

# LOKALE DEMOCRATISCHE VERNIEUWING

Een casestudy naar de ervaring van  
gemeenteambtenaren in Gelderland

Fianne van Kuppenveld



# Universiteit Utrecht



Masterscriptie Arbeid, Zorg en Participatie  
Instelling: Universiteit Utrecht  
Faculteit: Algemene Sociale Wetenschappen

Juni 2018

Fianne van Kuppenveld  
5824400

Begeleider: Prof. dr. John B.F. de Wit  
Tweede lezer: dr. Marcel Hoogenboom

Onderzoeksstage (OST)  
Provincie Gelderland  
Begeleider: drs. Mariëlle van Zuilen

## Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>3</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>4</b>
<b>1  Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>2  Theoretisch kader</b>	<b>6</b>
<b>3  Methode</b>	<b>13</b>
<b>4  Resultaten</b>	<b>18</b>
<b>5  Conclusie</b>	<b>32</b>
<b>6  Discussie</b>	<b>34</b>
<b>Referentielijst</b>	<b>37</b>
<b>Bijlage</b>	<b>39</b>

## Voorwoord

Deze scriptie is het eindresultaat van een interessant en uitdagend proces dat ik doorlopen heb tijdens mijn stage bij provincie Gelderland, ter afronding van de master Arbeid, Zorg & Participatie. Tijdens deze vijf maanden heb ik veel indrukken geabsorbeerd en interessante contacten opgedaan.

Hiervoor wil ik de mensen danken, die mij in mijn afstudeerproces – van dichtbij, dan wel vanaf de zijlijn – hebben ondersteund. Mijn UU-begeleider John de Wit, ben ik dankbaar voor zijn goede ondersteuning en prettige benaderwijze. Bij de provincie heb ik begeleiding gehad van Mariëlle van Zuilen, die altijd met veel geduld voor me klaarstond. Ook de andere teamleden van het programma Leefbaarheid hebben me altijd warm opgevangen op mijn stageplek. Verder wil ik de leden van de begeleidingscommissie bedanken. Zij zijn afkomstig vanuit zowel de interne organisatie als van externe betrokken partijen en hebben mijn perspectief soms verbreed, me kritisch laten nadenken en ze keken met een open blik naar mijn onderzoek.

Tot slot wil ik mijn vrienden en familie en vriend Arthur bedanken. Ook zij zijn voor mij van waarde geweest tijdens het schrijven van mijn scriptie en de hele periode van dataverzameling en oriëntatie die daaraan voorafging. Sommigen hebben meegelezen en feedback gegeven op mijn stukken, anderen steunden mij door er gewoon ‘te zijn’.

Ik ben blij verrast door de kansen die ik heb gekregen en de interesse die er vanuit verschillende hoeken voor mijn onderzoek kwam. Het heeft uiteindelijk geleid tot dit eindwerk. Mijn avontuur bij de provincie is ten einde, maar er zal nog regelmatig een lach op mijn gezicht verschijnen als ik eraan terugdenk.

Ik wens u plezier bij het lezen van mijn scriptie,

Fianne

## Samenvatting

Nederlandse gemeenten zijn allemaal bezig met dezelfde democratische transitie, waarbij zij zoeken naar manieren om de burger meer zeggenschap te geven over zijn sociale, fysieke en ruimtelijke omgeving. Lokale democratische vernieuwing is daardoor een actueel thema geworden, waarover nog weinig blijkt te worden uitgewisseld door gemeenten. Deze kwalitatieve studie richt zich op de ervaring van gemeenteambtenaren in de transitie van top-down regeren naar interactief regeren, met een horizontale relatie tussen overheid en burger. Hiervoor is een *casestudy* gedaan binnen Gelderland, door met focusgroepen het perspectief van de vernieuwende ambtenaar in kaart te brengen.

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van provincie Gelderland. Hierbij is gefocust op de succesfactoren en knelpunten die door de onderzoekspopulatie worden ervaren in het beleid 'lokale democratische vernieuwing' en de mogelijke ondersteuningsrol die hierin ligt voor de provincie. Uit de data is gebleken dat de rolverdeling tussen de bestuurlijke kant enerzijds en de ambtelijke kant en de samenleving anderzijds, belangrijkste indicator is voor het slagen van deze ontwikkeling. Het is belangrijk om te streven naar eenduidigheid in ambities en verdeling van verantwoordelijkheid tussen de vier actoren gemeenteraad, college van Burgemeester & Wethouders, ambtenaren en de samenleving.

## 1 | Inleiding

Vanaf de jaren '80 onderging de Nederlandse overheid een decentralisatie, waarbij bepaalde overheidstaken van landelijk niveau zijn gedelegeerd naar lokaal niveau (Barnett, 2011; Van den Dries, 2014). De motieven hiervoor waren enerzijds om een doelmatigere overheid te creëren en anderzijds om het politieke draagvlak te vergroten door de politiek dichter naar de burger te brengen. Sinds de jaren '90 kreeg 'burgerschap' een andere betekenis (Hoogenboom, 2011): niet langer moet deze onderhevig zijn aan de sturende hand van de overheid, maar de burger moet zelf de regie gaan nemen.

Door deze ontwikkelingen wordt Nederland steeds meer een 'participatie-samenleving', waarin de burger initiatiefnemer wordt en verantwoordelijkheden op zich neemt (Hirschman, 1970; Tonkens et al., 2015; Van Houwelingen et al., 2014). De relatie tussen de burger en lokale overheid wordt horizontaler. Deze ontwikkeling wordt aangeduid als 'lokale democratische vernieuwing' (VNG, 2013).

Lokale democratische vernieuwing leidt tot co-creatie tussen systeemwereld, de formaliteiten zoals bureaucratie en de wet, en leefwereld, de informaliteiten en menselijke ervaring (Sayer, 1999). Het doel hiervan is om gemeentelijk beleid beter aan te laten sluiten op de burgers (Voorberg, Bekkers & Tummers, 2014). Gemeenten moeten hiervoor een diepgaande omslag maken in hun organisatiecultuur. Er wordt gedeeltelijk afgestapt van de representatieve democratie, waarmee ruimte wordt gecreëerd voor burgerparticipatie en burgerinspraak (Michels, 2011). Deze transitie brengt een hoop uitdagingen met zich mee, die het volledig bereiken van het doel in de weg staan.

Dit onderzoek richt zich op het identificeren van succesfactoren en uitdagingen bij lokale democratische vernieuwing, vanuit het handelingsperspectief van lokale overheden. Daarbij is onderzocht welke oplossingsrichtingen uitkomst kunnen bieden voor deze uitdagingen en wat de rol van de provinciale overheid daarin kan zijn.

## 2 | Theoretisch kader

Volgens Pratchett (2004) is de lokale democratie - in tegenstelling tot de landelijke democratie - gunstig voor diversiteit en maatwerk, doordat zij zo dicht bij de burger staat. Om de lokale democratie te laten slagen, is het hoofdzakelijk om te zorgen dat er bestuurlijke vrijheid is voor gemeenten, waardoor zij op veel gebieden onafhankelijk van de nationale overheid kunnen handelen (Pratchett, 2004). De decentralisatie zorgt voor deze bestuurlijke vrijheid. Er ontstaat een nieuwe rolverdeling tussen de landelijke en de lokale overheid. Vervolgens is er een nieuwe rolverdeling tussen de lokale overheid en de burger ontstaan door lokale democratische vernieuwing.

Gemeenten zijn allemaal bezig met dezelfde democratische transitie, waarbij zij zoeken naar manieren om de burger meer zeggenschap te geven over zijn sociale, fysieke en ruimtelijke omgeving. Hierbij verandert niet alleen de rolverdeling tussen burger en overheid, maar ook binnen de organisatie van de lokale overheid zijn er verschuivingen in de rolverdeling (Edwards, 2001). Peters & Van Stipdonk (2016) stellen dat gemeenten steeds vaker met elkaar samenwerken in de aanpassingen die zij moeten maken, aangezien gemeenten allemaal beleidsaanpassingen moeten maken, waarin zij waarschijnlijk raakvlakken hebben.

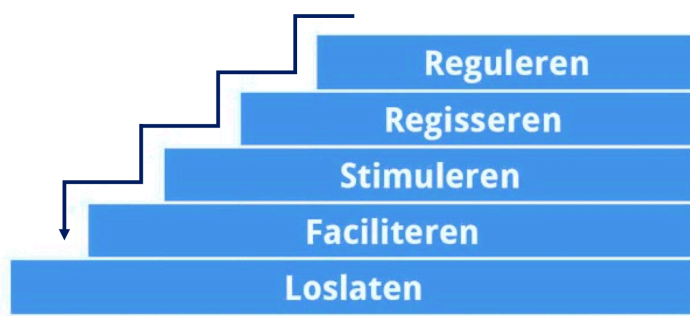
Om dit onderzoek theoretisch in te bedden en centrale concepten in kaart te brengen, is een literatuurreview gedaan. Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Eerst volgt een beschrijving van het concept 'lokale democratische vernieuwing'. Vervolgens wordt gekeken naar de voordelen en beperkingen van deze transitie. Ten derde wordt bekeken hoe rollen in de gemeentelijke organisatie hierdoor veranderen en wat er nodig is om deze ontwikkeling tot een succes te maken. Tot slot staat de vraagstelling voor dit onderzoek beschreven.

### *2.1 Lokale democratische vernieuwing*

Er zijn in de afgelopen jaren verschillende onderzoeken uit binnen- en buitenland verschenen naar lokale democratische vernieuwing. Dit geeft aan dat het ook internationaal een zeer actueel thema is. Naast Nederland, is men met name in het Verenigd Koninkrijk en Scandinavië erg actief in het onderzoeken en implementeren van vernieuwing in de lokale democratie (Tonkens et al., 2015; Barnett, 2011; Vabo, 2001). Om duidelijk te maken waarover lokale democratische vernieuwing nou precies gaat, volgt eerst een uitwerking van dit concept.

Lokale democratische vernieuwing is een proces waarbij lokale overheden een plek proberen te geven aan de toenemende mate van complexiteit in besluitvorming (Edelenbos & Klijn, 2005). Beleidsvoering is complexer geworden, doordat er een hogere samenhang is tussen de vele actoren die belang hebben bij het gevoerde beleid. Er is een grote vraag naar democratisering. Dit heeft geleid tot de opkomst van het 'interactieve regeren' (Edelenbos & Klijn, 2005), waarbij *stakeholders* (belanghebbenden) al in vroege fasen van het beleidsvormingsproces worden betrokken (Zweth, 2001). *Stakeholders* kunnen naast burgers ook experts, sociale organisaties en ondernemingen zijn. Zij krijgen meer ruimte om te participeren. De lokale overheid moet hierop haar eigen rol aanpassen.

Er zijn vijf treden van overheidsparticipatie, waarvan de overheid door de democratisering steeds meer af zou moeten dalen (Kleistra & Walraven, 2014). Deze zogenaamde 'overheidsparticipatietrapp', is weergegeven in figuur 1. De bovenste trede is (1) 'reguleren', waarbij de overheid volledig alles in eigen hand heeft en de burger geen rol heeft. Daarna komen de treden (2) 'regisseren', (3) 'stimuleren' en (4) 'faciliteren'. De onderste trede is (5) 'loslaten', waarbij de overheid het initiatief bij de burger neerlegt.

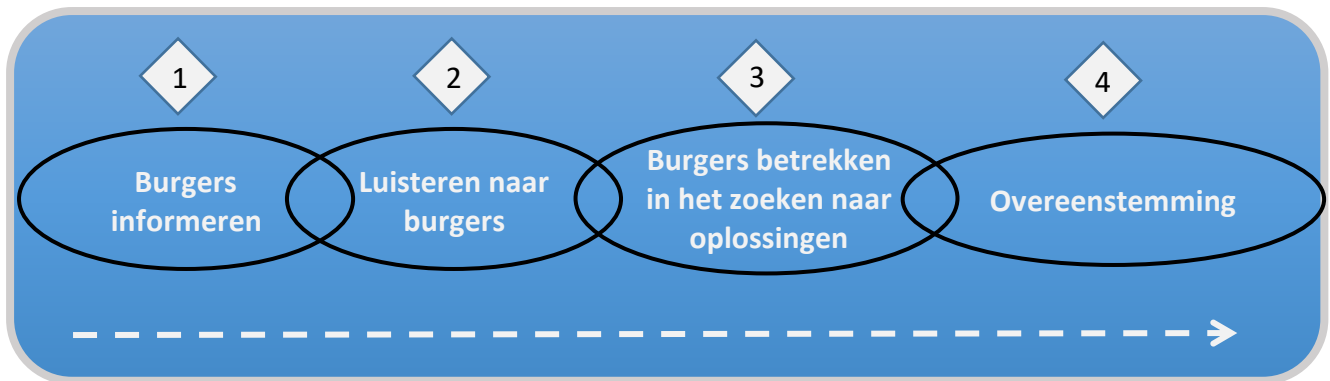


*Figuur 1: Overheidsparticipatietrapp (Kleistra & Walraven, 2014)*

Lokale democratische vernieuwing is eigenlijk de afdalende beweging die de overheid maakt op deze overheidsparticipatietrapp richting interactieve besluitvorming, waarbij beleid tot stand komt uit co-creatie tussen de lokale overheid en de burger (Edelenbos & Klijn, 2005). Het doel is om de lokale overheid te democratiseren, aldus af te stappen van de verticale benadering en als overheid een meer horizontale relatie met burgers aan te gaan (Benington, 2011). Anders gezegd gaat de overheid een partnerschap aan met burgers en vice versa (Vigoda, 2002; Oude Vrielink & Verhoeven, 2011).



Interactief regeren kan worden opgevat als een continuüm (Creighton, 2005), zoals weergegeven in figuur 2. Het hangt af van het perspectief wat iemand onder 'interactief regeren' verstaat. Dat kan gaan van enkel het informeren van burgers (stadium 1) tot aan het bereiken van een overeenstemming samen met burger (stadium 4). Hiertussen liggen verschillende gradaties waarvan er hieronder twee genoemd zijn, maar het zijn er veel meer.



Figuur 2: continuüm van interactief regeren (Creighton, 2005)

De WRR (2012) maakte een categorisering van burgers in betrokkenheidsstijlen. Zo is er de *verantwoordelijke stijl*. Hieronder vallen mensen met een bovengemiddelde affiniteit voor politiek met een actief burgerschap. Daarnaast is er de *volgzame stijl*. Deze mensen hebben een hoge mate van vertrouwen in de politiek en zullen daardoor zelf weinig actief zijn, maar liever steunen op de representatieve democratie. Verder zijn er burgers met een *pragmatische stijl*. Dit zijn mensen die een laag vertrouwen hebben in de politiek en zij mengen zich soms als actieve burger in discussies, als het aankomt op hun eigen belang. Tot slot is er de *kritische stijl*. Burgers met deze stijl hebben het allerminste vertrouwen in de politiek en ervaren de kloof met de overheid het sterkst.

Het doel van een lokaal, democratisch vernieuwend beleid zou moeten zijn om alle burgers, vanuit deze vier verschillende stijlen of houdingen, te 'horen' en te betrekken in de besluitvorming.

## 2.2 Voordelen en beperkingen van democratische vernieuwing

Met lokale democratische vernieuwing komt er de zogenaamde *citizen-centered* benadering (Benington, 2011): de burger staat centraal in het beleid. Deze ontwikkeling heeft enkele voordelen voor zowel de overheid als voor burgers. Interactieve besluitvorming leidt tot een verbetering in het besluitvormingsproces om vier redenen (Tejado, 2012). Ten eerste is er

meer oog voor pluraliteit. Ten tweede komt er direct draagvlak onder burgers voor een genomen besluit. Als derde kunnen burgers meer invloed uitoefenen op de volksvertegenwoordiging en ten vierde zal de politiek een betere waardering krijgen van burgers. Dit leidt tot een verkleining van de kloof tussen overheid en burgers en op de lange termijn verkort dit besluitvormingsprocessen (Edelenbos & Klijn, 2005).

Interactieve besluitvorming heeft echter ook een aantal beperkingen, waardoor burgerparticipatie niet altijd de beste optie is in een besluitvormingsproces. Interactieve besluitvorming past veelal niet binnen bestaande besluitvormingsprocedures, waardoor ze een beetje buiten spel staat (Edelenbos & Klijn, 2005; Edwards, 2001). Daarbij is het lastig om *stakeholders* te activeren en gaat het om een minderheid van burgers die zichzelf actief betreft bij het beleid (Edelenbos & Klijn, 2005). Vaak zijn het de *usual suspects* die bereikt worden. Daarnaast zijn burgerinitiatieven kleinschalig en lossen ze over het algemeen geen grote politieke samenlevingsvraagstukken op (Van Houwelingen et al., 2014). Het is gebleken dat burgers in mindere mate dan politici vanuit het collectieve belang kunnen denken (Edwards, 2001; Mitlin, 2004). Dit zijn allemaal beperkingen van het vergroten van burgerparticipatie in interactieve besluitvorming. De overheid zal dus maatgevend moeten blijven optreden om de burger bij te sturen, daar waar het algemeen belang aan diens oog dreigt te ontsnappen.

### 2.3 De nieuwe rolverdeling

Door de democratische vernieuwingen ontstaat er een nieuwe balans tussen overheid en samenleving (Mitlin, 2004). De lokale overheid is binnen de nieuwe rolverdeling minder actief in het uitvoeren en meer in het faciliteren van burgers en het bewaken van de kwaliteit van de lokale democratie (Peters & Van Stipdonk, 2016). De burger wordt mondiger en krijgt meer regie over het beleid (Pröpper, 2009).

Door de nieuwe, interactieve bestuursstijl veranderen ook intern de rolverdelingen bij de lokale overheid (Edwards, 2001). De top van de gemeenteorganisatie krijgt minder invloed, terwijl er meer verantwoordelijkheid komt te liggen bij de ambtenaren, die in direct contact staan met burgers en maatschappelijke organisaties (Edwards, 2001). Daarbij wordt de rol van het college van Burgemeester & Wethouders dominantier ten opzichte van de gemeenteraad en zou diens controlerende taak vervagen (Edwards, 2001). Er ontstaat een disbalans in de rollen van gemeenteraad, college en gemeenteambtenaren. De oude rolinvulling sluit niet

meer goed aan op het nieuwe, interactieve beleid en dus is ook hier een vernieuwing noodzakelijk.

#### *2.4 Loslaten en vertrouwen*

Om lokale democratische vernieuwing te kunnen verbeteren en versoepelen, is inzicht in ervaringen nodig, van zowel de kant van de samenleving als de kant van de overheid. In veel onderzoeken die er zijn gedaan naar lokale democratische vernieuwing, komen de thema's 'loslaten' en 'vertrouwen' vaak terug (Benington, 2011; Peters & Stipdonk, 2016; Tonkens et al., 2015; WRR, 2012). Om aan iedere burger de nodige vrijheid te geven om zich te ontplooien tot politiek actief burger, maar ook te ondersteunen daar waar het nodig is, kwam de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, de WRR (2012) met de slagzin 'loslaten als 't kan, maar sturen wanneer dat nodig is'. Politici hebben echter een minderend vertrouwen in de burger, waardoor zij liever niet loslaten (Tonkens et al., 2015).

De burger krijgt op zijn beurt ook minder vertrouwen in de politiek. Een knelpunt dat wordt ervaren vanuit burgers, is verkokering van ambtenaren, waardoor ze van de ene naar de andere afdeling worden gestuurd (Kleistra & Walraven, 2014). Dat maakt het participeren niet makkelijk en hierdoor zijn het vaak alleen de hoogopgeleide, welbespraakte burgers die bereikt worden (Mitlin, 2004).

Uit het kwantitatieve onderzoek van Dinjens (2010) kwam naar voren dat ook aan de kant van ambtenaren knelpunten worden ervaren. Pioniers op het gebied van lokale democratische vernieuwing lopen er tegenaan dat niet iedereen binnen de gemeentelijke organisatie even happig is op het overdragen van bestuurstaken aan burgers en dat het onduidelijk is wat de organisatorische rolverdeling is voor burgerparticipatie (Dinjens, 2010).

#### *2.5 Vraagstelling*

Pröpper (2009) geeft met zijn participatieladder aan dat er een ontwikkeling gaande is in de verhouding tussen de participatievorm van de burger en de bestuursstijl van de lokale overheid. Er komt steeds meer ruimte voor interactieve besluitvorming (Edwards, 2001).

Dit onderzoek richt zich op de staat van interactieve besluitvorming binnen de provincie Gelderland. De ontwikkeling van de lokale democratische vernieuwing zal vanuit de ervaring van gemeenteambtenaren bekeken worden. De onderzoeksvraag waar dit onderzoek zich op zal richten luidt:

*Hoe ontwikkelt de lokale democratische vernieuwing zich in Gelderse gemeenten volgens gemeenteambtenaren en hoe kan de provincie deze ondersteunen?*

Om de staat van deze ontwikkelingen in kaart te brengen, wordt gekeken naar succesfactoren en knelpunten die ambtenaren ervaren. Vanuit de theorie (Edwards, 2001) wordt de verwachting gesteld dat veel succesfactoren en knelpunten zullen neerkomen op de nieuwe rolverdeling tussen vier centrale actoren. Deze actoren zijn de samenleving enerzijds en de drie actoren van de gemeentelijke organisatie anderzijds: het college van Burgemeester & Wethouders, de gemeenteraad en de ambtelijk organisatie. Vanuit de knelpunten wordt er gekeken naar behoeften van gemeenteambtenaren om de democratische vernieuwing verder te ontwikkelen. Vanuit die behoeften zullen uit dit onderzoek aanbevelingen volgen voor de provincie om gemeenten in de ontwikkelingen te ondersteunen. Om deze focus in het onderzoek op te nemen, is er een viertal deelvragen geformuleerd:

- 1. In hoeverre hanteren Gelderse gemeenten interactieve besluitvorming en hoe wordt dit ervaren door gemeentelijke ambtenaren?*
- 2. Welke succesfactoren ervaren gemeenteambtenaren in experimenten voor lokale democratische vernieuwing?*
- 3. Welke knelpunten ervaren gemeenteambtenaren in experimenten voor lokale democratische vernieuwing?*
- 4. Welke behoeften hebben gemeenteambtenaren om de lokale democratische vernieuwing verder te brengen?*

## *2.6 Casus: Gelderland*

In dit deel zal toelichting worden gegeven op provincie Gelderland als casus voor dit onderzoek. Ondanks dat het raadzaam is voor gemeenten om samen te werken in de ontwikkeling naar interactief regeren (Peters & Van Stipdonk, 2016), blijken Gelderse gemeenten dit nog weinig te doen. De provinciale overheid zou mogelijk een rol kunnen spelen in het stimuleren van nieuwe samenwerkingen.

Bij de provincie Gelderland bestaat sinds 2016 het programma Leefbaarheid. Ondanks dat leefbaarheid niet behoort tot de kerntaken van de provincie, is dit toch onderdeel

geworden van het politieke beleid van provincie Gelderland. De Gedeputeerde Staten van Gelderland willen met het programma Leefbaarheid de sociale samenhang in de Gelderse samenleving bevorderen. Dit betreft samenhang binnen bevolkingsgroepen, samenhang tussen bevolkingsgroepen en vernieuwing en verbetering van de relatie tussen overheid en burger.

Het doel van Leefbaarheid is: “Het vergroten van de mate waarin de sociale en fysieke leefomgeving aansluit bij de behoeften van de bewoners (...) door de samenredzaamheid te ondersteunen met kennis, kunde en financiën” (Provincie Gelderland, 2017). Vernieuwing en verbetering van de relatie tussen overheid en burger is een van de vijf programmalijnen. Zoals Leefbaarheid formuleert in haar doelenboom (Provincie Gelderland, 2017), wil zij gemeenten hierin ondersteunen en faciliteren met kennis, kunde en financiële middelen om gemeenten te helpen opereren in de nieuwe relatie tussen overheid en burger.

Vanuit dit programma wil men inventariseren welke experimenten gemeenten doen voor democratische vernieuwing en in hoeverre gemeenten een ondersteuningsbehoefte hebben die de provincie kan vervullen. Daarom gaat dit onderzoek uit naar succesfactoren en knelpunten van democratische vernieuwing in Gelderse gemeenten. Met de uitkomsten kunnen aanbevelingen worden gedaan voor de provincie in het ondersteunen van gemeenten bij lokale democratische vernieuwing.

## 3 | Methode

Voor dit kwalitatieve onderzoek is een *casestudy* uitgevoerd naar de ervaring van Gelderse gemeenteambtenaren met lokale democratische vernieuwing. In dit hoofdstuk staat beschreven hoe het onderzoek opgezet is, hoe de onderzoekspopulatie eruitziet, hoe de dataverzameling in zijn werk ging en welke analysestrategie gebruikt is.

### 3.1 Opzet en procedure

Voor dit onderzoek is een begeleidingscommissie opgericht, bestaande uit drie gemeenteambtenaren die zich op verschillende manieren bezig houden met lokale democratische vernieuwing, een medewerker van de provinciale Leefbaarheidsalliantie en beleidsmedewerkers van de programma's Leefbaarheid en Sterk Bestuur van Provincie Gelderland. Verder was er een projectleider van de Vereniging van Nederlandse gemeenten, de VNG, zijdelings betrokken bij het proces. Deze begeleidingscommissie gaf commentaar tijdens alle fasen van dit onderzoek en dacht mee over de inkadering en methode van het onderzoek. De gebruikte methodiek is in samenspraak met de begeleidingscommissie tot stand gekomen.

Er is gekozen om gemeentelijke ambtenaren die zich bezighouden met lokale democratische vernieuwing te bevragen in focusgroepen. Deze ambtenaren zijn uitgenodigd vanuit de contactlijsten van de provincie Gelderland. De focusgroepen zijn georganiseerd in vijf bijeenkomsten op verschillende tijden en locaties, verspreid over de provincie: in Arnhem (2), Doetinchem, Harderwijk, en Geldermalsen (zie figuur 3).



Figuur 3: locaties van de bijeenkomsten

### 3.2 Onderzoekspopulatie

Als onderzoekspopulatie is gekozen voor gemeentelijke ambtenaren die zich bezighouden met de lokale democratische vernieuwing, de zogenaamde 'vernieuwers'. Omdat gemeentelijke ambtenaren vaak in direct contact staan met burgers en operationeel bezig zijn met de lokale democratie, hebben zij goed zicht op de hernieuwde relatie tussen de gemeentelijke overheid en de burger. Een andere afweging die is gemaakt bij het kiezen voor deze onderzoekspopulatie, is het beperkte tijdsbestek waarin dit onderzoek plaatsvond. Er is gekozen voor een onderzoekspopulatie waarmee vanuit het netwerk van de provincie gemakkelijk contact kon worden gelegd.

Het doel was om van zoveel mogelijk van de gemeenten een vertegenwoordiger te spreken. Gelderland kent 53 gemeenten. Er is een uitnodiging verstuurd naar 123 ambtenaren van wie bekend was dat ze zich bezig houden met het onderwerp. Aan genodigden werd gevraagd of ze de uitnodiging wilden doorsturen aan collega's die eventueel ook geïnteresseerd zouden zijn.

Uiteindelijk kwamen er 63 aanmeldingen voor de bijeenkomsten, met een redelijk evenredige spreiding over de verschillende locaties. Hiervan deden er 45 mensen ook daadwerkelijk mee als respondent voor dit onderzoek. Zij zijn verdeeld over twaalf focusgroepen. De respondenten kwamen uit 26 verschillende gemeenten. In figuur 4 is zichtbaar hoe de spreiding is van de gemeenten waarvan ambtenaren deelnamen.



*Figuur 4: spreiding van de deelnemers*

In de analyse zijn gemeenten gecategoriseerd in grote, middelgrote en kleine gemeenten. Dit is gedaan op basis van het aantal inwoners. Omdat het gemiddelde inwoneraantal van de vertegenwoordigde gemeenten op 37.000 ligt en het Centraal Bureau van Statistiek (CBS) gemeenten met een omvang van 30.000 tot 60.000 als ‘middelgroot’ aanduidt, wordt binnen dit onderzoek gesproken van een ‘kleine gemeente’ bij minder dan 30.000 inwoners, een ‘middelgrote gemeente’ bij 30.000 tot 60.000 inwoners en een ‘grote gemeente’ bij meer dan 60.000 inwoners. In de onderzoekspopulatie zijn vijftien kleine gemeenten vertegenwoordigd, negen middelgrote gemeenten en twee grote gemeenten.

### 3.3 Dataverzameling en instrument

Iedere bijeenkomst werd geopend met een plenaire inleiding, met een welkomstwoord en uitleg over het doel en programma van de bijeenkomst. Hierna werden de aanwezigen opgesplitst in groepen van vier met een interviewer ofwel procesbegeleider. Iedere groep nam plaats in een afzonderlijke ruimte, waar een *sticky wall* hing, met daarop in vier hoeken de actoren ‘gemeenteraad’, ‘college van B&W’, ‘ambtenaren’ en ‘samenleving’. Voor de focusgroepen is een *interviewguide* opgesteld, welke is weergegeven in figuur 5.

De procedure voor de focusgroepen was ingedeeld in drie ronden. In de eerste ronde werd door de interviewer aan respondenten gevraagd welke lokaal democratisch vernieuwende experimenten er binnen hun gemeente bestaan en welke persoonlijke ervaringen hij of zij met deze experimenten heeft. Vervolgens mocht iedere respondent een aantal experimenten op oranje vellen papier schrijven en deze op de *sticky wall* hangen in de hoek van de partij die het experiment heeft geïnitieerd. Vervolgens stelde de interviewer de vraag “waarom zijn deze experimenten vernieuwend?”

In de tweede ronde werd aan respondenten gevraagd om succesfactoren en knelpunten op te schrijven die ze tegenkomen in de experimenten. Op groen papier werden succesfactoren geschreven en op geel papier de knelpunten. Ook deze werden vervolgens op de *wall* geplakt. Hierna werd het gesprek heropend, waarin de opgeschreven factoren worden gedeeld. De gespreksleider benadrukte hierin specifiek te zoeken naar herkenpunten in de genoemde succesfactoren en knelpunten van andere respondenten.

In de derde ronde zijn de vragen gesteld: “hoe kunnen de knelpunten worden aangepakt?” en “welke behoefte hebben jullie om experimenten beter te ontwikkelen?” Hierover gingen de respondenten met elkaar in gesprek en bespraken ze wat er allemaal nodig



is om democratisch vernieuwend te werken. Uiteindelijk schreef ieder op een blauw papier de behoeften die hij of zij heeft of ziet en plakte deze op de *wall* bij de hoek van de partij voor wie die behoefte geldt.

Deze groepsinterviews duurden één uur. Hierna kwamen respondenten van verschillende groepen weer samen en werden alle ervaringen gebundeld. Daarbij werd expliciet gevraagd naar de rol van de provincie binnen lokale democratische vernieuwing in gemeenten. Wat verwachten gemeenten van de provincie? Met andere woorden: waarin kan het provinciale orgaan de gemeenten ondersteunen in het versterken van het beleid 'lokale democratische vernieuwing'?

**Ronde 1: vernieuwende experimenten**

- Welke experimenten zijn er in uw gemeente in het kader van lokale democratische vernieuwing?
- Hoe zijn experimenten tot stand gekomen?
- Waarom zijn deze experimenten vernieuwend?

**Ronde 2: succesfactoren en knelpunten**

- Wat zijn succesfactoren in het desbetreffende experiment? Waarom?
- Welke ontwikkelingen binnen de gemeente zijn van invloed op het succes van lokale democratische vernieuwing?
- Herkennen anderen deze succesfactoren?
- Waarom werkte een bepaalde succesfactor goed?
- Wat zijn uitdagingen in het desbetreffende experiment? Waarom?
- Waarom is dit een uitdaging?
- Hoe hebben jullie dit aangepakt?
- In hoeverre raakt het experiment de rollen van raad, college, inwoners, ambtenaren?

**Ronde 3:**

- Welke behoefte heeft u vanuit uw gemeente om lokale democratische vernieuwing verder te ontwikkelen?
- Wat heeft u hiervoor nodig?

*Figuur 5: Interviewgide (uit 'instructie procesbegeleiders', zie bijlage)*

### 3.4 Data-analyse

Tijdens de focusgroep-bijeenkomsten zijn er notities gemaakt van observaties en dingen die opvielen. Na afloop van iedere bijeenkomst, volgde een nabespreking tussen de onderzoeker en de interviewers. Alle vernieuwende projecten die zijn opgehaald tijdens de dataverzameling zijn schematisch weergegeven. Omschrijvingen van projecten zijn ter

goedkeuring naar alle afzonderlijke respondenten gestuurd. Hierbij was er nog de mogelijkheid tot aanvullen of wijzigen. Bijna alle respondenten hebben hierop gereageerd.

Voor de gedetailleerde data zijn tijdens de focusgroepen audio- en video-opnamen gemaakt. Aangezien het ging om groepsinterviews, was het soms behulpzaam om de video-opnamen naast de audio-opnamen te gebruiken, om duidelijk te krijgen door welke respondent een uitspraak was gedaan. De twaalf gesprekken zijn volledig getranscribeerd en vervolgens gecodeerd met het softwareprogramma NVivo. Hierdoor is er structuur in de data aangebracht en werden ze inzichtelijk voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen.

De conceptuele resultatensectie die tot stand is gekomen uit de analyse, is door de begeleidingscommissie gelezen. Zij hebben hier feedback op gegeven. De twee gemeenteambtenaren van de commissie die ook deelnamen als respondent, hebben ook een reflectie gegeven of de resultaten aansloten bij hun ervaringen.

## 4 | Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten gepresenteerd, aan de hand van de verschillende aspecten die in dit onderzoek van belang zijn. Allereerst wordt een schets gemaakt van de organisatorische veranderingen die door respondenten werden gezien. Deze worden naast de literatuur gelegd die in het theoretisch kader aan de orde is gesteld. Vervolgens wordt ingegaan op de succesfactoren en knelpunten die uit de data naar voren kwamen en tot slot wordt ingegaan op behoeften van de populatie, de gemeenteambtenaren, om de ontwikkelingen succesvol door te kunnen zetten.

### 4.1 Organisatorische veranderingen

Dit eerste deel is een uiteenzetting over hoe lokale democratische vernieuwing volgens de respondenten door wordt gezet in de gemeentelijke organisatie. Vervolgens wordt gekeken hoe de relaties tussen de verschillende rollen ontwikkelen en daarna volgt een analyse van de ervaring van respondenten in hun eigen rolontwikkeling.

#### 4.1.1 Interactief regeren in praktijk

Lokale democratische vernieuwing is een overgang tussen de lokale overheid en de burger, waar men toegaat naar interactief regeren (Edelenbos & Klijn, 2005). Dit heeft voor de gemeente organisatorische veranderingen als gevolg; een cultuurverandering die alle lagen van de organisatie raakt. Uit de focusgroepen bleek dat deze veranderingen merkbaar zijn, maar gestaag vorderen. De respondenten die deelnamen aan dit onderzoek, hebben een bovengemiddelde affiniteit met deze ontwikkelingen. Zij gaven vaak aan zichzelf te zien als een 'pionier' op het gebied van democratische vernieuwing. In de volgende passage geeft een respondent aan dat de rest van de gemeentelijke organisatie op den duur wel mee moet gaan in deze ontwikkeling:

*Dat zit gewoon in de maatschappij. Je moet gewoon mee. Anders doe je gewoon niet meer mee als gemeente. Dus ja, je hebt geen keus. Alleen moet je wel een soort omschakelingstraject volgen. Niet zomaar een paar eruit pikken, maar echt gaan zeggen waar je voor wilt gaan staan. Wat is nou eigenlijk de bedoeling van ons als gemeente? En dát moet je beter in het DNA zien te krijgen. Dat kost tijd.*

(Respondent 43, teamleider Ruimtelijk Beheer, kleine gemeente)

Het doel om als overheid meer naast de burger te komen staan (Benington, 2011) en burgers te betrekken bij het besluitvormingsproces (Zweth, 2001; Kleistra & Walraven, 2014), wordt in alle gemeenten van deelnemende ambtenaren nagestreefd aan de hand van (nieuwe) beleidsregels en democratisch vernieuwende experimenten. In het kader hiervan maakten veel gemeenten onder meer de overstap naar wijkgericht werken, kregen burgers meer inspraak over budgetsbesteding voor hun leefomgeving en werden nieuwe ambtsfuncties gecreëerd zoals dorpsambtenaar en leefbaarheidscoördinator. Er zijn in de afgelopen jaren experimenten gedaan door de gemeenten om de kloof tussen inwoner en overheid te verkleinen. De ene gemeente heeft hier al meer ontwikkeling in gemaakt dan de andere. In dit contrast zijn verschillende oorzaken te onderscheiden.

Ten eerste is er verschil in werkwijze en het soort van de experimenten tussen kleine en grote gemeenten. Waar bij kleine gemeenten de lijntjes met burgers korter zijn en integraliteit makkelijker tot stand komt, hebben grote gemeenten een ander voordeel, daar ze makkelijker pioniers aan hun organisatie weten te binden. Over het algemeen bespraken respondenten uit grotere gemeenten meer experimenten die te maken hebben met het bereiken van burgers, terwijl in kleinere gemeenten dit vaak minder uitdagend is. Daarnaast gaf men ook aan dat binnen de gemeente de grotere sociale cohesie in kleinere dorpen over het algemeen zorgde voor meer burgerinitiatief dan in grotere dorpen.

Ten tweede bleek dat er gemeenten zijn die al verder zijn dan anderen in het loslaten, de afdalende beweging op de overheidsparticipatietrap (Kleistra & Walraven, 2014). Daar waar men in de ene gemeente nog sterk bezig is met het activeren van haar inwoners en het reguleren van processen, laat men in de andere het eigenaarschap al voor een groot deel bij de inwoner liggen. Een respondent vertelde dat haar gemeente alleen faciliteert op initiatief van bewoners, maar dit initiatief bewust niet stimuleert. Dit kwam naar voren in hun experiment met een dorpsplatform:

*Er is dus een dorpsplatform op eigen initiatief. Er is gezegd: "dit is er; dit kun je krijgen", maar voor de rest moet het dorp het zelf doen. Dat is ook gebeurd dat er aan voorzieningen geen gebrek was. Er was geen behoefte. Dan zeggen wij als gemeente: "dan is het ook goed, dan doen we geen dorpsplatform". Het kan dat dat na verloop van tijd toch opkomt, maar dat zien we vanzelf. Wij pushen dus niks, het moet echt van de dorpen zelf uitkomen. Dat doet elk dorp op zijn eigen tempo.*

(Respondent 19, beleidsadviseur Leefbaarheid, kleine gemeente)

Een stap verder gaat het als de gemeente totaal geen kaders oplegt. In dat geval laat ze het proces los en bereikt ze de onderste trede van de overheidstrap (Kleistra & Walraven, 2014). Geen enkele respondent heeft laten blijken dat zijn gemeente op deze manier optreedt. Wat herkenbaarder was voor respondenten, was de participatieladder (Pröpper, 2009), waarbij de 'hoogste' trede voor overheidsparticipatie het faciliteren is.

#### 4.1.2 Nieuwe rolverdeling

De disbalans tussen de rollen van de gemeenteraad, het college van B&W en de ambtelijke organisatie wordt merkbaar ervaren door respondenten. In de focusgroepen is deze rolverdeling aan bod gekomen door de visuele verdeling op de *sticky wall*. Hierbij is de samenleving als vierde actor opgenomen. Uit de data is geëxtraheerd hoe de nieuwe rolverdeling tussen deze vier actoren wordt ervaren.

Volgens de literatuur zou steeds meer verantwoordelijkheid van het bestuur naar de ambtenaar bewegen (Edwards, 2001). Dit gebeurt al in zekere mate. Volgens de respondenten moet deze verantwoordelijkheid bespreekbaar gemaakt worden met het bestuur, voorafgaande aan een proces. Dan kunnen er duidelijke afspraken gemaakt worden, zodat de verwachtingen niet uiteenlopen.

De pionierende ambtenaar is constant aan het experimenteren met de grenzen en regels. Respondenten vinden dat de ambtenaar de morele verplichting heeft naar de samenleving toe om gehoor te geven aan de stem van de inwoner. Het belangrijkste werk van de ambtenaar richting de vernieuwing is het in contact treden met de inwoner. De ambtenaar krijgt de rol van procesregisseur waarin hij burgers ondersteunt in organisatorische zaken, zodat burgerinitiatief nemen laagdrempeliger wordt.

Daar waar eerst de ambtenaar de inhoud van beleid kon vormgeven, is dit nu steeds meer aan de burger. De ambtenaar vult de inhoud niet meer volledig in, maar gaat steeds meer toe naar het 'aanvullen'. De samenleving krijgt de nieuwe rol om haar stem te laten horen. Dit kunnen burgers onder andere doen op inspraakavonden. Gemeenten staan steeds meer open voor hun inbreng en initiatief, dus hier is ook de nieuwe rol voor de burger weggelegd. Als burgers doortastend zijn, kunnen zij veel bereiken voor hun leefomgeving. Een van de meest besproken thema's in de focusgroepen, is de nieuwe rol van de gemeenteraad. De gemeenteraad komt meer op de achtergrond te staan. In veel gemeenten moet men behoorlijk wennen aan deze nieuwe rol.

*Dat het uitgangspunt van: ja als raad heb je nu een hele andere rol. Hè, je bent meer een volksverbinder dan een volksvertegenwoordiger. Ja, dat heeft heel lang geduurd totdat men daar enigszins een consensus over had dat je inderdaad niet alleen het fractietje bent in een raad, maar dat je ook als raad in zijn geheel die samenleving in moet gaan.*

(Respondent 5, programmamanager Publiek, kleine gemeente)

Voor de 'pionierende' ambtenaar is het belangrijk dat de raad wel duidelijk aangesproken wordt, anders loopt het proces spaak:

*Interviewer 3: Wat zou er nodig zijn richting een raad om daar verdere stappen in te kunnen zetten?*

*Respondent 21: Nou, die moet je vanaf minuut 1 informeren. Dat scheelt er toch nog wel eens aan, wat betreft kennis van raadsleden. Dus als je iets nieuws zou willen doen, kan je er betere twee of drie avonden voor uittrekken zodat iedereen het goed snapt, dan dat je maar begint en dat ze denken: 'ja wat is er nou weer aan de hand?!' En dat er gelijk weer argwaan is. Want zij vinden ook dat ze er voor die inwoners zijn he (...) Heel veel strategisch denken en je moet je ook een beetje kunnen verplaatsen in hoe gaat een gemeenteraadslid of een partijlid daarmee om?*

(Coördinator Leefbaarheid, kleine gemeente)

Ook blijft het een afweging in hoeverre de raad een representatieve verantwoordelijkheid heeft voor de niet-mondige burger. De gemeenteraad is er oorspronkelijk, samen met het college van B&W, om het algemeen belang voor ogen te houden, door ervoor te zorgen dat alle belangen aan tafel zitten. Dit wordt steeds meer het uitgangspunt van haar rol.

Het college van B&W deelt haar macht steeds meer met de samenleving en ambtenaren. In zijn nieuwe rol, moet het college vooral betrokkenheid en steun bieden aan experimenten en daarbij ambtenaren als wegbereiders de vrijheid geven. In een van de gesprekken kwam naar voren dat deze houding van het college als prettig wordt ervaren:

*(...) wij hebben wethouders die vertrouwen hebben in de mensen die buiten aan het spelen zijn, de ambtenaren. Het komt wel goed, en zij weten wel wanneer ze op moeten schalen.*

(Respondent 21, Coördinator Leefbaarheid, kleine gemeente)

Echter is dit enthousiasme van wethouders niet in iedere gemeente vanzelfsprekend. Deze respondent vertelde dat hij samen met de wethouder naar inwoners toe moest en de wethouder er aanvankelijk geen vertrouwen in had.

*Dus ik zei tegen die wethouder: “heb je er een beetje zin in?” “Nee, ik heb er geen zin in” Maar naarmate je met die mensen in gesprek gaat: “ik vind het wel zo gigantisch gaaf om het te doen.”*

(Respondent 38, Trainee, grote gemeente)

#### *4.1.3 Ervaringen van de populatie*

De vernieuwingen leggen evident meer mogelijkheid en initiatief bij de burger op het gebied van gemeentelijk beleid. De burger heeft over bepaalde overheidszaken eigenaarschap verworven. De houding van de gemeente wordt meer faciliterend; de balans in verantwoordelijkheid verandert. Respondenten ervaren de opkomst van een nieuw soort ambtenaar, met vooral competenties in het communiceren, verbinden en begeleiden van processen en minder op inhoudelijk niveau.

Er wordt in de gemeenten nog weinig geëxperimenteerd met het betrekken van burgers bij het sociale domein. Experimenten die worden gedaan met burgerzeggenschap, hebben voor het grootste gedeelte betrekking op de inrichting van de openbare ruimte. Veel gemeenten betrekken bijvoorbeeld hun inwoners bij het opstellen van de nieuwe Omgevingsvisie. Fysieke inrichting is volgens een respondent (3, beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening, middelgrote gemeente) uitermate geschikt voor burgerinspraak, omdat dit zeer concreet is en laagdrempelig om een mening over te vormen.

Veel respondenten gaven aan dat de cultuurverandering binnen de gemeente gestaag gaat. De samenleving is hierin vaak al verder en zou volgens sommigen meer verantwoordelijkheid aan kunnen dan haar wordt gegeven. Dit wordt door veel respondenten als storend ervaren, omdat ze intern binnen de organisatie tegen regels aanlopen die mogelijkheden en ruimte voor burgerlijk initiatief inperken. Daarentegen benadrukt de respondent in de volgende passage ook een keerzijde van interactief regeren:

*Het raakt natuurlijk altijd banen van mensen. Is het niet van de gemeente, dan is het van organisaties. Dat is wel lastig.*

(Respondent 44, beleidsmedewerker Beleid & Projecten, middelgrote gemeente)

Dit betekent dat het nadelige gevolgen kan hebben voor anderen in de samenleving als de overheid zaken uitbestedt aan burgers. Andere partijen of burgers kunnen hun baan verliezen, doordat vrijwilligers het werk van ze overnemen. Toch kan het faciliteren van

burgerparticipatie juist ook mensen nieuwe mogelijkheden geven, maar dan moeten wel alle domeinen binnen de gemeente dit ondersteunen:

*Dat buurthuis, daar zit nou een mevrouw te coördineren uit die buurt zelf. Die heeft een uitkering. Zij is in staat, omdat ze uit die buurt komt, om alle mensen te bereiken waar die professionals niet bijkomen. Ze doet heel waardevol werk en wordt de hele tijd op haar nek gezeten door de uitkering en noem maar op. Ik zou heel graag willen dat we iets gaan verzinnen dat haar werk waardevol werk is en dat ze twee jaar lang dat gewoon mag doen.*

(Respondent 25, programmamanager Stedelijke Ontwikkeling, middelgrote gemeente)

## 4.2 Succesfactoren

Het volgende deel zal ingaan op de succesfactoren in lokale democratische vernieuwing die uit de focusgroepen naar voren kwamen. Deze zijn tweeledig. Enerzijds gaat het om elementen die maken dat de inhoud van beleid van hoge democratische kwaliteit zijn. Anderzijds wordt gekeken naar elementen die een proces succesvol maken.

### 4.2.1 Een kwalitatieve inhoud

Gemeenteraadsleden, de volksvertegenwoordigers, veranderen steeds meer in volksverbinders. We gaan toe naar een meer directe democratie. Respondenten gaven aan dat het hiervoor belangrijk is om een groot draagvlak te creëren binnen de samenleving. Er zijn drie niveaus waarop de stem van de burger gewaarborgd kan worden. Ten eerste ligt er een verantwoordelijkheid bij de burger zelf, die van zich kan laten horen op bijvoorbeeld inspraakmomenten. De tweede verantwoordelijkheid ligt bij de ambtenaar, die actief op zoek kan gaan naar de minder gehoorde burger om behoeften te inventariseren. Tot slot is er een verantwoordelijkheid van de gemeenteraad, om het algemeen belang in het oog te houden en zich niet blind te staren op de stem van de meest mondige burger. Dit kan zij doen door vooraf duidelijke kaders te stellen op inhoud en proces en dit ook consequent uit te dragen. Verder doen gemeenten ook experimenten om meer draagvlak te creëren en *unusual suspects* te bereiken, bijvoorbeeld door gebruik van sociale media om jongere doelgroepen aan te trekken tot de lokale politiek.

Door het verzamelen van zoveel mogelijk inhoudelijke input van burgers, kan de lokale politiek naar maatwerk streven. Dit betekent dat beleid niet voor- maar samen met inwoners moet worden gemaakt. Een respondent omschreef dit als partnerschap:



*Respondent 24: Ik heb 'partnerschap' opgeschreven, maar eigenlijk is dat een verzameling van co-creatie en samenwerkingsverband.*

*Interviewer 4: En waar zit dat partnerschap voor jou?*

*Respondent 24: Met name in gelijkwaardigheid en in erkenning van de kennis uit de samenleving, zeg maar. En gebruik maken natuurlijk van al die kennis en ervaring. Maar daarvoor is ook heel erg lef nodig. (wijkmanager, kleine gemeente)*

Om tot maatwerk te komen, dient er een open gesprek te worden gevoerd met de inwoner. Respondenten ervaren dat het beter werkt om naar buiten te gaan, dan om "achter je bureau te blijven zitten". Volgens de deelnemers waarderen burgers het als mensen van de gemeente zich zichtbaar maken in de wijk. Dit verkleint de fysieke en relationele afstand tussen de burger en vertegenwoordiger van de lokale overheid en blijkt effectief te werken.

Om burgers mee te krijgen, is het belangrijk dat zij zich serieus genomen en gewaardeerd voelen. Een gemeente doet dit bijvoorbeeld door in gesprek te gaan met zogenaamde 'sleutelfiguren'. Dit zijn mensen die geselecteerd worden op basis van hun ervaringsdeskundigheid en door de gemeente worden uitgenodigd om hun kennis en kunde met hen te delen.

Het betrekken van burgers staat centraal in lokale democratische vernieuwing, maar dit is niet altijd eenvoudig voor gemeenten. Wanneer een burgergemeenschap een mening heeft die niet strookt met het beleid van de gemeente, dient deze toch te worden gehoord. Het kan zijn dat de *unusual suspects*, die men toch ook wil betrekken, een mening hebben die ingaat tegen de gevestigde orde.

*Je hebt mensen die minder mondig zijn, maar wel iets heel goed zouden kunnen he. Dus hoe betrek je die erbij? En je hebt de niet-actieveelingen. Dus hoe zorg je er wel voor in zo'n dorpsagenda dat ze toch op een of andere manier er wel betrokken bij blijven? En dat zijn misschien wat vaker de 'zeikerds'. Mensen die het allemaal maar niks vinden en moeilijk doen. Maar ja, het is wel een mening. En hoe zorg je dat je toch ook die mening die je eigenlijk niet wilt horen, dat je die toch ook erbij betreft?*

*(Respondent 36, beleidsmedewerker Maatschappelijke Ontwikkeling, kleine gemeente)*

Volgens respondenten moeten ambtenaren een andere houding aannemen ten aanzien van burgers. Vanuit de organisatie moet een open, kwetsbare houding naar inwoners worden getoond:

*Dat hebben we dus bij ons project heel duidelijk gezegd: wij weten het niet. Wij zien dit als een soort, ja, experiment. En niet om ons in te dekken van als het niet ging, maar: 'we willen graag samen met jullie leren', dat hebben we elke keer gezegd. Dus ook kwetsbaar opstellen (...)*

(Respondent 3, beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening, middelgrote gemeente)

Uit de studie van Lowndes et al. (2001) bleek dat de belangrijkste reden tot participeren voor burgers eigen belang is. Echter wil dat niet zeggen dat burgers per definitie niet aan het algemeen belang denken of dingen ondernemen die hieraan bijdragen.

#### *4.2.2 Succesvol proces*

Op de vraag welke elementen belangrijk zijn voor een goed democratisch vernieuwend experiment, kwamen vooral antwoorden die hadden te maken met het proces. Om zo goed mogelijk aan te kunnen sluiten bij de behoefte van de inwoner, moet er binnen de organisatie soms creatief met regels worden omgegaan. Regels kunnen als belemmerend worden ervaren, maar veel ambtenaren gaven aan juist op zoek te gaan naar de 'rek in de regels'. Door bondjes te sluiten met collega's binnen de organisatie en door af en toe buiten de kaders te gaan, kan een ambtenaar zijn weg zoeken binnen de gemeente om een burgerbelang te behartigen. Regels zijn interpreteerbaar en daarom kan men er op verschillende manieren mee omgaan. Respondenten benadrukken dat het wel goed is om duidelijke kaders te stellen, maar niet teveel op detail, zodat er voldoende vrijheid blijft om te experimenteren.

Om burgers te bereiken, is heldere, laagdrempelige communicatie nodig. "Daadwerkelijk doen wat je belooft" is volgens een respondent (18, beleidsmedewerker Ondersteuning, Strategie en Ontwikkeling, kleine gemeente) de belangrijkste succesfactor om het vertrouwen van burgers te wekken. Een andere respondent omschrijft dit als helderheid:

*Dat is ook helderheid, als het gaat om kaders, dat mensen weten waarbinnen ze kunnen bewegen. Maar ik denk dat het sleutelwoord wel 'wederkerigheid' is. Als die ontstaat, dan is het succes ook binnen handbereik.*

(Respondent 17, gemeentesecretaris, kleine gemeente)

Ook het vieren van successen draagt bij aan het vertrouwen en de zichtbaarheid van politieke processen, maar respondenten vinden het ook belangrijk dat gemeenten voldoende kritisch naar zichzelf blijven door regelmatig evaluaties te doen.

Verder benadrukken ambtenaren het succes van het erbij betrekken van de gemeenteraad en het college van Burgemeester & Wethouders aan de voorkant. Hierdoor wordt het bestuurlijk vertrouwen gevoed en krijgt de ambtenaar eerder goedkeuring voor de uitvoering van projecten. Om de raad op de hoogte te houden, ondernemen gemeenten verschillende stappen. Een respondent (1, beleidsmedewerker Sociale Domein, kleine gemeente) vertelde dat zij “Informeel Bijpraat Bijeenkomsten” organiseren tussen ambtenaren en raadsleden. Een andere respondent (21, Coördinator Leefbaarheid, kleine gemeente) bezoekt op eigen initiatief raadsvergaderingen. Voor het verbeteren en het begunstigen van het contact met raadsleden kunnen dus verschillende stappen worden ondernomen.

Tot slot wordt het als belangrijk ervaren om met de gehele organisatie dezelfde ‘taal’ te spreken en gelijke uitgangspunten te hebben. Dit helpt ook in verwachtingenmanagement:

*Ja, samenspel en ik denk ook op bepaalde momenten een soort gemeenschappelijke taal. Hebben wij het wel allemaal over hetzelfde? Want het wordt heel vaak ook anders uitgelegd. (...) Hoe willen we ons verhouden tot initiatieven? Of tot nieuwe fenomenen? Dat vind ik wel belangrijk. Dat voorkomt de teleurstellingen, te hoge verwachtingen.*

(Respondent 14, bestuursondersteuner, kleine gemeente)

Dit is ook belangrijke voorwaarde om de kloof tussen burger en overheid te verkleinen, omdat deze kloof voor een groot deel voortkomt uit een wederzijds onbegrip. De gemiddelde burger ziet de gemeentelijke organisatie als één geheel en het is belangrijk dat hier vanuit de gemeentelijke overheid op ingespeeld wordt, om het voor de burger zo makkelijk mogelijk te maken.

*Je bent constant aan het switchen in die rol (...) Ik ben ook wel benieuwd hoe ze dan naar de wethouder reageren. Voor een inwoner is dat dezelfde Die maakt geen onderscheid tussen welke pet jij nou op hebt. ‘Ben jij nou een beslisser? Of ben je degene die ons even gaat enthousiasmeren? Of kom je nu met geld?’*

(Respondent 37, programmamanager Sociale Domein, kleine gemeente)

### 4.3 Knelpunten en uitdagingen

Nu zal er worden ingegaan op de knelpunten die tijdens de focusgroepen werden benoemd, die volgens de respondenten de democratische besluitvoering in de weg staan. Allereerst volgt een beschouwing van de uitdagingen die men ondervindt in de nieuwe relatie met burgers, vervolgens wordt ingegaan op de spanningen die er zijn binnen de ambtelijke organisatie en vervolgens wordt dit breder getrokken naar de bestuurlijke kant van de gemeentelijke organisatie.

#### 4.3.1 De samenleving als raadgever

Er zijn burgers die door de vernieuwingen actief worden en de regie over hun eigen leefomgeving willen overnemen. Uit het onderzoek van Edelenbos & Klijn (2005) bleek dat het hier gaat om een minderheid van de bevolking. Respondenten geven aan dat het in de praktijk nog steeds lastig is om burgers te activeren voor de lokale democratie. Het zijn vaak dezelfde inwoners die zich inzetten. Minderheidsgroeperingen blijven lastig bereikbaar.

De keerzijde hiervan is dat het vragen aan de samenleving al gauw verandert in overvragen van de samenleving. De burgers die vaak actief zijn, worden dan overbelast. In deze gemeente kregen ze dit ook terug van hun burgers:

*(...) we nodigen wel constant mensen uit, van: denk mee, denk mee, denk mee. Maar ja, we hadden van de week alweer de opmerking van: 'ja, hoeveel uitnodigingen krijgen we nog?!'*

(respondent 1, beleidsmedewerker Sociale Domein, kleine gemeente)

Het feit dat een klein percentage van de inwoners actief is, doet af aan de democratische waarde. Nastreven van gelijke behandeling, is een lastige opgave. Echter is het de vraag of gemeenten gelijkwaardigheid of gelijkheid moeten nastreven. Respondenten stuiten binnen de organisatie op collega's die precedentwerking willen voorkomen. In de ervaring van deze respondent (27, gemeentesecretaris, kleine gemeente), is dit helemaal geen kwestie: "precedentwerking bestaat niet want alles is maatwerk". Gelijkheid zou onmogelijk zijn als men goed maatwerk wil leveren.

*Sommige kernen hebben iets anders nodig, maar je moet je dat wel altijd realiseren, bijvoorbeeld ook met speeltuinen. Wij hebben alle speeltuinen gedecentraliseerd, dus ze moeten dat zelf allemaal doen.*

*En dat kan het ene dorp beter dan het andere. En dan kun je zeggen: iedereen moet hetzelfde, dus dat betekent soms ook dat je daar soms opnieuw in moet investeren. Je moet wel zorgen dat iedereen een basis kan halen. Dus het is constant wel kijken, maatwerk is kijken: wat zijn de verschillen? Wat hebben mensen nodig? En dat basisniveau moet je wel hebben.*

(Respondent 44, beleidsmedewerker Beleid & Projecten, middelgrote gemeente)

Een knelpunt om het initiatief volledig aan burgers over te laten, is dat zij gauw het algemeen belang uit het zicht kunnen verliezen. Een respondent (22, beleidsmedewerker Realisatie & Beheer, kleine gemeente) vond daarom dat een dorpsraad niet een soort gemeenteraad moet worden. Het gevaar is dat het dan een soort actiecomité wordt, dat handelt vanuit haar eigen belang. Ook hebben bepaalde gemeenten de regel dat mensen die politiek actief zijn niet plaats mogen nemen in een dorpsraad.

Al met al blijven burgerinitiatieven kleinschalig en zijn ze niet gericht op grote, maatschappelijke vraagstukken (Van Houwelingen et al., 2014; Tonkens & Verhoeven, 2011). Dit wordt over het algemeen ook ervaren door de respondenten. Hoewel er veel mooie ideeën vanuit de samenleving ontstaan, is op dit moment een representatieve democratie nog hard nodig.

#### *4.3.2 Vernieuwende ambtenaren*

De respondenten die deelnamen aan dit onderzoek zijn niet representatief voor de gehele populatie ambtenaren die werken voor gemeenten. Respondenten vertellen dat de meeste ambtenaren moeite hebben om zich aan te passen aan de vernieuwingen. Volgens een respondent (16, beleidsadviseur Samenleving, middelgrote gemeente) heeft dit vooral te maken met het vertrouwen dat er is bij ambtenaren in inwoners en het vertrouwen richting de cultuurverandering.

Het blijft onduidelijk wat de organisatorische rolverdeling is voor burgerparticipatie (Dinjens, 2010). Ondanks dat het communiceren met de burgers bijdraagt aan vertrouwen, is dit voor ambtenaren ook een knelpunt. Dit levert extra werk op, waar ze niet altijd op zitten te wachten. Respondenten ervaren dat er te weinig tijd is om aandacht te kunnen besteden aan de samenleving. Dit komt doordat de mentaliteitsverandering in de organisatie nog in gang is. De nieuwe manier van werken is nog niet geïntegreerd.

De gemeente loopt hierin achter op de samenleving. Daar waar burgers steeds mondiger worden en zaken van de overheid over willen nemen, zijn veel ambtenaren terughoudend in het loslaten van bepaalde taken.

*Interviewer 4: Is er een bepaalde drempel voor een ambtenaar om een bepaald partnerschap aan te gaan?*

*Respondent 24: Nou ja, letterlijk zeggen mijn collega's: 'ja, ik heb hier vier jaar voor gestudeerd en dan komt iemand uit de wijk om te vertellen hoe het moet'. En ik heb zo iets van: heb lef om eigenlijk dat uit handen te geven, want daar zitten ook mensen die veel ervaringsdeskundigen zijn en ook gestudeerd hebben en misschien in andere gemeenten hetzelfde werk doen en dat hier kunnen inbrengen.*

(Wijkmanager, kleine gemeente)

In het kader hiervan worden ideeën van professionals nog steeds als leidend gezien. Anderzijds komt het voor dat ambtenaren wel bereidwillig zijn, maar stuiten op beleidsregels die weinig ruimte geven aan burgerinitiatief. Burgers op hun beurt kunnen het gemeentelijk proces vaak niet volgen, waardoor er onbegrip ontstaat.

Een andere respondent (14, teamleider Ontwikkeling, middelgrote gemeente) stelt echter dat dit in verandering is, doordat er veel aandacht voor democratische vernieuwing is binnen gemeenten. Deze respondent werkt voor een vooruitstrevende gemeente, die vaak een voorbeeldfunctie krijgt toebedeeld. De verwachting is dat andere gemeenten in de komende jaren snel zullen volgen.

#### *4.3.3 Interne spanningen*

Ook zijn er regelmatig interne spanningen tussen de gemeenteraad en ambtenaren. Zo blijft het meenemen van de raad in processen een uitdaging. Als de raad niet op de hoogte is van de acties van 'vernieuwende' ambtenaren, dan kan men op weerstand rekenen bij de raadsvergadering. Sommige gemeenteambtenaren hebben dit meegemaakt. Een van hen (respondent 4, beleidsadviseur Sociale Domein, middelgrote gemeente) sprak over een "fiasco" doordat de resultaten van een heel proces pas aan het einde aan de raad werden gepresenteerd, waardoor de raad daar zeer recalcitrant op reageerde.

Een college dat zich strak aan de regels wil houden, wordt ook regelmatig als knelpunt genoemd. College- en raadsleden blijken niet altijd voorstander te zijn van het flexibel omgaan met regels. Ook collega-ambtenaren gaan weleens dwarsliggen omdat ze zaken liever op de

oude manier regelen. Vaak komt het dan aan op de gedrevenheid van de pionierende ambtenaar om zijn collega's alsnog te overtuigen.

#### *4.4 Behoeften*

In het laatste deel van dit hoofdstuk zal kenbaar worden gemaakt welke behoeften er door respondenten zijn uitgesproken om lokale democratische vernieuwing verder te brengen. De hoofdlijnen hierin waren het prioriteren van deze hele ontwikkeling en extra aandacht voor het delen van kennis, zowel binnen als buiten de gemeente.

##### *4.4.1 Vernieuwing prioriteit maken*

Uit dit onderzoek kwam naar voren dat op het gebied van lokale democratische vernieuwing bij de deelnemende gemeenten nog veel ruimte voor ontwikkeling zit. Respondenten geven aan dat meer tijd en geld nodig is om te kunnen investeren in burgerinitiatieven, maar ook in interne veranderingen in de organisatie. Dit vervult voor ambtenaren die bezig zijn met dit onderwerp een stukje van hun behoefte aan zekerheid. Ze weten dan beter waarvoor ze iets doen en dat er ook begrotingsruimte is om projecten te realiseren. Respondenten spraken ook de wens uit om meer vertrouwen te krijgen van de gemeenteraad en het college om te experimenteren en daarbij fouten te mogen maken.

Kortom, de vernieuwing moet prioriteit krijgen. Naast tijd en geld, moet het helder worden opgenomen in het gemeentelijk beleid, zodat op een eenduidige manier wordt uitgedragen hoe er volgens de nieuwe methode gewerkt gaat worden.

#### *5.2 Kennisdeling*

Verder is er behoefte aan meer uitwisseling van kennis en ervaringen met andere gemeenten. Dit onderzoek was opgezet met focusgroepen, zodat gemeenten elkaar direct konden ontmoeten. Naast dat er informatie werd opgehaald, kwamen ambtenaren van verschillende gemeenten bij elkaar om het gesprek aan te gaan. Dit werd positief ervaren. Respondenten kregen nieuwe inspiratie door naar elkaars ervaringen te luisteren en er stond een vorm van lotgenootschap. Als 'pionier' voelen de respondenten zich soms eenzaam binnen hun functie en daarom vonden ze het fijn om gelijkgezinde collega's van andere gemeenten te ontmoeten en te spreken.

*Ja, het valt mij wel op dat er heel veel kennis aan tafel zit, heel veel ervaring. En wat ik meeneem zeg maar, is wel: oh ja, ik zit wel op de goeie weg (..) Dus dan sta je in je eentje dingen te doen en als ik dan zo hoor, dan denk ik van: 'nou, zo verkeerd is het eigenlijk nog helemaal niet'. Dus gewoon doorgaan.*

(Respondent 2, projectleider Wijkgericht Werken, middelgrote gemeente)

Gemeenten gaven de behoefte aan om in kleine groepjes, ingedeeld op thema, samen te komen voor intervisie.

*Ik vind het nuttig om op gezette tijden dit soort dingen te doen, zodat je ook je eigen denkproces weer eens aanscherpt en ook andere voorbeelden te horen.*

(Respondent 13, beleidsmedewerker Leefbaarheid, kleine gemeente)

Ook zijn de ambtenaren op zoek naar ondersteuning bij reflectie. Dit wordt tot nu toe nog te weinig gedaan. Het gaat hierbij zowel om zelfreflectie, in het werk, als de evaluatie van projecten en processen. Zowel voor de behoefte naar intervisie als reflectie, kan de provincie mogelijk van betekenis zijn.

Tot slot is er behoefte aan het doen van nieuwe pilots om *unusual suspects* mee te bereiken. Ze willen hier meer in investeren, maar hier is niet altijd geld voor beschikbaar. Voor deze pilots en voor het doen van bijvoorbeeld onderzoeken en communicatietrainingen, zou opstartgeld vanuit de provincie of het gemeentefonds zeer bruikbaar zijn.



## 5 | Conclusie

De respondenten van dit onderzoek hebben veel affiniteit met het onderwerp lokale democratische vernieuwing en kunnen als overwegend vooruitstrevend aangeduid worden op dit gebied. Alle gemeenten streven ernaar om beleidsvoering meer te doen in co-creatie met burgers. Dit proberen ze met allerlei experimenten. Daarnaast proberen pionierende ambtenaren andere gemeentelijke afdelingen te betrekken die niet primair bezig zijn met burgerparticipatie, om deze nieuwe cultuur door te laten sijpelen in de organisatie. De gemeenteorganisatie moet zich aanpassen aan de samenleving. Respondenten ervaren een distantie tussen de verschillende rollen van de vier actoren raad, college, samenleving en ambtenaren. Als er een goede samenwerking tussen de drie partijen binnen de gemeentelijke organisatie tot stand komt, zullen er sneller stappen gemaakt worden in de cultuurverandering.

In lokale democratische vernieuwing gaat het enerzijds om het creëren van een zo groot mogelijk draagvlak in de samenleving en anderzijds om het hervormen van de gemeentelijke organisatie om de samenleving zo goed mogelijk te faciliteren. Ambtenaren moeten zich zichtbaar maken in de leefomgeving van de burger en met hen het gesprek aangaan. Daarnaast is het belangrijk om het proces zo transparant mogelijk te maken voor college en raad, zodat er steun en vertrouwen wordt gewonnen voor deze cultuurverandering.

Het blijkt een uitdaging te zijn om de omslag te maken van een aaneenschakeling van kleine experimenten naar een verduurzaamde, nieuwe werkwijze. Dit komt volgens respondenten doordat er nog veel weerstand tegen de vernieuwingen is binnen de gemeentelijke organisatie. Hoe de nieuwe rol van de gemeenteraad eruit kan zien is voor veel mensen onduidelijk. Ook blijft het een vraagstuk tot hoever de verantwoordelijkheid van de samenleving reikt en waar de democratie beschermd moet worden tegen de dominantie van mondige 'elite' burgers. Het blijft voor vernieuwende ambtenaren een zoektocht hoe lokale democratische vernieuwing precies vorm moet krijgen.

De voornaamste behoeften die doorklonken in de gesprekken, waren het prioriteren van lokale democratische vernieuwing in de gemeentelijke organisatie en het opstarten van kennisuitwisselingen. Er moet ruimte in gemeentebegrotingen voor worden gemaakt, naast tijd en ruimte om te investeren in de interactie met inwoners en het doen van interne evaluaties. Ook vonden respondenten dat de gemeenteraad meer ondersteund mag worden

met cursussen om vorm te leren geven aan hun nieuwe rol. Tot slot kwam als behoefte heldere communicatie naar voren, bestaande uit verwachtingenmanagement richting inwoners extern en intern in het vroegtijdig informeren van de raad en het college over projecten.

## 6 | Discussie

Dankzij dit onderzoek is er een beter inzicht verkregen in de ervaringen van gemeenteambtenaren met lokale democratische vernieuwing. Duidelijk werd dat de ervaringen van ‘vernieuwende’ ambtenaren redelijk dicht bij elkaar liggen. Zoals Edwards (2001) stelde, zouden binnen lokale overheden verschuivingen in de rolverdeling plaatsvinden binnen de organisatiestructuur van de gemeente, en tussen de burger en de lokale overheid. Deze verschuivingen hebben inmiddels plaatsgevonden, waarbij de samenleving meer initiatiefnemer wordt in beleid en de gemeente vooral als verbinder en bewaker van het proces zou moeten optreden. Uit de focusgroepen is echter gebleken dat deze nieuwe rolverdeling - zowel binnen de gemeente als tussen de gemeente en burger - nog een zoektocht is. Gemeenten zijn nog niet voorbereid op een structurele inbedding van interactief regeren, omdat de verschillende actoren met hun rolinvulling niet op elkaar aansluiten.

Lokale democratische vernieuwing wordt vooralsnog gekenmerkt door een aaneenschakeling van pilots en (kleine) projecten. Het is nog niet de verduurzaamde manier van werken, democratische vernieuwing nog wordt gezien als zijspoor van de kerntaken van de gemeente. Hier bestaat bij de gemeenteambtenaren een behoefte om interactief regeren meer in de organisatiecultuur te brengen. Zo bleek uit de uitspraken van respondenten dat de interactie tussen gemeenten en burgers vanuit gemeentelijk perspectief veelal plaatsvindt halverwege de overheidsparticipatietrap (Kleistra & Walraven, 2014) (tussen ‘stimuleren’ en ‘faciliteren’). De vormgeving van beleid volledig loslaten wordt door gemeenten nog niet gedaan. Er valt te betwisten of dit wel het doel van een lokale overheid zou moeten zijn.

Er zal altijd een beperking blijven in de overheidstaken waarin burgers kunnen participeren. Burgers zouden minder in staat zijn om vanuit het collectieve belang te denken (Mitlin, 2004), maar uit de focusgroepen bleek ook dat de gemiddelde burger minder op abstract niveau zou kunnen denken. Respondenten gaven aan dat complexe maatschappelijke vraagstukken minder geschikt zouden zijn voor burgerparticipatie. Het is de vraag of dit wel waar is, aangezien er wel degelijk burgerinitiatieven bestaan waarin bijgedragen wordt aan een complex maatschappelijk vraagstuk. Waar het om gaat, is dat de activiteit waarmee een burger hiertoe kan bijdragen niet te complex is.

Daarbij is er een discrepantie tussen de geprofessionaliseerde overheid en burgers die als vrijwilligers verantwoordelijkheden in de publieke ruimte op zich nemen; de overheid

werkt met betaalde krachten, terwijl bij een vrijwilliger deze extrinsieke motivatie (grotendeels) afwezig is (Vigoda, 2001). Dit betekent dat richting professionals andere verwachtingen kunnen worden gesteld dan richting burgers in de rol vrijwilliger. Het gevaar is dat lokale overheden in het streven naar interactief regeren te actief burgers gaan benaderen op wie hierdoor te veel druk komt te liggen. De gemeente is de samenleving dan aan het overvragen en actieve burgers kunnen hierdoor overbelast raken.

### *6.1 Aanbevelingen*

Vooraf bleek dat gemeenten weinig communiceren met elkaar over hun werkwijze met lokale democratische vernieuwing. Na de focusgroepen, waar gemeenteambtenaren al samengebracht werden om ervaringen uit te wisselen, bleek er een behoefte aan extra interviews tussen gemeenten, met meer inhoudelijke diepgang op sub-thema's. De provincie kan hierin als verbindend orgaan fungeren. Zij beschikt over de contacten en kan vanuit haar vogelvluchtperspectief procesbegeleider zijn.

Naast een aantal kwantitatieve onderzoeken (bijv. van Dinjens, 2010) was er nog weinig inzicht in de ervaringsdimensie van gemeentemedewerkers op dit thema. De onderzoeksmethode heeft geleid tot kennis van knelpunten en behoeften vanuit gemeenteambtenaren, welke vaak betrekking hadden op de relatie met de andere actoren. Het is relevant om ook inzicht te krijgen in de ervaring van de andere actoren, het college van B&W, de gemeenteraad en de samenleving. Aangezien er al eerdere onderzoeken bestaan naar burgerinitiatief in interactief regeren, is de bestuurlijke kant van lokale overheden het belangrijkste focuspunt voor vervolgonderzoek.

Hierin kan bijvoorbeeld worden onderzocht hoe het lokale bestuur aankijkt tegen ontschotting, de omslag naar integraal werken, en wat zij hiervoor willen en kunnen doen. Ontschotting binnen de gemeentelijke organisatie kan een uitkomst bieden voor het probleem van de gelaagde organisatie die de burger ervaart als hij een hulpvraag aan de gemeente heeft. Verkoking van ambtenaren kan een gemeente erg ontoegankelijk maken (Kleistra & Walraven, 2014). Integraal werken kan helpen om een burgerinitiatief goed in de organisatie te laten landen. Er moet een opmars komen van multidisciplinair werken, integrale samenwerkingen binnen de gemeente, om complexe maatschappelijke problemen aan te kunnen gaan en de burger zo goed mogelijk te faciliteren. Dit geldt ook voor andere overheidsorganisaties.

## 6.2 Beperkingen

Dit onderzoek is vooral gericht op gemeenteambtenaren die openstaan voor vernieuwingen in de lokale democratie, de zogenaamde 'pioniers'. De data zijn hierdoor behoorlijk *gebiased* vanuit het blikveld van deze groep ambtenaren. De helft van Gelderse gemeenten is vertegenwoordigd in de onderzoekspopulatie. Mogelijk zijn er in de vertegenwoordigde gemeenten meer van deze pioniers aanwezig dan gemiddeld. Er zou een vergelijkbare studie moeten worden gedaan met ambtenaren vanuit andere sectoren om te constateren of het succes van lokale democratische vernieuwing wellicht is overschat door de respondenten van dit onderzoek.

Daarnaast blijft democratische vernieuwing een politiek gekleurd onderwerp, waardoor het politieke perspectief van een persoon ook wel in belangrijke mate bepaalt hoe iemand in dit onderwerp staat. Bestuurders hebben veel invloed op de invulling van het concept. Dat maakt het onmogelijk om één lijn te trekken in een beleid voor lokale democratische vernieuwing dat voor zowel aan de overheidskant als bij de maatschappij werkt. Dat is tegelijkertijd ook het interessante aan democratische vernieuwing: het geeft veel ruimte aan de pluraliteit van meningen. Leidt dit tot de ideale democratie?

## Referentielijst

- Barnett, N. (2011). Local Government at the Nexus?, *Local Government Studies*, 37(3), 275-290.
- Benington, J. (2011). From private choice to public value. *Public value: Theory and practice*, 31-49.
- Creighton, J. L. (2005). *The public participation handbook: Making better decisions through citizen involvement*. John Wiley & Sons.
- Dinjens, M. (2010). *Burgerparticipatie in de lokale politiek*. Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie. Amsterdam, Nederland: Instituut voor Publiek en Politiek.
- Dries, M., van den (2014). *Decentralisatie van langdurige zorg en ondersteuning*. Een onderzoek naar bestuurskracht van gemeenten. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Edelenbos, J., & Klijn, E. H. (2005). Managing stakeholder involvement in decision making: A comparative analysis of six interactive processes in the Netherlands. *Journal of public administration research and theory*, 16(3), 417-446.
- Edwards, A. (2001). Interactieve beleidsvorming en de instituties van het lokale bestuur. In: Edelenbos, J. & Monnikhof, R. (red.). (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming*. Utrecht: Lemma, 2001, 117-142.
- Hirschman, A. (1970). *Exit, Voice and Loyalty*, Harvard University Press.
- Hoogenboom, M. (2011). Particulier initiatief en overheid in historisch perspectief. *Beleid en maatschappij*, 38(4), 388-401.
- Houwelingen, P. van, Boele, A. & Dekker, P. (2014). *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie*. Den Haag: SCP.
- Kleistra, Y., & Walraven, G. (2014). Van eerste overheid naar eerst de burger, maar hoe?. *Bestuurskunde*, 23(4), 54-63.
- Lowndes, V., Pratchett, L., & Stoker, G. (2001). Trends in public participation: part 2—citizens' perspectives. *Public administration*, 79(2), 445-455.
- Michels, A.M.B. (2011). De democratische waarde van burgerparticipatie: interactief bestuur en deliberatieve fora. *Bestuurskunde*, 20(2), 75-84.
- Mitlin, D. (2004). Reshaping Local Democracy. *Environment & Urbanization*, 16(1), 3-8.
- Oude Vrielink, M. O., & Verhoeven, I. (2011). Burgerinitiatieven en de bescheiden overheid.

- Beleid en Maatschappij*, 38(4), 377-387.
- Peters, K., & Stipdonk, V., van (2016). Hoe staat de lokale democratie in Nederland er voor?. *Bestuurswetenschappen*, 70(4), 27-49.
- Pratchett, L. (2004). Local autonomy, local democracy and the 'new localism'. *Political studies*, 52(2), 358-375.
- Pröpper, I. (2009). *De aanpak van Interactief beleid: 'elke situatie is anders'*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Provincie Gelderland (2017). *Doelenboom Leefbaarheid*. Arnhem: provincie Gelderland.
- Rijksoverheid (n.d.). *Decentralisatie van overheidstaken naar gemeenten*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/decentralisatie-van-overheidstaken-naar-gemeenten>
- Sayer, A. (1999). On not reducing the systemworld to the lifeworld. *European Urban and Regional Studies*, 6(4), 319-322.
- Tejado, L., M. (2012). Empowering local democracy in Catalonia: tools and policy domains to implement a top-down solution. *Perspectives on Federalism*, 4(1), 270-298.
- Tonkens, E., Trappenburg, M., Hurenkamp, M., & Schmidt, J. (2015). *Montessori democratie: Spanningen tussen burgerparticipatie en de lokale politiek*. Amsterdam University Press.
- Tonkens, E. & Verhoeven, I. (2011). *Bewonersinitiatieven: proeftuin voor partnerschap tussen burgers en overheid*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam
- Vigoda, E., & Golembiewski, R. T. (2001). Citizenship behavior and the spirit of new managerialism: A theoretical framework and challenge for governance. *The American Review of Public Administration*, 31(3), 273-295.
- Vigoda, E. (2002). From responsiveness to collaboration: Governance, citizens, and the next generation of public administration. *Public administration review*, 62(5), 527-540.
- Voorberg, W., H., Bekkers, V., J., J., M. & Tummers, L., G. (2014). A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey, *Public Management Review*.
- WRR (2012). *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Zweth, J., van der (2001). *Dilemma's van de lokale democratie*. Een onderzoek naar de dualisering van gemeenten en de inzet van ICT. Maastricht.

### Instructie procesbegeleiders

**Omschrijving:** we doen kwalitatief onderzoek naar experimenten die worden gedaan door gemeenten in Gelderland in het kader van lokale democratische vernieuwing. De nadruk ligt hierbij op de ervaring van gemeenteambtenaren. In focusgroepen gaan zij met elkaar in gesprek. Iedere focusgroep wordt begeleid door een procesbegeleider. In dit document staan de instructies voor de procesbegeleiders.

#### Doelen

##### **Wat willen we uit de focusgroepen halen?**

- Overzicht van experimenten die plaatsvinden in de gemeenten op het gebied van lokale democratische vernieuwing
- Succesfactoren in deze experimenten
- Uitdagingen in deze experimenten
- Oplossingen om met deze uitdagingen om te gaan
- Inzicht in de nieuwe rolverdeling binnen gemeenten (college, raad, ambtenaar en samenleving), vanuit het perspectief van de gemeenteambtenaar
- Inzicht in de behoeften van gemeenten in het doorzetten van lokale democratische vernieuwing

##### **Taken van de procesbegeleider:**

- **Inhoud**
  - Uitleggen aan deelnemers wat we gaan doen en wat het doel is van het onderzoek.
  - Doorvragen en verdiepen, met name als ervaringen raken aan **de rolverdeling binnen de gemeentelijke organisatie**.
  - Zoveel mogelijk “waarom” en “hoe” vragen stellen, om ervaringen en motieven bloot te leggen.
- **Proces**
  - Goed luisteren en doorvragen vanuit de woorden van de deelnemers.
  - Zoveel mogelijk open vragen stellen (suggestieve vragen vermijden).
  - Iedere deelnemer de ruimte geven om zijn/haar stem te laten horen.
  - Gesprek zoveel mogelijk “laten gaan”, maar bijsturen als onderwerpen teveel afdrijven.
  - Tijdsbewaking
- **Resultaat**
  - Sticky wall met daarop de uitkomsten (alle kleuren papier)
  - Van iedere gemeente minstens één experiment
  - De kern uit het gesprek (aantekeningen), als bron voor de laatste ronde

##### **Gebruik van de sticky wall**

- Op de sticky wall staan van tevoren vier woorden, in de vier hoeken: raad, college,



ambtenaar en samenleving.

- Deelnemers ordenen hun antwoorden te midden van deze vier hoeken

**Ronde 1:** waar kwam het initiatief in de eerste instantie vandaan? (wie initieerde het experiment?)

**Ronde 2:** bij wie/tussen wie kunnen de succesfactoren/uitdagingen geplaatst worden?

**Ronde 3:** op wie heeft de behoefte betrekking?

- Zorg dat deelnemers op ieder papier de naam van de gemeente zetten

- Houd de kleuren aan die bij de ronden vernoemd zijn, dus: (1) oranje, (2) groen/geel, (3) blauw.

Ronde	Tijd	Onderwerp	Vragen	Actie/uitkomst
1	25 min	Inventarisatie van experimenten	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Welke experimenten zijn er in uw gemeente in het kader van lokale democratische vernieuwing?</li> <li>- Hoe zijn experimenten tot stand gekomen?</li> <li>- Waarom zijn deze experimenten vernieuwend?</li> </ul>	<p>Er wordt een ronde gemaakt waarin ieder vertelt over diens achtergrond en situatie in de gemeente op het gebied van lokale democratische vernieuwing.</p> <p><b>Oranje papier:</b> minstens één experiment wordt op een papier geschreven en op de sticky wall geplaatst.</p> <p>Ordering tussen de vier hoeken op de sticky wall: college, raad, ambtenaar en samenleving.</p>
2	25 min	Succesfactoren/Uitdagingen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Wat zijn succesfactoren in het desbetreffende experiment? Waarom?</b></li> <li>- Welke ontwikkelingen binnen de gemeente zijn van invloed op het succes van lokale democratische vernieuwing?</li> <li>- Herkennen anderen deze succesfactoren?</li> <li>- Waarom werkte een bepaalde succesfactor goed?</li> <li>- <b>Wat zijn uitdagingen in het desbetreffende experiment? Waarom?</b></li> <li>- Waarom is dit een uitdaging?</li> <li>- Hoe hebben jullie dit aangepakt?</li> </ul>	<p>Allereerst vertelt de gemeenteambtenaar van het desbetreffende experiment wat meer over het experiment, wat er goed loopt en wat uitdagingen zijn.</p> <p><b>Laat deelnemers op ieder papier naam van de gemeente, naam van het experiment vernoemen.</b> Geef aan dat succesfactoren en knelpunten tijdens deze ronde nog aangevuld/gewijzigd kunnen worden.</p> <p><b>Groen papier:</b> per papier wordt één succesfactor beschreven en geordend op de sticky wall.</p> <p><b>Geel papier:</b> per papier wordt één uitdaging beschreven en geordend op de sticky wall</p> <p><b>De procesbegeleider selecteert een uitdaging die het thema rolverdeling binnen de gemeentelijke organisatie raakt en vraagt hierop door.</b></p>
3	10 min	Oplossingen/behoefte	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Welke behoefte heeft u vanuit uw gemeente om lokale democratische vernieuwing verder te ontwikkelen?</li> </ul>	<p><b>Blauw papier:</b> behoeften voor de toekomst. Één behoefte per papier, deze worden geordend op de sticky wall.</p>

### **Pauze/terugkoppeling (15 min.)**

*De procesbegeleiders koppelen de opgevallen zaken terug. Hier wordt stof bedacht voor de plenaire nabespreking*

- Wat is het beeld van de soort experimenten?
- Welke bundeling komt hieruit voort? (overlap tussen focusgroepen)
- Hoe wordt er met succesfactoren en knelpunten omgaan?
- Wat viel op in de rol van raad/ambtenaar/college/samenleving
- Wat vinden gemeenteambtenaren zelf dat er nog verder ontwikkeld kan worden?

### **Nabespreking**

*De nabespreking wordt geleid door de gastheer. De procesbegeleiders vullen aan met ervaringen vanuit hun groep.*

- Korte terugkoppeling van beide groepen
- Wat kunnen de provincie/alliantie voor deze groep in de toekomst betekenen?
- Wij sturen een na overzicht van de experimenten toe plus een verslaglegging/samenvatting per focusgroep. Deelnemers krijgen de kans om dit aan te vullen of te wijzigen.