



EEN ONDERZOEK NAAR PARTICIPATIEF BEZUINIGEN BIJ
NEDERLANDSE GEMEENTEN

Jolien van der Vegt
Universiteit Utrecht
Juli 2011

Denk mee over onze portemonnee!

Een onderzoek naar participatief bezuinigen bij Nederlandse gemeenten

Afbeelding voorpagina: onderdeel van de communicatie campagne voor de BegrotingsWijzer van de Gemeente Bunschoten

Auteur: Jolien van der Vegt
Studentnummer: 3066037
Master: Bestuur & Beleid
Instituut: Universiteit Utrecht, USBO
Begeleider: Thomas Schillemans
Datum: 6 juli 2011

Een woord vooraf	5
Samenvatting.....	6
1. Inleiding	8
Vraagstelling.....	10
De locus: Nederlandse gemeenten	12
Opzet van het empirisch onderzoek	14
Leeswijzer	15
2. Invloed op beleid, een analysekader.....	17
Gemeentelijke beleidsvorming	17
Burgerparticipatie	21
Participatief bezuinigen.....	25
Macht is nog geen invloed	26
Burgerparticipatie, een politiek strategisch instrument?	27
Het analysekader samengevat	32
3. Opzet empirisch onderzoek.....	34
Onderzoeksstrategie en -methoden	34
Onderzoeksmethoden en onderzoekstechnieken	37
Enquête	38
Cases: interviews en documenten	39
Selectie van bronnen en cases	39
Betrouwbaarheid en validiteit.....	43
Reflectie op de onderzoeksoopzet.....	44
Resultaten empirisch onderzoek.....	46
4. Participatief bezuinigen.....	47
6. Op welke wijze wordt participatief bezuinigen vormgegeven door Nederlandse gemeenten? ..	47
7. In welke mate is participatief bezuinigen een trend?	47
Resultaten uit de vragenlijst.....	47
Resultaten uit de cases.....	49
Casus 1: gemeente Nueneen.....	49
Casus 2: gemeente Eindhoven	51
Casus 3: gemeente Bunschoten	53
Casus 4: gemeente Slochteren	56
Casus 5: gemeente Dordrecht.....	59
Conclusie	62

5. Invloed, een wassen neus?.....	64
7. Wat is de invloed van burgers via participatief bezuinigen op de gemeentelijke besluiten?.....	64
Resultaten uit de enquête.....	64
Invloed in de cases	66
Casus 1: Nuenen.....	67
Casus 2: Eindhoven.....	70
Casus 3: Bunschoten.....	74
Casus 4: Slochteren	78
Casus 5: Dordrecht	81
Conclusie	85
Conclusie	91
6. Mogelijke verklaringen.....	93
8. Welke factoren en actoren zijn bepalend voor de mate van invloed van burgers op de gemeentelijke besluiten omtrent de bezuinigingen?	93
Statistische significantie	93
Burgerparticipatie in beleidsfasen	94
Hoe later, hoe beter	96
Wie neemt het initiatief?	99
Overige partijen: het belang voorop?!.....	103
Tot slot.....	105
7. Conclusie	106
Een nieuwe trend in gemeenteland: betrek de burger bij bezuinigingen!	106
Is dat van belang ?.....	110
Relevante literatuur	111
Bijlage 1: Enquête en begeleidende brief	117
Bijlage 2: topiclijst	120

Met een glimlach type ik deze woorden. Voor jullie de eerste woorden van deze masterscriptie naar participatief bezuinigen bij gemeenten. Voor mij de laatste woorden van het onderzoek en daarmee ook de afronding van mijn studieperiode. Hoewel ik erg blij ben dit af te sluiten, heb ik met heel veel plezier deze master en in het bijzonder, dit onderzoek gedaan.

De kennismaking met de wereld van de burgerparticipatie, aan de ene kant de *believers* (zoals Joop Hofman ze noemt) en aan de andere kant de critici, was erg interessant. Desondanks ben ik er niet op uit om een oordeel - positief of negatief - te vellen over het fenomeen participatief bezuinigen. Of om alle voor- en nadelen op een rijtje te zetten. Het onderzoek concentreert zich op de effecten van een burgerparticipatietraject over de huidige bezuinigingen op het reguliere beleidsproces. Willen gemeenten echt weten wat burgers te vertellen hebben? En wat doen ze er vervolgens mee? Of met andere woorden: krijgen burgers eigenlijk hun zin?

Verschillende mensen verdienen een dankwoord. Als eerst Thomas, mijn begeleider op de USBO. Aan de ene kant gaf hij mij het vertrouwen dat ik nodig had, aan de andere kant triggerde hij me het onderzoek verder te verbeteren. De focusgroepen, samen met Josja en Derek, gaven weer nieuwe motivatie om aan de slag te gaan.

De VNG ben ik erg dankbaar voor hun begeleiding, met name bij het opzetten en uitzetten van de enquête. Zonder hen had ik nooit zo'n grote respondentengroep kunnen bereiken! Vanzelfsprekend wil ik alle respondenten die hebben deelgenomen aan interviews of de enquête van harte bedanken. Met name de interviews hebben het onderzoeksproces voor mij extra interessant gemaakt.

Mijn vriendinnen, in het bijzonder Suus, Winke en Dianne, hebben vanuit hun afstudeerervaringen mij een steuntje in de rug gegeven. Dit is een mooi moment om ze daarvoor en alle gezellige jaren samen op de USBO te bedanken! Alle koppen koffie en treinritjes met Alma hebben het masterjaar ontzettend leuk gemaakt! Ook mijn familie heeft de afgelopen jaren klaar gestaan. Wetende dat ik het liefst dingen zelf opknop, maar in geval van nood met een open deur. Pap en mam, zonder die open deur had ik dat niet gered! Mijn aller-allerlaatste woorden gaan naar Sven. Wie had negen jaar geleden gedacht dat we nu samen zouden afstuderen? We hebben elkaar de ruimte gegeven om dat te doen. Maar juist samen zijn we hier gekomen. Ik ben klaar voor onze volgende uitdaging!

Utrecht, 6 juli 2011,

Jolien van der Vegt

Pijnlijke beslissingen

Nederlandse gemeenten staan momenteel voor een grote opgave. Er moeten - in meer of mindere mate - pijnlijke beslissingen worden genomen om de huidige bezuinigingen het hoofd te bieden. Veel gemeenten grijpen deze kans aan om burgers te betrekken bij het beleidsproces. Ze vragen aan hun inwoners: *Waar wilt u het liefst op bezuinigen? Of: Heeft u een bezuinigingssuggestie voor ons?*

Een participatietraject impliceert dat burgers enige invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming, maar is dat in de praktijk ook het geval? Participatietrajecten omtrent bezuinigingen zijn een relatief nieuw fenomeen en over de effecten ervan is zodoende weinig bekend. Dit onderzoek is daarom hoofdzakelijk explorierend. Centraal staat de vraag:

In welke mate hebben burgers invloed via participatieve bezuinigingstrajecten op de gemeentelijke besluitvorming over bezuinigingen?

Alvorens deze vraag te beantwoorden is onderzocht op welke wijze participatief bezuinigen in de praktijk plaatsheeft en of er daadwerkelijk sprake is van een trend. Na het analyseren van de mate van invloed is hierop gereflecteerd door een aantal mogelijk verklarende actoren en factoren te toetsen. Spelen ambtenaren, politici, de grootte van de gemeente of de beleidsfasen waarin burgers worden betrokken een belangrijke rol in de mate van invloed van burgers?

Aanpak

Om de onderzoeksvragen vanuit een breed perspectief te kunnen beantwoorden is zowel kwalitatief als kwantitatief onderzoek gedaan. De combinatie van onderzoeksmethoden en data is weergegeven in het onderstaande schema.

Onderzoeksmethoden	Dataverzameling	Data-analyse
Enquête	207 gemeenten	Kwantitatief
Casusstudie: 9 Interviews & Documentenanalyse	<i>Kleine gemeenten:</i> Nuenen, Bunschoten, Slochteren. <i>Grote gemeenten:</i> Eindhoven, Dordrecht.	Kwalitatief

Tabel 1. Onderzoeksmethoden

Conclusie

De resultaten uit de enquête laten zien dat er daadwerkelijk sprake is van een trend op het gebied van participatief bezuinigen bij Nederlandse gemeenten. De helft van alle 208 respondenten heeft ervaring met het fenomeen, variërend van een gepland tot afgerond traject.

Hoewel er talloze vormen van burgerparticipatie bestaan, kiezen veel gemeenten ervoor zoveel mogelijk inwoners digitaal te betrekken. Een online enquête, forum of bezuinigingswijzer blijken het meest populair. De - veelal beperkte - voorbereidingstijd van een participatietraject lijkt van invloed te zijn op de doelen van gemeenten: meestal zijn deze niet (naar burgers) geëxpliciteerd. Uit de enquête komt naar voren dat gemeenten vooral 'de burger willen betrekken bij de besluitvorming over het beleidsproces' en 'kennis en ideeën van inwoners willen benutten'. Over de rol of de invloed van de burger in het proces wordt nagenoeg niets vermeld.

Zowel in de cases als in de enquête overheerst het beeld dat de mate van invloed van burgers op de besluitvorming 'middelmatic' is. In de empirie blijkt de doorwerking van inbreng van burgers meestal wel (enigszins) zichtbaar op de gemeentelijke besluitvorming, desondanks is er niet altijd sprake van invloed. De initiële opvatting van gemeentebestuurders en raadsleden is in dat geval overeenkomstig de uitkomst van de besluitvorming. De inbreng van burgers is dan niet de reden voor deze uitkomst. De doorwerking is daarom dikwijls groter dan de mate van invloed.

Hoewel dit niet statistisch significant is bevonden, bleek uit de enquête dat burgers die tijdens de agendavorming participeren minder invloed uitoefenen dan burgers die tijdens de besluitvorming of de beleidsvoorbereiding worden betrokken. De grootte van gemeenten en de aanwezigheid van belangengroepen zijn niet noemenswaardig van belang voor de mate van invloed van burgers. De betrokkenheid en (positieve) houding van politici zijn daarentegen wel van belang, zo blijkt uit de cases. Waar de raad en het college actief betrokken zijn, is de invloed van burgers in casusgemeenten groter. Het aantal inwoners dat participeert bepaalt vervolgens in hoeverre ambtenaren en politici de inbreng serieus nemen.

1. Inleiding

Burgerparticipatie lijkt tegenwoordig het sleutelwoord voor een beter besluitvormingsproces. Het zou leiden tot een groter draagvlak en legitimiteit van het beleid (De Graaf, 2007). Burgers worden op allerlei manieren betrokken bij het besluitvormingsproces: ze mogen nieuwe ideeën voor beleid initiëren, ze mogen meedenken over de waarde van beleidsvoorstellen, ze mogen zelfs helpen een keuze te maken tussen de voorstellen. Wilt u liever een nieuw zwembad subsidiëren of toch het winkelcentrum laten opknappen?

Een vorm van burgerparticipatie betreft participatief bezuinigen. Budgettering is één van de belangrijkste beleidsinstrumenten volgens het Instituut voor Publiek en Politiek (2011). Participatief bezuinigen is dan ook een krachtige vorm van burgerparticipatie; het geeft burgers in potentie veel invloed om mee te mogen praten en te beslissen over op welke posten wordt bezuinigd.

De bezuinigingen waar gemeenten op dit moment voor staan zijn van zodanige omvang dat simpelweg de kaasschaaf toepassen voor het merendeel van de gemeenten niet meer toereikend is (VNG, 2010a, p.10-12). Er wordt van gemeenten gevraagd essentiële keuzen te maken in hun uitgaven en inkomsten. De consequenties van deze bezuinigingen zullen - meer dan normaal - zichtbaar zijn voor burgers. Ze zullen er in sommige gevallen zelfs direct nadelen van ondervinden als een gemeentelijke voorziening niet meer beschikbaar is of een subsidiestroom wordt stopgezet. Om die reden laten veel gemeenten inwoners participeren in de beleidsvorming omtrent bezuinigingen.

‘Juist bij een dergelijk onderwerp met gewichtige besluiten als ‘waar gaan we op korten?’ vinden gemeenten het belangrijk om gelegitimeerde keuzen te nemen’ (Jansen, 2011 p.30). Zo ook de gemeente Utrecht, waar inwoners vanaf april 2011 besparingsvoorstellen mogen doen. Wethouder Kreijkamp zegt over het participatietraject: “Er kan een toptien uitkomen van voorstellen waarvan het college zegt: dat kan echt niet. (...) Maar we hebben vertrouwen in onze stad” (Huisman, 2011).

Een groot aantal gemeenten in Nederland is inmiddels een participatief bezuinigingstraject gestart om burgers te betrekken. Echter, ‘het bieden van de mogelijkheid tot inspraak garandeert nog geen inspraak’ volgens Dittrich en Cohen (1989, p.183). Sterker nog: ‘van meebeslissen komt niet zoveel terecht’, zeggen de auteurs, ‘de overheid gebruikt inspraak veeleer om gevoelens te peilen en legitimatie te verschaffen aan door haar te nemen beslissingen’ (1989, p.183). De vraag rest wat er met inbreng van burgers gedaan wordt. Of met andere woorden: hoeveel invloed kunnen burgers daadwerkelijk uitoefenen op de gemeentelijke besluiten omtrent bezuinigingen?

Een participatietraject impliceert vaak dat burgers een zekere mate van invloed krijgen door te participeren (Trappenburg, Schillemans & Bovenkamp, 2009, p.192-193), maar is dat in de praktijk ook het geval? Anders gezegd: krijgen burgers dan eigenlijk hun zin?

Edelenbos et al. (2010) concluderen uit eigen onderzoek naar acht cases bij de Nederlandse overheid dat er regelmatig sprake is van een mismatch tussen de uitkomsten van het participatietraject en de uitkomsten van het besluitvormingsproces. Het blijkt lastig in dat geval de opinies van burgers te vertalen naar het uiteindelijke besluit. De impact van participatie tijdens het proces wordt dan teniet gedaan doordat 'de oogst niet wordt vertaald' (Edelenbos et al., 2010, p. 620). De auteurs concluderen dat in participatietrajecten niet altijd invloed uitgeoefend wordt door burgers, doordat ze afhankelijk zijn van andere actoren. De vraag is welke en hoe actoren bepalend zijn voor de mate van invloed burgers op de besluitvorming in het geval van participatief bezuinigen. En zo ja, hoeveel invloed heeft de burger dan nog?

Relevantie

Er is de afgelopen jaren veel onderzoek gedaan naar burgerparticipatie bij verschillende overheden, zowel door individuele onderzoekers (Boedeltje, 2009; Enthoven, 2010; De Graaf, 2007; Hartman, 2008; Leyenaar, 2009; Pröpper, 2006) als organisaties (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2005; Vereniging Nederlandse Gemeenten, 2010; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010; Instituut Maatschappelijke Innovatie, 2010; Instituut voor Publiek en Politiek, 2010). Met name aspecten als het creëren van draagvlak en hoe participatie zinvol kan zijn komen daarin uitvoerig aan bod (De Graaf, 2007; Boedeltje, 2009). Veel onderzoeken zijn tot dusver toegespitst op effecten van participatietrajecten, zoals draagvlak en legitimiteit, maar niet op de inhoudelijke effecten: wat leveren burgers eigenlijk op voor de inhoud van het beleid en hebben ze daar dan invloed op?

De invloed die burgers hebben op de besluitvorming via burgerparticipatie blijft in de literatuur duidelijk onderbelicht. Hoewel Edelenbos et al. (2010) de invloed van participanten hebben meegenomen in hun onderzoek naar acht cases op departementaal niveau, is dit niet eerder op gemeentelijk niveau onderzocht. Dit onderzoek belicht zodoende een ander aspect, invloed op de gemeentelijke besluitvorming, van een bekend fenomeen - burgerparticipatie. Daarmee is het een aanvulling op bestaande, wetenschappelijke onderzoeken over burgerparticipatie.

Bovendien is in Nederland het fenomeen participatief bezuinigen bij gemeenten betrekkelijk nieuw. De noviteit zorgt ervoor dat er nog geen onderzoek naar is gedaan en derhalve weinig bekend is over het voorkomen ervan. Hoeveel gemeenten grijpen de huidige bezuinigingen aan om hun inwoners te betrekken bij beleid? En hoe pakken ze dat precies aan?

Dit onderzoek is een verkenning van het fenomeen en levert informatie op over hoe dit concept in de praktijk invulling krijgt. De wetenschappelijke relevantie is dus gelegen in het feit dat de resultaten uit het onderzoek bijdragen aan de bestaande kennis over een nieuw verschijnsel, in dit geval burgerparticipatie (Van Thiel, 2010 p.21).

De actualiteit van het fenomeen participatief bezuinigen maakt het onderzoek ook maatschappelijk relevant. Nagenoeg alle gemeenten in Nederland staan op dit moment voor grote bezuinigingen. Zij hebben de mogelijkheid de noodzakelijke beslissingen samen met inwoners te maken en hen te betrekken in het beleidsproces. Hoe dit echter aangepakt kan worden en wat de invloed van burgers daarin kan zijn, is voor veel gemeenten een nog relatief onbekend vraagstuk. Dit onderzoek kan daarmee van betekenis zijn voor het oplossen van een maatschappelijk vraagstuk dat speelt bij alle gemeenten in Nederland (Van Thiel, 2010 p.22).

Vraagstelling

De invloedsrelatie tussen participatief bezuinigen door burgers en de gemeentelijke besluitvorming omtrent bezuinigingen staat in dit onderzoek centraal. Dat leidt tot de volgende hoofdvraag:

In welke mate hebben burgers invloed via participatieve bezuinigingstrajecten op de gemeentelijke beleidsvorming over bezuinigingen?

Een aantal begrippen uit de hoofdvraag heeft nadere toelichting. In het theoretisch kader zijn de begrippen 'invloed', 'gemeentelijke beleidsvorming' en 'participatief bezuinigen' vanuit de literatuur beschreven. Daarnaast is gezien welke factoren en actoren in de literatuur aangedragen worden als verklaring voor de invloed van burgers op besluitvorming. De antwoorden op de theoretische vragen vormen gezamenlijk het theoretisch kader van het onderzoek.

Theoretische deelvragen

- 1. Hoe verloopt de beleidsvorming op gemeentelijk niveau?**
- 2. Wat is invloed?**
- 3. Wat is participatief bezuinigen?**
- 4. Welke andere factoren en actoren zijn bepalend voor de invloed van burgers op de besluitvorming?**

Na duiding van de begrippen in het theoretisch kader is het mogelijk de empirische deelvragen te beantwoorden. In de empirie is het fenomeen 'participatief bezuinigen' nader beschouwd en de koppeling met invloed van burgers op gemeentelijke beleidsvorming gelegd. Ten slotte zijn de - in de literatuur aangedragen - factoren en actoren getoetst.

Empirische deelvragen

- 5. Op welke wijze wordt participatief bezuinigen vormgegeven door Nederlandse gemeenten?**
- 6. In welke mate is participatief bezuinigen een trend?**
- 7. Wat is de invloed van burgers via participatief bezuinigen op de gemeentelijke besluiten?**
- 8. Welke factoren en actoren zijn bepalend voor de mate van invloed van burgers op de gemeentelijke besluiten omtrent de bezuinigingen?**

De beleidscyclus

Bovens et al (2001, p.83) definiëren een beleidsvormingsproces als de totstandkoming van politieke beslissingen waarbij meestal vele organisaties, groepen en personen zijn betrokken. Ondanks het feit dat de vorming van beleid een continu proces is, kunnen verschillende - in de praktijk vaak overlappende - beleidsfasen analytisch worden onderscheiden (Peters, 2002; Bovens et al, 2001, p.87; Koppenjan, 1987 p.41). De beleidsfasen in chronologische volgorde; agendavorming, beleidsvoorbereiding, besluitvorming, beleidsuitvoering, en beleidsevaluatie.

In dit onderzoek is het Governmental Politics Model (GPM) van Allison & Zelikow (1999) gebruikt. Het proces naar besluitvorming toe wordt door hen beschouwd als 'belangenstrijd, waarbij diverse spelers zijn betrokken met elk eigen belangen' (Peters, 2002 p. 14). Het GPM benadrukt dat het (politieke) onderhandelingsproces een duw- en trekproces is waarbij alle partijen het besluit hun kant op trachten te trekken. Er is geen sprake van een unitaire actor, maar verschillende type actoren zijn in de arena aanwezig. Kenmerkend voor het GPM is dat de partijen vanuit hun eigen perspectief, bijvoorbeeld persoonlijk of meer organisatiegebonden, belangen hebben bij de uitkomst, wat het proces ernaar toe, verre van rechtlijnig maakt (Allison & Zelikow, 1999 p. 255).

Naast het Governmental Politics Model, is de actorgerichte benadering toegepast. Actoren zijn in deze benadering te beschouwen als 'doelgericht handelende individuen, welke hun belangen kennen en op basis hiervan standpunten innemen in het besluitvormingsproces. De handelingen en het gedrag van deze actoren zijn erop gericht de uitkomsten van besluitvormingsprocessen te beïnvloeden' (Peters, 2002 p.17).

Het empirische onderzoek naar het besluitvormingsproces en de besluiten vergt dus een analyse van de actoren en de verschillende belangen. Coalities, compromissen en onderhandelingen komen dan boven tafel (Allison & Zelikow, 1999, p.257). In dit onderzoek is een reconstructie gemaakt van besluitvormingsprocessen bij gemeenten omtrent bezuinigingen. Vanuit bestaande theorieën is voorafgaand aan het empirisch onderzoek mogelijke effecten en factoren beschouwd. Belangrijk is daarbij dat dit onderzoek zich richt op feitelijke invloed, niet op normatieve invloedsverhoudingen, welke wezenlijk kunnen verschillen van de realiteit.

Hoe eerder hoe beter?

Volgens Koppenjan et al (1987, p.37) vervult het 'agendavormingsproces de meest kritische rol in het politieke proces'. De actoren die de agenda kunnen bepalen bevinden zich dus in een invloedrijke positie. In de fase van beleidsvoorbereiding is er al een beleidsagenda, maar moet nog worden nagedacht over de invulling. De besluitvormingsfase betreft burgers op het moment dat de beslissingsagenda vaststaat en er een voorstel ligt. Burgers kunnen dan - zoals in een referendum – alleen nog hun stem voor of tegen het voorstel uitbrengen. Ze kunnen zelf geen voorstellen initiëren. In de praktijk levert dat bij burgers het beeld op dat het beleid al is bedacht en besloten door de gemeente, voordat zij hebben kunnen inspreken (Nationale Ombudsman, 2009, p.19). Aangezien burgers tijdens de agendavorming wel kunnen meedenken over de inhoud van het beleidsvoorstel, is de veronderstelling dat ze in die fase meer invloed hebben.

De eerste hypothese in dit onderzoek is zodoende dat: *hoe eerder in het beleidsproces burgers via een participatietraject betrokken zijn, hoe meer invloed ze kunnen uitoefenen op de uiteindelijke gemeentelijke besluiten.*

De locus: Nederlandse gemeenten

Het onderzoek richt zich op besluitvormingsprocessen met betrekking tot de huidige bezuinigingen bij Nederlandse gemeenten. Gemeenten zijn van alle overheidsorganen het meest direct betrokken bij burgers. Ze staan niet alleen het dichtst bij burgers via hun diensten, ook merken burgers in het dagelijks leven dikwijls het meest van beleid van hun gemeente. Het huisvuil wordt opgehaald, er moet hondenbelasting worden betaald en een nieuw paspoort kan worden aangevraagd. Wijzigingen in gemeentelijk beleid kunnen zodoende directe of indirecte consequenties hebben voor burgers. Bovendien staan gemeenten fysiek dichtbij, waardoor participeren via bijvoorbeeld een forum gemakkelijker is dan voor een departement in Den Haag. Om die reden ligt de focus in dit onderzoek op gemeenten.

De ene gemeente is echter de andere niet. Derksen & Schaap (2007, p.153) merken op dat burgers in grotere gemeenten minder tevreden zijn over de kwaliteit en responsiviteit van het bestuur. De verwachtingen van burgers in kleine gemeenten zijn hoger met betrekking tot het contact met de burgemeester, wethouder of raadslid.

In kleinere gemeenten staat het bestuur vaak ook dicht bij de burger dan in grotere gemeenten. De verwachting is dan ook dat in kleine gemeenten burgers sneller worden betrokken bij het formuleren van beleid dan burgers in grote gemeenten - waar de afstand eveneens groter is. Dat betekent dat in kleine gemeenten inwoners vaker de mogelijkheid krijgen invloed uit te oefenen op beleid. De tweede hypothese is dan ook dat: *burgers in kleine gemeenten meer ruimte wordt gegeven invloed uit te oefenen via burgerparticipatie dan in grote gemeenten.*

Methoden van invloed

De focus in het onderzoek ligt op de invloed die burgers uitoefenen. Voor invloed is de volgende definitie gehanteerd: 'het effect dat de aanwending of aanwezigheid van de macht van een actor heeft op het denken of doen van een andere actor' (Kuypers, 1973, p.84-89).

Het bovenstaande principe komt terug in een aantal verschillende invloedsmethoden (Peters, 2002). Het besluitvormingsmodel (niet te verwarren met de besluitvormingstheorie!) is daar een voorbeeld van. Het model stelt invloed vast door de inbreng en standpunten van actoren te vergelijken met de uitkomsten van het proces. Echter is het model niet ontwikkeld om feitelijke invloed vast te stellen (Peters, 2002 p.67-68), waardoor het in dit onderzoek minder relevant is. Lastig is bovendien dat in het geval van participatief bezuinigen, burgers geen directe invloed via contact met bijvoorbeeld raadsleden uitoefenen, maar enkel indirect. Een methode die invloed meet aan de hand van het effect op de besluitvorming is de procesmethode. Bij de procesmethode, ontwikkeld door Braams (1973), wordt een aantal besluitvormingsprocessen met elkaar vergeleken op verschillende meetpunten, bijvoorbeeld in meerdere beleidsfasen (Peters, 2002, p.67). De methode is met name ontworpen om universele hypothesen te toetsen. Om die reden wordt niet een volledige actie-reactiespiraal onderzocht. De analyse richt zich op de problemen (wat zijn de belangen van actoren), de context, de vrager (een actor die invloed tracht uit te oefenen), de beslisser en eventuele invloedspogingen. Dit maakt het uiteindelijk mogelijk uitspraken te doen over succesfactoren van een proces (Huberts et al, 1994, p.31; Peters, 2002, p.67).

Volgens Van Goor bestaan er drie kenmerken waardoor een casus geschikt is om de procesmethode op te kunnen toepassen. Ten eerste moet de focus van het onderzoek liggen op een vrager en een beslisser. Ten tweede wordt de invloed onderzocht vanuit de vrager op de beslisser en niet andersom. Ten derde is de invloed ten bate van de vrager en zonder inmenging van andere actoren (Peters, 2002, p.67). Alle drie de kenmerken zijn aanwezig in de casus van participatief bezuinigen.

Het gaat immers om de invloed die burgers (vragers) hebben gehad op de gemeente (beslissers). Verder sluit de aard van de probleemstelling bij de procesmethode uitstekend aan op dit onderzoek: 'in hoeverre hebben bepaalde categorieën van maatschappelijke actoren verschillende invloed op overheidsbeleid' (Huberts et al, 1994, p.34). Overigens is de procesmethode door onderzoekers met name toegepast op lokale besluitvormingsprocessen. In dit onderzoek is zodoende ook gebruik gemaakt van de procesmethode.

Zo goed als nieuw

De mate van invloed is zoals eerder gedefinieerd afhankelijk van drie aspecten. Er is sprake van:

- (1) een besluitnemende actor (de gemeente)
- (2) die het initiële standpunt wijzigt,
- (3) door toedoen van de inbreng van een andere actor (de burgers)

Om invloed te kunnen meten is het dus noodzakelijk het initiële standpunt van de besluitvormers te achterhalen, de inbreng van burgers te bepalen en vervolgens te vergelijken met de uitkomst van de besluitvorming. Participatief bezuinigen betreft echter een héél nieuw fenomeen. Dat betekent dat momenteel (nog) niet veel gemeenten het volledige besluitvormingsproces over de bezuinigingen hebben afgerond. Dat maakt het meten van invloed ingewikkeld. Teneinde een natuurgetrouw en eerlijk onderzoek uit te voeren zijn alleen gemeenten die het proces hebben afgerond, meegenomen in de vragen over invloed. Dat vermindert de grootte van de respondentengroep en daarmee de generaliseerbaarheid van de resultaten. Ook heeft dat consequenties voor de hypothesen die de mate van invloed van burgers kunnen verklaren. De kans dat er een significante relatie wordt gevonden tussen de mate van invloed en specifieke betrokkenheid van actoren of factoren is erg klein. Hierdoor is het niet mogelijk een verklarende uitspraken te doen. Wel zal het onderzoek een beeld te geven van de mogelijke verklaringen.

Opzet van het empirisch onderzoek

Via een enquête is getracht een zo groot mogelijk aantal gemeenten te bereiken, dat levert generaliseerbare informatie op over het fenomeen participatief bezuinigen. Welke ervaring hebben gemeenten met participatief bezuinigen? En welke vorm passen ze toe? Wat is het doel daarvan? En wie is daarbij betrokken?

Daarnaast zijn vijf grote én kleine gemeenten als cases onderzocht. Dordrecht en Eindhoven als grote gemeenten, Bunschoten, Nuenen en Slochteren in de categorie kleine gemeenten. Ook hier geldt dat de beschikbaarheid van cases niet erg groot is, aangezien veel gemeenten de officiële besluitvorming omtrent bezuinigingen nog niet hebben afgerond. Het risico bestaat echter, volgens Van Thiel (2010,

p.103) dat 'bij de keuze voor één casus het onderscheid tussen de casus en de eenheid vertroebelt'. Om die reden zijn in dit onderzoek diverse typen van participatief bezuinigen en meerdere cases per type geselecteerd en geanalyseerd. Het gebruik van zowel homogene als contrasterende cases verkleint de kans dat er uitzonderlijke (externe) factoren een rol spelen in analyse van de besluitvorming. Mede met het oog op de behapbaarheid van het onderzoek is besloten een vijftal cases te selecteren.

Dataverzameling

Wat betreft de technieken die zijn toegepast om data te verzamelen is er sprake van triangulatie - een combinatie. Allereerst is voor de inventarisatie van participatief bezuinigen onder Nederlandse gemeenten via een beperkt aantal enquêtevragen bekeken of en welk type participatief bezuinigen gemeenten toepassen. De inventarisatie is inhoudelijk gezien dus beknopt, maar heeft een groot bereik onder gemeenten. Een enquête kost respondenten namelijk relatief weinig tijd. Een korte enquête is verder efficiënt bij het verzamelen van een groot aantal data en het standaardiseren ervan (Van Thiel, 2010 p.87).

Ten tweede zijn de uitkomsten van het participatietraject en de uitkomsten van de besluitvorming voor de vijf cases onderzocht aan de hand van een documentenanalyse, en interviews met wethouders en ambtenaren. Verslagen van raadsvergaderingen over de bezuinigingen en de kadernota of begroting zijn gebruikt om de uitkomst van het besluitvormingsproces te achterhalen. Rapportages over het participatietraject verschaffen informatie over de inbreng van burgers. De interviews met ambtenaren en wethouders die betrokken zijn geweest bij de besluitvorming verschaffen extra informatie over de invloed die burgers werkelijk hebben gehad en het initiële standpunt van de gemeente. Verder zijn verslagen van eerdere bijeenkomsten in de raad en/of college benut om dit te verifiëren. Indien mogelijk, zijn er per casus twee interviews gehouden.

Waar de enquête juist kwantitatieve resultaten oplevert, dienen de cases voor een meer kwalitatieve analyse van de invloed van burgers. De nadelen van beide methoden kunnen daarmee door de andere methode worden ondervangen.

Leeswijzer

Het eerste deel van het rapport omvat het theoretisch kader. Hierin worden de vier theoretische deelvragen beantwoord vanuit literatuur over burgerparticipatie, invloed en beleidsvorming. De conclusie van het hoofdstuk vormt een basis voor de operationalisatie van het empirisch onderzoek. Het tweede deel bestaat uit het empirisch onderzoek. De opzet van het onderzoek behoeft eerst nadere toelichting. Vervolgens worden de empirische resultaten gepresenteerd in drie hoofdstukken.

In het eerste empirische hoofdstuk is een inventarisatie gemaakt onder een groot aantal gemeenten in Nederland. Niet alleen de vraag op welke wijze gemeenten participatief bezuinigen staat centraal, maar ook de vraag of er sprake is van een trend. De uitkomsten op deze twee deelvragen geven aan hoe de volgende resultaten geduid moeten worden.

Het tweede empirische hoofdstuk richt zich op de mate van invloed die burgers hebben op de gemeentelijke besluitvorming. Zowel de enquête als de cases leveren input voor de beantwoording van deze empirische deelvraag.

Het derde hoofdstuk beantwoordt de vraag welke factoren en actoren er mogelijk bepalend zijn voor de invloed die burgers hebben. In het theoretisch kader is een aantal hypothesen geformuleerd die in de empirie getoetst zijn. De resultaten worden in het laatste empirische hoofdstuk gepresenteerd.

Het rapport sluit af met een conclusie waarin de antwoorden op de theoretische deelvragen worden verbonden met de empirische deelvragen. Vanzelfsprekend wordt ook de hoofdvraag beantwoord in het slothoofdstuk.

2. Invloed op beleid, een analysekader

'Idealiter speelt de mening van burgers een belangrijke rol in het uiteindelijke besluit of beleid'. (VNG, 2004, p.7)

De vraag is uiteraard in hoeverre een ideale situatie in de praktijk voorkomt. Hoe gaan gemeenten om met de mening van burgers in de besluitvormingsprocessen en welk effect heeft de participatie uiteindelijk? Dat staat centraal in het empirisch deel van het onderzoek. Het theoretisch kader dient ertoe richting te geven aan het empirische onderzoek. Er wordt bezien wat er in de literatuur reeds bekend is over burgerparticipatie bij beleidsvraagstukken. Door theorieën van verschillende auteurs uit de wetenschappelijke literatuur over participatie en beleidsvorming toe te passen ontstaat een theoretisch kader. In dit hoofdstuk worden de volgende theoretische vragen beantwoord:

- 1. Hoe verloopt de beleidsvorming op gemeentelijk niveau?**
- 2. Wat is participatief bezuinigen?**
- 3. Wat is invloed?**
- 4. Welke andere factoren en actoren zijn bepalend voor de invloed van burgers op de besluitvorming?**

Allereerst komt het beleidsproces met de bijbehorende beleidsfasen aan de orde. Vervolgens richt het theoretisch kader zich op de invloedsmogelijkheden van burgers via participatie en specifiek participatief bezuinigen. Het hoofdstuk sluit af met een antwoord op de vraag wat de invloed van burgers op de besluitvorming is en wat overige invloedfactoren op de besluitvorming kunnen zijn.

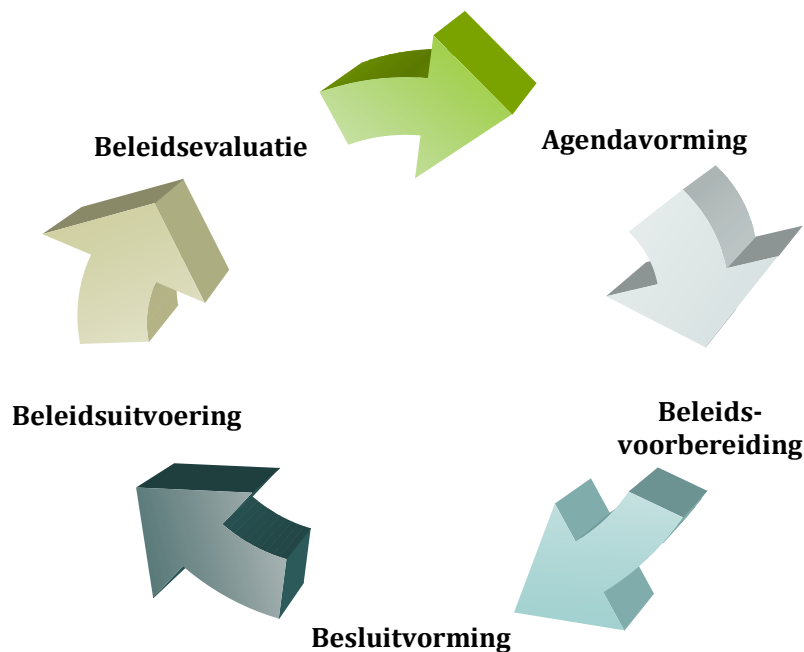
Gemeentelijke beleidsvorming

Beleid wordt door Bovens et al. (2001, p.82) gedefinieerd als 'de voornemens, keuzes en acties van een of meer bestuurlijke instanties gericht op de sturing van een bepaalde maatschappelijke ontwikkeling'. De bezuinigingen waarmee Nederlandse gemeenten geconfronteerd worden, zijn te zien als een maatschappelijke ontwikkeling; lokale overheden worden gedwongen door onder meer economische ontwikkelingen en landelijk beleid hier beleid op te maken (VNG, 2010a, p.5).

Het maken van beleid, ofwel beleidsvorming, is een complex proces waar diverse actoren trachten invloed uit te oefenen op het toekomstige beleid. Het proces kan worden geconceptualiseerd op drie wijzen; in rondes, stromen of fasen. In dit onderzoek wordt het fasenmodel toegepast, de besluitvorming is daarbij opgebouwd rondom een centraal besluit (Peters, 2002 p.15).

Het beleidsproces

Globaal zijn er twee bestuurskundige visies op beleidsvorming te onderscheiden; de analytisch en de politieke visie. De analytische visie gaat uit van een rationele koppeling tussen een probleem en oplossing, en doel en middel. Het proces bestaat volgens deze visie uit opeenvolgende, afzonderlijke fasen waarin een afweging wordt gemaakt van baten en lasten voor verschillende beleidsvoorstellen. Uiteindelijk wordt rationeel de beste oplossing gekozen (Allison & Zelikow, 1999, p.18). De politieke visie gaat daarentegen uit van een continue strijd tussen diverse actoren en besteedt minder aandacht aan de denkstappen die ten grondslag liggen aan standpunten van deze actoren. Centraal in de politieke visie staat het verloop van de besluitvorming, waarbij de fasen door elkaar heen lopen. Het proces is meer incrementeel van aard en wordt gedomineerd door onderhandeling en coalitievorming (Hoogerwerf, p.24; Bovens et al. 2001 p.85 en 92). De vorming van beleid is in de praktijk echter geen rechtlijnig proces, maar een -vaak- langdurig traject waarin verscheidene actoren invloed proberen uit te oefenen op de uitkomst (Allison & Zelikow, 1999, p.255; Bovens et al. 2001, p.87). In dit theoretisch kader wordt daarom de politieke visie als uitgangspunt genomen. In de politieke totstandkoming van beleid worden - elkaar overlappende - fasen cyclisch doorlopen zonder duidelijk begin- en eindpunt (Kingdon, 2003, p.78; Koppenjan et al. 1987, p.41). Dit is hieronder schematisch weergegeven.



Figuur 1, Beleidscyclus, gebaseerd op Bovens et al. 2001, p.87

Agendavorming

De beleidsagenda wordt door Kingdon (2003, p.3) beschreven als de lijst met onderwerpen of problemen waar overheidsmedewerkers en directe betrokkenen serieuze aandacht aan besteden voor een bepaalde tijd. Dat sluit aan op de definitie van agendavorming volgens Bovens et al. (2001, p.87): de fase waarin 'bepaalde maatschappelijke problemen de aandacht van beleidsbepalers en/of het publiek krijgen'. Naast de beleidsagenda beschrijft Kingdon (2003, p.4) de beslissingsagenda waar enkel onderwerpen op staan die terecht komen in de besluitvormingsfase. Alle onderwerpen van de beslissingsagenda komen dus van de beleidsagenda, omgekeerd geldt dat niet. Op gemeentelijk niveau bestaat de beslissingsagenda uit onderwerpen waar in de gemeenteraad over wordt beslist. Deze agenda komt later in dit hoofdstuk aan de orde, bij de besluitvormingsfase.

Twee factoren die de beleidsagenda bepalen zijn de actoren die actief zijn en het proces waarin de agenda wordt gevormd (Kingdon, 2003 p.15-16). De actoren fungeren als een bron voor diverse onderwerpen die op de agenda kunnen komen. Zij redeneren vanuit hun eigen belangen en perspectief (Allison & Zelikow, 1999, p.256). Hoe meer actoren betrokken zijn bij dit proces, hoe meer (tegenstrijdige) onderwerpen zodoende aan de orde komen.

Het proces van agendavorming verloopt in de praktijk rommelig en is lastig te onderscheiden van andere beleidsfasen. Actoren brengen graag een maatschappelijke probleem op de agenda met in hun achterhoofd een bijpassende oplossing die hun belangen behartigt. 'Oplossingen zijn vaak op zoek naar problemen, dus het beleidsproces begint niet altijd met het onderkennen van een probleem' (Bovens et al. 2001, p.87). Daarnaast kunnen regels de wijze van het proces en de inhoud beïnvloeden, dus is het van belang wie de regels vaststelt (Allison & Zelikow, 1999 p.302).

In de vorming van de beleidsagenda zijn dus met name de actoren die onderwerpen aanleveren en het proces waarmee de agenda wordt vastgesteld van belang.

Beleidsvoorbereiding

In de beleidsvoorbereiding wordt een koppeling gemaakt tussen de oorzaken en gevolgen van een probleem en de doelen en middelen om dit probleem te verhelpen (Bovens et al. 2001, p.90). In het geval van bezuinigingen is het voor veel gemeenten wel mogelijk een probleem en een oorzaak vast te stellen. Het doel is globaal ook nog te formuleren, hoewel er onenigheid kan bestaan over hoeveel precies bezuinigd moet worden. Lastiger is echter het bedenken en voorbereiden van middelen - de beleidsvoorstellen - om de bezuinigingen door te voeren.

Ook in deze fase geldt dat diverse actoren invloed kunnen uitoefenen op de voorstellen die aan bod komen. Gemeenteambtenaren spelen in dit kader vaak een cruciale rol. Zij initiëren namelijk de

beleidsvoorstellen en vertalen initiatieven van 'buiten de gemeentelijke organisatie' naar 'binnen'. Daarnaast heeft het college van burgemeester en wethouders (B&W) een belangrijke rol in de keuze van beleidsvoorstellen die worden voorbereid. Zij perkt het aantal alternatieven in, zodat 'als het voorstel in de raad wordt gebracht, er zelden een alternatief over is' (Derksen & Schaap, 2007, p. 71). Tevens wordt het beleid de laatste jaren veel meer voorbereid door het college in overleg met betrokkenen zoals burgers (Derksen & Schaap, 2007 p. 71).

Een wisseling in de groep actoren, bijvoorbeeld een nieuw college na verkiezingen, kan zorgen voor een ander type voorstellen (Kingdon, 2003, p. 17). Verder speelt het verzamelen en analyseren van informatie een belangrijke rol in het voorbereiden en formuleren van beleidsvoorstellen (Bovens et al., 2001, p.87). Aangezien actoren een beperkte hoeveelheid aan informatie kunnen verwerken, ook wel 'bounded rationality' genoemd, zullen ze moeten selecteren en prioriteren (Kingdon, 2003 p.78). De informatie en kanalen die worden benut door actoren zijn dus cruciaal voor de uiteindelijke beleidsvoorstellen. Beleidsmakers zijn bovendien geneigd om ideeën of perspectieven te gebruiken die ze al kennen of eerder gebruikten (Kingdon, 2003 p.82). In aanvulling daarop zijn de bezuinigingen een goed voorbeeld van een 'policy window': door een crisis ontstaan mogelijkheden voor bepaalde oplossingen in de aandacht te komen. Actoren staan dan ook in de rij om de, hun bekende, oplossingen als beleidsvoorstellen voor te dragen (Kingdon, 2003, p.166).

Niet alleen de agendavorming, maar ook de beleidsvoorbereiding is dus een fase waar verschillende actoren bij betrokken zijn. Zowel (beleids)ambtenaren als het college vallen op gemeentelijk niveau onder deze actoren. Door selectie en prioritering van informatie spelen deze actoren een grote rol.

Besluitvorming

Het product van beleidsvorming is zoals gezegd een manier om een maatschappelijke ontwikkeling te sturen. Veel partijen hebben belang bij de uitkomst en proberen toegang te krijgen tot de arena om mee te kunnen doen in de onderhandelingen en coalitievorming. Een belangrijke actor voor de beleidsbepalende fase over bezuinigingen op gemeentelijk niveau is de gemeenteraad.

De raad is bepalend voor de uiteindelijke politieke keuze, aangezien zij het budgetrecht heeft en de verantwoordelijkheid voor een sluitende begroting (VNG, 2010 p.15). Dit betekent dat andere actoren, trachten de gemeenteraad te overtuigen van hun standpunten. Het is uiteraard aan de raadsleden zelf wat ze hier mee doen. De gemeenteraad is echter afhankelijk van het voorstel dat door het college van B&W wordt aangedragen. Het college speelt dus tevens in de besluitvorming een rol, via de formulering van het beleidsvoorstel, bijvoorbeeld de begroting. De raad kan zelf geen voorstel indienen, maar slechts voor of tegen stemmen en moties en amendementen indienen. Bovendien wordt de gemeenteraad niet net als het college ondersteund door ambtenaren. Ondanks de invoering van een dualistisch stelsel in Nederland beschikt het college in de praktijk dus over

aanzienlijk meer macht dan de gemeenteraad, constateren Derksen & Schaap (2007, p.53 en 70-71). De gemeenteraad lijkt beperkte invloed op het beleidsproces te hebben doordat ze pas in een laat stadium betrokken is. Afzien van een politiek besluit met betrekking tot bezuinigingen behoort niet tot de mogelijkheden voor een gemeenteraad. Er moet immers ieder jaar een sluitende begroting zijn. Dat is dus exact wat het bezuinigingstraject zo belangrijk maakt.

Veel onderwerpen kunnen op de beleidsagenda belanden, maar of ze echt doorstromen naar de beslissingsagenda wordt mede bepaald door de politiek (Kingdon, 2003 p.178). In de besluitvorming spelen zowel de gemeenteraad als het college een rol. Uiteindelijk neemt de gemeenteraad het politieke besluit over de begroting of kadernota en daarmee over de bezuinigingen.

Nadat een besluit is genomen kan het beleid achtereenvolgens worden uitgevoerd en geëvalueerd. Hoewel beide fasen een cruciale positie in het beleidsproces vervullen, blijven ze in dit onderzoek buiten beschouwing. De hoofdvraag richt zich namelijk op de invloed van burgers op beleid omtrent de bezuinigingen. In de fasen van uitvoering en evaluatie is dat beleid, bijvoorbeeld in de vorm van een begroting of kadernota, reeds vastgesteld en is er geen mogelijkheid meer op die vaststelling invloed uit te oefenen. Deze beleidsfasen zijn zodoende voor dit onderzoek van minder belang.

Burgerparticipatie

'We gooien het de inspraak in' (Nationale Ombudsman, 2009)

Interactieve beleidsvorming, betrokkenheid bij besluitvorming, coproductie, wijkgericht werken, vraaggericht beleid, participatieve planvorming. Het is een kleine greep uit de talloze begrippen die in het leven zijn geroepen om een type beleidsvorming te beschrijven waaraan niet alleen reguliere actoren deelnemen. In dit onderzoek ligt de focus op beleidsvorming waarin burgers participeren. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) definieert burgerparticipatie naar inwoners toe als 'meedenken over beleid en zelf initiatieven nemen' (BZK, 2011). Dat is een ruime definitie met als achterliggende gedachte dat inwoners verantwoordelijkheid moeten nemen voor de leefbaarheid van hun gemeenschap (BZK, 2011). Burgerparticipatie kent echter diverse vormen waar het doel niet noodzakelijkerwijs is burgers verantwoordelijkheid te laten nemen.

Edelenbos, Domingo, Klok en Van Tatenhove (2006) leiden de betekenis van burgerparticipatie af van de definitie van interactieve beleidsvorming. Hierbij betreft de overheid 'in een zo vroeg mogelijk stadium andere overheden, burgers, bedrijven en georganiseerde belangengroepen om gezamenlijk beleid te ontwikkelen en uit te voeren' (Edelenbos et al. 2006, p.18) (zie ook; Pröpper & Steenbeek, 1998; Edelenbos, 2000). Burgerparticipatie is dan meer specifiek 'de deelname van burgers aan de

politieke besluitvorming en aan de totstandkoming van beleid' (Edelenbos et al. 2006, p.18). Dat impliceert een zekere betrokkenheid van burgers bij de politieke besluitvorming én bij de totstandkoming van het beleid. Dat is niet in altijd het geval. Burgers worden in allerlei fasen van de beleidsvorming betrokken, maar nemen niet deel, ongeacht hun invloed erop, aan de daadwerkelijke politieke besluitvorming. Dat is alleen aan de orde bij bijvoorbeeld een bindend referendum, waar burgers direct iets beslissen. Op lokaal niveau is immers de gemeenteraad officieel gemachtigd om de politieke beslissing te nemen (Dittrich & Cohen, 1989 p.182). In dit onderzoek wordt zodoende de volgende definitie van burgerparticipatie gehanteerd:

De betrokkenheid van burgers bij een of meerdere beleidsfasen van het beleidsvormingsproces om te komen tot gezamenlijk beleid van de overheid.

Als verder in het onderzoek wordt gesproken over een participatietraject, wordt daar participatie met burgers mee bedoeld.

Participatie in vogelvlucht

De representatieve democratie failliet? (Van der Heijden & Schrijver, 2002)

Vanaf de jaren zeventig in de vorige eeuw is de betekenis van het begrip burgerparticipatie veranderd. Waar in eerste instantie participatie verliep volgens 'regels van de representatieve democratie', was dat vanaf de jaren tachtig niet meer alleen het geval (Edelenbos et al. 2006, p.19). Naast de traditionele mogelijkheden zoals inspraak en stemrecht, kwamen er directere methoden van invloed. Het percentage Nederlandse burgers dat invloed trachtte uit te oefenen nam in dezelfde periode toe (Van der Heijden & Schrijver, 2002). Er vond een verschuiving plaats van enkele indirecte vormen naar een grote diversiteit aan directe en - nog meer- indirecte vormen van participatie. Dit wordt door verschillende auteurs gekoppeld aan een verschuiving van de representatieve naar de participatieve democratie (Van der Heijden & Schrijver, 2002, p.11; Beukenholdt et al. 2002, p.11; Rosenthal et al. 1996, p.284). De traditionele, representatieve wijze waarop de burger het mandaat geeft aan politieke vertegenwoordigers voldeed niet meer. De welbekende kloof tussen burgers en de overheid ontstond en de legitimiteit van het overheidshandelen was niet zo vanzelfsprekend meer (Rosenthal et al. 1996, p.284; Tops et al. 1996, p.5; Cornips & Boedeltje, 2004, p.3; Nicis Institute, 2009, p.11). Volgens Hartman (2008, p.11) is de populariteit van burgerparticipatie het signaal van 'toenemende imperfecties van de representatieve democratie en toenemende complexiteit en machteloosheid van het lokaal bestuur'. De opkomst van meer directe vormen van participatie is zodoende het gevolg van een tekort aan representatie van burgers. Van der Heijden en Schrijver (2002, p.11) concluderen zelfs dat de noodzaak tot een participatieve democratie nog onverminderd groot is door gebrek aan legitimiteit van de overheid en de kloof tussen burger en overheid.

De verandering in betekenis van burgerparticipatie wordt ook wel getypeerd door drie generaties burgerparticipatie (Van Zuylen, 2008, p.34). De eerste generatie is zichtbaar vanaf de jaren zeventig en heeft betrekking op instrumenten aan het einde van het beleidsproces: inspraak, formele verordeningen of mogelijkheden tot bezwaar. De tweede generatie speelt op rond het begin van de jaren negentig. Kenmerkend voor de tweede generatie burgerparticipatie zijn de interactieve beleidsvorming en de (informele) consultatie in een vroeg stadium van het beleidsproces. De derde generatie is recentelijk in opkomst en heeft als uitgangspunt dat de burger zelf het initiatief neemt in plaats van de overheid. De laatste heeft dan voornamelijk een faciliterende rol en stelt geen of weinig kaders (Van Zuylen, 2008, p.35). Het burgerinitiatief is volgens de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) 'bedoeld als verbindingsschakel tussen de representatieve en de participatieve democratie' (2004, p.7). De representatieve democratie is dus niet failliet, maar wordt (en moet worden) versterkt door verschillende (directe) participatie-instrumenten die het initiatief steeds meer bij de burger leggen.

In dit onderzoek staat de tweede generatie burgerparticipatie centraal: het betrekken van burgers door de overheid. Het burgerinitiatief blijft daarmee buiten beschouwing.

Hoge ambities?

Niet alleen het versterken van de representatie van burgers ligt ten grondslag aan de opkomst van burgerparticipatie. De invloed die burgers uitoefenen op de politieke besluitvorming versterkt de output- en inputlegitimiteit van de genomen besluiten, hoewel sommige auteurs hier vraagtekens bij zetten (Cornips & Boedeltje, 2004, p.2). Een ambitie die hiermee samenhangt is het creëren van draagvlak voor besluiten. Een groter draagvlak onder burgers komt de democratische legitimiteit ten goede en kan bovendien de kloof tussen burger en overheid dichten (Dittrich & Cohen, 1989, p.183; VNG, 2004, p.7; Nicis Institute, 2009, p.11; Beukenholdt et al., 2002, p.11).

Een ander veelgenoemd doel van participatie is het verkrijgen van kennis en expertise van burgers waarmee beleidsoplossingen verrijkt worden (Van Gool, 2008 p.253). Volgens Edelenbos et al. (2006, p.9) hebben overheden zelfs de kennis van burgers nodig om hardnekkige problemen aan te kunnen pakken. Maar ook bij deze ambitie bestaan twijfels over de daadwerkelijke doorwerking in de praktijk: 'Burgerparticipatie is momenteel meestal gericht op het verkrijgen van draagvlak voor plannen die we bij de overheid bedenken, niet om te luisteren naar de burger. De overheid is gewend om te zenden' (Van Zuylen, 2008, p.35). Het openstaan voor kennis en ideeën van burgers past niet in dat plaatje. Ondanks de diverse ambities op basis waarvan (overheids)organisaties besluiten burgers te laten participeren, lijken in de praktijk dus het vergroten van draagvlak en democratische legitimiteit de meest dominante ambities te zijn.

Rollen van burger en bestuur

Afhankelijk van het doel van participatie krijgen burgers een bepaalde rol in het traject. Dat heeft consequenties voor de rol die het bestuur vervolgens vervult in de besluitvorming. Verschillende auteurs hebben deze rollen beschreven (Pröpper & Steenbeek, 1999; Beukenholdt et al, 2002; Edelenbos et al., 2000; Edelenbos et al, 2006; Arnstein, 1969). De rollen van burgers en bestuurders hangen volgens de auteurs samen met de mate waarin de burger kan participeren en derhalve invloed kan uitoefenen in de beleidsvorming. Een bekende indeling is de participatieladder (Arnstein, 1969). Deze gaat uit van de vooraf vastgestelde mogelijkheden tot beïnvloeding en meet niet de daadwerkelijke invloed van burgers op de uitkomst (Boedeltje, 2009 p.25). Edelenbos en Monnikhof (2001, p.242-243) introduceren een variant op deze maatstaf door meerdere invloedsmogelijkheden toe te voegen. Het kunnen bepalen of beïnvloeden van de agenda, het beleidsprobleem of de oplossingen, is volgens hen eveneens bevorderlijk voor de mate van invloed van burgers. Deze mogelijkheden zijn echter inherent aan het moment of de fase dat de burger wordt betrokken in het beleidsvormingsproces. Indien een burger tijdens de agendavorming al kan participeren is het voor de hand liggend dat de burger mogelijkheden heeft om de agenda mede te bepalen of te beïnvloeden. Daar staat tegenover dat een burger in de rol van adviseur niet per se zeggenschap hoeft te hebben over de beleidsagenda. Het wel of niet beschikken over deze aanvullende invloedsmogelijkheden heeft dus niet noodzakelijkerwijs te maken met de rol van de burger, maar met het moment waarop deze betrokken is. Later in het theoretisch kader komt de koppeling tussen de beleidsfasen en mate van invloed aan de orde. Hieronder is eerst inzichtelijk gemaakt hoe de rollen van burger en bestuur zich tot elkaar verhouden volgens Beukenholdt et al. (2002, p.17).

Rol burger	Rol bestuur	Operationalisering
Initiatiefnemer	Facilitator	<ul style="list-style-type: none"> - Initiatief, strategische keuzen liggen elders - Bestuur biedt faciliteiten - Interactie: veelal met ambtenaren - Besluitvorming door bestuur: marginaal toetsend
Samenwerkingspartner	Samenwerkingspartner	<ul style="list-style-type: none"> - Strategische keuzen in gezamenlijkheid - Evt. Samenwerkingsverband (pps) - Interactie met ambtenaren en bestuurders - Besluitvorming door alle partners, geen politiek primaat
Medebeslisser	Delegator	<ul style="list-style-type: none"> - Strategische keuzen door het bestuur - Burgers werken uit, ruimte voor eigen invulling - Interactie veelal met ambtenaren en bestuurders
Adviseur	Open-adviesvrager	<ul style="list-style-type: none"> - Strategische keuzen door het bestuur - Burgers kunnen open advies geven, eigen probleemdefinitie en oplossing - Interactie veelal met ambtenaren en bestuurders - Handhaving primaat politieke besluitvorming

Figuur 2, Rollen van burger en bestuur, Beukenholdt et al. (2002, p.17)

Participatief bezuinigen

Een specifieke vorm van burgerparticipatie betreft het participatief begroten. Burgers worden daarbij gevraagd om mee te praten en te denken over de - vaak gemeentelijke - begroting en budgetten. In Nederland is participatief begroten (nog) een relatief nieuw begrip en internationaal gezien loopt Nederland dan ook achter op dit vlak (Politiek Online, 2010). Een klein aantal gemeenten heeft eerder burgerparticipatie toegepast bij het verdelen van (wijk)budgetten. De huidige financiële situatie geeft veel overheidsorganisaties echter voldoende redenen burgerparticipatie in te zetten als instrument om te komen tot bezuinigingen. Steeds meer gemeenten in Nederland betrekken daarom hun inwoners in het beleidsproces omtrent de bezuinigingen (Jansen, 2011, p.30). Met name bij het uitwerken van beleidsopties worden burgers en/of maatschappelijke instellingen door gemeenten betrokken (VNG, 2010 p.24). Participatief bezuinigen is daarmee een relatief nieuw verschijnsel in Nederland en sterk in ontwikkeling.

Het gebruik van de termen participatief begroten en participatief bezuinigen leidt mogelijk tot verwarring. Het is denkbaar dat er van beide tegelijkertijd sprake is. Dat is het geval als burgers mogen aangeven op welke posten van de begroting zij willen bezuinigen.¹ Dan bestaat er een directe link met het vaststellen van de jaarlijkse begroting. Het kan ook zijn dat de gemeente de nodige bezuinigingen over meerdere jaren verspreidt. Dan is de input van burgers bedoeld voor bijvoorbeeld een meerjarennota. Aangezien in dit onderzoek de focus ligt op de besluiten die gemeenten nemen met betrekking tot bezuinigingen, wordt verder de term participatief bezuinigen gehanteerd.

Participatief bezuinigen is een gewichtige variant van burgerparticipatie. Het onderwerp betreft immers het gemeentelijk budget. 'Budgettering is een van de belangrijkste beleidsinstrumenten' (IPP, 2011). Dat betekent enerzijds dat het voor burgers wellicht interessanter is dan bij andere onderwerpen om deel te nemen aan een participatietraject. Anderzijds is het voor het bestuur des te essentiëler om burgers in te schakelen als het om dusdanig beleidsbepalende besluiten gaat. De consequenties van bezuinigingen zijn mogelijk direct te voelen door burgers. Bovendien blijken bestuurders steeds minder te vertrouwen op representatieve vormen van democratie en zoeken ze naar andere wegen om hun legitimiteit te waarborgen (De Nationale ombudsman, 2009, p.7). Naast de eerdergenoemde ambities, zijn er dus meer redenen om specifiek een bezuinigingstraject met burgers te doorlopen.

¹ Zie voor een voorbeeld <http://BegrotingsWijzer.nl/>

Participatieparadijs?

*'Zo houd je de burger een worst voor waar hij maar een klein stukje van af mag happen'.
(Inwoner uit Dordrecht over de BegrotingsWijzer)*

Vanzelfsprekend leidt burgerparticipatie niet onmiddellijk tot paradijselijke beleidsvorming. De grootste haken en ogen zijn door verschillende critici van burgerparticipatie uiteengezet (Hartman, 2008; Van Gool, 2008; Arend, 2007).

Om te beginnen worden er vaak vraagtekens geplaatst bij de representativiteit van de burgers die deelnemen aan een participatietraject voor de rest van de samenleving. Zelfs als een traject open is voor alle inwoners, blijkt de invloed van deelnemers niet gelijk verdeeld of komen alleen 'de grote bekken aan het woord' (Arend, 2007, p.52; Nicis, 2009, p.19). Het draagvlak dat participatie creëert is in dat geval dus slechts beperkt tot een klein deel van de inwoners. Daarnaast bestaan er twijfels over of burgers überhaupt in staat zijn na te denken over complexe zaken als bezuinigingen. En als ze niet beschikken over voldoende capaciteiten, hoe kunnen burgers dan een zinvolle bijdrage leveren aan het proces? Beleidsmakers schatten de inbreng van burgers niet op waarde, waardoor het participatietraject weinig invloed heeft op de besluitvorming (Nicis, 2009, p.20).

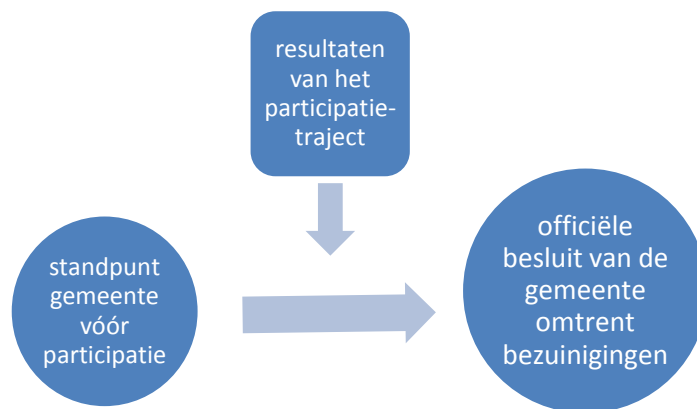
Niet alleen de aanwezigheid en de rol van burgers, bepalen dus het effect van participatie op de gemeentelijke besluiten. Aspecten als representativiteit, opkomst en de (kwalitatief) goede en bruikbare inbreng van burgers spelen eveneens een rol. Hoewel in deze scriptie niet expliciet onderzoek is gedaan naar de representativiteit en capaciteit van participanten, zijn de aspecten wel onderdeel van een bredere analyse naar het effect van participatietrajecten.

Macht is nog geen invloed

Uiteindelijk gaat het in dit onderzoek dus om de mate van invloed die participerende burgers hebben op de gemeentelijke besluiten. Invloed staat niet gelijk aan macht en kan gedefinieerd worden als: 'het effect dat de aanwending of aanwezigheid van de macht van een actor heeft op het denken of doen van een andere actor' (Kuypers, 1973, p.84-89). In het geval van participatief bezuinigen bij gemeenten kan worden verondersteld dat verschillende actoren invloed hebben op de uitkomsten van het beleidsproces. Zowel officieel betrokken partijen, bijvoorbeeld college en gemeenteraad, als overige partijen, zoals burgers via participatietrajecten en ambtenaren vanuit hun expertise. De invloed van burgerparticipatie hangt af van de mate waarin andere partijen door de uitkomsten van het traject (standpunt van de burgers) worden beïnvloed. Dus: wat is het officiële besluit van de gemeente met betrekking tot bezuinigingen? En wat is de invloed geweest van burgers via participatief bezuinigen op dit besluit?

Deze definitie van invloed bevat drie belangrijke aspecten: er is sprake van een besluitnemende actor (A) die zijn standpunt wijzigt (B) door invloed van een andere actor (C). Toegespitst op participatief bezuinigen houdt dit in dat de gemeente (A) haar standpunt met betrekking tot bezuinigen wijzigt (B) door toedoen van burgers (C). Burgers hebben in dit geval via een participatietraject invloed kunnen uitoefenen. Het meten van invloed in de empirie bestaat dus uit drie onderdelen (figuur 3):

1. Wat was de opinie van de besluitvormers over de bezuinigen voorafgaand aan het traject?
2. Wat is de uitkomst van het participatief bezuinigingstraject?
3. Wat is de uitkomst van de officiële, gemeentelijke besluitvorming omtrent bezuinigen?



Figuur 3: Invloedsmeting, gebaseerd op definitie van invloed Kuypers, 1973, p.84-89.

De standpunten van de gemeenten voorafgaand aan het traject, tezamen met de resultaten van het traject, bepalen de uitkomst van de officiële besluitvorming - de besluiten over bezuinigen.

Voor het meten van de invloed kunnen dan drie momenten worden onderscheiden: t0, t1 en t2.

t0 betreft het moment voorafgaand aan het participatietraject. t1 is het moment van het traject zelf en t2 heeft betrekking op het moment van besluitvorming. Een vergelijking van de drie momenten is daarmee onvermijdelijk om te meten in welke mate burgers invloed hebben op de gemeentelijke besluitvorming.

Burgerparticipatie, een politiek strategisch instrument?

Zoals voorkomt uit de bovenstaande definitie van invloed zijn de burgers zelf niet de enige actoren die bepalen hoévél invloed zij hebben op het uiteindelijke besluit. Vanuit de literatuur worden verscheidene - andere - factoren en actoren aangedragen die mede de mate van invloed van burgers bepalen. Hieronder komt aan bod hoe de houding van ambtenaren, politici en overige actoren van

belang is, evenals de vertaling van de inbreng uit het traject. Verder wordt bezien wat de rol is van de verschillende beleidsfasen en de schaalgrootte van een gemeente.

Aangezien burgers de gevolgen van gemeentelijk beleid ervaren, krijgen zij een belangrijke rol bij de totstandkoming van beleid in Nederland. Bovendien zijn burgers niet alleen kiezers, maar ook klanten van de overheid (Bovens et al. 2001, p.105-106). Gemeenten proberen daarom steeds meer burgers te laten participeren in het beleidsproces. Burgers hebben via burgerparticipatie de mogelijkheid invloed uit te oefenen op de besluitvorming van beleid. Desondanks klagen veel burgers over het feit dat ze pas laat worden betrokken bij het proces. Er is dan geen ruimte meer voor eigen inbreng en de participant kan nog slechts 'reageren op al gemaakte keuzen' (Nationale Ombudsman, 2009 p.20).

Veel burgers hebben als kritiek op burgerparticipatietrajecten aangegeven dat de gemeente hun inbreng niet serieus neemt en het besluit eigenlijk al genomen is (Nationale Ombudsman, 2009 p.19). Van Gool (2008, p.255) erkent deze kritiek en stelt dat in de praktijk burgerparticipatietrajecten 'meestal helemaal niet zo invloedrijk blijken als officieel de bedoeling was'. De houding van de gemeente, zowel ambtenaren als bestuurders, is een belangrijke factor als het gaat om invloed van burgers. Ook volgens ambtenaren is 'het *commitment* van het college van Burgemeester en Wethouders (B&W) en de gemeenteraad cruciaal' voor een geslaagd traject (Nationale Ombudsman, 2009 p.26). Volgens Tops & Weterings (2002, p.64) is het participatietraject 'een retorisch trucje om vooropgezette doelen te bereiken'. Politici zitten helemaal niet te wachten op ideeën vanuit de samenleving, maar 'doen interactief omdat het zo hoort'. Het traject blijkt dan ook niet meer dan een 'speeltje van bepaalde ambtenaren of bestuurders en laat niet veel blijvends na: de doorwerking van beleidsbijdragen van burgers blijft in ieder geval zeer beperkt' (Van Gool, 2008, p.256). De critici van burgerparticipatie wijzen er graag op dat het fenomeen is verworpen tot een instrument voor machthebbers (Arend, 2007, p.21). De invloed van burgers via participatietrajecten lijkt daardoor beperkt, vinden zowel burgers als critici.

De rol van ambtenaren en bestuurders: wij hebben al een idee

Als de invloed van burgers op de besluitvorming beperkt is, is uiteraard de vraag waar dat aan ligt. Hoe eenvoudig het ook klinkt, de inbreng van burgers wordt alleen vergroot als het bestuur ook consequenties verbindt aan het participatietraject (Derksen & Schaap, 2007, p.89). Meestal valt er niet aan te ontkomen dat het uiteindelijke besluit door de gemeenteraad wordt genomen. De houding van de raad en het college zijn dus bepalend voor de invloed van participanten. Daarop aansluitend stellen Weterings en Tops (2002, p.106) dat het dus ook uitmaakt wie het traject heeft geïnitieerd. Als bijvoorbeeld het voltallige college van B&W het idee heeft bedacht en geïnitieerd is de kans groter dat dit effect heeft, dan als een individuele ambtenaar het traject heeft opgezet.

Verder kan de politieke context van invloed zijn op de besluitvorming en de mate waarin het participatietraject een noemenswaardige rol krijgt. Zoals Bovens et al. (2001, p.104) het formuleren: ‘beleidsvoorstellen hebben weinig kans van slagen als ze indruisen tegen ideeën die in een bepaalde periode dominant zijn in de publieke opinie of invloedrijke opinieleiders’. Samengevat kan de invloed van burgers via participatie volgens critici dus worden herleid tot (een gebrek aan) de politieke of ambtelijke wil en houding van betrokkenen (Abers, 2003, p.200). Dat veronderstelt dat de houding van betrokken ambtenaren en politici ten opzichte van het participatietraject cruciaal is voor de invloed van burgers op de besluitvorming omtrent de bezuinigingen.

De rol van het proces : institutionele inbedding en vertaalslag

Niet alleen de houding van ambtenaren en politici is belangrijk voor de doorwerking van de inbreng van burgers, ook de manier waarop ze deze doorwerking bereiken is van belang. Afhankelijk van de mate waarin ambtenaren of politici in staat zijn de inbreng en ideeën van burgers te vertalen naar ambtelijk of politiek gedachtegoed en taal, is de invloed die burgers hebben juist groter of kleiner. Edelenbos et al. (2010) concluderen uit eigen onderzoek naar acht cases bij de Nederlandse overheid dat er regelmatig sprake is van een mismatch tussen de uitkomsten van het participatietraject en de uitkomsten van het besluitvormingsproces. Het blijkt niet goed mogelijk in dat geval de opinies van burgers te vertalen naar het uiteindelijke besluit. De impact van participatie tijdens het proces wordt dan teniet gedaan doordat ‘de oogst niet wordt vertaald’ (figuur 4) (Edelenbos et al., 2010, p.620). De mate waarin beleidsmakers in staat zijn een vertaalslag te maken van de ideeën en inbreng van burgers naar beleidsvoorstellen is daardoor van groot belang.



Figuur 4: participatiecyclus (ministerie van BZK, 2010)

Zoals al eerder aan bod is gekomen, bestaan er verschillende doelen voor burgerparticipatie. De een wil draagvlak creëren of ideeën van burgers benutten, de ander wenst zijn keuzen te legitimeren. Afhankelijk van de ambitie van de gemeente kan de burger een andere rol krijgen en daarmee invloed op de besluitvorming. Regisseurs van een participatietraject kunnen het proces en de rol van

de burger beïnvloeden door bijvoorbeeld bepaalde beleidssuggesties uit te sluiten of af te wimpelen (Van Gool, 2008, p.261). Daarmee lijkt opnieuw de houding van ambtenaren en politici als vertalers van de inbreng van burgers en regisseurs van het proces een cruciale rol te hebben. Ditmaal gaat het echter om de mate waarin zij ertoe in staat zijn de inbreng van burgers 'te oogsten'. De veronderstelling is daarom dat de invloed van burgers afhankelijk is van de mate waarin ambtenaren in staat zijn hun inbreng te vertalen naar het reguliere beleidsproces.

De rol van de macht : overige partijen

Naast de regulier betrokken actoren en de burgers kan het voorkomen dat andere partijen participeren in de besluitvorming. Vaak vraagt de gemeente naast burgers ook aan maatschappelijke instellingen of bedrijven om mee te praten over beleid. De aanwezigheid van dergelijke actoren verkleint automatisch de potentiële invloed van burgers aangezien ze deze nu delen met anderen (Allison & Zelikow, 1999, p.259): iedere actor heeft zijn eigen standpunten te vertegenwoordigen en besluitvormers zullen iedere actor vragen informatie aan te leveren. Hoe meer belangen er zijn vertegenwoordigt, hoe meer een besluitvormer informatie en belangen zal moeten prioriteren en selecteren (Allison & Zelikow, 1999, p.271). Bovendien zijn deze organisaties doorgaans beter in staat hun standpunten uit te dragen dan burgers. Ze zijn immers beter georganiseerd en hebben mensen gemobiliseerd, vaak in tegenstelling tot de individuele burgers die participeren. Ook als ze niet formeel betrokken zijn in de besluitvorming, hebben belangengroepen en andere actoren mogelijkheden via informele wegen de arena van overleg, onderhandeling en besluitvorming te betreden (Bovens et al., 2001, p.112). Als gevolg van de aanwezigheid van veel actoren in de beleidsarena kan er dus meer strijd om de uitkomst plaatsvinden, waardoor het participatietraject minder impact heeft. De veronderstelling is dus dat de aanwezigheid van (politieke) belangengroepen in het beleidsproces de invloed van burgers op de definitieve besluiten omtrent de bezuinigingen zal verminderen.

De rol van beleidsfasen: wie het eerst komt, die het eerst maalt

Hoewel de aanwezigheid van een voorstel op de beslissingsagenda niet direct garandeert dat de raad het aanneemt, is de kans daarop wel aanzienlijk groter dan als het slechts een geconstateerd 'probleem' betreft (Kingdon, 2003 p.166). De actoren die de agenda kunnen bepalen bevinden zich dus in een invloedrijke positie. Koppenjan et al (1987 p.37) beamen dat het 'agendavormingsproces de meest kritische rol in het politieke proces vervult'. Andere actoren kunnen enkel nog besluiten over bestaande voorstellen, maar die niet meer wijzigen en ook geen nieuwe voorstellen initiëren.

Ook in het geval van de bezuinigingen – bijvoorbeeld het vaststellen van de begroting - bleek eerder in dit hoofdstuk dat in de besluitvormingsfase de gemeenteraad slechts een voorstel kan verwerpen of aannemen. Een (volledig) andere begroting indienen kan niet meer in dat stadium. Er mag dus verwacht worden dat burgers die via een participatietraject worden betrokken bij de agendavorming meer invloed hebben dan burgers die pas later in het proces betrokken worden.

Deze verwachting sluit aan bij het beeld dat De Graaf (2007, p.14) schetst in zijn promotie: het feit dat burgers pas laat in het beleidsproces inspraak hebben, wekt juist onvrede bij burgers op. Het beleid is volgens hen al bedacht en besloten door de gemeente, voordat zij kunnen inspreken (Nationale Ombudsman, 2009 p.19). Kennelijk heerst dus onder burgers zelf ook de hypothese dat ze meer invloed kunnen uitoefenen op het moment dat ze eerder betrokken worden.

Tijdens de agendavorming hebben burgers de mogelijkheid ideeën voor bezuinigingen aan te dragen, ongeacht de ideeën van de gemeente daarover. Ook stelt de gemeente dan geen kaders aan de inbreng van burgers, de beleidsagenda is immers nog niet vastgesteld. In de beleidsvoorbereiding is er al een beleidsagenda - bijvoorbeeld de bezuinigingsposten - maar moet nog worden nagedacht over de invulling. De besluitvormingsfase betreft burgers op het moment dat de beslissingsagenda vaststaat en er een voorstel ligt. Burgers kunnen dan - zoals in een referendum - hun stem voor of tegen het voorstel uitbrengen. Deze uitkomst kan vervolgens bindend en niet-bindend zijn.

Aangezien burgers in de agendavorming kunnen meedenken over de inhoud van het voorstel, is de veronderstelling dat ze in die fase meer invloed hebben. De hypothese is dus dat hoe eerder in het beleidsproces burgers via een participatietraject betrokken zijn, hoe meer invloed ze kunnen uitoefenen op de uiteindelijke gemeentelijke besluiten.

De rol van de schaalgrootte : de buurvrouw als raadlid

Nederland beschikt per 1 januari 2011 over 418 gemeenten (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2011). De kleinste gemeente (Schiermonnikoog) heeft 937 inwoners en de grootste gemeente (Amsterdam) 783.364 inwoners. Vanzelfsprekend bestaan er op meer terreinen verschillen en is de ene gemeente de andere niet (overheid.nl, 2011). Derksen & Schaap (2007, p.149) merken op dat kleine en grote gemeenten ‘verschillen in schaal, in prestaties en in bestuurlijke problemen. (...) De andere intensiteit en de andere aard van de problemen vragen om andere prestaties’. Verder constateren de auteurs dat de burgers in grotere gemeenten minder tevreden zijn over de kwaliteit en responsiviteit van het gemeentebestuur. De verwachtingen van burgers met betrekking tot het contact met de burgemeester, wethouder of raadslid zijn in kleine gemeenten hoger (Derksen & Schaap, 2007 p.153).

Dat is geen opvallend gegeven: in kleinere gemeenten staat het bestuur dicht bij de burger dan in grotere gemeenten is vaak de opvatting. Het gemeenteraadslid is in een kleine gemeente toevallig de buurvrouw en de beleidsambtenaar is ook een bekende van de burger. Volgens professor Herweijer (2011) heeft de burger 'recht op nabij bestuur'. Zijn ervaring is dat gemeenten steeds meer naar binnen gekeerd raken naarmate ze groter worden. Dat is slecht voor de burger die aanklopt bij de gemeente voor de kwaliteit van zijn of haar leefomgeving. Er is dus sprake van een probleem als de afstand tussen burgers en de gemeenten te groot is (Herweijer, 2011). Dat is de reden dat burgers minder tevreden zijn over de kwaliteit van het bestuur.

Omgekeerd mag juist verwacht worden dat als de afstand tussen burgers en de gemeente kleiner is dat de kwaliteit en responsiviteit van het bestuur hoger is. Met andere woorden: burgers in kleine gemeenten worden sneller betrokken bij het formuleren van beleid dan in een grotere gemeente. De kans is aanwezig dat de invloed die burgers uitoefenen via burgerparticipatie eveneens groter is in kleine gemeenten dan in grote gemeenten. De hypothese is dan ook dat burgers in kleine gemeenten meer ruimte wordt gegeven invloed uit te oefenen via burgerparticipatie dan in grote gemeenten.

Het analysekader samengevat

In dit hoofdstuk is gebruik gemaakt van wetenschappelijke literatuur over beleidsvorming en (burger) participatie om een analysekader te construeren. Dit kader geeft richting aan het empirische deel van dit onderzoek en wordt hieronder samengevat.

Het onderzoek gaat allereerst uit van een politieke visie op beleidsvorming, gebaseerd op het Governmental Politics Model van Allison & Zelikow (1999). Verschillende actoren trachten hun eigen belangen via onderhandeling en coalitievorming te vertegenwoordigen in de besluitvorming. Er vindt een continue strijd plaats. Vanuit dit model worden niet zozeer de achterliggende denkstappen van actoren, maar enkel de standpunten onderzocht.

Het fasenmodel onderscheidt verschillende beleidsfasen in een proces rondom een centraal besluit waarop burgers invloed kunnen uitoefenen: de agendavorming, de beleidsvoorbereiding en de besluitvorming (uitvoering en evaluatie blijven buiten beschouwing). Deze fasen overlappen elkaar.

Burgerparticipatie wordt in dit onderzoek gedefinieerd als: De betrokkenheid van burgers bij een of meerdere beleidsfasen van het beleidsvormingsproces om te komen tot gezamenlijk beleid van de overheid. Afhankelijk van de participatievorm en de rol van de burger in een traject kan de inbreng van burgers van grote invloed zijn op de besluitvorming bij gemeenten. Ook het doel van een traject,

het aantal en de representativiteit van de participanten kunnen van belang zijn. In het geval van participatief bezuinigen heeft de invloed betrekking op besluiten omtrent de bezuinigen, in de vorm van een begroting of kadernota.

Er is sprake van invloed als de gemeente haar standpunt met betrekking tot bezuinigen wijzigt door toedoen van de burgers. Dat kan worden gemeten aan de hand van drie momenten:

1. Wat was de opinie van de besluitvormers over de bezuinigen voorafgaand aan het traject?
2. Wat is de uitkomst van het participatief bezuinigingstraject?
3. Wat is de uitkomst van de officiële, gemeentelijke besluitvorming omtrent bezuinigen?

In de literatuur overheerst een terughoudende opvatting met betrekking tot de mate van invloed die burgers in de praktijk uitoefenen op beleidsprocessen. Er wordt geconstateerd dat:

- **De houding van betrokken ambtenaren en politici ten opzichte van het participatietraject cruciaal is voor de invloed van burgers op de besluitvorming;**
- **De invloed van burgers afhankelijk is van de mate waarin ambtenaren in staat zijn hun inbreng te vertalen naar het reguliere beleidsproces en;**
- **De invloed van burgers verkleind kan worden door de aanwezigheid van andere actoren in het beleidsproces, zoals belangengroepen.**

Tot slot is op basis van de literatuur een tweetal hypothesen geformuleerd:

1. **Burgers in kleine gemeenten kunnen meer invloed uitoefenen via burgerparticipatie dan in grote gemeenten.**
2. **Burgers die eerder in het beleidsproces via een participatietraject betrokken zijn, kunnen meer invloed uitoefenen op de gemeentelijke besluiten dan burgers die later worden betrokken.**

3. Opzet empirisch onderzoek

Het voorgaande hoofdstuk heeft antwoord gegeven op de theoretische onderzoeksvragen. Dit hoofdstuk beschrijft en licht de onderzoeksopzet toe: Op welke wijze kunnen de empirische onderzoeksvragen worden beantwoord? Met welke methoden is dat mogelijk? En op basis van welke criteria zijn de bronnen geselecteerd? Aangezien de onderzoeksstrategie, -methoden en -technieken samenhangen met de probleemstellingen is de opzet gestructureerd volgens de vier empirische deelvragen. Het hoofdstuk sluit af met een schematische opzet van het empirisch onderzoek.

Onderzoeksstrategie en -methoden

6. **Op welke wijze wordt participatief bezuinigen vormgegeven door Nederlandse gemeenten?**

7. **In welke mate is participatief bezuinigen een trend?**

De keuze voor een onderzoeksstrategie wordt niet alleen bepaald door een deelvraag, maar ook door de stand van de wetenschap (Van Thiel, 2010, p. 68). De eerste empirische onderzoeksvraag richt zich op de manier waarop participatief bezuinigingen op lokaal niveau wordt vormgegeven. Participatief bezuinigen betreft, zoals gezegd, een betrekkelijk nieuw fenomeen. Er is dus nog weinig bekend over het voorkomen ervan en de vormen die het aanneemt bij gemeenten in Nederland. Een exploratief onderzoek ligt dan voor de hand. Het doen van verkennend onderzoek houdt verband met de gevalstudie (ook wel: casusstudie) als strategie volgens Van Thiel (2010, p.69). Een casusstudie geeft namelijk de mogelijkheid veel variabelen te onderzoeken over één vraagstuk. Bovendien kan een casusstudie worden ingevuld met verschillende methoden zoals een interview, een vragenlijst of een documentanalyse. Het gebruik van cases is daarom een goede optie om participatief bezuinigen nader te onderzoeken.

Een nadeel van een casusstudie is echter dat slechts een beperkt aantal onderzoekseenheden kan worden onderzocht. Een onderzoeksstrategie (niet te verwarren met een onderzoeksmethode) die wel een groot aantal eenheden meeneemt is de enquête. De enquête staat vrijwel altijd gelijk aan de (schriftelijke) vragenlijst als onderzoeksmethode en is een handig instrument om nieuwe gegevens te verzamelen over een groot aantal onderzoekseenheden (Van Thiel, 2010, p.86). Aangezien Nederland over ruim vierhonderd gemeenten beschikt, is het praktisch onmogelijk via interviews of cases een noemenswaardig deel hiervan te onderzoeken. De enquête is daarentegen geschikt voor een grootschalig onderzoek. Hoewel een enquête vaak beperkt is in type antwoorden, kunnen via antwoordcategorieën verkregen gegevens gemakkelijk worden gestandaardiseerd. Belangrijke

methoden voor de beantwoording van de eerste empirische vraag zijn dus de vragenlijst en het interview. Een combinatie van deze twee methoden levert de meeste - diverse - informatie op.

8. Wat is de invloed van burgers via participatief bezuinigen op de gemeentelijke besluiten?

De tweede empirische onderzoeksvraag is meer descriptief van aard. Wát is precies de invloed van burgers? Ook bij een beschrijvende probleemstelling zijn de enquête en de casusstudie volgens Van Thiel (2010, p.69) passende strategieën. Ondanks een ander type onderzoeksvraag gelden wederom de vragenlijst (vanuit de enquête) en het interview en de documentenanalyse (vanuit de casusstudie) als belangrijke methoden.

Teruggaand naar het theoretisch kader wordt invloed gemeten aan de hand van drie vragen:

1. Wat was de opinie van de besluitvormers over de bezuinigingen voorafgaand aan het traject?
2. Wat is de uitkomst van het participatief bezuinigingstraject?
3. Wat is de uitkomst van de officiële, gemeentelijke besluitvorming omtrent bezuinigingen?

Op het moment dat het antwoord op vraag 2, de inbreng van burgers, volledig overeenkomt met het antwoord op vraag 3 is er sprake van een doorwerking van 100 procent. De burgers hebben dan hun zin gekregen. Of er ook sprake is van invloed, dus of de beslissende actor is beïnvloed door burgers, kan pas worden bepaald op basis van het antwoord op vraag 1. Samenvattend is de invloed gemeten aan de hand van de verschillen en/of gelijkenissen tussen de uitkomsten van het participatietraject en de uitkomsten van het beleidsproces.

Voor het bepalen van de uitkomsten van het besluitvormingsproces (vraag 3) is het noodzakelijk documenten als kadernota's, begrotingen of meerjarenramingen te analyseren. Rapportages en evaluaties van het traject leveren informatie op over de opvattingen van inwoners (vraag 2). Op de documenten, primair materiaal, is een inhoudsanalyse toegepast (Van Thiel, 2010, p.69 en 120). Deze methode biedt een goede aanvulling op de andere twee methoden doordat een schriftelijke notitie of opvatting niet verandert door de tijd. Een inhoudsanalyse geeft daarmee een realistisch beeld van de mate van invloed in de empirie.

Invloed is echter niet alleen de doorwerking van de resultaten van een participatietraject op de begroting, maar met name een verandering in de begroting dóór de resultaten. Had het college of de raad de uitwerking van de begroting eigenlijk voorafgaand aan het participatietraject al bedacht? Of zijn de uitkomsten juist doorslaggevend geweest voor een aanpassing in de begroting? Dat is lastig te

meten in een documentenanalyse. De interviews uit de cases fungeren daarom als aanvulling op de documentenanalyse en geven antwoord op vraag 1.

Om de mate van invloed in de cases onderling te kunnen vergelijken, is eenzelfde schaal benut voor de analyse en waardering van invloed. De invloed kan: nihil, klein, middelmatig, groot of zeer groot zijn. Dat betekent overigens dat de casus niet inhoudelijk met elkaar zijn vergeleken: de inbreng van burgers is immers in iedere gemeente verschillend. Op basis van deze inhoud is er dus een waarde gegeven aan de mate van invloed, welke wel onderling te vergelijken is.

Ten slotte is in de enquête deze empirische vraag letterlijk voorgelegd in een gesloten vraag aan respondenten. Dat levert statistische gegevens op over invloed, op een schaal van vijf: de invloed is nihil, klein, middelmatig, groot of zeer groot.

Waar een enquête inzicht geeft in de opvatting van respondenten over de invloed, kan een interview juist de hoe-vraag belichten. Hoe kan het dat er sprake is van een lage of hoge mate van invloed van burgers? Weliswaar is dit niet direct terug te vinden in deze onderzoeksvraag, maar de context is een belangrijke component in het onderzoek om statistische resultaten te kunnen duiden. In interviews is uitleg gevraagd bij een bepaalde opvatting over invloed, in een enquête kan dat niet.

De enquête en de interviews en de inhoudsanalyse leveren dus een ander type informatie op, waardoor de methoden complementair zijn. Het toepassen van de drie methoden in dit onderzoek voorkomt een eenzijdig perspectief op het begrip invloed en daarmee een beperkt antwoord.

9. Welke factoren en actoren zijn bepalend voor de mate van invloed van burgers via participatief bezuinigen op de gemeentelijke besluiten omtrent de bezuinigingen?

In de laatste empirische vraag is er sprake van een toetsende probleemstelling. Dit is gericht op de factoren en actoren uit het theoretisch kader die van belang kunnen zijn voor de mate van invloed van burgers op de besluitvorming. De mate van invloed is in dit geval de afhankelijke variabele, de (f)actoren de onafhankelijke variabelen. De laatste zullen afzonderlijk worden getoetst op hun relatie met de mate van invloed. De interviews, digitale vragenlijst en in mindere mate ook de inhoudsanalyse kunnen hierover informatie verzamelen.

Tijdens de interviews kunnen de actoren en factoren via thema's aan de orde worden gesteld. Het is dan aan de respondent om aan te geven of het desbetreffende thema een rol speelde en zo ja welke. In een open interview is het risico dat belangrijke thema's niet worden besproken, in een volledig gestructureerd interview kan een factor door sturing een belangrijkere rol krijgen dan in de praktijk. Hetzelfde principe geldt voor de voorgaande twee onderzoeksvragen. Om die reden zijn de

interviews semigestructureerd gehouden. Deze informatie zal weliswaar geen volledige verklaring geven van de mate van invloed, maar kan wel de rol van verschillende (f)actoren hierin belichten.

Samengevat

Een combinatie van een vragenlijst, observatie, interview en inhoudsanalyse kan veel informatie opleveren de beantwoording van de drie empirische onderzoeksvragen. Niet alleen de mate van invloed, maar ook het voorkomen van participatieve bezuinigingstrajecten en overige factoren en actoren worden belicht dankzij de diversiteit aan methoden. Bovendien vergroot triangulatie de betrouwbaarheid van de resultaten (Van Thiel, 2010, p.61). De nadruk van het onderzoek komt te liggen bij de enquête en interviews, in mindere mate bij de inhoudsanalyse.

Onderzoeksmethoden en onderzoekstechnieken

Wat er aan voorafging

Om de juiste, relevante vragen te kunnen stellen in de enquête en interviews is voorafgaand hieraan een inventarisatie gemaakt van relevante actoren en factoren met betrekking tot participatie. Dat is mogelijk aan de hand van interviews met experts en observaties (Van Thiel, 2010, p.111).

Allereerst hebben twee oriënterende interviews plaatsgehad met experts op het gebied van burgerparticipatie. Zowel Arnout Ponsioen als Joop Hofman heeft veel ervaring (als adviseur) met het begeleiden van gemeenten bij burgerparticipatietrajecten over (financiële) vraagstukken. Daarnaast heeft Joop op internationaal niveau onderzoek gedaan naar participatief begroten. De oriënterende interviews hebben alvast een beeld gecreëerd van het fenomeen en de invloed die burgers hebben. Ook zijn verscheidene (f)actoren uit het theoretisch kader door hen beoordeeld. De interviews met beide experts hebben op die manier geholpen de vragen en topiclijst van respectievelijk de enquête en interviews doelgericht te formuleren.

Bij een observatie wordt 'menselijk gedrag in een levensechte situatie waargenomen in een verborgen, open of participerende variant' (Van Thiel, 2010, p.69). Een verborgen observatie was in dit onderzoek praktisch onhaalbaar en een participerende variant beïnvloedt eveneens de opvatting van respondenten, waar een open variant dat niet doet. In tegenstelling tot de cases, heeft de observatie informatie gegenereerd over een traject terwijl dat plaatsvindt. Dat is derhalve een aanvulling op de andere methoden. Er is een enkele open variant van observatie toegepast bij de gemeente Haarlemmermeer. Deze gemeente is momenteel bezig met een burgerparticipatietraject over de bezuinigingen. Bovendien wordt de verloop ervan geëvalueerd gedurende het traject en niet

pas na afloop. In veel gemeenten wordt het traject echter niet tussentijds geëvalueerd. Zodoende is de keuze gemaakt voor de gemeente Haarlemmermeer.

Bronselectie	Doel / activiteit
Arnout Ponsioen, Politiek Online	Beeld geven van fenomeen participatief bezuinigen, invloed van burgers en bepalende factoren
Joop Hofman, de Rode Wouw	Beeld geven van fenomeen participatief bezuinigen, invloed van burgers en bepalende factoren
Gemeente Haarlemmermeer	Open observatie van de tussentijdse evaluatie van online forum met ambtenaren van verschillende afdelingen

Tabel 2: Bronselectie voortraject empirisch onderzoek

Enquête

Het doel van de enquête in dit onderzoek is tweeledig. Om te beginnen geeft de enquête een beeld van het fenomeen participatief bezuinigen bij gemeenten. Het is hiervoor nodig algemene vragen te stellen over de (eerdere) ervaringen van gemeenten met participatief bezuinigen. Een ander belangrijk element is de vorm van het traject. Ten tweede levert de enquête nieuwe inzichten vanuit de empirie op de verschillende factoren en actoren die in het theoretisch kader aan de orde zijn gekomen. Zijn deze factoren en actoren tevens relevant bij de besluitvorming in de praktijk? Factoren als representativiteit en het aantal participanten kunnen reeds worden getoetst. De enquête geeft dus alvast een voorzet op de beantwoording van de overige empirische onderzoeksvragen.

De enquête is met medewerking van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) uitgezet onder alle gemeenten in Nederland, met als doelgroep de coördinator van participatietrajecten en/of het hoofd van de afdeling Financiën. De laatste is meegenomen aangezien niet iedere gemeente een coördinator participatie zal hebben. De inbreng van gemeenten zonder ervaring met participatief bezuinigen is echter ook van belang om een volledig beeld te krijgen. In bijlage 1 is de uitgewerkte enquête met een begeleidende brief aan de doelgroep te vinden. De resultaten van zowel de open als gesloten vragen zijn kwantitatief geanalyseerd.

In de periode van 6 april tot 6 mei 2011 hebben 279 respondenten de online vragenlijst ingevuld. In sommige gevallen is de vragenlijst halverwege afgebroken en mogelijk later hervat. Dat zorgt voor meerdere en/of incomplete antwoordenlijsten van dezelfde respondenten. In andere gevallen

hebben verschillende respondenten binnen dezelfde gemeente deelgenomen aan de vragenlijst. Dit zou een vertekend beeld kunnen geven van de uitkomsten van de vragenlijst. Om die reden zijn alleen unieke gemeenten die ten minste de eerste twee vragen hebben ingevuld meegenomen in het onderzoek. Van gemeenten met meerdere respondenten is slechts één antwoordenlijst betrokken in het onderzoek. Dat levert 207 onderzoekseenheden op. Van de - op dit moment - 418 gemeenten in Nederland heeft zodoende 49,5% de enquête volledig ingevuld.

Cases: interviews en documenten

Om zo goed mogelijk na te gaan wat het effect is geweest van burgers en andere factoren en actoren op de besluitvorming zijn interviews en een documentenanalyse toegepast. De houding van een ambtenaar of opvatting van een wethouder is immers lastig te meten zonder door te kunnen vragen zoals in een online vragenlijst. Interviews hebben wel de mogelijkheid in te zoomen op achtergrond en redenen.

Alle interviews hebben semigestructureerd plaatsgevonden, wat betekent dat de respondent enkele (f)actoren, zoals naar voren gekomen in het theoretisch kader en de observatie zijn voorgelegd. Er is gevraagd om daar op te reageren, zonder voorafgaand aan het interview een stelling in te nemen. Dit kan overigens wel betekenen dat een factor voor een specifieke gemeente in het geheel niet relevant is in het traject. Ook dat is van belang en meegenomen in het onderzoek. Verder is de respondenten gevraagd het proces te beschrijven. Dat geeft deels een antwoord op de eerste empirische deelvraag. Verder is gevraagd wat de invloed van de inwoners via de resultaten van het participatietraject op de besluiten van de gemeente omtrent bezuinigingen is (geweest). In bijlage 2 is de volledige lijst met thema's voor de interviews opgenomen.

Ieder interview is opgenomen en vervolgens in een verslag vastgelegd. De resultaten van de interviews en de documentenanalyse zijn op kwalitatieve wijze geanalyseerd. Per onderzoeksvraag zijn de resultaten gecodeerd: is er sprake van een algemene beschrijving van het fenomeen participatief bezuinigen? (rood) Heeft het te maken met de mate van invloed? (geel) of betreft het andere (f)actoren die een rol spelen? (blauw). In het laatste geval zijn de teksten vervolgens per (f)actor verwerkt in de analyse.

Selectie van bronnen en cases

In dit onderzoek is sprake van een *multiple casestudy*, aangezien het voorkomen van participatief bezuinigen kan verschillen en de resultaten een beeld moet geven van diverse vormen. De selectie van de respondenten voor de interviews komt voort uit de inventarisatie. Criteria die van belang waren bij de selectie van gemeenten zijn:

- Er is sprake van een burgerparticipatietraject omtrent bezuinigingen;
- Resultaten van het traject en het beleidsproces zijn reeds bekend;
- Een variëteit aan grootte van gemeenten en moment van participatie in het beleidsproces.

Door de selectie van zowel contrasterende als homogene cases, is een uitzonderingssituatie sneller uitgesloten en de generaliseerbaarheid van resultaten niet gelijk aan nul (Van Thiel, 2010, p.104). Het contrast ligt gelegen in de grootte van de gemeenten en het moment waarop het participatietraject in het beleidsproces plaatsvindt. Met het oog op de praktische uitvoerbaarheid is de grootte van een gemeente gebaseerd op het aantal inwoners. Korsten (2010, p.90) noemt in zijn afscheidsrede over deugdelijk bestuur bij kleine en grote gemeenten het verschil tussen beide in een range van 25.000 tot 50.000 inwoners. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten houdt vijf categorieën aan voor de omvang van gemeenten, waarvan de middelste tussen 20.000 en 50.000 inwoners (VNG, 2011b). Een tweedeling in groot en klein behoeft echter een duidelijke grens. Deze grens zal dus tussen de 25.000 en 50.000 inwoners in liggen. In dit onderzoek is gekozen voor - een middenweg - de grens van 40.000 inwoners. De grote gemeente heeft dus meer dan 40.000 inwoners, de kleine gemeente minder dan 40.000 inwoners.

Vroeg vs. laat & groot vs. klein

In totaal zijn interviews afgenomen bij vijf gemeenten, waarvan drie kleine - Bunschoten, Nuenen en Slochteren - en twee grote gemeenten - Dordrecht en Eindhoven. Dit aantal is niet alleen praktisch uitvoerbaar in enkele maanden, maar ook voldoende om zowel contrasterende als homogene cases mee te nemen in het onderzoek.

In de cases is tevens een onderscheid te maken tussen de gemeenten op basis van de beleidsfasen waarin burgers participeren. Echter is er in alle cases sprake van een participatietraject in de beleidsvoorbereiding, behalve bij de gemeente Nuenen.

In de gemeente Nuenen hebben burgers in de zomer van 2010 de mogelijkheid gehad (tot eind augustus) ideeën aan te dragen voor bezuinigingen. Pas in november 2010 heeft de gemeenteraad de begroting 2011 besproken en vastgesteld. Op het moment van het participatietraject was de agendavorming dus nog niet afgerond. Bovendien heeft zowel het college als de raad de inbreng van burgers daarom nog mee kunnen nemen in hun overwegingen met betrekking tot de bezuinigingen.

Daarnaast heeft een drietal gemeenten - Bunschoten, Dordrecht en Slochteren - de BegrotingsWijzer toegepast. De BegrotingsWijzer is een online instrument waarbij burgers de begroting van hun

gemeente te zien krijgen, met een bezuinigingsopgave.² Ze kunnen vervolgens een sluitende begroting indienen door te schuiven in de bedragen van verschillende posten (nader toegelicht in het volgende hoofdstuk). De posten waarop online bezuinigd kan worden en die aan burgers worden voorgelegd, zijn al bepaald en beschreven door de gemeente. De ambtelijke organisatie, raadsleden en - in sommige gevallen - wethouders hebben op dat moment al besloten welke posten aan de burgers worden voorgedragen. Met de vaststelling ervan is dus ook de beleidsagenda reeds geformuleerd. Vandaar dat er bij de gemeenten Bunschoten, Dordrecht en Slochteren sprake is van een traject tijdens de fase van beleidsvoorbereiding.

Desondanks bestaat er verschil in het moment waarop gemeenten de BegrotingsWijzer inzetten.

In de gemeente Bunschoten heeft het participatietraject plaatsgevonden in februari 2011, ruim voor het vaststellen van de kadernota in juni 2011. Zodoende konden ook hier het college en de raad gebruik maken van de inbreng van burgers in politieke discussies en (concept)besluiten. De agenda van de bezuinigingen was wel reeds bedacht: het traject komt dus na de gemeente Nuenen.

In Slochteren vond het participatietraject in januari 2011 plaats, het concept 'Perspectiefwissel', de kadernota is eveneens in januari opgesteld. Na de bespreking in de commissie Financiën (februari) en afronding van de BegrotingsWijzer is dit document door het college aangepast. In maart 2011 heeft de gemeenteraad over het kaderdocument en de bezuinigingen gediscussieerd op basis van de inbreng van burgers. Het college heeft dus nog wel gebruik gemaakt van de inbreng, maar had zelf reeds een voorstel voor de kadernota liggen in januari. Het traject in Slochteren komt daarmee na de gemeente Bunschoten gelet op het moment van participatie.

In de gemeente Dordrecht heeft het traject plaatsgevonden in oktober 2010. Het college had in september 2010 al haar voorstel geformuleerd en daar dus de resultaten van de BegrotingsWijzer niet in kunnen verwerken. De resultaten uit het participatietraject zijn dus met name bedoeld voor de gemeenteraad die vervolgens de inbreng mee kon nemen in de begrotingsvergadering begin november 2010. Het traject in Dordrecht komt daarom na de gemeente Slochteren.

De gemeente Eindhoven vroeg ten slotte haar inwoners om beleidssuggesties en reacties op bepaalde posten in oktober 2010. Burgers hadden daarbij de vrijheid om alles aan te dragen, binnen de vaste begrotingsposten. Zowel het college als de raad heeft hier naar gekeken alvorens het werkprogramma 2011-2015 in december te formuleren en te bespreken. Dat betekent dat er eveneens sprake is van een traject tijdens de agendavorming.

² Zie voor een uitwerking van de Begrotingswijzer: www.begrotingswijzer.nl

In volgorde van vroeg naar laat worden de vijf casusgemeenten dus als volgt gepresenteerd in de empirische hoofdstukken: Nuenen, Eindhoven, Bunschoten, Slochteren en Dordrecht.

Per casus is getracht twee interviews met - bij het traject betrokken- personen af te nemen. Ook hier is een contrasterend selectiemechanisme toegepast: zowel ambtenaren als politici zijn geïnterviewd.

Cases	Omvang (per 1 januari 2011)	Interviews	Documenten
Nuenen	Kleine gemeente: 22.684 inwoners	Respondent 1	Reactieverslag bezuinigingssuggesties burgers (september 2010) Notulen raadvergadering, 10 november 2010 Programmabegroting 2011; meerjarenraming 2012-2014 en ; aanbiedingsbrief (september 2010)
Eindhoven	Grote gemeente: 215.986 inwoners	Respondent 1; Respondent 2; Respondent 3	Eindrapportage Internetforum bezuinigen (november 2010) Eindrapport operatie Broekriem (november 2010) Online Forum (2011) Raadinformatiebrief (november 2010) Werkprogramma 'Samen Werkend aan Morgen' (december 2010)
Bunschoten	Kleine gemeente: 20.113 inwoners	Respondent 1; Respondent 2	Resultaten BegrotingsWijzer en eigen plannen Bunschoten (maart 2011) Kaderbegroting 2012-2015 (juni 2011) Notulen en geluidsverslagen raadsvergadering, 31 maart 2011 en 23 juni 2011
Slochteren	Kleine gemeente: 15.405 inwoners	Respondent 1	Resultaten BegrotingsWijzer en Eigen Plannen Slochteren (februari 2011) Perspectiefwissel 2012-2015 (februari 2011) Voortgangsdokument implementatie Perspectiefwissel (juni 2011)

Dordrecht	Grote gemeente: 118.811 inwoners	Respondent 1; Respondent 2	Resultaten BegrotingsWijzer en eigen plannen Dordrecht (november 2010) Evaluatie BegrotingsWijzer (maart 2011) Begroting 2011 (november 2010) Notulen raadsvergadering, 9 en 10 november 2010
------------------	-------------------------------------	-------------------------------	--

Tabel 3: Respondenten- en documentselectie in de cases

Betrouwbaarheid en validiteit

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van twee typen analyse: kwantitatief en kwalitatief. Bij beide methoden hoort een andere vorm van betrouwbaarheid en validiteit.

Het kwantitatieve deel van het onderzoek is gebaseerd op de resultaten van de enquête. Zoals eerder genoemd hebben 208 van de in totaal 418 gemeenten in Nederland deelgenomen aan de vragenlijst. Het aantal onderzoekseenheden, ofwel de steekproef, draagt bij aan de betrouwbaarheid van het onderzoek (Van Thiel, 2010, p.58). Dit betekent dat bij herhaling van het onderzoek door een andere onderzoeker dezelfde resultaten worden gevonden. Hetzelfde geldt voor het nemen van een andere steekproef. Als de andere helft van de Nederlandse gemeenten wordt onderzocht mag verwacht worden dat dit zo goed als dezelfde resultaten oplevert. Daarmee is de externe validiteit van het onderzoek gewaarborgd (Van Thiel, 2010, p.59). Tot slot is het meetinstrument van invloed op de validiteit van de analyse. Wordt er wel gemeten wat de onderzoeker wil weten? De vragenlijst komt inhoudelijk voort uit het theoretisch kader. Daarnaast is de enquête meerdere malen voorgelegd aan twee deskundigen op het gebied van respectievelijk bestuurskundig onderzoek en burgerparticipatie. Dat zorgt ervoor dat er eenduidige, enkelvoudige vragen in plaats van suggestieve vragen zijn gesteld (Van Thiel, 2010, p.91).

Desondanks is het niet realistisch volledig betrouwbare en valide resultaten te verkrijgen. Er bestaat een kans dat respondenten namelijk een sociaal gewenst antwoord geven. Deze kans is verkleind door de vragenlijst anoniem te houden (Van Thiel, 2010, p.96).

In het geval van een kwalitatieve analyse is de betrouwbaarheid en validiteit anders. De resultaten vereisen interpretatie door de onderzoeker, waardoor de analyse meer subjectief is (Van Thiel, 2010, p.167). Om de analyse zo realistisch en objectief mogelijk te maken is er gekozen veel citaten te gebruiken in het resultatenhoofdstuk. Dat geeft een beeld van de opvatting van respondenten,

zonder dat de onderzoeker een vertaalslag maakt. Vanzelfsprekend is op basis van de citaten wel een interpretatie gemaakt van de cases. Deze manier van interpreteren is echter meer inzichtelijk, doordat de lezer via de citaten een deel van de resultaten ook heeft ingezien.

Een ander belangrijk punt ten aanzien van de betrouwbaarheid is de casusselectie. De cases moeten representatief zijn voor het onderzoeksobject. Zoals hierboven beschreven is gekozen voor zowel homogene als contrasterende cases. Dat vermindert de kans op uitzonderingen, en daarmee op afwijkende uitkomsten (Van Thiel, 2010, p.168).

Ten slotte is triangulatie een bekende manier om de validiteit en betrouwbaarheid te vergroten. Een kwalitatieve analyse kan immers geen statistisch significante relaties aantonen en 'harde' conclusies trekken. In combinatie met een vragenlijst is dat wel mogelijk (Van Thiel, 2010, p. 167).

Reflectie op de onderzoeksopzet

De tweede en derde empirische vraag gaan concreet over de invloed dat een traject heeft op de reguliere besluitvorming bij gemeenten. Invloed is eerder al gedefinieerd als 'het effect dat de aanwezigheid of afwezigheid van de macht van een actor A heeft op het denken of doen van actor B (Kuypers, 1973, p.84-89). In aanvulling daarop stellen Bovens et al. (2001, p.130) dat er alleen sprake is van invloed als actor B bijvoorbeeld iets nalaat dat wel was gebeurd als actor A niet aanwezig zou zijn. Dit is onmogelijk te meten in het geval van burgerparticipatie. Als het traject niet plaats had gevonden, zou de uitkomst van het beleidsproces dan anders zijn geweest? Dit wordt ook wel het causaliteitsprobleem genoemd. De procesmethode - net als andere invloedsmethoden - kent dit probleem. Het is echter nooit met honderd procent zekerheid vast te stellen of een besluit is genomen, door invloed van een bepaalde actor, omdat niet duidelijk is wat er was gebeurd als deze actor niet betrokken was (Peters, 2002, p.69). De ambitie van dit onderzoek is dan ook niet de invloedsrelatie tussen burgerparticipatie en besluitvorming volledig vast te stellen en te verklaren. Het doel is om te onderzoeken wat het effect is geweest van een traject op de besluiten omtrent bezuinigingen en niet wat er zonder een traject was gebeurd. Een volledige invloedsrelatie zal dus niet kunnen worden aangetoond.

Verder is het aantonen van een statistisch significante relatie lastig doordat weinig gemeenten de besluitvorming reeds hebben afgerond. Dat is een voorwaarde voor het meten van invloed, zoals besproken in het theoretisch kader. Een klein aantal 'bruikbare' respondenten voor het meten van invloed maakt de kans dat op statistische significantie klein. Dat geldt eveneens voor de relaties tussen invloed en respectievelijk de beleidsfasen en grootte van de gemeenten. Het doel van dit onderzoek is zodoende mogelijke verklaringen te geven, niet de mate van invloed te verklaren.

De keuze voor een enquête en interviews brengt vanzelfsprekend ook nadelen met zich mee. Als eerst kunnen respondenten een sociaal wenselijk antwoord geven in plaats van een realistisch antwoord (Van Thiel, 2010, p.96). Zeker bij een online vragenlijst is dat moeilijk te achterhalen door mensen nader te bevragen over hun opvatting. Bovendien levert de enquête vooral kwantitatieve gegevens op. De cases leveren op hun beurt slechts kwalitatieve resultaten en in mindere mate kwantitatieve gegevens. Door beide methoden complementair toe te passen kunnen deze nadelen deels worden ondervangen. De enquête geeft een algemeen beeld over participatief bezuinigen over veel gemeenten, de interviews verschaffen juist meer achtergrond over het fenomeen.

Tenslotte zijn de cases verschillend, wat ze moeilijk te vergelijken maakt. Het verschil in beleidsfasen en schaalgrootte wordt juist meegenomen in het onderzoek, maar wellicht zijn er meer verschillen. Zo kan een politieke situatie, de ligging van de gemeente of een andere specifieke factor een vertekenend resultaat geven. Het is echter onmogelijk rekening te houden met alle verschillen tussen gemeenten. Vanzelfsprekend is het wel van groot belang bewust te blijven van deze verschillen. In de empirische hoofdstukken is daarom gereflecteerd op dergelijke, specifieke aspecten in de cases.

Samengevat

In dit hoofdstuk zijn de drie empirische vragen gekoppeld aan verschillende doelen en bijbehorende onderzoeksmethoden. Dat is hieronder schematisch weergegeven.

	Empirische onderzoeksvraag	Doel	Methoden
6	Op welke wijze wordt participatief bezuinigen vormgegeven door Nederlandse gemeenten?	Verkenning van het fenomeen, exploratief onderzoek	Observatie; Online vragenlijst; Interviews en documentenanalyse bij cases
7	In welke mate is participatief bezuinigen een trend?	Exploratief onderzoek	
8	Wat is de invloed van burgers via participatief bezuinigen op de gemeentelijke besluiten?	Descriptief onderzoek	
9	Welke factoren en actoren zijn bepalend voor de mate van invloed van burgers op de gemeentelijke besluiten omtrent de bezuinigingen?	Toetsend onderzoek	

Tabel 4: Beantwoording van de empirische deelvragen

Resultaten empirisch onderzoek

In de volgende hoofdstukken worden de resultaten van de enquête, interviews en inhoudsanalyse gepresenteerd. Gezamenlijk vormen ze de antwoorden op de vier empirische onderzoeksvragen. In het eerste hoofdstuk worden de eerste twee empirische deelvragen behandeld. Ook worden de vijf cases gepresenteerd.

Vervolgens komt de mate van invloed van burgers ter sprake in het tweede empirische hoofdstuk. De cases spelen opnieuw een grote rol in de beantwoording van deze vraag. Het laatste hoofdstuk geeft antwoord op de vraag welke mogelijke factoren en actoren er bepalend zijn voor de mate van invloed. In de conclusie van de empirische hoofdstukken worden de antwoorden van de drie onderzoeksvragen met elkaar in verband gebracht.



Figuur 4, Word cloud, gebaseerd op antwoorden op de enquêtevraag: 'Op welke wijze wordt het traject vormgegeven?'

4. Participatief bezuinigen

'Mensen worden veel enthousiaster over het niveau plantenbak dan een koerswijziging op subsidiebeleid'. (Respondent 2, gemeente Dordrecht)

6. Op welke wijze wordt participatief bezuinigen vormgegeven door Nederlandse gemeenten?

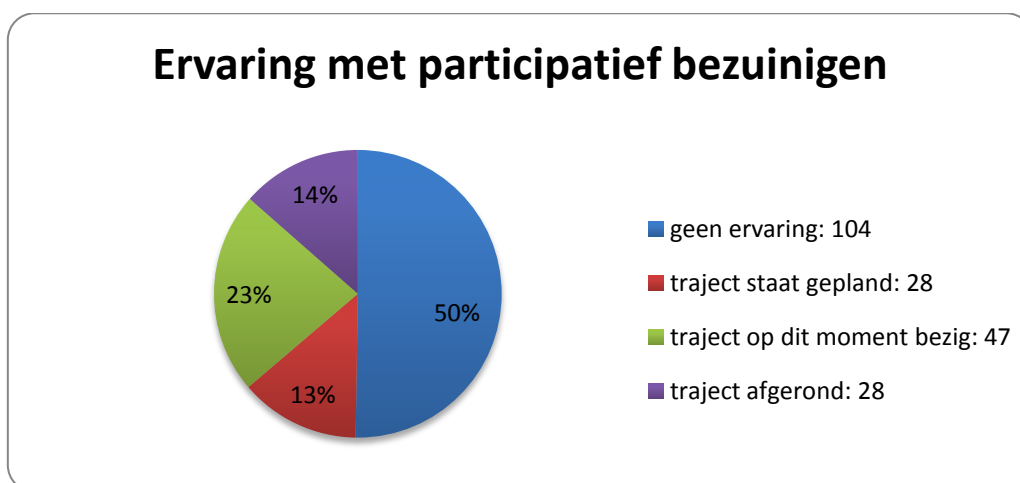
7. In welke mate is participatief bezuinigen een trend?

Resultaten uit de vragenlijst

Waar de cases gedetailleerde informatie over participatief bezuinigen generen, levert de enquête vooral statistische informatie. In de online vragenlijst zijn verschillende aspecten, zoals de vorm, omvang en het doel van participatief bezuinigen aan bod gekomen. Echter, om deze resultaten te kunnen duiden, is het belangrijk te weten hoeveel gemeenten zich nu eigenlijk bezig houden met participatief bezuinigen. De eerste vraag heeft daarom betrekking op de ervaringen met participatief bezuinigen.

Ervaring

In het cirkeldiagram hieronder is te zien dat omstreeks de helft van het aantal respondenten (103) enige ervaring heeft met burgerparticipatie omtrent de huidige bezuinigingen. Deze ervaring varieert van een gepland tot een afgerond traject.



Grafiek 1, Ervaring met participatief bezuinigen

Grote gemeenten (meer dan 40.000 inwoners) verschillen verhoudingsgewijs niet noemenswaardig van kleine gemeenten. Behalve als het gaat om 'geen ervaring' tegenover 'enige (ongeacht de status van het traject) ervaring'. Meer grote gemeenten (33) hebben namelijk 'enige ervaring' op het gebied van participatief bezuinigen dan 'geen ervaring' (17). Bij kleine gemeenten is dit tegenovergesteld. Er zijn minder gemeenten mét ervaring (70) dan zonder ervaring (87).

In aanvulling op deze gegevens is respondenten gevraagd of ze eerdere ervaring(en) hebben met burgerparticipatie omtrent financiële vraagstukken, bijvoorbeeld rondom de begroting. Nagenoeg alle gemeenten, 99 van de 104, die geen ervaring hebben met pb, hebben dat ook niet met andere financiële onderwerpen. Van de gemeenten die wel bezig zijn (geweest) met pb blijkt dat 14 gemeenten wel en 61 gemeenten niet over eerdere ervaring beschikken. De eerdere trajecten richtten zich met name op de begroting of andere bezuinigen. Voor de meeste gemeenten is participatief bezuinigen dus de eerste ervaring met burgerparticipatie op financieel gebied.

Vorm

Uit de beschrijvingen van respondenten op een open vraag over de vorm van het participatietraject blijkt dat met name (online) enquêtes, begrotingstools en online fora en burgerpanels zijn toegepast. Daarnaast zijn inloop- en inspraakbijeenkomsten, hoorzittingen en informatiebijeenkomsten en discussies veel genoemd. Ook zijn er gemeenten die specifieke bezuinigingsvoorstellen (via een website) presenteren, dialogen met experts organiseren of zelfs gaan speeddaten. Er bestaat dus een redelijke diversiteit aan de vormen die gemeenten benutten voor de bezuinigen. Desondanks wordt duidelijk dat veel respondenten een digitaal of online participatietraject hebben, veelal in de vorm van een enquête, forum of burgerpanel. Opvallend is verder dat er veel werd gesproken over instellingen die betrokken zijn en in mindere mate over organisaties en verenigingen.

Concluderend

In de vragenlijst kwamen de ervaringen van gemeenten, de vorm van het participatietraject en de beleidsfase waarin het traject plaatshad, aan bod. Opvallend is dat de helft van de 207 respondenten zegt op enige manier ervaring te hebben met participatief bezuinigen, variërend van een gepland tot een afgerond traject. Wel is dit voor de meeste gemeenten de eerste ervaring met burgerparticipatie op het gebied van financiën. Met recht kan dus worden gesteld dat er sprake is van een trend op het gebied van participatief bezuinigen bij Nederlandse gemeenten.

Uit de resultaten blijkt verder dat veel gemeenten een digitale vorm van participatie toepassen: ze vragen inwoners online te reageren op voorstellen, of bezuinigingsideeën te mailen naar de gemeente, veelal in de vorm van panels, enquêtes of bezuinigings-/begrotingswijzers.

Resultaten uit de cases

Uit de resultaten van de enquête is duidelijk geworden wat voor ervaring gemeenten hebben met participatief bezuinigen en hoe deze wordt vormgegeven. Desondanks is niet uit deze resultaten op te maken hoe de trajecten verlopen zijn; wie er precies bij betrokken zijn, wie het initiatief neemt, op welke wijze burgers zijn betrokken en wat er met de inbreng gebeurt. Daarvoor dienen de cases. Hieronder worden vijf gemeenten in cases gepresenteerd in volgorde van vroeg naar laat met betrekking tot het moment van participatie in het beleidsproces.

Casus 1: gemeente Nuenen

De gemeente Nuenen zal de komende jaren flink moeten snoeien in de begroting. Om die reden is besloten inwoners van de gemeente te vragen om bezuinigingsreacties in 2010, voor de begroting 2011 en verder.

‘Heeft u ideeën hoe de gemeente geld kan besparen? Of suggesties die misschien zelfs geld opleveren? De gemeenteraad wil graag weten hoe u denkt dat de gemeente het best kan bezuinigen. Want Nuenen moet de komende jaren minstens 4 miljoen euro korten op de begroting. Dit houdt in dat we keuzes moeten maken. Duurzame keuzes. En u gaat dat merken. Het gaat niet alleen puur om schrappen, maar om anders denken.’ (website gemeente Nuenen)

Ondanks de vraag vanuit de gemeenteraad naar bezuinigingsideeën, ligt het initiatief voor deze actie bij respondent 1 zelf, die vervolgens de portefeuillehouder Financiën erbij betrok. Hij zag andere gemeenten eveneens burgers betrekken en was op dat moment bezig met de voorbereiding van de begroting 2011.

‘De portefeuillehouder Financiën reageerde positief. Bovendien paste het in het algehele plaatje van het collegeprogramma dat er op dat moment lag, waar opmerkingen over interactief beleid werden gemaakt. Dit was daar een mooie gelegenheid voor’ (respondent 1).

Met andere leden van het college is nauwelijks contact geweest in eerste instantie: *‘dat zijn zulke korte lijstjes, dat doen we dus gewoon’ (respondent 1)*. De raad is op een later moment op de hoogte gebracht. Het initiatief lag dus vooral bij respondent 1 en in mindere mate bij de portefeuillehouder Financiën, niet bij het gehele college.

Op dat moment waren het college en de gemeenteraad het al eens op grote lijnen over ‘de mogelijke bezuinigingen op personeelskosten, inhuur van externen, kortingen op het subsidieprogramma en

het doorberekenen van BTW op afval en gefaseerd invoeren van nieuw beleid' (website gemeente). Dit bleek echter nog niet toereikend om de begroting sluitend te krijgen.

Er is vervolgens besloten inwoners te vragen om bezuinigingsreacties via de gemeentewebsite en lokale kranten. Mensen konden daarbij zowel reageren op de kadernota als ideeën aandragen voor bezuinigingen. Burgers kregen twee maanden de mogelijkheid in de zomer van 2010 om te reageren (tot en met 30 augustus 2010).

In totaal reageerden 29 inwoners, samen brachten zij ongeveer 75 suggesties in. *'Het aantal reacties viel mij mee, moet ik zeggen gelet op de omvang van de gemeente Nuenen'*. De reacties zijn verwerkt in een reactiedocument door respondent 1.

'De reacties gaan van relatief algemeen, van voer maar hondenbelasting in ofzo, tot soms tamelijk gedetailleerd als, je hoeft bij mij voor het gras niet meer te maaien.'

Het college heeft in het document een reactie gegeven op alle reacties, daarnaast is een inschatting gemaakt van de opbrengsten.

'Wat je dan veel ziet staan is of geen, niet te concretiseren, niet in te schatten, want sommige dingen waren wel erg vaag.'

Verder bleken de goede ideeën die inwoners aandroegen niet echt vernieuwend:

*'Er waren geen reacties bij waarvan wij zeiden: goh, daar is nooit eerder aan gedacht. (...)
'Dingen als het op knipperen zitten van verkeerslichten enzo, dat zijn natuurlijk toch heel marginale dingen.'*

Ondanks een redelijk groot aantal reacties, zaten er dus weinig nieuwe ideeën tussen die iets op leveren.

Veel van de suggesties hebben echter een langere aanloop of nadere uitwerking nodig en zullen daarom niet worden meegenomen in de begroting van 2011, maar wellicht wel in de begroting voor 2012. De noodzaak om te bezuinigen in het komende jaar is namelijk onverminderd groot voor de gemeente Nuenen. De inwoners die hebben gereageerd, hebben het reactiedocument met een dankbrief ontvangen. De concrete ideeën zullen in de volgende onderzoeksvraag aan de orde komen.

Samengevat

In de zomer van 2010 heeft de gemeente Nuenen haar inwoners gevraagd om bezuinigingsreacties voor de begroting van 2011 en verder. Hier hebben 29 burgers op gereageerd, voornamelijk via internet. Zij hebben gezamenlijk 75 suggesties aangedragen, die respondent 1 heeft verwerkt in een reactiedocument. Ook het college heeft hier op gereageerd en er is een inschatting gemaakt van de

opbrengsten van de suggesties. De meeste suggesties leveren slechts marginaal wat op, maar worden wellicht nog in de begroting voor 2012 gebruikt.

Casus 2: gemeente Eindhoven

Al voordat het nieuwe bestuur aantrad, heeft de ambtelijke organisatie van de gemeente Eindhoven gezocht naar mogelijkheden voor bezuinigingen. Er is met verschillende afdelingen gesproken over wat er ter discussie zou mogen staan.

‘Zonder bestuurlijke druk zijn er weinig sectoren die uit zichzelf met taken wilden stoppen. We vonden dus niet voldoende bezuinigingsmaatregelen’ (respondent 1).

Het college heeft een aantal keren uitvoerig met elkaar gesproken en kwam tot de conclusie dat ze structureel € 45 miljoen wilde bezuinigen op de gemeentebegroting. Portefeuillehouders gaven elkaar onderling een taakstelling. *‘Toen hadden we zelf een soort eerste verhaal waar we dachten dat het vandaan moest komen.’(respondent 2)*

De programmabegroting 2011-2014 werd eind september aan de raad aangeboden, maar bevatte nog niet voldoende bezuinigingen. In december zou het college de resterende bezuiniging in het ombuigingsprogramma: ‘Samen Werkend aan Morgen’ presenteren.

‘Tegelijkertijd vond het college dat dit ook iets van de stad moest zijn en niet alleen van het gemeentehuis. Maar hoe organiseer je nou dat de stad meedenkt over de begroting? Dat is natuurlijk een hele moeilijke. Bilaterale gesprekken tussen wethouders en instituties, zoals muziekscholen en bibliotheek, waren er al wel’ (respondent 1).

Na de roep uit het college om *‘gebruik te maken van de kennis en kunde van de stad’* (wethouder), besloot de gemeente Eindhoven een online forumdiscussie te organiseren. Op een website is globaal uitgelegd hoe de gemeentebegroting er uit ziet. Ook is aangegeven waar nog ruimte zit en waar niet.

‘Je kunt nu eenmaal niet op alles bezuinigen, we hebben een gebouw nodig om in te werken’ (respondent 1).

Samen met Politiek Online en de sector Control zijn verscheidene posten als ‘Zorg en welzijn’, ‘Bedrijfsvoering en organisatie’ en ‘Economische ontwikkeling’ online geplaatst. Burgers hebben binnen deze posten ideeën aangedragen, waar andere burgers nadien op konden reageren.

‘Vervolgens hebben we aan de mensen gevraagd: zeg maar, wat vinden jullie? Mensen konden drie weken lang reageren en schuiven met geld tussen de posten. Dat was eigenlijk een

opwarmertje. Het ging om de ideeën die burgers aandroegen. Waar vinden jullie nou dat wij op moeten bezuinigen? Eigenlijk een hele open vraag. Ook hebben we wethouders daar op laten reageren, dat is voorzichtig van de grond gekomen, maar niet op ieder onderwerp natuurlijk, dat gaat ook niet' (respondent 1).

Respondent 2 zegt hierover:

'De raad heeft hoorzittingen gehouden, wij hebben met instellingen gesproken. Allerlei gesprekken gevoerd met partijen uit de stad, een dag op de markt gestaan om met mensen te praten. En 's avonds iedere keer reageren op de ideeën van mensen, op de website van Politiek Online met drie wethouders hebben we dat gedaan. Dat moet je wel doen en volhouden.'

In vergelijking met andere gemeenten heeft Eindhoven veel discussie gevoerd via wethouders op het online forum met de burgers. Dat leidde tot nieuwe reacties of ideeën van burgers op een specifieke post. In totaal zijn er vanaf 12 oktober tot 1 november 2010 ruim 500 ideeën door burgers aangedragen, hoewel bij de ene post meer dan bij de andere. Ook zijn op deze ideeën ongeveer 250 reacties gekomen (Eindrapportage Internetforum Bezuinigen, 2010). De ideeën van burgers zijn door een aantal ambtenaren geïnventariseerd en verwerkt in een rapport.

'Daar zaten een heleboel haalbare dingen tussen, maar ook sommige helemaal niet. Laten we eerlijk zijn, het is ook moeilijk als je buitenstaander bent om de hele begroting te kennen. Waar ik van onder de indruk was, is dat er bijna geen negatieve dingen op de site zijn gekomen. Dat is natuurlijk wel spannend als je ermee begint' (respondent 1).

Naast het online forum heeft intern een vergelijkbaar traject 'Operatie Broekriem' plaatsgevonden. Ook hier werden veel ideeën aangedragen, die vervolgens in een rapport zijn verwerkt.

'Ja intern waren er andere soorten ideeën, minder prullenbakken bijvoorbeeld. Er worden grappen over gemaakt, maar het scheelt wel 8000 euro. Broodjes niet meer bij lunches (tijdens vergaderingen, red.), 45.000 euro. Mensen bellen als ze bezwaar maken in plaats van een brief terug sturen, daar worden ze alleen maar nog bozer van. Kan zomaar drie ton schelen.'
(respondent 2)

De ideeën uit het traject 'Operatie Broekriem' waren dus meer gericht op de organisatie zelf, de ideeën vanuit de stad op dingen die voor inwoners zichtbaar zijn:

'doe de straatlantaarns een uurtje eerder uit of, je kunt aan mij een stukje grond verkopen of investeer wat minder' (respondent 1).

Beide rapporten zijn door het college gelezen, het rapport met bevindingen uit de stad is eveneens naar de gemeenteraad gegaan.

‘Dan heb je dat, maar hoe ga je er vervolgens mee om? (...) We hebben aan de portefeuillehouders gevraagd: zitten er bruikbare ideeën voor je tussen?’ (respondent 1).

De ideeën uit de stad en de ‘Operatie Broekriem’ zijn gebruikt voor het werkprogramma ‘Samen werkend aan morgen!, ambities, intensiveringen en bezuinigingen 2011-2015’. In de tekst van het werkprogramma staan verwijzingen, zodat zichtbaar wordt waar de ideeën vandaan komen.

‘De meest ‘bruikbare’ (ideeën, red.) hebben we erin gestopt, de ‘nader te onderzoeken’ hangen nu nog ergens. En die andere hebben we weggegooid’ (respondent 2).

Hoewel de ideeën dus via het werkprogramma zijn teruggegeven aan de stad is de doorwerking ervan niet makkelijk geweest: *‘er zitten veel pijnpunten tussen’ (respondent 1)*. Bovendien heeft het:

‘(...) niet echt tot nieuwe inzichten geleid. Er is wel een aantal kleine maatregelen toegevoegd, maar die hebben vooral gezeten in de bedrijfsmatige kant van de bezuinigen. (...) De simpele dingen, die niet echt aan de politieke kant zitten’ (respondent 1).

Samengevat

De gemeente Eindhoven heeft in oktober 2010 een aantal weken een forum online geopend, waarop inwoners per post hun ideeën over bezuinigingen konden aandragen. Het college nam het initiatief in het betrekken van burgers en heeft ook gereageerd op ideeën van inwoners. In totaal zijn 500 ideeën geplaatst, met daarop 250 reacties. Naast het participatietraject liep het traject ‘Operatie Broekriem’ in de interne organisatie. De ideeën zijn tezamen in het werkprogramma 2011-2015 verwerkt.

Casus 3: gemeente Bunschoten

Bij de gemeente Bunschoten is de noodzaak om te bezuinigen, zoals bij veel andere gemeenten, groot. De gemeente moet structureel € 2,1 miljoen bezuinigen en heeft dat in de eerste tranche in de organisatie zelf gezocht. Daar is weinig publiciteit over geweest, ook niet in lokale kranten.

‘Toen zag je dat de burgerij zich niet bewust was van wat er was besloten in de kadernota. Pas bij de begrotingsbehandeling kreeg je wat gemorrel van, ‘dit zou eigenlijk niet moeten’. (...) De kaarten waren geschud. In de eerste tranche, meer dan 7 ton bezuinigd. Wij voeren gewoon uit wat de raad besloten heeft. Tja dat ga je niet meer terugdraaien.’ (respondent 2)

Een bedrag van € 650.000 bleef open staan voor de tweede en derde tranche. Respondent 2 nam deel in een portefeuilleoverleg Financiën en vond dat:

'het is een beetje over de hoofden van de burgers heen gegaan, buiten hen omgegaan. We moeten proberen ze iets meer te betrekken voordat we de tweede en derde tranche gaan invullen.'

Een aantal ambtenaren heeft met raadsleden een brainstormsessie gehouden over hoe dit aan te pakken. Het initiatief voor het traject komt zodoende van de wethouder en een aantal ambtenaren. Dat is opmerkelijk, aangezien het traject juist voor de raad werd georganiseerd:

'We wilden graag dat raadsleden dit zouden omarmen en initiëren. We hadden het gevoel dat het uit de raad zou moeten komen, want zij zijn degenen die er straks over gaan' (respondent 1).

De insteek was burgers te vragen mee te denken over welke keuzes de raad zou kunnen maken. De afdelingsmanager van Financiën heeft onderzoek gedaan naar mogelijke trajecten en suggereerde de BegrotingsWijzer van het Instituut voor Publiek en Politiek (IPP). Dit is een online instrument waarbij burgers een begroting kunnen invullen op basis van door gemeenten aangegeven posten. Burgers krijgen de begroting van het voorgaande jaar van hun gemeente te zien en een bezuinigingsopgave van € 650.000 - in het geval van Bunschoten. Door te schuiven in de bedragen van verschillende posten kunnen burgers een sluitende begroting indienen.

De gemeente Bunschoten moest daarvoor posten aandragen met beïnvloedbare bestedingsruimte. In eerste instantie kregen de raadsfracties, zowel coalitie als oppositie, de mogelijkheid suggesties te doen voor bezuinigingsposten. Dat is doorgezet naar de vakafdelingen:

'Niemand enthousiast natuurlijk, maar er was gewoon de opdracht om te komen met voorstellen, dus dat heeft men loyaal uitgevoerd. En die leveren dan ook de teksten aan. Vervolgens heeft de beleidsambtenaar Financiën dat goed bekeken (...) en daarna de communicatie adviseur zodat de tekst helder was voor burgers' (respondent 2).

Deze keuzes maken was 'best lastig' volgens de respondent 1:

'Het wordt daarmee al wel besloten op welke elementen je kunt bezuinigen, dus je moet het specifiek invullen. Voorgekookt vanuit de organisatie en het gemeentebestuur.' Aan de andere kant: *'Je kunt niet alles tot in detail duiden. Wat is communicatie eigenlijk? Daar was intern ook discussie over, hoe leg je in tien regels uit wat iets is en wat de consequenties zijn van eventuele bezuinigingen? (...) Je moet iets context geven. We hebben dus afgesproken dat summier te houden. Met name tussen beleidsambtenaren is daar veel strijd over geweest: Mijn tekst moet*

*worden aangepast, want nu staat er niet in dat als we dat niet meer doen dat we dan dat.. (...)
Iedereen preekt natuurlijk op dat moment voor eigen parochie' (respondent 1).*

Uiteindelijk heeft een projectgroep bestaande uit de controller, hoofd afdeling financiën, de communicatieadviseur en iemand van de griffie en het IPP een keus gemaakt. De controller heeft met name gekeken naar de haalbaarheid en wettelijke verplichtingen van inbreng van de fracties. Ook het college heeft er naar gekeken, maar wilde zich op de achtergrond houden aangezien het een raadsaangelegenheid betrof.

De gemeente Bunschoten heeft uiteindelijk 19 bezuinigingsposten aangedragen, waarbij participanten konden kiezen tussen niet of wel bezuinigen. De optie wel bezuinigen was in de vorm van een of meerdere bedrag(en) die de gemeente had bepaald. Daarnaast heeft Bunschoten de optie gegeven om via de Onroerendezaakbelasting de inkomsten te verhogen en zeven nieuwe beleidsplannen voorgelegd aan burgers. De 19 posten en nieuwe plannen komen aan bod in de beantwoording van de volgende deelvraag.

De doelstellingen van het traject waren divers volgens respondent 1:

- 'Prioritering van bezuinigingen op basis van burgers en bedrijven (de raad forceren tot het maken van keuzes, maar ook faciliteren in deze keuzes)
- Bewustwording van de noodzaak en draagvlak creëren
- Bewustwording over de complexiteit van de gemeentebegroting
- Ruimte om mee te denken, inwoners te beïnvloeden op kennis en gedrag'

Bovendien had de gemeente Bunschoten als doel een hoger aantal participanten dan gemiddeld (1% van de inwoners) te halen vergeleken met andere gemeenten die de BegrotingsWijzer hebben toegepast. Dat is gelukt:

*'Het is boven verwachting verlopen. Er is een heel goed communicatietraject op gezet'
(respondent 2).*

In de periode van 14 februari tot en met 14 maart 2011 hebben in totaal 513 inwoners een sluitende begroting ingediend. Daarnaast zijn er 278 plannen voor bezuinigingen door burgers aangedragen via de website. De uitgebreide communicatiecampagne van de gemeente Bunschoten heeft op dat vlak zichtbaar geholpen. Ook hebben raadsleden een dag met laptops op de markt gestaan waarbij mensen ter plekke de BegrotingsWijzer konden invullen.

‘Zij zijn het eerste aanspreekpunt, dus los van coalitie of oppositie, hebben we bewust hen daar neer gezet. De griffier heeft dat vooraf goed besproken: geen campagne voeren, maar in gesprek gaan met burgers. Raadsleden hebben ondertussen wel de posten die ze zelf hebben aangedragen nog in hun achterhoofd zitten, maar in principe mochten ze alleen mensen daar vragen over stellen en niet beïnvloeden’ (respondent 1).

Op 31 maart 2010 werden de resultaten van de BegrotingsWijzer gepresenteerd, maar daar kwamen weinig mensen op af.

‘Voor veel mensen zijn de bezuinigingen toch wat te abstract, dat kan ik me goed voorstellen overigens’ (respondent 1).

Dezelfde avond vond de hoofdlijndiscussie in de raad plaats, waar mensen ook konden inspreken. De twee sprekers waren vertegenwoordigers van de bibliotheek en de muziekschool (website Bunschoten).

Samengevat

In de gemeente Bunschoten hebben 513 inwoners de online BegrotingsWijzer ingevuld om te komen tot een bezuiniging van €650.000 verdeeld over 19 posten. Het initiatief voor dit traject is vanuit zowel ambtenaren als de wethouder gekomen. Ook de raad is in een vroeg stadium betrokken. Het traject heeft dan ook mede als doel de raad te faciliteren in haar keuzen. De fracties en ambtelijke organisatie hebben verschillende posten aangedragen, wat een lastig proces was. De projectgroep van de wethouder en financiële ambtenaren heeft hierover uiteindelijk besloten.

Casus 4: gemeente Slochteren

Ook de gemeente Slochteren heeft gebruik gemaakt van de BegrotingsWijzer van het IPP (Instituut voor Publiek en Politiek). Nadat in de begroting voor 2011 nog niet voldoende bezuinigingen waren gevonden besloot de gemeente Slochteren de burgers op verschillende wijzen te betrekken bij voor de kadernota 2011-2015, genaamd de Perspectiefwissel. Het initiatief voor dit traject lag bij het college en een aantal ambtenaren, waarna de raad ook betrokken werd.

‘Het was niet de voltallige raad, meestal komt er één partij met zo’n idee en dan zijn er meer die inspringen. De coalitiepartijen kwamen met dit idee, vanuit die kant is het ook doorgezet. Sommige oppositiepartijen hadden eerst iets zo van: ‘het is toch meer voor de vorm, en moet dat nou? (..) andere oppositiepartijen vonden het juist belangrijk dat burgers werden betrokken’ (respondent 1).

Niet alle partijen waren dus even enthousiast en het idee voor participatief bezuinigen kwam voornamelijk van het college.

Bij hun zoektocht op internet naar andere gemeenten die participatief bezuinigen hadden toegepast, kwamen de directeur Middelen, de gemeentesecretaris en de communicatieadviseur toevallig alle drie op de BegrotingsWijzer uit.

‘Het is toch een aardig bedrag wat je daar aan uitgeeft, dus daar hebben we nog wel even goed over nagedacht, moeten we dat nou wel doen?’ (respondent 1).

Uiteindelijk is de gemeente met het IPP in zee gegaan. Vanaf begin december is een aantal ambtenaren van de afdelingen Financiën en Communicatie hard aan de slag gegaan.

‘Toen was het wel zo dat we met stoom en kokend water een BegrotingsWijzer moesten opzetten. Je zit toch met bepaalde deadlines’ (respondent 1).

Het aandragen van posten was vrij lastig voor Slochteren, als kleine gemeente.

‘Waar kun je nu op bezuinigen? (..) Dat is wel een zoektocht geweest. Met name de directeur Middelen en twee beleidsmedewerkers van Financiën waren betrokken bij het invullen van deze posten’ (respondent 1).

Zij hebben een voorzet gedaan van een aantal posten, het college had het laatste woord:

‘(...) heeft daar ook nog wel wat aan veranderd, niet veel trouwens. De voorzet was al in de goede richting, de directeur Middelen weet ook wel wat er speelt’ (respondent 1).

De gemeente heeft uiteindelijk veertien posten waarvan vier aan inkomsten en tien aan uitgaven gerelateerd, opgenomen in de BegrotingsWijzer. Daarvan kon de hoogte van elf posten worden veranderd. De andere posten waren door wettelijke verplichtingen niet wijzigbaar. Bij iedere post was er ten minste één bezuinigingsbedrag (vastgesteld door de gemeente) mogelijk. De bijbehorende tekst gaf aan welke taken de gemeente op dit moment uitvoert en waar mogelijk is dat aangevuld met inhoudelijke consequenties van de bezuiniging op een post. In totaal moesten participanten € 3 miljoen bezuinigen om de begroting sluitend te krijgen (Rapportage BegrotingsWijzer).

Een kritiekpunt van de inwoners uit Slochteren was echter dat:

‘mensen beperkte keuzes hadden. De gemeente had al besloten hoeveel er op een bepaalde post bezuinigd kon worden. Dat betekende bijvoorbeeld dat er twee sporthallen zouden verdwijnen, terwijl sommige mensen er slechts één wilden schrappen’ (respondent 1).

De gemeente heeft zelf als commentaar hierop dat ‘het maximaal te bezuinigen bedrag in de begrotingswijzer 5 miljoen euro bedroeg. Dit betekent dat bij het invullen van de begrotingswijzer de mogelijkheid om op een of meer onderdelen niet te willen bezuinigen relatief beperkt was. Desalniettemin bedroeg het totaal van de gekozen bezuinigingen gemiddeld over alle respondenten ruim 2,9 miljoen euro. (...) Dit geeft aan dat het in de systematiek van de begrotingswijzer reëel was om in de buurt van de taakstelling te komen; het was geen onmogelijke of onrealistische opgave waarbij er niets viel te kiezen’ (College, 2011a).

Het college was ondertussen wel bezig met welke kant de bezuinigingen op zouden gaan.

‘Die had er al wel ideeën over. Het ging toch wel vaak over voorzieningen in het dorp’ (respondent 1).

Slochteren is een langgerekte gemeente met veel kleine dorpen met hun eigen voorzieningen.

‘In bepaalde dorpen moet er toch wel wat gebeuren qua voorzieningen, bibliotheken, peuterspeelzalen, dat soort zaken’ (respondent 1).

In de periode van 6 tot 27 januari 2011 hebben 157 inwoners van Slochteren de BegrotingsWijzer ingevuld, 60 inwoners hebben een Eigen Plan ingediend. De BegrotingsWijzer was bedoeld om burgers zowel te informeren over als te laten participeren in de besluitvorming omtrent de bezuinigingen. Er is niet gemeten wat de representativiteit van de participanten is.

Naast de online BegrotingsWijzer zijn er vier bijeenkomsten door de gemeente georganiseerd in dorpshuizen en bejaardenhuizen, onder de naam ‘het gemeentebestuur on tour’. Zo konden ook mensen die digitaal onderlegd zijn de BegrotingsWijzer onder begeleiding invullen.

‘Dat was geen succes, er kwamen heel weinig mensen op af, gemiddeld per bijeenkomst vier mensen’ (respondent 1).

Het overgrote deel van de reacties van inwoners op de BegrotingsWijzer is dus online binnengekomen. De gemeentesecretaris heeft een overzicht gemaakt van de resultaten per post. Deze komen naar voren in het volgende empirische hoofdstuk.

Samengevat

Naar aanleiding van de bezuinigingsopgave heeft het college bedacht de burgers te betrekken. Een aantal ambtenaren kwam op de BegrotingsWijzer uit. Van 6 tot 27 januari 2011 hebben 157 inwoners van de gemeente Slochteren de BegrotingsWijzer ingevuld. Verder zijn er 60 eigen plannen ingediend. Ook hebben (financiële) ambtenaren een belangrijke rol gespeeld bij het opstellen van de begrotingsposten waar burgers mee konden schuiven. Het bleek een lastig proces om voldoende posten aan te dragen als kleine gemeente, waar beïnvloedbare bestedingsruimte zat.

Casus 5: gemeente Dordrecht

Sinds 2004 beoogt de gemeente Dordrecht structureel aan de slag te zijn met het betrekken van burgers bij beleid. Dat gebeurt op verschillende onderwerpen, de ene keer gaat dat voortvarender dan de andere keer. Door deze historie wordt dit inmiddels ook wel de Dordtse aanpak genoemd: het zo transparant, open en vroeg mogelijk betrekken van burgers. De gemeente heeft dus reeds ervaring met burgerparticipatietrajecten.

Het burgerparticipatietraject omtrent de huidige bezuinigingen kwam in beeld toen in 2010 een nieuw college en gemeenteraad aantraden. De lokale partij Beter voor Dordt behaalde een grote overwinning (van 5 naar 15 van de in totaal 39 zetels) en voor het eerst in jaren nam de PvdA geen plaats in het college. Beter voor Dordt had in haar verkiezingscampagne de nadruk gelegd op zichtbaarheid en transparantie.

‘Zij maakten de belofte dat er nu dan toch echt naar de inwoners van de stad geluisterd zou worden (...) en belofte maakt schuld. Als je roept dat je nu dan toch echt meer mogelijkheden gaat bieden voor vroeg betrekken in processen, je kent het allemaal wel, dan moet je dat ook waarmaken’ (respondent 1).

Bovendien heeft Dordrecht een lage opkomst bij verkiezingen (laatste keer < 50%), waardoor het nodig wordt gevonden op andere wijze burgers te betrekken. Het doel van dit participatietraject is dan ook burgers informeren over en betrekken bij de (besluitvorming omtrent) de begroting.

Na een ronde langs de nieuwe portefeuillehouders van VVD, Beter voor Dordt en het CDA in mei 2010 stelde de wethouder van Financiën (CDA) voor dit rondom het begrotingsproces te doen. Na wat navraag stuitte de communicatieadviseur op de BegrotingsWijzer van het Instituut voor Publiek en Politiek (IPP). Met name de toenmalige gemeentesecretaris en daardoor ook (andere) ambtelijke directeuren waren hier enthousiast over.

‘Dat is lang niet bij alle participatietrajecten het geval. Het zat best hoog in de boom en dat komt omdat mensen het wel spannend vinden. Wat betekent het nou? Wat gaan we vragen aan de stad?’ (respondent 1).

De raadsgriffier was eveneens vroeg betrokken, aangezien het een verhaal van de raad en het college gezamenlijk zou worden. *‘De BegrotingsWijzer is een instrument waar iedereen (raad en college, red.) meteen enthousiast over was’ (respondent 2).* Ondanks betrokkenheid van vele personen, ligt het initiatief in het bijzonder bij het college.

Het IPP kwam in augustus met een voorstel, dat was een vrij korte aanlooptijd, gezien de bespreking van de begroting van 2011 in de raad van november 2010. Nadat eerder al intern bezuinigingen waren doorgevoerd bleef er een bedrag van € 3,5 miljoen over. Het format van de BegrotingsWijzer biedt geen open vraag, maar een meerkeuze.

‘Lastig bij het instrument is dat mensen maar kort aandacht erbij houden, dus je kunt (als gemeente) niet teveel keuzes voorleggen en het maar heel kort beschrijven. Dus je moet op hoofdlijnen keuzen aangeven, dat geeft weinig nuance (...) Het is enorm moeilijk om het waardevrij te houden en uit te leggen wat de betekenis zou zijn als je die bedragen zou schrappen’ (respondent 2).

Het instrument dwong de gemeente dus vooraf (politieke) keuzen te maken in de posten die ze de burgers voor wilde leggen.

In augustus en september is beleidsambtenaren gevraagd posten aan te dragen waarop bezuinigd kon worden, met bijbehorende bedragen die het zou opleveren.

‘Veel mensen zagen het totaal niet zitten als hun taak als onderwerpje in de BegrotingsWijzer zou worden aangeboden. Dus mensen kwamen vaak met drie A4tjes terug waarom hun taak of sector zo belangrijk was en wat het allemaal kostte, eigenlijk tussen de regels door waarom je er niet op zou moeten bezuinigen. Ik mocht maar twintig woorden aan het IPP aanleveren. (...) Het hele proces om te identificeren welke keuze je aanbiedt en je serieus aan de stad voorlegt, daar heeft zeker een groep van 40 ambtenaren een rol in gehad’ (respondent 1).

Daarnaast hadden coalitie- en oppositiepartijen de mogelijkheid posten aan te dragen. Dit leidde tot het ontstaan van de Verenigde Oppositie Partij (VOP) die namens de oppositiepartijen uit de raad een alternatieve begroting presenteerde. De VOP en de coalitiepartijen hebben deels andere posten voorgesteld. Met name met raadsleden uit de oppositie is veel gesproken, aangezien de andere raadsleden zich via het college vertegenwoordigd zagen. De wethouder heeft een doorslaggevende stem hierin gehad, maar de posten zijn zorgvuldig gekozen:

‘Als iets politiek gezien totaal niet realistisch was, hebben we het ook niet aangeboden als optie. Het zijn namelijk geen verkapte verkiezingen en de opties van de raad zouden de burgers moeten representeren’ (respondent 1).

Burgers konden uiteindelijk uit ruim € 8 miljoen verdeeld over 19 posten een keuze maken om te komen tot € 3,5 miljoen bezuinigingen. Voor iedere post had de gemeente het bijbehorende bedrag bepaald dat een bezuiniging op de desbetreffende post zou opleveren. Bij vier posten waren er twee

bedragen gegeven (onderscheid tussen weinig of veel bezuinigen). Zowel intern als extern heeft de invulling van de BegrotingsWijzer door de gemeente echter voor beroering gezorgd.

‘De verhouding (tussen bezuinigingsbedragen op verschillende posten, red.) was niet helemaal goed. Zo was er Cultuur, daar zeiden mensen van: ‘ja, daar kan ik niet omheen om op te bezuinigen, als ik dit laat vallen moet ik op al het andere wel bezuinigen om een sluitende begroting te krijgen’. Dus daar hebben we nog wel wat leerpunten’ (respondent 2).

De vertegenwoordigers van de oppositie en de coalitie deden andere voorstellen voor cultuur:

‘Cultuur was nu eenmaal iets waar veel beïnvloedbare ruimte in zat. Dat maakt dat het bedrag daarvoor heel hoog was. In het geheel heeft het de discussie wel op een negatieve manier beïnvloed. Omdat de verschillen tussen bedragen van posten te groot waren. En ga je dan de kaasschaaf gebruiken? Of instanties in z’n geheel sluiten? Dat is heel moeilijk in een paar zinnen uit te leggen. Dat is de beperking van het instrument’ (respondent 2).

Tussen 12 en 28 oktober 2010 hebben 918 inwoners online een sluitende begroting ingevuld via de BegrotingsWijzer. Daarnaast hebben 247 inwoners een eigen bezuinigingsplan ingediend. Dordrecht heeft eveneens tien investeringsplannen voorgelegd in de BegrotingsWijzer, waarop burgers konden reageren. Er is door de gemeente niet gemeten wat de representativiteit van de participanten is. Volgens respondent 1 is dat minder van belang:

‘Het is net welke invalshoek je neemt of het representatief is. Ik hecht daar heel weinig waarde aan. Mensen die een mening over bezuinigingen hebben kunnen meedoen, anderen hoeven dat niet’.

Samengevat

De gemeente Dordrecht heeft de BegrotingsWijzer toegepast, waar ruim 900 inwoners op hebben gereageerd. Ook hebben 247 inwoners een bezuinigingsidee aangedragen. De reden voor dit traject was politiek ingegeven. De wethouder Financiën initieerde het, een aantal ambtenaren waaronder de gemeentesecretaris is nauw betrokken geweest. In de gemeenteraad hebben oppositiepartijen zich verenigd en gezamenlijk posten en een alternatieve begroting aangedragen. Het invullen van de begrotingsposten door zowel raadsleden als een groep ambtenaren bleek een lastig proces.

Conclusie

De huidige bezuinigingen lijken het aangewezen onderwerp voor gemeenten om burgerparticipatie in te zetten. Uit de enquête is gebleken dat de helft van de Nederlandse gemeente zich bezig houdt of heeft gehouden met participatief bezuinigen. Daarom mag het fenomeen met recht een trend worden genoemd, of zoals respondent 1 van de gemeente Slochteren het verwoordde: *'het is ook wel modern om inwoners er bij te betrekken'*.

Het initiatief voor een traject komt vaak van wethouders of ambtenaren zo blijkt uit de cases. In alle gevallen zijn er zowel ambtenaren als wethouders betrokken bij het idee voor een participatietraject. De raad wordt veelal in een (iets) later stadium geïnformeerd en betrokken bij het traject. Dat is opmerkelijk aangezien de raad in geen van de vijf cases het traject heeft geïnitieerd, maar wel wordt geacht het te initiëren en te omarmen (gemeente Nuenen, Dordrecht en Bunschoten).

De belangrijkste twee doelen die genoemd worden door gemeenten zijn het binnenhalen van kennis en het betrekken van burgers bij de besluitvorming. Daarnaast is het creëren van draagvlak een veelgenoemd doel. In de cases hebben respondenten het geregeld over 'het opdoen van ideeën' en 'burgers vragen naar hun opvatting over de bezuinigingen'. Er zijn trouwens maar weinig gemeenten, zo bleek uit de cases, die het doel vooraf helder en geconcretiseerd hebben. Dat hangt wellicht samen met de beperkte tijd die vaak beschikbaar is om het traject op te zetten en voor te bereiden.

Wat betreft de vorm van het traject wordt duidelijk uit zowel de enquêteresultaten als de cases dat online varianten op de begroting of de vraag op websites en online fora naar bezuinigingsideeën verreweg het meest populair zijn. Een online vorm zorgt ervoor dat de gemeente een grote groep inwoners kan bereiken en zij relatief makkelijk kunnen reageren.

'De BegrotingsWijzer spreekt gewoon aan, een kekke website, een paar klikken en je bent er, hoewel dat trouwens tegenvalt. Dat was toen het beeld.' (respondent 1, gemeente Dordrecht).

Uit de cases bleek dat een aantal gemeenten de online vorm heeft aangevuld met reacties op papier of begeleiding bij het invullen, dit om een grotere groep te bereiken. Gemiddeld participeerde op die manier zo'n 1% van de inwoners bij de vijf cases. Bij de gemeente Nuenen, die burgers vroeg om bezuinigingsideeën zonder dit te combineren met een online forum of bezuinigingswijzer, heeft het kleinste aantal inwoners (29) geparticipeerd. In de gemeente Bunschoten heeft - relatief gezien - het grootste aantal inwoners (513) gereageerd. Zelf zegt zij dit respons te wijten aan de uitgebreide communicatie campagne omtrent het traject.

De casusgemeenten die de BegrotingsWijzer of bezuinigingswijzer hebben toegepast, ervoeren het aandragen van posten als nadeel. Intern levert dat veelal, zo bleek uit diverse cases, een moeizaam proces op. Ambtenaren proberen hun beleidsveld te verdedigen en raadsfracties trachten met hun voorstellen stokpaardjes in de begroting te betrekken. Daarnaast bestaat bij inwoners van een aantal cases het idee dat de gemeente stuurt in een bepaalde richting door de posten vooraf te bepalen.

Tot slot is de opbrengst van de trajecten verschillend. De vraag van de gemeente Nuenen leverde ongeveer 75 suggesties op. Hiervan was veel niet te concretiseren of de opbrengst marginaal. Dat geldt ook voor veel van de eigen plannen die bij andere cases door burgers zijn ingediend. Vaak zijn de ideeën bovendien niet nieuw voor de gemeente. De begrotings- en bezuinigingswijzers leveren meer kwantitatieve gegevens op. Dat is wellicht duidelijker in ambtelijke taal, maar meer door de gemeente zelf beïnvloed. Het volgende empirische hoofdstuk gaat verder in op de opbrengsten van participatietrajecten.

5. Invloed, een wassen neus?

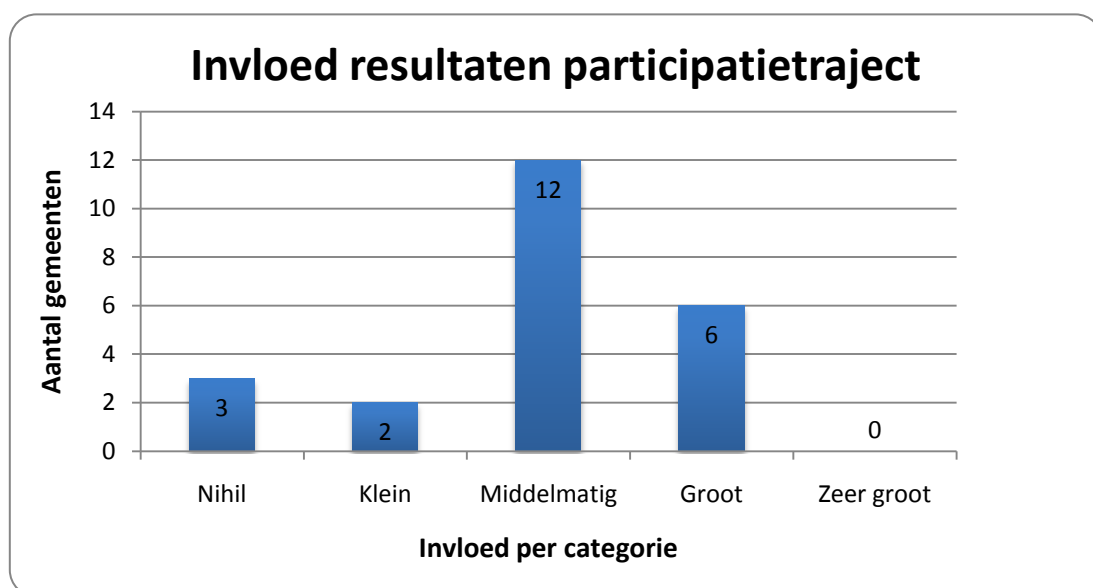
'Aan de buitenkant lijkt het net alsof men invloed heeft, echter moet je vrijwel alles weg bezuinigen wat op de begrotingswijzer staat om bij de 3 miljoen te komen. De keuze waarop bezuinigd wordt is dus al gemaakt door onze bestuurders. De begrotingswijzer is wat dat betreft een wassen neus' (opmerking inwoner gemeente Slochteren).

7. Wat is de invloed van burgers via participatief bezuinigen op de gemeentelijke besluiten?

Resultaten uit de enquête

De invloed van inwoners via (de resultaten van) het participatietraject hangt vanzelfsprekend samen met de uitkomsten van het beleidsproces. In hoeverre is er iets gebeurd met de inbreng van burgers en is dat meegenomen in de (raads)besluiten omtrent de gemeentelijke (meerjaren)begroting?

In de enquête is aan de groep gemeenten (23) die het traject op het moment van invullen hebben afgerond gevraagd hoe groot zij de invloed achten van inwoners via het traject. Volgens het grootste deel van de respondenten is deze invloed niet groot en niet klein te noemen: 12 respondenten vulden 'middelmatic' in bij deze vraag (zie onderstaande grafiek). Verder vinden zes respondenten de invloed boven het gemiddelde en vijf respondenten de invloed onder het gemiddelde. Dat versterkt de conclusie dat de invloed van burgers via een participatietraject over het algemeen middelmatic is te noemen.



Grafiek 3, Invloed van burgers via het participatietraject op de besluitvorming

Opvallend is dat geen van de respondenten de invloed bestempeld als 'zeer groot'. Daarentegen zijn er wel drie respondenten die de invloed van burgers via het traject 'nihil' vinden. De invloed van inwoners is dus bij geen van de aan de enquête deelnemende gemeenten maximaal, wel minimaal.

De mate van invloed, zoals hierboven beschreven hangt samen met de mate van vrijheid die burgers tijdens het traject hebben. Immers, als de inbreng van burgers tijdens het traject behoorlijk beperkt en/of gestuurd is door de gemeente, zal de invloed van burgers op gemeentelijke besluiten nooit zeer groot kunnen zijn. Ook de mate van vrijheid kwam aan de orde in de enquête. Zo konden respondenten op een 4pts. schaal aangeven in hoeverre participanten volledig (burger mag op eigen initiatief ideeën aandragen zonder kader of sturing van de gemeente) of weinig (burger mag enkel positief of negatief reageren op een voorstel van de gemeente) vrijgelaten werden door de gemeente. Alle respondenten waarbij reeds een traject in de gemeente was gestart (niet per se afgerond) konden de vraag beantwoorden. De resultaten staan in de volgende tabel.

Mate van vrijheid	Aantal gemeenten	%
Volledig	44	46
Grotendeels	32	34
Middelmatig	15	16
Weinig	4	4

Tabel 5, Mate van vrijheid van burgers in het traject

Uit de resultaten blijkt dat het grootste deel van de respondenten (80%) de vrijheid van participanten als 'volledig' of 'grotendeels' ervaart. Interessant is dat slechts een kleine groep respondenten vindt dat de vrijheid van participanten wordt ingekaderd door de gemeente. 16% vindt de vrijheid 'middelmatig' en maar 4% zegt dat de burger 'weinig' vrijheid heeft. Het algehele beeld van de respondenten is dus dat burgers behoorlijk wat vrijheid hebben.

De invloed van participanten hangt mede samen met de vorm van het traject. In de beantwoording van de vorige empirische onderzoeksvraag zijn de verscheidene vormen aan bod gekomen. In het licht van de gegevens over vrijheid van participanten zou verwacht mogen worden dat weinig sturende vormen worden aangewend.

Opmerkelijk is dat veel van deze vormen juist op een of andere manier beperkend zijn voor de vrijheid van participanten. Gemeenten dragen zelf bedachte ideeën voor waar ze op kunnen reageren, of laten burgers inspreken op bepaalde thema's. Ook de BegrotingsWijzer (en varianten daarop) bieden begrotingsposten die reeds zijn opgesteld en geformuleerd door de gemeente. Bovendien bleek uit de cases in de vorige empirische vraag dat de gemeenten de consequenties van de bezuinigingen op een post ook moesten beschrijven in een (variant van de) BegrotingsWijzer, waarbij het onvermijdelijk is dit te duiden en daarmee te sturen. Burgers baseren hun keuze vervolgens op de tekst over mogelijke gevolgen voor een post. De vrijheid van participanten lijkt in de praktijk dus minder groot te zijn dan de reacties van de enquêterespondenten doet vermoeden.

Concluderend

Uit de enquête is gebleken dat de invloed van inwoners via participatietrajecten op de gemeentelijke besluiten over bezuinigingen volgens respondenten 'middelmatic' is. Ook waren de aantallen respondenten die boven en onder het gemiddelde de invloed beoordeelden, nagenoeg gelijk. Desondanks beschreef niemand de invloed als maximaal (zeer groot), wel als minimaal (nihil). De mate van invloed hangt samen met de vrijheid die participanten hebben. Een meerderheid van de respondenten gaf aan dat deze groot tot zeer groot is. Uit de participatievormen die eerder werden beschreven bleek echter dat inwoners vaak gestuurd worden in hun inbreng door beperkte keuzemogelijkheden of een duidende tekst over de consequenties van bezuinigingen. Dat lijken dus tegengestelde resultaten over de mate van vrijheid te zijn. Wellicht dat respondenten op de directe vraag over vrijheid een sociaal wenselijk antwoord hebben gegeven dat derhalve niet geheel strookt met de werkelijkheid. De invloed van inwoners via participatietrajecten op de besluitvorming van gemeenten is desondanks helder: deze is middelmatic.

Invloed in de cases

Ook tijdens de interviews zijn de begrippen invloed en doorwerking veelvuldig aan bod gekomen. Op die manier is niet alleen de mate van doorwerking van inbreng van burgers onderzocht, maar ook de initiële opvatting van gemeenten. Beide zijn noodzakelijk voor het meten van invloed. Daarnaast is via een inhoudsanalyse van verscheidene casusdocumenten onderzocht op welke wijze inbreng van burgers is verwerkt en is meegenomen in raadsvergaderingen en -besluiten. De resultaten worden wederom per casus besproken. In de conclusie van iedere casus wordt de invloed gewaardeerd met dezelfde terminologie als in de enquête: nihil, klein, middelmatic, groot of zeer groot.

Casus 1: Nuenen

Na een oproep in de zomer van 2010 heeft de gemeente Nuenen 75 bezuinigingsreacties van 29 inwoners ontvangen. Het college zegt blij verrast te zijn *'door het aantal en de serieuze inhoud van de reacties'*(website Nuenen). Zoals eerder vermeld heeft respondent 1 alle reacties verwerkt in een *'Reactieverslag bezuinigingssuggesties burgers'*. Op ieder afzonderlijk plan heeft (een deel van) het college gereageerd. Ook is toegevoegd wat de eventuele opbrengsten van het voorstel zijn. Hieronder wordt gezien wat van deze suggesties terugkomt in de begroting 2011.

Bij een inventarisatie van de suggesties blijkt een aantal onderwerpen veelvuldig aan bod te komen:

- het invoeren van hondenbelasting (Nuenen heeft momenteel geen hondenbelasting);
- het gebruik van energiezuinige openbare verlichting en;
- burgers meer verantwoordelijkheid geven met betrekking tot groenonderhoud (ofwel, het verminderen van gemeentelijk groenonderhoud) (Nuenen, 2010b).

De inbreng van burgers is dus zowel uitgavenbesparend als inkomstengenererend en betreft redelijk concrete suggesties. De meeste daarvan zijn gericht op infrastructuur en milieu.

Voor de drie bovenstaande suggesties van burgers wordt gekeken op welke manier het college heeft gereageerd en of dit zichtbaar is in de programmabegroting 2011 of de meerjarenraming 2012-2014.

In een reactie op het gehele document stelt het college dat:

'Sommige reacties hebben wij in de begroting opgenomen of zijn al onderdeel van bestaand beleid. Veel van de suggesties vergen een langere aanloop en kunnen pas in de begroting voor 2012 worden geëffectueerd. Wij gaan daar zeker mee aan de slag' (Nuenen, 2010b).

Eén van de reacties over de openbare verlichting:

'Vervang alle lantarenpalen door LED versies. De voordelen hiervan zijn dat de energiekosten voor straatverlichting drastisch omlaag gaan. Ook kan dan flink bespaard worden op de kosten voor vervanging van kapotte lampen, aangezien de levensduur van de LED lampen vele malen hoger is dan die van de huidige straatverlichting' (Nuenen, 2010b, p. 10).

De reactie van het college daarop was:

'Indien we nu alle straatverlichting zouden vervangen, zou er sprake zijn van kapitaalvernietiging. Wel zullen wij bij reguliere vervanging en nieuwe aanleg LED verlichting toepassen. Op korte termijn is geen directe financiële opbrengst, eerder meerkosten. Op langere termijn wel een besparing, die afhankelijk is van de gerealiseerde aantallen'.

Het college heeft woord gehouden, in de begroting 2011 staat vermeld dat er in 2011 een beheer- en beleidsplan Openbare verlichting wordt opgesteld en in de toekomst LED verlichting wordt gebruikt. De raad heeft overigens de begroting gewijzigd vastgesteld op dit punt: ze gaat al wel uit van een structurele besparing van € 2.500 door een lager energieverbruik (Begrotingswijziging 1).

Het idee over energiezuinige verlichting was echter niet nieuw voor de gemeente:

'(..) lag al bij ons intern op de plank, dat is meer met LED verlichting gaan doen in de openbare verlichting. Je ziet dat dat een landelijke tendens is, dat levert niet zoveel op' (respondent 1).

Samenvattend is het nog onduidelijk of en hoe het idee wordt uitgevoerd, maar de gemeente is dus welwillend met betrekking tot energiezuinige verlichting. Het idee was echter al intern bekend, dus de doorwerking van inbreng van burgers is goed zichtbaar, maar de mate van invloed minder.

Een tweede punt is het onderhouden van groen in de gemeente Nuenen. Een reactie op dit punt:

'Openbaar groen in bruikleen (Euro 1,-) aan bewoners die het geheel onderhouden zodat gemeente kan besparen op onderhoud (Nuenen, 2010b, p.1).

Het college wijst in haar reactie op het idee op een *pilot* waarbij inwoners meer worden betrokken bij groenonderhoud en gebruiksovereenkomsten met burgers. Het is nog onduidelijk volgens het college wat dit exact oplevert (Nuenen, 2010b, p.1&8). De doorwerking van dergelijke ideeën lijkt daarom (vooralsnog) beperkt en de invloed van burgers klein.

Respondent 1 is optimistischer over doorwerking in de toekomst:

'In de begroting voor 2012 moeten we als gemeente nog meer gaan bezuinigen, dat betekent dat een aantal van de dingen die genoemd zijn, in meer of mindere mate natuurlijk wel gaat terugkomen in de voorstellen.(...) We gaan nu echt bezuinigen op groenonderhoud. Het lastige van dat soort voorstellen is dat het relatief bijna niks oplevert, omdat je alleen al meer werk kwijt bent om dat soort stukjes uit het bestek te houden van je groenonderhoud. Je kunt er moeilijk een bordje neer zetten 'hier niet maaien'.

De 'verkoop van delen openbaar groen alsmede verkoop van illegaal in gebruik genomen openbaar groen' is overigens wel opgenomen in de begroting van 2011, maar onder bestaand beleid. Er wordt verwacht de komende jaren hier weinig mee te verdienen (Nuenen, 2010a, p. 89). De invloed van burgers lijkt dus ook op basis van de begroting op dit onderwerp zeer klein.

Ten slotte de reactie van een inwoner over de invoering van hondenbelasting:

'Nuenen is een echt "hondenwalhalla" (...) Van de hondenbezitters in mijn omgeving is NIET één die zijn hondenpoep opruimt, zoals dat door de gemeente "verplicht" gesteld is. Dit is een

simpele manier om aan extra inkomsten te komen waar nagenoeg niets voor gedaan hoeft te worden, er loopt immers al een hondeninspecteur rond in de gemeente (hoewel ik die hier nog nooit in actie heb zien komen)' (Nuenen, 2010b, p.8).

De collegereactie in het verslag op deze suggestie is als volgt:

'Invoering van hondenbelasting is een mogelijkheid, die ook past bij het profijtbeginsel en het 'de vervuiler betaald principe'. Terecht geeft indiener ook aan dat er kosten zijn gemoeid met invoering en controle. (...) We stellen de raad voor om onderzoek naar de invoering te doen in 2011.'

Over de opbrengsten zegt de gemeente:

'Wij schatten het aantal honden in Nuenen op circa 5.000. (...) Netto betekent dit een opbrengst van circa € 650.000, -' (Nuenen, 2010b, p.4).

Opmerkelijk is dat de hondenbelasting nergens terugkomt in de begroting en meerjarenraming.

'Wij hebben het idee 'hondenbelasting' getracht verder uit te werken, maar dat is politiek afgeschoten, dus dat is niet meer aan de orde. (...) Dit heeft in het verleden ook al eens gespeeld, we hebben het vier of vijf jaar geleden ambtelijk ook aangedragen. Toen heeft het het ook niet gehaald. Op een of andere manier is het nu ook nog steeds niet haalbaar, men wil gewoon niet' (respondent 1).

Het idee met betrekking tot hondenbelasting heeft dus geen doorwerking gehad in de begroting en burgers hebben op dat vlak geen invloed gehad.

Over het geheel gezien, hebben de inwoners van Nuenen geen tot zeer weinig invloed gehad op de inhoud van de begroting 2011 en verder. Hun ideeën hebben deels doorwerking gehad, maar in dat geval was het idee reeds bekend of zelfs uitgevoerd. Echt sprake van invloed - een wijziging van de standpunten in de raad of het college – is er dus niet.

Over de invloed zegt respondent 1:

'De invloed van burgers die hebben gereageerd in het traject nadert toch nihil. (...) Die invloed is uiteindelijk toch gewoon aan de raad om te bepalen, maar ik had het wel netter gevonden als op sommige onderdelen er toch op een bepaalde manier aan gerefereerd was geworden'.

Concluderend

De ideeën van burgers uit Nuenen zijn verwerkt in een Reactieverslag, waar het college inhoudelijk op heeft gereageerd. De suggesties richtten zich met name op het milieu en de infrastructuur, een aantal kwam vaker voor: invoeren van hondenbelasting; onderhouden van groen door inwoners en; energiezuinige openbare verlichting. De eerste bleek politiek niet gewenst en is niet opgenomen in de begroting. De andere opties zijn (deels) opgenomen in de begroting 2011, maar waren al bekend in de organisatie. Ondanks een gedeeltelijke doorwerking van suggesties is de invloed van burgers dus beperkt geweest. De mate van invloed wordt dan ook gezien als 'klein'.

Casus 2: Eindhoven

Op de website van Eindhoven staat uitgelegd dat de gemeente in totaal € 56 miljoen gaat bezuinigen waarvan € 18 miljoen in 2011. Het college en de raad maken daarvoor stapsgewijs keuzen: in de programmabegroting 2011, het werkprogramma 'Samen werkend aan morgen', de kadernota en het meerjaren investeringsprogramma (Eindhoven, 2011a).

De resultaten van het bezuinigingsinstrument zijn tezamen met de ideeën en reacties op het forum door Politiek Online (2010) gerapporteerd. Het college heeft de rapportage aan de raad aangeboden in november 2010 en besloot daarbij:

' (...) met genoeg kennis te nemen van het eindrapport (...) en de resultaten te betrekken bij de afwegingen die gemaakt worden ten behoeve van het ombuigingspalet welke in december aan de raad gepresenteerd wordt' (College, 2010).

De ideeën van burgers zijn dus benut voor het opstellen van het werkprogramma in december 2010 door het college en later door de raad bij het vaststellen hiervan. In dit werkprogramma over de ambities, intensiveringen en bezuinigingen 2011-2015 staat exact aangegeven welke ideeën zijn aangedragen door burgers en welke door de ambtelijke organisatie. Dat maakt inzichtelijk wat er met ideeën van burgers is gebeurd en in hoeverre een idee doorwerkt in besluiten die de gemeente neemt omtrent bezuinigingen. De analyse van de mate van invloed is om die reden gemaakt op basis van de rapportage van ideeën van burgers (Politiek Online, 2010) en het werkprogramma 'Samen werkend aan morgen' (College, 2010).

Inwoners konden zowel op het online forum reageren en bezuinigingssuggesties aandragen als de bezuinigingswijzer invullen. Hiervoor werd gebruik gemaakt van dezelfde postenindeling: Algemeen; Bedrijfsvoering & Organisatie; Burger & Bestuur; Economische ontwikkeling; Inkomen; Kunst, Cultuur & Sport; Onderwijs & Jeugd; Openbare orde & Veiligheid; Ruimtelijk en; Zorg & Welzijn.

In de rapportage van Politiek Online (2010) zijn de reacties van burgers per post samengevat en is aangegeven welk bedrag de burgers gemiddeld op de desbetreffende post wensen te bezuinigen of investeren. Het ging de gemeente Eindhoven echter om de ideeën van burgers. De Bezuinigingswijzer *'was eigenlijk een opwarmertje'* (respondent 1).

De posten waarop het meest is gereageerd door burgers worden hieronder besproken en de reacties vergeleken met het werkprogramma. Dat zijn de posten:

- Ruimtelijk (65 ideeën en 40 reacties);
- Kunst, Cultuur & Sport (60 ideeën en 14 reacties);
- Bedrijfsvoering & Organisatie (57 ideeën en 26 reacties) en;

Op de post Ruimtelijk wordt door meerdere burgers het idee geopperd dat de gemeente stukken grond verkoopt aan burgers, zodat die de grond kunnen onderhouden. In het werkprogramma staat hierover dat het college gaat *'onderzoeken of de verkoop van het zogenaamde 'snippergroen' rendabel is'*. Ook bezuinigt het college op de post Ruimtelijk door de frequentie van het grasmaaien en het onderhoudsniveau van openbare ruimten te verlagen (Eindhoven, 2011c, p.39). Verder geven burgers aan dat grote (verkeers)trajecten, inclusief voorbeelden ervan, verspilling van gemeentelijk geld zijn. Hierop heeft geen wethouder gereageerd, ook is er niets over in het werkprogramma te vinden (Eindhoven, 2011b). Wellicht omdat er in het werkprogramma geen concrete projecten (op welke post dan ook) aan de orde komen. Grotendeels zijn de suggesties van burgers op het forum dus terug te vinden in het werkprogramma. De concrete verkeersprojecten vormen hierop een uitzondering.

Ook op de post Kunst, Cultuur & Sport is veel gereageerd. De meeste reacties hebben overigens betrekking op Cultuur en daarna op Sport. Veel burgers zien de investeringen van de gemeente in topsport als voetbal (PSV) als overbodig. Ook wordt meerdere malen voorgesteld de politiekosten van grote (voetbal)wedstrijden te verhalen op de club of de bezoekers. Op cultuur leeft eenzelfde opvatting bij burgers. De grotere culturele instellingen zouden minder subsidies moeten krijgen voor bijvoorbeeld verbouwing van een theater. Opnieuw noemen mensen concrete, culturele projecten die - in hun ogen - mislukt zijn en financiële steun van de gemeente ontvangen. Mensen die *'gebruik maken'* van cultuur kunnen best iets meer betalen, vinden sommige burgers. Over het behoud van de (wijk)bibliotheken zijn participanten het overigens niet eens (Eindhoven, 2011b).

In het werkprogramma is op deze reacties ingegaan: Een aantal structurele bezuinigingen op cultuur is per 2011 doorgevoerd. Ook wordt teveel betaalde subsidie aan het Parktheater teruggehaald.

Verder zullen culturele gebouwen niet meer exclusief voor één instelling beschikbaar zijn. Dat zal € 1 miljoen besparen volgens de gemeente (Eindhoven, 2011c, p.41).

Op de sport wordt bezuinigd volgens het werkprogramma door alleen topsport te ondersteunen die in het DNA van de stad past. Als voorbeeld geeft de gemeente: zwemmen, hockey, voetbal en hardlopen. De amateursport wordt zoveel mogelijk ontzien (Eindhoven, 2011, p.42). Deze ideeën zijn opmerkelijk te noemen, aangezien inwoners vooral laten weten dat ze te veel geld naar sporten als voetbal en hockey vinden gaan. Desondanks is er wel gekort vanaf 2011 op de bijdrage aan het mobiliteitsmanagement rond de PSV wedstrijden (Eindhoven, 2001, p.49). Wat betreft de cultuur zijn er overeenkomsten tussen het forum en het werkprogramma, maar opmerking over specifieke (design) projecten komen niet terug in het document.

Op de post Bedrijfsvoering & Organisatie zijn eveneens veel suggesties geplaatst. Respondent 2 zegt daarover:

‘Het feit dat we zo diep snijden in de eigen organisatie is wel mede geïnspireerd door de reacties van buiten. Er werd zo massaal op geschoten. Dus als je wist als je pijnlijke beslissingen gaat nemen zonder dat je eerst het onderste uit de kan hebt gehaald in je eigen organisatie, heb je geen goed verhaal’.

Dat is ook zichtbaar in het werkprogramma. Er wordt op inhuur, inkoop en inzet ruim € 22 miljoen bezuinigd (Eindhoven, 2011a).

Desondanks zijn de verwijzingen naar reacties en ideeën van burgers uit Eindhoven vrij globaal. Het blijft veelal onduidelijk wat er met concrete ideeën gebeurt. Dat beaamt respondent 2:

De meest ‘bruikbare’ (ideeën, red.) hebben we erin gestopt, de ‘nader te onderzoeken’ hangen nu nog ergens. En die andere hebben we weggegooid. Er is iemand mee bezig te kijken wat het precies is en definitief te zeggen doen we niets mee of wel. (...) Doorwerking is lastig. Om een abstract idee als ‘minder ambtenaren’ te laten doorwerken, dat is anders als ‘minder broodjes’.

Ook respondent 1 erkent een lastig vertaalproces:

‘De doorwerking is niet makkelijk geweest, er zitten veel pijnpunten tussen. De vertaling is wel een soort letterlijke opsomming geweest van de ideeën, en zo zijn ze ook voorgelegd aan de raad en het college’.

Ondanks de lastige doorwerking is respondent 2 helder over het effect van het traject.

‘(...) is het effect vooral de manier van kijken. Door door die bril te kijken, ga je op een andere manier zoeken. Minder naar de instituties gaan. Dat is het belangrijkste effect. Voor je het weet ben je weer terug bij de bekende overleggen met directeuren’.

Bovendien is de doorwerking, zoals op de drie posten bleek, in de meeste gevallen wel zichtbaar:

‘We hebben in het rapport (werkprogramma, red.) zichtbaar gemaakt welke ideeën waar vandaan zijn gekomen. Zo hebben we dit ook aan de stad teruggegeven. Zo hebben ze kunnen zien hoe we daar mee omgegaan zijn’ (respondent 1).

Deze doorwerking betekent echter niet direct dat de mate van invloed daaraan gelijk is.

‘Als je dan vraagt wat de invloed van burgers is geweest, ik denk niet op concrete maatregelen geen invloed hebben gehad, maar dat de raad het fijn vindt om te zien dat de stad ook snapt dat er bezuinigt moet worden en dat de stad aan heeft gegeven waar ze wel en niet op wenst te bezuinigen, en dat zie je dus in het totaalplan terug. Maar als het gaat om het stoppen met schoolzwemmen, dat besluit wordt pas veel later genomen, is nog niet aan de orde. Dat zal later wel veel reuring in de stad geven’ (respondent 1).

Van de ideeën van burgers die wel doorwerken in het werkprogramma was de gemeente al van plan een deel in te voeren.

‘We hadden zelf al een hele lijst met bezuinigingsideeën, die hebben we natuurlijk niet gepubliceerd. Een deel daarvan had dus overlap met de ideeën uit de stad. Het palet is dus veel groter dat de ideeën uit de stad’ (respondent 1).

Dat zegt ook respondent 2:

‘In het coalitieakkoord staan niet veel concrete maatregelen. Het is heel richtinggevend. We voeren de bezuinigingen van het rijk één op één door behalve zorg en armoedebeleid. We willen blijven investeren in de toekomst, onder andere in design, innovatie en duurzaamheid. Dus alle voorstellen om bijvoorbeeld uitkeringen af te schaffen, ja, die gingen bij ons de prullenbak in’.

Concluderend

De doorwerking van de ideeën die burgers op het online forum hebben geplaatst heeft de gemeente zorgvuldig zichtbaar gemaakt en teruggegeven aan de stad. Op die manier wordt duidelijk dat een groot deel van de ideeën navolging vindt in het werkprogramma ‘Samen werkend aan Morgen’. Reacties op concrete of lopende projecten, zoals verkeers- of bouwprojecten vormen daarop een uitzondering. Het maken van de vertaalslag ging niet zonder slag of stoot volgens de respondenten. Ook blijft de initiële opvatting van het college zoals bijvoorbeeld geformuleerd in het coalitieakkoord leidend. Om die reden is de invloed van burgers op de besluitvorming in Eindhoven ‘middelmatig’.

Casus 3: Bunschoten

Na de bekendmaking van de resultaten van de BegrotingsWijzer in de rapportage van maart 2011, heeft op 31 maart 2011 een raadsvergadering plaatsgevonden. Daarin zijn de resultaten besproken en hebben verschillende fracties moties ingediend. Op 23 juni 2011 is de kadernota 2012-2015 door de raad vastgesteld. In de nota is een hoofdstuk gewijd aan de voorstellen uit de BegrotingsWijzer en de uitwerking van de moties hierover. Aan de hand van de kadernota, de inbreng van burgers en de interviews wordt de invloed van burgers onderzocht.

De gemeente Bunschoten heeft via de BegrotingsWijzer op kwantitatieve wijze gegevens verzameld over de opvattingen van haar inwoners. In de rapportage is per post te lezen welk percentage van de participanten de voorkeur gaf aan bezuinigen en hoeveel mensen juist niet (IPP, 2011). De posten die de gemeente heeft voorgelegd waren aan de uitgavenkant: algemeen bestuur; openbare orde en veiligheid; verkeer, vervoer en waterstaat; economische zaken; onderwijs; cultuur en recreatie; sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening; volksgezondheid en milieu; ruimtelijke ordening en volkshuisvesting, en aan de inkomstenkant: verhoging van de OZB.

De posten waar participanten het liefst op bezuinigen zijn:

- Erfgoed en archeologiebeleid (76,8%);
- Parkeren (72,3%) en;
- Duurzaam Bunschoten (69,6%).

Gezamenlijk kunnen deze posten € 150.000 tot € 250.000 opleveren. De drie posten waar burgers het minst graag op bezuinigen zijn:

- Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO);
- Logopedie en opvoedondersteuning en;
- Sociaal veilig Bunschoten.

Verder bleek aan de inkomstenkant dat bijna 58% van de participanten een verhoging van de OZB prefereert boven andere bezuinigingen (IPP, 2011).

De bovenstaande posten zijn meerdere keren ter sprake gekomen in de raadsvergadering van 31 maart 2011. 'De extra raadsvergadering is naast het bespreken van de BegrotingsWijzer ook bedoeld als voorbereiding van de (financiële) kadernota. Door het aannemen van moties kan de raad keuzes over bezuinigingen aan het college meegeven. Het college verwerkt de keuzes uit de aangenomen moties daarna in de (financiële) kadernota' (Bunschoten, 2011).

Om te beginnen het erfgoed- en archeologiebeleid. Participanten kozen bij deze post tussen: geen wijziging (23,2%); € 25.000 bezuinigen (37%); of € 60.000 bezuinigen (39,8%).

'Vooraf voor ambtenaren van erfgoedbeleid was dat heel pijnlijk. (...) Mensen geven aan: schaf het hele erfgoedbeleid maar af. En beleidsambtenaren zeggen dan: oh nee, dat kan niet want dan kunnen we die gebouwen niet behouden, historische sporen worden uitgewist' (respondent 1).

Ondanks een uitgesproken resultaat is er geen motie ingediend in de raadsvergadering van 31 maart. In de kadernota (2011, p.30) is te lezen dat er € 25.000 wordt bezuinigd op erfgoedbeleid. Op dit punt hebben inwoners dus deels hun zin gekregen: de bezuiniging wordt doorgevoerd, maar niet zoveel als de burger gemiddeld aangaf te willen bezuinigen.

Een tweede post is Duurzaam Bunschoten. Hierop is een motie aangenomen: het college is verzocht te komen met een concrete invulling van een bezuiniging van € 30.000. In de Kadernota (2011, p.25) heeft ze een opsomming gegeven hoe ze denkt op dit bedrag te komen. Dit is aangenomen door de raad en op die manier heeft de inbreng van burgers ook op deze post doorgewerkt. Niet geheel overigens, want het grootste aantal burgers wenste een bezuiniging van € 60.000 (IPP, 2011 p.38).

Op de post Parkeren is eveneens een motie ingediend (door de VVD), maar deze is verworpen. In de BegrotingsWijzer is te lezen dat: 'De gemeenteraad heeft besloten in de periode 2010-2014 niet te kiezen voor een vorm van betaald parkeren.' Burgers kregen de mogelijkheid daarop niets te wijzigen (27,7%), geen blauwe zone in te voeren (32,3%) en betaald parkeren in te voeren (40%) (IPP, 2011, p.20). Deze uitslag spreekt voor het betaald parkeren, maar daarover is vervolgens niets opgenomen in de Kadernota. Het bestaande parkeerbeleid blijft tot 2012 uitgevoerd, pas daarna kan er worden gekort op het bedrag, maar niet middels betaald parkeren (Kadernota, 2011, p. 30). Op dit vlak houdt de raad zich dus aan haar initiële opvatting vast en heeft de burger geen invloed gehad.

Aan de andere kant waren er drie posten waarop burgers liever niet zouden bezuinigen: WMO, Logopedie en opvoedondersteuning en sociaal veilig Bunschoten.

In een gezamenlijke motie (nr. 8) van de ChristenUnie, het CDA en CAP (Christelijke Arbeiders Partij) werd voorgesteld niet te bezuinigen op de WMO, logopedie en opvoedondersteuning en sociale veiligheid. Deze motie werd aangenomen (Raad, 2011). Respondent 2 geeft toe dat:

'het strookt wel enigszins met de BegrotingsWijzer, maar het beperkt je mogelijkheden wel. Ik vind het wel een zwakgebod zolang je niet die 6,5 ton hebt gevonden. Ik zou dat liever wel meenemen.'

In de Kadernota is te vinden dat deze motie wordt aangehouden: de WMO inderdaad wordt ontzien. Op Opvoedondersteuning wordt wel bezuinigd, maar alleen via efficiencybesparingen (Kadernota, 2011, p.18). In de post Sociaal veilig Bunschoten konden burgers kiezen voor één handhaver minder. Hoewel burgers zich daarvoor uitspraken, is er niets over terug te lezen in de Kadernota. Opmerkelijk is dat er wel een drietal projecten als nieuw beleid wordt aangedragen onder de post Openbare orde (Kadernota, 2011, p.31).

De grote lijn van de resultaten uit de BegrotingsWijzer komt dus overeen met de Kadernota en moties van partijen. Aangezien de wethouder hier geen voorstander van was, is zijn opvatting wat dat betreft gewijzigd door deze inbreng. De burgers hebben daarmee redelijke invloed gehad.

Ook respondent 1 beaamt dat:

‘Grotendeels komen de resultaten terug in de concept kadernota, zo worden bepaalde dingen nu uitgewerkt. Misschien dat bepaalde ideeën er al waren, maar doordat het nu ondersteund wordt en gestaafd durven raadsleden dit eerder uit te spreken en kan het in de concept kadernota worden opgenomen. Omdat je de begrotingswijzer achter je hebt’.

Dat geldt niet direct voor een ander heikel punt: de OZB. De gemeente Bunschoten heeft namelijk een naam hoog te houden op dat gebied.

‘Op één na zijn we landelijk met het laagste OZB tarief. (...) Ja dat vind ik wel leuk om zo te blijven staan ook.’ (Respondent 2)

Toch blijkt 57,9% van de inwoners die de BegrotingsWijzer heeft ingevuld geen bezwaar te hebben tegen een verhoging. Respondent 1 vond de resultaten over de OZB verhoging opvallend en zegt:

‘Terwijl eigenlijk in de begrotingswijzer heel duidelijk naar voren komt dat veel mensen die verhoging acceptabel vinden, zeggen politici nog steeds: tja, dat willen mensen wel maar .. dat is dus een heel moeilijk onderwerp. Dus daar is de begrotingswijzer toch niet effectief genoeg, er is zoveel discussie over dat het is geparkeerd voor later’.

Uiteindelijk is in de Kadernota toch een verhoging van de OZB opgenomen om nieuw beleid mogelijk te maken. Daarmee heeft de burger zeker invloed gehad: het onderwerp is door de resultaten uit de BegrotingsWijzer in de politieke discussie beland en de opvatting van het college en de raad is zelfs gewijzigd.

Daarnaast heeft de gemeente zeven plannen voor nieuw beleid aan de inwoners voorgelegd: Sociaal en veilig Bunschoten; Intensivering wegenonderhoud; Energiebesparing openbare verlichting;

Terugdraaien van bezuinigingen muziekonderwijs; Terugdraaien bezuinigingen jeugdsportsubsidies; Digitaliseren historisch archief; en Startersleningen. De resultaten met betrekking tot het nieuwe beleid zijn verrassend: voor elk plan geldt dat ten minste 78% van de participanten liever zegt te bezuinigen en het plan niet uit te voeren. Bij het vergelijken van de onderlinge percentages blijkt dat de meeste participanten (21,6%) de voorkeur geven aan het besparen van energie op de openbare verlichting in Bunschoten.

Respondent 2 concludeert op basis van deze gegevens dat:

‘De extra plannen van de gemeente hebben voor een deel wel effect gehad. Zoals het terugdraaien van bezuinigingen op subsidies voor muziek en jeugdsport, was dus geen enkel draagvlak voor. De ChristenUnie was de enige fractie die vond dat het bespreekbaar moest worden, dat is dus nu uit beeld. (...) In mijn beleving was er heel weinig enthousiasme om de belasting te verhogen voor allerlei nieuwe investeringen. (...) dus daar hebben wij van gezegd: het houdt op. Startersleningen was nog wel een politiek stokpaardje van een partij, maar ook dat houdt op.’

Volgens respondent 1 zijn de uitkomsten van de gemeentepannen echter vertekenend. Pas ná het invullen van alle begrotingsposten konden burgers ervoor kiezen overgebleven geld te besteden aan nieuw beleid. *‘Daar hebben weinig mensen gebruik van gemaakt’.*

Aangezien standaard ‘geen wijziging’ stond aangevinkt, is het percentage dat geen bezuiniging wenst erg groot (IPP, 2011; Raad, 2011). Hoewel de resultaten dus door een technisch aspect werden beïnvloed, leidde dit in de politiek tot de conclusie dat er geen draagvlak is voor investeringen. Op die manier is het lastig te beoordelen of burgers daadwerkelijk invloed hebben gehad.

Ten slotte heeft de gemeente inwoners gevraagd om eigen plannen voor bezuinigingen. Hierop hebben 76 participanten gezamenlijk 278 plannen aangedragen. Deels kwamen deze overeen met de kwantitatieve gegevens uit de BegrotingsWijzer:

‘Handhaving muzieksubsidie. Afschaffing van de muzieksubsidie betekent een hoge contributie. Dit zal niet door iedereen opgehoest kunnen worden, waardoor het aantal muzikkleerlingen zal afnemen’ (IPP, 2011 p.53).

En:

‘Invoering betaald parkeren. Wanneer de parkeerkosten niet te hoog zijn, zal de consument hier geen moeite mee hebben. Betaald parkeren stimuleert bovendien het winkelpersoneel dat woonachtig is in Bunschoten op de fiets te komen. Dit levert weer extra parkeerplaatsen op’ (IPP,2011, p.55).

Tijdens de raadsvergadering van 31 maart 2011 stelt raadslid De Jong (CAP) over de plannen van burgers dat:

'Wij vinden dat er veel bruikbare informatie in staat. (...) Wat wij erg belangrijk vinden zijn de eigen plannen die ingevuld zijn. (...) Daar zitten ook een hele hoop plannen in die wij ook in onze moties hebben staan.'

Volgens respondent 2 zijn de eigen plannen van burgers echter niet veel mee gedaan.

'Ik heb ze allemaal doorgelezen, maar moet eerlijk zeggen, ook geconcludeerd dat er niet heel veel was waar je heel concreet wat mee kon. Wat dat betreft is het ook zo dat een aantal burgers toch iets noemen waarvan je zegt; dan is de kennis van gemeentefinanciën niet hevig. Maar we hebben gezegd: als er toch iets tussen zit, nemen we het mee. Er zat weinig verrassends tussen.'

Concluderend

Alles overziend hebben het college en de raad van Bunschoten de inbreng van burgers - met name de statistische resultaten - serieus genomen en benut in politieke discussies. Grotendeels zijn de meest opvallende resultaten ook terug te vinden in de Kadernota 2012-2015, een volledig hoofdstuk is er aan gewijd. Ook is in enkele gevallen, zoals bij de OZB, de initiële opvatting van de raad of het college duidelijk gewijzigd door de inbreng van burgers. Daarmee hebben burgers daadwerkelijk invloed gehad op de uitkomsten van het besluitvormingsproces. De ideeën van burgers hebben echter minder direct effect gehad. De mate van invloed kan daarom over het algemeen gezien, als groot gewaardeerd worden.

Casus 4: Slochteren

De gemeente Slochteren heeft eveneens gebruik gemaakt van de BegrotingsWijzer. In de Kadernota 2010-2015, de Perspectiefwissel, is beschreven hoe de gemeente de bezuinigingen voor zich ziet. In deze casus zal dus van dit document en een voortgangsdokument op de Perspectiefwissel gebruik worden gemaakt om de invloed van burgers in te beoordelen.

Inwoners van Slochteren hebben in de BegrotingsWijzer gereageerd op de volgende elf posten: Veiligheid, Gemeenschapsvoorzieningen, WMO, Kunst en Cultuur, Werk en Inkomen, Openbaar groen, Infrastructuur, Bedrijfsvoering en Ruimtelijke ordening (allen uitgaven) en OZB en overige inkomsten (beide inkomsten). Binnen sommige posten waren meerdere concrete onderwerpen om

op te bezuinigen. In de rapportage BegrotingsWijzer Slochteren (IPP, 2011, p.4) is te lezen dat een kleine meerderheid van de inwoners geen bezuiniging wenst op achtereenvolgens:

- Gladheidbestrijding (post Infrastructuur, 56%);
- Schuldhulpverlening (post Werk en Inkomen, 54%) en;
- Eigen bijdrage op de WMO (52%).

De gladheidbestrijding lijkt een vreemde eend in de bijt. Het college merkt op dat:

'In de periode dat de begrotingswijzer kon worden ingevuld, was sprake van winterse omstandigheden. Bijna overal moest het verkeer rekening houden met slecht berijdbare wegen door sneeuw, ijs en ijzel. Dit zal ongetwijfeld invloed hebben gehad op het belang dat wordt gehecht aan gladheidbestrijding' (College, 2011a).

In 2012 is besloten alleen op hoofdroutes gladheidbestrijding toe te passen. In de volgende jaren is de post (nog) vrij gelaten van bezuinigingen. Op deze post lijken burgers dus niet hun zin te krijgen, hoewel er vraagtekens kunnen worden gezet bij het resultaat.

De schuldhulpverlening zal in de toekomst beperkter kosteloos worden aangeboden is te lezen in de Kadernota 2012-2015. Dat levert een bezuiniging van € 2.500 op in 2012. De eigen bijdrage op de WMO is in eerste instantie niet opgenomen in de Kadernota 2010-2015. In het voortgangsdocument over de implementatie van de Perspectiefwissel staat geschreven dat het invoeren van een eigen bijdrage wordt onderzocht in overleg met de Gemeentelijke Kredietbank (College, 2011b, p.5). Het is daarom nog onduidelijk wat de invloed van burgers is op dit punt. Bovendien is het onmogelijk de invloed van burgers te bepalen op posten waar geen uitgesproken meerderheid voor of tegen is.

Posten waarvan wél een grote meerderheid aangeeft dat er juist op kan worden bezuinigd zijn:

- Beheer en Onderhoud (post Openbaar groen, 93%);
- Faciliteiten (92%) en;
- Kosten bestuur (beide vallen onder de post Bedrijfsvoering, 89%).

Bij de posten gerelateerd aan inkomsten zijn de meeste mensen (78%) voor een verhoging van de leges met in totaal € 200.000. Bij de (huur)inkomsten en de OZB was eveneens een meerderheid van de participanten een verhoging, respectievelijk 65% en 61% (IPP, 2011, p.4).

De ruimtelijke en overige leges zijn vanaf 2012 kostendekkend. Daarnaast is vanaf 2012 de OZB met 2% verhoogd, wat conform het voorstel in de BegrotingsWijzer is. De verhoging van huurinkomsten voor accommodaties wordt vanaf 2012 doorgevoerd op de kinderopvang, wat - overeenkomstig de

Begrotingswijzer - € 100.000 extra opbrengt (Slochteren, 2011a). Op de inkomstenposten is dus heel duidelijk zichtbaar hoe de resultaten doorwerken in de Kadernota. De burgers hebben op die manier in ieder geval hun zin gekregen. Desondanks waren deze bezuinigingen al in beeld bij het college en is derhalve minder sprake invloed (Slochteren, 2011a).

Het Beheer en Onderhoud zoals hierboven genoemd heeft betrekking op de sportvelden, openbaar groen en speeltoestellen. Burgers konden kiezen tussen een bezuiniging van € 168.000 (23%), € 240.000 (18%), € 408.000 (52%) of geen bezuiniging (7%). In de Kadernota (Slochteren, 2011a, p.19) staat dat een lager beheerniveau van het openbaar groen wordt toegepast en de speeltoestellen in eigendom, beheer en onderhoud worden overgedragen naar dorp- of buurtverenigingen. Ook het beheer en onderhoud van sportvelden wordt stopgezet. Deze flinke bezuinigingen leveren in totaal tot 2015 ongeveer € 440.000 op.

Verder wordt bezuinigd op de faciliteiten. Het college stelt voor flexibele werkplekken, meer digitaal te doen en minder catering. In plaats van € 144.000 (BegrotingsWijzer) levert dat €140.000 op.

Hoewel op bestuurskosten in de BegrotingsWijzer werd voorgesteld € 120.000 te bezuinigen, staat er € 157.450 ingeboekt via de raad en het college (Slochteren, 2011a, p.26). Deze bezuinigingen stroken zodoende met de resultaten van de BegrotingsWijzer op deze posten.

Ook op deze posten is zichtbaar dat de bezuinigingen nagenoeg overeenkomstig de resultaten uit de BegrotingsWijzer zijn doorgevoerd in de Kadernota. De doorwerking van inbreng van burgers is dus zeer groot. Maar dat maakt nog niet dat burgers veel invloed hebben gehad.

De resultaten van de BegrotingsWijzer werken over het geheel gezien redelijk door in de financiële keuzes die zijn opgenomen in de Perspectiefwissel van de gemeente Slochteren. De vraag is wel wat de invloed van de resultaten is geweest op de opvatting van het college en de raad. Respondent 1 is daar niet eenduidig over:

‘Het college was er natuurlijk al wel mee bezig met: welke kant gaan die bezuinigingen dan op? Die hadden er al wel ideeën over. Het ging toch wel vaak over voorzieningen in het dorp.’

Het college heeft de resultaten van alle posten, evenals de eigen ideeën van burgers, aangeboden aan de raad. Ook heeft het college de - in haar ogen- meest opvallende conclusies op een rijtje gezet. Ze noemt onder andere het feit dat ‘80% van de respondenten het mogelijk acht een groot bedrag op de bibliotheken te bezuinigen, ook als dit het sluiten van filialen impliceert’ (College, 2011a). Daarnaast is 87% van de participanten voor een bezuiniging van € 180.000 op culturele instellingen, wat zal worden gekort op subsidies.

Uiteindelijk is in de Perspectiefwissel wel een subsidievermindering van de bibliotheek opgenomen. Wat betreft de subsidierelaties op het gebied van cultuur zal 'een redelijke afbouwperiode in acht moeten worden genomen' (Slochteren, 2011a). Ondanks de twijfels van het college heeft de inbreng van burgers op deze posten dus wederom effect gehad.

Over de eigen plannen van burgers concludeert het college dat een groot aantal plannen terugkomt in de keuzes die de gemeente onderschrijft. Dat heeft met name betrekking op de digitalisering van dienstverlening en werk processen, een intensievere samenwerking met Hoogezand-Sappemeer en het aanbieden van meer stage- en werkervaringsplekken bij de gemeente. Daarnaast verwijst het college naar plannen die terugkomen in de Perspectiefwissel: energiezuinige openbare verlichting, beheer van openbaar groen aan burgers overdragen en een beroep doen op eigen initiatief en verantwoordelijkheid bij de burgers leggen (College, 2011a).

Het college kiest zo voor een meer globale reactie op de eigen plannen dan deze individueel te beoordelen. Wat er uiteindelijk met alle ideeën gebeurt blijft daarmee deels onduidelijk:

'De raad en het college hebben het allebei bestudeerd. (...) Wie weet wordt er nog eens iets uit gehaald. Tja, nou ben ik heel negatief hoor, maar het gebeurt dat mensen zeggen, 'kies één wethouder in plaats van drie en halveer alle ambtenaren'. Er was een punt over de straatverlichting, daar gaan we wel naar kijken. Ten eerste om energiezuinige verlichting te gebruiken, maar ook de tijd dat de verlichting aan staat. Daar kun je natuurlijk al wel een aardige bezuiniging op maken' (respondent 1).

Concluderend

De rapportage van de BegrotingsWijzer is door het college aangeboden aan de raad, met daarin de meest opvallende conclusies en reacties van het college op een aantal ideeën van burgers. Het overgrote deel van de kwantitatieve resultaten is in de Kadernota 2012-2015 overgenomen. Hoewel het niet geheel duidelijk is wat de ideeën voor impact hebben gehad, hebben inwoners zeker hun zin gekregen. Wel lijkt de gemeente al van plan geweest een aantal van de bezuinigingen door te voeren, ook zonder de BegrotingsWijzer. Daarmee is de werkelijk invloed lastig vast te stellen. De mate van invloed wordt zodoende gewaardeerd als middelmatig.

Casus 5: Dordrecht

In de gemeente Dordrecht werd door het nieuwe college, met daarin de partij Beter voor Dordt, 'de belofte gedaan dat er nu dan toch echt naar de burgers geluisterd zou worden' (respondent 1). In deze paragraaf wordt op basis van de resultaten van de BegrotingsWijzer (IPP, 2010), de Begroting

2011 (Dordrecht, 2010) en de interviews met de respondenten 1 en 2, de invloed van inwoners op de geplande bezuiniging van 3,5 miljoen in de Begroting 2011 bepaald.

Op 9 en 10 november 2010 is de Begroting 2011 inclusief Meerjarenbegroting 2012-2014 vastgesteld in de raadsvergadering. Het eerste Begrotingsvoorstel is echter al eind september 2010 door het college aan de raad aangeboden. Bovendien heeft op 14 september 2010 reeds een debat over de begroting 2011 plaatsgevonden, zodat het college de gevoelens in de raad kon meenemen in haar eerste voorstel. Op dat moment moest het participatietraject nog plaatsvinden en was het dus onmogelijk de inbreng van burgers te verwerken in het voorstel. Wel staat in de aanbiedingsbrief vermeld: 'In de BegrotingsWijzer worden zowel bezuinigingsvoorstellen van het college als de oppositie opgenomen. Het resultaat wordt u begin november toegezonden en leidt tot een moment van overweging' (Dordrecht, 2010, p.3).

Uiteindelijk zijn er 18 bezuinigingsposten voorgelegd aan burgers: fleurige stad; brede school; internationale samenwerking; jongerenorganisatie Cilio; stadswinkel; opvoedingsondersteuning; natuur en milieu; mensen met een beperking; activiteiten in de buurt; bibliotheken; schone en verzorgde stad; leerlingenvervoer; politiekeurmerk; schoolgebouwen; evenementen; cultuur; integratie; en re-integratie. Daarnaast bestond er één post om de inkomsten mee te verhogen: parkeeropbrengsten (IPP, 2010).

De drie posten waar een duidelijke meerderheid van de inwoners liever niet op wilden bezuinigen (of de inkomsten wilden verhogen) zijn:

- Projecten en organisaties voor mensen met een beperking (76,5%);
- Parkeeropbrengsten (75,9%) en;
- Bibliotheek (67%).

De doorwerking van deze resultaten in de begroting 2011-2015 is verschillend per post. In de Kadernota worden twee voorstellen gedaan op de WMO, waarvan één over kleine initiatieven voor mensen met een beperking. De (incidentele) subsidies voor deze initiatieven worden geëxtensiveerd. In de begroting is niets te vinden over het verhogen van parkeeropbrengsten. Wel wordt onderzocht hoe de parkeersituaties in de binnenstad en andere delen verbeterd kan worden (Begroting, 2010, bijlage 1 p.23). Door één van de vijf vestigingen van de bibliotheek te sluiten wordt er alsnog bezuinigd op deze post (Begroting, 2010, bijlage 2). Ondanks de inbreng van burgers wordt er op twee van de drie posten dus alsnog bezuinigd. De resultaten hebben daarmee beperkt effect gehad op deze posten in de Begroting voor 2011 en verder.

De top drie van posten waarop men voorkeur gaf juist te bezuinigen zijn:

- Integratie (75,5%);
- Cultuur (73,9%) en;
- Politiekeurmerk Veilig Wonen (69,8%).

Het Politie Keurmerk is als enige post niet aan de orde gekomen in de raadsvergadering. In het begrotingsvoorstel van september 2010 staat echter wel vermeld dat er structureel € 40.000 op het Politiekeurmerk wordt bezuinigd. Ook de post Integratie staat vermeld in de extensiveringen van de begroting 2011 en verder: er wordt de komende jaren van € 75.000 tot € 543.539 bezuinigd op Integratie- en Antilianenbeleid (Begroting, bijlage 1b).

Voor de post Cultuur geldt dat het grootste deel (47,7%) van de burgers koos voor € 1,6 miljoen bezuinigen. Voor de bezuiniging van € 0 was evenveel animo (26,1%) als voor de optie van € 2,4 miljoen. Bij extensiveringen staat voor 2011 € 537.321 ingeboekt en voor de opeenvolgende jaren structureel ruim € 1,6 miljoen in de begroting van Dordrecht. Op die manier komen de resultaten van de BegrotingsWijzer dus overeen met de daadwerkelijke bezuinigingen.

Op de vraag in hoeverre er sprake is van invloed of doorwerking reageren de respondenten enigszins verschillend.

‘De uitslagen hebben, los van de bedragen, wel veel invloed gehad in het college, maar ook in de raad. Voorstellen waarbij de meerderheid zei: niet op bezuinigen, die zijn ook door het college aangepast. En die zijn ook door de oppositie, waar ze dat eerst als motie of amendement wilden indienen, uiteindelijk ingetrokken omdat daar geen draagvlak voor was’ (respondent 2).

Respondent 1 is daarentegen meer terughoudend:

‘Daar moet ik wel kritisch worden: als je de behandeling van de begroting in de raad gehoord hebt, hoor je dus heel weinig terug van de uitkomsten van het traject en hoe de signalen uit de stad doorwerken in de begroting. Niet alleen uit de begrotingswijzer, maar ook van de consultatieavonden. Kennelijk, maar dat is een uitspraak geheel voor eigen rekening, vinden raadsleden het erg moeilijk om in het politieke debat signalen uit de stad mee te wegen en ook transparant erover te zijn. Zodat mensen uit de stad hun eigen onderwerp terug horen in het debat. Er waren heel veel mogelijkheden voor slimme politici om dat te doen, maar dat is niet gebeurd’.

Samenvattend kan worden gesteld dat de kwantitatieve resultaten uit de BegrotingsWijzer doorwerken in de begroting maar niet noodzakelijkerwijs door de invloed van burgers.

‘Op inhoud is het wel zo dat de bezuinigingsvoorstellen die al in beeld waren, die zijn door een meerderheid van de BegrotingsWijzer gesteund en vervolgens ook ingevoerd. Dat waren voorstellen die al voorafgaand aan het traject bij het college in beeld waren, overigens niet de voorstellen van de oppositiepartijen’ (respondent 1).

Verder heeft de gemeente tien nieuwe plannen voor beleid aan haar inwoners voorgelegd. Deze plannen kwamen grotendeels voort uit het Politiek Akkoord 2010-2014 van de coalitie. Het plan dat zichtbaar de meeste steun van participanten genoot (27,1%) is het uitbreiden van cameratoezicht. Dat is overigens ook het plan dat verreweg het minste geld zou gaan kosten (€ 60.000). De benodigde investeringen van de andere plannen variëren van € 125.000 tot € 500.000. Na ‘cameratoezicht’ was het plan ‘minder overlast’ (€ 400.000), voor het vergroten van de veiligheid en leefbaarheid in de stad, het meest gekozen door participanten (21,7%) (rapportage BegrotingsWijzer). Uitbreiding van cameratoezicht was al echter opgenomen in het Politiek Akkoord en het begrotingsvoorstel in september. Hetzelfde geldt voor de mobiele toezichtpost om overlast te verminderen. De invoering van beide plannen is zodoende eveneens te zien als iets dat niet door een sterke mate van invloed van burgers heeft plaatsgevonden.

Het plan ‘Burgers aan Zet’ (17,1% was voor) is via een motie ingebracht in de raad van 10 november 2010. Deze motie werd aangenomen, hoewel het plan al voortkwam uit het Politiek Akkoord 2010-2014 van de coalitie. Daarin staat: ‘voortzetting van de experimenten rond wijkbudgetten (Burgers aan Zet) en; verruiming van de mogelijkheden voor het indienen van een burgerinitiatief’ (2010, p. 7). Evenals bij de resultaten op de posten lijkt de doorwerking van de plannen die de gemeente heeft aangedragen in de begroting dus overeen te komen met de mening van de burgers.

Tot slot hebben burgers uit Dordrecht zelf ideeën voor bezuinigingen aangeleverd. Door gebrek aan tijd is de doorwerking van deze ideeën beperkt in de Begroting 2011.

‘De eigen plannen zijn vaak ingediend op hetzelfde type onderwerp (als in de BegrotingsWijzer, red.), maar die zijn meegenomen in de uitwerking, want het kon niet meer verwerkt worden in de concept begroting. Daar was de tijd te krap voor. In de rapportage zitten die er wel bij’ (respondent 2).

Desondanks blijft de vraag wat de invloed van burgers is geweest op de begroting van 2011 en verder:

‘Als je mij heel eerlijk vraagt welke ideeën zijn nieuw, nog niet bij ons in beeld en misschien best realistisch en wat heb je daar mee gedaan, dan wordt het toch wat stiller. Ik denk dat deze tussen wal en schip zijn beland. Die zijn ergens blijven hangen, niet weg. (...) Een heleboel suggesties van de stad passen in de ideeën die al bij die 20 miljoen aan opties zaten en opgepakt worden door projectleiders’ (respondent 1).

Alles overziend concludeert respondent 1 met betrekking tot de doorwerking en invloed van burgers:

‘Je ziet dat bepaalde bezuinigingsrichtingen waar het college al positief tegenover stond, nu kunnen worden uitgevoerd met steun van de stad. Want de stad vindt het goed, heeft geen bezwaar. In die zin is het goed. Maar ze hebben niet helemaal hun zin gekregen, want er staan allemaal eigen ideeën, die we niet kunnen of willen doen. Er zijn een aantal die gaan gewoon niet gebeuren. Punt’ (respondent 1).

Concluderend

Op een redelijk aantal van de posten hebben burgers van Dordrecht hun zin gekregen. Overigens vaker op bezuinigingsposten, dan onderwerpen waar burgers niet op wilden bezuinigen. Dat is zichtbaar in de begroting van 2011. De plannen van de gemeenteraad (in het bijzonder de coalitie) komen dus - niet geheel toevallig- grotendeels overeen met de uitkomsten van de BegrotingsWijzer. Een blik op het Politiek Akkoord 2010-2014 en het begrotingsvoorstel (geschreven voorafgaand aan het participatietraject) leert echter dat veel van deze bezuinigingen reeds gepland waren. De invloed van burgers is daarmee een stuk minder dan de doorwerking van hun ideeën. Dat maakt de mate van invloed over het geheel gezien middelmatig.

Conclusie

Uit de resultaten van de enquête blijkt dat het merendeel van de respondenten de mate van invloed ‘middelmatig’ vindt. Dat is, gezien de literatuur over invloed van burgers in participatietrajecten, niet heel verrassend.

In de vijf onderzochte cases blijkt – net als in de enquêteresultaten - nergens de invloed zeer groot, hoewel er duidelijke verschillen bestaan tussen de gemeenten.

De minste invloed hebben inwoners van de gemeente Nuenen: daar is de mate van invloed ‘klein’. In de gemeente Bunschoten is de mate van invloed van burgers ‘groot’ en daarmee het grootst van alle casusgemeenten. In de gemeente Slochteren is de doorwerking van inbreng erg groot, maar blijft het onduidelijk in hoeverre dit al in de initiële opvatting van de gemeentebestuurders zat verweven. De invloed is daardoor lastig accuraat te meten. Gebaseerd op de doorwerking is de mate van invloed in

Slochteren als 'middelmatig' gewaardeerd. Wel lijkt de doorwerking in Slochteren groter dan in de grote gemeenten Dordrecht en Eindhoven. In beide steden is de mate van invloed 'middelmatig'. Dit heeft wederom te maken met het feit dat de doorwerking enerzijds wel zichtbaar is, maar niet heel groot. Anderzijds zijn de punten waarop doorwerking plaatsvindt, overeenkomend met de initiële opvattingen van gemeentebestuurders (met name de coalitiepartijen). Dat betekent dat de werkelijke invloed niet groot is. De mate van invloed is tussen beide steden overigens niet heel verschillend.

Verder valt op dat de doorwerking van inbreng van burgers vaker op kwantitatieve resultaten is gestaafd dan op 'losse' suggesties van burgers.

De resultaten van de BegrotingsWijzer zijn door hun kwantitatieve aard goed te benutten tijdens politieke discussies. Niet in alle gemeenten is daar echter evenveel gebruik van gemaakt.

Eigen plannen hebben over het algemeen minder invloed dan (kwantitatieve) resultaten uit bijvoorbeeld de BegrotingsWijzer. Gemeenten lijken de vertaalslag van concrete ideeën van burgers naar posten op de begroting moeilijk te kunnen maken.

Toch blijkt uit de casus dat veelal ideeën en opvattingen over bezuinigingen worden meegenomen die het college of de raad zelf al in het achterhoofd had. Suggesties die passen bij het coalitieakkoord of een visiedocument werken het meest door in de besluitvorming.

Verder: het onderling vergelijken van de mate van invloed van burgers in de casusgemeenten is moeilijk. Er wordt in iedere gemeente een andere vorm of type participatief bezuinigen toegepast. Veelal worden ook andere posten ed. gebruikt of zijn er andere resultaten. Als het traject minder oplevert is het niet onlogisch/vreemd dat een gemeente deze minder laat doorwerken.

Invloed halleluja?

De mate van invloed van burgers op gemeentelijke besluiten blijkt in zowel de enquête als de cases over het algemeen 'middelmatig'. Een respondent stelde -en beantwoorde- terecht de vraag:

'(...) in die zin heeft de burger niet haar zin gekregen, overigens kun je je afvragen of dat invloed een goed criterium is: volgens mij niet. Wat mij betreft zou het moeten zijn: je traject is beter geslaagd als je in staat bent om zoveel mogelijk burgers te betrekken in jouw afweging en besluitvorming in de raad en je zichtbaar inbreng uit de stad hebt laten meewegen. Op dat gebied kunnen we nog wat leren.' (Respondent 1 Dordrecht)

Afhankelijk van het doel of de ambitie van de gemeente is de invloed die burgers uitoefenen in meer of mindere mate belangrijk. Om terug te komen op de gemeente Dordrecht:

‘Het was niet van te voren gezegd dat als een meerderheid tegen een voorstel was, dat dat dan per definitie zou worden geschrapt. Als je het serieus neemt doe je dat wel, zeker als de uitslagen groot zijn, grote percentages. Maar het was niet meebeslissend of dwingend advies. Het was puur adviserend. De voorstellen die we hebben liggen of die op draagvlak kunnen rekenen’ (respondent 2).

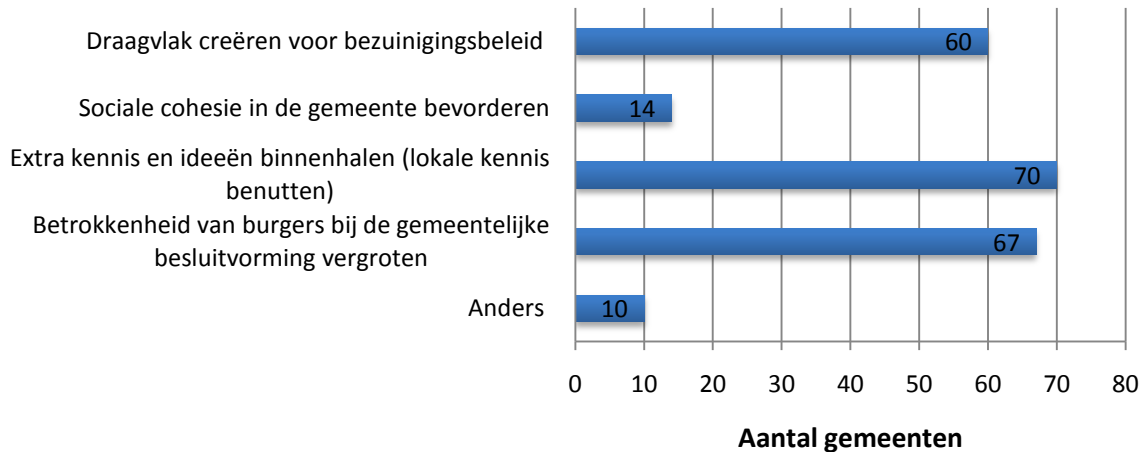
Op het moment dat het doel is burgers via het participatietraject een adviserende rol te geven in de besluitvorming, is een middelmatige invloed dan problematisch?

Zonder kennis over het doel van een traject is er dus in feite geen volwaardige analyse te maken van de mate van invloed van burgers. Hetzelfde geldt voor de opbrengsten van een traject . Als er weinig ideeën zijn ingediend, of juist veel ideeën maar door weinig burgers, is het dan goed deze veel invloed te geven? De beantwoording van deze empirische onderzoeksvraag sluit daarom af met inzichten uit de enquête en enkele cases over de doelen en opbrengsten van participatief bezuinigen.

Doelen en opbrengsten

In het theoretisch kader komen verscheidene doelen aan de orde die ten grondslag kunnen liggen aan het betrekken van burgers bij (gemeentelijke) besluitvorming. Vier van deze doelen zijn aan de respondenten voorgelegd. Ook hier was het mogelijk meerdere opties te kiezen. Uit de resultaten van de enquête blijkt dat het grootste deel van de gemeenten de lokale kennis wil benutten en extra ideeën hoopt binnen te halen met het participatietraject. Verder zijn het creëren van draagvlak onder inwoners en de betrokkenheid van inwoners bij het besluitvormingstraject belangrijke doelen. Bij andere doelen werden de bewustwording van de noodzaak en de impact van de bezuinigingen en het informeren van inwoners over de aankomende bezuinigingen genoemd. De doelen zijn voor grote en kleine gemeenten niet beduidend anders.

Doel van het participatietraject



Grafiek 4, Doelen van het participatietraject

Ook in de cases zijn de bovenstaande doelen -het bevorderen van de sociale cohesie uitgezonderd- veelvuldig aan bod gekomen. Daarnaast is vaak genoemd door respondenten in interviews dat de gemeente duidelijk wilde maken hoe complex het invullen van een sluitende begroting is.

Het online forum in de gemeente Eindhoven had als doel:

'aan de ene kant het gevoel van urgentie krijgen in de stad dat er echt bezuinigd moet worden, wat best wel ingewikkeld is want iedereen denkt, snij maar in de ambtenarij. Doen we ook heel veel. (...) En aan de andere kant ideeën ophalen, acceptatie krijgen en debat krijgen, als we dit niet willen wat dan wel? (respondent 2).

Respondent 3 concludeert daarop:

'het was fijn om te constateren dat je met je ideeën op een weg bent, die de burgers ook voor ogen hebben. Het helpt als je wilt bezuinigen op cultuur en 80 procent van de mensen is het daarmee eens. Het heeft wel meer begrip opgeleverd verwachtten we. Dat mensen begrijpen dat de gemeente Eindhoven ook moet bezuinigen, we doen dat niet voor onze lol'.

De rol van de burgers in het beleidsproces en de mate van invloed op de besluiten maken in de meeste cases geen deel uit van de doelen die gesteld zijn. Achteraf zegt respondent 2 van de gemeente Dordrecht:

'Het was niet van te voren gezegd dat als een meerderheid tegen een voorstel was, dat dat dan per definitie zou worden geschrapt. Als je het serieus neemt doe je dat wel, zeker als de uitslagen

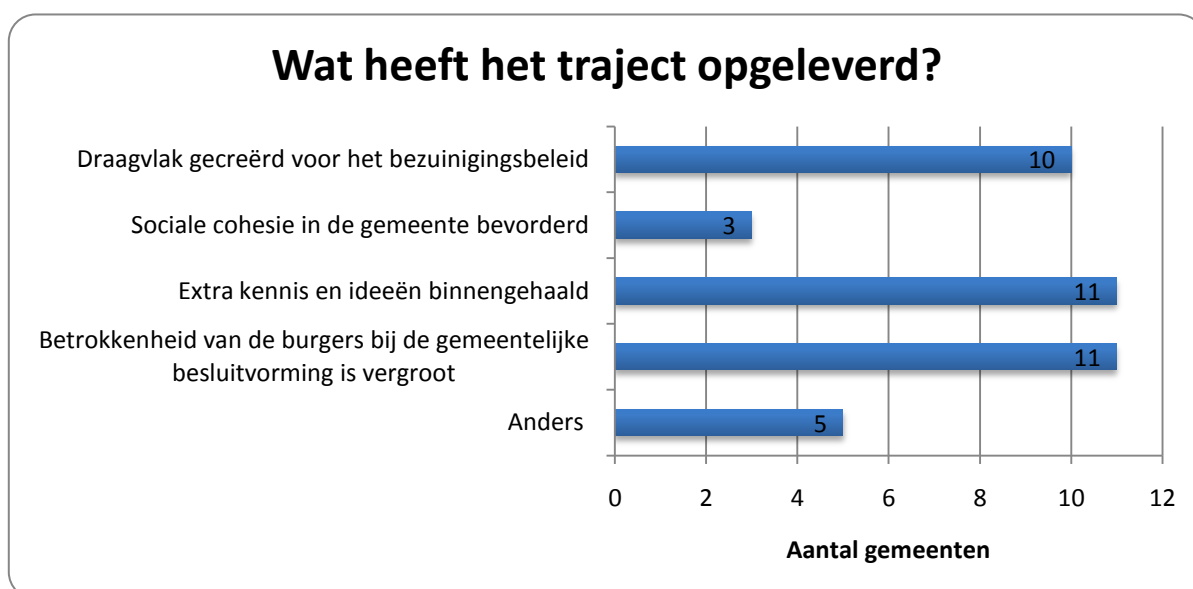
groot zijn, grote percentages. Maar het was niet meebeslissend of dwingend advies. Het was puur adviserend. De voorstellen die we hebben liggen of die op draagvlak kunnen rekenen.'

De vraag is of dat burgers duidelijk is geworden. De gemeente Bunschoten heeft als enige bewust voorafgaand aan het traject expliciet duidelijk gemaakt aan burgers dat het doel niet was ze te laten meebeslissen:

'De insteek is dat burgers kunnen meedenken en mee mochten adviseren, niet meebeslissen. (...) Daar is namelijk de gemeenteraad voor. Als je die verwachtingen niet duidelijk maakt, krijg je scheve gezichten' (respondent 1 gemeente Bunschoten).

Hoewel de voorbereidingsperiode sterk verschilt per gemeente, hebben de meeste gemeenten één of meerdere doel(en) geformuleerd voorafgaand aan het traject. Een doel echter pas zinvol als dit ook iets oplevert. Is het doel dus bereikt? En wat levert het participatietraject eigenlijk op?

De groep respondenten die het traject op het moment van invullen had afgerond, kreeg later in de enquête dezelfde doelen te zien. De vraag was nu echter wat het traject heeft opgeleverd. Daarmee is het verschil in intenties en effect van een traject te zien.



Grafiek 5, De opbrengsten van het participatietraject

Aangezien het aantal respondenten bij de vragen over doelen en opbrengsten niet gelijk is, kunnen de resultaten alleen verhoudingsgewijs worden vergeleken. Duidelijk wordt dan dat er weinig discrepantie bestaat tussen de doelen en de effecten van de participatietrajecten. De betrokkenheid

van burgers bij de gemeentelijke besluitvorming blijkt achteraf marginaal hoger dan voorafgaand aan het traject de bedoeling was. De vraag is vanzelfsprekend of die betrokkenheid van belang is bij de invloed die burgers uitoefenen.

Overigens wordt de categorie 'Anders' ditmaal gebruikt door respondenten die aangeven dat er een andere keuze is gemaakt in de raad, raadskeuzen zijn bevestigd of juist dat – ietwat pessimistisch - 'de raad er geen woord aan vuil heeft gemaakt'. Voor de gemeenteraad lijkt daarmee een belangrijke rol weggelegd in het bereiken van bepaalde doelen en zorgen dat het traject iets oplevert.

Op de - open - vraag waar de resultaten van een participatietraject terecht komen, wordt veelal geantwoord dat deze zijn meegenomen in een notitie van het college of in de besluitvorming in de raad. Of met andere woorden: in politieke afwegingen, zoals sommige respondenten aangaven. Daarbij is het effect van de resultaten verschillend zo blijkt: 'de uitkomsten zijn betrokken bij de overwegingen van de gemeenteraad tijdens zijn besluitvorming' of 'het collegevoorstel is niet aangepast na het participatietraject' en 'het heeft geen aantoonbare invloed gehad op de besluitvorming'. En 'het bewonersvoorstel over invulling van de bezuinigingen is door het college van B&W overgenomen'. Verder wordt genoemd dat raadsleden moties hebben ingediend naar aanleiding van het traject.

Wat een participatietraject dus exact oplevert voor de besluiten – en daarmee ook de doorwerking van de inbreng van burgers - is per gemeente verschillend. Wel zijn de resultaten van het traject vrijwel altijd voorgelegd aan het college en/of de gemeenteraad. Zij maken vervolgens een politieke afweging en beslissen wat de doorwerking is van de resultaten in de kader- of meerjarenbegroting wordt.

Hetzelfde diverse beeld van opbrengst bestaat in de casusgemeenten, hoewel de inhoud van de inbreng bepalend lijkt voor de mate van doorwerking.

In de gemeente Nuenen was de doorwerking - en invloed - erg beperkt bleek eerder dit hoofdstuk. Respondent 1 zegt over de opbrengsten van het traject:

'We hebben ook een inschatting gemaakt van de opbrengsten en wat je dan veel ziet staan is 'geen', niet te concretiseren', 'niet in te schatten', want sommige dingen waren wel erg vaag'.

Ook in de gemeente Eindhoven waar burgers op een online forum konden reageren op een aantal posten, waren de ideeën niet erg vernieuwend.

'Er waren in de rapporten weinig ideeën die we niet zelf al eerder hadden bedacht. Er zat veel overlap in met de sessies die we zelf al hadden gehouden en de ideeën uit de stad, en dat hebben we ook gepresenteerd. Nieuw was bijvoorbeeld het verkopen van braakliggende stukjes grond,

dat scheelt in onderhoud en je hebt extra inkomsten. En die staat er nu nog wel in als iets wat nader onderzocht moet worden, maar waar geen bedrag aan gehangen is. Maar het is moeilijk hard te maken hoeveel dat oplevert. Er zijn dus wel nieuwe ideeën bijgekomen, maar die hebben niet direct tot miljoenen bezuinigingen geleid' (respondent 1, gemeente Eindhoven).

De opbrengsten van het participatietraject in euro's aan bezuinigingen zijn volgens de respondenten dus beperkt. Daarmee komt de - voor de hand liggende - vraag op: als de inhoud van de inbreng van burgers niet relevant is voor de bezuinigingen, of weinig oplevert, is de doorwerking dan automatisch ook niet beperkt?

In de gemeente Bunschoten was de doorwerking relatief (gezien de andere cases) groot, maar dat kwam voornamelijk door de resultaten op de BegrotingsWijzer. De eigen ideeën van burgers zijn wel bekeken door politici, maar niet direct meegenomen in politieke afwegingen of gebruikt in discussies. Dat leidt dus naar een andere vraag: is de opbrengst aan ideeën of andere inbreng van burgers niet afhankelijk van de vraag die burgers voorgelegd krijgen? En daarmee verbonden aan de mate van invloed?

Hoewel er in enkele cases vanuit burgers en oppositiepartijen commentaar is op de manier waarop de BegrotingsWijzer of de bezuinigingswijzer is vormgegeven en ingevuld, levert het instrument duidelijke statistische informatie over de opvattingen van burgers op. De gemeente bepaalt zelf over welke posten of onderwerpen ze de opvattingen wil weten. Dat is enerzijds sturend, maar anderzijds verzekert het de gemeente van bruikbare resultaten. Ongeacht de inhoud van de opvattingen van burgers (positief of negatief), is de inbreng in ieder geval in lijn met de taal en het type onderwerpen waar een begroting of kadernota over handelt. Doorwerking is derhalve makkelijker dan bij ideeën van burgers die niet direct in de begroting passen. Wat het traject oplevert en wat de mate van invloed van burgers is, is dus ook afhankelijk van wat de gemeente aan haar burgers vraagt.

Conclusie

In het begin van dit hoofdstuk is duidelijk geworden dat de mate van invloed van burgers via een participatietraject op de gemeentelijke besluiten volgens de enquêterespondenten 'middelmatic' is. Wel vonden de respondenten dat burgers veel vrijheid hebben gekregen van de gemeente in hun inbreng. De vormen van participatief bezuinigen die in het vorige hoofdstuk veelvuldig aan bod kwamen spreken dat tegen. Burgers worden door de gemeente gestuurd in hun ideeën of kunnen binnen een bepaald kader suggesties aandragen.

De cases hebben dat beeld bevestigd, hoewel er verschillen bestaan tussen gemeenten. De mate van invloed varieert in de cases van nihil tot groot, een zeer grote mate van invloed komt - evenals in de enquête - niet voor. In de meeste gevallen is de doorwerking (deels) wel zichtbaar, maar komen de besluiten overeen met de initiële opvatting van het gemeentebestuur of de coalitie. De keuzes voor de desbetreffende besluiten zijn dan niet noodzakelijkerwijs gebaseerd op de inbreng van burgers en de burgers hebben eigenlijk weinig invloed. De doorwerking van inbreng is zodoende vaak groter dan de mate van invloed van burgers.

Ook als er in sommige gevallen sprake is van duidelijke resultaten met betrekking tot een onderwerp, kan de politiek toch anders besluiten. De raad heeft immers altijd het laatste - politieke - woord en heeft eveneens haar ideeën over de bezuinigingen. De inbreng van burgers is bovendien af en toe ook voer voor - tegenstrijdige - interpretaties van politici.

De doelen van een traject bevatten met name aspecten als het vergroten van draagvlak of de legitimiteit van de besluiten. Ook probeert een aantal casusgemeenten het bewustzijn van burgers over de noodzaak van bezuinigingen en de complexiteit van de begroting te vergroten. Opmerkelijk is dat de meeste gemeenten niets in hun doel hebben geëxpliciteerd over de mate van invloed of de rol van de burgers in het beleidsproces. Wel vinden ze (achteraf) dat burgers enkel kunnen adviseren of meedenken. Geen van de cases heeft de ambitie haar burgers te laten meebeslissen.

Ten slotte valt op dat de doorwerking afhankelijk is van de inbreng van burgers en daarmee van het type vraag dat de gemeente stelt. Een open vraag over bezuinigingssuggesties kan concrete ideeën opleveren, maar daarvan blijkt vervolgens de opbrengst in termen van bezuinigingen marginaal. Het begrotings- of bezuinigingsinstrument levert meer statistische informatie op, wat makkelijker te vertalen is naar een begroting of kadernota. De consequentie van dit instrument is echter dat de gemeente zelf posten aandraagt en derhalve meer de burger minder vrijheid geeft om eigen ideeën aan te leveren. De gemeente is dan wel verzekerd van bruikbare resultaten: die zijn namelijk in lijn met de posten van de begroting. De kans op een grotere mate van invloed van burgers is dan groter. In casusgemeenten die de BegrotingsWijzer of de bezuinigingswijzer toepassen is de doorwerking en de mate van invloed namelijk groter. Ook als de gemeente dit combineert met een mogelijkheid waarin burgers zelf ideeën kunnen aandragen blijkt dat deze inbreng in vergelijking met de resultaten uit de BegrotingsWijzer minder effect heeft op de besluitvorming.

6. Mogelijke verklaringen

'Het is wel zo dat een wethouder die erover gaat en een gemeentesecretaris die heel enthousiast is, dat maakt dat het in een stroomversnelling raakt'. (respondent 1 gemeente Dordrecht)

Uit de conclusie van de vorige empirische onderzoeksvraag bleek de mate van invloed van inwoners via participatietrajecten omtrent bezuinigingen middelmatig. Welke factoren en actoren bepalend zijn voor de mate van invloed, komt aan de orde in de beantwoording van de laatste onderzoeksvraag. In het theoretisch kader werd reeds een aantal factoren en actoren uit de literatuur beschreven die mogelijk bepalend zijn; de houding van ambtenaren en politici, de wijze waarop een vertaalslag plaatsvindt en de aanwezigheid van overige actoren zoals belangengroepen. Ook werd een tweetal hypothesen geformuleerd met betrekking tot de beleidsfasen en de grootte van gemeenten. Of deze (f)actoren van belang zijn in de praktijk is in de enquête en de cases onderzocht. De uitkomsten van het statistisch onderzoek met gegevens uit de vragenlijst worden gepresenteerd per factor en aangevuld met informatie uit de cases, waar relevant.

8. Welke factoren en actoren zijn bepalend voor de mate van invloed van burgers op de gemeentelijke besluiten omtrent de bezuinigingen?

Statistische significantie

Om te beginnen zijn de enquêteresultaten toegepast om significante relaties aan te tonen tussen de mate van invloed en respectievelijk de beleidsfasen en de grootte van de gemeente. Echter, alleen respondenten die het bezuinigingstraject op het moment van invullen hadden afgerond zijn bevraagd over de invloed van burgers. Dat sluit aan bij de definitie van invloed zoals gegeven in het theoretisch kader. Als andere respondenten was gevraagd de invloed te schatten, zou dat een niet-realistisch beeld kunnen geven. Invloed kan immers pas worden vastgesteld als duidelijk is wat het effect van inwoners is op de definitieve besluiten. Een consequentie van deze selectie is dat de omvang van de respondentengroep in deze empirische vraag minder groot is. Daarmee is ook het aantal antwoorden dat wordt benut om een significante relatie tussen de mate van invloed en de (f)actoren aan te tonen, gering. Dat betekent dat het nagenoeg onmogelijk is de statistische significantie van eventuele relaties te bewijzen met deze gegevens.

De significantie van de relaties in deze empirische deelvraag is berekend met de Chi-kwadraat-toets. Hiermee kan worden nagegaan 'of er een verschil bestaat tussen twee of meer groepen op een kenmerk dat op nominaal niveau is gemeten' (Baarda, De Goede, Van Dijkum, 2003). Invloed is een nominaal gemeten kenmerk (op een schaal van vijf), de groepen zijn bijvoorbeeld de verschillende beleidsfasen. In dit geval is de Chi-kwadraat = 6,662, de degrees of freedom (df, in Nederlands: vrijheidsgraden) = 6 en de overschrijdingskans = 0,353. De vrijheidsgraden zijn aan de hoge kant door het grote aantal meetcategorieën van beide variabelen (invloed en beleidsfasen). De vrijheidsgraden hebben echter invloed op de overschrijdingskans; hoe hoger de df (meer categorieën) en hoe minder respondenten, des te groter de overschrijdingskans. Aangezien de laatste groter is dan 0,05 (grens van 5%), is de relatie tussen beleidsfasen en mate van invloed niet statistisch significant te noemen op basis van de enquêteresultaten. Op soortgelijke wijze zijn de overige relaties tussen invloed enerzijds en de grootte van de gemeenten en de initiatiefnemer van het traject anderzijds, eveneens niet wetenschappelijk significant gebleken. Dit ligt voor de hand, gegeven dezelfde kleine groep van respondenten op de afhankelijke variabele 'invloed' en het bijbehorende aantal meetcategorieën. De significantie van deze relaties wordt daarom niet opnieuw toegelicht in het hoofdstuk.

Concluderend kunnen er geen verklarende uitspraken worden gedaan met betrekking tot de relatie tussen invloed en beleidsfasen en gemeentegrootte. Gelet op de kleine N (respondentengroep) was dat ook niet waarschijnlijk. Wel is een aantal opvallende niet-significante variaties gevonden die aan bod komen als mogelijke verklaringen. Op het moment dat – over enkele jaren – alle huidige participatietrajecten zijn afgerond en de definitieve doorwerking bekend is, is het beter mogelijk deze relaties statistisch te onderzoeken.

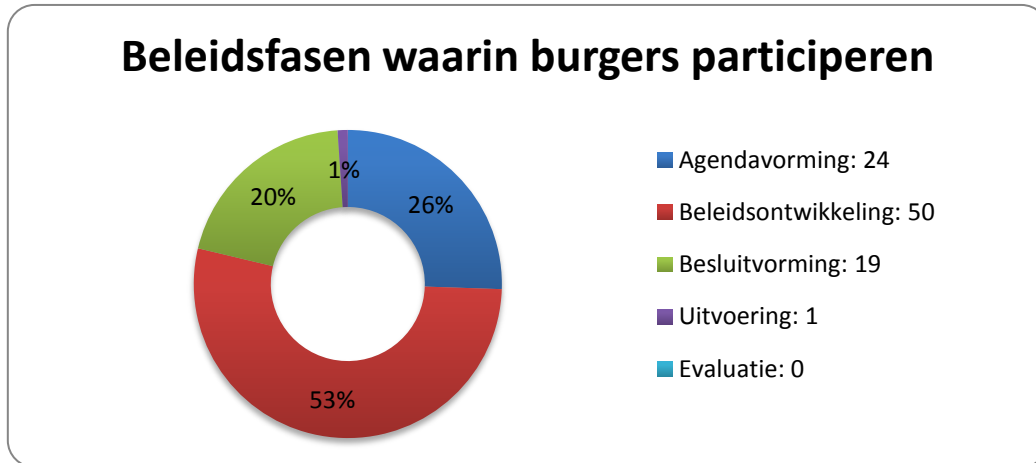
Hoewel de relaties dus niet statistisch significant zijn bevonden, geven de onderstaande resultaten een duidelijke indicatie van de mogelijke relaties tussen (f)actoren en invloed. Dit wordt geduid door de resultaten uit een aantal cases om een breder perspectief (niet enkel statistisch) toe te passen. Op basis van deze gegevens kan de laatste empirische onderzoeksvraag worden beantwoord.

Burgerparticipatie in beleidsfasen

In het theoretisch kader zijn de beleidsfasen als factor reeds aan de orde gekomen. De verwachting is op basis daarvan dat hoe eerder burgers worden betrokken, hoe meer invloed te kunnen uitoefenen. Deze hypothese wordt getoetst door eerst de vraag te stellen: 'In welk stadium van het beleidsproces worden burgers precies betrokken?' Vervolgens wordt de koppeling gemaakt met invloed.

Het is evident dat beleidsontwikkeling de meest voorkomende fase is waarin een participatietraject wordt gestart door gemeenten. Ook de agendavorming en de besluitvorming zijn met respectievelijk 26% en 20%, momenten waarop burgers regelmatig worden betrokken. De evaluatie en uitvoering

van beleidsvoorstellen zijn daarentegen geen fasen waarin gemeenten graag burgers laten participeren. De vraag is vanzelfsprekend of er in de beleidsontwikkeling bijvoorbeeld meer ruimte voor invloed van burgers is dan in de besluitvorming of agendavorming.



Grafiek 2, Beleidsfasen waarin burgers participeren

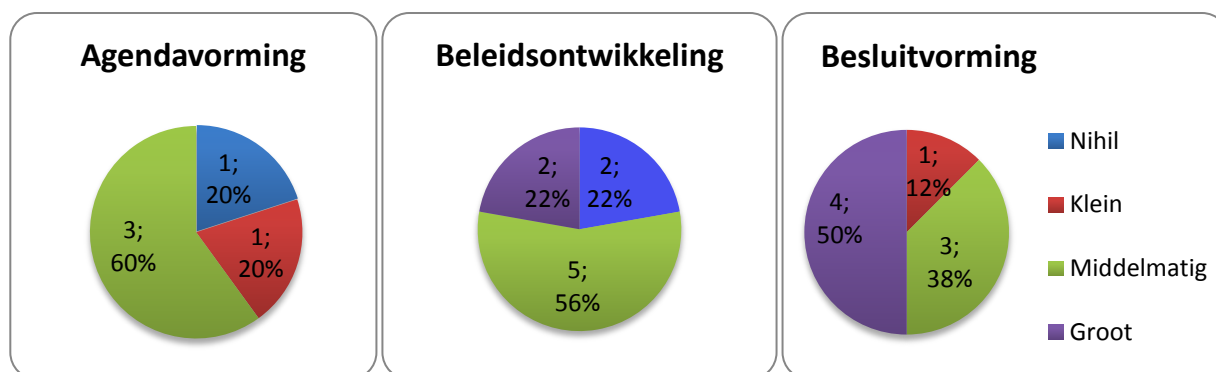
De resultaten met betrekking tot de beleidsfasen zijn helder: verreweg de meeste gemeenten betrekken hun inwoners tijdens de beleidsontwikkelingsfase. De agendavorming en besluitvorming zijn daarna de meest populaire beleidsfasen voor een traject. Slechts één gemeente betreft haar burgers bij de uitvoering van beleid omtrent de bezuinigingen.

Beter te vroeg dan te laat?

Nu duidelijk is in welke beleidsfase de gemeenten meestal hun burgers betrekken, is het mogelijk te bezien welk effect dit heeft op de mate van invloed die burgers hebben op de definitieve besluiten. De hypothese uit het theoretisch kader - hoe eerder betrokken, hoe meer invloed - betekent in de praktijk dat burgers die tijdens de agendavorming participeren, meer invloed zouden moeten dan burgers die in de besluitvormingsfase participeren.

Door een ontoereikend aantal respondenten met een participatietraject tijdens de evaluatie (0) en uitvoering (1) van beleid zijn deze fasen buiten beschouwing gelaten. Voor invloed zijn behalve 'zeer groot' (tevens 0 respondenten) dezelfde meetcategorieën aangehouden.

Aangezien de aantallen respondenten per beleidsfase verschillend zijn, is het weinig relevant de bijbehorende getallen direct met elkaar te vergelijken. Een verhoudingsgewijze presentatie van de verschillen tussen de invloedscategorieën per fase levert een duidelijker beeld op.



Grafiek 6, De mate van invloed van burgers via het participatietraject per beleidsfase

Logisch voortkomend uit de eerdere resultaten blijkt de categorie ‘middelmatig’ dominant. Dat is echter alleen het geval bij de agendavorming en beleidsontwikkeling. De helft van de respondenten waarbij het traject in de besluitvorming heeft plaatsgevonden acht de invloed ‘groot’, en daarna pas middelmatig. De categorie ‘nihil’ komt niet voor bij de besluitvorming, evenmin in het cirkeldiagram van beleidsontwikkeling. Bij respondenten die het traject tijdens de agendavorming hebben gehad is er juist niemand die de invloed ‘groot’ vindt. Bovendien vindt wel een klein aantal respondenten in deze fase de invloed ‘nihil’. Hoewel dit dus niet wetenschappelijk significant is gebleken, is in de resultaten goed zichtbaar dat respondenten de invloed van burgers via een participatietraject in de besluitvorming groter achten dan in de agendavorming.

Hoe later, hoe beter

De bovenstaande resultaten leiden tot de conclusie dat hoe later burgers juist participeren, hoe meer invloed ze kunnen uitoefenen op de definitieve besluiten van hun gemeente. In de interviews bij gemeenten is het onderwerp beleidsfasen weinig ter sprake gekomen. Veelal bleek dat gemeenten geen heel bewuste keuze hebben gemaakt over het moment in het proces waarop ze burgers betrekken. Hoewel de scheiding tussen beleidsfasen in de cases niet zo scherp te maken was, is er een onderscheid gemaakt in de voorgaande empirische hoofdstukken. Van vroeg naar laat zijn de casusgemeenten respectievelijk: Nuenen, Eindhoven, Bunschoten, Slochteren en Dordrecht.

Alleen in Nuenen werden burgers tijdens de agendavorming betrokken. De invloed van burgers via dit traject is - zo kwam in het vorige hoofdstuk aan de orde - zeer beperkt, hoewel er enigszins sprake is van doorwerking. Geconcludeerd werd dat de beperkte mate van invloed wellicht te maken heeft met de open vraag die de gemeente aan haar burgers heeft voorgelegd: heeft u suggesties voor bezuinigingen? Een andere mogelijkheid is dat dit inherent is aan de beleidsfase waarin burgers worden betrokken.

In de andere casusgemeenten participeerden de burgers tijdens de beleidsvoorbereidingsfase. Wel was er een verschil tussen deze gemeenten op basis van de vraag of het college en/of de raad de resultaten van het traject hebben meegenomen in hun (concept)besluiten. In de laatste gemeente (Dordrecht) was de inbreng van de burgers namelijk primair bedoeld voor de gemeenteraad. In de gemeente Bunschoten, die eerder in het beleidsproces burgers betrok, heeft zowel het college als de raad gebruik kunnen maken van de resultaten.

Dat is interessant aangezien de mate van invloed van burgers in de gemeente Bunschoten groter was dan in de gemeente Dordrecht. In de gemeente Slochteren was de mate van invloed eveneens 'middelmatic', maar daar was de doorwerking duidelijker zichtbaar dan in Dordrecht. De mate van invloed lijkt dus samen te hangen met het moment binnen de beleidsvoorbereiding waarop burgers worden betrokken. In die zin dat de burgers die later worden betrokken binnen deze beleidsfase minder invloed hebben. Dat komt overeen met de hypothese in het theoretisch kader.

In de gemeente Eindhoven is eveneens gevraagd om ideeën voor bezuinigingen, maar specifiek op door de gemeente aangedragen posten. Dat is gecombineerd met een begrotingsinstrument met vooraf bedachte posten, maar de gemeente hecht meer waarde aan de eigen ideeën. De doorwerking van deze ideeën is redelijk bleek in het vorige hoofdstuk. De invloed iets minder - middelmatic, doordat een aantal besluiten reeds in de initiële opvatting van het gemeentebestuur en de raad was bedacht.

In vergelijking met de eerdere gemeente, Nuenen, geeft Eindhoven haar burgers meer invloed. In vergelijking met Bunschoten en Slochteren juist - iets - minder. Dordrecht heeft een soortgelijke mate van invloed. Dat wijst erop dat daarom op dat – overeenkomstig de enquêteresultaten – de burgers die tijdens de agendavorming worden betrokken minder invloed hebben. Hoewel één casus in de agendavorming niet toereikend is voor een verklaring, kan worden gesteld dat burgers in een eerdere fase minder invloed hebben dan in een latere fase.

Het betrekken van burgers in de beleidsvoorbereiding, in plaats van de agendavorming heeft nog een ander voordeel volgens respondent 2:

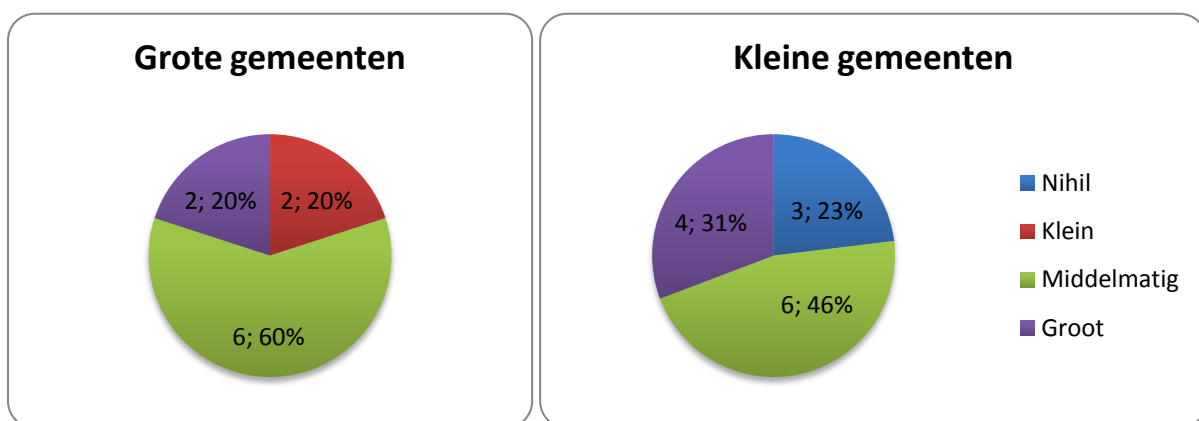
'Het leuke is dat je dan een makkelijker gesprek hebt, want nu hebben wij ook wat. Je raakt aan de praat met mensen en sommige hebben nog geen idee. Dan konden wij iets inbrengen wat wij ervan dachten, het was dus geen verkeerd moment'.

De verschillen binnen een fase zijn moeilijk te beoordelen. De vier cases die hun inwoners in de fase van beleidsvoorbereiding betrekken, zijn van vroeg naar laat niet gewaardeerd in de volgorde van veel naar weinig invloed of andersom. Wel valt op dat van alle gemeenten die de BegrotingsWijzer hebben toegepast, Bunschoten – eerste in het proces – de meeste invloed aan burgers toekent. In Dordrecht - de laatste in het proces – hebben burgers de minste invloed van deze drie gemeenten. Eindhoven past daar niet direct tussen, aangezien ze een andere vorm van participatie benut heeft.

Gelet op de mate van invloed die burgers in de gemeentecases hadden en het bijbehorende moment waarop het traject plaatsvond, stroken deze resultaten deels met de resultaten uit de enquête. Qua beleidsfasen zijn burgers die eerder worden betrokken, niet per se beter af. Binnen de beleidsfasen is dat dus anders. In tegenstelling tot de hypothese uit het theoretisch kader blijkt dus dat het eerder betrekken van burgers niet betekent dat ze meer invloed hebben op de besluiten, behalve binnen de beleidsfase.

Does size matter?

In de enquête is eveneens gekeken naar het verschil in de mate van invloed tussen grote en kleine gemeenten. In de twee cirkeldiagrammen kan de mate van invloed van burgers worden vergeleken.



Grafiek 7, De mate van invloed van burgers via het participatietraject vergeleken op grootte van gemeente

De resultaten tonen aan dat zowel bij grote als kleine gemeenten de meeste respondenten de invloed van inwoners via participatief bezuinigen ‘middelmatig’ vinden. Bij grote gemeenten vinden evenveel andere respondenten de invloed ‘groot’ of ‘klein’. Niemand van de invloed ‘nihil’ of ‘zeer groot’ (weggelaten uit de legenda). Van de kleine gemeenten vinden iets meer respondenten de invloed ‘groot’ dan ‘nihil’, geen van de respondenten bestempeld de invloed als ‘klein’ of ‘zeer groot’.

Over het algemeen genomen is de mate van invloed dus niet anders voor kleine dan voor grote gemeenten. Hoewel bij kleine gemeenten meer mensen de invloed 'groot' vinden dan bij grote gemeenten, is de invloed daar namelijk ook vaker als 'nihil' beoordeeld. De onderlinge verschillen zijn bij kleine gemeenten daardoor wel groter dan bij grote gemeenten.

Grootte maakt geen verschil

Bij de selectie van cases is rekening gehouden met de schaalgrootte van de gemeenten (gemeten naar inwoneraantal). De gemeenten Bunschoten, Nuenen en Slochteren zijn voorbeelden van kleine gemeenten. Dordrecht en Eindhoven vallen onder de categorie grote gemeenten. De verschillen in de mate van invloed zijn reeds besproken in de vorige paragraaf.

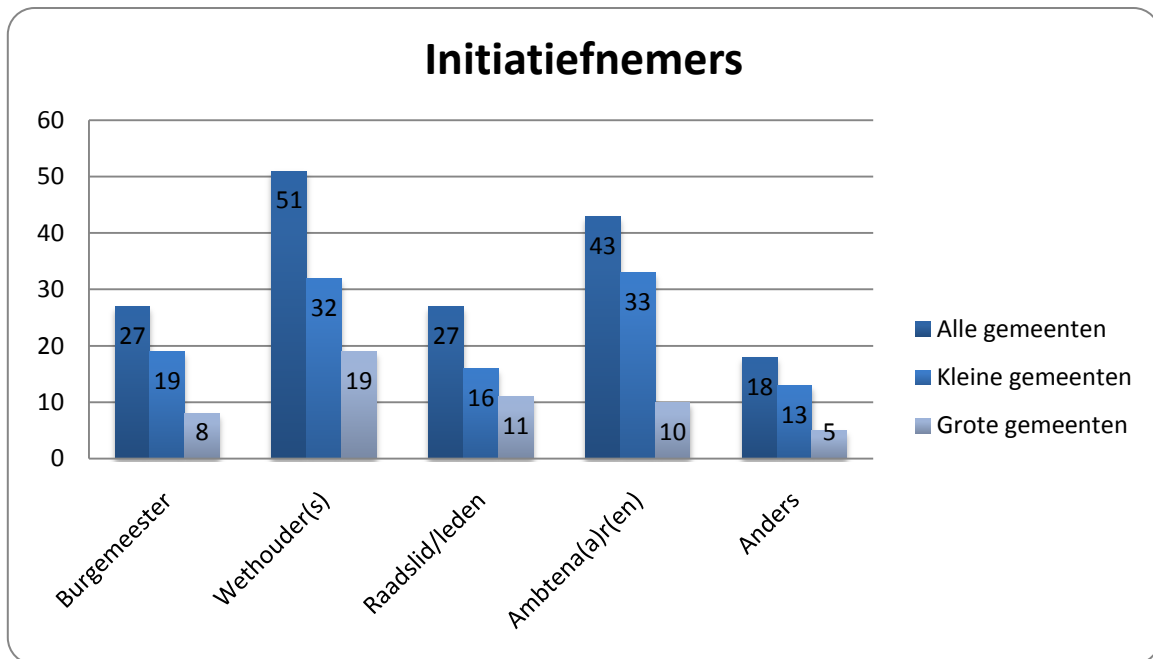
Gelet op de grootte kan worden gesteld dat er binnen de drie kleine casusgemeenten meer variatie bestaat in de mate van invloed - van nihil naar groot. Bij beide grote casusgemeenten is de mate van invloed namelijk middelmatig. Daar is in die zin minder variatie. Dat komt overeen met de resultaten uit de enquête.

Overigens kan er gezien deze resultaten niets worden geconcludeerd over of de mate van invloed groter is bij kleine dan bij grote gemeenten of juist andersom. De hypothese uit het theoretisch kader is zodoende op basis van de resultaten uit de enquête én de cases verworpen.

Wie neemt het initiatief?

Het laatste onderwerp uit de enquête betreft de initiatiefnemer(s) van een participatietraject omtrent de bezuinigingen. De initiatiefnemer kan immers een bepalende rol spelen in de mate van invloed en doorwerking van de resultaten van het traject, bleek in het theoretisch kader.

Respondenten hadden de mogelijkheid meerdere initiatiefnemers als antwoord te geven. De grafiek hieronder laat zien dat zowel wethouders (51) als ambtenaren (43) vaak aan de wieg staan van een traject. Desondanks blijkt uit de enquêteresultaten vaak één van de twee initiatiefnemer en niet een combinatie van beide. De burgemeester is daarentegen 23 van de 27 keren dat hij of zij betrokken is, vooral in combinatie met wethouders initiatiefnemer. Verder wordt in de grafiek zichtbaar dat bij grote gemeenten raadsleden relatief vaak betrokken zijn. Ambtenaren initiëren verhoudingsgewijs minder vaak een traject bij grote gemeenten, dan bij kleine gemeenten. Uit de overige antwoorden (categorie: Anders) komt veelal naar voren dat de griffier, al dan niet in combinatie met de gemeentesecretaris, het initiatief neemt. Een heel klein aantal gemeenten noemt in dit kader een extern bureau.



Grafiek 8, De initiatiefnemers van participatietrajecten

Dit komt in grote mate overeen met informatie uit de interviews van de vijf cases. In Bunschoten heeft de wethouder samen met een aantal ambtenaren het initiatief genomen tot het betrekken van burgers. Ook in Eindhoven lag het initiatief bij het college, waarna de strategisch adviseur het proces heeft uitgedacht.

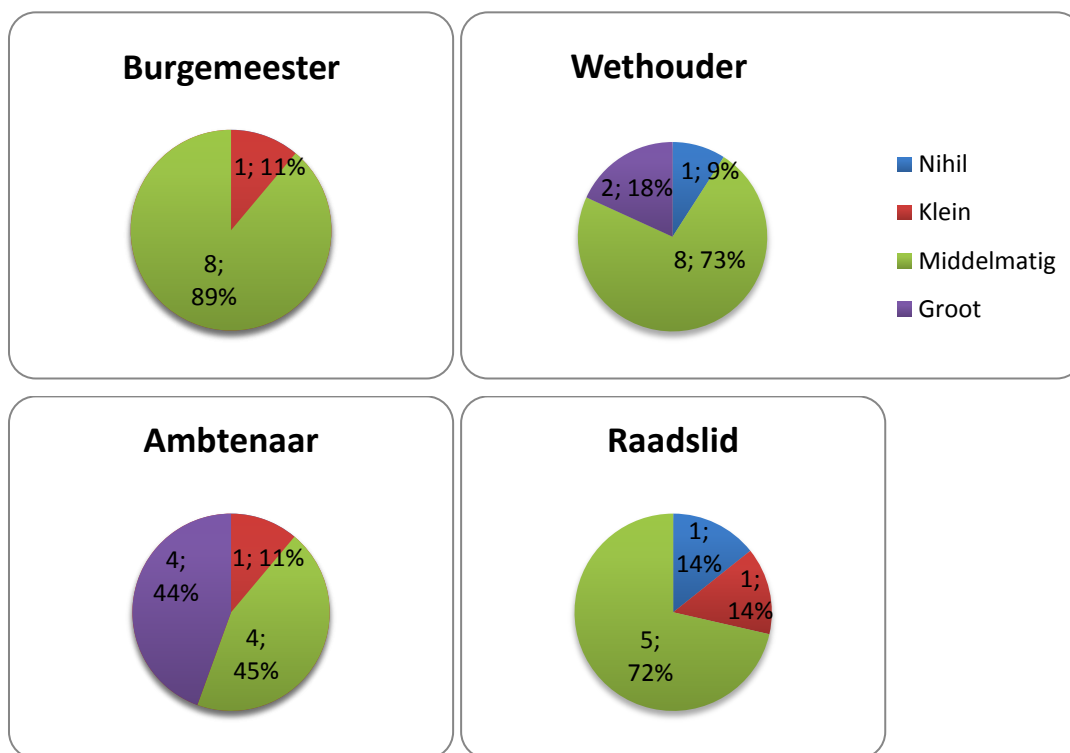
Opmerkelijk is overigens dat veel respondenten aangeven dat ze graag wilden dat raadsleden het traject zouden 'initiëren en omarmen' (respondent 1 Bunschoten). In geen van de cases zijn er namelijk raadsleden direct betrokken als initiatiefnemers. Vaak komen ze pas kijken op het moment dat het traject inhoudelijk moet worden ingevuld met mogelijke bezuinigingsonderwerpen.

Dat geldt ook voor de gemeente Nuenen. De houding ten opzichte van het traject lijkt verschillend in het college en de raad. Dat heeft te maken met het feit dat:

'Het is een actie vanuit het college geweest, de raad is er van op de hoogte gesteld. (...) Ik denk dat het college het document (Reactieverslag, red.) nog wel redelijk gelezen heeft, uiteraard is het daarna ook doorgestuurd naar de raad. Of de raad het document gelezen heeft ga ik geen uitspraken over doen. Het is in ieder geval niet gebruikt in politieke discussies. Er is bij de begrotingsbehandeling geen moment naar verwezen, dat vond ik relatief teleurstellend. Het trieste is dat de raad, waarvoor we het traject ook gedaan hebben, er geen woord aan vuil heeft gemaakt' (respondent 1).

In het vorige hoofdstuk werd echter bekend dat de invloed van burgers in de gemeente Nuenen via het traject beperkt is geweest. De vraag is zodoende of een dergelijke houding in de raad niet te verwachten is als ze niet bij het idee en de opzet van het traject is betrokken. En aansluitend daarop: is het betrokken zijn van een actor zoals de raad, als initiator bepalend is voor de mate van invloed van burgers? Met andere woorden: maakt het uit wie het traject initieert?

Dat is getoetst aan de hand van de enquêteresultaten. De gegevens uit de vorige grafiek zijn gecombineerd met de gegevens over de invloed die de respondenten burgers toedichten. Hieronder is de mate van invloed per initiatiefnemer weergegeven.



Grafiek 9, De mate van invloed van burgers via het participatietraject per initiatiefnemer

In de grafieken is te zien dat de invloed bij iedere initiatiefnemer - de ambtenaar uitgezonderd - de mate van invloed 'middelmattig' domineert. Dat is niet verrassend gezien de eerdere grafieken over invloed in dit onderzoek. In het algemeen wordt de mate van invloed veelal als 'middelmattig' beschouwd door respondenten.

Opvallend is wel dat alleen bij betrokkenheid van ambtenaren en/of wethouders bij het initiëren van het traject de mate van invloed groot is. Dat laat zien dat de aanwezigheid van deze twee actoren belangrijk is voor de doorwerking van resultaten later in het traject. Dat wordt beaamd door respondent 1 van de gemeente Dordrecht:

‘Het is wel zo dat een wethouder die erover gaat en een gemeentesecretaris die heel enthousiast is, dat maakt dat het in een stroomversnelling raakt’.

Hoewel de verschillen tussen initiatiefnemers niet erg groot zijn, lijkt de aanwezigheid van figuren als de wethouder en betrokkenheid van ambtenaren belangrijk voor het vervolg van het traject.

De aanwezigheid van dergelijke actoren is echter nog niet toereikend voor een goede doorwerking van inbreng van burgers. Ook de cases blijkt dat de (positieve!) houding van verschillende actoren eveneens belangrijk is. In de gemeente Bunschoten, waar de invloed het grootst was, is naast het college de raad actief betrokken in het proces:

‘Raadsleden hebben met laptops een dag op de markt gestaan, daar konden mensen direct de wijzer invullen. Zij zijn het eerste aanspreekpunt, dus los van coalitie of oppositie, hebben we bewust hen daar neer gezet. De griffie heeft dat vooraf goed besproken: geen campagne voeren, maar in gesprek gaan met burgers. Raadsleden hebben ondertussen wel de posten die ze zelf hebben aangedragen nog in hun achterhoofd zitten, maar in principe mochten ze alleen mensen daar vragen over stellen en niet beïnvloeden’ (respondent 1).

Deze actie komt niet uit het niets volgens respondent 1 van Bunschoten:

‘Belangrijk, als je kijkt naar het proces, is dus vooraf intern afspraken te maken: gaan jullie hiervoor? Kunnen jullie dit onderschrijven? Vinden jullie dit een goede manier van participatie bevorderen en voorbereiding van beleid? Dan is dit een go-no go moment. In eerste instantie stonden oppositie- en coalitiepartijen er hetzelfde positief tegenover. Natuurlijk heb je later nog een discussie, maar het gaat nu om het gemeenschappelijk belang en dat is redelijk gelukt’.

Ook in de gemeente Slochteren was het college positief betrokken bij het participatietraject volgens respondent 1:

‘We hebben een heel positief college, die hebben toch wel zoiets van: ‘mocht u behoefte hebben aan een tweede overleg dan gaan we daar voor’. We willen ook het perspectiefdocument met u doornemen. Terwijl je af en toe toch wel negatieve mensen tegen komt. Mensen hebben toch soms een beeld - met de bezuinigingen misschien nog wel meer - van: ‘er wordt maar wat aangeklooid en we hebben toch niets in te brengen’. Dat is wel mijn ervaring. Maar er zijn natuurlijk ook mensen die graag mee willen denken. Kijk, de politiek speelt altijd mee, maar in dit traject - wat aardig aangrijpend is - vindt het college het erg belangrijk om het goed te doen en in overleg met inwoners. Het gaat toch alle mensen aan’.

De mate van doorwerking in de gemeente Slochteren was - evenals in Bunschoten – redelijk groot. In de gemeente Nuenen was dit niet het geval, maar was de raad ook niet betrokken. Zelfs het voltallige college was niet actief betrokken. De betrokkenheid en (positieve) houding van actoren als de raad en het college lijken dus wel degelijk van belang voor de mate van doorwerking en invloed van de inbreng van burgers.

Overige partijen: het belang voorop?!

Naast de houding en de rol van ambtenaren, politici en burgers kan de aanwezigheid in het beleidsproces van belangengroepen een belangrijke spelen voor de mate van invloed van burgers. Op welke wijze verenigingen of groepen die één of meerdere belangen nastreven bepalend zijn voor de invloed van burgers in het proces wordt vanuit de cases belicht. In de enquête is de rol van belangengroepen namelijk niet direct aan bod gekomen, enkel in de antwoorden op sommige open vragen.

In de casusgemeenten hebben belangengroepen een verschillende rol gehad. Respondent 2 van de gemeente Bunschoten denkt dat het effect van belangengroepen in zijn gemeente weinig bepalend zijn geweest:

‘Nou je ziet ze dus wel altijd als er belangen in het geding zijn of in het verweer komen en ik sluit niet uit dat sommige via de BegrotingsWijzer ook hun zegje hebben gedaan. Maar ze zijn niet expliciet aan de orde geweest. De muzieksubsidie is wel behoorlijk voor gelobbyd, er is zelfs een inspreker voor geweest bij de raadsvergadering, maar dat heeft weinig effect gehad’.

Belangengroepen in de gemeente Dordrecht zijn vooral betrokken geweest bij de discussie over cultuur. Ze probeerden via media de discussie verder aan te zwengelen. Dat is niet op grote schaal gelukt volgens respondent 2. Voorafgaand aan de raadsvergadering was er wel enige discussie in de stad. Is het toeval dat veel mensen kozen voor een bezuiniging van € 1,5 miljoen of niet?

‘In 8,5 miljoen aan bezuinigingsopties, was cultuur goed voor 1,6 miljoen. Dus kies je cultuur heb je al bijna de helft van je opgave als burger. De cultuurpartners zeiden dus: dat is teveel sturing en invloed van de gemeente. Je wordt gedwongen cultuur te kiezen als bezuinigingspost. Ik kan me dat gevoel voorstellen, maar het is niet waar’ (respondent 1).

Uiteindelijk is er alsnog bezuinigd op cultuur, overeenkomstig de resultaten van de BegrotingsWijzer. Ook hier lijkt de aanwezigheid van belangengroepen dus marginaal effect te hebben gehad op de uitkomsten van het besluitvormingsproces.

De aanwezigheid van belangengroepen en andere partijen is echter vaak vanzelfsprekender dan de betrokkenheid van burgers in het beleidsproces. Gemeenten kunnen dan ook geneigd zijn daar meer aandacht aan te besteden dan aan burgers. Respondent 2 van de gemeente Eindhoven erkent dit risico:

'Ik vind dat we dit moeten blijven doen, verder invulling aan geven. En dat is het grote probleem. Want voordat je het weet ben je alleen met je eigen instituties bezig. Ik kan iedereen aanraden het te doen, want je krijgt het gewoon niet zelf bedacht'.

Bovendien is het goed mogelijk dat de resultaten van het participatietraject (de opvattingen van burgers) tegenovergesteld zijn aan de opvattingen van andere actoren. Organisaties kunnen andere belangen hebben dan burgers en ook verenigingen vertegenwoordigen niet noodzakelijkerwijs de opvattingen van inwoners.

Dat is het geval in de gemeente Slochteren. De raad en het college hebben naast de BegrotingsWijzer gesprekken gevoerd met en inspraakavonden gehouden voor andere partijen en organisaties. De verschillende bronnen voor de raad en het college bleken geen eenduidige opvatting te hebben:

'In de begrotingswijzer kwam naar voren dat veel mensen willen bezuinigen op de bibliotheek (80%, red.) en culturele instellingen (87%, red.). Terwijl in de insprekbijeenkomst veel mensen juist tegen bezuinigingen hierop waren en dat komt ook uit de verhalen met de dorpsverenigingen. Dus dat verbaast me wel. De resultaten zijn wel tegengesteld uit beide trajecten' (respondent 1 gemeente Slochteren).

In het geval van de bibliotheek en de culturele instellingen zijn de bezuinigingen wel doorgevoerd. Daarmee heeft de aanwezigheid in het beleidsproces van verenigingen en belangengroepen de mate van invloed van burgers niet direct verminderd.

Over het geheel gezien lijken belangengroepen in de cases de mate van invloed van burgers niet achtenswaardig te hebben verminderd. Wellicht hebben ze de opvattingen van burgers gekleurd of beïnvloed. De resultaten uit de trajecten zijn echter vaker doorslaggevend in de hierboven besproken cases dan de opvattingen van belangengroepen.

Tot slot

In de participatietrajecten van de vijf cases bleek gemiddeld 1% van de inwoners een reactie of idee te hebben gegeven op de bezuinigingsvraag van hun gemeente. Er zijn wat dat betreft twee cases die hier van afwijken. De gemeente Nuenen had een lager aantal reacties, de gemeente Bunschoten juist een hoog aantal respondenten. Dat zijn bovendien de twee gemeenten met de laagste en hoogste mate van invloed in de vijf cases.

Volgens respondent 1 in de gemeente Bunschoten hangt de mate van doorwerking en de mate van invloed samen met het grote aantal inwoners dat de BegrotingsWijzer heeft ingevuld:

‘Dat heeft geresulteerd in het feit dat het hele traject ook serieus is genomen zowel door de politici, als door de burgers en bedrijven die betrokken waren en door de pers. (...) Als je ziet welke elementen er uit de begrotingswijzer zijn teruggekomen in de concept kadernota dan denk ik dat een meedenkende en adviserende rol (van burgers, red.) heel serieus genomen is. Dat werkt alleen als je een voldoende aantal respondenten hebt. Anders is het gewoon los zand’.

Een laatste mogelijke verklaring voor een grote of kleine mate van invloed is dus het percentage of aantal inwoners dat participeert in het beleidsproces. Hoewel dat afhankelijk is van het soort traject, heeft een groter aantal respondenten meer kans op een grotere mate van invloed.

De mogelijke verklaringen samengevat

Inwoners worden door gemeenten het liefst betrokken in de beleidsvoorbereiding blijkt uit zowel de enquête als de cases. Het lijkt er bovendien op dat burgers die in een eerdere beleidsfase worden betrokken minder invloed kunnen uitoefenen dan burgers die in een latere beleidsfase participeren. Het verschil in moment binnen een beleidsfase is marginaal.

De grootte van gemeenten heeft geen aantoonbare rol gespeeld in de mate van invloed van burgers zo blijkt uit de enquête en de cases. Desondanks is de variatie in invloed - van nihil tot groot - bij kleine gemeenten duidelijker zichtbaar dan bij grote gemeenten. Daar is deze middelmatig.

Een belangrijke aspect blijkt verder de betrokkenheid en houding van actoren zoals de raad en het college te zijn, voor de mate van doorwerking en invloed in de besluitvorming. Meestal nemen een of meerdere wethouders(s) en ambtenaren het initiatief voor een participatietraject. De invloed van burgers is bij hen als initiatiefnemer ook het grootst.

De aanwezigheid van belangengroepen speelt daarentegen geen bepalende rol voor de mate van invloed van burgers. Het aantal participanten, zo bleek uit de cases, doet dat wel. Hoe meer burgers participeren, hoe serieuzer de uitslagen worden genomen en hoe groter de doorwerking ervan.

7. Conclusie

Als eerst blijkt dit hoofdstuk kort terug op de conclusies in de empirische hoofdstukken. Vervolgens verbindt het de antwoorden op de vier empirische deelvragen met de veronderstellingen uit het theoretisch kader. Komen de bevindingen uit het empirisch onderzoek overeen met de literatuur over burgerparticipatie en invloed? Wat valt er op aan de resultaten? Dat leidt naar een antwoord op de hoofdvraag van het onderzoek:

In welke mate hebben burgers invloed via participatieve bezuinigingstrajecten op de gemeentelijke besluitvorming over bezuinigingen?

Met het antwoord op de onderzoeksvraag wordt opnieuw gekeken naar de maatschappelijke en de wetenschappelijke relevantie. Wat heeft het onderzoek opgeleverd? En wat betekent dat voor de toekomst van participatief bezuinigen? Het debat over burgerparticipatie? En voor gemeenten? Tot slot is het mogelijk een aantal aanbevelingen te formuleren aan de hand van de resultaten.

Een nieuwe trend in gemeenteland: betrek de burger bij bezuinigingen!

De huidige bezuinigingen vormen voor veel Nederlandse gemeenten een uitstekend onderwerp voor een burgerparticipatietraject. De helft van alle gemeenten heeft een participatietraject omtrent de bezuinigingen gepland, afgerond of is op dit moment bezig met een traject. Bovendien is dat voor een grote meerderheid van de gemeenten de eerste ervaring met burgerparticipatie op het gebied van financiën. Het fenomeen participatief bezuinigen is daarom een trend te noemen in Nederland.

Weinig voorbereiding, maar een leuke website

Het initiatief van een participatietraject over de bezuinigingen ligt over het algemeen vaak bij één of meerdere wethouder(s) en bij ambtenaren. Raadsleden zijn in grote gemeenten iets vaker betrokken bij de start van een traject dan in kleine gemeenten, maar over het algemeen in veel mindere mate. Dat is opmerkelijk aangezien trajecten vaak 'voor de raad' worden opgezet en de raad ook wordt geacht dit te omarmen.

Hoewel er talloze vormen van burgerparticipatie bestaan, kiezen veel gemeenten er voor zoveel mogelijk inwoners digitaal te betrekken. Een online enquête, forum of bezuinigingswijzer blijken het meest populair. Wellicht hangt de keuze voor deze vormen samen met de - dikwijls beperkte -

voorbereidingstijd. In enkele weken moet een volledig traject uit de grond worden gestampt door een groep ambtenaren. Een website ziet er leuk uit, maar is met een paar klikken gecreëerd volgens respondenten in de cases en de enquête.

Dezelfde voorbereiding lijkt van invloed te zijn op de doelen van gemeenten: vaak zijn deze niet (naar burgers) geëxpliciteerd. Uit de enquête komt naar voren dat gemeenten vooral 'de burger willen betrekken bij de besluitvorming over het beleidsproces' en 'kennis en ideeën van inwoners willen benutten'. Over de rol of de invloed van de burger in het proces wordt nagenoeg niets vermeld.

Een middelmatige invloed

Zowel in de cases als in de enquête overheerst het beeld dat de mate van invloed van burgers op de besluitvorming 'middelmatig' is. Er bestaan vanzelfsprekend variaties tussen gemeenten, maar die gaan verder naar beneden dan naar boven: in sommige gevallen is de invloed 'nihil', in geen geval is de invloed 'zeer groot'.

In de empirie blijkt de doorwerking van inbreng van burgers meestal wel (enigszins) zichtbaar op de gemeentelijke besluitvorming, desondanks is er niet altijd sprake van invloed. Dat vloeit voort uit de - in dit onderzoek gehanteerde - definitie van invloed. Indien een besluit omtrent de bezuinigingen overeenkomt met de initiële opvattingen van het gemeentebestuur of de coalitie is de keuze hiervoor namelijk niet tot stand gekomen dóór de burgers. Er is slechts sprake van invloed als de gemeente dankzij inbreng van burgers haar opvatting wijzigt en overeenkomstig de resultaten uit het participatietraject besluit. De doorwerking van inbreng is zodoende vaak groter dan de mate van invloed van burgers.

Mogelijke verklaringen

In het theoretisch kader komt een aantal mogelijke verklaringen voor de mate van invloed naar voren. Hoewel dit niet statistisch significant is bevonden, blijkt uit de enquête dat burgers die tijdens de agendavorming participeren minder invloed uitoefenen dan burgers die tijdens de besluitvorming of de beleidsvoorbereiding worden betrokken. Met andere woorden: hoe later je als burger betrokken bent, hoe meer invloed je hebt. Dat gaat overigens niet op voor het verschil in momenten binnen een beleidsfase.

De grootte van gemeenten en de aanwezigheid van belangengroepen zijn niet noemenswaardig van belang voor de mate van invloed van burgers. De betrokkenheid en (positieve) houding van politici zijn daarentegen wel van belang, zo blijkt uit de cases. Waar de raad en het college actief betrokken zijn, is de invloed van burgers in casusgemeenten groter. Het aantal inwoners dat participeert bepaalt vervolgens in hoeverre ambtenaren en politici de inbreng serieus nemen.

De begroting is geen speeltuin

Ondanks de mooie voorbeelden en goede pogingen die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen, lijkt er nog wel iets te verbeteren op het gebied van participatief bezuinigen.

Om te beginnen, participatief bezuinigen heet niet voor niets zo. Anders dan bij de inrichting van het speeltuintje in de buurt, betreft het in dit geval de gehele kadernota of (meerjaren)begroting waarop de gemeente haar burgers wil betrekken. Dat betekent dat het niet te vergelijken is met de bekende(re) burgerparticipatietrajecten. De complexiteit van het onderwerp maakt het van groot belang dat burgers weten op welke manier zij kunnen bijdragen en wat er vervolgens met hun inbreng gebeurt. Participatief bezuinigen vergt om die reden meer voorbereiding dan het doorsnee burgerparticipatietraject.

Essentieel is het formuleren van een duidelijke vraag waar burgers op kunnen reageren. *'Waar zou u op willen bezuinigen?' of 'Heeft u voor ons een bezuinigingssuggestie?'* zijn vragen die leuk bedoeld zijn om mensen erbij te betrekken, maar leveren weinig concreets op voor de gemeente(begroting). Belangrijk is dat er na is gedacht over wat een dergelijke vraag aan burgers op kan leveren. Door een open vraag te stellen over bezuinigingssuggesties is het niet verrassend dat een gemeente reacties ontvangt over een verkeerslicht dat eerder op knipperstand kan en een straatlantaarn die 's nachts uit mag van de burger.

Deze ideeën zijn zeker niet minder waardevol, maar voor het sluitend maken van de begroting zijn ze weinig relevant, gezien de marginale opbrengsten in termen van bezuinigingen. Bovendien zijn gemeenten vaak niet voldoende in staat dergelijke ideeën te vertalen naar een begroting, doordat ze op een ander niveau afspelen. Over het algemeen komen burgers met véél concretere ideeën dan het niveau is waarop de gemeente nadenkt over de begroting. De ideeën van burgers lijken dan al snel minder bruikbaar.

Een goede vraag

In een goede voorbereiding worden concrete doelen geformuleerd, onder andere met betrekking tot de rol van de burgers. Welke positie krijgen zij in het beleidsproces? Kunnen ze adviseren? Meedenken? Of meebeslissen? Daarop aansluitend moet eveneens zijn nagedacht over de vraag die aan burgers wordt gesteld. Wat wil de gemeente precies van ze weten?

In de cases bleek dat een open vraag minder relevante, vernieuwende ideeën oplevert. Hoe kan een gemeente er nu voor zorgen dat de inbreng van burgers wel toegevoegde waarde heeft? Dus denkend vanuit het perspectief: hoe stellen we de vraag zó dat de gemeente er iets mee kan?

De participatievormen als een BegrotingsWijzer of bezuinigingswijzer sturen de burger in bepaalde richtingen - wat voor enige kritiek zorgt - , maar leveren kwantitatieve gegevens op over posten die de gemeente zelf heeft aangedragen. In dat geval zijn dat dus - logischerwijs - posten waarop de gemeente ook iets kán bezuinigen.

Overigens betekent dit niet dat gemeenten de vraag zó moeten stellen dat ze het (inhoudelijke) antwoord krijgen van burgers dat ze graag wensen te zien. Een kader stellen is nog geen antwoord geven op de vraag. Voor sommige gemeenten is dit wellicht een dooddoener, maar een zorgvuldige voorbereiding van het participatietraject en het stellen van de juiste, geschikte vraag, is het halve werk.

Hartelijk dank voor uw idee, maar wat moeten we ermee?

Het starten van een participatietraject brengt verplichtingen met zich mee voor gemeenten die ze zich vooraf niet - altijd - realiseren. Het vragen om ideeën levert ideeën op. Dat lijkt een kinderlijk eenvoudige veronderstelling. Toch zijn gemeenten verrast door de inbreng van burgers als het traject - naar hun idee - eenmaal is afgelopen.

De vertaalslag naar beleid is moeilijk te maken en in sommige gevallen liggen er al voldoende ideeën vanuit de gemeente zelf. Om de vertaalslag te vergemakkelijken geldt hetzelfde advies als bij de vorige paragraaf: zorg ervoor dat het traject geschikte en bruikbare informatie oplevert.

Dat kan vanzelfsprekend niet door burgers voor te zeggen hoe ze moeten reageren. Dat kan wel door een heldere, concrete vraag (of vragen) te stellen over onderwerpen waar de gemeente mee bezig is met betrekking tot de begroting. De opbrengst van het traject is dan meer in lijn, qua taal en onderwerp, met de gemeentelijke processen. Om die reden is het gemakkelijker te vertalen naar het beleidsproces omtrent de bezuinigingen.

Meepraten op (gemeente)niveau

Dat kan de vorm aannemen van een meervoudig referendum waarbij inwoners op verschillende posten mogen aangeven of ze willen bezuinigen en zo ja hoeveel. De vraag die de gemeente aan burgers voorlegt in een participatietraject moet derhalve meer doelgericht zijn: Waar is de inbreng voor bedoeld? Wat is er nodig? En dus: wat wil de gemeente precies van de burgers weten?

Een passendere inbreng van burgers leidt tot een makkelijkere vertaling naar de begroting of kadernota en zodoende tot een betere doorwerking van de inbreng en invloed. Pas dan kunnen burgers écht (zinvol) meepraten!

Is dat van belang ?

Dit onderzoek heeft met een gedetailleerde beschrijving van participatief bezuinigen bij gemeenten getracht een begin te maken met het verduidelijken van een nieuw verschijnsel. Daarnaast biedt het onderzoek de mogelijkheid een bijdrage te leveren aan het wetenschappelijke debat over burgerparticipatie. De opbrengsten en invloed van participatietrajecten, die in dergelijke debatten onderbelicht bleken, zijn in dit onderzoek uitvoerig aan bod gekomen. Daarmee kan dit onderzoek worden gezien als een aanvulling op bestaande onderzoeken over burgerparticipatie.

De verklaring voor de mate van invloed in relatie tot andere factoren is zoals gezegd niet statistisch significant bevonden. Nader onderzoek op een later moment is vereist om deze relatie nogmaals te belichten. Op het moment dat meer gemeenten het traject hebben afgerond en daadwerkelijk weten wat de invloed is geweest van burgers, is de respondentengroep aanzienlijk groter. Daarmee is ook de kans op het aantonen van een statistisch significante relatie groter. Voor de beantwoording van de laatste empirische deelvraag is het zodoende noodzakelijk eenzelfde onderzoek uit te voeren na afronding van de huidige participatietrajecten.

Aangezien het voor een grote meerderheid van de gemeenten - zo blijkt uit de enquête - de eerste keer is dat ze een participatietraject inzetten op een financieel onderwerp, kan dit onderzoek daarbij van betekenis zijn. Ook om in de toekomst burgers te (blijven) betrekken bij de bezuinigingen of de begroting is het verstandig het traject zorgvuldig op te zetten. Als burgers eenmaal het idee hebben dat de gemeente de besluiten allang heeft genomen of niet luistert naar hun inbreng zullen ze niet snel weer participeren. Het afbreukrisico van een traject, zoals respondent 1 van de gemeente Dordrecht opmerkte, is groot. Des te meer is het van belang dat burgers de gelegenheid krijgen hun ideeën en opvattingen in te brengen en terugkrijgen op welke manier dit invloed heeft.

Relevante literatuur

Abers, R.N. (2003) Reflections on What Makes Participatory Governance Happen. In: A. Fung & E.O. Wright (eds.), *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance* (pp. 200-207). London & New York: Verso.

Allison, G.T. en Zelikow, P.D. (1999) *Essence of Decision, Explaining the Cuban Missile Crisis* (tweede druk) Addison Wesley Longman.

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

Baarda, D.B., Goede, M.P.M. de, en C.J. van Dijkum (2003) *Basisboek Statistiek met SPSS, handleiding voor het verwerken en analyseren van en rapporteren over (onderzoeks)gegevens* (tweede, geheel herziene druk) Groningen: Wolters-Noordhoff.

Binnenlands Bestuur (2010) 'Grote gemeente bezuinigt drie keer zo veel' (21 september 2010), verkregen op 24 juni 2011 via:

<http://www.binnenlandsbestuur.nl/grote-gemeente-bezuinigt-drie-keer-zo-veel.292630.lynkx>

Boedeltje, M. (2009) *Draagvlak door interactief bestuur: fictie of feit?!* Enschede: Ipskamp Drukkers.

Bos, R. (2009) *De 'black-box' van interactief beleid, een bestuurskundig onderzoek naar het maken van interactief beleid door gemeenteambtenaren*, geraadpleegd via:

<http://igitur-archive.library.uu.nl/student-theses/2009-0915-200202/Rense%20Bos%20-%20De%20%27black-box%27%20van%20interactief%20beleid.pdf>.

Centraal bureau voor de Statistiek (2011) '418 gemeenten in 2011', 3 januari 2011, verkregen via:

<http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/dossiers/nederland-regionaal/publicaties/artikelen/archief/2011/2011-3292-wm.htm>

Cornips, J. en M. Boedeltje (2004) Input and Output legitimacy in interactive governance, verkregen via: <http://publishing.eur.nl/ir/darenet/asset/1750/NIG2-01.pdf>

Derksen, W., en L. Schaap (2007) *Lokaal Bestuur* (vijfde druk) Den Haag: Reed business.

Dittrich, K.L.L.M., en Cohen, M.J. (1989) Politieke partijen en burgers in de lokale politiek. In: Derksen, W. en Korsten, A.F.A. (Eds) *Lokaal bestuur in Nederland, inleiding in de gemeentekunde*, p.174-190 (tweede druk) Alphen aan den Rijn: Samsom

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

Edelenbos, J., Domingo, A., Klok, P.J., Tatenhove, J. van (2006) *Burgers als beleidsadviseurs; een vergelijkend onderzoek naar acht projecten van interactieve beleidsvorming bij drie departementen*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.

Enthoven, G., Lecina, N., Luin, A. van, (2010) 'Ruimte geven. Ruimte nemen. Democratische dilemma's van politici, burgers en projectleiders.'

Graaf, L.J. de (2007) *Gedragen Beleid: Een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht*, Delft: Eburon.

Graaf, L.J. de, Ostaaijen, van J.J.C., Hendrikx, P.M.A. (2010) *Noties voor participatienota's?* (in opdracht van BZK).

Hartman, I. (2008) *Burgerschap en patronen van politieke participatie*, uit: Jaarboek KennisSamenleving, Aksant.

Herweijer, M. (2011) 'Burger heeft recht op nabij bestuur' verkregen op 24 juni 2011 via;
<http://www.rug.nl/staff/m.herweijer/%60Burger%20recht%20op%20nabij%20bestuur%.pdf>

Hoogerwerf, A. (1993) *Overheidsbeleid; een inleiding in de beleidswetenschap*, Alphen aan de Rijn.

Huberts, L.W.J.C. en J. Kleinnijenhuis (1994) *Methoden van invloedsanalyse*, Meppel/Amsterdam: Boom.

Huisman, C. (2011, 6 maart) Inwoners van Utrecht mogen meepraten over bezuinigingen, in: *de Volkskrant*. Geraadpleegd via:
<http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2824/Politiek/article/detail/1856340/2011/03/06/Inwoners-van-Utrecht-mogen-meepraten-over-bezuinigingen.dhtml>

Instituut Maatschappelijke Innovatie (2010) *Naar buiten, Spoorboekje burgerparticipatie voor raad en college*, een uitgave van *In actie met burgers!* In opdracht van de VNG en het ministerie van BZK.

Instituut voor Publiek en Politiek (2010) *Burgerinitiatieven: gemobiliseerde participatie?* (door: I. Hartman).

Instituut voor Publiek en Politiek (2011) *Participatieve Begroting*, geraadpleegd via:
<http://www.publiek-politiek.nl/Info-over-politiek/Participatie/Burgerparticipatie/Overzicht/Participatieve-begroting>

Jansen, S. (2011) Met hulp van de burger, in: *Binnenlands Bestuur*, 18 februari 2011, p.30-33.

Kingdon, J.W. (2003) *Agendas, Alternatives and public policies*, (tweede druk) Addison Wesley Longman.

Koppenjan, J.F.M., Ringeling, A.B. en te Velde, R.H.A. (Eds) (1987) *Beleidsvorming in Nederland, een vergelijkende studie naar de totstandkoming van wetten*. Den Haag: VUGA.

Korsten, A.F.A. (2010) *Deugdelijk Bestuur*, verkregen op 29 mei 2011 via:
http://www.ou.nl/Docs/Onderzoek/Afscheidsredes/Afscheidsrede_Korsten.pdf

Kuypers, G. (1973) Macht en machtsmeting, in: *Grondbegrippen van Politiek*, Utrecht/Antwerpen: Het Spectrum.

Leyenaar, M. (2009) *De burger aan zet, vormen van burgerparticipatie: inventarisatie en evaluatie* (in opdracht van het ministerie BZK) Nijmegen.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011) Burgerparticipatie, geraadpleegd op 13 april 2001 via: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/democratie-en-burgerparticipatie/versterking-nederlandse-democratie/burgerparticipatie>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2010) *De Raad en burgerparticipatie* (door: De Beuk organisatieadvies).

Nationale Ombudsman (2009) *'We gooien het de inspraak in' een onderzoek naar de uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie*, 17 september 2009, rapport 180.

Nicis Institute (2009) *Geëngageerd bewonerschap; bewonersparticipatie in drie Europese steden*. Den Haag.

NICIS (2009) *Bouw aan democratie met de burgers!* NICIS Institute, Den Haag

Overheid.nl (2011) Wat is de gemeente, verkregen op 24 juni 2011 via: <http://www.overheid.nl/zowerktdeoverheid/wievormendeoverheid/degemeente>

Peters, K. (2002) *Verdeelde macht, Een onderzoek naar invloed op rijksbesluitvorming in Nederland* (derde druk), Amsterdam: Boom.

Politiek Online (2010) Participatief begroten, 3-9-2010, verkregen op 18 januari 2011 via: http://www.politiekonline.nl/index.php?go=home.showBericht&db=nw&pagenr=7&bericht_id=74

Pröpper, I., Litjens, B., Weststeijn, E. (2006) *Wanneer werkt participatie? Een onderzoek bij de gemeenten Dordrecht en Leiden naar de effectiviteit van burgerparticipatie en inspraak*, Vught.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2010) *Vertrouwen op democratie*.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2005) *Burgers betrekken, een handleiding voor participatie*.

Rosenthal, U., A. Ringeling en M.A.P. Bovens (1996) *Openbaar bestuur, beleid, organisatie en politiek*, Alphen aan de Rijn.

Tatenhove, J. van, Edelenbos, J. & Klok, P.J. (2010) Power and interactive policy-making: a comparative study of power and influence in 8 interactive projects in the Netherlands, in: *Public Administration* 88 (3), p.609-626.

Trappenburg, M.J., Schillemans, T. en H.M. van de Bovenkamp (2009) Cliëntenraden en klantenfora, In: Bovens, M.A.P. en Schillemans, T. (Eds) *Handboek publieke verantwoording*, Den Haag: LEMMA.

Van der Heijden, J. en A. Peters (2010) *Het maatschappelijk rendement van burgerparticipatie* (discussienotitie).

Van der Heijden, G.M.A. en J.F. Schrijver (red.) (2002) *Representatief en participatief; dubbele democratie*, Delft: Eburon.

Van Zuylen, J. (2008) Tussen negeren en doodknuffelen. In: *De overheid in dialoog, Een RVD-communicatiereeks*.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) (2004) *Handreiking burgerinitiatief: geactualiseerde handreiking met voorbeelden uit de praktijk*. (tweede druk) Den Haag: VNG uitgeverij.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2010a) *Van bezuinigen tot strategische heroriëntatie, een discussieboek*, (in samenwerking met BMC) Den Haag: Excelsior.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2010b) *Een jaar leren en experimenteren, samenwerken met burgers* Eenmalig tijdschrift van *In actie met burgers!* Januari 2010. Mede initiatief van ministerie van BZK.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2011a) *Slim Bezuinigen*, geraadpleegd via:
<http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=94208>

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2011b) Statistieken lokaal bestuur, geraadpleegd via:
<http://www.vng.nl/eCache/DEF/62/097.html>

Weterings, R. en P.W. Tops (2002) Interactief en Integraal, in: Verplanke, L., Engbersen, R., Duyvedak, J.W., Tonkens, E., Vliet, K. van (red) *Open Deuren, Sleutelwoorden van lokaal sociaal beleid* (2002), Meppel: Krips.

Websites

www.participatieportal.nl

www.politiekonline.nl

www.publiek-politiek.nl

<http://www.actieprogrammalokaalbestuur.nl/handreikingen>

Casusdocumenten

Nuenen:

Nuenen (2010a) Programmabegroting 2011 en meerjarenraming 2012-2014 en aanbiedingsbrief, verkregen via:

<http://www.nuenen.nl/index.php?simaction=content&mediumid=1&pagid=1185&stukid=12987#title12987>

Nuenen (2010b) Reactieverslag Bezuinigingssuggesties burgers; en 'Nuenen presenteert positieve begroting 2011', verkregen op 20 mei 2011 via

<http://www.nuenen.nl/index.php?simaction=content&mediumid=1&pagid=1185&stukid=12987#title12987>

Raad (2010) Raadsvergadering 10 november 2010, Moties, Amendementen en Begrotingswijziging 1, verkregen op 22 mei 2011 via:

<http://www.nuenen.nl/index.php?simaction=content&mediumid=1&pagid=476&month=11&year=2010&stukid=1725>

Eindhoven:

College (2010), Raadsinformatiebrief over website bezuinigen, 9 november 2010.

Eindhoven (2011a) Bezuinigingen, gevolgen kredietcrisis, geraadpleegd op 24 maart 2011 via:

<http://www.eindhoven.nl/gemeente/bezuinigingen-1.htm>

Eindhoven (2011b) Forum en resultaten. Geraadpleegd vanaf 3 februari 2011, via:

<http://bezuinigen.eindhoven.nl/index.php>

Eindhoven (2010a) Werkprogramma 'Samen werkend aan Morgen' ambities, intensiveringen en bezuinigingen 2011-2015, december 2010. Geraadpleegd op 3 februari 2011 via:

<http://www.eindhoven.nl/artikelen/College-presenteert-werkprogramma-Samen-werkend-aan-morgen.htm>

Politiek Online (PO) (2010) Eindrapportage Internetforum bezuinigen, 5 november 2010.

Eindhoven (2010) Operatie Broekriem, november 2010.

Bunschoten:

Instituut voor Publiek en Politiek (IPP) (2011) Resultaten BegrotingsWijzer Bunschoten, maart 2011.

Bunschoten (2011a) Kadernota 2012-2015, juni 2011, verkregen op 10 mei 2011 via:

<http://www.bunschoten-spakenburg.nl/index.php?&simaction=content&mediumid=15&pagid=705&month=06&year=2011&stukid=531> .

Bunschoten (2011b) Nieuws uit de raad van 31 maart 2011. Geraadpleegd op 10 mei 2011 via:

<http://www.bunschoten-spakenburg.nl/index.php?simaction=content&mediumid=9&pagid=656&stukid=16969#titel16969>

Raad (2001) Geluidsverslag gemeenteraadsvergadering, 31 maart 2011. Geraadpleegd via:

<http://bunschoten.raadsinformatie.nl/vergadering/19116/commissie/169#>

Interview met wethouder Nagel (Financiën) door lokale omroep, geraadpleegd op 25 mei 2011 via:

<http://www.youtube.com/watch?v=WVimgeKYUWA>

Slochteren:

Instituut voor Publiek en Politiek (IPP) (2011) Resultaten BegrotingsWijzer Slochteren en Eigen plannen en opmerkingen Slochteren, februari 2011, beide documenten verkregen via:

http://www.slochteren.nl/slochteren/incontact/productie/basis/ic_website_webgen.nsf/pages/1EC7534209CE4E92C1257831004BC375?opendocument.

College (2011a) Opbrengsten inspraakreacties aan de gemeenteraad, 7 februari 2011.

College (2011b) Voortgang implementatie perspectiefwissel aan de gemeenteraad, 7 juni 2011

Slochteren (2011a) Perspectiefwissel 2011-2015, Een noodzakelijke wending in denken en doen van inwoners, raad, college en organisatie, 10 januari 2011.

Dordrecht:

Instituut voor Publiek en Politiek (2011) Resultaten BegrotingsWijzer Dordrecht en Eigen Plannen, beide geraadpleegd op 14 maart 2011, via:

<http://cms.dordrecht.nl/dordt?waxtrapp=wypkIXsHaKnPvBJqBRPNMurwWjswW>

Voorstel begroting 2011, 'Aanbieding Begroting 2011 en meerjarenperspectief' (28 september 2010), geraadpleegd op 14 maart 2011 via:

http://cms.dordrecht.nl/Dordrecht/up/ZmunukilgL_Raadsvoorstel_begroting_2011_met_bijlagen.pdf

Dordrecht (2011a) Evaluatie BegrotingsWijzer, (11 maart 2011) verkregen op 20 april 2011 via:

http://www.dordrecht.nl/pls/idad/!mozEgemMbScherm1.toonDossier?F_DOS_VOLGNR=605021&F_TAB=DOC&F_NOCACHE=29032043&F_TERUGKEERNAAM=&F_TERUGKEERURL=

Dordrecht (2011b) 'BegrotingsWijzer voor herhaling vatbaar', verkregen op 20 april 2011 via:

<http://cms.dordrecht.nl/dordt?waxtrapp=emodmZsHaKnPxBHiBAfBgzwWlzwW&swords=begrotingswijzer>

Moties raadsvergadering 9 en 10 november 2010, verkregen op 14 maart 2011 via:

<http://www.dordrecht.nl/pls/idad/!mozEgemMbScherm2.zoekMotie>

Notulen raadsvergadering 9 en 10 november 2010, deel 1 en deel 2, verkregen op 14 maart 2011 via:

<http://www.dordrecht.nl/pls/idad/!mozEgemMbScherm1.toonAgenda>

Bijlage 1: Enquête en begeleidende brief

Geachte heer/mevrouw,

Bezuinigen is een veel besproken onderwerp op de gemeentelijke agenda. Daarnaast worden burgers steeds vaker betrokken bij de totstandkoming van gemeentelijk beleid. De vraag is in hoeverre burgerparticipatie wordt toegepast om te komen tot besluitvorming omtrent de huidige bezuinigingen.

Voor het scriptieonderzoek van mijn masteropleiding Bestuurskunde aan de Universiteit Utrecht zou ik graag een beter beeld krijgen van het voorkomen, de redenen voor en ervaringen met burgerparticipatie in het kader van de bezuinigingen.

In deze korte enquête onder alle gemeenten in Nederland stel ik u, mede namens de VNG, graag een aantal vragen over de ervaringen van uw gemeente met burgerparticipatietrajecten in relatie tot bezuinigen. Ook als u hier (nog) géén ervaring mee heeft, is het van belang de enquête in te vullen. Deelnemers aan de enquête krijgen de resultaten digitaal toegestuurd.

De enquête duurt slechts vijf minuten en is in te vullen tot uiterlijk 6 mei 2011 via:

www.thesistools.com/web/?id=187331

Uw informatie/deelname wordt erg op prijs gesteld!
Alvast hartelijk dank.

Mede namens de VNG,
Jolien van der Vegt

Algemene vraag:

In welke gemeente bent u werkzaam?

Enquêtevragen:

1. Welke ervaring heeft uw gemeente met participatief bezuinigen met burgers?

- a. Een burgerparticipatietraject over bezuinigingen heeft plaatsgevonden, de resultaten zijn verwerkt in een besluit van de gemeenteraad. *(beantwoord alle vragen tot en met vraag 13)*
- b. Een burgerparticipatietraject over bezuinigingen heeft plaatsgevonden, de resultaten zijn nog niet verwerkt in een besluit van de gemeenteraad. *(beantwoord alle vragen tot en met vraag 10)*
- c. Op dit moment is er een burgerparticipatietraject over bezuinigingen bezig. *(beantwoord alle vragen tot en met vraag 8)*
- d. Een burgerparticipatietraject over bezuinigingen staat gepland. *(beantwoord alle vragen tot en met vraag 8)*
- e. Geen ervaring met burgerparticipatie gericht op bezuinigingen. *(beantwoord alle vragen tot en met vraag 2)*

- 2. Heeft uw gemeente eerder een burgerparticipatietraject geïnitieerd omtrent financiële vraagstukken (anders dan over de huidige bezuinigingen)?**
- Ja, namelijk:
 - Nee
- 3. Wie heeft het burgerparticipatietraject over bezuinigingen in uw gemeente geïnitieerd? (meerdere antwoorden mogelijk)**
- Burgemeester
 - Wethouder
 - Gemeenteraadslid
 - Ambtenaar
 - Anders, namelijk:
- 4. Met welk doel is het burgerparticipatietraject over bezuinigingen geïnitieerd? (meerdere antwoorden mogelijk)**
- Draagvlak creëren voor het bezuinigingsbeleid
 - Betrokkenheid van burgers bij de gemeentelijke besluitvorming vergroten
 - Binnenhalen van extra kennis en ideeën (benutten lokale kennis)
 - Sociale cohesie in de gemeente bevorderen
 - Anders, namelijk..
- 5. Op welke wijze wordt het traject vormgegeven?**
- 6. In welk stadium van beleidsvorming worden burgers via een participatietraject betrokken?**
- Agendavorming (het aandragen van thema's waarop bezuinigd kan worden)
 - Beleidsontwikkeling (het specificeren van de thema's en voorbereiden van beleidsvoorstellen)
 - Besluitvorming (het maken van een definitieve keuze tussen de beleidsvoorstellen)
 - Beleidsuitvoering (het implementeren van het beleidsvoorstel)
 - Evaluatie (het beoordelen van het uitgevoerde beleid omtrent de bezuinigingen)
- 7. In hoeverre worden burgers in hun reactie vrij gelaten door de gemeente?**
- Volledig (burger mag op eigen initiatief ideeën aandragen zonder kader of sturing vanuit de gemeente)
 - Aanzienlijk
 - Redelijk
 - Weinig (burger mag enkel positief of negatief reageren op een voorstel van de gemeente)
- 8. In hoeverre verwacht u dat de inwoners van uw gemeente een relevante bijdrage kunnen leveren aan een onderwerp als de huidige bezuinigingen?**
- 5pts schaal van geen naar zeer relevante bijdrage.
- 9. Hoeveel inwoners hebben in het burgerparticipatietraject omtrent de bezuinigingen in uw gemeente geparticipeerd?**

10. In welke mate zijn de deelnemers van het burgerparticipatietraject omtrent de bezuinigingen representatief voor de inwoners in uw gemeente?

5pts schaal van laag naar hoog.

11. Wat heeft het burgerparticipatietraject opgeleverd voor de bezuinigingen in uw gemeente?

- a. Draagvlak creëren voor het bezuinigingsbeleid
- b. Betrokkenheid van burgers bij de gemeentelijke besluitvorming vergroten
- c. Binnenhalen van extra kennis en ideeën (benutten lokale kennis)
- d. Sociale cohesie in de gemeente bevorderen
- e. Anders, namelijk..

12. Wat voor plek hebben de resultaten van het burgerparticipatietraject omtrent bezuinigingen gekregen in de besluitvorming? (bv. in een voorstel van ambtenaren of een agendapunt in de gemeenteraadsvergadering)

13. Wat is volgens u de invloed van de resultaten van het burgerparticipatietraject op de gemeentelijke besluiten (bezuinigingsbeleid)?

- a. Zeer groot
- b. Groot
- c. Middelmatic
- d. Klein
- e. Nihil

Bijlage 2: topiclijst

- Moment waarop burgers worden betrokken in de beleidscyclus
 - In welke beleidsfase participeren burgers?
- Doel van het participatietraject
 - Wat wil de gemeente bereiken met het traject en hoe?
- Participatievorm
 - Hoe is het traject vormgegeven?
 - Het aantal en de representativiteit van de participanten
- De rol van burgers
 - Wat wordt er aan burgers gevraagd?
 - In hoeverre worden ze vrijgelaten in hun inbreng?
 - Wat is de mate van invloed van burgers?
- Institutionele inbedding in de reguliere beleidsvorming
 - Op welke wijze zijn de resultaten van het traject vertaald naar het beleidsproces?
- Rol en houding van betrokken actoren:
 - Ambtenaren, wethouders en gemeenteraadsleden
 - Wie heeft het participatietraject geïnitieerd?
 - Wie zijn er betrokken bij de vertaalslag van inbreng naar het beleidsproces?
- Rol en houding van overige partijen:
 - Wat is de rol geweest van belangengroepen, indien aanwezig?