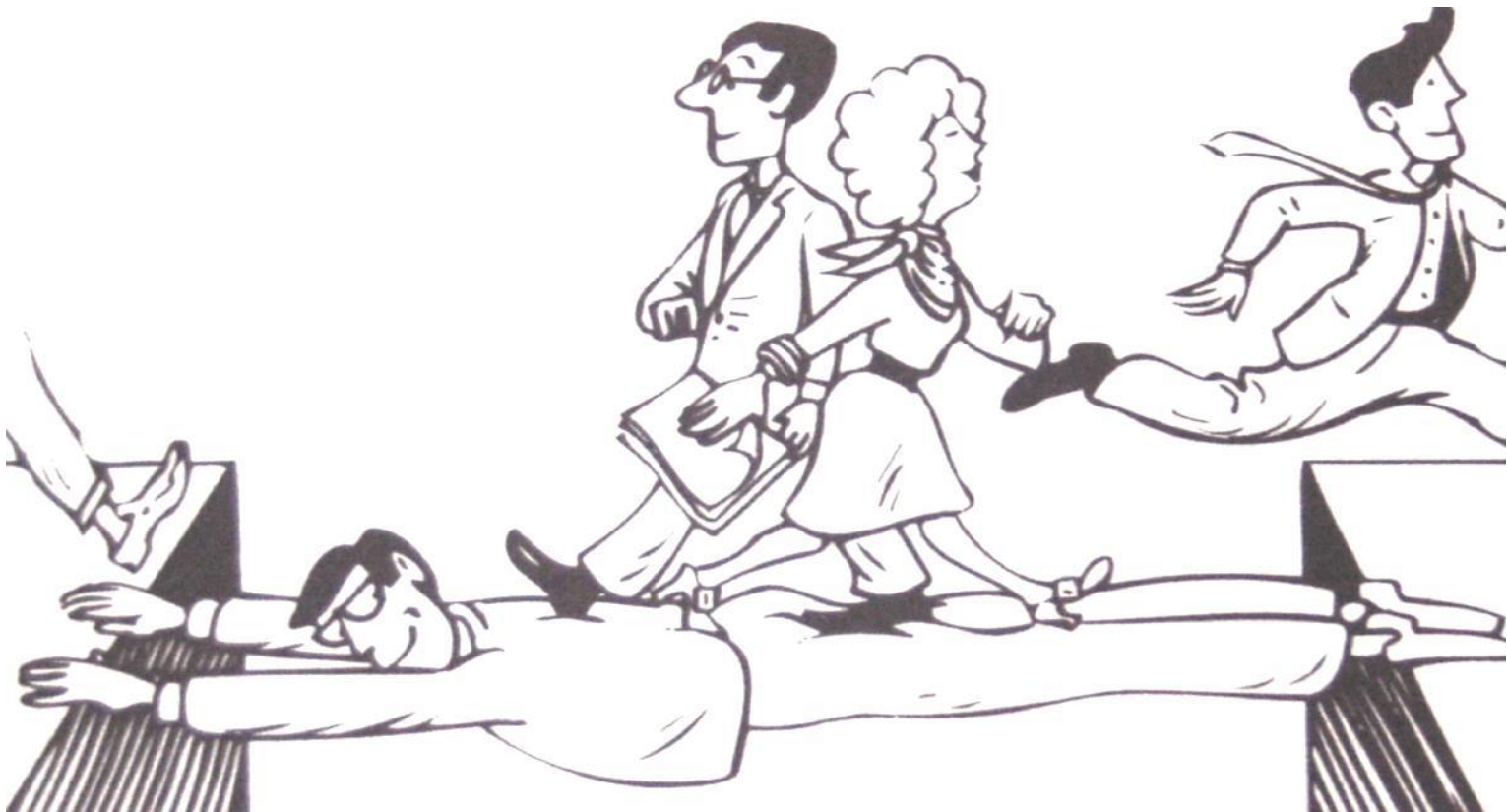




Universiteit Utrecht

Wethouder als sterkhouder?

*Een verkennend onderzoek naar de rol van de wethouder met de
portefeuille burgerparticipatie in tijden van nieuwe verhoudingen
tussen burgers en bestuurders*



Jan Treep

Universiteit Utrecht

September 2018

Wethouder als sterkhouder?

*Een verkennend onderzoek naar de rol van de wethouder met de
portefeuille burgerparticipatie in tijden van nieuwe verhoudingen
tussen burgers en bestuurders*

Masterscriptie

Auteur: Jan Treep
Studentnummer: 3937267

Opleiding: Bestuurs- en Organisiatiewetenschap
Afstudeerrioting: Master Communicatie, Beleid en Management
Instelling: Universiteit Utrecht

Begeleider: dr. P.A.H. Hörmann
Tweede lezer: dr. M.W. Winnubst

In samenwerking met: Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Begeleider: Irène Leibbrand
In samenwerking met: De Wethoudersvereniging
Begeleider: Ton Roerig

Studiejaar: 2017 - 2018
Datum: September 2018



Wethoudersvereniging

Utrechtse School voor
Bestuurs- en Organisiatiewetenschap



Universiteit Utrecht

*De meeste mensen menen dat een goede stadsstaat groot behoort te zijn;
maar zelfs als deze mensen gelijk hebben,
dan hebben zij geen notie van wat een grote en wat een kleine staat is.*

*Want zij beoordelen de omvang van de stad aan de hand van het aantal inwoners,
terwijl zij niet het inwonertal, maar daadkracht in ogenschouw zouden moeten nemen.*

*Een stad heeft immers, net als een individu, taken te verrichten;
en de stad die het best in staat is om die taken te vervullen,
dient als de grootste te worden beschouwd.*

Aristoteles, Politica 1984: 2104.

Voorwoord

Voor u ligt mijn masterscriptie ‘Wethouder als sterkhouder?’ Een onderzoek naar wethouders met burgerparticipatie in hun portefeuille, in tijden van nieuwe verhoudingen tussen burgers en bestuurders. Deze scriptie vormt de afsluiting van de Master Communicatie, Beleid en Management aan de Universiteit Utrecht.

Het was voor mij al gauw duidelijk dat ik voor mijn masterscriptie ‘iets’ wilde onderzoeken dat met gemeenten van doen had. De wisselwerking tussen burgers en overheid vind ik altijd al een fascinerend thema. De overheveling van diverse taken van het Rijk naar gemeenten maken het daarbij een actueel en relevant onderwerp. Via de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Wethoudersvereniging kwam het uiteindelijke onderwerp naar voren. We –de vereniging en ik- wilden meer weten over hoe wethouders omgaan met vertrouwen van burgers in bestuurders. Hoe zij invulling geven aan hun portefeuille met daarin ‘burgerparticipatie’. Burgerparticipatie: een trendwoord in de literatuur, maar wat houdt het volgens hen eigenlijk in? En wat is het vooral ook niet?

Het is mij opgevallen hoe benaderbaar lokale bestuurders zijn in Nederland. Uiteraard moeten afspraken weken van tevoren gemaakt worden, en was er hier en daar een verschuiving op het laatste moment. Toch namen zestien wethouders gemiddeld bijna een uur de tijd voor een diepte-interview. Ik heb heel wat stadhuisen van binnen mogen zien. Alle wethouders bij elkaar opgeteld vormen het lokaal bestuur voor bijna 1,1 miljoen Nederlanders. Uiteraard wordt zo’n getal door enkele grote gemeenten zoals Amersfoort, Ede, Zaanstad en Zwolle flink omhooggestuwd, toch blijft het een aanzienlijk getal. Buiten dat, zoals Aristoteles al verwoordde, behoort een gemeente –een *stadsstaat*- niet te worden beoordeeld op het aantal inwoners. Beter is het om te beoordelen naar hoe de taken in de gemeente uitgevoerd worden: hoe het staat met de (bestuurlijke) daadkracht van zowel bestuurders als burgers.

Ten slotte dank ik graag een aantal mensen voor hun hulp. Mijn begeleider dr. Hörmann dank ik graag voor de fijne samenwerking en nuttige feedback. Dit is voor mij van grote waarde geweest. Daarnaast dank ik dr. Winnubst als tweede lezer. Vanuit de VNG kreeg ik feedback van Irène Leibbrand, bedankt voor je scherpe vragen. Ik wil Ton Roerig van de Wethoudersvereniging danken voor de oproep in de nieuwsbrief. Als laatste wil ik alle geïnterviewde wethouders danken voor hun tijd en bevologenheid. Voor mij waren het leerzame en ook nog eens leuke gesprekken. En nu: tijd voor iets nieuws!

Jan Treep,
september 2018.

Samenvatting

De titel van deze scriptie is ‘Wethouder als sterkhouder?’. Daaronder valt te lezen: ‘Een verkennend onderzoek naar de rol van de wethouder met de portefeuille burgerparticipatie in tijden van nieuwe verhoudingen tussen burgers en bestuurders’. Samen met De Wethoudersvereniging is aanleiding gevonden om de wethouder met ‘burgerparticipatie’ in de portefeuille nader onder de loep te nemen. Centraal staat de vraag: ‘Hoe geven wethouders met de portefeuille burgerparticipatie hieraan invulling en wat doen zij om bij te dragen aan vertrouwensherstel van burgers in de lokale politiek?’ Het doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in ervaringen en handelingswijzen van wethouders met de portefeuille burgerparticipatie. We focussen op hoe wethouders vorm en inhoud geven aan deze portefeuille in tijden van nieuwe verhoudingen tussen burgers en bestuurders en de opkomst van burgerparticipatie.

Dit is langs twee lijnen onderzocht. Enerzijds langs de lijn van literatuuronderzoek waar nader wordt ingezoomd op wat er met die ‘nieuwe verhoudingen’ wordt bedoeld, en wordt ‘burgerparticipatie’ vanuit wetenschappelijke literatuur bestudeerd. Anderzijds is onderzoek gedaan langs de lijn van empirisch onderzoek. Bij zestien wethouders met burgerparticipatie in de portefeuille is een semigestructureerd interview afgenomen. Met hen hebben we het gehad over wat die nieuwe verhoudingen voor hen betekenen, wat burgerparticipatie inhoudt en welke weerslag burgerparticipatie heeft op het vertrouwen van burgers in (lokale) bestuurders.

In de data-analyse worden de belangrijkste data die voortkomen uit de theorie en uit de empirie aan elkaar gekoppeld. We hebben gevonden dat burgerparticipatie staat voor directe of indirecte betrokkenheid van burgers bij het lokale beleid om door middel van samenwerking tot de ontwikkeling, uitvoering en/of evaluatie van beleid te komen. Uit het onderzoek blijkt dat burgerparticipatie sterk is opgekomen vanuit een bepaalde onvrede vanuit burgers. Zij voelen zich niet (genoeg) betrokken bij beleid en er wordt naar hen te weinig geluisterd. Burgerparticipatie kan die onvrede temperen, mits op een goede manier belegd. Dat betekent iets voor de rollen en stijlen die wethouders aannemen. Burgers en bestuurders staan tegenwoordig steeds meer ‘naast elkaar’. Dat betekent voor wethouders een meer naar buiten gerichte rol dan voorheen. Dat heeft zijn weerslag op de stijl van besturen. Bij voorkeur is de huidige bestuursstijl gericht op samenwerken en neemt de overheid een faciliterende rol aan. Vanuit de literatuur bezien is dit de wethouder als

verbinder en/of als ambassadeur. Daarmee is het vertrouwen van burgers niet in één klap terug. Integendeel. Bij het routinematig afdoen van burgerparticipatie 'omdat het erbij hoort', zijn burgers er snel klaar mee. Er wordt opgeroepen tot 'behoorlijke burgerparticipatie'. Dat betekent constant goed presteren als overheid, aanspreekbaar zijn, luisteren en argumenten geven. Dat betekent niet overal 'ja' tegen zeggen. Een 'nee' kan er, beargumenteerd, alsnog komen. Hoe dan ook, inspraak moet er in alle gevallen toe doen. Daar hebben wethouders met burgerparticipatie in hun portefeuille hun collega-wethouders en ambtenaren uiteraard hard bij nodig.

Al met al kan de wethouder met burgerparticipatie in de portefeuille gezien worden als sterkhouders, om terug te komen op de titel van dit onderzoek. Al is het maar om de voortrekkersrol die zij hebben in het benadrukken van het belang van burgerparticipatie in tijden van nieuwe verhoudingen tussen burgers en bestuurders. Wethouders hebben intern en extern de taak te verbinden en te faciliteren bij het maken van beleid. Dat vergt ook minder zelf doen en meer loslaten dan voorheen. Dit lijken de broodnodige ingrediënten om het vertrouwensherstel verder in te zetten en voor elkaar te krijgen.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	9
1.1 Probleemstelling	11
1.2 Doelstelling	12
1.3 Vraagstelling	13
1.4 Relevantie	14
1.4.1 <i>Maatschappelijke relevantie</i>	14
1.4.2 <i>Wetenschappelijke relevantie</i>	15
1.5 Leeswijzer	16
2. Theoretisch kader	17
2.1 Verhouding tussen burgers en bestuurders in Nederland	17
2.1.1 <i>Van verzuiling naar ontzuiling</i>	17
2.1.2 <i>Van verticaal naar horizontaal</i>	18
2.2 Vertrouwen van burgers in bestuurders	20
2.2.1 <i>Een definitie van politiek vertrouwen</i>	20
2.2.2 <i>Politiek vertrouwen in Nederland</i>	20
2.3 Burgerparticipatie	21
2.3.1 <i>Wat is burgerparticipatie?</i>	21
2.3.2 <i>Hoe werkt burgerparticipatie?</i>	22
2.3.3 <i>Waarom is er burgerparticipatie?</i>	25
2.3.4 <i>Discussie: ‘werkt’ burgerparticipatie?</i>	26
2.4 Burgerparticipatie en de invloed op politiek vertrouwen	28
2.5 Rolinvulling en bestuursstijlen van wethouders	30
2.6 Conclusie	31
3. Methodologische verantwoording	33
3.1 Kwalitatieve onderzoeksmethode	33
3.1.1 <i>Onderzoeksmethode per deelvraag</i>	33
3.2 Casestudy	34
3.2.1 <i>Selectiecriteria</i>	35
3.2.2 <i>Geselecteerde casussen</i>	35
3.3 Dataverzameling	36
3.2.1 <i>Semigestructureerde interviews</i>	36
3.2.2 <i>Selectie van participanten</i>	37
3.4 Methode van analyseren	38
3.5 Operationalisatie	38
3.6 Methodologische kwaliteit	41
3.6.1 <i>Betrouwbaarheid</i>	41
3.6.2 <i>Validiteit</i>	41

3.7 Conclusie	42
4. Empirisch onderzoek	43
4.1 Burgerparticipatie	43
4.1.1 <i>Burgers betrekken bij beleid</i>	43
4.1.2 <i>Burgerinitiatieven</i>	45
4.1.3 <i>Bijvangsten van burgerparticipatie</i>	47
4.1.4 <i>Nadelen van het betrekken van burgers bij beleid</i>	48
4.2 Wethouders: rollen en stijlen in besturen	49
4.2.1 <i>Rollen van wethouders</i>	49
4.2.2 <i>Gevolgen voor de uitvoering van beleid</i>	50
4.2.3 <i>Stijlen van wethouders</i>	51
4.2.3 <i>Regie geven en nemen</i>	52
4.3 Vertrouwen van burgers in bestuurders	53
4.3.1 <i>Belang van constant presteren</i>	53
4.3.2 <i>Nieuwe vormen van communicatie</i>	55
4.3.3 <i>Toenemende invloed van (sociale) media</i>	56
4.4 Conclusie	57
5. Data-analyse	58
5.1 Burgerparticipatie	58
5.2 Wethouders: rollen en stijlen in besturen	60
5.2.1 <i>Bestuurlijke rollen van wethouders</i>	60
5.2.2 <i>Bestuurlijke stijlen van wethouders</i>	62
5.3 Vertrouwen van burgers in bestuurders	63
5.4 Slotsom	64
Conclusie	65
Beantwoording deelvragen	65
Beantwoording hoofdvraag	69
Discussie	71
Bibliografie	72
Bijlagen	77

1. Inleiding

‘Nee, burgerparticipatie is echt noodzakelijk om een levendige democratie in stand te houden. Dat mensen meedoen is een randvoorwaarde in de verhouding tussen overheid en mensen. Als we niet uitkijken raken die twee elkaar kwijt. (...) Er gebeurt onvoorstelbaar veel. We moeten burgerparticipatie waarderen, en mensen daartoe uitnodigen. In essentie gaat het om meedoen. Dat kan in de meest simpele vorm, ouders die actief zijn op school om hun kinderen een goede schooltijd te bezorgen. Maar het kan ook zoals in de gemeente Zeist, waar 900 mensen meedachten over bezuinigingen.’

(Minister Spies in *Trouw*, 23 juni 2012)

Bovenstaand citaat komt van oud-minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Liesbeth Spies. Zij spreekt over een noodzakelijkheid van burgerparticipatie en het belang van het laten meedoen van mensen. Is burgerparticipatie daadwerkelijk van levensbelang voor de democratie? En hoe is de verhouding tussen ‘de overheid en mensen’ anno 2018, enkele jaren na bovenstaand interview? Zijn ze ‘elkaar kwijtgeraakt’, en wat betekent dat eigenlijk?

Wat in elk geval zichtbaar wordt is een maatschappelijke ontwikkeling van afnemende interesse van burgers in de lokale democratie (SCP, 2015). De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) wil een bijdrage leveren aan het versterken van de lokale democratie en heeft daartoe in 2016 de ‘ontwikkelagenda lokale democratie 2017-2022’ opgesteld. De VNG handelde naar aanleiding van een brief van minister Plasterk van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Rijksoverheid, 6 januari 2015). Deze brief vormt een eerste aanzet voor het opstellen van een agenda om bezig te gaan met lokale democratie. Dit is nodig, want de ‘voortdurende bewegingen in de samenleving vragen om permanent onderhoud van ons democratische stelsel’. Het doel van deze agenda is niet om de democratie volledig te verbouwen. Maar met het versterken van de lokale democratie kan het vermogen om maatschappelijke problemen aan te pakken worden vergroot.

De VNG bouwt -naar aanleiding van de vraag van de minister- mee aan een krachtige lokale overheid die concreet bijdraagt aan het oplossen van maatschappelijke problemen (vng.nl, 2017). Dit onderzoek staat in het licht van de ‘ontwikkelagenda lokale democratie’. Eén van de pijlers van de ontwikkelagenda richt zich op de relatie tussen het lokaal bestuur

en de samenleving. In de ontwikkelagenda heet dit het democratisch samenspel tussen raad, college en de samenleving. In dit onderzoek staat het democratisch samenspel tussen wethouders en de samenleving centraal. Immers, de vergaande maatschappelijke ontwikkelingen vragen om ‘herbezinning van de relatie tussen burger(s) en de overheid’ (Rijksoverheid, 6 januari 2015).

Dit onderzoek focust zich specifiek op de positie van de wethouder met de portefeuille burgerparticipatie. Centraal staat hoe de wethouder binnen het college invulling geeft aan zijn portefeuille met daarin burgerparticipatie. Hoe fungeert de wethouder in zijn hoedanigheid als vertegenwoordiger van het college als scharnierpunt tussen besluiten van de gemeenteraad en de samenleving? Hoe wordt door wethouders met ‘burgerparticipatie’ in hun portefeuille omgegaan met inspraak, zeggenschap, participatie en meedenken van burgers? In welke vorm van contact en op welke frequentie zien wethouders de mensen? En waar spreken zij de burger? Dit zijn enkele vragen die gezamenlijk de kern van dit onderzoek vormen. Juist lokale bestuurders, ofwel wethouders, kunnen een rol spelen om de lokale democratie te versterken. Wethouders burgerparticipatie kunnen een brug slaan tussen politiek en samenleving. Vulperhorst (2014) stelt hetzelfde: ‘Wethouders spelen een cruciale rol in de lokale democratie’. Waarom is dat zo en wat maakt deze rol van wethouders zo cruciaal?

Uit het rapport ‘Meer democratie, minder politiek?’ van het Sociaal en Cultureel Planbureau (2015) blijkt dat er een grote groep burgers is die politici en bestuurders wantrouwt. ‘De kern van de onvrede is dat politici te weinig luisteren naar ‘gewone’ mensen en daarvoor te weinig openstaan. Er zijn vooral zorgen over een gebrek aan politieke responsiviteit (SCP, 2015, p.96).’ Politieke responsiviteit gaat over of mensen zich gehoord en vertegenwoordigd voelen. Er blijkt in praktijk het tegengestelde: er is een tanend vertrouwen van de samenleving in politici en bestuurders. Tegelijkertijd is er een vermaatschappelijking van beleidsprocessen zichtbaar. De samenleving wordt steeds vaker betrokken bij beleidskwesties of gevraagd om initiatief te nemen. Tal van voorbeelden staan in beleidsrapportages als *Loslaten in Vertrouwen* (SCP, 2014) of *Burgermacht op eigen kracht* (Rob, 2012). We maken in dit onderzoek zichtbaar hoe wethouders invulling geven aan burgerparticipatie en wat er gedaan wordt vanuit de wethouders om het gebrek aan vertrouwen in bestuurders vanuit de samenleving te verkleinen.

Juist wethouders met de portefeuille burgerparticipatie kunnen hier verbindend optreden en als voorbeeld voor wethouders met andere taken en portefeuilles dienen. Enerzijds zien we –in bijvoorbeeld het rapport van het SCP- dat burgers minder vertrouwen in het lokaal bestuur hebben. Daarmee neemt de betrokkenheid van de samenleving in politiek af. Aan de andere kant zien we de steeds vaker handreikingen vanuit de politiek naar de samenleving: burgers worden uitgenodigd mee te denken over bepaalde kwesties of enthousiast gemaakt voor initiatieven. Door als wethouder extern gericht te zijn, de dialoog aan te gaan en een open, toegankelijke houding aan te nemen kan er contact gemaakt worden met de samenleving. ‘Onderzoek bevestigt een en andermaal: naarmate belanghebbenden meer betrokken zijn bij de totstandkoming van een besluit of een besluitreeks, zijn ze meer bereid de uitkomst ervan te accepteren (Korsten & Schoenmaker, 2008, p.72).’ Dit staat los van of het besluit voordelig of nadelig uitpakt voor belanghebbenden. Het vergroot in beide gevallen het acceptatievermogen en begrip van burgers. Toch is dit onderzoek niet op burgers gericht, maar specifiek op wethouders met de portefeuille burgerparticipatie. Centraal staat hoe deze lokale bestuurders zich verhouden tot burgerparticipatie. En hoe wethouders invulling geven om het wantrouwen vanuit de samenleving in het lokaal bestuur te verkleinen.

De relatie van het onderzoek met Bestuurs- en organisatiewetenschap is duidelijk. In de kern gaat het onderzoek over hoe het lokaal bestuur georganiseerd is en hoe er interactie en communicatie plaatsvindt met de samenleving. Dat is tegelijkertijd het raakvlak met de Master Communicatie, Beleid en Management: de wisselwerking en interactie tussen de samenleving en de politiek, met daarin specifieke aandacht voor de rol van communicatie. Het gaat er over hoe wethouders hun doelgroep kunnen bereiken en over hoe burgers op hun beurt zich gehoord voelen.

1.1 Probleemstelling

De kloof tussen burgers en politiek wordt steeds groter. Inwoners van gemeenten hebben weinig vertrouwen in hun lokaal bestuur (Peters et al., 2014; SCP, 2015). Opkomstpercentages van gemeenteraadsverkiezingen bereiken de laatste decennia dieptepunten (Andeweg & Thomassen, 2011). De opkomst van de gemeenteraadsverkiezingen in 2018 ligt iets hoger dan de opkomst in 2014 (55,0% t.o.v.

53,9%). Toch blijft de opkomst fors lager dan bijvoorbeeld de landelijke verkiezingen van 2017 (ruim 80%). Aan de ene kant zien we een groep afgehaakte en afstandelijke burgers die zich afkeren van de lokale politiek en het lokaal bestuur (Bovens, 2012). Aan de andere kant zien we dat burgerparticipatie in zwang raakt en dat lokale overheden proberen de samenleving actief te betrekken (Van Houwelingen et al., 2014). We zien veel verschillende varianten van burgerparticipatie opkomen in diverse gemeenten. Het rapport *Burgermacht op eigen kracht?* van het SCP (2014) zet enkele geslaagde en mislukte trajecten uiteen. De mate van betrokkenheid van burgers in de lokale politiek blijft gering en het lage vertrouwen in bestuurders houdt aan. Wethouders met de portefeuille burgerparticipatie opereren in dit spanningsveld. Zij kunnen als lokale bestuurders een brug slaan en een veelbetekenende rol spelen. Wellicht worden zij tot de sterkhouders van de lokale democratie. Maatschappelijke opgaven kunnen immers daadwerkelijk aangepakt worden in samenwerking met de vertegenwoordigers uit de samenleving. Maar dan moet je die wel bereiken.

Het probleem is voornamelijk veroorzaakt door het (lokaal) bestuur in Nederland zelf. Lokale bestuurders dragen vaak een top-down bril. In participatieprojecten hebben burgers inspraak, echter binnen de kaders die gesteld zijn door de lokale overheid. Het is de samenleving zelf die soms de dupe is geweest van bestuurders die uiteindelijk hun eigen zin doordrukten. En dat terwijl een lokaal bestuur de samenleving hoort te dienen. Een versterking van het lokaal bestuur staat daarom ten dienste van de samenleving. De VNG is gestart met de 'ontwikkelagenda lokale democratie 2017-2022'. Er is onderzoek nodig ondersteunend aan deze ontwikkelagenda om de lokale democratie te versterken. Enkel dit onderzoek gaat de lokale democratie niet opnieuw uitvinden. Dat is ook geen doel op zich. Er kan door dit onderzoek wel inzicht worden verkregen hoe in de recente ontwikkelingen binnen de samenleving wethouders met de portefeuille burgerparticipatie hun functie invullen.

1.2 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is om antwoord te krijgen op de vraag hoe wethouders met burgerparticipatie in hun portefeuille het contact met de samenleving aangaan, en hoe zij vorm en invulling geven aan hun taken in deze portefeuille. Daarbij zal een antwoord

worden gezocht op de vraag op welke manier deze wethouders omgaan met (weggeëbd) vertrouwen van burgers in bestuurders.

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in ervaringen en handelingswijzen van wethouders met de portefeuille burgerparticipatie. We focussen op hoe wethouders vorm en inhoud geven aan deze portefeuille in tijden van nieuwe verhoudingen tussen burgers en bestuurders en de opkomst van burgerparticipatie.

1.3 Vraagstelling

Om bovenstaande doelstelling te kunnen behalen, zal een antwoord gegeven worden op de volgende hoofd- en deelvragen:

Hoe geven wethouders met de portefeuille burgerparticipatie hieraan invulling en wat doen zij om bij te dragen aan vertrouwensherstel van burgers in de lokale politiek?

De hoofdvraag wordt beantwoord met behulp van de onderstaande drie deelvragen:

1) Wat is burgerparticipatie?

De eerste deelvraag wordt beantwoord aan de hand van het literatuuronderzoek in het theoretisch kader (hoofdstuk 2). Onderbouwd met wetenschappelijke literatuur wordt een antwoord gegeven op wat burgerparticipatie inhoudt.

2) Welke rol heeft een wethouder met de portefeuille burgerparticipatie in het lokaal bestuur en hoe vult hij deze in?

De tweede deelvraag wordt met empirisch onderzoek (hoofdstuk 4) beantwoord. Dit antwoord wordt gevormd op basis van de zestien interviews met wethouders met burgerparticipatie in hun portefeuille.

3) Hoe werken wethouders burgerparticipatie aan vertrouwensherstel van burgers in de lokale politiek?

De derde deelvraag wordt eveneens met empirisch onderzoek beantwoord in hoofdstuk 4. Ook dit antwoord wordt gevormd op basis van de zestien interviews met wethouders met burgerparticipatie in hun portefeuille.

1.4 Relevantie

Bij de relevantie van een onderzoek maken we onderscheid tussen een maatschappelijke- en een wetenschappelijke relevantie. De maatschappelijke relevantie gaat over de praktijk en actualiteit. Het gaat hier om hoe het onderzoek gebruikt kan worden in het oplossen van praktische vraagstukken. De wetenschappelijke relevantie gaat over een bepaald kennistekort binnen wetenschappelijk onderzoek. De wetenschappelijke relevantie gaat in op het inzicht dat het onderzoek bijdraagt aan dit kennistekort (Boeije, 2009, p.47).

1.4.1 Maatschappelijke relevantie

De maatschappelijke relevantie is vooral te vinden in maatschappelijke ontwikkelingen die voor nieuwe uitdagingen zorgen. Burgers voelen zich niet meer gehoord of gekend door de politiek. Hoogleraar bestuurskunde Pieter Tops spreekt van een 'kloof' tussen een deel van de burgers en de politiek. 'Zij ervaren het lokale bestuur al gauw als ingewikkeld en onbetrouwbaar. Het aantal afgehaakten en buitenstaanders lijkt eerder toe dan af te nemen (NRC Handelsblad, 30 januari 2010).' Schaap (2015, p.45) voegt daaraan toe: 'Burgers zouden zich onvoldoende voor de lokale politiek interesseren, terwijl democratie niet zonder betrokkenheid van burgers kan. De politici zouden zelf schuld hebben aan het gebrek aan interesse van de burgers, door onvoldoende naar hen te 'luisteren'.'

Dit onderzoek gaat over hoe wethouders met de portefeuille burgerparticipatie functioneren. Juist wethouders met deze portefeuille zouden een rolmodel kunnen zijn in hoe zij hun taak vervullen ten dienste van en samen met de samenleving. Daarbij wordt kenbaar gemaakt hoe wethouders binnen deze portefeuille probeert het wantrouwen vanuit de samenleving (deels) weg te nemen en de lokale democratie te versterken. Van belang is om te realiseren dat de lokale democratie op zichzelf geen doel maar een middel is. Een middel om als gemeenten maatschappelijke problemen in een veranderende samenleving aan te grijpen en op te lossen. Door scherp te focussen op de rol van wethouders in dit samenspel kan inzichtelijk worden hoe zij hun rol oppakken in deze vernieuwende vormen van lokale democratie.

1.4.2 Wetenschappelijke relevantie

In dit onderzoek zit de wetenschappelijke relevantie in het gegeven dat de lokale bestuurder niet vaak centraal staat in relatie tot burgerparticipatie en (politiek) vertrouwen. Dit terwijl de wethouder een sleutelrol kent binnen de lokale democratie. Bordewijk (1991), Goverde (1999) en Korsten (2008) verrichtten onderzoek naar de taken en rollen van wethouders in de lokale democratie. Deze onderzoeken zijn tamelijk bestuurskundig en besteden weinig aandacht aan specifiek de samenleving.

Vanuit de wetenschap is er zowel nationaal als internationaal veel aandacht voor politiek vertrouwen (ook wel *publiek* vertrouwen). Veelal is dit politiek vertrouwen van burgers onderzocht op nationale of zelfs mondiale schaal (Bannister & Collonny, 2001; Richardson, 2001). In zeer beperkte mate is er onderzoek verricht naar politiek vertrouwen op lokaal niveau. Cooper et al. (2008, p.463) deden onderzoek naar het empirisch verband tussen politiek vertrouwen en de hoeveelheid steun voor *lokaal* overheidsbeleid. De conclusie hieruit was hoe meer vertrouwen burgers in hun bestuurders hebben, hoe meer beleidsvrijheid deze bestuurders krijgen. Dit verband werd op nationaal niveau niet aangetroffen (Cooper, 2008). Het onderzoek benadrukt het verschil in politiek vertrouwen van burgers in de lokale of de nationale politiek. Daar komt bij dat vertrouwen in onderzoeken en beleidsdocumenten vaak op kwantitatieve wijze wordt gemeten. Van den Bos (2011, p.5) stelt in een essay dat er betrekkelijk weinig bekend is over hoe vertrouwen bij mensen nou eigenlijk werkt. Een kwalitatieve onderzoeksmethode met betrekking tot dit onderwerp kan daardoor van toevoeging zijn.

Er zijn de laatste jaren vernieuwende vormen van burgerparticipatie ontstaan. Dinjens (2010, p.18) stelt dat burgerparticipatie op lokaal niveau niet altijd van de grond komt. Dit komt volgens hem mede doordat het concept slecht verankerd is binnen de ambtelijke organisaties. Kwalitatief onderzoek kan een bijdrage leveren aan de kennis van het bestuurlijke aspect van burgerparticipatie (Dinjens, 2010, p.18). De nieuwe verhoudingen tussen burgers en bestuurders dwingen ons ertoe om opnieuw naar de taken en rollen van de wethouder te kijken.

1.5 Leeswijzer

Het onderdeel hierna, hoofdstuk 2, behandelt wetenschappelijke literatuur over de belangrijkste onderwerpen van dit onderzoek. Deze onderwerpen vormen het theoretisch kader. In grote lijnen gaat het theoretisch kader over drie onderwerpen: burgerparticipatie, (politiek) vertrouwen en het handelen (rollen en stijlen) van wethouders. In hoofdstuk 3 bespreken we de toegepaste methoden om het onderzoek te kunnen uitvoeren. De keuzes die hierin gemaakt worden staan hier verantwoord. In hoofdstuk 4 volgt het empirisch hoofdstuk: een beschrijving van de belangrijkste uitkomsten van het uitgevoerde empirisch onderzoek. In hoofdstuk 5 komen we bij de data-analyse. De resultaten uit de literatuur en uit de empirie worden hier met elkaar vergeleken. Tevens worden hier opvallende overeenkomsten of verschillen uitgelicht. Daaruit volgt de conclusie. De conclusie geeft een antwoord op de hoofd- en deelvragen die zojuist gepresenteerd zijn. Afsluitend zal er ruimte voor de discussie zijn. Hier wordt teruggekeken op het onderzoek: wat kon beter of anders?

2. Theoretisch kader

In het inleidende eerste hoofdstuk van dit onderzoek zijn onder andere de aanleiding en de doel- en vraagstelling aan de orde gesteld. In dit hoofdstuk gaan we in op de eerste deelvraag: *Wat is burgerparticipatie?*

Hier zal helder worden wat er al in de wetenschappelijke literatuur bekend is over burgerparticipatie. Naast dat relevante begrippen worden toegelicht plaatst dit hoofdstuk deze onderwerpen in een breder kader. Ten eerste gaan we in op hoe de verhouding tussen burgers en bestuurders de afgelopen decennia veranderd is in Nederland. Ten tweede bespreken we wat het begrip politiek vertrouwen behelst en hoe politiek vertrouwen kan worden beïnvloed. Vervolgens zal het gaan over burgerparticipatie. Wat is burgerparticipatie en wanneer en hoe treedt burgerparticipatie in zijn werk? Tenslotte gaat het hoofdstuk in op hoe burgerparticipatie zich verhoudt tot het politiek vertrouwen van burgers.

2.1 Verhouding tussen burgers en bestuurders in Nederland

Aan de hand van de wetenschappelijke literatuur wordt een overzicht gegeven van enkele ontwikkelingen op bestuurlijk-maatschappelijk niveau. Het is niet het doel om hier in dit gedeelte een compleet en inclusief beeld van te geven. Dit hoofdstuk geldt als vingerwijzing voor hoe de verhouding tussen burgers en bestuurders anno 2018 is. We kunnen in dit verband niet voorbij aan enkele belangrijke maatschappelijke gebeurtenissen. Dit is van waarde voor dit theoretisch kader doordat het context biedt voor de andere onderwerpen die hierna aan bod zullen komen.

2.1.1 Van verzuiling naar ontzuiling

Te beginnen met Nederland ten tijde van de verzuiling. Religieuze groepen leefden van elkaar gescheiden in hun eigen zuil. Politieke beslissingen vinden vooral op hoger niveau plaats. 'Het principe is dat de regering (of het gemeentebestuur) regeert en de volksvertegenwoordiging daarin niet te vaak als storende factor optreedt (Edelenbos & Monnikhof, 2001, p.17).' Kersbergen en Pröpper (1995) stellen dat de burger in het politieke debat in de gemeenteraad eerder consument is dan actieve participant. Een consument die niet te vaak stoort en niet te veel klachten heeft. De besluitvorming heeft een sterk hiërarchisch, top-down karakter. Het woord 'paternalisme' dekt de lading van de

verhoudingen. De bestuurder is als een vader die als hoofd van de familie alle belangrijke beslissingen neemt.

Er is een kentering zichtbaar in die verhoudingen vanaf het moment dat er ontzuiling plaatsvindt en Nederland seculariseert. 'Konden de verzuilde autoriteiten in Nederland rekenen op een vanzelfsprekend gezag, vanaf het midden van de jaren zestig is sprake van een vergaande emancipatie van de burger en een roep om ingrijpende democratisering. Langzamerhand maken de verticale, hiërarchische verhoudingen plaats voor meer horizontale vormen van interactie tussen burgers en machthebbers (Edelenbos & Monnikhof, 2001, p.19).' Tijdens de verzuiling is de verhouding tussen bestuurder en burger hiërarchisch en daarmee verticaal te noemen. Teisman schrijft in 1995 al dat de grenzen van sturing op basis van een topdown-benadering en éézijdige coördinatie decennia terug bereikt zijn.

Volgens de socioloog Manuel Castells (2000) leven we tegenwoordig in een netwerksamenleving. In deze netwerksamenleving 'is de overheid in sterke mate afhankelijk van maatschappelijke, particuliere en private actoren om beleid effectief, efficiënt en gezaghebbend te formuleren en uit te voeren (Edelenbos, 2006, p.9)'. Beleid wordt in dit verband niet eenzijdig opgesteld maar gezamenlijk in een netwerk van private, maatschappelijke en publieke organisaties. Die rolname van de overheid in zo'n netwerk kan telkens anders zijn: 'De uitvoering van publieke taken is steeds vaker een samenwerking tussen overheid, markt en samenleving. Het gaat daarbij niet om een terugtrekkende overheid maar om een reorganisatie van de publieke zaak, waarbij de overheid steeds een andere rol vervult (Van Berlo, 2012, p.76)'. In welke rol dan ook, centraal staat de gedachte van interactie die plaatsvindt tussen de overheid, maatschappelijke instituties en de samenleving.

2.1.2 *Van verticaal naar horizontaal*

Geenens en Tinnevelt (2007, p.17) zien dat de maatschappelijke ontwikkelingen een debat in de wetenschap aanwakkeren: 'Deze sterke relatie tussen politieke beslissingen en een publiek 'gesprek' is precies de kerngedachte van een stroming die sinds de tweede helft van de jaren 1980 aan een steile opgang bezig is in de politieke filosofie: *deliberatieve democratie*. Dit theoretisch model is ontstaan in het spoor van de Duitse socioloog en filosoof Jürgen Habermas en de in 2002 overleden Amerikaanse filosoof John Rawls.'

Deliberatieve democratie gaat ervan uit dat democratische besluitvorming het resultaat is van een open debat waaraan alle burgers vrij en gelijk kunnen deelnemen (Geenens & Tinnevelt, 2007, p.17). De vrije deelname van burgers aan democratische besluitvorming heeft gevolgen voor bestuurders. Doordat de besluitvorming niet (meer) eenzijdig is vraagt dat om een andere houding. Besluitvorming is veranderd: in de netwerksamenleving staan burgers en bestuurders horizontaal naast elkaar. 'De gehorizontaliseerde samenleving vergt een aanpassing van politici en bestuurders: bij verkiezingen geven mensen niet meer voor vier jaar hun mandaat af, maar schenken slechts een voorlopig vertrouwen aan de partij of politicus. Die moeten handelen in het besef dat dat vertrouwen steeds opnieuw moet worden bevochten in die publieke ruimte (Schalk, 2011, p.12).' Dat mandaat is een voorlopig mandaat, maar dient door politici en bestuurders waargemaakt te worden in hun handelen.

We hebben gezien hoe diverse maatschappelijke ontwikkelingen invloed hebben (gehad) op de manier waarop besluitvorming plaatsvindt. Ontzuiling en een meer horizontale verhouding tussen burgers en bestuurders zorgen voor nieuwe vormen van besluitvorming. Over de mate waarin de verhoudingen tussen bestuurders en burgers echt veranderd zijn verschillen de meningen. Volgens Castells is er sprake van een netwerksamenleving en Habermas ziet besluitvorming in het licht van een deliberatieve democratie. In beide gevallen betekent het een meer horizontale verhouding tussen burgers en bestuurders. Niet iedereen is overtuigd van dit soort typering. Van Deth & Vis (1995) spreken slechts van 'vernieuwingen op basis van de bestaande verhoudingen'. Van Praag (1993) sluit zich hier bij aan. Hij vindt dat de zakelijkheid, het elitaire karakter van de besluitvorming en de prominente positie van maatschappelijke organisaties grotendeels behouden blijft. Van Deth & Vis (1995, p.44): 'De verhoudingen binnen de civiele maatschappij en tussen staat en burgers mogen dan wel 'horizontaler' en democratischer zijn geworden, de relatie tussen overheid en middenveld is nog steeds goed vergelijkbaar met de hoogtijdagen van de verzuiling.' Dat er maatschappelijke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden is een feit en ook geen discussiepunt. Er is in de wetenschap echter geen eenduidigheid over welke effecten die maatschappelijke ontwikkelingen precies hebben op de verhouding tussen bestuurders en burgers. In de volgende paragraaf gaan we dieper in op die verhouding tussen burgers en bestuurders.

2.2 Vertrouwen van burgers in bestuurders

2.2.1 Een definitie van politiek vertrouwen

De verhouding tussen bestuurders en burgers wordt in deze paragraaf verder uitgewerkt. Centraal hierin staat het vertrouwen van burgers in bestuurders. Het is eerst van belang om duidelijk te maken dat ‘politiek vertrouwen’ anders is dan vertrouwen op individueel of relationeel niveau. Van den Bos (2011, p.8) zet dit verschil scherp uiteen. Hij spreekt van horizontaal en verticaal vertrouwen. Horizontaal vertrouwen is gericht op mensen in de individuele levenssfeer. Vertrouwen in de overheid is verticaal georiënteerd: gericht op mensen en instanties die niet naast mensen staan maar een bepaalde hiërarchische relatie bezitten.

We zoeken verder naar een begripsafbakening van ‘politiek vertrouwen’. ‘Politiek vertrouwen is een paraplueterm waar allerlei verschillende fenomenen onder schuilgaan. Onderzoeken zijn vaak niet goed vergelijkbaar omdat ze vertrouwen in ongelijksoortige politieke of bestuurlijke instituties meten (Bovens & Wille, 2008, p.32).’ Er bestaat geen eenduidigheid in de begripsafbakening. Door het pluriforme karakter van het begrip ‘politiek vertrouwen’ lijkt het onmogelijk om specifiek lokale bestuurders en politici eruit te destilleren. Bannister en Connolly (2011, p.139) bevestigen deze stelling. Zij schrijven dat politiek vertrouwen kan wijzen op vertrouwen op verschillende niveaus van de overheid, zoals een politicus, een bestuurder, de centrale overheid of juist een gemeente. Cook, Lawrence en Dukhong schrijven in 2010 een artikel over vertrouwen van burgers in de overheid op het gebied van veiligheid. De auteurs stuiten op hetzelfde probleem dat de term ‘overheidsvertrouwen’ doorloopt in het begrip ‘politiek vertrouwen’. De auteurs stellen dat er focus nodig is in de terminologie. Er dient meer onderzoek gedaan te worden naar vertrouwen in specifieke instituties of actoren binnen overheden (Cook, Lawrence & Dukhong, 2010).

2.2.2 Politiek vertrouwen in Nederland

Hoe is het met het politiek vertrouwen in Nederland? Andeweg & Thomassen (2011, p.15) hebben het over een ‘vertrouwensbreuk’ tussen burgers en bestuurders in Nederland. Onderzoek naar politiek vertrouwen van Nederlanders is fragmentarisch te noemen. Er zijn twee argumenten om aan te nemen dat er meer onderzoek nodig is om trends te kunnen ontdekken en betrouwbare en valide conclusies te trekken. Allereerst plaatsen Andeweg &

Thomassen (2011, p.19) vraagt tevens bij de validiteit van de bestaande onderzoeken naar politiek vertrouwen van Nederlandse burgers. 'Voor het vertrouwen in politici geldt ongeveer hetzelfde. Ook zij genieten geen hoge mate van vertrouwen, maar wederom is er over een langere tijdsperiode geen duidelijke trend aanwezig. Bovendien is de beschikbare informatie over vertrouwen in partijen en politici erg algemeen. Burgers kunnen bijvoorbeeld vertrouwen hebben in sommige partijen en politici, maar niet in andere.' Langdurig onderzoek ontbreekt volgens hen om echt wat te kunnen zeggen over politiek vertrouwen in Nederland.

Toch zijn er diverse onderzoeken beschikbaar (Bovens & Wille, 2008; Edelenbos, 2006; Andeweg & Thomassen, 2011; SCP, 2015) die aangeven dat het vertrouwen in bestuurders en politici in Nederland klein is. Het opkomstpercentage van de gemeenteraadsverkiezingen is in 2010 (en in 2014 en in iets mindere mate 2018) historisch laag (Andeweg & Thomassen, 2011, p.45). Lokale besturen lijken het vertrouwen te willen vergroten door in te zetten op verschillende 'vertrouwenspunten'. Schalk (2011, p.12): 'Gemeenten maken daarom werk van burgerparticipatie en proberen zo het vertrouwen van burgers te winnen.' Burgerparticipatie lijkt als remedie te worden ingezet tegen een tanend vertrouwen in lokale bestuurders. Wat houdt burgerparticipatie precies in en wordt het inderdaad als een soort 'remedie' ingezet? In de volgende paragraaf gaan we er dieper op in.

2.3 Burgerparticipatie

2.3.1 Wat is burgerparticipatie?

De term burgerparticipatie komt vaak naar voren zonder dat er een heldere begripsafbakening bij wordt gegeven. Voordat we dieper ingaan op burgerparticipatie wordt een afbakening gegeven van wat het begrip exact inhoudt. Dit is een afbakening die in dit onderzoek gehanteerd wordt, en kan in andere onderzoeken nuanceverschillen bezitten. De Nationale ombudsman kent een korte definitie van burgerparticipatie (2009, p.5): 'Het betrekken van burgers in het algemeen of belanghebbenden in het bijzonder bij gemeentelijk beleid.' Doordat burgerparticipatie ook op andere niveaus kan plaatsvinden dan binnen het gemeentelijk beleid wordt een bredere definitie van het Instituut voor Publiek en Politiek gehanteerd:

‘Burgerparticipatie is een manier van beleidsvoering waarbij burgers (al dan niet georganiseerd in maatschappelijke organisaties) direct of indirect bij het lokale beleid betrokken worden om door middel van samenwerking tot de ontwikkeling, uitvoering en/of evaluatie van beleid te komen (Dinjens, 2010, p.6).’

Burgerparticipatie komt er dus op neer dat burgers direct of indirect invloed hebben op een bepaalde besluitvorming. Die invloed kan op verschillende momenten van het besluitvormingsproces plaatsvinden. Er zijn open en gesloten, centralistische en decentrale vormen van burgerparticipatie (Edelenbos & Monnikhof, 2001). Pröpper en Steenbeek (1999) stellen dat in begin jaren negentig burgerparticipatie voor het eerst zichtbaar werd toen de overheid convenanten sloot met milieuorganisaties. Eind jaren negentig nam het contact tussen gemeenten of provincies met de burger eveneens toe.

Om burgerparticipatie nog meer te duiden, sluiten we dit eerste deel af met drie kenmerken. Bestuurskundige Rob van de Peppel wijdt een hoofdstuk over kenmerken en effecten van burgerparticipatie (in: Edelenbos & Monnikhof, 2001). Allereerst is dat geen eenzijdige maar meerzijdige vorm van communicatie. Dat houdt in dat er een dialoogkarakter is, bijvoorbeeld door een werkgroep of door interviews. Ten tweede participeren deelnemende partijen in een vroeg stadium van het proces. Anders is het proces tijdens de agendavorming of de probleemdefinitie niet interactief. Als derde noemt Van de Peppel dat er meer invloedsmogelijkheden zijn voor deelnemende partijen. In de volgende paragraaf gaan we hier dieper op in.

2.3.2 *Hoe werkt burgerparticipatie?*

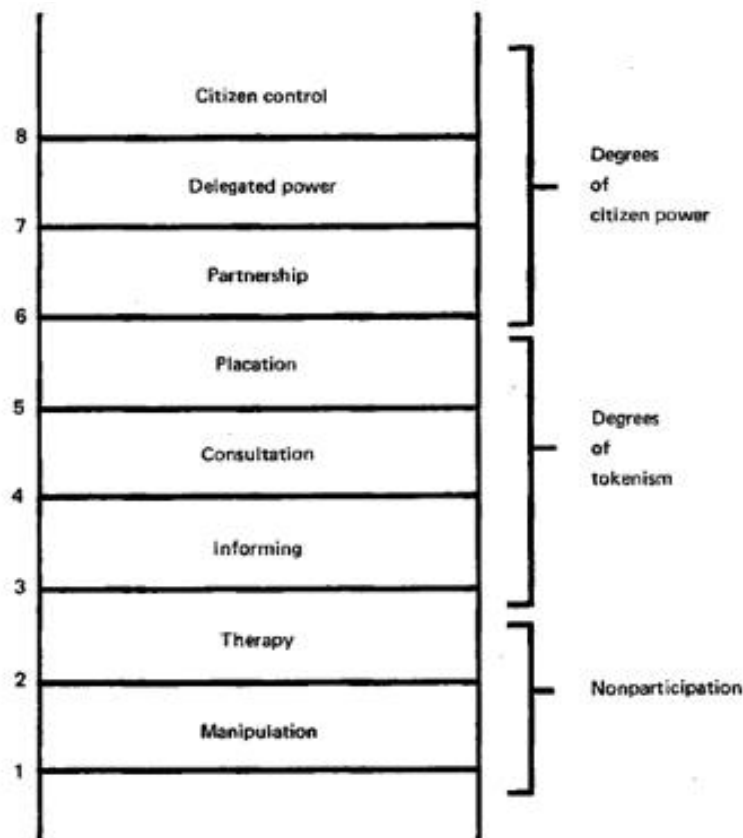
In de vorige paragraaf is een brede definitie en enkele kenmerken van burgerparticipatie gegeven. Het is nog onduidelijk hoe burgerparticipatie zich in de praktijk uitwerkt. Burgerparticipatie is er in vele soorten en maten, zal uit deze paragraaf blijken. Het is Schaap (2015, p.49) die burgerparticipatie in drie generaties opdeelt: ‘Als we naar de praktijk van burgerparticipatie kijken, wordt wel gesproken over drie ‘generaties van burgerparticipatie’:

- Bij de eerste generatie is de overheid initiatiefnemer en heeft de burger recht op inspraak.
- De tweede generatie houdt in dat overheid en burger gezamenlijk optrekken, in interactief bestuur en coproductie van beleid.

- Bij de derde generatie neemt de burger het initiatief door met voorstellen te komen en faciliteert de overheid.'

In de drie generaties die beschreven worden gaat het in feite om waar het initiatief ligt. Het initiatief om beslissingen te nemen en beleid te maken. Het is niet zo dat we nu in de derde generatie zitten en de eerste twee generaties voorbij zijn. We zien dat de drie generaties in de dagelijkse praktijk naast elkaar bestaan.

Figuur 2.1: Participatieladder van Arnstein



Bron: Arnstein, 1969, p.216

Een handige manier om onderscheid te maken in verschillende vormen van burgerparticipatie is de participatieladder (figuur 2.2). Arnstein (1969, p.216) is de eerste die met deze wijze van categorisering komt. De participatieladder bestaat uit acht niveaus. Bij de eerste vijf niveaus is er nauwelijks sprake van participatie. Bij de bovenste drie treden, de *degrees of citizen power*, beschikken burgers over voldoende invloed om de besluitvorming niet eenzijdig te laten verlopen. De bovenste trede (*citizen control*) houdt in dat burgers zoveel invloed hebben dat ze zelf beslissingen kunnen nemen (Arnstein, 1969). Dit lijkt op de derde generatie van burgerparticipatie zoals beschreven door Schaap.

De participatieladder van Arnstein geeft richting in hoe burgerparticipatie geclassificeerd kan worden. Het artikel is in 1969 geschreven en het begin van dit theoretisch kader liet alleen al zien hoeveel maatschappelijke ontwikkelingen sindsdien hebben plaatsgevonden. Verhoudingen zijn horizontaler geworden, dat betekent dat er meer interactie plaatsvindt tussen bestuurders en burgers. Bij de participatieladder van Arnstein is er meer sprake van ‘of-of’. Of de burger, of de bestuurder beslist. In de huidige netwerksamenleving is er meer ruimte voor ‘en-en’: overheden, organisaties en de samenleving trekken samen op. Zodoende hebben Edelenbos en Monnikhof een nieuw soort participatieladder opgesteld (tabel 2.1). We zien hier –behalve de eerste en de laatste tredetelkens een rol voor zowel de burger als voor de bestuurder. Deze participatieladder gaat van bovenaan stap nul (geen participatie) naar onderaan stap zes (volledige participatie). De burger en bestuurder hebben tussen deze twee uitersten verschillende manieren van invloed. Zo kan een burger bij het beleidsproces optreden als adviseur, medebeslisser of zelfs initiatiefnemer. In mindere mate van participatie kan een burger worden geïnformeerd of geraadpleegd.

Tabel 2.1: Participatieladder van Edelenbos en Monnikhof

Participatietrede	Rol van burger	Rol van bestuur
0. Niet	Geen	Voert zelfstandig beleid en verschaft geen informatie
1. Informeren	Doelgroep van onderzoek / voorlichting	Voert zelfstandig beleid en verschaft hierover informatie
2. Raadplegen	Geconsulteerde gesprekspartner	Bepaalt beleid en geeft mogelijkheid tot commentaar, maar hoeft daaraan geen consequenties te verbinden
3. Adviseren	Adviseur	Bepaalt beleid, maar staat open voor andere ideeën en oplossingen
4. Coproduceren	Medebeslisser; samenwerkingspartner	Bestuur besluit over het beleid met inachtneming vooraf gestelde voorwaarden
5. Meebeslissen	Initiatiefnemer	Biedt ondersteuning en laat beleidsvorming aan participanten over
6. Zelfbeheer	Initiatiefnemer; beheerder	Geen

Bron: Edelenbos & Monnikhof, 1998

2.3.3 Waarom is er burgerparticipatie?

Maar waarom zouden burgers eigenlijk betrokken moeten worden bij lokaal beleid? Beleidsmakers hebben er waarschijnlijk voor gestudeerd of hebben in elk geval meer ervaring met besluitvormingsprocessen dan de gemiddelde burger. Vanaf 1990 is er sprake van een telkens lagere opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen. Volgens Edelenbos en Monnikhof (2001) leidde dit tot politieke consternatie. Het lokaal bestuur zou hebben ingeboet op draagvlak. Het werd tijd voor verandering. Burgerparticipatie nam op lokaal bestuursniveau een hoge vlucht. We behandelen vijf aspecten van beleid (Edelenbos & Monnikhof, 2001, pp.37-41) en de (mogelijke) effecten van burgerparticipatie hierop.

1. Draagvlak

Driessen (1997) schrijft dat overleg en onderhandelingen tussen publieke en private partijen over te voeren beleid tot vergroting van het draagvlak van het beleid kunnen zorgen. Edelenbos & Monnikhof (2001) wijzen op eerder onderzoek waarin negen van de veertien geëvalueerde interactieve beleidsprocessen een positief effect hadden op het draagvlak. Tegelijk kan meer communicatie meer protest en verzet aanwakkeren.

2. Kwaliteit

‘Een redelijke, inclusieve en publieke dialoog moet resulteren in een wijzer, beter en meer legitiem beleid (Geenens & Tinnevelt, 2007, p.265).’ Oftewel een kwalitatief beter beleid. Uit onderzoek van Pröpper en Steenbeek (1998) blijkt eveneens dat participatie van burgers kan leiden tot inhoudelijke verrijking. Dit komt door het invoeren van heldere standpunten van verschillende partijen, de ruimte voor nieuwe ideeën het mobiliseren van kennis. Van een kwaliteitsimpuls is echter geen sprake in het geval van stroperige processen of suboptimale compromissen.

3. Snelheid

Ook in het geval van de besluitvormingssnelheid kan in twee richtingen gedacht worden. Enerzijds kunnen in de beleidsvoorbereiding mogelijke weerstanden van burgers weggenomen worden. Dit kan later in het proces tijdswinst opleveren. Anderzijds zijn er

meer meningen en voorkeuren waar rekening mee gehouden dient te worden (Edelenbos & Monnikhof, 2001).

4. Democratie

Een absoluut voordeel van burgerparticipatie dat al genoemd is betreft de verhoogde betrokkenheid van burgers in publieke besluitvorming (Edelenbos & Monnikhof, 2001). Democratie betekent letterlijk de heerschappij van het volk. Dat wordt op deze manier versterkt. Driessen (1997) is sceptischer. Hij wijst op het gevaar van uitholling van de representatieve democratie. Democratisch gekozen organen moeten de besluiten nemen, zij zijn immers gekozen door het volk. Actueel is het lopende debat over het organiseren van raadgevende of zelfs bindende referenda, en het afschaffen van het raadgevend referendum.

5. Representativiteit

Edelenbos en Monnikhof (2001, p.40) schrijven dat er sprake van representativiteit is wanneer deelnemers van burgerparticipatie een goede afspiegeling vormen van de totale groep belanghebbenden. Deelname aan een inspraakavond kan door velerlei factoren worden bepaald: opleidingsniveau, leeftijd, nationaliteit, geslacht. Daarbij is nog van belang welk soort participatie gevraagd wordt en hoe de participanten bereikt worden.

2.3.4 Discussie: 'werkt' burgerparticipatie?

In deze afsluitende paragraaf van dit onderwerp bediscussiëren we aan de hand van wetenschappelijke literatuur op burgerparticipatie 'werkt'. Al met al is er weinig eenduidigheid en bestaat er weinig zekerheid over de effecten van burgerparticipatie. 'Het empirisch onderzoek naar vormen van burgerparticipatie is vooralsnog fragmentarisch (Geenens & Tinnevelt, 2007).' In de wetenschap lopen de lezingen eveneens uiteen. Lynn Sanders schreef in 1997 een essay met de titel '*Against Deliberation*'. Zij is kritisch tegenover deliberatieve vormen van democratie, zoals burgerparticipatie. Ze stelt dat deliberatie machtsongelijkheid creëert. 'Binnen elk overleg, ook in een democratische, informele context, werpen zich sterke sprekers op die vaak hooggeschoold zijn, veel ervaring met onderhandeling hebben en/of gevestigde belangen representeren (Sanders, 1997).' Daarbij zorgt de inmenging van de samenleving voor de komst van tegengestelde, haaks op elkaar

staande belangen: 'Intussen zijn in de samenleving de belangentegenstellingen groot en is de speelruimte klein, wat maakt dat politiek vaak een *zero sum game* is: het compromis stelt iedereen teleur (Bovens & Wille, 2008, p.41).'

Naast machtsongelijkheid is het gebrek aan inclusiviteit een veelvoorkomende kritiek in de wetenschappelijke literatuur. 'Die nieuwe vormen van participatie hebben voor nieuwe drempels en nieuwe ongelijkheden gezorgd. Juist deze nieuwe vormen van burgerparticipatie lijken de politieke ongelijkheid tussen hoger en lager opgeleiden nog verder te vergroten omdat ze meer dan gemiddelde politieke ambities en competenties veronderstellen. Participatie in die nieuwe vormen is tijdrovend, vereist de nodige verbale vaardigheden en voorkennis over politieke kwesties. Daarnaast vraagt het moeten uitdragen van een mening ook nog eens een forse dosis politiek zelfvertrouwen. Het is dan ook vooral de actieve, goed geïnformeerde en assertieve burger die op dit soort bijeenkomsten verschijnt (Bovens en Wille, 2011, p.48).'

Dit gebrek aan inclusiviteit leidt tot een verslechtering van de representativiteit, de afspiegeling van alle Nederlanders. Het is de vraag of volledige responsiviteit een haalbaar ideaal is. Bovens en Wille (2011, p.20) stellen dat het per definitie onmogelijk is om de samenleving langs tal van assen en in de vele subgroepen te vertalen naar een goede afspiegeling in vertegenwoordigende lichamen.

Er is nog een argument om voorzichtig te zijn over het succes van burgerparticipatie. Dit argument grijpt terug naar de vraag of er wel zoveel veranderd is in de verhouding tussen burgers en bestuurders de afgelopen decennia. Immers: 'Tegelijkertijd blijft, net als voorheen, de participatie wel beperkt tot bepaalde momenten die de politieke elite bepaalt: mondige en actieve burgers dienen zich binnen duidelijk vastgestelde, interactieve kaders te blijven en zich voornamelijk te beperken tot de onderwerpen die door de politiek zelf worden aangedragen (Edelenbos en Monnikhof, 2001, p.30).'

Dit laatste is maar voor een deel waar. Inderdaad vindt veel agendavorming plaats door politieke partijen op nationaal en lokaal niveau. Hierdoor wordt het politiek debat sterk beïnvloed. Naast de vraag of dat een probleem is, zijn er wel degelijk mogelijkheden om maatschappelijke kwesties op de politieke agenda te krijgen. Een succesvol voorbeeld is petities.nl, een online platform om petities te ondertekenen voor problemen waar oplossingen voor moeten komen.

Er zijn succesvolle voorbeelden van burgerparticipatie, tegelijk blijft het effect op het vertrouwen van burgers in bestuurders moeilijk meetbaar. We zullen in de volgende paragraaf hier nader op ingaan en burgerparticipatie aan politiek vertrouwen linken.

2.4 Burgerparticipatie en de invloed op politiek vertrouwen

Burgers betrekken bij beleid kan op verschillende manieren vorm krijgen, hebben we intussen kunnen lezen. Wanneer burgers wat te zeggen hebben en invloed uit kunnen oefenen op de besluitvorming, dan is er sprake van participatie. De Nationale ombudsman is een onderzoek gestart naar hoe (lokale) bestuurders omgaan met burgerparticipatie. 'We gooien er inspraak in' is een beschreven uitspraak van een gemeenteambtenaar over een besluitvormingsproces. Wanneer inspraakrondes met sarcasme worden georganiseerd, wordt het meer een ritueel dan het oprecht willen verbeteren van interactieve besluitvorming. De Nationale ombudsman stelt dat er richtlijnen nodig zijn voor 'behoorlijke' burgerparticipatie (2009, p.44). De richtlijnen zijn te vatten in een drietal 'behoorlijkheidsvereisten'. Dat houdt als eerste in dat er heldere keuzen vooraf worden gemaakt. In deze fase wordt bepaald of, en zo ja op welke wijze, burgers worden betrokken bij beleids- en besluitvorming. Als tweede dienen bestuurders een constructieve houding aan te nemen. Dat betekent dat zij daadwerkelijk nieuwsgierig zijn naar wat er bij burgers speelt. Dat betekent ook dat burgers zien dat hun inbreng er toe doet en is meegewogen in de interactieve besluitvorming. Als laatste stelt de Nationale ombudsman dat de informatieverstrekking een voorwaarde is voor behoorlijke burgerparticipatie (2009, p.48). Dit houdt in dat de rol van burgers in het proces vooraf helder is en dat regelmatig de voortgang gedurende het proces wordt besproken.

Het Comité van Ministers van de Raad van Europa heeft in 2009 een model opgesteld om burgerparticipatie meer te stroomlijnen. Dit CLEAR-model voor burgerparticipatie (tabel 2.2) is opgesteld op basis van ervaringen met burgerparticipatie in de praktijk (Schalk, 2011, p.12). Het model geeft vijf 'normen' waar burgerparticipatie aan moet voldoen. Voor deze normen worden sleutelfactoren gegeven om hieraan te kunnen voldoen. Tenslotte staan er uitdagingen bij voor de (lokale) overheid om de normen mede te bewerkstelligen.

De normen gaan allereerst over of burgers kunnen en willen participeren (*can do en like to*). Daarnaast of burgers in staat zijn (*enabled to*) om te participeren en of zij wel eens gevraagd worden (*asked to*) om mee te denken of doen. Tenslotte gaat de laatste norm over of burgers iets terugzien van hun inbreng (*responded to*). Interessant zijn de uitdagingen voor de overheid naar aanleiding van deze vijf normen. Schalk (2011, p.11) geeft voorbeelden van lokale overheden die uitdagingen aangingen om beter aan de normen van

burgerparticipatie te voldoen. Zo nam in de gemeente Dordrecht het vertrouwen van burgers in het lokaal bestuur toe door fysieke verbetering van de wijk en door betere communicatie. ‘Het vertrouwen is weliswaar stabiel, maar komt niet vanzelf en moet continu door het behalen van resultaten worden bewerkstelligd (Schalk, 2011, p.11).’

Tabel 2.2: Het CLEAR-model voor burgerparticipatie

Onderwerp	Omschrijving	Sleutelfactor voor burgerparticipatie	Uitdagingen voor de overheid
Can do	Can citizens participate?	Vaardigheden	Training; aanbieden van scholing
Like to	Do they like to participate?	Aanwezigheid gemeenschapsgevoel	Gemeenschapsontwikkeling
Enabled to	Are they enabled to participate?	Rol maatschappelijk middenveld	Bevorderen relatie burgers en maatschappelijke organisaties
Asked to	Are they asked to participate?	Mogelijkheden bieden, burgers actief uitnodigen	Creëren van instrumenten om burgers te betrekken
Responded to	Are they responded to if they do participate?	Wijze waarop overheden met inbreng van burgers omgaan	Politieke responsiviteit verbeteren; resultaten terugkoppelen en waarderen

Bron: Schalk, 2009, p.12

Burgerparticipatie kan het politiek vertrouwen van burgers vergroten. Echter dan moet er niet op cynische wijze ‘inspraak ingegooid’ worden, maar dient er behoorlijke burgerparticipatie bedreven te worden. Lokale besturen kunnen door heldere keuzen voorafgaand aan het beleidsproces, een constructieve houding gedurende het proces en een juiste informatievoorziening zichzelf helpen bij burgerparticipatie. Maar ze helpen hiermee vooral de burger, die toe is aan duidelijke en eerlijke communicatie. De burger wil serieus genomen worden en lokale besturen spelen hierin een sleutelrol. Burgerparticipatie kan het politiek vertrouwen van burgers dus vergroten, maar niet per definitie. Wat we in de laatste paragraaf gaan doen is ons meer toespitsen op dit onderzoek. In dit onderzoek staan namelijk lokale bestuurders centraal. In paragraaf 2.4 zoomen we in op de rolinvulling en bestuursstijlen van wethouders.

2.5 Rolinvulling en bestuursstijlen van wethouders

In dit onderzoek staat de wethouder centraal. Het is van waarde om meer in te gaan op wat er al bekend is in de literatuur over het vak van wethouder. Zo kan duidelijker worden waar we het precies over hebben als we over een wethouder spreken. Korsten en Schoenmaker (2008) hebben onderzoek verricht naar het gemeentebestuur als geheel. Het onderzoek bestaat uit zowel een literatuurstudie als uit een empirisch deel. De rol van de burgemeester en de rol van wethouders binnen het gemeentebestuur wordt hier uitgelicht. Vanzelfsprekend is die laatste groep relevant voor specifiek dit onderzoek. Korsten en Schoenmaker (2008) analyseren de professie van de wethouder aan de hand van verschillende rollen en stijlen. Hierna lichten we de verschillende rolinvullingen en bestuursstijlen van de wethouder uit. Het is van belang dat de verschillen in rollen en stijlen duidelijk zijn. Wanneer dit niet het geval blijkt, zal dat in het vervolg van het onderzoek voor verwarring zorgen.

Eigenlijk staan twee vragen centraal in deze paragraaf: Wat doen wethouders en hoe doen zij hetgeen dat zij doen? In het kort gaat het dus om 'wat' en 'hoe'. De rolinvulling gaat over *wat* wethouders doen. De bestuursstijl gaat over *hoe* zij invulling geven aan wat zij doen. Korsten en Schoenmaker (2008, p.144) spreken over rolinvulling als het gaat om de verschillende opgaven die het lokaal bestuur heeft te vervullen. Voormalig burgemeester van Breda Chris Rutten stelde samen met adviesbureau Van Naem en Partners een opgavenprofiel op. De wethouder heeft binnen het gemeentebestuur vier verschillende rollen. Allereerst is dat als producent van het gemeentelijk beleid. Ten tweede is dat als dienstverlener. Ten derde zijn wethouders samenwerkingspartners met participanten. Dit kunnen bedrijven, maatschappelijke organisaties of burgers zijn. Tenslotte is het gemeentebestuur verantwoordelijk als werkgever voor het eigen personeel. Drie rollen van het gemeentebestuur zijn relatief extern gericht: die van beleidsmaker, als dienstverlener en als samenwerkingspartner. De vierde rol, als werkgever, is meer intern-georiënteerd.

De vier verschillende rolinvullingen van de wethouder binnen het gemeentebestuur zijn nu duidelijk. We richten ons nu op de bestuursstijlen: hoe deze rollen kunnen worden ingevuld. Korsten en Schoenmaker (2008, pp.68-69) schreven een boek over verschillende wethouderstijlen. Zij onderscheiden een vijftal stijlen (tabel 2.3).

Tabel 1.3: Verschillende bestuursstijlen van wethouders

Bestuursstijl:	Typering:
<i>Leider-wethouder</i>	Heeft visie, is doelgericht, laat zich niet door anderen van de wijs brengen en weet overtuigend doelen te bereiken. Geen warme ondersteuner van anderen.
<i>Manager-wethouder</i>	Inhoudelijk gericht, beleid maken is uitdenken en ontwerpen. Een probleemoplosser, tevens rationeel, afstandelijk en technocratisch. Een meestal een redelijk goede politieke antenne.
<i>Verbinder</i>	Op zoek naar haalbare oplossingen die draagvlak hebben. Luisteren zeer goed en investeren in relaties. Hij of zij zoekt compromissen en bewaart de vrede.
<i>Ambassadeur</i>	Hier krijgt de wethouder een menselijk gezicht. Heeft oog voor verwachtingen vanuit de samenleving, laat het gezicht zien en gaat in gesprek.
<i>Beheerder</i>	Degelijk, rustig en niet spectaculair. Beleid maken is een kwestie van kleine stappen. Lift mee op de ideeën van anderen. Geen ruziemaker, geen polariserend type.

Bron: Eigen tabel, naar: Korsten en Schoenmaker, 2008, pp.68-69

De vijf bestuursstijlen die kenbaar worden in tabel 2.3 zijn opgesteld naar aanleiding van diverse interviews met en onderzoeken naar wethouders. De bestuursstijlen dienen gezien te worden als richtinggevende profielen van wethouders. Het laat onverlet dat er veel meer 'soorten en maten' wethouders zijn met elk hun eigen karakteristiek. Toch geven Korsten en Schoenmaker op deze wijze een indruk van verschillende stijlen van besturen die in praktijk zichtbaar naast elkaar bestaan.

2.6 Conclusie

In dit hoofdstuk kunnen we opmaken dat de verhouding tussen burgers en bestuurders de afgelopen decennia aanzienlijk veranderd is. We zien hoe diverse maatschappelijke ontwikkelingen invloed hebben (gehad) op de manier hoe besluitvorming plaatsvindt. Ontzuiling en een meer horizontale verhouding tussen burgers en bestuurders zorgen voor nieuwe manieren van besluitvorming. Tegenwoordig wordt beleid niet eenzijdig opgesteld maar gezamenlijk in een netwerk van private, maatschappelijke en publieke organisaties. In hoeverre de verhoudingen tussen bestuurders en burgers echt veranderd zijn blijft de vraag. De verhouding is zonder twijfel horizontaler, maar Van Deth en Vis (1995) en Van Praag (1993) constateren dat er in de *houding* in de relatie tussen burgers en bestuurders eigenlijk weinig veranderd is.

Tenslotte formuleren we een antwoord op de eerste deelvraag die centraal stond in dit hoofdstuk: *Wat is burgerparticipatie?*

Er is sprake van burgerparticipatie als burgers direct of indirect invloed hebben op een bepaalde besluitvorming. Verschillende participatieladders (Arnstein, 1969; Edelenbos & Monnikhof, 1998) laten zien welke rollen burgers en bestuurders kunnen hebben bij burgerparticipatie. Ruwweg zijn de participatieladders in drie generaties burgerparticipatie te onderscheiden die nog steeds door elkaar heen lopen (Schaap, 2015): de overheid als initiatiefnemer; burgers en bestuurders als interactieve beleidsmakers of de burger als initiatiefnemer. ‘Behoorlijke burgerparticipatie’ is nodig om burgerparticipatie tot zijn recht te laten komen (De Nationale ombudsman, 2011). Met ‘behoorlijk’ wordt bedoeld dat lokale besturen door heldere keuzen voorafgaand aan het beleidsproces, een constructieve houding gedurende het proces en een juiste informatievoorziening in het gehele proces op een behoorlijke manier aan burgerparticipatie doen. Voor bestuurders van lokale overheden is een grote rol weggelegd in het bieden van mogelijkheden voor burgerparticipatie en in het actief uitnodigen van burgers. Vervolgens is de wijze waarop bestuurders met inbreng van burgers omgaan van cruciaal belang. Hierin zijn twee belangrijke uitdagingen zichtbaar. Allereerst betekent dat inspanssen om de responsiviteit te vergroten. Dat is niet ‘doen aan burgerparticipatie’ omdat dit een bestuurlijke trend lijkt. Het betekent door inspraak van burgers de kwaliteit van het beleid willen vergroten. De tweede uitdaging hier is om resultaten eerlijk terug te koppelen naar burgers en waardering voor hun inbreng uit te spreken. Welke vorm van burgerparticipatie bedreven wordt en welke trede van de participatieladder beklommen is ondergeschikt aan de wijze waarop dat gebeurt. Behoorlijke burgerparticipatie is hierin cruciaal.

3. Methodologische verantwoording

In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal: *Hoe geven wethouders met de portefeuille burgerparticipatie hieraan invulling en wat doen zij om bij te dragen aan vertrouwensherstel van burgers in de lokale politiek?* Om een antwoord op deze vraag te kunnen formuleren, worden er onderzoeksmethoden toegepast. In dit hoofdstuk staat de verantwoording van de keuzes die gemaakt zijn in deze onderzoeksmethoden centraal.

3.1 Kwalitatieve onderzoeksmethode

Allereest is het van belang dat dit onderzoek in een interpretatief licht staat (afkomstig uit het *Social Science Perspective*). Dit perspectief gaat er van uit dat er geen objectieve werkelijkheid is. De onderzoeker maakt onderdeel uit van de onderzochte realiteit. Daarbij zijn de context en de omstandigheden van belang in het onderzoeksresultaat. Door middel van betekenisgeving wordt er een sociale constructie van de werkelijkheid gemaakt (Woolgar, 1996, p.17). Het erkennen en meenemen van deze context is cruciaal: het zal de wijze van dataverzameling beter verklaarbaar maken. In deze casestudy zal de dataverzameling kwalitatief worden ingezet. Deze methode wordt toegepast om het handelen van wethouders met burgerparticipatie in de portefeuille in kaart te brengen. Het 'waarom' staat bij kwalitatief onderzoek centraal. Waarom handelen wethouders op hun manier? Hoe geven zij invulling aan burgerparticipatie binnen hun portefeuille? Kwalitatief onderzoek maakt het mogelijk om de achterliggende motivatie van verschijnselen te onderzoeken (Punch, 1998, p.176). Deze vorm van onderzoek is gericht op het verkrijgen van informatie over wat er leeft onder een bepaalde doelgroep en waarom. Dit doen we door op zoek te gaan naar diepgaande informatie over achterliggende motivaties, interpretaties, meningen, wensen en behoeften van de doelgroep. Na het verzamelen van deze informatie is er een indicatief beeld over hoe de totale groep over het onderwerp denkt. Er kunnen echter geen uitspraken gedaan worden over de totale groep, omdat een cijfermatige basis ontbreekt (Punch, 1998, p.177).

3.1.1 Onderzoeksmethode per deelvraag

We stippen kort aan welke onderzoeksmethode toegepast is per deelvraag. De eerste deelvraag 'Wat is burgerparticipatie?' is in hoofdstuk 2 beantwoord aan de hand van

wetenschappelijke literatuur. Hier is de methode van deskresearch gebruikt om een antwoord te zoeken op de vraag wat burgerparticipatie inhoudt.

De tweede deelvraag is 'Welke rol heeft een wethouder met de portefeuille burgerparticipatie in het lokaal bestuur en hoe vult hij deze in?'. De tweede deelvraag wordt met kwalitatief onderzoek beantwoord in hoofdstuk 4. Dit antwoord wordt gevormd op basis van de zestien semigestructureerde interviews met wethouders met burgerparticipatie in hun portefeuille. Dezelfde methode wordt gehanteerd om een antwoord te formuleren op de derde deelvraag: 'Hoe werken wethouders burgerparticipatie aan vertrouwensherstel van burgers in de lokale politiek?'. Ook dit antwoord wordt gevormd op basis van de kwalitatieve onderzoeksmethode.

3.2 De casestudy

We gaan verder met hoe we dit kwalitatieve onderzoek gaan vormgeven. Dit noemen we de ook wel de onderzoeksstrategie. De onderzoeksstrategie betreft de overkoepelende opzet of logica van een onderzoek, waarbinnen vaak meerdere methoden kunnen worden gehanteerd om data te verzamelen (Van Thiel, 2007, p.66). De onderzoeksstrategie maakt duidelijk op welke manier er een antwoord gezocht wordt op de centrale vraag van het onderzoek. In dit onderzoek is gekozen voor gevalstudie, ook wel *casestudy*. De casestudy is een onderzoeksstrategie waarbij het onderzoek plaatsvindt naar een of enkele gevallen (cases) van het onderzoeksonderwerp in hun natuurlijke situatie (Van Thiel, 2007, p.97).

Nederland telt op 1 januari 2017, 388 gemeenten (CBS, 2017). Het is met het oog op het beperkte tijdsbestek ondoenlijk om van al deze gemeenten de wethouder burgerparticipatie te interviewen. Daarbij is het lastig om aan representativiteitsvereisten te voldoen: elke gemeente is uniek en het maken van een representatieve afspiegeling van alle Nederlandse gemeenten is daardoor zeer moeilijk. Er wordt daarom geen kwantitatieve onderzoeksmethode gehanteerd. Dit onderzoek heeft de bedoeling om op zoek te gaan naar ervaringen en verklaringen die moeilijk in getallen te vangen zijn, en die juist goed kunnen worden onderzocht middels kwalitatief onderzoek.

De casestudy biedt juist de mogelijkheid tot verdieping. Diepte gaat voor breedte, wat rijke beschrijvingen van het onderzoeksfenomeen oplevert (Van Thiel, 2007, p.98). De casestudy in kwalitatief onderzoek heeft tot doel om gedragingen, ervaringen, beleving en 'producten' van de betrokkenen te beschrijven en te verklaren (Boeije, 2009, p.253). Zoals

eerder vermeld onder 'relevantie' is over de wethouder met burgerparticipatie in de portefeuille weinig onderzoek beschikbaar over specifiek dit onderwerp. De casestudy is geschikt voor exploratief (verkenkend) onderzoek, ofwel onderzoek naar een probleem waar zeer weinig kennis over beschikbaar is (Van Thiel, 2007, p.24). Doordat er weinig kennis voorradig is over wethouders met de portefeuille burgerparticipatie, en dit onderzoek kleinschalig wordt onderzocht, kan dit onderzoek worden gezien als een *verkenning*.

3.2.1 Selectiecriteria

De geselecteerde respondenten van dit onderzoek zijn allen wethouder met burgerparticipatie in hun portefeuille. Aan het begin van het theoretisch kader zien we de context van de onderzoeksvraag: de verhouding tussen burgers en bestuurders. Daarbij gaat het over vertrouwen van burgers in bestuurders (politiek vertrouwen) en over diverse vormen van burgerparticipatie. In de vraagstelling ligt de focus specifiek op 'wethouders met de portefeuille burgerparticipatie'. Deze specificering naar portefeuille is nodig doordat deze functie centraal staat in dit onderzoek. Er wordt direct contact gelegd met wethouders die de portefeuille 'burgerparticipatie' beheren. Echter is er in bijna geen enkele gemeente in Nederland een wethouder die letterlijk 'burgerparticipatie' in de portefeuillenaam heeft staan. Veelal kennen portefeuillenaam meer algemene en overkoepelende termen als 'financiën', 'zorg' of 'ruimtelijke ordening'. Wel zien we 'burgerparticipatie' of 'bestuurlijke vernieuwing' opgenomen in telkens verschillende portefeuilles: niet als overkoepelende term maar als subonderwerp binnen de portefeuilles. Colleges van burgemeester en wethouders verdelen de portefeuilles zelf binnen hun gemeente. Dat komt door het feit dat de hoeveelheid wethouders verschilt per gemeentegrootte. In bijlage 3 is zichtbaar welke portefeuilles gekoppeld zijn aan 'burgerparticipatie' per gemeente. Hoewel de portefeuillenaam weliswaar verschillen, zijn alle respondenten die we gesproken hebben verantwoordelijk voor burgerparticipatie binnen hun gemeente.

3.2.2 Geselecteerde casestudies

Met deze casestudy proberen we te verzamelen hoe wethouders invulling geven aan hun portefeuille met daarin burgerparticipatie. Doordat wethouders veelal volle agenda's hebben is er naar een strategie gezocht om toch voldoende interviews te kunnen inplannen. Na een gesprek met de voorzitter van de Wethoudersvereniging, is afgesproken om een

oproep te plaatsen in de maandelijkse nieuwsbrief (zie bijlage 5). Deze nieuwsbrief wordt naar alle wethouders die lid zijn van de Wethoudersvereniging gestuurd. Er zijn zestien wethouders die hebben gereageerd op de oproep in de nieuwsbrief. De wethouders die hebben gereageerd hebben naar verwachting een verhaal te vertellen over hoe zij invulling geven aan burgerparticipatie binnen hun gemeente. Dat gegeven is positief, omdat in deze verhalen op zoek kan worden gegaan naar gedragingen, ervaringen en belevingen. Doordat alle zestien wethouders zijn meegenomen in het onderzoek zijn er geen keuzes gemaakt in wie wel of niet geselecteerd zijn. Een overzicht van de gemeenten waarin de wethouders werkzaam zijn wordt in tabel 3.1 gegeven. De gemeenten zijn gelegen in 12 verschillende provincies. Er zijn vier gemeenten die meedoen met meer dan 100.000 inwoners binnen hun gemeentegrenzen.

Tabel 3.1: Overzicht van geselecteerde respondenten naar gemeenten en inwoneraantallen

<i>Respondent:</i>	<i>Gemeente</i>	<i>Inwoners (CBS, 2016)</i>
Bertien Houwing	Amersfoort	153.602
Maurice Hoogeveen	Assen	67.061
Robin Hartogh Heys	Deventer	98.869
Jan ten Kate	De Wolden	23.722
Harry van Huijstee	Ede	112.427
Doret Tigchelaar	Hatterm	11.890
Jelle Zoetendal	Heerenveen	50.290
Jaap Blankenburg	Krimpen aan den IJssel	29.054
Martijn Stekelenburg	Nieuwegein	61.749
Naya Aboyaakoub	Nijkerk	41.199
Peter Smit	Oisterwijk	25.835
Lydia Groot	Oldebroek	23.104
Margot Stolk	Woerden	51.161
Rita Visscher	Zaanstad	152.466
René Sueters	Zutphen	46.996
Jan Brink	Zwolle	124.896

3.3 Dataverzameling

3.3.1 Semigestructureerde interviews

Dit kwalitatieve onderzoek zal vorm krijgen door middel van semigestructureerde interviews. Hiervoor is gekozen omdat gesloten en open interviews minder op dit onderzoek aansluiten. Bij gesloten interviews liggen de vragen en antwoordmogelijkheden vooraf vast (Boeije, 2009, p.269). In dit soort interviews is geen ruimte om langer stil te staan bij bepaalde onderwerpen. Ook wordt er niet doorgevraagd. Bij semigestructureerde interviews

staan de belangrijkste onderwerpen vast. Tegelijkertijd staan de inhoud van de vragen, de manier van vragen stellen, de volgorde van vragen en de mogelijke antwoorden die worden gegeven op vragen slechts gedeeltelijk van tevoren vast (Boeije, 2009, p.269). Door te werken met een topiclist wordt dezelfde opzet in de verschillende interviews gehanteerd. De topiclist is opgenomen in bijlage 1. In de topiclist staan topics die tijdens het interview worden behandeld. 'De interviewer zal niet strikt de volgorde van de vragen op de lijst volgen, maar proberen om de geïnterviewden te volgen als zij over bepaalde onderwerpen beginnen te praten (Boeije, 2009, p.268).' Dat maakt deze interviewmethode semigestructureerd. Op welke onderwerpen diep of minder diep wordt ingegaan kan per interview verschillen. Het doel is wel om de onderwerpen te behandelen die in de topiclist staan.

3.3.2 Selectie van participanten

Alle zestien wethouders die zijn geïnterviewd hebben burgerparticipatie als (sub)onderdeel in hun portefeuille. Er zijn tien mannelijke en zes vrouwelijke wethouders geïnterviewd. De wethouders komen van verschillende politieke partijen. Zes wethouders komen van een lokale politieke partij, vier wethouders zijn lid van D66 en drie van de PvdA. Tenslotte worden de zestien respondenten gecompleteerd door wethouders van de VVD, SP en ChristenUnie. Het in ogenschouw nemen van de politieke partijen waarvan de wethouders lid zijn kan van belang zijn. Mogelijk hebben lokale partijen en landelijke partijen uiteenlopende denkbeelden over lokale politiek en burgerparticipatie. Dit geldt net zo voor partijen die zich 'links' of 'rechts' van het politieke spectrum begeven. Dit is geen onderzoeksfocus, maar het is goed om bij voorbaat een mogelijke invloed van verschillen in partijkleur te onderkennen.

Daarbij is er verschil in ervaring in het wethouderschap. Eén wethouder is al vanaf 2006 wethouder in de gemeente, een andere wethouder vanaf 2010. Verreweg de meeste wethouders beoefenen het vak sinds afgelopen gemeenteraadsverkiezingen. Zij zijn onderdeel van het college van burgemeester en wethouders tussen 2014 en 2018. Eén wethouder is eerder wethouder in een andere gemeente geweest en één wethouder is pas vanaf februari 2017 wethouder geworden, nadat de functie vacant kwam. Verreweg de meeste wethouders hebben eerder in de gemeenteraad gezeten binnen de gemeente waarvan zij nu wethouder zijn.

In het kader van anonimiteit worden de namen van de gesproken wethouders in dit onderzoek niet direct vermeld in relatie tot de gemeentenamen waar ze bij horen. Wel wordt in bijlage 2 een lijst met respondenten gekoppeld aan een respondentnummer. Teksten die worden opgenomen in het onderzoek zijn dus wel herleidbaar tot de respondent. Dit is voorgelegd aan alle respondenten en door hen allen geaccordeerd.

3.4 Methode van analyseren

Een topiclist helpt bij het behandelen van alle onderwerpen die mogelijk van belang zijn. Hierdoor wordt zo veel mogelijk voorkomen dat belangrijke onderwerpen vergeten of onbesproken zijn. Alle zestien interviews zijn opgenomen met geluidsopnameapparatuur. In alle zestien gevallen is er toestemming verleend om het interview op te nemen. De interviews zijn bijna allemaal in gelijke omstandigheden afgenomen. In vijftien gevallen werd het interview afgenomen in de kamer van de wethouder op het stadhuis. In één geval is afgesproken in een restaurant nabij een station, op aanvraag van de wethouder zelf. De interviews verschilden enigszins in tijdsduur. Gemiddeld duurden de interviews een uur, met een uitschieter van een uur en een kwartier. Het kortste interview duurde 40 minuten. Alle interviews zijn getranscribeerd in het analyseprogramma NVivo 11. Dit is een computersoftwareprogramma voor het analyseren van kwalitatieve interviews. Op deze manier is geprobeerd zo dicht mogelijk bij de gesproken teksten te blijven. Na het transcriberen zijn alle interviews gecodeerd. Dit houdt het categoriseren van onderwerpen in. Dat categoriseren gebeurt op basis van behandelde literatuur en door de data van de respondenten. Tenslotte vindt de analyse plaats. Hier worden de categorieën met elkaar in verband gebracht: de data worden tot resultaten en conclusies verwerkt (Boeije, 2009, p.168).

3.5 Operationalisatie

De vraagstelling van dit onderzoek is onderverdeeld in een aantal deelvragen. ‘Het steeds concreter maken van de vraagstelling heet operationaliseren. Operationaliseren houdt in dat heel precies wordt aangegeven hoe begrippen uit de vraagstelling worden gemeten of gemanipuleerd (Boeije, 't Hart & Cox, 2009, p.141).’ Uit de wetenschappelijke relevantie (hoofdstuk 1.5) blijkt dat het functioneren van een wethouder met burgerparticipatie in de portefeuille een weinig onderzocht subject is. Er is gekozen om uit meerdere en

verschillende bronnen te putten als basis van de operationalisatie. De operationalisatie is opgebouwd uit verschillende modellen die in het theoretisch kader aan bod kwamen. Hierna wordt in verschillende tabellen gepresenteerd hoe de operationalisatie heeft plaatsgevonden.

In tabel 3.2 is uiteengezet welke topics centraal staan in de verschillende deelvragen van dit onderzoek. Gezamenlijk moeten vragen over deze topics een antwoord geven op de verschillende deelvragen en de hoofdvraag. Verschillende theoretische modellen zijn gekoppeld aan de topics. Deze topics zijn hieronder geoperationaliseerd.

Tabel 3.2: Centrale topics in deelvragen gekoppeld aan theoretische modellen

Topic	Deelvraag	Model
Burgerparticipatie	Wat is burgerparticipatie?	CLEAR-model Participatieladder
Bestuursstijlen	Welke rol heeft een wethouder met de portefeuille burgerparticipatie in het lokaal bestuur en hoe vult hij deze in?	Bestuursstijlen
Vertrouwen	Hoe werken wethouders burgerparticipatie aan vertrouwensherstel van burgers in de lokale politiek?	Vertrouwensmodel
Alle topics	<i>Hoe geven wethouders met de portefeuille burgerparticipatie hieraan invulling en wat doen zij om bij te dragen aan vertrouwensherstel van burgers in de lokale politiek?</i>	Participatieladder; CLEAR-model; bestuursstijlen; vertrouwensmodel

De vier modellen die helpen bij het beantwoorden van de hoofdvraag, worden los van elkaar nader geoperationaliseerd. De begrippen worden getypeerd aan de hand van kenmerken uit de literatuur. Bij de kenmerken van het CLEAR-model (tabel 3.3) staat een concretisering van het kenmerk en tenslotte de analysepunten. Deze analysepunten vormen de structuur voor de data die bestudeerd is en uiteindelijk resulteert in het resultatenhoofdstuk (hoofdstuk 4). Hier vindt de koppeling tussen theorie en empirische waarneming plaats.

Tabel 3.3: Het CLEAR-model geoperationaliseerd

CLEAR-model	Concretisering	Analysepunten
Can do	Vaardigheden van burgers	Competenties (kennis/kunde) , maatwerk.
Like to	<i>Willen</i> burgers participeren	Organisatiekracht, zelfsturing, motivatie om mee te doen.
Enabled to	Zijn burgers daartoe in staat	Competenties (kennis/kunde), toegankelijkheid, betrokkenheid.
Asked to	Worden burgers gevraagd	Loslaten, representativiteit, toegankelijkheid, inclusiviteit.
Responded to	Zien burgers iets terug van hun inbreng	Representativiteit, responsiviteit, draagvlak, luisteren.

Tabel 3.4 is de operationalisatie van de participatieladder en daarmee het begrip 'burgerparticipatie'.

Tabel 3.4: De participatieladder geoperationaliseerd

Participatieladder	Concretisering	Analysepunten
Informereren	Burgers zijn doelgroep, worden voorgelicht	Verticaliteit, zelf beslissen, opereren vanuit 'Het Huis'.
Raadplegen	Burgers hebben mogelijkheid tot commentaar	(Formele) inspraak, luisteren, zelf regie houden.
Adviseren	Burgers geven advies, overheid staat open voor ideeën	Luisteren, eindregie houden.
Coproduceren	Burger beslist mee, is een samenwerkingspartner	Samenwerken, co-creatie, verbindend opereren.
Meebeslissen	Burger neemt initiatief, overheid stelt kaders	Loslaten, vertrouwen, regie nemen en geven, mandateren.

Tabel 3.5 operationaliseert de verschillende vormen van de term 'bestuursstijlen'.

Tabel 3.5: Verschillende bestuursstijlen geoperationaliseerd

Bestuursstijlen	Concretisering	Analysepunten
Faciliterende stijl	Bestuurder als katalysator; maakt mogelijk	Faciliteren, besturen, aanjagen, inspireren.
Samenwerkende stijl	Bestuurder werkt samen met burger; trekt samen op	Samenwerken, adviseren, luisteren, draagvlak.
Delegerende stijl	Bestuurder zet beleid uit; is leidend	Besturen, lijnen uitzetten, leider.
Participatieve stijl	Bestuurder staat open voor deelname van burgers	Participeren, gezamenlijk optrekken, draagvlak creëren, meenemen en verbinden.
Consultatieve stijl	Bestuurder laat zich adviseren maar beslist zelf	Luisteren, openstaan voor adviezen, regie houden.

Tenslotte gaat tabel 3.6 in op de operationalisatie van drie aspecten van het begrip ‘politiek vertrouwen’.

Tabel 3.6: Aspecten van vertrouwen geoperationaliseerd

Vertrouwen	Concretisering	Analysepunten
Machtspositie	Integer zijn, betrouwbaarheid; burgers betrekken	Verkregen mandaat, publieke functie, imago binnen en buiten stadhuis (beeldvorming).
Competenties van politici	Vakkundigheid en slagvaardigheid van bestuurder	Kennis en kunde, intellect en ook <i>soft skills</i> , omgevingssensitief.
Bestuurlijk systeem	De manieren van beleid maken; verhouding bestuurder-burger	Burgerparticipatie en visie op lokaal bestuur.

3.6 Methodologische kwaliteit

3.6.1 Betrouwbaarheid

‘Betrouwbaarheid betekent dat de waarnemingen zo min mogelijk worden beïnvloed door toevallige of niet-systematische fouten (Boeije, 2009, p.274).’ Door gebruik te maken van een topiclijst is geprobeerd een systematiek in de interviews aan te houden. Deze standaardisatie verkleint de kans op toevallige fouten en als gevolg daarvan een mindere betrouwbaarheid van het onderzoek. Een belangrijk punt daarnaast is de sociale wenselijkheid in antwoorden. Het is verleidelijk voor bestuurders om voornamelijk successen te bespreken en zaken die minder lopen achterwege te laten. De verzekering van anonimiteit draagt hopelijk bij aan de openheid en eerlijkheid in antwoorden van respondenten. Om dit te stimuleren is er gelet op een prettige relatie met de respondenten, ‘want die is cruciaal voor de bereidheid om in alle openheid op de vragen in te gaan (Boeije, 2009, p.268).’ Door twee dagen voorafgaand aan het interview een kort overzicht te sturen met de hoofdlijnen van het interview, kan dit proces zijn versterkt. Tenslotte vergroten het werken met transcripten en het werken met het analyseprogramma de systematiek. Hierdoor wordt de kans op toevallige fouten verkleind.

3.6.2 Validiteit

‘Validiteit heeft betrekking op de beïnvloeding van het onderzoek door systematische fouten (Boeije, 2009, p.274).’ Het gaat hier ook over de juistheid van interpretaties van de data. De operationalisatie is hierin belangrijk. De operationalisatie is gebaseerd op verschillende

theoretische modellen. Dan nog moeten deze modellen wel juist verwerkt worden in de topiclijst. Door twee interviews te houden als pretest is er voorafgaand gekeken of de topiclijsten compleet zijn en of ze inderdaad meten wat ze moeten meten. Deze pretest interviews zijn afgenomen met de voorzitter van de Wethoudersvereniging en met een wethouder (zie bijlage 3). Daarnaast hebben de semigestructureerde interviews als voordeel dat ze de validiteit kunnen vergroten. Er is namelijk ruimte voor flexibiliteit. Die flexibiliteit in dataverzameling zorgt ervoor dat er ruimte is om waar te nemen wat op dat moment relevant is (Boeije, 2009).

3.7 Conclusie

In dit hoofdstuk is de gekozen onderzoeksmethode uiteengezet. In deze methodologie is duidelijk geworden welke weg wordt afgelegd om een antwoord te formuleren op de onderzoeksvraag. Een theoretische inkadering is reeds gegeven, en in de operationalisatie is concreet gemaakt hoe de belangrijkste modellen uit die theorie meetbaar worden gemaakt. Daarbij worden de empirische data toegevoegd. Deze data verrijken de gegeven theorie met wat er in de praktijk plaatsvindt. Het volgende hoofdstuk zal nader ingaan op het empirische deel van dit onderzoek.

4. Empirisch onderzoek

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het empirisch onderzoek besproken. De bevindingen van de zestien interviews afgenomen met wethouders worden hier uiteengezet. Dit wordt gedaan aan de hand van de codeboom (bijlage 2) die is opgesteld naar aanleiding van de literatuurstudie. Dit hoofdstuk beantwoordt deelvraag 2 en deelvraag 3.

Deelvraag 2 luidt 'Welke rol heeft een wethouder met de portefeuille burgerparticipatie in het lokaal bestuur en hoe vult hij deze in?'. Deze vraag gaat in op de rol en stijl die wethouders (dienen te) hanteren in tijden van de opkomst van burgerparticipatie. Deelvraag 3 is 'Hoe werken wethouders burgerparticipatie aan vertrouwensherstel van burgers in de lokale politiek?'. Deze vraag zoomt in op vertrouwen van burgers in bestuurders en hoe wethouders hier mee omgaan.

4.1 Burgerparticipatie

4.1.1 Burgers betrekken bij beleid

Alle zestien gesproken wethouders zijn het eens over de oorsprong van burgerparticipatie. Er is een andere verhouding tussen de overheid en burgers dan decennia geleden. De burger is mondiger geworden en wil graag meepraten over wat er in de nabije omgeving gebeurt.

'Het is evident dat de burger veranderd is. Dat de loyaliteit, de regeltrouwheid, de volgzaamheid sterk verminderd is: het natuurlijk gezag van de overheid is afgenomen door de ontwikkelingen de afgelopen jaren. Een overheid die vertelt wat je moet doen wordt niet meer geaccepteerd. Daar zitten ook grenzen aan, want ergens moeten we wel aan kaderstelling en normering doen.. dat is nog wel spannend waar dat eindigt, die ontwikkeling (persoonlijke communicatie, 18-05-2017, WM4).'

Burgers willen betrokken worden bij beleid en dat gebeurt in de gemeenten waar de geïnterviewde wethouders werkzaam zijn dan ook. Tegelijkertijd bestaan er uiteenlopende visies op de manier waarop burgers bij beleid betrokken (kunnen) worden. Er worden in het proces van burgers betrekken bij beleid verschillende 'grenzen' getrokken. Allereerst kijken we naar de manier van belangenafweging. Bijna een derde van de wethouders geeft aan niet zoveel problemen te hebben met burgerparticipatie bij het maken van plannen die het

algemeen belang dienen. Zij zijn ervan overtuigd dat burgers in staat zijn dat gezamenlijk op te pakken.

‘Uit alle stemgerechtigde inwoners van de wijk hebben we geloot. Dat is hier ook wel koudwatervrees bij de medewerkers hier. Dat ze allemaal dingen gaan bedenken die we niet kunnen betalen, of uit eigen belang doen. Maar in de praktijk zie je dat ze eigenlijk een beetje ‘gemeente gaan spelen’. Dat ze op zoek gaan naar het algemeen belang in de wijk. Dat doen ze heel aardig. Ik ben niet zo bang voor hele gekke uitspattingen. Je ziet dan toch een soort wisdom of the crowd (persoonlijke communicatie, 22-05-2017, WM6).’

Toch geeft tweederde van de wethouders aan dat ze regelmatig te maken hebben met burgers die vooral voor eigen belangen spreken. Eén wethouder noemt deze groep de ‘burgers met een visitekaartje’. ‘Het zijn burgers, maar hebben ergens een belang, of een bureau, ze kunnen wel iets betekenen (persoonlijke communicatie, 24-05-2017, WV4).’

In de interviews is daarnaast ingegaan op een ander belangrijk aspect van beleid, namelijk representativiteit. Van representativiteit is sprake wanneer deelnemers van burgerparticipatie een goede afspiegeling vormen van de totale groep belanghebbenden. Op dit gebied ervaren de geïnterviewde wethouders stuk voor stuk moeite. Bijna de helft van de wethouders neemt het woord ‘lastig’ of ‘moeilijk’ in de mond bij het bespreken van dit onderwerp. De bestuurders zijn het eens over het feit dat zij er voor iedereen in de gemeente behoren te zijn. ‘Als overheid heb je de verantwoordelijkheid dat je probeert om de hele bevolking, of representanten van de hele bevolking, bij plannen te betrekken (persoonlijke communicatie, 30-05-2017, WV6).’ Het blijkt echter lastiger om daar invulling aan te geven. Als burgers betrokken worden bij beleidskwesties of buurtvisies reageert veelal eenzelfde groep mensen: ‘Dat noemen we de *usual suspects* (persoonlijke communicatie, 18-05-2017, WV4).’ Eén wethouder beschrijft hoe hij een soort tweedeling ziet in het type participanten en het type niet-participanten: ‘Dat zijn mensen die hoog op de participatieladder zitten. Die makkelijk meedoen. Die de mensen weten te vinden. Omdat ze precies weten hoe de wereld in elkaar zit. En we zien dat het lastiger is om de mensen die niet vanuit die overtuiging meedoen aan de samenleving te bereiken (persoonlijke communicatie, 11-05-2017, WM2). Representativiteit bij burgerparticipatie brengt enige spanning met zich mee. Enkele wethouders benadrukken daarbij dat het uitmaakt om wat

voor soort activiteit binnen burgerparticipatie gaat. ‘Gaat het om iets heel kleins op wijkniveau, dan moet je dat met de direct betrokkenen oppakken (persoonlijke communicatie, 08-05-2017, WV1)’. Een andere wethouder voegt daaraan toe:

‘Als je op hoger niveau beleidsparticipatie vraagt dan reageren de hoger opgeleiden. Als je mensen vraagt om mee te werken aan de ruimte in hun buurt, dan reageert iedereen, alleen de hoogopgeleiden niet. Die denken van ‘gemeente, regel dat maar’ (persoonlijke communicatie, 18-05-2017, WM8).’

Op een tweetal wethouders na komt in elk interview naar voren hoe het betrekken van burgers bij overheidsplannen het draagvlak van de plannen kan vergroten. Draagvlak creëren kan bijvoorbeeld door direct betrokkenen aan de voorkant van het beleidsproces mee te laten denken over plannen. De participatie van burgers bij beleidsplannen komt de kwaliteit ten goede, stelt bijna de helft van de wethouders. ‘Het vergroot het draagvlak. Vergis je niet in de kennis en kunde die in je gemeenschap zit. Dat is echt van toegevoegde waarde (persoonlijke communicatie, 11-05-2017, WV3).’ Daarbij zijn burgers die betrokken raken bij beleidsprocessen minder verrast over besluiten die worden genomen. Het gaat namelijk vaak om besluiten die hen raken. Uiteraard zijn burgers het soms oneens met plannen die gemaakt worden. Een meerderheid van de wethouders ziet dat burgerparticipatie de acceptatie van beleid kan vergroten. Mits er gedegen argumenten worden gegeven en de inwoners het gevoel hebben serieus bij de plannen betrokken te zijn.

4.1.2 Burgerinitiatieven

In de vorige paragraaf hebben we het gehad over hoe wethouders burgers bij overheidsplannen (kunnen) betrekken. Hoe gaan wethouders om met plannen waar ze niet zelf om gevraagd hebben maar die volledig vanuit de inwoners ontstaan? Dit zijn de burgerinitiatieven.

Een meerderheid van de gesproken wethouders ziet deze vorm van burgerparticipatie steeds meer opkomen binnen hun gemeente. Steeds meer stimuleren gemeentebesturen deze initiatieven door er bijvoorbeeld aandacht aan te besteden in het collegeprogramma. Sleutelwoorden die bij burgerinitiatieven naar voren komen zijn ‘ruimte geven’ en ‘loslaten’. Maar liefst tien wethouders refereren aan deze termen als het gaat om

initiatieven van burgers. Enkele wethouders zetten uiteen wat er met dat ‘ruimte geven’ bedoeld wordt:

‘We hebben bij het optekenen van het coalitieakkoord ook gezegd, we willen de mensen de ruimte geven. Om initiatieven te ontplooiën; om vooral niet te frustreren maar te faciliteren. Ik wil niet initiatieven teveel het gemeentehuis inlokken. Mijn overtuiging is dat initiatieven het best renderen als ze zo veel mogelijk weg blijven van de overheid (persoonlijke communicatie, 17-05-2017, WM3).’ Tegelijkertijd ben ik voor ‘hou het simpel’. Organiseer het niet kapot. Als je onuitvoerbare eisen gaat stellen dan maak je het initiatief kapot. Soms moet je gewoon je gezonde verstand gebruiken. Wat een goed en leuk initiatief! Probeer het vooral niet in procedures kapot te regelen (persoonlijke communicatie, 07-06-2017, WM9).’

Er is een verandering zichtbaar in hoe gemeenten omgaan met burgerinitiatieven. Die worden meer dan voorheen omarmd. Uit verschillende interviews blijkt dat gemeenten twee indicatoren hebben om te bepalen of ze een initiatief al dan niet ondersteunen. Dat is enerzijds of het initiatief al dan niet in strijd is met het algemeen belang. Aan de andere kant wordt de kans van slagen, ‘de organisatorische slagkracht’, vaak genoemd. We zoomen op beide aspecten kort in.

Ten eerste is al gesteld dat lokale overheden verantwoordelijk zijn voor het borgen van het algemeen belang. Als we kijken naar het algemeen belang dan heeft de gemeente de verantwoordelijkheid voor het borgen van publieke waarden als veiligheid, gezondheid, maar ook zaken als doelmatigheid en rechtmatigheid van beleid. Dat is allicht niet het eerste waar een bedenker van een initiatief rekening mee houdt. Het verklaart de naam van de functie van wethouder, je moet ‘de wet houden’:

‘Als wij initiatieven hebben vanuit de stad waarbij de veiligheid in het geding is, dan gaan we daar niet een fijn gesprek over voeren over hoe je daarvoor kunt zorgen. Soms moet je echt je gemeentelijke rol pakken. Een initiatiefrijke overheid betekent niet dat je overal ‘ja’ tegen zegt. Je moet ‘ja’ en ‘nee’ kunnen zeggen, en dat moet je beargumenteerd doen (persoonlijke communicatie, 11-05-2017, WM2).’

Ten tweede wordt door een kwart van de wethouders de organisatiekracht genoemd als

voorwaarde om een initiatief te laten slagen. Als het gaat om organisatiekracht wordt vooral gekeken naar onder andere het draagvlak dat kan worden aangetoond. Eén wethouder beschrijft: ‘Soms heb je initiatieven die heel goed zelf kunnen weten, heel goed kunnen schrijven en organiseren, en soms helemaal niet (persoonlijke communicatie, 08-05-2017, WV2).’ Wanneer de gemeente een steuntje in de rug wil geven aan een initiatief kan dat op financieel gebied, maar ook door locaties beschikbaar te stellen. Tevens worden in sommige gemeenten initiatiefbegeleiders of ideeënmakers gekoppeld aan projecten, juist om de kans van slagen van het initiatief te vergroten.

4.1.3 Bijvangst van burgerparticipatie

Zoals we gezien hebben in de vorige paragrafen betrekken lokale overheden steeds vaker burgers actief bij beleid. Daarnaast hebben we gezien dat er steeds meer burgerinitiatieven opkomen binnen gemeenten. Burgerparticipatie kan op verschillende gebieden voordelen bieden. Zo zien we dat aan het draagvlak dat vergroot kan worden door de betrokkenheid van burgers in beleidsprocessen. Tevens kunnen de kennis en kunde van inwoners bijdragen aan de kwaliteit van beleid. Naast dit soort voordelen zijn er andere positieve effecten van burgerparticipatie. Een grote bijvangst is de maatschappelijke meerwaarde. Als mensen iets kunnen betekenen voor hun omgeving en als ze ergens bij horen, geeft dat voldoening. Eén van de wethouders beschrijft dit treffend:

‘Wat meespeelt: iedereen wil onderdeel zijn van een succes. Zorg dat je een rijdende trein creëert waar mensen op willen springen. Het is leuk om ergens bij te zijn wat fantastisch loopt. Vooral de eigenwaarde, ‘ik ben onderdeel van een organisatie’, ‘ik kan het’, dat wil ieder mens. Less is more vanuit de overheid dan. Uiteindelijk wil iedereen zich herkennen in iets (persoonlijke communicatie, 08-05-2017, WM1).’

Een kwart van de wethouders spreekt over een bepaald soort ‘trots’ waar burgerparticipatie aan bij kan dragen, bijvoorbeeld door met de hele straat het groenonderhoud op te pakken. Daarbij komt ook prestige kijken, vertellen twee wethouders. ‘Een uurtje extra doen ze niet moeilijk over. Want ze worden er op aangesproken in het dorp (persoonlijke communicatie, 09-05-2017, WV2).’ De maatschappelijke meerwaarde is een bijvangst, en is iets wat moeilijk in financiële opbrengsten is uit te drukken. Mensen komen in contact met elkaar en hebben

het gevoel ergens bij te horen. Burgerparticipatie kent op die manier ook andersoortige opbrengsten die niet in geld zijn uit te drukken, maar wel degelijk een bijdrage leveren aan de samenleving.

4.1.4 Nadelen van het betrekken van burgers bij beleid

Tot nu toe bespraken we de positieve effecten van burgerparticipatie. Er leven -voornamelijk aan de kant van inwoners van gemeenten- twijfels over het effect van burgerparticipatie. Sceptische burgers stellen dat burgerparticipatie niets meer is dan een verkapte bezuinigingsstruc. Alle wethouders die we hierover spraken, weerlegden dit met klem. De wethouders vinden oprecht dat hun inwoners het beter kunnen dan dat zij het zelf kunnen. Tegelijkertijd laat eenderde van de wethouders weten dat sommige burgers wat verwend zijn geraakt. Zij zien een groep burgers enorm achterover leunen omdat de overheid het wel voor hen regelt. Een voorbeeld hiervan:

‘Er is een soort consumentisme opgetreden. Dat hebben we zelf gecreëerd. We hebben gouden jaren gehad. Het geld kwam binnen. In onderhoud in groenbeheer zijn wij in heel veel wijken naar een basisniveau gegaan. Wat je terug hoort van inwoners is dat het onderhoudsniveau groen niet goed is...(persoonlijke communicatie, 24-05-2017, WV4) ... Dat geld dat we vroeger hadden om het tot in de puntjes te verzorgen is gewoon niet meer. Mensen zien dat er minder vaak gemaaid wordt en er ligt veel troep. Daar zijn we heel open in, dat kan niet meer uit. En dan kun je heel erg in je eigen boosheid blijven zitten, of je bukt en je raapt het zelf op (persoonlijke communicatie, 17-05-2017, WM3).’

Zo zijn er niet louter positieve geluiden in het proces van burgerparticipatie. Drie wethouders geven aan dat er mensen zijn die het altijd met je oneens zijn. Die altijd destructief zijn. En dan is er nog het fenomeen van NIMBY, oftewel *Not In My BackYard*. Doordat besluitvorming meer in samenspraak met burgers gebeurt, treedt het NIMBY-effect vaker op. Het betekent letterlijk ‘niet in mijn achtertuin’, en geeft daarmee weer wat het begrip inhoudt. Burgers kunnen voor vluchtelingenopvang zijn, of voor windmolens, of voor meer rijstroken, mits het maar niet op hun directe leefomgeving effect heeft. Voor de gemeente leidt meer interactie in beleid tot meer NIMBY-reacties. En dit zorgt voor stroperige processen of zelfs voor planwijzigingen. Eén van de wethouders legt het als volgt

uit:

‘Op nationaal niveau kun je relatief makkelijk uitspreken: ‘er komen windmolens’. De echte discussie barst pas los als je hem in je achtertuin krijgt. (..) Die participatie: ja. Als je het op een hoger abstractieniveau stelt dan vinden we het allemaal wel. Maar zodra het dichterbij komt wordt het lastiger. Als ik het argument van horizonvervuiling toesta als argument in de discussie, komt er nooit ergens een windmolen. Want hij is per definitie mooier zonder dan met (persoonlijke communicatie, 07-06-2017, WM9).’

Dit soort NIMBY-reacties kunnen de plannen die een lokaal bestuur maakt flink door elkaar schudden. In die zin wordt besluitvorming door burgerparticipatie soms bemoeilijkt. Tegelijkertijd wordt de bewering dat burgerparticipatie gelijkstaat aan bezuinigingen met klem weerlegd. Er worden voorbeelden gegeven waaruit blijkt dat burgerparticipatie meer oplevert dan alleen een kostenbesparing of het project zelf dat uitgevoerd wordt. Burgerparticipatie kan dus zeker maatschappelijke meerwaarde creëren.

4.2 Wethouders: rollen en stijlen in besturen

4.2.1 Rollen van wethouders

De vernieuwde verhoudingen tussen burgers en overheid brengen tegelijkertijd andere rollen van het college van burgemeester en wethouders, de gemeenteraad en ambtenaren met zich mee. Door de opkomst van burgerparticipatie worden gedurende het beleidsproces burgers betrokken bij plannen en worden zij steeds vaker actief uitgenodigd om mee te denken. Dit tamelijk bestuurskundige onderwerp is op voorhand niet opgenomen in onze topiclijst, maar werd letterlijk in elk interview ter sprake gebracht door de betrokken wethouders. Om deze reden wordt hierop ingegaan.

Om te beginnen met de rol van de wethouder zelf als onderdeel van het college van burgemeester en wethouders. Zij vormen samen het lokaal bestuur van de gemeente. De geïnterviewde wethouders hebben allen een uitgesproken mening wat betreft een ‘ideale rol’ binnen het lokaal bestuur van de gemeente. Deze meningen staan echter vaak haaks op elkaar. Bijvoorbeeld over het ‘soort’ wethouder, of die van binnen of van buiten de gemeente moet komen. Wethouders die echt uit de gemeente komen kennen de mensen en de gemeentelijke cultuur, wordt er gezegd. Daarbij zijn wethouders van lokale partijen nogal

kritisch richting wethouders van partijen die op landelijk niveau actief zijn: *'Je haalt ze er zo tussenuit. Mensen die al helemaal klaar zijn om de volgende stap in hun carrière te maken. Hoeveel zijn die nou echt bezig met die inwoner (persoonlijke communicatie, 23-05-2017, WM7)?'*

Daarnaast is de rol van de gemeenteraad veelbesproken door de wethouders. In elk interview komt deze rol naar voren en deze blijkt deze sterk aan verandering onderhevig. De gemeenteraad kent een rol als volksvertegenwoordiger, een rol om financiële en inhoudelijke kaders aan beleidsplannen te stellen en een rol om het college te controleren. Deze rollen worden anders doordat burgers tegenwoordig veel meer participeren bij beleid. Inwoners van gemeenten worden steeds vaker meegenomen in het beleidsproces waardoor de rollen die de gemeenteraad heeft nu soms al door het college worden ingevuld. De bestuurlijke inrichting van Nederland in haar oorspronkelijke vorm –beter bekend als het 'Huis van Thorbecke'- staat onder druk. Dat herkennen alle geïnterviewde wethouders. Op één wethouder na vindt iedereen dat het stelsel als zodanig moet blijven, maar de rolinvulling moet veranderen.

'Het is ook voor de raad heel erg zoeken naar hun rol. Wat is je rol nog als alles wat je gaat doen al uit de stad wordt opgehaald? (persoonlijke communicatie, 18-05-2017, WM4).' *'Ik vind dat ze [de gemeenteraad] nog steeds een rol hebben in kaders stellen van te voren. Dat ze duidelijk aan ons, bestuurders, de kaders meegeven. Niet alleen financieel, maar ook inhoudelijk. Dat ze ook bepalen welke mate van participatie we gaan toepassen op een bepaald stuk (persoonlijke communicatie, 11-05-2017, WV3).'*

4.2.2 Gevolgen voor de uitvoering van beleid

De verschillende rollen van wethouders, gemeenteraad en ambtenaren hebben gevolgen voor de uitvoering van beleid. In elk interview komt het belang van de uitvoering van beleid voorbij. Een onderdeel als dienstverlening is voor veel wethouders iets ontzettend belangrijks. Dit valt onder de directe verantwoordelijkheid van het lokaal bestuur. Bijna de helft van de geïnterviewde wethouders heeft naast burgerparticipatie ook dienstverlening in de portefeuille. Voorbeelden van gemeentelijke dienstverlening zijn het afhalen van een paspoort of het aanvragen van een vergunning. Dit zijn plekken waar burgers gevraagd of ongevraagd in contact komen met de gemeente.

‘Je moet je zaken goed op orde hebben. En dan pas kun je de stap maken naar burgerparticipatie. Als je normale processen niet op orde hebt, heeft het geen zin om een beetje te gaan vrijen met je inwoners, want dat gaan niet werken. Dienstverlening op orde: daar begint het mee (persoonlijke communicatie, 23-05-2017, WM7).’

Daar komt bij dat de wethouders veelal de beleidsagenda bepalen en ambtenaren hun portefeuilletaken uitvoeren. Zodoende zijn het de ambtenaren die het meest in contact zijn met de burgers. Een duidelijke meerderheid van de geïnterviewde wethouders benadrukt het belang van ‘wat we naar buiten doen, doen we binnen ook (persoonlijke communicatie, 24-05-2017, WV4).’ Eén van de wethouders stelt dan ook dat het niet kan zijn dat ‘burgerparticipatie’ bij één iemand in de organisatie gelegd wordt. Burgerparticipatie vergt een andere manier van werken voor de gehele ambtelijke organisatie.

Bijna de helft van de geïnterviewde wethouders heeft daarom naast ‘dienstverlening’ eveneens ‘bedrijfsvoering’ in de portefeuille. Bij bedrijfsvoering gaat het om de gang van zaken in de interne organisatie. Er worden rollenspellen gedaan, workshops gegeven en meerdaagse cursussen gevolgd. Er zijn participatiemedewerkers en ideeënmakelaars aangesteld. Allemaal om de gehele organisatie mee te nemen naar een andere stijl van werken. Er wordt steeds meer meegedacht met burgers, of er worden stappen extra gezet in de dienstverlening om te kijken wat wel mogelijk is in plaats van wat niet kan.

4.2.3 Stijlen in besturen

Naast andere rollen van wethouders, gemeenteraad en ambtenaren zien we ook andere stijlen in besturen door wethouders vanwege de opkomst van burgerparticipatie. Een bestuursstijl heeft met de houding en de handelingswijzen van bestuurders te maken. Ruim de helft van de geïnterviewde wethouders ziet de faciliterende stijl als de bestuursstijl die goed past bij burgerparticipatie. Dat faciliteren kan tot uiting komen in het beschikbaar stellen van geld, locaties of technische deskundigheid. Het merendeel van de wethouders ziet graag dat initiatieven zo lang mogelijk los van de overheid ontstaan. Toch leert de praktijk, aldus een wethouder, ‘dat ze op een gegeven moment een schaal hebben dat je ze niet meer van de gemeente weg kan houden (persoonlijke communicatie, 17-05-2017, WM3).’ Vijf wethouders benoemen naast de faciliterende stijl het belang van ‘samen’ met

burgers projecten oppakken. Zij vinden ‘faciliteren’ niet voldoende de lading dekken die de bestuursstijl omschrijft en hebben het liever over ‘samenwerken’.

‘Het is in ieder geval samen. Samenwerking. Waarbij het initiatief bij de inwoner ligt. ‘Faciliterend’ klinkt passief. Het moet wel een soort bruisende wisselwerking zijn (persoonlijke communicatie, 08-05-2017, WV1).’ ‘Ja, dat is dus faciliteren. Dat is een beetje een vies woord geworden misschien. Dat klinkt een beetje als ‘wij doen even niks’. Maar dat je gewoon wel probeert mensen te ondersteunen of waar mogelijk obstakels weg te nemen om dingen mogelijk te maken. Dat is een andere bestuurder (persoonlijke communicatie, 22-05-2017, WM6).’

Een andere wethouder vat het samen met: ‘Het is veel mooier besturen als je samen met je inwoners dingen kunt doen (persoonlijke communicatie, 23-05-2017, WM7).’ Voorwaarde daarvoor is wel dat bestuurders relatief makkelijk te bereiken zijn. Die benaderbaarheid en aanspreekbaarheid is een ander belangrijk aspect in het hedendaags besturen, vindt de helft van de wethouders. Daar komen we aan bij misschien wel de belangrijkste kwaliteit van wethouders in tijden van burgerparticipatie en samenwerking tussen burgers en overheid: Het oprecht luisteren naar burgers, open staan voor hun ideeën en terugkoppeling geven. Burgers meenemen in het proces van beleidsplannen, hen informeren. Maar ook eerlijk zijn over gemaakte keuzes is van belang: nog steeds geldt dat niet overal ‘ja’ op geantwoord kan worden. Daarbij is het wel de bedoeling, voegt een wethouder toe, dat ‘als ik je nee verkoop, zal ik je vertellen waarom ik je nee verkoop (persoonlijke communicatie, 24-05-2017, WV4).’ Hier bestaat volledige overeenstemming van alle geïnterviewde wethouders over.

4.2.3 Regie: geven en nemen

We zien dat burgerparticipatie bij wethouders noopt tot een andere stijl van besturen. Het loslaten en het ‘op je handen blijven zitten’ zijn hier voorbeelden van. Waar de regierol eerst aan de overheid was, zien we de laatste jaren steeds vaker dat burgers deze rol hebben. De regierol wordt in steeds meer projecten of initiatieven door burgers gevoerd. Dat betekent dat de overheid soms vanaf de zijlijn toekijkt. Wethouders en ambtenaren geven zelf ook steeds vaker de regie van het maken van beleid uit handen. Als ambtenaren uiteindelijk echt de slag niet kunnen maken naar deze andere manier van werken, worden ze in sommige

gemeenten op andere afdelingen geplaatst waar ze minder met burgers in contact komen. De regierol uit handen geven is lastig, voor zowel uitvoerend ambtenaren als voor wethouders.

Maar die lastigheid geldt eveneens voor burgers zelf. Zo was er bijvoorbeeld een gemeente waar bewoners zelf hun woning mochten laten bouwen op een aantal vrije kavels. Wat bleek: bewoners wilden graag weten wat hun burens zouden gaan doen, welke hoogteregels er waren en feitelijk 'vroegen' zij om kaders en regels. Net zoals bij inhoudelijke infrastructuurvisies burgers geen idee hebben wat precies mogelijk is en wat niet, en daar om hulp bij vragen.

'Bewoners zomaar vragen om een inrichtingsplan te maken: ze hebben geen idee wat ze moeten doen. Als je geluk hebt woont er een stedenbouwkundige in de straat. Dan zal je als gemeente toch moeten faciliteren hoe je zo'n proces begeleidt. En dat is het ingewikkelde: dan moet je dat gaan faciliteren zonder dat je uiteindelijk zelf het plan maakt (persoonlijke communicatie, 18-05-2017, WM8).'

Op die manier zien vijf wethouders in hun gemeenten dat zij de bal teruggekaatst krijgen. Er is een groep burgers die de inrichting van de straat liever aan de overheid laat. Burgers willen soms helemaal geen regie of verwachten juist dat de overheid de regie voert. Daarbij zijn sommige beleidsprocessen tamelijk technisch en gebonden aan wetten of regels. In dat geval moeten bestuurders faciliteren in het proces door bijvoorbeeld met scenario's of planuitwerkingen te komen. Kortom, we zien dat de titel van deze paragraaf samenvat wat de wethouders zien gebeuren. 'Regie: geven en nemen' geldt voor zowel de wethouders en de ambtenaren als voor de inwoners van gemeenten.

4.3 Vertrouwen van burgers in lokale bestuurders

4.3.1 Belang van constant presteren

Aan het onderwerp 'vertrouwen' wijden de wethouders veel woorden. De lezingen over politiek vertrouwen van burgers in bestuurders lopen sterk uiteen. Op enkele wethouders na kan elke respondent zich goed voorstellen dat het vertrouwen van burgers in het verleden is geschaad. Wat kunnen bestuurders doen met nieuwe vormen van participatie om dat gebrek aan vertrouwen weg te nemen? Duidelijk wordt dat burgerparticipatie niet een

bepaald 'kunstje' is om burgers tevreden te houden. Neem een klassieke inspraakavond waarin veel besluiten al vaststaan, dat worden 'stoplappen die eerder tot meer boosheid leiden dan dat het echt helpt'. Op welke manier werkt het dan wel, hoe kan er gebouwd worden aan een wederzijds vertrouwen? Door vertrouwen te geven, ontvang je vertrouwen. Dat is waar exact de helft van de wethouders in gelooft.

'In het verleden is het vertrouwen van burgers in bestuurders beschaamd. En terecht ook wel denk ik. Er werd over de hoofden van mensen besluiten genomen (persoonlijke communicatie, 08-05-2017, WV1).' Burgerparticipatie is voor mij een noodzakelijke vooruitgang in hoe wij als overheid met elkaar omgaan. Vertrouwen moet je winnen door de dingen goed te doen, maar als middel om vertrouwen terug te winnen daar geloof ik niet in. Je moet het doen omdat het nodig is (persoonlijke communicatie, 18-05-2017, WM8).'

En dat betekent dat je als overheid goed moet presteren en je nauwelijks fouten kunt veroorloven. Het betekent ook burgers vertrouwen en hén de ruimte geven. Zowel op financieel vlak als in verantwoordelijkheden. Door vertrouwen en vrijheid te geven aan burgers wordt dat klassieke beeld van bestuurders die op een ivoren toren zitten, weerlegd.

'Dat beeld moeten we gekanteld zien te krijgen. Door 200% te presteren. Om over te performen. Dat mensen een aantal keer verrast zijn. Eenmaal is niet voldoende. Door tempo, door exactheid, door het maatwerk. Je moet ontzettend goed presteren als lokale overheid om dat vertrouwen terug te winnen (persoonlijke communicatie, 08-05-2017, WM1).' *'Dat mensen echt voelen van dat er op een andere manier wordt bestuurd dan voorheen. Dat werkt zeker mee om het vertrouwen te vergroten van de inwoners (persoonlijke communicatie, 17-05-2017).'*

Een ander verwijt luidt dat bestuurders een dubbele agenda hebben en hierdoor nooit het achterste van hun tong laten zien. Dat wordt door alle wethouders als onderdeel van het vak beschouwd. Ter illustratie:

'Het is ook deels waar, dat er ook altijd andere agenda's meespelen dan datgene wat je op tafel ziet liggen. Want soms is het ook zo dat die agenda's elkaar raken en dat die afweging

moet plaatsvinden. Terwijl dat voor de belanghebbende bij één agenda dat niet iets is waar die zich mee bezig houdt. Dus soms is het zo dat er wel degelijk geluisterd wordt, maar dat alles afwegende toch gekozen wordt voor iets anders. Omdat er simpelweg belangtegenstellingen zijn. Dat is bij uitstek waar de politiek voor is ingehuurd: om afwegingen tussen belangtegenstellingen te maken (persoonlijke communicatie, 18-05-2007).'

Wethouders hebben dus grotere belangen af te wegen die vaak buiten het gezichtsveld van individuele burgers vallen. Een wethouder vindt het debat over vertrouwen 'onzin'. Hij stelt dat als er al een bepaalde kloof is, dat deze nog nooit zo klein is geweest als vandaag de dag. 'Nee, wat je misschien wel kunt zeggen dat de vraagstukken waar de gemeente zich mee bezig houdt zo complex zijn dat lang niet iedereen meer het totale overzicht heeft. Dat is evident, dat geloof ik (persoonlijke communicatie, 07-06-2017, WM9).' Dat zou meer het gevolg zijn van toenemende taken en verantwoordelijkheden voor gemeenten dan dat het aan het bestuur zelf ligt. Het gros van de wethouders is het hier mee oneens. Zij erkennen zonder meer dat er fouten zijn gemaakt door bestuurders die burgers hebben geraakt. We gaan tenslotte nog bondig in op hoe er nu contact wordt gemaakt met burgers en hoe zich dat verhoudt tot hoe dat in het verleden ging.

4.3.2 Nieuwe vormen van communicatie tussen burger en bestuurder

Naast het constant presteren als lokale bestuurders en verwachtingen van burgers willen overtreffen zijn er meer manieren om het gebrek aan vertrouwen te verminderen. Te denken valt aan een andere manier van communiceren tussen burgers en bestuurders ten tijde van burgerparticipatie. We gaan nader in op de communicatie en interactie tussen burgers en bestuurders, en hoe burgerparticipatie daar een rol in speelt.

Allereerst zijn de manieren van communiceren door burgerparticipatie sterk veranderd. Neem alleen al de vorm waarin beleidsplannen gegoten worden. Er wordt gewerkt met koersdocumenten in plaats van kadernota's; met cultuuragenda's in plaats van cultuurnota's. 'De doelen in het koersdocument zijn wat algemener, dat wil zeggen dat je vertrouwen geeft. Piketpalen, 'kaders', is iets anders dan vertrouwen geven (persoonlijke communicatie, 08-05-2017, WM1).' Meer interactie tussen burgers en bestuurders zorgt dus voor een andere manier van beleid opstellen. Die interactie is zeer van belang, verklaart een wethouder:

‘Ook als je niks te communiceren hebt, heb je wel iets te communiceren, namelijk dat je niks te communiceren hebt. Als je met iemand wat afspreekt en het duurt iets langer, dan moet je dat melden hoe dat komt en waarom dat zo is (persoonlijke communicatie, 08-05-2017, WV1).’ ‘Mensen sturen soms een brief en ze horen niks meer. We kunnen tien dingen goed doen en één keer zoiets je kunt opnieuw beginnen. Het komt te voet en het gaat te paard, vertrouwen, en dat is wel echt zo (persoonlijke communicatie, 09-05-2017, WV2).’

We zien dus dat er nieuwe communicatievormen zijn ontstaan tussen burgers en bestuurders. Het belang van heldere communicatie is eveneens benadrukt. Wanneer er door de overheid op het gebied van communicatie uitglijders worden gemaakt, kan dat vervelende gevolgen hebben. Hier zullen we in de volgende paragraaf verder op in gaan.

4.3.3 *Toenemende invloed van (sociale) media*

Het belang van een open manier van communiceren is inmiddels duidelijk. Het belang wordt nog duidelijker doordat de gevolgen van fouten aanzienlijk kunnen zijn. Als het vertrouwen geschaad wordt bij een burger, kan de onvrede op een snelle manier een omvangrijk bereik krijgen. Negatieve beeldvorming is onder wethouders een fenomeen waarmee geworsteld wordt. Doordat wethouders een publieke functie uitvoeren ligt hun handelen onder een vergrootglas. Van de zestien gesproken wethouders is er één in een uitzending van *de Rijdende Rechter* terecht gekomen, en zitten er drie wethouders in het nieuwe SBS6-programma *Van onze centen*. Daarbij worden er berichten over hen uitgezonden of geschreven in lokale media, maar ook middels sociale media als Facebook en Twitter. ‘Je hoeft maar één ding te hebben wat uitvergroot wordt, en je kunt weer opnieuw beginnen. Voor je het weet wordt iets geframed (persoonlijke communicatie, 24-05-2017, WV4).’ Zo viel in Hattem het vorige college door een hevige discussie omtrent de bouw van een nieuw zwembad. Wethouders balanceren altijd op een koord tussen aan de ene kant de gemeenteraad en aan de andere kant de inwoners van de gemeente. Daarbij moet er ook nog een ambtelijke organisatie worden aangestuurd.

‘Wat we wel als probleem hebben: als je een tanker van de wal wilt krijgen moet je eerst ontzettend hard duwen. In dat proces zitten we nu. Er is veel wantrouwen geëtaled in het

verleden. Hoe groter die groep is, hoe basaler zo'n groep mensen wordt (persoonlijke communicatie, 08-05-2017, WM1). 'Om zomaar even op basis van een manier van opereren te zeggen 'over tien jaar hebben alle inwoners vertrouwen in het bestuur' dat gaat niet gebeuren (persoonlijke communicatie, 17-05-2017, WM3).'

Hoewel de stappen allicht redelijk bescheiden zijn: ze gaan wel de goede kant op. In de interviews gaven de wethouders stuk voor stuk succesvoorbeelden uit hun dagelijkse praktijk. Het betekent dat wethouders –met daarbij de gehele gemeentelijke organisatie– veranderen. Toch waken ze voor opportunisme: een misstap is zo gemaakt en kan er voor zorgen dat alles en iedereen in één klap terug bij af is. Dat maakt dat lokale bestuurders in Nederland zich constant bewegen in een behoorlijk spanningsveld.

4.4 Conclusie

Al met al hebben we in dit empirische hoofdstuk een beeld kunnen krijgen hoe wethouders omgaan met de opkomst van burgerparticipatie. Hoe zij met andere rollen te maken krijgen, die vervolgens voor aanpassingen zorgen in de stijl van besturen. Tot slot kunnen we een antwoord geven op de deelvragen 2 en 3 die centraal stonden in dit hoofdstuk.

Deelvraag 2 is de vraag 'Welke rol heeft een wethouder met de portefeuille burgerparticipatie in het lokaal bestuur en hoe vult hij deze in?'. De wethouder met burgerparticipatie in de portefeuille fungeert als voortrekker in burgerparticipatie agenderen en belangrijk maken. Tegelijkertijd moet de hele ambtelijke organisatie meedoen om constant te kunnen presteren. 'Wat we naar buiten doen, doen we naar binnen ook' is een veelgehoorde uitspraak. Dat is soms lastig, want een faciliterende rol aannemen betekent soms loslaten wat je voorheen zelf deed.

Deelvraag 3 luidt 'Hoe werken wethouders burgerparticipatie aan vertrouwensherstel van burgers in de lokale politiek?'. Er komt duidelijk naar voren dat open communiceren en de burger serieus nemen hierin cruciaal zijn. Door vertrouwen te geven kunnen burgers meer vertrouwen in bestuurders krijgen. Het is daarbij van belang dat er vanuit de gemeente constant gepresteerd wordt in het meenemen en betrekken van burgers. Tot zover de beantwoording van de twee deelvragen. We gaan in het volgende hoofdstuk deze empirische resultaten naast de data uit het literatuuronderzoek zetten.

5. Data-analyse

In dit hoofdstuk wordt de koppeling gemaakt tussen de data die voortkomen uit het literatuuronderzoek en het empirisch onderzoek. Theorie en empirie worden aan elkaar gekoppeld in de volgorde zoals deze in het empirisch hoofdstuk behandeld is. We starten daarom met burgerparticipatie, gaan daarna in op de bestuurlijke rollen en stijlen van wethouders en sluiten af met vertrouwen van burgers in bestuurders.

5.1 Burgerparticipatie

We hebben gesproken met wethouders die burgerparticipatie in hun portefeuille hebben. In deze paragraaf gaan we dieper in op ‘het waarom’ van burgerparticipatie, de definitie van de term ‘burgerparticipatie’ en de verschillende uitwerkingen ervan.

We beginnen met waarom burgerparticipatie sterk is opgekomen. Edelenbos en Monnikhof (2001) formuleren in hun boek een mogelijke oorzaak voor de opkomst van burgerparticipatie. Zij constateren in 2001 al dat burgers zich nauwelijks betrokken voelen bij het opstellen van lokaal beleid. Hierdoor zetten zij vraagtekens bij het draagvlak van het lokaal bestuur in Nederland. De veelgenoemde term ‘kloof’ beschrijft de afstand tussen lokale bestuurders aan de ene kant en burgers aan de andere kant. Het bestaan van deze kloof kan worden ondersteund door historisch lage opkomsten bij de gemeenteraadverkiezingen van 2010 en 2014. Door burgers meer te laten meedoen met het opstellen van beleid kan het draagvlak van inwoners worden vergroot (Edelenbos & Monnikhof, 2001, p.37). Burgerparticipatie zou op deze manier de afstand tussen bestuurders en burgers kunnen verkleinen (Schalk, 2011, p.12). De geïnterviewde wethouders zien de oorzaak van de opkomst van burgerparticipatie ten dele anders. Zij beamen dat er een afstand tussen bestuurders en burgers is ontstaan. Het woord ‘kloof’ nemen zij echter niet in de mond – dat veronderstelt volgens hen bijna ‘een onoverbrugbare afstand’. De opkomst van burgerparticipatie komt volgens een meerderheid van de geïnterviewde wethouders vooral doordat de burger zelf veranderd is. Burgers zijn meer dan voorheen kritisch en mondig. Zij willen als inwoners van een gemeente meepraten en meebeslissen over wat er in hun directe woon- en leefomgeving gebeurt.

Ten tweede zijn we op zoek gegaan naar een definitie van burgerparticipatie. Dat blijkt niet eenvoudig. Evenals in de literatuur zien we in de interviews een grote variëteit aan

definities van burgerparticipatie. In het literatuurhoofdstuk is een brede definitie uitgekozen van Dinjens (2010, p.6). Deze definitie gaat uit van ‘directe of indirecte betrokkenheid van burgers bij het lokale beleid om door middel van samenwerking tot de ontwikkeling, uitvoering en/of evaluatie van beleid te komen’. Een paar wethouders vindt de term achterhaald en spreekt liever in termen van ‘overheidsparticipatie’. Zij geven aan dat burgerparticipatie nog steeds uitgaat van een verticale relatie: dat de overheid dingen aan het doen is waar burgers in mogen participeren. Echter, in de definitie van Dinjens wordt juist gesproken over samenwerking en is er niet echt sprake van een verticale relatie. De rest van de wethouders gebruikt de term burgerparticipatie wel veelvuldig. Er wordt door een kwart van de wethouders benadrukt dat de term niet een als truc of wondermiddel moet worden beschouwd. Burgerparticipatie is een ‘noodzakelijke vooruitgang’ en ‘geen verplichting, maar een zoektocht naar een nieuwe balans in wat de gemeente regelt en wat mensen zelf kunnen en willen regelen’. Al met al kan worden gesteld dat eenduidigheid in de definitie ontbreekt. Hierdoor hebben wethouders hun eigen beelden over wat burgerparticipatie voor hen betekent.

Ten derde hebben we bestudeerd hoe burgerparticipatie vorm krijgt. Schaap (2015, p.49) schrijft over drie generaties van burgerparticipatie. In de eerste generatie neemt de overheid het initiatief en heeft de burger recht op inspraak. Dit noemen enkele wethouders de ‘klassieke manier’ van burgerparticipatie. Zij zijn tegelijkertijd sceptisch over deze vorm en noemen het stoplappen die eerder tot meer boosheid en frustratie leiden dan dat het echt helpt. Het formele recht op inspraak bestaat nog steeds, en zal nog wel even bestaan. Helemaal omdat het op juridisch vlak een instrument kan zijn. Toch vindt inspraak vaak plaats in een later stadium van het proces van beleid maken. Op die manier is er wel inspraak, maar zijn de belangrijkste beslissingen al genomen. Veel liever zien wethouders dat burgerparticipatie betekent dat burgers meedoen aan het begin van het proces van beleid maken. Dat meepraten aan de voorkant gebeurt al veel meer, en dat is tegelijkertijd de tweede generatie van burgerparticipatie. Hierin trekken burger en overheid gezamenlijk op en wordt er in coproductie beleid gemaakt. Een deel van de wethouders vindt dit nog lastig en heeft het daar wel eens moeilijk mee. Wethouders moeten namelijk leren loslaten. Interactief beleid maken betekent dat het niet altijd gaat zoals de wethouder van tevoren bedacht heeft. Misschien wordt er uiteindelijk zelfs heel wat heel anders bedacht. Het

gezamenlijk optrekken van burgers en bestuurders klinkt misschien comfortabel, maar zorgt bij een groot deel van de wethouders voor koudwatervrees.

Tenslotte behandelen we de derde generatie van burgerparticipatie. De burger is hier initiatiefnemer, de overheid faciliteert de ideeën. Alle wethouders faciliteren de initiatieven van burgers graag. Ze spreken over het ‘omarmen’ en ‘stimuleren’ van initiatieven. Daarnaast willen ze initiatieven de ruimte geven. Dat betekent initiatieven niet stukslaan met procedures en regels. Dat klinkt simpel, maar dat is het lang niet altijd. Een derde van de wethouders vertelt dat sommige initiatieven toch worden afgeschoten. ‘Initiatiefrijke’ betekent niet ‘overal ja tegen zeggen’. Als initiatieven geen doorgang kunnen vinden verdient de initiatiefnemer in elk geval een uitleg met de argumenten voor dat besluit. Al met al willen bestuurders initiatieven van burgers graag faciliteren. Echter, wanneer een initiatief tegen bepaalde publieke waarden indruist of onvoldoende draagvlak kent bij inwoners, zal een wethouder eerlijk ‘nee’ moeten zeggen. We hebben de opkomst en de verschillende uitwerkingen van burgerparticipatie nu besproken. We richten ons in de volgende paragraaf op wat burgerparticipatie betekent voor de rollen en stijlen die wethouders hanteren.

5.2 Wethouders: rollen en stijlen in besturen

In dit deel gaan we het hebben over toegepaste rollen en stijlen van wethouders met burgerparticipatie in hun portefeuille. Het gaat hier over de invloed van de opkomst van burgerparticipatie op wat wethouders doen als lokale bestuurders en hoe zij hun werk doen. De rolinvulling gaat over *wat* wethouders doen. De bestuursstijl gaat over *hoe* zij invulling geven aan wat zij doen.

5.2.1 Bestuurlijke rollen van wethouders

We kijken allereerst naar de bestuurlijke rollen van wethouders. Korsten en Schoenmaker (2008, p.144) onderscheiden in de literatuur vier rollen die wethouders hebben als lokale bestuurders van een gemeente. Allereerst is dat uiteraard als producent van het gemeentelijk beleid. Ten tweede is dat als dienstverlener. Ten derde zijn wethouders samenwerkingspartners met participanten. Dit kunnen bedrijven, maatschappelijke organisaties of burgers zijn. Als laatste is het gemeentebestuur verantwoordelijk als werkgever voor het eigen personeel. Uit de verschillende interviews blijkt dat de afgelopen

decennia de rol van wethouder als lokale bestuurder is veranderd. Deze veranderingen vinden plaats in een context van zich vernieuwende verhoudingen tussen de samenleving en bestuurders. In de theorie wordt gesproken van een 'gehorizontaliseerde samenleving': een samenleving waarin burgers en overheid steeds meer naast elkaar zijn komen te staan en steeds vaker samen optrekken. Schalk (2011, p.12) verwoordt dit met: 'De gehorizontaliseerde samenleving vergt een aanpassing van politici en bestuurders: bij verkiezingen geven mensen niet meer voor vier jaar hun mandaat af, maar schenken slechts een voorlopig vertrouwen aan de partij of politicus.' Dat voorlopige vertrouwen moet vervolgens worden waargemaakt. Burgers zijn mondiger geworden en willen meedoen met beleid maken. Deze nieuwe verhoudingen door de opkomst van burgerparticipatie hebben effect op de rol van wethouder als lokaal bestuurder. Ze dienen goed op de hoogte te zijn van wat er bij de inwoners binnen de gemeente speelt. Wethouders gaan stuk voor stuk zelf de straat op om inwoners te spreken, of ze houden bijvoorbeeld een inloopavond in het wijkcentrum. De eerste rol die Korsten en Schoenmaker noemen, het produceren van beleid, gebeurt niet (meer) eenzijdig maar samen met de inwoners. Het belang van de rol als dienstverlener werd in het voorgaande hoofdstuk al duidelijk. Hele simpele processen in de gemeentelijke dienstverlening dienen foutloos te gebeuren. Als dat niet lukt, haken bewoners gauw af in het contact met de gemeente. Al met al zien we dat het belang van de extern gerichte rollen toegenomen is. De rollen van de wethouder in tijden van nieuwe verhoudingen zijn veel meer naar buiten gericht. In een gehorizontaliseerde samenleving betekent dat vaker en meer samen met de inwoners.

Tegelijkertijd kunnen we stellen dat wethouders de meer extern gerichte rollen niet alleen hoeven te vervullen. Naast het feit dat hun bestuurlijke rol anders is, maakt de gehele ambtelijke organisatie onderdeel uit van deze nieuwe verhoudingen tussen burgers en de overheid. Juist in de uitvoering van beleid en in de dienstverlening vindt vaak het contact met burgers plaats. Het is van belang dat op deze plekken in de ambtelijke organisatie de medewerkers op de hoogte zijn. Het is daarom nodig dat iedereen in de ambtelijke organisatie wordt meegenomen in dat 'anders denken en doen'. Meerdere wethouders spreken dan ook van een 'noodzakelijke cultuuromslag' binnen gemeentelijke organisaties. Waar voorheen een meer intern gerichte cultuur heerste, ligt nu de focus op eerder en intensiever contact maken met de samenleving.

5.2.2 Bestuurlijke stijlen van wethouders

Ten tweede gaan we in op de verschillende stijlen van besturen die er naast elkaar bestaan. Dat er verschillende stijlen zijn blijkt zowel uit de literatuur als uit de empirie. Een bestuursstijl is ook wel de houding en de handelingswijze van een bestuurder. Korsten en Schoenmaker (2008, p.69) onderscheiden vijf verschillende bestuurlijke stijlen van wethouders: de leider-wethouder, de manager-wethouder, de verbinder, de ambassadeur en de beheerder. De leider-wethouder en de manager-wethouder hebben visie en zijn inhoudelijk gericht, maar zijn geen warme ondersteuners van anderen. De verbinder zoekt vooral naar draagvlak en luistert goed naar anderen. De ambassadeur laat zijn gezicht zien in de samenleving en heeft oog voor verwachtingen vanuit die samenleving. De beheerder vermijdt conflicten en voert op een rustige en degelijke manier zijn of haar taken uit.

Uit het empirische gedeelte blijkt dat ruim de helft van de geïnterviewde wethouders de faciliterende stijl ziet als de bestuursstijl die goed past bij burgerparticipatie. Wanneer er een initiatief is van burgers moet het lokaal bestuur op de achtergrond een faciliterende houding aannemen. Niet volgens de klassieke stijl de lijnen uitzetten en de leiding nemen, maar durven een project uit handen te geven. Een aantal wethouders benoemt naast de faciliterende stijl het belang van 'samen' met burgers projecten oppakken. Zij vinden 'faciliteren' niet voldoende de lading dekken die de bestuursstijl omschrijft en hebben het liever over een samenwerkende stijl. Om die samenwerking aan te kunnen gaan moeten wethouders wel worden bereikt. Een derde van de wethouders benadrukt om die reden het belang om toegankelijk te zijn.

We kunnen tenslotte stellen dat voor de opkomst van burgerparticipatie de leider-wethouder en manager-wethouder veelvoorkomende stijlen van besturen waren. Nu burgers en overheid meer samen optrekken en gezamenlijk beleid maken, sluiten deze tamelijk hiërarchische stijlen minder aan op die huidige verhoudingen. De stijlen van de verbinder en de ambassadeur lijken in tijden van burgerparticipatie beter toepasbaar. De verbinder zoekt naar draagvlak, luistert goed en investeert in relaties. Deze stijl lijkt op een combinatie van het veelgenoemde faciliteren en van het samenwerken. De ambassadeur gaat gesprekken aan en heeft oog voor verwachtingen vanuit de samenleving. Hier klinkt het aspect van toegankelijkheid in door. Al met al lijken de verbindende- en ambassadeursstijl bestuurlijke stijlen die passen bij de hedendaagse verhouding tussen burgers en overheid. Deze stijlen lijken meer een brug te slaan tussen burgers en bestuurders. Wellicht dragen ze

bij aan het verkleinen van het heersende wantrouwen van burgers in bestuurders. Hier gaan we in de volgende paragraaf dieper op in.

5.3 Vertrouwen van burgers in bestuurders

‘Politiek vertrouwen’ is een lastig te definiëren begrip. Althans, als het gaat om het destilleren van vertrouwen van burgers in een lokaal bestuurder, zoals een wethouder. Vaak hangt politiek vertrouwen van burgers samen met het vertrouwen in heel het bestuurlijk systeem: de overheid, een provincie, of juist een gemeente. Bannister en Connolly (2011, p.139) geven een model van politiek vertrouwen dat een handreiking geeft om dieper op dit onderwerp in te kunnen gaan.

Er kunnen ruwweg drie stromingen worden onderscheiden waarop het politieke vertrouwen van burgers is gebaseerd (Bannister & Connolly, 2011). Ten eerste is dat wat bestuurders of politici doen met hun machtspositie. Ten tweede is politiek vertrouwen gestoeld op de competenties van bestuurders en politici. Ten derde is politiek vertrouwen gestoeld op het bestuurlijk systeem. Hier gaat het over hoe besluitvorming plaatsvindt en op welke manier dit proces is ingestoken. De geïnterviewde wethouders geven aan dat vooral het tweede en derde onderdeel van groot belang zijn. Laten we eerst kijken naar de competenties van bestuurders en politici. Vooral met betrekking tot aanspreekbaarheid, in het luisteren naar burgers en in het terugkoppelen van besluiten zijn grote slagen te winnen maar ook te verliezen. Eigenlijk geven alle wethouders aan dat wanneer burgers opeens niks meer horen van lokale bestuurders of ambtenaren, ze er gauw ‘klaar mee zijn’. Hierbij moet worden aangetekend dat wethouders daarin sterk afhankelijk zijn van de ambtenaren die de portefeuilletaken uitvoeren.

Daarnaast kan door het bestuurlijk systeem het politiek vertrouwen al dan niet vergroot worden. Het ‘bestuurlijk systeem’ klinkt misschien abstract, maar het gaat hier om de manier waarop beleid gemaakt wordt. Burgerparticipatie is een voorbeeld hiervan. Er komt vooral naar voren dat burgers graag inspraak hebben, maar bovenal dat de inspraak die ze hebben er toe moet doen. Dat betekent wat anders dan dat burgers altijd hun zin krijgen. Het betekent dat de input van burgers daadwerkelijk nog ingepast kan worden in de plannen. Het betekent ook dat burgers beargumenteerd krijgen wat er met hun plannen is gedaan. Schalk (2011, p.12) stelt: ‘Gemeenten maken daarom werk van burgerparticipatie en proberen zo het vertrouwen van burgers te winnen.’ Deze uitspraak wordt door het

merendeel van de wethouders betwist. Burgerparticipatie zou dan overkomen als een kunstje om burgers tevreden te stellen. Burgerparticipatie maakt volgens driekwart van de geïnterviewde wethouders onderdeel uit van een geheel nieuwe wijze van besturen. Burgerparticipatie wordt niet enkel 'toegepast' omdat het vertrouwen van burgers teruggewonnen dient te worden. Burgerparticipatie is er omdat burgers willen participeren bij het proces van beleid maken. Ze willen meedenken over wat er in hun buurt verbeterd kan worden en meedoen als er buurtinitiatieven zijn. We zien dat elke vorm van burgerparticipatie een eigen ritme en werkwijze kent.

5.4 Slotsom

In de voorgaande paragrafen is aan de hand van diverse topics behandeld hoe wethouders invulling geven aan hun portefeuille burgerparticipatie en hoe zij proberen bij te dragen aan het vertrouwensherstel van burgers in hun gemeente. We begonnen bij het behandelen van het onderwerp burgerparticipatie. We zien dat de rijkheid aan verschillende definities in de literatuur ook zichtbaar is in de praktijk. De drie generaties van burgerparticipatie (Schaap, 2015, p.49) zien we in de praktijk eveneens naast elkaar bestaan. Wethouders zijn het er met elkaar over eens dat de fase van 'inspraak achteraf' voorbijgestreefd is door modernere vormen van burgerparticipatie. De opgang van burgerparticipatie kent gevolgen voor de bestuurlijke rollen en stijlen van wethouders. Wethouders merken dat door de horizontalisering van de samenleving van hen gevraagd wordt meer naar buiten te treden. De bestuurlijke rol van wethouders is dus meer extern gericht. Qua bestuurlijk stijl moet worden opgemerkt dat er geen blauwdruk gemaakt kan worden van één of twee 'juiste' stijlen. Wel lijkt na de opkomst van burgerparticipatie de stijlen van verbinder en ambassadeur aan te sluiten op de relatie tussen burgers en bestuurders. Deze stijlen kennen drie kenmerken die van belang zijn voor lokale bestuurders vandaag de dag: faciliteren, samenwerken en toegankelijk zijn. Deze veranderde bestuurlijke rollen en stijlen komen tenslotte duidelijk naar voren in het bijdragen aan het politieke vertrouwen van burgers. Wethouders dienen toegankelijke luisteraars te zijn, die op hun beurt goed uitleggen wat er met de bijdrage van burgers is gedaan. Die manier van omgaan met burgerparticipatie kan het heersende wantrouwen van burgers in lokale bestuurders verkleinen. Daarin hebben wethouders met de portefeuille burgerparticipatie uiteraard de inzet van de ambtenarij, raadsleden en collega-wethouders nodig.

Conclusie

Dit hoofdstuk beantwoordt de onderzoeksvragen die gesteld zijn in de inleiding van dit onderzoek. We beginnen met het geven van antwoorden op de drie deelvragen. Nadat dit gedaan is formuleren we een antwoord op de hoofdvraag.

Beantwoording deelvragen

1) *Wat is burgerparticipatie?*

In zowel praktische als wetenschappelijke literatuur is een grote variëteit aan definities van burgerparticipatie beschikbaar. We hanteren in dit onderzoek de definitie van Dinjens (2010). Hierin staan enkele belangrijke aspecten van burgerparticipatie naast elkaar. Burgerparticipatie is een manier van beleid maken waarbij burgers direct of indirect betrokken worden. Door samenwerking tussen overheid en burgers wordt beleid ontwikkeld, uitgevoerd of geëvalueerd. Waarom is er door de opkomst van burgerparticipatie een andere manier van beleid maken ontstaan? We vinden een antwoord in de literatuurdata, aangevuld door een antwoord uit de empirische data. De literatuur spreekt vooral van de oorzaak dat het lokaal bestuur zou hebben ingeboet op draagvlak en daarmee legitimiteit (Edelenbos en Monnikhof, 2001). Bestuurders en burgers zouden elkaar zijn 'kwijtgeraakt'. Bestuurders luisteren te weinig naar 'gewone' mensen en zouden tevens niet voor hen open staan (SCP, 2015). Lage opkomsten bij gemeenteraadsverkiezingen ondersteunen het beeld van dit 'kloofdenken'. Oorzaken uit de empirische data worden ter aanvulling vooral gezocht bij de veranderende verhoudingen tussen burgers en bestuurders. De samenleving is gehorizontaliseerd en burgers zijn een stuk mondiger geworden. Daarbij hebben burgers een schat aan kennis en kunde. Deze ontwikkelingen bij elkaar opgeteld maken burgerparticipatie onvermijdelijk. Burgerparticipatie is er nu eenmaal. Met nadruk stellen de gesproken wethouders dat burgerparticipatie niet als truc of remedie moet worden ingezet om het wantrouwen van burgers in bestuurders te verkleinen. Dit neemt niet weg dat burgerparticipatie soms wel zoeken betekent naar een nieuwe balans in wat inwoners zelf willen of kunnen regelen en wat de gemeente blijft doen of zal moeten blijven doen.

We sluiten dit antwoord af met de verschillende manieren waarop burgerparticipatie vorm krijgt. In de literatuur zijn verschillende participatieladders beschikbaar waarin de rol

van zowel burgers als bestuurders worden vermeld (Arnstein, 1969; Edelenbos en Monnikhof, 1998). De verdeling van burgerparticipatie in drie generaties (Schaap, 2015) is misschien wel het meest overzichtelijk. De respondenten geven aan dat de drie vormen van burgerparticipatie in de praktijk naast elkaar bestaan. De burger in de rol van initiatiefnemer is volgens de respondenten een steeds meer voorkomende vorm van burgerparticipatie. Dat kan te maken hebben met de houding van gemeenten tegenover dit soort initiatieven. Hier gaan we in de volgende deelvraag verder op in.

2) Welke rol heeft de wethouder met de portefeuille burgerparticipatie in het lokaal bestuur en hoe vult hij deze in?

We beginnen met de rol van de wethouder met de portefeuille burgerparticipatie. Deze vraag kunnen we beantwoorden in enge en in ruime zin. In enge zin is de formele rol van de wethouder met de portefeuille burgerparticipatie niet heel anders dan die van collega-wethouders binnen het lokaal bestuur. Uiteraard verschilt het werk qua inhoud doordat de inhoudelijke portefeuilles verschillen. De vier hoofdrollen van wethouders binnen het lokaal bestuur worden uiteengezet door Korsten en Schoenmaker (2008, p.144). Dat is allereerst die van beleidsmaker, ten tweede als dienstverlener, ten derde als samenwerkingspartner en tenslotte als werkgever. De wethouder heeft een interne en externe rol en schakelt constant tussen deze verschillende krachtenvelden. Als we kijken naar de rol van beleidsmaker worden de wethouders intern gecontroleerd en ingekaderd door de gemeenteraad, zien zij toe op de uitvoer van het beleid door ambtenaren en hebben zij soms te maken met partijpolitieke belangen. Tegelijkertijd wordt van hen verwacht een externe rol te vervullen: in tijden van nieuwe verhoudingen tussen burgers en bestuurders kan en mag niet voorbij worden gegaan aan inwoners van de gemeente.

Tot zover de rolinvulling in enge zin; in ruime zin ligt de rol van de wethouder met de portefeuille burgerparticipatie in het lokaal bestuur net even anders. Naast burgerparticipatie heeft meer dan de helft van de gesproken wethouders ook dienstverlening en bedrijfsvoering in de portefeuille. Dat berust niet op toeval. De gesproken wethouders maken duidelijk dat zij de kartrekkers zijn in de nieuwe manier van denken en doen in het betrekken van burgers. Dat betekent allereerst dat de dienstverlening in orde moet zijn. Dat wil zeggen wanneer burgers 'iets nodig hebben' van de gemeente, dat

processen snel en goed afgehandeld worden. Dat er met hen wordt meegedacht en er het maximale wordt gedaan waar de gemeente in kan helpen. Een veelgehoorde spreuk is ‘wat we naar buiten doen, doen we naar binnen ook’. Het betekent dat de gehele gemeentelijke organisatie -wethouders, gemeenteraadsleden en ambtenaren- de taak heeft om burgers meer bij beleid te betrekken. Doordat ‘bedrijfsvoering’ vaak in de portefeuille van deze wethouders zit, zijn zij binnen de interne organisatie hiervoor eindverantwoordelijk.

Daarnaast willen we weten *hoe* de wethouders met de portefeuille burgerparticipatie deze interne en externe rollen invullen. Het gaat hier om welke bestuurlijke stijlen de wethouders toepassen. Naast de faciliterende stijl wordt de samenwerkende (of: verbindende) stijl veel genoemd. Het gaat hier om wie de regie heeft bij het maken van beleid – regie die door burgerparticipatie steeds vaker bij burgers komt te liggen. Wethouders vinden het uit handen geven van de regie nog wel eens lastig en moeten dan echt ‘op hun handen blijven zitten’. Toch komen burgers met technische- en inhoudelijke kwesties nog vaak terug bij de overheid. Een belangrijke randvoorwaarde is dat –wie de regie ook heeft of neemt- wethouders in beleidsprocessen constant aanspreekbaar en benaderbaar zijn. De stijlen van de verbinder en de ambassadeur lijken in tijden van burgerparticipatie uitermate goed te passen bij wat de wethouders beschrijven. De verbinder zoekt naar draagvlak, luistert en investeert in relaties. Deze stijl lijkt op een combinatie van het veelgenoemde faciliteren en van het samenwerken. De ambassadeur gaat gesprekken aan en heeft oog voor verwachtingen vanuit de samenleving. Al met al lijken de verbindende- en ambassadeurstijl bestuurlijke stijlen die passen bij de hedendaagse verhouding tussen burgers en overheid. Deze stijlen slaan een brug tussen burgers en bestuurders. En wellicht dragen ze bij aan het verkleinen van het heersende wantrouwen van burgers in bestuurders. Hier gaan we in de beantwoording van de laatste deelvraag dieper op in.

3) Hoe werken wethouders burgerparticipatie aan een vertrouwensherstel van burgers in de lokale politiek?

Het vertrouwen van burgers in bestuurders is in het verleden nogal eens beschaamd. Dat erkennen de gesproken wethouders van dit onderzoek. Voor de horizontalisering van de samenleving was er weinig direct contact tussen lokale bestuurders en de samenleving. De laatste jaren is dat contact er door de opkomst van burgerparticipatie en burgerinitiatieven

er steeds meer. Dat betekent niet dat daarmee automatisch het ontstane wantrouwen als sneeuw voor de zon verdwijnt. Schalk (2011, p.12) beschrijft dat bestuurders handelen in het besef dat vertrouwen telkens opnieuw moet worden waargemaakt in de publieke ruimte.

Hoe bevechten wethouders dat vertrouwen van burgers? Ten eerste door constant en goed te presteren als lokale overheid – telkens opnieuw dus. Door in feite beter te presteren dan dat burgers verwachten en daarmee de verwachtingen te overtreffen. Dat betekent dat burgers het gevoel krijgen dat er op een andere manier bestuurd wordt dan voorheen. Dat geldt eveneens als het gaat over de omgang met fouten, die doordat het mensenwerk betreft nog steeds zullen voorkomen. Door fouten niet in de doofpot te stoppen maar transparant te zijn. Om vervolgens zoveel in het werk te stellen dat burgers toch het gevoel krijgen op een prettige manier geholpen te zijn.

Ten tweede betekent dat het lokaal bestuur vertrouwen aan burgers moet geven om vertrouwen te kunnen ontvangen. Dat kan in velerlei opzichten. Geef burgers eens de vrijheid om de inrichting van het buurtgroen zelf te bepalen. Laat hen zelf de herinrichting van het stratenplan maken. Naast het geven van meer verantwoordelijkheden kan er ook vertrouwen worden gegeven aan burgers in financieel opzicht. Door zeggenschap te krijgen in waar het te besteden geld voor hun buurt heen moet, stelt de gemeente vertrouwen in hun burgers. De gesproken wethouders krijgen vaak terug dat burgers dat enorm op waarde schatten.

Ten derde en daarmee ter afsluiting van deze deelvraag is de les: burgerparticipatie moet er toe doen. Het wordt in dit onderzoek duidelijk dat burgerparticipatie niet een bepaald ‘kunstje’ is om burgers tevreden te houden. Sterker nog, wanneer dat het geval is prikken burgers daar gauw genoeg doorheen. Zo bestaan er nog klassieke inspraakavonden waarin besluiten min of meer al vaststaan. Of burgerparticipatie die er ‘in wordt gegooid’ omdat het tegenwoordig hoort in de rituele dans van besluitvormingsprocessen. Ze voeden de onvrede en ook het wantrouwen die burgers in lokale bestuurders hebben. Behoorlijke burgerparticipatie, dat is nodig. Dat betekent dat er duidelijk wordt aangegeven of en op welke wijze burgers betrokken worden bij besluitvorming. Dat betekent ook dat bestuurders een constructieve houding dienen aan te nemen tijdens dit proces: er wordt wat gedaan met de inbreng van burgers. Tenslotte betekent het helderheid in de informatieverstrekking. Kortom, het gaat om oprecht luisteren naar burgers, open staan voor hun ideeën en terugkoppeling geven. Burgers meenemen in het proces van beleidsplannen, hen

informereren. Maar ook eerlijkheid bieden in de gemaakte keuzes. Immers, er kan niet met elk idee vanuit de inwoners klakkeloos ingestemd worden. Vervolgens is het wel de bedoeling dat als een plan of idee van burgers niet ingewilligd kan worden, dat met argumenten uitgelegd wordt. En ook al is een lokaal bestuur met de gehele ambtelijke organisatie op deze manier bezig met burgerparticipatie, dan nog is een vertrouwensherstel geen sinecure. Het politieke vertrouwen van burgers in bestuurders kan door veel (andere) factoren worden beïnvloed – bijvoorbeeld door sentimenten op nationaal-politiek niveau. Wel zou het al een stap zijn als door de bijdrage van de wethouders met burgerparticipatie in de portefeuille het heersende wantrouwen enigszins kan worden verkleind.

Beantwoording hoofdvraag

We geven antwoord op de volgende hoofdvraag:

Hoe geven wethouders met de portefeuille burgerparticipatie hieraan invulling en wat doen zij om bij te dragen aan vertrouwensherstel van burgers in de lokale politiek?

De titel van dit onderzoek luidt 'Wethouder als sterkhouders?'. Is die wethouder daadwerkelijk een sterkhouders in burgerparticipatie? Draagt de wethouder met in het bijzonder deze portefeuille bij aan het vertrouwensherstel van burgers in de lokale politiek? Het antwoord op deze vraag is tweeledig. Allereerst: ja, de wethouders die we in het kader van dit onderzoek gesproken hebben zijn absoluut sterkhouders in het bewust maken van het belang van burgerparticipatie binnen de gemeentelijke organisatie. Zij zijn vanuit hun portefeuille voortrekker in de onvermijdelijke omslag in doen en denken binnen de werkcultuur van de lokale overheid. Zij zijn ervan overtuigd dat de tendens van afnemend vertrouwen in bestuurders en minder betrokkenheid in lokale politiek kan worden gekeerd. Burgerparticipatie kan hier zeker aan bijdragen. Echter, burgerparticipatie werkt averechts als er op routinematige wijze mee wordt omgegaan. Burgerparticipatie moet niet worden gezien als 'de' verlossende remedie.

Immers, als we een laag dieper kijken naar of die wethouder daadwerkelijk de sterkhouders van burgerparticipatie is, dan is het antwoord 'nee'. Een wethouder kan een drijvende kracht zijn, maar kan dit nooit alleen. Als enkel de wethouder met de portefeuille burgerparticipatie doordrongen is van de nieuwe verhoudingen tussen burgers en bestuurders, is dat niet genoeg. De tanker die van de wal geduwd moet worden is misschien

een vergezochte maar rake metafoor. Zo'n gebeurtenis vervolmaakt niemand alleen, daar is (bijna) iedereen voor nodig. Des te meer bestuurders doordrongen zijn dat met burgerparticipatie op behoorlijke wijze moet worden omgegaan, des te meer vertrouwen zullen burgers krijgen in hun lokale bestuurders. Beetje bij beetje wordt op deze wijze gewerkt aan het herstel van het (bij een grote groep mensen) verloren vertrouwen. Als bestuurders oprecht luisteren, daadwerkelijk kijken wat wel mogelijk is en eerlijk terugkoppelen wat lukt en wat niet lukt, dan zal het cynisme vanuit de bevolking afnemen. Dat kan alleen door te acteren, door in actie te komen. Dat is spannend en zeker niet zonder risico. Er zullen namelijk initiatieven zijn die niet het resultaat hebben zoals beoogd. Of een straat wordt samen met een buurtcomité heel anders ingericht dan vooraf verwacht.

Al met al kunnen wethouders daadwerkelijk verschil maken. Door constant te presteren, regie uit handen te geven aan inwoners en burgerparticipatie serieus te nemen zijn de succesfactoren aanwezig. Succesfactoren die burgerparticipatie van meerwaarde laten zijn bij het maken van beleid. Wethouders met burgerparticipatie in hun portefeuille hebben op hun beurt intern (in de ambtelijke organisatie) en extern (bij inwoners) de taak om te faciliteren en te verbinden bij het maken van beleid. Dat betekent soms minder zelf doen. Maar dat is nodig. Immers, door vertrouwen te geven kan vertrouwen teruggegeven worden.

Discussie

In de discussie gaan we allereerst in op de diepte en breedte van het onderzoek. Er is mij wel eens voorgehouden dat een masterscriptie ‘heel veel zegt over heel weinig’. Dat veronderstelt diepte voor breedte: we pakken een (klein) probleem op en doen uitgebreid onderzoek hiernaar om tot een oplossing te komen. Ondanks de specificering naar de wethouder met de portefeuille burgerparticipatie, is het kiezen van diepte voor breedte soms lastig geweest. Soms is het ook niet helemaal een keuze. Thema’s als burgerparticipatie en politiek vertrouwen zijn omvangrijk en moeilijk isoleerbaar van andere onderwerpen.

Daarnaast is een discussiepunt dat dit onderzoek een verkennend karakter heeft. Het betreft een casestudy onder zestien Nederlandse gemeenten, voorafgegaan door twee pretests. Het is van belang om te realiseren en dan ook te benoemen dat een selectie van zestien andere gemeenten allicht geheel andere onderzoeksresultaten zouden hebben opgeleverd. Zoals in het methodologisch hoofdstuk aangegeven, is een representatieve weergave het doel van dit onderzoek dan ook niet. Deze kwalitatieve casestudy geeft inzicht in een specifiek onderzoeksveld waarvan nog niet veel data beschikbaar is. Dat is de reden waarom we spreken van een verkenning.

De selectie van respondenten is daarbij een discussiepunt. De selectie heeft plaatsgevonden naar aanleiding van reacties op een oproep in de nieuwsbrief van de Wethoudersvereniging. Dit is een handige manier geweest om een grote groep potentiële respondenten te bereiken. Tegelijkertijd moet worden vermeld dat Nederland zo’n 1500 wethouders kent waarvan ongeveer de helft is aangesloten bij de Wethoudersvereniging. Er is op deze wijze voorbijgegaan aan de helft van de wethouders die we in Nederland kennen. In de oproep (die te vinden is in bijlage 5) staat nadrukkelijk dat gezocht wordt naar wethouders met burgerparticipatie in de portefeuille en dat het interview met dat onderwerp van doen zal hebben. Wethouders van gemeenten die deze portefeuilletaak niet kennen of (nog) niet zo actief met burgerparticipatie bezig zijn, zullen vermoedelijk niet snel reageren op de oproep. Dat terwijl zij misschien van toevoeging hadden kunnen zijn op het onderzoek. De kans bestaat dat de wijze van selectie van respondenten zorgt voor een homogene groep van wethouders. De vraag is of dit moet worden beschouwd als een nadeel. Het is in elk geval goed om bewust van te zijn.

Bibliografie

Andeweg, R. & J. Thomassen. (2011). *Van afspiegelen naar afrekenen? De toekomst van de Nederlandse democratie*. Leiden: University Press.

Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 34(4), 216-224.

Bannister, F. & R. Collonny. (2001). Trust and transformational government: A proposed framework for research. *Government information quarterly*, 28, 137-147.

Berlo, van. D. (2012). *Wij, de overheid. Cocreatie in de netwerksamenleving*. Programma Ambtenaar 2.0.

Boeije, H., Hart, H. 't & J. Hox. (2009). *Onderzoeksmethoden*. Den Haag: Lemma.

Bos, K. van den (2011). *Vertrouwen in de overheid*. In: Een essay over de sociaalpsychologische werking van vertrouwen en de mens als informatievergarend individu.

Bovens, M.A.P. & A.C. Wille. (2011). *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Amsterdam: Prometheus.

Bovens, M.A.P. & A.C. Wille. (2008). Politiek vertrouwen langs de meetlat. *Socialisme en Democratie*, 65(10), 32-43.

Castells, M. (2000). *The rise of the network society: economy, society and culture*. Cambridge: Blackwell.

Cook, F.L., Lawrence, J.R. & K. Dukhong. (2010). Trusting What You Know: Information, Knowledge and Confidence in Social Security. *The Journal of Politics*, 72.

Cooper, C.A., Knotts, H.G. & K.M. Brennan. (2008). The Importance of Trust in Government for Public Administration: The Case of Zoning. *Public Administration Review*, 68 (3), pp.459-468.

Denters, S.A.H. & P.A.Th.M. Geurts. (1998). *Lokale democratie in Nederland. Burgers en hun gemeentebestuur*. Bussum: Coutinho.

Deth, J.W. van & J.C.P.M. Vis (1995). *Regeren in Nederland. Het politieke en bestuurlijke bestel in vergelijkend perspectief*. Assen: Van Gorcum.

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.

Driessen, P.P.J., P. Glasbergen & J.C. Verdaas. (1997). Interactieve beleidsvorming voor publieke werken. *Bestuurswetenschappen*, 6, 374-391.

Edelenbos, J. & R. Monnikhof. (1998). *Spanning in interactie: een analyse van interactief beleid in lokale democratie*. Den Haag: Instituut voor Publiek en Politiek.

Edelenbos, J. & R. Monnikhof. (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*. Utrecht: Lemma.

Edelenbos, J. (2006). *Burgers als beleidsadviseurs. Een vergelijkend onderzoek naar acht projecten van interactieve beleidsvorming bij drie departementen*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.

Edelenbos, J. (2000). *Proces in Vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over ruimtelijke projecten*. Utrecht: Lemma.

European Parliamentary Research Service (EPRS). (2017). *Two years until the 2019 European elections. Special Eurobarometer of the European Parliament*. Kantar Public: EU.

Geenens, R. & Tinnevelt, R. (2007). *De stem van het volk. Democratie als gesprek*. Leuven: LannooCampus.

Hartman, I. (1998). De andere kant van politieke participatie: Kanttekeningen bij de huidige democratisering van bovenaf. *Vorming*, 1, 7-18.

Hendriks, F. (2006). *Vitale democratie. Theorie van democratie in actie*. Amsterdam: University Press.

Houten, M. van. (2012, 23 juni). 'Participatie van de burger is echt nodig'. *Trouw*. Geraadpleegd via LexisNexis Academic.

Kersbergen, K. van & I.M.A.M. Pröpper. (1995). *Publiek debat en democratie*. Den Haag: SDU.

Korsten, A. & M. Schoenmaker. (2008). *Sterke colleges. De kracht van colleges van burgemeester en wethouders in 37 adviezen*. Den Haag: Reed Business.

Michels, A. & L. de Graaf. (2010). Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy. *Local Government Studies*. 36(4), 477-491.

Nationale ombudsman (2011). *'We gooien er inspraak in'. Een onderzoek naar de uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie*. Den Haag.

Peters, K. Stipdonk, V. van. & P. Castenmiller. (2014). *Verkenning van lokale democratie in Nederland*. Den Haag: BZK.

Praag, P. van & C. van der Eijk (1993). De veranderende relatie tussen burger en politiek. In: Praag, P. van. (1993). *Een stem verder. Het referendum in de lokale politiek*. Amsterdam: Het Spinhuis.

Pröpper, I.M.A.M. & D.A. Steenbeek. (1998). Interactieve beleidsvoering: typering, ervaringen en dilemma's. *Bestuurskunde*, 7, 292-301.

Pröpper, I.M.A.M. & D.A. Steenbeek. (1999). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum, Coutinho.

Punch, K.F., 'Collecting qualitative data', hoofdstuk 9 in:

Punch, K.F. (1998). *Introduction to social research: Philosophy, politics and practice*. Londen: Sage.

Putters, K. (2014, 2 juli). Ondoordachte aanpak doe-democratie funest voor vertrouwen. *Het Financieele Dagblad*, p.11.

Raad voor het openbaar bestuur (Rob). (2010). *Vertrouwen op democratie*. Den Haag: Rob.

Richardson, L.E., Houston, D.J., & C. S. Hadjiharalambous. (2001). Public Confidence in the Leaders of American Governmental Institutions, in: Hibbing, J.R. & E. Theiss-Morse (red.) *What is It About Government That Americans Dislike?* New York: Cambridge University Press

Ridley, D. (2008). *The Literature Review. A Step-by-Step Guide for Students*. Los Angeles/London/New Delhi/Singapore: Sage.

Rijksoverheid. (2015). Vitale lokale democratie: Richting en ruimte voor verandering. Geraadpleegd 4 april 2017, via

<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/brieven/2015/01/05/agenda-lokale-democratie/agenda-lokale-democratie.pdf>

Sanders, L. M. (1997). 'Against Deliberation'. *Political Theory*, 25(3), 347-376.

Schalk, J.M.A. (2011). Burgerparticipatie en vertrouwen. *Openbaar bestuur*, 4, 12-15.

Schouw, G. & P. Tops. (1998). *Stijlen van besturen*. Amsterdam: Atlas.

Sociaal en Cultureel Planbureau. (2014). *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie*. Den Haag: SCP.

Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). (2015). *Meer democratie, minder politiek. Een studie van de publieke opinie in Nederland*. Den Haag: SCP.

Schaap, L. (2015). *Lokaal bestuur*. Dordrecht: Convoy.

Stokkom, B. van. (2003). Debileratie zonder democratie? Ongelijkheid en gezag in interactieve beleidsvorming. *Beleid en Maatschappij*, 30(3), 153-165.

Teisman, G.R. (1995). *Complexe besluitvorming*. Den Haag: Vuga.

Thiel, S. van. (2007). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). (2016). *Lokale democratie: actie op maat. Ontwikkelagenda lokale democratie 2017-2022*. Den Haag: VNG.

Vulperhorst, L. (2014). *Praktische dromers. Over het vak van wethouder*. Amsterdam: Van Gennep.

Woolgar, S. (1996). *Psychology, qualitative methods and ideas of science*, in:

Richardson, J.T.E. (1996). *Handbook of qualitative research methods for psychology and the social sciences*. Leicester: BPS Publication.

Bijlagen

Bijlage 1: Topiclist diepte-interviews

Mijn naam is Jan Treep. Ik schrijf mijn masterscriptie in het kader van afstuderen in Communicatie, beleid en management (UU). In opdracht van de UU, in samenwerking met de VNG en Wethoudersvereniging. Het doel van dit interview is om een duidelijk beeld te krijgen van uw visie en ervaring met burgerparticipatie. Mag ik dit interview opnemen? Het interview wordt na afloop van dit gesprek uitgewerkt. U ontvangt de uitwerking om te controleren of er geen fouten of verkeerde interpretaties in staan. - Wilt u anoniem in het rapport worden verwerkt of mag ik uw naam en functie vermelden? - Mag ik tutoyeren? - Heeft u nog vragen?

Hoe geven wethouders met de portefeuille burgerparticipatie invulling aan burgerparticipatie en wat doen zij om bij te dragen aan vertrouwensherstel van burgers in de lokale politiek?

Inleidende vragen:

- Sinds wanneer bent u wethouder (in deze gemeente)?
- Wat zit allemaal in uw portefeuille?
- Welk beroep deed u voordat u wethouder werd?

Burgerparticipatie:

- Visie op burgerparticipatie
- Veranderende verhouding burger – overheid: verticaal – horizontaal
- Open debat: van eenzijdige naar tweezijdige coördinatie
- Voorbeelden participatietrajecten
- Invloed op –draagvlak –snelheid –kwaliteit –democratisch gehalte –representativiteit
- Een ‘ideale trede’ voor burgerparticipatie?

Vertrouwen:

- ‘Legitimitieitscrisis’ (Andeweg); ‘Participatiekloof’ (Bovens); Meer democratie, minder politiek (rapport SCP, 2015).
- Kern: bestuurders ‘luisteren te weinig’, ‘meer inspraak nodig’: eens?
- Hoe bereik je de burger?
- Hoe politiek vertrouwen vergroten?
- Diploma-democratie
- Stelling: burgerparticipatie dé remedie in vertrouwen van burger terugwinnen

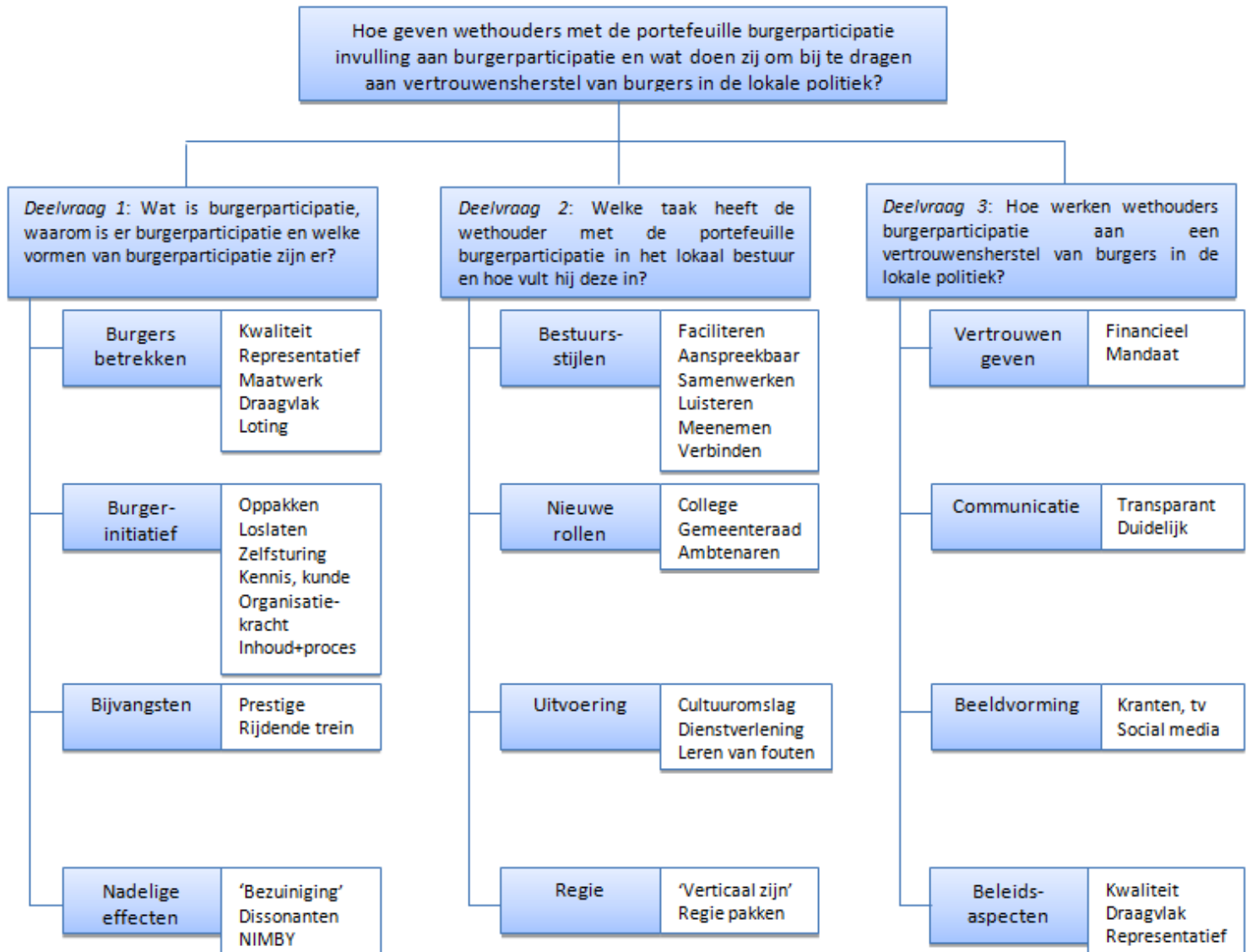
Rol bestuur en burger:

- Vraagt andere verhouding om andere *houding*?
- Welke rol voor wethouder burgerparticipatie (ook m.b.t. intern)
- CLEAR-model behandelen – zelfselectiemechanisme

Afsluiting: geleerde les meegeven

Bijlage 2: Codeboom interviews

Figuur 2.1: Codeboom na interview-analyses



Bijlage 3: Lijst met geïnterviewde wethouders**Tabel 3.1: Geïnterviewde wethouders naar gemeente, portefeuille en partij**

Nr	Naam	Gemeente	Inwoners ¹	Functie, portefeuille	Partij	Datum	Resp.
1	Peter Smit	Oisterwijk	25.835	Wethouder sociale en economische zaken	Algemeen Belang	08-05-2017	WM1
2	Margot Stolk	Woerden	51.161	Wethouder verkeer, sport en recreatie	STERK Woerden	08-05-2017	WV1
3	Lydia Groot	Oldebroek	23.104	Wethouder financiën, natuur en recreatie	Algemeen Belang	09-05-2017	WV2
4	Doret Tigchelaar	Hattem	11.890	Wethouder economie recreatie en toerisme	VVD	11-05-2017	WV3
5	Jan Brink	Zwolle	124.896	Wethouder financiën, onderwijs en cultuur	D66	11-05-2017	WM2
6	Martijn Stekelenburg	Nieuwegein	61.749	Wethouder sociale zaken en cultuur	SP	17-05-2017	WM3
7	Maurice Hoogeveen	Assen	67.061	Wethouder economie, onderwijs en cultuur	D66	18-05-2017	WM4
8	Jaap Blankenberg	Krimpen aan den IJssel	29.054	Wethouder sociale zaken en wonen	PvdA	19-05-2017	WM5
9	Jelle Zoetendal	Heerenveen	50.290	Wethouder financiën, leefbaarheid en sport	PvdA	22-05-2017	WM6
10	Jan ten Kate	De Wolden	23.722	Wethouder economie recreatie en toerisme	Gemeente-belang	23-05-2017	WM7
11	Nadya Aboyaakoub-Akkouh	Nijkerk	41.199	Wethouder jeugdzorg en onderwijs	PRO21	24-05-2017	WV4
12	Harry van Huijstee	Ede	112.427	Wethouder wonen en ruimtelijke ordening	PvdA	18-05-2017	WM8
13	Rita Visscher	Zaanstad	152.466	Wethouder integratie en actief burgerschap	Christen-Unie	29-05-2017	WV5
14	Bertien Houwing	Amersfoort	153.602	Wethouder bestuurlijke ontwikkeling en cultuur	D66	30-05-2017	WV6
15	Robin Hartogh Heys	Deventer	98.869	Wethouder economie, recreatie, toerisme	D66	07-06-2017	WM9
16	René Sueters	Zutphen	46.996	Wethouder economie en burgerparticipatie	BbZW	07-06-2017	WM10

Nr	Naam	Gemeente	Inwoners	Functie, portefeuille	Partij	Datum	Resp.
1	Ton Roerig	n.v.t.	n.v.t.	Voorzitter Wethoudersvereniging	CDA	01-03-2017	Pretest
2	Frank Rozenberg ²	Leidschendam-Voorburg	74.223	Wethouder economie en toerisme	Gemeente-belangen	28-03-2017	Pretest

¹ Het gaat hier over het inwoneraantal per gemeente per 1 januari 2016. De getallen zijn afkomstig van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

² Het interview gesprek is afgetast welke onderwerpen relevant zijn of welke aangescherpt dienden te worden. In met Wethouder Frank Rozenberg van de gemeente Leidschendam-Voorburg is gehouden als pretest. In dit april 2017 heeft de wethouder ontslag genomen na een motie van wantrouwen. Zijn partij Gemeentebelangen stapte hierna uit de coalitie.

Bijlage 5: Oproep in de nieuwsbrief van de Wethoudersvereniging

Oproep aan wethouders met burgerparticipatie in portefeuille

Jan Treep, masterstudent Bestuurskunde (Universiteit Utrecht) wil graag twee oproepen doen. Eén voor diepte-interviews met wethouders (portefeuille burgerparticipatie) en één met een uitnodiging voor een expertgroep op locatie bij de VNG.

1. Diepte-interviews met wethouders (portefeuille burgerparticipatie)

Jan zal een klein uur bij u langskomen om u te interviewen over thema's omtrent burgerparticipatie, bestuursstijlen en responsiviteit in uw gemeente. Door een mail te sturen naar h.j.treep1@students.uu.nl neemt hij zo spoedig mogelijk contact met u op.

2. Expertgroep bij de VNG in Den Haag

Er wordt middels een (groeps)gesprek getracht om lessen te trekken uit elkaars ervaringen. U bent welkom op vrijdag 19 mei in het gebouw van de VNG (Nassaulaan 12, Den Haag). Tijd volgt nog. Interesse? Opgeven kan door een aanmelding te sturen naar h.j.treep1@students.uu.nl.



Uw partner in wethouderschap

Bijlage 6: Wethouders zijn heden ten dage werkzaam bij:

#	Naam	Gemeente	Huidige baan
1	Peter Smit	Oisterwijk	Wethouder
2	Margot Stolk	Woerden	Secretaris stichting Oude Hollandse Waterlinie
3	Lydia Groot	Oldebroek	Lijsttrekker ODS Stede Broec
4	Doret Tigchelaar	Hatterem	Niet bekend
5	Jan Brink	Zwolle	Adviseur Rijkswaterstaat
6	Martijn Stekelenburg	Nieuwegein	Niet bekend
7	Maurice Hoogeveen	Assen	Partner bij Boer & Croon
8	Jaap Blankenberg	Krimpen aan den IJssel	Gestopt: pensioen
9	Jelle Zoetendal	Heerenveen	Wethouder en locoburgemeester
10	Jan ten Kate	De Wolden	Wethouder en locoburgemeester
11	Nadya Aboyaakoub-Akkouh	Nijkerk	Wethouder
12	Harry van Huijstee	Ede	Fractievoorzitter PvdA; ondernemer
13	Rita Visscher	Zaanstad	Wethouder
14	Bertien Houwing	Amersfoort	Gestopt: penioen
15	Robin Hartogh Heys	Deventer	Ondernemer
16	René Sueters	Zutphen	Belastingadviseur