

# Waarom de wijk niet werkt

*Een verkennend onderzoek naar de visie op  
schaalniveau en place attachment binnen  
het gemeentelijke participatiebeleid*

*Masterthesis - Inge Janssen*





**Universiteit Utrecht**

---

## **Waarom de wijk niet werkt**

Een verkennend onderzoek naar de visie op schaalniveau en place attachment binnen het gemeentelijke participatiebeleid

Masterscriptie Geo-Communicatie  
September 2013 - Januari 2014

Student: Inge Janssen (3251675)  
E-mail: Janss.Inge@gmail.com

Universiteit Utrecht  
Faculteit Geowetenschappen  
Begeleider: W.R. Meulemans



## SUMMARY

Citizen participation has been a highly debated topic in the past years. Organized society has changed through globalisation and the rise of information- and communication technologies. Traditional institutions and governments seem to lose ground, because citizens start to lose trust in the representative democracy. This is what Castells (1996) calls 'the crisis of democracy' inside the so-called network society. In their search to regain legitimacy, (local) governments promote active citizenship and increasingly implement citizen participation (Yetano et al., 2009). Another visible trend is the growing focus on locality. Municipalities in the Netherlands have partly decentralized their power to the level of the neighbourhood. The so-called neighbourhood focus (*wijkgerichte werken*) is implemented in most of the Dutch cities with the goal to enhance citizen participation. However, already in 1977, the Chinese geographer Tuan thought that the concept of a neighbourhood is too abstract for citizens to feel connected with it. In more recent research on place attachment, Hidalgo and Hernandez (2001) and later Lewicka (2010) found that citizens indeed feel less attached to their neighbourhood, then to the spatial level of their street or city. It is therefore questionable whether the focus on neighbourhoods for the promotion of citizen participation is effective.

This research aims to explore the different opinions on citizen participation and the role of spatial scale. By means of a qualitative study an answer is given to the following research question:

### **Which motives and opinions play a role within Dutch municipalities when deciding on the spatial scale of citizen participation projects?**

Within two Dutch cities, namely; Eindhoven and Utrecht, 14 semi-structured interviews were held with civil servants working in the field of citizen participation. They were asked about their views on the topic, but also about their experiences with participation projects on different spatial levels. They confirmed the idea of Tuan that most neighbourhoods are too big and too abstract for citizens to become attached with. Place attachment was found to be the highest on the level of the street and is lower on the higher spatial levels. Attendance at citizen participation projects is therefore also found to be highest on the street or block level and mostly lower on higher levels. Still, participation projects are implemented in all spatial levels. Moreover, it was reported that scale also has influence on certain other aspects of citizen participation. Civil servants are advised to give citizens less influence in participation projects that are implemented in the higher levels of the spatial scale. Issues on the street level are most of the time uncomplicated, this makes it easier to give citizens a considerable amount of influence. On the neighbourhood or city level, more stakeholders are involved which makes it harder to give citizens a high degree of influence. Still, the respondents think that the neighbourhood focused way of working is profitable for citizen participation. The most prominent reason being the presence of neighbourhood coordinators; special civil servants that work in the neighbourhood. The neighbourhood is not necessarily the spatial level where policies or participation projects are implemented. Rather, the neighbourhood focus is a flexible way of working, oriented towards the demands of citizens.

Overall, spatial scale is found to be an important factor in explaining citizen participation, even though it receives almost no attention in local policies. Civil servants are not provided with clear instructions on how to cope with spatial scale and participation. They have to rely on their knowledge and experience. More knowledge and better monitoring on citizen participation in Dutch cities would help to give municipalities more guidance in implementing citizen participation on the right spatial scale.

*Keywords: Citizen participation, Place Attachment, , Neighbourhoods, Citizenship, Municipalities*



## VOORWOORD

*As we are all inextricably embedded in a physical context, we are compelled to understand the nature of our relationships to place .*  
(Manzo & Perkins 2006, p. 335)

Beste lezer,

Met deze masterthesis komt een einde aan mijn periode als geografiestudent. Nooit heb ik expliciet kunnen uitleggen wat ik zo interessant vond aan de sociale geografie. Toen ik voor de literatuurstudie voor dit onderzoek bovenstaande quote tegenkwam, werd het me opeens helder. De verbanden tussen mens en plaats zijn zo interessant, omdat we er allemaal mee te maken hebben. De omgeving waarin we wonen, heeft een historie en identiteit, welke invloed hebben op elke individu en dus op de samenleving. Deze relatie tussen de mens en zijn omgeving is de basis voor deze scriptie. Hoe zijn mensen betrokken bij hun omgeving en hoe kunnen zij hier zelf door middel van politieke of maatschappelijke participatie invloed op uitoefenen?

Tijdens mijn stage kwam ik voor het eerst in aanraking met het onderwerp burgerparticipatie en ik was meteen verkocht. Ik mocht kennismaken met vele initiatiefnemers en ik zag de enorme energie en bereidheid die mensen hebben om iets voor hun omgeving te doen. Dezelfde energie kwam ik tijdens dit onderzoek tegen aan de andere kant: ambtenaren in de wijk of op andere afdelingen van de gemeente die vol passie burgers willen betrekken bij het gemeentelijk beleid. Ik wil deze ambtenaren dan ook bedanken voor hun medewerking aan het onderzoek, maar ook aan het tonen van passie voor hun werk en de stad. Zowel de gemeente Utrecht als Eindhoven zijn erg gastvrij geweest en hebben me goed geholpen bij het uitvoeren van dit onderzoek.

Binnen deze scriptie komen een aantal sociaal geografische thema's aan bod die mij het meest interesseren: lokale vraagstukken, identiteit, stedelijk beleid en binding met ruimte. Ik hoop dat deze interesses zichtbaar zijn in deze scriptie. Een project wat mij meer energie heeft gekost dan ik van tevoren had verwacht. Maar nu hij klaar is ben ik er daardoor misschien wel extra trots op. Graag wil ik Wander Meulemans bedanken voor zijn kritische, maar goede begeleiding. Hoewel ik hier, vooral in het begin, soms moeite mee had, heeft het zeker geresulteerd in een beter eindresultaat. Daarnaast wil ik Joanne, Kyra, Janneke en Tirza graag bedanken voor het doorlezen van de teksten en Maartje voor het ontwerpen van de voorkant.

Veel plezier met lezen,

Inge Janssen,  
Amsterdam, Januari 2014

## INHOUDSOPGAVE

Summary.....	3
Voorwoord.....	5
Hoofdstuk 1. Inleiding.....	8
Hoofdstuk 2: Theoretisch Kader: Burgerparticipatie en Place Attachment.....	11
2.1 Burgerparticipatie.....	11
2.1.1 Burgerschap in the Network Society.....	11
2.1.2 Onduidelijkheid rondom burgerparticipatie.....	12
2.1.3 Burgerparticipatie als democratisch ideaal.....	13
2.1.3 De opkomst van burgerparticipatie in westerse democratieën.....	14
2.1.4 Participatieniveaus op de participatieladder.....	16
2.1.5 Burgerparticipatie in de ruimtelijke planvorming.....	18
2.1.6 Burgerparticipatie in beleidsvorming: voor- en nadelen.....	19
2.1.7 Burgerparticipatie als lokaal verschijnsel.....	20
2.2 Place Attachment.....	22
2.2.1 'Place' en 'Space" in Place attachment.....	22
2.2.2 het framework van Scannel en Gifford: drie visies op Place Attachment.....	22
2.2.3 Place attachment en identiteit op verschillende schaalniveaus.....	25
2.2.4 Participatie en Place attachment verbonden.....	26
Hoofdstuk 3 Methodologie.....	28
3.1 Vraagstelling.....	28
3.2 Onderzoekstrategie en Onderzoeksonwerp.....	30
3.3 Dataverzameling en analyse.....	31
Hoofdstuk 4. Verkenning onderzoeksgebieden.....	35
4.1.1 Utrecht: Participatiehoofdstad in wording?.....	35
4.1.2 Eindhoven, participatie en identiteit in oude dorpskernen.....	39
4.1.3 Beide steden vergeleken.....	42
Hoofdstuk 5. Analyse Benchmark Burgerparticipatie.....	44
5.1 Resultaten Benchmark.....	45
5.2 Analyse: Participatie op verschillende schaalniveaus vergeleken.....	47
5.3 Conclusie.....	48
Hoofdstuk 6 Analyse Interviews.....	50
6.1 Visies op burgerparticipatie, place attachment en schaal.....	50
6.1.1 Burgerparticipatie: ingewikkeld maar wenselijk.....	50



6.1.2 Place attachment: de wijk als te grote en abstracte eenheid .....	55
6.1.3 Place attachment en Burgerparticipatie: onlosmakelijk verbonden? .....	57
6.2 De rol van schaal binnen participatie.....	58
6.2.1 Het belang van schaal .....	58
6.2.1 De implementatie van schaal.....	60
6.2.3 wijkgericht werken: essentieel voor succesvolle participatie.....	62
6.3 Conclusie Analyse .....	64
Hoofdstuk 7 Conclusie .....	65
7.1 Beantwoording Onderzoeksvragen .....	65
7.2 Reflectie Onderzoeksresultaten.....	66
Hoofdstuk 8 Reflectie op het Onderzoek.....	70
Literatuurlijst.....	72
Bijlagen.....	78
Bijlage 1: Topiclijst interviews.....	78
Bijlage 2: Codeboom.....	80
Bijlage 3: Scoreblad Benchmark Burgerparticipatie .....	81
Bijlage 4: Analyseschema .....	83

## HOOFDSTUK 1. INLEIDING

*“In dat land [Nederland] wonen mensen die alles wat zij zelf kunnen organiseren ook zoveel mogelijk zelf regelen, samen met de mensen in hun omgeving. Dat is goed voor mensen zelf, maar het levert ook een hechtere samenleving op, waarin het bezielde verband uit mensen zelf komt. Dat is het Nederland waarvoor ik dag in dag uit aan het werk ben. Een land dat durft te veranderen om de kwaliteit van leven veilig te stellen.” (Rutte, 2013)*

Met deze woorden omschreef minister-president Mark Rutte tijdens de H.J. Schoo-lezing van 2013 een begrip dat later in het jaar zou worden uitgeroepen als het woord van het jaar: de participatiesamenleving. Nadat ook Koning Willem-Alexander de term gebruikte tijdens de troonrede van 2013 werd het debat rondom burgerschap en burgerparticipatie binnen de hedendaagse democratie weer volop actief. De visie van Rutte komt voort uit de liberale gedachte dat het top-down denken van de overheid, dat de afgelopen decennia heeft gespeeld, ervoor heeft gezorgd dat de bevolking passief en afhankelijk is geworden. Vergelijkbare trends zijn namelijk zichtbaar in bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk, waar de liberale premier David Cameron in 2010 een campagne voor de *Big Society* lanceerde. Hierbinnen wordt van burgers verwacht om actiever te worden en niet direct richting ambtenaren en politici te stappen voor het oplossen van problemen in hun directe omgeving. Het voelen van deze verantwoordelijkheid voor de omgeving, moet burgers een gevoel van macht, vrijheid en zelfredzaamheid geven. Daarbij streven de liberalen naar een *small government*, een compacte overheid die minder taken hoeft uit te voeren (Kisby, 2010, p. 484). Deze liberale idealen leiden ook tot veel verzet. Zo verwijten critici de minister-president dat de participatiesamenleving onzinnig is en slechts een dekmantel voor bezuinigingen (Volkskrant, 2013). Anderen denken dat de participatiesamenleving zal leiden tot een tweedeling in de maatschappij, waarbij de hoogopgeleiden makkelijk kunnen participeren en de lagere klassen achter blijven (Vrij Nederland, 2013). Maar ook los van de plannen van de overheid is er sprake van een beweging richting de participatiesamenleving, namelijk een beweging vanuit de burgers zelf. Sterk et al. (2013 p. 108) noemen dit ‘de participatiesamenleving van onderaf’. Burgers nemen met meer regelmaat het heft in eigen handen door buurthuizen te beheren, schoonmaakacties in de wijk te organiseren of eigen duurzame energiemaatschappijen voor de stad op te zetten. Naast de term participatiesamenleving komen hiervoor ook andere termen op, zoals de Doe-Democratie (van de Wijdeven, 2012).

Participatie lijkt dus een modewoord, maar het concept burgerparticipatie is alle behalve nieuw; al jaren kunnen burgers via verschillende instrumenten zoals inspraak, referenda, buurtbudgetten en adviesraden het beleid van de overheid beïnvloeden. In Nederland, net zoals in andere Noord-Europese democratieën, is het participatieniveau van oudsher relatief hoog en worden er sinds de jaren ‘60 verschillende instrumenten ingezet om burgers politiek te betrekken (Lewicka, 2005, p. 383). Wereldwijd lijkt de interesse en inzet van participatiemiddelen de laatste jaren te groeien (Hague & Jenkins, 2005, p. 66). Hierbinnen zie je in zowel Nederland, als in andere Westerse democratieën, een verschuiving plaatsvinden in de verhouding tussen burgers en overheid. Deze verschuiving kan gezien worden in het licht van de *Network Society*, een term geïntroduceerd door Castells (1997). Deze netwerkmaatschappij is ontstaan door de opkomst van de informatie- en communicatietechnologie en dit heeft als gevolg dat de samenleving lossier en meer netwerkgericht wordt. Mede door globalisering wordt het belang van traditionele grenzen en staten minder en hierdoor neemt het vertrouwen in de overheid en de democratie af (Castells, 1997, p. 309). In combinatie met de economische crisis zou dit zorgen voor nieuwe vormen van betrokkenheid en participatie van burgers (Winsemius & Steyeart, 2011; Castells, 2007, p. 248). Tegelijkertijd wordt er vanuit de overheid, in het licht van de participatiesamenleving, steeds meer van burgers verwacht. Dit brengt vragen met zich

mee over burgerschap en democratie. Wat mag een overheid precies verwachten van burgers? En hoe ver kunnen zij hierin gaan?

Een andere trend die gaande is, is de toenemende aandacht voor het lokale: *“Doordat op veel terreinen schaalvergroting lange tijd het adagium is geweest (zorg, onderwijs, voedselproductie, etc) heeft dit voor veel mensen tot een gevoel van verwijdering geleid en is er nu een hang naar het lokale ontstaan”*(Noortwijk & Hugenholtz-Sasse, 2012, p. 11). Deze trend zie je terug in het vaker voorkomen van bottom-up initiatieven, maar ook in de decentralisatie van stedelijk beleid. De wijk is intussen een populaire eenheid voor het toepassen van gemeentelijk beleid. Men gelooft dat op wijkniveau mensen makkelijker te benaderen en activeren zijn; ruim 86% van de Nederlandse gemeentes geeft inmiddels aan wijkgericht te werken (RMO, 2009; VNG, 2009). Ook in de speech van Rutte (2013) komt naar voren dat het samenwerken in de omgeving door burgers, zorgt voor een hechtere samenleving. De concepten wijk en buurt zijn veel gebruikte termen om burgers aan te sporen actief te worden in hun directe omgeving. Figuur 1 is een

**Figuur 1. Campagneposter van de rijksoverheid in het kader van de wijknaampak**



Bron: Rijksoverheid, 2008

campagneposter van de rijksoverheid in het kader van de wijknaampak. Deze posters konden gemeentes gebruiken om burgers aan te sporen actief te worden in de wijk. Uit onderzoek blijkt echter dat de wijk niet perse een concept is waarmee burgers zich identificeren. Wijken, in tegenstelling tot de meeste buurten, zijn vaak administratieve eenheden die niet aansluiten bij de beleving van burgers (RMO, 2009, pp. 12-14). Dit sluit aan op de klassieke ideeën over *place* en *space* van Tuan, die al in 1977 stelde dat de wijk een concept is dat niet leeft voor burgers, omdat de grenzen puur organisatorisch zijn (Tuan, 1977). Ook uit onderzoek naar de betrokkenheid van burgers tot hun omgeving, ook wel place attachment genoemd, blijkt dat burgers in steden eerder aangetrokken zijn tot het

schaalniveau van hun huis, straat of stad, dan van het schaalniveau van de wijk (Hernandez et al., 2007; Hidalgo & Hernandez, 2001; Lewicka, 2010). En dit terwijl ongeveer driekwart van het onderzoek naar place attachment gebeurt op het schaalniveau van de wijk (Lewicka, 2011, p. 212). Op basis van deze resultaten lijkt het schaalniveau van de wijk misschien niet het juiste voor de inzet van participatie. Wat is de invloed van schaalniveau op de betrokkenheid van burgers en het uiteindelijke resultaat van participatie? Ook andere vragen spelen hierbij een rol: Welke rol heeft place attachment met betrekking tot participatie? En hoe zit dat andersom? Waarom kiezen overheden voor de focus op de wijk? En is burgerparticipatie überhaupt een gewenst middel in lokaal beleid en wat zijn de democratische idealen hier achter? Allemaal vragen waar relatief weinig over bekend is.

Vanuit de focus vanuit de politiek en de wetenschappelijke wereld op het concept van de wijk, het toenemende debat omtrent burgerparticipatie, zullen in dit onderzoek de termen burgerparticipatie en schaal centraal staan. Deze interesse heeft geleid tot de volgende vraagstelling:

## **Welke motieven en ideeën spelen binnen Nederlandse gemeentes een rol in de keuzes omtrent het schaalniveau bij de inzet van participatieprojecten?**

- 1. Wat is binnen de gemeente het beleid rondom burgerparticipatie en schaal?*
- 2. Op welke schaalniveaus worden participatieprojecten ingezet?*
- 3. Wat is binnen de gemeente de visie op burgerparticipatie, place attachment en de relatie hiertussen?*
- 4. Welke rol speelt schaal bij de inzet van participatieprojecten?*

Met deze onderzoeksvraag kan een bijdrage geleverd worden aan de huidige maatschappelijke discussie omtrent burgerparticipatie in de Nederlandse gemeentes. De wijk lijkt met het wijkgerichte werken het schaalniveau waar het meest op gefocust wordt. Toch zijn de aspecten schaal en ruimte vaak afwezig in de brede discussie omtrent burgerparticipatie. Waar burgers worden opgeroepen om actief te worden in de wijk of vóór de stad, is er eigenlijk weinig bekend over de precieze rol en inzet van ruimte en schaalniveau. Zonder de context van een leefomgeving zou burgerparticipatie echter moeilijk uit te voeren zijn. Vooral omdat het meeste onderzoek omtrent burgerparticipatie wordt gedaan op het schaalniveau van de wijk, hierdoor is er weinig bekend over de effecten van participatie op andere schaalniveaus (Lewicka, 2011, p. 209). Het vergroten van de geografische kennis rondom burgerparticipatie, in dit geval met de focus op schaalniveau, zou zeker nuttig zijn om een goede bijdrage te leveren aan het maatschappelijke debat en het uitvoeren van participatiebeleid.

Binnen de academische wereld zijn burgerparticipatie en place attachment onderzoeksgebieden die vanuit meerdere wetenschappen worden onderzocht. Zo onderzoeken communicatiewetenschappers hoe overheden het meest efficiënt met hun burgers kunnen communiceren met betrekking tot burgerparticipatie. Politicologen onderzoeken onder andere de rol van burgerparticipatie binnen een democratie. Binnen de beleidswetenschappen focust men zich meer op hoe burgerparticipatie georganiseerd moet worden binnen de gemeentelijke kaders. Daarnaast zijn er onderzoeken naar participatie in verschillende beleidsterreinen; denk aan de planologie, zorg, veiligheid, verkeer en bijvoorbeeld milieubeleid. Voor place attachment geldt deze diversiteit ook; psychologen onderzoeken hoe individuen zich verbinden aan hun omgeving, waar sociologen de invloed van de gemeenschap onderzoeken. Binnen de thema's place attachment en burgerparticipatie staat voor sociaal geografen het begrip ruimte voorop. Hoe zijn mensen verbonden met de ruimte om hun heen en wanneer zijn zij bereid hiervoor in actie te komen? Het onderzoek van Hidalgo en Hernandez (2001) omtrent place attachment tot verschillende schaalniveaus is het startpunt van dit onderzoek. Uit hun onderzoek blijkt dat stedelingen zich het sterkst verbonden voelen met hun huis, straat of stad en in mindere mate met de tussenliggende schaalniveaus van buurten, wijk en districten. Deze resultaten zijn later door Lewicka (2005) ook gevonden in een onderzoek binnen Poolse steden. Daarnaast lijkt het dat bewoners die betrokken zijn bij hun omgeving, ook sneller actief zullen worden in bijvoorbeeld participatieprojecten (Lewicka, 2005, p. 381). Om verder te bouwen op deze resultaten zal binnen dit onderzoek gekeken worden hoe binnen Nederlandse gemeentes de binding van burgers met hun leefomgeving wordt gezien en of dit aansluit bij de ideeën van Hernandez en Hidalgo.

### **Leeswijzer**

Dit onderzoek is opgebouwd uit verschillende hoofdstukken, waarbij begonnen is met een brede theoretische basis waarin de termen burgerparticipatie, place attachment en schaal centraal staan. Vanuit deze theorie zal de onderzoeksopzet in het methodologische hoofdstuk worden opgezet. In de hoofdstukken vier, vijf en zes zullen de deelvragen beantwoord worden. Met hoofdstuk vier als een verkennend hoofdstuk over het participatiebeleid in de onderzoeksgebieden, hoofdstuk vijf met inzicht van evaluatiedocumentatie en in hoofdstuk zes zal het hoofdonderdeel van het onderzoek beschreven worden: de resultaten van de semigestructureerde interviews. In het laatste hoofdstuk zal met een conclusie de

onderzoeksvraag beantwoord worden. Tot slot zullen de resultaten en het onderzoek zelf kritisch bekeken worden in de reflectie en discussie.

## HOOFDSTUK 2: THEORETISCH KADER: BURGERPARTICIPATIE EN PLACE ATTACHMENT

In dit hoofdstuk zal de theoretische basis voor het onderzoek worden gelegd. Literatuur omtrent burgerparticipatie en place attachment staat hierin centraal. In het eerste deel wordt de relatie tussen burgerschap, burgerparticipatie en democratie behandeld. Ook zal een overzicht gegeven worden van de opkomst van burgerparticipatie en hoe het binnen de ruimtelijke planvorming en de beleidswereld wordt ingezet. Het tweede deel van dit hoofdstuk gaat over het fenomeen place attachment, een term die staat voor de band tussen een mens en zijn omgeving. Hierbinnen zal aandacht zijn voor place attachment op verschillende schaalniveaus en de relatie tussen place attachment en burgerparticipatie.

### 2.1 BURGERPARTICIPATIE

#### 2.1.1 *BURGERSCHAP IN THE NETWORK SOCIETY*

Burgerschap wordt vaak gezien als een voorwaarde voor burgerparticipatie en als een belangrijk component binnen een democratie. Burgerschap gaat verder dan de politieke betrokkenheid en omvat ook sociale en maatschappelijke componenten. Het concept burgerschap wordt op verschillende manieren geïnterpreteerd en kan gedefinieerd worden als: *“De status verbonden aan het lidmaatschap van de gemeenschap. Burgerschap gaat om de rechten en plichten die komen kijken bij het deel uitmaken van de maatschappij* (Hurenkamp & Tonkens, 2011, pp. 8-9). Deze definitie is een vorm van passief burgerschap die zich met name richt op de rechten en plichten die je hebt als burger. Maar burgerschap kan ook gedefinieerd worden als een vorm van activiteit door burgers (van der Wijdeven & Hendriks, 2010, p. 15). Hierbij gaat het al snel om vormen van actief burgerschap, waarbij burgerschap een verwachting is richting burgers om zich in te zetten. Dit hoeft echter niet perse politiek van aard te zijn. Zo kan iemand bijvoorbeeld zijn oude buurvrouw helpen met boodschappen doen. Burgerschap kan als een voorwaarde worden gezien om te gaan participeren. Volgens Gaventa (2002, pp. 3-8) ben je pas in staat om te participeren als je de juiste rechten en plichten binnen een politiek systeem hebt. Burgers hebben dan de vrijheid en de plicht om die potenties waar te maken. Wat de precieze relatie tussen burgerschap en burgerparticipatie ook is, in de huidige westerse representatieve democratieën wordt actief burgerschap meestal geprefereerd boven de passieve vorm (Irvin & Stansbury, 2004, p. 55). Echter, de groeiende welvaart, individualisering en hogere opleidingsniveaus zouden bijdragen aan een groeiend gebrek hiervan (Voogd & Woltjers, 1999, p. 836). Er lijkt een trend zichtbaar waarin de passieve, representatieve democratie in deze veranderende samenleving niet in staat is om maatschappelijke problemen op te lossen (Tonkens, 2008). Burgers hebben steeds minder vertrouwen in de democratie, zijn minder betrokken bij democratische processen en raken vervreemd van de traditionele instituten van een representatieve overheid (Yetano et al, 2009, pp. 2-3). Dit afnemende vertrouwen kan je zien als één van de gevolgen van de zogenaamde *Network Society*. Castells introduceerde deze term in 1996 in zijn trilogie *The Information age. Economy, Society and Culture*. De overgang van de industriële maatschappij van de 19<sup>e</sup> en 20<sup>e</sup> eeuw richting een netwerkmaatschappij is ontstaan door meerdere ontwikkelingen. De belangrijkste is de snelle ontwikkeling van de informatie- en communicatietechnologie vanaf de jaren '70, maar ook de financiële crisis in de jaren '80 speelde hierin een rol (Castells, 2000, p. 694). De kenmerken van de netwerkmaatschappij zijn dat mensen zich op nieuwe manieren organiseren: losser en meer netwerkgericht. Onder invloed van globalisering worden grenzen minder belangrijk en komen mensen makkelijker in aanraking met burgers buiten de grenzen van hun land. Het belang en de macht van natiestaten neemt hierdoor af en deze worden hierdoor minder relevant voor hun



burgers (Castells, 1997, p. 309). Dit zijn volgens Castells de redenen waarom er sprake is van een crisis van de huidige democratie. Binnen deze crisis zijn burgers in afnemende mate geïnteresseerd in de politiek. Het versterken van actief burgerschap wordt gezien als één van de oplossingen hiervoor (Tonkens, 2008, pp. 14-15). Met een versterking van burgerschap zouden burgers meer politiek betrokken worden en ook eerder gaan participeren. Er is echter onduidelijkheid over de richting van deze relatie. Andersom wordt er namelijk ook verwacht dat het betrekken van burgers bij politiek beleid weer zorgt voor een versterking van burgerschap (Michels, 2011, p. 77). Er wordt dus enerzijds gesproken over de (problematische) afname van actief burgerschap en anderzijds leggen overheden steeds meer verantwoordelijkheden en taken bij burgers neer (Tonkens, 2008, p. 9). Het ontbreken van actief burgerschap wordt dus enerzijds gezien als een gevaar voor de democratie, maar anderzijds is het versterken ervan ook het redmiddel (van de Wijdeven & Hendriks, 2012, p. 9). De verwachtingen dat versterking van actief burgerschap de oplossing is om het gat tussen burger en overheid te verkleinen kan daarom dan ook gevaarlijk zijn. Daarnaast kan het versterken van actief burgerschap juist leiden tot lokale conflicten en daardoor zorgen voor afname van actief burgerschap en participatie. Doordat burgers met een grotere maatschappelijke en sociale betrokkenheid hun onvrede actiever zullen uiten wordt de kans op conflicten tussen verschillende bevolkingsgroepen of tussen burgers en bestuur juist groter (Hurenkamp & Tonkens, 2011 p. 8).

### *2.1.2 ONDUIDELIJKHEID RONDOM BURGERPARTICIPATIE*

In het licht van de netwerkmaatschappij is de traditionele politieke betrokkenheid aan het afnemen. Men heeft minder vertrouwen in de democratie en mensen zijn minder snel lid van politieke partijen. Deze ontwikkelingen zijn redenen waarom overheden burgers op andere manieren proberen te betrekken en vormen van burgerparticipatie in toenemende mate worden ingezet (Yetano et al., 2009, pp. 2-3). In het onderzoek van Yetano et al. worden participatieprojecten wereldwijd onderzocht en hieruit komt naar voren dat de toenemende inzet van participatie niet altijd leidt tot een toenemende invloed van burgers op het beleid. Vaak wordt burgerparticipatie enkel gebruikt om het overheidsbeleid te legitimeren (Yetano et al., 2009, pp. 20-24). Er zijn vele verschillende vormen van participatie. Het is hierdoor moeilijk om een eenduidige definitie te geven van wat burgerparticipatie precies is en hoe het in de praktijk voorkomt. Ook in de literatuur is vaak verwarring omtrent het gebruik van de term participatie (Jager-Vreugdenhil, 2007, p. 78). Dit kan deels verklaard worden doordat burgerparticipatie vanuit verschillende wetenschappelijke disciplines wordt onderzocht en daarbinnen een eenduidige, precieze definitie ontbreekt (Pateman, 1970, p. 1). Burgerparticipatie heeft raakvlakken met de politicologie, sociologie, sociale geografie en bestuurs- en communicatiewetenschappen. Het is daarom van belang om een aantal concepten rondom burgerparticipatie te definiëren en verduidelijken voordat er dieper in wordt gegaan op de problematiek eromheen. Letterlijk komt participatie van het Latijnse woord 'parcipere', wat deelnemen betekent (Jager-Vreugdenhil, 2007, p. 79). Burgerparticipatie is letterlijk dus niet meer dan de deelname van burgers. Over het algemeen wordt hiermee deelname in het politieke domein bedoeld. Politieke participatie kan echter ook gezien worden als het actief inzetten voor een politieke partij, door leden en stemmen te werven bijvoorbeeld. Voor anderen is het uitbrengen van je stem al een vorm van politieke participatie. Als er gesproken wordt over burgerparticipatie binnen het politieke domein, heeft men het al snel over '*de deelname aan voorbereiding, totstandkoming of uitvoering van overheidsbeleid*' (Jager-Vreugdenhil, 2007, p. 81). Hierbij is het belangrijk te vermelden dat participerende actoren binnen burgerparticipatie niet enkel uit burgers of individuen bestaan, maar dat ook maatschappelijke organisaties en bijvoorbeeld adviesraden hier onder kunnen vallen.

In de volgende paragraaf zullen de verschillende visies op de functie van participatie binnen een democratie worden vergeleken, evenals de link tussen burgerschap en participatie. Vervolgens zal de historische context worden geschetst waarin burgerparticipatie in de jaren '60 is opgekomen, welke instrumenten hierbij horen en welke problematiek dat met zich meebrengt.

Als laatste zal burgerparticipatie in de lokale context worden bekeken. Waarom associëren we burgerparticipatie met het lokale en hoe wordt burgerparticipatie toegepast op verschillende schaalniveaus?

### 2.1.3 BURGERPARTICIPATIE ALS DEMOCRATISCH IDEEAAL

Burgerparticipatie gaat over de verhouding tussen burgers en overheid in een democratie. Een van de grote debatten is in welke mate burgerparticipatie past binnen de democratische idealen van een maatschappij. Er zijn veel verschillende meningen over de functie, de noodzaak en manieren om burgerparticipatie in te zetten binnen een democratie (Voogd & Woltjer, 1999, p. 873). Twee klassieke visies op democratie voeren hierin de boventoon: die van de directe democratie en die van de representatieve democratie.

De representatieve, ook wel indirecte democratie genoemd, is momenteel de bekendste en meest voorkomende vorm van democratie. Binnen een representatieve democratie kiezen burgers, middels verkiezingen, hun volksvertegenwoordigers. Vervolgens zijn deze vertegenwoordigers tot de volgende verkiezingen verantwoordelijk voor het tot stand komen en uitvoeren van het politieke beleid. Het electoraat heeft pas bij de volgende verkiezingen invloed op de samenstelling van de overheid en enkel via onvrede en demonstraties kunnen vervroegde, nieuwe verkiezingen worden afgedwongen. Tegenover de representatieve democratie staat de visie van een directe democratie. Dit is de visie van bekende klassieke denkers uit de Verlichting met voorop Jean-Jacques Rousseau en John Stuart Mill. In een directe democratie worden burgers, naast de verkiezingen, zoveel mogelijk betrokken bij de politiek. Rousseau beschrijft in *The Social Contract, or Principles of Political Rights (1762)* een samenleving waarin burgers met elkaar de normen, waarden en wetten bedenken en uitvoeren, waardoor niet de overheid, maar de burger centraal staat (Pateman, 1970, p. 22-26). Binnen de directe democratie wordt burgerparticipatie dan ook gezien als een essentieel onderdeel. Hoe directer burgers betrokken worden bij de politiek, hoe democratischer het zal zijn. Volgens Rousseau worden burgers pas onderdeel van de maatschappij als zij gaan participeren en kunnen zij zo aantonen dat ze onderdeel zijn van het politieke systeem (Michels, 2006, pp. 324-326). In navolging van Rousseau beschreef Mill in zijn *On Liberty (1859)* de argumenten waarom men moet streven naar maximale participatie. Participatie zou direct bijdragen aan een sterke democratie en aan 'good government' (Michels, 2006, p. 326). Maar bovenal is in zijn ogen participatie een educatief proces dat burgers bewust maakt van de democratische samenleving waarin zij functioneren en draagt het bij aan een sterker gevoel van gemeenschap (Michels, 2006, p. 326). Rousseau en Mill richten zich hiermee op het proces van participatie en minder op de effectiviteit ervan.

Joseph Schumpeter wordt gezien als de bekendste tegenhanger van de ideeën van een directe democratie. In zijn boek *Capitalism, Socialism & Democracy (1943)* bekritiseert hij de klassieke ideeën over democratie van Mill en Rousseau. Hij bestempelt ze als onrealistisch en introduceert een nieuwe visie op democratie: die van de representatieve democratie. Anders dan de klassieke denkers ziet hij democratie niet als een ideaal maar eerder als een instrument of methode (Pateman, 2007, p. 3). Ook burgerparticipatie draagt in zijn ogen niet bij aan een democratisch ideaal of aan 'good government'. Politiek zou plaats moeten vinden tussen gekozen leiders en niet tussen burgers. Burgerparticipatie buiten verkiezingen om zou volgens aanhangers van de representatieve democratie, naast onwenselijk, zelfs risicovol zijn (Michels, 2006, p. 325). Politieke beslissingen zouden teveel af staan van de leefwereld van 'de gewone mens', waardoor zij niet in staat zijn om de juiste beslissingen te maken. Sommige critici zoals Dahl (1956) en Sartori (1962) denken zelfs dat massale participatie kan leiden tot autoritaire bewegingen onder de bevolking, doordat er meer macht zal komen voor de lagere inkomensgroepen. Dit zou de democratie in gevaar kunnen brengen (Michels, 2006, p. 325).

**Tabel 2.1 Twee visies op burgerparticipatie en democratie**

Indirecte/Representatieve democratie	Directe Democratie
Representatieve democratie	Participatieve democratie
Focus op politieke volksvertegenwoordigers	Focus op burgers
Participatie is instrumenteel	Participatie is expressief (focus op proces)
Geen educatieve of sociale functie	Participatie heeft educatieve en sociale functie
Participatie leidt niet tot good government	Participatie leidt tot good government
Participatie op grote schaal is onwenselijk	Participatie op grote schaal is het streven

(bron: *Eigen bewerking van Michels, 2004, p. 326*)

In bovenstaande tabel, gebaseerd op een tabel van Michels (2004, p. 326), wordt een overzicht gegeven van de verschillende visies op burgerparticipatie en democratie. In huidige westerse democratieën is meestal sprake van een representatieve democratie, waarin volksvertegenwoordigers worden gekozen door het volk en waarbinnen burgerparticipatie een kleine rol speelt. Toch wordt burgerparticipatie overwegend gezien als iets goeds, met een educatieve waarde en als iets dat bijdraagt aan de democratie. Het bouwen van legitimiteit van overheidsbeslissingen en een verkleining van de kloof tussen burgers en overheid zijn veelgehoorde idealistische argumenten om burgerparticipatie in te zetten (Michels, 2011, p. 78). Volgens Dahl, aanhanger van de representatieve democratie, zijn de idealistische ideeën van Mills en Rousseau inadequaaf voor de huidige, moderne samenleving. Toch is een bepaalde mate van burgerparticipatie volgens hem ook in een representatieve democratie gewenst, alleen het minimum en de vorm ervan zijn erg lastig te bepalen (Voogd & Woltjers, 1999, p. 840). Tegenstanders benadrukken voornamelijk de praktische nadelen en geloven net als Schumpeter niet in de waarde van het proces van burgerparticipatie zelf. Vooral de dure en tijdrovende participatieprocessen en het gebrek aan representativiteit en kennis van de bevolking in politieke zaken worden als belangrijkste tegenargumenten genoemd (Irvin & Stansbury, 2004, pp. 56-59).

### **2.1.3 DE OPKOMST VAN BURGERPARTICIPATIE IN WESTERSE DEMOCRATIEËN.**

In het begin van de 20<sup>e</sup> eeuw hebben veel Europese landen zich ontwikkeld als representatieve democratieën en welvaartstaten waarbinnen relatief weinig verantwoordelijkheden voor burgers lagen. Politici waren de bedenkers van beleid en het was aan experts om dit op rationele wijze uit te voeren. Voor burgers was slechts een passieve rol weggelegd. Maar de samenleving werd individualistischer en mensen werden in mindere mate actief in politieke, sociale, maatschappelijke en religieuze activiteiten en raakten vervreemd van de traditionele instituten van een representatieve overheid (Granberg & Astrom, 2010; Yetano et al, 2009, p. 2). De rationele handelwijze van experts en politici bleek hierdoor niet meer aan te sluiten op specifieke maatschappelijke problemen die speelden. Door middel van protesten en demonstraties van actiegroepen uitten burgers hun behoefte aan meer politieke betrokkenheid en de wens voor burgerparticipatie kwam op (Michels, 2004, p. 328). In de jaren '60 en '70 groeide het besef dat de input van burgers en andere actoren bij kon dragen aan betere oplossingen voor maatschappelijke problemen. Als gevolg werden de eerste vormen van inspraak wettelijk vastgelegd (Boonstra & Boelens, 2011, pp. 103-105).

In tabel 2.2 wordt weergegeven hoe de participatievormen in de jaren '60 en '70 onderdeel zijn van de zogenaamde eerste generatie burgerparticipatie. Van der Heyden et al. onderscheiden deze drie generaties van burgerparticipatie die door de jaren heen zijn ontstaan in Nederland en andere westerse democratieën. In de loop der tijd zijn de instrumenten van burgerparticipatie directer geworden en nam de mate van invloed op het beleid toe (van der Heijden et al., 2007; Hendriks & van de Wijdeven, 2010, p. 25).



**Tabel 2.2: Drie generaties burgerparticipatie**

	Type	Initiatiefnemer	Instrumenten	Mate van invloed/verantwoordelijkheid burger
<b>1<sup>e</sup> Generatie 1960-1970</b>	Inspraak	Overheid	Adviesraden Inspraak	Laag en indirect
<b>2<sup>e</sup> Generatie 1980-1990</b>	Interactieve Beleidsvorming	Overheid	Enquêtes Inspraakavonden Referendum Verordening Burgerinitiatief	Medium en direct
<b>3<sup>e</sup> Generatie 2000-nu</b>	Overheids- participatie	Bewoners	Eigen initiatieven Leefbaarheidsbudget Initiatievenmakelaar	Hoog en zeer direct

*Bron: Van der Heijden et. al., 2007: Help! Een Burgerinitiatief*

De eerste officiële inspraakvormen van de jaren '60 en '70 gelden als de eerste generatie burgerparticipatie. Blauwdrukplanning maakte plaats voor planning waarin burgers door de overheid gemaakte plannen konden bekritisieren, burgers kregen hierdoor inspraak (Boonstra & Boelens, 2011, p. 104). Burgers en adviesraden konden inspraak doen over beleidsplannen en – uitvoering, maar vaak pas in een ver gevorderd stadium, waardoor de mate van invloed erg beperkt was. Dit zorgde voor veel kritiek. In de jaren '80 en '90 ontstond er, als een reactie op het idee van de ontstane kloof tussen burgers en overheid, een beweging richting interactieve beleidsvorming (Boonstra & Boelens, 2011, p. 103-105). Kenmerk van interactieve beleidsvorming is dat burgers en andere instanties samenwerken met de overheid en advies geven. Dit wordt ook wel samenspraak genoemd. De betrokkenen worden hier al in een vroegtijdig stadium van beleidsvorming benaderd. Het idee is dat met interactief beleid het democratisch ideaal meer wordt nagestreefd en de politieke betrokkenheid onder burgers groter wordt. Ook kan de lokale kennis beter worden benut en draagt het bij aan de legitimiteit van overheidsbeslissingen (Michels, 2011, p. 78). Onder de tweede generatie burgerparticipatie vallen vele verschillende type participatiemiddelen, waarbij burgers op een actieve manier betrokken worden. Op grotere schaalniveaus kunnen referenda worden ingezet, bij kwesties op bijvoorbeeld stads- landsniveau. Op projecten van kleinere schaal kunnen inspraakavonden worden georganiseerd, waardoor burgers in een vroegtijdig stadium betrokken worden.

De afgelopen jaren is er sprake van 'een verschuiving in rollen'; de burger neemt steeds meer zelf het initiatief en de overheid moet hierbij ondersteunen. De opkomst van deze initiatieven wordt toegekend aan de opkomst van de netwerksamenleving waarin sociale netwerken veranderen en mensen zich op nieuwe, lossere manieren organiseren (Winsemius & Steyart, 2011). Deze aspecten maken samen met de economische crisis dat er creatiever en actiever door de bevolking wordt geparticipeerd in een zogenaamde 'Doe-democratie' (van de Wijdeven, 2012). In de ideale omstandigheden moet de overheid dus participeren bij het initiatief van de burger. Deze derde generatie burgerparticipatie wordt dan ook wel overheidsparticipatie genoemd. De mate van invloed is hierbij het meest direct en de verantwoordelijkheid van de burger is hoog. De diversiteit van deze initiatieven maakt het lastig om een compleet beeld te krijgen van de werkwijzen en effecten van deze vorm van burgerparticipatie. Het tonen van initiatief door burgers wordt over het algemeen gezien als iets positief en als de ideale vorm van directe democratie. Toch zijn er ook twijfels over deze nieuwe vormen van burgerparticipatie. Zelforganisatie van burgers zou een ongelijkmatig proces zijn en zorgen voor meer ongelijkheid

in de samenleving, omdat niet iedereen op dezelfde mate kan meedoen aan de Doe-Democratie (Uitermark, 2012). Het zou hierom onterecht en onrealistisch zijn om dit van de gehele bevolking te verwachten. Daarnaast wordt sturen van overheden op bottom-up participatie gezien als een manier om kosten te besparen en worden de ideeën van de Big Society en participatiesamenleving (zie kader 2.1) gezien als dekmantels voor de bezuinigingen (Volkskrant, 2013). Daarnaast blijkt dat burgerparticipatie vaak door overheden wordt gebruikt om bepaald beleid te legitimeren, omdat burgerparticipatie wenselijk wordt geacht of zelfs wettelijk verplicht is (Boonstra & Boelens, 2011, p. 102; Yetano et al., 2009, p. 14). Zo zijn er critici die waarschuwen tegen de ‘valse hoop’ die omtrent burgerparticipatie wordt gepropagandeerd. Media en overheden zouden te veel pronken met succesvolle burgerinitiatieven, waar mislukte projecten buiten beeld worden gelaten. Er wordt zo veel gefocust op de democratische idealen van burgerparticipatie dat men niet beseft dat succesvolle participatieprojecten zeldzaam zijn (Uitermark, 2012). Een realistisch beeld over burgerparticipatie blijft hierdoor uit, terwijl nieuwe vormen van participatie juist kunnen leiden tot meer segregatie en ongelijkheid in de samenleving, omdat niet alle burgers in staat zijn om mee te participeren (Uitermark, 2012)

### **Kader 2.1: Participatiesamenleving en de Big Society**

In Juli 2010 lanceerde de Engelse premier David Cameron zijn Big Society-campagne. Met de Big Society heeft Philip Blond, de bedenker van het concept en handlangers van Cameron, een samenleving voor ogen waarin burgers actiever worden en lokale taken van de overheid overnemen (Kisby, 2010, p. 484). Door het topdown denken van de overheid is de bevolking passief en afhankelijk geworden. Door de macht van de overheid te beperken tot het essentiële, een zogenaamde ‘small government’, denkt Cameron burgers weer actiever te maken (Kisby, 2010, p. 484). Het grote gevaar volgens critici is dat de focus alleen maar komt te liggen op de compacte overheid en minder op de vruchtbare samenwerking tussen politiek en maatschappij (Winsemius & Steyeart, 2011).

De vergelijking van de ontwikkelingen rondom de Big Society in het Verenigd Koninkrijk en de ideeën van de participatiesamenleving in Nederland is snel gemaakt. Tijdens de troonrede van 2013 introduceerde Koning Willem-Alexander deze term:

*“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”* (Koning Willem Alexander, 2013).

Deze passage werd internationaal ontvangen als de aankondiging van het einde van de Nederlandse verzorgingsstaat (Vrij Nederland, 2013). De term participatiesamenleving zorgt, net als de Big Society voor verschillende interpretaties. De overeenkomsten in de ideeën lijken groot; beide ‘campagnes’ zijn ontstaan in het licht van een economische crisis en onder een liberale minister-president. Ook de critici komen met vergelijkbaar commentaar. De bevolking ziet de participatiesamenleving voornamelijk als een manier om de bezuinigingen in te dekken door overheidstaken op burgers af te schuiven. Daarnaast laait het debat op over wat we van burgers mogen en kunnen verwachten. Wat houdt goed burgerschap eigenlijk precies in? En is iedereen wel in staat om te participeren? Ook is het onduidelijk hoe Cameron en Rutte gaan zorgen dat burgers ook daadwerkelijk actief worden. Waar vanuit de maatschappij de afgelopen jaren al een trend te zien is waar mensen bottom-up initiatieven opzetten is het maar de vraag of dat door top-down beleid verder gestimuleerd kan worden. Critici als Kisby (2010, p.490) zien het concept van de big society als een grote utopie en voorspellen, en hopen, dat het een stille dood zal sterven.

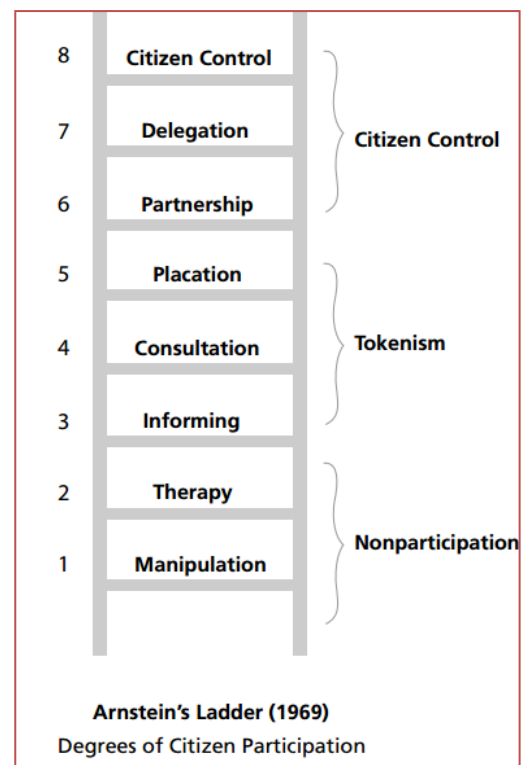
#### **2.1.4 PARTICIPATIENIVEAUS OP DE PARTICIPATIELADDER**

De verschillende generaties burgerparticipatie omvatten verschillende instrumenten voor burgerparticipatie en daarmee ook een verschillende mate van invloed die burgers kunnen

uitoefenen. Deze invloed is groter in nieuwere vormen van burgerparticipatie. Er bestaan inmiddels vele vormen van participatieladders, waarmee de mate van invloed van burgers op het beleid kan worden bepaald. De eerste werd gemaakt in 1969 door Sherry Arnstein (zie figuur 2.1). Zij deed onderzoek naar Amerikaanse stedelijke ontwikkelingsprogramma's en ontdekte dat er vele verschillende niveaus waren waarop burgers meer invloed konden krijgen op het beleid. Zij ontwikkelde een ladder met 8 treden. Hoe lager op de ladder men zich bevindt, hoe lager de mate van daadwerkelijke participatie en invloed. De onderste twee treden van de ladder van Arnstein zijn vormen van non-participatie; de burger wordt wel betrokken, maar enkel met het doel om te manipuleren of te 'onderwijzen'. De twee hoogste sporten van de ladder, 'citizen control' en 'delegation', waarbij burgers het volledige zeggenschap hebben, komen volgens Arnstein en andere critici nauwelijks voor in de realiteit, omdat overheden deze macht aan burgers bijna nooit willen of kunnen geven (Arnstein, 1969, p. 116).

**Figuur 2.1: De participatieladder van Arnstein**

Hoewel de participatieladder van Arnstein nog veel wordt gebruikt als basis voor nieuwere vormen van participatieladders, zijn er ook critici. Zo zou de ladder te hiërarchisch zijn en teveel suggereren dat hoe hoger je komt op de ladder, hoe beter het is voor een democratie (Dare et al., 2010, pp. 1149-1150). Dit zou een veel complexer proces zijn en het is per situatie verschillend welke trede het beste ingezet kan worden binnen een democratie. Idealiter zouden ambtenaren bij de juiste kwesties en het juiste schaalniveau aan de hand van de ladder het juiste participatieniveau moeten kiezen. Nieuwere participatieladders geven hierin meer vorm, omdat ze zijn uitgebreid met methodes en soms ook een weergave van rollen voor de uitvoerders en de burgers. De ladder van Edelenbos en Monnikhof (2001), weergegeven in tabel 2.3, is hier een voorbeeld van. Hij is speciaal ontwikkeld voor gemeentes als tool voor het bepalen van participatiebeleid. Zij onderscheiden vijf verschillende treden en benoemen meteen welke instrumenten hierbij passen (Edelenbos & Monnikhof, 2001). De laagste twee treden en de allerhoogste treden van Arnstein ontbreken hier. In de ladder van Edelenbos en Monnikhof is te zien dat volgens hen burgerparticipatie pas begint bij het informeren van burgers, zodat ze een mening kunnen vormen. Uiteraard is ook dit discutabel omdat er hierbij ook geen invloed van burgers op het beleid is. Daarnaast is het hoogste niveau van participatie dat Edelenbos en Monnikhof in hun ladder hebben opgenomen, het niveau van meebeslissen, niet dat van overheidsparticipatie. De ladder stamt echter uit 2001 en in nieuwere versies is deze trede wel toegevoegd. In een rapport van de RIVM (2008, pp. 25-26) worden alle lokale overheden aangeraden om de ladder van Edelenbos en Monnikhof te gebruiken.



Bron: *The Citizen's Handbook*, 2013

**Tabel 2.3 De participatieladder van Edelenbos en Monnikhof (2001)**

Niveau	Omschrijving	Methoden
<b>Informeren</b>	Politiek en bestuur behouden burgers op de hoogte van genomen beslissingen. Burgers leveren geen inbreng	Informatie-avond Debat Wijkkrant Excursie Campagne

<b>Consulteren</b>	Politiek en bestuur bepalen beleidsrichting. Burger is gesprekspartner. Resultaten zijn niet-verbindende bouwstenen voor beleid	Hoorzitting Inspraak Enquete Onderzoek Focusgroep Raadplegend Referendum Denktank
<b>Adviseren</b>	Politiek en bestuur laten burgers problemen en oplossingen formuleren. Ideeën hebben volwaardige rol in beleidsontwikkeling	Burgerjury Adviesraad Wijkplatform Dorpsraad Expertmeeting Verordening Burgerinitiatief
<b>Coproduceren</b>	Politiek, bestuur en betrokkenen komen samen probleemagenda en oplossingen overeen. Politiek verbindt zich aan oplossingen bij de uiteindelijke besluitvorming	Overleggroep Projectgroep Convenant Werkatelier
<b>Meebeslissen</b>	Politiek en bestuur laten de besluitvorming over aan de burgers. Politiek neemt resultaten over na toetsing specifieke randvoorwaarden	Bindend referendum Participatieve begroting

Bron: Edelenbos & Monnikhof, 2001,

### 2.1.5 BURGERPARTICIPATIE IN DE RUIMTELIJKE PLANVORMING

Burgerparticipatie kan in elk overheidsdomein worden toegepast. Binnen de ruimtelijke planvorming wordt de rol van burgerparticipatie echter zeer belangrijk gevonden. Planologen en projectmanagers zijn vaak verplicht om met bijvoorbeeld bouwprojecten de bewoners of omwonenden te betrekken. Dit was een halve eeuw geleden nog niet het geval. Sinds de Tweede Wereldoorlog is de overheid gaan inzien dat hun positie is veranderd van autonome beleidsmaker naar een meer interafhankelijke positie met andere actoren, waaronder burgers (Voogd & Woltjers, 1999, p. 836). De ontwikkelingen van na de Tweede Wereldoorlog tot nu worden geregeld in drie paradigma's beschreven:

Eerste paradigma: Tijdens de wederopbouw van de Tweede Wereldoorlog werden in vrijwel alle Europese landen in rap tempo nieuwe stadswijken gebouwd. Dit moest snel en efficiënt gebeuren en dit ging meestal volgens de blauwdrukplanning. Het werk van de architect en planoloog Le Corbusier wordt vaak genoemd als een voorbeeld van deze rationele stijl. Planning werd gezien als iets rationeels en puur fysieks, waarbij sociale en politieke argumenten geen rol speelden (Taylor, 1998, pp. 5-8).

Tweede paradigma: Tijdens de wederopbouw kwam het inzicht dat het klakkeloos toepassen van blauwdrukken niet altijd werkte. Het ene gebied is het andere niet en er kwam meer focus op karakteristieken en sociale aspecten binnen steden (Taylor, 1999a, p. 334). Ook was er meer ruimte voor invloeden van andere partijen en investeerders.

Derde paradigma: Mede door de babyboomgeneratie kwam de planologie in de jaren '70 en '80 onder druk te staan en werd er door de bevolking steeds meer inspraak geëist in de planologische plannen (Boonstra & Boelens, 2011, pp. 103-105). Er werd van de planoloog steeds meer verwacht om als een manager op te treden en het betrekken van burgers en andere actoren werd gezien als wenselijk en essentieel om een goed resultaat te behalen (Taylor, 1999a, p. 334). De processen zouden democratischer worden en ook achtergestelde groepen moesten kansen krijgen om invloed uit te oefenen.

Tegenwoordig wordt het traditionele professionele expertise dus niet meer gewenst en wordt er bijna altijd gestreefd naar de ruimtelijke vormgeving als een communicatief proces. Hierbij worden de gemeenschap en andere actoren betrokken met het idee dat de projecten beter aansluiten bij de maatschappij (Voogd & Woltjers, 1999, p. 835). Maar hoe wenselijk burgerparticipatie ook lijkt, het is bijna onrealistisch om te denken dat massaparticipatie gewenst is. Beneviste noemt burgerparticipatie dan ook wel de achilleshiel van de planologie: zonder enige participatie zou ruimtelijke vormgeving niet succesvol zijn, maar het is ook niet goed als het planningsprocessen gaat domineren (Day, 1997, p. 421). Burgerparticipatie binnen de ruimtelijke vormgeving kost veel tijd en geld en het blijkt ontzettend moeilijk om de groep burgers representatief te krijgen

### *2.1.6 BURGERPARTICIPATIE IN BELEIDSVORMING: VOOR- EN NADELEN*

In navolging van de planologie is ook binnen de beleidsvorming burgerparticipatie een steeds grotere rol gaan spelen. Deze ontwikkelingen volgen grotendeels drie generaties van burgerparticipatie. Sinds de jaren '80 werd de beleidsvorming steeds minder top-down en kregen burgers, bedrijven, vakbonden en andere instanties steeds meer invloed op het beleidsmakingsproces (Michels, 2004, p. 329). Het idee is dat door burgerparticipatie er meer legitimiteit en draagvlak ontstaat en dat het de kwaliteit van het beleid verbetert.

#### Legitimiteit

Met burgerparticipatie worden de klassieke democratische idealen van Mill en Rousseau nagestreefd. Het doel van participatie zou daarom moeten zijn om het proces en het beleid legitiem te maken (Rydin & Pennington, 2000, p. 167). Maar geregeld wordt burgerparticipatie ingezet als een formeel proces met als hoofdzaak om legitimiteit af te dwingen. In veel landen komt dit regelmatig voor omdat bepaalde vormen van participatie wettelijk zijn vastgelegd (Yetano et al., 2009, p. 14).

#### Steun en draagvlak

Participeren zou er voor zorgen dat burgers het overheidsbeleid en de participatieve democratie beter steunen en het draagvlak voor beslissingen hierdoor toeneemt (Michels, 2006, p. 336). Dit hangt samen met het versterken van een grotere kennis van politieke besluitvorming onder burgers. Wanneer voorgenomen beleid niet gedragen wordt door (een deel van) de samenleving, wordt de uitvoering namelijk moeilijk.

#### Verbeteren van de kwaliteit

Voorstanders benoemen de lokale expertise van burgers die benut kan worden door burgerparticipatie als een argument voor het toepassen van burgerparticipatie en interactief beleid. Door burgers mee te nemen in het proces, komen aspecten naar boven waar de overheid of experts nooit aan zou denken. Een expert kan nooit zo goed weten wat er speelt in een bepaalde omgeving als de burgers zelf (Mayer, et al., 2005; van Dam, et al., 2008).

Het hierdoor ontstane beleid zou ook beter en efficiënter zijn, wat latere aanpassingen kan voorkomen en hierdoor kosten kan besparen. Ook bij nieuwe vormen van burgerparticipatie wordt kostenbesparing gezien als belangrijk argument. Door initiatieven van onderaf, waarbij burgers taken van de overheid overnemen, zou tijd van ambtenaren en dus geld bespaard worden. Tegenstanders noemen dit een utopie en bepleiten zelfs dat burgerparticipatie erg tijdrovend is voor ambtenaren, omdat het betrekken en informeren van burgers juist veel (onnodige) tijd kost. (Irvin & Stansbury, 2004, p. 58). De literatuur omtrent de voor- en nadelen van de verschillende vormen van burgerparticipatie is op zijn minst 'rommelig' te noemen (Day, 1997, pp. 422-423). Resultaten van verschillende onderzoeken blijken vaak contradictief doordat ze onterecht met elkaar worden vergeleken. De onafhankelijke variabelen van verschillende onderzoeken zijn meestal zo verschillend dat goede algemene conclusies nauwelijks te trekken zijn. Hierdoor is er geen consensus over precieze effecten van de verschillende instrumenten van burgerparticipatie (Day, 1997, p. 422-423 ;Voogd & Woltjer,



1999, p. 873). Toch overheerst het geloof dat burgerparticipatie wenselijk is binnen een democratie en wordt het wereldwijd steeds meer ingezet (Yetano et al, p. 2). In tabel 2.4 wordt een overzicht gegeven van andere veelgebruikte voor- en tegenargumenten voor burgerparticipatie.

**Tabel 2.4 Voor- en nadelen van burgerparticipatie**

Nadelen van burgerparticipatie	Voordelen van burgerparticipatie
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gebrek aan representativiteit</li> <li>- Uitsluiting van bepaalde bevolkingsgroepen</li> <li>- Tijdrovend/duur</li> <li>- Opkomsten laag, burgers hoeven niet altijd te participeren</li> <li>- Puur ingezet voor legitimiteit van beleid</li> <li>- Burgers missen de juiste kennis en expertise</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Burgerparticipatie als democratisch ideaal</li> <li>- Verkleining kloof burgers en overheid</li> <li>- Educatief voor participanten</li> <li>- Benutten van lokale expertise</li> <li>- Kostenbesparend</li> <li>- Meer vertrouwen in overheid door burgers</li> <li>- Creëert draagvlak voor beslissingen</li> </ul>

*Bron: Zelf samengesteld. Gebaseerd op: Irvin & Stansbury, 2004, Michels, 2011, Dam et al., 2008, Edelenbos & Monnikhof, 2005*

Het gebrek aan representativiteit is misschien wel één van de grootste dilemma's rondom burgerparticipatie. Het niet tonen van interesse voor participatie is één van de meest voorkomende redenen waarom participatietrajecten mislukken (Yetano et al., 2009, p. 15). Mede hierdoor blijkt het lastig om een groep participanten representatief voor de doelgroep te krijgen. Participeren kost tijd en vereist enige kennis van (lokaal) beleid, hierdoor is het niet voor elke burger even makkelijk om deze tijd vrij te maken. Over het algemeen zien we de tendens dat de hogeropgeleiden overgerepresenteerd zijn (Irvin & Stansbury, 2004, p. 59). Participatie wordt hierdoor iets luxe; het vereist vaardigheden, geld, tijd en bronnen, die veel burgers niet hebben (Day, 1997, p. 426). Bij top-down participatie zien we vaak dat de overheid de 'usual suspects' aantrekt; namelijk de burgers en actoren die al actief en makkelijk te benaderen zijn. Hiermee wordt een groot deel van de belanghebbenden buiten beschouwing gelaten (Turnhout et al., 2010, p. 71-73).

### **2.1.7 BURGERPARTICIPATIE ALS LOKAAL VERSCHIJNSEL**

Burgerparticipatie wordt vaak gezien als een lokaal verschijnsel, omdat wordt gedacht dat sociale bewegingen ontstaan in wijken of rurale gebieden waar mensen zich sterker mee identificeren. Momenteel is het onderzoek naar burgerparticipatie voornamelijk gericht op het wijkniveau en hierdoor is er ook relatief weinig bekend over de effecten van participatie op andere schaalniveaus (Lewicka, 2011, p. 209). Daarnaast wordt onderzoek naar burgerparticipatie bijna altijd gedaan naar participatie binnen gemeentelijk beleid en minder naar participatie door landelijke of internationale instanties (Edelenbos & Monnikhof, 2005, p. 183). De nabijheid van een wijk of buurt zou veel concrete aanknopingspunten bieden voor actief burgerschap, participatie in politieke processen en het opzetten van lokale initiatieven (van der Wijdeven, 2012, p. 10). Een verschuiving in de vormen van burgerschap draagt hier aan bij. Er zou sprake zijn van verschuiving van politiek naar sociaal burgerschap. Oftewel, inzet voor een leefbare buurt door kleinschalige initiatieven voor de straat of wijk op te zetten, wordt hoger gewaardeerd dan politieke betrokkenheid (Hurenkamp & Tonkens, 2008, p.18). Veel overheden richten zich daarom steeds meer op het niveau van de wijk om daar de sociale cohesie en participatie te bevorderen. Nieuwere vormen van burgerparticipatie van de derde generatie, zoals burgerinitiatieven, ontstaan vanuit de samenleving en beginnen meestal op lokale schaal. Deze initiatieven ontpoppen zich in verschillende vormen vanuit individuele burgers, wijkraden, stichtingen, maatschappelijke organisaties of sociale ondernemingen (van der Heyden et al., 2007; Edelenbos & Monnikhof, 2005, p. 183). Deze initiatieven kennen veel

verschillende vormen, zijn relatief los georganiseerd en zijn daardoor moeilijker op een bepaald schaalniveau vast te pinnen (Noortwijk & HugenHoltz-Sasse, 2012).

Voor burgerparticipatie die van bovenaf geïnitieerd is, zoals interactieve besluitvorming, zijn er ook meerdere argumenten te bedenken waarom het lokale schaalniveau geschikt is voor participatie. Lowndes en Sullivan (2008, pp. 57-59) noemen hiervoor vier argumenten:

- Civiele argument: De buurt vormt het beste schaalniveau waar burgers democratisch kunnen participeren en capaciteiten op laagdrempelige manieren kunnen ontwikkelen.
- Sociale argument: Het schaalniveau van de buurt is ideaal om een holistische aanpak van de grond te krijgen. Het heeft het grootste en het meest directe effect op het welbevinden van burgers.
- Politieke argument: Burgers hebben de meeste lokale kennis in hun buurt. Deze kennis kan beter benut worden met lokaal werken. Ook kunnen burgers door lokale kennis extra goed beleidsmakers controleren.
- Economische argument: Als laatste blijkt dat op het buurtniveau efficiëntie- en effectiviteitsvoordelen zijn te behalen. Lokale situaties zijn beter in te schatten dan op grotere schaal en middelen kunnen makkelijker met lokale organisaties worden gedeeld of geleverd.

Ook andere onderzoekers denken dat het wijk- of buurtniveau geschikt is voor participatie. De populatie in een wijk is vaak relatief homogeen en duidelijk in kaart te brengen. Ook is het geografische gebied relatief klein en is snel sprake van een gemeenschappelijk belang (Irvin & Stansbury, 2004, p. 61). Toch valt te betwijfelen of de wijk het beste schaalniveau is voor burgerparticipatie, omdat burgers zich wellicht niet sterk betrokken voelen bij het concept van de wijk, waardoor dit gemeenschappelijke belang in gevaar komt. Betrokkenheid en participatie hangen samen met burgerschap, maar ook met de binding die burgers hebben met hun omgeving en het is de vraag of deze op wijkniveau het sterkst is. In de volgende paragraaf zullen deze persoon-plaatsrelaties verder worden onderzocht.

## 2.2 PLACE ATTACHMENT

Burgerparticipatie vindt altijd plaats in een fysieke omgeving. De relatie tussen deze ruimte en de gebruikers ervan is dus van belang om de dynamiek van burgerparticipatie beter te begrijpen. Place attachment, oftewel de band tussen een mens en zijn omgeving, kan burgers motiveren zich actiever in te zetten voor hun omgeving. Burgers zijn namelijk gemotiveerd om voor hen belangrijke plaatsen te beschermen en te verbeteren (Manzo & Perkins, 2006, p. 347). Hoe ruimte precies waarde krijgt voor mensen is een vraagstuk dat vanuit veel verschillende kanten wordt bekeken. In deze paragraaf gaan we proberen de verschillende kanten van dit vraagstuk te analyseren.

### 2.2.1 'PLACE' EN 'SPACE' IN PLACE ATTACHMENT

*Space and place are basic components of the lived world; we take them for granted. When we think about them, however, they may assume unexpected meanings and raise questions we have not thought to ask* (Tuan, 1977, p. 3). De concepten van ruimte en plaats staan centraal in de sociale geografie. Beide concepten hebben veel overeenkomsten, maar zijn niet hetzelfde. Het boek *Space and Place* (1977) van Yi-Fu Tuan is één van de belangrijkste werken in het denken over ruimte en plaats. Tuan stelt dat beide begrippen niet tegenover elkaar moeten worden gezet, maar juist afhankelijk zijn van elkaar. In zijn ogen is ruimte een abstract en geometrisch begrip dat door gebruik en het toevoegen van betekenis kan veranderen in plaats. Hierdoor wordt ruimte vaak gezien als het algemene en plaats als het specifieke: *'Space is everywhere and place is somewhere'* (Taylor, 1999b, p.10). Een plaats is echter meer dan een plek in de ruimte; het waarborgt de betekenissen die mensen aan die omgeving toedichten door er in te leven (Ryden, 1993, p. 38). De combinatie van herinneringen en ervaringen die iemand opdoet door in een bepaalde omgeving te leven, noemt Tuan een 'sense of place'. Deze term is sterk verbonden met de term 'place attachment', welke de psychologische band met een plaats weergeeft. Het ontstaan van deze banden is volgens Tuan iets wat mensen vanuit nature ontwikkelen.

Door de gevolgen van globalisering, toegenomen mobiliteit en groeiende homogeniteit tussen plaatsen bestaat het gevaar dat het belang van plaats afneemt (Lewicka, 2011, p. 209). De filosoof Casey denkt dat, juist in een globaliserende wereld, er een actief verlangen is naar plaats en naar alles wat lokaal of regionaal is, omdat dit bijdraagt aan een sterkere identiteit (Lewicka, 2011, p.209). Hoewel de data om deze uitspraak te bevestigen schaars zijn, blijkt uit onderzoeken dat de afgelopen decennia de verbondenheid tussen mens en plaats niet is afgenomen (Gustafson, 2009; Lewicka, 2011, p. 209). Er is een algemene tendens om plaats te associëren met lokaliteit. Dit leidt bijvoorbeeld tot het idee dat ruimte een stabiel raamwerk is dat bestaat uit plaatsen (Taylor, 1999b, p. 12). Maar volgens Tuan kunnen zowel ruimte als plaats op alle schaalniveaus onderzocht worden en kunnen mensen zich op verschillende schaalniveaus verbinden met een plaats.

### 2.2.2 HET FRAMEWORK VAN SCANNEL EN GIFFORD: DRIE VISIES OP PLACE ATTACHMENT

Het onderzoeksveld rondom place attachment wordt bemoeilijkt door de veelvoud aan verschillende, maar deels vergelijkbare termen binnen het veld. Doordat het concept place attachment door zowel sociologen, psychologen en sociaal geografen wordt onderzocht, is een veelvoud aan termen en definities ontstaan. Veel onderzoek blijft hangen in de dilemma's omtrent termen en definities, waardoor er in de afgelopen jaren weinig vooruitgang is in het onderzoek over de achtergronden en verklaringen van place attachment (Lewicka, 2010, p. 208). In kader 2.2 wordt daarom een overzicht gegeven van de verschillende terminologieën die worden gebruikt. In deze paragraaf worden verder de verschillende visies op place attachment uiteengezet en met elkaar vergeleken.



## Kader 2.2: Gebruikte termen binnen onderzoek naar place attachment

**Place Attachment:** De (emotionele) band tussen mens en een ruimte. De meest gebruikte term binnen het onderzoeksveld

**Sense of place:** Tuan gebruikt deze term als een verzameling van de ervaringen en herinneringen die een mens heeft aan een bepaalde plaats door er in te leven (Tuan, 1977). De term wordt regelmatig gebruikt als synoniem voor place attachment en is voornamelijk populair onder sociaal geografen zoals Stedman. Hij definieert het als de collectie van symbolische betekenissen en binding (Stedman, 2002, p. 563).

**Place Identity:** Place Identity wordt op twee manieren gebruikt. Ten eerste als de functie van plaats om een identiteit te creëren: *"We can define place identity as the process by which, through interaction with places, people describe themselves in terms of belonging to a specific place"* (Hernandez et al., 2007, p. 311). Daarnaast gebruiken andere auteurs zoals Prohansky (1978) en Lalli (1992) de term als een algemeen concept waaronder alle termen zoals sense of place, community attachment, place attachment, place dependence en sense of community vallen (Hernandez et al., 2007, p. 311).

**Place dependence:** De mate waarin mensen afhankelijk zijn van een bepaalde plaats, waardoor een band ontstaat. Afhankelijkheid heeft hierin de vorm van het hebben van werk, huis of familie in een bepaald gebied (Najafi & Kamal, 2012, p. 7639).

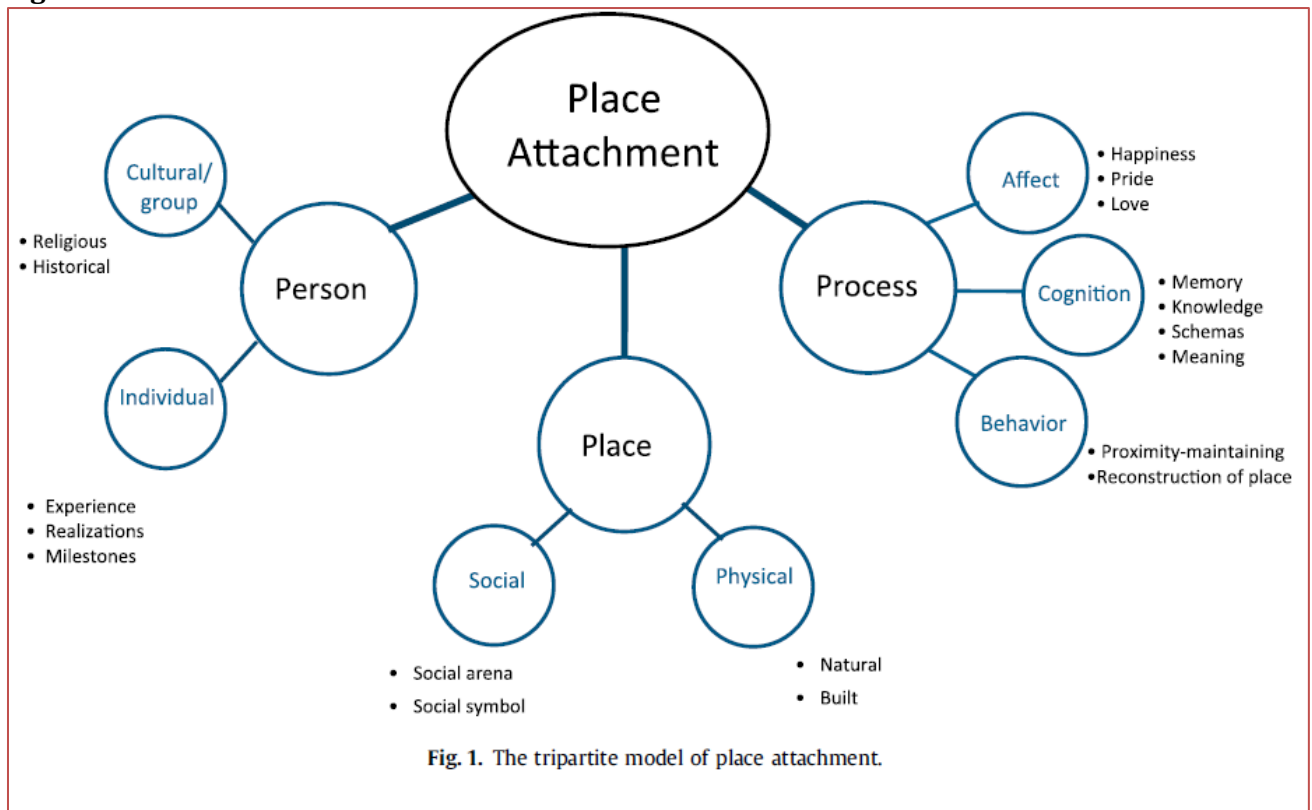
**Community attachment:** De relatie en band tussen een individu en de sociale structuur van een gemeenschap. Focust op de sociale banden die een individu heeft binnen een gemeenschap (Kasarda & Janowitz, 1974).

**Sense of community:** Vergelijkbaar met community attachment, maar richt zich meer op het besef van een gemeenschap in plaats van de band ermee (Sarason, 1974). De aanwezigheid van een sense of community zou moeten bijdragen aan sociale cohesie en een gevoel van betrokkenheid binnen een gemeenschap (Chavis & Wanderman, 1990, p. 55).

De term place attachment staat voor de betrokkenheid en emotionele band tussen een mens en een bepaalde plaats. Meestal betreft dit een leefomgeving. Dit kan de betrokkenheid tot een huis zijn, maar ook dat tot zijn straat, buurt, stad, land of zelfs de wereld. (Lewicka, 2011, p. 221). Er zijn drie belangrijke componenten die bijdragen aan de vorming van place attachment: de fysieke omgeving, het menselijk gedrag en sociale of psychologische processen. Vanuit verschillende disciplines ligt een andere nadruk op deze componenten. Sociologen zien place attachment als een sociaal product dat ontstaat in de context van een gemeenschap en wat dus wordt bepaald door sociale contacten en culturele processen. Sociaal geografen zijn daarentegen van mening dat place attachment ontstaat door de invloed van de fysieke omgeving. Sociale aspecten en het belang van een gemeenschap spelen hierin zeker een rol, maar mensen raken gehecht aan (symbolische) betekenissen die een plaats oproept of de sociale aspecten die binnen een fysieke omgeving ontstaan (Stedman, 2003). Psychologen houden zich vooral bezig met hoe place attachment als psychologisch proces ontstaat. Een interdisciplinaire aanpak zal nodig zijn om de verschillende aspecten van place attachment mee te nemen in één model. Volgens de Poolse onderzoekster Lewicka blijft het onderzoek naar de achtergronden en verklaringen van place attachment namelijk te vaak hangen in dilemma's omtrent termen en definities vanuit de verschillende disciplines (Lewicka, 2011, p. 208). Een raamwerk dat poogt de drie dimensies overzichtelijk te maken is dat van Scannel en Gifford (2009). Zij zien de drie dimensies van place attachment op een vergelijkbare manier als de eerder genoemde componenten, namelijk die van 'person', 'place' en 'process'. Het raamwerk heeft als doel om inzicht te geven aan de verschillende aspecten van place attachment en om onderzoekers een handvat aan te reiken om

place attachment interdisciplinair te onderzoeken. Momenteel blijkt namelijk dat vooral de persoonsdimensie het meeste onderzocht wordt en dat er weinig onderzoeken zijn die meerdere dimensies meenemen (Scannel & Gifford, 2010, p.4; Lewicka, 2011 p. 221).

**Fig 2.2 Het framework van Scannel en Gifford**



Bron: Scannel & Gifford, 2010, p. 2

### Person: place attachment als sociaal construct

Sociologen en omgevingspsychologen onderzoeken place attachment als een sociaal construct. Zij hebben de visie dat mensen zich enkel betrokken voelen tot de sociale aspecten die men in een omgeving tegenkomt en niet tot de ruimte waar dat zich afspeelt (Scannel & Gifford, 2010, p. 2). Deze verbindingen ontstaan op zowel het persoonlijke als op het groepsniveau, welke beiden invloed hebben op verbinding met een bepaalde omgeving.

- *Individual*: Als individu ontwikkel je persoonlijke connecties met een plaats door middel van ervaringen en persoonlijke herinneringen, welke je in een bepaalde omgeving hebt meegemaakt of opgedaan. De ervaringen en herinneringen zijn hierin belangrijker dan de plaats zelf: *"It is not simply the places themselves that are significant, but rather what can be called 'experience-in-place' that creates meaning"* (Manzo, 2005, p. 74).
- *Cultural/Group*: Een individu is ook onderdeel van een culturele of sociale groepen: zo is iemand een man of een vrouw, hangt iemand een bepaalde religie aan en behoort men tot een bepaalde leeftijdsgroep. Vanuit het groepsniveau ontstaat place attachment vanuit gedeelde symbolische en culturele waarden die zijn toegeschreven aan een plaats. Cultuur kan individuen in een groep aan elkaar verbinden door gedeelde historische gebeurtenissen die op een bepaalde plaats hebben plaatsgevonden. Ook de sociale contacten binnen een groep hebben invloed op je hoe je een gedeelde omgeving waardeert, place attachment kan hierdoor gezien worden als een gemeenschapsproces (Scannel & Gifford, 2010, pp. 2-3)

### **Place: place attachment als een fysiek construct**

Volgens sociaal geografen is de omgeving zelf het belangrijkste in de vorming van place attachment, Hierin hebben zowel de puur fysieke aspecten, als de sociale aspecten binnen die fysieke wereld invloed. Zo denkt Stedman (2003) dat de fysieke omgeving zeker invloed heeft op place attachment, maar dat het niet perse het fysieke aspect zelf is dat voor binding zorgt. Eerder zouden de waardes en betekenissen die een plaats representeert verantwoordelijk zijn voor de daadwerkelijke binding (Scannel & Gifford, 2010, p. 5)

-*Social*: Ruimte of plaats fungeert als een arena voor sociale contacten, zoals een volkswijk de ruimte is waar een specifieke gemeenschap sociale interacties deelt. Waar sociologen deze sociale contacten op zichzelf verantwoordelijk zien voor place attachment, zien sociaal geografen deze sociale contacten ontstaan in een bepaalde context van een plaats.

-*Physical*: Sociaal geografen zien fysieke aspecten ook op zichzelf staand als een belangrijke component voor de vorming van place attachment. Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen gemaakte en natuurlijke fysieke onderdelen. Gemaakte onderdelen zijn gebouwen of structuren in een wijk, zoals het stratenplan of de ruimtelijke opzet. Natuurlijke onderdelen zijn bijvoorbeeld bossen, stranden of parken waar mensen waarde aan toekennen los van sociale contacten (Manzo, 2005, p. 82).

### **Process: De psychologische totstandkoming van place attachment**

Psychologen onderzoeken de psychologische processen die zorgen voor de totstandkoming van ruimtelijke betrokkenheid. Deze psychologische processen kunnen ontstaan via gedrag, cognitie en affectie. Dit onderzoeksdomein is echter zeer mager en is er nog steeds erg weinig bekend over via welke psychologische processen mensen verbonden raken met plaats (Lewicka, 2011, p. 224).

-*Affect*: Een plek kan emotionele gevoelens bij iemand oproepen. Zo kan iemand blij, verdrietig of boos worden door in een bepaalde omgeving te zijn.

-*Behavior*: '*Attachment expressed through actions*', oftewel: ruimtelijke betrokkenheid kan worden beïnvloed door de ervaringen die een individu of een groep binnen deze plaats meemaakt. Het werken, wonen of leven in een bepaalde plek creëert zo een bepaalde band. Verblijfsduur heeft hierdoor vaak een positief effect op ruimtelijke betrokkenheid (Gustafson, 2009; Lewicka, 2010) en dit verklaart vaak ook waarom oudere mensen meer gehecht zijn aan een plaats. Maar iemand kan ook gehecht raken aan bijvoorbeeld een bos door er elke week hard te lopen.

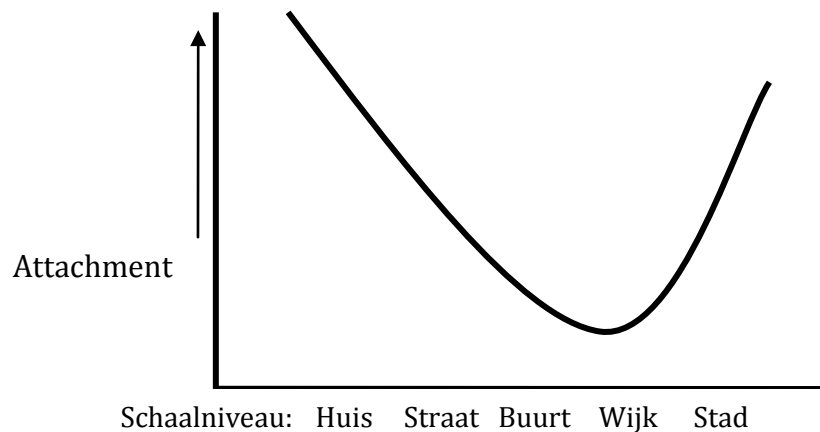
-*Cognition*: Onder cognitie valt het ontstaan van de herinneringen, waardes en kennis die mensen met bepaalde plaatsen associëren en die kunnen zorgen voor het versterken van de band tussen een mens en een plaats.

### **2.2.3 PLACE ATTACHMENT EN IDENTITEIT OP VERSCHILLENDE SCHAALNIVEAUS**

Place attachment vindt plaats op alle schaalniveaus. Plaatsen hebben echter een concentrisch karakter: kleine plaatsen vallen binnen grotere plaatsen. Zo zijn huizen onderdeel van een straat, welke weer tot een buurt of wijk behoren. De mate van betrokkenheid met verschillende schaalniveaus kan hierdoor invloed op elkaar hebben. Zo zal de mate van place attachment tot je buurt invloed hebben op de die van je huis en andersom. De literatuur over place attachment richt zich echter meestal maar op één schaalniveau per onderzoek. Hierdoor is er weinig bekend over de invloed van gekoppelde schaalniveaus op place attachment (Lewicka, 2011, p. 211). Place attachment wordt, net zoals burgerparticipatie, voornamelijk op het schaalniveau van de wijk onderzocht. Ongeveer driekwart van het onderzoek naar place attachment van woonomgevingen vindt op dit schaalniveau plaats (Lewicka, 2011, p. 212). Dit terwijl de wijk wordt gezien als een lastig definieerbaar concept. Tuan omschreef in 1977 al dat de wijk de zwakst gedefinieerde vorm van plaats is. Wijken zijn concepten die naar zijn mening

voornamelijk bestaan in de hoofden van bestuurders en planologen en sluiten niet aan bij de belevingswereld van bewoners (Tuan, 1977, p. 157). Onderzoek van Hidalgo en Hernandez (2001) en Lewicka (2010) bevestigden deze aanname van Tuan. Zij vonden een zogenaamde u-curve, waarin inwoners van grote steden zich het meeste aangetrokken voelden tot lagere schaalniveaus zoals hun huis of straat, of juist de hogere schaalniveaus zoals de stad. De tussenliggende schaalniveaus van buurten, wijken of districten scoorden het zwakst. Onderzoek van Hamilton, Sherman en Castelli wijst uit dat wijken en stadsdistricten met duidelijke grenzen en een duidelijkere status als eenheid, ook resulteerden in een positief effect op place attachment (Lewicka, 2011, p. 213). Dit bevestigt de aanname van Tuan dat de wijk een lastig concept is voor burgers om zich mee te identificeren, juist omdat dat gevoel van eenheid vaak mist. Toch blijkt, zoals in de vorige paragraaf beschreven, de wijk een belangrijke rol te spelen binnen lokaal beleid en burgerparticipatie.

**Fig 2.4 Schematische weergave van de U-curve van Hidalgo en Hernandez (2001)**



Sociaal geografen houden

zich naast place attachment ook bezig met identiteiten van gebieden en plaatsen. Over het algemeen vormen nabijheid en verwantschap de basis voor ruimtelijke identiteiten en hebben regio's of gebieden met een duidelijke afbakening en een samenhangend historisch verleden een sterkere identiteit (Terlouw, 2009, p. 455). Dit maakt het voor inwoners gemakkelijker om zich er mee te identificeren. Door globalisering en de netwerkmaatschappij worden nationale identiteiten minder belangrijk en kunnen regio's en steden zich juist beter profileren (Paasi, 2003, p. 477). Maar deze lokalere, regionale identiteiten zijn minder sterk. Regio's, maar dit geldt ook voor steden of wijken, zijn steeds vaker sociale constructen, met grenzen die van bovenaf zijn opgelegd en vooral vanuit een organisatorisch oogpunt zijn afgebakend. Terlouw (2009) spreekt van een verschil tussen 'dikke' en 'dunne' identiteiten. Waarbij dikke identiteiten passen bij traditionele gebieden met een samenhangende cultuur en duidelijke historische grenzen. Dunne identiteiten passen eerder bij 'gemaakte' regio's die bedacht zijn om een bepaald doel te verwezenlijken. Een voorbeeld hiervan zou de Randstad kunnen zijn: een gebied met onduidelijke grenzen en een identiteit die nauwelijks onder zijn bewoners leeft. Hoewel het werk van Terlouw gericht is op regio's, kan de theorie doorgetrokken worden naar identiteiten van wijken. Hierbij zouden oude volkswijken voldoen aan het idee van een dikke identiteit en zouden de nieuwe opgeschaalde wijken in grote steden eerder binnen de categorie dunne identiteit vallen.

#### **2.2.4 PARTICIPATIE EN PLACE ATTACHMENT VERBONDEN**

*'Affective bonds to places can help inspire action, because people are motivated to seek, stay in, protect and improve places that are meaningful to them'* (Manzo & Perkins, 2006, p. 347). Er wordt aangenomen dat ruimtelijke betrokkenheid gunstig is voor een buurt of wijk omdat mensen sneller maatschappelijk betrokken zijn bij lokale kwesties. Burgers zouden zich hierdoor actiever inzetten voor hun woonomgeving als er sprake is van meer ruimtelijke betrokkenheid (Lewicka 2005, pp. 381-383). Andersom blijkt dat mensen die actief zijn in de wijk ook meer ruimtelijke betrokkenheid creëren (Manzo & Perkins, 2006, pp. 337-341). Er is dus sprake van een bepaalde wisselwerking die beide concepten lijkt te versterken. Een goed

voorbeeld van ruimtelijke betrokkenheid in relatie tot actieve burgers of participatie is het fenomeen NIMBYism. Deze vaak fysieke ingrepen worden onwenselijk gevonden omdat het hun directe omgeving negatief zal beïnvloeden. Hoe meer betrokken en gehecht men is aan een plaats, hoe sneller de bevolking in actie zal komen tegen ongewenste praktijken (Manzo & Perkins, 2006, p. 347). Dit komt overeen met het idee van actief burgerschap beschreven in de vorige paragraaf.

Toch zijn er een hoop verbanden en relaties niet precies bekend en is vooral in de planologische hoek weinig onderzoek gedaan hoe place attachment en participatie zich verhouden en hoe planologen en beleidsmakers hier gebruik van kunnen maken (Manzo & Perkins, 2006, p. 347). Er zijn wel onderzoeken waaruit blijkt dat place attachment positief is gerelateerd aan politieke en maatschappelijk participatie. Hierin blijken vooral de sociale componenten van place attachment een grote rol spelen. Burgers worden voornamelijk actief in de buurt als ze onderdeel uit maken van sociale netwerken (Marschall, 2004, p. 234; Lewicka 2005). De puur fysieke aspecten van ruimtelijke betrokkenheid blijken hierin minder belangrijk (Lewicka, 2005, pp. 389-390). Hoge place attachment leidt ook tot een veiliger gevoel in de wijk en mede hierdoor voor meer sociale contacten. Via deze paden lijken bewoners dus eerder geneigd om te participeren in de omgeving. Daarnaast kan ruimtelijke betrokkenheid ook gebruikt worden als instrument om verschillende groepen of partijen binnen een wijk op één lijn te krijgen. Zij delen immers de ruimte, zijn daar allen aan gehecht en hebben zo een gemeenschappelijk belang (Manzo & Perkins, 2006, p. 338). Dit gemeenschappelijke belang kan voordelig zijn in participatietrajecten.

## HOOFDSTUK 3 METHODOLOGIE

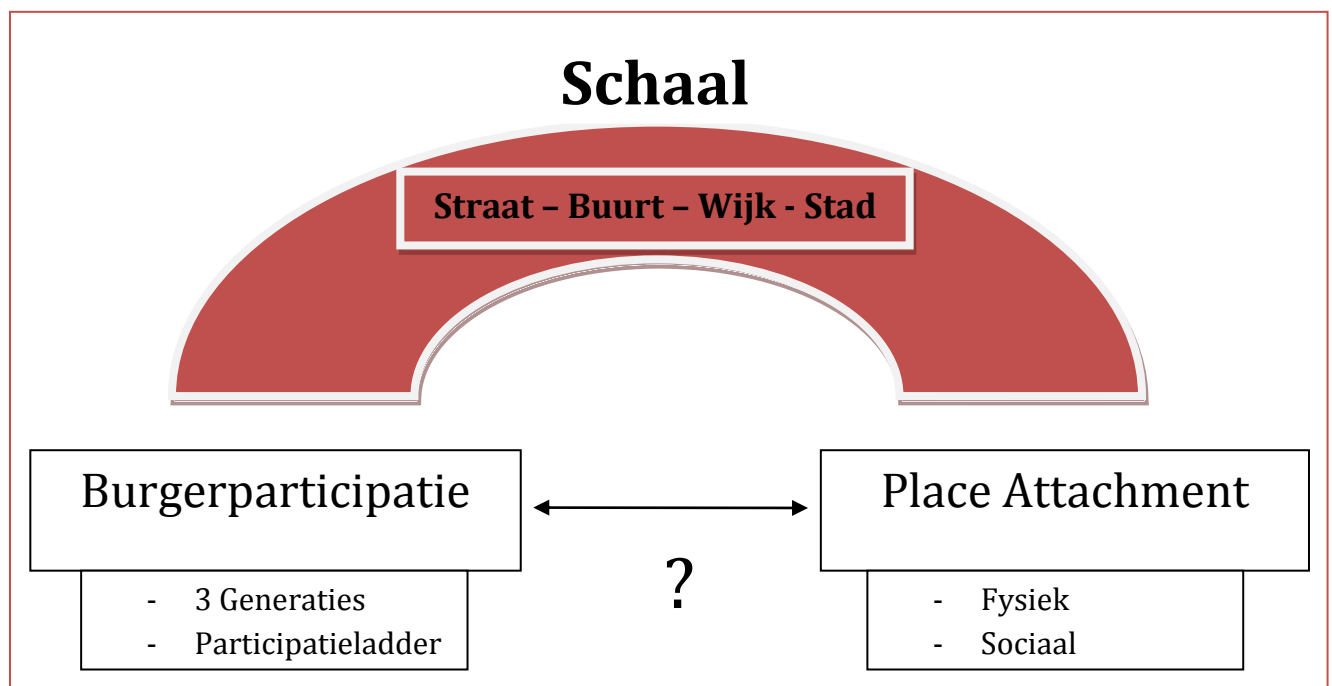
In dit hoofdstuk zal de methodologie van het onderzoek worden beschreven. De onderzoeksofzet zal gebaseerd zijn op het theoretisch kader. Vanuit een mindmap en de belangrijkste bevindingen zal nogmaals stilgestaan worden bij de onderzoeksvragen en vanuit hier zullen de onderzoeksofzet, -methoden en -strategie worden bepaald.

### 3.1 VRAAGSTELLING

Hoewel er veel onderzoek gaande is naar burgerparticipatie en place attachment, blijkt er weinig consensus over de precieze relatie tussen beide concepten en hoe dit door overheden wordt vertaald in beleid. De thema's place attachment, burgerparticipatie en schaal zijn de drie centrale thema's in dit onderzoek. Vanuit de theorie kwamen vier bevindingen naar voren die de basis vormen voor het verdere onderzoek:

- Burgerparticipatie wordt sinds de jaren '60 steeds meer, met meer verschillende instrumenten en op meer verschillende domeinen ingezet, maar er is nog steeds weinig consensus over het precieze nut en de precieze effecten van burgerparticipatie.
- Burgerparticipatie wordt voornamelijk gezien als een lokaal concept, maar kan ingezet worden op elk mogelijk schaalniveau. Het begrip schaal is echter relatief weinig onderzocht in de wetenschap omtrent burgerparticipatie.
- Hoewel place attachment en burgerparticipatie voornamelijk worden onderzocht op wijkniveau, blijkt dat de wijk niet altijd een concept is dat aansluit bij de leefwereld van burgers. Burgers in steden zouden volgens de theorie en Hidalgo en Hernandez (2001) en Lewicka (2010) eerder betrokken zijn tot het schaalniveau van de straat, buurt of juist de stad
- Een positief verband tussen place attachment en burgerparticipatie lijkt te bestaan, er is echter weinig duidelijkheid over de precieze verbanden hiertussen.

Vanuit deze bevindingen is het volgende denkkader gemaakt. In het denkkader staat de relatie tussen burgerparticipatie en place attachment centraal en is de factor schaal een overkoepelende thema die op beiden thema's invloed heeft. Daarnaast is er een relatie tussen place attachment en burgerparticipatie weergegeven, maar is de precieze aard hiervan onbekend.



Aan de hand van de theorie kan men zich afvragen of de wijk het geschikte schaalniveau is voor burgerparticipatie binnen gemeentelijk beleid en hoe er überhaupt wordt nagedacht over schaalniveau binnen de burgerparticipatie en place attachment. Deze thema's kunnen vanuit verschillende invalshoeken worden onderzocht. Binnen dit onderzoek is gekozen om inzicht te krijgen over hoe er over schaal wordt nagedacht en hoe dat wordt vertaald in lokaal beleid en uitvoering op bepaalde schaalniveaus. Vanuit deze hoek kan de link met het wijkgerichte werken ook beter worden onderzocht. Hoe zien ambtenaren de rol van schaal binnen burgerparticipatie en hoe zien zij de relatie tussen place attachment en burgerparticipatie? En wat is de precieze invloed van het wijkgerichte werken hierop?

Idealiter zou ook de kant van burgers en de maatschappij mee genomen moeten worden om te controleren of het beeld van de ambtenaren overeen komt met het gevoel in de maatschappij. Helaas kon er binnen het tijdsplan van dit onderzoek slechts één kant gekozen worden en daarom is uiteindelijk gekozen voor de volgende centrale onderzoeksvraag:

### **Welke motieven en ideeën spelen binnen Nederlandse gemeentes een rol in de keuzes omtrent het schaalniveau bij de inzet van participatieprojecten?**

Het onderzoek zal dus moeten blootleggen welke motieven en ideeën er binnen Nederlandse gemeentes zijn, hoe deze worden beïnvloed door beleid, maar ook hoe deze motieven en ideeën invloed hebben op de toepassing van burgerparticipatie. Binnen dit onderzoek is een afkadering op schaalniveau noodzakelijk en hierbij is gekozen voor het gemeentelijke niveau. Hierdoor zal ook dit onderzoek niet alle schaalniveaus meenemen in de analyse omdat het burgerparticipatie op regionaal, nationaal en internationaal niveau buiten beschouwing laat. Binnen dit onderzoek zullen we werken met de schaalniveaus binnen een gemeente die ook binnen de onderzoeken van Lewicka (2010) worden gebruikt: namelijk die van de straat, buurt, wijk en stad. Het schaalniveau van het huis/gebouw wordt weggelaten, omdat er vrijwel geen participatie op individueel niveau wordt ingezet. Doordat het onderzoek zich richt op de burgerparticipatie die vanuit de overheid wordt opgezet of aangewakkerd richt dit onderzoek zich met name op de tweede generatie burgerparticipatie en zijn vormen van de derde generatie burgerparticipatie van minder belang. Bij de tweede generatie burgerparticipatie is de overheid de initiatiefnemer en is er de intentie om samen met burgers tot een resultaat te komen. Meestal heeft dit betrekking tot interactieve beleidsvorming, oftewel het betrekken van burgers bij de ontwikkeling, besluitvorming en/of uitvoering van het beleid (Michels, 2011, p.76). Deze vorm van burgerparticipatie komt veel voor in Nederland en kan betrekking hebben tot verschillende beleidsthema's. Deze verschillende beleidsthema's zullen dan ook aan bod komen in het onderzoek.

Er worden vier deelvragen gebruikt om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden. Dit biedt de onderzoeker structuur in het opzetten en uitvoeren van het onderzoek. De volgende deelvragen worden hiervoor gebruikt:

#### *1. Wat is binnen de gemeente het beleid rondom burgerparticipatie en schaal?*

De eerste deelvraag moet een context schetsen van het beleid en de werkvormen rondom burgerparticipatie in de onderzoeksgebieden. Deze beleidsdocumenten hebben invloed op de wijze waarop ambtenaren met participatie omgaan. Ook wordt er binnen het beleid gekeken in welke mate het aspect schaalniveau hierin naar voren komt.

#### *2. Op welke schaalniveaus worden participatieprojecten ingezet?*

Ook deze deelvraag is bedoeld om meer duidelijkheid te krijgen over de huidige stand van zaken rondom burgerparticipatie en schaal binnen de onderzoeksgebieden. Op welke schaalniveaus komt burgerparticipatie voor en is er bekend wat hiervan de invloed is op de resultaten?

#### *3. Wat is binnen de gemeente de visie op burgerparticipatie, place attachment en de relatie hiertussen?*



Burgerparticipatie en place attachment zijn beiden hele brede begrippen die op vele manieren worden geïnterpreteerd. Deze visies zullen ook per individu en per gemeente verschillen en deels gebaseerd zijn op ervaringen. Door het houden van diepte-interviews met ambtenaren zal een beeld worden gegeven over de verschillende visies die er binnen een gemeente zijn, evenals de overeenkomende visies binnen een gemeentelijke organisatie.

#### *4. Welke rol speelt schaal bij de inzet van participatieprojecten?*

In navolging van de derde deelvraag, is het doel van de vierde deelvraag om te achterhalen hoe ambtenaren schaalniveau gebruiken bij de inzet van participatieprojecten. Welk belang heeft schaal volgens hen? Welke invloeden hebben de verschillende visies op de daadwerkelijke uitvoering en inzet van burgerparticipatie? Zo is het van belang om te weten of er handvatten voor ambtenaren bestaan die hen helpen om het concept schaal binnen het burgerparticipatie toe te passen.

### **3.2 ONDERZOEKSTRATEGIE EN ONDERZOEKSONTWERP**

Omdat er weinig gefundeerde theorieën zijn die schaal, burgerparticipatie en place attachment combineren is het niet voor de hand liggend om een deductief onderzoek uit te voeren. Dit onderzoek zal daarom inductief van aard zijn en op een explorerende wijze de visies en handswijzen omtrent de drie thema's bloot leggen. Bij inductief onderzoek komt men vanuit de bevindingen in het onderzoeksveld tot theorieën en verklaringen (Bryman, 2008, pp. 4-12). Vaak is er bij inductief onderzoek sprake van iteratie, waarbij er tijdens het onderzoek heen en weer wordt gegaan tussen theorie en data (Bryman, 2008, p. 12). Hoewel aan de ene kant beleidsmatige processen een rol spelen binnen dit onderwerp, zijn het menselijke beslissingen die het beleid maken. Sociale onderzoeksmethodes zijn geschikt om deze menselijke visies en beslissingen te onderzoeken. Door het toepassen van sociale onderzoeksmethodes kan menselijk gedrag niet alleen verklaard, maar ook begrepen worden (Bryman, 2008, p. 14). Het onderzoek zal bestaan uit drie delen met als hoofdonderdeel een kwalitatieve analyse van diepte-interviews; hierdoor zullen de ideeën, argumenten en visies van mensen of organisaties goed verkend en vergeleken worden.

Het onderzoek zal hoofdzakelijk een kwalitatief en inductief karakter hebben en bestaat uit drie onderdelen:

1. Een compacte verkenning van het participatiebeleid in de gekozen gemeentes
2. Een interpretatie en analyse van de resultaten van de Benchmark Burgerparticipatie
3. Een kwalitatieve analyse van diepte-interviews met ambtenaren

De eerste twee onderdelen hebben als doel om een context te schetsen over het onderzoeksgebied. Met deze verkenning zal de gemeentelijke structuur en het beleid omtrent burgerparticipatie in beide gemeentes worden onderzocht. Dit zal gebeuren aan de hand van officiële websites, databanken en beleidsdocumentatie. Deze informatie zal bijdragen aan het maken van de topiclijsten en zal de onderzoeker achtergrondinformatie geven bij het voorbereiden en het houden van de interviews.

Binnen het tweede deel van het onderzoek zal inzicht gegeven worden op welke schaalniveaus burgerparticipatie voorkomt. Doordat er binnen de onderzoeksgebieden geen overzicht is van de participatieprojecten die binnen de steden zijn uitgevoerd en er nauwelijks evaluaties van projecten plaatsvinden, kon er voor dit onderzoek geen eigen uitgebreide analyse gedaan worden. Om die reden is de Benchmark Burgerparticipatie gebruikt om een antwoord te geven op de tweede deelvraag. De Benchmark Burgerparticipatie is een onderzoek waaraan meerdere Nederlandse gemeentes deelnemen en dat als doel heeft om meer inzicht te krijgen op de stand van burgerparticipatie. Naast de bruikbare, kant-en-klare resultaten van de benchmark zullen ook losse evaluatieformulieren van de Utrechtse participatieprojecten middels een beknopte



analyse worden gebruikt om te bepalen op welke schaalniveaus participatie binnen het onderzoeksgebied voorkomt.

Het derde deel van het onderzoek is het belangrijkste en grootste onderdeel, waarmee de derde en vierde deelvragen en de centrale vraag beantwoord kunnen worden. In beide gemeentes zullen ambtenaren geïnterviewd worden aan de hand van semigestructureerde diepte-interviews. Er is gekozen voor deze vorm, omdat ideeën, visies en handswijzen van personen binnen een gemeente worden onderzocht. Een kwalitatieve onderzoeksmethode is hiervoor geschikt en dan met name een flexibele vorm van interviewen (Bryman, 2008, p. 438). Binnen semigestructureerde interviews kunnen gesloten vragen vermeden worden, waardoor respondenten zich vrijelijk kunnen uiten zonder beïnvloed te worden door de vraagstelling. Ook is de setting van een één-op-ééngesprek ideaal om respondenten de rust en vrijheid te geven om uitgebreid te antwoorden.

### 3.3 DATAVERZAMELING EN ANALYSE

Er is gekozen om het onderzoek uit te voeren in twee grote Nederlandse steden, namelijk Eindhoven en Utrecht. Door het onderzoek niet te baseren op één onderzoeksgebied zal het resultaat breder zijn en kunnen resultaten binnen de twee steden vergeleken worden. Om deze reden is er ook bewust gekozen voor twee steden die vergelijkbaar zijn.

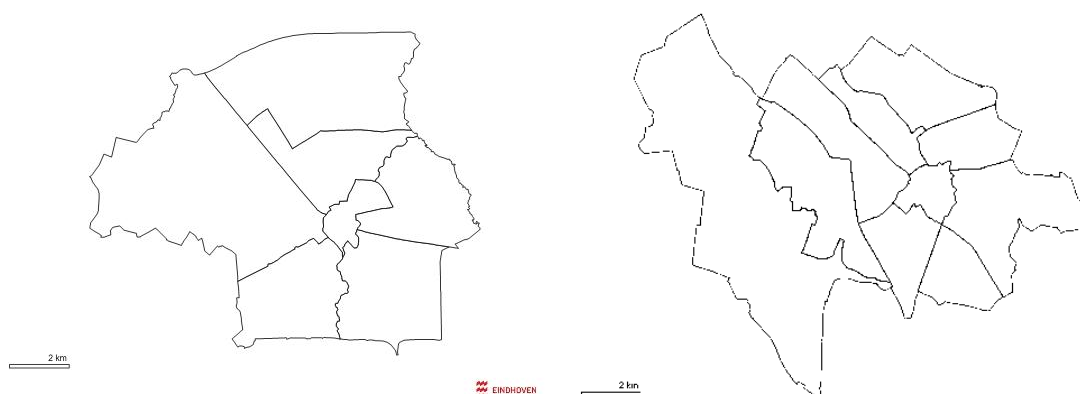
**Tabel 3.1 Enkele gegevens over Utrecht en Eindhoven in 2013**

	Utrecht	Eindhoven
<b>Inwonersaantal</b>	321.916	218.433
<b>Percentage Allochtonen</b>	32,3%	30,6%
<b>Oppervlakte</b>	99.32km <sup>2</sup>	88.84km <sup>2</sup>
<b>Aantal wijken</b>	10	7
<b>Aantal buurten</b>	111	116

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, Statline Databank, 23-dec. 2013.

Utrecht en Eindhoven zijn respectievelijk de vierde en vijfde grootste gemeentes van Nederland. In tabel 3.1 is te zien dat qua inwonersaantal, bevolkingssamenstelling en wijkverdeling de steden redelijk vergelijkbaar zijn. Beide steden hebben een wijkgericht beleid met respectievelijk tien en zeven administratieve wijken, welke vervolgens bestaan uit vele kleinere buurtjes. Een ander argument in de keuze voor deze steden is dat beide gemeentes de afgelopen periode actief bezig zijn geweest met hun participatiebeleid. Hierdoor zal het onderwerp binnen deze gemeentes meer leven en zal er hierdoor meer data beschikbaar zijn. In hoofdstuk 4 zal verder worden ingegaan op de geografische en demografische gegevens van de twee steden.

**Figuur 3.1 Kaarten van de stedelijke structuur in Eindhoven en Utrecht, ingedeeld in respectievelijk stadsdelen en wijken.**



Bron: Gemeente Eindhoven(2013) ; Gemeente Utrecht (2013e)

Het empirische onderdeel van het onderzoek zal van start gaan na de verkenning van het onderzoeksgebied. De interpretatie van de Benchmark en de beknopte analyse van de evaluatieformulieren zullen gelijktijdig met de interviews worden uitgevoerd. In beiden gemeenten is voor aanvang van het onderzoek een gesprek geweest met een ambtenaar die zelf bezig is met het beleid rondom burgerparticipatie en ook een overzicht heeft van de personen die belangrijk zijn in het participatiebeleid binnen de gemeente. Deze contactpersonen hebben geholpen bij het verzamelen van de evaluatiedocumenten en het in contact komen met de juiste respondenten voor de interviews. Enerzijds is de onderzoeker hierdoor afhankelijk van één persoon die relatief veel invloed heeft op de data en respondenten voor het onderzoek. Anderzijds is het heel lastig om zonder contactpersoon in contact te komen met de juiste ambtenaren binnen een gemeente. Op de gemeentewebsites is namelijk nauwelijks informatie te vinden over de gemeentelijke structuren en wie binnen welke functie actief is. Ook zijn contactgegevens van ambtenaren moeilijk vindbaar.

### **Resultaten Benchmark Burgerparticipatie**

Oorspronkelijk was het plan om een inhoudsanalyse uit te voeren op evaluatiedocumenten van participatieprojecten. Het bleek echter dat participatieprojecten niet standaard geëvalueerd worden in Utrecht en Eindhoven en dat er daarom nauwelijks evaluatiedocumenten beschikbaar zijn voor een dergelijke analyse. Vanuit de gemeente Utrecht was er wel documentatie beschikbaar vanuit de Benchmark Burgerparticipatie, een landelijk programma waaraan gemeentes kunnen deelnemen om hun participatieprogramma's te evalueren en te vergelijken met andere steden. Binnen dit programma zijn 131 participatieprojecten geëvalueerd in het format van de benchmark. Naast de al bestaande uitkomsten van de benchmark die in de onderzoeksrapporten te vinden zijn, zullen ook de evaluatiescores van de losse evaluatieverslagen worden onderworpen aan een beknopte inhoudsanalyse. Hierbinnen worden de scorebladen van de participatieprojecten geanalyseerd op schaalniveau, score en rapportcijfer. Helaas was er niet meer betrouwbare informatie uit de documenten te halen. Een voorbeeld van een evaluatieformulier is bijgevoegd in bijlage 3 en in bijlage 4 is het analyseschema te vinden. Deze evaluatieformulieren zijn niet openbaar beschikbaar en zijn voor dit onderzoek via de contactpersoon in vertrouwen meegegeven. Hierdoor kunnen geen details over specifieke projecten worden gegeven. Voor de gemeente Eindhoven waren er helaas helemaal evaluatiedocumenten beschikbaar. Daarnaast doen zij ook niet mee aan het programma van de Benchmark Burgerparticipatie. Hierdoor zullen op dit onderdeel alleen de projecten binnen de gemeente Utrecht worden behandeld.

### **Semigestructureerde interviews**

Om de centrale vraag te beantwoorden is er gekozen voor het interviewen van gemeenteambtenaren. Als onderzoeker is het belangrijk om te bedenken welke respondenten waardevol, maar ook representatief zijn voor het onderzoek. Binnen dit onderzoek is het belangrijk dat de ambtenaren zelf betrokken zijn bij het uitvoeren van participatieprojecten óf dat ze zelf betrokken zijn bij het beleid omtrent burgerparticipatie. Er zijn dan grofweg drie type ambtenaren in de verschillende lagen van de gemeente die hieraan voldoen. Er zijn beleidsmakers die zich voornamelijk bezig houden met het beleid omtrent burgerparticipatie. Dit zijn de ambtenaren die actief bezig zijn geweest met de totstandkoming van participatiebeleid en bijvoorbeeld het schrijven van een participatienota. Daarnaast zijn er in de verschillende gemeentelijke diensten, ambtenaren die zich bezig houden met burgerparticipatie binnen hun eigen afdeling. Als laatste zijn er ambtenaren die het meest in contact staan met de bevolking en het meest praktisch bezig zijn met burgerparticipatie; dit zijn binnen gemeentes waar men wijkgericht werkt de wijkregisseurs en -managers. Het is van belang om een evenwichtige representatie van verschillende ambtenaren binnen een gemeente te spreken. Met behulp van de contactpersonen in beide gemeentes zijn lijsten gemaakt van geschikte ambtenaren per categorie, welke vervolgens zijn benaderd per e-mail en telefoon. Hierbij was het doel om per categorie in elke gemeente tenminste één respondent te interviewen en in totaal per gemeente vijf personen te spreken. De respons was hoger dan verwacht: op één persoon na,

hebben alle benaderde ambtenaren meegewerkt aan het onderzoek. Zowel in Utrecht als in Eindhoven zijn uiteindelijk in de periode van 27 november 2013 tot en met 16 december 2013 zeven interviews afgenomen. In totaal zijn er vijftien personen geïnterviewd, waarvan één interview plaatsvond met twee personen tegelijkertijd. In onderstaande tabel wordt voor beide gemeentes het aantal geïnterviewde personen per categorie weergegeven. In hoofdstuk 6 is een gedetailleerde tabel opgenomen met de functies van de respondenten. Er kan gesproken worden over een vorm van convenience sampling. Hierbij wordt data gebruikt die (deels) geselecteerd is op basis van beschikbaarheid (Bryman, 2008, p. 183). Het nadeel van deze aanpak is dat het niet zeker is dat de respondenten ook daadwerkelijk representatief zijn. Het risico is bijvoorbeeld dat enkel ambtenaren die erg positief zijn over burgerparticipatie beschikbaar worden gesteld voor het onderzoek. Ook moet er rekening gehouden worden dat de respondenten 'biased' zijn: zij werken allen in een gemeente waarin wijkgericht werken de norm is. Hun visies op schaal en burgerparticipatie zijn hier ongetwijfeld door beïnvloed. Aan de andere kant is het ook het doel van het onderzoek om te kijken hoe participatieprojecten tot stand komen en hoe ambtenaren denken over schaal en burgerparticipatie en is hierbinnen een 'biased' onderzoeksample nauwelijks te voorkomen.

**Tabel 3.2 Respondentensample interviews**

	Eindhoven	Utrecht
<b>Ambtenaar participatie/wijken</b>	1	3
<b>Participatie-ambtenaren in overkoepelende diensten</b>	5	2
<b>Wijkmanagers of -regisseurs</b>	2	2

De interviews zullen afgenomen worden aan de hand van een topiclijst, welke is gebaseerd op de bevindingen uit het theoretisch kader, het denkkader en de verkenning van het onderzoeksgebied. De topiclijsten bieden een hulpmiddel voor de

onderzoeker, maar er is gepoogd om de interviews zo natuurlijk mogelijk als een gesprek te laten verlopen. De volgorde van vragen kan dus variëren en de onderzoeker zal per respondent op andere aspecten inzoomen en doorvragen. Ook zullen in verband met de verschillende ambtelijke functies van de respondenten bij elk interview eventueel vragen aan de topiclijst worden toegevoegd of aangepast. Uitspraken en bevindingen uit een bepaald interview gebruikt worden in daaropvolgende interviews. Een voorbeeld van de standaard topiclijst is te vinden in bijlage 1.

De topiclijst is gebaseerd op de vier hoofdbevindingen eerder genoemd in dit hoofdstuk. De thema's burgerparticipatie, place attachment en schaal staan hierin centraal. In de topiclijst zijn twee thema's toegevoegd. Het thema burgerschap is toegevoegd om een beeld te krijgen van de visie van de respondenten op burgerschap en burgerparticipatie binnen een democratie. Het thema wijkgericht werken is toegevoegd omdat het van belang is om te weten hoe deze werkwijze binnen het gemeentelijk beleid ideeën over schaal en de uitvoering van burgerparticipatie beïnvloedt.

1. Burgerschap
2. Burgerparticipatie
3. Place Attachment en Schaal
4. Schaal en burgerparticipatie
5. Wijk- en gebiedsgericht werken

Per thema zal op een open manier worden gevraagd wat de visie en associaties zijn die de respondent heeft met het thema. Onder een open manier wordt verstaan dat de onderzoeker vermijdt om gesloten of sturende vragen te stellen. De term place attachment zal niet gebruikt worden binnen het interview, maar er zal gesproken worden over verbondenheid met de leefomgeving. Dit omdat de term place attachment bij veel respondenten niet bekend zal zijn. Om deze reden zal binnen dit thema ook gewerkt worden met stellingen in plaats van louter

open vragen. De stellingen hebben als doel om de respondenten te prikkelen en op basis hiervan hun mening te geven. Het idee is dat de interviews breed en relatief abstract beginnen met vragen over de visie op burgerschap. Pas later in het interview zullen vragen gesteld worden met betrekking tot het beleid en de toepassing van burgerparticipatie. De respondenten zullen anoniem verwerkt worden in het onderzoek, zodat zij zich vrij voelen om te spreken.

De interviews zijn opgenomen met een digitale voice-recorder en zijn zo snel mogelijk na afloop uitgetypt op de computer. Deze uitgewerkte teksten zijn met behulp van het analyseprogramma Nvivo 10 op de computer worden geanalyseerd. Voorafgaand aan de analyse is een codeboom opgesteld, aan de hand waarvan de informatie uit de interviews per onderwerp kan worden gesorteerd. Tijdens het coderen zijn nog enkele codes aangepast of toegevoegd. De uiteindelijke codeboom is bijgevoegd in bijlage 2.

### **Mogelijke nadelen van het onderzoek**

Het doel van het onderzoek is om de visies op schaal en burgerparticipatie binnen Nederlandse gemeentes bloot te leggen en te kijken hoe dat van invloed is op het toegepaste burgerparticipatiebeleid. Het onderzoek wordt uitgevoerd in de lokale context van twee grote Nederlandse gemeentes. Doordat burgerparticipatie erg contextgebonden is en de werking afhankelijk is van onder andere politieke, culturele, geografische en maatschappelijke factoren, zal het niet zomaar mogelijk zijn om de resultaten en conclusies van dit onderzoek te projecteren op andere gemeentes. Het is dan ook niet het doel van dit onderzoek om een generaliseerbare conclusie te trekken, maar enkel om inzicht te geven over hoe er gedacht wordt over schaal en burgerparticipatie. In vervolgonderzoek zou ook de kant van de burgers onderzocht moeten worden om het plaatje compleet te krijgen. Hoe zien zij de rol van schaal binnen participatietrajecten en op welke schaalniveaus zijn zij bereid om mee te participeren?

## HOOFDSTUK 4. VERKENNING ONDERZOEKSGBIEDEN

Dit hoofdstuk is een verkenning van de onderzoeksgebieden en hierin zullen de gebiedsindeling, het participatiebeleid en het wijk- en gebiedsgerichte werken binnen Utrecht en Eindhoven worden besproken. Hiermee zal antwoord worden gegeven op de eerste deelvraag: *Wat is binnen de gemeente het beleid rondom burgerparticipatie en schaal?*

Mede door het afnemende vertrouwen in de politiek en door dalende cijfers van politieke betrokkenheid, is er sinds een aantal jaar extra focus op het verbeteren en versterken van het participatiebeleid in veel Nederlandse gemeentes (van de Wijdeven, 2012). Binnen gemeentes wordt gezocht naar manieren om om te gaan met de verschuivende rollen van burgers en overheid. Veel gemeentes voeren participatieladders in, of komen met nieuwe creatieve middelen om mee te gaan met initiatieven vanuit de bevolking (RMO, 2013). Ook is voor overheden de wijk een populaire eenheid om beleid en burgerparticipatie in te zetten (RMO, 2009). Het wijkgerichte werken dat in ruim 86% van de Nederlandse gemeentes wordt toegepast, speelt hierin een belangrijke rol (VNG, 2009). Het wijkgerichte werken is een model van vraaggericht werken waarin sociale partners, overheden en burgers meer integraal samen moeten werken. De vraag is wat de invloed van het wijkgerichte werken op het participatiebeleid en op de keuzes omtrent schaalniveau is. Dit verkennende hoofdstuk zal aan de hand van beleidsstukken, gemeentewebsites en databanken onderzoeken hoe het wijkgericht werken en het participatiebeleid in Utrecht en Eindhoven zijn vormgegeven.

**Figuur 4.1 Wijkindeling Utrecht Wijken en Subwijken**



Bron: *Buurtmonitor Utrecht, 2010*

### 4.1.1 UTRECHT: PARTICIPATIEHOOFDSTAD IN WORDING?

De stad Utrecht is een historische stad die ruim 1200 jaar geleden is ontstaan vanuit een Romeins fort langs de Rijn. Al in de Middeleeuwen was Utrecht één van de grootste steden van Nederland. Momenteel is Utrecht de 4<sup>e</sup> stad van het land met 322.000 inwoners (Gemeente Utrecht, 2013c). De bevolking is vergeleken met andere Nederlandse steden relatief jong, deels te verklaren door de ongeveer 70.000 studenten van de Universiteit en Hoge School.

De gemeente Utrecht is opgedeeld in 10 wijken, welke weer bestaan uit 34 subwijken en 111 buurten. Het dorp Vleuten-de Meern is sinds 2001 samengevoegd met Utrecht en in 1997 is men begonnen met de bouw van Leidsche Rijn, een VINEX-wijk waar uiteindelijk 30.000 nieuwe woningen zullen komen. Vleuten-de Meern is de grootste wijk van Utrecht met 44.854 inwoners, de Binnenstad is de kleinste wijk met 16.989 inwoners (Gemeente Utrecht, 2013c). De wijkindeling is gemaakt vanuit een organisatorisch oogpunt: sommige wijken, zoals Overvecht, zijn, qua bevolking, redelijk homogeen en komen voort uit een al bestaande wijk, andere wijken bestaan uit meerdere oorspronkelijke wijken. Zo omvat de wijk Zuid de oorspronkelijke wijken



Lunetten en Hoograven. De wijken zijn dus voornamelijk organisatorische gebieden. De officiële subwijken en vooral de buurten zijn meer gebaseerd op historische of sociale kenmerken. Al het statistische onderzoek wordt gedaan op basis van tenminste subwijkniveau, maar beleidsvisies en wijkambities worden veelal geschreven op het niveau van de wijk.

### Wijkgericht werken

De gemeente Utrecht werkt ook wijkgericht en is fysiek aanwezig in de wijk door middel van wijkbureaus, wijkmanagers en wijkraden. Het idee hierachter is dat de activiteiten van de gemeente in een wijk zo goed mogelijk zijn afgestemd op de vraag van de bewoners (Gemeente Utrecht, 2013d). De term wijkgericht werken is, naast de aanwezigheid in de wijk, vooral een brede manier van werken. In de notitie 'Aandachtspunten voor de versterking van het wijkgericht werken in Utrecht' staan acht kernbegrippen opgesteld om het wijkgericht werken en de participatie in Utrecht te versterken (zie kader 4.1).

Enkele van deze kernbegrippen hebben te maken met de invloed van het aspect schaal op burgerparticipatie. Zo heeft het gebiedsgericht werken bijvoorbeeld direct betrekking op het schaalniveau waarop gewerkt wordt. Want waar de term 'wijk' centraal staat binnen het wijkgericht werken, is dit niet perse het niveau waarop gewerkt moet worden:

*"Het is zaak voor het juiste schaalniveau te kiezen. Dit kan de wijk zijn, maar vaak is het gebied veel kleiner en is een buurt- of straataanpak noodzakelijk. Anderzijds vragen veel problemen die zich op wijkniveau manifesteren (ook) om een stedelijke of soms zelfs regionale aanpak"* (Gemeente Utrecht, 2011c).

Door advies te vragen van het wijkbureau, die weet wat er in de wijk speelt, moeten ambtenaren een goede inschatting kunnen maken van welk schaalniveau gewenst is. Uit een evaluatie van het wijkgerichte werken blijkt dat 7 van de 10 ambtenaren zelf vindt dat hij goed kijkt naar het schaalniveau voordat zij een project starten (Gemeente Utrecht, 2011b).

Een tweede kernbegrip van de wijkgerichte aanpak gaat over een houding ten opzichte van het burgerparticipatiebeleid: *"Bij vraaggericht werken gaat het erom aan te sluiten bij competenties, wensen en behoeften van burgers, ondernemers en professionals. De wens of behoefte van de burger, ondernemer of professional is het uitgangspunt. Van hieruit wordt gezamenlijk gezocht naar een oplossing."* (Gemeente Utrecht, 2011c). De gemeente Utrecht zegt dus minder het beleid van bovenaf op te leggen, maar meer ruimte te bieden voor ideeën en initiatieven uit de samenleving. Dit houdt echter direct in dat de overheid minder invloed heeft op het schaalniveau waarop zij een project kunnen starten. Dit schaalniveau zal waarschijnlijk al bepaald zijn zodra het probleem opkomt. Het wijkgericht werken wordt gezien als een middel om de mate van participatie te vergroten. Door de flexibele houding, het gebiedsgericht werken en de wijkmanagers die weten wat er speelt in de wijk, zou het makkelijker moeten worden voor de gemeente om participatie te bevorderen en bewoners te betrekken of om aan te sluiten bij initiatieven vanuit de stad (Gemeente Utrecht, 2011b). De wijkbureaus zijn voor bewoners het meest zichtbare aspect van het wijkgericht werken. Elke wijk heeft een wijkbureau en één of meerdere wijkmanagers of -regisseurs. Zo heeft de wijk Zuid een wijkmanager voor Lunetten en één voor Hoograven. Via het wijkbureau kunnen burgers informatie opvragen, ideeën indienen of een aanvraag voor het leefbaarheidbudget indienen. Een verordening burgerinitiatief moet, indien op wijkniveau, ook door het wijkbureau worden behandeld. Andersom gebruikt de gemeente de wijkbureaus ook als informatiebron. De wijkmanagers weten wat er speelt in de wijk en bepalen deels ook de ambities van de wijk. Andere ambtenaren kunnen de wijkmanagers inschakelen voor informatie of samenwerking in een gebied (Gemeente Utrecht, 2011b). Het gevaar hiervan lijkt dat alleen de ambtenaren in de wijk meest verantwoordelijkheid nemen voor het wijkgerichte werken en niet, zoals wel het doel is, de gehele gemeentelijke organisatie.

#### **Kader 4.1 De acht kernbegrippen van het wijkgericht werken in Utrecht:**

1. Gebiedsgericht werken
2. Vraaggericht werken
3. Vakoverstijgend werken
4. Wijkbureau, wijkmanager (-regisseur)
5. Openheid en transparantie
6. Participatie
7. Samenwerking
8. Zichtbaarheid

Bron: Gemeente Utrecht, 2011c

## Participatiebeleid

Utrecht lijkt ambitieus op het gebied van participatie en heeft de afgelopen jaren veel actie ondernomen om het nieuwe participatiebeleid in de gehele gemeente door te voeren. De gemeente maakt gebruik van de zogenaamde Participatiestandaard, een handvat voor ambtenaren die met participatie te maken hebben. De standaard is in 2010 onderdeel geworden van het Utrechtse gemeentelijke beleid en moet een protocol bieden voor ambtenaren om participatie op de juiste manier te implementeren binnen projecten. Daarnaast is in 2013 de nota 'Versterking en Verbreding van Participatie Utrecht' goedgekeurd, deze nota heeft als doel om het participatiebeleid in de gemeentelijke organisatie te verankeren en aan de slag te gaan met nieuwere vormen van participatie, namelijk initiatieven van burgers of sociaal ondernemers. In de participatiestandaard staat de volgende definitie van participatie:

*"Het in een zo vroeg mogelijk stadium betrekken van bewoners en andere belanghebbenden bij beleidsvoorbereiding, -ontwikkeling, -uitvoering of -evaluatie.*

*Naast participatie is er inspraak: De formele mogelijkheid voor ingezetenen en belanghebbenden om hun mening over beleidsvoornemens kenbaar te maken."*(Gemeente Utrecht, 2010). De gemeente maakt een duidelijk onderscheid in participatie en inspraak, omdat er bij participatie een duidelijke rol vanuit de gemeente vereist is. In kader 4.2 is te zien dat de Utrechtse participatiestandaard bestaat uit vijf stappen. Het aspect schaal komt niet expliciet in deze vijf stappen voor, maar in de eerste twee stappen van de standaard speelt schaal wel degelijk een rol. Met het maken van een krachtenveldanalyse worden alle belanghebbenden in kaart gebracht, waarmee een goede inschatting gemaakt kan worden wie moeten worden benaderd en op welk

### **Kader 4.2. De vijf stappen van de participatiestandaard:**

1. Maak een krachtenveldanalyse
2. Bepaal het niveau van participatie
3. Bepaal de actoren met bijbehorende boodschap
4. Maak een planning
5. Bepaal welke participatiemiddelen je gaat inzetten

*Bron: Gemeente Utrecht, 2010*

schaalniveau burgers moeten worden benaderd. Verder speelt het aspect schaal een rol in het bepalen van het participatieniveau. De gemeente Utrecht hanteert, anders dan de participatieladder van Edelenbos en Monnikhof (2001), een participatieladder van vier treden (zie kader 4.3), waarvan co-producen het hoogste participatieniveau is. Om het juiste participatieniveau te kiezen is er een ondersteunend model opgezet, bestaand uit vier factoren. Twee van die factoren hebben betrekking op het aspect schaal:

- Het schaalniveau is van belang voor het bepalen van het participatieniveau. Bij een project op buurtniveau is de invloed van buurtbewoners groter dan bij een stedelijk of regionaal belang en kan een hoger participatieniveau worden gekozen.

-De mate van het effect op de leefbaarheid en veiligheid op de omgeving bepaalt in hoeverre bewoners invloed moeten krijgen. Als een project een groot effect heeft op de leefbaarheid en veiligheid in de buurt, dan wordt betrokkenen meer invloed gegeven dan bij een kleiner effect. Volgens de beleidsdocumenten is op klein schaalniveau het effect op de leefbaarheid meestal groter dan op grotere schaalniveaus (Gemeente Utrecht, 2010). De vraag is of ambtenaren deze aspecten ook daadwerkelijk meenemen in de uitvoering van de projecten en of schaal daadwerkelijk iets is waar over nagedacht wordt.

### **Kader 4.3 Participatieladder van de Gemeente Utrecht:**

- Co-producen
- Adviseren
- Raadplegen
- Informeren

*Bron: Gemeente Utrecht, 2010*

In de nota 'Verbreding en Versterking van Burgerparticipatie Utrecht' staat deels beschreven hoe de huidige werkwijze van participatie versterkt moet worden binnen de ambtelijke organisatie. Daarnaast wordt in de nota een afname van burgerbetrokkenheid bij het gemeentebeleid geconstateerd. Waar in 2010 nog 26% van de bewoners aangaf zich betrokken te voelen bij het gemeentebeleid, was dit in 2011 nog maar 17% (Gemeente Utrecht, 2013a). Het is te betwijfelen of burgers, als zij zich niet betrokken voelen, wel behoefte hebben aan burgerparticipatie. Tegelijkertijd ziet de gemeente, hoewel er geen cijfers over beschikbaar zijn,

steeds meer Utrechters die zelf initiatief willen nemen om maatschappelijke problemen op te lossen, soms zonder inmenging van de gemeente en soms in co-productie. De verbreding van participatie gaat dus over hoe de gemeente Utrecht hierbij aan kan sluiten en initiatieven kan begeleiden. Dit wordt ook wel zelfsturing genoemd (Gemeente Utrecht, 2013a). Deze zelfsturing of burgerkracht vereist veel maatwerk; er zijn dus geen harde richtlijnen voor te geven en de progressie is moeilijk te monitoren. De gemeente geeft aan hierover in dialoog te willen gaan en experimenten uit te zetten. Maar juist door de enorme diversiteit van projecten is het lastig om om te monitoren of het vooruitstrevende beleid binnen Utrecht ook daadwerkelijk zijn vruchten afwerpt.

### Schaal binnen het participatiebeleid

Het aspect schaalniveau is aanwezig binnen het wijk- en gebiedsgericht werken. Ambtenaren worden volgens het beleid steeds meer gedwongen om de juiste gebieden te kiezen en niet teveel te denken in het kader van een wijk, maar juist vraag- en gebiedsgericht te werken. Anderzijds zijn er hoop participatiemiddelen wel op het niveau van de wijk toegespitst. Denk hierbij aan de wijkraden en het leefbaarheidsbudget dat per wijk wordt verdeeld. Uit een bewonerspanel over het wijkgericht werken blijkt ook dat een groot deel van de burgers (63%) bereid is om iets voor de wijk te doen om de wijk te verbeteren. Het liefste doen de panelleden dat met hun straat (46%) of hun directe burens (45%). De aandelen om iets te doen met de wijk (37%) of de gemeente (36%) lagen iets lager (Gemeente Utrecht, 2011a, p.4). Dit sluit aan op het idee dat bewoners meer betrokken zijn met de lagere schaalniveaus. Wel moet er rekening mee worden gehouden dat het bewonerspanel wordt ingevuld door inwoners die zich hiervoor bewust hebben aangemeld, de kans is groot dat dit actieve en betrokken burgers zijn.

Een ander middel dat Utrechtse ambtenaren gebruiken om de verschillende buurten en wijken te benaderen is het gebruik van burgerschapsstijlen. Een burgerschapsstijl geeft inzicht in de drijfveren van burgers en de relatie die burgers hebben tot de samenleving (Motivaction, 2011).

**Tabel 4.1 Samenhang tussen burgerschapsstijlen, communicatie en bronnen van onvrede**

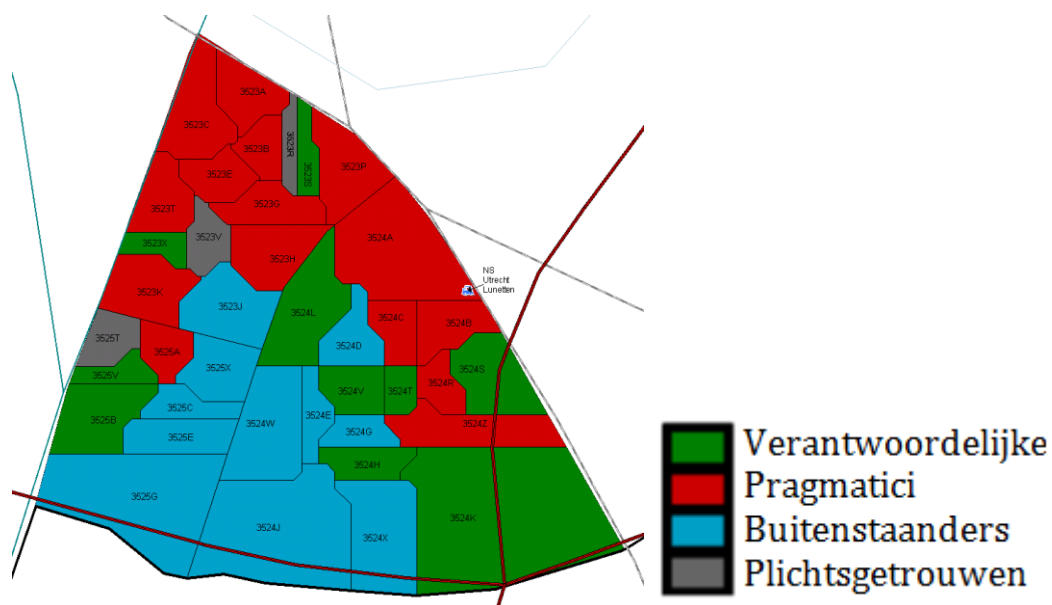
Burgerschapstijl	Houding en aanzien van de overheid	Communicatiestijl	Bronnen van onvrede
<b>Verantwoordelijken</b>	Actief betrokken	Participerend en interactief	Populisme, te directe democratie
<b>Pragmatici</b>	Conformistisch	Geïntformeerd en reactief	Eigenbelang in het geding
<b>Plichtsgetrouwen</b>	Afhankelijk	Onwetend en moeilijk communicerend	Te veel on-zekerheid en complexe overheid
<b>Buitenstaander</b>	Inactief	Ongeïnteresseerd en eruptief	Voelen zich niet erkend en vertegenwoordigd

*Bron: Motivaction, 2011*

Onderzoeksbureau Motivaction heeft een methode ontwikkeld om per postcode van een gemeente de overheersende burgerschapsstijl te achterhalen. Er worden vier types burgerschapsstijlen onderscheiden met elk een eigen kleur (zie tabel 4.1). De gemeente Utrecht wil hiermee ambtenaren stimuleren om aan de hand van de burgerschapsstijlen na te denken over keuzes omtrent participatie en communicatie in een bepaald gebied. De burgerschapsstijlen zijn per wijk, per subwijk en per postcode bepaald. Figuur 4.2 is een voorbeeld van de verschillende burgerschapsstijlen per postcodegebied in de Utrechtse wijk Zuid.



**Figuur 4.2 Burgerschapstijlen in de Utrechtse wijk Zuid**



Bron: Motivaction, 2011

#### 4.1.2 EINDHOVEN, PARTICIPATIE EN IDENTITEIT IN OUDE DORPSKERNEN

De stad Eindhoven is in 1920 ontstaan uit het stadje Eindhoven dat werd samengevoegd met de vijf dorpskernen eromheen: Stratum, Woensel, Gestel, Strijp en Tongelre. Later is de stad nog een aantal keer uitgebreid door delen van andere dorpskernen op te nemen. De stad is meegegroeid met het succes van het Eindhovense bedrijf Philips. Het bedrijf trok werknemers uit het Noorden van het land en bouwde woonwijken om hen te herbergen. Het inwoneraantal steeg mede hierdoor van 47.946 inwoners in 1920 naar 218.433 inwoners in 2013 (Gemeente Eindhoven, 2013). Hiermee is Eindhoven inmiddels de 5<sup>e</sup> stad van Nederland. Eindhoven heeft relatief gezien een hoge 'productieve leeftijdsgroep' (20-65 jaar), het aantal jongeren ligt iets lager dan het Nederlands gemiddelde en het aantal 65+ers ligt hier gelijk aan (Gemeente Eindhoven, 2013).

**Figuur 4.3 Wijkindeling van de gemeente Eindhoven**



Bron: Gemeente Eindhoven, 2013

Eindhoven is statistisch opgedeeld in 7 stadsdelen, welke weer bestaan uit 20 wijken en 116 buurten, waarvan 85 bewoond. De 7 stadsdelen komen redelijk overeen met de oude dorpskernen, maar hebben inmiddels voornamelijk een organisatorische functie. Hetzelfde geldt voor de wijken. De buurten zijn daarentegen wel bewust gebaseerd op historische en demografische gegevens. Het grootste stadsdeel is Woensel-Noord met ruim 65.000 inwoners. Het kleinste stadsdeel is het Centrum met 6.100 inwoners (Gemeente Eindhoven, 2013). Doordat de stadsdelen grofweg bestaan uit de oude dorpskernen, kan er sprake zijn van wat Terlow

(2009) zou omschrijven als een 'dikke' identiteit. Dit kan betekenen dat bewoners zich hier ook sterker mee identificeren. In het geval van Eindhoven zou dat beteken dat in de wijken Tongelre, Stratum en Gestel, bewoners een sterker gevoel hebben van identiteit dan de inwoners van het Centrum of Woensel.

### Gebiedsgericht werken

In Eindhoven werkt men niet met wijkgericht werken, maar met gebiedsgericht werken. Het doel van het gebiedsgerichte werken is onder andere om burgers meer zeggenschap te geven over hun omgeving, burgers meer inspraak te geven in het gemeentelijk beleid en om de samenwerking binnen de buurten, wijken en stadsdelen tussen verschillende instanties te bevorderen (Gemeente Eindhoven, 2010). Per stadsdeel zijn 4-5 wijkcoördinatoren actief, die elk twee wijken onder hun hoede hebben. De focus ligt hierdoor niet op het stadsdeel, maar eerder op de onderliggende buurten en wijken. Zo zijn bijvoorbeeld de leefbaarheidsbudgetten ook per buurt beschikbaar en niet per stadsdeel. Dit lijkt gunstig voor bijvoorbeeld initiatieven op kleine schaalniveaus, maar het kan nadelig zijn voor initiatieven op hogere schaalniveaus. Daarnaast heeft Eindhoven geen stadsdeelkantoren of wijkbureaus in de wijk zelf. De wijkcoördinatoren zijn werkzaam bij de afdeling Gebiedsontwikkeling (GBO), waar ook de afdeling participatie onder valt. De coördinatoren proberen zoveel mogelijk in de wijken aanwezig te zijn om de aanspreekbaarheid voor burgers te vergroten, toch lijkt het dan alsof de coördinatoren minder makkelijk te bereiken zijn, er is immers geen fysiek bureau in de wijk waar burgers naartoe kunnen. Waar elke wijkcoördinator verantwoordelijk is voor twee of drie wijken in een stadsdeel, werken zij wel samen met de andere coördinatoren binnen dat stadsdeel. Naast de bestaande indeling van buurten en wijken, zijn er bepaalde actiegebieden aangewezen. Deze gebieden krijgen extra aandacht en hiervoor worden speciale participatieprojecten ingezet. De gemeente Eindhoven werkt hierdoor dus meer vraaggericht, ze kijken waar problemen zijn en zoomen daar op in.<sup>1</sup>

### Participatie

Participatie heeft een plaats gekregen in het collegeprogramma van de gemeente Eindhoven: *"Wij stimuleren bewonersinitiatieven en sluiten daar als gemeente zoveel mogelijk op aan. Gemeentelijke participatie in burgerinitiatieven in plaats van burgerparticipatie op gemeentelijke initiatieven. Ook willen we zeggenschap geven aan bewoners op het gebied van veiligheid, openbare ruimte en de inzet van welzijnswerk"* (Gemeente Eindhoven, 2011a). Hiermee wordt de focus op participatie binnen de gemeente Eindhoven benadrukt. De gemeente wil zich meer gaan richten op het ontwikkelen van overheidsparticipatie<sup>2</sup>. Dit in tegenstelling tot de jaren daarvoor, toen men zich voornamelijk richtte op het versterken van samspraak. In de huidige definities van burgerparticipatie worden deze begrippen dan ook gescheiden gehouden. Voor bewoners zijn er dan ook twee zogenaamde wegwijzers: *'Samspraak en Inspraak'* en *'Actief in de Buurt'*, waar informatie, voorbeelden en contactgegevens gevonden kunnen worden.

#### Kader 4.4 Doelen Gebiedsgericht werken Eindhoven

1. Burgers zeggenschap en beslissingsbevoegdheid geven in hun eigen buurt;
2. Burgers invloed geven op gemeentelijke plannen en actief informeren over de afwegingen en keuzes die het gemeentebestuur maakt;
3. Samenwerking stimuleren tussen burgers, ondernemers, woningcorporaties, politie, welzijnswerk, scholen en andere instellingen die op buurt- en wijkniveau actief zijn;
4. Een integrale aanpak vanuit de gemeentelijke organisatie garanderen.

Bron: Gemeente Eindhoven, 2010

<sup>1</sup> De informatie in deze paragraaf is deels afkomstig uit een gesprek met de projectmanager participatie van de Gemeente Eindhoven

<sup>2</sup> In het document wordt de term overheidsparticipatie niet gebruikt. Er wordt hier gesproken over gemeenteparticipatie, waarbij de gemeente participeert bij initiatieven van burgers

Inspraak is het formele reageren op een voorstel vanuit de gemeente. Samenspraak is het daadwerkelijk betrekken van burgers, bedrijven en organisaties bij beleid in een zo vroeg mogelijk stadium en op een moment dat er nog echt iets te kiezen valt (Gemeente Eindhoven, 2009b). Daarnaast heeft de het college het over zeggenschap. Zeggenschap is een hoger niveau van participatie dan samenspraak, waarbinnen de burger zelf de besluiten mag nemen (Gemeente Eindhoven, 2009b). Deze zeggenschap hoeft echter niet te betekenen dat de bewoners daadwerkelijk veel zeggenschap hebben over het beleid; ook het kiezen van een speeltoestel in een speeltuin valt namelijk onder deze categorie.

Eindhoven heeft geen participatiestandaard zoals Utrecht, of een ander handvat voor ambtenaren om participatieprojecten op te zetten. Wel wordt het participatiebeleid elke twee jaar geëvalueerd door een onderzoeksteam van de Universiteit Tilburg. De rapportenreeks 'Interactie in Actie' zijn bedoeld om een beeld te krijgen van de stand van zaken van burgerparticipatie en interactief beleid in Eindhoven. Hieruit kwam naar voren dat het participatiebeleid van de gemeente inmiddels "*Stevig is verankerd op de schaal van buurten en wijken*" (van de Graaf, 2013, p. 16). Toch is hier nog winst te boeken, want waar in 2009 70% van de buurtbewoners het belangrijk vindt om zelf invloed uit te oefenen op zaken die voor de buurt of wijk van belang zijn, geeft slechts 21% aan dit ook daadwerkelijk te doen (Gemeente Eindhoven, 2013). Ook blijkt in de wijken waar 'de wijk geen betekenis heeft' dat het moeilijker is om participatietrajecten in te zetten (van de Graaf, 2013, p. 16). Tot slot kwam er uit de evaluaties naar voren dat een meerderheid van de deelnemers aangaf zich na de participatietrajecten meer onderdeel van de gemeenschap te voelen en zich meer verantwoordelijk te voelen voor wat er gebeurt in de wijk of buurt (zie tabel 4.2). Participanten worden ook steeds positiever over de effecten van de participatieprojecten. Dit geeft aan dat participatie voor een groot deel van de participanten invloed heeft op de band met de omgeving, maar ook dat de gemeente Eindhoven vooruitgang boekt op dit onderdeel.

**Tabel 4.2 De mate waarin bewoners en ondernemers het eens zijn met stellingen over burgerparticipatie en sociale cohesie in 2009 en 2012 (in percentages)**

Stelling: door mijn deelname aan dit project...	2009	2012
...heb ik veel geleerd	42	65
...heb ik <i>meer</i> contact gekregen met andere Eindhovenaren en maatschappelijke groepen in mijn omgeving	51	66
...heb ik meer zicht gekregen op hoe de gemeente besluiten voorbereid en neemt	51	64
...voel ik me meer onderdeel van mijn gemeenschap	47	56
...ben ik beter in staat om mijn mening over problemen en oplossingen in mijn stadsdeel of buurt te vormen	45	61
...voel ik me meer verantwoordelijk voor wat er gebeurt in mijn buurt of wijk	46	65

Bron: van de Graaf, 2013

De resultaten van het onderzoek spelen een rol bij het opstellen van 'Uitvoeringsprogramma Burgerparticipatie 2011-2014'. Hierbij staat de wens van de burgers centraal en is het ook de bedoeling dat het initiatief meer bij burgers moet gaan liggen. In dit uitvoeringsprogramma staan vier thema's beschreven waar de gemeente in deze periode mee aan de slag gaat:

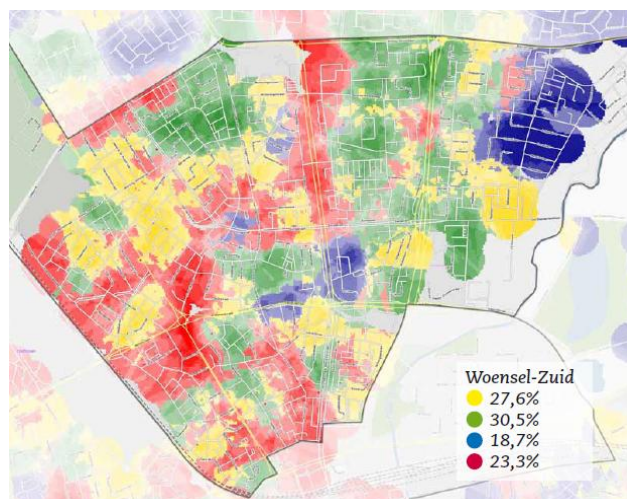
- Samenspraak beter verbeteren
- Zeggenschap uitbreiden
- Actief Burgerschap stimuleren
- Gemeentelijke participatie bij burgerinitiatieven vergroten (Gemeente Eindhoven, 2011b)

Per thema zijn er ambities opgesteld die in deze periode behaald moeten worden. Zo wordt het actief burgerschap gemeten aan de hand van het aantal mensen dat zich verantwoordelijk voelt voor de wijk en ook daadwerkelijk zelfwerkzaamheid tonen. In 2009 gaf 60% van de bewoners

aan zich verantwoordelijk te voelen. Het doel is om dit in 2014 naar 65% te krijgen. Net als in Utrecht is de gemeente Eindhoven dus bezig om de huidige participatiemiddelen te versterken en te borgen in de gehele organisatie en om daarnaast te focussen op experimenten met overheidsparticipatie en initiatieven vanuit de samenleving (Gemeente Eindhoven, 2011b). Er wordt echter niet expliciet beschreven met welke middelen deze doelen bereikt gaan worden. Het is dan maar de vraag of ambtenaren voldoende kennis en kunde hebben om participatie daadwerkelijk beter te implementeren.

Net zoals Utrecht heeft Eindhoven een onderzoek laten doen naar type burgers die in bepaalde postcodegebieden wonen. Het doel is om hiermee burgers effectief en efficiënt te betrekken bij participatieprojecten. In Eindhoven hebben ze het echter niet over burgerschapstijlen, maar over leefstijlen. Het idee is dat er niet meer gedacht wordt in doelgroepen, zoals naar geslacht, leeftijd of inkomen, maar eerder in karakters en de normen en waarden van bewoners. Zo kan de gemeente bepalen hoe zij hun participatie en communicatieplannen hierop afstemmen. Per buurt is onderzocht welke leefstijl overheerst ten opzichte van het gemiddelde. Dit is per wijk weergegeven in kleurenkaartjes. In figuur 4.4 zie je hiervan een voorbeeld van de wijk Woensel-Zuid

**Figuur 4.4 Leefstijlen in de wijk Woensel-Zuid**



**Tabel 4.3 Uitleg leefstijlen kleurcodes**

Bron: Gemeente Eindhoven, 2012

Leefstijlkleur	Kenmerken	Verwachting van Participatie	Participatie Middelen	Houding overheid	t.o.v.
<b>Groen (Bescherming)</b>	Geborgenheid Zekerheid Conservatief	Informeren en Inspraak	Informatiemarkt Spreekuur	Sceptisch Wantrouwend	
<b>Geel (Harmonie)</b>	Gezelligheid Sociale verbondenheid	Toetsen en Meedenken	Werkgroep Wijkfeest	Vervreemd van politiek	
<b>Rood (Vitaliteit)</b>	Eigenzinnig Levenslustig Uitdaging	Ideeën generen Samenwerken	Ontwerpatelier Brainstormsessie	Kritisch Mondig Assertief	
<b>Blauw (Controle)</b>	Zakelijk Zelfverzekerd Ambitieuw	Inspraak & Deskundigheid	Expertmeeting Online enquête	Kritisch Betrokken Efficient	

Bron: Gemeente Eindhoven, 2012

#### 4.1.3 BEIDE STEDEN VERGELEKEN

Eindhoven en Utrecht zijn qua wijkindeling redelijk vergelijkbaar, waarbij de stadsdelen van Eindhoven overeenkomen met de wijken van Utrecht en de wijken van Eindhoven overeenkomen met de subwijken van Utrecht. Het grootste verschil is dat de stadsdelen van Eindhoven van oorsprong oude dorpskernen zijn en pas sinds 1920 onderdeel van de stad zijn. In Utrecht omvatten de wijken meestal veel verschillende oorspronkelijke buurten. Het is aannemelijk dat de bepaalde wijken in Eindhoven hierdoor een sterkere identiteit hebben waar burgers zich betrokken bij voelen. De oude dorpskernen binnen Eindhoven zouden door hun historie en oorspronkelijke grenzen worden gezien als wijken met een 'dikke' identiteit. De

wijken in Utrecht zijn van bovenaf ingedeeld en hebben een projectmatig doel, hierdoor kan ze beschouwen als 'dunnere' identiteiten; lossen en enkel als gebied bestempeld voor een organisatorisch doel. Voor bewoners zou het makkelijker kunnen zijn om zich met de sterkere dikke identiteiten van de Eindhovense stadsdelen te verbinden dan met de zwakkere identiteiten van de Utrechtse wijken.

Beide steden zijn op vergelijkbare wijze bezig met burgerparticipatie. Naast het versterken van inspraak, samenspraak en andere 'traditionele' vormen van participatie richten ze zich nu op het experimenteren met burgerinitiatieven van onderaf. Waar Utrecht een stapje verder lijkt en duidelijke handvatten aanreikt voor de ambtenaren met de participatiestandaard en duidelijke speerpunten heeft over het wijkgericht werken, is dit in Eindhoven minder duidelijk vormgegeven in het beleid. Wel heeft Eindhoven, net zoals de Utrecht, onderzoek laten doen naar leefstijlen of burgerschapsstijlen in de stad, met het doel om per gebied te kunnen bepalen hoe er met burgers gecommuniceerd moet worden bij participatieprojecten en welke participatiemiddelen werken in bepaalde gebieden.

De gemeente Utrecht heeft het wijkgerichte werken duidelijk vastgelegd in nota's en breed geïmplementeerd in de gehele gemeente. Hoewel het wijkgericht werken heet, is eigenlijk gebieds- en vraaggericht werken het adagium. Toch is er veel op wijkniveau geregeld en heeft elke wijk een wijkbureau en worden bepaalde middelen van burgerparticipatie, zoals de wijkraden en het leefbaarheidsbudget op het niveau van de wijk ingezet. In Eindhoven doet men aan gebiedsgericht werken en ligt de focus hierdoor minder op de stadsdelen zelf: er zijn geen stadsdeelbureaus en de wijkcoördinatoren zijn niet gevestigd in de wijk. Wel zijn er relatief veel coördinatoren per stadsdeel. De wijken en buurten zijn hier het uitgangspunt om participatie in te zetten. Door beide gemeentes wordt het wijk- of gebiedsgerichte werken gezien als de werkwijze waarin samengewerkt kan worden met bewoners en tegelijkertijd sprake kan zijn van een duidelijke integrale aanpak.

Met deze informatie kan de eerste deelvraag worden beantwoord: *Wat is binnen gemeentes het beleid rondom burgerparticipatie en schaal?* Dit is binnen de onderzoeksgebieden licht verschillend. Utrecht is erg actief met het thema burgerparticipatie en dit zie je terug in verschillende instrumenten die de gemeente inzet, zoals de participatiestandaard en de deelname aan de Benchmark Burgerparticipatie. Eindhoven is ook bezig om het participatiebeleid te verstevigen, maar heeft hier minder zichtbare instrumenten voor. Beide gemeentes maken een onderscheid tussen de traditionele instrumenten van de eerste en tweede generatie burgerparticipatie en de nieuwe vormen van de derde generatie burgerparticipatie. Zij hebben hierbij het doel om de traditionele vormen van participatie te verstevigen en te gaan experimenteren met nieuwe vormen van participatie, zodat uiteindelijk beter ingespeeld kan worden op initiatieven vanuit de maatschappij.

Binnen het beleid is er weinig expliciete ruimte voor het begrip schaal. Hierdoor krijgen ambtenaren nauwelijks handvatten mee om het aspect schaal mee te nemen in hun participatieprojecten. Het aspect schaal speelt wel een rol binnen de manier van werken binnen beide gemeentes. Het wijkgerichte werken in Utrecht en het gebiedsgerichte werken in Eindhoven hebben deels als doel om een kortere lijn met de bevolking te hebben en zo participatie te vergemakkelijken. Het gemeentebeleid kan hierdoor op kleinere schaal worden uitgevoerd en meer gericht op specifieke gebieden. Hierbij spelen de gebiedsindelingen die binnen de gemeentes zijn opgesteld wel een rol, maar zijn zij niet leidend voor het niveau waarop participatie wordt toegepast. Waar de wijkcoördinatoren een bepaalde wijk vertegenwoordigen, wordt per vraagstuk ingezoomd naar het passende schaalniveau. Dit hoeft dan niet overeen te komen met het gebied van een stadsdeel, wijk of buurt.



## HOOFDSTUK 5. ANALYSE BENCHMARK BURGERPARTICIPATIE

De wetenschappelijke literatuur omtrent burgerparticipatie wordt rommelig en onoverzichtelijk genoemd, mede door de veelvoud aan praktijken die onder het begrip burgerparticipatie vallen (Day, 1997, pp. 422-423). Hetzelfde lijkt te gelden voor de Nederlandse gemeentes: een compleet overzicht van participatieprojecten en de resultaten hiervan ontbreekt vaak. Dit geldt ook voor de onderzoeksgebieden Utrecht en Eindhoven, waar participatieprojecten doorgaans ook niet worden geëvalueerd. Het is hierdoor lastig om een concreet antwoord te geven op de tweede deelvraag: *Op welke schaalniveaus worden participatieprojecten ingezet?* Aan de hand van de resultaten van de Benchmark Burgerparticipatie en een kleine analyse van de rapporten zal in dit hoofdstuk toch gezocht worden naar een antwoord.

De Benchmark Burgerparticipatie is een programma ontwikkeld door enkele advies- en onderzoeksbureaus vanuit de wens van gemeentes om van elkaar te leren op het gebied van participatie (Benchmark Burgerparticipatie, 2012a). De elf deelnemende gemeentes in 2011-2012 hebben in totaal 250 participatieprojecten ingediend, welke zijn geëvalueerd en vergeleken. In 2012-2013 is de benchmark opnieuw uitgevoerd, toen deden nog maar zeven gemeentes mee en was het aantal ingezonden projecten aanzienlijk lager, er werden maar 40 projecten ingediend. Van de twee onderzoeksgebieden van dit onderzoek doet alleen de gemeente Utrecht mee aan de benchmark. De gemeente doet mee om drie verschillende redenen:

-Evaluatie: Door de projecten te laten evalueren krijgen projectleiders zicht op de kwaliteit van het participatieproject dat zij hebben uitgevoerd.

-Ontwikkeling: De resultaten van de benchmark geven zicht op de ontwikkeling van de participatie binnen de gehele gemeente en kunnen vergeleken worden met de andere deelnemende gemeentes.

-Leidraad participatiebeleid en begroting: De resultaten vormen een indicator voor het opstellen van gemeentebegroting en het participatiebeleid (Gemeente Utrecht, 2013b).

Binnen de benchmark wordt geen onderscheid gemaakt tussen burgerinitiatieven van onderaf en participatieprojecten van bovenaf. Onafhankelijk van of de burger of de overheid de participant is, worden projecten meegenomen. Wat alle projecten in overeenkomst moeten hebben is dat *'het een samenwerking tussen overheid en burgers betreft aan het realiseren van publieke opgaven'* (Benchmark Burgerparticipatie, 2012). De ingediende projecten waren voor aanvang van de benchmark nog niet geëvalueerd en komen niet enkel uit de jaren 2011/2012 zelf, maar kunnen ook projecten uit eerdere jaren zijn. De benchmark bestaat uit meerdere delen. Als eerste heeft vanuit iedere gemeente een beleidsmedewerker participatie een vragenlijst ingevuld over het participatiebeleid van de gehele gemeente. Het grootste gedeelte van het onderzoek bestaat uit de projectevaluaties, waarbij voor elk ingediend project de projectleider een evaluatie maakt. Ook worden er van elk project participanten opgegeven, welke ook worden benaderd voor het invullen van een evaluatieformulier. De respons vanuit de participanten was echter relatief laag, waardoor een hoop verslagen niet compleet zijn. Daarnaast is de kans groot dat de opgegeven respondenten de actieve en betrokken participanten zijn en hierdoor sneller positieve feedback geven. Aan de hand van deze gegevens worden de projecten beoordeeld. Om binnen de grote diversiteit aan projecten wel aan een goed onderzoeksmodel te komen, zijn er binnen de benchmark vier maatstaven ontwikkeld, welke zijn weergegeven in tabel 5.1. Deze vier maatstaven zijn zo ontwikkeld dat ze de verschillende aspecten van participatieprojecten weergeven. Zo wordt gekeken naar de realisatiekracht van een project, de democratische waarde, de kwaliteit van samenwerking en de mate van professionele vormgeving van het project. Per categorie zal een score van 0 tot 100 berekend worden. Daarnaast moesten de participanten ook nog een rapportcijfer geven.

**Tabel 5.1 De vier maatstaven die gebruikt worden binnen de Benchmark Burgerparticipatie**

	Burgerparticipatie is deelname van individuele burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties aan het realiseren van publieke opgaven
<b>(I) Realisatiekracht</b>	Bijdrage aan slagvaardige, snelle en efficiënte realisatie van publieke opgaven door het genereren en benutten van ideeën en inzichten, effectief krachten te bundelen en verantwoordelijkheid te delen.
<b>(II) Democratie</b>	Bijdrage aan democratisch gehalte door een zorgvuldige afweging van belangen en het vergroten van betrokkenheid, draagvlak, invloed en wederzijds begrip en vertrouwen.
<b>(III) Kwaliteit van samenwerking</b>	Open en constructieve interactie over en weer, adequate en tijdige communicatie en goed verwachtingenmanagement over en weer.
<b>(IV) Professionele vormgeving</b>	Doordachte en passende inrichting van participatieprocessen vanuit overzicht met inzet van participatieve werkvormen op maat.

*Bron: Benchmark Burgerparticipatie, 2012a*

### 5.1 RESULTATEN BENCHMARK

De algemene resultaten van de benchmark (2012a) laten zien dat participatie het hele werkveld van de gemeentelijke organisaties bestrijkt. Projecten zijn ingediend in de ruimtelijke ordening, maar ook in milieuvraagstukken, arbeidsmarktbeleid en de zorg. Participatie vindt daarom ook op alle denkbare schaalniveaus plaats: op straat-, buurt-, wijk-, gemeentelijk- en zelfs intergemeentelijk niveau. Wel blijkt dat over alle gemeentes veruit de meeste projecten betrekking hebben op vraagstukken in de fysieke leefomgeving van burgers op het wijk- en buurtniveau. Helaas zijn deze gegevens betreffende de aspecten schaal en gemeentelijke werkvelden niet per gemeente bekend.

Een andere conclusie is dat de projecten die op hogere treden op de participatieladder zitten, hoger scoren op realisatiekracht en democratie. Trajecten waarin burgers adviseren of enkel geïnformeerd worden, krijgen lagere scores. Hieruit concluderen de onderzoekers dat meer invloed voor burgers ook daadwerkelijk zorgt voor meer invloed op het uiteindelijke resultaat en besluitvormingsproces. Hiermee wordt bevestigd wat Sherry Arnstein wilde aantonen met haar participatieladder; dat niet elke vorm van participatie leidt tot evenveel macht of invloed voor burgers (Arnstein, 1969, pp. 216-217). Hoe hoger op de participatieladder een project zich bevindt, hoe meer invloed een burger dus heeft en hoe dichter men bij het democratische ideaal komt. Gemeentes zullen daarom proberen om altijd op een zo hoog mogelijke trede van de participatieladder in te zetten. Uit de Benchmark blijkt dat het kiezen van het participatieniveau sterk afhankelijk is van de situatie en het domein waarbinnen de participatie wordt uitgevoerd. Dit heeft te maken met de doelen van een traject, de beschikbare beleidsruimte en het beschikbare budget (Benchmark, 2012a)

#### Resultaten Utrecht

Utrecht heeft in totaal 131 projecten ingestuurd tijdens de twee jaargangen van de Benchmark. In tabel 5.2 is een overzicht weergegeven van de projecten naar de gemeentelijke dienst waaruit zij zijn uitgevoerd. Vrijwel alle initiatieven die vanuit burgers zijn opgezet zijn afkomstig van de dienst Wijken, waar ook de wijkbureaus onder vallen. Dit kan een teken zijn dat nieuwe vormen

van burgerparticipatie hun weg via het wijkbureau goed vinden en waarschijnlijk ook op de kleinere schaalniveaus plaatsvinden. In 2013 zijn slechts 28 projecten ingediend, vergeleken met 103 in 2012. Bijna de helft van deze 28 projecten was afkomstig vanuit dezelfde dienst. Door deze lage en relatief eenzijdige input zijn de resultaten van de Benchmark 2012 niet goed te vergelijken met die van 2013.

**Tabel 5.2 Overzicht van de ingezonden projecten door de gemeente Utrecht, uitgezet naar de gemeentelijke dienst**

<b>Deelname Utrecht (aantal projecten/ initiatieven) Benchmark Burgerparticipatie 2012-2013</b>					
	<b>2012 projecten</b>	<b>2012 initiatieven</b>	<b>2013 projecten</b>	<b>2013 initiatieven</b>	<b>Totaal</b>
Ontwikkeling/ Ruimtelijke en Economische Ontwikkeling	18	0	2	0	<b>20</b>
Verkeer/ Milieu en Mobiliteit	4	0	1	0	<b>5</b>
GG & GD Gemeentelijke Geneeskundige & Gezondheidsdienst	7	0	1	0	<b>8</b>
Maatschappelijke Ontwikkeling/ Culturele Zaken	14	0	13	1	<b>28</b>
Stadswerken	22	0	5	2	<b>29</b>
Wijken	0	24	0	2	<b>26</b>
Veiligheid	0	10	0	0	<b>10</b>
Projectorganisatie Leidsche Rijn	1	0	1	0	<b>2</b>
Projectorganisatie Stationsgebied	1	0	0	0	<b>1</b>
Algemeen (bijv. U aan Zet)	2	0	0	0	<b>2</b>
<b>Totaal</b>	<b>69</b>	<b>34</b>	<b>23</b>	<b>5</b>	<b>131</b>

*Bron: Gemeente Utrecht, 2013b*

Utrecht scoort vergeleken met de andere deelnemers van de benchmark bovengemiddeld. Op het gebied van beleid heeft Utrecht de beste interne voorzieningen voor informatie-uitwisseling en ondersteuning rondom burgerparticipatie. De participatiestandaard en de bijbehorende website Participedia dragen hieraan bij. Deze instrumenten hebben ook een belangrijke rol in de borging van het participatiebeleid. Dit blijkt ook uit een document dat gemeente zelf schreef over de benchmark: 81% van de trajecten is opgesteld met behulp van de participatiestandaard (Gemeente Utrecht, 2013b). De Utrechtse trajecten scoren gemiddeld hoog op realisatiekracht en democratie en Utrecht probeert de burger zo vroeg mogelijk te betrekken bij hun projecten, zodat hun invloed zo groot mogelijk is. De participant had dan ook vaak de rol van samenwerkingspartner, medebeslisser of adviseur in het begin van een project.

Wat beter kan binnen de Gemeente Utrecht is de communicatie naar burgers toe. Hieronder valt het zichtbaar maken en verduidelijken van spelregels en inhoudelijke kaders. Wat ligt al vast en wat niet? Ook moeten resultaten beter gecommuniceerd worden en kan de gemeente beter worden in het overbruggen van tegenstrijdige belangen. Opvallend is dat in bijna elk aspect van de benchmark medewerkers positiever zijn dan de participanten. Zo denken de medewerkers doorgaans positiever over de duidelijkheid van de spelregels en inhoudelijke kaders dan de participanten zelf. Dus waar met de participatiestandaard een middel is ontwikkeld om het



beleid rondom burgerparticipatie voor medewerkers overzichtelijker te maken, kan de communicatie en duidelijkheid naar burgers toe nog een stuk beter. Het laatste aspect van de benchmark dat belangrijk is voor het onderzoek, is de relatie tussen het participeren en de betrokkenheid met de leefomgeving. 77% van de Utrechtse participanten geeft aan dat participatie inderdaad de betrokkenheid bij de leefomgeving heeft versterkt. Over alle gemeentes genomen was dit percentage 75%. Hierbij lijkt er inderdaad een verband te zijn tussen participatie en place attachment. (Benchmark, 2012b)

**Tabel 5.3 Utrechtse participanten en medewerkers over de communicatie rondom burgerparticipatie**

Communicatie en ondersteuning	Utrecht 2012	Alle gemeentes 2012
Medewerkers: verwachtingenmanagement	75%	59%
Participanten verwachtingenmanagement	46%	39%
Medewerkers: duidelijke spelregels	70%	54%
Participanten: duidelijke spelregels	52%	40%
Medewerkers: duidelijke inhoudelijke kaders	80%	67%
Participanten: duidelijke inhoudelijke kaders	47%	44%
Medewerkers: tijdige informatievoorziening	71%	68%
Participanten: tijdige informatievoorziening	54%	56%

*Bron: Benchmark Burgerparticipatie, 2012b*

## 5.2 ANALYSE: PARTICIPATIE OP VERSCHILLENDE SCHAALNIVEAUS VERGELEKEN

Hoewel de benchmark veel aspecten van burgerparticipatie onderzoekt, is er een aantal factoren dat niet weergegeven wordt in de Benchmark, terwijl de data wel aanwezig lijken te zijn. Zo is er bijvoorbeeld geen weergave van de schaalniveaus van de projecten per gemeente; informatie die voor het beantwoorden van de deelvraag wel van belang is. Deze informatie, gekoppeld aan de scores en de andere resultaten van de evaluatie zouden een duidelijk beeld kunnen geven over de relatie tussen schaalniveau en de uitkomsten van participatie.

Door het ontbreken van deze informatie is zelf een kleine analyse gemaakt aan de hand van de rapporten die vanuit de gemeente Utrecht beschikbaar zijn gesteld, in bijlage 4 is een voorbeeld te vinden van de evaluatieverslagen die zijn gebruikt. Deze data weergeeft echter niet alle details die de onderzoekers van de benchmark wel tot hun beschikking hadden. Hierdoor kan wel het schaalniveau, de scores en het rapportcijfer worden bepaald, maar bijvoorbeeld niet de participatieniveaus of het gemeentelijke domein waarbinnen het project is uitgevoerd. Ruim 80 evaluatieverslagen van de benchmark waren beschikbaar gesteld, waarvan er uiteindelijk 69 bruikbaar waren. De overige documenten gingen over participatieprojecten met bedrijven of maatschappelijke organisaties en hierbij waren geen burgers meegenomen. Van deze 69 waren slechts 50 rapporten compleet met alle scores. In de rapporten die niet compleet zijn is dit vooral te wijten aan het ontbreken van respons van de participanten binnen de evaluatie. In tabel 5.3 is weergegeven op welke schaalniveaus de projecten voorkwamen en wat het

gemiddelde rapportcijfer was dat de participanten voor het complete project gaven. In tabel 5.4 zijn vervolgens de gemiddelde scores op de vier maatstaven weergegeven per schaalniveau.

**Tabel 5.3 Analyse Utrecht: projecten per schaalniveau en het gemiddelde rapportcijfer**

	Aantal	Aantal compleet	Gemiddelde cijfer
<b>Straat</b>	9	4	8,1
<b>Buurt</b>	21	17	6,9
<b>Wijk</b>	22	17	6,7
<b>Stad</b>	17	12	6,7
<b>Totaal</b>	69	50	6,8

**Tabel 5.4 Resultaten analyse Utrecht: Scores naar de vier schaalniveaus**

	Realisatiekracht	Democratie	Kwaliteit van Samenwerking	Professionele vormgeving
<b>Straat</b>	74,7	58,5	74,7	76,5
<b>Buurt</b>	62,8	66,8	67,1	69,7
<b>Wijk</b>	68,6	67,5	72,6	76,2
<b>Stad</b>	66,6	65,2	68	71,5
<b>Totaal</b>	65,7	66,0	68,5	72,5

De resultaten komen overeen met wat in de literatuur naar voren kwam, namelijk dat het vaak zo lijkt dat participatie meestal wordt ingezet op buurt- of wijkniveau. Hoewel is het van belang om te vermelden dat de ingediende projecten niet perse representatief zijn voor alle projecten die in de stad gaande zijn. Het rapportcijfer gegeven door participanten voor de projecten op straatniveau is het hoogst: een 8,1. Dit gemiddelde is echter berekend over vier projecten. De rapportcijfers voor de andere schaalniveaus zijn nagenoeg gelijk met een gemiddelde van 6,9 voor de projecten op buurtniveau, een 6,7 voor het wijkniveau en ook een 6,7 op stadniveau. Als de scores op de maatstaven er bij worden genomen, dan is zichtbaar dat ook hier het straatniveau het hoogste scoort. Met name de realisatiekracht lijkt op dit niveau hoog. Dit komt overeen met het idee dat op kleinere schaalniveaus burgers meer invloed hebben. Dat de samenwerking op het straatniveau hoog scoort lijkt logisch: er is sprake van minder bewoners en een duidelijk gebied waarmee samengewerkt moet worden. Wel is het opvallend dat de democratische waarde van de projecten op straatniveau juist laag uitvalt. Deze is op het niveau van de wijk het hoogste. Projecten op het wijkniveau scoren ook hoog op kwaliteit van samenwerking en professionele samenwerking. Het lijkt dan ook dat de projecten op wijkniveau, waarschijnlijk opgezet vanuit het wijkbureau, vanuit organisatorisch en communicatief oogpunt relatief goed zijn opgezet.

### 5.3 CONCLUSIE

De korte analyse schetst een beeld van de schaalniveaus waarop participatieprojecten plaatsvinden en hoe deze worden beoordeeld. Hierbij moet gezegd worden dat het een vrij simpele analyse is die is uitgevoerd op documenten die beschikbaar waren en wellicht niet representatief zijn voor het complete scala aan participatieprojecten dat binnen de gemeente Utrecht aanwezig is. Toch kan samen met de algemene resultaten van de benchmark met deze resultaten wel een antwoord worden gegeven op tweede deelvraag: *Op welke schaalniveaus worden participatieprojecten ingezet?*

Het antwoord op deze vraag kan heel kort en krachtig worden gegeven: burgerparticipatie komt voor op alle schaalniveaus en binnen alle domeinen binnen een gemeente. Er kan echter weinig concreets geconcludeerd worden over op welke schaalniveaus burgerparticipatie vooral

voorkomt en welke resultaten dit met zich meebrengt. De gemeentes hebben geen duidelijk overzicht van de participatieprojecten in hun gemeente. Uit de Benchmark Burgerparticipatie komt wel naar voren dat binnen de deelnemende gemeentes, burgerparticipatie het meeste voorkomt op buurt- en wijkniveau. Uit de eigen analyse van de evaluatierapporten komt naar voren dat dit voor de gemeente Utrecht ook het geval is. Daaruit blijkt ook dat projecten op straatniveau de hoogste scores hebben ontvangen. Hieruit kan niet worden geconcludeerd dat participatie op dat schaalniveau ook daadwerkelijk het effectiefst is. De analyse is bepaald op een kleine en niet representatieve sample. Voor de gemeente Eindhoven zijn helaas helemaal geen concrete gegevens beschikbaar over op welke schaalniveaus participatie het meeste voorkomt.

## HOOFDSTUK 6 ANALYSE INTERVIEWS

In dit hoofdstuk zullen de resultaten van het daadwerkelijke onderzoek, namelijk de analyse van de semigestructureerde interviews, behandeld worden. Hiermee zal een antwoord worden gegeven op de laatste twee deelvragen: *Wat is binnen de gemeente de visie op burgerparticipatie, place attachment, schaal en de relaties hiertussen?* en *Welke rol speelt schaal bij de inzet van participatieprojecten?* Fragmenten uit de interviews zullen gebruikt worden om de bevindingen te verduidelijken.

Het doel van de analyse is om een verkenning te geven van de visie binnen gemeentes op het aspect schaalniveau in relatie tot burgerparticipatie. Om deze reden is het van belang dat er binnen de ambtelijke organisatie gesproken wordt met respondenten die binnen verschillende functies te maken hebben met burgerparticipatie. Het oriënterende gesprek met de beleidsontwikkelaar burgerparticipatie van gemeente Eindhoven is ook meegenomen in de analyse. Hierdoor zijn in totaal 15 gesprekken met 16 respondenten meegenomen in de analyse. Omdat de respondenten niet bij naam genoemd worden, kan aan de hand van onderstaande codetabel opgezocht worden welke respondenten overeenkomen met de codes die in het analyseverslag zijn weergegeven.

**Figuur 6.1: Codetabel respondenten semi-gestructureerde interviews**

Respondent	Functie	Stad
1UTR- DIENST	Hoofd Gebiedsontwikkeling	Utrecht
2UTR- DIENST	Programmamanager stedelijke ontwikkeling	Utrecht
3UTR-WIJK	Wijkmanager	Utrecht
4UT-WIJK	Wijkmanager	Utrecht
5UT- BELEID	Wijken- Participatie	Utrecht
6UT- BELEID	Strateeg Stadsontwikkeling	Utrecht
7UT- BELEID	Hoofd afdeling Wijken	Utrecht
8EIN- WIJK	Wijkcoördinator	Eindhoven
9EIN- WIJK	Wijkcoördinator	Eindhoven
10EIN- DIENST	Programmaleider Openbare ruimte	Eindhoven
11EIN- DIENST	Vrijwilligerswerk en informele zorg	Eindhoven
12EIN- DIENST	Beheer Openbare Ruimte	Eindhoven
13EIN- DIENST	Projectmanager Gebiedsontwikkeling	Eindhoven
14EIND-DIENST	Senior medewerker stadstoezicht	Eindhoven
15EIND-DIENST	Coördinator Stadstoezicht	Eindhoven
16EIND- BELEID	Beleidsontwikkelaar Participatie	Eindhoven

### 6.1 VISIES OP BURGERPARTICIPATIE, PLACE ATTACHMENT EN SCHAAL

In het eerste gedeelte van de analyse zal de eerste deelvraag worden beantwoord: *Wat is binnen de gemeente de visie op burgerparticipatie, place attachment en de relaties hiertussen?* De respondenten zijn eerst gevraagd naar de ideeën en associaties met de begrippen zelf en vervolgens is gevraagd naar de visie op de relatie tussen burgerparticipatie, place attachment.

#### 6.1.1 BURGERPARTICIPATIE: INGEWIKKELD MAAR WENSELIJK

Zoals gezien in voorgaande hoofdstukken is burgerparticipatie een breed begrip waaronder vele middelen en methoden kunnen vallen. Eenduidige definities ontbreken vaak en ook vormen van actief burgerschap kunnen gezien worden als burgerparticipatie (van de Wijdeven, & Hendriks, 2010, p.15). Ook vanuit de respondenten worden verschillende visies op burgerparticipatie naar voren gebracht. Zo worden inderdaad begrippen als burgerschap en burgerparticipatie door

respondenten gebruikt om hetzelfde aan te duiden, waar anderen deze termen wel als gescheiden zien. Het verschil in gebruik van de term burgerparticipatie is ook sterk afhankelijk van de functie van de respondent.

*“Ik zie vrijwilligerswerk ook als burgerparticipatie, maar burgerparticipatie is breder (..) Van mij mag je je ook met je burens een tijdje heel erg druk maken of een verkeersdrempel er al dan niet komt. Maakt niet uit. Burgerparticipatie vind ik ook nog burenhulp, dat als je buurman thuis zit met een gebroken been, dat je helpt met boodschappen doen of met zijn kinderen naar het park gaat.” (11Ein-Dienst)*

*“Burgerparticipatie daarin denk ik dan toch meer van, uhm, de verwachting dat als burens bij wijze van spreken hulp nodig hebben, dat je er dan bent. Of dat je meehelpt met een straatfeest. In die zin denk ik dan meer over burgerparticipatie dan in burgerschap. Burgerparticipatie is dan een wat actievere vorm, maar dat kan ook groot of klein zijn, hoor.” (9Ein-Wijk)*

Andere respondenten laten juist weten dat zij het organiseren van buurtfeesten, hoe goed ook het ook kan zijn voor de sociale cohesie, niet zien als participatie. Deze respondenten zien burgerparticipatie eerder als de vorm van politieke participatie zoals Elsinga definieerde: ‘burgerparticipatie is de deelname aan voorbereiding, totstandkoming of uitvoering van overheidsbeleid’ (Jager-Vreugdenhil, 2007, p. 81).

*“Burgerparticipatie is eigenlijk, op wat voor manier dan ook, bewoners betrekken bij hetgeen dat de gemeente doet. Maar het is wel heel belangrijk dat het vraaggericht is.” (10Ein-Dienst)*

*“Je ziet bij ons nu wel een beetje twee lijnen ontstaan, het traditionele participatie vanuit de overheid, dat we willen verstevigen. Maar daarnaast ook de lijn van: “hoe gaan we nou om met die initiatieven van buiten?” (7Utr-Beleid)*

Een aantal respondenten stipt dus de opkomst van nieuwe vormen van burgerparticipatie aan. Van der Heijden et al. spreken hierbij over een derde generatie burgerparticipatie, ook wel overheidsparticipatie genoemd. Hierbij neemt niet de overheid het initiatief, maar komen deze initiatieven van onderaf en moet de overheid participeren (Van der Heijden et al., 2007). Zowel in het participatiebeleid van Utrecht als dat van Eindhoven is extra focus op deze nieuwe vormen van burgerparticipatie gelegd en dit komt ook in de analyse naar voren. De termen vraaggericht en burgerinitiatieven worden geregeld genoemd. Met name de ambtenaren in de wijk, de wijkcoördinatoren, komen hiermee in aanraking en zien participatie als iets dat steeds meer vanuit de mensen zelf moet komen.

*“Als ik het heb over burgerparticipatie dan heb ik het over dat de agenda door de burger zelf bepaald wordt, dus vanuit de motivatie om aan dingen te werken. Sommige burgers zijn nu eenmaal gemotiveerd om zich tegen dat overheidsbeleid aan te bemoeien, de vergadertijgers. Maar je hebt ook, en dat zie ik eigenlijk meer als burgerparticipatie, mensen die iets willen in hun omgeving met hun burens, of met een club of school.” (3Utr-Wijk)*

Het blijkt dat deze nieuwe vormen van participatie niet in alle domeinen van de gemeentes kunnen worden doorgevoerd. Binnen de planologische en ruimtelijke (bouw)projecten kan deze vrijheid niet zomaar aan burgers gegeven worden. Beneviste noemde burgerparticipatie de achilleshiel van de planologie, waarbij participatie noodzakelijk lijkt voor de ruimtelijke planvorming, maar dat dit niet het proces moet gaan domineren (Day, 1997, p. 421). De respondenten die werkzaam zijn in deze sector zien dit dilemma ook en dit geeft ze minder vrijheid dan de ambtenaren die in andere sectoren kunnen aansluiten bij initiatieven van

burgers. Ambtenaren die betrokken zijn bij bouwprojecten of planologische vraagstukken zien burgerparticipatie dan vooral als vormen van inspraak of samenspraak. Zij kunnen ook niet altijd de hoogste trede van de participatieladder betreden:

*“De hoogste stap op de participatienota, het co-produceren, die kunnen wij nooit weggeven, omdat we vastzitten aan het bestemmingsplan. Meebeslissen kan niet, in de wet is geregeld dat het bestemmingsplan door de gemeenteraad moet worden opgesteld, dus die bevoegdheid kun je niet aan anderen geven.” (1Utr-Dienst)*

Hoewel de respondenten uiteenlopende definities van burgerparticipatie hebben en hier ook op verschillende manieren mee te maken hebben, zien de respondenten wel dat er steeds meer verantwoordelijkheid bij burgers komt te liggen en dat we afbewegen van het idee van een verzorgingsstaat. Het is daarom ook niet raar om te zien dat vrijwel alle respondenten een belangrijke rol voor burgers zien weggelegd en een voorstander zijn van burgerparticipatie in het algemeen. Arnstein verwoordde dit in 1969 als volgt: *“The idea of citizen participation is a little like eating spinach: no one is against it in principle because it is good for you. Participation of the governed in their government is, in theory, the corner-stone of democracy -a revered idea that is vigorously applauded by virtually everyone”*(Arnstein, 1969, p. 216). Vrijwel alle respondenten zien burgerparticipatie als iets wenselijks en iets wat veel ingezet moet worden, ongeacht de nadelen die zij ook zien. Sommige respondenten delen het gedachtegoed van Rousseau en Mill en vinden dat er nooit genoeg participatie ingezet zou kunnen worden en dat we richting een meer directe democratie moeten bewegen:

*“Het liefst zou ik zeggen: zet iedereen die een idee heeft over hoe wij op een goede manier een onderwerp binnen Utrecht kunnen organiseren, om een tafel en laat die met elkaar de prioriteiten bepalen die belangrijk zijn. En laat het ze doen! Volgens mij ben je als overheid veel meer diegene die agendeert wat conflicterend is of wat belangrijk is voor de stad. En daarvoor moet je maximaal de kennis en kunde die er is in de stad, benutten. Dat gaat dan vooral om de onderwerpen waarop je interactie kan organiseren, maar wat mij betreft kun je altijd kennis van de samenleving gebruiken. Dat kun je altijd in een interactief model gieten.” (6Utr-Beleid).*

*“Volgens mij is het nooit genoeg. Ik denk dat het al heel veel gebeurt, ja absoluut. Het kan altijd meer, maar ik denk dat je uiteindelijk wel een overheid nodig hebt. Er zullen bepaalde regels toch beslist moeten worden, denk ik. Maar als je zegt: gebeurt het al genoeg? Ja, het zou altijd meer kunnen. Dan zouden we, als overheid, eigenlijk overbodig moeten zijn, maar dat zou dan toch niet helemaal kunnen.” (9Ein-Wijk)*

Tegenover deze idealisten staan respondenten die vinden dat hun stad al veel doet en dat er niet perse gestreefd moet worden naar méér participatie, maar eerder naar betere participatie. Participatie moet volgens hen geen doel op zich worden. Wel moet er gekeken worden hoe dingen beter kunnen of nog beter geborgd kunnen worden in de gemeentelijke organisatie. Het toepassen van burgerparticipatie blijkt ook afhankelijk van de situatie: het is maatwerk. Dit maakt het moeilijk om een goede vorm te kiezen, maar daardoor zou het ook beter moeten kunnen.

*“Ik vind al dat participatie intussen altijd en overal toegepast wordt. Natuurlijk, dat kan altijd beter, dat is altijd zo. Soms kunnen we ook nog wel op een vernieuwende manier werken. We kiezen vrij snel voor een inloopavond en reacties en geeltjes plakken. Dat kan best op een vernieuwende manier, maar er is wel voldoende participatie.”(2Ut-Dienst)*

### **Doelen en voor- en nadelen van burgerparticipatie**

Naast de ideeën van de directe democratie dat burgerparticipatie bijdraagt aan democratische waarden van een samenleving, kan het inzetten van burgerparticipatie vanuit andere doeleinden

gebeuren. Het legitimeren van het proces, het creëren van steun en draagvlak en het verbeteren van kwaliteit kwamen vanuit de theorie naar voren als veelvoorkomende doelen van participatie. Tijdens de interviews kwamen al deze aspecten naar voren, maar er bleek wel dat er één argument boven uitstak. Het uiteindelijke resultaat moet beter worden door burgerparticipatie, dat is volgens vrijwel alle respondenten het hoofddoel.

*“Als het over meedenken gaat dan is het uiteindelijk het doel dat de projecten er veel beter van worden. Want uiteindelijk zijn het de mensen die ergens wonen. Zij zijn natuurlijk de experts die weten precies wat er ligt en wat er speelt. Als zij dus meedenken over hoe het er uit kan zien, dan weet je uiteindelijk hoe je het beste resultaat krijgt.” (10Ein-Dienst).*

*“Soms komt een burger met iets simpels en dan denk je: ‘Hé, daar hadden wij niet aan gedacht, dat is eigenlijk veel beter.’ Dan zie je dat participatie leidt tot betere plannen. Niet perse tot draagvlak, dat hoeft niet perse, maar wel tot betere plannen.” (1Utr-Dienst).*

Het benutten van lokale kennis is hierin een belangrijk argument, maar ook het idee dat de overheid niet diegene is die alles mag beslissen. Veel respondenten zien de overheid als een instantie die er is voor de burgers en dat burgerparticipatie een rol speelt om het beleid aan te passen op de burgers, door met ze samen te werken.

*“Wij maken graag plannen samen met én voor mensen, dat zijn uiteindelijk de afnemers voor wie we het doen. Dus als wij zelf gaan doen alsof wij de vraag moeten gaan invullen, dat is een beetje raar. Onze manier van denken is ook van: “voor wie doen we het eigenlijk?” (13Ein-Dienst).*

Ten slotte denken de meeste respondenten wel dat burgerparticipatie leidt tot meer draagvlak en steun en dit kan voordelen hebben in de uitvoering. Respondenten geven voorbeelden van hoe verantwoordelijkheid voor een project kan ontstaan en soms een vorm kan zijn van sociale controle. Waardoor het (fysieke) resultaat van participatie beter behouden blijft.

*“De invloeden die ik zie, dat als de burgers nauw betrokken zijn, dat ze ook wel een stukje sociale controle op zich nemen, dat ze inderdaad de kinderen aanspreken als er dingen gebeuren die eigenlijk niet horen. Dat zie ik wel als een groot voordeel, want daardoor wordt het beheren toch makkelijker (12Ein-Dienst).*

Als bijkomend voordeel kunnen tijdens de participatieprocessen sociale verbanden ontstaan die anders nooit zouden ontstaan. Hieruit ontstaan dan netwerken in de buurt, die de sociale cohesie ten goede komen, of vanuit waar weer nieuwe initiatieven kunnen ontstaan.

*“Bewoners die heel erg actief worden, die gaan nadenken en dat is positief. Ik zie dan tijdens participatieavonden allerlei verbindingen ontstaan. Bijvoorbeeld tussen een Turkse meneer van het koffiehuis en een mevrouw uit de Jasmijnstraat die elkaar kunnen helpen. Dat vind ik fantastisch, dan zie je dat er verbanden worden gelegd en sociale cohesie ontstaat.” (1Utr-Dienst).*

De verschuivende rollen tussen burger en overheid zorgen voor nieuwe vormen van burgerparticipatie, en hierbij voor een andere taak van de overheid. Een enkele respondent denkt dat hierin ook de kracht van participatie ligt. Burgers kunnen meer zelf doen, waardoor de overheid andere dingen kan gaan doen.

*“Als dus die participatie de vorm krijgt vanuit die drive van bewoners zelf, dat is dan het grote voordeel. Maar dat vraagt wel het nodige van de overheid. Daar wordt relatief makkelijk over gesproken. De grote winst is de betrokkenheid en inzet van burgers,*



*waardoor wij dus dingen niet meer hoeven te doen, of dingen anders gaan doen.” (3Utr-Wijk)*

Het idee dat projecten efficiënter worden en dus minder tijd en geld kosten blijkt echter weinig gedragen door de andere respondenten. Net zoals Irvin en Stansbury blootlegden zijn er verschillende visies op het beeld dat burgerparticipatie kostenbesparend zou zijn. Volgens tegenstanders zou het een utopie zijn om te geloven dat burgerparticipatie goedkoop en efficiënt zou zijn (Irvin & Stansbury, 2004, p. 58). De respondenten geloven niet in deze utopie en zijn het er over eens dat burgerparticipatie vrijwel altijd duur en tijdrovend is en dat het op dat gebied dus helemaal niet efficiënt is:

*“Het kost gewoon tijd en geld, je moet het doen om het resultaat te verbeteren. Dat moet je drijfveer zijn, en om de raad een goede belangenafweging te laten maken: dat alle belangen in beeld zijn. Maar dat is uiteindelijk bedoeld voor een beter resultaat wat aansluit bij het algemeen belang. Maar het kost gewoon tijd en geld. Je zegt wel je investeert aan de voorkant en je wint het aan de achterkant. Deels is dat zo, maar ik denk misschien wel niet helemaal.” (2Utr-Dienst)*

Een ander groot nadeel dat meerdere keren naar voren kwam was het probleem van representativiteit. Participatie wordt vaak gezien als iets voor de elite, het vereist namelijk skills, geld en tijd. Een luxe die niet alle burgers hebben (Day, 1997, p. 426). Participatie trekt daardoor vaak de ‘usual suspects’ aan, waardoor participatiegroepen niet representatief te noemen zijn (Irvin & Stansbury, 2004, p. 59). Een aantal respondenten herkennen dit en zien dit als een gevaar binnen participatieprojecten en iets waar je waakzaam voor moet zijn.

*“Wat je ook wel ziet, is dat je niet altijd even... mensen praten niet altijd voor iedereen. Dus het is soms wel moeilijk. Dan is er een afvaardiging en daar luister je dan naar, en dan denk je: “ik heb het goed gedaan”. En dan blijkt dat zij toch niet namens iedereen praten. Terwijl zij dat wel pretenderen.”(10Ein-Dienst)*

*“We gaan dingen verwachten van groepen van wie we het niet kunnen verwachten. Als overheid heb je ook de taak om te zorgen dat iedereen gehoord wordt en aangesproken wordt op zijn capaciteiten, maar dat is knap lastig.”(3Utr-Wijk)*

*“Wie vanuit de buurt is vertegenwoordigd in het buurtplatform?? De kans dat dat de eenzame oudere is, de allochtone vader is... we mogen het niet meer hebben over doelgroepen. Maar het is wel belangrijk dat die representativiteit terug komt in die wijkraden die adviseren. Dat vind ik echt een puzzel, daar zijn we nog niet. Hoe zorg je dat de stakeholders daadwerkelijk aanschuiven? En niet dat het is dat de grootste schreeuwer alles bepaalt.” (11Ein-Dienst)*

Naast het probleem van een representatieve groep burgers, is het activeren van burgers überhaupt een lastige klus. Het gebrek aan interesses en lage opkomsten zijn vaak de grootste obstakels voor het succes van participatieprojecten (Yetano et al., 2009, p. 15). Ook de respondenten zien wisselende opkomsten en wijten dit aan een hele range van factoren. Vaak is dit een kwestie van communicatie of planning: op welke dag zijn de meeste burgers bijvoorbeeld beschikbaar en wat kan je doen om een overleg interessant te maken? Daarom is het ook van belang om te weten wat burgers precies prikkelt om te gaan participeren. Een groot deel van de respondenten zien dat burgers in actie komen wanneer het onderwerp of de nabijheid van een probleem mensen raakt. Dit hoeft echter niet altijd negatief te zijn.

*“Het passionele, daar waar je warm van wordt, dat prikkelt mensen. Maar je moet er ook maar de tijd voor hebben. Toch, op het moment dat je ergens heel erg boos over kan*

*worden, als er bijvoorbeeld iets verandert vlak bij mij, of als mijn buurman iets gaan doen, dan kan ik opeens wel erg actief worden, ook al heb ik geen tijd.” (6Utr-Beleid).*

*“Wat prikkelt burgers.... dat is een hele range van factoren. De meest simpele is: er gebeurt iets wat jou direct raakt en daar zie je of een kans of een bedreiging in. Dat is de meest prikkelende, maar het verschuift. Het is een spectrum wat eindigt bij maatschappelijke betrokkenheid en vinden dat je als burger idealen wilt verwezenlijken of een bijdrage wilt leveren aan dat ideaal.”(7Utr-Beleid)*

*“Als iets opeens heel belangrijk wordt in jouw leven of jouw omgeving, dan komen mensen wel in actie. Het is heel afhankelijk hoeveel mensen er op af komen aan de hand van het onderwerp. Als het belangrijk wordt gevonden, zoals bijvoorbeeld bij NIMBY-problematiek, wat letterlijk heel dicht bij mensen komt, dan komen er opeens heel veel mensen op af.”(16Eind-Beleid)*

Die nabijheid in je omgeving van bijvoorbeeld een wijk of buurt zou veel concrete aanknopingspunten kunnen bieden voor actief burgerschap, participatie in politieke processen en het opzetten van lokale initiatieven (van der Wijdeven, 2012, p. 10). Dat zie je terug in de gesprekken. Mensen worden sneller actief door iets wat in je naaste omgeving gebeurt. Anderen denken echter dat de vorm en het thema van een participatieproject de doorslag kunnen geven. Participanten moet affiniteit hebben met het onderwerp en vooral het idee hebben dat hun ideeën ergens terecht komen waar er iets mee gebeurt:

*“Ik denk dat zij het gevoel moeten hebben en moeten zien dat met wat zij hebben gedaan, dat dat iets oplevert. Dat je uiteindelijk een schonere of veiligere wijk krijgt, of dat wat wordt uitgevoerd aansluit op hetgeen wat zij zelf voor ogen hebben. Dan is de kans op participatie ook het groots, dus je moet ze ook wel iets kunnen bieden in die zin.”( 10Ein-Dienst)*

De visie van de respondenten op burgerparticipatie is aan de ene kant erg divers als het aankomt op de precieze definitie of de werkvormen die de respondenten gebruiken. Maar de doelen en ideeën achter de inzet van participatie komen voor de meeste respondenten redelijk overeen. De respondenten zien dat burgers actief kunnen worden van een thema dat ze raakt of een probleem of kans dicht bij hun in de buurt. Uiteindelijk moet participatie vooral leiden tot betere plannen en een beter resultaat. Het idee dat participatie bij kan dragen aan een goedkopere en efficiëntere uitvoering wordt niet gedragen onder de respondenten. Participatie kost tijd en geld, maar dat weegt niet op tegen de voordelen.

### **6.1.2 PLACE ATTACHMENT: DE WIJK ALS TE GROTE EN ABSTRACTE EENHEID**

Tijdens de interviews is gesproken met de respondenten over de band en betrokkenheid die burgers hebben met de leefomgeving en niet over de term place attachment. Voor het onderzoek was al duidelijk dat deze wetenschappelijke term niet bekend is bij de meeste ambtenaren.

In navolging van de place attachment-theorieën van Hidalgo en Hernandez (2001) zou je verwachten dat bewoners het minste betrokken zouden zijn op het niveau van de buurt of wijk en meer op het schaalniveau van de straat of stad. Op de vraag op welke schaalniveaus burgers de sterkste band hebben met de leefomgeving, waren de antwoorden van de respondenten redelijk vergelijkbaar: de betrokkenheid op kleine schaalniveaus is het grootst en dit neemt af naarmate het schaalniveau groter wordt. Een aantal respondenten benadrukt echter dat burgers zich steeds meer verbonden voelen met sociale of digitale netwerken in plaats van gebieden. De geografische focus op de band met de leefomgeving is volgens hen niet perse de juiste. Maar als het gaat om de fusieke leefomgeving komen de meningen aardig overeen.

*“Dat is uiteraard bij de straat of bij de buurt het grootst. Dat is wat het dichtst bij je komt, ook qua veiligheid en qua beleving is dat het meest dichtbij. Dat is wat je het meest raakt natuurlijk.” (5Utr-Beleid)*

*“Naarmate het dichterbij de eigen leefomgeving komt, zit er meer emotie bij.” (13Ein-Dienst)*

*“Dat is heel moeilijk om dat algemeen te zeggen, maar heel algemeen, kun je denk ik zeggen dat de betrokkenheid afneemt naarmate het schaalniveau toeneemt. Zij het dat met internet en social media dat tegenwoordig ook wel doorkruist wordt. Tegenwoordig kunnen mensen wereldwijd een netwerk hebben en hebben dat ook. Zo’n netwerk kan ook een bepaald thema zijn, grenzen spelen soms geen rol meer. Maar ik merk zelf met mijn werk in de wijk wel, ook in het verleden, dat het zo is dat mensen meer met hun straat hebben dan met hun buurt en meer met hun buurt hebben dan met hun wijk. Even heel generalistisch gezegd.” (7Utr-Beleid)*

Ook het concept van de wijk blijkt voor bewoners niet zo te leven. Daarbij bevestigen zij het idee van Tuan dat wijken concepten zijn die voornamelijk bestaan in de hoofden van bestuurders en planologen en niet aansluiten bij de belevingswereld van bewoners (Tuan, 1977, p. 157). Op basis van deze uitspraak werd de respondenten de volgende stelling voorgelegd: *Burgers voelen zich het meest betrokken met hun leefomgeving op het schaalniveau van de wijk.* Geen enkele respondent was het met de stelling eens, zij vonden op zijn minst dat het meer genuanceerd lag. Maar de meesten zien de wijk en zelfs de buurt al als een te grote en te abstracte eenheid voor burgers om zich aan te hechten.

*“Niet per definitie, sommigen lopen helemaal warm voor het plantsoentje voor de deur, maar de wijk is alweer een stapje te groot. Zeker als de wijk de geografische bepaling is die de gemeente heeft vastgesteld en er ineens 10.000 of 20.000 mensen wonen. Dan zijn ze heus niet perse met die 19.999 andere bewoners opeens meer verbonden dan met de rest van de stad. Ja, er is absoluut differentiatie en schaal doet er toe, maar de wijk is niet per definitie het niveau waarop bewoners of professionals actief zijn.” (6Utr-Beleid)*

Een wijkcoördinator in Eindhoven is deze vraag zelfs letterlijk tegengekomen tijdens zijn werk en ondervond dat burgers inderdaad niet betrokken zijn op het niveau van de wijk:

*“Dus al die bewonersorganisaties heb ik bezocht op hun jaarvergadering en dan blijkt gewoon dat bewoners zoiets hebben van: “Ik vind het belangrijk wat hier gebeurt en ik vind het helemaal niet belangrijk wat daar –andere kant van de wijk- gebeurt”. Dat interesseert ze niet, dus daarom denk ik dat bewoners betrokken zijn op straatniveau. Op buurt- of wijkniveau zijn er maar enkele die zich daar zorgen om maken.” (8Ein-Wijk)*

*“Het buurniveau is al vrij abstract: een heleboel mensen zullen zich als er aan de andere kant van Ondiep iets gebeurt, denken van: “het zal wel”. Terwijl op straatniveau, dan heb je het over je eigen uitzicht. Als een flat tegenover je wordt gebouwd is dat een andere orde dan als die tien straten verderop wordt gebouwd.” (1Utr-Dienst)*

Over het algemeen denken de meeste respondenten dat burgers het meeste betrokken zijn bij het schaalniveau van hun straat of de straten eromheen. Dat heeft ook sterk te maken met het eigenbelang dat dan groter is en de contacten die ze er hebben. De wijk is meestal te abstract, toch zijn er bepaalde buurten of wijken waar het buurt- of wijkidee wel leeft. Met name in Eindhoven, dat ontstaan is uit de oude dorpskernen, is hier sprake van. Maar ook in Utrecht zijn hier voorbeelden van te vinden. Zo identificeren inwoners van Lunetten zich meer met de wijk en zijn zij hierin ook actief. Lunetten is in één keer gebouwd, waarbij burgers betrokken waren

met het ontwerp. De wijk heeft ook duidelijke geografische grenzen, wat ook bij kan dragen aan een dikkere identiteit.

In de theorie van Hidalgo en Hernandez (2001) is de mate van place attachment hoger op het schaalniveau van de stad dan op dat van de wijk of buurt. De meeste respondenten zien dit echter niet en denken dat het schaalniveau steeds abstracter wordt naarmate het hoger wordt en dat hierdoor burgers zich er minder mee verbinden. Voor de wijken in Eindhoven waar wel sprake is van een sterkere identiteit is dit misschien zelfs eerder andersom en voelen mensen zich meer betrokken bij de wijk dan bij de stad zelf.

*“Eindhoven heeft niet voor niets stadsdelen, hè. Het zijn eigenlijk dorpen op zich. Heel veel mensen zeggen: “Nee, ik woon in Gestel”, of: “Ik woon in Tongelre, niet in Eindhoven”. Ik denk dat zij misschien nog eerder met zo’n gebied bezig zijn dan met heel Eindhoven.” (8Ein-Wijk).*

*“Je hebt bijvoorbeeld Woensel-Zuid en Woensel-Noord, dat is echt gewoon Eindhoven. En ik denk inderdaad dat je in de oude dorpskernen meer hebt van: “Ik ben Eindhovenaar, maar wel uit Gestel”. Daardoor kun je ze ook makkelijker bereiken en eventueel activeren, want het behoort meer tot hun identiteit.” (15Ein-Dienst)*

### **6.1.3 PLACE ATTACHMENT EN BURGERPARTICIPATIE: ONLOSMAKELIJK VERBONDEN?**

*‘Affective bonds to places can help inspire action, because people are motivated to seek, stay in, protect and improve places that are meaningful to them’ (Manzo & Perkins, 2006, p.347).* Hoewel uit de wetenschap vaak verbanden zijn gevonden tussen place attachment en burgerparticipatie, zijn de precieze relaties hiertussen niet duidelijk. Volgens Manzo en Perkins komen mensen in actie als plekken belangrijk en waardevol zijn. Deze visie delen de meeste respondenten. Op de stelling *‘Mensen met een sterkere band met hun leefomgeving zullen sneller participeren’*, antwoordde bijna iedereen bevestigend.

*“Ja, dat denk ik wel, ja. Er is een soort van betrokkenheid en dan kom je sneller in beweging, zowel als er ontwikkelingen zijn die je niet bevallen als dat er dingen gebeuren waarvan je denkt: “Leuk daar ga ik aan meedoen.” (3Utr-wijk)*

*“Ik denk het wel ja, het gaat je dan veel meer aan en het raakt je veel meer als je daar bijvoorbeeld opgegroeid bent en je hebt daar je familie en vrienden, Als je dan vanuit je ooghoek ziet dat bepaalde dingen niet goed gaan, als je bijvoorbeeld ziet dat er gedeald wordt, dan raakt dat je en dan ben je veel meer bereid om het collectief aan te gaan en daarmee iets te gaan doen.” (15Ein-Dienst)*

Andersom zou het deelnemen aan participatieprojecten ook leiden tot meer ruimtelijke betrokkenheid. Sommige respondenten gaven al aan meegemaakt te hebben dat participatie leidt tot meer sociale cohesie en sociale betrokkenheid. Uit de benchmark kwam ook naar voren dat 77% van de Utrechtse participanten vond dat het project hun betrokkenheid met de leefomgeving had vergroot (Benchmark Burgerparticipatie, 2012b). In Eindhoven kwam in soortgelijk onderzoek naar voren dat 65% van de participanten vond dat deelname aan het project leidde tot meer betrokkenheid in de omgeving (de Graaf, 2013). Hoewel minder sterk dan andersom denken de meeste respondenten inderdaad dat participeren leidt tot meer ruimtelijke betrokkenheid. Toch zien zij dit voornamelijk gebeuren via sociale verbanden in deze omgeving.

*“Ik denk dat mensen zich door participeren meer verantwoordelijk voelen voor wat er in hun directe omgeving gebeurt. De kracht zit hem er ook in dat mensen elkaar durven aan te spreken natuurlijk.” (14Ein-Dienst)*

*“Ik denk in ieder geval sociaal, maar fysiek kan daardoor ook. Ik heb bijvoorbeeld initiatieven meegemaakt en die hadden beide aspecten. Een initiatief voor het bouwen van een muziektent of het opzetten van een rollatorroute. Door eraan te werken, leren mensen elkaar kennen, maar gaan ze ook de openbare ruimte op een andere manier verkennen en krijgen zij hier een band mee.” (3Utr-Wijk).*

Het blijkt dat de ideeën en de visies op place attachment die de respondenten hebben, grotendeels overeenkomen met de theorie. De band met de leefomgeving is het grootst op het schaalniveau van de straat en wordt kleiner naarmate het schaalniveau toeneemt. Het concept van de wijk blijkt inderdaad niet te leven. Tenminste als het gaat over wijken die vanuit organisatorische overwegingen zijn ingedeeld en die niet vanuit historie of een bepaalde cultuur al een samenhangende eenheid vormen. In de wijken waar dit wel het geval is, bijvoorbeeld in de oude dorpskernen in Eindhoven, zoals Gestel, of duidelijk afgebakende wijken zoals Lunetten, hebben de bewoners eerder een band of identiteit met de wijk. De mate van place attachment heeft volgens de respondenten zeker invloed op de mate van burgerparticipatie. De respondenten zien dat mensen actief kunnen worden als er een kans of probleem ontstaat in een gebied waar zij een band mee hebben. Andersom zou burgerparticipatie ook de band met de leefomgeving vergroten, maar dit is minder duidelijk en vindt voornamelijk plaats via sociale contacten.

## 6.2 DE ROL VAN SCHAAL BINNEN PARTICIPATIE

Het volgende deel van de analyse zal antwoord moeten geven op de vierde deelvraag *Welke rol speelt schaal bij de inzet van participatieprojecten?* Hierbij wordt ingegaan op hoe ambtenaren nadenken over schaal voordat zij participatieprojecten opzetten en hoe zij beleid hierin gestuurd worden. Als laatste wordt de rol van het wijkgerichte werken binnen deze discussie behandeld.

### 6.2.1 HET BELANG VAN SCHAAL

De respondenten denken dat burgers het sterkste betrokken zijn bij hun omgeving op kleine schaalniveaus. Ook burgerparticipatie is iets wat de respondenten voornamelijk associëren en zien gebeuren op de kleinere schaalniveaus. Over projecten op buurt- of wijkniveau is vanuit de wetenschap ook het meeste bekend (Lewicka, 2011, p. 209). Participatieprojecten vinden meestal plaats op buurtniveau in bepaalde gebieden van een wijk. Het schaalniveau van een project heeft echter invloed op allerlei aspecten van het project en daarom zien alle respondenten schaal absoluut als een belangrijke factor binnen burgerparticipatie. Het is een aspect waar over nagedacht moet worden. Zo heeft het schaalniveau invloed op de betrokkenheid van burgers, de opkomst en de mate van invloed die burgers kunnen uitoefenen.

*“Schaal is echt van groot belang. Je ziet echt dat op laag schaalniveau de betrokkenheid gewoon het grootste is, het is het dichtste bij, daar kunnen ze het meeste bij voorstellen en daar voelen ze ook direct wat het oplevert.” (10Ein-Dienst)*

*“De opkomst is veel lager op grotere schaalniveaus. Bij hoffjes en dat soort dingen, heb ik best wel hoge opkomst gehad. Maar op grote schaal denken mensen van “Nouja, het zal wel, ik merk het wel”. (2Utr-Dienst)*

Door dit soort uitspraken zou je denken dat participatieprojecten alleen maar uitgevoerd worden op kleinere schaalniveaus. Dit is echter niet het geval, maar de respondenten kunnen moeilijk antwoord geven op welke schaalniveaus participatie voornamelijk wordt ingezet. Het komt voor op alle schaalniveaus en een aantal respondenten denkt dat het voornamelijk voorkomt op het schaalniveau van buurtjes of rondom een specifiek gebouw of plek.

Participatieprojecten hoeven ook niet altijd gebonden te zijn aan een plek, bijvoorbeeld als het gaat om het opstellen van een vrijwilligersbeleid. Doordat er geen duidelijk overzicht is van welke projecten en initiatieven er zijn kan er op deze vraag ook geen duidelijk antwoord worden gegeven.

*“Je zou denken dat het alleen op klein schaalniveau kan plaatsvinden, maar er is ook initiatief van de windmolens of activiteiten van de fietsersbond, allemaal bovenwijkse initiatieven, die uiteraard ergens gevestigd of begonnen zijn, maar de motor zit niet op straatniveau. Het doet zich op alle niveaus voor. Het criterium is dat het aansluit bij de beleving van de mensen die er mee bezig zijn. En de één zijn beleving zit op straat of buurtniveau en gaat een plantsoen inrichten met zijn burens. En de ander is meer met zo'n duurzaamheidsthema bezig met, dat kan je ook op lagere niveaus doen, maar dat kan je ook op hogere schaalniveaus” (3Utr-Wijk).*

Participatie zou gemakkelijker zijn in een klein geografisch gebied, mede doordat er minder tegenstrijdige belangen zijn (Irvin & Stansbury, 2004, p. 61). Meerdere respondenten zien dit terug in de praktijk: grootschalige projecten zijn vaak complexer, er zijn meerdere actoren bij betrokken en er liggen vaak wettelijk gezien meer zaken vast. Daarnaast krijg je burgers veel moeilijker op één lijn, vooral in wijken waar de bevolking niet homogeen is. Deze tegenstrijdige belangen zorgen soms voor moeizame en lange processen, toch zien de meeste respondenten dat niet als een reden om niet te participeren. Het is voor dat soort gevallen een kwestie van duidelijk communiceren en een goed plan maken.

*“Soms is zo'n wijk eigenlijk te groot en te gedifferentieerd om te gaan participeren, daar komt dan niets constructiefs uit, maar dat kun je ook niet van tevoren weten.” (13Ein-Dienst)*

*“In ieder geval heb ik de beste ervaring met participatietrajecten op een klein schaalniveau. Als assistent-wijkmanager heb ik een aantal participatieprojecten gedaan, soms op heel klein schaalniveau, dus de inrichting van een speelveldje. Welke skatetoestellen gaan we daar plaatsen? Dit hebben we samen met de jongeren gedaan. Grootschalige projecten hebben we ook wel gedaan, zoals de ontsluiting van wijken en laad- en losroutes en noem maar op, die dus een veel groter gebied omvatten. Dan zie je dat dat veel moeilijker is, het is dan nog steeds goed om te doen, maar je ziet dan dat de integrale belangenafweging gewoon door de raad moet gebeuren en zoals in principe bij ieder project. Maar het is wel van belang dat al die belangen inzichtelijk gemaakt zijn, zodat de raad de juiste afweging kan maken. Maar dan zie je wel echt duidelijk dat het moeilijker is en mensen ook veel eerder het gevoel hebben van: ‘waarom ben ik eigenlijk gevraagd? Want jullie doen toch niet wat ik zeg’.”(2Utr-Dienst)*

*“Naarmate de initiatieven complexer worden en de impact groter is, vinden we het ook wel lastiger om hier als gemeente mee om te gaan. Dus zodra het schaalniveau klein is hebben we er niet zoveel moeite mee, zijn er ook minder tegengestelde belangen. Het wordt ook complexer binnen de organisatie omdat er meerdere diensten mee betrokken zijn, maar het wordt ook complexer naar de stad toe omdat die het er niet per definitie het ermee eens is.” (6Utr-Beleid)*

Soms zijn projecten zo complex en zijn er zoveel tegenstrijdige belangen dat burgers geen of nauwelijks invloed wordt gegeven. De meeste respondenten zien dit echter liever niet en denken daarom dat communicatie essentieel is om burgers toch een stem te geven of in ieder geval op de hoogte te brengen van wat hun daadwerkelijke inbreng is. Toch zie je dat de gemeente hierdoor huiveriger is om participatie op grotere schaalniveaus in te zetten.

*“Ik denk dat we op klein schaalniveau niet huiverig zijn om burgerparticipatie toe te passen. Maar zodra we op groter schaalniveau bezig zijn, weten we ook niet zo goed hoe en wie we moeten betrekken. Dan wordt het meteen veel moeilijker. Als we dan kijken naar die ontsluiting vanuit de snelweg die de stad in wilden laten gaan op de A2. Toen was er sprake van om de snelweg te ondertunnelen naar de Amsterdamsestraatweg. Dit was een behoorlijk gebied binnen de stad waar je het dan over hebt. Toen zeiden die mensen: “wij mogen wel meepraten over de bloembak op straat, maar dit, als het echt om de toekomst van onze huizen gaat, daar heb je het niet met ons over.” Daar hadden ze wel een punt.” (2Utr-Dienst).*

Op een hoger schaalniveau zien respondenten vaak ook andere actoren die op komen zetten. Naast dat de opkomsten vaak lager zijn, zien ze op kleine schaalniveaus de individuele burgers in actie komen, terwijl op de grotere schaalniveaus de wijkraden of belangenorganisaties spreken voor de burger. De kwestie van representativiteit komt hierbij weer om de hoek kijken. Toch zien de meeste respondenten dit niet als een probleem, elke input is waardevol en kan volgens hen bijdragen een beter resultaat.

*“Hoe kleinschaliger het project hoe meer betrokkenheid daar is. Bij grootschalige projecten komen dan de bestaande bewonersorganisatie opdagen, de bekende waar wij al contact mee hebben. Maar dat is toch altijd nuttig, het is altijd nuttig om hun mening te horen, zij wonen tenslotte daar en die weten veel beter wat er gebeurt dan wij. Wij denken wel dat we alles weten, maar dat is dus niet zo.” (8Ein-Wijk)*

### 6.2.1 DE IMPLEMENTATIE VAN SCHAAL

Op de vraag in hoeverre schaal van belang is binnen het thema burgerparticipatie, geeft elke respondent aan dat het er absoluut toe doet. Volgens hen beïnvloedt het de betrokkenheid van burgers zoals hiervoor al besproken en de complexiteit van projecten. Schaal is ook zeker iets waar de respondenten over nadenken bij het inzetten van burgerparticipatie, al is dit soms indirect. Het aspect schaal is in beide gemeentes niet letterlijk opgenomen in het participatiebeleid. Toch speelt het wel een cruciale rol in participatieprocessen:

*“Eigenlijk is schaalniveau iets wat op allerlei aspecten doorspeelt. Stel je hebt een heel hoog schaalniveau, als je dan een krachtenveldanalyse gaat maken dan kom je misschien wel heel veel belanghebbenden tegen en heel veel algemene belangengroepen die je op buurtniveau minder zou tegen komen. Daar heb je weer direct belanghebbenden, daar moet je anders op inspelen. Wat betreft het niveau van participatie heeft het ook invloed, bijvoorbeeld op doorlooptijd en hoe je het proces moet inkleden. En ook de rol van het bestuur is van belang. Bijvoorbeeld bij een proces op stedelijk niveau heeft de raad meer te zeggen en moet die meer kaders bepalen. Dus het schaalniveau heeft op dat soort zaken zeker invloed.” (5Utr-Beleid)*

Toch zijn er bepaalde instrumenten waar dat schaalniveau erg duidelijk terug te vinden is in het beleid en de manier van werken. Dit geldt echter vooral voor de vaste vormen van burgerparticipatie van de eerste en tweede generatie.

*“Bij bepaalde instrumenten die wij inzetten is schaal heel duidelijk gedefinieerd, wijkraden zijn daarvan het meest duidelijke voorbeeld. Er is precies vastgelegd over welk gebied dat gaat en hoe dat eruit moet zien. Op een lager schaalniveau, omdat elk traject weer anders is, is het lastig vast te leggen van: je moet zus of zo. Dus het is moeilijk om daar kaders in aan te leggen, dus dan wordt het meer geformuleerd als nouja: “betrek bewoners in de omgeving”. En dan zitten wij letterlijk soms naar een kaart te kijken, van: “wie zijn dat nou?” Want dan moet je toch een lijntje trekken, van in dit buurtje, deze postcodes, gaan we de mensen informeren. En dat is altijd discutabel en regelmatig krijg je ook van net de*



*overkant van de straat het bericht van: "waarom weet ik dit niet?" Dus daar is geen kader voor te schrijven en dat vergt gewoon heel veel ervaringskennis die we op de wijkbureaus en ook wel steeds meer op vakafdelingen hebben." (7Utr-Beleid)*

Er is voor ambtenaren dus geen handvat om het juiste schaalniveau vast te stellen en dit blijkt ook moeilijk om te maken. Wel werken bijna alle respondenten met krachtenveldanalyses, waarbij alle belanghebbende actoren in beeld worden gebracht. In Utrecht staat dit in het beleid vastgesteld, en in Eindhoven blijkt dit ook een onderdeel van het standaard protocol:

*"Ik ga toevallig morgen met iemand van communicatie en de projectleider om tafel zitten van goh, wie zijn daaromheen nou de partners, wie gaan we betrekken. Dan gaan we aan de voorkant dus al bedenken, wie we moeten betrekken. Het gaat dus niet perse om een fysiek gebied, maar wel om de actoren daarin, daarop bepaal je ook een soort gebied"(8Ein-Wijk).*

Indirect is het schaalniveau dus altijd aanwezig, ook al wordt het niet specifiek zo gezien. Maar ook regelmatig zien respondenten dat schaalniveau niet iets is wat gekozen kan worden. Soms gaat participatie helemaal niet om iets fysieks, maar om zorg of onderwijs. En bij fysieke projecten ligt er vaak al een gebied vast in een bestemmingsplan of gaat het om een probleem rondom een bestaande situatie.

*"Wij beginnen meestal niet vanuit een geografische eenheid, wij kijken toch meer naar, ja, je begint meestal met een politiek/maatschappelijk ideaal misschien haast wel, een doel. Dan moet je dat projecteren op een gebiedje in plaats van andersom. Dan is meestal de sociaal-maatschappelijke component, wat is nou echt belangrijk, wat kun je betekenen voor een bepaalde groep mensen, is richtinggevend en leidinggevend, meer dan het geografisch gebied." (13Ein-Dienst)*

Veel respondenten beginnen over communicatie als het gaat om gebieden. Hierbij is het belangrijk wie er betrokken wordt bij een participatietraject, in welke schaal rondom de kwestie, maar ook hoe er gecommuniceerd wordt:

*"Ja, er wordt rekening gehouden met schaal, omdat we zeggen we moeten de wijk betrekken. Welke huizen grenzen er direct aan de plek en welke andere mensen hebben er mee te maken. Op die manier wordt rekening gehouden met schaal. Ik denk dat we nog niet zo goed zijn aan het koppelen van de schaal aan de emoties die mensen hebben, waardoor word ik gedreven". (6Utr-Beleid)*

*"Als je echt kijkt naar de inrichtingsprojecten dan zijn het vaak dingen die toch moeten. Maar dan wordt er heel goed gekeken hoe je daar dan communicatief mee om moet gaan. Of ik benader het in kleinere groepen of dat je het op een andere manier gaat kijken. Omdat bepaalde dingen op hogere schaalniveaus wel nodig zijn, dus die voeren we dan wel uit. Dus dan is het vooral maatwerk zoeken in hoe je mensen het best kan bereiken en mee kunt krijgen." (13Ein-Dienst)*

Een hulpmiddel hierbij zijn de onderzoeken naar leef- en burgerschapsstijlen. Waarin voor elk type burger een bepaalde communicatiestijl wordt aangeraden. Voor participatieprojecten is dat van belang en een aantal respondenten gebruikt dit met enige regelmaat.

*"Wij hebben de kleurencans hoe een wijk in elkaar zit, wat voor mensen je een beetje kan verwachten. Dat is wel een simplificatie, maar het helpt wel. Dat hebben wij wel voor ogen, we gaan niet zomaar een vorm van inspraak of samenspraak inzetten die niet aansluit bij de burger die er woont." (13Ein-Dienst)*

Schaal wordt dus zeker als belangrijk ervaren door de respondenten. Er wordt over nagedacht en het heeft indirect invloed op hoe projecten opgezet worden en wat de resultaten zijn. Toch is het geen aspect dat heel bewust besproken wordt of wat terugkeert in het beleid. Het maken van een krachtenveldanalyse en het gebruik van de leefstijlen zijn de middelen die gebruikt worden om goed om te gaan met schaalniveau. Daarnaast is schaal vaak niet iets wat bepaald wordt, maar wat vaak al een gegeven feit is. Belangrijk is het feit dat binnen beide gemeentes wordt aangegeven dat op hogere schaalniveaus burgerparticipatie moeilijker is om uit te voeren vanwege de complexiteit en de lage mate van beïnvloedingsruimte. Ambtenaren weten niet altijd even goed hoe hier burgers bij te betrekken. Communicatie lijkt hierin dan erg belangrijk, het in kaart brengen wie er betrokken moeten worden en wat voor soort mensen dit zijn, om vervolgens duidelijk te communiceren over de taken en verantwoordelijkheden van burgers.

### **6.2.3 WIJKGERICHT WERKEN: ESSENTIEEL VOOR SUCCESVOLLE PARTICIPATIE**

Het laatste onderdeel van de analyse gaat over de invloed van het wijkgerichte werken op burgerparticipatie en het aspect schaal hierbinnen. Hoe ervaren de ambtenaren het wijk- of gebiedsgerichte werken en welke invloed heeft dit op burgerparticipatie en de inzet van schaalniveaus? Het wijkgerichte werken is een model van vraaggericht werken waarin sociale partners, overheden en burgers meer integraal samen moeten werken (VNG, 2009). In hoofdstuk 4 is beschreven dat de term wijkgerichte werken niet enkel slaat op de geografische eenheid waarop beleid wordt uitgevoerd. Het gebieds- en vraaggerichte werken zijn namelijk belangrijke onderdelen van het wijkgerichte werken binnen Utrecht. In Eindhoven werkt men tegenwoordig sowieso niet meer wijkgericht, maar gebiedsgericht. Het grootste verschil tussen beide steden is dat de wijkcoördinatoren van Utrecht gevestigd zijn in de wijk op een wijkbureau en dat zij werken binnen de eenheid van de wijk, wat in Eindhoven een stadsdeel zou zijn. De wijkcoördinatoren van Eindhoven zijn gevestigd op een centraal kantoor en hebben elk twee of drie wijken onder hun hoede. Hierdoor zijn zij dus verantwoordelijk voor kleinere gebieden dan in Utrecht.

Er komt duidelijk naar voren dat de respondenten het gebiedsgerichte werken boven het wijkgerichte werken hebben staan. De wijk is niet iets wat leeft onder burgers en daarom worden projecten ook meestal niet op die niveaus ingezet, ondanks de term wijkgericht.

*“Het wijkgericht werken gaat over buurtjes die net onder het niveau zitten van wat wij op institutioneel niveau wijken hebben genoemd. Want veel vaker zie je dat er veel buurtjes met hun eigen dynamiek onder die wijken zitten. Ik ben meer voor het gebiedsgericht werken, want dat geeft meer ruimte.”(6Utr-Beleid)*

*“Het is op dat gebied echt gebiedsgericht werken, dan is de wijk Ondiep echt iets anders dan de wijk Zuilen. En Lunetten echt iets anders dan Hoograven. Dat wordt ook binnen de gemeente zo gezien. Je hebt organisatorisch gekozen voor die wijken, maar bewonersoverleg Lunetten nodig je niet uit als je het hebt over Hoograven. Dat wordt zo gezien en dat wordt zo behandeld.” (1Utr-Dienst)*

*“Dat doen wij zelfs ook in de wijk Overvecht, gebiedsgericht werken, dus inzoomen naar een schaalniveau wat daar nog onder ligt. De wijken zijn tussen 25.000 en 40.000 inwoners, dat is eigenlijk te groot. Niet heel veel burgers zijn op dat niveau georganiseerd, meestal op buurtniveau, dus wat wij vanuit die wijkbureaus doen is wel op buurtniveau werken. Dus in Noordoost hebben ze een speciale aanpak voor de Staatsliedenbuurt, wat een klein buurtje is.” (5Utr-Beleid)*

De wijk lijkt dus niet leidend binnen het wijkgerichte werken en het participatiebeleid. Waarom is dan wel voor deze term gekozen? De geografische indeling is wel van belang voor de wijkmanagers (Utrecht) en wijkcoördinatoren (Eindhoven): zij zijn voor dat gebied het

aanspreekpunt voor burgers, maar tegelijkertijd vervullen zij een overbruggende functie naar de rest van de gemeentelijke organisatie. Het gebiedsgerichte werken met de functie van de wijkmanagers en –coördinatoren wordt daarom door de respondenten ook als essentieel gezien voor het participatiebeleid:

*“Het wijkgericht werken maakt een grote stad kleiner, dat je weet dat met het project wat je doet, dat je ook weet wat het project ernaast aan het doen is. Hierdoor krijg je een betere integrale aanpak. Ik vind het organisatorisch de ideale methode. Daarnaast hebben we de wijkbureaus, dat zijn de ogen en oren van de stad, die vangen ook heel veel op. Weten wat bewonerscomités doen. Die hebben vragen op alle vlakken en die vangen de wijkbureaus op.”(1Utr-Dienst)*

De wijkmanagers zijn dus een essentieel onderdeel van het wijk- of gebiedsgerichte werken en hun functie zorgt er ook voor dat deze methode zo gunstig is met het oog op burgerparticipatie. Ook de wijkmanagers zelf zien hoe hun functie bijdraagt aan betere werkwijzen rondom burgerparticipatie.

*“Wat je eigenlijk altijd terugkreeg is dat de rol van de gemeente is om een duidelijk contactpersoon te hebben. Dus dat ze weten wie hun aanspreekpunt is. Dat heb je dus met gebiedsgericht werken, en dat is het voordeel. Zou je dat wegvegen dan heb je dat niet meer. Uiteindelijk zijn wij wel diegenen die in de wijken de ogen en de oren zijn en die de signalerende rol hebben en ook de contacten hebben. Je merkt wel dat mensen het prettig vinden om een vast contactpersoon te hebben.” (9Ein-Wijk)*

*“Voor mij is de kern van mijn werk het combineren van de dynamiek van de samenleving met de logica van het instituut. Daar vervul ik dan een brugfunctie of een ingang.”(3Utr-Wijk)*

Het wijkgericht werken is dus ideaal voor het inzetten van burgerparticipatie. Ook omdat je beter kan aanvoelen wat de burger wil. Hierdoor wordt de focus zeker lokaler, maar ook meer vraaggericht, want er is een kortere lijn met de bevolking. Daarnaast kunnen lokale initiatieven makkelijker ondersteund worden vanuit het wijkbureau. Met middelen zoals het leefbaarheidsbudget kunnen via de wijkbureaus kleine initiatieven veel makkelijker worden uitgevoerd. Je sluit dus beter aan op de belevingswereld van burgers en op het schaalniveau waarop sommige burgers actief willen worden.

*“Al helemaal op lokaal niveau, zoals we net al zeiden dat die participatie sterker is op een lager schaalniveau, met wijkgericht werken probeer je dat schaalniveau te bereiken of te benaderen.”(7Utr-Beleid)*

Ambtenaren zullen bij projecten binnen een wijk altijd overleggen en advies vragen aan de wijkmanagers of wijkcoördinatoren. Zij vervullen hierin enerzijds een belangrijke functie als adviseur richting de rest van de gemeentelijke organisatie, maar anderzijds zijn zij het contactpunt voor burgers in de wijk. Hier kleeft ook een nadeel aan. Doordat de stadsdeelcoördinatoren een speciale functie voor de wijk hebben, voelen andere diensten van de gemeente hier minder verantwoordelijkheid voor. Daarnaast worden de wijk- of stadsdeelcoördinatoren geregeld gezien als de vertegenwoordigers van de bewoners en verloopt de communicatie tussen hen en de rest van de gemeente niet altijd even soepel:

*“De verbinding tussen de grotere organisatie en de ambtenaren in de wijk is niet helemaal in orde. Daardoor worden de wijkregisseurs gezien als pure vertegenwoordigers van de burgers die niets snappen van de ambtelijke organisatie.” (6Utr-Beleid).*

Vrijwel alle wijkmanagers of –coördinatoren lopen hier tegen aan. Ze voelen zich soms de vertegenwoordiger van de burgers, terwijl zij dat niet zijn. Het is soms heel moeilijk om de gehele organisatie mee te krijgen in het gebiedsgerichte werken.

*“Wil je iets bereiken in de wijk, dan moet je soms wel heel hard vechten in de organisatie, om daar de dingen voor mekaar te krijgen. Omdat daar dan toch de mensen zitten die iets hoger zitten en iets abstracter denken en veel minder met de voeten in klei staan. (9Ein-Wijk)*

De methode van het wijk- of gebiedsgerichte werken kan dus nog beter doorgevoerd worden naar de gehele organisatie. Toch wordt het wijkgerichte werken in Utrecht en het gebiedsgerichte werken in Eindhoven gezien als cruciaal binnen het participatiebeleid. De lijntjes met bewoners zijn korter en de gemeente is meer op de hoogte van wat er speelt in de stad. Hoewel de stadsdelen, de wijken, subwijken en buurten organisatorisch een belangrijke rol spelen, zijn deze grenzen niet heilig als burgers worden betrokken. In dat geval is er echt sprake van gebiedsgericht werken en wordt per maatschappelijk vraagstuk gezocht naar het juiste schaalniveau dat leeft bij de burgers.

### 6.3 CONCLUSIE ANALYSE

De analyse heeft een uitgebreid beeld gegeven over hoe er binnen de gemeente Utrecht en Eindhoven gedacht wordt over burgerparticipatie, place attachment, schaal en de relaties hiertussen. Hiermee zijn de laatste twee deelvragen beantwoord. Er komt duidelijk naar voren dat zowel in Utrecht als in Eindhoven burgerparticipatie belangrijk wordt gevonden en dat er wordt gestreefd om het zoveel mogelijk in te zetten. Ook binnen de analyse wordt bevestigd dat burgerparticipatie een containerbegrip is waar vele praktijken onder vallen en waardoor het lastig is om eenduidige conclusies te trekken over de onderzoeksvragen. Waar de ene respondent actief was met moestuintjes op buurtpleintjes, hielden anderen zich bezig met vernieuwingsplannen voor een gehele buurt of wijk.

In het volgende hoofdstuk zullen de conclusies van het totale onderzoek besproken worden. Zo zal de onderzoeksvraag beantwoord worden en zullen de conclusies gereflecteerd worden op de maatschappelijke en wetenschappelijke trends die in de inleiding zijn besproken.

## HOOFDSTUK 7 CONCLUSIE

### 7.1 BEANTWOORDING ONDERZOEKSVRAGEN

Aan de basis van dit onderzoek stond de brede vraag: *‘Welke motieven en ideeën spelen binnen Nederlandse gemeentes een rol in de keuzes omtrent schaalniveau bij de inzet van participatieprojecten?’* Dit onderzoek is daarmee één van de vele onderzoeken naar burgerparticipatie. Toch is er weinig concreets bekend over de relatie tussen burgerparticipatie en schaal en hoe overheden hier mee omgaan. De vraag is mede opgesteld omdat bepaalde ruimtelijke concepten zoals ‘de buurt’ en ‘de wijk’ regelmatig gebruikt worden bij de inzet van burgerparticipatie. Maar worden participatieprojecten ook daadwerkelijk op dit schaalniveau uitgevoerd? En voelen mensen zich wel betrokken bij hun buurt of wijk? Dit zijn vragen die ten grondslag lagen aan dit onderzoek. De conclusie van dit onderzoek zal geen harde antwoorden geven op dit soort vragen. Wel zal de conclusie en beeld schetsen hoe er over schaal en burgerparticipatie wordt nagedacht en hoe dat wordt meegenomen in het werkproces. Voordat over zal worden gegaan op de reflectie van de onderzoeksresultaten zullen eerst beknopt de antwoorden op de vier deelvragen weergegeven worden.

#### *1. Wat is binnen de gemeente het beleid rondom burgerparticipatie en schaal?*

Deze eerste deelvraag van het onderzoek werd beantwoord in hoofdstuk vier, door het onderzoeken van beleidsstukken rondom burgerparticipatie in de gemeentes Utrecht en Eindhoven. Hieruit kwam naar voren dat beide gemeentes op het gebied van beleid actief bezig zijn met burgerparticipatie en zich richten op het versterken van de huidige vormen van burgerparticipatie én het verbreden naar nieuwe vormen van burgerinitiatief. Het aspect schaal is echter binnen de beleidsdocumenten van beide gemeentes weinig terug te vinden. Wel wordt geadviseerd aan ambtenaren om het participatieniveau af te stemmen op het schaalniveau. Het idee hierbij is dat op een kleiner schaalniveau bewoners meer invloed kunnen hebben dan op grotere schaalniveaus. Dit zien we later in de interviews ook terug komen.

Participatie moet bevorderd worden door het wijk- of gebiedsgerichte werken doordat de wijkcoördinatoren hierbinnen een brugfunctie tussen overheid en bewoners vervullen. Burgers met ideeën en initiatieven kunnen dan sneller hun weg naar de gemeente vinden. De gemeente hoopt hiermee beter vraaggericht te kunnen werken. Overigens houdt het wijkgerichte werken niet in dat participatieprojecten op het schaalniveau van de wijk worden ingezet, maar eerder dat er bewuste afwegingen worden gemaakt met het oog op schaalniveau. Het idee is dat binnen het wijkgerichte werken het schaalniveau waarop burgers betrokken zijn, wordt benaderd.

#### *2. Op welke schaalniveaus worden participatieprojecten ingezet en met welke resultaten?*

Helaas kan op deze deelvraag slechts gedeeltelijk antwoord worden gegeven. De gemeente Eindhoven en de gemeente Utrecht hebben beiden geen compleet overzicht van de participatieprojecten en initiatieven die in de stad gaande zijn. Aan de hand van de Benchmark Burgerparticipatie kwam naar voren dat binnen de deelnemende gemeentes participatie voorkomt op alle mogelijke schaalniveaus, maar dat ze het meeste voorkomen op het buurt- of wijkniveau en in de fysieke leefomgeving (Benchmark Burgerparticipatie, 2012a). De projecten op straatniveau kregen gemiddeld het hoogste rapportcijfer van de respondenten en de projecten op buurtniveau scoorden gemiddeld het laagst. Er moet echter als kanttekening worden geplaatst dat deze resultaten gebaseerd zijn op een laag aantal cases die niet volgens een gestructureerde systematiek zijn verzameld en dat er voorzichtig met deze conclusies moet worden omgegaan.

#### *3. Wat is binnen de gemeente de visie op place attachment, schaal en de relatie met burgerparticipatie?*

Aan de hand van de 14 interviews die gehouden zijn in de gemeentes Eindhoven en Utrecht is de derde onderzoeksvraag beantwoord. Het blijkt dat de ideeën die binnen de gemeente overheersen grotendeels overeen komen met de bevindingen uit de literatuur. Zo overheerst het

idee dat burgerparticipatie wenselijk is, ook al is het moeilijk om goede representatieve groepen burgers te activeren. Burgerparticipatie wordt daarom in beide gemeentes veel ingezet op verschillende vlakken en het belangrijkste doel ervan moet zijn om het resultaat kwalitatief beter te maken. Het idee van Tuan (1977) dat de wijk een concept is dat niet leeft onder burgers, wordt gedeeld door de respondenten. Zij ervaren ook dat burgers het sterkst betrokken zijn op het schaalniveau van de straat en dat zij hierop ook het makkelijkst te activeren zijn. Het schaalniveau van de buurt of wijk zou al snel te abstract zijn voor burgers om mee zich er actief voor in te zetten. Het ontbreken van een duidelijk eigenbelang speelt hierin ook een rol. De mate van place attachment speelt volgens de respondenten zeker een rol in de mate van participatie; zij ervaren dan ook dat burgers met een sterkere band eerder zullen participeren. Hieruit volgt dat de respondenten zien dat burgers op kleinere schaalniveaus eerder in actie komen. De impact van een verandering op een klein schaalniveau is groter en spreekt de band die iemand met deze omgeving heeft aan.

#### *4. 4. Welke rol speelt schaal bij de inzet van participatieprojecten?*

Schaal is iets wat niet altijd bewust bepaald wordt bij het inzetten van participatieprojecten. Burgerparticipatie wordt vaak ingezet bij een al bestaand probleem of bijvoorbeeld bij een nieuw te bouwen gebied waarvan de gebiedsgrenzen al vast liggen. Toch wordt schaal door de respondenten gezien als een aspect dat van groot belang is binnen burgerparticipatie. Ambtenaren zeggen na te denken over de consequenties die een bepaald schaalniveau heeft op de uitvoering of complexiteit van een participatieproject. Zo moeten er bijvoorbeeld keuzes gemaakt worden over het participatieniveau. De complexiteit van een vraagstuk neemt namelijk toe naarmate een project op een hoger schaalniveau plaatsvindt. Daarnaast heeft de mate van betrokkenheid van burgers grote invloed op de mate van opkomst van bijvoorbeeld inspraakavonden. Met deze kennis moeten ambtenaren zelf bedenken hoe zij een participatietraject inrichten, er zijn namelijk vanuit het beleid geen tot weinig handvatten voor ambtenaren hoe hier precies mee om te gaan.

Vanuit de antwoorden op de deelvragen kunnen we nu een antwoord geven op de hoofdvraag:

### **Welke motieven en ideeën spelen binnen Nederlandse gemeentes een rol in de keuzes omtrent schaalniveau bij de inzet van participatieprojecten?**

Zoals blijkt uit de antwoorden op de deelvragen zal het antwoord op de hoofdvraag breed zijn, bijna net zo breed als de hoofdvraag zelf. Er spelen namelijk vele motieven en ideeën een rol in de keuzes omtrent schaalniveau binnen burgerparticipatie en deze zijn niet in een paar zinnen samen te vatten. Wat wel geconcludeerd kan worden is dat schaal er toe doet, zowel binnen het begrip place attachment als bij het fenomeen burgerparticipatie. De term burgerparticipatie omvat echter zoveel verschillende praktijken dat het maken van beleid hieromheen moeilijk is. Ook uit de analyse kwam naar voren dat elk los participatietraject vraagt om maatwerk, en dus ook om maatwerk op het gebied van schaal. Van medewerkers wordt daarom een flexibele houding gevraagd om het schaalniveau en de bijbehorende aspecten goed in te schatten en uit te voeren. Hierin wordt een beroep gedaan op hun expertise en ervaring. In de volgende paragraaf zullen de verschillende onderzoeksresultaten verder worden toegelicht en tegelijkertijd in de context van het wetenschappelijke en maatschappelijke debat geplaatst.

## **7.2 REFLECTIE ONDERZOEKSRESULTATEN**

In de inleiding werd het huidige debat rondom burgerparticipatie beschreven. Dit debat is de afgelopen jaren komen opzetten en participatie lijkt hierbinnen een modewoord. Verschillende termen proberen de ontwikkelingen te omschrijven, zo zou er sprake zijn van een Doe-democratie (van de Wijdeven, 2012), de derde generatie burgerparticipatie (van der Heijden et al., 2007) en de meest prominente term werd geïntroduceerd tijdens de troonrede van 2013: de participatiesamenleving. Al deze ontwikkelingen kunnen gezien worden in het licht van de

Network Society van Castells (1997). Binnen deze netwerksamenleving organiseren burgers zich op nieuwe, lossere manieren. Het is als overheid niet makkelijk om hier direct goed mee om te gaan. Volgens Yetano et al. (2009) wordt burgerparticipatie door deze ontwikkelingen steeds vaker ingezet om het overheidsbeleid legitiem te laten lijken. Het blijkt inderdaad dat ook de gemeente Utrecht en de gemeente Eindhoven prominent bezig willen zijn met burgerparticipatie. Ze willen inspelen op de initiatieven vanuit de samenleving, maar zij komen hierbij moeilijkheden tegen. Hoe betrek je de burger zoveel mogelijk en hoe doe je dat op een constructieve manier? In de beleidsdocumenten is te lezen dat experimenten en pilots worden ingezet om uit te zoeken hoe beide gemeentes hun participatiebeleid moeten vormgeven. Uit de interviews is gebleken dat ambtenaren dit soms lastig vinden. Het uitvoeren van burgerparticipatie in de praktijk is iets heel anders dan het maken van beleid ervoor. Toch kunnen beide gemeentes niet beschuldigd worden van het inzetten van participatie met als doel om legitiem te lijken. De ambtenaren zijn bevlogen en van mening dat burgerparticipatie, mits goed uitgevoerd, bijdraagt aan een kwalitatief beter resultaat van projecten. Het creëren van draagvlak en legitimiteit vinden zij hierbij minder van belang; er moet voorkomen worden dat burgerparticipatie wordt ingezet omdat het nou eenmaal wenselijk is. Toch ervaren enkele respondenten dat de opkomsten soms tegenvallen en dat het niet lukt om groepen burgers representatief te krijgen.

Sociaal geografen houden zich binnen dit debat voornamelijk bezig met de relatie tussen de burger en zijn omgeving. Wat prikkelt een burger om zich in te zetten voor zijn buurt of stad? En welke invloed heeft die veranderde omgeving weer op het gedrag van de burger? Het is daarom interessant om te zien dat binnen de netwerksamenleving het belang van (natie)staten afneemt en dat burgers zich via lossere netwerken organiseren. Maar er komt ook meer focus op het lokale, waardoor de relatie tussen burgers en de directe leefomgeving meer van belang lijkt. Zo wordt ook burgerparticipatie steeds meer geassocieerd met de lokale schaalniveaus. Toch blijkt uit de analyse van de Benchmark Burgerparticipatie (2012a) dat participatieprojecten en initiatieven op alle schaalniveaus en ook in allerlei domeinen plaatsvinden. Uit de interviews komt vervolgens naar voren dat participatie op de kleinere schaalniveaus makkelijker is toe te passen en dat bewoners daar de meeste beïnvloedingsruimte kunnen krijgen. Dit heeft met name te maken met de complexiteit: kleinschalige projecten zijn vaak onschuldig en hebben te maken met minder belanghebbenden. Overheden lijken hierdoor misschien wel eerder geneigd om participatie op kleinere schaalniveaus uit te voeren. Een respondent gaf aan dat de gemeente wel eens huiverig is om projecten op stadsniveau uit te voeren, omdat ze binnen de gemeenten dan niet goed weten hoe ze het aan moeten pakken.

Hidalgo en Hernandez (2001) ontdekten dat burgers zich het minst verbonden voelen met het schaalniveau van wijk. Op het eerste gezicht lijkt het alsof Nederlandse gemeentes hun burgers via het wijkgerichte werken juist wel op dat niveau aanspreken. Dit vanuit het geloof dat de nabijheid van een wijk of buurt concrete aanknopingspunten zou bieden voor actief burgerschap, participatie in politieke processen en het opzetten van lokale initiatieven (van de Wijdeven, 2012, p. 10). Uit de interviews blijkt echter dat de wijk of buurt niet lokaal genoeg is. Burgers zijn overwegend verbonden op het niveau van hun straat of eventueel de straten daaromheen. Het wijkgerichte werken is daarom eerder een methode waarbinnen gebieds- en vraaggericht werken centraal staat. Voor de uitvoering van projecten wordt geprobeerd om in te zoomen naar een specifiek schaalniveau waarop burgers betrokken zijn. Eén van de hoofddoelen van het wijk- of gebiedsgerichte werken is dan ook het bevorderen van participatie. En de respondenten zijn het er unaniem mee eens dat het wijkgerichte werken daadwerkelijk een positieve invloed heeft op het inzetten van burgerparticipatie. Hoewel de wijk voor burgers misschien weinig betekenis heeft, noemen de respondenten het wijkgerichte werken, organisatorisch de ideale methode. De wijkcoördinatoren spelen hierin de belangrijkste rol, doordat zij burgers en overheid weten te verbinden. Toch zijn er ook nadelen: juist doordat deze ambtenaren specifiek met de wijken en buurten bezig zijn, kan het voor de rest van de gemeente voelen alsof zij juist minder gebiedsgericht hoeven te werken. Het idee van Tuan (1977) dat de



wijk een concept is dat niet leeft onder burgers lijkt te kloppen voor het merendeel van de Utrechtse en Eindhovense wijken. Een wijk omvat al snel meer dan 10.000 inwoners en zijn vaak sociale constructen van bovenaf bepaald. Te groot en te abstract voor burgers om zich er verbonden mee te voelen. Toch gaat het te ver om te stellen dat burgers nooit binding met dit schaalniveau voelen. Het onderscheid dat Terlouw (2009) maakt tussen dikke en dunne identiteiten voor regio's, lijkt namelijk goed toepasbaar op de wijken in dit onderzoek. De stadsdelen van Eindhoven die zijn ontstaan uit de oude dorpskernen lijken volgens de theorie van Terlouw een dikke identiteit te hebben. Vanuit de interviews komt naar voren dat de identiteit van Gestel of Tongelre soms wel eens sterker zou kunnen zijn dan die van Eindhoven als stad. Burgers lijken via deze identiteiten ook geactiveerd te kunnen worden om daadwerkelijk te gaan participeren. Dit is anders in de andere stadsdelen van Eindhoven of in de wijken van Utrecht, welke niet zijn ingedeeld op basis van historie. De theorie van Terlouw mag echter niet klakkeloos gekopieerd worden naar de identiteit van de wijk. Specifiek onderzoek naar wijkidentiteiten in relatie tot participatie zou binnen dit onderwerp erg interessant zijn.

Het geloof overheerst dat burgers die zich verbonden voelen met hun omgeving sneller in actie komen. Hoe deze binding met de omgeving ontstaat in een stad is echter moeilijk te bepalen. Ambtenaren hebben sowieso moeite met termen als verbondenheid, betrokkenheid, actief burgerschap en burgerparticipatie. Termen worden door elkaar heen gebruikt en op verschillende manieren gedefinieerd. Zo wordt vaak de aanname gedaan dat een betrokken burger een burger is die participeert. Iemand kan echter verbonden of betrokken zijn bij zijn buurt, maar het tegelijkertijd niet nodig vinden om te participeren. Bepaalde type burgers hebben geen behoefte om te participeren omdat zij vinden dat door het kiezen van een volksvertegenwoordiging, zij al voldoende politieke macht hebben uitgeoefend. Toch kunnen deze bewoners wel een sterke band hebben met hun omgeving. Toch ervaren de respondenten dat burgers minder betrokken zijn op het schaalniveau van de wijk of stad en dat opkomsten dan ook daadwerkelijk lager zijn. De kans is dan groot dat alleen de zogenaamde usual suspects komen opdagen en dat de resultaten niet representatief zijn voor de gehele doelgroep. Moet je dan als gemeente dan wel participatie op dat niveau willen inzetten, of is dat eigen alleen maar zonde van tijd en geld? Het niet inzetten van burgerparticipatie zou waarschijnlijk in de oren van de respondenten klinken als een taboe. Dan is het inderdaad de vraag of we ons niet blindstaren op de wenselijkheid van burgerparticipatie. Helaas lijken dit soort vragen weinig voor te komen in het participatiebeleid. Binnen de onderzochte gemeentes wordt binnen het beleid burgerparticipatie actief gepromoot en willen gemeentes er graag in uitblinken ten opzichte van anderen.

Het aspect schaal komt, net zoals het aspect ruimte weinig voor in het debat omtrent burgerparticipatie. Het is daarom misschien wel verrassend om te merken dat ambtenaren schaal wel zien als een belangrijk element binnen burgerparticipatie. Op meerdere vlakken worden beslissingen gemaakt waarbij schaal een belangrijke rol speelt. Waar het schaalniveau van vraagstukken vaak al vastligt, zijn keuzes omtrent schaal belangrijk voor de definitieve afbakening, de bepaling van participatievormen en welke trede van de participatieladder worden beklommen. Ook heeft het te maken met communicatie. Wie betrek je in je project en wie stel je op de hoogte? Maar ook, hoe communiceer je duidelijk welke beïnvloedingsruimte er is? Want hoe hoger het schaalniveau van een vraagstuk, hoe meer randvoorwaarden er al vastliggen. Ambtenaren krijgen echter weinig handvatten mee om dit soort keuzen goed te maken. De respondenten spreken hierom ook over het belang van ervaring op dit gebied en het belang van aanwezigheid in de wijk. Zij zien het niet als noodzakelijk om hierin extra handvatten te krijgen. Het zou op dit moment ook niet goed mogelijk zijn om ambtenaren te adviseren hoe om te gaan met schaal, er is simpelweg vrij weinig over bekend. Doordat er niet standaard wordt geëvalueerd en beide gemeentes geen overzicht hebben van de participatieprojecten en initiatieven die gaande zijn, is het moeilijk om precies te zeggen wat wel en niet werkt. Beide gemeentes lopen hierdoor het risico waar Uitermark (2012) voor waarschuwt; namelijk dat er een verkeerd beeld van burgerparticipatie ontstaat, waarbij er veel aandacht is voor goede

geslaagde projecten en waar minder succesvolle projecten, die volgens hem de overhand hebben, vaak niet aan het licht komen.

Al met al blijkt er veel te ontdekken rondom schaalniveau en burgerparticipatie. Buurten en wijken worden vaak als logische eenheden gezien om burgers aan te spreken en te activeren. Vrijwel al het onderzoek naar participatie en place attachment vindt dan ook op het wijkniveau plaats. Maar binnen de gemeente en vanuit de wetenschap weten ze intussen dat dit waarschijnlijk niet het ideale schaalniveau is. Ambtenaren vertrouwen op hun kennis en expertise en denken dat het aspect schaal daardoor niet vastgelegd hoeft te worden in beleidsdocumenten. Burgerparticipatie is en blijft volgens hen een kwestie van maatwerk. Juist in dit maatwerk schuilt ook het risico. Door de enorme diversiteit aan burgerparticipatieprojecten en het vaak ontbreken van monitoring en evaluaties komen we weinig te weten over hoe efficiënt burgerparticipatie op verschillende schaalniveaus nou echt is.

## HOOFDSTUK 8 REFLECTIE OP HET ONDERZOEK

Het doel van dit onderzoek was om te verkennen hoe er binnen Nederlandse gemeentes gedacht wordt over het aspect schaal binnen burgerparticipatie. Het resultaat is een heel breed beeld waarin veel verschillende aspecten aan bod komen, maar waarin ook nieuwe bevindingen worden blootgelegd. Bovenal is naar boven gekomen dat het aspect schaal van belang is binnen het domein burgerparticipatie: het heeft invloed op verschillende aspecten, zoals de betrokkenheid van burgers, het participatieniveau, de complexiteit van projecten en de manier van communiceren. Toch is het een onderwerp dat niet vaak genoemd wordt in discussies rondom burgerparticipatie. Hierdoor krijgt het aspect schaal binnen de burgerparticipatie misschien wel niet de aandacht die het verdient in de wetenschappelijke en gemeentelijke wereld. Het maken van concrete aanbevelingen aan de hand van een verkennend onderzoek als deze is dan ook lastig. Vervolgonderzoek zou hierom wenselijk zijn en daarom worden hier enkele adviezen gegeven over hoe het onderzoek rondom dit onderwerp vorm zou kunnen krijgen. Daarnaast wordt vermeld welke tekortkomingen dit onderzoek kent.

Wat ontbrak binnen dit onderzoek is een overzicht binnen gemeentes van alle projecten en initiatieven omtrent participatie. Waar Day claimt dat het onderzoeksgebied rondom burgerparticipatie rommelig te noemen is, geldt dit zeker ook voor de kennis over participatie binnen overheden zelf (Day, 1997, pp. 422-423). Hoe ingewikkeld het ook is om burgerparticipatie te definiëren, te categoriseren en te evalueren, een duidelijk overzicht van wat er in een stad allemaal gaande is zou het onderzoek wel hebben vergemakkelijkt. Definities en duidelijke categorieën zijn hierin essentieel. Alleen met een duidelijk overzicht kan men weten op welke schaalniveaus participatie wordt uitgevoerd en met welke resultaten.

Voor vervolgonderzoek is het wenselijk om het onderzoeksgebied of de onderzoeksvraag verder af te bakenen. Doordat dit onderzoek breed is ingezet en er geen afgebakende definities zijn gebruikt, kunnen er weinig conclusies worden getrokken die direct bruikbaar zijn in de praktijk. Ten eerste moet er een onderscheid gemaakt worden tussen de nieuwe vormen van burgerinitiatief en de oudere vormen van de eerste en tweede generatie burgerparticipatie. Nog beter is het om de effecten te meten van een specifiek participatie-instrument binnen een bepaald domein. Denk bijvoorbeeld aan een onderzoek naar de impact van schaalniveau bij samenspraak rondom bouwprojecten. Hiermee wordt voorkomen dat er appels met peren worden vergeleken, door alle kleinschalige initiatieven en grootschalige participatietrajecten op één hoop te gooien. Enkel als het onderzoek echt goed afgebakend is, zal het mogelijk zijn om concrete aanbevelingen mee te geven voor in de praktijk.

Het laatste wat binnen dit onderzoek ontbrak, maar wat de resultaten wel veel waardevoller zou maken, is om hetzelfde onderwerp te onderzoeken vanuit de kant van de burger. Op welk schaalniveau worden zij daadwerkelijk actief en waarom? Hoe zien zij het beleid van de overheid en zien zij burgerparticipatie ook als iets wenselijks? Ook het onderzoek van Lewicka (2010) zou herhaald kunnen worden binnen Nederlandse gemeentes. In dat geval zou namelijk geconcludeerd kunnen worden of Nederlanders zich ook het sterkst verbonden voelen met hun straat of stad en minder met hun buurt of wijk. Want zoals bijvoorbeeld uit de Benchmark Burgerparticipatie bleek, schatten medewerkers van de gemeente een hoop aspecten van burgerparticipatie anders in dan de participanten zelf. Aan de hand van ervaringen en visies van ambtenaren denken we nu te weten hoe burgers zich verbinden met hun leefomgeving, maar dit kan natuurlijk alleen bepaald worden als dat daadwerkelijk vanuit de invalshoek van de burger wordt onderzocht.

Daarnaast zijn er nog andere aspecten van dit onderzoek die de lezer mee moet nemen. Ten eerste kunnen de bevindingen van de 15 gesproken ambtenaren niet als representatief gezien worden voor twee gemeentelijke organisaties waar 2.000 tot 4.000 man werken. De gesproken ambtenaren zijn actief met het beleid rondom burgerparticipatie of komen er regelmatig mee in

aanraking. Zij hebben hierdoor niet alleen veel kennis over het onderwerp, maar hun mening zal hierdoor ook beïnvloed zijn. Zoals bleek uit het onderzoek zijn alle respondenten voorstanders van burgerparticipatie, iets wat niet vreemd is als je er dagelijks mee te maken hebt, maar wel iets waar rekening mee gehouden moet worden met het interpreteren van de conclusies van dit onderzoek.

Het doel van dit onderzoek is ook niet dat er gegeneraliseerd kan worden naar andere gemeentes dan Utrecht en Eindhoven. Hoewel burgerparticipatie binnen veel gemeentes steeds hoger op de kaart staat, is er bewust gekozen voor twee steden waar er veel aandacht is voor burgerparticipatie en waar veel activiteit van burgers plaatsvindt. Dit maakt het echter nog lastiger om de resultaten van dit onderzoek naar andere gemeentes te projecteren.

Het doel van dit onderzoek is bereikt, namelijk inzicht geven over hoe er gedacht wordt over schaal en burgerparticipatie. Vanuit de hoop dat nu is aangetoond dat het aspect schaal zeker van belang is binnen burgerparticipatie, kan dit onderwerp nog dieper én beter worden onderzocht.

## LITERATUURLIJST

- Arnstein, S.R. (1969), A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners* 35, pp. 216-224
- Benchmark Burgerparticipatie (2012a), Participatie in Beeld: Jaarrapport Benchmark Burgerparticipatie 2012
- Benchmark Burgerparticipatie (2012b), Jaarrapport Benchmark Burgerparticipatie Utrecht 2012
- Benchmark Burgerparticipatie (2013), Jaarrapport Benchmark Burgerparticipatie Utrecht 2013
- Boonstra, B. & L. Boelens (2011), Self-organization in urban development: towards a new perspective on spatial planning. *Urban Research & Practice* 4, pp. 99-122
- Bryman, A. (2008), *Social Research Methods*. 4<sup>th</sup> Edition. Oxford: Oxford University Press
- Castells, M. (1997), *The Information Age: Economy, Society and Culture. Volume II: The Power of Identity*. Oxford: Blackwell Publishers, Inc.
- Castells, M. (2000), Toward a Sociology of the Network Society. *Contemporary Sociology* 29-5, pp. 693-699
- Castells, M. (2007), Communication, Power and Counter-power in the Network Society. *International Journal of Communication* 1, pp. 238-266
- Chavis D. M. & A. Wanderman (1990), Sense of community in the urban environment: A catalyst for participation and community development. *American Journal of Community Psychology* 18, pp. 55-81
- Dam, R. van, R. During en I. Salverda (2008), *Burgers en Landschap deel 2, Trends en theorieën over betrokkenheid van burgers*. Wageningen: Alterra
- Dare, M. L., F. Vanclay & J. Schirmer (2011), Understanding community engagement in plantation forest management: insights from practitioner and community narratives. *Journal of Environmental Planning and Management* 54-9, pp. 1149-1168
- Day, D. (1997), Citizen Participation in the Planning Process: An Essentially Contested Concept? *Journal of Planning Literature* 11, pp. 421-434
- Edelenbos, J. & Monnikhof, R.A.H. (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming: een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*. Utrecht: Lemma
- Gaventa, J. (2002), Exploring citizenship, participation and accountability. *IDS Bulletin* 33-2, pp. 1-11
- Granberg, M. & J. Astrom (2010), Civic participation and Interactive Decision-Making. In: E. Amnå, ed., *New Forms of Citizen Participation*. Munich: Cinefogo
- Gemeente Eindhoven (2009a), *Jaarverslag Uitvoeringsprogramma Burgerparticipatie 2009*

Gemeente Eindhoven (2009b), Wegwijzer Inspraak en Samenspraak

Gemeente Eindhoven (2009c), Wegwijzer Maak 't Mee! Actief in uw Buurt

Gemeente Eindhoven (2010), Visie en Programma: Gebiedsgericht Werken

Gemeente Eindhoven (2011a), Kadernota 2012-2015: Samen werkend aan morgen!

Gemeente Eindhoven (2011b), Adviesnota Koers Burgerparticipatie voor 2011-2014

Gemeente Eindhoven (2011c), Raadsinformatiebrief Koers Burgerparticipatie voor 2011-2014. Eindhoven: College van B & W Eindhoven

Gemeente Eindhoven (2012), Leefstijlen in Eindhoven. Eindhoven: Sector Communicatie

Gemeente Eindhoven (2013), Databank Buurtmonitor Eindhoven [online]  
<http://eindhoven.buurtmonitor.nl/> (Geraadpleegd 12-12-2013)

Gemeente Utrecht (2010), Utrechtse Participatiestandaard [online]  
[www.participedia.nl](http://www.participedia.nl) (Geraadpleegd 8-1-2014)

Gemeente Utrecht (2011a), Rapportage Bewonerspanel Wijkgericht werken [online]  
[http://portal.net-mr.com/207685/16/Bewonersportal\\_Utrecht/default.php?page=resultaten\\_2011.php](http://portal.net-mr.com/207685/16/Bewonersportal_Utrecht/default.php?page=resultaten_2011.php)  
 (Geraadpleegd 12-12-2013)

Gemeente Utrecht (2011b), Evaluatie Wijkgericht Werken, 0-meting

Gemeente Utrecht (2011c), Uitgangspunten voor Versterking van het Wijkgericht Werken in Utrecht

Gemeente Utrecht (2013a), Nota Versterking en Verbreding van Burgerparticipatie

Gemeente Utrecht (2013b), Samenvatting Benchmark Burgerparticipatie

Gemeente Utrecht (2013c), Utrecht bij de Hand

Gemeente Utrecht (2013d), Website Wijkgerichte Aanpak. Gemeentesite [online]  
<https://www.utrecht.nl/smartsite.dws?id=469> (Geraadpleegd 8-1-2014)

Gemeente Utrecht (2013e), Databank Buurtmonitor Utrecht [online]  
<http://utrecht.buurtmonitor.nl/> (Geraadpleegd 23-12-2013)

Graaf, L. de (2013), Interactie in Actie 3: Een kwantitatief en Kwalitatief onderzoek naar interactieve projecten van de gemeente Eindhoven. Universiteit Tilburg

Gustafson, P.(2009), Mobility and Territorial Belonging. Environment and Behaviour 41-4, pp. 490-508

Hague, C. & P. Jenkins (2005), Place Identity, Planning and Participation. London: Routledge

Heijden, van der, J., L. Van der Mark, A. Merresonne & J. Van Zuylen (2007), Help! Een burgerinitiatief. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties

- Hernandez, B., M.C. Hidalgo, M.E. Salazar-Laplace & S. Hess (2007), Place Attachment and Place Identity in Natives and Non-Natives. *Journal of Environmental Psychology* 27-4, pp. 310-319
- Hidalgo, M.C. & B. Hernandez (2001), Place Attachment: conceptual and empirical questions. *Journal of Environmental Psychology* 21, pp. 273-281
- Hurenkamp, M. & E. Tonkens (2008), *Wat vinden burgers zelf van burgerschap*. Den Haag: Nicis Instituut
- Hurenkamp, M. & E. Tonkens (2011), *De onbeholpen samenleving*. Amsterdam: University Press
- Irvin, R.A. & J. Stansbury (2004), Citizen participation in decision making: Is it worth the effort? *Public Administration Review* 64, pp. 55-65
- Jager-Vreugdenhil, M (2007), *Spraakverwarring over participatie*. *Journal of Social Intervention* 20-1, pp. 76-99
- Kasarda, J.D. & M. Janowitz (1974), Community Attachment in Mass Society. *American Social Review* 39, pp. 328-339
- Kisby, B. (2010), The Big Society: Power to the People? *The political quarterly* 81-4, pp. 484-491
- Koning Willem-Alexander, (2013) Troonrede 2013 [online]  
<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespraken/2013/09/17/troonrede-2013.html> (Geraadpleegd 30-12-2013)
- Lewicka, M. (2005), Ways to make people active: The role of place attachment, cultural capital, and neighborhood ties. *Journal of Environmental Psychology* 25, pp. 381-395
- Lewicka, M. (2010), What makes neighborhood different from home and city? Effects of place scale on place attachment. *Journal of Environmental Psychology* 30-1, 35-51
- Lewicka, M. (2011), Place attachment: How far have we come in the last 40 years?. *Journal of Environmental Psychology* 31, pp. 207-230
- Lowndes, V. & H. Sullivan (2008), How low can you go? Rationales and challenges for neighbourhood governance. *Public Administration* 86-1, pp. 53-74
- Manzo, L. C. (2005), For better or worse: Exploring multiple dimensions of place meaning. *Journal of Environmental Psychology* 25-1, pp. 67-86
- Manzo, L. C. & D. D. Perkins (2006), Finding Common Ground: The Importance of Place Attachment to Community Participation and Planning. *Journal of Planning Literature* 20, pp. 335-350
- Marschall, M.J. (2004), Citizen Participation and the Neighborhood Context: A New Look at the Coproduction of Local Public Goods. *Political Research Quarterly* 57, pp. 231-244
- May, J. (2006), Ladders, stars and triangles. Old and New Theory for the Practice of Public Participation. *International Journal of Market Research* 48, 305-319
- Mayer, I., J. Edelenbos & R. Monnikhof (2005), Interactive Policy Development: Undermining or Sustaining Democracy? *Public Administration* 83-1, pp. 179-199



- Michels, A.M.B. (2006), Citizen Participation and Democracy in the Netherlands. *Democratization* 13-2, pp. 323-339
- Michels, A.M.B. (2011), Democratische Waarde van Burgerparticipatie: Interactief Bestuur en Deliberatieve Flora. *VRIJ Bestuurskunde* 2, pp. 75-84
- Motivaction (2011), *Burgerschapstijlen in Utrecht 2011*. Amsterdam: Motivaction Research and Strategy
- Najafi, M. & M. Kamal (2012), The Concept of Place Attachment in Environmental Psychology. *Sustainable Architecture* 45, pp. 7637-7641
- Noortwijk, R & C.J. Hugenholtz-Sasse (2012), De creatieve samenleving en de overhead. Greenwish [online]  
<http://kennisbank.platform31.nl/websites/kei2011/files/KEI2003/documentatie/de-creatieve-samenleving-en-de-overheid-augustus-2012.pdf> (Geraadpleegd 7-1-2013)
- Paasi, A. (2003). Region and place: regional identity in question. *Progress in Human Geography*, 27(4), pp. 475-485
- Pateman, C. (1970), *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: University Press
- RIVM (2008), *Burgerparticipatie in Beleidsvorming*. Den Haag: Ministerie van VROM
- RMO (2009), *De wijk nemen: Een subtiel samenspel van burgers, maatschappelijke organisaties en overheid*. Amsterdam: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling
- RMO (2013), *Terugtrekken is vooruitzien*. Amsterdam: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling
- ROB (2012), *Loslaten in vertrouwen: Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur
- Rutte, M. (2013). Speech H.J. Schoo-lezing. Rijksoverheid [online]  
<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespraken/2013/09/02/h-j-schoolezing-van-minister-president-mark-rutte-amsterdam.html> (Geraadpleegd 10-12-2013)
- Ryden, K.C. (1993), *Mapping the Invisible Landscape*. University of Iowa Press
- Rydin, Y. & M. Pennington (2000), Public Participation and Local Environmental Planning: the collective action problem and the potential of social capital. *Local Environment* 5-2, pp. 153-169
- Sarason, S.B. (1974). *The psychological sense of community: Prospects for a community psychology*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers
- Scannel, L. & R. Gifford (2010), Defining place attachment: A tripartite organizing framework. *Journal of Environmental Psychology* 30, pp. 1-10
- Stedman, R.C. (2002), Toward a Social Psychology of Place predicting Behaviour from Place based Cognitions, Attitude and Identity. *Environment and Behaviour* 34-5, pp. 561-581
- Stedman, R.C. (2003), Sense of place and forest science: toward a program of quantitative research, *Forest Science* 49, pp. 822-829

- Sterk, E., M. Specht & G. Valraven (2013), *Sociaal ondernemerschap in de participatiesamenleving*. Apeldoorn: Garant
- Taylor, N. (1998). *Urban Planning Theory since 1945*. London: SAGE Publications
- Taylor, N. (1999a). Anglo-American town-planning since 1945: three significant developments, but no paradigm shifts. *Planning Perspectives* 14, pp. 327-345
- Taylor, P.J. (1999b), Places, spaces and Macy's: place-space tensions in the political geography of modernities. *Progress in Human Geography* 23, pp. 7-26
- Terlouw, K. (2009), *Rescaling Regional Identities: Communicating Thick and Thin Identities*. *Studies in Ethnicity and Nationalism* 9-3, pp. 452-464
- Tonkens, E. (2008), *De bal ligt bij de burger: Burgerschap en publieke moral in een pluriforme, dynamische samenleving*. Amsterdam: Amsterdam University Press
- Tuan, Y (1977), *Space and Place: The perspective of experience*. University of Minnesota Press
- Turnhout, E., S. van Bommel & N. Aarts (2010), How participation creates citizens: participatory governance as performative practice. *Ecology and Society* 15-4, pp. 26
- Uitermark, J. (2012), *De gevaarlijke belofte van burgerschap 2.0*. *Sociale Vraagstukken* [online]. <http://www.socialevraagstukken.nl/site/2012/10/12/de-gevaarlijke-belofte-van-burgerschap-2-0/> (Geraadpleegd 9-10-2013)
- VNG (2009), *Een stap verder met wijkgericht werken*. Deventer: Ministerie van Binnenlandse Zaken & VNG
- Volkskrant (2013), *Spekman noemt Ruttes participatiesamenleving 'onzinnig'* [online] <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/3542987/2013/11/12/Spekman-noemt-Ruttes-participatiesamenleving-onzinnig.dhtml> (Geraadpleegd 8-1-2014)
- Voogd H., & J. Woltjer (1999), The communicative ideology in spatial planning: some critical reflections based on the Dutch experience. *Environment and Planning B: Planning and Design* 26-6, pp. 835-854 .
- Vrij Nederland (2013), *De doe-het-lekker-zelfmaatschappij* [online] <http://www.vn.nl/Archief/Samenleving/Artikel-Samenleving/De-doehetlekkerzelfmaatschappij.htm> (Geraadpleegd 23-1-2014)
- Wijdeven, T.M.F, van de (2012), *Doe-democratie: Over actief burgerschap in stadswijken*. Delft: Eburon
- Wijdeven, T.M.F, van de & F. Hendriks (2010), *Burgerschap in de Doe-democratie*. Nicis Insituut [online]. [http://doc.utwente.nl/82957/1/Burgerschap\\_in\\_de\\_doe-democratie.pdf](http://doc.utwente.nl/82957/1/Burgerschap_in_de_doe-democratie.pdf) (Geraadpleegd 7-1-2013)
- Winsemius, A. & J. Steyaert (2011), *Big Society past Nederland niet*. *Sociale Vraagstukken* [online] <http://www.socialevraagstukken.nl/site/2011/10/31/big-society-past-nederland-niet/> (Geraadpleegd 7-1-2014)

WRR (2005), *Vertrouwen in de buurt*. Amsterdam/Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

WRR (2012), *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam/Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Yetano, A, S. Royo & B. Acerete (2009), What is driving the increasing presence of citizen participation initiatives? *Environment and Planning C: Government and Policy* 28-5, pp. 783 – 802

# BIJLAGEN

## BIJLAGE 1: TOPICLIJST INTERVIEWS

### 1. Introductie

- Naam
- Functie
- Hoe komt u met uw functie in aanraking met burgerparticipatie?

### 2. Burgerschap

- Wat verstaat u onder burgerschap?
- Wat verstaat u onder actief burgerschap?
- In hoeverre mag een overheid actieve betrokkenheid van burgers verwachten?
- In hoeverre zijn volgens u burgerschap en burgerparticipatie met elkaar verbonden?

### 3. Ruimtelijke betrokkenheid

Place attachment gaat over de band of betrokkenheid die een mens heeft met zijn leefomgeving

#### Stellingen:

- Burgers zijn het meeste betrokken met hun omgeving op het schaalniveau van de wijk.
- Wat is uw visie op het schaalniveau waarop bewoners zich betrokken voelen bij hun leefomgeving?
- Wat denkt u dat een gemeente kan doen om ruimtelijke betrokkenheid of place attachment te stimuleren?
- Bewoners met een sterke band met hun leefomgeving zullen eerder participeren
- Participatie leidt tot een sterkere band met de leefomgeving
- Denkt u dat er een verband is tussen de mate van ruimtelijke betrokkenheid en burgerparticipatie?

### 4. Burgerparticipatie

- Welke rol zouden burgers, volgens u, moeten spelen bij de beleidsvorming binnen een gemeente?
- Wat verstaat u onder burgerparticipatie?
- Wat ziet u als de belangrijkste voordelen van burgerparticipatie?
- Wat ziet u als de belangrijkste nadelen van burgerparticipatie?
- Wat vindt u van de mate van participatie die momenteel binnen uw gemeente wordt ingezet?
- Wat prikkelt burgers om te gaan participeren?
- Bij welke (en wat voor soort) burgerparticipatieprojecten bent u binnen uw functie betrokken geweest?
  - Wat was uw functie daarbij?
  - Welke keuzes heeft u tijdens het opzetten van het project toen moeten maken?

### 5. Schaal en burgerparticipatie

Burgerparticipatie kan op lokaal, regionaal en nationaal niveau worden ingezet. Binnen een gemeente kunnen participatieprojecten worden ingezet op stadsniveau maar ook binnen buurten, wijken of straten.

- In hoeverre ziet u schaal als iets dat van belang is in relatie tot burgerparticipatie?
- In hoeverre associeert u burgerparticipatie met bepaalde schaalniveaus?
  - Welke en waarom?
- In welke mate vindt u schaalniveau een aspect waar ambtenaren over na moeten denken bij het inzetten van burgerparticipatie?
  - In welke mate gebeurt dit volgens u al?
  - Is hier beleid voor?

-Heeft u binnen uw ervaringen met burgerparticipatie weleens nagedacht over keuzes omtrent schaalniveau bij een participatieproject?

-Zo ja, wat waren toen uw afwegingen?

-In hoeverre wordt de betrokkenheid van burgers getest voordat burgerparticipatie in een bepaald gebied wordt ingezet?

- Zoja, Op welke manier gebeurt dit?

- Zo, nee, vindt u dat dit wel zou moeten gebeuren?

## **6. Wijk- of gebiedsgericht werken en burgerparticipatie**

-Wat verstaat u onder wijk/gebiedsgericht werken?

-Wat zijn volgens u de voordelen van wijk/gebiedsgericht werken?

-Wat zijn volgens u de nadelen van wijk/gebiedsgericht werken?

-Sluit de wijk volgens u goed aan bij de belevingswereld van burgers?

- Waarom wel of niet?

- Welke schaalniveaus sluiten volgens u wel goed aan bij de belevingswereld van burgers?

-Wat is volgens u het verschil tussen een wijk en een buurt?

-Wat is volgens u de invloed van het wijkgericht werken op de manier waarop burgerparticipatie wordt ingezet?

## **5. Afsluiting**

-Heeft u verder nog iets toe te voegen met betrekking tot deze thema's?

-Weet u nog een ander persoon binnen de gemeente dat waardevol kan zijn voor mijn onderzoek?

-Heeft u nog waardevolle documenten voor mijn onderzoek?

-Heeft u nog vragen of opmerkingen over mijn onderzoek?

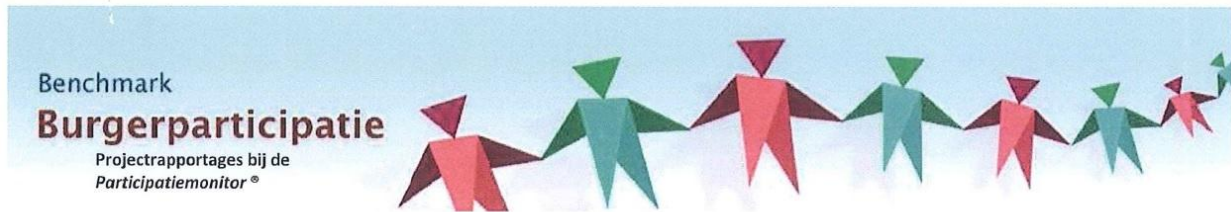
## BIJLAGE 2: CODEBOOM

### Overzicht gebruikte Nodes in QSR Nvivo 10

Name
0. Functie
1. Burgerschap
Name
1.1 Visie Burgerschap
1.2 Verbinding Burgerschap Burgerparticipatie
1.3 Verwachting van burgers
1.4 Versterken burgerschap
2. Place Attachment
Name
2.1 Visie Schaalniveau Place Attachment
2.2 Sociaal - Fysiek Place Attachment
2.3 Relatie Place Attachment op Burgerparticipatie
2.4 Relatie Burgerparticipatie op Place Attachment
2.5. Verschil place attachment in verschillende wijken
3. Burgerparticipatie
Name
3.1 Definitie Burgerparticipatie
3.2 Voordelen Burgerparticipatie
3.3 Nadelen Burgerparticipatie
3.4 Visie hoeveelheid Burgerparticipatie
3.5. Prikkel tot Burgerparticipatie
3.6 Ervaringen Burgerparticipatie
4. Schaal & Burgerparticipatie
Name
4.1. Verschil Wijk en Buurt
4.2 Belang Schaalniveau bij Burgerparticipatie
4.3 Associatie Burgerparticipatie en Schaalniveau
4.4 Nadenken Burgerparticipatie en Schaalniveau
4.5 Beleid Schaalniveau en Burgerparticipatie
4.6 Schaalniveau en Participatieniveau
4.7 Ervaringen Schaalniveau en Burgerparticipatie
5. Wijkgericht Werken
Name
5.1 Visie Wijkgericht werken
5.2 Invloed Wijkgericht Werken op Burgerparticipatie
5.3 Invloed Wijkgericht Werken op schaalniveau
5.4 Voordelen Wijkgericht Werken
5.5 Nadelen Wijkgericht Werken

## BIJLAGE 3: SCOREBLAD BENCHMARK BURGERPARTICIPATIE

Om de anonimiteit te waarborgen zijn enkele velden uitgegumd.



GEMEENTE Utrecht

### TRAJECT

#### Algemene typering van het traject (beleidsproces, project, burgerinitiatief etc.)

Opgave		
Schaal		
Locatie		
Verband	tijdelijk/projectmatig	
Looptijd		
Type onderwerp	Ambtelijk	
Afbakening: wat is er geëvalueerd met de Participatiemonitor?		

#### Algemene typering van het participatieproces

Participatievraag		
Start participatie	Direct bij de start van het traject	<b>Rol van de gemeenteraad</b> Participatieplan vastgesteld? Nee Betrokken geweest als procesbewaker? Nee Rollen van individuele raadsleden: geen rol
Budget	Tot 3.000 euro	
Werkvormen		
E-participatie?	Ja	

Wie deden er mee?	
Participanten zijn:	Aantal
Individuele burgers	80
Namens een straat, wijk of buurt	0
Andere georganiseerde groepen burgers	1
Vanuit instellingen en prof. organisaties	0
Vanuit bedrijven	0
Onafhankelijke deskundigen	0
Namens andere overheden	0
Anders, namelijk 0	0
Anders, namelijk 0	0
Anders, namelijk 0	0

Participatievormen en bestuurstijlen: in welke verhouding?	
Rol participanten	
Initiatiefnemer / eigenaar (faciliterende stijl)	0 %
Samenwerkingspartner (samenwerkende stijl)	0 %
Medebesliser (samenwerkende stijl)	0 %
Adviseur beginspraak (participatieve stijl)	50 %
Adviseur eindspraak (consultatieve stijl)	0 %
Ontvanger informatie (open autoritaire stijl)	50 %





**Aanpak en resultaten: scores op de vier kwaliteitsmaatstaven**

I REALISATIEKRACHT	X	
	Z	P
<b>Bijdrage aan realiseren centrale opgave?</b>		
Zinnvolle ideeën, inzichten en/of oplossingen	Ja	
Zorgvuldige afweging inbreng en belangen	Ja	X%
Doorwerking opbrengst participatie	wn	0%
Wezenlijke bijdrage aan realiseren opgave	Ja	
<b>Overige aspecten</b>		
Inhoudelijke verrijking	+	0%
Hoger ambitieniveau door bundelen krachten	+	X%
Snellere realisatie van de opgave	-	
Verantwoordelijkheid delen	+/-	X%

II DEMOCRATIE	X	
	Z	P
<b>Draagvlak</b>		
Verhoging draagvlak algemeen	+	
Verandering oordeel participanten (schaal 1-10)		X
Tevredenheid over het proces		X%
Tevredenheid over uitkomst		0%
<b>Overige aspecten</b>		
Meer invloed voor burgers	+	X%
Meer participatie en betrokkenheid	+	100%
Wederzijds begrip en vertrouwen	+	50%
Betrokken gevoel bij leefomgeving		67%

III KWALITEIT VAN SAMENWERKING	69	
	Z	P
Heldere communicatie inhoudelijke kaders	+	33%
Duidelijkheid van spelregels	+/-	33%
Juiste verwachtingen	wn	50%
Open houding bij participanten	+	100%
Open houding bij de gemeente		100%
Open en constructieve interactie	wn	100%
Op elkaar voortbouwen	wn	100%
Goede omgangsvormen	wn	100%
Tijdige communicatie	+	33%
Voelen participanten zich serieus genomen?		67%

IV PROFESSIONELE VORMGEVING	74	
	Z	P
Participatieplan opgesteld	Ja	
Passende rol van de gemeenteraad	+	
Actoren en belangen vooraf in kaart gebracht	+	
Zicht op inhoudelijke kaders vooraf	+	
Commitment raad/college/management	-	
Professionele begeleiding	+	
Maatwerk in werkvormen	++	100%
Ondersteuning met geld, expertise, capaciteit	+	50%
Ondersteuning met informatie	+	33%

Tevredenheid over het proces	
Gemiddeld rapportcijfer participanten	<b>6,3</b>
Eigen tevredenheid projectleider	+
Inschatting tevredenheid college	wn
Inschatting tevredenheid raad	wn

Informatie over de respons onder participanten	
Uiteindelijke respons	<b>60%</b>
Aantal door u aangedragen participanten	5
Aantal participanten dat de enquête heeft ingevuld	3

**Lessen voor de toekomst**

Lessen voor collega's	Het is leuk en zinvol om met nieuwe participatievormen te experimenteren. Burgers reageren er ook positief op en het heeft meer reacties opgeleverd dan normaal.
Tips en feedback van participanten	

## BIJLAGE 4: ANALYSESCHEMA

### Analyseschema:

Variabelen en operationalisatie	
<b>Naam Project</b>	Titel overgenomen van scoreblad
<b>Code</b>	Jaartal en nummer op basis van volgorde aanlevering documenten. Voorbeeld: 2012-17
<b>Schaalniveau</b>	Gekeken naar het veld 'schaal' op het scoreblad en aangepast indien informatie uit het ingevulde veld 'locatie' dit schaalniveau tegensprak.  <b>Straat:</b> Betreft één of twee straten, een hofje of pleintje  <b>Buurt:</b> Meer dan twee straten, en projecten op niveau van (een deel) van een buurt  <b>Wijk:</b> Niveau van de hele wijk of van een groot gedeelte van de wijk  <b>Stad:</b> Schaalniveau van de stad of van een gebied dat meerdere wijken bestrijkt
<b>Rapportcijfer</b>	Gemiddelde Rapportcijfer Participanten overgenomen van het scoreblad
<b>Score I Realisatiekracht</b>	Score overgenomen van het scoreblad, Schaal van 0-100
<b>Score II Democratie</b>	Score overgenomen van het scoreblad, Schaal van 0-100
<b>Score III Kwaliteit van Samenwerken</b>	Score overgenomen van het scoreblad, Schaal van 0-100
<b>Score IV Professionele Vormgeving</b>	Score overgenomen van het scoreblad, Schaal van 0-100

### Analyse resultaten:

	Gemiddeld:						
	Aantal	Aantal compleet	Rapportcijfer	Score Realisatiekracht	Score Democratie	Score Kwaliteit van Samenwerking	Score Professionele vormgeving
<b>Straat</b>	9	4	8,1	74,7	58,5	74,7	76,5
<b>Buurt</b>	21	17	6,9	62,8	66,8	67,1	69,7
<b>Wijk</b>	22	17	6,7	68,6	67,5	72,6	76,2
<b>Stad</b>	17	12	6,7	66,6	65,2	68	71,5
<b>Totaal</b>	69	50	6,8	65,7	66,0	68,5	72,5