

# SAMEN KOERS BEPALEN

ONDERZOEK NAAR HET GEBRUIK VAN BURGERPARTICIPATIE  
BIJ GEMEENTELIJKE VISIEVORMINGSTRAJECTEN



Masterthesis Planologie - J.J.A. van Dijk

## Colofon

**Titel:** Samen koers bepalen

**Ondertitel:** Onderzoek naar het gebruik van burgerparticipatie bij gemeentelijke visievormingstrajecten.

**Auteur:** J.J.A. van Dijk.

**Datum:** 14 december 2015.

**Studentnummer:** 3636402.

**Begeleider:** Prof. dr. S.C.M. Geertman.

**Opleiding:** Master Planologie, Universiteit Utrecht.

De uitgewerkte transcripts van de interviews, inclusief gedestilleerde quotes en de daarbij horende audiobestanden zijn meegeleverd op een USB-stick of op te vragen bij de auteur.



**Universiteit Utrecht**

Nieuwegein



## Voorwoord

Visiedocumenten zijn er in alle vormen en maten. Zo stellen Nederlandse gemeenteraden een breed scala aan visies vast over van alles en nog wat. Geen park, havengebied, stationsgebied, buitengebied, wijk, dorp of stad ontkomt aan een document waarin puntsgewijs wordt vermeld hoe de betreffende locatie wordt ontwikkeld. Daarnaast zijn veel gemeenteraden van mening dat gemeenten niet zonder winkel-, horeca-, detailhandels-, woon-, bedrijfs- of recreatievisies kunnen. Tel daar de Nederlandse structuurvisies, toekomstvisies, strategische visies, stadsvisies en gebiedsvisies bij op en je ziet door de visies het spreekwoordelijke bos niet meer. Of dit bij de gemeente Nieuwegein ook het geval is, laat ik hier graag in het midden.

Wat ik u wel wil vertellen is dat deze gemeente in maart 2016 een nieuwe visie aan de bestaande voorraad toevoegt: de Toekomstvisie Nieuwegein 2025. Vanaf februari 2015 heb ik met ontzettend veel plezier meegewerkt aan de totstandkoming van deze visie. Voor de tweede keer in mijn studentencarrière zocht ik de ambtenarij op en dit keer vond ik mijn plek in het Stadhuis (mét tussen s, zoals mij vaak is verteld) te Nieuwegein. Omdat mijn stagebegeleidsters, Nadine Onrust en Dionne Baaré, mij altijd bij ieder aspect van het toekomstvisietraject hebben betrokken, heb ik mogen ervaren hoe het is om als ambtenaar te functioneren in een gemeentelijke organisatie. Soms viel ik van de ene verbazing in de andere, ergerde ik mij aan de remmende rol van de politiek maar voelde ik me vooral heel erg thuis op mijn werkplek. Naast Nadine en Dionne is de rest van de werkgroep Toekomstvisie daar verantwoordelijk voor. Sarah, Dave, Valérie, Mireille, Jeroen, Mieke en Marleen: bedankt voor de gezelligheid tijdens de wekelijkse werkgroepen, het geduld waarmee jullie mij altijd op de hoogte brachten van het wel en wee van de gemeente en het feit dat jullie mij altijd hebben behandeld als een 'normale' collega!

Voor u ligt de afronding van mijn wetenschappelijke loopbaan. Deze scriptie is wat mij betreft de synthese tussen de wetenschappelijke kennis over visievorming en de ervaringen die ikzelf en 77 Nederlandse gemeenten hebben opgedaan tijdens het opstellen van een toekomstvisie. Ik hoop dat de inhoud van mijn scriptie andere gemeenten en projectleiders inspireert. Hopelijk raken zij net zo geënthousiasmeerd over burgerparticipatie als ik gaandeweg dit document en mijn stage raakte.

Op deze plek wil ik graag de 77 projectleiders die mijn enquête hebben ingevuld bedanken. Daarnaast wil ik de vijf respondenten van mijn verdiepende interviews extra bedanken, zij wilden immers tweemaal meewerken aan mijn onderzoek. Deze interviews hebben mij geïnspireerd en zorgden voor de verdieping waar ik naar op zoek was.

Ten slotte gaat mijn dank uit naar mijn begeleider Stan Geertman. Kritisch maar rechtvaardig las hij mijn stukken door en voorzag ze van commentaar. Zijn feedback heeft de kwaliteit van dit document steeds weer vergroot.

Dan rest mij nu niets anders dan u veel leesplezier te wensen.

Utrecht, november 2015.



## Samenvatting

Dit onderzoek bundelt twee grote trends in de ruimtelijke ordening. De eerste betreft participatie. Iedere Nederlandse overheid probeert door middel van participatie burgers bij hun werkzaamheden te betrekken. Deze participatie van allerlei actoren zoals burgers en ondernemers, krijgt binnen de ruimtelijke ordening in binnen- en buitenland steeds meer aandacht (Lord, 2014; Nam, 2013; Abelson e.a., 2003, Albrechts, 2012). De belangrijkste reden hiertoe is de gedachte dat participatie het democratisch gehalte van gemaakt beleid vergroot (Healey, 2003; Margerum, 2002; Geurts & Van den Wijdeven, 2010). Het betrekken van allerlei actoren in een besluitvormingsproces is dan ook het centrale principe van participatie in de planologie (Irvin & Stansbury, 2004; Friedmann, 2008). Ook in Nederland wordt al lange tijd geprobeerd burgers op interactieve wijze bij beleidsvorming te betrekken (Boonstra & Boelens, 2011; Van Eijk, 2013). Het zoeken naar consensus staat hierbij centraal (Van Buuren & Nootboom, 2010). Zeker op gemeentelijk niveau wordt deze aanpak steeds meer in de praktijk gebracht (Geurtz & Van de Wijdeven, 2010; Van Eijk, 2013; Tonkens & De Wilde, 2013). Dit lokale overheidsniveau wordt gezien als de natuurlijke locatie voor burgerparticipatie (Bherer, 2005).

Naast participatie is visievorming een trend die al langere tijd in de belangstelling staat. De term 'visie' heeft door het vele gebruik van de term echter een deel van haar kracht verloren (Graffikin & Sterrett, 2006). Desalniettemin stellen veel Nederlandse gemeenten allerlei visies op, zoals 'strategische visies', 'stadsvisies' of 'ontwikkelingsvisies'. Dit soort visiedocumenten komen vaak door middel van visievorming tot stand. Bij visievorming komen burgers en andere actoren samen om te praten over hun gedeelde toekomst (Shipley e.a., 2004; Nam, 2013; French & Gagne, 2010). Niet alleen de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van de stad staat hierbij op de agenda, ook de sociale en economische toekomst van gemeenschap wordt besproken (Ames, 2010). Hieruit ontstaan vervolgens lokale plannen en beslissingen en lokaal beleid, die de acties van de gehele gemeenschap richting geven (Nam, 2013).

### Onderzoeksdoel

In dit onderzoek staat het gebruik van burgerparticipatie bij de totstandkoming van gemeentelijke toekomstvisies centraal. Toekomstvisies vormen daarmee de afbakening en context van dit onderzoek. Op basis van de afbakening van toekomstvisies in paragraaf 3.4 bestaan beschikken 147 (maart 2015) Nederlandse gemeenten over een toekomstvisie die tot stand is gekomen door gebruikmaking van burgerparticipatie. Een aantal van deze gemeenten bevindt zich nog middenin het toekomstvisieproces.

In de literatuur is veel aandacht voor burgerparticipatie in de ruimtelijke ordening. Desalniettemin is tot op heden slechts weinig onderzoek gedaan naar burgerparticipatie bij visievormingstrajecten (Nam, 2013; Roy, 2015). Vergelijkend onderzoek naar de daadwerkelijke inrichting van burgerparticipatieprocessen bij visievorming en de voor- en nadelen die aan deze processen kleven ontbreekt (French & Bayley, 2011). Dit onderzoek tracht deze gaten op te vullen, waarbij de volgende onderzoeksvraag centraal staat: *Hoe goed scoren burgerparticipatieprocessen bij visievormingstrajecten van Nederlandse gemeenten?*

Dit hoofdstuk bestaat uit een zestal hoofdstukken en de "Bijlagen", waar in de tekst diverse malen naar wordt verwezen. Het eerste hoofdstuk betreft de *Inleiding* en geeft een contextuele beschrijving van het onderzoek, waarin ook de onderzoeksvragen zijn opgenomen. *Hoofdstuk 1: Participatie in de ruimtelijke ordening* en *Hoofdstuk 2: Visievorming en evaluatie* vormen de theoretische hoofdstukken van dit document. Aan het eind van het tweede hoofdstuk is het evaluatiekader dat in de rest van dit onderzoek centraal staat opgenomen.





## Methoden

In *Hoofdstuk 3: Methoden* staat de methodologie van dit onderzoek centraal. Om tot een antwoord op de onderzoeksvraag te komen is zowel secundair als primair onderzoek uitgevoerd. Tot het secundaire onderzoek behoort de zoektocht naar alle Nederlandse voorbeelden van gemeentelijke toekomstvisies die door middel van burgerparticipatie tot stand zijn gekomen. Deze inventarisatie en het evaluatiekader voor goede burgerparticipatie bij visievorming als resultaat van de literatuurstudie zijn beide noodzakelijk voor het primaire onderzoek. Het primaire onderzoek behelst zowel een kwantitatieve enquête als kwalitatieve semi-gestructureerde interviews en vormt daarmee een *mixed methods* aanpak (Bryman, 2008, p. 628). De enquête is ingevuld door 77 van de 147 projectleiders van toekomstvisies in Nederland. De interviews zijn gehouden met vijf van deze projectleiders die, op basis van hun enquêteresultaten, goed scoren op het evaluatiekader. Dit betreffen de projectleiders van de gemeenten Ommen, Borne, Delft, Schiedam en Enkhuzen.

## Empirische resultaten

Ten slotte komen in *Hoofdstuk 4: Resultaten* de empirische resultaten van dit onderzoek aan bod. Op basis van deze resultaten zijn in *Hoofdstuk 5: Afsluiting* de conclusies van dit onderzoek beschreven. Daarnaast zijn hier aanbevelingen en aan te voeren discussiepunten te vinden. Op basis van zowel de enquête als de interviews kan worden geconcludeerd dat gemeenten heel divers scoren op het evaluatiekader hoewel gemeenten op sommige criteria redelijk gelijk scoren. Voornamelijk de criteria "Representativiteit" en "Instrumenten" laten echter een heel divers beeld zien. Het lukt gemeenten lang niet altijd een representatieve groep burgers bij hun toekomstvisieprocessen te betrekken. Daarnaast gebruiken gemeenten heel verschillende, vaak complementaire, burgerparticipatie-instrumenten. Ook de score op het criterium "Vereniging indirecte democratie" is divers. Ruim tachtig procent van de toekomstvisies wordt unaniem vastgesteld en een derde van de gemeenteraden was van mening dat hun rol als volksvertegenwoordiging door het burgerparticipatieproces onnodig was.

De gemeenten Borne, Delft, Schiedam, Enkhuzen en Ommen scoren relatief goed op de verschillende criteria van het in dit onderzoek gebruikte evaluatiekader. Op basis van de interviews die met de projectleiders van deze gemeenten zijn gehouden en de antwoorden van de 77 respondenten op de enquête zijn een aantal aanbevelingen op te stellen voor gemeenten die een toekomstvisieproces met behulp van burgerparticipatie willen vormgeven:

- Gebruik complementerende burgerparticipatie-instrumenten om zo een representatieve groep burgers bij het proces te betrekken;
- Gebruik burgerparticipatie-instrumenten waarmee de straat op kan worden gegaan, hierdoor wordt de meest gevarieerde groep burgers betrokken;
- Geef extra aandacht aan het betrekken van allochtonen, jongeren en ouderen. Deze groepen zijn relatief moeilijk te bereiken en te betrekken;
- Gebruik naast nieuwe digitale kanalen ook meer traditionele, hard-copy kanalen en laat deze onderling naar elkaar verwijzen waardoor inwoners vaak op het proces worden gewezen;
- Als de gemeente ambieert een toekomstvisie te laten ontwikkelen door een regiegroep uit de samenleving, moet deze groep zo snel mogelijk worden gemobiliseerd. Gebruik deze regiegroep vervolgens als ambassadeurs voor de toekomstvisie en laat het organiseren van bijeenkomsten aan hen over;
- Geef duidelijk de scheiding aan tussen praktische problemen met de gemeente en het doel van de toekomstvisie. Creëer zo nodig een aparte mogelijkheid voor degenen die toch hun praktische probleem kenbaar willen maken, zodat het toekomstvisieproces niet wordt vertroebeld.



## Inhoud

Colofon .....	1
Voorwoord .....	2
Samenvatting.....	3
Inleiding .....	8
Aanleiding.....	8
Relevantie.....	9
Maatschappelijk .....	9
Wetenschappelijk.....	10
Doel- en vraagstelling.....	10
Leeswijzer .....	11
Hoofdstuk 1: Participatie in de ruimtelijke ordening .....	12
1.1 Opkomst participatie.....	12
1.2 Participatie theorieën.....	13
1.3 Opkomst collaborative planning theory.....	13
1.3.1 Voorwaarden voor <i>collaborative planning</i> .....	14
1.4 Collaborative planning in Nederland.....	15
1.4.1 Burgerparticipatie bij gemeenten .....	16
1.5 De deliberative democracy theory.....	16
1.5.1 Deliberative democracy in planning.....	18
1.6 Voor- en nadelen van burgerparticipatie .....	18
1.6.1 Voordelen burgerparticipatie.....	19
1.6.2 Nadelen burgerparticipatie .....	20
1.6 Samenvatting.....	22
Hoofdstuk 2: Visievorming en evaluatie .....	23
2.1 Visievorming.....	23
2.2 Gemeentelijke toekomstvisies .....	24
2.2.1 Bottom-up initiatief.....	24
2.2.2 Leerpunten uit buitenlands onderzoek.....	25
2.3. Inrichting burgerparticipatieprocessen.....	26
2.4 Evalueren van burgerparticipatieprocessen .....	27
2.4.1 Evaluatie van burgerparticipatie in de planologie.....	27
2.4.2 Evaluatie van burgerparticipatie bij visievorming.....	27

2.5 Evaluatiekader in dit onderzoek.....	29
2.6 Samenvatting.....	31
Hoofdstuk 3: Methoden.....	32
3.1 Onderzoeksmethoden.....	32
3.1.1 Primaire onderzoeksmethoden.....	32
3.2 Uitwerking primaire onderzoeksmethoden.....	33
3.2.1 Werkwijze kwantitatief onderzoek.....	35
3.2.2 Werkwijze kwalitatief onderzoek.....	35
3.4 Operationalisering.....	36
3.5 Betrouwbaarheid en validiteit.....	37
3.5.1 Betrouwbaarheid.....	37
3.5.2 Validiteit.....	39
Hoofdstuk 4: Resultaten.....	41
4.1 Representativiteit.....	41
4.1.1 Percentage participerende burgers.....	42
4.1.2 Usual suspects.....	43
4.1.3 Verhoudingen binnen groep participanten.....	44
4.1.4 Gebruikte kanalen.....	48
4.1.5 Conclusie.....	50
4.2 Effectiviteit.....	50
4.2.1 Conclusie.....	53
4.3 Legitimiteit.....	53
4.3.1 Fase eerste participatie.....	53
4.3.2 Inbedding ideeën burgers.....	55
4.3.3 Conclusie.....	56
4.4 Instrumenten.....	56
4.4.1 Face-to-face dialoog.....	59
4.4.2 Conclusie.....	59
4.5 Macht.....	59
4.5.1 Input burgers versus politieke input.....	60
4.5.2 Aangepaste input.....	61
4.5.3 Conclusie.....	61
4.6 Vereniging indirecte democratie.....	62
4.6.1 Rol van de raad.....	62



4.6.2 Vaststelling .....	63
4.6.3 Conclusie .....	64
4.7 Inbreng .....	65
4.7.1 Ingebrachte kennis .....	65
4.7.2 Dialoog, discussie en meningen .....	66
4.7.3 Kwaliteit inbreng .....	66
4.7.4 Conclusie .....	67
Hoofdstuk 5: Afsluiting .....	68
5.1 Conclusie .....	68
5.1.1 Opkomst burgerparticipatie en visievorming.....	68
5.1.2 Score op evaluatiekader .....	69
5.1.3 Aanbevelingen .....	70
5.2 Discussie .....	71
Literatuur.....	72
Bijlagen .....	78
Bijlage 1: Lijst van Nederlandse gemeentelijke toekomstvisies.....	78
Bijlage 2: Enquête.....	83
Bijlage 3: Onderwerpenlijst interviews .....	90
Bijlage 4: Codeboom en quotes .....	91

## Inleiding

*“Governments simply cannot act on their own much longer” (Boonstra & Boelens, 2011, p. 101).*

### Aanleiding

“Hoe verder je kijkt, hoe meer je ziet”, “De toekomst maken we zelf”, “Tij van de toekomst” en “Monument in het groen” zijn titels die zo op het eerste gezicht niet zoveel in gemeen lijken te hebben. Toch hebben deze titels een relatie met elkaar; ze vormen een greep uit titels van gemeentelijke toekomstvisies. Deze visies worden door Nederlandse gemeenten opgesteld als denk- en afwegingskader voor de toekomst. Het beeld dat in de visies wordt geschetst, dient als leidraad voor toekomstige beslissingen op allerlei beleidsterreinen. Tijdens de totstandkoming van deze visies speelt burgerparticipatie een belangrijke rol. Gemeenten nodigen burgers uit om mee te denken over de toekomst van hun stad.

Deze werkwijze past in de trend waarin overheden zoeken naar nieuwe vormen van samenwerking met burgers. Ook in de ruimtelijke ordening wordt hier sterk op ingezet. De kloof tussen burgers en instituties is een belangrijk reden voor gemeenten om burgers bij hun ruimtelijke besluitvorming te betrekken (Tonkens & De Wilde, 2013). Omdat gemeenten relatief autonoom ten opzichte van de nationale overheid functioneren, pakt iedere gemeente dit anders aan (Van Eijk, 2013; Geurtz & Van de Wijdeven, 2010). In de praktijk blijkt echter dat burgerparticipatie als vorm van directe democratie lastig te combineren is met de traditionele, indirecte vorm van democratie in Nederland (Albrechts, 2012; Geurtz & Van de Wijdeven, 2010).

### Van government naar governance

De toename in het gebruik van burgerparticipatie past binnen de groeiende aandacht voor *governance*. *Governance* is langzaamaan een containerbegrip geworden. Over het algemeen refereert het echter naar overheden die opereren in een context waarin zij steeds minder alleen kunnen bewerkstelligen (Geurtz & Van de Wijdeven, 2010; Teisman e.a., 2009). Veel gemeenten worstelen met teruglopende financiële middelen enerzijds en een uitwerking van de decentrale beleidsvoering van het Rijk anderzijds (Vereniging Nederlandse Gemeenten [VNG] & BMC, 2010; Rijksoverheid, 2015). Deze problematiek geeft hen een drijfveer om efficiënter met beschikbare gelden om te gaan. In deze nieuwe werkelijkheid zetten Rijk en gemeenten in op burgerinitiatief, voortkomend uit het beeld van de doe-democratie (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties [Ministerie van BZK], 2013). Dit burgerinitiatief wordt niet enkel gewaardeerd omdat de inzet van inwoners betrokkenheid bij hun omgeving vergroot, gemeenten hopen hierdoor ook minder financiële middelen in te hoeven zetten (VNG & BMC, 2010). De overheid wordt steeds meer één van de spelers in plaats van dé speler in de ruimtelijke ordening en moet daarom op zoek naar samenwerking met andere actoren en bottom-up initiatieven uit de maatschappij (Teisman e.a., 2009). De huidige Nederlandse regering zet in op deze nieuwe werkwijze die ook wel bekend staat als 'overheidsparticipatie' (Ministerie van BZK, 2013).

Hoewel deze overheidsparticipatie rooskleurig wordt gepresenteerd, is vanuit verschillende academici kritiek geuit op deze nieuwe vorm van samenwerking tussen overheden en de maatschappij. Zo stelt Keating (1991) dat *governance* leidt tot vermindering van publiek debat en problemen met betrekking tot democratische verantwoordelijkheid met zich meebrengt. Ook Cochrane (1999) en Tickell en Peck (1996) zijn bang voor de gevolgen die *governance* heeft op verantwoordelijkheden en eigenaarschap, waarbij het vraagstuk wie in welke mate verantwoordelijk centraal staat. Boelens (2010) en Klijn en Koppenjan (2012) benoemen de problemen die vertrouwen tussen actoren met zich mee kunnen brengen in *governance*processen. Elander en Blanc (2001) stellen dat gemarginaliseerde groepen geen mogelijkheid krijgen zich in de *governance*processen te mengen. Swyngedouw (2005) deelt deze mening en voegt toe dat dergelijke processen ook gevoelig zijn voor marginalisatie en

vaak niet-transparant verlopen. Ondanks deze kanttekeningen halen andere academici governanceprocessen juist aan als stroming waarin veel ruimte is voor democratie en betrokkenheid van bewoners (Beaumont & Loopmans, 2008). Deze nieuwe manier van werken wordt dus zowel bejubeld als gewantrouwd.

## **Toekomstvisies**

Sinds de Wet ruimtelijke ordening (Wro) uit 2008 is de structuurvisie een wettelijk verplicht beleidsinstrument voor zowel gemeenten, provincies als het Rijk (artikel 2.1 Wro; Van Buuren e.a., 2010, p.9). Deze structuurvisie wordt gebruikt als middel om medestanders te verzamelen, een koers uit te zetten en weer te geven hoe deze koers impact heeft op de ruimte van een gemeente (Spit e.a., 2010). Naast deze wettelijk verplichte structuurvisies, stellen veel Nederlandse gemeenten toekomstvisies op (Nekkers e.a., 2011). Op dit moment (maart 2015) beschikken 147 gemeenten over een toekomstvisie of bevinden zich in het proces van opstellen (Bijlage 1). Op basis van deze visiedocumenten en bijbehorende besluitvorming blijkt dat het centrale uitgangspunt van deze toekomstvisies de behoefte van gemeenten is om samen met bewoners en andere partijen een toekomstbeeld van de gemeente te schetsen. Dit toekomstbeeld vormt vervolgens een streep punt waarop toekomstige, bestuurlijke beslissingen worden genomen, waarbij vaak de teruglopende financiële middelen en doe-democratie worden aangehaald (Nekkers e.a., 2011). Toekomstvisies vormen daarom een onderzoeksobject dat raakvlakken heeft met de eerder geschetste trends van governance en participatie.

Toekomstvisies zijn niet alleen een Nederlands fenomeen. Ook buiten de landgrenzen is aandacht voor visievorming door middel van burgerparticipatie. Binnen visievorming zijn twee verschuivingen zichtbaar. Ten eerste maakten van oudsher planologen bij overheden deze visiedocumenten, waar hier nu steeds vaker private adviesbureaus voor ingeschakeld (Legacy e.a., 2014; McCann, 2001; Shipley, 2000). Daarnaast vindt visievorming steeds meer plaats door middel van dialoog over de toekomst met en voor de gemeenschap (McCann, 2001; Nam; 2013). Hierdoor wordt een visie opgesteld dat de gedeelde toekomst van een gemeenschap beschrijft (Ames, 2010).

Overheden en burgers in binnen- en buitenland zijn steeds weer op zoek naar nieuwe methoden en technieken om dit soort gezamenlijke besluitvorming in te richten (Hopkins, 2010; Weeks, 2000). Vaak vindt deze besluitvorming plaats door middel van deliberatie van alle actoren die uiteindelijk tot consensus komen (Chambers, 2003). In deze vorm van besluitvorming worden actoren, waaronder burgers, niet enkel geconsulteerd, ze beslissen daadwerkelijk mee (Isaksson e.a., 2009).

## **Relevantie**

De relevantie van dit onderzoek is tweeledig. Enerzijds vullen de uitkomsten een gat op in de wetenschappelijke kennis, anderzijds concentreert het zich ook op een praktisch probleem ('t Hart e.a., 2009). In de volgende sub paragrafen wordt apart de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek beschreven.

## **Maatschappelijk**

De resultaten van dit onderzoek geven planologen handvatten om hun burgerparticipatieproces bij de totstandkoming van toekomstvisies zo goed mogelijk in te richten. Veel overheden hebben op allerlei beleidsgebieden moeite met het kiezen voor en omgaan met burgerparticipatie (Abelson e.a., 2003; French & Bayley, 2011). De ruime keuze in burgerparticipatie-instrumenten bemoeilijkt deze keuze (Goodin & Dryzek, 2006; Nam, 2013). De mate waarin beleidsmakers in de praktijk op een juiste wijze gebruik maken van de bestaande wetenschappelijke kennis over burgerparticipatie is echter klein (Roy, 2015). Dit onderzoek verbindt door middel van een evaluatiekader waarin criteria met betrekking tot burgerparticipatie centraal staan, de theorie van burgerparticipatieprocessen met praktijkvoorbeelden. Beleidsmakers kunnen leren van de gemeenten die goede scores op het evaluatiekader. Daarnaast zijn de resultaten van dit onderzoek ook bruikbaar voor beleidsmakers die ander soortige visiedocumenten maken. Ook bij de totstandkoming van



bijvoorbeeld woonvisies, economische visies en sociale visies wordt steeds meer ingezet op het gebruik van burgerparticipatie. Ook beleidsmakers die zich met dit soort visiedocumenten bezig houden kunnen leren van het evaluatiekader en de wijze waarop gemeenten die hier goed op scoren hun participatieproces hebben ingericht.

### Wetenschappelijk

Naast het maatschappelijke doel, dient dit onderzoek ook een drietal wetenschappelijke doelen. Ten eerste is tot op heden weinig onderzoek gedaan naar burgerparticipatie bij visievormingstrajecten (Nam, 2013; Roy, 2015). Daarnaast heeft het gedane onderzoek naar burgerparticipatie vooral plaatsgevonden op een normatieve wijze, waarin de verschillende burgerparticipatie-instrumenten zijn geduid aan de hand van participatieladders (Holland e.a., 2015). Vergelijkend onderzoek naar de verschillende mogelijke burgerparticipatieprocessen bij visievorming en de voor- en nadelen die aan deze processen kleven ontbreekt tot op heden (French & Bayley, 2011). Wel is er onderzoek gedaan naar de theoretische onderbouwing voor het gebruik van burgerparticipatie bij visievorming en in hoeverre deze onderbouwing daadwerkelijk is terug te zien in de resultaten van toekomstvisies in de praktijk (Shipley, 2002). Dergelijk onderzoek heeft echter nog niet plaatsgevonden in Nederland.

Daarnaast is de literatuur die zich wel op visievorming en burgerparticipatie richt gefragmenteerd en mist een overzicht van de verschillen in planning theorieën met betrekking tot burgerparticipatie. Ook is de kennis over voor- en nadelen van participatie over veel verschillende publicaties verspreid, waardoor verbanden tussen theorieën en voor- of nadelen met betrekking tot burgerparticipatie missen.

Ten slotte komt het laatste wetenschappelijke doel van dit onderzoek voort uit het gebruik van het evaluatiekader. Op basis van onderzoek van onder andere Agger en Löfgren (2008), Geissel (2009), Nam (2013) en Rosol (2015) is dit evaluatiekader opgesteld. Het evaluatiekader biedt een basis voor de evaluatie van burgerparticipatieprocessen bij gemeentelijke toekomstvisies. Met behulp van dit evaluatiekader wordt de relatie gelegd tussen theoretische voorwaarden voor 'juiste' burgerparticipatieprocessen en de wijze waarop deze processen in de praktijk worden ingericht. Het gebruikte evaluatiekader vormt daarmee een basis voor toekomstig onderzoek naar burgerparticipatie bij gemeentelijke visievormingstrajecten.

### Doel- en vraagstelling

In dit onderzoek staat het gebruik van burgerparticipatie bij de totstandkoming van gemeentelijke toekomstvisies centraal. Toekomstvisies vormen daarmee de afbakening en context van dit onderzoek. Het uiteindelijke doel van dit onderzoek is om op basis van een evaluatiekader verschillende burgerparticipatieprocessen van Nederlandse toekomstvisies een beoordeling te geven. Het geheel van ingezette burgerparticipatie-instrumenten, bijvoorbeeld workshops, bijeenkomsten, websites en denktanks waarin burgers de mogelijkheid krijgen hun mening te delen, wordt in dit onderzoek verstaan onder een dergelijk burgerparticipatieproces. In dit onderzoek wordt daarom getracht de volgende hoofdvraag te beantwoorden:

*Hoe goed scoren burgerparticipatieprocessen bij visievormingstrajecten van Nederlandse gemeenten?*

Om de hoofdvraag behapbaar te maken, is deze opgedeeld in een drietal deelvragen. De antwoorden op deze deelvragen vormen tezamen het antwoord op de hoofdvraag van dit onderzoek.

#### 1. *Waarom wordt in de ruimtelijke ordening gebruik gemaakt van burgerparticipatie?*

De eerste deelvraag betreft een vraag die wordt beantwoord door middel van een literatuurstudie over burgerparticipatie in de ruimtelijke ordening. Naast een afbakening van



het begrip burgerparticipatie, geeft het antwoord op deze deelvraag ook weer hoe burgerparticipatie een steeds meer prominente rol inneemt in de ruimtelijke ordening. Omdat dit onderzoek zich richt op burgerparticipatie bij gemeentelijke toekomstvisies, gaat extra aandacht uit naar het gebruik van burgerparticipatie op lokaal schaalniveau. Het antwoord op deze deelvraag hangt samen met de voordelen van burgerparticipatie, die in deelvraag twee centraal staan.

## 2. Welke voor- en nadelen heeft het gebruik van burgerparticipatie bij visievorming?

Om deze tweede deelvraag te beantwoorden, wordt gebruik gemaakt van literatuur met betrekking tot burgerparticipatie. Ook internationale voorbeelden van toekomstvisies en de wijze waarop deze tot stand zijn gekomen, zijn voor de beantwoording van deze deelvraag van belang. Op basis van deze literatuur en praktijkvoorbeelden worden een aantal voor- en nadelen van burgerparticipatie gedestilleerd. Het antwoord op deze deelvraag vormt ook een basis voor het evaluatiekader dat in de volgende deelvraag centraal staat en de basis vormt voor de beantwoording van de hoofdvraag.

## 3. Hoe ziet een evaluatiekader voor burgerparticipatieprocessen bij visievormingstrajecten eruit?

Om de burgerparticipatieprocessen van gemeentelijke toekomstvisies te kunnen beoordelen, zijn toetsingscriteria nodig. De som van deze criteria vormen in dit onderzoek een evaluatiekader, dat gebaseerd is op criteria uit eerder onderzoek en de voor- en nadelen die als antwoord op de tweede deelvraag in kaart zijn gebracht. Op basis van deze input wordt in dit onderzoek een geheel nieuw evaluatiekader opgesteld. De verkregen empirische resultaten worden uiteindelijk getoetst aan dit evaluatiekader, waardoor een antwoord op de hoofdvraag mogelijk wordt gemaakt.

## Leeswijzer

Dit document bestaat uit een zestal hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk betreft de *Inleiding* en geeft een contextuele beschrijving van het onderzoek, waarin ook de onderzoeksvragen zijn opgenomen. In het tweede en derde hoofdstuk staat de theorie die in dit onderzoek is toegepast centraal. In het eerste van deze twee hoofdstukken, *Hoofdstuk 1: Participatie in de ruimtelijke ordening*, staat de ontwikkeling van (burger)participatie centraal. In het tweede theoretische hoofdstuk, *Hoofdstuk 2: Visievorming en evaluatie* komen visievorming en de wijze waarop visievorming wordt geëvalueerd aan bod. Deze twee hoofdstukken leiden tot de opstelling van een evaluatiekader. Dit evaluatiekader heeft een centrale rol in de overige hoofdstukken. In *Hoofdstuk 3: Methoden* staat de methodologie van dit onderzoek centraal. In dit hoofdstuk zijn onder andere de gebruikte onderzoeksmethoden, de wijze van analysering en de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek omschreven. In het volgende hoofdstuk, *Hoofdstuk 4: Resultaten*, worden de uitkomsten van het empirisch onderzoek uiteengezet. Het laatste inhoudelijke hoofdstuk, *Hoofdstuk 5: Afsluiting*, geeft de conclusie van dit onderzoek weer, evenals discussiepunten die zijn aan te voeren. Ten slotte geven de *Bijlagen*, waar de tekst meerdere malen naar verwijst, aanvullende informatie met betrekking tot het onderzoek.

## Hoofdstuk 1: Participatie in de ruimtelijke ordening

*“Whether the decisions fall into the environmental, biotechnology or local government sphere, policy makers, regulators, experts and public advocacy groups agree on the importance of involving the citizenry in the decisions that affect them but are grappling with how best to do this” (Abelson e.a, 2003, p. 239).*

*In dit eerste theoretische hoofdstuk staat participatie in de ruimtelijke ordening centraal. De literatuurstudie in dit hoofdstuk geeft een deel van de theoretische onderbouwing die vereist is om de hoofdvraag te beantwoorden. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de eerste deelvraag: “Waarom wordt in de ruimtelijke ordening gebruik gemaakt van burgerparticipatie?”. Ook deelvraag twee “Welke voor- en nadelen heeft het gebruik van burgerparticipatie bij visievorming?” wordt in dit hoofdstuk gedeeltelijk beantwoord, door middel van een omschrijving van de voor- en nadelen die gepaard gaan bij het gebruik van burgerparticipatie. In het volgende hoofdstuk wordt de beantwoording van deze deelvraag verder aangevuld.*

*De beantwoording van deze deelvragen komt in de vorm van verschillende onderwerpen in dit hoofdstuk aan bod. Allereerst wordt aandacht geschonken aan de opkomst van participatie. Vervolgens komen verschillende planning theorieën waarin participatie een belangrijke rol inneemt aan bod. Hierna volgt een beschrijving van de opkomst van en invloeden op de collaborative planning theory. Daarna gaat de aandacht uit naar burgerparticipatie in Nederland, waarbij wordt ingezoomd op burgerparticipatie bij gemeenten. Vervolgens wordt de deliberative planning theory beschreven, een theorie vanuit de politicologie die veel invloed heeft op de vormgeving van participatie in de ruimtelijke ordening. Ten slotte volgt een beschrijving van de voor- en nadelen van het gebruik van burgerparticipatie in de praktijk.*

### 1.1 Opkomst participatie

Participatie van allerlei actoren, zoals burgers, krijgt binnen de ruimtelijke ordening in binnen- en buitenland praktijk steeds meer aandacht (Lord, 2014; Nam, 2013; Abelson e.a., 2003, Albrechts, 2012). Al sinds 1960 worden in Nederland pogingen gedaan processen in de ruimtelijke ordening vorm te geven door middel van participatie (Boonstra & Boelens, 2011; Van Eijk, 2013). Ook buiten Nederland krijgen participatieprocessen een steeds grotere rol in beleidsvormingsprocessen (Lord, 2014; Nam, 2013; Abelson e.a., 2003, Albrechts, 2012). Ook de huidige planologische literatuur staat voor een groot deel in het teken van planning met gebruikmaking van participatiemethoden. In 1996 sprak Patsy Healey, later gezien als één van de grondleggers van het participatiedenken in de planologie, van de *communicative turn* in de ruimtelijke ordening, een verandering die volgens haar grote gevolgen had voor de rol van planologen. Waar planologen eerst het publieke belang behartigden, zijn zij sinds deze omslag eerder mediators in een proces waarin gemeenschappen door middel van burgerparticipatie en strategische consensusvorming tot ruimtelijke plannen komen (Healey, 1996). De definitie van burgerparticipatie is niet eenduidig (Nam, 2013). In dit onderzoek wordt die van Glass (1979) aangehouden: *“providing citizens with opportunities to take part in governmental decision or planning processes”* (Glass, 1979, p. 180).

De voornaamste reden voor het gebruik van participatie in de ruimtelijke ordening betreft de vergroting van democratische gehalte van het proces, omdat alle geïnteresseerde actoren de mogelijkheid hebben hun mening in te brengen (Healey, 2003; Margerum, 2002; Geurtz & Van den Wijdeven, 2010). Het betrekken van allerlei actoren in een besluitvormingsproces is dan ook het centrale principe van participatie in de planologie (Irvin & Stansbury, 2004; Friedmann, 2008). Communicatie tussen deze actoren spreekt hierin vanzelfsprekend een belangrijke rol (Pfeffer e.a., 20120; Van Eeten, 1999, Rydin, 2007; Brand & Graffikin, 2007). De rol van de planner verandert in deze nieuwe praktijk: *“Today’s*





*planners are no longer merely analysts advising politicians; they have (or can) become political actors in their own right*” (Friedmann, 2008, p. 254). Naast de veranderde rol van planologen, verandert ook de rol van burgers. Volgens Albrechts (2012) wordt in de ruimtelijke ordening niet meer enkel gekeken naar wat burgers willen. Juist de bijdrage die burgers aan de samenleving kunnen en willen leveren wordt steeds belangrijk.

## 1.2 Participatie theorieën

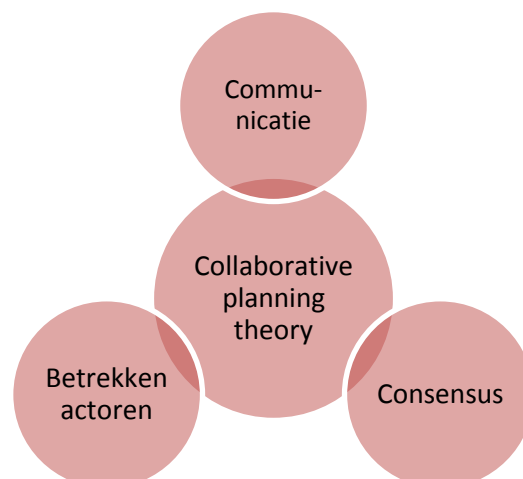
De opkomst van participatie is ook terug te zien in de planning theorie. Sinds de opkomst van burgerparticipatie zijn steeds meer participatietheorieën opgesteld. De *collaborative planning theory* en de *communicative planning theory* worden het meest aangehaald. Beide theorieën vinden hun oorsprong in de eerder genoemde *communicative turn* (Roy, 2015). Tewdwr-Jones en Allmendinger (1998) schrijven de *collaborative planning theory* toe aan John Forester, waar zij de *communicative planning theory* aan Patsy Healey verbinden.

Beide theorieën omschrijven een verandering naar een planproces waarin het betrekken van actoren centraal staat. De precieze definities van de *collaborative*, *participatory* en *communicative planning theories* verschillen vaak afhankelijk van artikel en auteur. Bovendien worden in de academische literatuur de verschillende termen door elkaar gebruikt (Geertman, 2006; Margerum, 2002; Brand & Graffikin, 2007; Hopkins, 2010). Daarnaast stellen Brand en Graffikin (2007) dat verschillende academici de *collaborative planning theory* op een andere manier gebruiken: waar de één het als een op zichzelf staande theorie ziet, gebruiken de ander het als een onderdeel van de *communicative planning theory*. De onderlinge invloeden en uitgangspunten van de *collaborative planning theory* en de *communicative planning theory* komen echter sterk overeen. Op basis van de post-positivistische typologie van Allmendinger (2002) van zowel de *collaborative*, *communicative* en *postmodern planning theory* wordt duidelijk dat de eerste twee overeenkomen op basis van invloeden uit het pragmatisme, realisme, neo-pluralisme en de structuration-gedachte. Daarnaast beschrijven beide theorieën een vorm van planologie waarin actoren in een zo vroeg mogelijk stadium van het planningsproces worden betrokken, waarbij consensus in de vorm van een gemeenschappelijke streefbeeld het uiteindelijke doel is (Brand en Graffikin, 2007). Omwille van de grote overeenkomsten tussen de beide theorieën en de leesbaarheid van dit onderzoek wordt vanaf nu enkel over de *collaborative planning theory* gesproken.

## 1.3 Opkomst collaborative planning theory

Twintig jaar geleden werd de *collaborative planning theory* al als het nieuwe planning theorie paradigma gezien. De theorie is volgens Tewdwr-Jones en Allmendinger (2002) ontstaan op basis van debatten met betrekking tot de tijdigheid en effectiviteit van planning, waardoor geen duidelijke auteur aan te wijzen is die theorie voor het eerst benoemde. Aan de basis van het gedachtegoed *collaborative planning theory* staat het postmoderne besef dat de wereld complex en onvoorspelbaar is (Brand & Graffikin, 2007). Dit gedachtegoed

komt voort uit diverse sociologische, sociale theorieën. Daarnaast past de *collaborative planning theory* binnen het post-positivistische gedachtegoed van de gehele sociale wetenschappen: normativiteit en context zijn belangrijk en individuen worden gezien als ‘self-interpretation’ en autonome objecten (Allmendinger, 2002). De positivistische gedachte dat feiten en waarden door planners van elkaar gescheiden kunnen worden, wordt daarom ter discussie gesteld (Healey, 1998). Hierdoor is planning niet langer een praktijk waarin causale



redeneringen de basis vormt voor het maken van plannen: het ontdekken en bevestigen van betekenissen staat centraal in het nieuwe planning paradigma (Allmendinger, 2002). Dit heeft gevolgen voor de rol van de planner in de praktijk. De planner is niet langer die van expert, maar één van mediator (Healey, 1998). Planners opereren in een wereld waarin zij gelijk zijn aan andere actoren in het planningsproces: “*The post-positivist conception sees planners as fallible advisors who operate like everybody else, in a complex world where there are no ‘answers’ only diverse and indeterminate options*” (Allmendinger, 2002, p. 88).

De *collaborative planning theory* borduurt voort op principes van Jürgen Habermas’ *communicative rationality* (Roy, 2015; Phelps & Tewdwr-Jones, 2000; Lord, 2014). Een beslissing is *communicatively rational* als, door middel van beraad, alle actoren tot consensus komen. Hierbij gelden een aantal randvoorwaarden: alle actoren moeten evenveel macht hebben, zij moeten volledig geïnformeerd zijn en er moet zijn voldaan aan de condities van ideale meningsuiting. Dit betekent dat uitspraken wetenschappelijk correct moeten zijn en worden geopperd door actoren die met een legitieme reden spreken en bovendien oprecht zijn in hun boodschap. Daarnaast moeten keuzes worden gemaakt op basis van rationele redenen en niet op basis van bijvoorbeeld de economische of politieke kracht van bepaalde actoren (Innes, 1996). Phelps en Tewdwr-Jones (2000) stellen dat zowel de *argumentative turn*, de *communicative turn* als de *collaborative planning theory* gebaseerd zijn op de *communicative rationality* van Habermans. Healey (2003) geeft het gedachtegoed van Anthony Giddens in de vorm van de *structuration theory* als basis voor de *collaborative planning theory* die zij door de jaren heen heeft ontwikkeld.

De *collaborative planning theory* wordt sinds enkele decennia om meerdere redenen steeds meer in de praktijk gebruikt (Brand & Graffikin, 2007). De eerste reden is instrumenteel: participatie vergroot de effectiviteit en efficiëntie van beleidsimplementatie. Participanten die hebben geparticipeerd tijdens de totstandkoming van beleid zijn volgens velen eerder geneigd mee te werken aan de implementatie van dat beleid (Holland e.a., 2015; Geurtz & Van den Wijdeven, 2010). Een tweede reden is de gedachte dat participatie leidt tot brede sociale vooruitgang. Deze redenen hangen samen met het verlangen van overheden om de verantwoordelijkheid voor de implementatie van ruimtelijke beleid bij zowel private partijen als burgers neer te leggen (Holland e.a., 2015). Een derde reden voor de toename in het gebruik van participatie komt volgens Bherer (2005) voort uit de groeiende vraag van burgers om meer directe, democratische invloed uit te oefenen op beleidsvorming. Of hieraan wordt voldaan is volgens Bherer afhankelijk van de aanwezigheid van politieke of bestuurlijke actoren die overtuigd zijn van het feit dat politieke processen meer open moeten staan voor burgers. Dit wordt ook wel de democratische reden voor participatie genoemd (Geurtz & Van den Wijdeven, 2010). Ten slotte stelt Sager (2005) dat juist gemeenten burgerparticipatie inzetten omdat burgers vaak meer kennis hebben van de lokale problematiek dan beleidsmakers. Ondanks deze redenen om de *collaborative planning theory* in de praktijk te gebruiken, is ook kritiek op deze aanpak. Deze kritiek, in de vorm van een uiteenzetting van nadelen van de *collaborative planning theory*, komt aan bod in paragraaf 1.5.

### 1.3.1 Voorwaarden voor *collaborative planning*

De doelstelling *collaborative planning* is de integratie van alle belanghebbenden bij zowel beleidsvorming als beleidsimplementatie. Om aan deze doelstelling te voldoen, moet volgens Kumar en Paddison (2010, p. 206-208) aan een aantal voorwaarden tegemoet worden gekomen (Tabel 1.1). Deze voorwaarden komen voort uit uitspraken van andere auteurs en eerder onderzoek. Op basis van hun eigen onderzoek in Schotland hebben zij de voorwaarde ‘trust’ toegevoegd.



Tabel 1.1, Voorwaarden van Kumar en Paddison, 2010, pp. 206-208 voor integratie van alle belanghebbenden bij zowel beleidsvorming als beleidsimplementatie volgens de collaborative planning theory.

Planning as an interactive process	Interaction among the stakeholders is essential as planning in collaborative planning theory is designed as an 'interactive and interpretative process'. All planning knowledge is produced and reproduced through interaction and interpretation.
Formation of arenas by stakeholders	Arenas for interaction and discourse are designed and redesigned by the stakeholders themselves with a view to including all of them in a friendly and supportive environment.
Interaction as communicative action	Interaction must take place under the condition of communicative rationality. Communicative rationality implies that the stakeholders in a particular discussion situation must be able to fulfill the ideal speech conditions of comprehensibility, sincerity, legitimacy and truthfulness.
Knowledge forms	It is argued that the stakeholders have different systems of meaning. This is so because they have different ways of knowing the world, different ways of accessing the world and different ways of reasoning and valuing. All forms of knowledge are valid and no perspective is superior to the other.
Consensus and the difference	Stakeholders will not be able to achieve complete consensus on all issues of concern. Differences are discussed and not downplayed.
Respect of all members	Stakeholders value other perspectives. This means that they listen and search for probable meeting points arising out of different discourses. Every stakeholder has a voice and ear.
Reflexive and critical capacity	The stakeholders can reflect on their own and others' beliefs and values in a critical manner. This means they have the capacity to evaluate their own and others' discourses.
Mutual construction of interests	Interaction is aimed at mutual learning; that is, participants try to jointly make sense of one another's meaning systems. This is an exercise in 'joint sense making'.
A plan of discourses	A development plan or any other policy document prepared under the condition of collaborative planning would contain discourses and related 'systems of meanings' of the stakeholders.
Trust	Trust is vital for collaboration because only trusting stakeholders can fruitfully begin interaction and communication leading towards collaboration. It is, therefore, necessary to underscore that all interactions and acts of joint sense making are, among other things, the acts of placing trust among the participants.

Bron: Kumar en Paddison, 2010, pp. 206-208.

## 1.4 Collaborative planning in Nederland

De Nederlandse ruimtelijke ordening wordt steeds meer gekenmerkt door het interactieve karakter van ruimtelijke besluitvorming, waarin het zoeken naar consensus centraal staat (Van Buuren & Nooteboom, 2010). Al sinds 1960 worden in Nederland verschillende pogingen gedaan om burgers vanaf de start van ruimtelijke besluitvormingsprocessen bij deze processen te betrekken (Boonstra & Boelens, 2011; Van Eijk, 2013). Daarnaast is getracht in Nederland een *multi-actor approach* te bewerkstelligen, waarin samenwerking tussen overheden en andere private en publieke partijen centraal staat (Boonstra & Boelens, 2011). De betrekking van burgers geschiedt niet alleen top-down. Ook bottom-up laten burgers hun stem horen. Overheden in Nederland geven burgers voornamelijk de



mogelijkheid te participeren met het oog op het creëren van draagvlak voor gemaakt beleid (Van Buuren & Nooteboom, 2010).

De wijze waarop Nederlandse overheden burgers betrekken bij besluitvorming loopt zeer uiteen. Tonkens en De Wilde (2013) stellen dat er drie generaties van burgerparticipatie te herkennen zijn. De eerste generatie betreft een tijd van overlegorganen, die namens burgers onderhandelden met de overheid. De tweede generatie burgerparticipatie is die van interactief handelen. Deze vorm van beleidsvorming behelst een toenadering van overheden naar andere partijen in de samenleving. Naast private en publieke partijen waren ook burgers mogelijke partijen die in deze interactieve benadering werden betrokken (De Graaf, 2007). Beide vormen kenden nadelen, zoals de grote kloof tussen de burgers en overlegorganen en het feit dat overheden hun plannen vaak al klaar hadden waardoor interactieve beleidsvorming nauwelijks invloed had op de daadwerkelijke besluitvorming. De actuele en derde vorm van participatie is die van het informele, kleinschalige burgerinitiatief, wat vaak 'doe-democratie' wordt genoemd (Tonkens & De Wilde). In deze nieuwe vorm van participatie doet de Nederlandse overheid een beroep op actief burgerschap. Dit komt op twee manieren tot uiting. Enerzijds ligt de nadruk op eigen verantwoordelijkheid, anderzijds wordt een beroep gedaan op actieve solidariteit. Burgers zijn hierbij verantwoordelijkheid en moeten daarom zelf op zoek gaan naar oplossingen voor hun eigen problemen (Verhoeven e.a., 2013).

#### 1.4.1 Burgerparticipatie bij gemeenten

Op gemeentelijk niveau proberen overheden burgers steeds meer bij besluitvorming te betrekken (Geurtz & Van de Wijdeven, 2010; Van Eijk, 2013). De voornaamste reden hiervoor is de grote kloof tussen burgers en instituties (Tonkens & De Wilde, 2013). Volgens Bherer (2005) is het lokale overheidsniveau, zoals die van gemeenten, de "natuurlijke" democratische locatie voor burgerparticipatie. Lokale en kleinere gemeenschappen lijken een gunstige locatie voor innovatie en de verdere ontwikkeling van democratische waarden. In de praktijk blijken echter juist de grotere gemeenten meer gebruik te maken van burgerparticipatie. Het verschil met kleine gemeenten is dat daar waar de maatschappelijke en politieke betrokkenheid hoog is, de burgerparticipatie niet vanuit de gemeente wordt geïnitieerd maar burgers mondiger zijn en eerder zelf hun weg richting het gemeentehuis vinden. Mede hierdoor loopt de wijze waarop Nederlandse gemeenten proberen hun burgers bij besluitvorming te betrekken uiteen (Geurtz & Van de Wijdeven, 2010). Daarnaast opereren gemeenten redelijk autonoom ten opzicht van de nationale overheid waardoor zij verschillende uitwerkingen van nationaal beleid maken (Van Eijk, 2013).

Het is niet altijd gemakkelijk burgerparticipatie als vorm van directe democratie te verenigen met de Nederlandse traditie van indirecte democratie. Bij de indirecte, representatieve vorm van democratie worden afgevaardigden gekozen die vervolgens namens kiezers besluiten nemen. Bij een vorm van directe democratie worden burgers zelf betrokken bij besluitvorming. Theoretisch gezien kunnen deze beide vormen van democratie naast elkaar bestaan, maar uit onderzoek van Geurtz en Van de Wijdeven (2010) in Nederland blijkt deze combinatie in de praktijk echter lastig te bewerkstelligen. De wisselwerking tussen beide vormen van democratie vraagt om een juiste balans die kwetsbaar is. Het waarborgen van een goede balans tussen directe en indirecte democratie is tijdrovend en vraagt om continu contact tussen burgers, hun vertegenwoordiging en ambtenaren. Ook Albrechts (2012) stelt dat deze combinatie vaak problemen oplevert tijdens het besluitvormingsproces, de realisatie en latere evaluatie. De politiek is lastig te overtuigen van het feit dat planning door middel van participatie even legitiem is als planning door middel van indirecte democratie.

### 1.5 De deliberative democracy theory

Ook buiten de planologische literatuur krijgt (burger)participatie aandacht in theorievorming. Voor dit onderzoek is de politicologische *deliberative democracy theory* in verband met de eerder genoemde moeizame wisselwerking tussen directe en indirecte democratie relevant. In deze theorie staat de wijze waarop de huidige pluralistische en individualistische

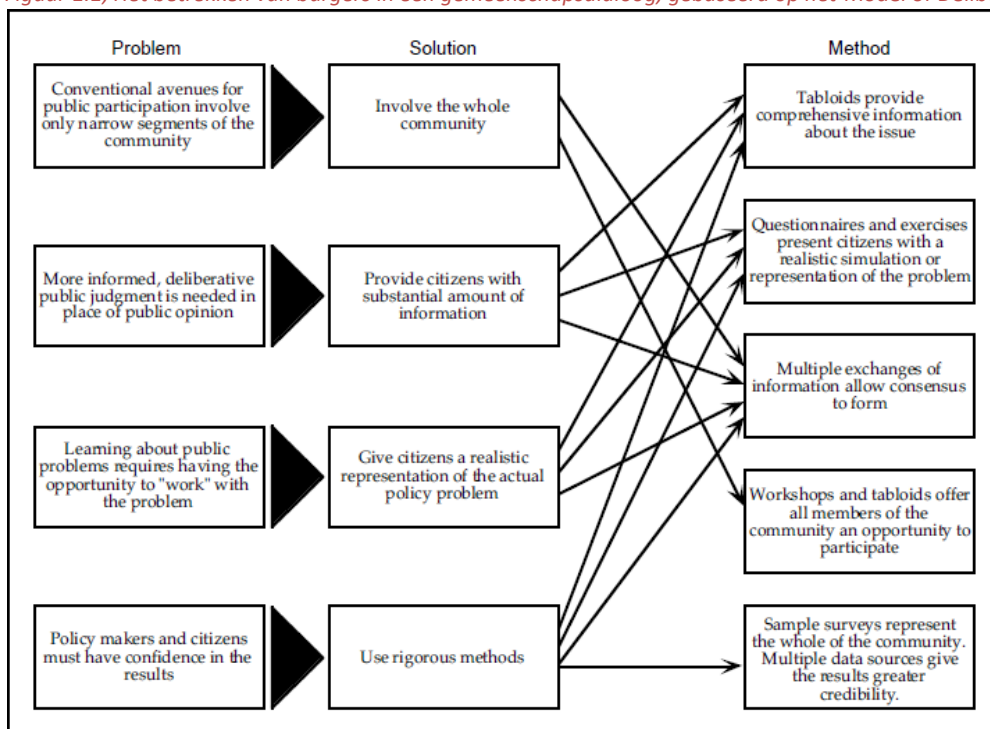




samenleving op een meer democratische wijze kan meebeslissen in (al dan niet ruimtelijke) besluitvorming centraal. Wederzijdse verantwoording, opinievorming en discussie door middel van communicatie tussen actoren speelt hierin een grote rol (Chambers, 2003). Legacy et al. (2014) stellen dat bij *deliberative democracy* oordelen en kritisch luisteren, om vervolgens te komen tot besluitvorming waarin de meningen en visies van alle actoren een serieuze plek krijgen, centraal staat. Ook Isaksson et al. (2009) beamen dat *deliberative democracy* een nieuwe wijze van besluitvorming is, waarin actoren niet enkel worden geconsulteerd, maar ook daadwerkelijk meebeslissen. Deze nieuwe werkwijze komt voort uit de wens van burgers en overheden om te zoeken naar nieuwe manieren om tot gezamenlijke besluitvorming te komen (Hopkins, 2010; Weeks, 2000). De invloeden van het gedachtegoed dat hoort bij de *deliberative democracy theory* hebben grote invloed gehad op de planologie en de wijze waarop ruimtelijke ordening in de praktijk wordt ingericht, voornamelijk met betrekking tot visievorming. Planning waarin het gedachtegoed van de *deliberative democracy theory* direct kan worden teruggevonden, is planning waarin deliberatie een centrale rol heeft. Deze vorm van planning hangt samen met vormen van *participatory planning*, waar ook de *collaborative planning theory* onder te plaatsen is (Hopkins, 2010; Isaksson e.a., 2009; Adaman & Devine, 2001).

Volgens Weeks (2000) moet een *deliberative democracy* voldoen aan tenminste drie (minimale) condities: publieke participatie moet plaatsvinden met een brede groep actoren waaronder burgers, zij moeten over kennis beschikken met betrekking tot de vraagstukken en ten slotte moet het proces door middel van beraadslaging plaatsvinden. Hierover zegt hij het volgende: “*Information is a necessary, but not sufficient condition for public judgment. Judgment requires deliberation. To deliberate is to act on information—it is a application of creative intelligence and normative evaluation that leads ultimately to the formation of personal judgment. The challenge to reformers is to design a process that provides a hospitable environment for the deliberative process*” (Weeks, 2000, p. 361). De vormgeving van het proces waarin aan publieke beraadslaging wordt gedaan is dus belangrijk, om zo een omgeving te creëren waarin actoren zich vrij voelen te discussiëren. Bij de vormgeving van dit soort processen kunnen een aantal problemen optreden, die volgens Weeks op verschillende wijzen kunnen worden opgelost (Figuur 1.1).

Figuur 1.1, Het betrekken van burgers in een gemeenschapsdialoog, gebaseerd op het Model of Deliberative Democracy .



Bron: Weeks, 2000, p. 32.





### 1.5.1 Deliberative democracy in planning

Isaksson et al. (2009) zien beleidsvorming door middel van publieke beraadslaging als een aanvulling op vormen van *participatory planning*. Ook Legacy et al. (2014) zien een verschuiving naar een nieuwe werkwijze in de ruimtelijke ordening waarin het gedachtegoed van de *deliberative democratic theory* een rol speelt: “*Planning practice is seeing a shift towards more inclusive and deliberative processes of plan-making, not only challenging older approaches – namely, ‘decide–announce–defend’ – but also changing the frequency by which planning institutions utilize deliberative planning as a common method of plan-making*” (p. 335). Waar planologen in het verleden plannen maakten en deze na inspraakprocedures geldig werden, zien Legacy et al. een nieuwe praktijk waarin inspraak al plaatsvindt tijdens het beleidsvormingsproces. In veel steden is de potentie en het gebruik van het betrekken van de gemeenschap door middel van publieke beraadslaging echter nog geen volledig begrepen praktijk (Mees, 2011; Roy, 2015). Balducci et al. (2011) stellen dat experimentele praktijken, waar zij ook deliberatieve planning onder verstaan, vraagt om gemotiveerde individuen die culturen van organisaties kunnen veranderen, mits de organisatie daarvoor open staat. Legacy et al. (2014) beamen deze gedachte: “*Perhaps this will mean that for many planning systems [...] that have grown comfortably accustomed to top-down styles of strategic planning, an incremental shift that also reshapes the role of the planner is needed, rather than a fundamental embrace of something radically new*” (p. 337).

Ruimtelijke besluitvormingsprocessen op basis van *deliberative democracy* is één van de wijzen waarop overheden omgaan met burgerparticipatie (Nam, 2013). Deze vorm van planning wordt vaak omschreven als planning door middel van debat of dialoog en wint in de praktijk aan steeds meer terrein (Isaksson e.a., 2009; Hopkins, 2010; Forester, 2012; Legacy e.a., 2014; Sager, 2005). Uit onderzoek van Burbey (2003) blijkt dat dit soort dialoog tussen burgers onderling en tussen burgers en overheden leidt tot sterkere en effectievere plannen dan beleid wat zonder burgerparticipatie tot stand komt.

De wijze waarop overheden in dialoog gaan met burgers verschilt sterk per praktijkvoorbeeld. Waar de ene overheid denktanks installeert, probeert de andere door middel van jury's en grootschalige enquêtes burgers bij hun beleidsvorming te betrekken (Goodin & Dryzek, 2006; Hartz-Kamp, 2005; Bherer, 2005; French & Bayley, 2011). Het is volgens Sager (2005) belangrijk om stil te staan bij de vraag in hoeverre burgers daadwerkelijk invloed hebben op het besluitvormingsproces: krijgen zij echt de mogelijkheid te participeren en hun mening in te brengen, of worden zij enkel geconsulteerd? Juist onderzoek naar dit soort vraagstukken, waarbij het gebruik van participatie-instrumenten een grote rol speelt, ontbreekt tot op heden (French & Bayley, 2011).

## 1.6 Voor- en nadelen van burgerparticipatie

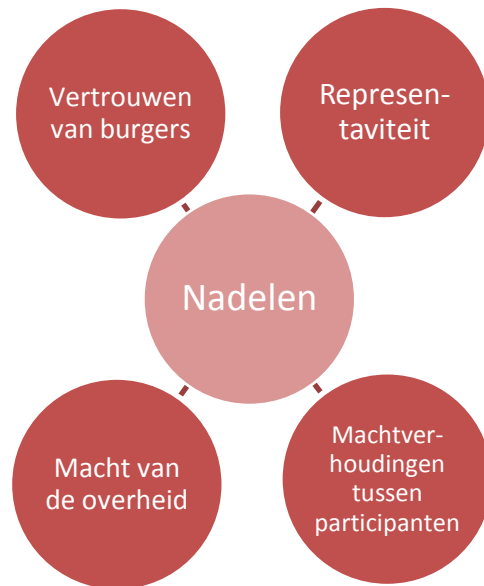
Op basis van eerder onderzoek zijn een groot aantal voor- en nadelen met betrekking tot burgerparticipatie te noemen, die elkaar al dan niet tegenspreken. Macht, representativiteit en legitimiteit vormen hierin centrale thema's.



Figuur 1.2, De voordelen van het gebruik van burgerparticipatie bij besluitvormingsprocessen.



Figuur 1.3, De nadelen van het gebruik van burgerparticipatie bij besluitvormingsprocessen.



### 1.6.1 Voordelen burgerparticipatie

De voordelen van burgerparticipatie bij besluitvormingsprocessen zijn in te delen in een viertal hoofdthema's. Ten eerste vergroot burgerparticipatie de legitimiteit van beleid. Daarnaast verkleint burgerparticipatie het gat tussen overheid en burgers. Ook vergroot burgerparticipatie het democratisch karakter van het gemaakte beleid. Ten slotte verandert door middel van burgerparticipatie de verantwoordelijkheid van burgers in relatie met de verantwoordelijkheid van de overheid. In de paragraaf wordt dieper ingegaan op deze voordelen.

Allereerst zijn er voordelen van burgerparticipatie te noemen die samenhangen met legitimiteit en implementatie van beleid. Wanneer actoren door middel van een dialoog met meerdere partijen bij besluitvorming worden betrokken, worden de hieruit volgende besluiten eerder legitiem bevonden en daardoor sneller geaccepteerd (Legacy e.a., 2014; Geurtz & Van de Wijdeven, 2010; Sager, 2005; Hassan e.a., 2011). Een kanttekening bij deze uitspraak komt voort uit onderzoek van De Graaf (2007). Uit zijn onderzoek blijkt dat actoren die participeren veelal niet representatief zijn voor de groep die een overheid wil bereiken. Hij spreekt ook wel van de 'professional citizen', burgers die bekend zijn met procedures van de overheid en daardoor eerder geneigd zijn te participeren bij besluitvormingsprocessen. Het is daarom belangrijk naast de 'usual suspects' ook andere, onbekende burgers bij het proces te betrekken. Ook is het gemakkelijker een plan te implementeren dat rekening houdt met de wensen en eisen van burgers (Irvin & Stansbury, 2004). Wanneer burgers tijdens het proces hun visie en wensen delen met de beleidsmakers, kunnen beleidsmakers deze wensen in het proces inbedden. Michels & De Graaf (2010) hebben case-study onderzoek gedaan naar participatietrajecten bij twee Nederlandse gemeenten en uit dit verkennende onderzoek blijkt dat betrokken burgers tevreden zijn met de wijze waarop het beleid tot stand is gekomen: burgerparticipatie kwam volgens hen daadwerkelijk de legitimiteit van het beleid ten goede. Bovendien blijkt uit onderzoek van Drazkiewicz et al. (2015) dat het betrekken van burgers en andere lokale partijen leidt tot oplossingen die beter aansluiten op de lokale problematiek. Ook Hassan et al. (2011) bevestigen deze bevinding. Burgers hebben kennis van lokale problemen, waardoor het beleid niet alleen gemakkelijker te implementeren is, maar dus ook goed aansluit bij de lokale context. De overheid moet zich daarbij echter wel bewust zijn dat de hoeveelheid vertrouwen die zij aan burgers geeft een direct relatie heeft met de steun die burgers op hun beurt aan het gemaakte beleid geven (Teisman e.a., 2009).

Een tweede voordeel van burgerparticipatie bij besluitvorming is het feit dat burgerparticipatie leidt tot een verkleining van het gat tussen de overheid en burgers. Dit gat is in Nederland volgens vele auteurs en onderzoeken groot (Boonstra & Boelens, 2011; Geurtz & Van de Wijdeven, 2010; Geissel, 2009; French & Bayley, 2011). Door middel van burgerparticipatie kan dit gat worden verkleind; het biedt een mogelijkheid tot het versterken van de steun vanuit de maatschappij richting opgesteld beleid (Boonstra & Boelens, 2011). Participatie blijkt uit onderzoek van De Graaf (2007) inderdaad te leiden tot een vergroting van steun van partijen, waaronder burgers, aan beleid. Burgerparticipatie dient dus als smeermiddel dat de soms slechte relatie tussen burger en overheid kan verbeteren (Boonstra & Boelens, 2011).

Ook zijn er voordelen van participatie met betrekking tot het democratische gehalte van beleidsvorming te noemen. Participatie maakt een proces meer democratisch, omdat alle geïnteresseerde actoren hun stem in een proces kunnen brengen (Healey, 2003; Margerum, 2002). Geurtz en Van de Wijdeven (2010) stellen dat participatie leidt tot democratie in normatieve zin. Daarnaast hebben burgers door directe participatie meer invloed op besluitvorming dan wanneer zij om de paar jaar op indirecte wijze invloed hebben door middel van hun stemgedrag. Bovendien ontstaat door burgerparticipatie actief burgerschap, wat de sociale cohesie tussen burgers ten goede komt. Ook leren burgers door middel van participatie hun visies en wensen te delen, een eigenschap die hen sterkt in hun relatie met overheden (Boonstra & Boelens, 2011).

Ten slotte stimuleert burgerparticipatie een nieuwe verantwoordelijkheid voor burgers met betrekking tot de ruimte waarin zij zich bewegen. De verwachting is dat burgers die hebben geparticipeerd eerder geneigd zijn om actief mee te helpen in de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van de plek waar zij wonen en werken (Boonstra & Boelens, 2011; Hassan e.a., 2011). Bovendien leidt burgerparticipatie niet alleen tot besparingen op de korte termijn, doordat participatie de lengte van planningsprocedures moet verkorten, maar ook tot besparingen op de lange termijn. Door burgerparticipatie zijn burgers eerder geneigd initiatieven te starten en te investeren in de lokale gemeenschap (Boonstra & Boelens, 2011). Uit onderzoek van Michels & De Graaf (2010) blijkt dat de betrokkenheid van burgers bij besluitvorming voor een grotere publieke betrokkenheid en een groter verantwoordelijkheidsgevoel onder participanten zorgt. Perkins (2009) vraagt zich echter af in hoeverre deze verschuiving van verantwoordelijkheid richting burgers en maatschappelijke groeperingen positief is.

### 1.6.2 Nadelen burgerparticipatie

Hoewel burgerparticipatie in ruimtelijke besluitvorming voordelen kent, zijn ook een aantal nadelen te noemen. Deze kritiek is in te delen in twee groepen. Ten eerste zijn er auteurs die in verband met het utopische karakter van de *collaborative planning theory* algemene kritiek hebben op participatie. Zo zijn Phelps en Tewdwr-Jones (2000) van mening dat het model uit de theorie in de praktijk nauwelijks te verwezenlijken is. Huxley (2000) gaat nog een stap verder en stelt dat er daadwerkelijk geen bestaande, werkelijk *collaborative* planning processen zijn. De belangrijkste reden hiervoor is de geringe rol die gemarginaliseerde groeperingen, waaronder burgers, spelen binnen planningsprocessen in neo-liberale landen. Purcell (2009) voegt hieraan toe dat gewone burgers vaak geringe invloed op besluitvorming hebben, ook of zelfs door het gebruik van de *collaborative planning theory*. Naast deze algemene kritiek worden in deze paragraaf vier andere kritiekpunten uiteengezet. Ten eerste zijn er problemen met betrekking tot representativiteit van de participanten te noemen. Daarnaast hebben onderlinge machtsverhoudingen tussen actoren grote invloed op participatieprocessen. Ook de macht van de overheid tijdens het proces heeft een grote rol. Ten slotte hebben burgers vaak geen vertrouwen in de overheid en haar participatietrajecten.

Het eerste kritiekpunt betreft de opvatting dat het in de praktijk moeilijk is juist die actoren te laten participeren, die representatief zijn voor eenieder die met de gevolgen van het te maken beleid te maken heeft. Hoewel in de wetenschappelijke literatuur veel is geschreven over participatie en deze term ook in de beleidspraktijk veel wordt gebruikt, is er



nog steeds te weinig kennis over de wijze waarop lokale actoren zoals burgers in een planningsproces moeten worden betrokken (Swensen e.a., 2012). Het niet lineaire karakter van een participatieproces en het unieke karakter van ieder proces met betrekking tot de context en inhoud maakt het lastig om deze adequate uitkomsten wel te verkrijgen (Ansell & Gash, 2008; Healey, 2003). Vervolgens zijn dit soort processen ook tijdsintensief en kosten ze veel geld (Irvin & Stansbury, 2004).

Daarnaast kunnen tussen participerende partijen machtsverschillen spelen, waardoor de ene actor meer invloed heeft dan de andere actor (Ansell & Gash, 2008; Rydin, 2007). De invloed van macht behoort tot de voornaamste kritiek op participatie (Holland e.a., 2015). In een proces dat wordt vormgegeven op basis van het gedachtegoed van de *collaborative planning theory*, heeft de markt vaak een grote rol en worden heersende machtsverhoudingen tussen verschillende actoren versterkt. De rol die burgers in dit soort processen hebben verkleint, waardoor hun invloed afneemt (Swyngedouw, 2005; McCann, 2001). Bovendien wekt het gebruik van participatie volgens Roy (2015) de illusie van een vergrote democratisering van beleid op, juist door deze machtsverschillen. Volgens Holland et al. (2015) is het belangrijk om als beleidsmaker bewust te zijn van de onderlinge machtsverhoudingen tussen participanten. Daarnaast is het goed hun redenen voor participatie in kaart te brengen. Bovendien blijkt uit de praktijk dat in participatieprocessen waar de hele gemeenschap bij wordt betrokken, nog steeds dezelfde, machtige actoren de meeste invloed hebben op de besluitvorming (McCann, 2001).

Ook de macht van de overheid drukt een stempel op participatieprocessen. Uit onderzoek van Hurley & Walker (2004) blijkt dat hoewel besluitvorming door middel van *collaborative planning* tot stand is gekomen, alsnog bepaalde vooronderstellingen ten grondslag lagen aan het gemaakte beleid. Door deze vooronderstellingen vond sturing aan het proces plaats. Daarnaast zijn macht en invloed oneerlijk verdeeld tussen planners, de private sector en gemeenschappen in besluitvormingsprocessen, zelfs wanneer tijdens deze processen een vorm van deliberatie wordt gebruikt (Legacy e.a., 2013). De relatie tussen burgers en overheden in dit soort processen is daarom scheef (Rydin, 2007; Nelson e.a., 2006). Voornamelijk planners hebben volgens Rydin (2007) grote invloed op wat uiteindelijk wel of niet uiteindelijk in een ruimtelijke strategie wordt opgenomen; zij hebben immers de functie van spin in het web. Planners controleren het productieproces van kennis, welke actoren hieraan mogen deelnemen en hoe die kennis uiteindelijk wordt gebruikt. Van et al. (2014) beamen dit en waarschuwen dat de macht van de planner over en in het planningsproces vaak groot en bovendien politiek geladen is. Ook Nelson et al. (2006) zien de scheve relatie tussen overheden en burgers in participatieprocessen als een potentieel probleem bij het gebruik van participatie. Uit onderzoek van Mansuri en Rao (2013) blijkt overigens dat bottom-up initiatieven, eventueel geholpen en gewaardeerd door centrale overheden, effectiever zijn in uitkomsten dan participatie die top-down wordt geïmplementeerd.

Door de eerder genoemde macht van de overheid hebben participatieprocessen in de ruimtelijke ordening die vanuit de overheid worden gestart volgens Boonstra en Boelens (2011) drie verschillende problemen met betrekking tot 'inclusion'. Ten eerste stelt de overheid door middel van procedures vast wie mag deelnemen aan het participatieproces, waarmee zij automatisch invloed op de mogelijke uitkomsten uitoefent. Dit kan leiden tot een scheve, niet representatieve selectie van participanten. Daarnaast is er volgens Boonstra en Boelens sprake van een thematische inclusion, omdat de thema's die worden besproken vaak zijn opgesteld door de overheid. Ten slotte is sprake van geografische inclusion. Ruimtelijke plannen worden altijd binnen bepaalde geografische kaders opgesteld, terwijl processen en netwerken ook voorbij deze geografische barrières gaan. Ook Phelps & Tewdwr-Jones (2000) beamen deze problemen met betrekking tot inclusion.

Ten slotte bestaat het probleem met betrekking tot het vertrouwen van burgers in participatieprocessen. Burgers denken veelal dat de conventionele methoden van consultatie teniet doen aan hun meningen en visies. Burgers die naar eerdere consultatiebijeenkomsten zijn geweest twijfelen of door middel van nieuwe methoden wel echt naar hen wordt geluisterd en in hoeverre zij daadwerkelijk invloed hebben op de uiteindelijke besluitvorming.

Burgers hebben door deze redenen vaak weinig vertrouwen in participatie processen, opgezet door overheden (Hopkins, 2010).

## 1.6 Samenvatting

Burgerparticipatie vindt al vele decennia plaats. De belangrijke reden voor het gebruik van burgerparticipatie is de gedachte dat burgerparticipatie het democratische gehalte van gemaakt beleid vergroot. Het gebruik van communicatie speelt een grote rol in burgerparticipatie en vormt samen met het betrekken van allerlei actoren en het komen tot consensus de drie belangrijkste onderdelen van de post-positivistische *collaborative planning theory*, een theorie die voortkomt uit diverse sociale theorieën uit de sociologie. Ook in Nederland wordt gepoogd burgers op interactieve wijze bij beleidsvorming te betrekken, in de hoop een 'doe-democratie' te bewerkstelligen. De grote kloof tussen overheid en burgers bemoeilijkt dit proces maar burgerparticipatie vormt tegelijkertijd ook een kans om deze kloof te verkleinen. Voornamelijk het lokale overheidsniveau, die van gemeenten, is geschikt voor burgerparticipatie. De combinatie van deze nieuwe vorm van directe democratie is echter niet altijd gemakkelijk te combineren met de traditie van indirecte democratie door middel van een volksvertegenwoordiging in Nederland. Deze combinatie vergt een structuur van samenwerking tussen politieke actoren, burgers en beleidsmakers die tot op heden nog ontbreekt. In de politicologie groeit de aanhang voor de *deliberative democracy theory*, waarin juist dezelfde democratisering van besluitvorming in centraal staat. Meebeslissen en dialoog vormen in deze theorie belangrijke componenten; burgerparticipatie moet verder gaan dan consultatie. Planning in de vorm van debat of dialoog wint in navolging op deze componenten aan steeds meer terrein in de ruimtelijke ordening. Aan deze nieuwe, interactieve wijze van beleidsvorming kleven naast voordelen ook nadelen. De belangrijke voordelen zijn de vergroting van de legitimiteit van beleid, de verkleining van het gat tussen burger en overheid, de vergroting van het democratisch gehalte van het gemaakte beleid en het vergroten van het verantwoordelijkheidsgevoel van de burger. De voornaamste nadelen van burgerparticipatie zijn problemen met betrekking tot representativiteit van participanten, de onderlinge machtsverhouding tussen die participanten, de macht van de overheid in de vormgeving van het participatieproces en het tekort van vertrouwen van burgers in hun overheid.





## Hoofdstuk 2: Visievorming en evaluatie

*“The vision of the future was being shaped, not by the vision process, but by the business and political elites who controlled the strategic planning stage of the project” (McCann, 2001, p. 214).*

*In dit tweede theoretische hoofdstuk staat visievorming centraal. Dit hoofdstuk is evenals het vorige hoofdstuk opgesteld op basis van een literatuurstudie. In dit hoofdstuk staat de beantwoording van deelvraag drie centraal: “Hoe ziet een evaluatiekader voor burgerparticipatieprocessen bij visievormingstrajecten eruit?” Dit hoofdstuk eindigt dan ook met het evaluatiekader dat in de rest van het onderzoek wordt gebruikt.*

*De beantwoording van deze deelvraag komt in verschillende onderwerpen aan bod. Eerst wordt het begrip visievorming geïntroduceerd, waarna een uiteenzetting van visievorming in de planologie volgt. Vervolgens komen gemeentelijke toekomstvisies aan bod, waarbij extra aandacht uitgaat naar bottom-up initiatief en leerpunten die voortkomen uit buitenlands onderzoek naar toekomstvisies. Na deze algemene beschrijving van visievorming en toekomstvisies, volgt een beschrijving van burgerparticipatieprocessen bij visievorming. Daarna wordt aandacht besteed aan criteria voor goede burgerparticipatieprocessen, waarbij criteria die voor burgerparticipatie in de gehele ruimtelijke ordening gelden worden genoemd, maar ook specifieke criteria die gelden voor burgerparticipatie bij visievorming. Op basis van zowel deze criteria als de gehele literatuurstudie uit het eerste hoofdstuk en dit hoofdstuk, volgt het evaluatiekader dat in de vraagstelling van dit onderzoek wordt genoemd en een centrale rol inneemt in het empirische onderzoek.*

### 2.1 Visievorming

Planologen waren lange tijd degenen die visiedocumenten over de toekomst van steden opstelden. Hierin stond vaak het ruimtegebruik van steden centraal (Legacy e.a., 2014). Dit soort visievorming vindt echter steeds vaker plaats door middel van burgerparticipatie, waarbij planologen en burgers in dialoog gaan (Nam, 2013). Niet zelden worden hierbij private adviesbureaus ingeschakeld (McCann, 2001). Ames (2010) beschrijft dergelijke visievormingsprocessen als volgt: *“Visioning is a planning process through which a community creates a shared vision for its future”* (Ames, 2010, p. 163). Door middel van dit soort processen komen burgers tezamen om te praten over hun gedeelde toekomst, waarbij verder wordt gekeken dan enkel de ruimtelijke component (Ames, 2010). Hieruit ontstaan vervolgens lokale plannen, lokale beslissingen en lokaal beleid, die de acties van de gehele gemeenschap richting geven (Nam, 2013). Visievorming leidt daardoor tot een groter bewustzijn van sociale veranderingen maar vergroot daarnaast ook de betrokkenheid van burgers bij de politiek en het gemaakte beleid (Nam, 2013). Volgens McCann (2001) zijn goede visievormingsprocessen *inclusive, collaborative* en *consensus-based*. Nederlandse gemeentelijke toekomstvisies zijn voorbeelden van visiedocumenten die door middel van dit soort gemeenschappelijke visievorming tot stand komen maar worden vaak nog sterk door beleidsmakers geregisseerd. In de Verenigde Staten wordt al langere tijd gebruik gemaakt van visievorming (Graffikin en Sterret, 2006). Door middel van *community visioning* wordt hier met behulp van inbreng van burgers en andere partijen tot een collectief plan gekomen (Shipley e.a., 2004; Nam, 2013; French & Gagne, 2010). Een kanttekening bij visievorming en de visies die hieruit voortkomen is het feit dat de term ‘visie’ de afgelopen decennia veel van haar kracht heeft verloren, omdat de term te vaak wordt en werd gebruikt als titel voor allerlei verschillende plannen (Graffikin & Sterrett, 2006).

Door de gemeenschap te betrekken bij visievorming trachten overheden het gat tussen top-down, bureaucratisch geleide planning en de mobilisatie van de gemeenschap richting een doe-democratie te verkleinen. Deliberatie, een belangrijke component in de in het vorige hoofdstuk aangehaalde *deliberative democracy theory*, in de vorm van face-to-



face discussies over de toekomst van steden, leidt tot het bouwen van vertrouwen, het delen van macht en betrekken van allerlei actoren als kwaliteit van planvorming (Laurian, 2009). Graffikin en Sterrett (2006) stellen dat participatie bij visievorming de potentie heeft een brede groep participanten aan te trekken: door te participeren denken participanten een significante invloed te hebben op de toekomst van hun gemeenschap. Daarnaast blijkt uit onderzoek van French en Gagne (2010) naar 44 visievormingsprocessen in New Hampshire dat participanten de immateriële resultaten van visievorming, zoals de verbetering van communicatie binnen een gemeenschap, de groei van sociaal kapitaal, de vergroting van publieke participatie bij besluitvorming en het ontstaan van nieuw leiderschap het meest waarderen.

### **Visievorming in de planologie**

De afgelopen 25 jaar heeft visievorming veel aandacht gekregen in de planologische literatuur (Nam, 2013; Peel & Lloyd, 2005; French & Gagne, 2010). Shipley (2000) deelt deze literatuur in twee groepen in. Ten eerste schrijven auteurs over de vormgeving van een visie en de wijze waarop visievormingsprocessen moeten worden ingericht. De tweede groep betreft beschrijvingen van succesverhalen van visies en hoe gemakkelijk het is om een adviesbureau in te schakelen om een dergelijke visie te schrijven. Volgens Shipley schieten de auteurs van literatuur met betrekking tot visievorming in de planologie te kort op analytisch niveau. Hij stelt dat er te weinig progressief en kritisch geluid is met betrekking tot visies in de ruimtelijke ordening. Daarom roept Shipley op om visiedocumenten kritisch en voorzichtig te lezen, omdat de boodschappen in visies vaak niet eenduidig en vanzelfsprekend zijn, wat de interpretatie van de gedane uitspraken lastig maakt. In een latere publicatie zet Shipley (2002) uiteen welke theoretisch onderbouwing bestaat voor het gebruik van visies en welke van deze onderbouwingen daadwerkelijk in praktische voorbeelden te herkennen zijn. Zijn conclusie is dat participatie bij visievorming de potentie heeft een breed publiek te trekken, breder dan bij overige participatieprocessen. Daarnaast hebben duidelijke doelen, omschreven in visies, inderdaad een motiverende functie voor het komen tot actie.

## **2.2 Gemeentelijke toekomstvisies**

Zoals eerder vermeld hebben 147 Nederlandse gemeenten een toekomstvisie met behulp van burgerparticipatie opgesteld. Gemeenten zijn vanuit juridisch perspectief niet verplicht dergelijke documenten op te stellen, dit geschiedt vrijwillig. De ontwikkeling van de gemeente die wordt beschreven in toekomstvisies reikt verder dan enkel een ruimtelijke opgave. Ook het toekomstbeeld voor het sociale domein wordt omschreven: in de documenten staat de ontwikkeling van de gemeente als sociale gemeenschap centraal (Nekkers e.a., 2011). Het gaat in alle gevallen om een omschrijving van de gewenste staat van de gemeente in de toekomst, waarbij de visie een document is waaraan toekomstige keuzes en beslissingen kunnen worden afgewogen.

### **2.2.1 Bottom-up initiatief**

Naast gemeenten nemen ook andere partijen het initiatief tot het opstellen van een toekomstvisie voor een bepaalde gemeente of stad. Vooral in de Verenigde Staten wordt dit initiatief door andere organisaties genomen. Een voorbeeld hiervan was America Speaks, waarbij Amerikaanse burgers samen komen en door middel van publieke deliberatie over hun toekomst spreken. Wegens stopzetting van budgetten bestaat dit initiatief sinds begin 2014 niet meer (Goldman, 2015). Een ander initiatief in Amerika betreft de Orton Family Foundation, een stichting die zich inzet voor bijeenkomsten voor hele gemeenschappen, waarbij het gedachtegoed van de *deliberative democracy theory* een belangrijke rol inneemt. Tijdens deze bijeenkomsten staat de toekomstige ontwikkeling van de gemeenschap centraal (Orton Family Foundation, 2015). Dichter bij huis verzorgt in België en Nederland het G1000-initiatief dergelijke bijeenkomsten. De eerste G1000 werd gehouden in België maar heeft navolging gekregen in onder andere Amersfoort, Uden, Groningen en Amsterdam. Door middel van een aselechte steekproef worden 1000 inwoners van een stad



gevraagd om een gehele dag deel te nemen aan een bijeenkomst waarin de ontwikkeling van die stad centraal staat. Deze bijeenkomsten worden georganiseerd door burgers uit de desbetreffende stad, zonder beïnvloeding vanuit de overheid, waarbij ook de agenda van de dag niet van tevoren vast staat. Hierna zetten burgers zich ook in om tot een uitvoering van de ingebrachte ideeën te komen (G1000, 2012). Deze voorbeelden laten zien dat niet alleen Nederlandse gemeenten aan visievorming doen, maar ook andere initiatieven en organisaties dit soort processen in gang zetten. De invloed van bijvoorbeeld beleidsmakers is bij deze processen niet aanwezig, tegelijkertijd worden deze plannen ook nooit juridisch vastgesteld door een gemeenteraad.

### 2.2.2 Leerpunten uit buitenlands onderzoek

Zoals in de vorige paragraaf is omschreven, worden ook buiten Nederland visievormingstrajecten doorlopen. Verschillende auteurs hebben case-study onderzoek gedaan naar dit soort trajecten. Uit hun conclusies kunnen evaluatiecriteria worden gedestilleerd, die terug te vinden zijn in het evaluatiekader in paragraaf 2.5.

Zo heeft Nam (2013) onderzoek gedaan naar visievorming in de Amerikaanse stad City of Albany in de staat New York. Op basis van een door hem opgesteld evaluatiekader (zie paragraaf 2.4.2) doet hij uitspraken over het participatieproces dat vooraf ging aan de totstandkoming van de toekomstvisie van deze stad. Uit zijn onderzoek blijkt dat bij dit proces burgers participeerden, die nog niet eerder als burger bij hun gemeente hadden geparticipeerd. Het participatieproces trok dus buiten de 'usual suspects' ook nieuwe burgers aan. Daarnaast zette de participatie ook aan tot nieuw leiderschap bij zowel burgers als het bedrijfsleven, wat de groei van de gemeenschap ten goede kwam.

Peel en Lloyd (2005) deden onderzoek naar stadsvisies in Schotland. De regionale overheid vroeg de steden om hun lokale en ruimtelijke identiteit te beschrijven en daarnaast na te denken hoe zij zich voor de (economische) groei van Schotland konden inzetten. Deze visies werden opgesteld met behulp van al bestaande inspraakmogelijkheden voor burgers en private partijen. De auteurs stelden dat deze visies eerder utopisch dan haalbaar waren, waardoor de praktische waarde van de visies gering was.

Mees (2011) heeft het proces van het plan 'Melbourne 2030', kritisch bestudeerd. Uiteindelijk is dit plan waarin de *metropolitan strategy* van de stad centraal moest staan, nooit vastgesteld. Volgens Mees was het belangrijkste probleem tijdens dit proces dat men te snel over wilde gaan op actie, waardoor de planning van het proces onvoldoende was. Daarnaast konden tijdens dit proces wel private partijen participeren, maar kregen burgers deze kans niet. Ook hoefden de auteurs van het plan op geen enkele wijze hun keuzes te verantwoorden, wat de legitimiteit van het plan teniet deed.

Maginn (2007) onderzocht of de totstandkoming van de visie van de stad Perth in Australië echt een voorbeeld was van een visie die door middel van de eisen van de *deliberative democracy* tot stand was gekomen. Maginn stelt echter dat de rol van beleidsmakers in dit proces te groot en sturend was en dat er, mede door die grote sturing, tijdens het proces te weinig ruimte was voor argumentatie over en weer. De gesprekken waren daardoor geen voorbeelden van de in Hoofdstuk 1 beschreven beraadslagingen maar eerder voorbeelden eenrichtingsverkeer. Daar waar participanten bij elkaar kwamen, vulden zij een lijst van vragen in om vervolgens tijdens een (kort) spel de mogelijkheid te krijgen met elkaar in gesprek te gaan. De rest van het participatieproces was zo ingericht, dat de participanten door middel van de vraagstelling en de vorm van participatie al in een bepaalde richting werden gestuurd. Concluderend stelt Maginn dat het proces hierdoor geen echte vorm van *deliberative democracy* was, maar eerder een participatief of consultatief planningsproces betrof.

Rosol (2015) deed onderzoek naar het CityPlan in Vancouver, dat door middel van participatie tot stand kwam en de inwoners van Vancouver de mogelijkheid bood zelf plannen voor de toekomst te schetsen. In het plan staat de inrichting van de stad met betrekking tot de functie wonen centraal. Extensieve participatie en processen van educatie resulteerden volgens de auteur in een plan dat gemaakt was door burgers en daardoor ook een plan betrof waarvoor burgers daadwerkelijk verantwoordelijkheid wilden nemen. Rosol

heeft echter wel een punt van kritiek: het plan is in doel relatief eenzijdig en er zijn geen financiële middelen vrijgemaakt om het plan realiseren.

Shiple et al. (2004) hebben de visies van Waterloo, Cambridge en Kitchener in Ontario, Canada kritisch onderzocht. Op basis van hun onderzoek stellen zij dat beleidsmakers die betrokken waren bij deze visies over het algemeen het doel hadden een brede visie op te stellen, terwijl burgers die participeerden verwachtten dat hun participatie zou leiden tot meer concrete, specifieke en op actie gerichte resultaten. Daarnaast stelden sommige participanten dat hun participatie volgens hen echt invloed had op de visies, waar anderen vonden dat de tijd die zij in het proces staken verloren tijd was, omdat hun inbreng geen plek kreeg in de uiteindelijke documenten. Uit statistische analyses van de auteurs bleek daarnaast dat degenen die veel moeite hadden gestoken in het visieproces, zowel beleidsmakers als participanten, ook meer tevreden waren met de definitieve visies. De auteurs geven op basis van hun onderzoek de volgende zeven aanbevelingen waarmee de praktijk van visievorming kan worden verfijnd:

- 1) Participanten moeten zo vroeg en veel mogelijk bij het proces worden betrokken om hen zo de kans te geven vanaf het begin van het proces zoveel mogelijk te participeren;
- 2) Begeleiders bij visievorming moeten geïnformeerd zijn over theorieën met betrekking tot sterke en zwakke punten van visievorming;
- 3) De uitspraken uit de visie moeten daadwerkelijk terug zijn te zien in latere besluitvorming;
- 4) Visies moeten worden geëvalueerd nadat ze zijn geïmplementeerd;
- 5) Visievorming mag niet als visievorming worden bestempeld als de inhoud van het uiteindelijke visiedocument voornamelijk op basis van eerdere publieke consultaties tot stand is gekomen;
- 6) Visies moeten inhoudelijk juist maar ook bondig zijn, zodat de inhoud gemakkelijk door burgers wordt onthouden;
- 7) Visievorming moet naar waarde worden gepresenteerd en men moet geen beloftes doen die niet kunnen worden waargemaakt.

### 2.3. Inrichting burgerparticipatieprocessen

De wijze waarop een burgerparticipatieproces bij visievormingstrajecten wordt ingericht, verschilt per case, voornamelijk omdat een breed scala aan mogelijke participatie-instrumenten bestaat (Nam, 2013). In de literatuur is geen eenduidige definitie van participatie-instrumenten te herkennen (French & Bayley, 2011). In dit onderzoek wordt de volgende definitie van participatie-instrumenten gehanteerd: participatie-instrumenten vormen tezamen een burgerparticipatieproces en zijn instrumenten die burgers de mogelijkheid geven te participeren bij besluitvormingsprocessen. Volgens French en Bayley (2011) is meer kennis over deze afzonderlijke instrumenten nodig, om besluitvormingsprocessen zo goed mogelijk in te richten: *“If public participation is to serve truly the needs of a society, we need to understand the merits of different methods and use them appropriately”* (p. 242).

Tot op heden ontbreekt echter zowel een overzicht van alle mogelijke participatie-instrumenten als vergelijkend onderzoek naar deze instrumenten (French & Bayley, 2011). Voorbeelden van participatie-instrumenten die in de praktijk worden gebruikt zijn onder andere denktanks, jury's, workshops, seminars en grootschalige enquêtes (Goodin & Dryzek, 2006; Hartz-Kamp, 2005; Bherer, 2005; French & Bayley, 2011; Arciniegas & Janssen, 2012). Door groeiende mogelijkheden die de ICT-sector te bieden heeft, gebruiken steeds meer planologen digitale hulpmiddelen tijdens participatieprocessen. Vooral het gebruik van GIS (Geografische Informatie Systemen) is in de laatste jaren flink toegenomen (Arciniegas & Janssen, 2012). Volgens Geertman (2006) is er nog veel onbenut potentieel voor dit soort hulpmiddelen bij planningsprocessen. Ook Arciniegas en Janssen (2012) stellen dat bij gebruik van technologische hulpmiddelen waarin GIS centraal staat participatieve workshops effectiever verlopen op het vlak van communicatie, ruimtelijke





evaluatie en interactieve onderhandeling. Beleidsmakers zijn hier volgens hen echter niet altijd van te overtuigen.

## 2.4 Evalueren van burgerparticipatieprocessen

In dit onderzoek worden burgerparticipatieprocessen bij de totstandkoming van gemeentelijke toekomstvisies onderzocht. Om deze burgerparticipatieprocessen te analyseren is kennis nodig van de evaluatie van dergelijke processen. Waar in dit hoofdstuk eerder aandacht is geschonken aan visievorming, visievorming bij gemeenten en de inrichting van burgerparticipatieprocessen, staat in de rest van dit hoofdstuk de evaluatie van burgerparticipatieprocessen centraal. De uiteenzetting van evaluaties in de planologie en bij visievorming leiden uiteindelijk tot een evaluatiekader dat in dit onderzoek wordt gebruikt om de Nederlandse toekomstvisies te evalueren.

### 2.4.1 Evaluatie van burgerparticipatie in de planologie

Agger en Löfgren (2008) stellen dat de literatuur met betrekking tot *collaborative planning* verschillende criteria biedt voor zowel het proces als de uitkomsten van participatieprocessen in de ruimtelijke ordening. Met betrekking tot het proces geven zij zes criteria. Ten eerste moet van alle verschillende relevante sociale groepen een representatieve afvaardiging bij het proces betrokken zijn. Daarnaast moeten deze individuen de mogelijkheid hebben om hun mening te uiten. Ook moeten alle actoren alle relevante informatie over het planningsvraagstuk tot zich kunnen nemen en de informatie en ideeën van andere actoren mogen betwisten. Ten slotte moeten actoren in staat zijn het proces en bijbehorende uitkomsten te beïnvloeden. Ook met betrekking tot de uitkomsten van participatieprocessen geven de auteurs een aantal criteria, waarvan twee relevant zijn voor dit onderzoek. Het eerste betreft of er al dan niet interactie en consensus tussen de verschillende actoren bestaat. Het tweede stelt dat het proces vertrouwen, nieuwe relaties en netwerken moet creëren.

Geissel (2009) heeft onderzoek gedaan naar participatie bij governanceprocessen in voornamelijk Duitsland. Ze heeft een raamwerk opgesteld om praktijkvoorbeelden van participatie te toetsen en zo te onderzoeken of participatie in de ruimtelijke ordening daadwerkelijk leidt tot een vergroting van democratie. Haar raamwerk bestaat uit een viertal criteria. De eerste twee criteria komen voort uit de eisen waaraan een democratisch systeem moet voldoen: het moet effectief en legitiem zijn. Effectiviteit uit zich in het bereiken van gemeenschappelijke doelen, legitimiteit komt voort uit het feit dat burgers de politiek en haar beslissingen accepteren. Het derde criteria van Geissel is die van sociaal kapitaal. Op basis van onderzoek van Putnam (1993, aangehaald door Geissel) in Italië blijkt hoe groter het sociaal kapitaal is, hoe effectiever de lokale economie en overheid functioneert, waardoor problemen gemakkelijker worden opgelost. Hij stelt dat onderling vertrouwen, netwerken en normen van wederkerigheid de belangrijkste onderdelen van dit sociaal kapitaal zijn. Geissel (2009) stelt echter wel dat deze onderdelen kunnen resulteren in een proces dat door corruptie en vriendjespolitiek niet meer democratisch is. Het vierde criteria in haar onderzoek betreft de vaardigheden van burgers om mee te werken aan governanceprocessen. In een ideaalbeeld zorgt participatie voor de ontwikkeling van een egoïstische burger naar een burger die het algemeen belang voorop stelt.

### 2.4.2 Evaluatie van burgerparticipatie bij visievorming

Shiple (2002) noemt tien aannames die voorafgaan aan visievorming. Bij deze tien aannames heeft hij vragen opgesteld. De beantwoording van deze vragen leidt tot de conclusie of de bijbehorende aanname wel of niet geldig is. Nam (2013) gebruikt deze vooronderstellingen in zijn onderzoek en heeft ze op basis van het artikel van Shiple (2002) samengevat zoals in Tabel 2.1. Volgens Shiple (2002) zijn deze aannames zowel bij aanvang van een visievormingsproces als bij de evaluatie van dit soort processen belangrijk, om bewust te zijn van de rol van visievorming.





Tabel 2.1, Tien onderliggende aannames van visievorming van Shipley (2002).

Tacit assumptions underlying visioning	Critical analysis based on reality
Visioning is a new and innovative technique	How new and which aspect of visioning is supposed to be new? What is novel and original in participation, long-term strategic thinking, and the creation of motivational images?
A clear image or vision of the future acts as a beacon to guide actions until that vision is reached.	Is it always possible and necessary to have a visual image of the future? Is our need to know where we're going always strong?
If you have a clear vision you will be inexorably drawn towards it.	The accounts of success with visioning and the claim that a vision will act as magnet pulling you towards it are tautological. There is no clue of what a good vision is in advance because one may say ex post that it was a good vision if it works or it wasn't a good enough vision if it doesn't work.
The clearer the picture of the future, the better it will be as a guide.	When a whole community is involved in a goal setting and visioning exercise, clarifying collective goals is not an easy task.
A clear image of the future will inspire and motivate purposeful action.	How motivational can a vision statement really be? In actual practice, vision statements may have little impact on decision making.
A strong, shared community vision is possible to articulate.	Efforts to create a shared community vision face the physical and social complexity inherent in community planning. Who really participates in creating a shared community vision?
The more people are involved in creating a vision the more they will accept it and be motivated by it.	There is little evidence that participating does not mean active participation of all isolated communities.
The broader the involvement in creating vision goals the more effective those goals will be in bringing about social harmony and well-being.	In reality, broader involvement does not mean active participation of all isolated communities.
People who might not otherwise be included in planning will be involved in visioning.	Those who take part in visioning do not necessarily represent the diverse segments not usually represented as participants in planning. Participatory visioning cannot be a process for direct democracy because it requires a minimum level of knowledge and commitment.
All people are equally capable of creating future images, are equally interested in the pursuit of a positive future, and inclined to be motivated by future images.	The ability to create future images is not universal. Not all people are motivated by concepts of future states.

Bron: Nam, 2013, p. 143.

De aannames van Shipley (2002) en de criteria van Geissel (2009) zijn ook terug te vinden in de criteria die Nam (2013) heeft gebruikt bij zijn onderzoek naar burgerparticipatie (Tabel 2.2). In dit onderzoek stond het proces van de toekomstvisie van de City of Albany, de



hoofdstad van de staat Amerikaanse New York, centraal. In zijn criteria zijn ook die van Hopkins (2010) en die van Michels en De Graaf (2010) verwerkt. Laatstgenoemden stellen: *“In addition, theories of participatory democracy, deliberative democracy and social capital assert that citizen involvement has a number of positive democratic effects with respect to inclusion, civic skills and virtues, deliberation, and legitimacy”* (Michels & De Graaf, 2010, p. 488). Ook Hopkins (2010) noemt *inclusion* als een belangrijk criterium voor participatie: openheid, een diversiteit van meningen en gelijkheid van individuele opinies zijn hierin belangrijk. Hartz-Kamp (2005) stelt dat condities voor het creëren van vertrouwen tussen actoren ook van groot belang zijn bij dit soort processen. Daarnaast sluit zij zich aan bij de criteria met betrekking tot representativiteit, de mogelijkheid om daadwerkelijk te kunnen meebeslissen en het kunnen beschikken over informatie voor elke participant.

Tabel 2.2, Acht criteria van Nam (2013) voor het evalueren van publieke participatie bij visietrajecten.

1) Vision making	Is the vision shared, clear and concrete?
2) Effectiveness	Does the vision lead to reaching its goals?
3) Inclusiveness	Is the vision a product of participatory democracy?
4) Civic virtues	Do participants have civic virtues for active participation?
5) Civic skills	Do participants have relevant civic skills for active participation?
6) Deliberation	Do participants individually and collectively deliberate on creating the vision?
7) Support	Does the vision gain support from the public?
8) Technique	Are the tools, instruments and techniques effectively used for visioning?

Bron: Nam, 2013, p. 144.

## 2.5 Evaluatiekader in dit onderzoek

In de rest van dit hoofdstuk wordt, op basis van het literatuuronderzoek uit Hoofdstuk 1 en de literatuur die uiteen is gezet in dit hoofdstuk, antwoord gegeven op de derde deelvraag van dit onderzoek. Zoals in de Inleiding beschreven wordt in dit onderzoek gebruikt gemaakt van een evaluatiekader. Dit evaluatiekader is opgesteld op basis van alle informatie die in dit en het vorige hoofdstuk aan bod is gekomen. Het evaluatiekader dient als toetsingkader voor de burgerparticipatieprocessen bij visievormingstrajecten van Nederlandse gemeenten. In deze paragraaf wordt het in dit onderzoek gebruikte evaluatiekader beschreven en nader toegelicht.

### Onderdelen evaluatiekader

Op basis van de literatuurstudie in zowel Hoofdstuk 1 als Hoofdstuk 2 zijn een aantal criteria aan te wijzen, die van belang zijn bij het vormgeven van ruimtelijke burgerparticipatieprocessen. Deze criteria kennen bijbehorende indicatoren die net als de criteria zelf voortkomen uit de literatuurstudie over burgerparticipatie (Tabel 2.3). De indeling van het kader naar criteria is nooit perfect; het kent altijd een subjectieve waardering waarover gediscussieerd kan worden. Dit blijkt in eerste instantie al uit het feit dat het gebruikte kader in dit onderzoek afwijkt van de kaders die in eerder onderzoek zijn gebruikt, zoals die van Nam (2013) en Shipley (2002). Een voorbeeld van subjectiviteit is de scheidingslijn tussen het criterium “Representativiteit” en “Legitimiteit” waarbij de bijbehorende indicatoren onderling uitwisselbaar zijn. De indeling van het evaluatiekader in dit onderzoek is na lang schuiven en uitwisselen tot stand gekomen maar kan nog steeds worden bediscussieerd. Daarnaast zijn een aantal indicatoren uit het evaluatiekader normatief, waarin in Hoofdstuk 4 nader op wordt ingegaan.

Het evaluatiekader vormt de basis voor de enquêtes die in dit onderzoek worden gehouden onder ambtelijke projectleiders van gemeentelijke toekomstvisies. Daarnaast worden op basis van de antwoorden op deze enquêtes en het evaluatiekader interviews

afgenomen met een aantal van deze projectleiders. In het volgende hoofdstuk, waarin de methodologie van dit onderzoek centraal staat, wordt verder op deze werkwijze ingegaan.

*Tabel 2.3, Het evaluatiekader dat in dit onderzoek wordt gebruikt voor het evalueren van burgerparticipatieprocessen bij de vormgeving van gemeentelijke toekomstvisies.*

<b>Criterium</b>	<b>Indicatoren</b>	<b>Ontleend aan</b>
<b>Representativiteit</b>	<p>Hoeveel procent van burgers uit de gemeente hebben geparticipeerd?</p> <p>In hoeverre waren de participerende burgers 'usual suspects' en al bij de gemeente bekend?</p> <p>Hoe was de verhouding tussen man versus vrouw, allochtoon versus autochtoon en de spreiding in leeftijd van de participerende burgers en komen deze verhoudingen overeen met persoonskenmerken van alle inwoners uit de gemeente?</p> <p>Via welke kanalen zijn burgers benaderd om deel te nemen aan het proces?</p>	<p>Boonstra en Boelens, 2010; Phelps &amp; Tewdwr-Jones, 2000; Nam, 2013; Shipley, 2002; Boonstra &amp; Boelens, 2011; Agger &amp; Löfgren, 2008; Weeks, 2000.</p>
<b>Effectiviteit</b>	<p>Wordt de visie bij huidige besluitvorming nog geraadpleegd?</p> <p>Schetst de visie volgens de organisatie een duidelijk toekomstbeeld?</p> <p>Worden praktische stappen gezet om de stad richting het beschreven toekomstbeeld te ontwikkelen?</p> <p>Is de toekomstvisie na implementatie geëvalueerd?</p> <p>Is het toekomstbeeld zoals geschetst in de visie een haalbaar en bondig doel?</p>	<p>Nam, 2013; Shipley, 2002; Shipley e.a. 2004; Peel en Lloyd (2005).</p>
<b>Legitimiteit</b>	<p>In welke fase van het proces kregen burgers de mogelijkheid te participeren?</p> <p>Hoe werden de ideeën en meningen van burgers, voortkomend uit het proces, in het visiedocument ingebed?</p>	<p>Geissel, 2009; Rosol, 2015; Shipley e.a., 2004; Mees, 2011; Sager, 2005.</p>
<b>Instrumenten</b>	<p>Welke burgerparticipatie-instrumenten maakten deel uit van het proces?</p> <p>Worden door gebruikmaking van verschillende instrumenten, verschillende burgers bij het proces betrokken?</p> <p>Kregen participerende burgers de mogelijkheid om face-to-face met elkaar en met beleidsmakers in dialoog te gaan?</p>	<p>Bayley &amp; French, 2011; Sager, 2005; Nam, 2013; Isaksson e.a., 2009; Weeks, 2000; Sager, 2005; Kumar &amp; Paddison, 2010.</p>
<b>Macht</b>	<p>Was de mate van macht die gemeentelijke beleidsmakers, participerende burgers en andere participerende actoren in het proces hadden gelijk?</p> <p>Werd de input van participerende burgers belangrijker gevonden dan de input van de politiek?</p> <p>Hebben het College van B&amp;W en de raad de input opgehaald uit het burgerparticipatieproces aangepast naar</p>	<p>Hurley &amp; Walker, 2004; Legacy e.a., 2013; Rydin, 2007; Nelson e.a., 2006; Van Assche e.a., 2014; Maginn, 2007.</p>



	hun eigen wensen en ideeën of is de input rechtstreeks in de toekomstvisie terecht gekomen?	
<b>Vereniging indirecte democratie</b>	Welke rol kreeg de raad tijdens het participatieproces? In hoeverre was de raad van mening dat door het proces haar rol als volksvertegenwoordiging niet nodig was? Werd de toekomstvisie unaniem vastgesteld?	Albrechts, 2012; Geurtz & Van de Wijdeven, 2010.
<b>Inbreng</b>	In hoeverre werd tijdens het proces alle ingebrachte kennis even belangrijk gevonden? Was tijdens het burgerparticipatieproces ruimte voor dialoog en discussie tussen de participerende burgers? Kreeg iedere participerende burger de mogelijkheid zijn of haar mening te uiten? Beschikten burgers over voldoende kennis en denkkracht om te participeren?	Kumar & Paddison, 2010; Nam, 2013.

Bron: Eigen werk, 2015.

## 2.6 Samenvatting

Planologen stellen van oudsher visiedocumenten op achter hun bureau maar doen dit nu steeds meer met hulp en input van buiten het gemeentehuis. Dit neemt echter niet weg dat de waarde van de titel 'visie' is afgenomen omdat steeds meer documenten en projecten dit predicaat krijgen en bovendien de inhoud van deze documenten sterk verschilt. Deliberatie tussen verschillende actoren neemt in de hedendaagse visievorming een steeds meer prominente rol in. In de planologische literatuur zijn veel onderzoeken over verschillende visievormingstrajecten te vinden. Dit soort trajecten worden niet alleen door overheden gestart, ook diverse organisaties zetten zich in voor visievorming voor en door de gemeenschap. Op basis van deze onderzoeken zijn een aantal leerpunten te destilleren, die van belang zijn voor de verdere ontwikkeling van burgerparticipatie bij visievorming, zoals de haalbaarheid van de visies, het daadwerkelijke democratische gehalte van burgerparticipatie ten tijde van het visievormingstraject en de sturing die ambtenaren (al dan niet onbewust) aan een visievormingstraject geven. Een aantal auteurs hebben in het verleden evaluatiekaders opgesteld, die kunnen worden gebruikt bij de evaluatie van burgerparticipatie bij visievorming. Door deze evaluatiekaders te combineren met de informatie uit de literatuurstudie in dit en het vorige hoofdstuk, is een evaluatiekader opgesteld dat de basis vormt voor het empirische onderzoek dat in de volgende hoofdstukken centraal staat.

## Hoofdstuk 3: Methoden

*“The widespread loss of faith with traditional methods of public participation has created the need for alternative decision-making processes that meet demands from citizens to be genuinely listened to and demands from governments to ensure that participation is informed and considered” (Hopkins, 2010, p. 262).*

In dit derde hoofdstuk staan de in dit onderzoek gebruikte methoden centraal. Op basis van de literatuurstudie in zowel Hoofdstuk 1 als Hoofdstuk 2 is het evaluatiekader waarmee het vorige hoofdstuk is afgesloten opgesteld. Dit evaluatiekader neemt in de rest van dit onderzoek een centrale rol in. Het vormt de basis voor de inhoud van de enquêtes en interviews die voor dit onderzoek zijn afgenomen. De resultaten van de enquête vormen een eerste verkenning van hoe Nederlandse toekomstvisieprocessen scoren op het evaluatiekader. Op basis van deze resultaten zijn vervolgens vijf respondenten geïnterviewd. De verantwoording en beschrijving van deze mixed-methods aanpak staat in dit hoofdstuk centraal.

Eerst wordt aandacht geschonken aan de gebruikte onderzoeksmethoden in dit onderzoek. Vervolgens wordt aan de hand van het evaluatiekader uit het vorige hoofdstuk verduidelijkt welke indicatoren door middel van welke methode worden onderzocht, waarbij ook de werkwijze van beide methoden uiteen wordt gezet. Hierna worden belangrijke termen uit het onderzoek geoperationaliseerd. Ten slotte wordt aandacht geschonken aan de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek, waar nodig uitgesplitst per onderzoeksmethode.

### 3.1 Onderzoeksmethoden

Onderzoek kan zowel een primair als secundair karakter hebben. Primair onderzoek is onderzoek op basis van opgedaan empirisch materiaal. Secundair onderzoek betreft onderzoek op basis van bestaande bronnen. De verkenning van de wetenschappelijke literatuur vormt de eerste vorm van secundair onderzoek in dit onderzoek en heeft als doel een inbedding van burgerparticipatie en visievorming binnen de theorieën in de planologie te geven. Op basis van de literatuurstudie is in paragraaf 2.5 een evaluatiekader opgesteld. Dit evaluatiekader heeft een centrale rol in het primaire onderzoek. De tweede vorm van secundair onderzoek betreft een zoektocht naar alle voorbeelden van Nederlandse, gemeentelijke toekomstvisies die door middel van burgerparticipatie tot stand zijn gekomen. Deze inventarisatie en het evaluatiekader als resultaat van de literatuurstudie zijn beide noodzakelijk om het primaire onderzoek, dat hierna centraal staat, uit te kunnen voeren.

#### 3.1.1 Primaire onderzoeksmethoden

Deze paragraaf schetst de onderbouwing voor de verschillende gebruikte primaire, empirische methoden. In dit onderzoek is zowel een kwalitatieve als kwantitatieve methode gebruikt, die elkaar wederzijds versterken. Deze combinatie van methoden betreft een *mixed methods* aanpak (Bryman, 2008, p. 628). Gaber en Gaber (1997) stelden al dat een combinatie van zowel kwalitatieve als kwantitatieve methoden de resultaten van planologisch onderzoek, indien juist gebruikt, kunnen verbeteren. Bryman (2008, p. 633) omschrijft een aantal wijzen waarop kwalitatieve en kwantitatieve methoden worden gebruikt bij de beantwoording van eenzelfde hoofdvraag. Voor dit onderzoek zijn *completeness* en *sampling* de belangrijkste beweegredenen. *Completeness* is van belang omdat sommige indicatoren uit het evaluatiekader vragen om een kwantitatieve aanpak, waar andere enkel met een kwalitatieve aanpak te onderzoeken zijn. Ook *sampling* is een belangrijke reden om deze



methoden te combineren: op basis van de uitkomsten van de kwantitatieve onderzoeksmethode worden de respondenten voor de kwalitatieve methoden geselecteerd.

In dit onderzoek zijn meerdere visies geëvalueerd, waarbij door middel van de kwantitatieve methode de mogelijkheid is gecreëerd om op basis van een groot aantal cases vergelijkingen tussen visiedocumenten te geven. Deze aanpak is degene die Nam (2013) voorstelt: “*Research on visioning needs to involve a comparative study of multiple cases, although an in-depth case study has its own values*” (p. 157). Ook French & Bayley (2011) stellen dat vergelijkend onderzoek naar verschillende mogelijkheden voor de inrichting van burgerparticipatie bij visievorming en de voor- en nadelen die aan deze processen kleven tot op heden ontbreekt.

### Kwantitatief onderzoek

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van een enquête. Door middel van deze enquête, waarvan de inhoud voortkomt uit het evaluatiekader zoals opgenomen in paragraaf 2.5, is onderzocht hoe Nederlandse gemeenten burgerparticipatieprocessen bij de vormgeving van hun toekomstvisies inrichten (zie paragraaf 3.3.1). De resultaten van de enquête vormen daarnaast de basis voor de selectie van de projectleiders van de gebruikte kwantitatieve methode, die van semigestructureerde interviews.

### Kwalitatief onderzoek

Het kwalitatieve onderzoek geeft de mogelijkheid de uitkomsten van het kwantitatieve onderzoek te verdiepen. Bij deze kwalitatieve methode is de rol van de onderzoeker niet objectief zoals bij kwantitatief onderzoek. Door middel van interpretatie van de resultaten komt de onderzoeker tot uitspraken (Bryman, 2008, p. 36). De sociale wetenschap is een complex onderzoeksveld, zo ook de praktijk van burgerparticipatie bij visievormingstrajecten. De semigestructureerde interviews bieden de mogelijkheid dieper in te gaan op beweegredenen, keuzeprocessen en afwegingen van gemeentelijke projectleiders, iets wat met enkel een kwantitatieve methoden niet mogelijk is. Deze *mixed methods* aanpak versterkt daardoor de uitkomsten van dit onderzoek.

## 3.2 Uitwerking primaire onderzoeksmethoden

In de voorgaande paragraaf is uiteengezet dat kwantitatief en kwalitatief onderzoek deel uitmaken van dit onderzoek. Beide methoden dienen een ander onderzoeksdoel en hebben een andere relatie met de onderzoeksvraag en het evaluatiekader uit paragraaf 2.5. Per indicator uit het evaluatiekader is gekozen voor de meest geschikte onderzoeksmethode. Wanneer een indicator kan worden uitgedrukt door middel van een percentage, getal, of een ja of nee antwoord, is gekozen deze indicator terug te laten komen in de enquête. De overige indicatoren zijn onderzocht door middel van de interviews (Tabel 3.1). Deze gegevens vragen immers om een interpretatie van gegevens.

*Tabel 3.1, De verdeling van criteria en bijbehorende indicatoren uit het evaluatiekader naar de gebruikte onderzoeksmethoden, enquête en interviews.*

criterium	Indicatoren	Onderzocht door middel van
Representativiteit	Hoeveel procent van burgers uit de gemeente hebben geparticipeerd?	Enquêtes
	In hoeverre waren de participerende burgers ‘usual suspects’ en al bij de gemeente bekend?	Enquête
	Hoe was de verhouding tussen man versus vrouw, allochtoon versus autochtoon en de spreiding in leeftijd van de participerende burgers en komen deze verhoudingen overeen met	Enquête



	persoonskenmerken van alle inwoners uit de gemeente? Via welke kanalen zijn burgers benaderd om deel te nemen aan het proces?	Enquête
<b>Effectiviteit</b>	Wordt de visie bij huidige besluitvorming nog geraadpleegd? Schetst de visie volgens de organisatie een duidelijk toekomstbeeld? Worden praktische stappen gezet om de stad richting het beschreven toekomstbeeld te ontwikkelen? Is de toekomstvisie na implementatie geëvalueerd? Is het toekomstbeeld zoals geschetst in de visie een haalbaar en bondig doel?	Enquête Enquête Enquête Enquête
<b>Legitimiteit</b>	In welke fase van het proces kregen burgers de mogelijkheid te participeren? Hoe werden de ideeën en meningen van burgers, voortkomend uit het proces, in het visiedocument ingebed?	Enquête Interviews
<b>Instrumenten</b>	Welke burgerparticipatie-instrumenten maakten deel uit van het proces? Worden door gebruikmaking van verschillende instrumenten, verschillende burgers bij het proces betrokken? Kregen participerende burgers de mogelijkheid om face-to-face met elkaar en met beleidsmakers in dialoog te gaan?	Enquête Enquête Enquête
<b>Macht</b>	Was de mate van macht die gemeentelijke beleidsmakers, participerende burgers en andere participerende actoren in het proces hadden gelijk? Werd de input van participerende burgers belangrijker gevonden dan de input van de politiek? Hebben het College van B&W en de raad de input opgehaald uit het burgerparticipatieproces aangepast naar hun eigen wensen en ideeën of is de input rechtstreeks in de toekomstvisie terecht gekomen?	Interviews Interviews Enquête
<b>Vereniging indirecte democratie</b>	Welke rol kreeg de raad tijdens het participatieproces? In hoeverre was de raad van mening dat door het proces haar rol als volksvertegenwoordiging niet nodig was? Werd de toekomstvisie unaniem vastgesteld?	Enquête Enquête Enquête
<b>Inbreng</b>	In hoeverre werd tijdens het proces alle ingebrachte kennis even belangrijk gevonden? Was tijdens het burgerparticipatieproces ruimte voor dialoog en discussie tussen de participerende burgers?	Interviews Enquête Enquête



Kreeg iedere participerende burger de mogelijkheid zijn of haar mening te uiten?  
Beschikten burgers over voldoende kennis en denkkracht om te participeren? Interviews

Bron: Eigen werk, 2015.

### 3.2.1 Werkwijze kwantitatief onderzoek

Het kwantitatieve onderzoek behelst een enquête die is afgenomen onder (ambtelijke) projectleiders van toekomstvisies of ambtenaren die nauw betrokken waren bij het toekomstvisieproces. Het doel van deze enquête is tweeledig. Ten eerste is door middel van de enquête naar de score op een aantal criteria uit het evaluatiekader gevraagd. Daarnaast heeft de enquête ook een tweede doel. Dit doel komt voort uit de eerder genoemde beweegreden *sampling* (zie paragraaf 3.1.1). Door middel van de uitkomsten van de enquête zijn respondenten voor de interviews geselecteerd (zie paragraaf 3.2.2).

Op basis van een uitgebreide inventarisatie van de auteur bevinden op dit moment (maart 2015) acht Nederlandse gemeenten zich middenin de ontwikkeling van een toekomstvisie. Nog eens 139 andere gemeenten hebben in het verleden al een toekomstvisie opgesteld die op dit moment nog vigerend is. Door middel van de volgende werkwijze is getracht alle projectleiders of nauw betrokken ambtenaren van deze visiedocumenten te vinden. Allereerst is of een e-mail naar de algemene e-mailadressen gestuurd, of een bericht verzonden via contactformulieren van de gemeenten. In zowel de e-mail als het bericht werd gevraagd wie de projectleiders waren. Indien hier geen reactie op kwam, is deze werkwijze nogmaals herhaald. Bij een derde ronde is naar de gemailde gemeenten nogmaals een e-mail gestuurd en zijn de overige gemeenten telefonisch benaderd. Ook de gemeenten die na de derde e-mailronde nog niet reageerden, zijn telefonisch benaderd. Uiteindelijk hebben elf gemeenten niet gereageerd of na hun eerste reactie waarin zij aangaven de vraag verder uit te zetten in de organisatie, niets meer laten weten. In totaal 23 gemeenten gaven aan dat zij door verschillende redenen zoals tijdgebrek, pensionering of verplaatsing van voormalige projectleiders niet in staat waren de enquête in te vullen. Uiteindelijk zijn van 114 gemeenten gegevens van een contactpersoon ontvangen, waarvan 77 de enquête hebben ingevuld. Na toezending van de enquête is ieder contactpersoon eenmaal herinnerd aan het invullen van de enquête. In Bijlage 1 is een lijst met alle gemeentelijke toekomstvisies te vinden, waarin ook is aangegeven welke gemeenten de enquête hebben ingevuld.

#### Afname en verwerking enquêtes

De enquête is online afgenomen via de website [www.thesistools.nl](http://www.thesistools.nl). Een kopie van de enquête is te vinden in Bijlage 2. De respondenten hebben een e-mail gekregen met daarin een verwijzing naar de specifieke website waar de enquête te vinden was. Dit heeft twee voordelen. Ten eerste geeft deze aanpak voordelen met betrekking tot het invullen van de enquête. De respondenten hoeven de ingevulde enquêtes niet terug te sturen via de post, wat de potentiële respons vergroot. Daarnaast kunnen de respondenten door middel van programmering direct naar de voor hen relevante vragen worden doorgestuurd. De verwerking en analysering van de enquêteresultaten heeft plaatsgevonden met gebruikmaking van SPSS 20.0.

### 3.2.2 Werkwijze kwalitatief onderzoek

In dit onderzoek zijn semi-gestructureerde interviews gehouden, een voorbeeld van een kwalitatieve onderzoeksmethode ('t Hart e.a., 2009; Baarda e.a., 2013). Bij dit type interviews ligt de precieze inhoud van het interview niet vast. Vooraf worden onderwerpen in plaats van vragen vastgesteld, waarbij ook de volgorde van deze onderwerpen niet vastligt. Dit maakt de methode flexibel: de te bespreken onderwerpen vormen de leidraad van het gesprek maar gaandeweg het interview kan hier van worden afgeweken indien daar reden toe is. Dit heeft meerdere voordelen. Ten eerste kunnen per respondent de interviewvragen worden aangepast. Daarnaast is het mogelijk bepaalde begrippen of vragen nogmaals uit te



leggen wanneer de respondent deze niet begrijpt. Ten slotte biedt de methode de mogelijkheid om tijdens het gesprek onvoorziene onderwerpen te bespreken.

### Selectie respondenten

Voor dit onderzoek zijn vijf gemeentelijke projectleiders geïnterviewd. De selectie van deze projectleiders heeft plaatsgevonden op basis van de scores van deze gemeenten op de verschillende indicatoren, die bevestigd zijn in de enquête. De gemeenten vormen daarnaast een gevarieerd beeld wat betreft inwoneraantal en vaststellingsjaar en scoorden relatief hoog op aantal participanten (Tabel 3.2).

Tabel 3.2, Scores op vaststellingsjaar, inwoneraantal, aantal participanten, de wijze van vaststellen en de eerste mogelijkheid tot participeren van burgers van de vijf gemeenten die zijn geselecteerd voor de interviews.

Gemeente	Vaststellingsjaar	Inwoners-aantal	Participanten t.o.v. inwoners-aantal	Vaststelling	Eerste mogelijkheid participeren burgers
Ommen	2008	18.000	27,8%	Unaniem	Maand 1
Borne	2014	22.000	22,7%	Unaniem	Maand 1
Delft	2009	97.000	5,9%	Niet unaniem	Maand 6
Schiedam	2012	75.000	4,0%	Niet unaniem	Maand 17
Enkhuizen	2009	18.000	16,67%	Unaniem	Maand 6

Bron: Eigen werk, 2015.

### Afname en verwerking interviews

Tijdens de interviews vormde de onderwerpenlijst, die te vinden is in Bijlage 3: Onderwerpenlijst interviews, de basis voor het gesprek. De interviews zijn na afname uitgewerkt in een transcript en op basis van een codeboom zijn quotes uit de interviews gedestilleerd. Zowel de opnamebestanden als de uitgewerkte transcripten zijn op te vragen bij de auteur. De codeboom en een lijst met quotes per onderwerp uit de codeboom zijn te vinden in Bijlage 4: Codeboom en quotes.

## 3.4 Operationalisering

Om duidelijkheid te scheppen in de terminologie die wordt gebruikt in dit onderzoek, is in deze paragraaf een operationalisering van de verschillende belangrijke termen opgenomen. Enkel de termen die tot verwarring kunnen leiden of waarvan geen duidelijke afbakening bestaat in de literatuur zijn hier gedefinieerd.

### Burgerparticipatie

Zoals omschreven in paragraaf 1.1 wordt in dit onderzoek de definitie van Glass (1979) voor participatie gebruikt: *“providing citizens with opportunities to take part in governmental decision or planning processes”* (Glass, 1979, p. 180). In deze definitie spreekt Glass over *citizens*. Dit onderzoek richt zich enkel op burgerparticipatie bij de vormgeving van toekomstvisies, dus niet op participatie van andere actoren.

### Burgerparticipatie-instrumenten

Burgerparticipatie-instrumenten vormen de onderdelen van een burgerparticipatieproces en zijn daarmee instrumenten die burgers de mogelijkheid geven te participeren bij besluitvormingsprocessen. Er bestaat een breed scala van zowel online als offline burgerparticipatie-instrumenten (zie paragraaf 2.3).



## Burgerparticipatieproces

Zoals vermeld in de Inleiding wordt onder een burgerparticipatieproces het volgende verstaan: het geheel van ingezette burgerparticipatie-instrumenten die burgers de mogelijkheid geven te participeren bij besluitvormingsprocessen.

## Toekomstvisies

In de praktijk blijken gemeenten verschillende varianten van toekomstvisies te maken. Zo noemt de ene gemeente haar visie een strategische visie, waar de ander het als stadsvisie betiteld. In de literatuur is geen definitie van toekomstvisies te vinden. Om het begrip af te bakenen, worden in dit onderzoek enkel toekomstvisies onderzocht die voldoen aan de volgende zes criteria:

1. Het document is opgesteld door een gemeente en geldt voor haar hele grondgebied;
2. Wettelijke verplichtingen vormen niet de enige reden voor de totstandkoming van het document;
3. Het document is geen coalitieakkoord of document ter aftasting van mogelijke gemeentelijke fusie;
4. Bij de totstandkoming van het document is gebruik gemaakt van burgerparticipatie;
5. In het document staat een toekomstperspectief van de gehele gemeente centraal, waarbij wordt benoemd dat het document wordt gebruikt voor bestuurlijke keuzes;
6. Het document wordt door de desbetreffende gemeente als "toekomstvisie" bestempeld, hetzij in het document zelf, hetzij in voorbereidende of begeleidende teksten (zoals Raadsvoorstellen of teksten op de website van de gemeente). Indien dit niet het geval is, maar wel wordt voldaan aan vijf overige criteria, wordt het document alsnog beschouwd als toekomstvisie.

De eerste twee criteria vergen enige uitleg. Het eerste criterium is opgesteld met het oog op de versnippering van visiedocumenten bij sommige Nederlandse gemeenten. Veel gemeenten kennen vigerende documenten zoals landschapsvisies, winkelgebiedvisies, havensvisies, kernvisies en dorpsvisies. Om de scope van dit onderzoek focus te geven, is gekozen enkel de visies te selecteren die voor het gehele grondgebied van een gemeente gelden. De grootste gemeente die een toekomstvisie heeft opgesteld die voldoet aan de hierboven gestelde criteria is de gemeente Nijmegen. Het tweede criterium is toegevoegd om structuurvisies en omgevingsvisies van het onderzoek uit te sluiten. Enerzijds zorgt dit criterium voor een heldere afbakening waardoor de scope van het onderzoek tot de voor dit onderzoek beschikbare tijd en gelden wordt beperkt. Anderzijds geeft dit tweede criterium ook de wil van een gemeente weer om uit eigen initiatief een visiedocument op te stellen, dat wil zeggen zonder dat hiervoor een wettelijke verplichting (van bovenaf) nodig is geweest.

## 3.5 Betrouwbaarheid en validiteit

Zowel kwalitatieve als kwantitatieve methoden kennen andere voor- en nadelen als het gaat om de betrouwbaarheid en de validiteit van het gedane onderzoek. In deze paragraaf wordt eerst ingegaan op de betrouwbaarheid van het gedane onderzoek om vervolgens de validiteit van het onderzoek te beschrijven. Indien relevant wordt hierin onderscheid gemaakt tussen de kwantitatieve en kwalitatieve methode.

### 3.5.1 Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van een onderzoek heeft te maken met de inrichting van een steekproef, bij statistici ook wel de nauwkeurigheid van een onderzoek genoemd. Hoe groter de steekproef, hoe nauwkeuriger de bevindingen uit het gedane onderzoek voor de gehele populatie zijn (Hart e.a., 2009). In dit onderzoek is bewust gekozen om niet at random de keuze voor een aantal toekomstvisies te maken maar te proberen zoveel mogelijk projectleiders van toekomstvisies de enquête in te laten vullen. Hieraan lagen twee redenen ten grondslag. Ten eerste zijn veel toekomstvisies al meerdere jaren geleden opgesteld, wat de beantwoording van de enquêtevragen bemoeilijkt. De verwachting was daarom dat een (groot) aantal van deze projectleiders niet meer werkzaam zou zijn bij de gemeente waar de toekomstvisie is vastgesteld of dat er niet meer genoeg kennis over het toekomstvisietraject





zou bestaan. Daarnaast was het doel van de enquête om zoveel mogelijk ingevulde enquêtes op te halen omdat de primaire rol van de enquêtes die van inventarisatie is. Uiteindelijk is, zoals in paragraaf 3.2.1 al is genoemd, de enquête door 77 projectleiders ingevuld op een totaal van 147 visiedocumenten (waarvan 22 gemeenten hebben aangegeven dat zij niet mee konden werken aan het onderzoek). Dit betekent dat 52,4% van alle projectleiders van Nederlandse gemeentelijke toekomstvisietrajecten de enquête hebben ingevuld. Dit percentage is hoog, wat de betrouwbaarheid van dit onderzoek ten goede komt.

Het jaar van vaststelling van de toekomstvisie en het inwoneraantal van de gemeenten ten tijde van vaststelling zijn twee variabelen waaraan kan worden afgeleid of de verkregen enquêtes een representatieve groep ten opzichte van alle Nederlandse gemeentelijke toekomstvisies betreft. Het gemiddelde vaststellingsjaar van alle gemeentelijke toekomstvisies is, afgerond op hele jaren, 2011. De standaarddeviatie betreft 3,1 jaar. Hetzelfde cijfer, maar dan van de toekomstvisies waar een enquête over is ingevuld kent hetzelfde gemiddelde en dezelfde standaarddeviatie. Helaas kunnen in deze laatste berekening niet de gegevens van twee van de 77 gemeenten worden verwerkt omdat deze projectleiders niet hebben aangegeven namens welke gemeente zij de enquête invulden.

*Tabel 3.2, Frequentietabel met daarin zowel absolute als relatieve aantallen van alle toekomstvisies in Nederland en toekomstvisies waar een enquête over is ingevuld, uitgeplitst naar het jaar van vaststellen van de toekomstvisies.*

Jaar van vaststellen	Alle visies		Geënuquêteerde visies	
	Aantal gemeenten	Percentage gemeenten	Aantal gemeenten	Percentage gemeenten
2000	2	1,4%	0	0,0%
2002	1	0,7%	1	1,3%
2003	1	0,7%	0	0,0%
2004	1	0,7%	0	0,0%
2005	7	4,8%	3	4,0%
2006	2	1,4%	1	1,3%
2007	5	3,4%	2	2,7%
2008	16	10,9%	4	5,3%
2009	22	15,0%	14	18,7%
2010	9	6,1%	4	5,3%
2011	14	9,5%	10	13,3%
2012	17	11,6%	10	13,3%
2013	30	20,4%	14	18,7%
2014	9	6,1%	5	6,7%
2015	9	6,1%	6	8,0%
2016	2	1,4%	1	1,3%
<b>Totaal</b>	<b>148</b>	<b>100,0%</b>	<b>75</b>	<b>100,0%</b>

*Bron: Eigen werk, 2015.*

De tweede variabele waaraan kan worden afgeleid of de verkregen resultaten representatief zijn, is het inwoneraantal ten tijde van de vaststelling van de toekomstvisies. Het gemiddeld aantal inwoners is bij de groep van toekomstvisies waarover een enquête is ingevuld is 34.900 inwoners, met een standaarddeviatie van 25.800 inwoners. Ook hier mist de waarde van de twee hierboven genoemde cases. Het gemiddeld aantal inwoners ten tijde van de vaststelling van alle toekomstvisies in Nederland is 37.077 inwoners met een standaarddeviatie van 27.045 inwoners. Op basis van de gegevens met betrekking tot het inwoneraantal en het vaststellingsjaar kan worden gesteld dat de groep geënuquêteerde gemeenten een representatieve groep vormt ten opzichte van alle Nederlandse gemeenten met een toekomstvisie. Dit vergroot de betrouwbaarheid van dit onderzoek.

De betrouwbaarheid van een enquête hangt ook samen met fouten in het beantwoorden van de vragen, het verkeerd invoeren van onderzoeksresultaten en niet



paraat hebben van bepaalde kennis om een vragenlijst in te vullen ('t Hart e.a., 2009). In dit onderzoek is getracht de kans op deze fouten zo veel mogelijk te verkleinen. Ten eerste is aan het begin van de enquête een afbakening van de verschillende termen in de enquête gegeven en zijn de vragen zo direct mogelijk gesteld. Daarnaast is na verwerking van de enquêteresultaten in SPSS 20.0, het bestand gecheckt op invoerfouten. Ten slotte hadden respondenten bij sommige vragen in de enquête, die om erg veel specifieke kennis vroegen zoals bepaalde aantallen of percentages, de mogelijkheid deze vragen niet in te vullen.

De betrouwbaarheid van de interviews moet door het kwalitatieve karakter op een andere manier worden benaderd dan die van de enquêtes. Toevalligheden met betrekking tot de onderzoeker en de dataverzamelmethode spelen hierin een rol (Baarda e.a., 2013). De betrouwbaarheid met betrekking tot de onderzoeker is in dit onderzoek redelijk groot omdat de topiclijsten tijdens de interviews de leidraad van het gesprek vormden. Daarnaast is ieder interview door dezelfde onderzoeker afgenomen, waardoor de wijze van doorvragen tijdens de interviews identiek is. De dataverzameling heeft plaatsgevonden op basis van een uitgetypt transcript van ieder interview, de geluidsopnamen zijn door eenieder op aanvraag bij de onderzoeker te raadplegen. Vanuit dit transcript zijn door middel van een codeboom quotes gedestilleerd, wat de dataverzamelmethode transparant en controleerbaar maakt. Dit vergroot de methodische betrouwbaarheid van de kwalitatieve onderzoeksmethode ('t Hart e.a., 2009).

Ook het gebruik van zowel enquêtes als interviews maakt dit onderzoek extra betrouwbaar. Door middel van triangulatie worden, zoals in paragraaf 3.2 al is beschreven, verschillende criteria door zowel de enquêtes als de interviews onderzocht. Dit wordt ook wel methodetriangulatie genoemd ('t Hart e.a., 2009, p. 275). Hierdoor bestaat de mogelijkheid de antwoorden van de respondenten uit de enquêtes te vergelijken met (verdiepende) antwoorden tijdens de interviews.

### 3.5.2 Validiteit

Validiteit hangt samen met de beïnvloeding van het onderzoek door systematische fouten. Daarnaast is het de vraag of de waarnemingen de werkelijkheid dekken. Ten eerste zijn er twee vormen van externe validiteit: populatievaliditeit en ecologische validiteit ('t Hart e.a., 2009). In de vorige paragraaf is uiteengezet in hoeverre de verkregen enquêtes een representatieve groep voorbeelden vormt voor alle Nederlandse toekomstvisies. Doordat de verdeling naar zowel inwoneraantal als jaartal redelijk overeenkomt, wordt de populatievaliditeit van dit onderzoek goed geacht. De ecologische validiteit van dit onderzoek is met betrekking tot generalisatie naar het buitenland laag. De ecologische validiteit naar andere tijden is wel hoog, omdat projectleiders van toekomstvisies uit verschillende jaartallen zijn geënquêteerd.

Daarnaast dekken de waarnemingen uit de enquête de werkelijkheid. Doordat de indicatoren van de verschillende criteria uit het evaluatiekader op directe wijze kunnen worden beantwoord, door middel van bijvoorbeeld percentages, aantallen of "ja" of "nee", neemt de validiteit van dit onderzoek toe. Bij sommige vragen is aangegeven dat projectleiders een schatting mochten maken, indien zij niet over de precieze aantallen beschikten. Omdat sommige toekomstvisies al meer dan tien jaar geleden zijn vastgesteld, is gekozen om de projectleiders deze mogelijkheid te geven. Dit kan betekenen dat de door de respondenten ingevulde waarden niet altijd overeen komen met de werkelijke situatie. Hierdoor is de validiteit voor een aantal vragen lager. Daarnaast was er ook de mogelijkheid een aantal vragen niet te beantwoorden, als zij helemaal niet over bijvoorbeeld aantallen of percentages beschikten. Een aantal respondenten heeft laten weten dat zij van deze mogelijkheid gebruik hebben gemaakt, omdat deze cijfers niet meer te achterhalen waren. Hierdoor zijn deze resultaten in ieder geval niet 'bevuild' door complete gokken van projectleiders.

De validiteit van een onderzoek wordt vergroot wanneer verschillende databronnen worden gebruikt voor het vormgeven van het primaire onderzoek (Baarda e.a., 2013). Omdat het evaluatiekader in dit onderzoek op basis van een versmelting van eerder gebruikte evaluatiekaders en overige literatuur met betrekking tot visievorming en burgerparticipatie tot

stand is gekomen, krijgt het onderzoek een grotere validiteit. De inrichting van de enquête en de keuze voor de interviewtopics hebben een directe relatie met het evaluatiekader en zijn daardoor transparant en te verantwoorden. Ook de keuze om de interviews op te nemen en te transcriberen komt de validiteit en transparantie van dit onderzoek ten goede. Tenslotte is door gebruikmaking van een codeboom ook duidelijk hoe en welke selectie van informatie heeft plaatsgevonden, wat de validiteit van dit onderzoek vergroot.



## Hoofdstuk 4: Resultaten

*“Generally, participation is perceived as a ‘good thing’, but we have little empirical guidance on whether this instrument or that is more suitable for a particular context. If public participation is to serve truly the needs of a society, we need to understand the merits of different methods and use them appropriately” (French & Bayley, 2011, p.242).*

In dit hoofdstuk komen de empirische resultaten van dit onderzoek aan bod. In het vorige hoofdstuk is uiteengezet welke rol het evaluatiekader in dit onderzoek inneemt. Dit hoofdstuk is ingedeeld aan de hand van dit kader: per criterium worden bijbehorende indicatoren behandeld. De kwantitatieve resultaten van de enquêtes worden hierbij aangevuld door kwalitatieve resultaten uit de afgenomen interviews. Dit hoofdstuk vormt hiermee een synthese tussen de beide onderzoeksmethoden.

Elke paragraaf is op dezelfde wijze opgesteld. Eerst wordt het criterium met bijbehorende indicatoren benoemd, waarbij in een tabel per indicator wordt aangegeven wat de perfecte scores zijn. Hierna wordt door middel van beschrijvende statistiek aangegeven hoe de gemeenten op de indicatoren scoren. Ten slotte eindigt iedere paragraaf met een conclusie waarin de verbinding wordt gelegd met de literatuurstudie.

### 4.1 Representativiteit

In deze paragraaf staat de representativiteit van de verschillende toekomstvisieprocessen centraal. Dit criterium is opgebouwd uit een viertal indicatoren, die allemaal zijn onderzocht door middel van de enquête (Tabel 4.1).

Tabel 4.1, De verdeling van het criterium “Representativiteit” in indicatoren en de daarbij horende perfecte scores.

Indicatoren	Perfekte score
Hoeveel procent van burgers uit de gemeente hebben geparticipeerd?	100%
In hoeverre waren de participerende burgers ‘usual suspects’ en al bij de gemeente bekend?	Perfekte score is contextafhankelijk
Hoe was de verhouding tussen man versus vrouw, allochtoon versus autochtoon en de spreiding in leeftijd van de participerende burgers en komen deze verhoudingen overeen met persoonskenmerken van alle inwoners uit de gemeente?	Verhouding man/vrouw = 49,5%/50,5%. Verhouding allochtoon/autochtoon = gelijk aan verhouding gehele gemeente. Gemiddelde leeftijd participanten = gemiddelde leeftijd gehele gemeente.
Via welke kanalen zijn burgers benaderd om deel te nemen aan het proces?	Gebruikmaking van zoveel mogelijk kanalen.

Bron: Eigen werk, 2015.

Niet alle respondenten hebben alle vragen met betrekking tot dit criterium ingevuld, waardoor de steekproefgrootte hier lager ligt dan de eerder aangegeven 77 enquêtes. Daarnaast is bij dit criterium onderscheid te maken tussen gemeenten die hun visie al hebben vastgesteld en gemeenten die zich nog midden in het toekomstvisieproces bevinden: hun cijfers met betrekking tot dit criterium zijn immers nog niet definitief.



#### 4.1.1 Percentage participerende burgers

De respondenten hebben het totaal aantal participerende burgers tijdens de visietrajecten opgegeven, evenals het totale inwoneraantal van de gemeenten in het vaststellingsjaar van de toekomstvisies. Door middel van een percentageberekening kan op basis van deze gegevens worden berekend hoeveel procent van het totaal aantal inwoners van een gemeente participeerde tijdens de toekomstvisieprocessen (Tabel 4.2). Door het gebruik van dit relatieve cijfer zijn de uitkomsten van de gemeenten onderling te vergelijken.

*Tabel 4.2, Frequentietabel met zowel aantallen als percentuele waarden van het percentage participerende burgers per gemeente.*

Percentage burgers	Aantal gemeenten	Percentage gemeenten
0-0,5	19	28,8%
0,5-1	16	24,2%
1-2	13	19,7%
2-3	9	13,6%
3-4	5	7,6%
4-5	0	0,0%
5-10	1	1,5%
>10	3	4,5%
Totaal	66	100%

*Bron: Eigen werk, 2015.*

Op basis van de resultaten van 66 gemeenten blijkt gemiddeld 2,26% van de totale bevolking te participeren bij toekomstvisieprocessen. De spreiding in dit cijfer is echter zeer groot: het minimum binnen deze groep gemeenten is 0,02 procent en het maximum 27,78 procent. Bij vier van de 66 gemeenten heeft meer dan 5% van de bevolking geparticipeerd. Wanneer de gemeenten die hun visie nog niet hebben vastgesteld uit de analyse worden gehaald, stijgt het gemiddeld aantal participerende burgers naar 2,37%. De respondenten van de interviews geven aan dat zij dit percentage voornamelijk proberen te beïnvloeden door gebruik te maken van een breed scala aan kanalen en burgerparticipatie-instrumenten.

*“We hebben een heel spectrum aan kanalen ingezet. We hadden in die tijd nog een gemeentekrantje, dus daarin hadden we er veel aandacht voor. Verder in de lokale media onder andere, dus door middel van advertenties of proberen free publicity te krijgen door middel van een interview met de burgemeester en de wethouder. En de website uiteraard.” Respondent gemeente Delft.*

*“Alle instrumenten die je kan bedenken hebben we ingezet om zoveel mogelijk mensen te bereiken en ideeën te krijgen.” Respondent gemeente Enkhuizen.*





Tabel 4.3, Frequentietabel met zowel aantallen als percentuele waarden van het percentage participerende burgers per gemeente.

Aantal burgers	Aantal gemeenten	Percentage gemeenten
0-200	32	48,5%
200-400	14	21,2%
400-600	7	10,6%
600-800	1	1,5%
800-1000	4	6,1%
1000-2000	3	4,5%
2000-4000	2	3,0%
>4000	3	4,5%
Totaal	66	100%

Bron: Eigen werk, 2015.

Het gemiddelde aantal participerende burgers (in absolute aantallen) ligt op 651, waarbij het minimum en maximum aantal burgers 5 respectievelijk 5750 zijn. De grootste categorie betreft gemeenten waar maximaal 200 burgers participeerden (Tabel 4.3). Het gemiddeld aantal participanten stijgt met slechts 48 inwoners wanneer gemeenten die hun visie nog niet hebben vastgesteld uit de analyse worden gehaald. De gemeenten met een hoog absoluut aantal participanten zijn ook de gemeenten die hoog scoren op het hierboven behandelde relatieve cijfer. Het is hierbij opvallend dat de tien gemeenten met de hoogste scores een gevarieerde groep van gemeenten qua inwoneraantal betreft.

Slechts één gemeente heeft tijdens de interviews aangegeven dat de gemeenteraad een expliciete opdracht qua aantal participanten mee gaf. De andere respondenten gaven niet aan dat een bepaald doel was opgesteld of medegedeeld.

*“Natuurlijk heeft de gemeenteraad van te voren wel wat kaders gesteld. Ze hebben ook wel gezegd: we gaan het vaststellen, maar alleen als minimaal 15% van die stemgerechtigden hun stem op de scenario's uitbrengt.”* Respondent gemeente Borne.

#### 4.1.2 Usual suspects

De tweede indicator betreft het aantal 'usual suspects' onder de participerende burgers. In de enquête is door middel van de volgende vraag aan de respondenten voorgelegd hoe groot deze groep burgers was: *“Hoeveel procent van de burgers die deelnamen aan het burgerparticipatieproces was al bekend bij de gemeente door bijvoorbeeld een politiek verleden, andere participatietrajecten of inspraakregelingen?”* De perfecte score voor deze indicator is contextafhankelijk. Zo kunnen er gemeenten zijn die nog niet eerder een burgerparticipatieproces hebben doorlopen en daardoor minder bekenden tegenkomen dan gemeenten waar burgerparticipatie aan de orde van de dag is en veel onderlinge netwerken en samenwerkingen bestaan. Dit hoeft echter niet te betekenen dat de eerste gemeente een beter proces heeft doorlopen dan de tweede gemeente. De hierboven omschreven voorbeelden zijn echter wel uitersten, waardoor de uitkomsten van deze indicator wel relevant zijn.



Tabel 4.4, Frequentietabel met zowel aantallen als percentuele waarden van het percentage bekende burgers per gemeente.

Percentage bekende burgers	Aantal gemeenten	Percentage gemeenten
0-1	8	10,4%
1-10	10	13,0%
10-20	7	9,1%
20-30	8	10,4%
30-40	7	9,1%
40-50	12	15,6%
50-60	9	11,7%
60-70	7	9,1%
70-80	8	10,4%
80-90	1	1,3%
90-100	0	0%
Totaal	77	100

Bron: Eigen werk, 2015.

Gemiddeld blijkt 39% van de participanten al op enige manier een ‘bekende’ te zijn, met een minimum van 0 en een maximum van 90 procent (Tabel 4.4). Acht gemeenten hebben aangegeven dat geen enkele van de participerende burgers een bekende van de desbetreffende gemeente was. De gemiddelde score zakt slechts 1% wanneer gemeenten die hun visie nog niet hebben vastgesteld uit de analyse worden gehaald. Meerdere interviewrespondenten gaven aan dat er altijd een selecte groep inwoners bij iedere inspraakmogelijkheid aanwezig is.

*“Als je hier een bijeenkomst houdt in het gemeentehuis dan komen er standaard een aantal bekenden, die zijn op twee handen te tellen. Maar ik zag ook wel nieuwe gezichten.”* Respondent gemeente Ommen.

Daarnaast hebben een aantal projectleiders bewust de ‘usual suspects’ uitgenodigd, bijvoorbeeld omdat als vertegenwoordiging van een bepaalde bevolkings- of doelgroep.

*“We hebben een aftrapbijeenkomst georganiseerd, daar hebben we al onze maatschappelijke partners voor uitgenodigd. We hebben gezegd: we gaan iets vernieuwends doen, wij willen niet een visie maken als gemeente want het gaat om ons samen en we willen vragen of jullie willen helpen.”* Respondent gemeente Borne.

*“De bijeenkomsten waren altijd op een speciale locatie en dat was dan met diner of wat te eten. Die mensen heb ik eigenlijk allemaal persoonlijk benaderd. Ik belde dan namens het college, van we willen u dan uitnodigen.”* Respondent gemeente Schiedam.

#### 4.1.3 Verhoudingen binnen groep participanten

De derde indicator betreft de verhoudingen tussen man en vrouw, allochtone Nederlanders en autochtone Nederlanders en de spreiding in leeftijden van de participerende burgers, ten opzichte van de persoonskenmerken van de gehele bevolking van een gemeente. De scores van de gemeenten op deze drie onderdelen worden hieronder beschreven.

##### Verhouding tussen mannen en vrouwen

De verhouding tussen mannen en vrouwen in de hele Nederlandse bevolking was op 1 januari 2013 bijna in evenwicht. 49,5% van de Nederlandse bevolking was op dat moment man en 50,5% vrouw (Ministerie van Volksgezondheid en Milieu, 2015). Hoewel deze verdeling in sommige gemeenten afwijkt, zijn deze afwijkingen op basis van gegevens van



CBS Statline zeer gering (CBS, 2015). Daarom is gekozen om het Nederlands gemiddelde aan te houden als vergelijkingspercentage.

*Tabel 4.5, Frequentietabel met zowel aantallen als percentuele waarden van het percentage participerende mannen ten opzichte van het totale inwonertal per gemeente.*

Percentage participerende mannen	Aantal gemeenten	Percentage gemeenten
30-40	1	1,5%
40-50	19	28,4%
50-60	30	44,8%
60-70	12	17,9%
70-80	4	6,0%
80-90	0	0%
90-100	1	1,4%
Totaal	67	100

*Bron: Eigen werk, 2015.*

Van 67 gemeenten is bekend hoe de verhouding mannen en vrouwen binnen de groep participerende burgers tijdens het toekomstvisieproces was (Tabel 4.5). Op basis van deze antwoorden kan worden geconcludeerd dat gemiddeld 59% van de participanten man was, waardoor het gemiddelde cijfer voor vrouwen 40 procent is. Het is opvallend dat de groep participerende mannen vaak groter is dan dat van vrouwen, terwijl de perfecte verdeling op basis van het Nederlands gemiddelde rond de 50% moet liggen. Negentien respondenten hebben aangegeven dat de verdeling van participerende burgers een verdeling betrof waarin 50% man en 50% vrouw was. Uit de interviews is niet gebleken dat de verhouding tussen mannen of vrouwen extra reden was om het burgerparticipatieproces anders in te richten.

### **Verhouding allochtone en autochtone participanten**

Naast de verhouding tussen mannen en vrouwen, is ook gevraagd naar de verhouding tussen allochtone en autochtone Nederlanders binnen de groep participanten. Uit praktijkvoorbeelden blijkt dat Nederlanders van allochtone komaf zich lastiger tot participatie laten verleiden. In de enquête is aan de projectleiders gevraagd of zij een percentage allochtone Nederlanders van de gehele gemeente ten tijde van vaststelling van de toekomstvisie konden geven. Daarnaast is gevraagd of zij in een percentage konden uitdrukken hoe groot het aandeel allochtone en autochtone participanten ten opzichte van de gehele groep participanten was. Door middel van een percentageberekening kan zo worden berekend of er naar verhouding met de verdeling allochtone/allochtone inwoners van de gehele gemeente, genoeg allochtone en autochtone participanten bij het visietraject betrokken waren. Deze percentages laten dus zien in hoeverre er te weinig (minder dan 100%) of juist teveel (meer dan 100%) allochtone of autochtone participanten tijdens het visietraject participeerden. Niet alle respondenten beschikten over de hierboven genoemde percentages, waardoor van 43 gemeenten het getal voor allochtone en voor 55 gemeenten het getal voor autochtone participanten kan worden berekend.



Tabel 4.6, Frequentietabel met zowel aantallen als percentuele waarden van het percentage allochtone en autochtone inwoners naar verhouding met de gemeentelijke verdeling allochtone en autochtone inwoners per gemeente, uitgesplitst naar allochtoon en autochtoon.

Percentages participanten	Allochtoon		Autochtoon	
	Aantal gemeenten	Percentage gemeenten	Aantal gemeenten	Percentage gemeenten
0-10	1	2,3%	0	0%
10-20	5	11,6%	0	0%
20-30	2	4,7%	0	0%
30-40	5	11,6%	0	0%
40-50	10	23,3%	0	0%
50-60	1	2,3%	0	0%
60-70	0	0,0%	0	0%
70-80	2	4,7%	0	0%
80-90	0	0,0%	3	5,5%
90-100	15	34,9%	20	36,4%
>100	2	4,7%	32	58,2%
Totaal	43	100%	55	100%

Bron: Eigen werk, 2015.

De spreiding in het percentage allochtone inwoners van een gemeenten dat tijdens het proces heeft geparticipeerd is veel groter dan dat van de autochtone bevolking (Tabel 4.6). Daarnaast hebben 32 gemeenten tijdens de toekomstvisieprocessen meer autochtone participanten gehad dan er naar ratio in de gemeente wonen. Voor de allochtone participanten geldt dit slechts bij twee gemeenten. Het is ook opvallend dat er in de categorieën tot 80 procent geen enkele gemeente scoort op autochtone bevolking, terwijl met betrekking tot de autochtone bevolking al 60,5% van de gemeenten in die categorie valt. Zeventien respondenten hebben aangegeven dat er geen verschil was in het percentage allochtone burgers dat heeft geparticipeerd ten opzichte van het percentage allochtone bevolking van de gehele gemeente. Op basis van deze cijfers kan worden geconcludeerd dat allochtone participanten binnen de groep participerende burgers dus vaak ondervertegenwoordigd zijn. Ook de interviewrespondenten geven aan dat het betrekken van allochtone Nederlanders lastiger is dan het betrekken van autochtone Nederlanders. De gemeenten die te maken kregen met dit probleem, probeerden deze groep inwoners wel apart te betrekken door bijvoorbeeld bepaalde locaties op te zoeken.

*“Het betrekken van allochtonen is natuurlijk wel lastig. Ik ben gewoon naar een aantal mensen toegegaan en die zijn gekomen, die hebben mee gediscussieerd. Maar bij die themabijeenkomsten was dat wel minder. Maar in de stad kwamen ze toch wel, ook jongeren.”* Respondent gemeente Schiedam.

*“Het betrekken van allochtone Nederlanders speelde wel, maar door die zuilen was dat wel redelijk ondervangen. We zijn ook op de markt geweest van de wijk hier. Alleen al in de flats hier omheen vind je geloof ik 78 nationaliteiten. Dus de markt hier is sterk gekleurd om het maar zo te zeggen. We zijn ook bewust een aantal keer met de zuil daar gaan staan, dan bereik je dus een deel van die groep.”* Respondent gemeente Delft.

Twee respondenten hebben aangegeven dat de hoeveelheid allochtone Nederlanders in hun gemeente zodanig laag is, dat het betrekken van deze doelgroep niet een apart aandachtspunt vormde tijdens het visietraject. Wel had één van hen een tip voor gemeenten die moeite hebben met het betrekken van allochtone Nederlanders.



*“We hebben niemand uitgesloten maar niet als aparte groep, dat je daar [aan allochtone Nederlanders] nog bepaalde dingen voor moet denken. Ik denk ook dat je dat in Ommen niet moet doen, want het is maar zo’n kleine groep.”* Respondent gemeente Ommen.

*“Maar de eerlijkheid gebied te zeggen, wij hebben hier in Borne niet veel allochtone Nederlanders. Dus dat was geen probleem. Maar wat je dan kan doen is naar de imam gaan en zeggen: wij willen iets en we willen ook graag dat jouw achterban erover meedenkt, zou je ambassadeur willen worden? En wanneer je die mee hebt en die brengt de boodschap over, dan heb je draagvlak en vertrouwen.”* Respondent gemeente Borne.

## Verhouding leeftijd

In de enquête is ook gevraagd naar de gemiddelde leeftijd van alle inwoners ten tijde van de vaststelling van de toekomstvisie, evenals de gemiddelde leeftijd van participerende burgers tijdens de vaststelling van de toekomstvisie. Negenenveertig projectleiders hebben deze cijfers ingevuld. Door het laatste cijfer van het eerst af te trekken is berekend in hoeverre beide cijfers van elkaar afwijken. Hierbij duidt een positieve uitkomst op een relatief jonge groep participanten, waar een negatieve uitkomst daarentegen een oudere groep participanten indiceert.

*Tabel 4.7, Frequentietabel met zowel aantallen als percentuele waarden van de afwijking in leeftijd van de participerende burgers ten opzichte van de gemiddelde leeftijd in de gehele gemeente per gemeente.*

Afwijking gemiddelde leeftijd in jaren	Aantal gemeenten	Percentage gemeenten
-17 tot en met 10	9	18,4%
-10 tot en met 5	9	18,4%
-5 tot en met 0	19	38,8%
0 tot en met 5	8	16,3%
5 tot en met 10	3	6,1%
10 tot en met 15	1	2,0%
Totaal	49	100%

*Bron: Eigen werk, 2015.*

De minimum afwijking is -17 jaar, de maximum afwijking is elf jaar (Tabel 4.7). De gemiddelde afwijking is -2,3 jaar, wat betekent dat de gemiddelde leeftijd van de participanten 2,3 jaar hoger ligt dan de gemiddelde leeftijd van de inwoners van de gehele gemeente. Zestien gemeenten hebben aangegeven dat beide cijfers hetzelfde zijn. Uit de verkregen gegevens blijkt dat burgerparticipatieprocessen vaker een groep relatief oude participanten aantrekken. Ook uit de interviews blijkt dat met name het betrekken van jongeren moeilijk is. Alle projectleiders probeerden dit via de scholen in de gemeente te bewerkstelligen, bijvoorbeeld door het geven van een gastles. Daarnaast pasten gemeenten de locaties voor bijeenkomsten aan de leefwereld van jongeren aan en gebruikten zij jongeren in bijvoorbeeld campagne filmpjes.

*“We zijn bij de scholen langs geweest en ook de leerkrachten hebben meegeholpen om dan de jongeren te laten zien van ‘we gaan naar een visie toe, als jullie later groot zijn hoe Ommen er dan uit moet zien’”.* Respondent gemeente Ommen.

*“De raad heeft een motie aangenomen dat we de jongeren vanaf het begin af bij het beleid moeten betrekken. [...] In de stadsvisie werd geconstateerd dat voor jongeren echt heel veel aandacht moet komen, want zij zijn de toekomst van de stad.”* Respondent gemeente Schiedam.





*“We hebben een dag op de schoolgemeenschap gezeten, om ook de jeugd bij de stadsvisie te betrekken. De ontwikkeling van de stadsvisie maakte ook onderdeel uit van hun lesprogramma. Dus een aantal weken achter elkaar werd dat in het lesprogramma besproken tussen de docenten en de leerlingen. Dus ook de jeugd is niet vergeten.”* Respondent gemeente Enkhuzen.

*“Die grote bijeenkomsten, dat is voor veel jongeren toch een beetje te veel hoge ogen. Het sluit ook niet aan, het is toch al wel wat minder interessant. Of het is wel interessant maar dan houden ze hun mond.”* Respondent gemeente Delft.

*“Het is heel lastig om jongeren te betrekken. We hebben hier één school voor voortgezet onderwijs en ik heb gevraagd aan die school of ik een gastles mocht komen verzorgen over de toekomstvisie en wat hun inbreng daar dan in kan zijn. [...] Ik ben vier keer in de klas geweest, ik had een klein enquêteformuliertje en daar hebben 101 jongeren hun ambities voor Borne op aangedragen.”* Respondent gemeente Borne.

Ook ouderen worden door de gebruikte instrumenten en kanalen niet altijd bij het proces betrokken. Zo zijn ouderen vaak minder mobiel en hebben zij niet altijd toegang tot de digitale wereld. Hierdoor zijn instrumenten zoals online fora en kanalen als Twitter en YouTube voor deze doelgroep minder geschikt. Twee projectleiders hebben aangegeven aparte methoden te hebben ingezet om ouderen te betrekken.

*“Ouderen zitten wat minder online. Dus daar hadden we weer andere sessies voor. Dus op die manier hebben we echt alle bewoners erbij willen betrekken.”* Gemeente Enkhuzen.

*“We hebben ook een jongeren-ouderendebat gehad in een school. We hadden twintig jongeren die in gesprek gingen met ouderen. [...] Ik had ook twintig ouderen gevonden die ook deel wilden nemen aan het debat. Dat ging dan met elkaar in discussie. Dat was een soort Lagerhuisdebat.”* Respondent gemeente Schiedam.

#### 4.1.4 Gebruikte kanalen

De laatste indicator van dit criterium betreft geen persoonskenmerk, maar de wijze waarop burgers zijn benaderd deel te nemen aan het burgerparticipatieproces. Het gebruik van verschillende kanalen vergroot de kans op een grotere groep participerende burgers. Naast een aantal vooraf opgestelde kanalen, kregen de respondenten ook de mogelijkheid aanvullende kanalen te geven. Door alle mogelijke antwoorden toe te voegen aan een multiple respons set, kan worden nagegaan hoeveel gemeenten bepaalde kanalen hebben gebruikt.



Tabel 4.8, Frequentietabel met zowel aantallen als percentuele waarden van de gebruikte kanalen om burgers bij het toekomstvisieproces te betrekken per gemeente.

Kanalen	Aantal gemeenten per gebruikt kanaal	Percentage van de gemeenten per gebruikt kanaal
Berichten op de Facebooksite van de gemeente	20	26,7%
Berichten op een speciaal opgezette toekomstvisiepagina op Facebook	6	8,0%
Berichten op de website van de gemeente	68	90,7%
Berichten op een speciaal opgezette toekomstvisiewebsite	20	23,7%
Berichten in lokale kranten	67	89,3%
Flyeren op straat	13	17,3%
Flyers en/of posters bij winkels in de gemeente	15	20,0%
Flyers bij het gemeenteloket	21	28,0%
Gerichte uitnodigingen op basis van een aselechte steekproef uit het GBA	18	24,0%
Gerichte uitnodigingen op basis van adres	12	16,0%
Gerichte uitnodigingen op basis van naam	31	41,3%
Gerichte uitnodigingen op basis van bestaande contactpersonenlijsten van de gemeente met regelmatig participerende burgers	37	49,3%
Berichten via het Twitteraccount van de gemeente	22	29,3%
Berichten via een speciaal opgezet toekomstvisie Twitteraccount	6	8,0%
Anders	10	13,3%
Totaal	366	488,0%

Bron: Eigen werk, 2015.

Nederlandse gemeenten maken tijdens hun toekomstvisieproces bijna allemaal gebruik van berichten op de website van de gemeente en berichten in lokale kranten (Tabel 4.8). Ook gerichte uitnodigingen op basis van naam worden veel gebruikt. Daarnaast wordt Twitter en Facebook ingezet; Twitter- en Facebookaccounts worden zelfs vaker gebruikt voor uitnodigingen dan hard-copy uitnodigingen zoals flyers. Wanneer alleen de gemeenten worden meegeteld die hun toekomstvisie in 2013 of later hebben vastgesteld, neem het gebruik van berichten via het Twitteraccount van de gemeente toe van 29,3% naar 53,8%. Ook het gebruik van berichten op de Facebookpagina van de gemeente is dan groter en stijgt van 26,7% naar eveneens 53,8%. Toch blijven gemeenten die hun toekomstvisie zo recent hebben vastgesteld ook gebruik maken van van ‘traditionele’ kanalen zoals lokale kranten en flyers. Gemiddeld gebruiken gemeenten 4,9 kanalen tijdens het toekomstvisieproces maar de spreiding per gemeente is groot met een maximum van twaalf en een minimum van slechts één gebruikt kanaal.

Uit de interviews blijkt dat het keuzeprocess voor de gebruikte kanalen samenhangt met de keuzeprocess voor de burgerparticipatie-instrumenten. Daarnaast stellen de respondenten dat het inderdaad zo is dat door middel van verschillende kanalen ook verschillende inwoners worden betrokken.

*“We zijn met de pers heel opzichtig gaan folderen over het belang om mee te doen in tramlijn 1. De burgemeester en wethouders reden mee met de tram en deelden folders uit en vertelden het verhaal. We hadden daar ook pers bij uitgenodigd die dat wel een item vinden, het hele college in zo’n tram. Op die manier bereik je mensen die direct in die tram zitten natuurlijk maar ook via de pers die daar weer een stukje*



*over schrijven. Daarnaast hadden we natuurlijk een flink netwerk van allerlei partners en die belden of mailden we gewoon.” Respondent gemeente Delft.*

Naast de enquêtes schetsen ook de interviews het beeld dat een breed scala aan kanalen wordt ingezet. Tijdens de interviews zijn onder andere berichten in lokale kranten, Twitter, LinkedIn, filmpjes op YouTube en flyers door de respondenten genoemd.

*“We hebben een heel spectrum aan kanalen ingezet. We hadden in die tijd nog een gemeentekrantje, dus daarin hadden we er veel aandacht voor. Verder in de lokale media onder andere, dus door middel van advertenties of proberen free publicity te krijgen door middel van een interview met de burgemeester en de wethouder. En de website uiteraard.” Respondent gemeente Delft.*

*“LinkedIn had meer dan 140 leden en daar ontstonden ook wel diverse discussies. En twitter had eigenlijk maar, ‘maar’ 391 volgers, maar je zag wel heel veel retweets en vragen, ook van mensen die ons niet volgden.” Respondent gemeente Borne.*

*“We hadden een huis-aan-huis stemkaart. Mensen konden op een aantal manieren stemmen, ze konden online stemmen, ze konden hem terugsturen via de post of ze konden hem dus in die bakken deponeren. Er zat een unieke stemcode op.” Respondent gemeente Borne.*

Ook maken gemeenten speciale visiekranten, waarin ze updates geven over de voortgang van het proces.

*“We brachten iedere week een nieuwsbrief uit met ‘hoe loopt het nou?’” Respondent gemeente Schiedam.*

*“Wij hebben niet alleen verschillende sessies gehad maar juist ook door middel van de stadsvisiekrant die vier keer in het desbetreffende jaar is uitgekomen alle inwoners willen bereiken. Zodat iedereen zijn zegje kon doen, zijn mening kon geven, zijn ideeën kon spuien.” Respondent gemeente Enkhuzen.*

#### 4.1.5 Conclusie

Op basis van dit criterium kan worden gesteld dat er grotere verschillen bestaan in de mate waarin gemeenten hun burgers bij de processen betrekken. Gemiddeld gezien lukt het gemeenten om slechts 2,26% van de totale bevolking tijdens toekomstvisieprocessen te laten participeren. De spreiding in dit getal is enorm (0,02% tot 27,78%) en onafhankelijk van het inwoneraantal van een gemeente. Vaak participeerden inwoners die op enige manier al bekende van de gemeente waren hoewel er ook gemeenten zijn waar veel nieuwe gezichten hebben geparticipeerd. Naar verhouding bestond de groep participerende burgers uit iets meer mannen dan vrouwen. Ook blijkt het betrekken van allochtone Nederlanders lastiger te zijn dan het betrekken van autochtone inwoners. Dit geldt ook voor jongeren en in mindere mate ouderen. Ten slotte is het opmerkelijk dat gemeenten sinds de opkomst van social media en het beschikbaar komen van digitale kanalen, ook nog inzetten op hardcopy kanalen. Zo worden onder andere uitnodigingen via Facebook en Twitter vaak genoemd, evenals gerichte uitnodigingen op naam of lijsten met bekenden van de gemeente. Dit heeft uiteraard invloed op de groep bekende gezichten die participeren. Achttien gemeenten hebben door middel van een steekproef uit het GBA inwoners uitgenodigd en conformeren zich hierdoor aan de aanbevelingen die Weeks (2000) geeft om een gemeenschapsdialoog met een zo groot en representatief mogelijke groep burgers aan te gaan.

#### 4.2 Effectiviteit

In deze paragraaf staat de effectiviteit van de verschillende toekomstvisieprocessen na vaststelling centraal. Dit criterium is opgebouwd uit vijf indicatoren, die allemaal zijn



onderzocht door middel van de enquête (Tabel 4.9). Alleen de 71 projectleiders van gemeenten die hun toekomstvisie al hebben vastgesteld hebben de enquêtevragen met betrekking tot dit criterium beantwoord. In deze paragraaf wordt uiteen gezet hoe gemeenten op de vijf indicatoren van dit criterium scoren.

Tabel 4.9, De verdeling van het criterium "Effectiviteit" in indicatoren en de daarbij horende perfecte scores.

Indicatoren	Perfekte score
Wordt de visie bij huidige besluitvorming nog geraadpleegd?	Ja
Schetst de visie volgens de organisatie een duidelijk toekomstbeeld?	Ja
Worden praktische stappen gezet om de stad richting het beschreven toekomstbeeld te ontwikkelen?	Ja
Is de toekomstvisie na implementatie geëvalueerd?	Ja
Is het toekomstbeeld zoals geschetst in de visie een haalbaar en bondig doel?	Ja

Bron: Eigen werk, 2015.

De vijf indicatoren zijn door middel van een zestal vragen in de enquête direct aan de respondenten voorgelegd. Alleen de laatste indicator is opgeknipt in een tweetal vragen, waarbij de één gericht was op haalbaarheid en de ander op doel van de visie.

Tabel 4.10, Frequentietabel met zowel aantallen als percentuele waarden van de scores op de indicatoren van het criterium "Effectiviteit" per gemeente.

Indicator	Score	Score	
		Aantal gemeenten	Percentage gemeenten
Wordt de visie bij huidige besluitvorming nog geraadpleegd?	Ja	67	94,4%
	Nee	4	5,6%
Schetst de visie volgens de organisatie een duidelijk toekomstbeeld?	Ja	63	88,7%
	Nee	8	11,3%
Worden praktische stappen gezet om de stad richting het beschreven toekomstbeeld te ontwikkelen?	Ja	63	88,7%
	Nee	8	11,3%
Is de toekomstvisie na implementatie geëvalueerd?	Ja	34	47,9%
	Nee	37	52,1%
Is het toekomstbeeld zoals geschetst in de visie haalbaar?	Ja	67	94,4%
	Nee	4	5,6%
Is het toekomstbeeld zoals geschetst in de visie bondig?	Ja	70	98,6%
	Nee	1	1,4%

Bron: Eigen werk, 2015.

De spreiding in de antwoorden op dit criterium is niet groot (Tabel 4.10). Alleen de indicator "Is de toekomstvisie na implementatie geëvalueerd?" is uiteenlopend beantwoord. De ene helft van de toekomstvisies is wel geëvalueerd, terwijl bij de andere helft geen evaluatie heeft plaatsgevonden. Uit de interviews blijkt dat evaluatie van de documenten om verscheidene redenen uitblijft. Eén genoemde reden was het tekort aan financiële middelen om een dergelijke evaluatie op te zetten. Een andere respondent gaf aan dat hij door het interview op het idee werd gebracht om een evaluatie te overwegen maar daar eerder niet bij stil had gestaan. Drie visies van de geïnterviewde gemeenten zijn wel geëvalueerd, bijvoorbeeld



door de Universiteit Twente. De andere gemeenten hebben een intern evaluatieproces doorlopen, waarna één gemeente opnieuw burgers uitnodigde om de terugkoppeling bij te wonen.

*“We hebben aan het einde van de vorige collegeperiode een evaluatie gedaan, van waar staan we nu? En de afdeling onderzoek en statistiek heeft een PowerPoint gemaakt van wat is er wel en niet gebeurd: gewoon objectief, het is zoals het is. En die mensen die we toen bij die themabijeenkomsten hadden uitgenodigd hadden we weer uitgenodigd.”* Respondent gemeente Schiedam.

Het is opvallend dat slechts acht gemeenten aangeven dat de visie volgens de gemeentelijke organisatie geen duidelijk toekomstbeeld schetst. Daarnaast geven acht respondenten die aan dat er geen praktische stappen worden gezet om de stad richting het beschreven toekomstbeeld te ontwikkelen. Vier van deze acht hebben bij beide vragen negatief geantwoord. Door het uitblijven van praktische stappen en het ontbreken van een duidelijk toekomstbeeld verdwijnt de rol die toekomstvisies vaak krijgen: een afwegingskader voor toekomstige ontwikkelingen. Volgens de respondenten van de interviews is deze rol juist van groot belang en vormt het daarnaast het grote voordeel van een langetermijnvisie. Volgens de respondenten is het belangrijk om de toekomstvisie levend te houden. Dit hoeft overigens niet te betekenen dat de visie bij ieder besluit erbij wordt gepakt. Het is volgens de respondenten belangrijker dat de visie in het onderbewustzijn van de organisatie zit.

*“Het is een soort gemeenschappelijk bewustzijn, van waar die stad heen moet. En dat zit ook in die hoofden bij die ambtenaren en in de belevingswereld van de stad zelf. Dus als je dat op een goede manier weet te verwoorden, heb je in ieder geval de kans dat je op een gerichte manier aan de stad werkt.”* Respondent gemeente Schiedam.

*“Als basis is de toekomstvisie echt groot geaccepteerd.”* Respondent gemeente Ommen.

Daarnaast zijn er ook gemeenten waar de toekomstvisie bij ieder besluit wordt geraadpleegd en men tijdens raadsvergaderingen naar de visie verwijst.

*“We hebben regelmatig raadsvergaderingen en dan wordt altijd weer gezegd: past het bij de toekomstvisie, klopt het?”* Respondent gemeente Borne.

*“We zeggen standaard: als er iets richting de raad gaat, zoals raadsvoorstellen, hoe houdt het zich en past het in de stadsvisie? Dus het is altijd een spiegeling aan de stadsvisie, omdat het past doen we het juist wel, of we doen het niet omdat het niet in de stadsvisie past, dat kan natuurlijk ook.”* Respondent gemeente Enkhuizen.

De leeftijd van de toekomstvisie hoeft geen invloed te hebben het gebruik van de visie hoewel het wel kan betekenen dat minder actief aan de visie wordt gerefereerd.

*“Het gebruik van de stadsvisie als leidraad wordt nu wel minder, na een aantal jaren neemt dat wel af. Kan betekenen dat we hem weer eens moeten actualiseren maar aan de andere kant is de richting die erin gekozen is nog wel steeds de dominante richting van collegeprogramma's en dat soort dingen. Maar het is niet een notitie of een boekwerk wat terugkomt bij reguliere beleidsvoorstellen of dat soort zaken.”*  
Respondent gemeente Delft.

*“Het Ommer Motief is altijd als basis geweest, van dit zijn onze uitgangspunten, ook voor bijvoorbeeld de begrotingscyclus, er is altijd gekeken naar die programma's.”*  
Respondent gemeente Ommen.





In de gemeenten van de interviewrespondenten worden nog steeds praktische stappen gezet om de stad richting het omschreven toekomstbeeld te ontwikkelen. Per gemeente is het echter heel verschillend op welk detailniveau de visies zijn opgesteld en in hoeverre de visies daardoor de mogelijkheid geven expliciete besluiten in lijn met de visies te nemen. Zo zijn bij alle gemeenten aspecten van de visiedocumenten gerealiseerd, hoewel respondenten ook aangeven dat de komst van de financiële crisis invloed heeft gehad op de realisatie van de visie.

*“Het college heeft een besluit genomen over de realisatiestrategie en de dynamische agenda. En eigenlijk was dat niet meer en niet minder dan oké, we pakken elk jaar een thema en dat thema werken we uit op basis van die toekomstvisie.”* Respondent gemeente Borne.

*“Er zijn best wel wat punten uit de toekomstvisie die al zijn gerealiseerd. En ook wel dingen die niet meer door konden gaan want na 2008 is natuurlijk de economische crisis ingetreden.”* Respondent gemeente Ommen.

#### 4.2.1 Conclusie

Dit criterium laat op basis van enkel de enquête weinig spreiding in antwoorden zien: de antwoorden zijn overwegend positief. Alleen op de indicator met betrekking tot evaluatie is de verdeling per antwoordmogelijkheid nagenoeg evenredig verdeeld. De interviews geven meer achtergrondinformatie over deze enquêteresultaten. Zo blijkt dat niet alle gemeenten over de financiële middelen beschikken om de toekomstvisie te evalueren. Daarnaast staat niet iedere respondent stil bij de mogelijkheid tot evaluatie. Gemeenten gebruiken de visies op geheel andere wijze maar iedere respondent geeft aan dat het essentieel is de visie levendig te houden. De leeftijd van het visiedocument is hierbij van ondergeschikt belang, ook relatief oude visies geven gemeenten nog richting voor de toekomst, of dat nou in het onderbewustzijn van de organisatie is of in praktische verwijzingen in raadsvoorstellen. De gemeentelijke organisaties zien deze documenten daarnaast als haalbaar en duidelijk.

Het is echter opvallend dat zoveel geënquêteerde projectleiders vinden dat de toekomstvisie uit hun gemeente een haalbaar en bondig doel schetst. Shipley et al. (2004) hebben in hun onderzoek immers aangetoond dat visiedocumenten juist vaak onhaalbare doelen schetsen en eerder utopieën zijn. Op basis van de interviews kan worden gesteld dat dit onhaalbare doel niet altijd een minpunt is. Zolang de visie maar een bruikbare ontwikkelingsrichting aangeeft, hetzij in praktische aanknopingspunten, hetzij in grote lijnen.

### 4.3 Legitimiteit

In deze paragraaf staat de legitimiteit van de verschillende toekomstvisieprocessen centraal. Dit criterium is opgebouwd uit twee indicatoren, waarvan alleen de eerste door middel van de enquête is onderzocht (Tabel 4.11).

Tabel 4.11, De verdeling van het criterium “Legitimiteit” in indicatoren en de daarbij horende perfecte scores.

Indicatoren	Perfekte score
In welke fase van het proces kregen burgers de mogelijkheid te participeren?	Fase één, zo vroeg mogelijk.
Hoe werden de ideeën en meningen van burgers, voortkomend uit het proces, in het visiedocument ingebed?	Geen perfecte score mogelijk

Bron: Eigen werk, 2015.

#### 4.3.1 Fase eerste participatie

De eerste indicator betreft de vraag in welke fase burgers de eerste mogelijkheid tot participeren kregen. Om de antwoorden onderling vergelijkbaar te maken, is in de enquête gevraagd in welke maand van het visieproces burgers voor het eerst konden participeren.



Ter aanvulling is ook gevraagd in welke fase van het toekomstvisieproces de gemeente zich op dat moment bevond en wat de inhoud van deze fase was.

Tabel 4.12, Frequentietabel met zowel aantallen als percentuele waarden van de afwijking in de leeftijd van de participerende burgers ten opzichte van de gemiddelde leeftijd in de gehele gemeente per gemeente.

Maand	Aantal gemeenten	Percentage gemeenten
1	16	23,5%
2	12	17,6%
3	24	35,3%
4	9	13,2%
5	2	2,9%
6	4	5,9%
17	1	1,5%
Totaal	68	100%

Bron: Eigen werk, 2015

In totaal hebben 68 gemeenten ingevuld in welke maand van het toekomstvisieproces burgers de eerste gelegenheid tot participeren kregen (Tabel 4.12). De grootste groep gemeenten lieten burgers tot aan de derde maand van het toekomstvisieproces participeren. Het gemiddelde ligt hier vlakbij met 2,9 maanden. Meer dan 20% van de gemeente liet burgers echter al vanaf maand één participeren. Het is opvallend dat één gemeente pas vanaf de 17<sup>e</sup> maand burgers liet participeren. Dit betreft geen typefout: op basis van de overige antwoorden van deze respondent kan worden geconcludeerd dat deze gemeente pas burgers liet participeren na de eerste behandeling van de conceptvisie in het college van B&W. Daarnaast hebben nog vier andere gemeente hun proces op dezelfde wijze ingericht. Hierdoor is het zeer de vraag of bij deze vijf gemeente wel van burgerparticipatie kan worden gesproken. Hieruit blijkt dat enkel een maand als meeteenheid niet alles zegt over de inrichting van het proces: alleen de gemeente met als antwoord maand zeventien valt direct op, terwijl er dus nog vier andere gemeenten zijn met eenzelfde werkwijze. Dit onderstreept de relevantie van de inhoud van de fase op het moment waarop burgers mochten participeren. Deze conclusie komt ook voort uit de interviews: wanneer gemeenten burgers pas relatief laat in het proces laten participeren, hoeft dit niet altijd te betekenen dat deze burgers minder invloed kunnen uitoefenen op in de inhoud van het visiedocument. Ook ontwikkelingen in de organisatie kunnen ertoe leiden dat het proces stil ligt.

*“We hadden ineens geen projectleider meer. En het stadsvisieproces liep al een half jaar dus de gemeenteraad had zoiets van: wanneer komt er nou iets? [...] Toen ben ik daar ingesprongen en een belangrijk deel was het interactieve project. Dus wij zaten wel van: wat gaan wij nu met de stad bespreken, waar gaan we het dan over hebben?”* Respondent gemeente Schiedam.

Daarnaast blijkt uit de interviews dat gemeenten met een gedegen plan naar de samenleving willen gaan en het voorbereiden van participatiemogelijkheden tijd vergt.

*“In de zes maanden voor het eerste participatiemoment ben ik bezig geweest met tot een verstandig proces te komen. [...] Je gaat één keer naar buiten, die participatieprocessen zijn duur en er was een beperkt budget dus we dachten van: wil je daar in een keer een goede oplossing uit halen, dan moet je dat in een keer goed doen, goed voorbereid.”* Respondent gemeente Delft.

Eén gemeente heeft het proces geheel anders ingericht en vanaf het eerste moment de regie uit handen gegeven. Hier is na een eerste aftrapbijeenkomst een regiegroep ingesteld



die bestond uit maatschappelijke organisaties. Deze regiegroep heeft vervolgens de vormgeving van het toekomstvisieproces bepaald.

*“Bij die aftrapbijeenkomsten zijn uiteindelijk 20 organisaties geweest die hebben gezegd oké, wij willen opdrachtgever worden van de toekomstvisie.”* Respondent gemeente Borne.

Op basis van deze resultaten kan worden geconcludeerd dat het eerste moment van participatie (uitgedrukt in maanden) niet de juiste graadmeter voor dit criterium is. De fase en bijbehorende inhoud van het proces geven betere informatie. De respondenten van de enquête zijn ook de volgende, aanvullende vragen gesteld: “In welke fase bevond het toekomstvisieproces zich op dat [eerste participatie]moment? Wat was, in het kort, de inhoud van deze fase?” Deze twee vragen betreffen open vragen, die alle respondenten op andere wijze hebben ingevuld. Waar sommigen bij het eerste onderdeel een cijfer invulden, gaven anderen een omschrijving van de fase (zoals startfase, oriëntatiefase of voorbereidingsfase). Ook de beschrijvingen van de inhoud van deze fasen lopen sterk uiteen: sommige projectleiders beschrijven deze fase als “het verzamelen van input”, waar andere enkel “verdieping” of “ophalen van wensbeeld” noemen. De grootste groep gemeenten liet burgers participeren tijdens de fase die zij omschrijven als voorbereiding, oriëntatie, start, of inventarisatie: dit zijn er 34. In de beschrijvingen van deze fase wordt voornamelijk over het verzamelen van input of ophalen van ideeën gesproken. Een viertal gemeenten hebben burgers laten participeren bij een fase die zij als bijvoorbeeld voorfase of fase 0 omschrijven: een fase waarin de inrichting van de rest van het proces nog geheel open stond. De overige gemeenten hebben zeer specifieke en uiteenlopende beschrijvingen gegeven, waardoor verdere categorisering onmogelijk is.

#### 4.3.2 Inbedding ideeën burgers

De tweede indicator van dit criterium betreft een open vraag en vergt een kwalitatieve aanpak. Dit criterium is daarom enkel aan bod gekomen tijdens de interviews. Uit de interviews blijkt dat de wijze waarop de ideeën van burgers in het visiedocument zijn ingebed per toekomstvisieproces sterk verschilt. Vaak is gewerkt met scenario's waar inwoners hun stem op konden uitbrengen. Deze scenario's of centrale thema's zijn echter verschillend tot stand gekomen. Sommige gemeenten hebben een eerste, ruwe input uit de samenleving als basis genomen, waar andere gemeenten deze scenario's samen met een expertgroep of denktank opstelden.

*“Door de presentatiewand op verschillende plekken te zetten, krijg je toch een soort podium. We hebben ook gevraagd: wat moet verbeteren, wat moet weg, wat moet blijven? Op van die flapovers zijn intotaal geloof ik 2000 opmerkingen of suggesties geschreven. Later hebben we daar met het kernteam 120 items eruit gehaald waar we mee aan de slag zijn gegaan.”* Respondent gemeente Schiedam.

*“Op basis van alle input zijn we gekomen tot drie hoofdonderwerpen [...] met een kleine restcategorie die je niet kon indelen.”* Respondent gemeente Delft.

*“Het is ook zo dat een visietraject voor een burger natuurlijk een echt ver-van-mijn-bedshow is. Om ze er echt heel goed bij te betrekken, dat is vrij moeilijk hoor.[...] Als je nou wat concreters hebt zoals die scenario's, dan komt men er wel op af.”*  
Respondent gemeente Ommen.

Op basis van de interviews kan worden gesteld dat de inbreng van burgers bij iedere gemeente op geheel andere wijze in het visiedocument is ingebed. Waar de ene gemeente inwoners laat stemmen op scenario's, laat de andere gemeente inwoners input geven waar thema's uit worden gedestilleerd. Weer een andere gemeente geeft alle controle met betrekking tot input aan een regiegroep die zelf bijeenkomsten organiseert om burgers bij het

proces te betrekken. Ondanks deze verschillende werkwijzen heeft iedere gemeente haar visie daadwerkelijk opgesteld op basis van input uit de bevolking.

### 4.3.3 Conclusie

Gemiddeld gezien laten gemeenten burgers vanaf 2,9 maanden vanaf de start van het toekomstvisieproces participeren. Volgens Brand en Graffikin (2007) moeten burgers, op basis van het gedachtegoed van de *collaborative planning theory*, zo vroeg mogelijk in een planningsproces moeten worden betrokken en Shipley et al. (2004) geven diezelfde aanbevelingen bij visievorming in het algemeen. Het gemiddelde van 2,9 maanden die uit dit onderzoek blijkt laat zien dat gemeenten conform deze aanbeveling burgers inderdaad vroeg de mogelijkheid tot participatie geven. Wel geven de interviewrespondenten aan dat zij tijd nodig hebben om het burgerparticipatieproces goed mogelijk vorm te geven om zo de kwaliteit te waarborgen. Wanneer een toekomstvisie enkel door de gemeenschap moet worden vormgegeven, zoals bij één van deze respondenten het geval was, is het aan te raden de controle over het proces zo snel mogelijk uit handen te geven en de samenleving te mobiliseren.

Het is onmogelijk om op basis van de beschrijvingen van de fasen van het toekomstvisieproces waarin burgers de eerste mogelijkheid tot participatie kregen categorieën te destilleren, omdat de variatie binnen deze beschrijvingen te groot is. Hieruit blijkt dat ieder toekomstvisieproces zodanig anders is ingericht, dat vergelijking tussen de processen lastig is. Op basis van deze beschrijvingen kan wel worden gesteld dat vijf gemeenten burgers pas lieten participeren, veelal door middel van traditionele inspraakprocedures, op het moment dat de conceptvisie al was klaar lag. Deze gemeenten scoren daardoor matig op dit criterium. Vijf andere gemeenten gaven aan burgers al te laten participeren nog voordat de rest van het proces was ingericht. Daarnaast verschilt de wijze waarop de inbreng van burgers in een visiedocument wordt ingebed sterk per toekomstvisieproces. Hierdoor is het niet mogelijk een perfecte score van deze indicator te geven, de ene methode hoeft niet beter te zijn dan de andere. Het is echter wel duidelijk dat de geïnterviewde gemeenten de inbreng van burgers zeker in het visiedocument heeft laten terugkomen.

## 4.4 Instrumenten

In deze paragraaf staan de gebruikte instrumenten tijdens de verschillende toekomstvisieprocessen centraal. Dit criterium is opgebouwd uit drie indicatoren, die allemaal door middel van de enquêtes zijn onderzocht (Tabel 4.13).

Tabel 4.13, De verdeling van het criterium "Instrumenten" in indicatoren en de daarbij horende perfecte scores.

Indicatoren	Perfekte score
Welke burgerparticipatie-instrumenten maakten deel uit van het proces?	Gebruikmaking zoveel mogelijk instrumenten
Worden door gebruikmaking van verschillende instrumenten, verschillende burgers bij het proces betrokken?	Ja
Kregen participerende burgers de mogelijkheid om face-to-face met elkaar en met beleidsmakers in dialoog te gaan?	Ja

Bron: Eigen werk, 2015.

De eerste indicator betreft de vraag welke burgerparticipatie-instrumenten deel uitmaakten van het proces. In de enquête kregen de respondenten de mogelijkheid te kiezen uit een aantal vooraf gedestilleerde instrumenten. Daarnaast konden zij zelf missende instrumenten toevoegen. Deze mogelijkheid is gecreëerd omdat uit de literatuurstudie blijkt dat in de praktijk een breed scala aan instrumenten wordt gebruikt (Goodin & Dryzek, 2006; Nam, 2013). De perfecte score van deze vraag is gebruikmaking van zoveel mogelijk burgerparticipatie-instrumenten omdat dit de potentiële groep participerende burgers vergroot. Dit blijkt uit de beantwoording van de enquêtevraag die ook de beantwoording op



de tweede indicator vormt: “Leidde het gebruik van de verschillende burgerparticipatie-instrumenten ook tot de participatie van een grotere groep burgers?” 62 van de 77 respondenten gaven aan dat dit het geval was. De vijf interviewrespondenten zijn het hiermee eens. Deze projectleiders hebben verschillende instrumenten ingezet, in de hoop zoveel mogelijk burgers te betrekken. In de praktijk bleek dit te werken, met als kanttekening dat de instrumenten dan wel juist op elkaar moeten zijn afgestemd.

*“Naast de sessie in het buitenmuseum waarbij 50 bewoners kwamen in het kader van een soort van rondetafelgesprek hebben we ook allemaal andere instrumenten ingezet, zoals het stadspanel, het digitale panel en de stadsvisiekrant, om maar zoveel mogelijk mensen te bereiken.”* Respondent gemeente Enkhuizen.

De vragen in de enquête met betrekking tot de burgerparticipatie-instrumenten zijn niet door iedere respondent goed begrepen. Zo is gevraagd hoe vaak instrumenten werden gebruikt maar hebben respondenten hier vaak geen aantallen gegeven. Ook blijkt uit beschrijvingen die respondenten bij de instrumenten geven, dat verschillende gemeenten verschillende termen hebben voor eenzelfde instrument. Voordat hierna verder wordt ingegaan op een categorisering van deze instrumenten, komt nu eerst een kwantitatieve verkenning van de gebruikte burgerparticipatie-instrumenten aan bod.

*Tabel 4.14, Frequentietabel met zowel aantallen als percentuele waarden van het totaal aantal gebruikte burgerparticipatie-instrumenten per gemeente.*

Aantal gebruikte burgerparticipatie-instrumenten	Aantal gemeenten	Percentage gemeenten
0	2	2,6%
1	5	6,5%
2	15	19,5%
3	16	20,8%
4	4	5,2%
5	10	13,0%
6	3	3,9%
7	8	10,4%
8	8	10,4%
9	3	3,9%
10	1	1,3%
11	0	0%
12	2	2,6%
Totaal	77	100%

*Bron: Eigen werk, 2015.*

Twee gemeenten hebben aangegeven geen enkel burgerparticipatie-instrument te hebben ingezet (Tabel 4.14). Het gemiddeld aantal ingezette burgerparticipatie-instrumenten is 4,5. Twee gemeenten hebben in totaal twaalf instrumenten ingezet en scoren daardoor hoog op deze indicator. Dit zijn overigens niet de gemeenten die ook het hoogst scoren op absoluut aantal participanten. Desalniettemin hebben de gemeenten waar meer dan 1000 inwoners participeerden vier of meer instrumenten ingezet. De gemeente met het hoogste aantal participanten zette tijdens het toekomstvisieproces vijf instrumenten in.

Deze gegevens zeggen echter niets over de inhoud van de burgerparticipatie-instrumenten. Zoals hierboven omschreven hebben gemeenten verschillende benamingen voor eenzelfde soort instrument. Zo liggen een seminar en een workshop inhoudelijk dicht bij elkaar. Daarnaast hebben veel gemeenten aanvullende instrumenten gegeven die veel raakvlakken hebben met de vooraf omschreven instrumenten. Om toch enige onderlinge vergelijkingen te maken is gekozen de indeling van instrumenten zoals die in de enquête is





gemaakt niet aan te houden en op basis van de aanvullende antwoorden van de respondenten een nieuwe categorisering op te stellen. De gebruikte instrumenten zijn verdeeld in een aantal categorieën: bijeenkomsten, schoolbezoeken, digitaal, op straat, denktank en enquêtes/interviews. Een aantal van deze categorieën behoeft enige uitleg. De eerste groep betreffen instrumenten waar burgers tezamen naar geplande bijeenkomsten zoals seminars, workshops en toekomstdagen komen, zowel in als buiten het gemeentehuis. De categorie digitaal bevat instrumenten die digitaal worden ingezet. De categorie op straat betreft instrumenten die op straat plaatsvinden. De categorie denktank betreft het gebruik van een denktank, expertgroep of klankbordgroep van gemeenten.

*Tabel 4.15, Frequentietabel met zowel aantallen als percentuele waarden van de categorieën gebruikte burgerparticipatie-instrumenten per gemeente.*

Categorieën gebruikte burgerparticipatie-instrumenten	Aantal gemeenten per gebruikte instrumentcategorie	Percentage van de gemeenten per gebruikte instrumentcategorie
Bijeenkomsten	74	97,4%
Schoolbezoeken	20	26,3%
Digitaal	51	67,1%
Op straat	10	13,2%
Denktank	27	35,5%
Enquêtes/interviews	50	65,8%
Totaal	232	100%

*Bron: Eigen werk, 2015.*

Op basis van de verdeling naar categorieën kan worden gesteld dat instrumenten in de categorie 'bijeenkomsten' het meest tijdens de toekomstvisieprocessen zijn gebruikt (Tabel 4.15). Ook digitale instrumenten en enquêtes of interviews zijn door 51 respectievelijk 50 gemeenten ingezet. Dit betreffen vooral websites en online fora maar ook instrumenten als Facebook en Twitter zijn, hoewel in mindere mate, genoemd. De categorie 'op straat' kent de laagste score. Slechts tien gemeenten zijn de straat op gegaan om daar burgers te ontmoeten. Uit de interviews blijkt echter wel dat door het gebruik van dit soort instrumenten een brede en diverse groep participanten wordt bereikt.

Daarnaast stellen de respondenten van de interviews dat alle gebruikte burgerparticipatie-instrumenten elkaar versterken, doordat ze tezamen een grote groep potentiële participanten trekken. Uit de gecategoriseerde enquêteresultaten blijkt, zoals hierboven beschreven, dat veel gemeenten verschillende instrumenten uit verschillende categorieën gebruiken. Praktische voorbeelden van instrumenten zijn: een stemkaart op naam, een presentatiewand op straat, een stemzuil op markten, een internetpanel en een jongeren-ouderendebat op een middelbare school.

*“We hebben in Delft het Delft internetpanel. [...] Daar deden in die tijd ongeveer 1700, 1800 mensen in Delft aan mee. Daarvan hebben volgens mij ruim 1000 de enquête ingevuld. Dus dat was wel een goede en hoge opkomst, dan heb je al een behoorlijk deel van je representativiteit te pakken.” Respondent gemeente Delft.*

*“Dus door verschillende methoden toe te passen, kom je bij verschillende bevolkingsgroepen. Je hebt in Delft toch een beetje een verdeling in verschillende bevolkingsgroepen, een beetje een tweedeling: een zware kenniseconomie gedreven stad maar toch een deel van de bevolking die daar niet bij aansluit. Die bereik je gedeeltelijk met zo'n internetpanel, maar vooral met die zuilen op straat. En voor de kenniswerker waren die bijeenkomsten nou juist.” Respondent gemeente Delft.*



*“We hadden een enquête en gingen ook de wijk in met die presentatiewand, waarbij mensen in gesprek kwamen over de stad. We hebben op wel veertien locaties gestaan.” Respondent gemeente Schiedam.*

#### 4.4.1 Face-to-face dialoog

De derde indicator van dit criterium betreft de vraag of burgers de mogelijkheid kregen om face-to-face met elkaar en beleidsmakers in dialoog te gaan. Slechts twee respondenten geven in de enquête aan dat dit niet het geval was. Eén van hen betreft een gemeente waar burgers pas werden geconsulteerd toen de conceptvisie al klaar lag. Uit de interviews blijkt dat in elk toekomstvisieproces burgers de mogelijkheid kregen om met elkaar en beleidsmakers in dialoog te gaan. Face-to-face dialoog tussen inwoners was eerder iets vanzelfsprekends dan iets waar expliciet bij stil werd gestaan. Voor dialoog tussen burgers en beleidsmakers geldt hetzelfde hoewel voor dialoog tussen inwoners meer aandacht was.

#### 4.4.2 Conclusie

Op basis van de uitkomsten van de enquête kan geen betrouwbaar beeld worden geschetst van de precieze inhoud van de verschillende burgerparticipatie-instrumenten en hoe vaak deze per toekomstvisieproces zijn ingezet. Gemeenten hebben de enquêtevragen namelijk verschillend en soms verkeerd beantwoord, waardoor onderlinge vergelijking onmogelijk is. Door middel van een categorisering van de gegeven antwoord is het wel mogelijk om een aantal uitspraken over de gebruikte instrumenten te doen. Zo zijn bijeenkomsten in nagenoeg ieder proces gebruikt en worden ook digitale en enquêtes of interviews veel gebruikt. Gemiddeld gebruiken gemeenten 4,5 verschillende instrumenten, gemeenten met meer dan 1000 participanten zaten op of boven dit gemiddelde. De gemeenten met het meeste aantal gebruikte instrumenten zijn echter niet perse de gemeenten met het hoogste aantal participanten. Wel geven veel gemeenten aan dat het gebruik van verschillende instrumenten leidt tot een grotere groep participanten. Ook in de interviews komt dit naar voren. Gemeenten richten hun proces in door bewuste gebruikmaking van complementaire instrumenten. Daarbij zijn ze erg creatief in het bedenken van instrumenten, wat overeenkomt met de uiteenzetting van de literatuur in het eerste theoretische hoofdstuk (zie paragraaf 1.6). Uit eerder onderzoek komt naar voren dat er veel verschillende burgerparticipatie-instrumenten bestaan (Goodin en Dryzek (2006), Hartz-Kamp, 2005; Bherer, 2005; French & Bayley, 2011). Het voorstel van French en Bayley (2011) om meer vergelijkend onderzoek te doen naar verschillende instrumenten kan op basis van dit onderzoek ter discussie gesteld. Het zijn niet zozeer de individuele instrumenten die invloed hebben op het participatieproces. Juist de complementariteit en wisselwerking tussen de instrumenten is van belang en zorgt voor een grote en diverse groep participanten. Vergelijkend onderzoek naar burgerparticipatieprocessen en de daarbij horende som van instrumenten is daarom relevanter. Ten slotte blijkt face-to-face dialoog tussen burgers en beleidsmakers een onbewuste eigenschap van het gehele burgerparticipatieproces te zijn.

### 4.5 Macht

In deze paragraaf staat de rol van macht in de verschillende toekomstvisieprocessen centraal. Dit criterium is opgebouwd uit drie indicatoren, waarvan alleen de laatste door middel van de enquête is onderzocht (Tabel 4.16).



Tabel 4.16, De verdeling van het criterium "Macht" in indicatoren en de daarbij horende perfecte scores.

Indicatoren	Perfekte score
Was de mate van macht die gemeentelijke beleidsmakers, participerende burgers en andere participerende actoren in het proces hadden gelijk?	Politiek ideologische keuze: geen perfecte score mogelijk -
Werd de input van participerende burgers belangrijker gevonden dan de input van de politiek?	Politiek ideologische keuze: geen perfecte score mogelijk
Hebben het College van B&W en de raad de input opgehaald uit het burgerparticipatieproces aangepast naar hun eigen wensen en ideeën of is de input rechtstreeks in de toekomstvisie terecht gekomen?	Rechtstreeks

Bron: Eigen werk, 2015.

De eerste twee indicatoren zijn enkel door middel van de interviews onderzocht. Het te prefereren standpunt met betrekking tot deze indicatoren is politiek ideologisch. De eerste indicator betreft de mate van macht van beleidsmakers, participerende burgers en andere actoren in het proces. Beleidsmakers hebben altijd een belangrijke machtspositie tijdens de processen: zij richten immers het proces in en bepalen door middel van welke kanalen burgers bij de processen worden betrokken. Daarnaast beschikken zij over meer informatie dan andere participanten. Alleen bij processen die alleen door een procesgroep uit de samenleving worden getrokken, is deze macht uit te schakelen. Het proces van de gemeente Borne waarin een regiegroep vanuit de samenleving werd ingesteld, komt het meest in de buurt van deze ideale situatie. Bij de overige gemeenten is de input opgehaald uit burgers altijd vertaald door beleidsmakers, hetzij naar een scenario, hetzij naar een uiteindelijke toekomstvisie. De macht van beleidsmakers is hierdoor altijd groot, hoewel het de vraag is in hoeverre dit een kwalijke zaak is, ervan uitgaande dat ambtenaren hun best doen een zo goed mogelijk proces neer te zetten.

Tijdens geen enkel interview is door een respondent vermeld dat burgers minder of meer macht hadden dan andere participerende actoren. Wel geven zij aan dat de input en ideale toekomst van burgers soms verschilt van die van andere actoren. In de vijf documenten is niet alleen de mening van burgers terug te lezen. Ook maatschappelijke organisaties, ondernemers en diverse instellingen hebben input geleverd. De input van deze andere actoren wordt als even belangrijk beschouwd als de input van inwoners.

*"Dat alle input even belangrijk was, is wel gewoon leidend geweest."* Respondent gemeente Ommen.

#### 4.5.1 Input burgers versus politieke input

De tweede indicator betreft de verhouding van de input van participerende burgers ten opzichte van de input van de politiek: werd de input van participerende burgers belangrijker gevonden dan de input van de politiek? Uit de interviews blijkt dat deze verhouding voornamelijk wordt gevormd door de inrichting van het participatieproces en de rol die het college en de gemeenteraad tijdens dit proces had. Deze rollen waren bij ieder proces anders, waardoor de invloed vanuit de politiek op de uitkomsten van het burgerparticipatieproces bij iedere gemeente anders was. Geen enkele respondent heeft echter aangegeven dat de input van de politiek belangrijker was dan de input van burgers. Sterker nog, tijdens het proces werd bijvoorbeeld aan raadsleden gevraagd om zich op sommige momenten nadrukkelijk op de achtergrond te houden.

*"We hebben raadsleden wel gevraagd nadrukkelijk hun mond te houden. [...] Ze moesten wat ze ook hoorden op hun handen blijven zitten, daar hebben ze zich ook keurig aan gehouden. [...] Ik kan me voorstellen dat dat voor sommigen wel moeilijk is geweest."* Respondent gemeente Delft.



Doordat de processen zo werden ingericht, kregen burgers de kans om hun mening te geven, zonder de politiek hier direct op reageerde. Deze passieve rol van de politiek tijdens het proces draagt er zeker aan bij dat de input verkregen uit burgers belangrijker was dan de input van de politiek.

#### 4.5.2 Aangepaste input

In de enquête is gevraagd of de respondenten konden aangeven op welke wijze de input van burgers is verwerkt in de toekomstvisie. Hierbij staat centraal of deze input is aangepast door het college en de gemeenteraad of rechtstreeks in de visie terecht is gekomen.

*Tabel 4.17, Frequentietabel met zowel aantallen als percentuele waarden van de wijze waarop de input van burgers is verwerkt per gemeente.*

Verwerking input	Aantal gemeenten	Percentage gemeenten
Aangepast	36	47,4%
Rechtstreeks	40	52,6%
Totaal	76	100%

*Bron: Eigen werk, 2015.*

Beide antwoorden op deze enquêtevraag zijn vaak genoemd (Tabel 4.17). Het is echter de vraag tot in hoeverre de input is aangepast, hierin zijn immers verschillende gradaties mogelijk. Op basis van de interviews kan worden gesteld dat de invulling van het toekomstvisieproces grote invloed heeft op de manier dat de politiek invloed uitoefent op de input die uit burgers is verkregen. Zo heeft één van de vijf interviewgemeenten op basis van deze input scenario's opgesteld, waarover vervolgens in de raad is gedebatteerd om te komen tot een visie. Andere gemeenten geven de raad pas een rol in het proces op het moment dat de conceptversie van de toekomstvisie klaarligt. Concluderend kan worden gesteld dat het mogelijk is dat de politiek de input inderdaad aanpast voordat het in de visiedocumenten beland. Uit de interviews blijkt echter dat burgers altijd de grootste hoeveelheid aan input leveren, die vervolgens bijna altijd rechtstreeks in de conceptversie worden opgenomen. Vervolgens worden in het hierop volgende politieke proces nog wel bepaalde onderwerpen in geringe mate aangescherpt of veranderd.

#### 4.5.3 Conclusie

De inrichting van de burgerparticipatieprocessen zijn bij iedere gemeente anders, waardoor ook de rol en invloed van verschillende actoren verschilt. De machtsverhoudingen tussen beleidsmakers, burgers en andere participerende actoren is nooit gelijk. Beleidsmakers richten immers het proces in en beschikken over meer informatie. Daarnaast vertalen zij de uitkomsten van het proces naar een visiedocument. Dit is ook waar Sager (2005) voor waarschuwt: het is volgens hem belangrijk stil te staan bij de vraag in hoeverre burgers daadwerkelijk invloed hebben op besluitvormingsprocessen. Op basis van dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat burgers weinig invloed hebben op de procesinrichting. Dit doet echter niet af aan het feit dat de input van actoren, waaronder burgers, wel in het visiedocument terug te vinden is.

Uit de interviews blijkt wel dat de input van andere actoren uit de samenleving even belangrijk is geweest als de input van burgers. Uit de enquête blijkt daarnaast dat de input van burgers lang niet altijd rechtstreeks in de toekomstvisie terecht komen. De politiek past deze input vaak aan. Ook uit de interviews blijkt dat de input wel degelijk in de conceptvisies terecht komt maar de politiek bepaalde onderwerpen nog in geringe mate aanscherpen of veranderden.



## 4.6 Vereniging indirecte democratie

In deze paragraaf staat de vereniging tussen indirecte democratie en directe democratie tijdens de toekomstvisieprocessen centraal. Dit criterium bestaat uit drie indicatoren die allemaal door middel van de enquête zijn onderzocht (Tabel 4.18).

Tabel 4.18, De verdeling van het criterium "Vereniging indirecte democratie" in indicatoren en de daarbij horende perfecte scores.

Indicatoren	Perfekte score
Welke rol kreeg de raad tijdens het participatieproces?	Politiek ideologische keuze: geen perfecte score mogelijk
In hoeverre was de raad van mening dat door het proces haar rol als volksvertegenwoordiging niet nodig was?	Politiek ideologische keuze: geen perfecte score mogelijk
Werd de toekomstvisie unaniem vastgesteld?	Ja

Bron: Eigen werk, 2015.

### 4.6.1 Rol van de raad

De eerste indicator van dit criterium betreft de rol van de gemeenteraad tijdens het participatieproces. De raad stelt uiteindelijk beleid vast maar tijdens de beleidsvorming geven raadsleden op verschillende wijzen sturing aan het proces. In de enquête is daarom de volgende vraag aan de respondenten gesteld: "Welke rol(len), met uitzondering van de daadwerkelijke vaststelling, heeft de raad tijdens het toekomstvisieproces (gehad)?" Twee respondenten hebben deze vraag niet ingevuld. Op basis van een multiple respons set kan in kaart worden gebracht bij hoeveel gemeenten de raad een bepaalde rol heeft gehad. Bij deze indicator is geen perfecte score aan te geven: de discussie omtrent deze score is politiek ideologisch en daardoor subjectief, evenals de discussie met betrekking tot de rol als volksvertegenwoordiging van de raad die in het tweede criterium centraal staat.

Tabel 4.19, Frequentietabel met zowel aantallen als percentuele waarden van de verschillende rollen van de gemeenteraad tijdens het burgerparticipatieproces per gemeente.

Verskillende rollen van de raad	Aantal gemeenten per rol van de raad	Percentage van de gemeenten per rol van de raad
Participerende actor	52	69,3%
Mede-ontwerper van het proces	36	48,0%
Controleur	23	30,7%
Anders	13	17,3%
Totaal	124	165,3%

Bron: Eigen werk, 2015.

Gemiddeld had de raad 1,7 rollen, waarbij die van participerende actor meest voorkomt (Tabel 4.19). In deze rol is de raad één van de actoren die deelneemt aan het proces. In 22 gemeenten had de gemeenteraad enkel de rol van participerende actor. Daarnaast waren raadsleden bij 36 gemeenten mede-ontwerpers van het toekomstvisieproces. De rol van controleur tijdens het proces wordt raadsleden het minst toe bedeed. Dertien gemeenten hebben aanvullende rollen gegeven, zoals die van toehoorder of begeleider tijdens participatiebijeenkomsten.

De interviews geven de mogelijkheid een meer gedetailleerd beeld van de rol van raadsleden tijdens de toekomstvisieprocessen te schetsen. In een drietal gemeenten kregen raadsleden een duidelijke boodschap mee met betrekking tot hun rol tijdens participatiebijeenkomsten.





*“Op een bijeenkomst met de bevolking moet je hen aan het woord laten, niet de raadsleden. Dan moeten de raadsleden ook hun plaats kennen. [...] Dat was nieuw voor ze.” Respondent gemeente Ommen.*

*“We hebben gezegd dat alle raadsleden bij iedere bijeenkomst welkom zijn en als ze daar iets willen zeggen, willen we dat niet tegenhouden. Ze mogen best hun mening ventileren. Maar dan ventileren ze die mening als burgers en niet als fractie of politieke partij. Dat was voor sommigen natuurlijk prachtig en voor anderen moeilijk maar ze hebben zich er allemaal keurig aan gehouden.” Respondent gemeente Enkhuizen.*

Het is voor raadsleden niet altijd gemakkelijk zich aan te passen aan de rol die zij krijgen in een participatieproces omdat die rol niet overeenkomt met hun traditionele rol. Volgens de interviewrespondenten vraagt deze rol om luisterende, passieve raadsleden. De burger is immers aan zet en moet de ruimte krijgen zijn of haar mening te geven. Bij één gemeente had de raad nauwelijks een rol omdat de toekomstvisie werd geschreven door een regiegroep uit de samenleving. Het einddocument werd vervolgens ter vaststelling aangeboden aan de raad.

*“Een lid van de regiegroep bood de toekomstvisie aan aan de gemeenteraad en zei: “Hier hebt u het, dit is het boekje wat het is geworden. Ik bied het aan u aan, u kunt er de hele zomer fijn in lezen en dan kunt u het daarna vaststellen, want als u het niet vaststelt, dan zult u het merken bij de verkiezingen [...]” En de raad heeft het ook inderdaad unaniem vastgesteld.” Respondent gemeente Borne.*

#### 4.6.2 Vaststelling

In de enquête is gevraagd of de toekomstvisies unaniem zijn vastgesteld en of de raad van mening was dat haar rol als volksvertegenwoordiging door het participatieproces niet nodig was. Deze vragen vormen de tweede en derde indicator van dit criterium.

*4.20, Frequentietabel met zowel aantallen als percentuele waarden van de scores op de twee enquêtevragen of de toekomstvisie unaniem werd vastgesteld en of de raad van mening was dat haar rol als volksvertegenwoordiging onnodig was per gemeente.*

Indicatoren	Score	Score	
		Aantal gemeenten	Percentage gemeenten
Werd de toekomstvisie unaniem vastgesteld?	Ja	58	81,7%
	Nee	13	18,3%
Was de raad van mening dat door het burgerparticipatieproces haar rol als volksvertegenwoordiging niet nodig was?	Ja	47	62,2%
	Nee	24	33,8%

*Bron: Eigen werk, 2015.*

Bij 58 gemeenten werd de toekomstvisie unaniem vastgesteld en bij twee derde van de gemeenten waren raadsleden van mening waren dat hun rol van volksvertegenwoordiging onnodig was (Tabel 4.20). Een drietal respondenten stelden wel dat de antwoorden op deze twee vragen niet zwart wit zijn. Een voorbeeld hiervan zijn politieke machtsspellen waardoor fracties om politieke beweegredenen tegenstemmen. De interviewresultaten bevestigen dit beeld. Bij twee van de vijf gemeenten is de visie niet unaniem vastgesteld. Bij één van deze twee gemeenten blijkt een politiek statement hier de reden voor. De fractie was eerst tegen



het visiedocument en bijbehorende inhoud maar wilde na opheldering later ook niet unaniem voor stemmen, volgens de respondent in verband met mogelijk gezichtsverlies van die partij. Anderzijds vertelden de drie projectleiders van de gemeenten waar de toekomstvisie wel unaniem werd vastgesteld dat dit bijzonder was.

*“Maar ook dat het unaniem is vastgesteld natuurlijk, dat kwam ook niet zo vaak voor.”*  
Respondent gemeente Ommen.

De vijf respondenten van de interviews hebben in de enquête aangegeven dat de raadsleden in hun gemeente inderdaad van mening waren dat door het burgerparticipatieproces hun rol als volksvertegenwoordiging niet nodig was. De belangrijkste reden hiertoe was volgens de respondenten dat het proces van de visie ertoe leidde dat de visie echt de mening van de inwoners verwoordde.

*“Het interactieve traject vonden ze één van de beste die ze tot nu toe hadden meegemaakt. Dus die erkenning was er wel. En het was wel: als de stad het vindt, wie zijn wij om tegen te stemmen.”* Respondent gemeente Schiedam.

*“Ik denk wel dat het bij hun een besef is geworden van: nou wij zijn volksvertegenwoordiger. En wat ze met het vaststellen van het document konden doen is van: hé staat hier in wat wij uit de bevolking hebben meegekregen. En ik denk dat ze het zo hebben benaderd, dat hoop ik tenminste, want dat is hun rol.”*  
Respondent gemeente Ommen.

*“De raad was van mening dat hun rol als volksvertegenwoordiging niet nodig was. [...] Dit was wel het eerste proces waar dit zo aan de orde werd gesteld. Dat was voor de één wat makkelijker dan voor de ander, maar dat was voor sommigen nog even lastig.”* Respondent gemeente Enkhuizen.

Ten slotte hoeft directe en indirecte democratie hoeft volgens één van de interviewrespondenten niet tegenstrijdig te zijn. De vereniging biedt ook de mogelijkheid tot versterking van de rol van de gemeenteraad.

*“Ik denk dat je de rol van de raad door het proces juist versterkt. Je haalt allemaal dingen op uit de samenleving. Dus dan doe je dingen die een raadslid normaliter ook zelf doet, dingen uit de samenleving ophalen. Dat gebeurde hier op een hele geordende, brede en gestructureerde manier. Dus niet alleen de achterban van het respectievelijk raadslid, maar van de gehele breedte van de stad. Dat verzamel je, je maakt op basis daarvan keuzes en een aantal scenario's, die uitdrukkelijk van elkaar verschillen. En zij mogen kiezen.”* Respondent gemeente Delft.

#### 4.6.3 Conclusie

Uit de enquête blijkt dat raadsleden tijdens toekomstvisieprocessen veelal de rol van participerende actor of van mede-ontwerper van het proces krijgen. De rol van de raad kan problemen veroorzaken bij dit soort processen omdat door het gebruik van burgerparticipatie in de processen zowel indirecte als directe democratie plaatsvindt. Uit onderzoek van Geurtz en Van de Wijdeven (2010) en Albrechts (2012) blijkt deze combinatie immers lastig te bewerkstelligen. Uit de enquête blijkt inderdaad dat een derde van de gemeenteraden van mening was dat hun (controlerende) rol van volksvertegenwoordiging ondanks het burgerparticipatieproces nog steeds nodig was. Hoewel dit een politiek ideologische discussie is, kan dit ook een relatie hebben met de kwaliteit van de processen. Alle gemeenteraden van de vijf geïnterviewde projectleiders waren wel van mening dat hun rol als volksvertegenwoordiging niet nodig was. De projectleiders stellen dat raadsleden vonden dat documenten die uit de samenleving opgehaalde input goed verwoordde. Deze uitkomst kan een verband hebben met de selectie van de interviewrespondenten op basis van hun



score op het evaluatiekader. De visietrajecten van de vijf gemeenten zijn immers voorbeelden van goede burgerparticipatieprocessen. Toch werden twee van deze visiedocumenten niet unaniem vastgesteld, sommige raadsleden stemden op basis van politieke beweegredenen alsnog tegen. Dit had echter niets te maken met hun mening over het burgerparticipatieproces.

## 4.7 Inbreng

In deze paragraaf staat de wijze waarop de inbreng van burgers tijdens de toekomstvisieprocessen in de visies terecht is gekomen centraal. Dit laatste criterium bestaat uit vier indicatoren, waarvan twee door middel van de enquête zijn onderzocht (Tabel 4.21).

Tabel 4.21, De verdeling van het criterium "Inbreng" in indicatoren en de daarbij horende perfecte scores.

Indicatoren	Perfekte score
In hoeverre werd tijdens het proces alle ingebrachte kennis even belangrijk gevonden?	Geen perfecte score mogelijk
Was tijdens het burgerparticipatieproces ruimte voor dialoog en discussie tussen de participerende burgers?	Ja
Kreeg iedere participerende burger de mogelijkheid zijn of haar mening te uiten?	Ja
Beschikten burgers over voldoende kennis en denkracht om te participeren?	Geen perfecte score mogelijk

Bron: Eigen werk, 2015.

### 4.7.1 Ingebrachte kennis

Deze eerste indicator betreft een vraag met betrekking tot de ingebrachte kennis. In hoeverre werd tijdens het proces alle ingebrachte kennis even belangrijk gevonden? Deze indicator vergt een kwalitatieve methode en is daarom enkel door middel van de interviews onderzocht. Daarnaast kent de indicator geen perfecte score. Tijdens de processen hebben de respondenten onderscheid gemaakt tussen inbreng uit burgers en andere partijen, zoals ondernemers, instellingen en organisaties. Geen enkele respondent geeft echter aan dat de input van deze andere actoren belangrijker was dan die van burgers of andersom. De overige input wordt eerder gezien als aanvulling op de input verkregen uit burgers. Juist het overkoepelende belang van alle actoren moest in de visies terecht komen.

*"Dat wat een woningbouwvereniging wil, kan natuurlijk heel erg conflicteren met wat een wijkvereniging wil."* Respondent gemeente Borne.

De projectleiders gaven echter wel ruimte voor nuance. Zo heeft één respondent in het visiedocument opgenomen dat ondernemers en inwoners anders over een bepaald onderwerp dachten.

*"Er was wel verschil tussen ondernemers en Schiedammers, bijvoorbeeld over de Wilhelminahaven. De ondernemers dachten daar anders over. We hebben wel een citaat opgenomen in de stadsvisie dat die ondernemers dat niet zagen zitten. Want het is gewoon een economisch belang. En dan waren ze misschien ook Schiedammer maar tegelijkertijd was die invalshoek van de ondernemers wel belangrijk om onder de aandacht te houden."* Respondent gemeente Schiedam.

Ook geven de respondenten aan dat sommige individuen of collectieven steeds weer hun eigen belang verkondigden tijdens de visieprocessen. Het is aan de beleidsmakers om hier de juiste waarden en belangen uit te destilleren of soms juist iets naast je neer te leggen.



*“Sommigen waren elke keer wel weer aanwezig en gaven vanuit hun eigen achtergrond aan waar we op moesten inzetten. Dat hou je niet tegen. Maar daar moet je ook doorheen prikken.” Respondent gemeente Enkhuizen.*

#### 4.7.2 Dialoog, discussie en meningen

De tweede en derde indicator van dit criterium zijn onderzocht door middel van de enquêtes. Hierbij gaat het om de ruimte voor dialoog en discussie tussen participerende burgers en de vraag of alle participerende burgers de mogelijkheid kregen zijn of haar mening te uiten.

*4.22, Frequentietabel met zowel aantallen als percentuele waarden van de scores op de twee enquêtevragen met betrekking tot ruimte voor dialoog en discussie en de mogelijkheid voor burgers om hun mening te uiten per gemeente.*

Indicatoren	Score		
		Aantal gemeenten	Percentage gemeenten
Was tijdens het burgerparticipatieproces ruimte voor dialoog en discussie tussen de participerende burgers?	Ja	76	98,7
	Nee	1	1,3
Kreeg iedere participerende burger de mogelijkheid zijn of haar mening te uiten?	Ja	76	98,7
	Nee	1	1,3

*Bron: Eigen werk, 2015.*

Per indicator heeft slechts één gemeente aangegeven dat hier geen sprake van was (Tabel 4.22). Dit is per indicator wel een andere gemeente. De gemeente die dit antwoord gaf op de eerste indicator, is een gemeente die burgers pas consulteerde toen de conceptvisie al klaar lag. Voor de andere gemeente is geen directe aanleiding voor het negatieve antwoord bij vraag twee uit de overige enquêteantwoorden te destilleren. Op basis van de interviews kan het positieve beeld uit de enquête worden beaamd. Tijdens ieder toekomstvisieproces van de vijf interviewgemeenten was er ruimte voor dialoog en discussie tussen de participerende burgers. Dit was eerder een logisch gevolg van het proces, dan een opdracht waar projectleiders bewust bij stil stonden.

*“We hadden ook sessies met groepen uit de bevolking die we bevraagd hebben, dan gingen zij ook met elkaar in dialoog.” Respondent gemeente Ommen.*

Daarnaast kreeg iedere participerende burger de mogelijkheid zijn of haar mening te uiten. Volgens de respondenten is het dan echter wel belangrijk aan verwachtingsmanagement te doen: het is onhaalbaar iedere mening terug te laten komen in het einddocument en het is goed participanten hierop voor te bereiden.

*“Geef iemand het gevoel dat er geluisterd wordt. [...] Dat is voor burgerparticipatie enorm belangrijk. Anders zegt men al heel snel: ik mag mijn mening geven maar er gebeurt niets mee, het gaat weer in de la. [...] Ga evengoed serieus om met degenen die je niet tevreden kan stellen. En leg uit waarom je niet voor hun ideeën hebt gekozen. Dan kan de ander het er nog steeds niet mee eens zijn maar dan is er wel begrip voor het feit dat er naar geluisterd is, dat het afgelopen is.” Respondent gemeente Enkhuizen.*

*“Op welke manier je het ook doet: doe goed aan verwachtingsmanagement.” Respondent gemeente Borne.*

#### 4.7.3 Kwaliteit inbreng

De laatste indicator van dit criterium en daarmee ook de laatste indicator uit het evaluatiekader richt zich op de kwaliteit van de inbreng van de burgers. Beschikten zij over voldoende kennis en denkkracht om te participeren? Ook deze indicator is enkel door middel



van de interviews onderzocht. Uit deze interviews blijkt dat het voor burgers moeilijk is na te denken over de toekomst, zeker als dit bijvoorbeeld een tijdvak van tien jaar betreft.

*“Sommige input moet je wel op een bepaalde manier naast je neer kunnen leggen. Kijk een burger geef je wel aan van goh: wat is het doel van een visie. Maar om echt te begrijpen waar het over gaat, dat is wel lastig voor ze.”* Respondent gemeente Ommen.

Daarnaast is niet iedere burger zich bewust van het detailniveau van een toekomstvisie. Deze visies geven volgens de respondenten een globale toekomstontwikkeling, waar inwoners graag in zeer praktische zaken denken.

*“Mensen geven heel concrete punten. Terwijl je eigenlijk helemaal niet zo concreet wil zijn in een visiedocument, dat komt in de uitvoering wel. Je wilt een bepaalde richting vaststellen.”* Respondent gemeente Ommen.

Ook is het volgens sommige respondenten nodig om eerst over bijvoorbeeld problemen die participanten met de gemeente hebben te praten. Respondenten merkten dat burgers eerst deze negatieve ervaringen kwijt wilden. Hierdoor was het niet altijd makkelijk richting het juiste onderwerp, namelijk de visie, te geraken. Eén respondent had hiervoor een specifieke werkwijze bedacht.

*“Bij alle bijeenkomsten die wij hebben gehouden, hebben we in de inleiding gezegd: het gaat om de stadvisie. [...] In de hoek daar staat een bus met allerlei kaartjes. Uw ideeën en wensen ten aanzien van niet gerelateerde onderwerpen kunt u daar in kwijt. [...] Dus dat hebben we bewust gescheiden gehouden want anders gaat het anderhalf uur over de hondenpoep, de stoeptegels en het te hard rijden.”* Respondent gemeente Enkhuizen.

#### 4.7.4 Conclusie

De kennis die door verschillende actoren, waaronder burgers, tijdens de toekomstvisieprocessen wordt ingebracht, wordt als even belangrijk beschouwd, ook als deze belangen conflicteren. Wel moet rekening worden gehouden met partijen die steeds weer hun eigen mening verkondigen. Daarnaast is in bijna ieder toekomstvisieproces ruimte voor dialoog en discussie en krijgen participerende burgers bijna altijd de mogelijkheid hun mening te uiten. Op basis van de interviews kan worden gesteld dat dit een voortvloeisel is van de inrichting van het toekomstvisieproces. Hierbij is het wel belangrijk participanten te vertellen dat niet al hun input in het document kan worden opgenomen en waarom dat het geval is. Ten slotte is het soms lastig om burgers te laten inzien welk detailniveau een visie precies betreft. Volgens de interviewrespondenten zijn inwoners snel geneigd praktische problemen aan te halen en is het moeilijk hen na te laten denken over de toekomst van een stad over bijvoorbeeld tien jaar. Eén van de oplossingen is om participerende inwoners eerst toch de mogelijkheid te geven hun praktische problemen kenbaar te maken om vervolgens op het onderwerp toekomstvisie over te gaan. Daarnaast kan het nodig zijn sommige input als projectleider naast je neer te leggen, omdat het niet geschikt is in verband met de scope van het visiedocument.





## Hoofdstuk 5: Afsluiting

*“Thus, not only is collaborative planning a difficult model to achieve in the real world, rather, it can also be argued that there are no actually existing collaborative planning processes” (Roy, 2015).*

Dit hoofdstuk bevat twee paragrafen, die tezamen de afsluiting van dit onderzoek vormen. De eerste paragraaf betreft de conclusie van dit onderzoek, waarin de beantwoording van de hoofdvraag centraal staat. Daarnaast geeft deze paragraaf aanbevelingen voor gemeenten die een toekomstvisie met behulp van burgerparticipatie willen vormgeven. In de tweede paragraaf, de discussie, wordt gereflecteerd op de methoden die in dit onderzoek zijn gebruikt en de resultaten die hierdoor zijn verkregen. Tot slot worden in deze paragraaf aanbevelingen voor verder onderzoek gegeven.

### 5.1 Conclusie

Op basis van een synthese tussen de literatuurstudie en de empirische resultaten die in dit onderzoek zijn verkregen, wordt in deze paragraaf het antwoord op de hoofdvraag geformuleerd. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt als volgt:

*Hoe goed scoren burgerparticipatieprocessen bij visievormingstrajecten van Nederlandse gemeenten?*

#### 5.1.1 Opkomst burgerparticipatie en visievorming

Uit de literatuurstudie in de eerste twee hoofdstukken blijkt dat burgerparticipatie binnen de ruimtelijke ordening steeds meer aandacht krijgt (Lord, 2014; Nam, 2013; Abelson e.a., 2003, Albrechts, 2012). De belangrijkste reden hiertoe is de gedachte dat participatie het democratische gehalte van gemaakt beleid vergroot (Healey, 2003; Margerum, 2002; Geurts & Van den Wijdeven, 2010). Het betrekken van allerlei actoren in een besluitvormingsproces is dan ook het centrale principe van participatie in de planologie (Irvin & Stansbury, 2004; Friedmann, 2008). Ook in Nederland wordt al lange tijd geprobeerd burgers op interactieve wijze bij beleidsvorming te betrekken (Boonstra & Boelens, 2011; Van Eijk, 2013). Het zoeken naar consensus staat hierbij centraal (Van Buuren & Nootboom, 2010). Zeker op gemeentelijk niveau wordt deze aanpak steeds meer in de praktijk gebracht (Geurtz & Van de Wijdeven, 2010; Van Eijk, 2013; Tonkens & De Wilde, 2013). Dit lokale overheidsniveau is volgens Bherer (2005) de natuurlijke locatie voor burgerparticipatie hoewel uit onderzoek van Geurtz en Van de Wijdeven (2010) en Albrechts (2012) blijkt dat de combinatie van deze nieuwe vorm van directe democratie niet altijd gemakkelijk te verenigen is met de traditionele vorm van indirecte democratie in Nederland.

Naast de opkomst van burgerparticipatie speelt ook de opkomst van visievorming een belangrijke rol in dit onderzoek. Steeds meer gemeenschappen en gemeenten maken toekomstvisies, waaraan een proces voorafgaat waarin burgers en planologen met elkaar in dialoog gaan (Nam, 2013). In dit soort processen komen burgers en andere actoren tezamen om te praten over hun gedeelde toekomst (Shiple e.a., 2004; Nam, 2013; French & Gagne, 2010). Het gaat hierbij niet enkel over de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van de gemeenschap, ook de sociale en economische toekomst staan centraal (Ames, 2010). Hieruit komen vervolgens visiedocumenten voort, die de leidraad vormen voor toekomstige beslissingen van gemeenten en partijen uit de samenleving. In Nederland worden dit soort documenten door gemeenten ‘toekomstvisies’, ‘strategische visies’ of ‘stadsvisies’ genoemd. Op basis van de afbakening in paragraaf 3.4, beschikken 147 Nederlandse gemeenten over wat in dit onderzoek een toekomstvisie wordt genoemd. Gemeenten richten deze toekomstvisieprocessen echter op geheel andere wijze in maar maken allemaal gebruik van burgerparticipatie.

Het evaluatiekader uit paragraaf 2.5 biedt de mogelijkheid te onderzoeken welke gemeenten een goed of matig burgerparticipatieproces tijdens hun visievormingstraject hebben doorlopen. Aan de hand van perfecte scores op indicatoren die tezamen criteria vormen, is deze score per gemeente meetbaar. Deze criteria en indicatoren zijn opgesteld op basis van alle voor- en nadelen van (burger)participatie en visievorming, uitkomsten en werkwijzen van eerder onderzoek naar toekomstvisies en aanbevelingen uit de wetenschappelijke literatuur. De scores op het evaluatiekader zijn allereerst onderzocht door middel van een enquête onder gemeentelijke projectleiders van toekomstvisies. Deze enquête is door 77 projectleiders of nauw betrokken ambtenaren ingevuld. De enquêteresultaten bieden de mogelijkheid om door middel van beschrijvende statistiek de scores van gemeenten te onderzoeken. Daarnaast zijn met vijf van deze 77 projectleiders semi-gestructureerde interviews gehouden. De visievormingstrajecten waaraan deze vijf respondenten hebben meegewerkt scoren hoog op het evaluatiekader. De interviews geven aanvullende informatie over de dilemma's en ideeën die hebben geleid tot de inrichting van de visieprocessen. Sommige indicatoren uit het evaluatiekader vroegen door het karakter van de indicator om een kwalitatieve aanpak, waardoor een aantal indicatoren enkel door middel van de interviews is onderzocht.

### 5.1.2 Score op evaluatiekader

Binnen het criterium "Representativiteit" bestaat de grootste variatie in scores. Gemiddeld participeert slechts 2,26% van alle inwoners bij toekomstvisieprocessen. De spreiding in dit getal is echter groot (0,02% - 27,78%) en onafhankelijk van inwoneraantal van de gemeente. Vaak participeerden 'usual suspects' hoewel gemeenten ook veel nieuwe gezichten mochten verwelkomen. De groep participerende burgers bestaat vaak uit meer mannen dan vrouwen en vooral allochtone Nederlanders, jongeren en ouderen zijn volgens de respondenten lastig te betrekken. Sinds de opkomst van social media gebruiken gemeenten meer digitale kanalen voor het betrekken van inwoners hoewel ook hard-copy kanalen zoals berichten in lokale kranten nog worden ingezet. Achttien gemeenten hebben inwoners door middel van een steekproef uit het GBA uitgenodigd, een methode die Weeks (2000) oppert.

De scores op het criterium "Effectiviteit" laten minder spreiding zien en zijn overwegend positief beantwoord. Alleen de verdeling op de indicator met betrekking tot evaluatie van de visies is divers, ongeveer de helft van de gemeenten heeft de visiedocumenten geëvalueerd. Beperkte (financiële) middelen blijken op basis van de interviews een reden tot het uitblijven van evaluatie te zijn. Ook is het volgens de interviewrespondenten belangrijk de visie levendig te houden. De leeftijd van de visies hebben daarnaast geen invloed op de gebruikswaarde van de documenten; ook oudere visies worden nog geraadpleegd. Waar Shipley et al. (2004) stellen dat visiedocumenten vaak onhaalbare doelen schetsen, geven de enquêterespondenten met grote meerderheid aan dat de toekomstbeelden wel haalbaar zijn, zowel vanuit hun eigen optiek als die van de gemeentelijke organisatie.

Het derde criterium betreft "Legitimiteit". Uit de enquête blijkt dat burgers gemiddeld na 2,9 maanden vanaf de start van het proces de mogelijkheid krijgen te participeren. Volgens Brand en Graffikin (2007) moeten burgers, op basis van het gedachtegoed van de *collaborative planning theory*, zo vroeg mogelijk in een planningsproces moeten worden betrokken en Shipley et al. (2004) geven diezelfde aanbevelingen bij visievorming in het algemeen. Uit dit onderzoek blijkt dat gemeenten conform deze aanbevelingen burgers inderdaad vroeg de mogelijkheid tot participatie geven. De interviewrespondenten geven echter wel aan dat zij tijd nodig hebben om de burgerparticipatieprocessen zo vorm te geven dat de kwaliteit gewaarborgd is. Wanneer het gehele visieproces door de samenleving moet worden vormgegeven, zoals bij één van de interviewrespondenten het geval was, is het aan te raden de regie zo snel mogelijk uit handen te geven om zo de samenleving te mobiliseren. Ten slotte blijken de ideeën en meningen van participerende burgers op heel verschillende wijzen in de uiteindelijke visiedocumenten te worden ingebed. Hierbij wordt vaak gebruik gemaakt van scenario's, waarop inwoners hun stem kunnen uitbrengen.

De scores op het vierde criterium, “Instrumenten”, laat goed zien hoe divers de 77 burgerparticipatieprocessen zijn ingericht. Iedere gemeente is creatief in het bedenken van instrumenten, van stemkaart tot fysieke inspraakzuil. Ook uit eerder onderzoek komt deze grote diversiteit naar voren (Goodin en Dryzek (2006), Hartz-Kamp, 2005; Bherer, 2005; French & Bayley, 2011). Nagenoeg alle gemeenten maken gebruik van bijeenkomsten maar ook digitale instrumenten en enquêtes en interviews worden veel ingezet. Gemeenten die gebruikmaken van een groot aantal burgerparticipatie-instrumenten betreffen echter niet de gemeenten met het hoogste aantal participanten. Wel geven gemeenten aan dat het gebruik van complementaire instrumenten leidt tot een vergroting van de groep participanten. Ieder instrument is weer geschikt voor een andere doelgroep waardoor de diversiteit in participerende burgers toeneemt. Face-to-face dialoog tussen burgers en beleidsmakers blijkt eerder een onbewust voortvloeiende van het burgerparticipatieproces dan een doel op zich te zijn.

Het vijfde criterium betreft “Macht”. Onderlinge machtsverhoudingen tussen beleidsmakers, burgers en andere participerende actoren is nooit gelijk. Beleidsmakers hebben altijd meer macht dan andere actoren: zij beschikken over een grote hoeveelheid informatie, bepalen de inrichting van het proces en de vertaling van de resultaten uit het proces naar een visie. Daarom waarschuwt Sager (2005) onderzoekers kritisch te evalueren in hoeverre burgers daadwerkelijk invloed hebben op besluitvormingsprocessen. Slechts één gemeente uit dit onderzoek heeft de regie van het toekomstvisieproces volledig uit handen gegeven, de overige gemeenten hebben binnenshuis de inrichting van het proces bepaald. Dit doet echter niet af aan het feit dat de input die actoren waaronder burgers geven daadwerkelijk in de visiedocumenten terug te vinden is. In bijna de helft van de onderzochte visies is de opgehaalde input rechtstreeks, dus zonder aanpassingen door politiek en bestuur, in het visiedocument ingebed.

Het zesde criterium “Vereniging indirecte democratie” is gericht op de samensmelting van directe en indirecte democratie tijdens de toekomstvisieprocessen. Burgerparticipatie betreft hierbij een vorm van directe democratie die moet worden verenigd met de rol van de gemeenteraad als volksvertegenwoordiging. Deze rol betreft een vorm van traditionele en indirecte democratie. Uit onderzoek van Geurtz en Van de Wijdeven (2010) en Albrechts (2012) blijkt de vereniging tussen directe en indirecte democratie lastig te bewerkstelligen. Uit de enquête blijkt echter dat bij twee derde van de 71 gemeenten met een vastgestelde visie, de raad van mening was dat hun (controlerende) rol van volksvertegenwoordiging onnodig was. Daarnaast werden de toekomstvisies in 58 gemeenten unaniem vastgesteld. Uit de interviews blijkt dat tegenstemmers niet perse omwille van het proces en de inhoud van de visie tegenstemmen maar dat hier bijvoorbeeld politieke processen en belangen aan ten grondslag liggen.

Het zevende en laatste criterium is “Inbreng”. Volgens nagenoeg alle interviewrespondenten kregen burgers de mogelijkheid hun mening te uiten en was er altijd de mogelijkheid om samen in dialoog te gaan. Daarnaast wordt de kennis die door de verschillende partijen wordt ingebracht als even belangrijk beschouwd, ook als deze belangen conflicteren. Tot slot blijkt het lastig burgers te laten inzien op welk detailniveau een visie wordt geschreven. Burgers zijn snel geneigd praktische problemen aan te halen en vinden het lastig na te denken over hun toekomst over bijvoorbeeld tien jaar.

### 5.1.3 Aanbevelingen

De gemeente Borne, Delft, Schiedam, Enkhuizen en Ommen zijn gemeenten die goed scoren op de verschillende criteria van het in dit onderzoek gebruikte evaluatiekader. Op basis van de interviews die met de projectleiders van deze gemeenten zijn gehouden en de antwoorden van de 77 respondenten op de enquête zijn een aantal aanbevelingen op te stellen voor gemeenten die een toekomstvisieproces met behulp van burgerparticipatie willen vormgeven:

- Gebruik complementerende burgerparticipatie-instrumenten om zo een representatieve groep burgers bij het proces te betrekken;

- Gebruik burgerparticipatie-instrumenten waarmee de straat op kan worden gegaan, hierdoor wordt de meest gevarieerde groep burgers betrokken;
- Geef extra aandacht aan het betrekken van allochtonen, jongeren en ouderen. Deze groepen zijn relatief moeilijk te bereiken en te betrekken;
- Gebruik naast nieuwe digitale kanalen ook meer traditionele, hard-copy kanalen en laat deze onderling naar elkaar verwijzen waardoor inwoners vaak op het proces worden gewezen;
- Als de gemeente ambieert een toekomstvisie te laten ontwikkelen door een regiegroep uit de samenleving, moet deze groep zo snel mogelijk worden gemobiliseerd. Gebruik deze regiegroep vervolgens als ambassadeurs voor de toekomstvisie en laat het organiseren van bijeenkomsten aan hen over;
- Geef duidelijk de scheiding aan tussen praktische problemen met de gemeente en het doel van de toekomstvisie. Creëer zo nodig een aparte mogelijkheid voor degenen die toch hun praktische probleem kenbaar willen maken, zodat het toekomstvisieproces niet wordt vertroebeld.

## 5.2 Discussie

In totaal beschikken 147 Nederlandse gemeenten over een toekomstvisie of wordt daar momenteel aan een toekomstvisie gewerkt. De enquête van dit onderzoek is door 77 projectleiders van toekomstvisies ingevuld, met vijf van hen is een verdiepend semi-gestructureerd interview gehouden. De respons op de enquête is ruim 50%. Door de grote respons op de enquêtes is het aannemelijk dat de uitkomsten van de enquête representatief zijn voor alle gemeenten in Nederland. De selectie van de interviewrespondenten is gebaseerd op de scores van deze respondenten op de enquête en vormen daarmee geen representatief beeld voor de rest van Nederland. Daarnaast is deze groep respondenten klein. De input van deze geselecteerde respondenten is echter wel waardevoller dan de input van respondenten waarvan op basis van de enquête kan worden gesteld dat zij een matig proces hebben doorlopen. Deze interviews zouden immers niet de voorbeelden geven die de enquêteresultaten kunnen aanvullen.

Op basis van dit onderzoek zijn een drietal aanbevelingen voor verder onderzoek te geven. Ten eerste zou het interessant zijn om een groter aantal interviews te houden, om te zien of er dan aanvullende opmerkingen uit de respondenten komen. Een tweede aanbeveling vormt het afnemen van interviews met slecht scorende gemeenten. Op basis van deze resultaten kan worden geleerd welke stappen in het proces hebben geresulteerd in de relatief slechte scores. Het is hierbij echter de vraag in hoeverre respondenten bereid zijn mee te werken aan een dergelijk onderzoek. Ten slotte betreft een derde aanbeveling het doen van case-study onderzoek naar één of twee toekomstvisieprocessen. Wanneer tijdens het gehele proces wordt meegelopen, biedt dit niet alleen de mogelijkheid ambtenaren te enquêteren of interviewen. Het is dan ook mogelijk de participerende burgers vragen voor te leggen. Zij geven vanuit hun optiek wellicht heel andere antwoorden op de vragen uit het evaluatiekader en zijn daarmee zeker een aanvulling op de literatuur met betrekking tot visievorming tot nu toe.

## Literatuur

- Abelson, J., P. Forest, J. Eyles, P. Smith, E. Martijn & F. Gauvin (2003), Deliberations about deliberative methods: issues in the design and evaluation of public participation processes. *Social Sciences and Methodes* (57), pp. 239-251.
- Adaman, F. & P. Devine (2001) Participatory planning as a deliberative democratic process: a response to Hodgson's critique, *Economy and Society* 30(2), pp. 229-239.
- Albrechts, L. (2012), Reframing strategic planning by using a coproductive perspective. *Planning Theory* 12(1), pp. 46-63.
- Allmendinger, P. (2002), Towards a post-industrial planning theory. *Policy Sciences* (8), pp. 401-421.
- Agger, A. & Löfgren (2008), Democratic assessment of collaborative planning processes. *Planning Theory* 7(2), pp. 145-164.
- Ames, S. C. (2010), The new Oregon model: Envision, plan, achieve. *Journal of Future Studies* 15(2), pp. 163-166.
- Ansell, C. & A. Gash (2008), Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18(4), pp. 543-571.
- Arciniegas, G. & R. Janssen (2012), Spatial decision support for collaborative land use planning workshops. *Landscape and Urban Planning* 107, pp. 332-342.
- van Assche, K., M. Duineveld & R. Beunen (2014), Power and contingency in planning. *Environment and Planning A* 46, pp. 2385-2400.
- Baarda, B., E. Bakker, T. Fischer, M. Julsing, V. Peters, T. van der Velden & M. de Goede (2013), Basisboek Kwalitatief Onderzoek. Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers. Derde Druk.
- Balducci, A., L. Boelens, J. Hillier, T. Nyseth & C. Wilkinson (2011), Strategic spatial planning in uncertainty: theory and exploratory practice. *Town Planning Review* 82, pp. 481-501.
- Beamont, J. & M. Loopmans (2008), Towards Radicalized Communicative Rationality: Resident Involvement and Urban Democracy in Rotterdam and Antwerp. *International Journal of Urban and Regional Research* 32, pp. 95-113.
- Bherer, L. (2005), Successful and unsuccessful participatory arrangements: why is there a participatory movement at the local level? *Journal of Urban Affairs* 32(3), pp. 287-303.
- Boonstra, B. & L. Boelens (2011), Self-organization in urban development: towards a new perspective on spatial planning. *Urban Research & Practice* 4(2), pp. 99-122.
- Boelens, L. (2010), Theorizing practice and practicing theory: Outlines for an actor-relational-approach in planning. *Planning Theory* 9(1), pp. 28-62.





- Brand, R. & F. Gaffikin (2007), Collaborative planning in an uncollaborative world. *Planning Theory* 6(3), pp. 282-313.
- Bryman, A. (2008), *Social research methods*. Oxford: University Press. Derde druk.
- Burbey, R.J. (2003), Making plans that matter: Citizen involvement and government action. *Journal of the American Planning Association* 69(1), pp. 33-49.
- van Buuren, A. & S. Nooteboom (2010), The success of SEA in the Dutch planning practice: How formal assessments can contribute to collaborative governance. *Environmental Impact Assessment Review* 30, pp. 127-135.
- van Buuren, P.J.J. van, Ch. W. Backes & A.A.J. de Gier (2010), *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*. Deventer: Kluwer.
- CBS (2015), Statline. Bevolking; geslacht, leeftijd, burgerlijke staat en regio, 1 januari. <http://statline.cbs.nl/Statweb/selection/?DM=SLNL&PA=03759NED&VW=T>  
Geraadpleegd op: 5 oktober 2015.
- Chambers, S. (2003), Deliberative Democratic Theory. *Annual Review of Political Sciences* 6, pp. 307-326.
- Cochrane, A. (1999) Administered cities. In S. Pile, C. Brook and G. Mooney (eds.), *Unruly cities?* Routledge, London.
- Drazkiewicz, A., E. Challies & J. Newig (2015), Public participation and local environmental planning: Testing factors influencing decision quality and implementation in four case studies from Germany. *Land Use Policy* 46, pp. 211-222.
- van Eeten, M. (1999), Dialogues of the deaf: Defining new agendas for environmental deadlocks. Delft: Eburon, pp.1-22.
- van Eijk, C. (2013), Growing access to local decision-making? Explaining variation among Dutch municipalities in the institutional measures to promote citizen participation. *Journal of Urban Affairs* 36(2), pp. 256-275.
- Elander, I. and M. Blanc (2001) Partnerships and democracy: a happy couple in urban governance? In: H. Andersen & R. van Kempen (red.), *Governing European cities: social fragmentation, social exclusion and urban governance*, Ashgate: Aldershot.
- Forester, J. (2012), On the theory and practice of critical pragmatism: Deliberative practice and creative negotiations. *Planning Theory* 12(1), pp. 5–22.
- French, C. A. & M. Gagne (2010), Ten years of community visioning in New Hampshire: the meaning of “success”. *Community Development* 42(2), pp. 223-239.
- French, S. & C. Bayley (2011), Public participation: comparing approaches. *Journal of Risk Research* 14(2), pp. 241-257.
- Friedmann, J. (2008), The Uses of Planning Theory: A Bibliographic Essay. *Journal of Planning Education and Research* 28, pp. 247-257.
- G1000 (2012), G1000 Eindrapport: Democratische innovatie in de praktijk. [http://www.g1000.org/documents/G1000\\_NL\\_Website.pdf](http://www.g1000.org/documents/G1000_NL_Website.pdf)  
Geraadpleegd op: 11 mei 2015.



- Gaber, G. & S. L. Gaber (1997), Utilizing Mixed-Method Research Designs in Planning: The Case of 14th Street, New York City. *Journal of Planning Education and Research* 17(2), pp. 95-103.
- Geertman, S. (2006), Potentials for planning support: A planning-conceptual approach. *Environment and Planning B* 33(6), pp. 863-880.
- Geissel, B. (2009), Participatory Governance: Hope or Danger for Democracy? A Case Study of Local Agenda 21. *Local Government Studies* 35(4), pp. 401-414.
- Geurtz, C. & T. van de Wijdeven (2010), Making citizen participation work: The challenging search for new forms of local democracy in the Netherlands. *Local Government Studies* 36(4), pp. 531-549.
- Glass, J.J. (1979), Citizen participation in planning: The relationship between objectives and techniques. *Journal of the American Planning Association* 45(2), pp. 180-189.
- Goldman, H. (2015), A Farewell to America Speaks.  
<http://www.democracyfund.org/blog/entry/farewell-to-americaspeaks>  
 Geraadpleegd op: 11 mei 2015.
- Goodin, R. E. & J. S. Dryzek (2006), Deliberative Impacts: The Macro-political Uptake of Mini-Publics. *Publics & Society* 34(2), pp. 219-244.
- de Graaf, L., (2007), *Gedragen beleid – Een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht*. Delft: Eburon.
- Graffikin, F. & K. Sterrett (2006), New Visions for Old Cities: The Role of Visioning in Planning. *Planning theory & Practice* 7(2), pp. 159-178.
- 't Hart, H., H. Boeije & J. Hox, red. (2009), *Onderzoeksmethoden*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers. Achtste Druk.
- Hartz-Kamp, J. (2005), A Case Study in Deliberative Democracy: Dialogue with the City. *Journal of Public Deliberation* 1(6), pp. 1-13.
- Hassan, G. F., A. El Hefnawi & M. E. Refaie (2011), Efficiency of participation in planning. *Alexandria Engineering Journal* 50, pp. 203-212.
- Healey, P. (2003), Collaborative Planning in Perspective. *Planning Theory* 2(2), pp.101- 123.
- Healey, P. (1998), Collaborative planning in a stakeholder society. *The Town Planning Review* 69(1), pp. 1-21.
- Healey, P. (1996), The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formation. *Environment and Planning B: Planning and Design* 23(2), pp. 217-234.
- Holland, J., S. Jones & A. Kardan (2015), Understanding participation in development: towards a framework. *IDPR* 37(1), pp. 77-94.
- Hopkins, D. (2010), Planning a City through 'Dialogue': Deliberative Policy-making in Action in Western Australia. *Urban Policy and Research* 28(3), pp. 261-276.



- Hurley, P.T. & P. A. Walker (2004), Whose vision? Conspiracy theory and land-use planning in Nevada County, California. *Environment and Planning A* 36, pp. 1529-1547.
- Huxley, M. (2000), The limits to communicative planning. *Journal of Planning Education and Research* (19), pp. 369-377.
- Innes, J.E. (1996), Planning through consensus building. *Journal of the American Planning Association* 62 (4), pp. 70-88.
- Irvin, R.A. & J. Stansbury (2004), Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort? *Public Administration Review* 64(1), pp. 55-65.
- Isaksson, K., T. Richardson & K. Olsson (2009), From consultation to deliberation? Tracing deliberative norms in EIA frameworks in Swedish roads planning. *Environmental Impact Assessment Review* 29, pp. 295-304.
- Keating, M. (1991), Local development policies in Britain and France. *Urban Studies* 37(6), pp. 995-1017.
- Klijn, E.H. & J. Koppenjan (2012), Governance network theory: past, present and future. *Policy & Politics* 40(4), pp. 587-606.
- Kumar, A. & R. Paddison (2010), Trust and Collaborative Planning Theory: The Case of the Scottish Planning System. *International Planning Studies* 5(2), pp. 205-223.
- Laurian, I. (2009), Trust in planning: theoretical and practical considerations for participatory and deliberative planning, *Planning Theory & Practice* 10, pp. 369-391.
- Legacy, C., C. Curtis & M. Neuman (2014), Adapting the deliberative democracy 'template' for planning practice. *Town Planning Review* 85(3), pp. 319-340.
- Lord, A. (2014), Towards a non-theoretical understanding of planning. *Planning Theory* 13(1), pp. 26-43.
- Maginn, P.J. (2007), Deliberative Democracy or Discursively Biased? Perth's Dialogue with the City Initiative. *Space and Polity* 11(3), pp. 331-352.
- Margerum, R.D. (2002), Collaborative Planning: Building Consensus and Building a Distinct Model for Practice. *Journal of Planning Education and Research* 21, pp. 237-253.
- Mansuri, G. & V. Rao (2013), *Localizing Development: Does Participation Work?*, World Bank Policy Research Report, Washington, DC, World Bank.
- McCann, E.J. (2001), Collaborative Visioning or Urban Planning as Therapy? The Politics of Public-Private Policy Making. *The Professional Geographer* 53(2), pp. 207-218.
- Mees, P. (2011), Who killed Melbourne 2030?  
[http://soac.fbe.unsw.edu.au/2011/papers/SOAC2011\\_0001\\_final%281%29.pdf](http://soac.fbe.unsw.edu.au/2011/papers/SOAC2011_0001_final%281%29.pdf)  
 Geraadpleegd op: 13 mei 2015.
- Michels, A. & L. de Graaf (2010), Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy. *Local Government Studies* 36(4), pp. 477-491.



- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013), De doe-democratie: Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van Volksgezondheid en Milieu (2015), Nationaal Kompas Volksgezondheid. <http://www.nationaalkompas.nl/bevolking/huidig/>. Geraadpleegd: 16 september 2015.
- Nam, T. (2013), Citizen participation in visioning a progressive city: A case study of Albany 2030. *International Review of Public Administration* 18(3), pp. 139-161.
- Nekkers, J., W. Meijer & R. Polderman (2011), Toekomstverkenning bij gemeenten. In: STT & Netwerk Toekomstverkenningen, De voorstelbare toekomst, pp. 60-80. Den Haag: SST.
- Nelson, A., A. Babon, M. Berry & N. Keath (2006), Engagement, but for what kind of marriage? Community members and local planning authorities. *Community Development Journal*, 43(1), pp. 37-51.
- Orton Family Foundation (2015), What is Community Heart and Soul? <http://www.orton.org/what-we-do/what-community-heart-soul> Geraadpleegd op: 11 mei 2015.
- Peel, D. & G. Lloyd (2005), City-visions: Visioning and Delivering Scotland's Economic Future. *Local Economy* 20(1), pp. 40-52.
- Perkins, H. (2009), Out from the (green) shadow? Neoliberal hegemony through the market logic of shared urban environmental governance. *Political Geography* 28, pp. 395-405.
- Pfeffer, K., I. Baud, E. Denis, D. Scott & J. Sydenstricker-Neto (2012), Participatory spatial knowledge management tools. *Communication & Society* 16(2), pp. 258-285.
- Phelps, N. A. & M. Tewdwr-Jones (2000), Scratching the surface of collaborative and associative governance: identifying the diversity of social action in institutional capacity building. *Environment and Planning A* 32, pp. 111-130.
- Purcell, M. (2009), Resisting neoliberalization: communicative planning or counter-hegemonic movements? *Planning Theory* 8(2), pp. 140-165.
- Rijksoverheid (2015), Decentralisatie van overheidstaken naar gemeenten. <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/decentralisatie-van-overheidstaken-naar-gemeenten>. Geraadpleegd: 12 februari 2015.
- Roy, P. (2015), Collaborative planning – A neoliberal strategy? A study of the Atlanta Beltline. *Cities* 43, pp. 59-68.
- Rosol, M. (2015), Governing cities through participation – a Foucauldian analysis of CityPlan Vancouver. *Urban Geography* 36(2), pp. 256-276.
- Rydin, Y. (2007), Re-examining the role of knowledge within planning theory. *Planning Theory* 6, pp. 52-68.



- Sager, T. (2005), Planning through inclusive dialogue: no escape from social choice dilemmas. *Economic Affairs* 25(4), pp. 32-35.
- Shipley, R. (2000), The Origin and Development of Vision and Visioning in Planning. *International Planning Studies* 5(2), pp. 225-236.
- Shipley, R. (2002), Visioning in planning: is the practice based on sound theory? *Environment and Planning A* 34, pp. 7-22.
- Shipley, R., R. Feick, B. Hall & R. Earley (2004), Evaluating municipal visioning, *Planning Practice & Research* 19(2), pp. 195-210.
- Spit, T., S. van Schagen, P. Zoete & D. Schut (2010), Visie op structuurvisie. Zoetermeer: ERVEE design & drukwerk B.V.
- Swensen, G., G.B. Jerpasen, O. Saeter & M. S. Tveit (2012), Alternative perspectives? The implementation of public participation in local heritage planning. *Norsk Geografisk Tidsskrift* 66(4), pp. 213-226.
- Swyngedouw, E. (2005), Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State. *Urban Studies* 42 (11), pp. 1991-2006.
- Teisman, G., A. van Buuren & L. Gerrits (red), 2009. Managing Complex Governance Systems. London: Routledge.
- Tewdwr-Jones, M. & P. Allmendinger (2002), Conclusion. In: P. Allmendinger & M. Tewdwr-Jones (red), *Planning Futures: New Directions in Planning Theory*, pp. 206-216. London: Routledge.
- Tewdwr-Jones, M. & P. Allmendinger (1998), Deconstructing communicative rationality: a critique of Habermasian collaborative planning. *Environment and Planning A* 30(11), pp. 1975-1989.
- Tickell, A. & J. Peck (1996), The return of the Manchester men: men's words and men's deeds in the remaking of the local state. *Transactions of the Institute of British Geographers* 21(4), pp. 595-626.
- Tonkens, E. & M. de Wilde, red. (2013), Als meedoen pijn doet. Amsterdam: Uitgeverij Van Genneep.
- Verhoeven, I., L. Verplanke & T. Kampen (2013) Affectief burgerschap in de verzorgingsstaat. In: T. Kampen, I. Verhoeven & L. Verplanke (red.), *De affectieve burger*, pp. 23-50. Amsterdam: Uitgeverij Van Genneep.
- Vereniging Nederlandse Gemeenten & BMC (2010), Van bezuinigingen tot strategische heroriëntatie: een discussieboek. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Weeks, E. C. (2000), The Practice of Deliberative Democracy: Result from Four Large-Scale Trials. *Public Administration Review* 60(4), pp. 360-372.





## Bijlagen

### Bijlage 1: Lijst van Nederlandse gemeentelijke toekomstvisies

Tabel 1: Lijst van Nederlandse gemeenten die een visie hebben opgesteld die voldoen aan de opgestelde criteria. De cursieve gemeenten hebben de enquête ingevuld.

Gemeente	Jaar van vastelling	Titel document
Aa en Hunze	2009	Aa en Hunze Buitengewoon! Herijking Toekomstvisie: 2015-2025 Buitengewoon!
Aalburg	2007	Aalburg op weg naar Morgen
Asten	2006	De Avance – Toekomstvisie Asten
Baarn	2013	Toekomstvisie en Structuurvisie “Baarn in 2030”
Bernheze	2011	De toekomst maken we zelf – Bernheze 2020
Bergen op Zoom	2008	Toekomstvisie Bergen op Zoom 2025
Borger-Odoorn	2009	Toekomstvisie Borger-Odoorn – ‘Hoe verder je kijkt, hoe meer je ziet’
Borne	2014	Mijn Borne 2030... - Toekomstvisie van de Bornse gemeenschap
Bronckhorst	2012	Toekomstbestendig Bronckhorst; Duurzaam en betrokken
Buren	2010	Toekomstvisie Buren 2030
Cranendonck	2013	Visie Cranendonck 2009-2024
De Bilt	2009	ToekomstBilt 2030
Delft	2009	Delft maakt geschiedenis – Stadsvisie 2030
Edam-Volendam & Zeevang	2014	Toekomstvisie – Samen meer kwaliteit
Ede	2012	Visie Ede 2025 – Ede kiest voor food
Elburg	2013	Onze toekomst: zorgzaam, gastvrij en vitaal!
Enkhuizen	2009	Stadsvisie Enkhuizen 2030 – Historische toekomst
Etten-Leur	2012	Etten-Leur doet het gewoon – Toekomstvisie Etten-Leur
Goeree-Overflakke	2015	Eilandvisie – Ervaar de kracht van het leven
Goirle	2013	Thuis in Goirle: groen, sociaal, ondernemend
Grootegast	2013	De bakens verzet - Toekomstvisie gemeente Grootegast 2015-2030
Gulpen-Wittem	2009	Duurzaam versterken en ontwikkelen - Strategische visie 2009-2020
Haaren	2011	Gemeente Haaren 2022: Een levendige, groene en zelfbewust gemeente
Hardenberg	2013	De gemeente Hardenberg stapt stevig op de toekomst af – Toekomstvisie gemeente Hardenberg 2013-2023
Harderwijk	2010	Stadsvisie Harderwijk 2031 – Vasthouden, verdiepen of verbreden
Hatterm	2011	Samen werken aan Hatterm
Heerhugowaard	2002	Heerhugowaard, Stad van Kansen – Eindresultaat van de discussie over de toekomst van Heerhugowaard



<i>Hilvarenbeek</i>	2012	<i>Toekomstvisie HLVRNBK2030</i>
<i>Hoorn</i>	2005	<i>Stadsvisie Hoorn 2005-2025</i>
<i>Houten</i>	2015	<i>Toekomstvisie Houten 2025</i>
<i>Laarbeek</i>	2013	<i>Toekomstvisie Laarbeek 2020 – Ruimte geven aan een vitale zorgzame samenleving</i>
<i>Leiderdorp</i>	2012	<i>Toekomstvisie 2025 – Bewegen in verandering</i>
<i>Leidschendam-Voorburg</i>	2005	<i>Blik op Leidschendam-Voorburg 2020</i>
<i>Lochem</i>	2011	<i>Lochem verbindt prachtig – Toekomstvisie 2030</i>
<i>Lopik</i>	2010	<i>Toekomstvisie gemeente Lopik 2030 – Ondernemend in de Lopikerwaard</i>
<i>Mill en Sint Hubert</i>	2015	<i>Toekomstvisie</i>
<i>Moerdijk</i>	2009	<i>Strategische visie Moerdijk 2030</i>
<i>Nederweert</i>	2007	<i>Strategische visie Nederweert in 2020</i>
<i>Nieuwegein</i>	2015	<i>Toekomstvisie Nieuwegein 2025</i>
<i>Nijmegen</i>	2012	<i>Stad in zicht – Nijmegen 2020</i>
<i>Noordenveld</i>	2011	<i>Visie Noordenveld 2025</i>
<i>Nunspeet</i>	2013	<i>Wensbeeld 2030 – Integrale toekomstvisie Nunspeet 2030</i>
<i>Oirschot</i>	2011	<i>Monument in het groen, kwalitatief leven</i>
<i>Oldambt</i>	2010	<i>Toekomstvisie Grenzeloos Goud</i>
<i>Ommen</i>	2008	<i>Misse   Visie Ommen 2020</i>
<i>Oost-Gelre</i>	2008	<i>Oost Gelre op weg naar 2020</i>
<i>Oud-Beijerland</i>	2012	<i>Toekomstvisie Oud-Beijerland 2025</i>
<i>Ouder-Amstel</i>	2009	<i>Ouder-Amstel Betrokken, Levendig en Krachtig</i>
<i>Overbetuwe</i>	2009	<i>Overbetuwe verbindt... - Toekomstvisie+</i>
<i>Pijnacker-Nootdorp</i>	2012	<i>Pijnacker-Nootdorp in de metropool – Visie op de toekomst 2040</i>
<i>Putten</i>	2014	<i>Toekomstvisie Putten</i>
<i>Reusel-De Mierden</i>	2013	<i>Toekomstvisie Samen, Grenzeloos en Groen</i>
<i>Roermond</i>	2016	<i>Toekomstvisie Roermond</i>
<i>Rucphen</i>	2015	<i>Toekomstvisie Rucphen</i>
<i>Schiedam</i>	2012	<i>Stadsvisie Schiedam 2030</i>
<i>Schouwen-Duiveland</i>	2011	<i>Tij van de toekomst – Visie Schouwen-Duiveland 2011-2040</i>
<i>Son en Breugel</i>	2012	<i>De Toekomstvisie van Son en Breugel</i>
<i>Steenbergen</i>	2013	<i>Steenbergen in 2020</i>
<i>Súdwest-Fryslân</i>	2011	<i>De Ontwikkelvisie – Gemeente Súdwest-Fryslân 2011-2021</i>
<i>Teylingen</i>	2009	<i>Toekomstvisie Vitaal en Vernieuwend</i>
<i>Twenterand</i>	2009	<i>Toekomstvisie Twenterand</i>
<i>Veendam</i>	2009	<i>Toekomstvisie Veendam 2020: Turfstad én Durfstad</i>
<i>Velsen</i>	2011	<i>Visie op Velsen 2025</i>
<i>Venray</i>	2013	<i>Venray, stad in de Peel – Een warme jas voor nu en voor de toekomst</i>



Voorschoten	2014	Voorschoten Toekomstvisie 2025 – Werken aan de toekomst
Weert	2005	Weert, opmaat naar de toekomst – op maat in 2015
West Maas en Waal	2013	Visie Leefbaarheid Kern 2030 – Koers 2030
Westervoort	2008	Westervoort op weg naar 2026
Westvoorne	2011	Uitwerking toekomstvisie Westvoorne
Woensdrecht	2015	Platteland met accenten – Toekomstvisie Woensdrecht 2025
Zoeterwoude	2009	Toekomstvisie Zoeterwoude
Zuidhorn	2009	Toekomstvisie 2030 – De kracht van identiteit
Zundert	2013	Zundert in beweging – Samen op weg naar 2025
Zutphen	2014	“Zutphen in 2025” – Kwaliteit en eigenheid
Zwartewaterland	2013	Toekomstvisie
Alkmaar	2008	Stadsvisie Alkmaar 2030
Albrandswaard	2012	Toekomstvisie Albrandswaard 2025
Alphen-Chaam	2009	Agenda van de toekomst – Alphen-Chaam in 2020
Barneveld	2016	Strategische visie Barneveld 2030
Beesel	2009	Beesel pakt de toekomst – Toekomstvisie Beesel 2030
Bergen (NH)	2015	Toekomstvisie 2040
Bladel	2009	Toekomstvisie leven in de gemeente Bladel 2030
Brummen	2013	Innoveren met oude waarden – Toekomstvisie 2030
Brunssum	2013	Strategische Visie Brunssum 2025
Bunschoten	2013	Bunschoten Visie 2025
Bussum	2006	Bussum 2025: visie en ambities
Capelle aan den IJssel	2013	Sterk en verbindend – Parkstad naast economische motor
Dalfsen	2009	Bij uitstek Dalfsen! – Missie Visie gemeente Dalfsen 2020
Deventer	2009	Toekomstvisie 2030
Drimmelen	2010	Toekomstvisie Drimmelen – Met het vizier op 2020
Eersel	2013	Kempisch wonen in een wereldregio
Enschede	2007	Toekomstvisie Enschede 2020 – Enschede maak(t) je wereld groter
Epe	2013	Toekomstvisie Epe 2030 – Epe, krachtig en vitaal!
Groesbeek	2012	Strategische visie Groesbeek 2025
Heemskerk	2009	“Heemkerk, het geheim van de IJmond” – Strategische toekomstvisie 2040
Heerde	2009	Visie gemeente Heerde 2025
Heerlen	2008	Stadsvisie Heerlen – Energiek hart van Parkstad
Heiloo	2013	Toekomstvisie 2030: de kracht van Heiloo
Hellendoorn	2012	Strategische visie gemeente Hellendoorn
Hellevoetsluis	2013	Stadsvisie Hellevoetsluis 2030
Helmond	2013	Helmond werkt- Stadsvisie 2030
Hendrik-Ido-Ambacht	2008	Hendrik-Ido-Ambacht-2040 Gewoon Buitengewoon



Heumen	2012	Strategische visie gemeente Heumen 2020
Hof van Twente	2010	Hof van Twente – Zicht op 2030
Hollands Kroon	2013	Strategische visie Hollands Kroon
Hoogeveen	2000	Kiezen voor kwaliteit
Huizen	2008	Een levendig dorp aan het water – Toekomstvisie gemeente Huizen tot 2020
IJsselstein	2009	IJsselstein Dichtbij – Toekomstvisie 2025
Landsmeer	2013	Landsmeer. Ruimte voor kwaliteit
Leerdam	2014	Toekomstvisie Leerdam 2030: Verbonden, Gastvrij, Ondernemend
Losser	2013	Toekomstvisie gemeente Losser 2025 – Samen schatbewaarders van de gemeente Losser
Maasdriel	2008	Visie Maasdriel 2020+
Meerssen	2008	Toekomstvisie gemeente Meerssen 2020
Midden-Delfland	2008	Gebiedsvisie Midden-Delfland® 2025
Molenwaard	2012	Toekomstvisie Molenwaard 2030
Noordoostpolder	2003	Toekomstvisie gemeente Noordoostpolder 2030 – Ruimte voor kwaliteit
Noordwijk	2005	Toekomstvisie Noordwijk 2025
Oldebroek	2011	Toekomstvisie Oldebroek 2030
Oldenzaal	2008	Stadsvisie 2025
Oss	2004	Oss op weg naar 2020
Renswoude	2000	Toekomstvisie
Rijssen-Holten	2010	Strategische visie 2010-2030
Roerdalen	2011	Roerdalen '25 – De toekomst is begonnen
Roosendaal	2008	Toekomstvisie Roosendaal 2025
Rotterdam	2007	Stadsvisie Rotterdam
Schinnen	2010	Strategische visie 2010-2020
Sint-Oedenrode	2012	De Rooi(s)e draad versterkt
Sittard-Geleen	2007	Stadsvisie Sittard-Geleen 2016
Slochteren	2014	Toekomstvisie het Land van Slochteren 2020
Sluis	2011	Sluis Toekomstvisie – Samen Goed
Smallingerland	2010	Integrale toekomstvisie Smallingerland
Stadskanaal	2015	De hoofdstad van de Veenkoloniën, pionieren in de proeftuin – Actualisering Toekomstvisie Stadskanaal 2025
Stein	2014	Eigenkrachtvisie Gemeente Stein
Stichtse Vecht	2013	Focus op morgen – Toekomstvisie Stichtse Vecht 2013-2040
Tholen	2013	In het vizier – Toekomstvisie Tholen 2025
Uden	2012	Udenaar de toekomst
Uithoorn	2013	Strategische visie Uithoorn 2030
Vaals	2008	Strategische visie Vaals 2020
Valkenswaard	2011	Toekomstvisie 2030
Valkenburg aan de Geul	2014	Toekomstvisie Valkenburg aan de Geul – Op weg naar 2035
Veenendaal	2005	Strategische visie Veenendaal 2025



Vianen	2013	Vianen Toekomstvisie 2025
Vlaardingen	2015	Stadsagenda Vlaardingen 2015-2030
Voorst	2005	Ruimtelijke Toekomstvisie Voorst
Waalre	2005	Toekomstvisie Waalre 2020
Woerden	2008	Visie 2022
Zoetermeer	2008	Stadsvisie 2030





## Bijlage 2: Enquête

### Enquête naar burgerparticipatieprocessen bij de vormgeving van gemeentelijke toekomstvisies.

Deze enquête is onderdeel van mijn onderzoek naar gemeentelijke toekomstvisies ter afronding van mijn Master Planologie aan de Universiteit Utrecht. Als stagiaire bij de gemeente Nieuwegein werk ik mee aan de totstandkoming van de “Toekomstvisie Nieuwegein 2025”, wat mij op het idee bracht om mijn Masterscriptie op gemeentelijke toekomstvisies te richten. Het invullen van deze enquête kost ongeveer 10 minuten.

Omwille van de betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid van de enquêtes, zijn een aantal begrippen gedefinieerd:

**Toekomstvisie:** het visiedocument waarvoor u bent benaderd deel te nemen aan dit onderzoek. Dit visiedocument hoeft door uw gemeente niet perse als ‘toekomstvisie’ te zijn bestempeld, maar kan ook de titel ‘strategische visie’, ‘stadsvisie’ of ‘ontwikkelvisie’ hebben gekregen. Omwille van de leesbaarheid wordt in de enquête steeds de titel ‘toekomstvisie’ gebruikt.

**Toekomstvisieproces:** het proces waarin de toekomstvisie werd opgesteld, vanaf de opdracht van de raad tot en met de vaststelling van de toekomstvisie door de Raad. Indien de toekomstvisie in uw gemeente nog niet is vastgesteld, vul de enquêtevragen dan in naar de huidige situatie en inrichting van het toekomstvisieproces. Omwille van de leesbaarheid zijn de vragen in deze enquête echter wel in de verleden tijd opgesteld.

**Burgerparticipatie:** de mogelijkheid die burgers krijgen om te participeren tijdens het toekomstvisieproces.

**Burgerparticipatie-instrument:** instrumenten die burgers de mogelijkheid geven te participeren, zoals bijeenkomsten, seminars, online forums, workshops, enquêtes, interviews, denktanks en toekomstdagen tijdens het toekomstvisieproces.

**Burgerparticipatieproces:** het geheel van ingezette burgerparticipatie-instrumenten tijdens het toekomstvisieproces.

**Burgers:** inwoners van de gemeente waar de toekomstvisie is vastgesteld. Ondernemers die in de gemeente wonen, zijn dus ook burgers.

1.

**Bij welke gemeente werkt of werkte u mee aan de totstandkoming van de toekomstvisie?**

2.

**Hoeveel inwoners had deze gemeente ten tijde van de vaststelling van de toekomstvisie door de Raad? Wanneer de toekomstvisie nog niet is vastgesteld, geef dan het huidige aantal inwoners van deze gemeente.**

**Rond uw antwoord af op een duizendtal inwoners.**



3.

**Hoe vaak is tijdens het toekomstvisieproces gebruik gemaakt van de onderstaande burgerparticipatie-instrumenten?**

Wanneer een burgerparticipatie-instrument is gebruikt dat hier niet wordt genoemd, vul die dan per apart instrument in achter de invulvelden "burgerparticipatie-instrument 1 t/m 5". Wanneer een burgerparticipatie-instrument tijdens het gehele proces is gebruikt, vul dan "doorlopend" in bij dit instrument.

Workshop	<input type="text"/>
Seminar	<input type="text"/>
Toekomstdag	<input type="text"/>
Website	<input type="text"/>
Enquête	<input type="text"/>
Interview	<input type="text"/>
Online forum	<input type="text"/>
Denktank	<input type="text"/>
Informatieavond	<input type="text"/>
Schoolbezoek	<input type="text"/>
Burgerparticipatie-instrument 1	<input type="text"/>
Burgerparticipatie-instrument 2	<input type="text"/>
Burgerparticipatie-instrument 3	<input type="text"/>
Burgerparticipatie-instrument 4	<input type="text"/>
Burgerparticipatie-instrument 5	<input type="text"/>

4.

**Hoeveel burgers hebben er door het gebruik van onderstaande burgerparticipatie-instrumenten geparticipeerd? Laat hierbij de velden open achter de instrumenten die niet zijn gebruikt tijdens het proces.**

Vul ook hier weer additionele burgerparticipatie-instrumenten in achter de invulvelden "burgerparticipatie-instrument 1 t/m 5", gevolgd door het aantal burgers dat door deze instrumenten participeerden.

Workshop	<input type="text"/>
Seminar	<input type="text"/>
Toekomstdag	<input type="text"/>
Website (geef het aantal bezoekers van de website)	<input type="text"/>
Enquête	<input type="text"/>
Interview	<input type="text"/>
Online forum (geef het aantal burgers dat een bericht heeft geplaatst)	<input type="text"/>
Denktank	<input type="text"/>



Informatieavond

Schoolbezoek

Burgerparticipatie-instrument 1

Burgerparticipatie-instrument 2

Burgerparticipatie-instrument 3

Burgerparticipatie-instrument 4

Burgerparticipatie-instrument 5

5.

**Hoeveel burgers hebben tijdens het gehele toekomstvisieproces geparticipeerd? Als het toekomstvisieproces nog niet geheel doorlopen is, geef dan het aantal burgers dat tot nu toe heeft geparticipeerd.**

6.

**Wat was de verhouding tussen mannen en vrouwen binnen deze groep participerende burgers?**

Als u geen exacte percentages kent, maak dan een schatting.

Man

%

Vrouw

%

7.

**Wat was de verhouding tussen allochtone Nederlanders en autochtone Nederlanders binnen deze groep participerende burgers?**

Als u geen exacte percentages kent, maak dan een schatting.

Allochtone Nederlanders

%

Autochtone Nederlanders

%

8.

**Wat was de verhouding tussen allochtone Nederlanders en autochtone Nederlanders in de gemeente ten tijde van de vaststelling van de toekomstvisie door de Raad? Wanneer de toekomstvisie nog niet is vastgesteld, geef dan de huidige verhouding.**

Als u geen exacte percentages kent, maak dan een schatting.

Allochtone Nederlanders

%

Autochtone Nederlanders

%

9.

**Wat was de gemiddelde leeftijd van burgers die tijdens het burgerparticipatieproces hebben geparticipeerd?**

Als u geen exacte gemiddelde leeftijd kent, maak dan een schatting.

Gemiddelde leeftijd

10.

**Wat was de gemiddelde leeftijd van de inwoners in de gemeente ten tijde van de vaststelling van de toekomstvisie door de Raad? Wanneer de toekomstvisie nog niet**



**is vastgesteld, geef dan het huidige gemiddelde.**

Als u geen exacte gemiddelde leeftijd kent, maak dan een schatting.

Gemiddelde leeftijd

11.

**Hoeveel procent van de burgers die deelnamen aan het burgerparticipatieproces was al bekend bij de gemeente door bijvoorbeeld een politiek verleden, andere participatietrajecten of inspraakregelingen?**

Als u geen exact percentage kent, maak dan een schatting.

Bekenden van de gemeente  %

12.

**Leidde het gebruik van de verschillende burgerparticipatie-instrumenten ook tot de participatie van een grotere groep burgers?**

- Ja  
 Nee

13.

**Kregen participerende burgers tijdens het toekomstvisieproces de mogelijkheid om face-to-face met elkaar en beleidsmakers in dialoog te gaan?**

- Ja  
 Nee

14.

**Via welke kanalen zijn burgers gevraagd te participeren in het burgerparticipatieproces van de toekomstvisie?**

- Berichten op de Facebook van de gemeente  
 Berichten op een speciaal opgezette toekomstvisiepagina op Facebook  
 Berichten op de website van de gemeente  
 Berichten op een speciaal opgezette toekomstvisiewebsite  
 Berichten in lokale kranten  
 Flyeren op straat  
 Flyers en/of posters bij winkels in de gemeente  
 Flyers bij het gemeenteloket  
 Gerichte uitnodigingen op basis van een aselechte steekproef uit het GBA  
 Gerichte uitnodigingen op basis van adres  
 Gerichte uitnodigingen op basis van naam  
 Gerichte uitnodiging op basis van bestaande contactpersonenlijsten van de gemeente met regelmatig participerende burgers  
 Berichten via het Twitteraccount van de gemeente  
 Berichten via een speciaal opgezet toekomstvisie Twitteraccount  
 Anders, namelijk



15.

**In welke maand, gezien vanaf het begin van het toekomstvisieproces, kregen burgers voor het eerst de kans te participeren in het toekomstvisieproces?**

**Voorbeeld: als burgers in de tweede maand van het toekomstvisieproces de mogelijkheid kregen te participeren, is het antwoord op deze vraag “maand 2”.**

Maand

16.

**In welke fase bevond het toekomstvisieproces zich op dat moment? Wat was, in het kort, de inhoud van deze fase?**

Fase

Inhoud

17.

**Welke actoren, naast burgers, hebben geparticipeerd tijdens het toekomstvisieproces?**

- Ondernemers
- Overheden
- Sportverenigingen
- Wijkverenigingen
- Woningbouwvereniging
- Raadsleden
- Wethouders
- Burgemeester
- Onderwijsinstellingen
- Zorginstellingen
- Anders, namelijk

18.

**Heeft het College van B&W en de raad de input opgehaald uit het burgerparticipatieproces aangepast naar hun eigen wensen en ideeën of is de input rechtstreeks in de toekomstvisie terecht gekomen?**

- Aangepast
- Rechtstreeks

19.

**Welke rol(len), met uitzondering van de daadwerkelijke vaststelling, heeft de raad tijdens het Toekomstvisieproces (gehad)?**

- Als één van de participerende actoren
- Als mede-ontwerper van het proces





- Als controleur
- Anders, namelijk

20.

**Was er tijdens het burgerparticipatieproces ruimte voor dialoog en discussie tussen de participerende burgers?**

- Ja
- Nee

21.

**Kreeg iedere participerende burger tijdens het toekomstvisieproces de mogelijkheid zijn of haar mening te uiten?**

- Ja
- Nee

22.

**Is de toekomstvisie al door de raad vastgesteld?**

- Ja
- Nee

*Pagina: 3*

23.

**Is de toekomstvisie unaniem door de raad vastgesteld?**

Zo nee, waarom niet?

- Ja
- Nee, omdat

24.

**Was de raad overtuigd van het feit dat de toekomstvisie, gebaseerd op burgerparticipatie, daadwerkelijk de wensen van de burgers verbeeld en daardoor de rol van de raad als controleur niet nodig was?**

Zo nee, waarom niet?

- Ja
- Nee, omdat

25.

**Schetst de toekomstvisie volgens de gemeentelijke organisatie een duidelijk toekomstbeeld waar naar toe kan worden gewerkt?**

- Ja
- Nee



26.

**Wordt de toekomstvisie bij huidige besluitvorming nog geraadpleegd?**

- Ja
- Nee

27.

**Worden praktische stappen gezet om de gemeente richting het toekomstbeeld zoals geschetst in de toekomstvisie te ontwikkelen?**

- Ja
- Nee

28.

**Is de toekomstvisie na vaststelling en implementatie geëvalueerd?**

- Ja
- Nee

29.

**Is het beoogde toekomstbeeld zoals geschetst in de toekomstvisie haalbaar?**

- Ja
- Nee

30.

**Is het beoogde toekomstbeeld kort en bondig beschreven in de toekomstvisie?**

- Ja
- Nee

Hartelijk dank voor het invullen van deze enquête! Als u de resultaten van dit onderzoek wilt ontvangen, stuur dan een e-mail naar: [j.vandijk@nieuwegein.nl](mailto:j.vandijk@nieuwegein.nl).



## Bijlage 3: Onderwerpenlijst interviews

Onderwerp	Aandachtspunten	Verdieping
<b>Algemeen</b>	Aanleiding visie	
	Doel visie	
<b>Representativiteit</b>	Representatieve groep burgers: bewust en gelukt	Doel aantal participanten
		Betrekken allochtonen en jongeren
	Gebruik verschillende kanalen	Grotere groep participanten
		Keuzeprocessen kanalen
<b>Effectiviteit visiedocument</b>	Huidige raadpleging	Huidige leidraad beleid
	Duidelijk toekomstbeeld	Bruikbaarheid volgens collega's
	Praktische stappen	Praktisch beeld
	Evaluatie na implementatie	Invulling
	Haalbaarheid en bondigheid visie	
<b>Legitimiteit</b>	Eerste moment participatie	
	Keuze voor dat moment	
	Inbedding ideeën burgers in visie	
<b>Burgerparticipatie-instrumenten</b>	Inrichting burgerparticipatieproces	Keuzeprocessen
		Verschillende doelen
		Meer instrumenten beter
		Verschillende doelgroep per instrument
		Mogelijkheid face-to-face dialoog burgers en beleidsmakers
<b>Macht</b>	Verdeling macht tussen actoren	
	Belang input burgers versus input politiek	
	Inbreng	Verschil input politiek en actoren
<b>Vereniging indirecte democratie</b>	Rol van de raad	
	Mening raad ten opzichte van rol volksvertegenwoordiging	
<b>Inbreng</b>	Machtsverhouding tussen actoren	Verschil input politiek en actoren
<b>Bekwame burgers</b>	Kennis en denkkraft	
<b>Tips</b>		



## Bijlage 4: Codeboom en quotes

<b>Algemeen</b>	Doel
	Aanleiding
<b>Representativiteit</b>	Bewust
	Gelukt
	Doel participanten
	Betrekking allochtonen
	Betrekking jongeren
<b>Kanalen</b>	Keuzeproces
	Invloed groep participanten
<b>Effectiviteit</b>	Huidige raadpleging
	Duidelijk toekomstbeeld
	Praktisch beeld
	Praktische stappen
	Evaluatie
	Haalbaarheid
<b>Legitimiteit</b>	Eerste moment participatie
	Inbedding inbreng burgers
<b>Burgerparticipatie-instrumenten</b>	Inrichting keuzeproces instrumenten
	Doelen instrumenten
	Meer instrumenten beter
	Doelgroep instrumenten
	Face-to-face dialoog
<b>Macht</b>	Verdeling actoren
	Belang input burgers politiek
<b>Vereniging democratie</b>	Rol raad
	Volksvertegenwoordiging
<b>Inbreng</b>	Gewicht soorten kennis
	Ruimte dialoog en discussie
<b>Bekwame burgers</b>	Kennis en denkkraft
<b>Betrekken organisatie</b>	
<b>Tips</b>	

