er coproductie nodig? De vijf dimensies van het instrument worden hieronder verder toegelicht.

Animo

Bij animo staat de motivatie van burgers om te participeren en initiatieven te starten centraal. Sommige burgers zijn uit zichzelf erg betrokken bij gemeentelijk beleid of ontwikkelingen in de samenleving, anderen worden opgeroepen of benaderd om te participeren. Voor de motivatie van de burgers is het van belang dat er sprake is van duidelijkheid, de aanpak aansluit bij de wensen van de burgers en dat bureaucratische rompslomp zo veel mogelijk voorkomen wordt.

Contacten

Bij contacten draait het om contacten met buurtgenoten, de gemeente en externe organisaties. Goed contact tussen burgers onderling en met de gemeente is belangrijk. Dit kan gestimuleerd worden door middel van het organiseren van bijeenkomsten waar burgers met elkaar, de gemeente of instanties in contact kunnen komen en door middel van het instellen van vaste contactpersonen binnen de gemeente.

Toerusting

Bij toerusting draait het om de mate waarin burgers beschikken over middelen, kennis en vaardigheden. Het kan hier gaan om financiële en personele ondersteuning ten behoeve van het uitvoeren van projecten, of om materiële ondersteuning in de vorm van het aanbieden van faciliteiten zoals een vergaderruimte. Daarnaast staan kennis en vaardigheden van burgers hier ook centraal. Het betreft hier de mogelijkheden om kennis en ervaringen uit te wisselen of het verkrijgen van deskundig advies.

Inbedding

Bij inbedding draait het om de manier waarop gemeenten georganiseerd zijn om ondersteuning te bieden aan burgerparticipatie. Zo is het belangrijk dat er binnen de organisatie voldoende ruimte is om iets te kunnen betekenen inzake burgerparticipatie en dat de kaderstelling en regelgeving omtrent burgerparticipatie helder is. Ook moeten knelpunten aan de orde gesteld kunnen worden. Tevens zijn heldere afspraken over de rollen van het college van B&W en de gemeenteraad en afstemming over de mogelijkheden en kaders van burgerparticipatie met andere instellingen van belang.

Empathie

Bij empathie draait het om “het vermogen van de professionals en hun organisaties om zich te verplaatsen in burgers en adequaat in te spelen op hun wensen en verwachtingen” (Denters et al., 2013, p. 35). Dit kan leiden tot grotere betrokkenheid van burgers en hierdoor wordt de kans verkleind dat de verwachtingspatronen van burgers uiteindelijk te veel afwijken van de daadwerkelijke uitkomsten.

In paragraaf 2.1.4. zijn de criteria van burgerparticipatie besproken en daarbij is vermeld dat de meeste criteria die opgesteld zijn in de literatuur, overeenkomsten tonen met de dimensies van het ACTIE-instrument. In Tabel 2 is geformuleerd welke criteria aan welke dimensies van het ACTIE-instrument kunnen worden gelinkt.

Tabel 2

De criteria van burgerparticipatie gelinkt aan de dimensies van het ACTIE-instrument

		Rowe & Frewer (2000)	Edelenbos & Klijn (2006)	Geurtz & Van de Wijdeven (2010)	Edelenbos (2005)
Dimensies ACTIE-instrument	Animo	Representativiteit			
	Contacten			Verbindingsarrangement en	
	Toerusting	Toegang tot middelen			
	Inbedding	Betrokkenheid in vroeg stadium Invloed op beleid Duidelijke taakdefinitie Gestructureerd besluitvormingsproces	Burgers hebben daadwerkelijk een stem (procesmanagement)	Steun politieke arena	Steun politieke arena
	Empathie		Houding procesmanager (procesmanagement)	Steun politieke arena	Steun politieke arena

Enkele criteria zijn lastig onder te brengen in één van de dimensies van het ACTIE-instrument. Dit betreffen:

- Procesonafhankelijkheid (Rowe & Frewer, 2000)
- Kostenefficiëntie (Rowe & Frewer, 2000)
- Niveau van participeren (Edelenbos & Klijn, 2006)

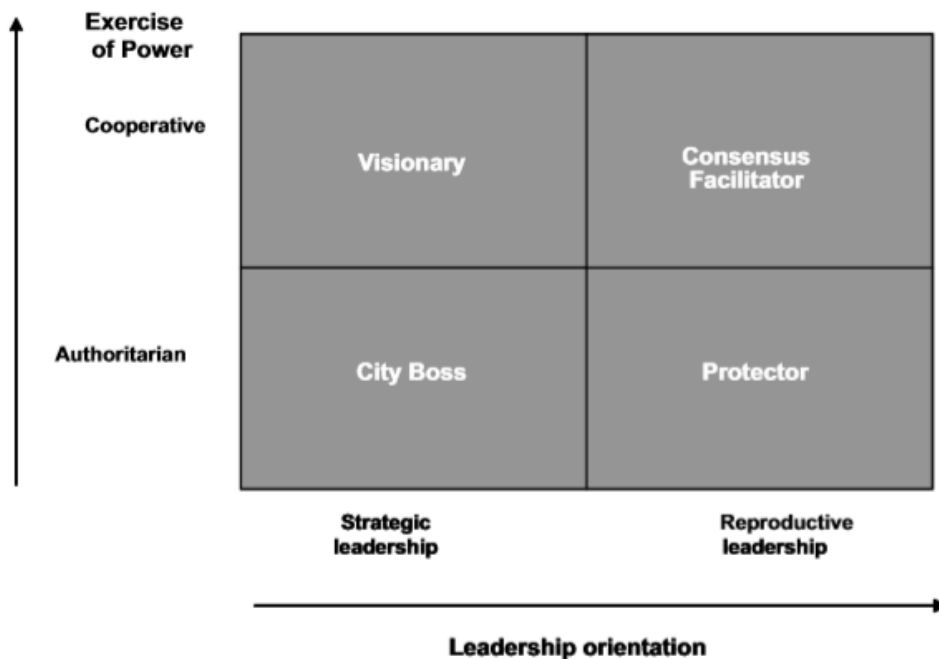
2.3.2. Actief leiderschap

In de literatuur zijn er veel verschillende theorieën aanwezig over leiderschap in de private en publieke sector. Leiderschap binnen de private sector (het bedrijfsleven) is niet representatief voor dit onderzoek. Getimis en Hlepas (2006) hebben specifiek leiderschap van burgemeesters onderzocht en vier leiderschapsstijlen geïdentificeerd (zie Figuur 1). De variabelen die ze gebruiken om de vier stijlen te classificeren zijn machtsuitoefening en leiderschapsoriëntatie. Vervolgens maken Getimis en Hlepas (2006) bij elke variabele onderscheid tussen twee vormen, waardoor er sprake is van een dichotomie.

Bij machtsuitoefening onderscheiden de onderzoekers de autoritaire en de coöperatieve machtsuitoefening. Autoritaire leiders houden vast aan hiërarchische verhoudingen en zijn huiverig voor machtsverschuivingen zoals gebeurt bij burgerparticipatie (Getimis & Hlepas, 2006). Een coöperatieve leider staat daarentegen open voor input van buitenaf, probeert mensen te mobiliseren om taken te volbrengen en houden niet per se vast aan de traditionele procedures.

Bij leiderschapsoriëntatie gaat het erom hoe leiders zelf hun rol zien en Getimis en Hlepas (2006) onderscheiden strategische en reproductieve leiderschapsoriëntaties. Een burgemeester met een strategische leiderschapsoriëntatie is proactief, stelt duidelijke doelen op die hij introduceert binnen de organisatie, richt zich op lange termijn doelen en probeert deze doelen te bereiken door middel van samenwerking en steun van de samenleving. Hij staat daarnaast positief tegenover veranderingen, jaagt innovaties aan en mobiliseert verscheidene actoren. Een reproductieve burgemeester is daarentegen reactief, focust zich meer op het in stand houden van de status quo en heeft een voorkeur voor het behouden van stabiliteit en het volgen van bestaande procedures. Ook reageren reproductieve burgemeesters zodra zich iets voordoet en zijn zij gericht op de korte termijn. Door de aanwezige machtsuitoefening te koppelen met de betreffende leiderschapsoriëntatie, ontstaan de leiderschapsstijlen 'visionary', 'city boss', 'consensus facilitator' en 'protector'. Op basis van deze variabelen hebben Getimis en Hlepas (2006) vier leiderschapsstijlen geformuleerd. In Figuur 1 zijn de vier leiderschapsstijlen weergegeven.

Van de Nederlandse burgemeesters zijn volgens Getimis en Hlepas (2006) 30% een consensus facilitator, 26,7% een visionary, 24% een city boss, en 19,3% een protector. Daarnaast hanteren de burgemeesters van gemeenten met een inwoneraantal tot 50.000 het vaakst de leiderschapsstijl van een city boss en het minst vaak die van een consensus facilitator. Zodra het inwoneraantal toeneemt zijn burgemeesters steeds vaker een visionary (Getimis & Hlepas, 2006). Deze informatie is overigens wel gebaseerd op Europese burgemeesters en niet specifiek op de Nederlandse burgemeester. In paragraaf 3.3.1. wordt besproken welke indicatoren bij de variabelen horen en welke stijlen als actief of passief worden beschouwd.

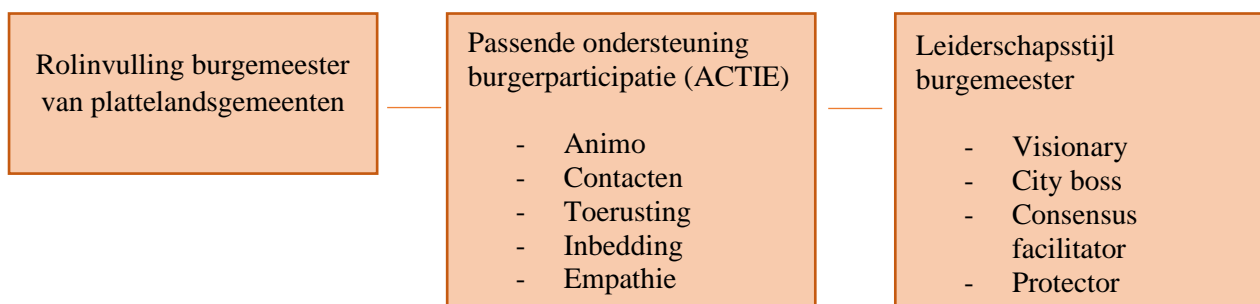


Figuur 1. Typologie leiderschapsstijlen burgemeester

Noot: overgenomen van “*The European Mayor: Political leaders in the changing context of local democracy*”, door Bäck, H., Heinelt, H., & Magnier, A., 2006, p. 182, Wiesbaden, Duitsland: Springer Fachmedien.

2.4. Conceptueel model

In Figuur 2 is het conceptueel model weergegeven. Het model is een visuele weergave van de insteek van het onderzoek. Aan de hand van de rolinvulling van de burgemeester bij passende ondersteuning bij burgerparticipatie, kan iets worden gezegd over wat voor leiderschapsstijl de burgemeester hanteert inzake burgerparticipatie. Om passende ondersteuning bij burgerparticipatie conceptueel uit te werken, wordt gebruik gemaakt van het ACTIE-instrument van Denters et al. (2013) met de volgende dimensies: animo, contacten, toerusting, inbedding en empathie. Om leiderschapsstijl van de burgemeester conceptueel uit te werken, wordt de typologie van Getimis en Hlepas (2006) gebruikt. Burgemeesters kunnen geclassificeerd worden als een visionary, city boss, consensus facilitator of een protector. De leiderschapsstijl van de burgemeester blijkt dus uit de rolinvulling van de burgemeester op de dimensies van het ACTIE-instrument. In de operationalisatie in paragraaf 3.3. worden de leiderschapsstijlen en de dimensies van het ACTIE-instrument uitgewerkt.



Figuur 2. Conceptueel model

3. Methodologie

3.1. Strategie

De onderzoeksvragen zijn beantwoord door middel van een beschrijvend onderzoek. Het doel van het onderzoek was om erachter te komen welke leiderschapsstijl burgemeesters hanteren inzake het bieden van passende ondersteuning bij burgerparticipatie. Om die leiderschapsstijl te bepalen, is gekeken naar de rolinvulling van burgemeesters bij burgerparticipatie. Om deze inzichten te vergaren is er kwalitatief onderzoek uitgevoerd in de vorm van het afnemen van interviews. Aangezien de gegevens op één moment in de tijd zijn verzameld, is er sprake van een cross-sectioneel onderzoek (Babbie, 2016).

3.2. Caseselectie en onderzoekseenheden

Voor dit onderzoek is er gebruikt gemaakt van een meervoudige casestudie. Casestudie is een vorm van onderzoek dat gebruikt wordt om situaties te begrijpen en stelt de onderzoeker in staat om dieper op een onderwerp in te gaan (Yin, 2003; Verhoeven, 2014). Om inzicht te vergaren in de leiderschapsstijl van burgemeesters zijn er meerdere burgemeesters en griffiers geïnterviewd en is er dus sprake van een meervoudige casestudie. Er is voor gekozen om ook griffiers te interviewen, omdat zij ook een rol hebben als het gaat om burgerparticipatie. Ze zijn betrokken bij democratische bevordering en dragen zorg voor het contact tussen de raad en de samenleving. Daarnaast is het interessant hoe zij vanuit hun positie naar de rol van de burgemeester kijken. Naar verwachting kan de rol van de burgemeester bij burgerparticipatie het best in beeld gebracht worden door te focussen op burgemeesters van plattelandsgemeenten, zoals beargumenteerd is in paragraaf 2.2. Om deze reden zijn de burgemeesters en griffiers van plattelandsgemeenten in dit onderzoek de waarnemingseenheden.

Burgemeesters die als waarnemend burgemeester fungeren of die korter dan negen maanden burgemeester van de gemeente zijn, zijn niet meegenomen in het onderzoek. Daarnaast zijn er griffiers geselecteerd die al langer dan anderhalf jaar in dienst zijn. Om ervoor te zorgen dat de geïnterviewde burgemeesters een goede afspiegeling zijn van de populatie ‘burgemeesters van plattelandsgemeenten’, is er met de selectie rekening gehouden met de leeftijd, het geslacht en de zittingsduur van de burgemeester. Bij het selecteren van de griffiers van plattelandsgemeenten is tevens rekening gehouden met deze criteria. Yin (2003) raadt aan om bij onduidelijkheid over de gelijke omstandigheden binnen de cases, vijf à zes cases te selecteren om meer zekerheid te garanderen. In dit onderzoek is het onzeker of de bestuurlijke omstandigheden binnen de gemeenten vergelijkbaar zijn en daarom zijn er zes cases onderzocht en dus zes burgemeesters geïnterviewd. Daarnaast is er met griffiers gesproken. Het doel was om vier griffiers te spreken, uiteindelijk zijn er drie griffiers geïnterviewd, waarvan twee griffiers van een gemeente waarmee er niet met de burgemeester van de desbetreffende gemeente is gesproken, en één van een gemeente waarmee wel met de burgemeester is gesproken. De cases zijn geselecteerd door middel van een selecte steekproef. Dit houdt in dat de selectie niet door middel van toeval plaatsvond en dat niet elke burgemeester of griffier een even grote kans had om geselecteerd te worden (Babbie, 2016). De selectieve steekproefmethode die in dit onderzoek is toegepast is de doelgerichte steekproef, ook wel ‘purposive sampling’ genoemd. De cases zijn geselecteerd op specifieke kenmerken om zo de juiste informatie te verkrijgen (Verhoeven, 2014). Ondanks dat de bestuurlijke omstandigheden in de gemeenten verschillen, omvatten de cases tot op zekere hoogte dezelfde kenmerken, omdat het allemaal plattelandsgemeenten betreffen. In het onderzoek kan niet vermeld worden welke cases geselecteerd zijn omdat anonimiteit gewaarborgd wordt. Dit wordt verder toegelicht in paragraaf 3.6.

Om de verschillende cases te selecteren is er dus gekeken naar de stedelijkheid van de gemeenten. Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (z.d.) worden gemeenten met een omgevingsadressendichtheid van 1000 of minder per vierkante kilometer aangemerkt als plattelandsgemeenten. In de dataset van het Centraal Bureau voor de Statistiek (2020) kan per gemeente de stedelijkheid code en gemeentegrootte code opgehaald worden. Een overzicht van de bijbehorende codes zijn terug te vinden in Bijlage I.

3.3. Operationalisatie

3.3.1. Leiderschapsstijl

Om te achterhalen welke leiderschapsstijl de burgemeester heeft, wordt er gebruik gemaakt van de vier leiderschapsstijlen van Getimis en Hlepas (2006). In Tabel 3 worden de kenmerken die bij elke stijl aansluiten weergegeven. De twee linker kolommen gaan over de variabele machtsuitoefening en de rechter twee kolommen gaan over de variabele leiderschapsoriëntatie.

Tabel 3

Kenmerken van indicatoren aangaande machtsuitoefening en leiderschapsoriëntatie

Machtsuitoefening		Leiderschapsoriëntatie	
Coöperatief	Autoritair	Strategisch	Reproductief
- Anderen betrekken bij agendavorming	- Zelf veel invloed houden op agendavorming	- Proactief	- Reactief
- Coördinatie van politieke actie door middel van consensus en overleg	- Coördinatie van politieke actie door middel van controle en bevel	- Lange termijn denken	- Korte termijn denken
		- Duidelijke (lange termijn) doelen	- Reageert op uitdaging zodra deze zich voordoet en houdt zich minder bezig met formulering van beleid
		- Moedigt innovaties en nieuwe projecten aan	- Focust zich op routine taken
		- Mobiliseert mensen en middelen	- Behouden van status quo
<i>Actief</i>	<i>Passief</i>	<i>Actief</i>	<i>Passief</i>

Op basis van de kenmerken kan geconcludeerd worden dat een burgemeester een actievere rol speelt bij een strategische leiderschapsoriëntatie. De burgemeester speelt daarentegen een passievere rol als hij een reproductieve leiderschapsoriëntatie hanteert. Als het de machtsuitoefening betreft, is het lastiger om te bepalen welke machtsuitoefening actief of passief is. Het feit dat een leider zelf invloed houdt op de agendavorming of juist anderen betreft bij de agendavorming duidt niet aan of hij actief of passief is. In beide handelwijzen kan een leider actief zijn. Toch wordt in dit onderzoek de coöperatieve machtsuitoefening als actiever gezien in de context van het passend ondersteuning bieden bij burgerparticipatie. De belangrijkste reden hiervoor is dat in dit onderzoek burgerparticipatie centraal staat, een onderwerp waar juist het betrekken van anderen bij de agendavorming een cruciaal element is.

Deze constatering heeft invloed op de interpretatie van de typologie van Getimis en Hlepas (2006). We kunnen constateren dat de visionary het meest actief is en de protector het minst actief. De andere twee stijlen zitten hier tussenin, deze stijlen bevatten beiden een actieve en een passieve indicator. Bij de city boss is dit de strategische leiderschapsoriëntatie en de autoritaire machtsuitoefening. Bij de consensus facilitator draait het om de coöperatieve machtsuitoefening en de reproductieve leiderschapsoriëntatie.

3.3.2. ACTIE-instrument

Daarnaast is in de conceptualisatie aangegeven hoe het ACTIE-instrument is opgebouwd en waar het in de verscheidene dimensies om draait. Sommige dimensies tonen hier en daar wat overlap, daarom is ervoor gekozen om de kenmerken die op elkaar lijken onder één dimensie onder te brengen. Kenmerken of indicatoren die niet relevant zijn voor dit onderzoek zijn weggelaten. Hieronder is per dimensie aangegeven op welke indicatoren de focus ligt. Aangezien het van belang is om de context binnen de gemeente inzichtelijk te krijgen, zijn er op voorhand algemene vragen gesteld. Alle indicatoren die hier onder geformuleerd zijn, zijn gemeten door burgemeesters en griffiers de betreffende vraag te stellen.

Informatie over de onderstaande indicatoren zijn uitsluitend door middel van een interview vergaard. Hier zijn geen andere methodes voor gebruikt.

Algemeen

- Stand van zaken van burgerparticipatie binnen de gemeente
- Handelswijze van de burgemeester ten aanzien van burgerparticipatie
- Handelswijze van de griffer (indien van toepassing) ten aanzien van burgerparticipatie

Animo

- Aansluiting van de gemeentelijke aanpak van participatieprocessen bij de wensen van burgers
 - Inclusiviteit
 - Meerkernigheid
- Het activeren of motiveren van burgers om te participeren

Contacten

- Contacten tussen burgers onderling
- Contacten tussen de burgers en de gemeente

Toerusting

- Het faciliteren van mogelijkheden tot ontwikkeling van kennis en vaardigheden van burgers
- Het faciliteren van personele en financiële ondersteuning & het beschikbaar stellen van middelen

Inbedding

- Duidelijke afspraken over de rol van het college van B&W en de gemeenteraad op het gebied van burgerparticipatie
- Duidelijke kaders en regelgeving omtrent burgerparticipatie
 - Verwachtingsmanagement
 - Regionalisering
- Afstemming met andere organisaties in de gemeentelijke aanpak van burgerparticipatie

Empathie

- Organisatiecultuur en de invloed hiervan op burgerparticipatie
- Wederzijds begrip over ieders rollen en verantwoordelijkheden

Het operationalisatieschema waar voor elke deelvraag de variabele, indicator, methode en het meetinstrument is vastgelegd, is te vinden in Bijlage II.

3.4. Dataverzameling

Om de hoofd- en deelvragen te beantwoorden is er door middel van een kwalitatieve methode onderzoek uitgevoerd. Er zijn diepte-interviews afgenomen met de burgemeesters en griffiers van de desbetreffende gemeenten. Het diepte-interview zorgde ervoor dat de onderwerpen inhoudelijk besproken konden worden en het hierdoor inzichtelijk is geworden hoe de burgemeesters hun rol aangaande de dimensies van het ACTIE-instrument invullen. Het nadeel van deze methode is dat het tijdrovend is (Baarda et al., 2013). Om dit nadeel deels te ondervangen, is er gebruik gemaakt van een semigestructureerde interview vorm. Dit houdt in dat de onderwerpen en de vragen die gesteld zijn van tevoren vaststonden, maar dat er ook ruimte was voor de inbreng van de geïnterviewde (Baarda et al., 2013). Door deze methode te hanteren, zijn alle onderwerpen omtrent het ACTIE-instrument behandeld en is er ruimte gecreëerd om meer de diepte in te gaan en de rolinvulling van de burgemeester te onderzoeken. Tevens zijn voor elke desbetreffende gemeente de relevante documenten en actuele ontwikkelingen rondom burgerparticipatie in die gemeente geanalyseerd. Op basis van deze informatie zijn aanvullende vragen gesteld bij elk onderwerp. De interviews zijn mondeling en dus face-to-face afgenomen, met uitzondering van één interview. Eén interview is via een video-verbinding afgenomen. Een mondeling interview vergroot de flexibiliteit en hierdoor is de kans op het verkrijgen van volledige

antwoorden vergroot (Baarda et al., 2013). Daarnaast zijn de interviews opgenomen om de informatie zo nauwkeurig mogelijk te verwerken. Tot slot vindt u in Bijlage III de topiclijst voor het interview en in Bijlage IV het interviewprotocol.

3.5. Data-analyse

Na de dataverzameling, zijn de interviews volledig getranscribeerd en hierbij is gebruik gemaakt van het computerprogramma Amberscript. Na het transcriberen zijn de gegevens geanalyseerd met behulp van het computerprogramma Atlas.ti en dit gebeurde via een vast stappenplan en in drie fasen zoals beschreven door Verhoeven (2014). Om de analyse zo nauwkeurig mogelijk uit te voeren, is er gebruik gemaakt van een codeerschema. In de eerste fase, ook wel de exploratiefase genoemd, is er bestudeerd welke fragmenten inhoudelijke informatie bevatten voor het meten van de variabelen (Verhoeven, 2014). De fragmenten zijn vervolgens gecodeerd. In deze fase is er sprake van open coderen, dit betekent dat er een code wordt gekoppeld aan het desbetreffende fragment, maar dat deze code nog vrij veelomvattend is (Baarda et al., 2013). In de tweede fase, de specificatiefase, zijn deze codes gespecificeerd door middel van axiaal coderen. Verhoeven (2014) beschrijft axiaal coderen als volgt: “Je maakt hoofdgroepen en subgroepen aan door te kijken welke codes bij elkaar horen en op welke wijze ze kunnen worden geordend” (p. 318). Vervolgens is in de derde fase de informatie gereduceerd. Door middel van selectief coderen is de informatie gestructureerd (Verhoeven, 2014) en “je hebt deze codes nodig om het materiaal toegankelijk te maken voor analyse” (Baarda et al., 2013, p. 239). Het codeerschema vindt u in Bijlage V.

3.6. Betrouwbaarheid en validiteit

Betrouwbaarheid van een onderzoek houdt in dat dezelfde resultaten worden vergaard als het onderzoek opnieuw wordt uitgevoerd (Babbie, 2016). Bij kwalitatief onderzoek is het lastiger om de betrouwbaarheid te waarborgen omdat de situatie aan verandering onderhevig is en het onmogelijk is om een interview onder dezelfde omstandigheden te herhalen (Baarda et al., 2013). Om de betrouwbaarheid van het onderzoek te verhogen is er gebruik gemaakt van het ACTIE-instrument (Denters et al., 2013) en de leiderschapstijlen die ontwikkeld zijn door Getimis en Hlepas (2006). In vorig onderzoek is bewezen dat deze instrumenten betrouwbaar zijn. Bovendien zijn semigestructureerde vragen toegepast die van tevoren zijn opgesteld. Voor elke respondent is dezelfde vragenlijst aangehouden, er is dus niet afgeweken van de lijst maar er was wel ruimte om op de punten door te vragen. Om onduidelijkheden weg te nemen is de vragenlijst gecontroleerd door de scriptiebegeleider en een medestudent. Door ervoor te zorgen dat de vragen duidelijk zijn geformuleerd, is de betrouwbaarheid verhoogd. Daarnaast zijn de interviews opgenomen. Door de interviews op te nemen en gebruik te maken van analyseapparatuur is de kans op toevallige menselijke fouten gereduceerd en stelde het de onderzoeker tevens in staat om de interviews terug te luisteren. Dit komt de betrouwbaarheid van het onderzoek ten goede. Na elk onderzoek is er gedocumenteerd hoe het gesprek verliep en of er afwijkende omstandigheden waren.

Validiteit betreft de afwezigheid van systematische afwijkingen in een onderzoek (Verhoeven, 2014) en dit betekent dat de resultaten een correcte weergave moeten vormen van de bestaande situatie (Baarda et al., 2013). In dit onderzoek is voornamelijk de inhoudsvaliditeit van belang. De inhoudsvaliditeit is bevorderd door alle vijf dimensies van het ACTIE-instrument aan bod te laten komen in de interviews. Daarnaast kwamen de indicatoren van de vijf dimensies van het ACTIE-instrument zo concreet mogelijk naar voren in de interviewvragen om de dimensies goed te dekken en de inhoudsvaliditeit te waarborgen. Door middel van doorvragen zijn onduidelijkheden toegelicht. De externe validiteit en dus de generaliseerbaarheid is gewaarborgd door burgemeesters en griffiers van gemeenten met gelijke kenmerken te interviewen. Ondanks dat de gemeenten qua adressendichtheid vergelijkbaar zijn, bestaat altijd het gevaar dat de resultaten niet volledig generaliseerbaar zijn omdat er in elke gemeente een bepaalde bestuurlijke of interne situatie heerst waar de burgemeester zich in begeeft. Daarnaast is er niet één juiste aanpak voor de burgemeester om burgerparticipatie te ondersteunen. Ten slotte is de kans op het geven van sociaal wenselijke antwoorden gereduceerd door anonimiteit te garanderen. Dit komt de validiteit ten goede.

4. Ethische zaken

Aangezien er in dit onderzoek interviews zijn afgenomen en er dus sprake is van menselijke interactie, is het onderzoeksvoorstel eerst voorgelegd aan de ethische commissie van de Universiteit Twente. Toestemming van de ethische commissie is verkregen (aanvraagnummer 210255). De geïnterviewden zijn door middel van een ‘informed consent’ van tevoren op de hoogte gebracht over de gang van zaken en het doel van het onderzoek. Hierbij zijn de geïnterviewden ook geïnformeerd over het opnemen van het interview en de verwerking van de gegevens. Het opnemen van de interviews heeft uiteraard alleen plaatsgevonden indien de geïnterviewden hiermee instemden. Anonimiteit is gewaarborgd.

Tevens was er in dit onderzoek sprake van sociale en fysieke interactie in de vorm van face-to-face interviews. Tijdens de Covid-19 pandemie kon dit risico’s vormen voor zowel de onderzoeker als voor de respondenten. Om deze risico’s te reduceren, zijn de coronamaatregelen die op dat moment golden in acht genomen. In het geval dat de maatregelen de sociale en fysieke interactie beperkten, zijn de gegevens op een alternatieve manier verzameld. Zo is één interview afgenomen via een videoverbinding.

5. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek beschreven. Dit houdt in dat in dit hoofdstuk de rolinvulling van de burgemeester inzake de dimensies van het ACTIE-instrument centraal staat en in het volgende hoofdstuk op basis van deze informatie geconcludeerd wordt welke leiderschapsstijl hierbij past. Uiteindelijk zijn er zes burgemeesters geïnterviewd. Alle burgemeesters die benaderd zijn hebben deelgenomen aan het onderzoek en vormen een afspiegeling van de werkelijkheid. Daarnaast zijn er vier griffiers benaderd om na te gaan of zij de visie van burgemeesters delen. Drie daarvan hebben deelgenomen aan het onderzoek. Omdat deze drie interviews voldoende inzicht gaven is besloten om geen vijfde griffier te benaderen.

In de volgende deelhoofdstukken worden de resultaten van de interviews behandeld. Ten eerste komt informatie over de stand van zaken binnen de gemeenten aan bod. Vervolgens worden de onderwerpen animo, contacten, toerusting, inbedding en empathie en de bijbehorende sub onderwerpen behandeld. In de paragrafen wordt tevens de situatie binnen de gemeenten aangehaald, omdat de context waarin de burgemeester opereert relevant kan zijn voor zijn rolinvulling en zijn leiderschapsstijl.

5.1. Algemeen

De leiderschapsstijl van de burgemeester en de handelingen die hij uitvoert zijn mede afhankelijk van de situatie binnen de gemeente. Om een goed beeld te krijgen van de context waarbinnen de burgemeester opereert, zijn er algemene vragen gesteld om een goed beeld van de situatie te schetsen. Deze resultaten worden behandeld bij ‘stand van zaken’.

5.1.1. Stand van zaken

Ten eerste is gevraagd naar de stand van zaken van burgerparticipatie binnen de gemeente. Uit de interviews blijkt dat elke gemeente zich in een andere fase bevindt. Zoals in het codeerschema in Bijlage V is te lezen, worden er drie fases onderscheiden: de vergevorderde fase, de ontwikkelfase en de beginfase. Eén burgemeester geeft aan dat de gemeente al in een vergevorderd stadium zit als het gaat om inwonersparticipatie, ook omdat het onderwerp al meer dan een decennium op de agenda staat. Burgerparticipatie is hier goed geborgd in de organisatie en de gemeente bevindt zich al nadrukkelijk in de fase van overheidsparticipatie. Een voorbeeld hiervan is ‘Right to Challenge’ waarbij de burgers voornamelijk naar de gemeente toekomen en de gemeente aan zet is om het te organiseren en te faciliteren. Echter geven de meeste burgemeesters aan dat hun gemeente zich in de ontwikkelfase bevindt. Dit houdt in dat er intensief in burgerparticipatie wordt geïnvesteerd in de vorm van capaciteit en middelen waarbij ook aannamebeleid en de organisatiecultuur erg centraal staan. Inherent aan die organisatiecultuur is het de bestuurlijke vernieuwing die een prominente plaats inneemt binnen het beleid. Hierbij wordt er samen met de raad gewerkt aan het ontwikkelen van een visie op inwonerbetrokkenheid, maar ook aan het vinden van een betere aansluiting van bestuur en politiek bij de samenleving. Daarnaast komen in deze gemeenten burgers in toenemende mate met initiatieven naar de gemeente toe, maar blijft het soms nog wel een zoektocht om dit goed te organiseren. Uit de interviews blijkt dat de politiek worstelt met de balans tussen de representatieve en participatieve democratie. Tevens moet de raad wel de urgentie voelen om betere aansluiting bij de samenleving te vinden. Maar ook binnen de ambtelijke organisatie blijft het zoeken omdat die soms nog te traditioneel werkt. Dit laatste punt is een hindernis waar de gemeente tegenaan loopt die zich nog redelijk in de beginfase bevindt. Ook geeft een burgemeester aan dat je op moet passen dat je de eerste generatie burgerparticipatie niet kwijtraakt. Dit is iets wat op de loer ligt als de tweede en derde generatie nadrukkelijk centraal staan binnen de organisatie.

5.1.2. Handelswijze burgemeester

De handelswijze van de burgemeester wordt in de volgende paragrafen thematisch belicht. Toch is het relevant om hier een algemene opmerking over de rol van de burgemeester te plaatsen. De griffiers geven aan dat de burgemeester een bijzondere positie heeft. De burgemeester heeft namelijk veel rollen en dit leidt ertoe dat hij in een intermediaire positie zit. De burgemeester staat horizontaal in contact met de samenleving via zijn rol als burgervader, maar ook verticaal in contact met de samenleving omdat hij

verantwoordelijk is voor de openbare orde en veiligheid. Een burgemeester wijst er tevens op dat de rol zo veel autonomie geeft dat je de rol eigenlijk in kan vullen zoals je zelf wilt. De griffiers benadrukken dit en geven aan dat elke burgemeester een andere invulling geeft aan de rol. Zo beschrijven twee burgemeesters zichzelf als oliemannetje en ambivalent. Daarnaast wordt aangegeven dat we de rol van de burgemeester niet te groot moeten maken, omdat het een miskennis zou zijn van alles wat er binnen de gemeente gebeurt.

5.2. Animo

5.2.1. Aansluiting aanpak

Het aanpassen van het communicatiemiddel bij de doelgroep die de gemeente wil bereiken, blijkt een belangrijke methode om de gemeentelijke aanpak van participatieprocessen te laten aansluiten bij de wensen van burgers. Hierbij is het dus erg belangrijk om op voorhand na te denken wie je wilt benaderen en hoe je die mensen kunt bereiken. Gemeenten zetten steeds meer instrumenten in om mensen te bereiken, zoals sociale media om jongeren te bereiken, lokale kranten voor de oudere doelgroep, en de bibliotheek inzetten om de laaggeletterden te bereiken. Daarnaast wordt het digitaal panel ook in veel gemeenten gebruikt om een breed publiek te bereiken. Andere methodes die gehanteerd worden zijn kernbezoeken, en wijkbezoeken en huis-aan-huis brieven. Tevens zijn in kleine gemeenten de verenigingsstructuur, de plaatselijke belangen en de maatschappelijke organisaties een belangrijke schakel in het bereiken van inwoners. Burgemeesters zien ook dat het mis gaat zodra het verkeerde communicatiemiddel is gekozen.

Naast het kiezen van de juiste methodes is het van belang om als organisatie ook zodanig ingericht te zijn om op een juiste manier te anticiperen op initiatieven die uit de samenleving komen. In de meeste gemeenten wordt hier nadrukkelijk in geïnvesteerd door te trainen op integraal werken en om ruimte te bieden om fouten te maken. Zodra dit goed is ingebed in de organisatie, is de gemeente in staat om op een accurate manier aan te sluiten bij initiatieven. Volgens de burgemeesters komt die dan vanzelf van onderop. Andere manieren om participatie van onderop te laten komen is om urgentie te creëren bij burgers en de gemeente, en om actief aan de samenleving te vragen hoe zij dingen denken te bereiken. Een goede relatie, goede communicatie, duidelijkheid en het vroegtijdig betrekken van burgers is daarbij essentieel. Tevens blijkt uit de interviews dat het ook een kwestie is van de goede wedstrijden kiezen. Dus als gemeente moet je van tevoren goed nadenken welke thema's geschikt zijn voor burgerparticipatie en met welke onderwerpen je de boer op kan gaan. In principe zijn de wethouder en de betrokken medewerkers op het onderwerp verantwoordelijk voor het kiezen van het communicatiemiddel, het uitnodigen van burgers en andere relevante actoren. Op inhoudelijk gebied loopt de burgemeester aan de zijlijn mee, is hij alert en jaagt hij aan.

Meerkernigheid

In plattelandsgemeenten bevinden zich veel kleine kernen waar de sociale cohesie erg groot is. Hierdoor wordt er vaak door inwoners wat op touw gezet, initiëren zij ideeën en roeien ze het met elkaar, komen ze zelf in beweging, en mobiliseren ze elkaar. De hele kern staat ergens voor en zij wachten niet op de gemeente, maar komen naar de gemeente toe. De gemeente en de burgemeester hoeven hier eigenlijk nergens aan te trekken en vervullen in deze projecten vaak maar een kleine rol. Ook bij georganiseerde bijeenkomsten vanuit de gemeente is de opkomst erg hoog in de kleine kernen. In de grote kernen is dat totaal anders. De sociale cohesie is hier minder sterk en is het volgens de geïnterviewden moeilijker om betrokkenheid te creëren en hier nemen de geïnterviewden ook een lage opkomst bij bijeenkomsten waar. In de grotere kernen moet de gemeente er meer energie in steken, zelf het project trekken en soms overgaan naar wijkbezoeken in plaats van kernbezoeken om burgers te bereiken. Bij die kernbezoeken zijn burgemeesters regelmatig aanwezig maar het project behoort tot de verantwoordelijkheid van de betreffende portefeuillehouder. Daarnaast wordt in grotere kernen veel vanuit het digitale opgehaald. Tevens zijn kernen ook anders qua mentaliteit en cultuur, en zijn er kernen met doeners en kernen met denkers. In principe passen gemeenten hun aanpak niet zo zeer op de mentaliteit en cultuur binnen een kern aan. Het enige wat opgemerkt wordt is dat kernen met denkers veel meer vanuit een visie werken en je hen als gemeente wel handvatten moet bieden om die visie uit te voeren.

Inclusiviteit

Zoals in het theoriestuk is aangegeven zijn het vaak dezelfde mensen die participeren, de ‘usual suspects’. Burgemeesters en griffiers herkennen het vraagstuk en geven aan dat ook in hun gemeente het vaak dezelfde mensen zijn die afkomen op bijeenkomsten en participatieprojecten, maar het ook de gemeente is die vaak uit dezelfde vijver vist om mensen aan tafel te krijgen om hun visie te geven. Dit zijn vaak mensen die de weg naar de gemeente weten, toegang hebben tot een raadslid, maar ook mensen weten te mobiliseren. Toch worden er door een aantal burgemeesters ook kanttekeningen gemaakt. Zij geven aan dat we ook blij moeten zijn met deze ‘usual suspects’ omdat zij ook best in staat zijn om breed te kijken en niet alleen hun eigen belang in overweging nemen. Tevens zijn er ook veel mensen die niet in staat zijn om te participeren, hartstikke tevreden zijn, of geen interesse hebben in participatie, zij zijn afgehaakt en willen überhaupt niet meer mee doen. Eén van de geïnterviewden geeft aan dat het wel een zorgpunt is hoe je nog de verbinding maakt met deze groep, omdat ze vaak ook niet komen stemmen. Tevens wordt ook het onderwerp van de ‘Nimby’ aangesneden, ‘not in my backyard’. Burgers willen niet participeren, totdat ontwikkelingen in hun eigen straat of wijk plaatsvinden en zij gevolgen van de plannen ondervinden.

Het is belangrijk om bovenstaande in perspectief te plaatsen. Alle burgemeesters en griffiers die geïnterviewd zijn geven aan dat binnen hun gemeente wel een goede voedingsbodem voor burgerparticipatie aanwezig is. De wil is er bij het grootste gedeelte van de inwoners, ook al wordt die niet in elke gemeente altijd door de gemeenteraad gezien. Om deze reden vragen sommige geïnterviewden zich af of het de moeite waard is om veel energie te steken in de groep die is afgehaakt, als er ook een grote groep is die wel bereid is om te participeren.

Desondanks wordt er in alle gemeenten actie ondernomen om andere groepen bij participatieprocessen te betrekken. Uit de interviews blijkt dat jongeren, mensen met afstand tot de arbeidsmarkt en mensen met een migratieachtergrond de moeilijk te bereiken groepen zijn. Deze groepen moeten echt actief opgezocht en aangesproken worden en in sommige gevallen moet er gebruik gemaakt worden van focusgroepen. Ook bij kwetsbare groepen moet er rekening gehouden worden met taalgebruik en het bieden van een vertrouwde setting. Tevens starten in sommige gemeenten participatieprojecten ook helemaal onderop door mensen op straat aan te spreken en vragen te stellen over een bepaald onderwerp. Dit leidt ertoe dat een brede groep mensen aan het woord komt. Corona heeft op dit onderwerp in sommige gevallen tot een positieve uitkomst geleid. Door corona werden veel gemeenten gedwongen om over te gaan tot de digitale weg, mede in de vorm van digitale bijeenkomsten. In een enkele gemeente bleek dat inwoners die normaal niet wilden participeren, dat nu wel wilden.

Veel burgemeesters trekken de kar als het gaat om het betrekken van deze overige groepen. Door het grote netwerk van de burgemeesters en de rol als burgervader kunnen zij vaak eenvoudig de ingangen vinden en spreken zij ook individueel met mensen binnen deze groepen. Soms leidt dit tot daadwerkelijke participatie van deze mensen binnen de participatieprojecten. Vaak spelen wethouders hier ook een rol omdat zij eveneens beschikken over een groot netwerk.

5.2.2. Rol burgemeester bij motiveren

De burgemeesters spelen op verschillende manieren een actieve rol bij het motiveren van burgers om te participeren. Het overgrote deel van de burgemeesters doet dit of heeft de intentie om dit te doen door middel van sociale media. Een paar geven aan dit niet te doen, omdat ze van mening zijn dat het niet bij hen past. Eén van de burgemeesters sluit zich hierbij aan, maar wijst erop dat de gemeente ook al de juiste instrumenten heeft om burgers te motiveren. Daarom voelt deze burgemeester niet de noodzaak om burgers via sociale media aan te sporen om te participeren. Dit betreft de gemeente waar burgerparticipatie al in een vergevorderd stadium zit. De burgemeesters communiceren via Facebook, Twitter en Instagram. Zij krijgen daar veel en positieve reacties op en kunnen een groter publiek bereiken. De burgemeesters zijn zichtbaarder, zijn de bekendste bestuurders van de gemeente en hebben een ander imago. Tevens geeft een griffier aan dat “als een burgemeester dat doet, dan spreekt dat meer tot de verbeelding dan wanneer van de afdeling communicatie een bericht uitgaat: de gemeente wil graag

dat u meehelpt”. Desondanks geeft één van de geïnterviewden ook aan dat het wel moet passen bij wie je bent omdat het anders niet geloofwaardig is.

Een andere manier waarop burgemeesters inwoners activeren en motiveren is via bezoeken en gesprekken. Een aantal burgemeesters nodigt mensen uit om mee te denken over verschillende thema’s. Anderen nodigen mensen uit met de insteek om verbinding te zoeken, het gesprek aan te gaan over onderwerpen van alledag, maar hierdoor wel mensen proberen te stimuleren en verder te helpen. Daarnaast is de burgemeester in plattelandsgemeenten ook erg benaderbaar waardoor burgers in zo’n kleinschalige setting ook snel met ideeën en uitdagingen bij de burgemeester aan de bel trekken. Zij stimuleren deze inwoners om iets te starten, mede door te zorgen dat het door de organisatie opgepakt wordt en ze in contact te brengen met medewerkers binnen de organisatie. De griffiers nuanceren dit beeld. Ondanks dat elke burgemeester burgerparticipatie belangrijk vindt en er een intrinsieke motivatie aanwezig is, geven de griffiers aan dat sommige burgemeesters die zij hebben meegemaakt wel minder benaderbaar waren en daardoor minder dichtbij de bevolking stonden. De schaal van de gemeente is volgens de griffiers wel degelijk van invloed op de benaderbaarheid, maar het is ook afhankelijk van de persoonlijkheid en stijl van de burgemeester.

Daarnaast geven een aantal burgemeesters aan dat ze regelmatig bij bijeenkomsten blijven hangen voor de ‘derde helft’. Inwoners die tijdens de bijeenkomst niet aan het woord komen of niet durven te spreken, krijgen op deze manier een kans om achteraf hun perspectief of verhaal te delen. Tevens zijn sommige burgemeesters actief op zoek naar bepaalde groepen om erachter te komen waar hij kan helpen om iets zichtbaar te maken, en poogt hij een doelgroep te emanciperen om uiteindelijk de link te leggen naar participeren en deelnemen in de brede zin. Ook initiëren sommige burgemeesters nieuwe ideeën om collega’s te motiveren om de grenzen op te zoeken. Daarnaast geeft één van de burgemeesters aan dat hij voornamelijk het betrekken van inwoners breder wil maken door na te denken over hoe je de samenleving kan inrichten. Een ander geeft aan het vooral belangrijk te vinden dat we erover nadenken en bewust zijn hoe we burgerparticipatie willen vormgeven.

5.3. Contacten

5.3.1. Contacten tussen burgers onderling

In plattelandsgemeenten is zoals eerder benoemd de sociale cohesie in de kernen erg groot. Hoe hechter de gemeenschap, hoe beter het contact tussen burgers is. Inwoners mobiliseren elkaar, maar in een enkele gemeente hangt deze mobilisatie wel af van de kartrekkers die gezag hebben en andere inwoners enthousiasmeren inzake deelname in overheids- en burgerparticipatie. Tevens worden in kleine kernen georganiseerde bijeenkomsten van de gemeenten ook gezien als een sociaal evenement, waardoor dit soort bijeenkomsten een middel zijn om de burgers bij elkaar te brengen. In grotere kernen is dit minder. Hier helpt de verenigingsstructuur mensen bij elkaar te brengen. De schaal is hierin echt bepalend volgens de burgemeesters en griffiers.

De gemeente speelt een kleine bemiddelende rol betreft de contacten tussen burgers. Wel worden er initiatieven genomen om verbinding te versterken. Door in te zetten op leefbaarheid, cultuurhuizen en multifunctionele centra, is het gemeentelijk beleid er vaak op gericht om verbindingen tussen inwoners in de hand te werken. Andere acties die worden ondernomen zijn het organiseren van bijeenkomsten of platforms. Hier wordt weliswaar een spreker uitgenodigd en staat er een bepaald thema centraal, maar dit zijn eveneens momenten waarbij burgers met elkaar in contact komen en ideeën uitwisselen. Wijkbezoeken en kernbezoeken zijn manieren waarop onderlinge verbinding tussen burgers wordt gestimuleerd, ook collegevergaderingen in de kernen kunnen hiervoor fungeren. In de coronatijd zijn ook acties ondernomen om bepaalde groepen bij elkaar te brengen om het gevoel van eenzaamheid te verminderen. Daarnaast grijpen burgemeesters ook in bij burenrudies en nemen ze een bemiddelende rol aan. Dit is niet direct burgerparticipatie, maar kan wel onderlinge verbinding tussen burgers versterken, een belangrijke voorwaarde om initiatieven en participatieprojecten op gang te krijgen. Verder komt uit de interviews naar voren dat de burgemeester geen aparte rol speelt aangaande dit (sub)onderwerp. Dit is vooral te verklaren doordat de sociale cohesie in de gemeenten erg groot is

waardoor burgers elkaar vinden. Zowel de gemeente als de burgemeester spelen hierdoor een beperkte rol. De burgemeester is wel aanwezig bij wijk- en kernbezoeken.

5.3.2. Contacten tussen burgers en gemeente

Communicatie tussen de gemeente en de samenleving is een onderwerp dat veel aandacht krijgt in de desbetreffende gemeenten. Vaste contactambtenaren en aanspreekpunten zijn in veel gemeenten aanwezig, echter blijft het soms wel een uitdaging om contact en verbindingen te onderhouden. Daarbij is het belangrijk om het samenlevingsgericht werken in acht te nemen. Daarnaast blijkt uit de interviews dat het contact tussen de raad en de samenleving in de meeste gemeenten goed is. Raadsleden staan midden in de samenleving, de band tussen raadsleden en inwoners is in kleine gemeenten vrij hecht, raadsleden weten wat er speelt en daarom is de raad in veel gemeenten de juiste actor om kwetsbare groepen te bereiken en de verbinding met de inwoners te onderhouden. Toch levert dit ook nadelen op. Door de kleine afstand liggen soms de kleinste incidentjes op tafel en is contact tussen de samenleving en de raad in sommige gemeenten voornamelijk een aangelegenheid van individuele fracties in plaats van de raad.

Als het de rol van de burgemeesters betreft, wijzen de burgemeesters en griffiers erop dat de burgemeester op verschillende manieren het contact tussen burgers en de gemeente versterkt. Ten eerste vervult de burgemeester de rol van burgervader of burgermoeder. Zeker in een plattelandsgemeente waar kleine kernen veelvuldig voorkomen, zorgt dit ervoor dat de burgemeester als benaderbaar wordt gezien. De ambtsketen en de burgervader/burgermoeder rol leiden ertoe dat de burgemeester zichtbaar is en burgers de indruk hebben dat die bestuurder voor hun klaar staat. De meeste burgemeesters classificeren zichzelf daarnaast als laagdrempelig, zijn bereid om met iedereen het gesprek aan te gaan en ze laten zich in de samenleving zien. De gemeentegrootte kan hier een rol spelen. Zo vraagt een burgemeester zich af of je ook in een grote gemeente nog steeds in staat bent om die verbinding op deze manier te leggen. Het vraagt uiteraard visie van jezelf om daarop in te blijven zetten, maar die ruimte moet je ook gegund worden, in de agenda, maar het moet ook binnen de cultuur van de gemeente passen. Ook geven bijna alle burgemeesters en griffiers aan dat burgers makkelijk naar de burgemeester toekomen. Burgers bellen naar de burgemeesters of spreken hen op straat aan, een enkeling herkent zich hier niet in en is van mening dat het idee nog heerst dat je de burgemeester niet zomaar belt. Tevens geeft het overgrote deel van de geïnterviewden aan dat burgers de gemeente als hindernis zien.

Naast de benaderbaarheid, blijkt uit de interviews dat de meeste burgemeesters ook een schakelpositie innemen betreffende het contact tussen burgers en de gemeente. Ten eerste vervullen de burgemeesters een makelaarsrol. Zodra ze signalen of ideeën opvangen, koppelen ze burgers aan medewerkers in de organisatie in de hoop dat het balletje gaat rollen. Daarnaast is de burgemeester verbonden met alle gremia in de organisatie, hij kent de sentimenten – ook als het gaat om burgerparticipatie – en probeert die sentimenten een plek te geven. Ten tweede neemt de burgemeester ook een schakelpositie in als er ongenoegen heerst rondom burgerparticipatie. De burgemeesters grijpen niet in als het een politieke kwestie betreft. Dus bij ontevredenheid of klachten van burgers over een participatieproject laat hij het aan de wethouder of de ambtelijke organisatie over. Als het gaat over het proces, de omgang met elkaar, en verwarring over rollen bemiddelt de burgemeester wel. Ook gaan ze soms het gesprek aan met inwoners om de situatie te bespreken en welke lessen hieruit getrokken kunnen worden. Dit doet de burgemeester vanuit zijn rol als burgervader/moeder en niet als voorzitter van de raad of voorzitter van het college. Tevens geeft een griffier aan dat hij zich niet aan de indruk kan onttrekken dat burgemeesters in kleinere gemeenten eerder in het proces ingrijpen.

Bovendien proberen de meeste burgemeesters de verbinding tussen burgers en de gemeente te versterken en de betrokkenheid te vergroten door middel van het ophalen van perspectieven. Deze worden opgehaald via werkbezoeken aan bedrijven, maar de burgemeester komt ook op veel plekken waar je normaal als overheid niet snel komt. Eén van die plekken zijn huisbezoeken en voornamelijk de huisbezoeken die in het teken staan van een 60-jarig of 50-jarig huwelijk. De schaal speelt hierbij een rol volgens een griffier. In kleine gemeenten gaan burgemeesters bij deze mensen op visite en burgemeesters wijzen erop dat deze bezoeken erg interessant zijn omdat ze gelijk twee of drie generaties aantreffen. Door een waardevol gesprek te voeren, komen ze erachter wat er leeft en speelt in de

samenleving. Andere manieren waarop burgemeesters die sentimenten achterhalen zijn door burgers uit te nodigen voor een kopje koffie, te blijven hangen bij bijeenkomsten, en aanwezig te zijn bij kernbezoeken. Hierbij wordt gepoogd om een zo breed mogelijk publiek te spreken. Zeker in de coronaperiode hebben veel burgemeesters de verenigingen, plaatselijke belangen en werkgroepen opgebeld om te polsen hoe het hen vergaat en of ze ergens tegen aanlopen. Meerdere burgemeesters hebben dit contact opgezocht met als doel die verbinding met de samenleving te zoeken, erachter te komen waar accenten gelegd moeten worden, en te laten zien dat zij het belangrijk achten. In de meeste gevallen wordt informatie uit deze gesprekken en huisbezoeken doorgezet naar de ambtelijke organisatie of verantwoordelijke wethouders. Echter maakt een burgemeester ook wel een kanttekening: “als het gelegen komt zet ik de informatie door, maar ik ben geen spreekbuis”.

5.4. Toerusting

5.4.1. Kennis

Ten eerste is aan burgemeesters en griffiers gevraagd in hoeverre de gemeente ervoor zorgt dat burgers kennis en vaardigheden met elkaar kunnen uitwisselen en welke rol de burgemeester daarin speelt. De burgemeesters wijzen erop dat over het algemeen de schaal van de gemeente en de kernen ervoor zorgen dat burgers elkaar en de gemeente makkelijk vinden zodra zij informatie behoeven. Ook geven zij aan dat burgers die vaak participeren en kartrekkers zijn in dorpen, goed in staat zijn om zelf lijnen uit te zetten naar andere kennisbronnen. Desondanks faciliteren gemeenten ook bijeenkomsten waarbij kennisuitwisseling en het opdoen van vaardigheden centraal staan. Tijdens de bijeenkomsten worden burgers, initiatiefnemers of organisatoren uitgenodigd en bij elkaar gebracht met als doel onderlinge verbinding te creëren. Door een platform te bieden komen ze erachter hoe anderen georganiseerd zijn, hoe ze het hebben aangepakt en hoe ze aan subsidies komen. Zo geeft een griffier aan: “Als je als gemeente mensen bij elkaar kunt brengen, praten ze vanzelf met elkaar”. Burgemeesters geven aan dat ze op dit punt een actieve rol spelen. Burgemeesters stimuleren hier onderling gesprek en nemen een schakelpositie in waarbij ze burgers of organisaties bij elkaar brengen en naar elkaar doorverwijzen. Het grote netwerk van de burgemeester helpt hierbij. In het verlengde van deze bijeenkomsten geeft een burgemeester aan dat er een soort participatie industrie rondom burgerparticipatie is ontstaan waarbij steeds meer organisaties zich erop toeleggen om burgers, verenigingen en verbanden te ondersteunen bij initiatieven. Burgemeesters of gemeentebambtenaren kunnen burgers ook doorverwijzen naar deze organisaties.

Tevens worden er in meerdere gemeenten cursussen politiek actief georganiseerd waarbij burgers meer kennis opdoen van het openbaar bestuur maar ook ervaringen kunnen uitwisselen. Een enkele burgemeester geeft aan hier een aanjagersrol in te vervullen. Dit gebeurt voornamelijk in de gemeente waar burgerparticipatie nog niet ver ontwikkeld is. Ondanks deze pogingen, spreekt de helft van de burgemeesters zijn zorgen uit over de kennis van burgers aangaande het openbaar bestuur en geven zij aan dat hier meer op ingezet kan worden door middel van burgerschapsonderwijs en maatschappijleer. Zij proberen dit ook aan te jagen en te stimuleren.

Naast het creëren van platforms hebben gemeenten ook (beperkt) expertise in huis waardoor ze burgers kunnen ondersteunen bij burgerinitiatieven en participatie, en daarnaast wordt er ook regelmatig expertise ingevlogen. Externe expertise inhuren wordt soms als lastig ervaren omdat het duurder is, maar de meeste geïnterviewden geven aan dat het ook gunstig kan zijn omdat een externe partij voldoende afstand kan houden. Uit de interviews blijkt dat in bijna alle gemeenten dit voorhanden is, een enkele burgemeester geeft aan dat dit nog erg in ontwikkeling is binnen hun organisatie. Ook worden er voorlichtingsbijeenkomsten gegeven en geeft een griffier aan dat collegeleden – dus ook de burgemeester – hun netwerk aanwenden om na te gaan of één van hun contacten de kar wil trekken bij een project en op het gebied van kennis een aanjaagfunctie wil innemen. Ook dorpsraden beschikken over een netwerk die een schat aan informatie hebben waar burgers kennis kunnen opdoen over projecten, subsidieprogramma's, en ingangen bij de gemeente.

5.4.2. Middelen

Naast het bieden van mogelijkheden tot het verwerven van kennis en vaardigheden is er ook gevraagd naar het faciliteren van middelen. In bijna alle gemeenten wordt gemeentelijk geld of proces geld beschikbaar gesteld om initiatieven verder te helpen. Dit betekent niet dat er overal een standaard budget beschikbaar is. In een enkele gemeente heeft de gemeenteraad moeite om geld beschikbaar te stellen, in andere gemeenten is het juist de gemeenteraad die de beschikbaarstelling van geld voor burgerparticipatie initieert.

Naast het financiële aspect, wordt in bijna alle gemeenten ook personele ondersteuning aangeboden. In sommige gemeenten is daar de laatste jaren erg in geïnvesteerd in de vorm van contactpersonen en projectleiders, en het wordt zoals hierboven genoemd ingevlogen, soms via de provincie. In een enkele gemeente is ambtelijke ondersteuning bij participatieprojecten en burgerinitiatieven niet goed geregeld. Dit heeft te maken met de organisatiecultuur, dus het integraal werken, maar ook met de capaciteit. De uitdaging van een kleinere organisatie zit in de ambtelijke capaciteit. Gemeenten worden geholpen door de sociale structuur binnen de gemeente, maar veel burgemeesters en griffiers geven aan dat ze ook kampen met een beperkte bezetting. Soms hebben ze te maken met eenmansposities, waardoor er scherpe keuzes gemaakt moeten worden. Soms beginnen projecten overzichtelijk, maar wordt het steeds groter en ingewikkelder en groeit het boven je hoofd, maar het is geen optie om halverwege uit het project te stappen. Dit wordt bevestigd door een andere burgemeester die aangeeft dat de gemeente niet de menskracht heeft om projecten en contacten te onderhouden. Na het project komt er weer een nieuw initiatief en verschuift de focus daarheen. Een griffier geeft ook aan dat het een conjunctuurbeweging is. Als de gemeente aan de slag gaat met een nieuwe visie en daar de burgers bij wil betrekken is het opeens heel druk en moeten alle zeilen bij gezet worden. Als het project eenmaal voorbij is, neemt de drukte weer af. De geïnterviewden wijzen erop dat ze het nog niet uiteen zien spatten, maar dat het zeker een uitdaging is. Een van de geïnterviewden geeft wel aan dat het ook een kwestie is van “put your money where your mouth is”. Dus als je burger- en overheidsparticipatie wilt stimuleren, moet je er ook in investeren en je organisatie daarop inrichten, maar de beperkte grootte van de ambtelijke organisatie en de financiële uitdagingen die daarmee gepaard gaan helpen niet mee.

Ten slotte huren gemeenten ook zaaltjes af, organiseren ze avonden zodat men initiatieven en participatieprojecten naar een volgende fase kunnen brengen, en proberen ze creatief te zijn om initiatieven mogelijk te maken.

Uit de interviews blijkt dat burgemeesters op de achtergrond opereren als het gaat om dit onderwerp. De gemeenteraad stelt de financiële kaders vast. Daarnaast kunnen burgemeesters de toename in personele ondersteuning en ambtelijke capaciteit wel stimuleren, maar hier moet wel geld voor beschikbaar zijn. Hierbij geeft een burgemeester aan dat hij zich bezighoudt met personele ondersteuning, maar dit is wel in het kader van vernieuwing of de inrichting van de organisatie. Daarnaast liggen de organisatorische taken bij de andere medewerkers binnen de organisatie en ligt de verantwoordelijkheid hiervoor bij de portefeuillehouder.

5.5. Inbedding

5.5.1 Duidelijke rolverdeling

Uit de interviews blijkt dat er in de helft van de gemeenten duidelijkheid is over de rolverdeling van de gemeenteraad, het college, de samenleving en de ambtelijke organisatie bij burgerparticipatie. In enkele gemeenten zijn die rollen beschreven, in andere gemeenten zijn er geen formele afspraken over de rolverdeling maar weet ieder zijn positie, en in andere gevallen heerst er onduidelijkheid over de rolverdeling. Toch is het voornamelijk de raad die moeite heeft met haar rol aangaande burgerparticipatie. Raden kampen met de zoektocht hoe ze invulling moeten geven aan hun rol in participatieve processen en burgerinitiatieven. Doordat de raad zich focust op de institutionele inbedding van burgerparticipatie, worden initiatieven en betrokkenheid van inwoners niet altijd gezien. Daarnaast is het voor de gemeenteraad niet altijd duidelijk welke rol ze hebben, wanneer ze die rol pakken in het proces en welk gedrag je dan moet vertonen. Echter is dit ook niet altijd goed gedefinieerd binnen de organisatie. In gemeenten waar dit wel goed gedefinieerd is, zien de burgemeesters dat de meeste

partijen in de gemeenteraad deze rol weten en deze ook accepteren. Burgemeesters lopen nadrukkelijk mee aan de zijlijn en helpen de raad om zich beter te positioneren. Vaak trekt hij hierbij samen op met de griffier. Burgemeesters vragen de raad ook wat ze nodig hebben om goede invulling te geven aan hun rol en een enkeling maakt ze ook alert wanneer het juiste moment om voorstellen tot aanpassing van participatieprocessen te doen, is aangebroken.

Daarnaast gaan burgemeesters het gesprek aan met de gemeenteraad over de situatie of ontwikkelingen binnen het participatieproces en evalueren ze vorige participatieprojecten. Daarbij spiegelt hij de raad, en maakt hij hen duidelijk wat hun rolinvulling voor invloed heeft op het proces. Hij brengt dus een reflectie aan in wat de keuzes van de raad betekenen voor de mensen die participeren. Samen met de griffier zwengelt hij discussies aan over de rol van de gemeenteraad. De griffier ziet de burgemeester ook echt als sparringpartner als het gaat over dit onderwerp, mede omdat de ambtelijke organisatie van de gemeenteraad in kleine gemeenten vaak niet groot is waardoor de griffier vaak een eenzelgänger is. De burgemeester en griffier kunnen elkaar ook een spiegel voorhouden.

Ook zoekt de raad hoe ze betekenisvol kunnen zijn en hoe ze beter het gesprek met de samenleving kunnen voeren. Burgemeesters en griffiers geven aan dat dit lastig is, mede omdat de gemeenteraad en de samenleving niet een eenduidig iets is. Raadsleden, fracties en inwoners staan overal anders is. Voorafgaand een besluit zijn er een x aantal raadsleden met een eigen opvatting, maar zodra er een besluit valt is er een raad. In een enkele gemeente worden trainingen georganiseerd zodat de gemeenteraad leert hoe zij het gesprek met de samenleving kan vormgeven, en hoe zij de burgers dichtbij kunnen halen. Daarnaast spelen de burgemeester en griffier echt een begeleidende rol als het gaat om de externe communicatie van de gemeenteraad. Echter, na een aantal jaar komen er weer nieuwe raadsleden in de gemeenteraad, waarvan een groot gedeelte deze vaardigheden ook moet aanleren. Het blijft dus een uitdagend en constant proces.

Daarnaast nemen burgemeesters ook een spanning tussen de representatieve en participatieve democratie waar. Ze wijzen erop dat raadsleden er soms moeite mee hebben om te accepteren dat de besluitvorming heeft plaatsgevonden op een ander niveau en dat zij alleen de kaders aan mogen geven. Sommige partijen hebben moeite om zich te verhouden tot besluiten die van onderop komen. Het besluit neemt dan toch een andere richting aan dan dat de raad zich had voorgesteld, waardoor ze zich gepasseerd voelen. Een burgemeester geeft wel aan dat dit gevoel per raadslid verschilt. Waar het ene raadslid het gevoel heeft van 'uiteindelijk kiezen wij', heeft het andere raadslid er vrede mee als het met de samenleving tot stand komt en de inbreng van de raad erin zit, en het andere raadslid wenst dat alles van onderop komt.

In die laatste twee gevallen betekent dit dat het debat in de raad erg praktische vormen in plaats van systemische vormen aanneemt. Raadsleden leggen daarbij graag hun oor te luister bij inwoners en vinden zaken goed als inwoners het ermee eens zijn en vice versa. Ook gaan de discussies voornamelijk over kleine zaken binnen de samenleving in plaats van over de grote uitdagingen en belangentegenstellingen. De schaal van de gemeente kan hier van invloed zijn, aangezien een aantal burgemeesters en griffiers aangeven dat de afstand tussen de politiek en de inwoners te klein is. Zoals uit paragraaf 5.3.2 blijkt, hebben burgers eenvoudig toegang tot raadsleden en liggen de kleinste zaken al snel bij de raad op tafel. Hierdoor ontstaat er volgens de geïnterviewden verwarring over de rollen en verantwoordelijkheden. Burgemeesters zijn hier alert op en spiegelen de raad bij dit onderwerp. Zij benadrukken richting de raad dat zij zich niet te veel in het participatieproces moeten mengen, dat inwoners er vaak zelf uitkomen en dat zij er juist zijn om de knoop door te hakken bij belangentegenstellingen. Tevens benadrukken ze dat deze belangentegenstellingen niet altijd weggemasseed hoeven te worden, maar dat de raad dit juist zichtbaar mag maken. Daarnaast houdt de burgemeester ook het presidium een spiegel voor over het praktische debat dat er gevoerd wordt.

Tevens worden zaken gepolitiseerd. Het hangt van het onderwerp af in hoeverre participatie gezien wordt als een kans of oplossing voor een probleem en in hoeverre het gezien wordt als een obstakel. Zodra het goed uitkomt dat de gemeente het oppakt, heeft de raad er vrede mee, maar in andere gevallen is het ineens een probleem dat inwoners niet zijn bevroegd. De perceptie is dat gemeenteraden daar niet

consequent in zijn. Daarnaast is er ook een verschil tussen de gemeenteraad en individuele fracties. Zodra inwoners ontevreden zijn of de zaken rondom burgerparticipatie stroef lopen, zien burgemeesters en griffiers dat fracties deze zaken oppakken. In dat geval wordt het proces gepolitiseerd en wordt er al snel sympathie voor de burger gekweekt binnen de fracties. Daarbij gunt de raad het college en de ambtelijke organisatie niet altijd de ruimte om fouten te maken.

Het gevolg van deze politisering is dat het invloed heeft op de belangenafweging, zo blijkt uit de interviews. Als raadslid moet je altijd het algemeen belang voor ogen houden en zodra het wordt gepolitiseerd lukt dat onvoldoende. Zo geeft één van de geïnterviewden ook aan dat raden graag betekenisvol willen zijn voor inwoners en daarom een soort belangenbehartiger worden. Sommige burgemeesters spreken de gemeenteraad hier nadrukkelijk op aan. Zij maken aan de raad zichtbaar dat zij gaan over belangenafweging en dat de raad zich goed moet beseffen wat de consequenties van die afweging zijn voor inwoners.

De burgemeester is erg alert op deze politisering, maar ziet hier wel een uitdaging omdat je moet oppassen dat je niet onderdeel wordt van de politieke discussie. Daarom investeren zij voornamelijk in de relatie, spreken zij raadsleden aan op het proces, en zorgen ze als kwaliteitsfunctionaris ervoor dat de route zuiver blijft. Volgens een griffier is de burgemeester daar de uitgelezen persoon voor omdat die onafhankelijk is en toch meer gezag heeft binnen de organisatie dan de griffier.

Daarnaast zijn burgemeesters ook alert dat het college rekening houdt met de rol van de raad. Burgemeesters geven aan dat zij de rollen en de houding van de raad en het college in het presidium en het college bespreken en aanjagen. Zij initiëren ideeën zodat de gemeenteraad en het college beter hun rol kunnen pakken en er mee leren om te gaan. Een enkeling helpt ook individuele raadsleden daarbij. Op momenten dat de raad niet op de juiste manier zijn rol vervult binnen participatieprocessen, bespreken burgemeesters dit met griffiers en fractievoorzitters. Ten slotte geeft een griffier aan dat het belangrijk is dat de verschillende gremia elkaar vinden op basis van rollen en domeinen, maar dat dit niet altijd soepel verloopt. Zowel de gemeenteraad als het college als de ambtelijke organisatie zien zichzelf als eerste aanspreekpunt voor burgers. Daarnaast kunnen deze rollen ook onduidelijk zijn, omdat ze in de loop van het participatietraject wisselen.

5.5.2 Duidelijke kaders en regelgeving

Uit de interviews blijkt dat de situatie rondom het borgen van burgerparticipatie verschilt per gemeente. Sommige gemeenten zijn druk bezig met het ontwikkelen van overkoepelend beleid of visies betreft burgerparticipatie, maar is de regelgeving op dit moment nog niet ver ontwikkeld of alleen vastgelegd in een inspraakverordening. In andere gevallen is het wel vastgelegd en zijn er participatiedocumenten, handboeken en leidraden. Echter blijkt het in een aantal gemeenten in de praktijk een zoektocht te zijn hoe hier mee om te gaan. Ook worden er in gemeenten gewerkt met startnotities en kadernota's waarin betrokkenheid van burgers bij participatieprojecten wordt geborgd.

Waar duidelijke kaders ontbreken, wordt er vaak per project bekeken hoe burgers erbij te betrekken. Dit is voornamelijk een taak die ligt bij de portefeuillehouder. De burgemeester houdt zich op de achtergrond en mengt zich niet actief in het project of het onderwerp als hij niet de portefeuillehouder is. Echter wordt in één van de gesprekken ook duidelijk hoe lastig het voor de raad is als burgerparticipatie niet in beleid- en visiedocumenten is opgenomen. De raad heeft dan namelijk weinig handvatten om de kader stellende rol te vervullen.

In enkele gemeenten vraagt het college de raad ook om kaders – terwijl dit formeel niet hoeft – om toewijding van de gemeenteraad te creëren en ervoor te zorgen dat de gemeenteraad in een vroeg stadium de kans krijgt om zaken die voor hen belangrijk zijn aan te stippen. Zo probeert het college eventuele onenigheid en teleurstelling over de gang van zaken te voorkomen. Desalniettemin blijkt uit de interviews dat juiste kaderstelling ook politiek afhankelijk kan zijn en dat de raad ook politieke argumenten kan hebben om zaken te bemoeilijken, ondanks dat het binnen de gestelde kaders valt. Daarom is het vaststellen van kaders aan de voorkant niet per se een recept voor succes, omdat de gemeenteraad aan de achterkant ook moet accepteren wat eruit komt. Burgemeesters zijn hier erg alert

op. Burgemeesters wijzen erop dat ze als voorzitter van de raad er scherp op zijn dat de gemeenteraad een besluit neemt en ze dit ook doen conform wat ze zelf hebben afgesproken. In de gemeente waar burgerparticipatie in een vergevorderd stadium zit, geeft de burgemeester aan dat de gemeenteraad de uitkomst vaak aan de achterkant wel accepteert en dat de raad een zelf corrigerend vermogen heeft. Dit zorgt ervoor dat de burgemeester dit niet heel actief hoeft aan te jagen, de burgemeester is hier wel altijd alert op, maar de gemeenteraad pakt die taak zelf ook goed op. Daarnaast maken de burgemeesters de gemeenteraad duidelijk dat als er iets in de voorstellen staat over burgerparticipatie waar ze het mee oneens zijn, dat dit het moment is om dat te uiten en om veranderingen aan te brengen. Een enkele burgemeester geeft aan hier extra alert op te zijn, omdat hij de waarneming heeft dat de raad de kaderstelling vanuit het college als kennisgeving aanneemt. Ook bieden de burgemeester en de griffier de gemeenteraad hulp aan om hen verder te helpen bij het betekenisvol invulling geven aan burgerparticipatie. Daarnaast ondersteunen zij raadsleden om het gesprek over burgerparticipatie met het college en de samenleving te voeren. Vooral dat gesprek met het college is belangrijk om goede invulling te geven aan de kader stellende rol. Daarnaast worden er in enkele gemeenten ook externe bureaus ingehuurd om met het college en de gemeenteraad het onderwerp kaderstelling te bespreken.

Het vastleggen van afspraken rondom burgerparticipatie en de bijbehorende processen wordt over het algemeen als voordelig gezien, mede omdat het een manier is om controle te houden. Echter geeft men wel aan dat het niet een format of blauwdruk moet worden. Ze wijzen erop dat het een iteratief proces is en de gemeente ook spontaan met mensen moet kunnen overleggen en dat er ook flexibel meebewogen moet worden. Als je dit allemaal vast timmert heb je er meer last dan gemak van. Daarnaast is het soms ook nuttig om te experimenteren met nieuwe formats, dus een nieuwe manier om invulling te geven aan het participatieproces. Dit wordt beperkt zodra alles is vast getimmerd.

Verwachtingsmanagement

Uit de interviews blijkt dat verwachtingsmanagement een cruciale voorwaarde is voor goede participatieprocessen. Alle geïnterviewden geven aan dat het bepalend is om aan de voorkant duidelijk te maken naar burgers toe welke rol zij innemen in het proces, welke beïnvloedingsruimte ze hebben, wat er van hun verwacht wordt en wat er met hun inbreng wordt gedaan. Doe je dit niet, dan demotiveert dit burgers enorm en leidt dit tot frustratie. De raad vervult hier tevens een belangrijke rol door bij de verkiezingen realistische beloften te doen. Ook het college moet de raad nadrukkelijk meenemen in de perspectieven en prognoses en wat de plannen zijn voor het participatieproces. Eén van de respondenten geeft aan dat het college instemming vraagt aan de raad zodra zij een verplichting aangaat. Op deze manier wordt voorkomen dat de raad op een later tijdstip geconfronteerd wordt met een resultaatverplichting die het college is aangegaan. Toch geeft een enkele geïnterviewde aan dat het zeer de vraag is of de raad vroegtijdig wordt betrokken. Echter wordt in één van de gesprekken ook duidelijk hoe lastig het is als afspraken en verwachtingen binnen de processen niet vastgelegd worden. Dan is het namelijk afhankelijk van de individuele ambtenaar of wethouder om dat aan te jagen en te bewaken, en dat is kwetsbaar.

Burgemeesters houden wel een spiegel voor als de verwachtingen verkeerd geschetst zijn. Hij spreekt wethouders erop aan, maar legt in sommige gevallen ook aan inwoners uit wat hun rol in het proces is. Daarnaast voeren sommige burgemeesters ook nadrukkelijk gesprekken met de organisatie en het management om de verwachtingen met betrekking tot samenlevingsgericht werken uit te spreken en helder te krijgen.

Regionalisering

Betreffende regionalisering, geven de geïnterviewden aan dat dit een complex vraagstuk is voor raadsleden en wethouders. Wethouders worstelen met het loyaliteitsvraagstuk, de druk op de raad is groot en het speelveld is erg complex omdat veel onderwerpen bovengemeentelijk zijn. De vraag die rijst is wat het een individueel raadslid oplevert om zich daarover te buigen, omdat inwoners verwachten dat het raadslid zich hard maakt voor de lokale aangelegenheden zoals de bomen in de straat of de verlichting langs het fietspad. Daarnaast is het lastig om als raad daarin positie te bepalen en burgers erbij te betrekken. Tevens kan je als raad wel een positie innemen, maar als de andere raden in de regio het oneens zijn, bereik je er niets mee. Daarom geeft één van de geïnterviewden aan dat het “vooral

lastig is als je vindt dat het overal in de regio op dezelfde manier moet. Als je elkaar de ruimte geeft is het makkelijker dan als je het vast timmert”. Toch leidt deze constructie ertoe dat gemeenten constant op zoek moeten naar bondgenoten, ook om als constructieve speler te fungeren. Zo geeft één van de burgemeesters aan dat het veel belangrijker is dat je de goede spelers kent, je toegang hebt tot je netwerk, en dat je op het juiste moment op de juiste plek bent.

Deze ontwikkelingen zorgen ervoor dat de democratische legitimiteit en het draagvlak vanuit de bevolking voor regionale processen in gevaar komt. De geïnterviewden geven aan dat het een enorme uitdaging is om burgers bij bovengemeentelijke trajecten te betrekken. Eén van de weinige podia waarop burgers invloed kunnen uitoefenen op regionalisering is via de gemeente(raad). Echter, hebben gemeenteraden op hun beurt beperkte directe invloed op het regionale besluitvormingsproces. Wethouders proberen in de gemeenten wel aan de voorkant bij de raad te informeren over welke prioriteiten ze stellen, maar de wethouders zitten ook in een spagaat omdat zij in de regio compromissen moeten sluiten. Tevens wordt aangegeven dat er in de regio's op bestuursniveau geen aanspreekpunt is voor burgers. Dit vergroot de afstand tussen burgers en het bestuur verder.

Veel kritiek is er ook op de RES, waarbij één van de griffiers aangeeft dat burgerparticipatie in dat traject een ondergeschoven kindje is. Daarnaast wordt het beeld gedeeld dat er enorm veel druk op de RES staat waarbij alles in een hoog tempo doorgevoerd moet worden. Dit beperkt volgens de geïnterviewden de kansen voor het integreren van burgerparticipatie in deze processen.

Burgemeesters proberen de raad wel actief te betrekken bij regionalisering door hen een spiegel voor te houden, ze te vertellen dat ze er op tijd bij moeten zijn en reële verwachtingen moeten hebben. Daarnaast geven een aantal burgemeesters aan dat ze regionalisering en de bijbehorende ontwikkelingen een centrale plek geven in collegevergaderingen, maar het is wel de portefeuillehouder die verantwoordelijk is voor de dialoog in de regio. Zo geeft de burgemeester van de gemeente waar burgerparticipatie vergesmeerd is aan dat de vergaderingen gezamenlijk worden voorbereid met het college en de ambtenaren zodat iedereen op de hoogte is van wat er speelt. Hierdoor kan de burgemeester eenvoudiger terugkoppelen en aan ontwikkelingen refereren zodra er iets aan de hand is.

5.5.3 Afstemming externe organisaties

Afstemming met externe organisaties vindt in bijna alle gemeenten plaats. De externe organisaties zijn belangrijke actoren inzake burgerparticipatie. Organisaties worden betrokken bij de beleidsontwikkeling, maar in een enkele gemeente bundelen de gemeente en de externe organisatie zodanig de krachten dat ze burgerparticipatie integreren in een gezamenlijk project. Als het afstemming met woningcorporaties en maatschappelijke instellingen betreft, zien de geïnterviewden de belangen niet botsen. Dit komt volgens hen mede doordat die instellingen ook de belangen van de burgers vertegenwoordigen. Toch zien de burgemeesters en griffiers wel dat externe organisaties burgerparticipatie in beperkte mate in hun eigen werkwijze en processen hebben ingebed, en dat gemeenten verder gaan bij het betrekken van inwoners dan dat externe organisaties dat doen. Gemeenten staan in die zin ook dichterbij de burgers. Dit botst wel tussen gemeenten en organisaties, maar men heeft niet de indruk dat dit ook met de inwoners botst. Ook moeten sommige organisaties die vroeger een prominente rol innamen tijdens de beleidsontwikkeling, deze rol nu delen met inwoners en andere groepen. Sommige organisaties hebben hier moeite mee. Bovendien merkt een burgemeester op dat in gemeenten met veel kleine kernen, een externe organisatie zoals een woningcorporatie een kleine actor is. Als het draait om afstemming met hogere overheden ziet een griffier wel een patroon dat overheden zich graag achter elkaar verschuilen.

In de hierboven beschreven situaties kan de burgemeester soms het verschil maken en heeft hij een specifieke rol. Dat hangt sterk samen met zijn netwerk. Zodra organisaties minder open staan voor burgerparticipatie kan de burgemeester een makelaarsrol vervullen en bemiddelen. Over het algemeen is het de taak van de portefeuillehouder om afstemming met externe organisaties te onderhouden en te bevorderen. Dit is niet een taak die specifiek aan de rol van de burgemeester toegeschreven wordt.

5.6 Empathie

5.6.1 Organisatiecultuur

Uit de interviews blijkt dat organisatiecultuur essentieel is om goed te kunnen anticiperen op ontwikkelingen in de samenleving en om participatieprojecten tot een goed einde te brengen. Samenlevingsgericht werken blijkt hierbij het toverwoord. De meeste burgemeesters en griffiers wijzen erop dat in de afgelopen jaren de kanteling in de organisatiecultuur is ingezet, en het samenlevingsgericht werken in het 'DNA' van de gemeente, haar werknemers en de inwoners zit. Het is van belang om dit te onderhouden en in een enkele gemeente waar ze nog traditioneel ingericht zijn, zijn ze bezig om die verandering in gang te zetten. Om die kanteling van de organisatiecultuur te bereiken is er in meerdere gemeenten geïnvesteerd in de communicatieafdelingen, integraal werken, maar wordt er ook in het aannamebeleid rekening gehouden met het samenlevingsgericht werken. Van wethouders en de ambtelijke organisatie wordt gevraagd om van buiten naar binnen te werken en te denken in plaats van andersom. Als deze cultuur aanwezig is, is het eenvoudiger om ideeën en wensen van inwoners te faciliteren en is de bereidheid om participatieprojecten uit te voeren groter. Echter vereist dit ook een diep besef van rollen en taken, besef van welke houding je aanneemt naar inwoners toe, en daarnaast moet de communicatie hierop aansluiten. Daarom moet je als gemeente de bereidheid tot burgerparticipatie uitstralen en bewustzijn creëren binnen de organisatie dat het hobbellige trajecten kunnen zijn. Zo geeft een griffier aan dat je wel een plan kan maken rondom burgerparticipatie, maar dat je ook de bereidheid moet hebben om het plan uit te voeren. Zodra die er niet is, blijven de resultaten uit.

Toch zien de geïnterviewden dat dit niet altijd makkelijk is, voor de één is het eenvoudiger om die omslag te maken dan voor de ander. Dit heeft mede met de werkwijze en de houding van werknemers te maken. Voor sommige medewerkers vergt dit een andere manier van werken dan dat ze jarenlang gewend zijn. Daarnaast geven de geïnterviewden aan dat het mensbeeld dat iemand heeft van belang is, de opvattingen en hoe je in het leven staat belangrijke elementen zijn en daarnaast moet het tussen de oren zitten. Tevens moet de werkwijze ook bij een werknemer passen en moeten zij het aandurven. Zo zien burgemeesters dat het echt goed gaat bij medewerkers die voelen hoe je die processen zo dicht mogelijk bij de burger moet inrichten. Daar waar het wat stroever gaat, is het essentieel om werknemers tijd en ruimte te bieden om zich aan te passen, fouten te maken en nieuwsgierig te laten zijn. Zo worden deze werknemers in meerdere gemeenten geholpen door bijvoorbeeld adviseurs die hen bijstaan in het proces. Daarnaast hangt het ook af van de opvatting van het college. Zij moeten ruimte geven voor burgerparticipatie en dit betekent ook dat er ruimte moet zijn om te experimenteren.

De geïnterviewden geven aan dat de burgemeester zeker een rol speelt met betrekking tot de organisatiecultuur. Burgemeesters nemen een aanjagende, stimulerende, spiegelende en initiërende rol aan. Hij promoot het belang van burgerparticipatie en is tevens erg actief in het stimuleren van bestuurlijke vernieuwing en zwingelt hier discussies over aan in de gemeente. Eén burgemeester geeft aan dat hij burgerparticipatie niet actief hoeft te promoten omdat het volledig ingebed is in de organisatie. De geïnterviewden wijzen erop dat de burgemeester de persoon is die met gezag veel ontwikkelingen in gang kan brengen. Zo stimuleren en enthousiasmeren ze collegeleden en de ambtelijke organisatie om inwoners zoveel mogelijk te betrekken, burgerparticipatie op te nemen in het beleid, de leefwereld van de inwoners als uitgangspunt te nemen, en spreken ze de wethouders en ambtenaren erop aan als ze dat niet doen. Echter is het ook de eigen verantwoordelijkheid van de wethouder om hier rekening mee te houden en als burgemeester kan je het wel stimuleren maar niet afdwingen. Om dat te stimuleren, proberen burgemeesters de dialoog over burgerparticipatie in stand te houden en initiëren ze werkvormen om de nabijheid van gemeenteraad en college bij inwoners te versterken. Ook probeert een enkeling de ambtelijke organisatie uit te dagen om een stapje bij te zetten en ook het college uit te dagen. Een enkeling geeft aan dat hij stappen probeert te zetten in de hoop dat anderen geïnspireerd raken om ook samenlevingsgericht te werken en trekt hij het initiatief naar zich toe om het samenlevingsgericht werken structureel te maken. Burgerparticipatie zit in deze gemeente nog in de beginfase, waardoor de burgemeester zich geroepen voelt dit erg actief te stimuleren. Daarbij wijst hij erop dat het belangrijk is om rugdekking te hebben van de wethouder, en dat initiatieven wel

herkenbaar en acceptabel moeten blijven voor de verschillende gremia. Burgemeesters geven aan dat zij altijd alert zijn dat ze de troepen niet verliezen en medestand proberen te vinden in de organisatie.

Tevens spiegelen burgemeesters de wethouders en raadsleden door ze te confronteren wat hun gedrag – bijvoorbeeld bij gebrek aan terugkoppeling - voor gevolgen heeft voor de participatieprocessen en de verhouding tussen inwoners en de gemeente. Daarin probeert hij te makelen en te schakelen, ook omdat mensen met ideeën maar niet samen lijken te komen.

Daarnaast geven meerdere burgemeesters aan dat ze spiegelen en aanjagen. Daarbij benadrukken alle geïnterviewden dat het samenlevingsgericht werken, veranderingen in de organisatie en de focus op burgerparticipatie wel iets is van de hele gemeente en niet van hen alleen. Het naar buiten drukken van de ambtelijke organisatie doet de burgemeester in veel gevallen samen met de gemeentesecretaris, zo benadrukt een griffier dat de rol van de gemeentesecretaris hierin niet onderschat moet worden. Als het gaat over de rollen en het besef inzake burgerparticipatie is naast de burgemeester ook de gemeentesecretaris hier alert op. Daarbij geeft één van de burgemeesters aan dat het begint bij de politiek die burgerparticipatie prioriteert, de ambtelijke organisatie moet het vervolgens oppakken en dan zijn de burgemeester en gemeentesecretaris er om daar stappen in te zetten en te investeren in de organisatie. Zo geeft een griffier aan dat de burgemeester zijn ideeën om de inbedding van burgerparticipatie te versterken binnen de organisatie, door laat sijpelen richting het management en de rest van de organisatie. Dit doet hij ook via gesprekken met de gemeentesecretaris en de directie. Bij het naar buiten drukken van wethouders handelt de burgemeester voornamelijk alleen. Eén burgemeester geeft aan burgerparticipatie en het samenlevingsgericht werken niet te promoten of te benadrukken binnen de organisatie. Dit is volgens de burgemeester al zo ingebed in de organisatie, en burgerparticipatie bevindt zich al in zo'n vergevorderd stadium dat de burgemeester dit niet nadrukkelijk hoeft te stimuleren.

Toch merkt een griffier op dat waarnemende burgemeesters burgerparticipatie in mindere mate promoten binnen de organisatie. Zij stellen prioriteiten en zodra er intern problemen heersen, zal de focus liggen op het oplossen van de problemen en verschuift de focus op burgerparticipatie naar de achtergrond. Daarnaast kunnen waarnemende burgemeesters ook minder hun stempel drukken binnen de organisatie, omdat ze vooral op de winkel passen en minder gezag hebben dan een reguliere burgemeester. Het gebrek aan gezag proef je volgens de griffiers in de organisatie.

5.6.2 Wederzijds begrip

Wederzijds begrip tussen inwoners en de raad, ambtelijke organisatie en de gemeente in het algemeen is een belangrijke voedingsbodem voor constructieve participatieprocessen. Wederzijds begrip toont veel gelijkenissen met het onderwerp organisatiecultuur dat hierboven is besproken, omdat de houding van wethouders, de raad, de ambtelijke organisatie en de inwoners een belangrijke rol speelt. Daarom wijzen de geïnterviewden erop dat het wederom te maken heeft met het mensbeeld dat iemand heeft. Sommige inwoners hebben moeite om contact met de gemeente te leggen of met het begrijpen van het beleid en de regels, een medewerker moet zich hierin kunnen verplaatsen en hier begrip voor hebben. Binnen de gemeente moeten medewerkers erg ondersteunend zijn en inwoners helpen de gemeente beter te begrijpen. Daarnaast moeten de verschillende actoren vergevingsgezind zijn en elkaar de ruimte geven om fouten te maken.

Burgemeesters en griffiers zien dat wederzijds begrip groeit, maar dat het niet bij iedereen even goed aanwezig is. Zo geeft een griffier aan dat het steeds beter gaat in vergelijking met vroeger. Vroeger vond men de mening van inwoners “gewoon lastig”, want dat duurde langer in het proces en zij hadden andere voorkeuren dan de gemeente. Tegenwoordig staan gemeentemedewerkers daar volgens de griffier ook anders in en is men zich ervan bewust dat het voordelig is als inwoners vroegtijdig betrokken worden. Toch herkent niet elke geïnterviewde zich hierin en dit beeld wordt genuanceerd. Ze beargumenteren dat niet alle medewerkers begrijpen dat de leefwereld van de burger het startpunt is, en zo hebben burgers soms ook bijzondere verwachtingen van de gemeente. Als er op de verschillende actoren ingezoomd wordt, zien burgemeesters en griffiers daar wel verschillen. Zo wijzen ze erop dat de raad over het algemeen veel begrip toont voor de inwoners, mede doordat ze zelf midden in de samenleving staan en de afstand tussen raadslid en inwoner vaak klein is in plattelandsgemeenten. Die kleine afstand

zorgt er volgens de griffier ook voor dat de empathie vanuit wethouders en burgemeester naar inwoners toe aanwezig is. Burgers komen namelijk makkelijk aan tafel. De geïnterviewden zien dat empathie voor inwoners bij ambtenaren iets meer uitdagingen kent. Sommige ambtenaren hanteren een procedurele werkwijze die minder aansluit bij het samenlevingsgericht werken. Daarnaast wonen ze niet altijd in de desbetreffende gemeente waardoor ze niet direct geconfronteerd worden met de gevolgen van het beleid of erop aangesproken worden. Toch zien de respondenten dat de empathie bij ambtenaren ook langzaam groeit. Zoals ook uit de vorige paragraaf blijkt, proberen burgemeesters de wethouders en ambtenaren aan te sporen om burgerparticipatie een centrale plek te geven in het beleid en spreken ze hen hierop aan als dit niet gebeurt. Tevens pogen ze de nabijheid van raad, college en ambtelijke organisatie richting inwoners te stimuleren. Een enkele burgemeester zegt dit niet actief te benadrukken aangezien het wederzijds begrip binnen de gemeente voldoende aanwezig is. Dit komt volgens de burgemeester mede doordat burgerparticipatie al goed is ingebed in de organisatie en de medewerkers dus al een geruime periode de tijd hebben gekregen om te wennen aan de nieuwe werkwijze.

Naast empathie vanuit de gemeente, zien burgemeesters en griffiers wel wat uitdagingen inzake het begrip vanuit inwoners naar de gemeente toe. Ten eerste kampt de overheid met een imago probleem. Door de verschillende politieke affaires op nationaal niveau is het beeld van de overheid verslechterd volgens de geïnterviewden. Dit heeft gevolgen voor het beeld dat inwoners hebben over de werkzaamheden van de gemeente. Ook heeft het invloed op het vertrouwen in de overheid en zien burgers de gemeente als hindernis. Veel burgemeesters pogen die hindernis weg te nemen door benaderbaar te zijn, nabijheid te bieden aan burgers, en door belangstelling te tonen naar inwoners toe. Een burgemeester geeft aan dit te doen zodat inwoners weten dat ze bij de gemeente terecht kunnen zodra ze ondersteuning behoeven. Ten tweede zijn er inwoners die niet enthousiast zijn om te participeren omdat ze van mening zijn dat de overheid de verantwoordelijkheid heeft om bepaalde taken uit te voeren. Ten derde lopen gemeenten in participatieprocessen ook aan tegen het feit dat inwoners niet snappen hoe de gemeente in elkaar steekt. Een meerderheid van de inwoners weet niet het verschil tussen de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie. Zij zien het als 'de gemeente' en zij begrijpen niet volledig hoe de wereld en de processen binnen de gemeente werken. Die 'black box' is moeilijk te doorgronden volgens burgemeesters en griffiers. Daar moet je als gemeente zijnde voldoende van bewust zijn en je gedrag op aanpassen. Manieren die genoemd worden om meer begrip te kweken zijn meer informatie over processen te delen met inwoners, men te informeren over de werking van het lokaal bestuur, en cursussen politiek actief te organiseren. Burgemeesters blijken veel van deze werkvormen te initiëren. In veel gemeenten vinden deze cursussen al plaats. Echter geven enkele geïnterviewden ook aan dat ondanks bovenstaande uitdagingen, inwoners wel weten waar ze mee bezig zijn zodra ze participeren en dat inwoners ook snappen dat de raad niet alles kan faciliteren en overall mee akkoord kan gaan. Toch wijst een griffier er wel op dat het begrip vanuit inwoners snel afneemt zodra het eigen belang in geding is en emoties een rol spelen.

6. Conclusie

In het vorige hoofdstuk zijn de resultaten gepresenteerd. In dit hoofdstuk worden naar aanleiding van de resultaten, de deelvragen en de hoofdvraag beantwoord. Om erachter te komen welke leiderschapsstijlen de burgemeesters hebben en of ze een actieve of passieve leiderschapsstijl hanteren, worden de resultaten en dus de rolinvulling van de burgemeesters in dit hoofdstuk vergeleken met de kenmerken van de leiderschapsstijlen die ontwikkeld zijn door Getimis en Hlepas (2006). Op deze manier kan geconcludeerd worden welke leiderschapsstijl de burgemeesters hanteren inzake de verschillende dimensies van het ACTIE-instrument.

Uit de algemene vragen die in het begin van de interviews zijn gesteld, bleek dat de meeste gemeenten in de ontwikkelfase zitten op het gebied van burgerparticipatie. Eén gemeente is al vergevorderd, en één gemeente bevindt zich in de beginfase inzake burgerparticipatie. Daarnaast is opgemerkt dat de rol van de burgemeester niet te groot moet worden gemaakt omdat het een miskennis zou zijn van alles wat er binnen de gemeente gebeurt.

6.1. Beantwoording deelvraag 1

Deelvraag 1: Welke leiderschapsstijl hanteren de burgemeesters bij het stimuleren van animo onder burgers voor burgerparticipatie?

Op basis van de resultaten kan geconcludeerd worden dat gemeenten veel energie steken in het betrekken en bereiken van inwoners. Door het communicatiemiddel aan te passen en veel instrumenten in te zetten, proberen gemeenten hun aanpak van participatieprocessen aan te laten sluiten bij de wensen van de inwoners en een breed publiek te bereiken. De sociale structuur binnen de gemeenten helpt hen hierbij. Door de sociale cohesie in de kleine kernen komen initiatieven daar vanzelf op gang en mobiliseren inwoners elkaar waardoor de gemeente hier animo nauwelijks hoeft te stimuleren. In grotere kernen moeten gemeenten hier meer energie in steken. Hier activeren zij mensen om te participeren en bereiken ze de mensen beter via de digitale weg. De verantwoordelijkheid voor het laten aansluiten van de aanpak van processen bij de wensen van de burgers ligt voornamelijk bij de portefeuillehouder en de betrokken medewerkers, de burgemeester speelt hier niet specifiek een rol in. Op inhoudelijk gebied loopt de burgemeester aan de zijlijn mee en houdt hij zich op de achtergrond. Aangaande meerkernigheid (een onderdeel dat invloed kan hebben op de aanpak om processen aan te laten sluiten bij de wensen van burgers) is de burgemeester regelmatig aanwezig bij kernbezoeken, maar speelt hij geen vooraanstaande rol bij het betrekken van inwoners van specifieke kernen. Op basis hiervan kan geconcludeerd worden dat hij zich op deze twee gebieden minder bezighoudt met de formulering van beleid en zich vooral focust op de routine taken en daarom een reproductieve leiderschapsoriëntatie hanteert bij meerkernigheid en de aansluiting van de aanpak van processen bij de wensen van burgers. Als hij zich mengt in deze onderwerpen, doet hij dit wel in samenwerking met de wethouders en medewerkers waardoor hij een coöperatieve machtsuitoefening hanteert. De combinatie van een coöperatieve machtsuitoefening en een reproductieve leiderschapsoriëntatie leidt ertoe dat de burgemeester op deze twee gebieden de leiderschapsstijl van een consensus facilitator hanteert.

Toch lukt het niet altijd om het brede publiek te bereiken en zijn het vaak de ‘usual suspects’ die participeren. In de gemeenten wordt actie ondernomen om de inclusiviteit te vergroten en andere groepen bij participatieprocessen te betrekken door ze actief op te zoeken en aan te spreken. Burgemeesters spelen een grote rol als het gaat om het betrekken van deze groepen. Hierdoor laten de burgemeesters zien dat ze proactief zijn, mensen mobiliseren en lange termijn doelen hebben. Dit sluit aan bij een strategische leiderschapsoriëntatie. Door de rol van burgervader/moeder en hun grote netwerk kunnen zij eenvoudiger ingangen vinden dan ambtenaren. Ook wethouders nemen deze rol op zich. Doordat ze dit in samenwerking met de wethouders doen en deze acties niet coördineren door middel van controle en bevel hanteert de burgemeester op dit gebied een coöperatieve machtsuitoefening. De combinatie van een coöperatieve machtsuitoefening en een strategische leiderschapsoriëntatie leidt ertoe dat burgemeesters op het gebied van inclusiviteit geïnclassificeerd kunnen worden als een visionary.

Daarnaast motiveren de meeste burgemeesters burgers via sociale media om te participeren. Een andere manier waarop ze dit doen is via bezoeken en gesprekken, waarbij sommige burgemeesters inwoners uitnodigen om op gesprek te komen. De kleinschaligheid van plattelandsgemeenten en de benaderbaarheid van de burgemeesters zorgen er volgens hen voor dat burgers zich snel bij de burgemeester melden. Het feit dat burgemeesters inwoners uitnodigen, inwoners bezoeken en inwoners betrekken bij participatieprocessen, wijst erop dat burgemeesters proactief zijn, mensen mobiliseren, duidelijke doelen hebben en lange termijn visies hebben. Daarom kan geconcludeerd worden dat zij een strategische leiderschapsoriëntatie hanteren. Daarnaast nemen de burgemeesters een coöperatieve houding aan, omdat ze in samenwerking met ambtenaren en wethouders animo proberen te stimuleren, hij doet dit binnen de gemeente op basis van consensus en overleg. Het is een aanvulling op de acties die ambtenaren en wethouders ondernemen. De combinatie van de strategische leiderschapsoriëntatie en de coöperatieve machtsuitoefening leiden ertoe dat de burgemeesters als visionary getypeerd kunnen worden.

Kortom, de burgemeester speelt bij de aansluiting van de aanpak van participatieprocessen en het bijbehorende onderdeel meerkernigheid een rol als consensus facilitator. Bij het vergroten van de inclusiviteit en bij het motiveren en activeren van burgers hanteert de burgemeester de leiderschapsstijl van een visionary.

6.2. Beantwoording deelvraag 2

Deelvraag 2: Welke leiderschapsstijl hanteren de burgemeesters bij het stimuleren van contacten voor burgers met betrekking tot burgerparticipatie?

Als het de contacten tussen burgers onderling betreft, bemiddelen burgemeesters bij conflicten tussen burgers door het gesprek met ze aan te gaan. Dit is geen burgerparticipatie maar goed contact is wel een voorwaarde voor onderlinge verbinding. Ondanks de bemiddelingsfunctie van de burgemeester, speelt de burgemeester geen nadrukkelijke rol wat betreft het contact tussen burgers onderling. Eén van de grootste aanleidingen hiervoor is dat de sociale cohesie in plattelandsgemeenten en de desbetreffende kernen sterk is. Daarom kan geconcludeerd worden dat de burgemeester een reproductieve leiderschapsoriëntatie hanteert bij contacten tussen burgers onderling, omdat hij reactief is, zich focust op routine taken en de status quo behoudt. Als hij bemiddelt of aanwezig is bij bijeenkomsten, zoekt hij de verbinding op basis van gesprekken en dus via overleg en consensus. Hieruit kan afgeleid worden dat hij een coöperatieve machtsuitoefening hanteert. Door deze combinatie kan de burgemeester als consensus facilitator getypeerd worden als het de contacten tussen burgers onderling betreft.

Wat betreft het contact tussen burgers en de gemeente, spelen de burgemeesters wel degelijk een rol in het proces. Zij zijn benaderbaar en nemen een schakelpositie in als er ongenoegen over het proces rondom burgerparticipatie heerst. Zij bemiddelen in het proces door het gesprek aan te gaan met inwoners en medewerkers, maar verwikkelen zich niet in politieke aangelegenheden. Dit wijst erop dat de burgemeesters niet veel invloed uitoefenen op de agendavorming en door het gesprek aan te gaan proberen zij processen te coördineren door middel van consensus en overleg in plaats van via bevel en controle. Op het gebied van machtsuitoefening hanteren de burgemeesters dus een coöperatieve stijl.

Daarnaast pogen de burgemeesters verbinding en betrokkenheid te versterken door middel van het ophalen van perspectieven en gesprekken met inwoners aan te knopen. Hierbij vervullen ze een makelaarsrol waarbij zij burgers koppelen aan medewerkers in de organisatie. Hieraan is af te leiden dat zij proactief zijn, duidelijke doelen en een lange termijn visie hebben. Door het makelaarswerk mobiliseren zij tevens mensen. Dit zijn de kenmerken die bij een strategische leiderschapsoriëntatie passen. Door de combinatie van een strategische leiderschapsoriëntatie en coöperatieve machtsuitoefening, kunnen de burgemeesters op het gebied van contacten tussen gemeente en burgers als visionary getypeerd worden. Dit is de meest actieve leiderschapsstijl in de typologie van Getimis en Hlepas (2006).

Kortom, de burgemeester is een consensus facilitator als het gaat om de contacten tussen burgers onderling, en een visionary als het draait om de contacten tussen de burgers en de gemeente.

6.3. Beantwoording deelvraag 3

Deelvraag 3: Welke leiderschapsstijl hanteren de burgemeesters bij het faciliteren van de toerusting voor burgers met betrekking tot burgerparticipatie?

Aangaande toerusting, kan geconcludeerd worden dat gemeenten nadrukkelijk de ontwikkeling van kennis en vaardigheden proberen te faciliteren. Gemeenten stellen expertise vanuit de gemeente beschikbaar, waar dit handig of noodzakelijk is wordt dit ingevlogen. Een aantal gemeenten organiseert tevens bijeenkomsten waarbij burgers met elkaar in contact komen en vaardigheden en kennis over projecten kunnen uitwisselen. Dit gaat dan voornamelijk over de aanpak van initiatieven en de mogelijkheden aangaande subsidiestromen. Burgemeesters stimuleren onderling gesprek tussen burgers – wat gezien kan worden als een proactieve stijl - en hierbij vervult hij een makelaarsrol. Hij verwijst ze door naar andere burgers of organisaties die de kennis in pacht hebben. Zijn grote netwerk helpt hem hierbij. Op het gebied van leiderschapsoriëntatie houdt dit in dat hij mensen mobiliseert en innovaties en nieuwe projecten aanmoedigt. Echter zorgt de sociale cohesie binnen de plattelandsgemeenten er ook voor dat burgers elkaar vinden. Een bijeenkomst is daar niet altijd voor nodig. Daarnaast geven bijna alle burgemeesters aan dat ze de ontwikkeling van kennis en vaardigheden belangrijk achten. Dit wijst erop dat burgemeesters lange termijn doelen hebben en zich buigen over hoe deze ontwikkeling op de lange termijn vormgegeven kan worden. Naar aanleiding van bovenstaande bevindingen kan geconcludeerd worden dat burgemeesters op het gebied van ‘kennis’ een strategische leiderschapsoriëntatie hanteren. Als het gaat om de machtsuitoefening kan afgeleid worden dat burgemeesters door hun makelaarswerk en het stimuleren van onderling gesprek, vooral coördineren door middel van consensus en overleg. Ook houden ze afstand van de agendavorming en mengen ze zich voornamelijk in het proces. Dit zijn kenmerken die passen bij de coöperatieve machtsuitoefening van Getimis en Hlepas (2006). De combinatie van de strategische leiderschapsoriëntatie en de coöperatieve machtsuitoefening leidt ertoe dat burgemeesters op het gebied van kennis als een ‘visionary’ getypeerd kunnen worden.

Op het gebied van middelen stellen alle gemeenten geld beschikbaar voor participatieprocessen en initiatieven. Dit is een kwestie waar de gemeenteraad zich over buigt en hier heeft de burgemeester niet veel invloed op. Daarnaast wordt er in bijna alle gemeenten geïnvesteerd in personele ondersteuning voor burgerparticipatieprojecten en worden er zaaltjes gehuurd. Gemeenten lopen hier wel aan tegen capaciteitsproblemen door de beperkte grootte van de ambtelijke organisatie. Uit de resultaten bleek dat burgemeesters geen rol spelen bij het beschikbaar stellen van middelen. Een enkeling buigt zich wel over personele ondersteuning, maar dan voornamelijk als dit onderdeel is van vernieuwing of als het draait om het anders inrichten van de organisatie. Doordat de burgemeester zich voornamelijk focust op de routine taken, het behouden van de status quo en reactief handelt, kan geconcludeerd worden dat de burgemeesters een reproductieve leiderschapsoriëntatie hanteren op het gebied van ‘middelen’. Als het draait om machtsuitoefening kan geconcludeerd worden dat de burgemeesters een coöperatieve machtsuitoefening hanteren, omdat zij niet door middel van controle en bevel iets opleggen. Ten aanzien van de financiële middelen heeft de gemeenteraad het budgetrecht en personele ondersteuning is tevens een verantwoordelijkheid van de gemeentesecretaris. Als de burgemeester zich met deze twee onderwerpen inlaat, doet hij dit op basis van consensus en overleg. De combinatie van de reproductieve leiderschapsoriëntatie en de coöperatieve machtsuitoefening leidt ertoe dat de burgemeester op het gebied van middelen als een consensus facilitator getypeerd kan worden.

Kortom, de burgemeester is een visionary als het draait om de kennis bij toerusting, en een consensus facilitator als het gaat om de middelen.

6.4. Beantwoording deelvraag 4

Deelvraag 4: Welke leiderschapsstijl hanteren de burgemeesters bij de inbedding van burgerparticipatie in het gemeentelijk beleid?

Als het gaat om de duidelijke rolverdeling inzake burgerparticipatie binnen de gemeente, blijkt uit de resultaten dat dit in de helft van de betreffende gemeenten niet vastgelegd of duidelijk is. Vooral de gemeenteraad heeft moeite met haar rol. Zij heeft moeite met het positioneren, het debat neemt vaak praktische vormen aan, en daarnaast worden in veel gemeenten onderwerpen gepolitiseerd. De burgemeesters helpen samen met de griffier de gemeenteraad om zich beter te positioneren, zwengelen discussies aan, gaan het gesprek met ze aan om processen te evalueren en spiegelen de raad hoe ze hun rol anders kunnen invullen. Ook zijn ze alert op de debatvorm en politisering en daarbij maken de burgemeesters zaken zichtbaar, benadrukken ze naar raadsleden toe wat voor invloed hun gedrag heeft en treden ze op als kwaliteitsfunctionaris. Daarbij investeren ze ook in de relatie. Dit wijst erop dat de burgemeesters proactief zijn, duidelijke (lange termijn) doelen hebben, raadsleden mobiliseren om alert te zijn op de positionering en hun houding, en wethouders mobiliseren om burgerparticipatie in acht te nemen. Deze kenmerken duiden erop dat ze een strategische leiderschapsoriëntatie hanteren als het draait om de duidelijke rolverdeling. Daarnaast kan geconcludeerd worden dat ze een coöperatieve machtsuitoefening hanteren, aangezien ze het gesprek aangaan met de raad en het college en ze ervoor zorgen dat de raad en inwoners betrokken worden bij de agendavorming. Deze combinatie leidt ertoe dat burgemeesters ten aanzien van de duidelijke rolverdeling als visionary getypeerd kunnen worden.

Ten aanzien van duidelijke kaders en regelgeving kan geconcludeerd worden dat burgerparticipatie niet overal geborgd is in het beleid. Burgemeesters typeren zichzelf als een aanjager als het gaat om inbedden van burgerparticipatie, zij zijn alert dat de raad op tijd betrokken wordt en dat de raad besluiten neemt conform dat wat ze zelf hebben afgesproken. Daarnaast ondersteunen de burgemeesters en griffiers de gemeenteraad bij het betekenisvol invulling geven aan de kaderstelling bij burgerparticipatie en helpen ze de raadsleden hoe zij het gesprek over burgerparticipatie met het college en de samenleving kunnen voeren.

Tevens bleek uit de resultaten dat verwachtingsmanagement een cruciaal element is ten aanzien van het stellen van duidelijke kaders. Burgemeesters houden wethouders, raadsleden en ambtenaren een spiegel voor als dit mis gaat, spreken hen erop aan en leggen soms ook inwoners uit wat hun rol is.

Daarnaast blijkt regionalisering een lastig onderwerp te zijn binnen de gemeenten. Het is een uitdaging voor raadsleden en burgers om invloed uit te kunnen oefenen, en dit heeft gevolgen voor de democratische legitimiteit. Ook worstelen wethouders met het loyaliteitsvraagstuk. Burgemeesters proberen daarom de raad te betrekken bij regionalisering door hen een spiegel voor te houden, hen erop te wijzen dat ze op tijd hun invloed uitoefenen, en reële verwachtingen moeten schetsen. Daarnaast gaven enkele burgemeesters aan dat ze regionalisering een centrale plek geven in collegevergaderingen. Toch is het inpassen van burgerparticipatie in regionale projecten de verantwoordelijkheid van de betreffende portefeuillehouder. Daarom houden de burgemeesters zich op dit gebied minder bezig met de formulering van beleid rondom burgerparticipatie binnen de gemeente (behalve als zij portefeuillehouder zijn).

Ten aanzien van duidelijke kaders en regelgeving en de bijbehorende onderdelen verwachtingsmanagement en regionalisering, kan geconcludeerd worden dat de burgemeester een reproductieve leiderschapsoriëntatie hanteert. Hij houdt zich op de achtergrond en is reactief, reageert op de uitdaging zodra die zich voordoet, focust zich op routine taken en behoudt de status quo. Wat betreft het inbedden van burgerparticipatie, zien burgemeesters zichzelf wel als een aanjager, maar bij kaderstelling moeten toch de raad en het college de veranderingen doorbrengen en initiëren. Daarnaast houdt hij zich minder bezig met de formulering van beleid. Het makelen wijst erop dat de burgemeester wel coördineert op basis van consensus en overleg en niet op basis van controle en bevel. Dit duidt op een coöperatieve machtsuitoefening. Door de combinatie van een coöperatieve machtsuitoefening en een reproductieve leiderschapsoriëntatie kan hij op het gebied van duidelijke kaders en regelgeving geclassificeerd worden als consensus facilitator.

Ten slotte blijkt uit het vorige hoofdstuk dat de afstemming met externe organisaties bijna in alle gemeenten plaatsvindt. Er wordt opgemerkt dat de perceptie van burgerparticipatie in gemeenten vaak wel breder en veelomvattender is dan binnen externe organisaties. Het coördineren van de afstemming is in principe een taak van de wethouder en dit betekent dat de burgemeesters zich hier niet actief in mengen. Als een externe organisatie moeite heeft met het inpassen van burgerparticipatie in beleid kan de burgemeester soms een makelaarsrol vervullen, maar ook de wethouders kunnen deze taak op zich nemen. Dit duidt erop dat de burgemeester op dit gebied een reproductieve leiderschapsoriëntatie en een coöperatieve machtsuitoefening hanteert.

Kortom, op het gebied van duidelijke rolverdeling heeft de burgemeester een leiderschapsstijl die past bij de visionary. Ten aanzien van de duidelijke kaders en regelgeving (en de gerelateerde elementen verwachtingsmanagement en regionalisering) en de afstemming met externe organisaties fungeert hij meer als een consensus facilitator.

6.5. Beantwoording deelvraag 5

Deelvraag 5: Welke leiderschapsstijl hanteren de burgemeesters bij het stimuleren van empathie ten aanzien van burgerparticipatie binnen de gemeente?

In bijna alle gemeenten is de organisatie van de gemeente ingericht op samenlevingsgericht werken, in veel gemeenten is dit een proces dat in de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden. In een enkele gemeente staat dit nog in de kinderschoenen. Samenlevingsgericht werken is een teken dat empathie voor burgerparticipatie aanwezig is in een organisatie, omdat het een werkwijze is waarbij beleid gepoogd wordt zoveel mogelijk aan te laten sluiten bij burgers. Niet voor iedereen is het makkelijk om deze werkwijze aan te nemen. Burgemeesters spelen een stimulerende rol, ze enthousiasmeren ambtenaren, wethouders en raadsleden om de leefwereld van inwoners als uitgangspunt te nemen, en spreekt men hier ook op aan als dit niet gebeurt. Daarnaast proberen de meeste burgemeesters in samenwerking met de gemeentesecretaris medewerkers naar buiten te drukken. Dit wijst erop dat de burgemeesters proactief zijn en mensen proberen te mobiliseren. Daarnaast initiëren ze werkvormen om nabijheid te stimuleren en promoten ze het belang van burgerparticipatie in de organisatie. Deze twee handelingen wijzen erop dat de burgemeester nieuwe projecten en innovaties aanmoedigt en dat hij een visie heeft voor op de lange termijn. Deze kenmerken passen bij de strategische leiderschapsoriëntatie.

Tevens bleek uit de resultaten dat burgemeesters de dialoog in stand houden en wethouders en raadsleden spiegelen over wat hun gedrag betekent voor burgerparticipatie. Door die dialoog op te zoeken en in gesprek te gaan met anderen kan geconcludeerd worden dat hij een coöperatieve machtsuitoefening hanteert: hij probeert anderen te betrekken bij de agendavorming en hij voert coördinatie uit door middel van consensus en overleg. Door de combinatie van de coöperatieve machtsuitoefening en de strategische leiderschapsoriëntatie, kan de burgemeester wat betreft 'organisatiecultuur' geassocieerd worden als een visionary.

Ten aanzien van wederzijds begrip blijkt uit de resultaten dat er in toenemende mate sprake is van wederzijds begrip tussen inwoners en medewerkers van de gemeente. Burgemeesters proberen dat wederzijds begrip bij ambtenaren en wethouders te stimuleren door hen aan te sporen om burgerparticipatie een centrale plek te geven in het beleid. Daarnaast worstelen gemeenten met een imago probleem, veel burgemeesters pogen die hindernis weg te nemen door benaderbaar te zijn en nabijheid te bieden aan de burger door belangstelling te tonen naar inwoners toe. Deze twee zaken wijzen erop dat de burgemeesters proactief zijn in plaats van reactief. Naast het bieden van nabijheid, stimuleren de burgemeesters ook de nabijheid van de raad, het college en de ambtelijke organisatie richting inwoners. Dit duidt erop dat zij de mensen mobiliseren. Tevens blijkt dat burgemeesters nieuwe projecten en innovaties aanmoedigen en lange termijn doelen hebben, omdat veel van hen nieuwe werkvormen (gericht op het versterken van wederzijds begrip) initiëren of stimuleren. Bovenstaande kenmerken sluiten aan bij de strategische leiderschapsoriëntatie van Getimis en Hlepas (2006). Daarnaast kan geconcludeerd worden dat de burgemeesters een coöperatieve machtsuitoefening

hanteren omdat zij anderen betrekken bij agendavorming en dit coördineren door middel van consensus en overleg. Uit de resultaten blijkt niet dat zij zelf veel invloed willen uitoefenen op de agendavorming of dat zij acties coördineren door middel van controle of bevel. Door de combinatie van een coöperatieve machtsuitoefening en een strategische leiderschapsoriëntatie kunnen de burgemeesters inzake het onderwerp wederzijds begrip getypeerd worden als een visionary.

Kortom de burgemeester wordt zowel op het gebied van organisatiecultuur als op het gebied van wederzijds begrip als een visionary getypeerd.

6.6. Beantwoording hoofdvraag

Op basis van de antwoorden op de bovenstaande deelvragen, wordt de hoofdvraag beantwoord. De hoofdvraag luidt:

Welke leiderschapsstijl hanteren de burgemeesters van plattelandsgemeenten bij het bieden van passende ondersteuning bij burgerparticipatie?

Over het algemeen wordt de handwijze of de rolinvulling van de burgemeester omschreven als het stimuleren, aanjagen, alert zijn en het aannemen van een aanjagersrol. De burgemeesters hanteren op veel onderdelen een actieve leiderschapsstijl ten aanzien van het bieden van passende ondersteuning bij burgerparticipatie. Om een goed overzicht te genereren, zijn de leiderschapsstijlen die de burgemeesters hanteren op elk onderdeel van het ACTIE-instrument, weergegeven in Tabel 4.

Tabel 4

Overzicht leiderschapsstijlen per dimensie van het ACTIE-instrument

	Visionary	Consensus facilitator	City boss	Protector
Animo - Aansluiting aanpak <ul style="list-style-type: none"> • Meerkernigheid • Inclusiviteit - Rol burgemeester bij motiveren/activeren	X X	X X		
Contacten - Contacten tussen burgers onderling - Contact tussen burgers en de gemeente	X	X		
Toerusting - Kennis - Middelen	X	X		
Inbedding - Duidelijke rolverdeling - Duidelijke kaders & regelgeving <ul style="list-style-type: none"> • Regionalisering • Verwachttingsmanagement - Afstemming externe organisaties	X	X X X		
Empathie - Organisatiecultuur - Wederzijds begrip	X X			

Op zeven onderdelen is de burgemeester een visionary en op acht onderdelen een consensus facilitator. Op geen enkel onderdeel hanteren de burgemeesters leiderschapsstijlen die passen bij de city boss of de protector. Uit de operationalisatie eerder in dit onderzoek is gebleken dat de visionary tot de meest actieve leiderschapsstijl gerekend kan worden. De consensus facilitator kent net als de city boss passieve en actieve onderdelen, maar bij de consensus facilitator heeft de burgemeester een coöperatieve machtsuitoefening en een reproductieve leiderschapsoriëntatie. De burgemeesters hanteren voornamelijk de leiderschapsstijl van de visionary bij de niet inhoudelijke onderwerpen. Dit zijn de indicatoren inclusiviteit, rol burgemeester bij motiveren/activeren, contacten tussen burgers en de gemeente, kennis, duidelijke rolverdeling, organisatiecultuur en wederzijds begrip. Deze onderwerpen hebben voornamelijk betrekking op de procesmatige kant van de ondersteuning bij burgerparticipatie. Bij veel inhoudelijke onderwerpen hanteert hij de leiderschapsstijl van een consensus facilitator. Hierbij gaat het dus om de indicatoren aansluiting van de aanpak, meerkernigheid, contacten tussen burgers onderling, middelen, duidelijke kaders & regelgeving, regionalisering, verwachtingsmanagement en afstemming met externe organisaties.

7. Discussie

In dit hoofdstuk worden de conclusies en methoden in het onderzoek bediscussieerd. De conclusies worden gekoppeld aan de bestaande literatuur en daarnaast worden de beperkingen van het onderzoek behandeld. Ten slotte worden er aanbevelingen gegeven.

7.1. Vergelijking met de literatuur

De conclusies van dit onderzoek geven antwoord op de vraag welke leiderschapsstijl burgemeesters van plattelandsgemeenten hanteren bij het bieden van passende ondersteuning inzake burgerparticipatie. Waar in vorige onderzoeken vaak werd gefocust op één of twee cruciale voorwaarden of elementen voor succesvolle burgerparticipatie, is in dit onderzoek de ondersteuning bij burgerparticipatie uitgebreider belicht. Door de verschillende dimensies van passende ondersteuning bij burgerparticipatie in één onderzoek te belichten, wordt het inzichtelijk op welke manier burgemeesters invulling geven aan de ondersteuning en welke leiderschapsstijl ze daarbij hanteren.

Eerder onderzoek heeft aangetoond dat leiderschap van burgemeesters essentieel is bij het verbeteren van burgerparticipatie binnen een gemeente (Van Eijk, 2014). Dit onderzoek laat zien dat de invloed van de burgemeester van belang kan zijn. Er is niet geanalyseerd of burgerparticipatie daadwerkelijk verbeterd zodra er bepaald leiderschap wordt getoond, maar dit onderzoek laat wel zien dat burgemeesters zeker acties ondernemen om dit te stimuleren. Ideeën initiëren, wethouders en ambtenaren aansporen om burgerparticipatie centraal te stellen in beleid, en het aanjagen van veranderingen in houding en werkwijzen zijn hier voorbeelden van.

Verder komen de resultaten in dit onderzoek overeen met de verwachtingen op basis van de besproken literatuur in Hoofdstuk 2. Uit de conclusie bleek dat de inbedding van burgerparticipatie in gemeentelijk beleid niet altijd soepel verloopt inzake de dimensies inbedding en empathie. Dit kent minder tegenslag bij de dimensies animo, contacten en toerusting. Een mogelijke verklaring voor deze resultaten kan liggen in het fenomeen van de sociale cohesie. In Hoofdstuk 2 is gebleken dat Oliver (2000) en Jansen en Denters (2019) de hogere participatie in plattelandsgemeenten en kleinere gemeenten in verband brengen met de nabuurschap en de sterke sociale netwerken binnen deze gemeenschap. Dit onderzoek bevestigt het beeld dat de sociale cohesie in deze gemeenten erg sterk is, maar laat ook zien dat dit alleen niet een recept voor succes is. De organisatie moet er wel op ingericht zijn en binnen de organisatie moet er duidelijkheid bestaan over de inbedding van burgerparticipatie omdat participatieprojecten anders op teleurstellingen uit kunnen lopen. Verkeerde verwachtingen worden dan geschetst en daardoor ontstaat er minder animo onder burgers om de volgende keer te participeren. De gemeenten worden wellicht bij animo, contacten en toerusting erg geholpen door de bestaande sociale cohesie en dit beïnvloedt de context waarbinnen de burgemeester opereert. Ondanks dat uit de conclusie blijkt dat de burgemeesters een leiderschapsstijl van een visionary hanteren op elementen van deze drie dimensies, wordt uit de resultaten ook duidelijk dat zij bij deze elementen wel geholpen worden door de omstandigheden. In de plattelandsgemeenten mobiliseren burgers elkaar, contacten met andere burgers en politici en ambtenaren worden makkelijk en veelvuldig gelegd en dit zorgt er tevens voor dat burgers eenvoudiger toegang hebben tot mensen met kennis.

Daarnaast komen de leiderschapsstijlen die de burgemeesters in dit onderzoek hanteren overeen met resultaten uit andere onderzoeken. Getimis en Hlepas (2006) constateren dat burgemeesters in Nederland alle vier de leiderschapsstijlen hanteren, maar dat de leiderschapsstijlen consensus facilitator en visionary het meest voorkomen. Uit dit onderzoek blijkt dat deze leiderschapsstijlen ook dominant zijn op het gebied van burgerparticipatie. Zo blijkt uit de conclusie dat de burgemeesters te allen tijde een coöperatieve machtsuitoefening hanteren. Dit is inherent aan de positie van de Nederlandse burgemeester en hoe die institutioneel is belegd. Tevens sluit het aan bij de constatering van Borraz en John (2004) en Karsten en Hendriks (2016) dat Nederland een consensus democratie kent waarbij er een afkeer is tegen sterk leiderschap, zoals het geval is bij een autoritaire machtsuitoefening. Bovendien hanteren de burgemeesters op zeven indicatoren een strategische leiderschapsoriëntatie waardoor ze op deze indicatoren een leiderschapsstijl van een visionary hanteren. Deze indicatoren hebben

voornamelijk betrekking op de procesmatige kant van de ondersteuning bij burgerparticipatie. De burgemeester toont een reproductieve leiderschapsoriëntatie en hanteert de leiderschapsstijl van een ‘consensus’ facilitator bij de indicatoren die de inhoud van het beleid betreffen. Dit komt overeen met de constatering van Karsten en Hendriks (2016) dat burgemeesters zich op inhoudelijk vlak afzijdig houden.

Toch is in Hoofdstuk 2 besproken dat inzake gemeentegrootte, burgemeesters van gemeenten met een inwoneraantal tot 50.000 het vaakst een city boss en het minst vaak een consensus facilitator zijn (Getimis & Hlepas, 2006). Dit onderzoek laat zien dat burgemeesters van plattelandsgemeenten juist een consensus facilitator of een visionary zijn op het gebied van burgerparticipatie en geen city boss. Een mogelijke verklaring voor deze discrepantie is dat burgemeesters op het gebied van burgerparticipatie toch anders acteren dan zij over het algemeen binnen de gemeente doen. Een andere mogelijke verklaring is dat de gegevens van Getimis en Hlepas (2006) geen goede weergave zijn van de Nederlandse burgemeester, omdat de gegevens gebaseerd zijn op de Europese burgemeester.

Daarnaast bleek dat hoewel burgemeesters dezelfde leiderschapsstijlen hanteren op de verschillende indicatoren, burgemeesters op sommige elementen actiever moeten aanjagen in gemeenten waar burgerparticipatie nog niet ver is ontwikkeld en dit minder actief hoeven te doen in gemeenten waar dit al goed ingebed is. Zo bleek dat de burgemeester op het gebied van organisatiecultuur, wederzijds begrip, duidelijke kaders en regelgeving, en rol bij het motiveren/activeren van burgers, minder hoeft aan te jagen als de organisatie al zodanig is ingericht om op de juiste manier met burgerparticipatie om te gaan. Dit sluit aan bij de verklaring van Siebers (2020) dat de aanpak van de burgemeester mede afhankelijk is van de gemeente en de context waarbinnen hij zich bevindt. Zo is er in de ene gemeente meer sprake van institutionele rigiditeit en in de andere gemeente van institutionele verandering zoals geformuleerd door Edelenbos (2005). De vanzelfsprekendheid waarmee burgerparticipatie wordt omarmd in de gemeente geeft de burgemeester een reden om burgerparticipatie actiever of juist minder actief aan te jagen. Dit is ook terug te zien in de gemeenten van de betreffende burgemeesters. In de gemeente waar burgerparticipatie in een vergevorderd stadium zit, is terug te zien dat burgerparticipatie goed geborgd is in de organisatie en het samenlevingsgericht werken ingebed is. Hier zien we dan ook dat de raad uitkomsten aan de achterkant redelijk goed accepteert, de raad een zelfcorrigerend vermogen heeft en de gemeente over de juiste instrumenten beschikt om burgers te motiveren om deel te nemen aan participatieprojecten. De burgemeester is hier alert, maar hoeft minder aan te jagen en te stimuleren omdat er sprake is van institutionele verandering. Hier staan de verschillende gremia open voor inbreng van burgers en handelen zij hier ook naar. In de gemeente waar burgerparticipatie in de beginfase zit, is juist te zien dat er daar meer sprake is van institutionele rigiditeit. Door de traditionele werkwijze te hanteren en niet samenlevingsgericht te werken, kunnen gremia niet adequaat genoeg reageren op de inbreng van burgers en hun initiatieven. Hier zien we ook dat de burgemeester het samenlevingsgericht werken actiever moet stimuleren en initiatief naar zich toetrekt.

Tot slot is in Hoofdstuk 1 uitgelicht dat Albeda (2010) zijn zorgen uitlegt over de verantwoording over de kwaliteit van processen rondom burgerparticipatie. Tevens heeft hij geconstateerd dat er binnen de gemeente voornamelijk aandacht is voor nieuwe en succesvolle projecten of projecten die niet goed lopen, maar dit in mindere mate aanwezig is voor de projecten die daar tussen vallen. Albeda (2010) betwijfelt of de aandacht voor de kwaliteit van participatieprocessen in het algemeen voldoende gewaarborgd wordt. Dit onderzoek laat zien dat burgemeesters deze taak op zich nemen. Burgemeesters nemen een aanjagersrol en een stimulerende rol aan om burgerparticipatie structureel in te bedden in de organisatie, de organisatiecultuur daarop af te stemmen en wederzijds begrip te vergroten. Ook proberen ze de nabijheid een structurele plek te geven in de organisatie en mensen te inspireren.

7.2. Beperkingen en aanbevelingen

Dit onderzoek kent beperkingen. Ten eerste zijn de burgemeesters en griffiers door middel van een doelgerichte steekproef geselecteerd. Ondanks dat er bij de selectie rekening is gehouden met de leeftijd, de zittingsduur en het geslacht van de respondenten, verzwakt dit wel de externe validiteit of de generaliseerbaarheid van het onderzoek. Ten tweede is in het onderzoek gekeken naar

plattelandsgemeenten en zijn burgemeesters van deze gemeenten onderzocht. Echter verschillen plattelandsgemeenten qua grootte en aantal inwoners. Uiteraard vallen ze onder de voorwaarden zoals opgesteld door het Centraal Bureau voor de Statistiek (z.d.), maar het feit dat een gemeente een omgevingsadressendichtheid heeft die past bij een plattelandsgemeente, wil niet zeggen dat de gemeente ook een laag inwoneraantal heeft. Wel is in paragraaf 2.2. naar voren gekomen dat 91,9% van de plattelandsgemeenten een inwoneraantal heeft van 50.000 of lager. Het is aannemelijk dat de sociale cohesie afneemt of de afstand tussen het bestuur en de burgers toeneemt bij een groter inwoneraantal. Het verschil in inwoneraantal bij plattelandsgemeenten kan invloed hebben op de generaliseerbaarheid maar ook op de context waarbinnen een burgemeester opereert. Een hoger inwoneraantal kan bijvoorbeeld invloed hebben op de contacten tussen burgers onderling en tussen burgers en de gemeente, maar ook op de ambtelijke capaciteit en daarmee wellicht ook op de toerusting die de gemeente kan faciliteren. Het is mogelijk dat deze context de handelswijze en daarmee de leiderschapsstijl van de burgemeester beïnvloedt.

Ten derde zijn resultaten ook context-afhankelijk. Elke gemeente bevindt zich in een andere fase aangaande burgerparticipatie en dit vergt ook andere acties en aandacht. Zo bleek uit de resultaten dat de burgemeester meer op de achtergrond kan opereren in gemeenten waar alles rondom burgerparticipatie goed geregeld is, en dat burgemeesters actiever moeten stimuleren en aanjagen in gemeenten waar burgerparticipatie minder goed is ingebed in de organisatie. Het feit dat de resultaten context-afhankelijk zijn, is inherent aan het onderwerp en is tevens een gevolg van de vraagstelling en het doel van het onderzoek, maar dit beperkt wel de inhoudelijke reikwijdte van het onderzoek en het heeft gevolgen voor de generaliseerbaarheid van de resultaten naar andere situaties.

Ten vierde zijn de burgemeesters geïnterviewd over hun eigen handelswijze bij het bieden van passende ondersteuning bij burgerparticipatie. Aan de ene kant is deze methode uiterst nuttig, omdat burgemeesters zelf het meeste zicht hebben op hun taken en verantwoordelijkheden, en zij kunnen onderbouwen waarom ze bepaalde handelswijzen hanteren. Aan de andere kant vormt dit ook een mogelijk risico, omdat het beeld wat vertekend kan zijn en daardoor niet volledig hoeft aan te sluiten bij de daadwerkelijke handelswijze en leiderschapsstijl. Hierdoor kan het zijn dat er enige vorm van 'bias' aanwezig is in de antwoorden die burgemeesters hebben gegeven. Ondanks dat er ook griffiers zijn geïnterviewd om meer informatie te verkrijgen over de handelswijze en leiderschapsstijl van de burgemeesters, kan deze mogelijke 'bias' de validiteit van het onderzoek verlagen.

Ten vijfde is er in dit onderzoek een kleine groep aan cases onderzocht. Dit sluit aan bij het doel van het onderzoek en stelde de onderzoeker in staat om de beschrijvende vraag te beantwoorden. Doordat er weinig onderzoek is gedaan naar de leiderschapsstijl van Nederlandse burgemeesters bij burgerparticipatie, en in het bijzonder burgemeesters van plattelandsgemeenten, waren interviews de ideale manier om inzicht te vergaren en veel en gedetailleerde informatie te verkrijgen. De beperking van de kleine steekproef is dat de resultaten niet eenvoudig gegeneraliseerd kunnen worden en het dus gevolgen heeft voor de uitspraken die gedaan kunnen worden. Voor toekomstig onderzoek is het daarom interessant om de leiderschapsstijl van burgemeesters bij burgerparticipatie op grotere schaal te onderzoeken. Er wordt aangeraden om kwantitatief onderzoek uit te voeren zodat een grotere steekproef genomen kan worden. Dit heeft wel gevolgen voor de informatievoorziening die verkregen wordt via het onderzoek. Een andere mogelijkheid is om meerdere kwalitatieve onderzoeken uit te voeren waarbij een kleine steekproef wordt gehanteerd.

Daarnaast wordt aangeraden om in een vervolgonderzoek de leiderschapsstijl bij burgerparticipatie van burgemeesters van plattelandsgemeenten en stedelijke gemeenten te onderzoeken en te vergelijken. Getimis en Hlepas (2006) hebben laten zien dat sommige leiderschapsstijlen prominenter zijn in gemeenten met een groter inwoneraantal (vaak stedelijke gemeenten). In dit onderzoek kwam naar voren dat de leiderschapsstijl van Nederlandse burgemeesters van plattelandsgemeenten bij de ondersteuning bij burgerparticipatie niet per se overeenkomt met de gegevens van Getimis & Hlepas (2006). In toekomstig onderzoek kan bestudeerd worden of burgemeesters in plattelandsgemeenten andere leiderschapsstijlen hebben aangaande burgerparticipatie dan in stedelijke gemeenten. Daarbij kan rekening worden gehouden met de geografische ligging. Door zo'n onderzoek uit te voeren kan

geanalyseerd worden of de leiderschapsstijl van de burgemeester ten aanzien van burgerparticipatie beïnvloed wordt door de stedelijkheid of de geografische ligging van de gemeente, of dat de leiderschapsstijl inherent is aan de persoonlijke stijl van de burgemeester.

Literatuur

- Albeda, H. (2010). De burgemeester als hoeder van de democratie: over de zorg voor kwaliteit van participatie. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216-224.
- Baarda, B., Bakker, E., Fischer, T., Julsing, M., de Goede, M., Peters V., & Van der Velden, T. (2013). *Basisboek kwalitatief onderzoek: Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek* (3^e ed.). Groningen, Nederland: Noordhoff.
- Babbie, E. (2016). *The practice of social research* (14th ed.). Boston, MA: Cengage Learning.
- Boedeltje, M. M. (2009). *Draagvlak door interactief bestuur: fictie of feit?!* (Dissertatie). Geraadpleegd van <https://core.ac.uk/download/pdf/11464761.pdf>
- Boogers, M. J. G. J. A., Peters, K., Vollaard, H., Denters, S. A. H., & Boogaard, G. (2021). *Teveel van het goede? De staat van het burgemeestersambt anno 2020*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Boogers, M. J. G. J. A., & Schaap, L. (2007). Bestuurskracht: wat moeten we ermee? - een stand van zaken. *Bestuurskunde*, 16(2), 5-14.
- Borraz, O., & John, P. (2004). The transformation of urban political leadership in Western Europe. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(1), 107-120.
- Broeksteeg, J. L. W. (2018). Gemeenteraden in vergelijkend perspectief. In H. Vollaard, G. Boogaard, J. Van den Berg & J. Cohen (Reds.), *De gemeenteraad. Ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie* (pp. 79-98). Amsterdam: Boom uitgeverij Amsterdam.
- Cachet, A., Karsten, N. & Schaap, L. (2009). *Zorg dat het een prachtbaan blijft: De toekomst van het burgemeestersambt verkend*. Den Haag: Nederlands Genootschap van Burgemeesters.
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2020). *Gebieden in Nederland 2020* [Dataset]. Geraadpleegd van <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/84721NED/table?searchKeywords=stedelijkheid>
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (z.d.). *Stedelijkheid*. Geraadpleegd van <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2010/23/steeds-kleiner-verschil-in-aantal-voorzieningen-tussen-stad-en-platteland/platteland>
- Centraal Planbureau. (2014). *Beantwoording vragen opkomstpercentage en herindelingen*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Denters, S. A. H., Goldsmith, M., Ladner, A., Mouritzen, P. E., & Rose, L. E. (2014). *Size and local democracy*. Cheltenham, Engeland: Edward Elgar Publishing.
- Denters, S. A. H., Tonkens, E., Verhoeven, I., & Bakker, J. (2013). *Burgers maken hun buurt*. Den Haag: Platform 31.
- Dinjens, M. (2010). *Burgerparticipatie in de lokale politiek*. Den Haag: Instituut voor Publiek en Politiek.
- Edelenbos, J. (2005). Institutional implications of interactive governance: Insights from Dutch practice. *Governance*, 18(1), 111-134.
- Edelenbos, J., & Klijn, E. H. (2006). Managing stakeholder involvement in decision making: A comparative analysis of six interactive processes in the Netherlands. *Journal of public administration research and theory*, 16(3), 417-446.
- Fung, A. (2015). Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review*, 75(4), 513-522.
- Fung, A., & Wright, E. O. (2001). Deepening democracy: Innovations in empowered participatory governance. *Politics & Society*, 29(1), 5-41.
- Gemeentewet. 1992, 14 februari. Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2021-01-01>
- Getimis, P., & Hlepas, N. K. (2006). Aspects of leadership styles: an interaction of context and personalities. In H. Bäck, H. Heinelt & A. Magnier (Reds.), *The European Mayor: Political leaders in the changing context of local democracy* (pp. 177-199). Wiesbaden, Duitsland: Springer Fachmedien.
- Geurtz, C., & Van de Wijdeven, T. (2010). Making citizen participation work: The challenging search

- for new forms of local democracy in the Netherlands. *Local Government Studies*, 36(4), 531-549.
- Greasley, S., & Stoker, G. (2008). Mayors and urban governance: developing a facilitative leadership style. *Public Administration Review*, 68(4), 722-730.
- Haus, M., & Sweeting, D. (2006). Mayors, citizens and local democracy. In H. Bäck, H. Heinelt & A. Magnier (Eds.), *The European Mayor: Political leaders in the changing context of local democracy* (pp. 151-175). Wiesbaden, Duitsland: Springer Fachmedien.
- Hendriks, F., & Schaap, L. (2011). The Netherlands: subnational democracy and the reinvention of tradition. In J. Loughlin, F. Hendriks & A. Lidström (Eds.), *The oxford handbook of local and regional democracy in Europe* (pp. 96-122). Oxford, Engeland: Oxford University Press.
- Irvin, R. A., & Stansbury, J. (2004). Citizen participation in decision making: is it worth the effort?. *Public administration review*, 64(1), 55-65.
- Jansen, G., & Denters, S. A. H. (2019). *Democratie dichterbij: Lokaal Kiezersonderzoek 2018*. SKON, Stichting Kiezersonderzoek Nederland.
- Karsten, N., & Hendriks, F. (2016). Don't call me a leader, but I am one: The Dutch mayor and the tradition of bridging-and-bonding leadership in consensus democracies. *Leadership*, 13(2), 154-172.
- Karsten, N., Schaap, L., Hendriks, F., Van Zuydam, S., & Leenknecht, G-J. (2014). *Majesteitelijk en magistratelijk: de Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt*. Tilburg: DEMOS.
- Korsten, A. (2003). *De burgemeester in de lokale democratie*. Geraadpleegd van <https://www.arnokorsten.nl/PDF/Leiderschap/De%20burgemeester%20in%20de%20democratie.pdf>
- Kiesraad. (z.d.). *Recente uitslagen*. Geraadpleegd van <https://www.verkiezingsuitslagen.nl/>
- Lenos, S., Sturm, P., & Vis, R. (2006). *Burgerparticipatie in gemeenteland: Quick scan van 34 coalitieakkoorden en raadsprogramma's voor de periode 2006-2010*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.
- Lijphart, A. (1990). *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek (8^e druk)*. Haarlem, Nederland: Becht.
- Lowndes, V., & Wilson, D. (2001). Social capital and local governance: exploring the institutional design variable. *Political Studies*, 49(4), 629-647.
- Lowndes, V., Pratchett, L., & Stoker, G. (2006). Diagnosing and remedying the failings of official participation schemes: The CLEAR framework. *Social policy and Society*, 5(2), 281-291.
- Michels, A. (2011). Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy?. *International Review of Administrative Sciences*, 77(2), 275-293.
- Michels, A., & De Graaf, L. (2010). Examining citizen participation: Local participatory policy making and democracy. *Local Government Studies*, 36(4), 477-491.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2014). *Staat van het Bestuur*. Den Haag: Auteur.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2020). *De lokale democratie op zoek naar zichzelf*. Den Haag: Auteur.
- Oliver, J. E. (2000). City size and civic involvement in metropolitan America. *The American Political Science Association*, 94(2), 361-173.
- Parlementair Documentatie Centrum. (z.d.). *Verzuiling*. Geraadpleegd van <https://www.parlement.com/id/vh8lnhrpfxub/verzuiling>
- Peters, K., & Van Stipdonk, V. P. (2016). Hoe staat de lokale democratie in Nederland ervoor?. *Bestuurswetenschappen*, 70(4), 27-49.
- Pröpper, I. (2009) *De aanpak van interactief beleid: Elke situatie is anders*. Bussum, Nederland: Coutinho.
- Raad voor het Openbaar Bestuur. (2004). *Burgers betrokken, betrokken burgers*. Den Haag: Auteur.
- Rhodes, R. A. W. (2007). Understanding governance: Ten years on. *Organization Studies* 28(8), 1243-1264.
- Rijksoverheid. (2013). *Troonrede 2013*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2013/09/17/troonrede-2013>
- Rowe, G., & Frewer, L. J. (2000). Public participation methods: A framework for evaluation. *Science, technology, & human values*, 25(1), 3-29.

- Rutte, M., Van Haersma Buma, S., Pechtold, A., & Segers, G. J. (2017). *Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017-2021 VVD, CDA, D66 en ChristenUnie*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-2017-vertrouwen-in-de-toekomst>
- Schaap, L. (2015). *Lokaal bestuur*. Dordrecht, Nederland: Convoy Uitgevers BV.
- Schaap, L., Hendriks, F., Karsten, N., Van Ostaaijen, J., & Wagenaar, C. (2019). Ambitieuze en ambivalente vernieuwing van de lokale democratie in Nederland. *Bestuurswetenschappen*, 73(2), 47-69.
- Siebers, V. M. (2020). *A journey to unravel citizen engagement: 21st century practices from Dutch, Danish and South African municipalities*. (Dissertatie). Geraadpleegd van <https://research.vu.nl/en/publications/a-journey-to-unravel-citizen-engagement-21st-century-practices-fr>
- Tonkens, E., Trappenburg, M., Hurenkamp, M., & Schmidt, J. (2015). *Montessori democratie. Spanning tussen burgerparticipatie en de lokale politiek*. Amsterdam, Nederland: Amsterdam University Press.
- Van den Bongaardt, T. (2018). *Monitor Burgerparticipatie 2018*. Den Haag: ProDemos.
- Van der Meer, T. (2016). De lokale democratie en het probleem van participatieve ongelijkheid. *Mens en maatschappij*, 91(4), 357-380.
- Van Eijk, C. (2014). Growing access to local decision-making? Explaining variation among Dutch municipalities in the institutional measures to promote citizen participation. *Journal of urban Affairs*, 36(2), 256-275.
- Van Helden, W., Dekker, J., Van Dorst, P., & Govers-Vreeburg, J. (2009). *We gooien het de inspraak in: Een onderzoek naar de uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie*. Den Haag: De Nationale Ombudsman.
- Van Houwelingen, P. (2017). Political participation and municipal population size: A meta-study. *Local Government Studies*, 43(3), 408-428.
- Van Houwelingen, P., Boele, A., & Dekker, P. (2014). *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Verhoeven, N. (2014). *Wat is onderzoek?: Praktijkboek voor methoden en technieken (5^e druk)*. Den Haag, Nederland: Boom Lemma.
- Yang, K., & Pandey, S. K. (2011). Further dissecting the black box of citizen participation: When does citizen involvement lead to good outcomes?. *Public administration review*, 71(6), 880-892.
- Yin, R. K. (2003). *Case Study Research: Design and Methods (3e ed.)*. Thousands Oaks, CA: SAGE Publications.

Bijlagen

Bijlage I: Gemeentegrootte en bijbehorende codes

Om de gemeentegrootte en stedelijkheid van een gemeenten te bepalen, hanteert het Centraal Bureau voor de Statistiek bepaalde codeschema's. Stedelijke gemeenten worden gekenmerkt door een omgevingsadressendichtheid van duizend of meer adressen per vierkante kilometer. Plattelandsgemeenten worden daarentegen gekenmerkt door een omgevingsadressendichtheid van minder dan duizend adressen per vierkante kilometer. Dit betekent dat gemeenten met de stedelijkheidscode 4 of 5 alleen als plattelandsgemeente worden aangemerkt. Daarnaast heeft elke gemeente een code die gerelateerd is aan de gemeentegrootte. Via de dataset van het Centraal Bureau voor de Statistiek (2020) kan afgelezen worden wat de gemeentegrootte van elke gemeente is en welke code daarbij hoort.

Stedelijkheid

Code 1	zeer sterk stedelijk	≥ 2500 adressen per km ²
Code 2	zeer stedelijk	1500-2500 adressen per km ²
Code 3	matig stedelijk	1000-1500 adressen per km ²
Code 4	weinig stedelijk	500-1000 adressen per km ²
Code 5	niet stedelijk	< 500 adressen per km ²

Gemeentegrootte

Code 1	< 5000 inwoners
Code 2	5000-10.000 inwoners
Code 3	10.000-20.000 inwoners
Code 4	20.000-50.000 inwoners
Code 5	50.000-100.000 inwoners
Code 6	100.000-150.000 inwoners
Code 7	150.000-250.000 inwoners
Code 8	≥ 250.000 inwoners

Bijlage II: Operationalisatieschema

Deelvraag	Variabele	Indicator	Methode	Meetinstrument
1. Welke leiderschapsstijl hanteren de burgemeesters bij het stimuleren van animo onder burgers voor burgerparticipatie?	Animo	Aansluiting aanpak <ul style="list-style-type: none"> ○ Inclusiviteit ○ Meerkernigheid Rol burgemeester bij activeren	Fieldresearch	Interview. Zie bijlage III voor het interviewprotocol
2. Welke leiderschapsstijl hanteren de burgemeesters bij het stimuleren van contacten voor burgers met betrekking tot burgerparticipatie?	Contacten	Contacten tussen burgers onderling Contact tussen burgers en gemeente	Fieldresearch	Interview. Zie bijlage III voor het interviewprotocol
3. Welke leiderschapsstijl hanteren de burgemeesters bij het faciliteren van de toerusting voor burgers met betrekking tot burgerparticipatie?	Toerusting	Kennis Middelen	Fieldresearch	Interview. Zie bijlage III voor het interviewprotocol
4. Welke leiderschapsstijl hanteren de burgemeesters bij de inbedding van burgerparticipatie in het gemeentelijk beleid?	Inbedding	Duidelijke rolverdeling Duidelijke kaders en regelgeving <ul style="list-style-type: none"> ○ Verwachtingsmanagement ○ Regionalisering Afstemming externe organisaties	Fieldresearch	Interview. Zie bijlage III voor het interviewprotocol
5. Welke leiderschapsstijl hanteren de burgemeesters bij het stimuleren van empathie ten aanzien van burgerparticipatie binnen de gemeente?	Empathie	Organisatiecultuur Wederzijds begrip	Fieldresearch	Interview. Zie bijlage III voor het interviewprotocol

Bijlage III: Topiclijst interview

Topic	Onderwerpen
1. Algemeen	<ul style="list-style-type: none"> - Stand van zaken <ul style="list-style-type: none"> o Gemeente treedt naar buiten met plan vs. Inwoner meldt zich met plan - Handelswijze burgemeester - Handelswijze griffier (indien van toepassing)
2. Animo	<ul style="list-style-type: none"> - Aansluiting aanpak bij wensen burgers <ul style="list-style-type: none"> o Inclusiviteit o Meerkernigheid - Rol burgemeester motiveren/activeren <ul style="list-style-type: none"> o Hoe? Sociale media, krant, ontmoetingen.
3. Contacten	<ul style="list-style-type: none"> - Contact burgers onderling - Contact burgers en gemeente <ul style="list-style-type: none"> o Schakelpositie burgemeester o In gesprek zijn en blijven, hoe dat structureel te maken
4. Toerusting	<ul style="list-style-type: none"> - Financiële en personele ondersteuning - Kennis en vaardigheden - Invloed capaciteit gemeente op ondersteuning en toerusting
5. Inbedding	<ul style="list-style-type: none"> - Duidelijke afspraken rolverdeling <ul style="list-style-type: none"> o Positionering raad o Raad aan voorkant betrekken - Duidelijke kaders en regelgeving <ul style="list-style-type: none"> o In hoeverre vastgelegd o Organiseren van verwachtingsmanagement o Invloed regionalisering - Afstemming met externe organisaties <ul style="list-style-type: none"> o Spanningen tussen belangen
6. Empathie	<ul style="list-style-type: none"> - Wederzijds begrip - Organisatiecultuur <ul style="list-style-type: none"> o Promoten of benadrukken belang burgerparticipatie o Omslag en tegenstand

Bijlage IV: Interviewprotocol

Introductie

Mijn naam is Larissa Paalman. In het kader van mijn master Public Administration aan de Universiteit Twente voer ik een onderzoek uit naar de mate waarin burgemeesters van plattelandsgemeenten een actieve rol spelen in het bieden van passende ondersteuning bij burgerparticipatie. Om de rol van burgemeesters te analyseren staat het ACTIE-instrument centraal. ACTIE refereert aan animo, contacten, toerusting, inbedding en empathie. Vervolgens wordt er onderzocht welke leiderschapstijl burgemeesters hanteren inzake burgerparticipatie.

Dataverzameling

Om de hoofd- en deelvragen in het onderzoek te beantwoorden, wordt er kwalitatief onderzoek uitgevoerd. Er wordt gebruik gemaakt van een semigestructureerde interviewmethode. Er is dus sprake van een vaststaande lijst met onderwerpen en vooropgezette vragen, maar er is ook ruimte voor de inbreng van de respondent. Het ACTIE-instrument ontwikkeld door Denters, Tonkens, Verhoeven en Bakker (2013), fungeert als leidraad voor het interview. Door deze methode te hanteren kunnen alle onderwerpen omtrent het ACTIE-instrument behandeld worden en wordt er ook ruimte gecreëerd om meer de diepte in te gaan en de beweegredenen van de burgemeester te onderzoeken. Naar verwachting zal het interview één uur in beslag nemen.

Ethische zaken/databescherming geïnterviewde

De interviews zullen worden opgenomen om de betrouwbaarheid van het onderzoek te vergroten. Het doel is om de interviews met opnameapparatuur vast te leggen. Het opnemen van de interviews zal uiteraard alleen plaatsvinden indien u hiermee instemt. Tevens kan anonimiteit gewaarborgd worden indien dit gewenst is. De naam van de burgemeester en gemeente zullen dan niet voorkomen in het onderzoek en de informatie zal zodanig verwerkt worden dat deze niet te herleiden is naar de desbetreffende burgemeester/gemeente.

Onderwerpen

Algemeen

- Wat is de stand van zaken ten aanzien van inwonersparticipatie in uw gemeente? Hoe bent u hier als burgemeester bij betrokken?
- Hoe zal u uw handelwijze bij de ontwikkeling van procedures rondom burgerparticipatie beschrijven?

Animo

- Hoe zorgt de gemeente ervoor dat de gemeentelijke aanpak van participatieprocessen aansluit bij de wensen van de burgers? Welke rol speelt u hierin?
- Hoe zal u uw rol bij het motiveren van burgers omschrijven?

Contacten

- Hoe zorgt de gemeente ervoor dat burgers met elkaar in contact komen en hoe bevordert u dit als burgemeester?
- Op welke manier probeert de gemeente goed contact tussen de burgers en de gemeente te creëren of te onderhouden en hoe bevordert u dit als burgemeester?

Toerusting

- Hoe zorgt de gemeente ervoor dat burgers voldoende financiële of personele ondersteuning krijgen bij burgerparticipatie en hoe bevordert u dat als burgemeester?
- In hoeverre zorgt de gemeente ervoor dat burgers de kans krijgen om hun kennis en vaardigheden te vergroten en hoe bevordert u dat als burgemeester?

Inbedding

- In hoeverre zijn er binnen de organisatie duidelijke afspraken over de rol van het college van B&W en de gemeenteraad op het gebied van burgerparticipatie? Hoe bevordert u dit als burgemeester?
- In hoeverre zijn er binnen de organisatie duidelijke kaders en regelgeving omtrent burgerparticipatie? Hoe bevordert u dit als burgemeester?
- In hoeverre staat afstemming met andere organisaties centraal in de gemeentelijke aanpak van burgerparticipatie en hoe bevordert u deze afstemming of dit contact als burgemeester?

Empathie

- In hoeverre is burgerparticipatie ingebed in de organisatiecultuur?
- Promoot of benadrukt u het belang van burgerparticipatie binnen de organisatie? Hoe en waarom doet u dit?
- Is er bij inwoners en bij gemeenteambtenaren/bestuurders wederzijds begrip over ieders rollen en verantwoordelijkheden bij burgerparticipatie? Hoe bevordert u dat als burgemeester?

Bijlage V: Codeerschema

Categorie	Codes	Sub codes	Doel
Algemeen	Stand van zaken	Vergevorderde fase, ontwikkelfase, beginfase	Tekstfragment is geselecteerd als het gaat over de context waarbinnen de gemeente zich bevindt, de fase waarin het zich bevindt en welke rol de burgemeester of griffier in het algemeen heeft aangaande burgerparticipatie.
	Handelswijze burgemeester	Aanjagen, alert/spiegelen, portefeuillehouder, bestuurlijke vernieuwing, overig	
	Handelswijze griffier		
Animo	Aansluiting aanpak	Communicatiemiddel aanpassen, duidelijkheid, overig	Tekstfragment is geselecteerd als het gaat over hoe burgers gemotiveerd en geactiveerd worden om te participeren en welke acties de gemeente en burgemeesters daarbij ondernemen.
	Inclusiviteit	Usual suspects, andere groepen betrekken, overig	
	Meerkernigheid	Aanpak per kern, mentaliteit per kern	
	Rol burgemeester activeren	Sociale media, bezoeken/gesprekken, activeren, overig	
	Animo overig		
Contacten	Contact tussen burgers	Sociale cohesie, acties gemeente, overig	Tekstfragment is geselecteerd als het gaat over de contacten die burgers met elkaar en met de gemeenten hebben en welke acties de gemeenten en burgemeesters daarbij ondernemen.
	Contact tussen burgers & gemeente	Benaderbaar, schakelpositie, contact raad & samenleving, contact gemeente & samenleving, perspectieven ophalen, netwerken, 60/50-jarig huwelijk, overig	
Toerusting	Kennis & vaardigheden	Expertise bieden, koppelen, kennis openbaar bestuur	Tekstfragment is geselecteerd als het gaat om de ondersteuning en toerusting die burgers krijgen en hebben bij burgerparticipatie en welke acties de gemeenten en burgemeesters daarbij ondernemen.
	Middelen	Financieel, personeel, faciliteiten	
	Toerusting overig	Capaciteit	

Inbedding	Duidelijke rolverdeling	Raad moeite, politiek rol raad, algemeen belang, alert, spiegelen, rol burgemeester-griffier, rol burgemeester overig, overig	Tekstfragment is geselecteerd als het gaat om de manier waarop burgerparticipatie ingericht is in de organisatie, hoe dit georganiseerd is en welke acties de gemeenten en burgemeesters daarbij ondernemen.
	Duidelijke kaders & regelgeving	Status, rol raad, voordeel/nadeel vastleggen, rol burgemeester	
	Verwachtingsmanagement	Duidelijkheid, rol burgemeester	
	Regionalisering	Complex, democratisch, belang, spanning, overig	
	Afstemming externe organisaties	Status, andere instelling, rol burgemeester, overig	
	Inbedding overig		
Empathie	Organisatiecultuur	Samenlevingsgericht werken, houding, overig	Tekstfragment is geselecteerd als het gaat om hoe burgerparticipatie in de organisatiecultuur is ingebed, in hoeverre er begrip is bij inwoners en medewerkers over ieders rollen en verantwoordelijkheden bij burgerparticipatie, en welke rol de burgemeester hierin speelt.
	Promoot belang burgerparticipatie	Voorbeeld zetten/initiëren, oppassen, alert maken, overig	
	Wederzijds begrip	Kennis inwoner, imago, houding, overig	