

Een Brug te Ver?

Het Rotterdamse Stadsinitiatief als casus voor burgerparticipatie

Masterscriptie: Bestuur & Beleid
Universiteit: Universiteit Utrecht
Student: Eward Bartlema
Studentnummer: 5482348
Begeleider: Harmen Binnema
Tweede Lezer: Sebastiaan Steenman



“Er zijn dingen in de stad die kun je niet regelen, die moet je een beetje op z'n beloop laten. Dat loopt heus niet uit de klauwen. We weten zelf best wel wat we willen. Bepaalde dingen gebeuren ondanks de gemeenteraad, en niet dankzij.”

- Jules Deelder, 27 november 2014 voor de gemeenteraad.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	p. 5
1.2 Relevantie	p. 8
1.3 Leeswijzer	p. 9
2. Achtergrond & Context Stadsinitiatief	p. 11
2.1 Achtergrond	p. 11
2.2 Opzet	p. 12
2.3 Relevante gebeurtenissen	p. 14
2.4 Tot slot	p. 15
3. Theoretisch Kader	p. 16
3.1 Legitimiteit: een conceptualisatie	p. 16
3.2 Burgerparticipatie: een introductie	p. 19
3.3 Legitimiteit door participatie	p. 21
3.4 Vormen	p. 23
3.5 Inkadering	p. 27
3.6 Legitimiteit in stad	p. 29
3.7 Terugblik	p. 31
4. Methodiek	p. 34
4.1 Casusselectie	p. 34
4.2 Operationalisatie	p. 35
4.3 Respondenten & documenten	p. 38
4.4 Betrouwbaarheid en validiteit	p. 40
5. Uitkomsten	p. 42
5.1 Input legitimiteit	p. 42
5.1.1 Doel en motivatie	p. 42
5.1.2 Doelgroep	p. 45
5.1.3 Inzendingen en opkomst	p. 48
5.1.4 Deelconclusie	p. 50
5.2 Throughput legitimiteit	p. 51
5.2.1 Beoordeling initiatieven	p. 52
5.2.2 Transparantie & interactie	p. 54
5.2.3 Ondersteuning	p. 56
5.2.4 Kwaliteit participatieproces	p. 57
5.2.5 Deelconclusie	p. 60
5.3 Output legitimiteit	p. 61
5.3.1 Draagvlak	p. 61
5.3.2 Impact op politiek en ambtenarij	p. 64
5.3.3 Impact op burgers	p. 66
5.3.4 Deelconclusie	p. 68
6. Conclusie: Een brug te ver?	p. 70

7. Aanbevelingen & Discussie	p. 74
7.1 Aanbevelingen	p. 74
7.2 Discussie	p. 76
8. Literatuur	p. 79
9. Onderzoeksdocumenten	p. 84
Bijlage A: Beoordelingskader Board	p. 85
Bijlage B: Topiclijst - politici	p. 87
Bijlage C: Topiclijst – (ambtelijke) organisatie	p. 88
Bijlage D: Topiclijst – initiatiefnemers	p. 89

1. Inleiding

Burgerparticipatie bestaat in allerlei vormen en maten. Wie een blik werpt op de actualiteiten of eens een boek over het onderwerp openslaat wordt geconfronteerd met een duizelingwekkende wildgroei aan bestuurlijke concepten: 'doe-democratie', 'beleidsparticipatie', 'burgerinspraak', 'bottum-up democratie', 'overheidsparticipatie', 'interactieve beleidsvorming', en natuurlijk de gewraakte 'participatiesamenleving'. Ze hebben één ding gemeen, namelijk dat ze invulling willen geven aan de veranderende verhoudingen tussen burger en bestuurder.

Het Sociaal-Cultureel Planbureau bindt er namelijk geen doekjes om: de politiek elite en burgers groeien steeds verder uit elkaar (SCP, 2014). Uit het onderzoek van de SCP blijkt bovendien dat 60 procent van de volwassenen in Nederland meer wil meebeslissen over belangrijke politieke kwesties. De vertegenwoordigende democratie lijkt onvoldoende in staat om hier gehoor aan te geven. Deze verkeert volgens het SCP (2014, p. 80) sinds de opkomst van Pim Fortuyn in een chronische staat van verlegenheid omtrent haar legitimiteit. Een lagere opkomst bij verkiezingen en teruglopende ledenaantallen van politieke partijen zijn ontwikkelingen die hiermee samenhangen en waar veel westerse democratieën mee worstelen (Mair, 2013).

Op lokaal niveau is de situatie prangend: bijna de helft van de Nederlandse stemgerechtigden heeft bij de afgelopen gemeenteraadsverkiezingen geen gebruik gemaakt van hun recht om te stemmen (Koster, 2014). En dat te bedenken dat dit negatieve record in de Nederlandse politiek internationaal gezien zelfs aan de hoge kant is (IDEA, 2015). 'In onze huidige, complexe samenleving blijken traditionele antwoorden onvoldoende', concludeerde de WRR dan ook in 2012 (p.23). Zijn er alternatieve mogelijkheden om burgers weer ter betrekken bij het publieke besluitvormingsproces?

Deze strijd om de burger is inmiddels volop ingezet. En als deze strijd ergens moet worden gevoerd, is het wel in Rotterdam. Uitgerekend hier, in een gemeente die tijdens lokale verkiezingen doorgaans een van de laagste opkomstpercentages kan overleggen (De Graaf en Van Ree, 2014: p. 12), werd het bestuurlijke vocabulaire anno 2012 uitgebreid met het 'Stadsinitiatief'.

Het idee is simpel: Vraag inwoners om het beste idee voor Rotterdam in te sturen, liefst een idee dat beeldbepalend is, de inwoners verenigt en de economie stimuleert. Organiseer vervolgens jaarlijkse verkiezingen waarbij het winnende idee een opstartsubsidie krijgt van 3 miljoen euro. Met dit concept, dat uniek is in zijn budget, bereik en bindende uitkomsten (zie hoofdstuk 2) zocht coalitiepartij en geestelijk vader van het Stadsinitiatief D66 tussen 2012 en 2014 de grenzen van burgerparticipatie op.

Desondanks overleefde het project de wisseling van de bestuurlijke wacht niet. In tijden van bezuinigingen werd het Stadsinitiatief door vele partijen gezien als een geldverspillend project dat met opkomstpercentages van 4 tot 8 procent te weinig draagvlak wist te creëren onder de Rotterdamse bevolking. De winnende initiatieven – een houten brug (zie voorblad), een schaatsbaan en een *urban* watersportgebied- werden door niet door iedereen even goed ontvangen (Janse, 2015). Het Stadsinitiatief werd bovendien geplaagd door een kort geding wegens onenigheid over de voorwaarden en spelregels van het project. Kan het Stadsinitiatief daarmee definitief verbannen worden naar het participatiekerkhof? Deze vraag hangt in grote mate af van de vraag of het Stadsinitiatief kan bijdragen aan de legitimiteit van de lokale besluitvorming. In deze *case-study* naar het Stadsinitiatief probeer ik hierop een antwoord te vinden:

“Hoe heeft het Stadsinitiatief als vorm van burgerparticipatie bijgedragen aan de legitimiteit van de lokale besluitvorming?”

In dit onderzoek wordt deze vraag opgedeeld in een aantal theoretische en empirische deelvragen om uiteindelijk antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag. Om het Stadsinitiatief binnen de context van burgerparticipatie te plaatsen is het belangrijk om te weten hoe het vraagstuk zich de afgelopen decennia heeft ontwikkeld en welke vormen van burgerparticipatie zijn ontstaan. Omdat het begrip legitimiteit centraal staat in dit onderzoek, bekijk ik ook wat er in de literatuur wordt verstaan onder legitieme besluitvorming en hoe burgerparticipatie hieraan kan bijdragen. Hieronder volgt een overzicht van de theoretische deelvragen:

Theoretische deelvragen:

- Wat zijn de kenmerken van legitieme besluitvorming?
- Welke vormen van burgerparticipatie zijn er te onderscheiden?
- Hoe draagt burgerparticipatie bij de legitimiteit van de lokale besluitvorming?
- Onder welke vorm van burgerparticipatie kan men het Stadsinitiatief scharen?

In de theorie over legitimiteit wordt er een belangrijk onderscheid gemaakt tussen input, throughput en output legitimiteit. Hierbij ligt de nadruk op respectievelijk de toegankelijkheid van de besluitvorming, de transparantie van het proces en de bijdrage van de uitkomsten aan het 'algemeen belang' (zie hoofdstuk 3.1 voor een uitgebreidere toelichting). In de resultatensectie wordt de bijdrage van het Stadsinitiatief aan ieder van deze drie elementen afzonderlijk onderzocht, om zo een antwoord te kunnen formuleren op de volgende empirische deelvragen:

Empirische deelvragen:

- Hoe heeft het Stadsinitiatief bijgedragen aan de input-legitimiteit van de lokale besluitvorming?
- Hoe heeft het Stadsinitiatief bijgedragen aan de throughput-legitimiteit van de lokale besluitvorming?
- Hoe heeft het Stadsinitiatief bijgedragen aan de output-legitimiteit van de lokale besluitvorming?

Om deze vragen te beantwoorden onderzoek ik de motivatie en ervaringen van de betrokkenen bij het Stadsinitiatief. Grofweg zijn de betrokkenen in te delen in drie groepen: (1) de organisatie van het Stadsinitiatief, de verantwoordelijke wethouder en de Rotterdamse politiek (2) de initiatiefnemers en (3) de Rotterdamse burger. De onderzoekstechnieken die ik hanteer zijn kwalitatief: Het interview is, mede gelet op het overzichtelijk aantal respondenten, een voor de hand liggende methode om de motivatie en ervaring van de eerste twee groepen te onderzoeken. Bovendien is de bijdrage van het Stadsinitiatief aan de legitimiteit van de besluitvorming moeilijk te kwantificeren. Om de motivatie en ervaringen van de Rotterdamse burger te onderzoeken ligt een enquête meer voor de hand. Aangezien er in Rotterdam al onderzoek is gedaan naar de houding van burgers ten opzichte van het Stadsinitiatief maak ik gebruik van de uitkomsten van dit onderzoek. Door de motivatie en ervaringen van deze drie groepen te combineren omvat de

empirische analyse het gehele participatieproces en kan ik de onderzoeksvraag zo volledig mogelijk beantwoorden. Een uitgebreide uitleg van de methodiek is opgenomen in hoofdstuk 4.

1,2 Relevantie

De hoofdvraag die in de thesis aan de orde komt is, gelet op de discussie over de kloof tussen burger en politiek, maatschappelijke relevant. Deze discussie werd recentelijk aangewakkerd door een aantal conclusies van het Sociaal-Cultureel Planbureau, dat in 2014 onderzoek deed naar de maatschappelijke verschillen in Nederland. De politiek-bestuurlijke elite staat volgens het rapport op afstand, raakt regelmatig in opspraak en heeft volgens grote delen van de bevolking vooral oog voor haar eigen belangen. Wanneer de representatiedemocratie haar centrale positie verliest, volstaat het niet meer om enkel en alleen te steunen op bestaande instituties (verkiezingen, partijen etc.). De vertegenwoordigende democratie moet daarom worden aangevuld worden met een innoverend participatiebeleid (De Rynck & Dezeure, 2009: p.5).

Naar advies van de Raad voor het openbaar bestuur (2012) heeft ook het ministerie van BZK ingezet op het stimuleren van burgerinitiatieven (zie Agenda Lokale Democratie, 2015). Zo vond in april 2015 de aftrap van de 'Democratic Challenge' plaats, waarbij burgers net als bij het Stadsinitiatief opgeroepen worden om vernieuwende ideeën voor de lokale democratie in te sturen. Ook het feit dat de gemeente Rotterdam inmiddels een aantal 'opvolgers' van het Stadsinitiatief heeft gelanceerd (de 'burgerjury' en 'Citylab010') laat zien dat de gemeente nog steeds zoekende is naar nieuwe manieren om burgers bij de (politieke) besluitvorming te betrekken. In licht van deze uitkomsten is het van belang nieuwe vormen van democratie te onderzoeken en bestaande experimenten te evalueren.

De uitkomsten van het onderzoek zijn daarnaast interessant voor wetenschappers die zich bezighouden met het thema burgerparticipatie. Wegens de schaarste aan hedendaagse voorbeelden is de empirische verkenning van directe vormen van burgerparticipatie nog vrij beperkt (Roberts, 2015: p. 3; Reddel en Woolcock, 2004). Burgerparticipatie is vaak een kostbaar en tijdrovend proces, en door de uitbreiding van onze kennis over deze processen kunnen bestuurders beter worden voorbereid op

het ontwikkelen van participatieprogramma's (Seltzer & Mahmoudi, 2012: p. 12). Bovendien bleek er uit een eerdere (kwantitatieve) inventarisatie van gemeentelijk beleid ten aanzien van burgerparticipatie dat het concept burgerparticipatie slecht verankerd is in de interne organisatie (Dinjens, 2010: p.18). Kwalitatief onderzoek kan volgens Dinjens (2010: p.18) onze kennis van de bestuurlijke aspecten van burgerparticipatie vergroten.

Het Stadsinitiatief heeft daarnaast een aantal kenmerken die het project uniek maken (zie hoofdstuk 4.1). Participatief begroten is bijvoorbeeld een methode die wordt gehanteerd door de organisatie van het Stadsinitiatief. Ze is daarin uniek in Nederland. In het buitenland is vaker geëxperimenteerd met burgerbegrotingen (Hofman, 2013), maar de omstandigheden waarin de participatie tot stand komt zijn daar wezenlijk anders. In Porto Alegre bijvoorbeeld zijn burgerbegrotingen een succes omdat het een mogelijkheid biedt om corruptie te omzeilen (zie hoofdstuk 3.5). Het ministerie van BZK (2011) heeft inmiddels de eerste stappen gezet richting een 'routekaart' voor gemeenten die met burgerbegrotingen aan de slag willen gaan. Dit onderzoek geeft daarmee gehoor aan de oproep van het ministerie om de mogelijkheden burgerbegrotingen in Nederland te onderzoeken. Afhankelijk van de uitkomsten van het onderzoek kan de afweging worden gemaakt of het Stadsinitiatief en daarin de juiste oplossing is.

1.3 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk besteed ik aandacht aan de achtergrond en context van het Stadsinitiatief. Hoewel het idee simpel is, vergt de complexiteit van het project een nadere toelichting. In hoofdstuk 3 plaats ik de wetenschappelijke theorie in een theoretisch kader. Ik introduceer het begrip legitimiteit en burgerparticipatie. Ook geef ik een overzicht van de verschillende uitwerkingen van burgerparticipatie en bespreek ik wat ik aan de hand van de theorie verwacht van de Hoofdstuk 4 behelst de methodiek die ik gebruik om tot een conclusie te komen, van casuselectie tot betrouwbaarheid en validiteit. Hoofdstuk 5 is gereserveerd voor de empirische resultaten. Afzonderlijk bespreek ik de bijdrage van het Stadsinitiatief aan de input, throughput en output legitimiteit van het lokaal bestuur. Elk van deze onderdelen worden afgesloten met deelconclusies, die samen de hoofdconclusie in hoofdstuk 6 vormen. In hoofdstuk 7 zal ik tot slot een aantal

aanbevelingen doen om het concept Stadsinitiatief te verbeteren.

2. Achtergrond en context van het Stadsinitiatief

Voordat het Stadsinitiatief theoretisch kan worden ingekaderd is het van belang om iets over de achtergrond en de context van het Stadsinitiatief te vertellen. In dit hoofdstuk bespreek ik daarom de ontstaansgeschiedenis (paragraaf 2.1), de organisatie van het Stadsinitiatief (paragraaf 2.2) en een aantal belangrijke gebeurtenissen die tijdens het project plaatsvonden (paragraaf 2.3). Uit het empirisch onderzoek zal blijken dat deze gebeurtenissen van belangrijke invloed zijn geweest op de manier waarop de betrokkenen het Stadsinitiatief hebben ervaren.

2.1 Achtergrond

Het Stadsinitiatief is het uiteindelijke resultaat van de Rotterdamse coalitieonderhandelingen in 2010. Het beoogde college bestond uit de PvdA, D66, VVD en het CDA. D66 had in het verkiezingsprogramma opgenomen dat het burgerinitiatieven wilde stimuleren bij het ontwikkelen van de openbare ruimte. De partij kreeg uiteindelijk de toezegging dat 1 procent van gemeentelijke begroting gereserveerd zou worden voor initiatieven van burgers. Het ging wel om 1 procent van het deel van de begroting dat vrij besteden was. Het feitelijk bedrag kwam daarmee neer op ongeveer 3 tot 4 miljoen euro per jaar.

In het oorspronkelijke plan voor het Stadsinitiatief was er een incidenteel bedrag van twintig miljoen euro gereserveerd voor burgerinitiatieven. Dit bedrag is later vanwege de financiële problematiek in Rotterdam teruggebracht tot 14 miljoen euro verspreid over de periode 2012-2015 (Gemeente Rotterdam, 2012: p. 8). D66'er Korrie Louwes kreeg als wethouder arbeidsmarkt, hoger onderwijs, innovatie en participatie de verantwoordelijkheid over het Stadsinitiatief.

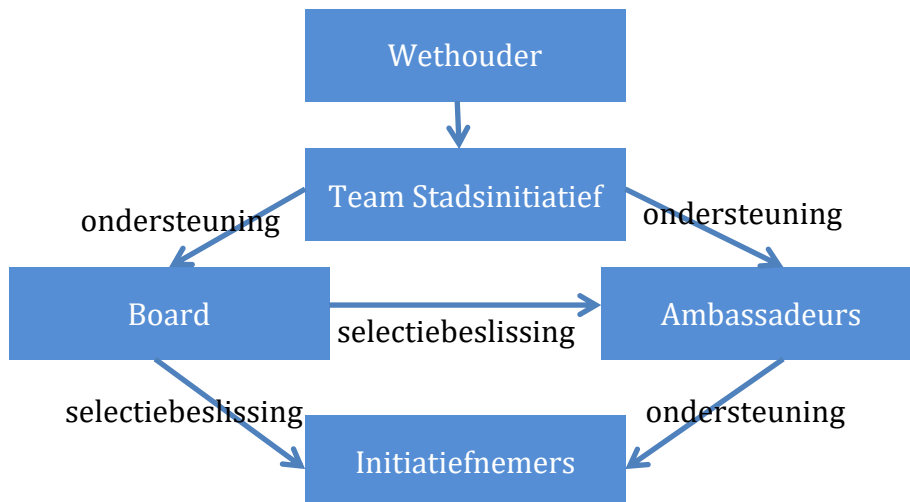
Het doel van het Stadsinitiatief is als volgt geformuleerd:

“Het Stadsinitiatief heeft tot doel om de creativiteit, het organiserend vermogen en de daadkracht in Rotterdam zo te kapitaliseren dat nieuwe beeldbepalende initiatieven worden ontwikkeld met een impact op de hele stad. (...) Het streven is om binnen het Stadsinitiatief een flexibele overheid te realiseren die inspeelt op het probleemoplossend vermogen van

Rotterdammers met meer ruimte voor ondernemende ambtenaren die verantwoordelijkheid nemen binnen heldere kaders die door de politiek worden gesteld (Gemeente Rotterdam, 2012: p. 8)."

2.2 Opzet

Om dit doel te bereiken werd een organisatie opgezet die bestond uit drie onderdelen. Het 'Team Stadsinitiatief' belichaamde de ambtelijke organisatie van het project en bestond uit een programma- en projectmanager en een wisselende communicatiedeskundige. Daarnaast zijn er een aantal 'ambassadeurs' aangesteld, bestaande uit Rotterdamse 'sleutelfiguren' op het gebied van cultuur, openbaar bestuur en bedrijfsleven. Aan hen was de taak om initiatiefnemers verder te helpen bij het ontwikkelen van het idee naar een uitvoerbaar project. Tot slot heeft het college een zestal Rotterdammers benoemd tot de 'Board', die uit alle inzendingen tot een shortlist van vijf initiatieven moest samenstellen. In figuur 1 is een organogram opgenomen van het Stadsinitiatief.



Figuur 1: Organogram Stadsinitiatief

In dit schema ontbreekt natuurlijk één belangrijke partij: de burger (lees: kiezer). Om te bepalen aan welk initiatief de opstartsubsidie zou worden uitgekeerd, experimenteerde de wethouder met nieuwe stemmethodes. Alle Rotterdammers van 12 jaar en ouder kregen een brief thuisgestuurd met een persoonlijke stemcode. Met deze code kon gestemd worden via een speciale stamsite op internet (of het gemeentelijke informatienummer 14010 als men geen internet had). Deze methodiek, een volksraadpleging via internet en 14010, werd door de

organisatie gezien als een interessante en in vergelijking met traditionele volksraadplegingen relatief goedkope optie om verder te onderzoeken en uiteindelijk in te zetten voor ‘meerdere doelen’ (Gemeente Rotterdam, 2012: p. 5).

Tijdens de eerste ronde van het Stadsinitiatief werden er 93 plannen ingediend. Dit aantal is uiteindelijk teruggebracht tot vijf initiatieven. In de tweede en derde ronde werden er respectievelijk 120 en 94 plannend ingediend, en werd dit aantal teruggebracht tot respectievelijk zeven en zes initiatieven. In tabel 1 is een overzicht van de finalisten opgenomen.

Ronde 1, n = 93	Ronde 2, n = 120	Ronde 3, n = 94
Eerbetoon aan de Rotterdammers	De Groene Marathon	010BMXRacing
Het Geluid van Rotterdam	Popkantoor	De Hef
Luchtsingel	Ravottuh	Hart voor jouw wijk
Stiltepunt Rotterdam	Rotterdam World Wide	Het Kanon van Rotterdam
Uit Je Eigen Stad	Schaatsbaan Rotterdam	RiF010
	Urban Hotspring	RRoots Rotterdam
	Work at School	

Tabel 1: Finalisten Stadsinitiatief (dikgedrukt = winnaar)

De Luchtsingel is een project bestaande uit een houten voetgangersbrug van 390 meter, een stadstuin op het dak van het nabijgelegen Schieblock complex, een publiek terrein op het voormalig station Hofplein en een park bij de straat Pompenburg. Het initiatief wordt door de initiatiefnemers als volgt omschreven:

“De Luchtsingel verbindt Rotterdam Noord met het centrum en brengt nieuw leven in een vergeten gebied. Dit stuk stad deed al jaren niet meer mee en werd gedomineerd door leegstand en verwaarlozing. Met de realisatie van de Luchtsingel maken we weer verbinding tussen het centraal station en Noord en tussen Noord en de Binnenrotte. Hiernaast is de Luchtsingel een vitale levensader en katalysator voor economische groei”(Luchtsingel.org, 2015).

Het initiatief ‘Schaatsbaan Rotterdam’ bestaat uit twee overdekte schaatsbanen die ’s winters over een hockeyveld

worden neergelegd. Het initiatief wordt als volgt omschreven:

“De initiatiefnemers van Schaatsbaan Rotterdam beoogde een compleet nieuwe benadering voor de realisatie van een schaatsbaan. Zij verkozen een sportlocatie waar reeds vele faciliteiten aanwezig zijn, waardoor het terrein waar de schaatsbaan zal verrijzen een dubbele functie kan vervullen. Veldsporten in het voorjaar, zomer en najaar, schaatsen in de winter. Het terrein wordt hierdoor het gehele jaar ten volle benut. Zodoende valt de investering voor de schaatsbaan vele malen lager uit en kunnen diverse voorzieningen gedeeld worden” (Schaatsbaanrotterdam.nl, 2015).

RiF010 is anno juli 2015 nog niet gerealiseerd, maar het plan is om in de Rotte een watersport gebied te creëren. Er zullen kunstmatige golven worden opgewekt om het gebied toegankelijk te maken voor surfers en andere watersporters. RiF010 wordt als volgt omschreven:

De Steigersgracht wordt een spectaculair watersport gebied met schoon water en hoge golven. Tussen de Hoogstraat en Blaak ligt een stukje vergeten water: de Steigersgracht. Een kansrijk gebied waar op dit moment niets te beleven valt. Het water van de Rotte is smerig en wordt nauwelijks gebruikt. Doodzonde. Dit is het plan: een installatie laat perfecte golven tot 1,5 meter hoog door het gezuiverde water van de gracht rollen. Hier gaan we surfen, raften, kanoën, zwemmen, waterpoloën, scuba duiken, noem maar op. Watersporten midden in Rotterdam” (Rif010.nl, 2015).

2.3 Relevante gebeurtenissen

Naar de eerste ronde van het Stadsinitiatief zijn er een aantal wijzigingen doorgevoerd in het originele concept. Aanvankelijk werd het beschikbare bedrag namelijk aan slechts aan één initiatief uitgekeerd, maar de organisatie merkte al snel dat er veel initiatieven werden ingediend met een lager aangevraagd bedrag aan subsidie. Voor ronde twee was daarom de motie Verveen-Çetin aangenomen. Indien niet het volledige subsidiebedrag door de winnaar van het Stadsinitiatief werd gebruikt, zou het resterende budget worden uitgekeerd aan het project dat binnen dit budget gerealiseerd zou kunnen worden.

De winnaar van ronde twee, Schaatsbaan Rotterdam, had minder subsidie aangevraagd dan beschikbaar was, waardoor het resterende bedrag werd toegekend aan het initiatief Rotterdam World Wide. Hoewel dit initiatief met slechts 681 stemmen als laatste eindigde, was Rotterdam World Wide het enige plan dat met de resterende 0,5 miljoen euro gerealiseerd kon worden. Ook waren er twee ambtenaren betrokken bij de aanvraag van dit initiatief. Deze uitkomst werd door veel partijen als onwenselijk ervaren, waarna de initiatiefnemers zich terugtrokken. Omdat er zo'n tien duizend ambtenaren in Rotterdam werkzaam zijn, vond de organisatie van het Stadsinitiatief het onredelijk om deze groep uit te sluiten van deelname aan het project.

Ook in ronde drie ontstond er commotie rondom het Stadsinitiatief. In 2014 spande een bewonersvereniging een kort geding aan tegen het Stadsinitiatief wegens een vermeende belangenverstremming. De vereniging eiste dat het project ongeldig zou worden verklaard omdat Dick van Well als lid van de Board van het Stadsinitiatief een belang had bij de uitvoering van één van de finalisten. Van Well was namelijk commissaris van Dura Vermeer, het bouwbedrijf dat verantwoordelijk zou zijn voor de uitvoering van het initiatief 'De Hef'. De rechter zag echter geen aanleiding om de bewonersvereniging in het gelijk te stellen.

2.4 Tot slot

Het moge duidelijk zijn dat het Stadsinitiatief als vorm van burgerparticipatie uitermate complex is. Binnen het initiatief kunnen burgers verschillende rollen aannemen, van ideeënbedenker en uitvoerder tot kiezer. Daarnaast is er met het aanstellen van een onafhankelijke jury binnen het project gezocht naar publiek-private samenwerking. Tot slot is het Stadsinitiatief niet eenmalig, maar verspreid over een periode van drie jaar. In dit hoofdstuk heb ik een globaal beeld geschetst van de complexiteit het Stadsinitiatief en de ontwikkelingen die op de achtergrond meespeelden. Verderop in het onderzoek wordt er regelmatig gerefereerd naar initiatieven, rolverdelingen en gebeurtenissen. Ongetwijfeld zult u als lezer daarom af en toe terugbladeren naar dit hoofdstuk. De daadwerkelijke inkadering vindt plaats op basis van het theoretisch kader. Deze wordt gevormd in het volgende hoofdstuk.

3. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk zet ik de verschillende concepten uiteen die centraal staan in mijn afstudeeronderzoek. Paragraaf 3.1 begint met de verkenning van het begrip 'legitimiteit'. Wanneer is besluitvorming legitiem en hoe wordt legitimiteit gemeten? Paragraaf 3.2 bestaat uit een historische introductie van burgerparticipatie in Nederland. In paragraaf 3.3 besteed ik aandacht aan de verschillende vormen van burgerparticipatie en breng ik een 'rangorde' aan door gebruik te maken van participatieladders en andere theoretische modellen. Vervolgens neem ik in paragraaf 3.4 kort de tijd om een van burgerparticipatie nader toe te lichten die raakvlak heeft met het Stadsinitiatief. Tot slot blik ik in paragraaf 3.5 terug op het theoretisch kader en bespreek ik wat het Stadsinitiatief *theoretisch gezien* zou kunnen bijdragen aan de legitimiteit van de lokale besluitvorming.

3.1 Legitimiteit: een conceptualisatie

Dit onderzoek is gestoeld op de constatering dat de vertegenwoordigende democratie in een legitimiteitscrisis verkeert en dat nieuwe, aanvullende vormen van democratie moeten worden onderzocht. In een zoektocht naar het herstel van de legitimiteit van de publieke besluitvorming staat het Stadsinitiatief hierbij centraal. Maar wat is legitimiteit eigenlijk en hoe wordt het gemeten? Dit zijn belangrijke vragen die beantwoord moeten worden voordat ik bespreek hoe burgerparticipatie, en het Stadsinitiatief in het bijzonder, kan bijdragen aan de legitimiteit van de lokale besluitvorming. In deze paragraaf zet ik de kenmerken van een legitieme besluitvorming uiteen. De visie van de Duitse politicoloog Fritz W. Scharpf op legitimiteit fungeert als kapstok van dit theoretisch kader.

De kwaliteit van onze democratie hangt in grote mate af van de mate waarin publieke besluiten op een legitieme manier worden genomen (Scharpf, 1998: p. 2; Boogers, 2010: p.22; Birch, 1993: p. 32). Legitimiteit wordt niet bepaald door de wettelijke bevoegdheid van een overheid om beleid te maken, maar door de erkenning van deze bevoegdheid door de meerderheid van een bevolking. In algemene termen hangt deze erkenning af van de vraag of de overheid eerlijk, betrouwbaar en niet-arbitrair handelt (Beetham, 1991). Legitimiteit zorgt voor politieke stabiliteit omdat een legitiem bestuur per definitie een bestuur is dat een

bestaansrecht heeft. Een gebrek aan legitimiteit kan leiden tot sociale onrust en zelf geweld (Hendriks, 2009: p. 343). In het mildste geval leidt een gebrek aan legitimiteit tot politieke onverschilligheid, zoals we bijvoorbeeld zien in veel westerse democratieën (Mair, 2013). Legitimiteit staat kortom aan de basis van de morele bevoegdheid om publieke besluiten te nemen.

In de klassieke opvatting van legitimiteit wordt er vooral gekeken naar toegankelijkheid: zolang burgers kunnen stemmen vindt besluitvorming op een legitieme manier plaats (Klijn, 20011: p. 211). Maar wat als politici wél het mandaat van het volk hebben, maar geen besluiten nemen die in hun belang zijn? Het besef dat legitimiteit niet stopt na verkiezingen maar ook op de uitkomsten van besluitvorming van toepassing is, leidde er toe dat Scharpf in de jaren 70 het onderscheid tussen input en output legitimiteit introduceerde. Scharpf wilde in 1970 hiermee het onderscheid aangeven tussen *government by the people* en *government for the people*.

Input-legitimiteit valt onder de eerste categorie en gaat over de wijze waarop het bestuur omgaat met ideeën vanuit de samenleving. Hier speelt de toegankelijkheid van de besluitvorming een rol. In hoeverre kunnen burgers invloed uitoefenen op de besluitvorming? Zijn alle belanghebbenden betrokken of alleen de machtigste? Als burgers niet direct kunnen participeren moet de kwaliteit van de vertegenwoordiging worden onderzocht. Dient deze daadwerkelijke het belang van de achterban? Gekozen volksvertegenwoordigers kunnen de input legitimiteit van hun besluiten verhogen door burgers als stakeholders te betrekken bij de beleidsformulering (Skogstad, 2003: p. 322). Het Stadsinitiatief zou in theorie een instrument kunnen zijn om de input legitimiteit van de Rotterdamse gemeente te verhogen, omdat burgers in eerste instantie zelf konden formuleren welke ideeën ze belangrijk vonden voor de stad.

Output legitimiteit gaat daarentegen over de uitkomsten van het besluitvormingsproces. Idealiter zouden deze uitkomsten in overeenstemming moeten zijn met het 'algemeen' of 'gemeenschappelijk belang'. De definitie van het 'gemeenschappelijk belang' is echter problematisch omdat het automatisch de vraag oproept wie de gemeenschap vormt. Daarom beperken de meeste auteurs zich bij de beoordeling van output legitimiteit tot het (maatschappelijk) probleemoplossend vermogen van de overheid. Output legitimiteit gaat dan over de vraag of de

overheid op een effectieve manier kan bijdragen aan de oplossing van maatschappelijke problemen (Bekkers & Edwards, 2005: p. 45; Scharpf, 1998: p. 2). Zijn de vooraf gestelde doelen behaald? En wat is het draagvlak van de genomen besluiten? Het lastige aan output legitimiteit is dat sommige besluiten een algemeen belang dienen, en dus een oplossing bieden van een maatschappelijk probleem, terwijl de besluitvorming achter gesloten deuren plaatsvond (zie bijvoorbeeld multilaterale besluitvorming; Kratochwill, 2006, p. 302). Met andere woorden: effectief beleid heeft niet per definitie draagvlak en *vice versa*. Voor het onderzoek naar de bijdrage van het Stadsinitiatief aan de legitimiteit van de lokale besluitvorming is het daarom van belang om zowel de input als output legitimiteit te onderzoeken.

Door de verschuiving van *government* naar *governance*; van een hiërarchische, sturende overheid naar een meer faciliterende overheid (Kjaer, 2004: p. 3), werd het proces tijdens de besluitvorming steeds belangrijker. Niet alleen de toegankelijkheid en uitkomsten van besluitvorming moeten legitiem zijn, maar ook het proces zelf. Bekkers & Edwards (2007) introduceerden daartoe een derde dimensie van legitimiteit: de throughput legitimiteit. Throughput legitimiteit heeft betrekking op de kwaliteit van de democratische procedures: zijn die transparant en worden zaken en personen eerlijk behandeld, al dan niet in lijn met de 'beginselen van behoorlijk bestuur'? Throughput legitimiteit wordt ook bepaald door de mate waarin burgers en besluitvormers elkaar kunnen beïnvloeden en van gedachte kunnen veranderen ('delibereren'). Steken deelnemers zelf nog iets op van het besluitvormingsproces of is het proces onderschikt aan het doel? Regels kunnen nog zo transparant zijn maar throughput legitimiteit is ver te zoeken als burgers niet het *gevoel* hebben dat ze invloed kunnen uitoefenen omdat posities vast staan (Schmidt, 2013: p.14). Verderop in het hoofdstuk zal blijken dat dit de legitimiteit van veel participatieprojecten ondermijnt.

In tabel 2 zijn de drie vormen van legitimiteit schematisch weergegeven.

Vorm van legitimiteit	Uitleg
Input-legitimiteit	Toegankelijkheid en mate waarin burgers invloed kunnen uitoefenen op de publieke besluitvorming
Output-legitimiteit	De mate waarin het bestuur resultaten behaalt en bijdraagt aan maatschappelijke probleemoplossing
Throughput-legitimiteit	De mate waarin procedures eerlijk en transparant zijn en zorgen voor deliberatie.

Tabel 2: Input, output & throughput legitimiteit

Deze definities zijn nog vrij algemeen geformuleerd en weinig bruikbaar om het Stadsinitiatief te beoordelen. Gelukkig bieden Bekkers en Edwards (2007) met hun boek *Legitimacy and democracy: a conceptual framework for assessing government practices* een handvat om het Stadsinitiatief te onderzoeken. Hierin hebben ze legitimiteitscriteria geoperationaliseerd voor de drie vormen van legitimiteit (input, output en throughput). Aan de hand van deze criteria zal ik bepalen hoe het Stadsinitiatief bijdraagt aan de legitimiteit van de lokale besluitvorming. In het hoofdstuk 'methodiek' bespreek ik de criteria van Bekkers en Edwards (2007) en leg ik uit hoe deze criteria in mijn topiclijsten (zie bijlage B, C en D) zijn verwerkt.

3.2 Burgerparticipatie: een introductie

Het Stadsinitiatief is één van de jongste voorbeelden van burgerparticipatie, een concept dat een lange geschiedenis kent. Het idee dat burgers betrokken moeten worden bij de publieke besluitvorming is al zo oud als het klassieke Athene. Maar pas in de laatste vijftig jaar werd burgerparticipatie als bestuurlijk concept geïntroduceerd als antwoord op de vraag naar een legitiemere publieke besluitvorming (Pateman, 1970: p. 1). Hieronder volgt een beknopte geschiedenisles. Om spraakverwarring te voorkomen mag het begrip 'burgerparticipatie' in dit afstudeeronderzoek gelijk worden gesteld aan 'politieke' of 'beleids-participatie': vormen van democratie waarin de burger een beleidsbepalende invloed heeft op het bestuur.

Daarmee laat ik *zelfredzame* participatie, oftewel participatie waarbij beleid buiten beeld blijft en de burger wordt geacht vooral zelf aan de slag te gaan (Van Houwelingen et al., 2014: p.11) buiten beschouwing.

In Nederland spreekt men dikwijls van 'drie generaties burgerparticipatie' (Van Houwelingen et al., 2014: p. 20; Van der Heijden, 2011: p. 20). De eerste generatie ontstond eind jaren zestig als reactie op de vernieuwingsbeweging die op allerlei maatschappelijke terreinen meer invloed eiste. Deze generatie burgerparticipatie stond in het teken van inspraak door middel van het recht op bezwaar en beroep, wat uiteindelijk resulteerde in onder andere de Nationale Ombudsman, meer openbaarheid van bestuur en meer recht op inspraak (Edelenbos et al., 2005 p. 8).

Toen deze hervormingen in de jaren 80 waren doorgevoerd, raakte het *New Public Management* idee in zwang, waarbij de burger benaderd werd als klant van overheidsdiensten. De nadruk lag sterk op het verbeteren van de effectiviteit en efficiëntie van de overheid, en zoals het een goed bedrijf betaamt werd er aandacht besteed aan de interactie tussen overheid en burger (de zogenaamde 'interactieve beleidsvorming'; Van der Heijden, 2011: p.20). Het verschil met de eerste generatie burgerparticipatie is dat de inspraak in een eerder stadium van de beleidsontwikkeling plaatsvond. De overheid anticipeerde daarmee op de incidentiele actiebereidheid van burgers in de jaren 80 (Thewissen & Klootwijk, 1992).

In de jaren 90 werd deze inspraakcultuur geïstitutionaliseerd onder bijvoorbeeld de vlag van het containerbegrip 'bestuurlijke vernieuwing'. Dit vormde de aanloop naar de derde en huidige generatie burgerparticipatie. Hierbij is althans de gedachte dat burgers zelf interveniëren in het publieke domein, en de overheid hen daar waar nodig ondersteunt. Participatievormen waarin burgers een beleidsbepalende invloed kunnen uitoefenen op het bestuur staan, in vergelijking met enkele decennia geleden niet langer hoog op de (nationale) politieke agenda (Van Houwelingen et al., 2014: p. 35). Tegelijkertijd wordt de laatste jaren vanuit diezelfde overheid van burgers verwacht dat ze steeds meer zelf gaan doen, getuige bijvoorbeeld de introductie van termen als 'participatiesamenleving' of de 'doe-democratie'. Het feit dat de overheid een steeds groter beroep op de eigen verantwoordelijkheid van burgers doet zonder hen meer zeggenschap over het beleid te geven, leidt volgens de WRR (2012: p. 33) tot 'de wat

merkwaardige constatering dat burgers tegelijkertijd onderschat en overschat worden in hun mogelijkheden voor actieve betrokkenheid’.

3.3 Legitimiteit door participatie

Hoe verhoudt burgerparticipatie zich tot legitimiteit? Burgerparticipatie en legitimiteit zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden (Berger, 2009: p. 345). In de besproken theorie over legitimiteit wordt zowel bij input, output als throughput legitimiteit voor een groot deel bepaald door de mate waarin burgers volwaardige deelnemers zijn in de besluitvorming.

Hoewel het concept burgerparticipatie trendgevoelig lijkt te zijn (zie paragraaf 3.2), is het een terugkerend onderwerp op de publieke agenda. Toch blijven bestuurders worstelen met het thema. Dit komt doordat het potentieel van burgerparticipatie door sommigen wordt onderschat, en door anderen wordt overschat. Daarom heb ik voor dit deel van het theoretisch kader een inventarisatie gedaan naar de manier waarop burgerparticipatie kan bijdragen aan de legitimiteit van de publieke besluitvorming. In deze paragraaf geef ik voor ieder aspect van legitimiteit weer hoe burgerparticipatie er aan kan bijdragen, en wat de beperkingen zijn.

Burgerparticipatie kan in theorie een belangrijke bijdrage leveren aan de input legitimiteit van besluitvorming. Pleitbezorgers van burgerparticipatie beargumenteren doorgaans dat de publieke besluitvorming inclusiever wordt naarmate er meer wordt geprobeerd om burgers te betrekken. Belangen van burgers die normaal ondervertegenwoordigd zijn worden vaker gehoord (Michels & De Graaf, 2010: p. 480). Door burgerparticipatie worden burgers niet alleen gehoord, maar zouden burger en bestuurder ook sneller geneigd zijn elkaar te beïnvloeden (Applegate, 1998: 923).

Daarnaast wordt door sommige theoretici gewezen op het belang van het besluitvormingsproces zelf. Zoals eerder besproken hangt het throughput legitimiteit nauw samen met de manier waarop het proces is ingedeeld. Als burgers kunnen participeren in een besluitvorming waarbij een goede en open informatie-uitwisseling plaatsvindt, heeft dit volgens sommige theoretici gunstige effecten op de burger zelf. Op een gegeven moment zouden sommige burgers wiens belangen voorheen ondervertegenwoordigd waren, competentere en beter geïnformeerde worden. Het ‘sociaal

kapitaal' van deze en andere mensen zou worden verhoogd. (Putnam, 2000: p. 338). Een dergelijk effect wordt vooral toegeschreven aan bepaalde deliberatieve vormen van burgerparticipatie (Irwin & Stansbury, 2004: p. 56). In het gunstigste scenario voelen burgers zich meer verantwoordelijk voor de besluitvorming omdat ze ook meer verantwoordelijkheden krijgen. De consequenties van beleid worden dan beter geaccepteerd (Michels & De Graaf, 2010: p. 480).

In theorie kan burgerparticipatie ook op een gunstig effect hebben op de outputlegitimititeit van besluiten. Burgerparticipatie heeft volgens sommigen namelijk niet alleen een positief effect op de burger zelf, maar ook op het beleid. Het beleid zou volgens hen inhoudelijk sterker worden ontwikkeld wanneer burgers erover kunnen meedenken. De gecombineerde input van individuele burgers zou een beter resultaat opleveren dan het inzicht van een enkel genie, zo is de gedachte (zie *The Wisdom of Crowds* van Jamers Surowieci (2005)). Tot slot wordt burgerparticipatie door sommige auteurs gezien als middel om de kosten van beleid laag te houden. Hierbij is de gedachte dat burgers minder snel in beroep gaan tegen beslissingen waar ze zelf deels verantwoordelijk voor zijn (Irvin & Stransbury, 2004: p. 57).

Kritiek op het concept burgerparticipatie is voornamelijk gericht op de relatie tussen burgerparticipatie en input legitimiteit. De beleidsbepalende invloed van burgerparticipatie wordt bijvoorbeeld vaak in twijfel getrokken. Het komt dikwijls voor dat burgers worden uitgenodigd om mee te praten, zonder dat er daadwerkelijk iets met hun input wordt gedaan. Als burgers het gevoel krijgen dat ze pas in beeld komen wanneer de belangrijkste besluiten al vastliggen, kan dit argwaan opwekken (Arnstein, 1969). Bij veel proeven met burgerparticipatie in Nederland blijken ambtenaren, ondernemers en experts nog altijd een grotere rol te spelen dan burgers, en is het vertrouwen in de beleidsbepalende capaciteiten van burgers laag (Michels & De Graaf, 2010: p. 486). Het blijft dus de vraag of burgerparticipatie de toegankelijkheid en daarmee de legitimiteit van onze democratie vergroot (Jacobs et al. 2009: p. 14).

Zelfs als een bestuurder oprechte motieven heeft om burgers te betrekken, en hun input daadwerkelijk verwerkt tot beleid (bijvoorbeeld in het geval van directe vormen van participatie), is het volgens sommige theoretici nog de vraag of dit daadwerkelijk voor legitiem beleid zorgt. Een

belangrijk punt van kritiek dat vaak wordt genoemd is dat burgers die tijd en moeite nemen om vrijwillig betrokken te zijn bij de besluitvorming, vaak meer dan gemiddeld geïnteresseerd zijn in de politiek en een hoge sociaaleconomische status hebben (Tonkens et al., 2015: p. 104). Hierdoor staat de representativiteit van burgerparticipatie vaak ter discussie (Weber, 2000: 240). Een verklaring vinden we in een onderzoek waaruit blijkt dat minder mondige en/of lager opgeleide burgers gebaat zijn bij gestructureerde (in plaats van 'vrijwillige') participatie (Fung, 2004). Tonkens et al. (2015: p. 106) merken daarom op dat het belangrijk om burgers niet té 'los' te laten. Loting of andere vormen van selectie kunnen de representativiteit van de participatie bevorderen.

Sommige theoretici beweren tot slot dat de meeste burgers niet *willen* participeren omdat ze het beleidsbepalend mandaat van de overheid accepteren, of omdat ze er simpelweg geen tijd in willen steken (Lawrence & Deagen, 2001). Er worden daarom vraagtekens gezet bij de motieven van burgers om te participeren: zijn ze wel zo altruïstisch of worden ze vooral gedreven door eigenbelang (Irvin & Stransbury, 2004: p. 60)?

Omdat toegankelijkheid het belangrijkste twistpunt is in de discussie over de zin en onzin van burgerparticipatie, zal de bijdrage van het Stadsinitiatief aan de legitimiteit van de lokale besluitvorming voor een belangrijke mate afhangen van de bijdrage aan de input legitimiteit. Ook leg ik de uitkomsten van dit onderzoek naast de veronderstellingen die worden gedaan op het gebied van throughput legitimiteit en output legitimiteit. Is het proces eerlijk verlopen en menen initiatiefnemers iets (positiefs) van het Stadsinitiatief geleerd te hebben? En hebben de initiatieven inderdaad meer draagvlak omdat ze zijn gerealiseerd door middel van een stemming? Het is tot slot belangrijk om te vermelden dat het uitgangspunt van dit onderzoek is dat burgers *wel* willen participeren. Dit uitgangspunt baseer ik op de cijfers van het Sociaal-Cultureel Planbureau (2014), dat stelt dat minstens zestig procent van de Nederlandse bevolking *meer* wil meebeslissen over politieke kwesties.

3.4 Vormen

De mate waarin participatie bijdraagt aan de legitimiteit van de publieke besluitvorming hangt in sterke mate af van de manier waarop de participatie is georganiseerd. Een klassieke manier om burgerparticipatie verder uit te

kristalliseren is door te kijken naar de impact van participatie op politieke besluitvorming. Arnstein (1969) ontwikkelde daartoe de 'Ladder of Citizen Engagement', met acht gradaties van burgerbetrokkenheid (zie tabel 1). Hier ging een sterke normatieve lading vanuit, zeker gezien het feit dat het gros van de categorieën door Arnstein (1969: p. 157) werd bestempeld als 'symboolpolitiek'. Categorieën 1 tot en met 3 kunnen niet als vorm van burgerparticipatie worden beschouwd, omdat burgers hierbij geen invloed kunnen uitoefenen op het beleid (Dinjens, 2010: p.6). Bovendien is er in de realiteit nooit sprake van de hoogste vorm van participatie- 'burgercontrole', omdat overheden beleidsvorming nooit exclusief aan burgers over laten (Edelenbos & Monnikhof, 2001). In Nederland ontwikkelden Edelenbos en Monnikhof (2001) de genuanceerdere 'participatieladder', waarbij de uiterste categorieën van Arnstein buiten beschouwing werden gelaten (zie tabel 3).

Participatieladder Arnstein (1969)	Participatieladder Edelenbos (2001)	Rol van burger	Rol van bestuur
1. Manipulatie		Geen	Beïnvloedt dusdanig dat de burger geen onafhankelijk mening heeft.
2. Opvoeding		Geen	Beïnvloedt de burger
3. Informatie	Informereren	Doelgroep	Voert zelfstandig beleid uit en verschaft hierover informatie
4. Consultatie	Raadplegen	Geconsulteerde	Bepaalt beleid en geeft de burger mogelijkheid tot niet-bindend commentaar
5. Inspraak	Adviseren	Adviseur	Bepaalt beleid, maar staat open voor alternatieven
6. Samenwerking	Coproduceren	Medebeslisser binnen kaders	Besluit over beleid met inachtneming van de vooraf gestelde randvoorwaarden
7. Geleegde macht	Meebeslissen	Initiatiefnemer	Faciliteert beleidsvorming van burgers
8. Burgercontrole		Machthebber	Treedt terug als actor in de beleidsvorming

Tabel 3: Participatieladders (gearceerd = verwachting Stadsinitiatief)

Gelet op de opzet van de het Stadsinitiatief verwacht ik dat het project valt onder categorie 7. Hierbij nemen burgers de rol van initiatiefnemer op zich nemen en faciliteert slechts de besluitvorming. Dit lijkt – zonder empirisch onderzoek te hebben uitgevoerd – op het eerste gezicht van toepassing op het Stadsinitiatief. De bedenkers positioneerde de burger namelijk als initiatiefnemer door hen te vragen initiatieven in te sturen. De overige inwoners van de stad konden vervolgens meebeslissen over de uitkomst van het Stadsinitiatief door te stemmen. De daadwerkelijke kwaliteit van de participatie wordt echter niet alleen bepaald door de regels van het project zoals die op papier staan, maar ook door de manier waarop de regels worden toegepast. Als er binnen het Stadsinitiatief een sterke sturing plaatsvindt komt dat niet ten goede aan de kwaliteit van de participatie, zelfs al laat de organisatie op papier het initiatief aan de burger.

Op basis van de indeling van Arnstein (1969) en Edelenbos (2001) kan ik nog geen genuanceerde uitspraak doen over de te verwachten bijdrage van het Stadsinitiatief, omdat de participatieladders de dichotomie wel/geen impact hanteren. Volgens politicoloog Monique Leyenaar is de mate van impact echter ‘deels een afgeleide van een aantal kwalitatieve aspecten van het participatieproces, die in combinatie een veel genuanceerder beeld geven’. (2009: p.9). Ze deed in 2009 in opdracht van het ministerie van BZK onderzoek naar de verschillende vormen die burgerparticipatie kan aannemen. Leyenaar’s indeling kwam tot stand op basis van drie kwalitatieve aspecten van het participatieproces, te weten: het informatieniveau, de mate van inclusiviteit en de intensiteit van de participatie. De mate waarin de methode voldoet aan deze drie kwaliteitseisen is mede bepalend voor de legitimiteit van de (lokale) besluitvorming.

Het informatieniveau gaat over de verstrekking van objectieve informatie over het vraagstuk waar burgers zich over ontfermen. De mate van inclusiviteit gaat over de combinatie tussen representativiteit en toegankelijkheid. Hierbij is het niet alleen van belang dat burgers toegang hebben tot de besluitvorming, maar ook dat de betrokkenen een goede afspiegeling zijn van de samenleving. Daarom pleit Leyenaar (2009) voor een selectie van deelnemers in tegenstelling tot zelfselectie. Tot slot gaat de intensiteit van de participatie over de vraag of oordeelsvorming door middel van onderlinge deliberatie plaatsvindt. Leyenaar vulde de participatieladder van Edelenbos en Monnikhof (2001) aan met deze

kwaliteitscriteria en bracht daarbij de meest bekende/gebruikte participatie instrumenten in kaart (zie tabel 4).

Methodes	Informatie	Inclusiviteit	Intensiteit
Opinievorming			
Debat	-	-	-
Hoorzitting	-	-	-
Opiniewijzer	+/-	-	-
Deliberatieve peiling	+	+	+
Agendavorming			
Burgerpanel	+/-	-	-
Focusgroep	-	-	-
Scenariomethode	-	-	-
Schouw	-	-	-
Zoekconferentie	-	-	-
Beleidsadviesing			
Adviesraad	?	-	-
Keuze-enquete	+/-	-	-
Referendum (raadplegend)	-	+	-
Burgerplatform	+/-	+/-	+/-
Burgerjury/forum	+	+	+
Consensus-Conferentie	+/-	-	+/-
Coproductie			
Coproductie	?	?	?
Infralab	?	?	?
IPP-methode	?	?	?
Werkatelier	?	?	?
Meebeslissen			
Participatief begroten	+	-	+
Referendum (bindend)	-	+	?
Wijkaandelen systeem	?	?	?

Tabel 4: Participatievormen volgens Leyenaar (2009). (+/- staat gelijk aan wel/niet voorzien in kwaliteitseis, ? is onbekend, dikgedrukt = verwachting Stadsinitiatief).

Het Stadsinitiatief vertoont raakvlakken met de methode 'participatief begroten.' In paragraaf 2.4 licht ik dit toe. Als we kijken naar het schema van Leyenaar (2009) zien we dat dit een aantal verwachtingen met zich mee brengt op het gebied van informatie, inclusiviteit en intensiteit. Zo mogen we verwachten dat het Stadsinitiatief voor een goede informatievoorziening zorgt en dat er deliberatie plaatsvindt met de participanten. Omdat de uitkomst van het Stadsinitiatief bindend is, zal de intensiteit van de participatie naar verwachting hoog zijn. Tegelijkertijd is ook de verwachting dat de betrokken burgers bij het Stadsinitiatief geen representatieve afspiegeling vormen van de samenleving, omdat er zelfselectie plaatsvindt. In de volgende paragraaf ga ik specifiek in op de raakvlakken tussen het Stadsinitiatief en participatief begroten, en welke andere verwachtingen dit met zich meebrengt voor de bijdrage van het Stadsinitiatief aan de lokale besluitvorming.

3.5 Inkadering: Participatief begroten en het Stadsinitiatief

Uit de vorige paragraaf bleek dat het Stadsinitiatief is in te delen in de participatiecategorie 'participatief begroten'. Wat is participatief begroten, en welke manier kan deze methode een bijdrage leveren aan de legitimiteit van de lokale besluitvorming? En welke verwachtingen schept de theorie voor de bijdrage van het Stadsinitiatief?

'Participatief begroten' is een methode die eind jaren 80 is ontstaan in Porto Alegre, Brazilië in een poging om de ongelijkheid in de stad tegen te gaan (Santos, 1998: p. 461). Bij participatief begroting (of burgerbegrotingen) stellen burgers meestal prioriteiten op voor de inrichting van de begroting en leveren ideeën voor projecten. Omdat er in Brazilië nog altijd corruptie is, passeren de klassieke burgerbegrotingen bewust de keten van lokale overlegorganen en belangenorganisaties (Hofman, 2011: p. 9). Participatief begroten heeft meestal, net als bij het Stadsinitiatief, betrekking op de verdeling van gelden voor de openbare ruimte, en laat de vaste uitgaven van de gemeente (zoals sociale voorzieningen) ongemoeid.

Er zijn echter een aantal verschillen tussen 'gangbare' burgerbegrotingen en het Stadsinitiatief. Bij burgerbegrotingen wordt er vrijwel altijd gekozen uit twee

varianten (Hofman, 2011: p.8). Bij variant 1 maken burgers begrotingsvoorstellen die worden voorgelegd aan het lokaal bestuur. Bij variant 2 maakt de gemeente zelf een aantal voorstellen die worden overlegt aan de burger. Het Stadsinitiatief is in die zin uniek omdat het van de burger vraagt om met voorstellen te komen, die vervolgens weer voorgelegd worden aan diezelfde burger. Een ander verschil met participatief begroten is dat het budget niet werd verdeeld over meerdere beleidsterreinen of initiatieven, maar werd vrijgemaakt voor één stadsinitiatief. Ook oefent het lokaal bestuur op een andere manier invloed uit op de uitkomst van het Stadsinitiatief dan op de uitkomst van burgerbegrotingen in bijvoorbeeld Porto Alegre. Bij het Stadsinitiatief bestaat deze controle uit een onafhankelijke 'Board' en in Porto Alegre moet de gemeente de prioriteiten van burgers eerst goedkeuren.

Burgerbegrotingen zijn dus ontstaan in Brazilië. Is het Stadsinitiatief dan uniek in Nederland? Participatief begroten wordt in de officiële beschrijving van het Stadsinitiatief in ieder geval expliciet genoemd als uniek kenmerk van het project:

“Het Stadsinitiatief is uniek, in ieder geval in Nederland. Niet alleen vanwege het feit dat Rotterdammers wordt gevraagd om hun ideeën en plannen in te dienen en ze de ruimte wordt geboden ideeën tot uitvoerbare projecten te ontwikkelen. Maar ook omdat aan alle Rotterdammers is gevraagd om te stemmen en daarmee de inzet van een klein deel van de Rotterdamse gemeentebegroting te bepalen (in 2012 0,09% van de totale gemeentebegroting).”

Deze bewering is inderdaad juist, zo blijkt uit een inventarisatie van het ministerie van BZK (Hofman, 2011). Weliswaar worden Nederlanders regelmatig betrokken bij bezuinigingsdialogen, maar hun rol blijft altijd beperkt tot adviseur. Gelet op de indeling van Leyenaar (tabel 2) hoort de rol van de burger doorslaggevender te zijn, alvorens er gesproken kan worden van participatief begroten. Terugkijkend op de uitkomsten van deze inventarisatie legt Hofman (2013) uit dat de inkomstenstroom in Nederland meer gecentraliseerd is dan in landen waar burgerbegrotingen wel voet aan de grond krijgen, zoals in Duitsland. Ook zou volgens hem meespelen dat er geen politieke wil is om het systeem te veranderen, Mede om deze uitspraak heb ik er voor gekozen om de houding van politici ten opzichte van burgerparticipatie in het algemeen te onderzoeken.

Er zijn een aantal redenen om te kiezen voor participatief begroten. Omdat burgerbegrotingen de verantwoordelijkheid en zeggenschap over de bestedeling van publieke middelen vergroot, draagt de methode bij aan de input-legitimiteit van de besluitvorming (Hofman 2013, p. 20). Ook de toegankelijkheid van het begrotingsproces, mits goed ingericht, draagt hieraan bij. Een vergelijkend onderzoek naar binnengemeentelijke decentralisatie concludeerde dat 'participatief begroten heeft geleid tot een werkelijke versterking van de stedelijke democratie' (Schaap et al. 2013: 131). Een van de krachten van het concept is volgens deze onderzoekers het vermogen om groepen burgers te laten participeren die voorheen inactief waren. Mogelijk is hierdoor zelfs de belastingmoraal in sommige steden verbeterd.

Omdat burgers actief het besluitvormingsproces bezig zijn, ontstaat de mogelijkheid dat zij een beter begrip krijgen van de complexiteit van overheidsbegrotingen (Ebdon en Franklin (2006: p. 441). Wanneer deze deliberatie daadwerkelijk plaatsvindt, kunnen burgerbegrotingen een belangrijke bijdrage leveren aan de throughput legitimiteit van de publieke besluitvorming. Hiermee is echter nog niet gezegd dat burgers meer begrip kunnen opbrengen voor de budgettaire keuzes die politici maken. Het vertrouwen, met andere woorden, in de politieke besluitvorming stijgt niet per definitie wanneer mensen beter begrijpen hoe die tot stand is gekomen. Er is dus ook geen onomstotelijk bewijs dat de belastingmoraal van burgers verbetert. Desalniettemin lijkt participatieve begrotingen dus een goede aanvulling op de representatieve democratie.

3.6 Legitimiteit in de stad

Een laatste wezenlijk kenmerk van het Stadsinitiatief is dat het de participatie lokaal is georganiseerd. Hierin is het project niet uniek: experimenten met burgerparticipatie vinden opvallend vaak plaats op lokaal niveau (Edelenbos, 2005: p. 112). Nederland kent een rijke traditie van participatieprojecten op het gebied van ruimtelijke ordening; als Nederlanders bij de publieke besluitvorming worden betrokken is dat meestal wanneer een wijk wordt opgeknapt, openbare werken worden geplaatst of wanneer het centrum wordt vernieuwd (Michels & De Graaf, 2010: p. 481). De experimenten met burgerbegrotingen (zie vorige paragraaf) laten zien dat gemeenten ook bij moderne vormen van participatie een centrale rol innemen. Hoe

komt dat? Dit heeft deels te maken met een aantal theoretische veronderstellingen over lokale democratie en legitimiteit.

‘Op lokaal niveau is de afstand tussen burger en overheid het kleinst’ (Castenmiller, 1994: p. 1). Deze veronderstelling werd decennia lang gedeeld onder politicologen en bestuurskundigen, en is gebaseerd op twee theoretische grondslagen. Ten eerste zou in letterlijke zin de korte afstand tussen bestuurders en bestuurden gunstig zijn voor de responsiviteit van het lokaal bestuur: lokale politici zouden goed op de hoogte van datgene wat er in de directe omgeving speelt. Tegelijkertijd zouden gemeentes toegankelijker zijn dan nationale overheden omdat democratische discussie op lokaal niveau beter worden gefaciliteerd (Grindle, 2007: p. 7).

In lijn met dit gedachtegoed heeft de overheid de laatste ingezet op decentralisatie, als onderdeel van bredere verschuiving van *government* naar *governance*; van een hiërarchische, sturende overheid naar een meer faciliterende overheid (Edelenbos, 2005: p. 112). Pleitbezorgers van decentralisatie beweren dat decentralisatie niet alleen meer ruimte schept voor lokale overheidsprogramma’s, maar ook voor lokale burgerinitiatieven (Goldfrank, 2011: 17).

Maar al deze aandacht en nieuwe bevoegdheden voor de lokale overheid hebben tot op heden nog niet voor het gewenste effect gezorgd. Hoewel veel gemeenten beweren dat ze burgerparticipatie willen bevorderen (Lenos et al., 2006), blijkt uit een inventarisatie van het gemeentelijk beleid dat op dit gebied dat veel gemeenten moeite hebben met de verankering van burgerparticipatie in de interne organisatie (Dinjens, 2010 p. 18). De gemeenteraad heeft bijvoorbeeld vaak nog een onduidelijke rol bij burgerparticipatie, en processen van burgerparticipatie worden door gemeenten onvoldoende geëvalueerd.

Bij het betrekken van burgers zijn bij de publieke besluitvorming zijn lokale overheden echter nog steeds aan zet, omdat burgers vaker het gevoel hebben dat ze op lokaal niveau invloed kunnen uitoefenen (Pratchett, 2004: p.360). Daarom is het relevant om de ambtenaren en politici die betrokken waren bij het Stadsinitiatief te vragen of hun houding ten opzichte van het vraagstuk ‘participatie’ door het Stadsinitiatief is veranderd. Dit is tevens manier om te onderzoeken hoe project heeft bijgedragen aan de output

legitimiteit van de lokale besluitvorming, omdat ook dit een positief resultaat kan zijn voor het 'algemeen belang'.

Wat tot slot opvallend is aan het Stadsinitiatief is dat er is gekozen voor een opzet die nadrukkelijk het niveau van de wijk ontstijgt. In de officiële omschrijving van het Stadsinitiatief staat namelijk het plan om stedelijke netwerken in te zetten en te benutten voor het project. Bovendien moesten de initiatieven zorgen voor een 'stedelijke impact', zo blijkt uit de beoordelingscriteria van de Board (zie bijlage A). Hiermee wijkt het Stadsinitiatief af van de Nederlandse standaard, gezien het feit dat de meeste burgerinitiatieven op wijkniveau worden georganiseerd (Michels & De Graaf, 2010: p. 481). Een interessante vraag is dan ook of de burgerinitiatieven daadwerkelijk in staat zijn om op stedelijk niveau draagvlak te genereren. Door de bijdrage van het Stadsinitiatief aan de output legitimiteit van de lokale besluitvorming te onderzoeken, verwacht ik een antwoord te vinden op deze vraag.

Het gekozen niveau roept ook vragen op over de representativiteit van de participatie. Op kleine schaal lijkt een gebrek aan representativiteit minder problematisch te zijn. Diverse onderzoeken wijzen namelijk uit dat bewoners het niet erg vinden als actieve en mondige medebewoners het woord voeren (Van Stokkom et al. (2011); Van Marissing, (2008)). Een conclusie die dan al snel wordt getrokken is dat burgerparticipatie alleen maar zou werken op kleine schaal; op grote schaal raakt de representativiteit van burgerinitiatieven in het geding (Irvin & Stransbury, 2004: p. 57). Maar kan een initiatief dat een impact moet hebben op een stad van ruim 600.000 inwoners en 4 miljoen kost nog wel kleinschalig genoemd worden?

3.7 Terugblik

In dit hoofdstuk stond de vraag centraal wat het Stadsinitiatief *theoretisch gezien* zou kunnen bijdragen aan de legitimiteit van de lokale besluitvorming. Nu duidelijk is wat onder legitieme besluitvorming wordt verstaan, hoe burgerparticipatie deze legitimiteit kan verbeteren, welke vormen van burgerparticipatie er zijn en welke daarvan van toepassing is op het Stadsinitiatief, kan deze vraag worden beantwoord.

Het Stadsinitiatief heeft qua opzet veel overeenkomsten met de methode van participatief begroten. Het Stadsinitiatief staat hiermee theoretisch gezien op de

hogere treden van de participatieladders van Arnstein (1969) en Edelenbos (2001). Daarom is het bijzonder interessant om te kijken of de betrokken burgers daadwerkelijk het gevoel hadden dat zij een grote mate van invloed konden uitoefenen op de besluitvorming.

Tegelijkertijd verwacht ik dat het Stadsinitiatief weinig bijdraagt aan input legitimiteit, omdat het project zelfselectie kent. Dit houdt in dat burgers zelf mogen beslissen of ze willen deelnemen aan het participatieproces. Volgens Leyenaar (2009) gaat dit paradoxaal genoeg ten koste van de toegankelijkheid van het proces omdat bepaalde groepen oververtegenwoordigd raken. Uit onderzoek blijkt namelijk minder actieve en/of netwerkende burgers wegblijven als het participatie té open of ongestructureerd wordt vormgegeven. (Fung, 2004).

Omdat er is gekozen voor participatie op stadsniveau, is het nog onduidelijk hoe het Stadsinitiatief zal bijdragen aan de output legitimiteit van het Stadsinitiatief. Het is een wijdverbreide opvatting dat burgers meer invloed kunnen uitoefenen op lokaal niveau dan op hogere niveaus. Ook is het eenvoudiger om draagvlak te genereren voor kleinschalige initiatieven die dicht bij de burger staan. De vraag is of de initiatieven die zijn gerealiseerd met behulp van het Stadsinitiatief nog wel dicht bij de burger staan én de stedelijke impact hebben die de organisatie voor ogen heeft.

Zowel op basis van Leyenaar (2009) als de theorie over burgerbegrotingen verwacht ik dat het Stadsinitiatief er tot slot in slaagt om in belangrijke mate bij te dragen aan de throughput legitimiteit van het de lokale besluitvorming. Participatief begroten is een intensieve manier van burgerbetrokkenheid, en gaat dikwijls gepaard met een uitgebreide leercurve voor haar deelnemers. Ik verwacht dan ook dat deelnemers aan het Stadsinitiatief goed zijn ondersteund en zich hebben ontwikkeld tijdens het proces.

In het volgende hoofdstuk wordt de methodiek van het onderzoek besproken. Hierin geef ik onder andere weer hoe ik ervoor gezorgd heb dat alle delen van de organisatie van het Stadsinitiatief vertegenwoordigd zijn in mijn onderzoek. Daarnaast wordt er in het hoofdstuk 'uitkomsten' regelmatig aan de opzet en het doel van het Stadsinitiatief gerefereerd, evenals de ontwikkelingen die op de achtergrond speelden. In de conclusie kom ik tot slot terug op de verwachtingen die ik in deze paragraaf heb

uitgesproken om na te gaan of ik verschillen heb gevonden met empirie.

4. Methodiek

Dit onderzoek kan gezien worden als een evaluatie van het Stadsinitiatief. Hiervoor heb ik om een aantal redenen gekozen voor. Ten eerste is burgerparticipatie als concept een verschijnsel waar al veel onderzoek naar is gedaan. Het Stadsinitiatief is in zijn uitvoering weliswaar vernieuwend maar past tegelijkertijd redelijk goed in de theorie omtrent burgerparticipatie in het algemeen en participatief begroten in het bijzonder. Ten tweede is er al een beoordelingskader beschikbaar om de bijdrage van het initiatief aan de legitimiteit van de besluitvorming te onderzoeken (zie paragraaf 4.2). In het kader van de evaluatie doe ik tegelijkertijd aanbevelingen om zo bestuurders een oplossing aan te bieden voor burgerparticipatie. Dit ambitieniveau sluit aan bij de onderzoeksvraag die eerder in de inleiding werd geformuleerd:

“Hoe heeft het Stadsinitiatief als vorm van burgerparticipatie bijgedragen aan de legitimiteit van de lokale besluitvorming?”

De casestudy wordt uitgevoerd met behulp van een kwalitatieve onderzoeksmethode, namelijk het interview. In het kader van het onderzoek bespreek ik betrokkenen uit de organisatie, politici en initiatiefnemers. Daarnaast gebruik ik kwantitatieve gegevens uit eerder evaluatieonderzoek naar het Stadsinitiatief dat eerder is uitgevoerd om een idee te krijgen van de ervaringen van burgers.

4.1 Casusselectie

Het onderzoek heeft de vorm van een *case study*. In dit onderzoek is gekozen voor een *single-case embedded design* benadering. Een enkele casus - het Stadsinitiatief van Rotterdam - wordt gebruikt om de onderzoeksvraag te beantwoorden. Daarbij kijk ik wel naar verschillende aspecten van het Stadsinitiatief - van bestuurder tot burger. Yin (2009: p. 47) noemt 5 gronden waarop voor deze variant kan worden gekozen: bij een *critical case*, een *extreme* of *unieke case*, een *a-representatieve case*, een *onthullende case* en een *case* waarbij de condities in de loop van de tijd zijn veranderd.

Er zijn een aantal argumenten waarom het Stadsinitiatief als een extreme en unieke casus kan worden gezien. Het project is bedacht als een manier om de bureaucratie en

politiek te omzeilen en maatschappelijk ondernemers via directe verkiezingen een eenmalige opstartsubsidie te verstrekken (Janse, 2015). Het Stadsinitiatief heeft een aantal unieke kenmerken om dit idee te verwezenlijken, met name in termen van schaal (iedere Rotterdammer van 12 jaar en ouder kon stemmen) en budget. Anders dan bij veel andere soorten burgerinitiatieven stond de gemeente Rotterdam garant voor het beschikbare budget *ongeacht* de uitkomst van de verkiezingen. Daarnaast is het Stadsinitiatief nadrukkelijk als experiment ontworpen, en kan het gezien worden als een verkenning van de grenzen van burgerparticipatie (Van Raak et al., 2014: p. 71). De Stadsinitiatief is voor zover bekend het enige voorbeeld in Nederland waarbij gebruik werd gemaakt de participatieve begrotingsmethode. Het Stadsinitiatief heeft tot slot als model van burgerparticipatie de aandacht weten te trekken van zowel binnen- als buitenlandse bestuurders (Keeton, R. 2014). Zo is het Stadsinitiatief opgenomen in de handreiking 'Burgerparticipatie' van het ministerie van BZK (2013), en dus bedoeld als voorbeeld voor andere gemeenten die zich bezighouden met participatievraagstukken. Om al deze redenen maken het Stadsinitiatief interessant genoeg om als *single case* te bestuderen.

4.2 Operationalisatie

Nu duidelijk is wat onder legitieme besluitvorming wordt verstaan (paragraaf 3.1), welke vormen van burgerparticipatie (3.3) er zijn, hoe burgerparticipatie deze legitimiteit kan verbeteren (3.4), en welke vorm van toepassing is op het Stadsinitiatief (3.5), kan ik me richten tot de empirische deelvragen die centraal staan in de onderzoek. Iedere deelvraag geeft antwoord op de vraag hoe het Stadsinitiatief heeft bijgedragen aan het specifieke aspect van legitimiteit:

- Hoe heeft het Stadsinitiatief bijgedragen aan de input-legitimiteit van de lokale besluitvorming?
- Hoe heeft het Stadsinitiatief bijgedragen aan de throughput-legitimiteit van de lokale besluitvorming?
- Hoe heeft het Stadsinitiatief bijgedragen aan de output-legitimiteit van de lokale besluitvorming?

In hoofdstuk 3.1 heb ik een uitgelegd dat ik het onderscheid hanteer tussen drie elementen van legitimiteit, te weten: input, throughput en output legitimiteit. Hierbij ligt de nadruk op respectievelijk de toegankelijkheid van de

besluitvorming, de transparantie van het proces en de bijdrage van de uitkomsten aan het 'algemeen belang'. Om deze drie algemene definities te operationaliseren gebruik ik het boek *Legitimacy and democracy: a conceptual framework for assessing government practices*. van Bekkers en Edwards (2007). Zij hanteren hetzelfde onderscheid tussen input, throughput en output legitimiteit, maar leveren een bruikbare manier om deze vormen te onderzoeken.

De mate van inputlegitimiteit leidden Bekkers en Edwards (2007: p. 43-44) af van drie factoren: (1) de mate waarin burgerparticipatie mogelijk is, (2) de kwaliteit van de vertegenwoordiging en (3) de openheid van het agendavormingsproces. Omdat het Stadsinitiatief op zichzelf een participatieproject is, en agendavorming geen wezenlijk onderdeel van de besluitvorming is, pas ik de criteria aan. Zo kijk ik naar de mate waarin er gebruik is gemaakt van de mogelijkheid tot participeren (oftewel de opkomst), de kwaliteit van de inzendingen (en daarmee de vertegenwoordiging) en het doel / de doelgroep van het Stadsinitiatief zodat de toegankelijkheid van het project wordt gemeten.

De mate van throughput legitimiteit leidden Bekkers en Edwards (2009: p. 45) af van vier factoren: (1) de manier waarop collectieve besluitvorming tot stand komt (via interactie of stemmen), (2) de kwaliteit van de participatie (3) de aanwezigheid van checks & balances (4) de transparantie van het proces. Ook hier pas ik twee criteria aan. Het eerste criterium pas ik aan naar de mate waarin deliberatie plaatsvond, omdat deze criteria elkaar grotendeels overlappen en deliberatie een belangrijke rol speelt in de throughput legitimiteit van burgerparticipatie (zie bijvoorbeeld Leyenaar, 2009). Checks & Balances vonden daarnaast niet plaats, dus ik heb ervoor gekozen om de ondersteuning van de initiatiefnemers tijdens het proces als extra criterium in te stellen. Ondersteuning vergroot namelijk niet alleen de toegankelijkheid van de participatie, maar creëert ook een gelijk speelveld (Schmidt, 2013: p.14).

Tot slot leidden Bekkers en Edwards (2007: p. 45) de output legitimiteit van de besluitvorming af van twee factoren: 1) de mate waarin het besluit bijdraagt aan de oplossing van maatschappelijke problemen en 2) het maatschappelijk draagvlak van het besluit. Deze criteria neem ik grotendeels over, hoewel ik het woord 'besluit' vervang door 'initiatief'. Ik maak daarnaast een extra

onderscheid tussen de impact van het Stadsinitiatief op het bestuur en op de burger. Gezien de experimentele opzet (zie hoofdstuk 2) kan ook dit een belangrijke uitkomst zijn van het Stadsinitiatief.

Aan de hand van deze criteria zal ik bepalen hoe het Stadsinitiatief bijdraagt aan de legitimiteit van de lokale besluitvorming. In de onderstaande tabel staan de deelvragen beschreven met de bijbehorende indicatoren en manier van dataverzameling.

Deelvraag	Indicatoren	Methodiek
Hoe heeft het Stadsinitiatief bijgedragen aan de input-legitimiteit van de lokale besluitvorming?	<ul style="list-style-type: none"> • Doel • Doelgroep • Kwantiteit & kwaliteit inzendingen • Opkomst 	Interviews Evaluatierapporten Statistiek referenda
Hoe heeft het Stadsinitiatief bijgedragen aan de throughput-legitimiteit van de lokale besluitvorming?	<ul style="list-style-type: none"> • Transparantie regels • Interactie tussen initiatiefnemer en organisatie • Ondersteuning vanuit organisatie • Kwaliteit participatieproces 	Interviews Juryrapporten Evaluatierapporten
Hoe heeft het Stadsinitiatief bijgedragen aan de output-legitimiteit van de lokale besluitvorming?	<ul style="list-style-type: none"> • Draagvlak uitkomsten • Verandering in rol tussen burger en bestuurder • Impact op burger 	Interviews Onderzoek Luchtsingel (Van Raak et al., 2014) Evaluatierapporten

Tabel 5: Operationalisatie

In het afstudeeronderzoek maak ik verder onderscheid tussen (zie tabel 5) de politici, (ambtelijke) organisatie en de initiatiefnemers. Ik hanteer verschillende topiclijsten voor deze groepen omdat ze op een verschillende manier zijn betrokken bij het project. De politici zijn meer betrokken geweest, of hebben meer te maken gehad de input en output van het Stadsinitiatief dan met het proces. De initiatiefnemers zijn daarentegen bij uitstek betrokken geweest bij het proces. De (ambtelijke) organisatie tot slot heeft een rol gespeeld bij zowel input, output als het proces (throughput) van het Stadsinitiatief. De topiclijsten zijn dan ook toegespitst op deze verschillende manieren van betrokkenheid, hoewel er een overlap tussen de topiclijsten is. De semi-gestructureerde opzet van de interviews (zie

volgende paragraaf) maakt het mogelijk om het verloop van het interview aan te passen aan de individuele ervaringen van respondenten. In bijlage B, C en D zijn de topiclijsten opgenomen voor respectievelijk de politici, (ambtelijke) organisatie en de initiatiefnemers.

4.3 Respondenten & documenten

Een deel van het empirisch onderzoek zal bestaan uit het voeren van semi-gestructureerde interviews met de (voormalig) betrokkenen bij het Stadsinitiatief. Het interview is een veelgebruikte methode om weten komen hoe mensen beslissingen maken, wat hun motivatie is, en om de context waarin de beslissingen zijn genomen te bevatten (Hennik, Hutter & Bailey, 2011: p. 109). Daarom heb ik interviews afgenomen met de belangrijkste betrokkenen binnen elk deel van de organisatie van het Stadsinitiatief. Een overzicht van deze organisatie van het is te vinden in hoofdstuk 2.

Niet alleen de organisatoren zijn geïnterviewd maar ook de initiatiefnemers zelf: personen of groepen wier projecten op de 'verkiezingslijst' van het Stadsinitiatief stonden. Dit zijn de winnaars van ronde één en twee (de Luchtsingel en Schaatsbaan Rotterdam) en een finalist van de derde ronde (Hart voor jouw Wijk). De winnaar van de derde ronde – RiF010 – wilde helaas geen bijdrage leveren aan het afstudeeronderzoek. Daarnaast heb ik drie raadsleden geïnterviewd die ieder op een andere manier te maken hebben gehad met het Stadsinitiatief (zie paragraaf 4.4) slot heb ik een interview afgenomen met promovenda Marleen Lodder die onderzoek heeft gedaan naar de impact van de Luchtsingel (Van Raak et al. 2014), het winnende initiatief uit de eerste ronde. Zij heeft een bijdrage geleverd aan de inzichten op het gebied van output-legitimiteit van het Stadsinitiatief, mede omdat zij tijdens de uitvoering van de Luchtsingel verschillende inspraak en participatie bijeenkomsten heeft bijgewoond.

Het eerste interview vond plaats op 23 april 2015 en het laatste interview op 1 juni 2015. De interviews duurden 30 tot 45 minuten en werden op één telefonisch gesprek na in een persoonlijke setting afgenomen. In totaal zijn er 14 respondenten geïnterviewd (zie tabel 6).

Groep	Subgroep	n
Politici		4
Organisatie	Board	1
	Ambassadeurs	3
	Projectmedewerkers	2
Initiatiefnemers		3
Academici		1
Totaal		14

Tabel 6: Respondenten

Het belangrijkste onderwerp van de documentanalyse zijn de drie evaluatierapporten die de gemeente Rotterdam heeft gepubliceerd over het Stadsinitiatief. In mei 2012 bracht de gemeente het eerste evaluatierapport naar buiten waarbij met name werd gekeken naar het proces en de beleidseffecten van het Stadsinitiatief (Gemeente Rotterdam, 2012). Net als de andere evaluatierapporten zijn ook de juryrapporten openbaar gemaakt. Deze juryrapporten zijn geanalyseerd om meer te weten te komen over de selectieprocedure van de jury en daarmee de throughput-legitimiteit van het Stadsinitiatief. Tot slot is een onderzoek naar de impact van de Luchtsingel (Van Raak et al., 2014) gebruikt om inzicht te krijgen in de output-legitimiteit van het Stadsinitiatief. Tabel 7 geeft een overzicht van de geraadpleegde documenten, gesorteerd op het deelaspect van legitimiteit.

Document	Input	Throughput	Output
Evaluatierapport ronde 1	X	X	X
Evaluatierapport ronde 2		X	X
Juryrapporten (ronde 1, 2 & 3)	X	X	
Onderzoek Luchtsingel (Raak et al., 2014)			X
Opkomstcijfers referenda (2015)	X		
Cijfers aangeleverd door RiF010			X

Tabel 7: Documenten

4.4 Betrouwbaarheid en validiteit

Omdat het onderzoek tot slot inductief van aard is zal de betrouwbaarheid en validiteit afhangen van de theoretische generaliseerbaarheid (Yin, 1994: p. 104). In dit methode hoofdstuk heb ik betoogd dat het Stadsinitiatief als casus een unieke plaats inneemt in het onderzoek naar burgerparticipatie. Door triangulatie toe te passen kan ik, ondanks de *single case* opzet, de betrouwbaarheid van mijn observatie vergroten. Hoewel indicatoren als motivatie en betrokkenheid moeilijk te kwantificeren zijn, is het wel degelijk mogelijk om indicatoren als draagvlak en opkomst te kwantificeren. Ter ondersteuning van mijn onderzoek maak ik dan ook gebruik van gegevens over het aantal ingezonden initiatieven, de ontwikkeling in opkomst over de drie rondes en de spreiding van de uitgebrachte stemmen per deelgemeente. Deze gegevens komen uit de evaluatierapporten, juryrapporten en impactstudie (zie tabel 6).

Ook het onderscheid dat ik aanbreng tussen de verschillende respondenten (zie tabel 6) draagt bij aan de betrouwbaarheid van het onderzoek. Hierdoor wordt het volledige participatieproces, van burger tot bestuurder, opgenomen in het onderzoek. Tot slot heb ik gezorgd dat de groep respondenten een goede afspiegeling vormen van de betrokkenen bij het project. De deelnemende politici komen van drie verschillende partijen, D66 (bedenker Stadsinitiatief), VVD (coalitiepartner ten tijde van Stadsinitiatief) en CU/SGP (oppositie). Op één uitzondering na zijn alle respondenten uit de organisatie van het Stadsinitiatief bij elk van de drie rondes betrokken geweest. Zij hebben verschillende achtergronden (ambtelijk, bedrijfsleven, culturele sector, stedenbouwkundig). Tot slot namen initiatiefnemers van de eerste twee projecten die al (grotendeels) zijn opgeleverd deel aan het onderzoek, evenals een initiatiefnemer die tot de derde ronde behoorde maar niet werd gekozen als winnende initiatief.

Tot slot wordt de validiteit van het onderzoek gewaarborgd doordat ik reeds ontwikkelde legitimeitscriteria hanteer om de bijdrage van het Stadsinitiatief aan de legitimiteit te onderzoeken. De interviews zijn semigestructureerd opgezet. Hoewel dit de vrijheid geeft om bepaalde aspecten of onderwerpen in het interview extra te benadrukken, heb ik voor iedere respondent vergelijkbare topiclijsten gebruikt. In de analyse zoek ik naar overeenkomsten, afwijkingen, tegenstrijdigheden en andere zaken die mij zijn opgevallen in de antwoorden van respondenten.

Hierdoor onderscheid ik patronen van individuele ervaringen, en krijg ik een goed beeld van de besluitvormingsproces binnen het Stadsinitiatief.

5. Uitkomsten

Door het afnemen van de interviews is een beeld ontstaan over hoe het Stadsinitiatief als vorm van burgerparticipatie bijdraagt aan de legitimiteit van de lokale besluitvorming. In dit hoofdstuk worden deze bevindingen gepresenteerd en geanalyseerd. Ik bespreek achtereenvolgens de uitkomsten op het gebied van input (5.1), throughput (5.2) en output legitimiteit (5.3). Tot slot geef ik bij iedere paragraaf een deelconclusie. Deze deelconclusies samen vormen de conclusie in hoofdstuk 6. Ik heb de meeste uitspraken van de respondenten geanonimiseerd en gecategoriseerd, tenzij de individuele achtergrond niet los is te zien van de ervaringen. Zo staan de uitspraken van politici in dit onderzoek meestal niet los van hun politieke kleur en heb ik initiatiefnemers in paragraaf 5.3 gevraagd naar de impact van hun eigen initiatieven.

5.1 Input legitimiteit

Een belangrijke vraag aan de organisatie van het Stadsinitiatief is welk **doel** ze met het project voor ogen hadden en welke **doelgroep** ze wilden bereiken. Ook de initiatiefnemers en raadsleden van de VVD en CU/SGP vroeg ik wat in hun beleving het doel en de doelgroep van het Stadsinitiatief was. Wijkt deze af van het officieel gestelde doel? De doelgroep vertelt iets over de toegankelijkheid en daarmee de input legitimiteit van het Stadsinitiatief. Indien de organisatie namelijk een specifieke doelgroep voor ogen had, is de toegankelijkheid van het project in de praktijk beperkt. Daarnaast vroeg ik de respondenten om de kwaliteit van de **inzendingen** en de **opkomst** bij de stemrondes te beoordelen, zodat ik op mijn beurt kon beoordelen hoe het Stadsinitiatief bijdraagt aan de input-legitimiteit van de lokale besluitvorming. Voor dit deel van de analyse heb ik gebruik gemaakt van de interviews, het evaluatierapport van de eerste ronde, de drie juryrapporten en cijfers over referenda in Nederland.

5.1.1 Doel en motivatie

Allereerst heb ik naar de officiële lezing van het doel van het Stadsinitiatief gekeken. Die luidt als volgt:

“Het Stadsinitiatief heeft tot doel om de creativiteit, het organiserend vermogen en de daadkracht in Rotterdam zo te kapitaliseren dat nieuwe beeldbepalende initiatieven worden ontwikkeld met een impact op de hele stad. (...) Het streven is om binnen het

Stadsinitiatief een flexibele overheid te realiseren die inspeelt op het probleemoplossend vermogen van Rotterdammers met meer ruimte voor ondernemende ambtenaren die verantwoordelijkheid nemen binnen heldere kaders die door de politiek worden gesteld (Gemeente Rotterdam, 2012: p. 8)."

Uit de gesprekken die ik heb gevoerd kwamen geen wezenlijk andere doelen naar voren dan hier staan beschreven. Het Stadsinitiatief is mede bedacht omdat coalitiepartij D66 constateerde dat er projecten in de stad speelden die vanwege hun omvang en vorm niet binnen het gemeentelijk beleid pasten. Dit was een aangrijpingspunt om te experimenteren met nieuwe vormen van burgerparticipatie. Dat het Stadsinitiatief aanvankelijk als experiment bedoeld was blijkt ook uit de constatering dat de wethouder en een drietal andere betrokkenen bij het ontwerp van het Stadsinitiatief geen duidelijke verwachtingen van het project hadden. Dit wordt in de volgende uitspraak samengevat:

"Ik was vooral nieuwsgierig naar hoe het proces zou verlopen wanneer je mensen willekeurig zou oproepen tot het bedenken van initiatieven".

Opvallend is dat veel mensen duidelijker kunnen verwoorden wat ze in ieder geval *niet* hadden verwacht dan wat ze *wel* hadden verwacht. Vijf respondenten, waaronder initiatiefnemers en organisatieleden, hadden niet gerekend op de politieke ophef die is ontstaan tijdens het Stadsinitiatief. Saillant detail is dat de geïnterviewde raadsleden allen *wél* hadden voorspeld wat de reactie van de politiek zou zijn. Hieruit zou je voorzichtig kunnen opmaken dat er nog steeds een kloof is tussen de verwachtingen van *outsiders* en de politieke realiteit.

Vanwege het experimentele karakter werd het Stadsinitiatief door zowel voor-als tegenstanders een 'kroonjuweel' van D66 genoemd. In het verkiezingsprogramma van de partij stond inderdaad dat de partij burgerinitiatieven wil stimuleren bij het ontwikkelen van de openbare ruimte (2009: p. 27). Voormalig wethouder Louwes probeerde te voorkomen dat het Stadsinitiatief als 'D66 speeltje' werd bestempeld door mensen vanuit verschillende achtergronden te betrekken bij de organisatie. Marianne van den Anker, voormalig wethouder van Leefbaar Rotterdam, werd bijvoorbeeld aangesteld als voorzitter van de Board. Desalniettemin gaf de voormalig wethouder aan dat het

Stadsinitiatief uiteindelijk wél een ‘politiek ding’ is geworden, maar wijt dat aan het feit dat ‘andere partijen zich er zoveel tegen afzetten’.

Bij vijf personen binnen de organisatie van het Stadsinitiatief blijkt er een persoonlijke motivatie te zijn om een verandering te weeg te brengen in de gemeentelijke organisatie. Dit is enigszins te herleiden naar het officiële doel om een ‘flexibele overheid te realiseren’. Een aantal voorbeelden: ‘Als iets weerstand oproept vanuit de ambtenarij ben ik meteen geïnteresseerd’, vertelt een respondent. Een ander laat weten dat ‘stoeien met het systeem’ een persoonlijke drijfveer is geweest om mee te doen aan het Stadsinitiatief. Vooral bij raadslid Verveen, die aan de wieg stond van het Stadsinitiatief, lijkt deze motivatie sterk aanwezig te zijn. Deze gaf aan dat hij met het project de aanval wilde openen op de ‘maakbaarheidsgedachte’, oftewel het idee dat de politiek van bovenaf ontwikkelingen in de samenlevingen kan aansturen. Raadslid Sies van de CU/SGP heeft daarentegen publiekelijk en tijdens het interview kritiek geuit op het uitgangspunt van het Stadsinitiatief:

“Het uitgangspunt van het Stadsinitiatief is dat er veel ideeën in de stad liggen die niet worden gerealiseerd, en dat ze daarom buiten de politiek en ambtenarij moeten worden gerealiseerd. Dan zeg je eigenlijk dat je zelf niet in staat bent om datgene wat in de stad leeft, op te pikken en te realiseren.”

Sies kreeg hierin bijval van VVD raadslid Van de Donk, maar niet van de overige respondenten. Zij zijn sceptisch over de mogelijkheden van de politiek en de ambtenarij om ideeën vanuit de samenleving te signaleren, of laten zich er niet over uit.

Ook vroeg ik de ambassadeurs, het boardlid en de initiatiefnemers naar hun persoonlijke belang bij hun deelname aan het Stadsinitiatief. De Board en de ambassadeurs van het Stadsinitiatief bestaan voornamelijk uit personen die buiten de gemeente werkzaam zijn en zetten zich onbezoldigd in voor het project. Een aantal van hen gaven aan dat ze hiermee hoopten hun eigen netwerk te kunnen verbreden, hoewel dit nooit als belangrijkste reden werd aangevoerd. Voor hen waren het creëren van vernieuwende initiatieven en nieuwe verhouding tussen burger en bestuurder de belangrijkste beweegredenen om mee te doen:

“Ik geloof veel meer dat de burger mee moet bepalen over hoe de stad er uit komt te zien. Daarom was ik gelijk enthousiast.”

Tot slot kreeg de organisatie van de wethouder mee dat de initiatieven groot en stedelijk moesten zijn en bijdragen aan het ‘stadse’. Initiatieven die te kleinschalig werden bevonden voor het Stadsinitiatief, werden geadviseerd om op te schalen of werden gewezen op andere gemeentelijke regelingen. Gevraagd naar de keuze voor een stadsinitiatief in plaats van een wijkinitiatief, wordt het laatste door menig respondent als ‘betuttelend’ gezien. Volgens wethouder Louwes geven ‘iconische burgerinitiatieven’ een sterker signaal af naar de politiek dat de burger serieus genomen moet worden. Opvallend is dat zowel binnen als buiten de organisatie van het Stadsinitiatief men verdeeld is over de gekozen richting. De keuze om één groot initiatief te realiseren in plaats van meerdere kleine initiatieven wordt door lang niet iedereen verdedigd. De wethouder reageerde hierop door het in de tweede ronde mogelijk te maken om meerdere initiatieven te ‘belonen’, maar dit leidde tot onverwachte commotie (zie hoofdstuk 2.3).

5.1.2 Doelgroep

Om grootschalige burgerinitiatieven te genereren zijn initiatiefnemers nodig. In theorie kon iedereen die in Rotterdam woonde of werkte een idee opsturen. Dit werd als volgt gecommuniceerd:

“Iedereen die in Rotterdam woont en/of werkt kan vanaf nu hét idee, waar de héle stad iets aan heeft, kwijt op deze website. (...) U heeft een bijzonder, leuk of misschien wel uniek idee dat van betekenis kan zijn voor de hele stad Rotterdam. Wij zijn nieuwsgierig!”
(Gemeente Rotterdam, 2011).

Op het eerste gezicht lijkt het Stadsinitiatief dus toegankelijk voor iedereen. Maar dat wil niet zeggen dat de organisatie geen specifieke doelgroep voor ogen had. Voor raadslid Verveen bestond deze uit maatschappelijke ondernemers.

‘Het belangrijkste was dat je die maatschappelijke ondernemers, of andere partijen en organisaties in de stad de ruimte geeft om zich te ontfemen over de maatschappelijke problematiek’.

Volgens voormalig wethouder Korrie Louwes waren alle ideeën welkom maar is er wel een bepaalde mate van ondernemerschap vereist voor grote projecten. Voor initiatiefnemers met kleinschalige ideeën werd er naar een oplossing gezocht binnen de bestaande beleidskaders. Volgens een van de organisatoren zijn initiatiefnemers van grote plannen voor de stad per definitie mensen die tijd, ruimte, capaciteit en energie hebben om dat te doen.

Setkin Sies voerde als raadslid van de ChristenUnie/SGP oppositie tegen het college en ziet de ondernemende Rotterdammer ook als logische doelgroep:

'Dat is nooit zo uit gesproken, maar gezien de criteria en de grootte van het project kan het niet anders dan dat dat de doelgroep was. Dit kon geen buurtinitiatief zijn van twee buurtmoeders die iets leuks wilden doen'.

Anderen merken op dat deze laatste doelgroep al bediend wordt door andere participatietrajecten die in de gemeente zijn gestart. Volgens een organisator was het Stadsinitiatief gericht op professionals met een intrinsieke motivatie voor de stad, en is er niks mis mee om ook deze groep te bedienen. Een aantal respondenten merken ook op dat mensen zowel professionals als burgers kunnen zijn.

Niet alleen waren veel initiatiefnemers ondernemende Rotterdammers, maar een deel van hen waren al goed bekend met het indienen van initiatieven, zo bevestigde een voormalig ambassadeur. 'Beroepsbewoners' noemt Maarten van den Donk, raadslid voor de VVD, ze. Volgens hem ligt dat aan de criteria van het Stadsinitiatief:

'Als je de eisen ziet van het Stadsinitiatief dan vraagt dat nogal wat. Mensen die niet universitair of hbo-geschoold zijn komen niet door de administratieve brui heen. Ten tweede zijn het projecten waarbij je zelf niet alleen bedenker maar ook uitvoerder voor moet zijn'.

Uit het evaluatierapport van de eerste ronde van het Stadsinitiatief blijkt dat het bereik van het project een punt van aandacht is. Bepaalde groepen, bijvoorbeeld allochtone Rotterdammers en inwoners uit de sportsector waren tijdens de eerste ronde ondervertegenwoordigd. De organisatie van het Stadsinitiatief heeft dit probleem in de eerste evaluatie benoemd en zich voorgenomen om meer Rotterdammers te mobiliseren in de tweede en derde ronde:

“Het Stadsinitiatief [heeft] in de eerste ronde vooral actieve Rotterdammers weten te bereiken. Dit zijn voor een belangrijk deel goed opgeleide mensen die vertrouwen hebben in de politiek en de overheid. Van groot belang is dat we bij de volgende ronde in staat zijn ook andere groepen Rotterdammers bereiken, zoals burgers die zich dreigen af te wenden van de overheid en burgers die in minder kansrijke posities verkeren en de weg naar gemeente niet zo makkelijk kunnen vinden.”

In de daaropvolgende rondes werd er inderdaad meer gedaan aan diversiteit, maar het beeld van de hoogopgeleide, netwerkende initiatiefnemer is blijven bestaan. Dit wordt door meerdere ambassadeurs bevestigd, die als geen ander een beeld hebben van de initiatiefnemers die de revue zijn gepasseerd. Een ambassadeur verklaart dat hij wel initiatiefnemers voorbij zag komen met een andere achtergrond, en dat er volgens hem dan ook ‘geen fundamentele redenen’ waren waarom deze initiatiefnemers niet zouden kunnen winnen. Een respondent die een initiatief heeft ingediend bij het Stadsinitiatief zag daarentegen wél een verband tussen achtergrond en kans om het initiatief te winnen:

‘De Hef (mede-finalist, ed.) had een hele club mensen en dat gold ook voor RiF010 (winnaar, ed.). Die twee grote projecten hadden van alles aan promotiemateriaal, ze hadden bijvoorbeeld mensen die met iPads door de stad liepen om stemmen te trekken. Dat hadden we gewoon niet, we moesten het echt hebben van onszelf.’

Opvallend is dat het Stadsinitiatief door sommige respondenten het verwijt krijgt alleen een bepaalde groep hoogopgeleide en actieve ‘beroepsbewoners’ aanspreekt, terwijl vrijwel alle respondenten die daadwerkelijk de initiatieven hebben beoordeeld en ondersteund aangeven dat de organisatorische capaciteiten van de meeste initiatiefnemers hen is tegengevallen. Als het om uitvoering gaat hebben burgers aan een goed netwerk alleen niet voldoende, zo lijkt het. Een conclusie die door meerdere betrokkenen wordt getrokken is dat de bedenkers van het Stadsinitiatief té hoge verwachtingen hadden van de Rotterdamse burger. De gekozen opzet waarbij burgers van idee tot uitvoering verantwoordelijk zijn beperkt daarom te toegankelijkheid van het Stadsinitiatief.

5.1.3 Inzendingen en opkomst

Tijdens de eerste ronde van het Stadsinitiatief werden er 93 plannen ingediend. Dit aantal is uiteindelijk teruggebracht tot vijf initiatieven. In de tweede en derde ronde werden er respectievelijk 120 en 94 plannend ingediend, en werd dit aantal teruggebracht tot respectievelijk zeven en zes initiatieven. In tabel 8 is een overzicht van de finalisten opgenomen.

Ronde 1, n = 93	Ronde 2, n = 120	Ronde 3, n = 94
Eerbetoon aan de Rotterdammers	De Groene Marathon	010BMXRacing
Het Geluid van Rotterdam	Popkantoor	De Hef
Luchtsingel	Ravottuh	Hart voor jouw wijk
Stiltepunt Rotterdam	Rotterdam World Wide	Het Kanon van Rotterdam
Uit Je Eigen Stad	Schaatsbaan Rotterdam	RiF010
	Urban Hotspring	RRoots Rotterdam
	Work at School	

Tabel 8: Finalisten Stadsinitiatief (dikgedrukt = winnaar). (Bron: Juryrapporten 2012, 2013 & 2014).

Tijdens de eerste stemronde van het Stadsinitiatief brachten 40.000 Rotterdammers van 12 jaar en ouder (of 7.5 procent) hun stem uit. In de tweede ronde bleef de opkomst ongeveer gelijk (39.737 stemmen), maar in de derde ronde werd de opkomst bijna gehalveerd: slechts 21.552 Rotterdammers (of 4 procent) namen de moeite om een stem uit te brengen.

Wat zegt de opkomst over de inputlegitimiteit van het Stadsinitiatief? Deze is op twee manieren te interpreteren. In termen van *potentie* waren de stemrondes van het Stadsinitiatief legitiemer dan menig andere vorm van verkiezingen, omdat de leeftijdsgrens van 12 jaar beduidend lager ligt dan het gebruikelijke minimum van 18 jaar. Er kan een discussie worden gevoerd over de vraag of 12-18 jarigen politiek gezien 'volwassen' of competent genoeg zijn om een stem uit te brengen (cf. Chan & Clayton, 2006), maar het is een feit dat meer burgers invloed konden uitoefenen op de uitkomsten van het Stadsinitiatief dan gebruikelijk is.

Het aantal daadwerkelijk uitgebrachte stemmen is daarentegen relatief laag. Gevraagd naar percentages antwoorden een aantal respondenten dat het oneerlijk is om de opkomst bij het Stadsinitiatief te vergelijken met bijvoorbeeld de opkomst van gemeenteraadsverkiezingen, omdat het daarbij om een vierjarige termijn gaat en de belangen veel groter zijn. Opvallend genoeg wordt door veel respondenten die de opkomstcijfers verdedigen, het Stadsinitiatief gebagatelliseerd. Dit is opmerkelijk gezien het doel van het Stadsinitiatief om iconische projecten te realiseren, oftewel initiatieven die 'er toe doen' (zie paragraaf 5.1.2). De opkomst van zeven procent wordt door hen als hoog ervaren 'voor iets waar je geen enkel belang bij hebt' of voor 'projecten die nergens over gaan'. Iemand anders binnen de organisatie van het Stadsinitiatief wijst op de experimentele opzet van het project. Zo bekeken is de opkomst 'best hoog'.

In vergelijking met de gemiddelde opkomst bij lokale referenda, valt de opkomst van het Stadsinitiatief echter ook tegen. Tussen 2000 en 2013 werden er 73 lokale referenda georganiseerd, met een gemiddelde opkomst van 52,8 procent (Referendumplatform.nl, 2015). In 1995 werd het enige referendum in de gemeente Rotterdam georganiseerd en ging over de vorming van een stadsprovincie. Destijds bracht 42 procent van de Rotterdamse bevolking hun stem uit.

Er kan gediscussieerd worden of het uitgeven van 4 miljoen euro aan burgerinitiatieven even verstrekkende gevolgen heeft als de vorming van een stadsprovincie, maar de organisatie van het Stadsinitiatief heeft de lat zélf op een vergelijkbare hoogte gelegd door voor de huidige opzet te kiezen. Gelet op het beoordelingskader (zie bijlage A) moesten initiatieven *per definitie* relevant zijn voor het merendeel van de Rotterdammers. Ook moet opgemerkt worden dat de uitslag van de referenda in tegenstelling tot de uitslag van het Stadsinitiatief niet bindend is omdat de wetgeving dat niet toelaat. Rotterdammers konden dus aantoonbaar meer invloed uitoefenen op de uitkomst van het Stadsinitiatief dan op referenda. Er is dan ook kritiek:

“Ik denk niet dat ze het Stadsinitiatief in deze vorm hadden moeten organiseren”

antwoordt een initiatiefnemer. Raadslid Jos Verveen ziet een verband tussen de voorselectie en de opkomst: 'Door de verkiezingen te beperken tot een selectie van vijf initiatieven waarvan er maar één kan worden gerealiseerd,

brengen minder mensen hun stem uit'. Andere verklaringen voor de opkomst die worden genoemd zijn het gebrek aan (positieve) publiciteit en de gevoeligheid van het stemmen met een BSN nummer.

Binnen de organisatie van het Stadsinitiatief wordt de opkomst van 4 procent tijdens de laatste ronde tot slot door de meesten als laag en teleurstellend gezien. Dit wijten sommige respondenten aan het de commotie die is ontstaan tijdens de tweede en derde rondes van het Stadsinitiatief (zie hoofdstuk 2).

5.1.4 Deelconclusie

Besluitvorming kan input legitimiteit claimen wanneer deze dusdanig toegankelijk is voor burgers dat ze invloed op de uitkomsten van de besluitvorming kunnen uitoefenen. Een belangrijke vraag was dan ook of het Stadsinitiatief toegankelijk genoeg was. Omdat burgers op twee verschillende manieren konden worden betrokken bij het Stadsinitiatief – als kiezer en als initiatiefnemer - kan deze vraag alleen tweeledig worden beantwoord.

Op papier kon iedereen die in Rotterdam woonde of werkte een initiatief indienen. Er werden per ronde gemiddeld honderd ideeën ingediend voor de stad, en uit een aantal verklaringen blijkt dat weinig van deze initiatieven echt geïnstitutionaliseerd waren. Wel had de organisatie een doelgroep voor ogen, of accepteerde in ieder geval dat gezien de opzet van het Stadsinitiatief er bepaalde burgers meer of 'kansrijkere' input zouden leveren dan anderen. De 'model initiatiefnemer' was een hoogopgeleide, ondernemende Rotterdammer, een actieve 'vernieuwer' met een redelijk netwerk in de stad.

Is dat erg? Komen grote, vernieuwende plannen niet altijd van mensen met bovengemiddelde capaciteiten, zoals veel respondenten beweren? Het is in ieder geval een bekend fenomeen dat participatieprojecten een bepaald soort burger aantrekken. Op dat moment is het de vraag wat de kwaliteit van de vertegenwoordiging is. Die vraag komt in paragraaf 5.3 (output legitimiteit) aan bod.

Daarnaast is het lastig te zeggen of de verkiezingsrondes aan de input-legitimiteit van Rotterdamse besluitvorming hebben bijgedragen. Ze zijn dusdanig open en toegankelijk dat ze in potentie een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de input legitimiteit van de publieke besluitvorming. De daadwerkelijke opkomstpercentages zijn echter, zeker in de

laatste ronde, laag. Een veelgenoemd verweer is dat minder mensen belang hebben bij de uitkomst van het Stadsinitiatief dan bij de uitkomst van de gemeenteraadsverkiezingen. Maar dit argument gaat niet helemaal op, omdat de organisatie van het Stadsinitiatief zélf de lat op een vergelijkbare hoogte heeft gelegd door voor de huidige opzet te kiezen. Gelet op het beoordelingskader (zie bijlage A) moesten initiatieven *per definitie* relevant zijn voor het merendeel van de Rotterdammers. In paragraaf 5.3 bespreek ik de consequenties van de opkomstcijfers voor de bijdrage van het Stadsinitiatief aan de output legitimiteit van de lokale besluitvorming.

Een andere tegenstrijdigheid die ik heb gevonden is het politieke doel ten opzichte van het beleidsdoel van het project. Afgaand op de verklaringen van betrokkenen lijkt het Stadsinitiatief soms meer bedoeld als signaal naar de politiek dan als middel om burgers te betrekken. Dat leidt tot de paradoxale situatie waarin de wethouder aanstuurt op grote initiatieven om aan te tonen dat de gemeente meer moet overlaten aan de burger. Maar deze gestuurde opschaling doet juist af aan de authenticiteit van de initiatieven, en daarmee de input legitimiteit van het Stadsinitiatief.

Het Stadsinitiatief draagt kortom als burgerparticipatieproject maar in beperkte mate bij aan de input legitimiteit van de lokale besluitvorming. In hoofdstuk 6 doe ik een aantal aanbevelingen om dit punt te verbeteren.

5.2 Throughput legitimiteit

Om de bijdrage van het Stadsinitiatief aan de throughput legitimiteit van de Rotterdamse besluitvorming te beoordelen, heb ik mij gericht op het proces dat initiatiefnemers hebben doorlopen nadat het idee werd ingestuurd. Werden hun initiatieven op een legitieme en **transparante** manier **beoordeeld**? Op welke manier vond er **interactie** plaats tussen initiatiefnemer en organisatie, en hoe werden de initiatieven **ondersteund**? Tot slot heb ik gekeken naar de **kwaliteit van het participatieproces**. Voor dit deel van de analyse heb ik gebruik gemaakt van het interviewmateriaal, de drie juryrapporten, de twee evaluatierapporten en het beoordelingskader van de Board.

5.2.1 Beoordeling initiatieven

Vanwege de nadrukkelijke wens om het Stadsinitiatief buiten de bestaande kaders te organiseren werd gekozen voor een onafhankelijke Board die bestond uit zes leden met een achtergrond in de culturele sector, bedrijfsleven en het openbaar bestuur. Voormalig wethouder Louwes gaf aan dat ze het belangrijk vond dat de Board onbezoldigd en vanuit hun betrokkenheid met de stad te werk zou gaan. Binnen de organisatie van het Stadsinitiatief is het een breed gedragen opvatting dat de legitimiteit van de selectie schuilt in de professionaliteit van de Board. De vraag of een professioneel of technocratisch oordeel legitiemer is dan een ambtelijk of politiek oordeel, valt buiten de strekking van dit afstudeeronderzoek. Door een aantal mensen wordt in ieder geval gewezen op het feit dat er slechts twee keer bezwaar is aangetekend tegen de beslissing van de board. De overige 306 initiatiefnemers accepteerden hun selectiebeslissing.

Ook vroeg ik hen naar de noodzaak van een dergelijk filter. Waarom konden burgers alleen kiezen uit een selectie en niet uit alle inzendingen? Bijna iedere respondent vond het een goede zaak dat er een selectie plaatsvond. De voornaamste reden die wordt genoemd is om te zorgen dat alle opties uitvoerbaar zijn. De voormalig wethouder merkte op dat plannen die door ambtelijke adviseurs als onuitvoerbaar werden bestempeld, toch mogelijk bleken nadat de Board haar advies uitbracht.

Naast de uitvoerbaarheid van de plannen wordt de overzichtelijkheid voor de burger door enkelen aangevoerd als reden om hen uit een selectie te laten kiezen. Een voormalig ambassadeur zegt:

“Het kost heel veel tijd om een keuze te maken. Als ambassadeur heb ik een stapel projectvoorstellen doorgeakkerd, maar je kan van burgers niet verwachten dat ze hetzelfde doen.”

Een aantal respondenten had graag gezien dat de Board en de organisatie van het Stadsinitiatief bij de selectie meer rekening hield met omgevingsfactoren, zoals overlast voor omwonenden. VVD raadslid Maarten van de Donk formuleert zijn bezwaar als volgt:

“Als we als gemeente een waterbaan in de stad zouden willen opzetten, moeten we ook rekening houden met

bewoners. Burgerinitiatieven vormen daar geen uitzondering op. “

Deze discussie komt voort uit de keuze van de bedenkers om het Stadsinitiatief nadrukkelijk buiten de bestaande gemeentelijke kaders te organiseren. Voor sommige betrokkenen, waaronder een initiatiefnemer, is dat een belangrijke reden geweest om deel te nemen aan het Stadsinitiatief (zie paragraaf 5.1.1: Doelgroep). Tegelijkertijd erkennen zowel buitenstaanders als betrokken bij de organisatie van het Stadsinitiatief dat het project wellicht iets té ver van de ambtelijke organisatie afstond. Zo verklaart een ambtenaar die zich in heeft gezet voor het project:

“Voor mij persoonlijk moet er ook de onderkenning zijn dat je allerlei gemeentelijke onderdelen hebt met mensen die uitvoeren. (...) Je hebt ook mensen nodig die elke dag routine klussen doen, en die zorgen dat die vergunningen goed opgesteld worden. (...) Al die mensen heb je nodig.”

De drie initiatiefnemers die ik heb gesproken hebben ieder andere ervaringen met de Board. Eén respondent heeft de selectie van de Board in ieder geval als positief ervaren en was vooral te spreken over expertise van haar leden op het gebied van procesmanagement, uitvoering en financiën. Deze initiatiefnemer noemt de samenwerking met de Board ‘constructief’. Een andere respondent is echter niet te spreken over de Board. Deze initiatiefnemer beschouwde de Board en ambassadeurs als ‘vijanden’ die de initiatiefnemer hebben tegengewerkt. Gevraagd naar de reden hiervoor antwoorde hij: ‘omdat we vanaf het begin af aan de gedoodverfde winnaar waren’.

Volgens een derde initiatiefnemer moest het aanvankelijke plan constant worden aangepast en opgeschaald om te voldoen aan het criterium ‘stedelijke impact’. Deze respondent merkte verder op dat de Board gevoelig was voor maatschappelijke initiatieven, terwijl er vanuit de gemeente meer gestuurd werd op ‘iconische’ plannen. Deze sturing werd al in de vorige paragraaf besproken, en blijkt nogmaals uit de volgende verklaring van een voormalig ambassadeur:

“Je merkte dat men worstelde met de balans tussen plannen met stedelijke allure en de plannen die uit de samenleving kwamen en die niet op het stedelijk niveau zaten. Ik zat mensen daardoor op te porren om hun

plannen op te schalen naar het stedelijk niveau. Eigenlijk was dat zonde want je had beter iets met die dingen op wijkniveau kunnen doen. Maar er was veel te veel geld!”

‘Stedelijke impact’ is één van de negen beoordelingscriteria die door de Board werden gehanteerd (zie bijlage A). Deze criteria zijn volgens een Boardlid in de loop van het proces ontstaan. Een belangrijke vraag was hoeveel Rotterdammers van het initiatief gingen profiteren. Uit de gesprekken blijkt dat de Board op basis van eigen inschattingen redelijk snel overeenstemming bereikte over dit criterium. In paragraaf 4.3 bespreek ik of de winnende initiatieven daadwerkelijk voldeden aan dit criterium.

Het initiatief moest niet alleen een publieke dimensie hebben, maar ook financieel goed in elkaar zitten. Een ander belangrijk criteria was namelijk de begroting van een initiatief. Opvallend is de volgende uitspraak van een voormalig Boardlid die mede verantwoordelijk was voor de beoordeling van de initiatieven:

“Het initiatief mocht mislukken, maar het geld dat we hadden uitgegeven moest wel voor het grootste gedeelte opgaan aan het idee.”

Hierin vinden we nogmaals een bevestiging nogmaals het experimentele karakter van het Stadsinitiatief. Initiatiefnemers die het grootste deel van het bedrag van het Stadsinitiatief gebruikten voor projectmanagement kwamen niet door de selectie heen.

5.2.2 Transparantie & interactie

De selectieprocedure is redelijk transparant verlopen. Na elke ronde werd het juryrapport openbaar gemaakt met voor vrijwel alle inzendingen de scores op de verschillende beoordelingscriteria. Uit de gesprekken komt wel naar voren dat de beoordeling op sommige vlakken niet duidelijk gegrond was (“We vroegen elkaar af of het initiatief meerwaarde voor de stad had, punt”), maar tegelijkertijd is er slechts twee keer bezwaar gemaakt tegen een beslissing van de Board. In hoofdlijnen konden verreweg de meeste initiatiefnemers zich dus vinden in het oordeel van de Board, zo ook de initiatiefnemers die mee hebben gewerkt aan dit onderzoek.

Volgens een respondent uit de organisatie van het Stadsinitiatief was de Board betrokken was bij het hele proces en ook voortdurend bereikbaar voor de

initiatiefnemers. Bovendien kon de ambtelijke organisatie achter het Stadsinitiatief persoonlijk worden gemaild als initiatiefnemers vragen hadden.

Tijdens het Stadsinitiatief van zijn er veel mogelijkheden gecreëerd voor interactie tussen de organisatie, burgers en de initiatiefnemers. In de tweede ronde is er bijvoorbeeld een bijeenkomst georganiseerd voor initiatieven die niet door de Board geselecteerd waren. Door het organiseren van matchingsgesprekken met externe partners en onderling werd vanuit de organisatie actief gezocht naar mogelijkheden om deze initiatieven verder te helpen. Tijdens het proces voorafgaand aan de stemming speelde de organisatie actief in op de behoeftes van initiatiefnemers door discussieavonden en trainingdagen te organiseren (Evaluatierapport Stadsinitiatief, 2012).

Naar aanleiding van de eerste en tweede ronde van het Stadsinitiatief zag de organisatie tientallen klachten van burgers binnenkomen die met name gericht waren op de besteding van het budget. Voor deze Rotterdammers is telkens een discussieavond georganiseerd waarbij men met wethouder Louwes in gesprek kon gaan. Uit dit gesprek zijn een aantal verbeterpunten gekomen die zijn opgenomen in de evaluatierapporten van de eerste twee rondes. Zo is de mogelijkheid gecreëerd om blanco te stemmen en is er bij de samenstelling van de groep ambassadeurs meer aandacht gegeven aan de diversiteit in achtergronden (Evaluatierapport Stadsinitiatief, 2013).

Er zijn wel een paar punten van kritiek op de transparantie tijdens het Stadsinitiatief. Een onafhankelijk onderzoek naar de Luchtsingel oordeelde bijvoorbeeld dat de financiële verantwoording en communicatie van het winnende project op bepaalde punten tekortschiet. Volgens mede-auteur Marleen Lodder is dat deels te wijten aan de opzet van het Stadsinitiatief:

“Als je in zo’n korte tijd van idee naar implementatie gaat, richt het proces zich naar binnen. Iedereen is bezig deadlines te halen waardoor er minder communicatie naar buiten is geweest en het proces minder transparant is verlopen.”

Het merendeel van de burgers die een stem uit wilden brengen op het Stadsinitiatief kreeg hiervan te horen door de brief van de gemeente. In deze brief werd elk plan in één alinea uitgelegd. Burgers moesten dus hun oordeel vellen op basis van weinig informatie, of ze moesten de tijd nemen

om actief naar nieuwe informatie te zoeken. Eén initiatiefnemer geeft aan dat er vanuit het initiatief zelf mails zijn gestuurd om mensen er op te attenderen dat ze een brief hebben gekregen, omdat veel mensen de brief van de gemeente zouden weggoien.

Op een bepaald moment in ronde drie ontstond er commotie rondom de Board en haar toewijzingsprocedures en werd er een kort geding tegen het Stadsinitiatief aangespannen (zie hoofdstuk 2). De rechter oordeelde weliswaar dat er geen reden was om tegemoet te komen aan de eisen van de verzoekers, maar een aantal respondenten zagen daardoor de neutraliteit van de jury afnemen. Dit wordt ook door een aantal respondenten als een belangrijke verklaring genoemd voor de lage opkomst.

5.2.3 Ondersteuning

Verdere ondersteuning vond plaats via de ambassadeurs, Rotterdamse 'sleutelfiguren' die waren 'ingezet om ideeën en plannen verder te helpen bij het ontwikkelen van het idee naar een uitvoerbaar project' (Gemeente Rotterdam, 2012: p. 8). Omdat de ambassadeurs zichzelf vrijwillig inzetten voor het Stadsinitiatief, hadden ze de vrijheid om te bepalen welke initiatieven ze steunden. Het kwam dan ook voor dat sommige projecten geen steun kregen omdat ze niet als kansrijk werden gezien, zo laat een ambassadeur weten.

De meeste initiatieven hadden de ondersteuning vanuit de Board wel nodig, zo blijkt uit de interviews. Een Boardlid verwoordt het als volgt:

“De kracht van het Stadsinitiatief is ook meteen de grootste voetangel. Je geeft mensen uit de stad de kans om een krankzinnig idee vorm te geven, maar dan weet je dus ook dat er mensen op af komen die niet getraind zijn om dit soort grote projecten aan te kunnen. Dus hebben wij heel veel tijd besteed om die mensen echt te helpen.”

Volgens voormalig wethouder Louwes zijn veel initiatieven vooruitgeholpen dankzij de feedback vanuit de Board en ambassadeurs, en dankzij de cursussen die ze konden doen. Het Stadsinitiatief zette een bijvoorbeeld een organisatie op de been die ervoor zorgde dat het initiatief 'Uit je eigen Stad' via een omweg (de Rabobank) gerealiseerd kon worden.

Twee van de drie winnende initiatieven, de Luchtsingel en RiF010, krijgen anno juni 2015 nog ondersteuning vanuit de betrokken ambtenaren bij het Stadsinitiatief of vanuit Stadsontwikkeling Rotterdam. Zowel de organisatie van de Luchtsingel als de betrokken ambtenaar geeft aan dat de vergunningaanvraag de grootste valkuil is geweest:

“Wij hadden misschien het idee dat de vergunningaanvraag soepel en makkelijk zou verlopen want we dachten: het Stadsinitiatief komt nu ook voort uit de gemeente”

Volgens de ambtenaar kun je als initiatiefnemer niet helemaal voorbereiden op de gemeentelijke procedures. Het is volgens deze respondent dan ook ondenkbaar dat een initiatief zonder hulp van de gemeente kan worden gerealiseerd. Ook de initiatiefnemer van Schaatsbaan Rotterdam, winnaar van de tweede ronde, geeft toe dat het initiatief er zonder de gemeente niet was geweest.

Ambassadeurs werden ook geacht om hun eigen netwerk in te zetten om initiatiefnemers te ondersteunen. Opvallend is dat een aantal initiatiefnemers, waaronder de initiatiefnemers die ik heb gesproken, zélf werden benaderd door de ambassadeurs of door de gemeente om hun plan in te dienden. Het loonde dus om al in het netwerk te zitten alvorens het Stadsinitiatief van start ging. Om welke percentages het gaat is helaas niet duidelijk geworden. Overigens heb ik geen aanwijzingen gevonden dat ambassadeurs gericht en exclusief op zoek waren naar plannenmakers uit hun eigen netwerk.

5.2.3 Kwaliteit participatieproces

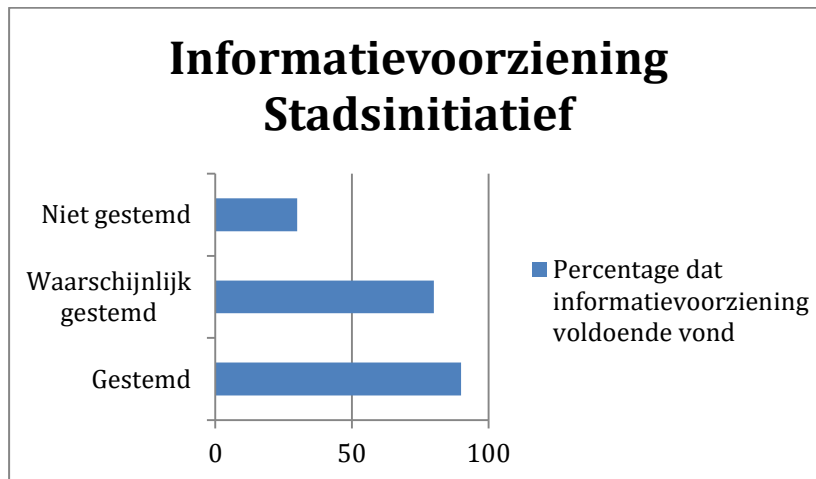
Gelet op de [kwaliteitseisen](#) van Leyenaar (2009; zie paragraaf 3.4) was de kwaliteit van het participatieproces tijdens de meeste onderdelen van het Stadsinitiatief goed te noemen. De [informatievoorziening](#) was objectief, technisch en van een hoog niveau voor de initiatiefnemers die deelnamen aan het Stadsinitiatief. Zowel vanuit de initiatiefnemers als organisatie wordt aangegeven dat men veel heeft geleerd van het Stadsinitiatief. Respondenten die betrokken waren bij de organisatie geven aan dat ze met name hebben geleerd over ondernemerschap en de risico's die ondernemerschap met zich meebrengen. Ook hebben veel mensen het gevoel dat ze meer inzicht hebben gekregen in wat er in de samenleving speelt. Voormalig wethouder Louwes zegt bijvoorbeeld:

“Een belangrijke winst van het Stadsinitiatief was dat we meer inzicht kregen in de wensen van Rotterdammers.”

Een initiatiefnemer geeft aan dat zijn ervaring met het Stadsinitiatief van pas is gekomen bij het uitvoeren van een ander plan:

“Het is gewoon heel belangrijk dat je met een gedragen plan komt en we hebben de lessen die we hier geleerd hebben ook zeker daar toegepast.”

De informatievoorziening voor stemmers was daarentegen matig. Het ‘stembiljet’ dat inwoners thuis kregen gestuurd bevatte weinig informatie over de initiatieven waarop men kon stemmen. Ook was het lastig om meer informatie te achterhalen, hoewel door de organisatie een beroep werd gedaan op het gebruik van internet. Dit heeft ook een negatieve invloed gehad op de transparantie van het Stadsinitiatief (zie vorige paragraaf). De onderstaande figuur is overgenomen uit het tweede evaluatierapport van het Stadsinitiatief. Te zien is dat zeventig procent van de niet-stemmers de informatie over de verschillende initiatieven onvoldoende vond om een keuze te kunnen maken. Deze groep vertegenwoordigde destijds 92 procent van het Rotterdamse electoraat. Het kan dus gerust worden gezegd dat de informatievoorziening voor de stemmers tekort heeft geschoten.



Figuur 2: Informatievoorziening

Opvallend is verder dat een aantal respondenten hebben aangegeven dat het verband tussen de initiatieven en het project ‘Stadsinitiatief’ voor burgers onduidelijk was.

Er zijn kanttekeningen te plaatsten bij de **inclusiviteit** van het Stadsinitiatief. De organisatie maakte niet expliciet onderscheid tussen burgers maar had wel een bepaalde doelgroep voor ogen (zie paragraaf 4.1.2). Iedereen mocht 'meedoen' maar moest wel aan veel criteria voldoen. Daarentegen was de stemming voor het grootste gedeelte van de Rotterdamse bevolking toegankelijk en kreeg ieder thuis een oproep toegestuurd. Wel vond de participatie plaats door zelfselectie, waardoor de representativiteit van de verkiezingen en daarmee het draagvlak van het initiatief in het geding kwam. In paragraaf 5.3 ga ik hier verder op in.

Qua **intensiteit** is de kwaliteit van het participatieproces erg hoog. De Rotterdamse burger kon op twee manieren deelnemen aan het project, als initiatiefnemer of als medebeslisser. Beide rollen staan hoog op de gebruikelijke participatieladders (zie paragraaf 3.4.). Bovenal vond er deliberatie plaats tussen Board, ambassadeur en initiatiefnemer. Het streven om de invloed van burgers gelijk te stellen aan die van de organisatie en initiatiefnemers wordt expliciet genoemd in de verschillende evaluatierapporten:

“Het streven is om tijdens de derde ronde deze methodiek verder te versterken en werkwijzen te internaliseren die verder gaan dan inspraak en consultatie. Zodat samenwerken met burgers als opdrachtgever en als grootste belanghebbende steeds vanzelfsprekender wordt.”

Natuurlijk werd de vrijheid van burgers beperkt door de gestelde kaders van het Stadsinitiatief. Uit de interviews blijkt dat het beschikbare budget de grootste belemmering voor veel initiatiefnemers was. Initiatieven waren vaak te kleinschalig om in te dienen. Op meta niveau is het Stadsinitiatief dan ook een politiek project. Over de opzet van het Stadsinitiatief zelf hadden burgers nauwelijks invloed. De wens om burgers te betrekken bij het bestuur kan gezien worden als een politieke of ideologische wens.

Los van deze discussie voldoet het Stadsinitiatief in grote mate aan twee van de drie belangrijke kwaliteitseisen voor burgerparticipatie. Door gebruik te maken van participatief begroting kunnen burgers intensiever en deliberatiever worden betrokken bij publieke besluitvorming dan bij menig ander participatie project het geval is. Of dit ook zorgt voor legitieme uitkomsten is een vraag die in paragraaf 5.3 wordt behandeld.

5.2.5 Deelconclusie

Hoe droeg het Stadsinitiatief bij aan de throughput legitimiteit van de burgers? Tijdens de ontwikkeling van het Stadsinitiatief is besloten dat het project een filter nodig had in de vorm een onafhankelijke jury (de Board). Deze Board beperkt de keuzevrijheid van burgers, evenals de mogelijkheden van burgers om initiatieven in te dienen. Het is onduidelijk waarom men tot het aantal van vijf tot zeven initiatieven is gekomen. Gezien het feit dat weinig initiatiefnemers bezwaar tegen hun selectiebeslissing hebben ingediend, kan men stellen dat er voldoende draagvlak is voor deze oplossing.

Aan de andere kant blijkt uit de selectieprocedure dat het Stadsinitiatief als experiment is opgezet: initiatieven 'mochten mislukken', zo verklaarde een voormalig lid van de Board. Dit is een opvallende constatering, zeker gezien de wethouder toch bepaalde verwachtingen van het initiatieven had (bijvoorbeeld stedelijke impact). Een mogelijke verklaring is dat de Board écht onafhankelijk was en dus een onafhankelijk oordeel over de initiatieven kon vellen ongeacht de wensen van de wethouder. In dat geval is de bijdrage van het Stadsinitiatief aan de throughput legitimiteit van de besluitvorming goed te noemen, omdat deze onafhankelijke relaties als een soort van 'checks & balances' kunnen worden opgevat.

Een belangrijke positieve bijdrage van het Stadsinitiatief aan throughput legitimiteit is het deliberatieve proces dat zich voltrok tussen inzending en verkiezingen. Door twee initiatiefnemers werd de selectieprocedure vooral als een leermoment ervaren. Zij zijn dan ook overwegend positief over de Board. Een derde initiatiefnemer heeft negatieve ervaringen met de Board, maar kan deze niet concreet maken. Hoewel ieder aanvankelijk idee in meer of mindere mate door de criteria aangepast moesten worden, hebben alle initiatiefnemers het gevoel dat hun idee nog wel authentiek is gebleven en dat de kern niet is veranderd.

Het participatieproces dat plaatsvond tussen inzending en verkiezing heeft kortom voldoende interessante elementen om vast te kunnen stellen dat het Stadsinitiatief in belangrijke mate bijdraagt aan de throughput legitimiteit van de lokale besluitvorming. De gekozen opzet valt goed bij zowel de initiatiefnemers als de organisatie zelf. Meer transparantie over de totstandkoming van bepaalde keuzes (selectiebeslissingen, doelgroep) is wel gewenst. Ook is de

wens om burgers zelf aan zet te laten op sommige vlakken te ver doorgeschoten. Hierdoor is de gemeente als onvermijdelijke actor op bijvoorbeeld het gebied van vergunningaanvraag te weinig betrokken geweest in het proces.

5.3 Output legitimiteit

In deze laatste paragraaf behandel ik tot slot de output legitimiteit van het Stadsinitiatief. Om de output legitimiteit te toetsen kijk ik tot slot naar de uitkomsten van het Stadsinitiatief. Hebben de winnende initiatieven voldoende draagvlak onder de Rotterdamse bevolking? Een belangrijke vraag is daarnaast of het Stadsinitiatief een verandering teweeg heeft gebracht bij de Rotterdamse politiek en de ambtenarij. Heeft het Stadsinitiatief bijgedragen aan een verandering in de rol tussen burger en bestuur? En in welke mate voldoen winnende initiatieven aan de criteria die zijn opgesteld door het Stadsinitiatief? Voor dit deel van de analyse heb ik wederom gebruik gemaakt van het interviewmateriaal en de evaluatierapporten. Ook heb ik de resultaten van een eerder onderzoek naar de impact van de Luchtsingel gebruikt voor de analyse (Raak et al., 2014).

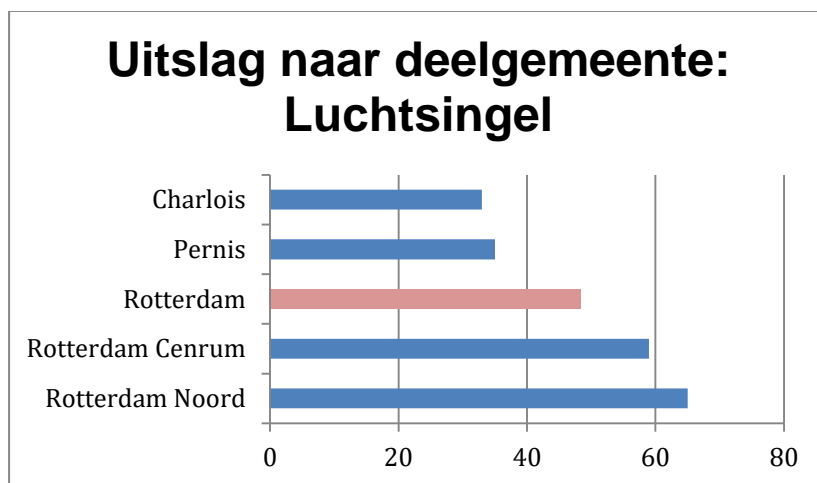
5.3.1 Draagvlak

Draagvlak is een criterium waarop initiatieven werden beoordeeld door de Board van het Stadsinitiatief. Draagvlak wordt door hen als volgt omschreven (zie bijlage A): “In welke mate zijn Rotterdammers betrokken bij de ontwikkeling en uitvoering van dit initiatief?”. Draagvlak kan daarnaast afgeleid worden van het aantal stemmen dat op de initiatieven is uitgebracht. In tabel 9 is een overzicht opgenomen van de uitgebrachte stemmen op de initiatieven.

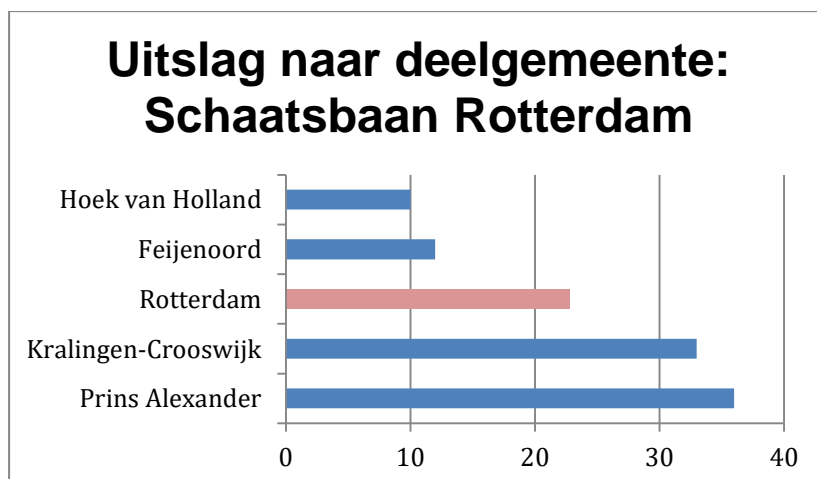
	Luchtsingel	Schaatsbaan Rotterdam	RiF010
N stemmen	19.313	9.073	9.086
% totaal	48,3	22,8	42,2
% bevolking Rotterdam (2011)	3,1	1,5	1,5

Tabel 9: stemverdeling Stadsinitiatief. (Bron: Evaluatierapporten Stadsinitiatief 2012 & 2013; RiF010.nl)

Uit kiezersonderzoek blijkt verder dat het draagvlak van de initiatieven sterk gelokaliseerd is. De Luchtsingel ligt op de grens van het gebied (voorheen: deelgemeente) Rotterdam Centrum en Rotterdam Noord. Het initiatief Schaatsbaan Rotterdam ligt elke winter in het gebied Kralingen-Crooswijk, niet ver van het naburige Prins-Alexander. In figuur 3 en 4 is de uitslag naar deelgemeente weergegeven voor de Luchtsingel en Schaatsbaan Rotterdam. Hierin zijn de twee deelgemeenten met de hoogste en laagste steun voor het initiatief opgenomen, evenals de uitslag over heel Rotterdam. De evaluatie van de derde ronde is anno juni 2015 (nog) niet gepubliceerd, dus er is helaas niets bekend over de stemverdeling bij RiF010.



Figuur 3: uitslag naar deelgemeente in % voor de Luchtsingel. (Bron: Raak et al., 2014).



Figuur 4: uitslag naar deelgemeente in % voor Schaatsbaan Rotterdam (Bron: Gemeente Rotterdam, 2013).

In deze figuren is duidelijk te zien dat de twee initiatieven relatief gezien veel draagvlak hebben vanuit het

realisatiegebied ten opzichte van andere gebieden. Dat heeft twee mogelijke oorzaken. Het ligt voor de hand dat deze initiatieven vaker worden gebruikt door burgers die in de directe omgeving wonen. Ook bij andere initiatieven die zich concentreerden op één gebied was de lokale steun vaak het grootst. Overigens kan de lokale impact ook een nadeel zijn. Tijdens de derde ronde spanden omwonenden bijvoorbeeld een kort geding aan tegen het initiatief De Hef (zie hoofdstuk 3).

Ten tweede hebben de organisatoren van de Luchtsingel al een in vroeg stadium veel energie gestoken in het creëren van draagvlak uit het omliggende gebied, bijvoorbeeld door ‘alliantievorming’ met verschillende lokale stakeholders:

“Ik denk dat het essentieel is geweest dat we al veel support hadden die ook in de campagne heel erg van pas is gekomen”

Het initiatief Schaatsbaan Rotterdam is ontwikkeld door een aantal bestuurders van een hockeyvereniging in Kralingen-Crooswijk. Ook zij geven aan dat ze veel hebben te danken aan hun directe omgeving:

“Wij hebben onze leden vier of vijf keer heel intensief benaderd. De laatste vrijdag hebben we met tien man iedereen afgebeld of ze op ons zouden stemmen. “

Volgens een andere initiatiefnemer lag de uitslag van de derde ronde al in grote lijnen vast:

“Wat ons heel erg gestoord heeft aan Stadsinitiatief is dat ze projecten hebben genomen die zover uit elkaar lagen qua campagnebudget dat je als vrijwilligersorganisatie eigenlijk al geen kans maakt.”

Tegelijkertijd laat iemand uit de organisatie van het Stadsinitiatief weten dat sommige initiatiefnemers te veel kansen hebben laten liggen. Zo zou het initiatief ‘Hart voor jouw Wijk’ onvoldoende gebruik hebben gemaakt van hun eigen netwerk in de Rotterdamse wijk Carnisse. In tegenstelling tot de initiatiefnemers met wie ik heb gesproken zijn de meeste respondenten die betrokken waren bij het Stadsinitiatief er niet van overtuigd dat bepaalde plannen per definitie meer kans maakten dan anderen.

Wat overeind blijft in de analyse naar het draagvlak van de initiatieven is dat deze vooral lokaal georganiseerd is. Ook

vanuit de organisatie van het Stadsinitiatief werden initiatiefnemers aangemoedigd om hun eigen lokale netwerk in te zetten om stemmen te verkrijgen. Dit terwijl het Stadsinitiatief is opgezet met als doel om initiatieven te genereren die voor de hele stad relevant en interessant zijn. De uitslag betekent dat het niet is gelukt om 'stadsbrede' initiatieven te genereren, of dat men moet accepteren dat de meeste burgerinitiatieven niet voldoen aan het criterium 'stedelijke impact' of 'draagvlak'. Mijn conclusie is dan ook dat verkiezingen op deze schaal geen zinvol middel zijn om bij te dragen aan de output legitimiteit van de besluitvorming.

5.3.2 Impact op politiek en ambtenarij

Terugkijkend op drie jaar Stadsinitiatief legde ik voor of de houding van respondenten ten aanzien van burgerparticipatie was veranderd. Dit is een belangrijke indicator voor de impact van het Stadsinitiatief op de politiek en ambtenarij, omdat de mensen die aan de wieg stonden van het project een verandering teweeg wilden brengen in de traditionele structuren van de stad.

Uit de interviews is geen eenduidig beeld ontstaan over de impact van het Stadsinitiatief op politiek en ambtenarij. Vijf respondenten geven aan dat ze hebben gemerkt dat ambtenarij anders tegen burgerparticipatie aan is gaan kijken. Zo antwoordt iemand die voor de gemeente werkzaam is:

"Het bewustzijn over hoe je je als gemeente kunt opstellen [is veranderd], dat je op een andere manier gaat kijken naar je eigen ambtelijke, bedachte processen."

Een ander, ook werkzaam voor de gemeente, denkt dat veel ambtenaren, waaronder directieleden, zich meer bewust zijn van de mogelijkheden op het gebied van burgerparticipatie. Drie respondenten delen deze opvatting niet. Zij zijn pessimistisch over de verandering die het Stadsinitiatief teweeg heeft kunnen brengen in de ambtenarij. Zo verklaart iemand:

"Je wilt niet weten wat voor tegenkrachten het Stadsinitiatief genereerde, met name vanuit de bureaucratie. (...) Je moet niet de hele ambtenarij over één kam scheren, maar op een paar uitzonderingen bleef de weerstand smeulen."

Over de Rotterdamse politiek is men eensgezinder: die is niet veranderd na drie rondes Stadsinitiatief. De reactie van de Rotterdamse politiek is door de meeste betrokkenen bij het Stadsinitiatief tegengevallen. Sommige respondenten menen dat de politiek het altijd beter denkt te weten dan burgers. Vier respondenten verwachten daarom dat onder het huidige college er niets zal veranderen ten aanzien van burgerparticipatie en een evenveel aantal respondenten zegt dat er een lange adem nodig is om politiek gezien verandering teweeg te brengen. CU/SGP raadslid Setkin Sies geeft toe:

“Ik kan me best voorstellen dat je over vijftien a twintig jaar projecten als het Stadsinitiatief organiseert, maar dan wel van onderaf opgebouwd. Dus we beginnen nu met tien duizend euro en op een gegeven moment groeit het bedrag door tot een paar miljoen euro.”

Opvallend is dat iedereen, zowel voor-als tegenstanders van het Stadsinitiatief, wél positief is over het concept burgerparticipatie zelf. Zo geeft VVD raadslid Van de Donk aan dat hij anders tegen burgerparticipatie aankijkt, maar:

“Ik ben altijd heel positief over burgerparticipatie geweest. (...) Ook bij mijn collega's merk ik niet dat er idioot veel is verandert na drie rondes Stadsinitiatief”

Daarnaast heb ik onderzocht of de relatie van de initiatiefnemers met de gemeente is veranderd. Hier werd verdeeld op gereageerd. Eén initiatiefnemers is ‘vrienden’ geworden met het gemeente, omdat de politiek en ambtelijke top volgens deze respondent tevreden over het initiatief waren. Een ander geeft aan dat de relatie met de gemeente niet is verbeterd, maar die relatie ‘was al niet heel denderend’. Tot slot geef een andere initiatiefnemer aan dat hij de gemeente tegenwoordig beter weet te vinden:

“En binnen het Stadsinitiatief kan ik me voorstellen dat dat een belangrijke les is, want als je het hebt over burgers betrekken bij stadsontwikkeling dan is dat heel moeilijk als je niet weet waar je moet zijn met welke vraag.”

Opvallend is tot slot dat een aantal respondenten de terughoudende reactie van de politiek een typisch Rotterdams fenomeen vinden, maar kunnen niet precies verklaren hoe dat komt. Sommigen geven aan dat zij het Stadsinitiatief ter sprake hebben gebracht bij andere

gemeenten, en dat deze doorgaans ontvankelijker blijken te zijn voor het concept.

5.3.4 Impact op burgers

Tot slot kan de output van besluitvorming legitiem zijn wanneer besluitvorming er voor zorgt dat maatschappelijke problemen worden opgelost of dat de resultaten van de besluitvorming inspelen op de (maatschappelijke) behoeftes van burgers. Omdat RiF010, winnaar uit de derde ronde, nog niet is gerealiseerd, beperk ik me in mijn analyse tot de Luchtsingel en Schaatsbaan Rotterdam.

Gevraagd naar de opbrengst van de Luchtsingel reageren respondenten zeer verschillend. De beoordeling van het project varieert van 'geweldig plan' dat in staat is om een gebied te transformeren tot 'slecht van A tot Z'. De meeste respondenten willen eerst afwachten hoe het gebied rondom de Luchtsingel zich daadwerkelijk gaat ontwikkelen.

Om een beter beeld te krijgen van de impact van het Stadsinitiatief heb ik Marleen Lodder betrokken bij het onderzoek, die een studie heeft gedaan naar de impact van het Luchtsingel. Ze gaf aan dat de Luchtsingel in de breedste zin van het woord weinig draagvlak heeft, omdat veel Rotterdammers niet weten wat de Luchtsingel is en er geen gebruik van maken. Wel zou volgens haar een winst van het initiatief zijn dat het initiatief onder andere internationale publiciteit wist te genereren, naast de lokale meerwaarde voor de economie, sociale aspecten en biodiversiteit.

Het is niet bekend of het Stadsinitiatief met de realisatie van de Luchtsingel ook echt inspeelt op de behoefte van omwonenden, laat staan een groot deel van Rotterdam. Eventueel kan verwezen worden naar het draagvlak dat het initiatief had vanuit de directe omgeving (zie paragraaf 4.3.1), maar kan zijn dat mensen vooral stemmen omdat ze iets een 'leuk project' vinden, zoals iemand van de organisatie tijdens een interview beweerde. De motivatie van burgers om op bepaalde initiatieven te stemmen is helaas niet onderzocht in de evaluaties.

Een respondent die werkt aan de Luchtsingel geeft aan dat hij niet goed kan beoordelen of de Luchtsingel heeft voldaan aan de verwachtingen van het Stadsinitiatief, omdat deze verwachtingen volgens hem onduidelijk waren.

“Volgens mij was de algemene doelstelling om burgers meer te betrekken bij stadsontwikkeling, en mochten alle ideeën die meerwaarde hadden voor de stad ingediend worden. Ik denk wel dat een aantal van de doelstellingen die het Stadsinitiatief had, wij van tevoren ook al hadden. Namelijk: samenwerking, mensen betrekken en draagvlak creëren. Dus er zit wel een overlap in de doelstellingen.”

Een opvallende uitkomst van de interviews is dat iedere respondent, op een enkeling na, enthousiast is over het initiatief Schaatsbaan Rotterdam. Vanuit de organisatie is de tendens om het initiatief als voorbeeld te noemen waarom het Stadsinitiatief van waarde is geweest. Volgens deze respondenten worstelde de gemeente al vijftien jaar met het bouwen van een schaatsbaan, terwijl het Stadsinitiatief heeft aangetoond een dergelijke faciliteit vanuit burgers sneller en goedkoper gerealiseerd kan worden:

“Als je een schaatsbaan wilt, is de Schaatsbaan van het Stadsinitiatief wel de allergeedkoopste optie. Zonder het Stadsinitiatief had je dit soort plannen niet boven water gekregen. Het heeft alternatieven opgeleverd die vele malen goedkoper zijn voor de gemeentekas en waarvan je van te voren weet dat het draagvlak voor het initiatief ook veel groter is.”

Ook de raadsleden die zich kritisch hebben uitgelaten over het Schaatsbaan zijn positief over de schaatsbaan omdat deze volgens hen op de lange termijn rendabel lijken te blijven. Volgens een respondent uit de organisatie van het Stadsinitiatief vindt in een ogenschijnlijk simpel idee vernieuwing in de breedtesport plaats:

“De Schaatsbaan is wel echt voor alle Rotterdammers. Je hebt een paar grijze vijftigers die op de binnenbaan rondjes rijden, maar in de ringen eromheen rijden allemaal kinderen, meiden met hoofddoekjes et cetera. (...) Die meiden kunnen waarschijnlijk nooit naar de hockeyclub want daar is geen geld voor.”

Afgaand op de verklaringen van respondenten en de bezoekersaantallen (150.000 per jaar) speelt Schaatsbaan Rotterdam in op een maatschappelijke behoefte om te schaatsen. Volgens de initiatiefnemers was het bovendien niet mogelijk om de Schaatsbaan zonder de gemeente te realiseren. Deze bewering is, gelet op het feit dat het in de afgelopen vijftien jaar niet is gelukt om een schaatsbaan te

realiseren in Rotterdam, redelijk aannemelijk. De initiatiefnemer verklaart zelf:

“Wij waren het enige initiatief dat voor de massa was.”

5.3.5 Deelconclusie

Output legitimiteit gaat over het probleemoplossend vermogen van de overheid en de mate waarin beslissingen overeenkomen met de voorkeuren van burgers. In deze paragraaf kwam naar voren dat de winnende initiatieven de steun hadden van 1 tot 3 procent van de Rotterdammers. Bovendien is de steun sterk lokaal geconcentreerd, waardoor op het minst twijfelachtig is of de initiatieven daadwerkelijk het niveau van de buurt of wijk ontstegen. Dit was wel de één van de beoordelingscriteria van het Stadsinitiatief en de feitelijke *raison d'être* van het participatieproject. Daarbij moet vermeld worden dat budget waarover gestemd werd ook ‘maar’ 1 procent van de gemeentebegroting bedroeg.

Daarnaast is belangrijk of de gekozen initiatieven bijdragen aan de oplossing van een maatschappelijk probleem, of op z'n minst inspelen op een maatschappelijke behoefte. Bij de Luchtsingel is dit, mede gelet op de tijd die het vergt om een gebied te ontwikkelen, lastig vast te stellen. Het is in ieder geval duidelijk dat het project hoofdzakelijk relevant is voor burgers in de directe omgeving. Het is moeilijk verdedigbaar dat het initiatief bij zou dragen aan het ‘stadse’.

Bij de winnaar van de tweede ronde, Schaatsbaan Rotterdam, kan wél redelijkerwijs worden gesteld dat het initiatief inspeelt op een maatschappelijke behoefte in een groot deel van Rotterdam. Men kan stellen dat de schaatsbaan een maatschappelijk probleem oplost door sporten betaalbaar te maken voor burgers die anders niet zouden sporten.

Tot slot is heeft het Stadsinitiatief geen grotere verandering gebracht. De politiek is niet enthousiaster of pessimistischer geworden over burgerparticipatie. Sommige respondenten constateren lichte mentaliteitsveranderingen in de ambtenarij. Initiatiefnemers reageren verdeeld als ik hen vraag of de relatie met de gemeente is verbeterd. Er is meer onderzoek nodig om een duidelijker beeld te krijgen van de ervaringen van andere initiatiefnemers. Het Stadsinitiatief heeft

kortom beperkt bijgedragen aan de output legitimiteit van de publieke besluitvorming in Rotterdam.

6. Conclusie: Een brug te ver?

De centrale vraag in dit onderzoek luidt:

“Hoe draagt het Stadsinitiatief bij aan de legitimiteit van de lokale besluitvorming?”

Op basis van het theoretisch kader verwachtte ik dat het Stadsinitiatief weinig zou bijdragen aan de input legitimiteit van de lokale besluitvorming vanwege het feit dat de participatie op basis van zelfselectie is georganiseerd. Op het gebied van throughput legitimiteit had ik daarentegen hoge verwachtingen van het Stadsinitiatief, omdat de participatie op papier intensief en kwalitatief hoogstaand was. Tot slot was het onduidelijk hoe het Stadsinitiatief zou bijdragen aan de output-legitimiteit van de lokale besluitvorming, gezien het feit dat het Stadsinitiatief lastig te koppelen is aan de verwachtingen die uit de literatuur ontstaan van kleinschalige initiatieven. Na de uitvoering van het onderzoek is gebleken dat mijn verwachtingen redelijk overeenkwamen met de uitkomsten van het onderzoek.

In vele opzichten was het Stadsinitiatief een experiment. Een opvallende constatering is dat het project in eerste instantie meer bedoeld lijkt te zijn als signaal naar de politiek dan als middel om daadwerkelijk burgers te betrekken. Dat leidt tot de paradoxale situatie waarin de wethouder aanstuurt op grote initiatieven om aan te tonen dat de gemeente meer moet overlaten aan de burger. Maar deze gestuurde opschaling doet juist af aan de authenticiteit van de initiatieven, en daarmee de input legitimiteit van het Stadsinitiatief.

Ten tweede is het Stadsinitiatief een experiment omdat er gekozen is voor een, voor Nederlandse begrippen, unieke opzet waarbij inwoners van Rotterdam een directe stem hadden in de verdeling van gemeenschapsgeld. Hierdoor zocht de organisatie van het Stadsinitiatief de grenzen op van burgerbetrokkenheid. Vanwege de nadrukkelijke wens om het project buiten de gemeentelijke kaders te organiseren liet de organisatie de burger vrij in hun mate van betrokkenheid. Te vrij, is mijn conclusie.

Het Stadsinitiatief heeft door menig criticus het verwijt gekregen dat het een ‘D66-speeltje’ is dat maar een beperkte groep mensen zou aanspreken. Het klopt inderdaad dat de organisatie een specifieke doelgroep voor ogen had. Hoewel in theorie iedereen initiatieven kon

indienen, was het gelet op de beoordelingscriteria onvermijdelijk dat bepaalde burgers zich zouden aanmelden. Initiatieven moesten aan allerlei selectiecriteria voldoen en bovendien grootschalig genoeg zijn om een kans te maken op een plek in de shortlist.

Maar er speelt nog iets anders mee. Burgers die tijd en moeite nemen om uit zichzelf te betrokken te zijn bij de publieke besluitvorming, zijn vaak meer dan gemiddeld geïnteresseerd zijn in de politiek en een hoge sociaaleconomische status hebben (Tonkens et al., 2015: p. 104). Hierdoor staat de representativiteit van burgerparticipatie vaak ter discussie (Weber, 2000: 240). Niet alleen de strenge criteria maar ook het feit dat de betrokkenheid werd georganiseerd via zelfselectie, zorgt er voor dat bepaalde, minder mondige en/of lager opgeleide burgers afhaken (Fung, 2004). Dit heeft tot gevolg dat het Stadsinitiatief maar beperkt heeft bijdragen aan de input legitimiteit van de besluitvorming, en conclusie die overeenkomt met mijn verwachtingen.

Dit verschijnsel is ook van toepassing op de verkiezingen. Met het uitschrijven van verkiezingen is geprobeerd te legitimiteit van het proces te bewaken. De verkiezingen zijn echter geen goed middel gebleken om bij te dragen aan het draagvlak en daarmee de output legitimiteit van de besluitvorming. De steun voor initiatieven was sterk gelokaliseerd omdat deze voor een belangrijk deel werd gezocht in bestaande netwerken. Door deze constatering kunnen er vraagtekens worden gezet bij de *raison d'être* van het Stadsinitiatief, oftewel het genereren van initiatieven met een stedelijke impact. Op basis van de verkiezingsuitslag kunnen twee mogelijke conclusies worden getrokken over de bijdrage van het Stadsinitiatief aan de output-legitimiteit: óf het is vrijwel onmogelijk om burgerinitiatieven te creëren die voor een groot deel van de stad relevant en nuttig zijn, óf de organisatie van het Stadsinitiatief heeft niet de juiste initiatiefnemers weten te bereiken. Gezien de professionaliteit van de meeste initiatiefnemers is dat laatste onwaarschijnlijk.

Het Stadsinitiatief heeft – naar verwachting – wél een belangrijke bijdrage geleverd aan de throughput legitimiteit van de lokale besluitvorming. Als het aantal bezwaarschriften een goede indicatie is van mate waarin regels eerlijk zijn, dan werden er eerlijke regels gehanteerd door de organisatie van het Stadsinitiatief. Initiatiefnemers zijn tijdens het proces bovendien intensief ondersteund. De meeste respondenten geven aan dat het Stadsinitiatief hen

veel heeft geleerd en waardevolle contacten heeft opgeleverd. Opvallend is wel dat de informatievoorziening voor de kiezer beperkt was. Velen van hen gaven aan dat er te weinig informatie beschikbaar was om een goede keuze te kunnen maken voor de initiatieven.

Een opvallende conclusie van dit onderzoek is verder dat het Stadsinitiatief eigenlijk iets *te* veel vertrouwen had in de burger. Omdat deze vanaf het bedenken van het idee tot aan de uitvoering verantwoordelijk was, zagen veel initiatiefnemers zich geconfronteerd met onverwachte uitdagingen. Dit hing samen met de nadrukkelijke wens van de organisatie om het Stadsinitiatief buiten de gemeentelijke kaders te organiseren. Maar burgerparticipatie is ooit bedacht als methode om de legitimiteit van besluitvorming te vergroten en de kloof tussen politiek en burger te verkleinen. Burgerparticipatie is daarin nadrukkelijk een *aanvulling* op de representatieve democratie en geen vervanging (Lawrence & Deagen, 2001). Het is dan ook niet verwonderlijk dat het Stadsinitiatief, afgaand op de verklaringen van betrokkenen, waarschijnlijk geen echte verandering heeft gebracht in het denken over burgerparticipatie binnen de gemeente Rotterdam.

Een andere factor die wellicht heeft bijgedragen aan de 'bescheiden' reactie van de Rotterdamse politiek en ambtenarij is dat er geen gevoel van urgentie heerst wat betreft het belang burgerparticipatie. In Nederland staat burgerparticipatie namelijk niet hoog op de politieke agenda (Van Houwelingen et al., 2014: p. 35). In Porto Alegre hebben burgerbegrotingen succes omdat ze een maatschappelijk probleem oplossen waarvan iedereen van mening is dat het grote aandacht verdient (Hofman, 2011). Het gebrek aan politieke wil en de stabiliteit van onze democratie en verzorgingsstaat werden eerder door Hofman (2013) als verklaringen genoemd voor de impopulariteit van burgerbegrotingen in Nederland.

Tot slot blijkt uit de bevindingen dat er niet altijd een positief verband hoeft te zijn tussen legitimiteit en participatie. Het Stadsinitiatief staat als project waarin met burgerbegrotingen wordt gewerkt hoog op de participatieladders van Arnstein (1969) en Edelenbos (2006). Deze participatieladders zijn gebaseerd op de veronderstelling dat burgers pas écht serieus worden genomen als de overheid een forse stap terug doet. Maar een participatie is niet altijd gebaat bij situatie van *laissez-faire* waarbij het (lokaal) bestuur het initiatief volledig bij

de burger laat (Fung, 2004). Op dat moment komt de representativiteit van de besluitvorming in het geding en zijn we weer terug bij af; dit was nu juist de reden waarom we de zoektocht naar alternatieve besluitvormingsmodellen zijn gestart.

Zolang onze traditionele democratische mechanismen tekortschieten en het mandaat van de politiek beperkt blijft, is het echter noodzakelijk om de zoektocht naar nieuwe besluitvormingsprocessen voort te zetten. Het Stadsinitiatief is in deze zoektocht vanuit bestuurskundig perspectief een interessant experiment geweest, maar in de huidige vorm is het project ook een brug te ver gebleken. In het volgende hoofdstuk doe ik een aantal suggesties om het concept te verbeteren.

7. Aanbeveling & Discussie

7.1 Aanbevelingen

Hoewel het Stadsinitiatief is afgerond, biedt de methode participatief begroten een interessante oplossing voor de legitimiteitsvraagstukken van Nederlandse gemeenten. Wanneer de volgende aanpassingen worden doorgevoerd kan een Stadsinitiatief in de toekomst beter in staat zijn bij te dragen aan de legitimiteit van de lokale besluitvorming:

- Pas de criteria 'draagkracht' en 'stedelijk impact' van het Stadsinitiatief aan zodat de input legitimiteit gewaarborgd blijft.

Met name het criterium 'draagkracht' zorgt er voor dat initiatiefnemers van goede huize moeten komen (lees: een goed netwerk moeten hebben) om een plan in te dienen. Het betrekken van externe partners bij de uitvoering van een project draagt ongetwijfeld bij aan een effectieve uitvoering van een idee, maar externe partners kunnen ook tijdens het besluitvormingsproces gevonden worden. Immers, uit de interviews blijkt dat initiatiefnemers én organisatoren hun netwerk gedurende het proces hebben uitgebreid.

- Bereid initiatiefnemers in een eerder stadium voor op de uitvoering van initiatieven.

De organisatie van het Stadsinitiatief verwachtte eigenlijk te veel van initiatiefnemers door hen verantwoordelijk te maken voor het hele proces: van ideeën bedenken tot uitvoeren. Zelfs de meest professionele burgers hebben niet de capaciteit om zich bezig te houden met hele proces – uitzonderingen daargelaten. In de huidige opzet is het Stadsinitiatief daarom te weinig toegankelijk en creëert het verkeerde verwachtingen bij de initiatiefnemers. Uit de gesprekken blijkt bijvoorbeeld dat het bureaucratisch proces na afloop van de stemronde hen het meest was tegengevallen. Bovendien gaat de organisatie voorbij aan het feit dat de gemeente ook een taak heeft als het gaat om bijvoorbeeld het verlenen van vergunningen. Zolang de gemeente deze taak heeft, is het verstandig om in een eerder stadium voorbereid te zijn op de uitvoering van initiatieven.

- Verruim de uitvoeringsstermijn van 18 maanden.

Het is logisch dat een initiatiefnemer pas de benodigde vergunning aanvraagt op het moment dat het zeker is dat het initiatief is uitgekozen. Eén van de eisen van het Stadsinitiatief is echter dat het initiatief binnen 18 maanden gerealiseerd moet zijn. Getuige de vertraging van de Luchtsingel en RiF010 is dit een te korte termijn gebleken. Het is vanuit politiek oogpunt begrijpelijk dat een Stadsinitiatief zo snel mogelijk zichtbaar resultaat oplevert, maar de meeste initiatieven (met name op het gebied van gebiedsontwikkeling) tonen pas hun waarde na enkele jaren (Van Raak et al, 2014). Om te zorgen dat de gemeente én de initiatiefnemers in een eerder stadium voorbereid zijn op de uitvoering van initiatieven, is het verstandig om deze termijn van 18 maanden te verruimen.

- Vervang de verkiezingen door een burgerjury

Het succes van een eventueel vervolg valt of staat bij de manier waarop burgers worden betrokken bij de besluitvorming rondom de initiatieven. De verkiezingen zijn in de huidige vorm geen middel gebleken om de legitimiteit van de besluitvorming te bevorderen. Sterker: de verkiezingen hebben de legitimiteit van het Stadsinitiatief behoorlijk aangetast. Uit het onderzoek blijkt namelijk dat de initiatiefnemers de verkiezingen niet hebben gebruikt om een breed draagvlak te creëren voor initiatieven, maar om een strategische voorsprong te benutten op andere initiatieven. Participatief begroten door middel van open verkiezingen is, in ieder geval op deze schaal, niet het juiste middel gebleken om draagvlak voor de initiatieven te creëren. In het vervolg raad ik ten zeerste aan om voor een andere opzet te kiezen, bijvoorbeeld voor een burgerjury. Dit is een beproefd recept voor burgerbegrotingen waarbij de toegankelijkheid minder snel in gevaar komt (Hofman, 2011). Stel een representatieve groep burgers samen en geef hen een vergoeding om na te denken en te stemmen op initiatieven. Zorg voor een gecontroleerde setting zodat initiatiefnemers gelijke kansen hebben (Tonkens et al. 2015: 54).

- Geef toe aan het lokale draagvlak van burgerinitiatieven.

Tot slot kan er voor gekozen worden om initiatieven en stemrondes expliciet op te delen in verschillende

deelgemeenten/stadsregio's. Het is haast onmogelijk om burgerinitiatieven te genereren die voor de hele stad relevant zijn. Ook de gekozen plannen uit het Stadsinitiatief hebben veel te danken aan de steun in de directe omgeving, zo blijkt uit dit onderzoek. Plannen met een lokale, wij georiënteerde component kunnen dus nog steeds 'groot' en 'iconisch' zijn. Ook onderzoek toont aan dat burgerinitiatieven op wijkniveau beter in staat zijn draagvlak te creëren en dus vaker output legitimiteit claimen (Van Stokkom et al. (2011); Van Marissing, (2008).

7.2 Discussie

Tijdens de uitvoering van dit onderzoek liep ik tegen een aantal beperkingen aan. Een beperking van het onderzoek is dat ik geen definitief beeld heb gekregen van de verankering van burgerparticipatie in de gemeente Rotterdam en de bijdrage van het Stadsinitiatief in deze verankering. Ik had verwacht hier een duidelijker beeld van te krijgen door betrokkenen te interviewen die deel uit maakten van deze ambtelijke organisatie, maar uit de interviews bleek dat deze respondenten sterk het gevoel hadden dat ze geen onderdeel uitmaakten van de ambtelijke organisatie tijdens het Stadsinitiatief.

Verder is de impact van twee initiatieven nog niet goed in te schatten, enerzijds omdat het project RiF010 nog niet is gerealiseerd, anderzijds omdat de Luchtsingel een gebiedsontwikkelingsproject is waarbij de effecten op het gebied pas over een aantal jaar meetbaar zijn. Over vijf jaar is er ongetwijfeld meer bekend over de impact van deze initiatieven, en dus over de output legitimiteit van het Stadsinitiatief.

Daarnaast ben ik voor de houding van burgers (lees: inwoners van Rotterdam) ten opzichte van het Stadsinitiatief afhankelijk geweest van de uitkomsten van onderzoek dat de gemeente Rotterdam al eerder heeft uitgevoerd. Hierbij werd burgers vooral gevraagd naar hun houding ten opzichte van het Stadsinitiatief als geheel, en niet naar specifieke aspecten (zoals de mate waarin burgers zich konden vinden in de gekozen initiatieven). Een vervolgonderzoek in de vorm van een kwantitatieve studie met enquêtes of zelfs een experiment zou meer duidelijkheid kunnen geven onder welke voorwaarden burgers participeren en stemmen en participeren in een 'Stadsinitiatief-achtige' opzet.

Tot slot staan zowel de beperkingen als de toevoegingen van het Stadsinitiatief niet los van de discussie over burgerparticipatie. In de conclusie heb ik aangetoond dat sommige uitkomsten terug te vinden zijn in de literatuur, zoals de mogelijkheden die burgerparticipatie biedt voor deliberatie en de het feit dat burgerparticipatie onder bepaalde omstandigheden een specifieke, hoogopgeleide doelgroep aanspreekt. Een belangrijke uitzondering op de generaliseerbaarheid van de uitkomsten is de impact van het Stadsinitiatief op de Rotterdamse gemeenteraad. De terughoudende reactie van de politiek is volgens een aantal respondenten een typisch Rotterdams fenomeen, maar kunnen niet precies verklaren hoe dat komt. Sommigen geven aan dat zij het Stadsinitiatief ter sprake hebben gebracht bij andere gemeenten, en dat deze doorgaans ontvankelijker blijken te zijn voor het concept. Vergelijkend onderzoek naar de houding van bestuurders ten opzichte van burgerparticipatie tussen verschillende gemeenten zou meer duidelijkheid moeten geven of dit beeld terecht is.

De uitkomsten van dit onderzoek bieden interessante aangrijpingspunten. Zo roept dit onderzoek twijfels op over het beeld dat legitimiteit en burgerparticipatie in elkaars verlengde liggen. Deze twijfels zijn een interessant uitgangspunt zijn voor vervolgonderzoek, bijvoorbeeld in de vorm van een vergelijkend onderzoek. Wanneer participatieprojecten met verschillende niveaus van intensiteit met elkaar vergeleken worden op hun bijdrage aan legitimiteit, kan een beter beeld ontstaan van het verband tussen legitimiteit en participatie.

Twee raadsleden die ik heb geïnterviewd verzetten zich sterk tegen een van de uitgangspunten van het Stadsinitiatief, namelijk dat de vertegenwoordigende democratie onvoldoende in staat is om signalen uit de maatschappij op te pakken. Om te onderzoeken of dit uitgangspunt inderdaad betwistbaar is, is het eigenlijk noodzakelijk om een gedegen nulmeting uit te voeren. Een suggestie voor vervolg onderzoek is dan ook om besluitvorming over gelijkwaardige beleidsonderwerpen met elkaar vergelijken, waarbij het ene proces participatieve methoden hanteert en het andere proces traditionele methoden.

Tot slot is het opvallend dat het Stadsinitiatief voor zover bekend het enige Nederlandse voorbeeld is geweest van participatief begroten. Hier worden door Hofman (2013) redenen voor aangedragen die nog niet berusten op onderzoek. Het argument dat Nederland niet warm loopt voor burgerbegroting omdat wij een stabiele, vertegenwoordigende democratie hebben, vraagt om nader onderzoek. Ook kan kwalitatief onderzoek bijdragen aan een beter inzicht in het vermeende gebrek aan politieke wil om het invloedstelsel te veranderen.

8. Literatuur

- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216-224.
- Beetham, D. (1991). *The Legitimation of Power*. Basingstoke: Macmillan.
- Berger, B. (2009). Political Theory, Political Science and the End of Civic Engagement. *Perspectives on Politics*, 7, pp 335-350.
- Bekkers, V., & Edwards, A. (2007). Legitimacy and Democracy: A Conceptual Framework for Assessing Governance Practices. In V. Bekkers, G. Dijkstra, A. Edwards & M. Fenger (red.), *Governance and the Democratic Deficit: Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices*. Aldershot Hampshire: Ashgate
- Birch, A. H. (1993). *The Concepts and Theories of Modern Democracy*. London: Routledge.
- Boogers, M. (2010). *Lokale politiek in Nederland: De logica en dynamiek van plaatselijke politiek*. Den Haag, LEMMA.
- Castenmiller, P. (1994). *Onverschillige democratie: betrokkenheid bij de lokale politiek*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Chan, T. W., & Clayton, M. (2006). Should the voting age be lowered to sixteen? Normative and empirical considerations. *Political Studies*, 54(3), 533-558.
- Dinjens, M. (2010). *Burgerparticipatie in de lokale politiek: Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek
- Ebdon, C., & Franklin, A. L. (2006). Citizen participation in budgeting theory. *Public Administration Review*, 66(3), 437-447.
- Edelenbos, J. (2005). Institutional Implications of Interactive Governance: Insights from Dutch Practice. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 19(1): 111-134

- Edelenbos, J., Klaassen, H., Schaap, L., Karsten, N. en Tam, K.M. (2005). *Burgerparticipatie zonder verantwoordelijkheid*. Den Haag: Instituut voor Publiek en Politiek.
- Edelenbos, J. & Monnikhof, R. (red.). (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming: Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*. Utrecht: Uitgeverij Lemma.
- Fung, A. (2004). *Empowered Participation. Reinventing Urban Democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- Goldfrank, B. (2011). *Deepening local democracy in Latin America: participation, decentralization, and the left*. Pennsylvania: Penn State Press.
- Graaf, P. A. De, & Van Rhee, M. L. H. (2014). Analyse verkiezingen Gemeenteraad en Gebiedscommissies 2014. *Onderzoek en Business Intelligence (OBI), 2014*.
- Grindle, M. S. (2007). *Going local: decentralization, democratization, and the promise of good governance*. Princeton: Princeton University Press.
- Heijden, J. Van der. (2011). *Productie door de burger: democratischer dan volksvertegenwoordiging*. Delft: Ebron.
- Hendriks, C. M. (2009). Policy design without democracy? Making democratic sense of transition management. *Policy Sciences, 42*(4): 341-368.
- Hofman, J. (2011). *Nederland op weg naar de burgerbegroting*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Hofman, J. (2013). *Waarom lukt een burgerbegroting toch niet in Nederland?*. Opgehaald op 27 juni 2015 van socialevraagstukken.nl
- Houwelingen, P. Van, Boele, A. & Dekker, P. (2014). *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Irwin, R. A. & Stansbury, J. (2004). Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort? *Public Administration Review, 64*(1): 55-65.

- Jacobs, L. R., Cook, F. L. & Carpini, M. X. D. (2009). *Talking Together: Public Deliberation and Participation in America*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Janse, K. (2015). Stadsinitiatief kwam, zag en... verdween. Gepubliceerd op 9 januari 2015 in *NRC Handelsblad*.
- Keeton, R. (2014). Urban Amenities Chosen By the People, For the People. Gepubliceerd op 10 februari 2014 in: *Nextcity.org*.
- Kjaer, A. M. (2004). *Governance*. Cambridge: Polity Books.
- Klijn, E. H. (2011). Democratic Legitimacy Criteria in Interactive Governance and their Empirical Application. In: Torfing, J. & Triandafyllidis, P. (eds.). *Interactive policy making, meta governance and democracy*. Colchester: ECPR press.
- Koster, Y. (2014). *Minder kiezers dan ooit*. Opgehaald op 17 februari 2015 van binnenlandsbestuur.nl
- Kratochwill, F. (2006). On Legitimacy. *International Relations*, 20(3): 302-308.
- Lawrence, R. L. & Deagen, D. A. (2001). Choosing Public Participation Methods for Natural Resources: A Context-Specific Guide. *Society and Natural Resources* 14(9): 857-872.
- Leyenaar, M. H. (2009). De burger aan zet. Vormen van burgerparticipatie: inventarisatie en evaluatie.
- Lenos, S., Sturm, P. & Vis, R. (2006). Burgerparticipatie in gemeenteland: Quick scan van 34 coalitieakkoorden en raadsprogramma's voor de periode 2006-2010. *Instituut voor Publiek en Politiek*.
- Luchtsingel (2015). *Over de Luchtsingel*. Opgehaald op 10 juni 2015 van luchtsingel.org.
- Mair, P. (2013). *Ruling the Void: The Hollowing-Out of Western Democracy*. London: Verso Books.
- Marissing, E. Van, (2008). *Buurten bij beleidsmakers: Stedelijke beleidsprocessen, bewonersparticipatie en sociale cohesie in vroeg-naoorlogse stadswijken in Nederland*. Dissertatie. Utrecht: Universiteit Utrecht.

- Michels, A. & Graaf, L. de, (2010). Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy. *Local Participatory Policy Making and Democracy, Local Government Studies*, 36(4): 477-491.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2015). *Agenda Lokale Democratie*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013). *Werken aan burger nabijheid*.
- Pateman, C. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pratchett, L. (2004). Local autonomy, local democracy and the 'new localism'. *Political studies*, 52(2), 358-375.
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Raad voor het Openbaar bestuur (2012). *Loslaten in vertrouwen: Naar een nieuwe verhouding tussen overheid markt én samenleving*.
- Raak, R. van., Verhagen, M., Lodder, M., Loorbach, D. Peek, G. J. & Meijer, M.J.M. (2014). Perspectieven op de Luchtsingel: verkenning naar de effecten van een Stadsinitiatief. *Dutch Research Institute for Transition*.
- Reddel, T. & Woolcock, G. (2004). From consultation to participatory governance? A critical review of citizen engagement strategies in Queensland. *Australian Journal of Public Administration*, 63(3): 75-87.
- RiF010 (2015). *Campagne Stadsinitiatief 2014*. Opgehaald op 10 juni 2015 van rif010.nl.
- Roberts, N. C. (2015). *The Age of Direct Citizen Participation*. New York: Routledge.
- Rynck, F. De, & Dezeure, K. (2009). *Burgerparticipatie in Vlaamse steden: Naar een innoverend participatiebeleid (samenvatting)*. Brugge: Vanden Broele.
- SCP (2014). *Vershil in Nederland: Sociaal en Cultureel Rapport 2014*.

- Schaap, L., Hendriks, F., Frankowski, A. & Ostaaijen, J. van (2013). Kleinschaliger besturen binnen de stad: binnengemeentelijke decentralisatie, nieuwe stijl? *Bestuurswetenschappen*, 2013: 124-138.
- Schaatsbaan Rotterdam (2015). *De Schaatsbanen*. Opgehaald op 10 juni 2015 van schaatsbaanrotterdam.nl.
- Scharpf, Fritz W. (1970). *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*. Konstanz: Universitätsverlag.
- Scharpf, F. W. (1998). Interdependence and Democratic Legitimation. *MPIfG Working Paper 98(2)*.
- Schmidt, V. A. (2013). Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and 'Throughput'. *Political Studies*: 2013(46): 2-22.
- Seltzer, E., & Mahmoudi, D. (2012). Citizen participation, open innovation, and crowdsourcing: Challenges and opportunities for planning. *Journal of Planning Literature*, 00(0): 1-16.
- Skogstad, G. (2003). Legitimacy and/or policy effectiveness?: network governance and GMO regulation in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 10(3); 321-338.
- Stokkom, B. A. M. van, Becker, M. & Eikenaar, T. (2011). *Participatie en vertegenwoordiging. Burgers als trustees*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Surowiecki, J. (2005). *The Wisdom of Crowds*. New York: Anchor Books.
- Thewissen, P. en H. Klootwijk (1992). *Bestuurlijke vernieuwing: naar een betere relatie tussen burgers en gemeente*. Den Haag: Nederlands Centrum voor Democratische Burgerschapsvorming.
- Tonkens, E. H., Trappenburg, M., Hurenkamp, M. & Schmidt, J. (2015). *Montessori-democratie: Spanningen tussen burgerparticipatie en de lokale politiek*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- WRR, (2012). *Vertrouwen in de Burger*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Yin, R. K. (2009). *Case Study Research: Design and Methods*. Londen: SAGE.

9. Onderzoeksdocumenten

D66 Rotterdam, (2009). *Verkiezingsprogramma 2010-2014*.

IDEA (2015). *Voter turnout database*. Opgehaald op 17 februari 2015 van idea.int.

Gemeente Rotterdam (2011). *Het Stadsinitiatief, Denk groots, denk Rotterdam*. Opgehaald op 4 juni 2015 van www.korriellouwes.nl.

Gemeente Rotterdam, (2013). *Evaluatie tweede ronde van het Stadsinitiatief*.

Gemeente Rotterdam, (2012). *Evaluatierapport: de eerste ronde van het Stadsinitiatief in de gemeente Rotterdam*.

Referendum Platform (2015). *Referenda in Nederland*. Opgehaald op 7 juni 2015 van referendaplatform.nl.

Bijlage A: Beoordelingskader Board (overgenomen van Juryrapport 2014: p. 49¹).

Per onderdeel kunnen punten van 0 tot en met 3 worden gescoord.

0 punten = helemaal niet

1 punt = in geringe mate

2 punten = in voldoende mate

3 punten – in sterke mate

1. **Haalbaarheid**
Is de projectplanning realistisch en haalbaar?
2. **Begroting**
Is de begroting van het initiatief deugdelijk?
3. **Binding Rotterdammers**
Wordt door dit Stadsinitiatief de band tussen Rotterdammers versterkt?
4. **Beeldbepalend voor Rotterdam**
In welke mate wordt de herkenbaarheid en het specifieke karakter van Rotterdam versterkt?
5. **Openbaar**
Kan iedere Rotterdammer gebruik maken van dit initiatief?
6. **Stedelijke impact**
In welke mate overstijgen de effecten van dit initiatief het straat, wijk of buurtniveau?
7. **Draagvlak**
In welke mate zijn Rotterdammers betrokken bij de ontwikkeling en uitvoering van dit initiatief?
8. **Draagkracht**
In welke mate is het Rotterdamse bedrijfsleven en/of overige externe partners betrokken bij de ontwikkeling en uitvoering van dit initiatief?
9. **Multiplier effect**
In welke mate worden er door dit initiatief extra investeringen gegenereerd in Rotterdam?

Een greep uit de aanvullende indieningsvoorwaarden zoals opgesteld in Artikel 3 van de Voorwaarden en Criteria van het Stadsinitiatief (2012):

- In de begroting moet een substantiële eigen bijdrage van de initiatiefnemer zijn opgenomen (bij commerciële activiteiten meer dan 50%).

¹ Tijdens de eerste ronde werden er drie aanvullende criteria gesteld op het gebied van culturele ontwikkeling, sportparticipatie en groenvoorziening. In de tweede en derde ronde werden deze criteria vervangen door het criterium 'stedelijke impact'

- Het Stadinitiatief moet gerealiseerd zijn binnen 18 maanden na de subsidieverlening. In bijzondere gevallen kan het college hiervan afwijken.
- Uitvoering van het initiatief mag niet leiden tot een structurele subsidie of een langdurig beroep op gemeentelijke middelen.
- Het Stadsinitiatief komt niet in aanmerking voor subsidie indien de aanvraag valt onder een andere gemeentelijke regeling en voorliggende voorzieningen kunnen worden toegekend.

Bijlage B: Topic-lijst Interviews – Politici (naar: Bekkers & Edwards, 2007).

1. Input Legitimiteit

- Achtergrond en mate van invloed op het Stadsinitiatief
- Verwachtingen van het Stadsinitiatief
- Doelgroep/deelnemers
- Opkomst/deelname
- Kwaliteit van de inzendingen

2. Throughput legitimiteit

- Verkiezingen
- Selectiecriteria en beoordelingsmechanismen
- Regels & transparantie

3. Output legitimiteit

- Draagvlak (politiek / Rotterdammers)
- Reactie college/gemeenteraad
- Resultaat winnende initiatieven

Overig

- Toekomstvisie burgerparticipatie
- Meerwaarde grootschalige of kleinschalige initiatieven
- Algemene beoordeling van het Stadsinitiatief
- CityLab010

Bijlage C: Topic-lijst Interviews – (Ambtelijke) Organisatie (naar: Bekkers & Edwards, 2007).

4. Input Legitimiteit

- Achtergrond en rol binnen de organisatie
- Motivatie om mee te doen
- Verwachtingen van het Stadsinitiatief
- Doelgroep/deelnemers
- Opkomste/deelname
- Kwaliteit van de inzendingen

5. Throughput legitimiteit

- (Belangrijkste) selectiecriteria
- Noodzakelijkheid van ondersteuning
- Authenticiteit initiatieven
- Feedback op eigen functioneren
- Ervaring met ondersteuning in het algemeen

6. Output legitimiteit

- Draagvlak (politiek / Rotterdammers)
- Reactie college/gemeenteraad
- Resultaat winnende initiatieven

Overig

- Toekomstvisie burgerparticipatie
- Meerwaarde grootschalige initiatieven
- Algemene beoordeling van het Stadsinitiatief
- CityLab010

Bijlage D: Topic-lijst Interviews – Initiatiefnemers (naar: Bekkers & Edwards, 2007).

1. Input Legitimiteit

- Achtergrond van de initiatiefnemers
- Professionaliteit
- Netwerk & ervaring
- Motivatie voor indienen initiatief
- Verwachtingen van het Stadsinitiatief
- Concurrentie

2. Throughput legitimiteit

- Regels & transparantie
- Wijzigingen in het oorspronkelijke plan
- Hoor-en wederhoor in het proces
- Eerlijke selectie
- Ondersteuning vanuit de organisatie

3. Output legitimiteit

- Draagvlak & campagnevoering
- Relatie met de gemeente
- Belangrijkste resultaat van het Stadsinitiatief

Overig

- Toekomstvisie burgerparticipatie
- Algemene beoordeling van het Stadsinitiatief
- Overige succes- of belemmerende factoren