

DE FACILITERENDE GEMEENTE: OP INDIVIDUEEL- EN ORGANISATIENIVEAU

*Een onderzoek naar de belemmerende en stimulerende
factoren voor de faciliterende rol van gemeenten binnen
burgerparticipatietrajecten*

Masterthesis: C.M. (Tosca) Valkenburg

Studie:	Bestuurskunde
Specialisatie:	Beleidsadvisering
Onder begeleiding van:	Dr. M.L Van Genugten
Inlevermoment:	12 juli 2022

Radboud Universiteit Nijmegen
Faculteit der Managementwetenschappen



Voorwoord

Voor u ligt mijn masterthesis “De faciliterende gemeente: op individueel- en organisatieniveau”. Deze thesis is geschreven ter afronding van de master Bestuurskunde, met als specialisatie ‘Beleidsadvisering’ aan de Radboud Universiteit te Nijmegen. Het onderzoek voor de thesis is uitgevoerd in opdracht van de gemeente Land van Cuijk (toenmalig gemeente Cuijk), waar ik vanaf september stage heb gelopen. Het schrijven van deze masterthesis heb ik als een soms moeizaam, maar bovenal leerzaam proces ervaren. Ondanks het feit dat het schrijven van de thesis veelal thuis is gebeurd omwille van de coronacrisis, heb ik veel inspirerende mensen mogen spreken en heb ik kennis mogen maken met de gemeentelijke organisatie.

Verder wil ik via deze weg graag de mensen bedanken die mij hebben bijgestaan gedurende het proces. Ten eerste wil ik graag mijn thesisbegeleider vanuit de Radboud Universiteit, dr. Van Genugten, bedanken voor de begeleiding tijdens het schrijven van het traject. Ik heb erg veel gehad aan de feedback en aanmoedigende woorden gedurende het gehele proces.

Daarnaast wil ik graag mijn begeleiding vanuit de gemeente Land van Cuijk, dhr. Richard Rongen en dhr. Guido Roelofs bedanken voor de ondersteuning en feedback gedurende het traject. Bovendien wil ik graag mijn dankbaarheid tonen voor het aanbieden van de kans om bij de gemeente Land van Cuijk stage te mogen lopen en het onderzoek te verrichten. Ik heb hier veel mogen leren en veel nieuwe ervaringen opgedaan en ben daar erg dankbaar voor.

Tot slot wil ik graag kort terugblikken op mijn studententijd die nu ten einde komt. De afgelopen paar jaar als bestuurskunde student heb ik veel mogen leren en veel nieuwe mensen mogen ontmoeten. In het bijzonder ben ik erg dankbaar voor de fijne vriendschappen die ik hieraan heb overgehouden. Deze vriendschappen zijn mij erg dierbaar en hebben mijn studententijd compleet gemaakt. Daarnaast wil ik ook graag mijn ouders bedanken voor alle hulp en steun gedurende mijn studietijd.

Dan rest mij u enkel veel leesplezier toe te wensen.

Tosca Valkenburg

Nijmegen, juli 2022

Samenvatting

Het onderzoek “De faciliterende gemeente: op individueel- en organisatieniveau” richt zich op de faciliterende rol van bestuurders en ambtenaren binnen burgerparticipatietrajecten in de (reeds gefuseerde) gemeenten Cuijk en Sint Anthonis. Deze gemeenten wilden zich met oog op de herindeling tot de gemeente Land van Cuijk heroriënteren op de manier waarop de gemeente Land van Cuijk zich zou moeten gaan verhouden tot burgers.

Het doel van dit onderzoek is tweedelig en betreft het in beeld brengen van de invulling van de faciliterende rol van bestuurders en ambtenaren in beide gemeenten (1), en daarnaast welke factoren stimulerend en/of belemmerend hebben gewerkt voor de invulling van de faciliterende rol (2). Naar aanleiding van de bevindingen worden ook een aantal aanbevelingen gedaan aan de gemeente Land van Cuijk. De hoofdvraag die centraal staat in dit onderzoek luidt als volgt: *Welke factoren belemmeren en stimuleren de faciliterende rol van de bestuurders en ambtenaren bij burgerparticipatietrajecten in de gemeenten Cuijk en Sint Anthonis?*

Er zijn vier factoren opgesteld die volgens de literatuur van invloed zijn op de faciliterende rol van bestuurders en ambtenaren, namelijk: bestuurlijke cultuur, individuele overtuigingen, de compatibiliteit van de organisatie (bestaande uit opleidingsmogelijkheden, beoordelingsstructuren en middelen) en communicatiestructuren. Vervolgens is middels een onlinevragenlijst onderzocht op welke manier en in welke mate de gemeenten Cuijk en Sint Anthonis invulling hebben gegeven aan de faciliterende rol binnen twee burgerparticipatietrajecten, vanuit het perspectief van de burgers. In een vergelijking tussen beide gemeenten kwam naar voren dat de faciliterende rol in Sint Anthonis hoger gewaardeerd werd dan in de gemeente Cuijk. Op de dimensies openheid en capaciteitsopbouw was hierbij ook een hogere score zichtbaar, met name voor de dimensie capaciteitsopbouw.

Daaropvolgend is middels interviews met bestuurders en ambtenaren in beeld gebracht welke factoren belemmerend en/of stimulerend hebben gewerkt voor de faciliterende rol in beide gemeenten, en mede de uitkomsten van de onlinevragenlijst kunnen verklaren. Voor de factoren individuele overtuigingen, de compatibiliteit van de organisatie (specifiek tijd en financiële middelen) en communicatiestructuren waren duidelijke verschillen zichtbaar tussen beide gemeenten. Daarnaast heeft de gradatie van burgerparticipatie mogelijk een rol gespeeld, aangezien de gradatie van burgerparticipatie mede bepaalt wat er gevraagd wordt van de faciliterende rol van bestuurders en ambtenaren.

De resultaten hebben uiteindelijk geleid tot een aantal aanbevelingen. Een belangrijke aanbeveling betreft het vooraf in kaart brengen van de gradatie van burgerparticipatie, om daar

vervolgens de rolinvulling van de faciliterende rol op aan te passen. Een tweede aanbeveling betreft het in kaart brengen van de 'kartrekkers' binnen de organisatie en hen te betrekken bij de verschillende onderdelen van het traject, waar deze in de trajecten van grote waarde bleken te zijn. Een derde aanbeveling betreft het verkiezen van een persoonlijke (communicatie-)benadering boven het gebruik van social media of groepsbijeenkomsten om burgers te benaderen.

Inhoudsopgave

VOORWOORD	2
SAMENVATTING	3
1. INLEIDING	7
1.1 PROBLEEMSTELLING	8
1.2 METHODEN	9
1.3 MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE	10
1.4 WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE	10
1.5 LEESWIJZER	11
2. THEORETISCH KADER	12
2.1 VERANDERENDE ROL VAN BESTUURDERS EN AMBTENAREN	12
2.1.2 GOVERNANCEFILOSOFIEËN	12
2.1.2 FACILITERENDE ROL VAN BESTUURDERS EN AMBTENAREN	14
2.2 BURGERPARTICIPATIE	15
2.3 BELEMMERENDE EN STIMULERENDE FACTOREN	18
2.3.1 BESTUURSCULTUUR BINNEN DE GEMEENTELIJKE ORGANISATIE.....	19
2.3.2 INDIVIDUELE OVERTUIGINGEN	22
2.3.3 COMPATIBILITEIT VAN PUBLIEKE ORGANISATIE.....	23
2.3.4 COMMUNICATIESTRUCTUREN	26
2.4 CONCEPTUEEL MODEL	27
3. METHODOLOGISCH KADER	29
3.1 ONDERZOEKSSTRATEGIE	29
3.2 OPERATIONALISATIE	29
3.3 METHODEN VAN DATAVERZAMELING	35
3.3.1 VRAGENLIJST	36
3.3.2 INTERVIEWS.....	38
3.4 BETROUWBAARHEID EN VALIDITEIT	40
3.4.1. BETROUWBAARHEID	40
3.4.2. INTERNE VALIDITEIT	42
3.4.3. EXTERNE VALIDITEIT	43
4. ANALYSE	44
4.1 CASE 1: GEMEENTE CUIJK	44
4.1.1 CASEOMSCHRIJVING	44
4.1.2 INVULLING EN BEOORDELING VAN DE FACILITERENDE ROL IN CUIJK	47
4.1.3 SAMENVATTING INVULLING EN BEOORDELING FACILITERENDE ROL CUIJK.....	50
4.1.4 FACTOREN VAN INVLOED OP DE FACILITERENDE ROL IN CUIJK	51
4.1.5 SAMENVATTING FACTOREN VAN INVLOED OP FACILITERENDE ROL CUIJK.....	61
4.2 CASE 2: GEMEENTE SINT ANTHONIS	61
4.2.1 CASEOMSCHRIJVING	61

4.2.2 INVULLING EN BEOORDELING VAN DE FACILITERENDE ROL IN SINT ANTHONIS	63
4.2.3 SAMENVATTING BEOORDELING FACILITERENDE ROL SINT ANTHONIS	66
4.2.4 FACTOREN VAN INVLOED OP DE FACILITERENDE ROL SINT ANTHONIS	66
4.2.5. SAMENVATTING FACTOREN VAN INVLOED OP FACILITERENDE ROL SINT ANTHONIS	73
4.3 VERGELIJKING CUIJK EN SINT ANTHONIS.....	74
<u>5. CONCLUSIE EN REFLECTIE.....</u>	<u>81</u>
5.1 CONCLUSIE	81
5.2 REFLECTIE	83
5.2.1 THEORETISCHE REFLECTIE	84
5.2.2 METHODOLOGISCHE REFLECTIE.....	85
5.2.3 AANBEVELINGEN VOOR VERVOLGONDERZOEK	86
5.3 AANBEVELINGEN	87
<u>LITERATUURLIJST</u>	<u>89</u>
<u>BIJLAGE 1: INTERVIEWGUIDE</u>	<u>95</u>
<u>BIJLAGE 2: ONLINEVRAGENLIJST GEMEENTE CUIJK</u>	<u>98</u>

1. Inleiding

In januari 2022 zijn de vijf gemeenten Sint Anthonis, Cuijk, Mill en Sint Hubert, Boxmeer en Grave gefuseerd tot de gemeente Land van Cuijk. De toekomstige gemeente Land van Cuijk heeft vooraf aan de fusie aangegeven dat er een heroriëntatie moest komen op de manier waarop de gemeente Land van Cuijk zich tot haar inwoners verhoudt. Met ruim 33 kernen is dit de grootste gemeente van Brabant geworden (Gemeente Land van Cuijk, z.j.). Om deze reden is er bepaald dat de herindeling gepaard moet gaan met het afschalen naar kernen en het werken aan een kernendemocratie. Het idee achter de kernendemocratie is dat er goede lijnen liggen tussen de dorpen en de gemeente, waardoor de gemeente weet wat er speelt in de kernen (Gemeente Boxmeer, Gemeente Cuijk, Gemeente Mill en Sint Hubert & Gemeente Sint Anthonis, 2020).

Vooruitlopend op de herindeling zijn er twee gemeentetrajecten doorlopen waarbij inwoners betrokken zijn bij de besluitvorming. Deze trajecten kunnen worden beschouwd als voorlopers van de kernendemocratie in de nieuwe gemeente. De gemeente Sint Anthonis heeft voorafgaand aan de herindeling besloten om met zeven dorpskernen aan de slag te gaan met een dorpsontwikkelingsplan en dorpeninvesteringsplan. De achterliggende reden hiervoor was dat de gemeente haar burgers zich onderdeel van de gemeenschap wilde laten voelen en wilde laten deelnemen aan de lokale samenleving (Sint Anthonis, 2020). In de gemeente Cuijk is vooraf aan de herindeling ook gestart met het betrekken van de burgers bij besluitvorming. Er was een Reserve Wonen en Leefbaarheid ter beschikking gekomen, waarover de raad had besloten de inwoners een grote rol te geven in de wijze waarop de gelden werden besteed (Cuijk, 2021).

De vraag vanuit beide gemeenten richt zich op de stimulerende en faciliterende rol van de gemeenten bij burgerparticipatie, en in de toekomst in het bijzonder, de kernendemocratie (Gemeente Boxmeer et al., 2020). De focus in dit onderzoek ligt dan ook op de invulling van de rol van bestuurders en ambtenaren binnen deze specifieke trajecten en wat hierbij belemmerende en stimulerende factoren zijn geweest. De gemeenten willen graag lering trekken uit deze burgerparticipatietrajecten voor de toekomst.

De vraag vanuit de gemeenten Cuijk en Sint Anthonis ligt in lijn met een bredere trend in de samenleving, waarbij burgers steeds mondiger worden en meer inspraak willen hebben in beleid. Parallel daaraan nemen de verwachtingen naar burgers ook toe (Rijksoverheid, z.j.). Er wordt hierbij steeds meer gesproken over ‘actief burgerschap’, waarbij burgers niet alleen een beroep doen op hun rechten, maar ook (geacht worden) de verantwoordelijkheden op zich (te)

nemen bijbehorend aan het ‘burger zijn’ (Van Eijk & Steen, 2021).

De vraag naar burgerparticipatie is onder andere toegenomen door de toenemende druk op overheidsfinanciën, vergrijzing en de roep van burgers naar betere overheidsdiensten (Van Eijk & Steen, 2021). In de praktijk blijkt daarnaast dat een actieve inbreng en invloed van inwoners benodigd is voor het effectief inspelen op lokale wensen en problemen, zowel bij de formulering als de aanpak (Nationale ombudsman, 2021). Burgerparticipatie kan overheden helpen om hun beslissingen beter aan te laten sluiten bij de wensen van burgers (Huang & Feeney, 2016). Bovendien blijkt uit onderzoek dat meer burgerparticipatie bij besluitvorming het vertrouwen in de overheid kan doen toenemen en kan bijdragen aan de democratie omdat burgers zich zo meer verantwoordelijk voelen voor beleid (Huang & Feeney, 2016).

Burgerparticipatie vergt echter ook inzet van de bestuurders en ambtenaren binnen gemeenten. Een randvoorwaarde voor burgerparticipatie is dat de volksvertegenwoordigers, bestuurders en ambtenaren voldoende tijd en vaardigheden hebben om de verbinding met inwoners aan te gaan (Ollongren, 2021). Minister Ollongren constateerde in een kamerbrief dat er een zekere handelingsverlegenheid blijft bij decentrale volksvertegenwoordigers en benadrukte dat de ondersteuning vanuit volksvertegenwoordigers versterkt dient te worden. De verantwoordelijkheid voor het responsief zijn op geluiden uit de samenleving en initiatieven ruimte en vertrouwen geven ligt namelijk bij de bestuurders en volksvertegenwoordigers (Ollongren, 2021). Om deze reden is het ook meer in het algemeen van belang om dieper in te gaan op de rol van ambtenaren en bestuurders en welke factoren belemmerend en stimulerend werken voor burgerparticipatietrajecten.

1.1 Probleemstelling

De probleemstelling bestaat uit een doelstelling en vraagstelling. De doelstelling van het onderzoek is om in kaart te brengen hoe de rol van bestuurders en ambtenaren is vormgegeven binnen de burgerparticipatietrajecten in Cuijk en Sint Anthonis teneinde te analyseren welke factoren bij de invulling van de faciliterende rol stimulerend en welke belemmerend hebben gewerkt binnen de burgerparticipatietrajecten. Het onderzoek is daarmee evaluatief van aard. Aan de hand van de analyse kan een advies gegeven worden aan de (reeds gefuseerde) gemeente Land van Cuijk over de rolinvulling van bestuurders en ambtenaren in toekomstige burgerparticipatietrajecten.

De vraagstelling die volgt uit de doelstelling luidt als volgt: *Welke factoren belemmeren en stimuleren de faciliterende rol van de bestuurders en ambtenaren bij burgerparticipatietrajecten in de gemeenten Cuijk en Sint Anthonis?*

Om tot de beantwoording van de hoofdvraag te komen, is het noodzakelijk om antwoord te geven op een aantal deelvragen. Ten eerste is het van belang om vast te stellen welk beoordelingskader op basis van wetenschappelijke literatuur er gevormd kan worden om stimulerende en belemmerende factoren voor de faciliterende rol in beeld te brengen. Het beoordelingskader wordt gevormd met de beantwoording van de volgende deelvraag:

1. Welke factoren belemmeren en stimuleren de faciliterende rol van overheden bij burgerparticipatietrajecten?

Vervolgens wordt geëvalueerd hoe de gemeenten Cuijk en Sint Anthonis invulling hebben gegeven aan de faciliterende rol van bestuurders en ambtenaren binnen de burgerparticipatietrajecten. Hierna wordt er ingegaan op welke factoren belemmerend en stimulerend hebben gewerkt voor de faciliterende rol van bestuurders en ambtenaren binnen de burgerparticipatietrajecten in de gemeenten Cuijk en Sint Anthonis.

2. In welke mate en op welke manier faciliteren bestuurders en ambtenaren binnen de burgerparticipatietrajecten in de gemeenten Cuijk en Sint Anthonis?
3. Welke factoren belemmeren en stimuleren in beide cases de faciliterende rol van bestuurders en ambtenaren bij burgerparticipatietrajectentrajecten?

1.2 Methodes

Voor de beantwoording van bovenstaande hoofdvraag en bijbehorende deelvragen wordt ten eerste een kader gevormd rondom de factoren die stimulerend en belemmerend werken voor de faciliterende rol van overheden binnen burgerparticipatietrajecten. Dit gebeurt door middel van literatuurstudie. Hiermee wordt tevens een antwoord gevormd op deelvraag één.

Voor de beantwoording van deelvragen twee en drie wordt gekeken naar de empirie. Ten eerste worden antwoorden verkregen door middel van een onlinevragenlijst die verspreid wordt onder burgers. Met de resultaten verkregen uit de onlinevragenlijst wordt een antwoord gevormd op deelvraag twee. Ten tweede worden er diepte-interviews gehouden met een selectie van bestuurders en ambtenaren die in de gemeenten Cuijk en Sint Anthonis betrokken zijn geweest bij de burgerparticipatietrajecten. Met de resultaten van de interviews wordt een antwoord gevormd op deelvraag drie. Tot slot wordt er een vergelijking gemaakt tussen de resultaten voor beide gemeenten, waarna tevens een antwoord wordt gegeven op de hoofdvraag.

1.3 Maatschappelijke relevantie

Zoals hierboven toegelicht is de vraag vanuit de gemeenten Cuijk en Sint Anthonis om de rol van ambtenaren en bestuurders binnen twee burgerparticipatietrajecten te evalueren, teneinde een bijdrage te leveren aan de kennis over mogelijke stimulerende en belemmerende factoren voor de burgerparticipatietrajecten in de toekomst. Met dit onderzoek wordt getracht een antwoord te vormen op deze vraag. De vraag naar deze kennis is nog relevanter met de herindeling naar het Land van Cuijk en de overgang naar kernendemocratie. Met deze kennis kan de gemeente Land van Cuijk de eigen rol binnen de trajecten optimaliseren en uit de conclusies kunnen leer- en ontwikkelpunten afgeleid worden voor toekomstige burgerparticipatietrajecten en de invulling van kernendemocratie binnen de gemeente Land van Cuijk.

De uitkomsten van het onderzoek kunnen eveneens helpen met het optimaliseren van de eigen faciliterende rol binnen burgerparticipatietrajecten in andere gemeenten binnen Nederland. De gemeenten Cuijk en Sint Anthonis zijn niet de enigen die meer inzetten op de eigen kracht van inwoners. Zowel op landelijk niveau als op lokaal niveau neemt de vraag naar andere vormen van publieke dienstverlening toe. De overheid zet dan ook steeds meer in op de eigen kracht van mensen door taken te delen (Rijksoverheid, z.j.).

Dit betekent echter dat ambtenaren en bestuurders binnen de overheid een andere rol krijgen toebedeeld. Het is nodig dat zij beschikken over voldoende tijd en vaardigheden om deze nieuwe rol te vervullen (Ollongren, 2021). Het blijkt echter dat veel gemeenten moeite hebben met de verankering van burgerparticipatie in de interne organisatie, wat de burgerparticipatie niet ten goede komt (Dinjens, 2010). Dit onderzoek tracht meer inzicht te verschaffen in dit vraagstuk en handvatten te geven om de verankering van burgerparticipatie in de gemeentelijke organisatie beter vorm te geven.

1.4 Wetenschappelijke relevantie

Waar tegenwoordig steeds meer aandacht is voor burgerparticipatie, richten onderzoeken zich veelal op de rol van de burgers binnen de participatietrajecten (Van Eijk & Steen, 2021; Oude Vrielink, 2021; Voorberg, Bekkers & Tummers, 2014; Voorberg, Bekkers & Tummers, 2015). Daarentegen is er nog weinig aandacht voor de rol van ambtenaren en bestuurders binnen deze trajecten en wat zij als belemmerend en/of stimulerend ervaren. Er ontbreekt kennis over de werkzaamheden die op de achtergrond worden uitgevoerd door bestuurders en ambtenaren, wat benodigd is om burgerparticipatie te laten werken (Blijleven & Van Hulst, 2020).

In eerdere onderzoeken wordt als suggestie voor vervolgonderzoek ook aangegeven dat verder onderzoek naar burgerparticipatietrajecten vanuit het perspectief van waardecreatie en de rol van professionals in dit proces waardevol kan zijn (Tuurnas, 2015). Daarnaast wordt aangegeven dat het waardevol kan zijn om te kijken welk effect de interacties en spanningen binnen de gemeentelijke organisatie hebben op de interactie met burgers buiten de gemeentelijke organisatie (Blijleven & Van Hulst, 2020). Dit onderzoek levert dan ook een bijdrage aan de bestaande theorie door zich te richten op de faciliterende rol van bestuurders en ambtenaren, zowel vanuit het perspectief van burgers als vanuit het perspectief van bestuurders en ambtenaren. Inzicht in de perspectieven van bestuurders, ambtenaren en burgers draagt bij aan de bestaande kennis over burgerparticipatietrajecten. De resultaten van dit onderzoek zijn daarmee een aanvulling op de bestaande wetenschappelijk literatuur betreffende burgerparticipatie.

Bovendien wordt in het onderzoek een kader opgesteld voor de factoren die belemmerend en/of stimulerend werken voor de faciliterende rol van overheden binnen burgerparticipatietrajecten. Dit kader kan vervolgens getoetst worden in dit onderzoek en wanneer bruikbaar gebleken gebruikt en uitgebreid worden bij verder evaluatief onderzoek naar de rolvulling van bestuurders en ambtenaren bij burgerparticipatietrajecten.

1.5 Leeswijzer

De in dit hoofdstuk geformuleerde probleemstelling en deelvragen worden beantwoord in de volgende hoofdstukken. Ten eerste worden in hoofdstuk 2, het theoretisch kader, de theoretische concepten die centraal staan in dit onderzoek uitgewerkt. Tevens wordt een antwoord geformuleerd op de eerste deelvraag. Ten tweede wordt in hoofdstuk 3, het methodologisch kader, de operationalisatie van de theoretische concepten uit het theoretisch kader uitgewerkt. Daarnaast wordt toelichting gegeven op de onderzoeksstrategie, de onderzoeksmethoden en de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. Hierna worden in hoofdstuk 4, de analyse, de uitkomsten van het empirisch onderzoek weergegeven en wordt een vergelijking gemaakt tussen de uitkomsten van beide cases. Hiermee wordt tevens antwoord gegeven op deelvraag 2 en 3. Tot slot wordt in hoofdstuk 5 een conclusie gevormd op de probleemstelling en wordt gereflecteerd op het onderzoek. Bovendien worden er een aantal aanbevelingen geformuleerd voor de gemeente Land van Cuijk.

2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk worden de theoretische concepten die centraal staan in dit onderzoek uitgewerkt. Vervolgens worden deze begrippen samengebracht in een conceptueel model. Daarmee wordt in dit hoofdstuk antwoord gegeven op de eerste deelvraag: *Welke factoren belemmeren en stimuleren de faciliterende rol van overheden bij burgerparticipatietrajecten?*

Voor de beantwoording van deze deelvraag wordt ten eerste gekeken naar de veranderende rol van bestuurders en ambtenaren tegen de achtergrond van allerlei hervormingen, waaronder het toenemende belang van burgerparticipatie. Vervolgens wordt aandacht besteed aan een typologie voor burgerparticipatie en de verschillende gradaties van burgerparticipatie. Het is van belang om in dit onderzoek de vorm van burgerparticipatie te typeren, omdat de rol van ambtenaren en bestuurders kan verschillen per vorm van burgerparticipatie. Tot slot wordt er een conceptueel model gevormd aan de hand van de belemmerende en stimulerende factoren voor de invulling van de faciliterende rol van overheden, die naar voren komen uit de literatuur.

2.1 Veranderende rol van bestuurders en ambtenaren

2.1.2 Governancefilosofieën

Overheden werken hedendaags langs de lijnen van verschillende governancefilosofieën, namelijk traditioneel Public Administration (ofwel Classical Public Administration), New Public Management (NPM) en New Public Governance (NPG) (Blijleven & Van Hulst, 2020; Torfing & Triantafillou, 2013). Hoewel de verschillende filosofieën na elkaar zijn opgekomen, zijn alle drie de filosofieën hedendaags nog steeds bepalend voor het overheidshandelen. Om een breder beeld te schetsen van hoe de rol van bestuurders en ambtenaren is veranderd over de jaren heen en welke uitdagingen voor bestuurders en ambtenaren hedendaags een rol spelen, wordt de tijdlijn waarlangs de filosofieën zijn ontstaan nader toegelicht.

Gedurende het grootste deel van de twintigste eeuw werd overheidshandelen gekarakteriseerd door de principes van traditioneel Public Administration. Het openbaar bestuur had een centrale rol in de uitvoering van de besluiten van democratisch gekozen regeringen. De focus lag sterk op een representatieve democratie, met regelmatige en competitieve verkiezingen (Torfing & Triantafillou, 2013).

Traditioneel Public Administration werd daarnaast gekarakteriseerd door een strikt hiërarchische ‘top-down’-structuur, waarbij weinig tot geen invloed van actoren lager in de hiërarchie mogelijk was en besluitvorming eenzijdig was (Osborne, Radnor, & Nasi, 2013). Het

ambtelijk apparaat had een meer dienende rol en de regering, het overheidsbestuur, het primaat (Katsamunskaja, 2012; Hood, 1991).

Rond 1980 ontstonden er echter nieuwe vormen van besturen, waarbij onder andere privatisering, performance management en benchmarking een grote rol zijn gaan spelen. New Public Management werd de overheersende bestuursfilosofie, maar traditioneel Public Administration bleef een belangrijke rol spelen (Torfing & Triantafyllou, 2013). Er was geen duidelijke blauwdruk van New Public Management, waardoor er verschillende uitwerkingen van New Public Management ontstonden in verschillende Westerse landen.

Ook voor New Public Governance was geen duidelijke blauwdruk te vinden die NPG ondersteunt. Desalniettemin kan er een verzameling van principes aangewezen worden die een steeds grotere rol zijn gaan spelen en later onder NPG geschaard zijn (Torfing & Triantafyllou, 2013).

De nadruk bij NPG ligt op die van een meervoudige staat waar onderling afhankelijke actoren bijdragen aan de levering van publieke diensten en waar meerdere processen bijdragen aan de beleidsvorming (Osborne, 2006). Het idee van de meervoudige staat komt overeen met het *'enabling state'*-model. Binnen het *'enabling state'*-model voert de overheid haar taken niet geheel zelf uit, maar bepaalt de overheid de condities voor de uitvoering van de taken. De overheid is meer gericht op het sturen van complexe systemen in plaats van het enkel controleren via hiërarchieën en marktmechanismen (Hartley, 2005). Deze wijze van besturen veronderstelt het houden van toezicht, wat de administratieve lasten voor ambtenaren doet toenemen (Van der Meer, Van den Berg & Dijkstra, 2012).

Daarbij ligt de nadruk meer op het faciliteren in plaats van het zelf produceren van diensten. De rol die vervuld wordt door de overheid bestaat uit het aanleveren en creëren van de benodigde randvoorwaarden voor het maatschappelijke middenveld en de markteconomie om optimaal te kunnen opereren (Van der Meer et al., 2012). Het dragen van de systeemverantwoordelijkheid blijft daarnaast een van de kerntaken van de overheid die bij de *'enabling state'* hoort. Dit betekent dat de overheid nog steeds als hoeder van het publieke belang wordt gezien en de morele verplichting heeft om het publieke belang te bewaken, ondanks het feit dat de overheid zelf minder uitvoert (Van der Meer et al., 2012).

De focus is daarbij sterk op relaties tussen organisaties en het beheer van processen gaan liggen (Osborne, 2006). Procesuitkomsten, coördinatie, vertrouwen, relationeel kapitaal en relationele contracten zijn hier als belangrijkste sturingsmechanismen gaan fungeren (Torfing & Triantafyllou, 2013; Osborne, 2006). Daarnaast legt het een druk op de effectiviteit en resultaten van dienstverlening (Osborne, 2006).

Bovendien zijn participatie en coproductie steeds belangrijker geworden voor overheden. Waar binnen traditioneel Public Administration de representatieve democratie centraal staat in de uitvoering van beleid, wordt binnen NPG participatie gezien als de aanjager van democratisering (Torfing & Triantafillou, 2013). Het betrekken van burgers bij het besluitvormingsproces, het coproduceren van beleid en het faciliteren van de initiatieven van burgers wordt gezien als geschikte middelen om de complexiteit van de hedendaagse publieke kwesties te benutten (Blijleven & Van Hulst, 2020).

2.1.2 Faciliterende rol van bestuurders en ambtenaren

Waar New Public Governance uitgaat van een nieuwe rol voor de overheid, betekent dit ook een andere rol en andere benodigde competenties voor bestuurders en ambtenaren (Kruyen & Van Genugten, 2020). Overheden baseren onder andere de benodigde competenties voor overheidsmedewerkers op de verschillende filosofieën, wat ook voor de nodige conflicten kan zorgen. De benodigde competenties voor de verschillende filosofieën kunnen namelijk tegenstrijdig zijn aan elkaar (Kruyen & Van Genugten, 2020).

Zoals hierboven toegelicht ligt de nadruk binnen NPG meer op het faciliteren in plaats van het zelf produceren van diensten (Van der Meer et al., 2012). Ambtenaren en bestuurders worden steeds meer makelaars en poortwachters voor de non-profit- en private belanghebbenden op verschillende schaalniveaus (Van der Meer et al., 2012). Ze moeten directer reageren op de behoeften van belanghebbenden en op de initiatieven van burgers. Daarnaast wordt verwacht dat zij vervolgens deze initiatieven en belangen weten te verbinden aan de organisatie (Blijleven & Van Hulst, 2020).

Bovendien wordt ervan uitgegaan dat burgers ondersteuning nodig hebben van lokale overheden om effectief te kunnen participeren in burgerparticipatietrajecten. Met de ondersteuning vanuit lokale overheden zijn betrokken gemeenschapsgroepen en burgers beter in staat om deel te nemen aan de planning en het beheer van maatschappelijke problemen (Cuthill, 2005). Dit betekent dat overheden een ondersteunende en faciliterende rol op zich nemen, waarbij de focus ligt op capaciteitsopbouw bij burgers (Sundeen, 1985; Cuthill, 2005).

Binnen de faciliterende rol is het doel om participatie te doen toenemen binnen het proces van dienstverlening, door individuen te helpen bij het ontwikkelen van de benodigde vaardigheden om zich vaardig te kunnen voelen en het idee te verkrijgen dat hun participatie de kwaliteit van hun leven en die van de maatschappij positief beïnvloedt (Sundeen, 1985). De invulling van de faciliterende rol kan daarbij bestaan uit het identificeren en aanleren van de benodigde kennis en vaardigheden aan burgers (Sundeen, 1985).

Samenvattend kan gesteld worden dat de faciliterende rol bestaat uit twee dimensies. Ten eerste is het onderdeel van de faciliterende rol dat bestuurders en ambtenaren een open, constructieve, houding innemen naar burgers en burgerparticipatietrajecten toe. Met een constructieve houding wordt bedoeld dat bestuurders daadwerkelijk nieuwsgierig zijn naar wat er bij burgers leeft (Ombudsman, 2011). De bestuurder/ambtenaar dient bereid te zijn om actief deel te nemen aan burgerparticipatie (Van Eijk, Steen & Torenvlied, 2019). Zelfs wanneer de bijdrage van de bestuurder/ambtenaar maar klein is binnen het burgerparticipatieproces, blijft de houding sterk van belang (Van Eijk et al., 2019).

Er moet daarom een switch gemaakt worden van een ‘voor de burgers’ naar een ‘met de burgers’ instelling (Tuurnas, 2015). Dit betekent dat bestuurders en ambtenaren de ervaringskennis van burgers naast hun eigen professionele kennis moeten accepteren en erkennen (Tuurnas, 2015). Professionals moeten open staan voor de ideeën en zorgen van burgers (Van Eijk et al., 2019). Bestuurders en ambtenaren die open staan voor de ideeën van burgers, hebben meer kans om een gevoel van wederkerigheid bij de groep deelnemers te creëren (Fledderus, 2015).

De tweede dimensie van de faciliterende rol betreft capaciteitsopbouw. Bestuurders en ambtenaren binnen de gemeente focussen zich op capaciteitsopbouw bij burgers binnen hun faciliterende rol (Cuthill, 2005). Binnen de faciliterende rol is het doel om participatie te doen toenemen binnen het proces van dienstverlening, door individuen te helpen bij het ontwikkelen van de benodigde vaardigheden om zich vaardig te kunnen voelen en het idee te verkrijgen dat hun participatie de kwaliteit van hun leven en die van de maatschappij positief beïnvloedt (Sundeen, 1985). Met de ondersteuning vanuit lokale overheden zijn betrokken gemeenschapsgroepen en burgers beter in staat om deel te nemen aan de planning en het beheer van maatschappelijke problemen (Cuthill, 2005). De invulling van de faciliterende rol kan daarbij bestaan uit het identificeren en aanleren van de benodigde kennis en vaardigheden aan burgers (Sundeen, 1985).

2.2 Burgerparticipatie

Omdat dit onderzoek zich specifiek richt op de faciliterende rol van bestuurders en ambtenaren binnen burgerparticipatietrajecten, is het van belang om het begrip burgerparticipatie en de gradaties van burgerparticipatie toe te lichten.

De term burgerparticipatie is een containerbegrip waar veelal geen heldere begripsafbakening voor wordt gegeven. Daarnaast wordt er een veelheid aan begrippen gebruikt

om burgerparticipatie te omschrijven, zo kan gedacht worden aan termen als coproductie, co-creatie en interactief bestuur (Bovaird, 2007; Voorberg, Bekkers & Tummers, 2014; Voorberg, Bekkers & Tummers, 2015; Schaap, 2019). Voordat er dieper wordt ingegaan op factoren die belemmerend en stimulerend werken vanuit de rol van bestuurders en ambtenaren voor de burgerparticipatietrajecten, is het daarom van belang om het begrip burgerparticipatie af te bakenen.

Burgerparticipatie kan geduid worden aan de hand van verschillende gradaties van burgerparticipatie. Voorbeelden van typologieën met verschillende gradaties zijn de participatieladders van Arnstein (1969) en Edelenbos & Monnikhof (2001). De participatieladder van Edelenbos en Monnikhof (2001) is een herziene versie van de participatieladder van Arnstein, die is toegesneden op het Nederlandse bestuur.

Daarnaast hebben Edelenbos en Monnikhof ervoor gekozen om vormen van non-participatie achterwege te laten in het model. Aangezien dit onderzoek gericht is op burgerparticipatietrajecten binnen Nederlandse gemeenten en er geen sprake is van non-participatie, is gekozen de participatieladder van Edelenbos en Monnikhof (2001) te gebruiken voor dit onderzoek.

De treden die worden gehanteerd in de participatieladder van Edelenbos en Monnikhof (2001) zijn: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen. De verschillende treden worden gemeten aan de hand van drie maten: de mate waarin de overheid zich bindt aan de inbreng van burgers, de mate waarin bewoners zelf oplossingen en problemen aan kunnen dragen, en de mate waarin bewoners de agenda bepalen (Edelenbos & Monnikhof, 2001). Des te hoger er gescoord wordt op de verschillende maten, des te hoger de positie op de participatieladder (Edelenbos & Monnikhof, 2001). De participatieladder van Edelenbos en Monnikhof wordt weergegeven in Figuur 1.

Figuur 1: Participatieladder Edelenbos en Monnikhof (Edelenbos & Monnikhof, 2001)



De laagste trede, informeren, houdt in dat burgers geïnformeerd worden over beleid middels verschillende communicatiemiddelen zoals kranten of het internet. Er kan vervolgens gereageerd worden op de verkregen informatie, maar hierbij wordt geen directe input voor beleidsvorming geleverd vanuit de burgers (Edelenbos & Monnikhof, 2001). Er is sprake van een eenzijdige relatie tussen de burgers en het bestuur en informeren is daarom de minste mate van interactief beleid (Edelenbos & Monnikhof, 2001).

Bij de trede raadplegen wordt de politieke agenda grotendeels bepaald door het politieke bestuur, maar zijn burgers wel als gesprekspartners betrokken bij de beleidsontwikkeling in bijvoorbeeld debatten. Het politieke bestuur is vervolgens niet verplicht om de input vanuit de burgers te gebruiken, maar de resultaten van de gesprekken kunnen wel meegenomen worden in beleid (Edelenbos & Monnikhof, 2001).

Op het derde niveau, adviseren, wordt de politieke agenda ook bepaald door het politieke bestuur en bepaalt het politieke bestuur de uiteindelijke beleidsvorming. De burgers worden echter meer betrokken in het proces, namelijk bij de formulering van problemen en oplossingen middels bijvoorbeeld adviesraden of focusgroepen (Edelenbos & Monnikhof, 2001).

De vierde trede, coproductie, geeft meer ruimte aan burgers om beleid te beïnvloeden. Burgers en de overheid komen gezamenlijk tot een agenda en vervolgens wordt er gezamenlijk gezocht naar oplossingen voor de problemen op de agenda. Er kan door het politieke bestuur nog steeds afgeweken worden van de inbreng van burgers wanneer dit beargumenteerd is, maar de inbreng van burgers weegt wel zwaarder dan bij de voorgaande treden (Edelenbos & Monnikhof, 2001).

De term coproductie wordt in de literatuur gezien als een verdergaande vorm van burgerparticipatie dan het bredere concept van participatie (Voorberg et al., 2015). Waar traditionele *public administration* theorieën uitgaan van de ambtenaar die in het algemeen belang handelt, gaat de benadering van coproductie ervan uit dat de gebruikers van diensten en hun gemeenschap onderdeel kunnen (en vaak moeten) zijn van de planning en levering van diensten (Bovaird, 2007). Daarnaast kan onder het bredere begrip van participatie gerefereerd worden naar passieve participatie, terwijl coproductie specifiek refereert naar actieve betrokkenheid (Voorberg et al., 2015).

De laatste en hoogste trede, meebeslissen, betreft de hoogste mate van invloed van burgers. De overheid neemt een adviserende rol in en bindt zich aan besluiten met burgers. De besluitvorming over beleid wordt gedelegeerd aan de burgers (Edelenbos & Monnikhof, 2001).

De verschillende gradaties van burgerparticipatie, vragen om een andere invulling van

het burgerparticipatietraject en een andere rolinvulling van bestuurders en ambtenaren (Edelnbos & Monnikhof, 2001). De Raad voor het Openbaar Bestuur (2012) stelt zelfs dat de kennis en ervaring in de samenleving mede bepalen welke rol de overheid vervult en de overheid niet enkel van tevoren zelf bepaalt welke inbreng van burgers past bij wat de overheid wil.

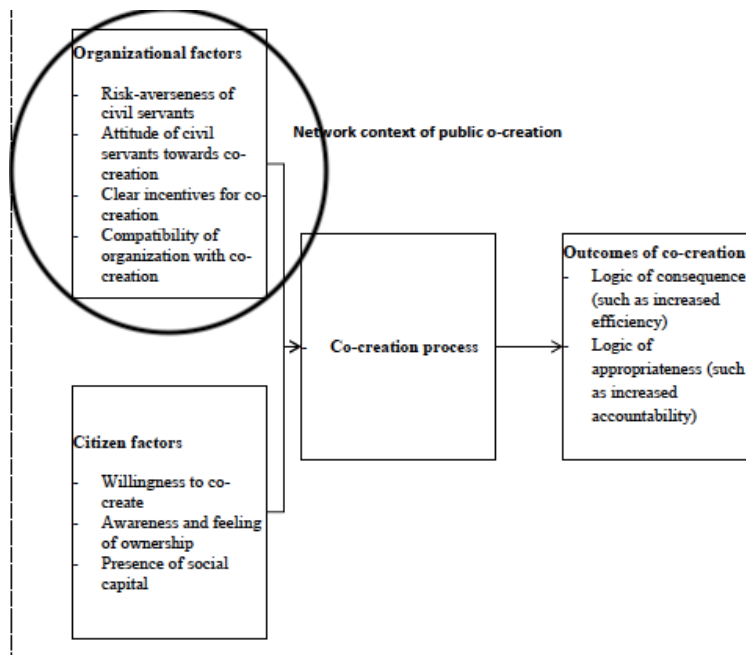
De gradatie van burgerparticipatie kan daarom een achterliggende, bepalende, conditie vormen voor de burgerparticipatietrajecten. Het is daarom van belang de vorm van burgerparticipatie per burgerparticipatietraject te duiden. Hier wordt in de caseomschrijving in hoofdstuk 4 per case aandacht aan besteed. Aangezien de vorm van burgerparticipatie later in het onderzoek nog geduid moet worden, is de literatuur gericht op coproductie en verdergaande burgerparticipatie, naast de literatuur over burgerparticipatie in het algemeen, ook relevant voor dit onderzoek.

2.3 Belemmerende en stimulerende factoren

Naast het duiden van de vorm van burgerparticipatie, is het van belang te kijken naar de belemmerende en stimulerende factoren voor de faciliterende rol van bestuurders en ambtenaren binnen burgerparticipatietrajecten. In de literatuur is veel aandacht voor de factoren die belemmerend en/of stimulerend werken als het burgerparticipatietrajecten betreft. Dit onderzoek is gericht op de faciliterende rol van de bestuurders en ambtenaren binnen de burgerparticipatietrajecten en welke factoren belemmerend en/of stimulerend werken voor de faciliterende rol.

Echter is niet enkel de rol van bestuurders en ambtenaren van belang voor de werking van burgerparticipatietrajecten, maar ook onder andere de rol van burgers (Van Eijk & Steen, 2021; Oude Vrielink, 2021; Voorberg et al., 2014). Met onderstaande illustratie (Figuur 2) van het conceptueel model opgezet door Voorberg, Bekkers en Tummers (2014) wordt met de cirkel aangegeven waar de focus voor dit onderzoek op ligt, namelijk de kant van de organisatie en specifiek de faciliterende rol van de bestuurders en ambtenaren binnen de gemeentelijke organisatie.

Figuur 2: *Netwerkcontext van coproductie (Voorberg et al., 2014, p.7)*



In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan welke factoren belemmerend en/of stimulerend werken voor de faciliterende rol. Achtereenvolgens worden de volgende factoren behandeld: de bestuurscultuur binnen de gemeentelijke organisatie, de individuele overtuigingen van bestuurders en ambtenaren, de compatibiliteit van de gemeentelijke organisatie en communicatiestructuren. Er is voor bovenstaande gekozen factoren, omdat de factoren in de literatuur veelal met elkaar in verband worden gebracht (Voorberg et al., 2014; Voorberg et al., 2015; Van Eijk et al., 2019; Bovaird & Loeffler, 2012; Tuurnas, 2015).

2.3.1 Bestuurscultuur binnen de gemeentelijke organisatie

De eerste factor die zowel belemmerend als stimulerend werkt voor de faciliterende rol van bestuurders en ambtenaren betreft de bestuurscultuur binnen de gemeentelijke organisatie. Een ondersteunende bestuurscultuur speelt een essentiële rol bij het institutionaliseren van burgerparticipatie en het motiveren van bestuurders en ambtenaren om burgers te betrekken bij de besluitvorming (Van Eijk et al., 2019).

Om bestuurders en ambtenaren in staat te stellen zich succesvol aan te passen aan hun nieuwe rollen binnen burgerparticipatietrajecten is het van belang dat de organisatiecultuur verandert. Consistentie tussen de eigen waarden van de individuele bestuurders en ambtenaren en de organisatiecultuur en -waarden heeft een positieve invloed op de bereidheid om actief burgers te betrekken. Wanneer de cultuur van de organisatie burgerparticipatie ondersteunt, zijn bestuurders en ambtenaren meer overtuigd van het belang en nut van samenwerking met

burgers, wat de eigen betrokkenheid bij burgerparticipatie stimuleert (Van Eijk et al., 2019).

Verschillende aspecten van de bestuurscultuur binnen de organisatie hebben invloed op de burgerparticipatietrajecten, namelijk risico-aversiteit en de bureaucratische aspecten van de bestuurscultuur. Deze twee dimensies zijn ook enigszins met elkaar verweven, aangezien uit de theorie naar voren komt dat een bureaucratische cultuur ertoe kan leiden dat publieke organisaties conservatiever en meer risico-avers zijn (Voorberg et al., 2014; Voorberg et al., 2015). Beide dimensies worden hieronder toegelicht.

Risico-aversiteit

Het eerste aspect van de bestuurscultuur betreft risico-aversiteit. De bestuurlijke cultuur staat niet altijd open voor de samenwerking met burgers en één mogelijke reden hiervoor is een ‘risico-averse bestuurlijke cultuur’ die belemmerend kan werken (Voorberg et al., 2014).

Burgerparticipatie wordt door veel politici, professionals en managers nog steeds als riskant gezien, doordat het gedrag van burgers minder wordt begrepen en wordt beschouwd als onvoorspelbaar. Echter, brengen de bestaande diensten ook risico’s met zich mee, wat de vermoedens over verhoogde risico’s bij burgerparticipatietrajecten in twijfel doet trekken (Bovaird & Loeffler, 2012).

De risico-averse bestuurscultuur kan er onder andere toe leiden dat burgers niet worden gezien als een betrouwbare partner in een samenwerking (Voorberg et al., 2014; Voorberg et al., 2015). Wanneer er sprake is van een hoge mate van risico-aversiteit bij bestuurders, is het onwaarschijnlijk dat zij extra risico’s aangaan door actief burgers te betrekken bij de besluitvorming (Grimley & Burnard, 2021).

De houding tegenover risico’s binnen de bestuurlijke cultuur beïnvloedt daarnaast de besluitvorming binnen verschillende lagen binnen de gemeentelijke organisatie. Wanneer bestuurders en ambtenaren participeren in de structuren en systemen van een risico-averse gemeentelijke organisatie, kunnen zij zelf meer risico-avers worden gedurende de tijd (Grimley & Burnard, 2021).

Onderhandelingen over de te aanvaarden risiconiveaus binnen de organisatie en in samenwerking met niet-publieke belanghebbenden zou de risico-averse bestuurscultuur tegen kunnen gaan en professionals aanmoedigen om burgers te betrekken en niet-professionele kennis op nieuwe een nieuwe manier te bekijken (Tuurnas, 2015).

Bureaucratische aspecten

Het tweede aspect betreft het bureaucratische, sterk geprofessionaliseerde, karakter van de bestuurscultuur. Hoe bestuurders en ambtenaren tegenover burgerparticipatie staan wordt mede bepaald door de bureaucratische structuren en processen waarbinnen zij werken (Pedersen & Johannsen, 2016). Het gaat hierbij om de administratieve processen waarbij interne hiërarchie, expertise, regels en structuren een grote rol spelen. De administratieve structuren en processen vormen de informele waarden en normen van de bestuurders en ambtenaren binnen de organisatie.

Daarnaast zijn de eigenschappen van de organisatie van belang voor de uitkomsten van burgerparticipatietrajecten (Pedersen & Johannsen, 2016). Het kan belemmerend werken wanneer een publieke dienst sterk geprofessionaliseerd is (Tuurnas, 2015). Net zoals bij risico-aversiteit is het voor professionals moeilijk om de servicegebruikers en bewoners als gelijken te zien binnen het proces (Tuurnas, 2015).

Daarnaast kan een bestuurlijke, bureaucratische, cultuur die expertisegericht is ertoe leiden dat bestuurders en ambtenaren vertrouwen op hun eigen expertise voor het maken van beslissingen, eerder dan te vertrouwen op de bijdragen van inwoners (Bryer, 2009). Verder kunnen sterk geprofessionaliseerde organisaties te sterk gebonden zijn aan regels, te erg gefocust zijn op processen en geen duidelijke doelen hebben (Bryer, 2009).

De regels en hiërarchische structuren binnen de organisatie sturen de dagelijkse activiteiten van bestuurders en ambtenaren en hoe zij reageren op verschillende situaties. Wanneer de bestaande structuren en regels geen beschikbare mogelijkheden of verantwoordelijkheden bieden om te reageren, kunnen bestuurders en ambtenaren minder ontvankelijk zijn naar burgers of andere belanghebbenden toe binnen bepaalde situaties (Bryer & Cooper, 2007). Er kan hierdoor een spanning ontstaan tussen enerzijds de verwachtingen van de burgers en anderzijds de formele regels en procedures en beleid die de bureaucratische waarden van de organisatie weergeven (Blijleven & Van Hulst, 2020). De formele procedures kunnen daarom bepalend zijn voor de mate waarin participatie van bepaalde belanghebbenden wordt aangemoedigd en de mate waarop bestuurders en ambtenaren in staat zijn hierop te reageren (Bryer & Cooper, 2007).

Daarnaast kunnen de procedures gezien worden als administratieve last, met name wanneer de voordelen hiervan onduidelijk zijn (Van Eijk et al., 2019). De te verwachte administratieve kosten en bureaucratische omslachtigheid beïnvloeden de houding van bestuurders en ambtenaren tegenover het betrekken van burgers op negatieve wijze. Wanneer zij geconfronteerd worden met buitensporige regels en procedures zijn zij minder geneigd om

de toegevoegde waarde van burgerparticipatie te herkennen. Daarnaast zullen zij zich vooral focussen op de negatieve aspecten zoals de mogelijke ineffectiviteit van besluitvorming met burgerparticipatie. Zij kunnen de interactie hierdoor gaan zien als een toename in complexiteit (Van Eijk et al., 2019). Hoe administratieve last en bureaucratische procedures ervaren worden door bestuurders en ambtenaren kan verschillen per persoon (Van Eijk et al., 2019).

2.3.2 Individuele overtuigingen

Een derde factor betreft de individuele overtuigingen van de bestuurder of ambtenaar. De individuele overtuigingen over burgerparticipatie of de burger als samenwerkingspartner hebben invloed op de uitvoering van de eigen faciliterende rol (Van Eijk et al., 2019). Bestuurders en ambtenaren moeten niet alleen betrokken zijn bij burgerparticipatie, maar zich ook echt betrokken voelen. De bestuurder/ambtenaar moet ervan overtuigd zijn dat samenwerking belangrijk is en is daarbij toegewijd zijn aan de samenwerking (Van Eijk et al., 2019).

Alhoewel burgerparticipatie door overheden vaak als positief wordt ervaren, kunnen bestuurders en ambtenaren verschillende opvattingen hebben over burgerparticipatie bij de besluitvorming. Door sommigen kan het als een doel op zich gezien worden, terwijl anderen het eerder als een last ervaren (Huang & Feeney, 2016). Deze verschillende houding tegenover burgerparticipatie leidt tot verschillende interactieniveaus met het publiek (Huang & Feeney 2016). Bovendien bepaalt de waarde die bestuurders en ambtenaren hechten aan het betrekken van burgers mede de uitkomsten van burgerparticipatie (Pedersen & Johannsen, 2016).

Daarnaast kunnen bestuurders en ambtenaren verschillende opvattingen hebben over burgers als samenwerkingspartner. Burgers kunnen gezien worden als enkel burgers, klanten of als samenwerkingspartners (Pedersen & Johannsen, 2016). En wanneer burgers niet als gelijke partners worden gezien, zou er onvoldoende institutionele ruimte zijn om burgers als gelijken te betrekken bij besluitvorming (Voorberg et al., 2015).

Bestuurders en ambtenaren kunnen zich bovendien bedreigd voelen in hun expertise of burgers onbekwaam achten als het gaat om het naar behoren uitvoeren van publieke diensten. Het betrekken van burgers zou te veel risico's met zich meebrengen, omdat burgers onbekwaam zouden zijn als het gaat om het uitvoeren van publieke diensten (Voorberg et al., 2014; Bovaird & Loeffler, 2012). De risico-aversiteit is dus niet enkel zichtbaar binnen de bestuurlijke cultuur, maar ook op het individuele niveau bij bestuurders en ambtenaren.

De negatieve individuele overtuigingen over burgerparticipatie en burgers als samenwerkingspartner kunnen een negatief effect hebben op het burgerparticipatieproces

omdat bestuurders en ambtenaren hierdoor minder snel geneigd zijn burgers te betrekken (Voorberg et al, 2014; Voorberg et al., 2015). Daarbij kunnen strategieën vanuit de organisatie alsnog falen wanneer de manier van denken en de waarden die professionals belangrijk vinden hetzelfde blijven (Roberts, Townsend, Morris, Rushbrooke, Greenhill, Whitehead, Matthews & Golding, 2013).

Andersom werkt het juist stimulerend wanneer de individuele overtuigingen positief zijn, omdat bestuurders en ambtenaren hierdoor aangemoedigd worden om gemotiveerd te blijven gedurende het proces (Van Eijk et al., 2019). Des te positiever bestuurders en ambtenaren tegenover burgerparticipatie staan, des te meer er sprake is van een herverdeling van de macht. Daarnaast komt uit zelfbeschikkingstheorieën naar voren dat wanneer bestuurders en ambtenaren intrinsiek gemotiveerd zijn, zij vanzelfsprekend zelf participeren in burgerparticipatie omdat dit aansluit op hun interesses en waarden (Coursey, Yang & Pandey, 2012).

Het aanpassen van de individuele overtuigingen kan echter obstakels met zich meebrengen. Met name wanneer zij het gevoel hebben dat de verandering wordt opgelegd, kan dit ertoe leiden dat zij zich verzetten tegen de veranderingen (Roberts et al., 2013).

2.3.3 Compatibiliteit van publieke organisatie

De derde factor betreft de compatibiliteit van de publieke organisatie. Met de compatibiliteit van de publieke organisatie wordt bedoeld dat structuren en procedures binnen de organisatie worden aangepast aan de burgerparticipatieprocessen. Er moet een uitnodigende structuur en uitnodigende procedures aanwezig zijn voor burgerparticipatieprocessen binnen de organisatie (Voorberg et al., 2014; Kleinhans, 2017). Hierbij kan gedacht worden aan het opzetten van opleidingsfaciliteiten, communicatiestructuren en ondersteunende organisatieprocessen (Voorberg et al., 2014).

Dienstverleners moeten door de organisatie in staat worden gesteld om de beste resultaten te behalen in de omstandigheden waarin ze werkzaam zijn. Uit empirisch onderzoek komt naar voren dat een sterke capaciteit binnen de organisatie bestuurders en ambtenaren in staat stelt om beter te reageren op de omgeving, doordat de organisatiestructuur dit toelaat (Andrews & Brewer, 2013). Dit brengt voordelen met zich mee voor burgerparticipatietrajecten (Andrews & Brewer, 2013).

Er wordt binnen dit onderzoek gekeken naar de dimensies beoordelingsstructuren, opleidingsmogelijkheden en middelen. Communicatiestructuren zijn ook een belangrijk

onderdeel van de compatibiliteit van de organisatie (Voorberg et al., 2014; Voorberg et al., 2015). Hier wordt dieper op ingegaan bij de factor communicatiestructuren.

Beoordelingsstructuren

De eerste dimensie betreft de beoordelingsstructuren. De beoordelingsstructuren dienen aangepast te zijn aan de burgerparticipatieprocessen om zo ervoor te zorgen dat de bijdragen van burgerparticipatie volledig gewaardeerd wordt (Huang & Feeney, 2016).

Beoordelingsstructuren zijn gebaseerd op het idee dat prestaties van individuen de organisatie verbeteren wanneer de extrinsieke uitkomsten/beloningen waaronder promoties of loon afhankelijk zijn van de eigen prestaties (Huang & Feeney, 2016).

Echter in het geval van burgerparticipatie worden indicatoren zoals burgerparticipatie (als doel an sich) en burgers tevredenheid zelden gebruikt om prestaties te meten van lokale overheden. Hier wordt eerder gekeken naar uitkomsten in cijfers, zoals het aantal diensten of het aantal misdaden (Huang & Feeney, 2016). Het is echter van belang dat organisatorische stimulansen en beoordelingsstructuren overeenkomen met de motivaties van de individuen en niet louter gebaseerd zijn op extrinsieke uitkomsten (Huang & Feeney, 2016).

Het kan moeilijk zijn om de uitkomsten van burgerparticipatie te meten voor professionals en voor de burgers, omdat burgerparticipatieprocessen vaak kosten opleveren voor één dienst, maar voordelen opleveren voor meerdere diensten (Bovaird & Loeffler, 2012).

Bovendien blijkt de formulering van specifieke doelstellingen en stimulansen in de praktijk een uitdaging te zijn, aangezien deze in de publieke sector vaak als intrinsieke factoren worden geformuleerd in plaats van in concrete uitkomsten (Voorberg et al., 2014; Voorberg et al., 2015). Het blijkt daarnaast ook moeilijk om uitkomsten van burgerparticipatie in cijfers uit te drukken, terwijl hier wel vraag naar is vanuit de organisatie (Tuurnas, 2015).

De uitkomsten van burgerparticipatie zijn dan ook complex en gericht op de lange termijn, wat het moeilijk maakt om prestaties te meten (Bovaird & Loeffler, 2012). Hierdoor is het voor bestuurders en ambtenaren vaak onduidelijk hoe publieke diensten verbeterd (kunnen) worden met de betrokkenheid van burgers of hoe burgerparticipatietrajecten kunnen zorgen voor financiële voordelen binnen budgetten. Wanneer hier geen duidelijkheid over is naar de bestuurders en ambtenaren toe, kan dit demotiverend werken omdat zij de toegevoegde waarde van de burgerparticipatietrajecten dan niet inzien (Voorberg et al., 2015).

Daarnaast werkt het belemmerend dat eventuele gestelde beleidsdoelstellingen niet vanzelfsprekend van toepassing zijn op de invloed van burgers in het proces. Wanneer organisaties precieze doelen stellen en een hoge mate van toezicht hebben, kunnen bestuurders

en ambtenaren hierdoor terughoudender zijn ten opzichte van burgerparticipatie. Bestuurders en ambtenaren worden namelijk als enigen beoordeeld op het proces, terwijl zij niet als enigen het proces kunnen beïnvloeden (Pedersen & Johannsen, 2016).

Een prestatiegerichte cultuur, waarbij beoordelingsstructuren een grote rol spelen, kan hierdoor bestuurders en ambtenaren ontmoedigen om risico's aan te gaan en verantwoordelijkheidsoptwijing juist aanmoedigen, met name wanneer het langer duurt om bepaalde resultaten te behalen (Taylor, 2007). Het betrekken van burgers is dan namelijk een target waaraan tegemoet moet worden gekomen, maar dit target moet concurreren met vele andere conflicterende (service-gerichte) targets. Daarbij kan een hoge mate van monitoring een risico-averse cultuur ook versterken, waardoor sneller wordt gekozen voor comfort en werkwijzen die vertrouwd zijn (Taylor, 2007).

Verantwoordingsystemen kunnen daarom risico-aversiteit in de hand werken, wat schadelijk is voor het vertrouwen en de betrokkenheid van bestuurders en ambtenaren. In omgevingen waar de focus zo sterk ligt op efficiëntie en nauwkeurigheid zijn bestuurders en ambtenaren vaak geneigd te handelen naar wetenschappelijke kennis en bestaat het risico dat de lokale kennis van burgers hierdoor verwaarloosd wordt (Yang, 2005). Daarnaast staan beoordelingsstructuren met een sterke focus op efficiëntie en nauwkeurigheid op gespannen voet met de chaos en inefficiëntie die het gevolg kunnen zijn van burgerparticipatie (Yang, 2005).

Andersom werken de juiste beoordelingsstructuren, met daarin specifieke en passende doelstellingen en stimulansen, stimulerend voor de houding van bestuurders en ambtenaren (Voorberg et al., 2014; Voorberg et al., 2015). Het kan hiervoor benodigd zijn om nieuwe vormen van beoordelingsstructuren op te richten, waarbij de prestaties inzichtelijk worden en belanghebbenden overtuigd worden van het voordeel van burgerparticipatieprocessen (Bovaird & Loeffler, 2012).

Opleidingsmogelijkheden

De tweede dimensie betreft opleidingsmogelijkheden. Er moeten voldoende opleidings- en ontwikkelmogelijkheden aanwezig zijn voor bestuurders en ambtenaren binnen de organisatie (Bovaird & Loeffler, 2012). Burgerparticipatie vereist nieuwe vaardigheden waaronder een scala aan samenwerkingsmethoden, maar ook de vaardigheden om mensen zichzelf te laten ontwikkelen en oog te hebben voor de toegevoegde waarde die samenwerking met burgers kan hebben (Bovaird & Loeffler, 2012). Er moet dus vanuit de organisatie voldoende ondersteuning

geboden worden bij het verder ontwikkelen van (nieuwe) professionele vaardigheden die benodigd zijn voor burgerparticipatietrajecten (Bovaird & Loeffler, 2012).

Middelen

De derde dimensie betreft middelen. Het is van belang dat er vanuit de organisatie voldoende middelen ter beschikking worden gesteld aan bestuurders en ambtenaren. Burgers en andere betrokkenen verwachten van organisaties in de frontlinie dat zij tijd, geld en andere middelen investeren in het bieden van hulp aan hen, maar deze middelen zijn schaars (Blijleven & Van Hulst, 2020). Bovendien blijkt het moeilijk om een bepaalde mate van openheid en ontvankelijkheid naar de ideeën en initiatieven van burgers toe te faciliteren, wanneer de middelen die hiervoor benodigd zijn schaars zijn of wanneer de middelen zijn verdeeld op basis van vooraf bepaalde doelen en projecten (Blijleven & Van Hulst, 2020).

Wanneer voldoende middelen ter beschikking worden gesteld vanuit de organisatie, worden ambtenaren en bestuurders in staat gesteld (meer) middelen te besteden aan het creëren van kansen om belanghebbenden uit de gemeenschap te betrekken bij de besluitvorming en levering van publieke diensten (Andrews & Brewer, 2013).

Voldoende middelen werken bevorderend voor de faciliterende rol van overheden, omdat de overheid zo meer kan doen wat de overheid zelf wil en beter kan inspelen op de eisen van maatschappelijke organisaties en actieve burgers. Bovendien wordt ervan uitgegaan dat het beter inspelen op onder andere actieve burgers ervoor zorgt dat publieke organisaties betere resultaten leveren voor hun publieke diensten (Andrews & Brewer, 2013)

Daarnaast werkt het juist stimulerend wanneer organisaties hun middelen investeren in coproductie trajecten en ondersteunende structuren. Doordat er meer wordt geïnvesteerd in de trajecten door de organisatie, neemt de bereidheid van ambtenaren om zichzelf te verbinden aan coproductie projecten toe (Van Eijk et al., 2019). De dimensie middelen werkt dus zowel stimulerend voor de open houding van bestuurders en ambtenaren als de capaciteitsopbouw.

2.3.4 Communicatiestructuren

De vierde factor die wordt uitgelicht voor dit onderzoek betreft communicatiestructuren. Bij de compatibiliteit van de gemeentelijke organisatie is al benoemd dat communicatiestructuren een belangrijke rol spelen. Er is voor dit onderzoek gekozen om communicatiestructuren als aparte factor op te nemen, omdat communicatiestructuren in de literatuur ook apart uitgelicht worden.

Van bestuurders en ambtenaren wordt verwacht dat zij actief bezig zijn met het delen van informatie, zodat alle betrokkenen gelijke toegang hebben tot de informatie relevant voor

het burgerparticipatieproces (Cuthill, 2005; Van Eijk et al., 2019). Om hierin te kunnen faciliteren is het van belang dat er, in plaats van het bieden van oppervlakkige mogelijkheden om deel te nemen aan informatiemeetings, een juiste communicatiestructuur oftewel juist platform wordt gekozen en dat er gebruik wordt gemaakt van nieuwe informatiemiddelen (Tuurnas, 2015).

Wat van belang is voor de communicatiestructuren is dat er sprake is van een gedeeld proces. De communicatiestructuren moeten mogelijkheden bieden aan alle betrokken actoren om informatie en hun ervaringen te delen met elkaar. Het is daarbij ook van belang dat er (face-to-face) interactie plaatsvindt en dat er een wisselwerking plaatsvindt tussen de verschillende actoren (Tuurnas, 2015). Door effectieve en zinvolle interactie te realiseren, wordt voorkomen dat enkel oppervlakkige mogelijkheden voor burgerparticipatie worden georganiseerd (Tuurnas, 2015).

Wanneer een verkeerde communicatiestructuur gekozen wordt kan dit ertoe leiden dat de opkomst van deelnemers tegenvalt of er onvoldoende interactie plaatsvindt. Daarbij kan het gebruik van (te) veel verschillende platformen tot verwarring leiden onder de professionals en burgers (Tuurnas, 2015). In de praktijk blijkt het echter soms moeilijk om interessante platforms te creëren voor interactie met bewoners (Tuurnas, 2015).

2.4 Conceptueel model

De hierboven behandelde factoren zijn hieronder schematisch weergegeven in een conceptueel model. Het model vormt tevens een samenvattend antwoord op deelvraag één: *Welke factoren belemmeren en stimuleren de faciliterende rol van overheden bij burgerparticipatietrajecten?* De factoren die vanuit de literatuur naar voren komen zijn: bestuurscultuur, compatibiliteit van de publieke organisatie, de individuele overtuigingen van bestuurders en ambtenaren, en communicatiestructuren. De factoren worden hieronder kort nogmaals toegelicht.

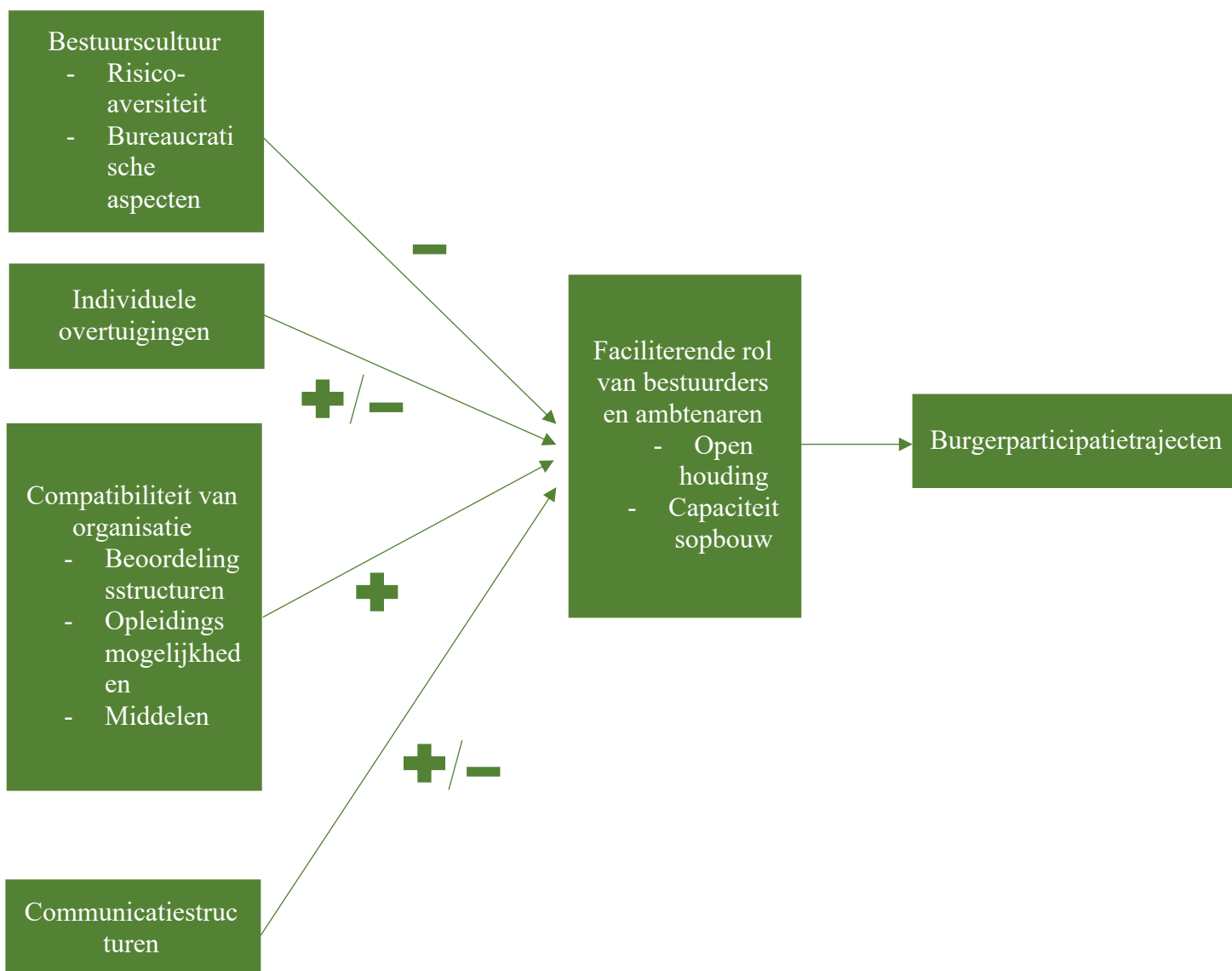
De factor bestuurscultuur kan uiteengezet worden in twee dimensies: risico-aversiteit en de bureaucratische aspecten van de bestuurscultuur. Beide dimensies werken belemmerend voor de faciliterende rol en specifiek voor de open houding van bestuurders en ambtenaren.

De factor individuele overtuigingen kan ook zowel belemmerend als stimulerend werken voor de faciliterende rol. Wanneer bestuurders en ambtenaren positief staan tegenover burgerparticipatie en de burger als samenwerkingspartner, staan zij eerder open voor burgerparticipatie. Wanneer dit echter niet geval is, kunnen de individuele overtuigingen een volledig open houding hinderen.

De factor compatibiliteit van de publieke organisatie wordt uitgesplitst in drie dimensies: beoordelingsstructuren, opleidingsmogelijkheden en middelen. Alle drie de dimensies hebben een stimulerend effect op de faciliterende rol van bestuurders en ambtenaren, op zowel de open houding als capaciteitsopbouw. Wanneer de beoordelingsstructuren, middelen en opleidingsmogelijkheden echter niet aangepast zijn aan het burgerparticipatietraject, kan dit juist belemmerend werken.

Tot slot kan de factor communicatiestructuren zowel een belemmerend als stimulerend effect hebben op de faciliterende rol. De communicatiestructuren moeten interactie bevorderen en ondersteuning bieden aan de bestuurders en ambtenaren om te communiceren met de betrokken burgers. Wanneer dit niet het geval is kan dit belemmerend werken voor het participatieproces. Het conceptueel model is weergegeven in Figuur 3.

Figuur 3: Conceptueel model



3. Methodologisch kader

In dit hoofdstuk worden de verantwoording van het onderzoek en de onderzoeksopzet weergegeven. Ten eerste wordt de onderzoeksstrategie verder toegelicht. Hierna volgt de operationalisatie van de factoren die vervolgens gebruikt worden voor de analyse en een toelichting van de methoden van dataverzameling. Tot slot wordt er aandacht besteed aan de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek.

3.1 Onderzoeksstrategie

De onderzoeksstrategie voor dit onderzoek betreft die van de gevalsstudie, specifiek een vergelijkende gevalsstudie. Met een gevalsstudie worden één of enkele gevallen (cases) van het onderzoeksonderwerp in hun natuurlijke situatie onderzocht (Van Thiel, 2020, p.106). Alhoewel er met een gevalsstudie maar een gering aantal cases wordt onderzocht, bestaat er wel de ruimte om de betreffende cases uitgebreid te onderzoeken (Van Thiel, 2020, p. 106). Er wordt voor het onderzoek dus gekozen om de diepte in te gaan, in plaats van de breedte.

In dit onderzoek betreft het twee cases, namelijk de gemeenten Cuijk en Sint Anthonis. Deze masterthesis is uitgevoerd in opdracht van de gemeente Cuijk, nu Land van Cuijk. Waar de vraag vanuit de opdrachtgever gericht is op een vergelijking tussen de gemeenten Cuijk en Sint Anthonis en een evaluatie van de faciliterende rol van de overheid binnen de trajecten, valt de casusselectie logischerwijs op de gemeenten Cuijk en Sint Anthonis. Omdat het een vergelijking tussen twee cases betreft, betreft het een vergelijkend gevalsstudieonderzoek. Doordat er een vergelijking tussen cases wordt gemaakt is het mogelijk om beter zicht te krijgen op de patronen die samenhangen omtrent het onderzoeksobject (Bleijenbergh, 2013).

Het onderzoek is daarnaast zowel kwalitatief als kwantitatief van aard. Voor het onderzoeken van de faciliterende rol wordt gebruik gemaakt van diepte-interviews en een onlinevragenlijst. Er is dus voor het verrichten van het onderzoek gekozen voor een *mixed-methods* ontwerp. Beide onderzoeksmethoden worden in paragraaf 3.3. nader toegelicht.

3.2 Operationalisatie

In deze paragraaf wordt de operationalisatie van de verschillende variabelen weergegeven in Tabel 1 tot en met Tabel 5. Voor de operationalisatie van de centrale variabelen uit het theoretisch kader, zijn de factoren ten eerste afgebakend door het geven van een operationele definitie van de variabelen. De theoretische factoren zijn vervolgens meetbaar gemaakt aan de hand van indicatoren en waarden.

Ten eerste wordt de afhankelijke variabele behandeld, de faciliterende rol van bestuurders en ambtenaren. De operationalisatie van de afhankelijke variabele wordt weergegeven in Tabel 1. De faciliterende rol betreft de mate waarin bestuurders en ambtenaren ondersteuning bieden binnen burgerparticipatietrajecten. Er kan hier onderscheid gemaakt worden tussen twee dimensies: de open/constructieve houding van bestuurders en ambtenaren en capaciteitsopbouw. De indicatoren voor de faciliterende rol zijn vervolgens omgezet naar een onlinevragenlijst. De onlinevragenlijst wordt nader toegelicht in paragraaf 3.3 en is weergegeven in Bijlage 2.

Tabel 1: Faciliterende rol van bestuurders en ambtenaren

Variabele/factor en operationele definitie	Dimensies	Indicator	Waarden
Faciliterende rol van bestuurders en ambtenaren: <i>de mate waarin bestuurders en ambtenaren ondersteuning bieden binnen burgerparticipatietrajecten</i>	Dimensie 1) Open/constructieve houding	-Bestuurder/ambtenaar is nieuwsgierig naar wat er onder burgers leeft	1: Zeer oneens 2: Oneens
		-Bestuurder/ambtenaar staat open voor ideeën van burgers	3: Neutraal 4: Eens
		- Bestuurder/ambtenaar neemt zelf actief deel aan burgerparticipatietraject	5: Zeer Eens
		- Bestuurder/ambtenaar behandelt burger als gelijke partner	

	Dimensie 2) Capaciteitsopbouw	-Burgers zijn beter in staat om deel te nemen aan planning van maatschappelijke problemen -Burgers zijn beter in staat om deel te nemen aan het beheer van maatschappelijke problemen - Benodigde kennis en vaardigheden bij burgers wordt geïdentificeerd - Benodigde kennis en vaardigheden wordt aangeleerd aan burgers	1: Zeer oneens 2: Oneens 3: Neutraal 4: Eens 5: Zeer Eens
--	----------------------------------	---	---

Vervolgens worden de onafhankelijke variabelen behandeld: de bestuurscultuur, de individuele overtuigingen, de compatibiliteit van de organisatie en communicatiestructuren. De operationalisatie van de onafhankelijke variabelen wordt weergegeven in Tabel 2 tot en met Tabel 5. De indicatoren van de onafhankelijke variabelen zijn omgezet naar een interviewgide voor diepte-interviews met bestuurders en ambtenaren. De interviews worden nader toegelicht in paragraaf 3.3. Daarnaast wordt de interviewgide weergegeven in Bijlage 1.

Tabel 2: Bestuurscultuur binnen gemeentelijke organisatie

Variabele/factor en operationele definitie	Dimensies	Indicator	Waarden
Bestuurscultuur binnen gemeentelijke organisatie: <i>de normen en waarden</i>	N.v.t.	-Er is een match tussen de eigen waarden van individuele bestuurders en ambtenaren en de waarden van de organisatie	1: Ja 2: Nee 3: Onbekend

<i>van de gemeentelijke organisatie</i>	Dimensie 1: risico-aversiteit	<ul style="list-style-type: none"> -Burgers worden binnen de organisatie gezien als betrouwbare partner binnen de burgerparticipatietrajecten -De bestuurlijke cultuur staat open voor de samenwerking met burgers -Burgerparticipatie wordt door bestuurders en ambtenaren als riskant gezien -Er zijn (onderhandelingen over) te aanvaarden risiconiveaus binnen de organisatie en in de samenwerking aanwezig 	<ul style="list-style-type: none"> 1: Ja 2: Nee 3: Onbekend
	Dimensie 2: bureaucratische aspecten	<ul style="list-style-type: none"> - De bestaande regels en structuren bieden (onvoldoende) mogelijkheden/ruimte om te reageren op initiatieven van burgers -Er is een mismatch/spanning tussen de verwachtingen van burgers en de formele regels en procedures -Bestuurders en ambtenaren worden geconfronteerd met buitensporige (extra) regels en procedures 	<ul style="list-style-type: none"> 1: Ja 2: Nee 3: Onbekend

		-De voordelen van (extra) formele procedures en structuren zijn onduidelijk	
--	--	---	--

Tabel 3: Compatibiliteit van de gemeentelijke organisatie

Variabele/factor en operationele definitie	Dimensies	Indicatoren	Waarden
Compatibiliteit van de publieke organisatie: <i>In hoeverre de structuren en procedures binnen de gemeentelijke organisatie zijn aangepast aan de burgerparticipatietrajecten</i>	Dimensie 1: beoordelingsstructuren	<ul style="list-style-type: none"> -De uitkomsten van burgerparticipatie kunnen gemeten worden - De uitkomsten van burgerparticipatie kunnen in cijfers uitgedrukt worden (of passend aan de vraag van de organisatie) -Specifieke doelstellingen en stimulansen zijn vooraf geformuleerd - Prestaties van bestuurders en ambtenaren en uitkomsten van burgerparticipatie zijn inzichtelijk gemaakt - Bestuurders en ambtenaren krijgen erkenning voor hun prestaties en uitkomsten - Bestuurders en ambtenaren krijgen (voldoende) beloning voor hun prestaties en uitkomsten 	1: Ja 2: Nee 3: Onbekend
	Dimensie 2: opleidingsfaciliteiten	-Er zijn (voldoende) opleidings- en ontwikkelmogelijkheden gericht op vaardigheden die benodigd zijn voor burgerparticipatietrajecten voor bestuurders en ambtenaren	

		-Er wordt ondersteuning geboden vanuit de organisatie bij zelfontwikkeling/ontplooiingsmogelijkheden gericht de uitvoering van de rol bij burgerparticipatietrajecten
	Dimensie 3: middelen	-Voldoende tijd beschikbaar -Voldoende geld beschikbaar -Overige benodigde middelen voldoende beschikbaar (<i>nog te bepalen vanuit interviews of er overige benodigde middelen zijn en in hoeverre deze aanwezig zijn</i>)

Tabel 4: Individuele overtuigingen

Variabele/factor en operationele definitie	Dimensies	Indicator	Waarde
Individuele overtuigingen: <i>de houding van bestuurders/ambtenaren tegenover burgerparticipatie en burgers als samenwerkingspartner</i>	N.v.t.	<ul style="list-style-type: none"> - Bestuurder/ambtenaar is overtuigd van belang samenwerking met burgers - Bestuurder/ambtenaar ervaart burgerparticipatie als last - Bestuurder/ambtenaar staat positief tegenover burgerparticipatie - Bestuurder/ambtenaar voelt zich bedreigd in haar/zijn expertise door samenwerking met burgers - Bestuurder/ambtenaar ziet burger als samenwerkingspartner 	1: Ja 2: Nee 3: Onbekend

		(i.p.v. als enkel burger of klant) - Bestuurder/ambtenaar ziet burger als gelijke partner - Bestuurder/ambtenaar ziet burger als onbekwaam in het naar behoren uitvoeren van publieke diensten	
--	--	--	--

Tabel 5: Communicatiestructuren

Variabele/factor en operationele definitie	Dimensies	Indicator	Waarde
Communicatiestructuren: <i>de ondersteunende communicatieplatformen die de interactie tussen partijen mogelijk maken</i>	n.v.t.	- Er zijn ondersteunende communicatiestructuren aanwezig - Er vindt (<i>face-to-face</i>) interactie plaats	1: Ja 2: Nee 3: Onbekend

3.3 Methoden van dataverzameling

Voor dit onderzoek is besloten gebruik te maken van triangulatie, wat betekent dat gekozen is voor een combinatie van onderzoeksmethoden. Ten eerste wordt door middel van een onlinevragenlijst kwantitatief materiaal verzameld. Deze resultaten worden geanalyseerd om uitspraken over de beoordeling van de afhankelijke variabele, de faciliterende rol van bestuurders en ambtenaren, te kunnen doen. Er is gekozen voor een onlinevragenlijst, omdat het een groot aantal betrokken burgers betreft waarvan de beoordeling in beeld moet worden gebracht.

Verder ligt de focus op het verzamelen en interpreteren van talig materiaal, wat overeenkomt met de focus van kwalitatief onderzoek (Bleijenbergh, 2013). Door middel van interviews wordt informatie verzameld teneinde uitspraken te kunnen doen over de factoren die

van invloed zijn op de faciliterende rol van bestuurders en ambtenaren. De methoden van vragenlijst en interviews worden hierna verder toegelicht.

3.3.1 Vragenlijst

Typering

Voor dit onderzoek is gekozen voor een onlinevragenlijst. Met de vragenlijst wordt getracht de afhankelijke variabele te meten, namelijk de faciliterende rol van bestuurders en ambtenaren. Er wordt gekeken naar in welke mate en op welke manier de faciliterende rol van bestuurders en ambtenaren wordt ervaren door de betrokken burgers bij de burgerparticipatietrajecten.

Er is gekozen voor een onlinevragenlijst omdat daarmee respondenten gemakkelijk bereikt kunnen worden, de respondenten de vragenlijst laagdrempelig kunnen invullen en de resultaten ook gemakkelijk overgezet kunnen worden naar SPSS.

Het betreft een onlinevragenlijst, die is opgezet in het programma Qualtrics. Het programma Qualtrics is gekozen omdat de anonimiteit van respondenten gegarandeerd kan worden met dit medium. Daarnaast biedt Qualtrics de mogelijkheid om de resultaten gemakkelijk over te zetten naar het statistisch programma voor de data-analyse, SPSS.

De vragenlijst bestaat uit gesloten vragen, wat het analyseren van de uitkomsten van de vragenlijst overzichtelijk maakt. Er is één open vraag opgenomen in de enquête, namelijk de vraag of de respondent nog overige opmerkingen of vragen heeft naderhand. Hiermee wordt de mogelijkheid gegeven aan respondenten om overige informatie te geven die zij niet kwijt kunnen in de vragenlijst. Hier is geen gebruik van gemaakt door de respondenten.

In de vragenlijst is gevraagd naar de algemene beoordeling van de rol van de wethouder, het raadslid en/of de ambtenaar met wie zij contact hebben gehad. Voor de algemene beoordeling is ervoor gekozen om de respondenten zowel met woorden als met een cijfer een oordeel te laten geven. Hierdoor kan geduid worden welke beoordeling de respondenten koppelen aan een bepaald cijfer.

Vervolgens zijn specifiekere vragen gesteld gericht op de dimensies openheid en capaciteitsopbouw. Hier werden stellingen weergegeven waarbij de respondenten met een cijfer tussen de één en vijf konden aangeven in hoeverre zij het eens waren met de stelling, waarbij de volgende ranking werd aangehouden: 1= zeer oneens, 2= oneens, 3= neutraal, 4= eens, 5= zeer eens.

De onlinevragenlijst voor de gemeente Cuijk is weergegeven in Bijlage 2. De onlinevragenlijst voor de gemeente Sint Anthonis betrof dezelfde introducerende vragen en

vragen per gemeentefunctionaris. Om deze reden is gekozen enkel de vragenlijsten voor de gemeente Cuijk te weergeven.

Respondenten

De vragenlijst is verspreid onder de betrokken burgers bij de gemeenten Cuijk en Sint Anthonis, omdat de vragenlijst specifiek het perspectief van de burger op de faciliterende rol van bestuurders en ambtenaren in kaart wil brengen.

Voor de gemeente Cuijk zijn de burgers die een initiatief hebben ingediend voor de Reserve Wonen en Leefbaarheid benaderd via e-mail. De e-mailadressen waren bekend bij de voormalig secretaris van de gemeente Cuijk. In verband met privacyoverwegingen is gekozen deze e-mailadressen niet direct met mij te delen. In plaats daarvan heeft de secretaris zelf contact opgenomen met de initiatiefnemers en de uitnodiging voor de vragenlijst verspreid via e-mail.

Voor de gemeente Sint Anthonis zijn (ook via e-mail) een aantal initiatiefnemers binnen het programma Vitale Kernen en de voorzitters van dorpsraden benaderd om de vragenlijst in te vullen. Er was helaas geen lijst met contactgegevens bijgehouden van alle betrokken burgers, door onder andere wisselingen binnen het secretariaat. Door navraag te doen bij de contactpersoon vanuit de gemeente Sint Anthonis zijn alsnog enkele contactgegevens opgehaald.

Daarnaast is aan de respondenten waarvan de gegevens bekend waren gevraagd of zij de vragenlijst wilden verspreiden onder andere betrokken burgers bij het traject in Sint Anthonis waarvan zij de contactgegevens hadden. Hier is door één respondent op gereageerd, die aangaf de vragenlijst doorgestuurd te hebben. Ondanks meerdere pogingen om een grotere groep voor de gemeente Sint Anthonis te bereiken zijn alsnog minder burgers bereikt voor de gemeente Sint Anthonis dan voor de gemeente Cuijk.

In totaal zijn er 44 reacties op de vragenlijst gekomen, waarvan 39 reacties volledig ingevuld waren en dus meegenomen konden worden binnen het onderzoek. Dit betreft niet het totaal aantal respondenten. De respondenten moesten aan het begin van de onlinevragenlijst aangeven met welke gemeentefunctionaris zij contact hadden gehad. Hierdoor kwam het voor dat respondenten voor meerdere gemeentefunctionarissen de vragenlijst hadden ingevuld, waardoor het totaal aantal ingevulde vragenlijsten niet overeenkomt met het aantal respondenten in totaal.

Er is 27 keer aangegeven dat iemand bij het traject in Cuijk betrokken was en twaalf keer bij het traject in de gemeente Sint Anthonis, op de 39 ingevulde vragenlijsten. Voor de

gemeente Cuijk zijn dus ruim meer reacties gekomen op de vragenlijst. Vervolgens is aan de respondenten gevraagd met wie zij contact hadden gehad binnen de gemeente. Hierna moesten zij per functionaristitel dezelfde vragen invullen, voor het aantal verschillende gemeentefunctionarissen waarmee zij contact hebben gehad binnen de gemeente. Bij de gemeente Cuijk hebben twaalf respondenten aangegeven met één raadslid/raadsleden contact te hebben gehad, zes met één wethouder/wethouders en zestien met één ambtenaar/ambtenaren. Voor de gemeente Sint Anthonis hebben vier respondenten aangegeven met één raadslid/raadsleden contact te hebben gehad, vijf met één wethouder/wethouders en twaalf met één ambtenaar/ambtenaren.

Analysetechniek

De resultaten van de vragenlijst zijn vervolgens geanalyseerd doormiddel van het programma SPSS. In SPSS is enkel gekeken naar de beschrijvende statistieken, omdat dit gedeelte van het onderzoek nog niet gericht was op het onderzoeken van verbanden tussen de verschillende factoren.

Ten eerste is gekeken naar het gemiddelde cijfer voor de faciliterende rol. Hiervoor is in SPSS een samenvattend model opgevraagd van de resultaten van de vraag over het samenvattende oordeel van de faciliterende rol van de gemeentefunctionaris. Hierbij is de frequentie, het percentage, het geldige percentage en het cumulatieve percentage weergegeven van de verschillende antwoordmogelijkheden voor de vraag.

Ten tweede is gekeken naar frequenties. Hiervoor is voor beide gemeenten een samenvattende tabel uitgedraaid met daarin de descriptieve statistieken. Hierbij is de *N*, het minimum, het maximum, het gemiddelde en de standaarddeviatie weergegeven. Voor de analyse is hiervoor gekeken naar het gemiddelde en zijn de gemiddeldes van de verschillende vragen met elkaar vergeleken. De gemiddeldes en de standaarddeviaties zijn weergegeven in een samenvattende tabel in hoofdstuk 4.

3.3.2 Interviews

Typering

In dit onderzoek wordt daarnaast gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews. Een semigestructureerd interview betreft een interview met een interviewgide of een topic list (Van Thiel, 2020, p. 115). De vragen en de volgorde van de vragen zijn van tevoren vastgelegd in de interviewgide. De interviewgide is toegevoegd aan de bijlagen. De volgorde van de vragen kon echter veranderen tijdens het verloop van het interview wanneer hier aanleiding voor was.

Het voordeel van een semigestructureerd interview is dat er tot zekere hoogte gestuurd kan worden welke informatie aan bod komt gedurende het gesprek (Bleijenbergh, 2013). Daarnaast verhoogt het gebruik van semigestructureerde interviews de repliceerbaarheid van het onderzoek, omdat alle respondenten dezelfde vragen voorgelegd krijgen. Dit komt de betrouwbaarheid van het onderzoek ten goede (Bleijenbergh, 2013). Het nadeel hiervan is echter dat er minder ruimte is om onverwachte zaken te bespreken tijdens het interview.

Alhoewel de vragen van de interviews zijn vastgelegd, kunnen de antwoorden op de vragen uiteenlopen en is er de mogelijkheid om door te vragen. De aspecten van het onderzoeksobject kunnen zo verder uitgediept worden en de respondenten krijgen de mogelijkheid om de antwoorden in hun eigen woorden te formuleren. Dit komt de herhaalbaarheid van het onderzoek echter niet ten goede, omdat de extra vragen naar aanleiding van de verschillende antwoorden uiteen kunnen lopen.

De vragen voor de interviewgide zijn afgeleid uit de operationalisatie van de variabelen verkregen uit het theoretisch kader. De operationalisatie is te vinden in paragraaf 3.2 en de interviewgide is terug te vinden in Bijlage 1.

Respondenten

Voor dit onderzoek worden de bestuurders en ambtenaren die het meest nauw betrokken zijn geweest bij de burgerparticipatietrajecten geïnterviewd. In totaal hebben er twaalf interviews plaatsgevonden, waarvan zes voor de gemeente Cuijk en zes voor de gemeente Sint Anthonis. De selectie van de respondenten is gemaakt in overleg met de opdrachtgevers aan de hand van in hoeverre de respondenten betrokken waren bij beide burgerparticipatietrajecten en onder de te bestuderen groep vallen.

In de case van Cuijk zijn de respondenten: de burgemeester, één wethouder en drie raadsleden voor de groep van bestuurders. Daarnaast is er één extern bevroegd, die was ingehuurd voor ondersteuning van het ambtelijke apparaat gedurende het traject. In het geval van Cuijk heeft met name de gemeenteraad een grote rol gespeeld. Om deze reden zijn drie raadsleden geïnterviewd. De gemeente Cuijk was nog minder ver in het proces, waardoor vanuit de ambtelijke kant minder mensen een rol hadden gespeeld.

Voor de case van Sint Anthonis zijn twee wethouders, drie ambtenaren (waarvan één extern) en één raadslid bevroegd. In het geval van Sint Anthonis was de raad minder betrokken en is het traject vooral geleid door twee betrokken wethouders en het ambtelijk apparaat. Om die reden is ervoor gekozen minder raadsleden te bevroegen dan in Cuijk en meer betrokkenen vanuit het ambtelijk apparaat. Daarnaast is er een wisseling geweest van wethouder gedurende

het traject door persoonlijke omstandigheden. Echter hebben beide wethouders een belangrijke rol gespeeld in het traject. Om deze reden is ervoor gekozen beide wethouders te bevragen.

Analysetechniek

De interviewverslagen zijn geanalyseerd door middelen van coderen. Voor dit onderzoek is gekozen voor een deductieve codeermethode, wat betekent dat het codeerschema vooraf is opgesteld op basis van theorie (Bleijenbergh, 2013). Het codeerschema is gevormd aan de hand van de centrale concepten, dimensies en indicatoren die zijn weergegeven in het operationalisatieschema in paragraaf 3.3. Er is gekozen voor een deductieve benadering omdat het onderzoek gericht is op het toetsen van de aanwezigheid van indicatoren die uit de theorie naar voren komen binnen de cases, waardoor de concepten, dimensies en indicatoren vooraf aan de interviews zijn vastgesteld.

Voor het coderen wordt gebruik gemaakt van het programma Atlas.ti. Hiernaar zijn de interviewverslagen overgezet en zijn op systematische wijze codes toegewezen aan tekstfragmenten.

3.4 Betrouwbaarheid en validiteit

3.4.1. Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van het onderzoek geeft aan in hoeverre het onderzoek nauwkeurig en consistent is (Van Thiel, 2020, p.60). Ten eerste wordt ingegaan op de *nauwkeurigheid* van het onderzoek. In dit onderzoek wordt getracht om de variabelen zo nauwkeurig mogelijk te operationaliseren in operationalisatieschema's die in paragraaf 3.2. zijn weergegeven.

Daarnaast is ervoor gekozen om te werken met een interviewgide, die is weergegeven in Bijlage 1. De interviewgide zorgt ervoor dat de juiste vragen aan de respondent worden gesteld en de theoretische concepten op dezelfde wijze worden gemeten bij de respondenten. Bij het opstellen van de interviewgide is rekening gehouden met verschillende eisen die de betrouwbaarheid waarborgen. Er is getracht om enkel eenduidige, duidelijke vragen te stellen en sturende vragen te vermijden. Dit komt de nauwkeurigheid van het onderzoek ten goede.

Daarnaast wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van triangulatie, oftewel het verzamelen en verwerken van informatie op meer dan één manier (Van Thiel, 2020, p.112). Door middel van triangulatie kunnen problemen met betrouwbaarheid en validiteit bij een casestudyonderzoek beperkt worden (Van Thiel, 2020, p.65). Doordat informatie vanuit verschillende bronnen wordt verzameld, wordt duidelijk hoe geldig de verzamelde informatie

is (Van Thiel, 2020, p. 65). Voor iedere case zijn interviews afgenomen en is een onlinevragenlijst uitgezet, waardoor conclusies niet op één bron zijn gebaseerd. Dit komt de betrouwbaarheid van het onderzoek ten goede.

Wat nadelig is voor de betrouwbaarheid, en dan specifiek de nauwkeurigheid, is dat voor de onlinevragenlijst geen onderscheid is gemaakt tussen individuele personen. Het betreft een algemene evaluatie van de groepen wethouders, raadsleden en ambtenaren maar er is geen onderscheid gemaakt tussen verschillende wethouders, raadsleden of ambtenaren. Het kan bijvoorbeeld dat de respondenten het contact met verschillende wethouders anders waarderen, maar dit komt nu niet tot uiting in de resultaten. Er is echter alsnog gekozen hier geen onderscheid in te maken, omdat het onderzoek geen individuele beoordeling van de wethouders, raadsleden en/of ambtenaren betreft. Hierdoor wordt met de enquête echter minder nauwkeurig gemeten wat de beoordeling is van wethouders, raadsleden en ambtenaren. Door mogelijk gevarieerde ervaringen met verschillende wethouders, raadsleden en/of ambtenaren zijn uitkomsten mogelijk minder eenduidig.

Daarbij kunnen kenmerken van de onderzoeker zoals menselijke fouten, vooroordelen en onervarenheid een negatieve invloed hebben op de betrouwbaarheid van het onderzoek (Bailey, 1992). Bovendien kan het feit dat het onderzoek door één onderzoeker uitgevoerd wordt mogelijk tot eenzijdigheid en persoonlijke interpretaties leiden. Er is geprobeerd deze risico's te ondervangen door methodologische keuzes te bespreken met de wetenschappelijk begeleider vanuit de universiteit in meerdere feedbackgesprekken. Het risico van één onderzoeker is hiermee ondervangen.

Daarnaast dient het onderzoek *consistent* te zijn. Dit betekent dat het onderzoek tot dezelfde bevindingen leidt, wanneer het herhaald wordt onder dezelfde omstandigheden (Van Thiel, 2020, p.61). De consistentie van het onderzoek kan niet volledig gegarandeerd worden. In dit onderzoek staan namelijk mensen centraal als onderzoeksobjecten. Mensen leren, waardoor eenzelfde onderzoek mogelijk niet tot dezelfde resultaten leidt (Bailey, 1992).

Om de consistentie van het onderzoek waar mogelijk te garanderen is onder andere gekozen voor semigestructureerde interviews. Doordat de vragen en de volgorde van de vragen vooraf zijn vastgesteld, wordt gegarandeerd dat alle respondenten dezelfde vragen moeten beantwoorden en dat hetzelfde getoetst wordt. Doordat de interviewgide en de operationalisatie die voorafging aan de interviewgide openbaar zijn, wordt herhaling mogelijk gemaakt. Daarnaast is de onlinevragenlijst vooraf gecontroleerd door meerdere personen; door betrokkenen van de organisatie en onafhankelijke personen. Dit komt de consistentie van het onderzoek ten goede.

3.4.2. Interne validiteit

De interne validiteit betreft de geldigheid van het onderzoek, ofwel of in het onderzoek echt wordt gemeten wat beoogd werd om te meten (Van Thiel, 2020, p. 61). Om zeker te zijn dat het juiste gemeten wordt, is gepoogd om zo dicht mogelijk bij de theorie te blijven in de operationalisatie. Er is geprobeerd om de concepten, dimensies en indicatoren eenduidig en uitsluitend te maken waardoor enkel het effect dat uit de theorie naar voren komt wordt gemeten en er geen overlap is tussen verschillende concepten, dimensies en/of indicatoren. Wanneer er wel sprake is van enige overlap is dit toegelicht in paragraaf 3.3 waar de operationalisatie aan bod komt.

Daarnaast is ervoor gekozen om in dit onderzoek te werken met semigestructureerde interviews. Dit heeft houvast geboden tijdens de interviews en de kans op interviewer bias verminderd. Verder was er de ruimte om door te vragen. Sommige verdiepende vragen waren hierbij van tevoren vastgelegd in de interviewgids, maar gedurende de interviews zijn er soms ook aanvullende vragen gesteld ter verdieping. Doordat de ruimte is genomen om door te vragen bij de verschillende vragen, is dieper ingegaan op bepaalde aspecten van het onderzoeksobject. Dit komt de interne validiteit ten goede. Bovendien zijn de interviews afgenomen door dezelfde interviewer. Hierdoor kan gesteld worden dat de interviews zoveel mogelijk op dezelfde wijze zijn afgenomen.

Verder is er voor de onlinevragenlijst gekozen om een onderscheid te maken tussen de verschillende groepen functionarissen. Hierdoor wordt een duidelijk beeld gegeven van voor welke groep de beoordeling van de burgers van toepassing is en kunnen de resultaten beter geïdentificeerd worden. De koppeling tussen de kwantitatieve gegevens en de kwalitatieve gegevens kan zo ook beter gemaakt worden, doordat mogelijke verbanden beter in beeld worden gebracht.

Daarnaast is getracht de interne validiteit te waarborgen door bij de selectie van respondenten, respondenten van verschillende posities binnen de gemeente te kiezen. Hierdoor wordt geprobeerd een zo compleet mogelijk beeld te vormen (Van Thiel, 2020, p.61).

Een kanttekening die bij de interne validiteit kan worden geplaatst is dat ervoor gekozen is geen interviews te houden met de burgers. Doordat burgers enkel de mogelijkheid hebben om te reageren op de vragenlijst (waarbij gebruik wordt gemaakt van gesloten vragen), kan geen toelichting gegeven worden bij de mogelijke antwoorden. Daarbij kunnen de vragen van de vragenlijst verschillend worden geïnterpreteerd door de verschillende respondenten. De interne validiteit neemt daardoor af. Om dit effect te beperken is ervoor gekozen om de anonimiteit te garanderen, zodat sociaal wenselijke antwoorden voorkomen konden worden.

Daarnaast kunnen de onderzoekseenheden, mensen, een mogelijke storingsbron vormen voor de validiteit (Van Thiel, 2020, p. 64). Het risico bestaat dat zij onbetrouwbare informatie verschaffen, door bijvoorbeeld sociale wenselijkheid. Zij geven dan een antwoord waarvan zij denken dat het wordt verwacht, in plaats van dat ze de waarheid vertellen.

3.4.3. Externe validiteit

De externe validiteit betreft de generaliseerbaarheid van het onderzoek, ofwel in hoeverre de resultaten van het onderzoek ook voor andere gemeenten gelden. Het onderzoek kent een gering aantal casussen, namelijk die van de gemeenten Cuijk en Sint Anthonis. Door het geringe aantal onderzoekseenheden is de externe validiteit van het onderzoek niet hoog.

Door middel van triangulatie wordt getracht het effect van het geringe aantal eenheden enigszins te beperken (Van Thiel, 2020, p. 112). Doordat informatie wordt verzameld op meer dan één manier in dit onderzoek, wordt de kans op toevalligheden verkleind. Daarnaast is ervoor gekozen om voor beide gemeenten verschillende gemeentefunctionarissen te interviewen, om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen. Hierdoor is de representativiteit van het onderzoek verhoogd. Desondanks blijft het een nadeel van een casestudy dat generaliseren een uitdaging blijft (Van Thiel, 2020, p.106).

De kenmerken van beide cases zijn daarnaast ook bepalend voor de externe validiteit. Het onderzoek is verricht in twee relatief kleine gemeenten, waardoor de resultaten van het onderzoek wellicht minder goed te generaliseren zijn naar grotere gemeenten.

Tevens is er sprake van een lage respons op de onlinevragenlijst. Dit doet af aan de generaliseerbaarheid van het onderzoek, waardoor de externe validiteit afneemt. Dit betekent echter niet dat de resultaten van dit onderzoek niet bruikbaar zijn voor andere burgerparticipatietrajecten in gemeenten. Er kunnen alsnog lessen worden getrokken uit de uitkomsten voor dit onderzoek, die wellicht relevant zijn voor de gemeente Land van Cuijk en andere gemeenten die nieuwe burgerparticipatietrajecten willen inrichten.

4. Analyse

In dit hoofdstuk worden achtereenvolgens de resultaten van het empirisch onderzoek voor beide cases weergegeven. Per case wordt ten eerste een caseomschrijving gegeven, waarbij de aanleiding voor het traject, het tijdspad en de gradatie van burgerparticipatie nader worden toegelicht. Hierna wordt per case aandacht besteed aan de uitkomsten van de vragenlijst en de interviews. Tot slot wordt aan het eind van het hoofdstuk een vergelijking gemaakt tussen de uitkomsten van beide cases.

4.1 Case 1: gemeente Cuijk

4.1.1 Caseomschrijving

Aanleiding traject

De aanleiding voor het burgerparticipatietraject was de Reserve Wonen en Leefbaarheid. In september 2017 is door de gemeenteraad de Structuurvisie Cuijk 2030 vastgesteld, waar de invoering van de Reserve Wonen en Leefbaarheid onderdeel van was. De Reserve Wonen en Leefbaarheid werd gevuld met bouwvolumebijdragen die derde partijen moesten afdragen wanneer zij een woningbouwproject wilde realiseren binnen de gemeente (Cuijk, 2021). Dit geld had eerst geen specifieke bestemming, maar kwam in het totaal van gelden van de gemeente terecht.

Later is besloten dit te specificeren en het geld wat uit de bouwvolumebijdragen kwam in de nabijheid van die woningbouwprojecten te besteden. In 2021 is deze pot geld vervolgens met een flink bedrag gegroeid, wat voor januari 2021 weer besteed moest worden. Hiervoor zijn toen door het college verschillende voorstellen bedacht voor met name het centrum van Cuijk, waar dit geld aan besteed kon worden (Persoonlijke communicatie, Respondent 9, 2022). Het saldo van de Reserve bedroeg in de periode van de bekendmaking van het plan van aanpak €1.378.000,-. Van dit bedrag zou op dat moment in maart uiteindelijk €827.000 ter beschikking worden gesteld voor de voorstellen van burgers (Cuijk, 2021).

Door de raad is in februari 2021 aan het college voorgesteld om burgers een grotere rol te laten spelen in de besteding van het bedrag dat tot dan toe in de Reserve zat. In eerste instantie was het plan dat het college een aantal voorstellen zou doen aan de raad voor de besteding van de Reserve. Burgers zouden in de besluitvorming geen rol spelen (College van B&W Cuijk, 2021a). Na de motie van de gemeenteraad is echter besloten burgers hier wel een rol in te laten spelen en een gedeelte van het bedrag beschikbaar te stellen voor voorstellen van burgers. Hierdoor werd 60% van de Reserve beschikbaar gesteld voor initiatieven van inwoners en 40%

voor de zaken die door het college noodzakelijk werden geacht (College van B&W Cuijk, 2021a).

De motivatie hiervoor vanuit de gemeenteraad was dat in het herindelingsadvies van de nieuwe gemeente Land van Cuijk uitgesproken was dat het opschalen van de gemeente gepaard moest gaan met het afschalen van de kernen. Het doel hiervan was dat inwoners meer invloed krijgen op hun eigen leefomgeving. Naar de mening van de raad paste een aanpak waarbij van bovenaf werd opgelegd wat de voorgestelde projecten en uitgangspunten zijn niet bij die zienswijze (College van B&W Cuijk, 2021b).

Daarnaast vond de gemeenteraad dat het college een te strikte koppeling aanbracht tussen de directe omgeving van waar opbrengsten voor de Reserve uit voortkwamen en het gebied waar het besteed moest worden (College van B&W Cuijk, 2021c).

Tijdspad

In de raadsinformatiebief van maart 2021 werd aangegeven dat dorps- en wijkraden en inwoners(groepen) tot 31 mei in de gelegenheid werden gesteld om plannen in te dienen. Het indienen van plannen kon middels een online aanvraagformulier dat hiervoor was ontwikkeld. De gemeente gaf aan waar noodzakelijk en mogelijk de betreffende indieners te ondersteunen bij het uitschrijven van de ideeën en het maken van een schatting van de kosten (Cuijk, 2021).

In de periode van 1 maart tot en met 31 mei zijn door dorps- en wijkraden in totaal 84 ideeën ingediend voor een bijdrage uit de Reserve. Hiervan hebben vervolgens 47 initiatiefnemers hun voorstel nader toegelicht tijdens een pitch aan de raads- en commissieleden op 30 juni, 1 juli en 5 juli. Ondanks dat er veel enthousiasme was over een groot aantal voorstellen, konden veel voorstellen niet gehonoreerd worden. Dit probleem werd vergroot door de onderhoudskosten voor de initiatieven die later ook meegerekend dienden te worden (College van B&W Cuijk, 2021a).

Daaropvolgend moest de gemeenteraad een besluit nemen over welke voorstellen gehonoreerd werden. In juni 2021 zijn de ingediende voorstellen getoetst aan de voorafgaand aan het traject opgestelde criteria en is waar mogelijk of noodzakelijk gevraagd om voorstellen aan te scherpen. Hierna zijn de plannen op de themabijeenkomst van 5 juli gepresenteerd aan de gemeenteraad en is besloten om per raadsfractie een waardering te geven van de aanvragen, om zo tot een lijst van te honoreren voorstellen te komen (College van B&W Cuijk, 2021a). Hierna is de zomerperiode gebruikt om het raadsvoorstel gereed te maken voor behandeling in de raad in oktober 2021 (Cuijk, 2021). Op 7 september 2022 is het voorstel van de raad

aangenomen en is de definitieve lijst met te honoreren voorstellen vastgelegd. De cijfers van de eerdere prioritering zijn hiervoor omgezet naar punten (College van B&W Cuijk, 2021a).

Het uiteindelijke bedrag voor de voorstellen van burgers kwam in het voorstel neer op €1.039.053 voor de burgerinitiatieven en €449.473 voor de voorstellen van het college. Daarnaast kwamen de uiteindelijk begeleidingskosten voor het proces neer op €100.000 en was er nog €72.500 aan onvoorziene kosten (College van B&W Cuijk, 2021a). Hierin werd ook aangegeven dat de aanvragen die gehonoreerd zijn verder met de gemeente worden uitgewerkt en gerealiseerd in 2022-2023 (College van B&W Cuijk, 2021a). Op het moment van schrijven is het traject dan ook in de fase van de uitvoering.

Gradatie van burgerparticipatie

Zoals eerder toegelicht zijn er verschillende gradaties van burgerparticipatie en is het voor de faciliterende rol van belang om de gradatie te duiden. In het geval van Cuijk kan gesproken worden over de gradaties raadplegen en adviseren, omdat de inwoners als gesprekspartners betrokken zijn bij de bepaling van de uitgaven voor een gedeelte van de Reserve Wonen en Leefbaarheid.

Aan de burgers is de mogelijkheid geboden om initiatieven in te sturen voor de besteding van de Reserve Wonen en Leefbaarheid. Vervolgens heeft een prioritering plaatsgevonden door de gemeenteraad, waarbij een aantal initiatieven gehonoreerd zijn. Burgers hebben de mogelijkheid gekregen om hun idee te pitchen. Daarnaast is ondersteuning geboden vanuit het ambtelijk apparaat bij het uitwerken van onvolledige voorstellen. Hier zijn echter geen specifieke adviesraden voor opgezet. De initiatieven zijn ingediend door ofwel collectieven zoals dorpsraden ofwel individuen.

Hier dient wel de kanttekening bij gemaakt worden dat het proces in Cuijk minder ver is en zij nu pas met de uitvoering van de projecten bezig zijn. Het moet daarom nog blijken in welke mate burgers betrokken worden bij de verdere uitvoering van het traject en of dit meer richting coproductie of een verder gaande vorm van advisering gaat.

4.1.2 Invulling en beoordeling van de faciliterende rol in Cuijk

In het kwantitatieve gedeelte van het onderzoek is via een onlinevragenlijst onder burgers de vraag beantwoord: *In welke mate en op welke manier faciliterende bestuurders en ambtenaren binnen de burgerparticipatietrajecten?*

Algemene beoordeling faciliterende rol gemeente Cuijk

De algemene beoordeling van het contact tijdens het traject is hieronder weergegeven in Tabel 6. In de tabel wordt onderscheid gemaakt tussen de verschillende functies, waar de onlinevragenlijst door de burgers per functionaris waar zij mee in contact zijn geweest is ingevuld.

Tabel 6: Samenvattend oordeel functionarissen gemeente Cuijk

	Wethouders	Raadsleden	Ambtenaren	Totaal
Onvoldoende	4	4	6	14
Matig	-	-	1	1
Voldoende	-	6	2	8
Ruim voldoende	-	-	1	1
Goed	1	1	2	4
Weet ik niet/neutraal	-	1	1	2
Totaal aantal respondenten ingevuld	5	12	13	Totaal: 30

In totaal is de onlinevragenlijst voor de gemeente Cuijk ingevuld door 27 respondenten, waarvan sommige respondenten met meer dan één soort functionaris contact hebben gehad en om deze reden voor meerdere functionarissen de vragenlijst hebben ingevuld. Hierdoor zijn er in totaal 30 ingevulde vragenlijsten voor de verschillende functionarissen.

Gekeken naar de algemene beoordeling wordt door bijna de helft van de respondenten de communicatie met de gemeente als onvoldoende gewaardeerd. Verder is door acht respondenten de communicatie als voldoende gewaardeerd, waarbij met name de communicatie met raadsleden. Er dient hier wel bij benoemd te worden dat de vragen voor wethouders door

minder respondenten zijn ingevuld dan voor ambtenaren en raadsleden. Dit kan eventueel een vertekend beeld geven, ook voor de andere stellingen.

Vervolgens is preciezer ingegaan op de verschillende dimensies van de faciliterende rol, namelijk openheid en capaciteitsopbouw. Voor het overzicht is voor beide dimensies hieronder schematisch weergegeven (in Tabel 7 en 8) wat de gemiddeldes (de ‘mean’) per stelling zijn. Respondenten konden met een cijfer van 0-5 aangeven in hoeverre zij het eens waren met de stelling, waarbij alle stellingen positief waren geformuleerd (‘de betrokken ambtenaar stond open voor de ideeën van inwoners’).

Openheid

Tabel 7: Dimensie openheid faciliterende rol gemeente Cuijk

	Wethouders		Raadsleden		Ambtenaren	
	<i>M</i>	<i>SD</i>	<i>M</i>	<i>SD</i>	<i>M</i>	<i>SD</i>
Openheid naar ideeën van inwoners	2,2	1,30	3,58	1,24	3,07	1,09
Mate waarin vragen werden gesteld over wat er onder inwoners leeft	1,6	0,89	2,67	1,61	1,80	1,42
Mate waren de inwoners als gelijke samenwerkingspartner behandeld zijn	1,6	1,52	2,50	1,62	2,13	1,46
Mate waarin functionarissen zelf actief deelnamen aan het traject	1,4	1,52	1,83	1,64	1,87	1,73

Gekeken naar in hoeverre volgens de respondenten wethouders, raadsleden en ambtenaren in het algemeen open stonden voor de ideeën van inwoners, wordt er relatief hoog gescoord, met name door raadsleden en ambtenaren. Wanneer vervolgens verder wordt gekeken naar de stellingen over in hoeverre er vragen zijn gesteld aan inwoners, in hoeverre burgers als gelijke samenwerkingspartner zijn behandeld en in hoeverre zij zelf actief deelnamen aan het traject,

wordt er lager gescoord.

Opvallend hier is dat voor raadsleden in vergelijking met de groep wethouders en ambtenaren wel hogere gemiddelden zijn gegeven. Alhoewel bij de groep ambtenaren ook een hoger gemiddelde staat voor de mate waarin zij inwoners als gelijke samenwerkingspartner behandelde. Bij de stelling betreffende het stellen van vragen wordt wel duidelijk bij raadsleden aangegeven dat in meerdere mate vragen zijn gesteld. Dit is wellicht te verklaren doordat de raadsleden aanwezig zijn geweest bij de presentaties en hier de mogelijkheid hebben gehad vragen te stellen aan de initiatiefnemers en te reageren op de voorstellen.

Capaciteitsopbouw

Het tweede onderdeel van de faciliterende rol waarnaar gekeken is, is de capaciteitsopbouw. De resultaten van de stellingen die gericht waren op de capaciteitsopbouw zijn hieronder in Tabel 8 weergegeven.

Tabel 8: Dimensie capaciteitsopbouw faciliterende rol gemeente Cuijk

	Wethouders		Raadsleden		Ambtenaren	
	<i>M</i>	<i>SD</i>	<i>M</i>	<i>SD</i>	<i>M</i>	<i>SD</i>
Gevraagd naar welke kennis en vaardigheden benodigd waren bij inwoners om hun bijdrage te kunnen leveren	1,4	1,52	1,67	1,49	1,36	1,34
Mogelijkheid aangeboden om benodigde vaardigheden aan te leren (via bijvoorbeeld informatiesessies of trainingen)	1,2	1,09	1,42	1,16	0,93	0,92
Mate waarin burger in staat was met de ondersteuning van de functionaris problemen en/of kansen aan te kaarten	1,40	1,52	1,92	1,73	1,43	1,50
Mate waarin burger in staat was met de ondersteuning van	1,40	1,52	1,92	1,62	1,29	1,20

de functionaris oplossingen voor problemen aan te dragen						
Mate waarin burger in staat was met de ondersteuning van de functionaris een bijdrage te leveren aan het uitwerken van ideeën voor het aanpakken van de problemen/benutten van de kansen	1,40	1,52	1,83	1,75	1,64	1,55

Over het algemeen valt op dat bij de dimensie capaciteitsopbouw lager wordt gescoord dan bij de dimensie openheid. Met name bij de stelling over de mogelijkheid om bepaalde vaardigheden aan te leren wordt laag gescoord; dit is het laagst voor de groep ambtenaren. Het feit dat er laag wordt gescoord op de mate waarin burgers met de ondersteuning van functionarissen oplossingen voor problemen konden aandragen of een bijdrage konden leveren aan het uitwerken van ideeën voor het aanpakken van problemen/het benutten van kansen, kan wellicht verklaard worden doordat het traject tijdens het invoeren van de onlinevragenlijst niet in de uitvoerende fase was. Er moet wat dat betreft gedeeltelijk nog blijken in hoeverre burgers hier een rol in gaan spelen en in hoeverre zij hierin ondersteund gaan worden. Daarnaast waren er geldende coronamaatregelen gedurende de periode dat de voorstellen werden ingestuurd en behandeld, waardoor er minder mogelijkheden waren voor fysieke bijeenkomsten en informatiesessies.

4.1.3 Samenvatting invulling en beoordeling faciliterende rol Cuijk

Samenvattend kan gesteld worden dat er een gemengd beeld bestaat over de mate waarin de bestuurders en ambtenaren hebben gefaciliteerd binnen het traject in Cuijk. Door ongeveer de helft van de respondenten is de faciliterende rol als onvoldoende gewaardeerd, en door de andere respondenten als matig, voldoende, ruim voldoende en goed.

De lagere waarderingen zijn met name te herleiden tot de capaciteitsopbouw, hier wordt over het algemeen lager gescoord dan bij de dimensie openheid. Met name bij de stelling over de mogelijkheid om bepaalde vaardigheden aan te leren wordt laag gescoord; dit is het laagst voor de groep ambtenaren.

De lagere beoordelingen zijn wat betreft de openheid met name terug te zien bij de mate waarin vragen zijn gesteld aan inwoners, in hoeverre burgers als gelijke samenwerkingspartner zijn behandeld en in hoeverre gemeentefunctionarissen zelf actief deelnamen aan het traject. Hier werd lager op gescoord, alhoewel dit per groep verschilt. Voor de groep raadsleden wordt bijvoorbeeld op de mate waarin vragen zijn gesteld hoger gescoord. Voor de mate waarin wethouders, raadsleden en ambtenaren in het algemeen open stonden voor de ideeën van inwoners wordt relatief wel hoog gescoord.

4.1.4 Factoren van invloed op de faciliterende rol in Cuijk

In het kwalitatieve gedeelte van het onderzoek is middels interviews met functionarissen binnen de gemeente Cuijk de vraag beantwoord: *Welke factoren belemmeren en stimuleren in beide cases de faciliterende rol van bestuurders en ambtenaren bij burgerparticipatietrajecten in de gemeenten Cuijk en Sint Anthonis?* Om deze vraag te beantwoorden worden de verschillende factoren verkregen uit de theorie besproken.

Bestuurscultuur

Voor de gemeente Cuijk is gekeken in hoeverre de heersende bestuurscultuur risico-avers en bureaucratisch is. Achtereenvolgens worden de risico-aversiteit en de mate van bureaucratie behandeld om vervolgens een conclusie over de bestuurscultuur in Cuijk te kunnen vormen.

Risico-aversiteit

Over de bestuurscultuur in Cuijk blijkt dat deze over het algemeen open staat voor samenwerking met burgers, maar dat er ook sprake is van enige risico-aversiteit.

Ten eerste wordt ingegaan op de mate waarin de bestuurscultuur open stond voor samenwerking met burgers. Zowel de gemeenteraad als het college en het ambtelijk apparaat stonden open voor de samenwerking met burgers en hebben zich ingespannen om het traject tot een succes te maken (Persoonlijke communicatie, Respondent 10, 2022). De bestuurscultuur was zodanig dat er iets leuks van het traject gemaakt kon worden en iedereen positief was over het traject. Met name de raad stond open voor de samenwerking met inwoners, aangezien zij zelf dit traject initieerde en het belang van samenwerking met de inwoners bij de besteding van de vrijgekomen gelden benadrukte. Vanuit het college waren er vooraf aan het traject enkele bedenkingen, met name over de haalbaarheid. Het traject zou een hoge druk leggen op het ambtelijke organisatie voorafgaand aan de herindeling. Hierdoor was het college eerst wat

terughoudend. Toen besloten werd het traject in te gaan, heeft het college echter ook alle ondersteuning en medewerking verleend (Persoonlijke communicatie, Respondent 4; Respondent 8; Respondent 10, 2022).

Voor de ambtelijke organisatie betekende het een grote druk op de organisatie, omdat veel in een korte tijd geregeld moest worden. Respondenten gaven aan dat zij ondanks de hoge druk toch het gevoel hadden dat ook het ambtelijk apparaat open stond voor de samenwerking met burgers en voor dit traject, maar dat er wel vraagtekens werden gezet bij hoe dit geregeld moest gaan worden.

Ondanks dat er gesproken kan worden over een open houding, is er ook sprake van een zekere mate van risico-aversiteit binnen de bestuurscultuur. Er worden met name bepaalde risico's gezien omtrent het draagvlak. Er bestaat twijfel over in hoeverre burgers alles goed afstemmen met de buurt en in hoeverre hier vanuit kan worden gegaan (Persoonlijke communicatie, Respondent 4; Respondent 5; Respondent 6, 2022). De draagvlaktoetsing wordt daarom nog als een zoektocht gezien. Er zijn kernen waar de draagvlaktoetsing wat kwetsbaarder is. Hier zitten bijvoorbeeld weinig mensen in de dorpsraden of wijkraden, zijn er weinig tot geen vergaderingen en/of wordt er geen duidelijk inzicht gegeven in welke standpunten zij innemen. Bij deze kernen is twijfel over in hoeverre zij de inwoners vertegenwoordigen.

Naast het draagvlak werden er risico's gezien betreft het vertrouwen in burgers. Er wordt aangegeven dat het vertrouwen in de burgers heel zorgvuldig komt en erg kan verschillen per individuele burger (Persoonlijke communicatie, Respondent 6; Respondent 9, 2022). Waar de samenwerking met de een gemakkelijk verloopt, zijn er ook samenwerkingen die minder vlekkeloos verlopen. Hierin is de gemeente nog zoekende naar hoe zij haar rol wil invullen en wat er bijvoorbeeld kan worden overgelaten aan de initiatiefnemers en wat er moet worden opgepakt door de gemeente.

Ondanks dat het een goed idee kan betreffen, kan het bijvoorbeeld zo zijn dat de groep initiatiefnemers niet georganiseerd is of weinig ervaring heeft met bepaalde werkzaamheden zoals bijvoorbeeld offertes opvragen. Hier kan dan wat meer begeleiding vanuit de gemeente benodigd zijn (Persoonlijke communicatie, Respondent 5; Respondent 8; Respondent 10; Respondent 12, 2022)

Tot slot werd gezegd dat het in de uiteindelijk uitvoering nog moet blijken in hoeverre de benodigde capaciteiten er zijn en de samenwerking als risicovol wordt gezien. Het zou pas echt risicovol worden wanneer het helemaal uit handen wordt gegeven. Tot nu toe heeft de burger enkel de volledige stem gekregen in het 'wat' en neemt de gemeente het vervolgens over

in de uitvoering. Wanneer de uitvoering geheel overgedragen zou worden aan burgers, hoort daar aantoonbare kennis, vaardigheid en organiseerkracht bij (Persoonlijke communicatie, Respondent 4; Respondent 8; Respondent 10, 2022).

Bureaucratische aspecten

Voor de dimensie bureaucratische aspecten ligt de focus op in hoeverre de bestaande en extra regels en structuren als bureaucratisch worden ervaren. Hierover kwam voor de gemeente Cuijk naar voren dat er in bepaalde mate bureaucratie wordt ervaren voor zowel de bestaande als extra regels en structuren.

Ten eerste wordt ingegaan op de *bestaande regels en structuren*. Er werd gesproken over een bepaalde mate van systeemdenken, waarmee wordt bedoeld dat er binnen de gemeentelijke kaders gedacht en gewerkt wordt (Persoonlijke communicatie, Respondent 6, 2022). Het gaat hier met name om de kaders die vooraf op democratische wijze zijn vastgesteld, in bijvoorbeeld kadernota's, waar een functionaris binnen de gemeente zich aan heeft te houden. Hier zit een zeker spanningsveld aangezien er niet altijd een match is tussen wat de gemeente wil en kan binnen haar kaders en wat burgers en bijvoorbeeld dorpsraden willen.

Uit de interviews bleek dat deze bureaucratische toets soms een volledig open houding hindert. Echter moest de toets wel gebeuren, omdat gecontroleerd moest worden of de initiatieven bijvoorbeeld wel wettelijk gezien mogelijk waren en of er niet al andere soortgelijke plannen lagen (Persoonlijke communicatie, Respondent 8; Respondent 9; Respondent 10, 2022). De gemeente heeft zich namelijk te houden aan tal van wetten en bepalingen, om bijvoorbeeld de veiligheid van burgers te garanderen. Wanneer bepaalde stappen hierin worden overgeslagen kunnen andere partijen weer verontwaardigd reageren.

Tot slot moesten raadsleden zich in de beoordeling van de voorstellen houden aan bepaalde regels. Er moest onder andere een link zijn met voorwaarden uit de structuurvisie, dus het geld kon niet zomaar aan iets besteed worden. Onder die voorwaarden werden voorstellen gezien als voldoende geborgd om dat traject in te gaan (Persoonlijke communicatie, Respondent 9, 2022).

Wat betreft de *extra structuren* rondom het burgerparticipatietraject, kwam naar voren dat met name de regels en structuren rondom de structurele lasten als bureaucratisch werden ervaren. Gedurende het proces bleek dat de structurele lasten voor de initiatieven ook meegerekend moesten worden in het totaalbedrag voor de initiatieven. De reden hiervoor was de aankomende herindeling, waar de nieuwe gemeente niet met extra kosten opgezadeld mocht worden vanwege dit traject. Dit heeft de ruimte voor bestuurders en ambtenaren om op bepaalde

initiatieven te reageren enigszins beperkt, omdat hierdoor minder initiatieven gehonoreerd konden worden (Persoonlijke communicatie, Respondent 4; Respondent 9; Respondent 10, 2022). Bij de berekening van de structurele lasten werden ook de nodige vragen gesteld. Er werd bij raadsleden soms gevoeld dat zij weinig invloed hadden op dit gedeelte van het proces. Dat voelde hierdoor wel enigszins bureaucratisch.

De ruimte voor raadsleden om op bepaalde initiatieven van burgers te reageren werd ook enigszins belemmerd door enkele vooraf opgestelde spelregels. Het gaat hierbij onder andere over de spelregels voor het te besteden budget. Het budget is vooraf verkregen uit bouwvolumes en moest ook besteed worden in de buurt waar het geld was binnengekomen. Later werd hier flexibeler mee omgegaan (Persoonlijke communicatie, Respondent 9; Respondent 12, 2022).

Individuele overtuigingen

Voor de factor individuele overtuigingen komt naar voren dat de bestuurders en ambtenaren over het algemeen positief tegenover burgerparticipatie stonden en daar het belang van inzagen. Er werd door de respondenten aangegeven dat zij vonden dat burgers juist veel meer invloed moeten hebben op hun eigen leefomgeving en dat dit als motivatie diende voor dit traject. Daarbij werd unaniem aangegeven dat het goed was dat de gemeente dit doet en dat er veel meer werk gemaakt moet worden van burgerparticipatie. Het belang van burgerparticipatie en dit traject was daarbij voor de respondenten duidelijk (Persoonlijke communicatie, Respondent 3, Respondent 4; Respondent 5; Respondent 8; Respondent 10; Respondent 12, 2022).

Burgerparticipatie werd als belangrijk gezien omdat zo nieuwe, leuke, ideeën in beeld werden gebracht waar nog niet aan gedacht was. Bovendien was de verwachting dat er (meer) draagvlak was voor de ideeën, omdat de ideeën vanuit de inwoners zelf kwamen (Persoonlijke communicatie, Respondent 4; Respondent 5, 2022). Daarnaast zorgt het voor een bepaalde mate van eigenaarschap bij de burgers, wanneer zij zelf deel uitmaken van het proces en de totstandkoming (Persoonlijke communicatie, Respondent 5, 2022).

Vervolgens gekeken naar in hoeverre respondenten de samenwerking met burgers als positief of negatief ervaren, kwam naar voren dat de respondenten over het algemeen burgerparticipatie als zeer positief ervaren (Persoonlijke communicatie, Respondent 4; Respondent 5; Respondent 8; Respondent 10). Er werd aangegeven dat burgers enthousiast waren en graag willen meedenken over hoe de gemeente verbeterd kan worden. Dit werd als positief gezien. Zo kwamen er ook ideeën naar voren die nog niet door de raad of het college bedacht waren. En over het algemeen werd het als een leuk traject gezien. Daarnaast werd door

meerdere respondenten aangegeven dat zij graag weer een soortgelijk traject in het Land van Cuijk zouden willen doen. Als nadeel van burgerparticipatietrajecten werd genoemd dat je in dit soort trajecten ook mensen teleur moet stellen (Persoonlijke communicatie, Respondent 5, 2022).

Verder is gekeken naar in hoeverre de respondenten burgers als een gelijke samenwerkingspartner zien binnen het traject. Er werd aangegeven dat burgers over het algemeen niet als minderwaardig werden gezien, hun ideeën echt serieus genomen werden en er veel in samenspraak gaat. De ideeën zijn bijvoorbeeld ook één op één overgenomen. En wanneer dingen niet konden is dit goed uitgelegd. De gemeente keek ook met de inwoners hoe sommige plannen alsnog uitgevoerd konden worden (Persoonlijke communicatie, Respondent 4; Respondent 8, 2022).

Hier werd wel de kanttekening bij geplaatst dat de gemeenteraad in dit traject de uiteindelijke beslisser bleef. En doordat de raad het uiteindelijke besluit over de te honoreren voorstellen nam, sta je op voet van ongelijkheid (Persoonlijke communicatie, Respondent 4; Respondent 10, 2022).

Match tussen eigen waarden individuele bestuurders en cultuur organisatie/waarden binnen organisatie

Gekeken naar in hoeverre de bestuurscultuur overeenkomt met de individuele waarden, is bij de gemeente Cuijk het beeld te zien dat deze over het algemeen overeenkomen. Echter is bij de factor bestuurscultuur wel naar voren gekomen dat er toch enige terughoudendheid is binnen de bestuurlijke cultuur, en bij de individuele overtuigingen kwam dit minder sterk naar voren.

Compatibiliteit van de organisatie

In deze paragraaf wordt gekeken naar in hoeverre beoordelingsstructuren, opleidingsmogelijkheden en middelen in Cuijk aanwezig waren gedurende het traject.

Beoordelingsstructuren

Uit de analyse komt naar voren dat er geen duidelijke beoordelingsstructuren aanwezig waren voor het traject in Cuijk. Voor de *doelstellingen* werd over het algemeen aangegeven dat er geen doelstellingen specifiek voor de gemeentelijke organisatie zijn gesteld voor het traject (Persoonlijke communicatie, Respondent 4; Respondent 8; Respondent 9, 2022). Er waren voornamelijk criteria voor de voorstellen opgesteld, meer gericht op de inwoners. Hierin

speelde met name het bijdragen aan de leefbaarheid een grote rol (Persoonlijke communicatie, Respondent 8; Respondent 10, 2022).

Verder zitten de doelstellingen met name in het raadsvoorstel. Als doel op zich werd gesteld om het geld niet alleen te besteden aan ideeën van het college, maar ook de invloed van inwoners hierin mee te nemen. Het was puur gericht op het bijsturen en andere projecten een rol geven in de gelden (Persoonlijke communicatie, Respondent 4; Respondent 5; Respondent 8; Respondent 10, 2022). In het raadsvoorstel werden ook eerder criteria dan doelstellingen gegeven. Er werd wel de kanttekening bij gemaakt dat het een wel met het ander te maken heeft. Wanneer een voorstel namelijk aan een criterium voldoet, hoop je ook dat door het te realiseren een bepaald doel wordt behaald (Persoonlijke communicatie, Respondent 10, 2022).

Ook werd het gezien als een pilot voor kernendemocratie, in de aanloop naar de herindeling (Persoonlijke communicatie, Respondent 5; Respondent 12, 2022). Het traject werd gezien als de uitgelezen kans om meer inwoners aan de gang te krijgen met goede ideeën en investeringen in hun eigen omgeving, echter stond dit niet duidelijk beschreven als doel voor dit traject.

Naast geen duidelijke doelen, zijn er ook geen duidelijke afspraken gemaakt over de *monitoring* van de resultaten van het traject. Daarbij konden uitkomsten ook niet in cijfers inzichtelijk gemaakt worden, aangezien er geen specifieke uitkomsten gemeten zijn (Persoonlijke communicatie, Respondent 5; Respondent 8; Respondent 10, 2022).

Op het moment van de interviews moest nog bepaald worden door andere collega's of monitoring gaat plaatsvinden en op welke manier dit wordt ingezet, maar dit is vooraf niet vastgelegd. Er werd echter wel over nagedacht, maar het was nog niet duidelijk op welke manier het gaat gebeuren (Persoonlijke communicatie, Respondent 8, 2022).

Waar wel naar gekeken is, is of wordt voldaan aan de eisen voor het proces die onder andere door de raad vooraf gesteld zijn. Hierbij kan gedacht worden aan de juiste verdeling van gelden over de kernen. Hier is in de besluitvorming rekening mee gehouden.

Verder wordt aangegeven dat wellicht in een later stadium gekeken zal worden naar hoe het traject is verlopen, wanneer in het Land van Cuijk wordt gekeken naar het opzetten van nieuwe soortgelijke trajecten (Persoonlijke communicatie, Respondent 5, 2022).

Naast geen duidelijke doelstellingen en monitoring voor het traject zelf, was er ook geen expliciete *prestatiemeting* voor de bestuurders en ambtenaren zelf. Enkel voor de externe projectleider heeft een afrondend gesprek plaatsgevonden nadat de opdracht was afgerond, maar dit was een standaardprocedure bij alle opdrachten van de projectleider.

Voor de *erkenning* voor de geleverde prestaties binnen dit traject werd aangegeven dat het extra werk wat door het ambtelijke apparaat is verzet werd gewaardeerd, maar dat het de vraag was of bijvoorbeeld de teamleider van de vakafdeling dit ook zo gevoeld heeft. Er is wel geprobeerd dit uit te spreken.

Dit is een subtiel spel geweest tussen aan de ene kant soms druk zetten en aan de andere kant goed de waardering uitspreken en erkenning geven voor de prestaties die geleverd worden. Door te blijven aangeven in bijvoorbeeld het college en bij de vakafdelingen wat het belang van het traject en de stand van zaken was, werd gewaarborgd dat alle betrokkenen de urgentie van dit traject bleven voelen. Dit omdat er ander werk voor moest blijven liggen en het daarom als belangrijk ervaren moest worden. Aan de andere kant werd geprobeerd om voldoende erkenning voor de inspanningen te geven, om alle betrokkenen te blijven motiveren. Wellicht dat er ook met een soort beloningssysteem gewerkt is, maar dit ligt bij de afdelingshoofden en was niet bekend bij de respondenten (Persoonlijke communicatie, Respondent 10, 2022).

Door raadsleden werd aangegeven dat het vooral reguliere besluitvormingsprocessen waren en dat zij in die zin niet een zeker ‘extra schouderklopje’ hebben gekregen. Er is geen specifieke terugkoppeling gegeven vanuit de organisatie, maar iedereen heeft wel uitgesproken dat ze tevreden en blij waren dat ze dit gedaan hebben (Persoonlijke communicatie, Respondent 4; Respondent 5; Respondent 12, 2022).

Opleidingsmogelijkheden

Uit de analyse blijkt dat er voor dit traject specifiek geen opleidingsmogelijkheden waren. Er was niet specifiek een cursus voor opgezet en gezien de korte doorlooptermijn werd aangegeven dat hier weinig ruimte voor was (Persoonlijke communicatie, Respondent 4; Respondent 8; Respondent 9; Respondent 10, 2022).

Verder is gezegd dat er in zijn algemeenheid wel aardig veel opleidingsruimte is. Vanuit de filosofie dat de werkorganisatie zich klaar moet maken voor het nieuwe werken met meer burgercontact, zijn meerdere modules ontwikkeld voor onder andere omgaan met agressies, uitnodigend schrijven of timemanagement (Persoonlijke communicatie, Respondent 10, 2022). Daarnaast zat er ook meer ingebed in de organisatie rondom de Omgevingswet en soortgelijke zaken, waar de transitie naar meer participatie vanuit inwoners een rol speelt (Persoonlijke communicatie, Respondent 9, 2022). Hierover is gezegd dat burgerparticipatie rondom het invoeren van de Omgevingswet wellicht nog wel wat meer nadruk kan krijgen.

Vanuit de ambtelijke organisatie is daarnaast aan de raadsleden ondersteuning geboden. Het ambtelijk apparaat heeft bijvoorbeeld ondersteund door extra informatie uit te zoeken voor

de voorstellen en heeft geholpen bij het bedenken van een opzet voor het besluitvormingsproces voor de raadsleden. Hierdoor konden raadsleden gemakkelijker en met complete(re) informatie een weloverwogen keuze maken voor verschillende voorstellen. Daarnaast is door ambtenaren gekeken naar creatieve mogelijkheden om toch aan zoveel mogelijk ideeën tegemoet te kunnen komen (Persoonlijke communicatie, Respondent 5; Respondent 9, 2022).

Tot slot zijn er informatiesessies gehouden over de inhoudelijke voorstellen. Er is toen uitleg geboden over hoe het proces ingericht werd, maar er waren geen trainingen of iets dergelijks voor zelfontwikkeling op het gebied van burgerparticipatie (Persoonlijke communicatie, Respondent 4, 2022).

Middelen

Gekeken naar de dimensie middelen bleek dat er met name een tekort was aan tijd gedurende het traject (Persoonlijke communicatie, Respondent 4; Respondent 5; Respondent 8; Respondent 9, 2022). Daarnaast was er ook sprake van een financiële tegenvaller.

Ten eerste wordt gekeken naar *tijd*. Aangezien de herindeling eraan kwam, moest in de laatste raadsvergadering nog vastgesteld worden welke initiatieven gehonoreerd werden. Hierdoor was er maar beperkte tijd en moest de gemeentelijke organisatie halsoverkop allerlei projecten uitwerken. Door de tijdsdruk kwam de werkdruk erg hoog te liggen voor het ambtelijk apparaat. Het werk vanuit het traject kwam boven op het normale werk en het bleek een omvangrijke klus voor de ambtelijke organisatie. Er was eigenlijk een langere voorbereiding nodig geweest, maar die tijd was er niet (Persoonlijke communicatie, Respondent 4; Respondent 5; Respondent 8; Respondent 9, 2022). Ook voor de raadsleden was de werkdruk erg hoog, omdat zij in een korte tijd een eerste aanzet moesten maken voor de lijst met te honoreren voorstellen (Persoonlijke communicatie, Respondent 4; Respondent 5; Respondent 8; Respondent 9, 2022).

Wanneer er meer tijd was geweest, hadden er bijvoorbeeld meer kaders meegegeven kunnen worden aan inwoners. Het moest bijvoorbeeld een uitgewerkt plan zijn, waar de buurt ook bij betrokken was. Nu zag je dat dit bij sommige project nog moest gebeuren (Persoonlijke communicatie, Respondent 8, 2022). Daarnaast was er meer tijd geweest voor de besluitvorming en hadden raadsleden meer in gesprek kunnen gaan met mensen over hun voorstel en kunnen kijken wat de mogelijkheden waren. Je kon dan meer doorvragen en duidelijkheid krijgen over de bedoeling van sommige voorstellen, om zo beter een afweging te maken tussen verschillende voorstellen. Dan hadden de uitvragen verder uitgewerkt kunnen

worden wat betreft in hoeverre het realistisch is (Persoonlijke communicatie, Respondent 5; Respondent 8; Respondent 12, 2022).

Verder werd gezegd dat het traject wel eindig moet zijn en in dit geval ging het ook om een eenmalige uitgave. Burgers zouden namelijk niet te lang gebonden kunnen worden aan een burgerinitiatief, omdat dan het risico bestaat dat na een bepaalde tijd de klad erin komt, de gemeente het moet oppakken of bekostigen of dat het tot uitstelgedrag leidt (Persoonlijke communicatie, Respondent 3; Respondent 10, 2022).

Naast tijd is er ook gekeken naar de *financiële middelen*. Over het algemeen werd gesteld dat er nu een groot bedrag ter beschikking was gesteld voor het traject, waardoor het traject in eerste instantie in gang gezet kon worden. De gemeente heeft echter ook te maken gehad met een financiële tegenvaller gedurende het traject.

De gemeente Cuijk mocht geen nieuwe lasten aangaan die structureel zijn, omdat de nieuwe gemeente Land van Cuijk dan met deze kosten opgezadeld zou worden. Gaandeweg het proces zijn de financiële spelregels dus veranderd en moesten de totale kosten van de voorstellen inclusief de structurele lasten zijn. Hierdoor werden de voorstellen een stuk duurder en kon globaal gezegd de helft van de investeringen die de gemeente afhankelijk wilde doen niet meer gedaan worden (Persoonlijke communicatie, Respondent 8; Respondent 9; Respondent 10, 2022).

De vraag of het voldoende financiële middelen waren bleek moeilijk te beantwoorden. Er stond namelijk een vast bedrag voor, de reserve, en er waren veel aanvragen ingediend. Door een aantal respondenten werd aangegeven dat nu wel weinig voorstellen gehonoreerd konden worden en nog minder door de financiële tegenvaller. Dit werd als spijtig gezien en kon daardoor gezien worden als te weinig geld voor de voorstellen (Persoonlijke communicatie, Respondent 8; Respondent 9; Respondent 10; Respondent 12, 2022). Echter werd de kanttekening gemaakt dat het willen honoreren van alle voorstellen wellicht tot verwend gedrag kan leiden wat wellicht niet wenselijk is (Persoonlijke communicatie, Respondent 10, 2022).

Wat betreft *overige benodigde middelen* werd aangegeven dat er of meer tijd moest zijn of meer ambtelijke capaciteit. Het was nu een korte periode waarin erg veel (84) aanvragen behandeld moesten worden. De impact op de ambtelijke organisatie was nu erg zichtbaar, zij moesten veel werk verzetten. Om deze reden werd aangegeven dat er extra mensen vrijgemaakt hadden moeten worden, die in de onderhoudssfeer, beheersfeer en exploitatiesfeer wat dingen konden uitzoeken. Nu moest dat zo door de afdeling gedaan worden boven op het reguliere werk en hebben zij dagen veel werk hiervoor moeten verzetten (Persoonlijke communicatie, Respondent 8; Respondent 9; Respondent 10, 2022).

Communicatiestructuren

Wat betreft de algemene *communicatiestructuren* werd gebruik gemaakt van de gids, de gemeentelijke krant, verschillende social mediakanalen en was er de mogelijkheid om de voorstellen te presenteren. Er zijn geen extra communicatieplatformen opgezet naast de reguliere kanalen. Verder is een medewerker van de afdeling Communicatie betrokken geweest bij het traject, om mee te denken over een goede combinatie van communicatiemiddelen. Er is ook contact geweest met de dorps- en wijkraden en zij hebben het vervolgens weer gedeeld in de lokale kranten (Persoonlijke communicatie, Respondent 4; Respondent 5; Respondent 8; Respondent 9; Respondent 10, 2022).

Er werd aangegeven dat voldoende mensen bereikt zijn met het nieuws, gekeken naar het grote aantal ingestuurde initiatieven (Persoonlijke communicatie, Respondent 9; Respondent 10, 2022). Echter werd er ook de volgende kanttekening gemaakt: *“We hebben iedereen wel proberen te bereiken ja, maar niet iedereen leest de krant en noem maar op. Dat is tegenwoordig sowieso een crime”* (Persoonlijke communicatie, respondent 9, 2022).

De communicatiestructuren werden voor dit traject beoordeeld als goed, maar er werden wel enige problemen gezien met wat er gecommuniceerd werd. Gedurende het traject bleek namelijk dat niet bij alle initiatiefnemers goed was overgekomen wat er precies aangeleverd moest worden, waardoor er grote verschillen waren tussen de ingediende voorstellen. Er was onvoldoende besef van welke elementen precies aan bod moesten komen in de voorstellen, waardoor vaak elementen ontbraken en voorstellen niet goed beoordeeld konden worden (Persoonlijke communicatie, Respondent 8; Respondent 9, 2022). Hier had wellicht beter over gecommuniceerd kunnen worden. Ook de berekening van de onderhoudskosten later in het traject was niet voldoende inzichtelijk gemaakt voor de burgers (Persoonlijke communicatie, Respondent 12, 2022).

Een onderdeel van de communicatiestructuren is *persoonlijke contact*. In het traject van Cuijk was minder tijd voor persoonlijke contact en om eventuele fouten te corrigeren of stukken verder uit te werken. Het was fijn geweest wanneer hier meer ruimte voor was. Dan kon er een extra terugkoppeling naar initiatiefnemers worden gegeven en meer begrip worden gecreëerd bij inwoners wanneer het voorstel bijvoorbeeld niet gehonoreerd werd (Persoonlijke communicatie, Respondent 4; Respondent 12, 2022).

Tot slot werd voor persoonlijke contact aangegeven dat corona hier ook een beperkende rol voor heeft gespeeld. Door de toen geldende regels omtrent corona was er minder ruimte voor persoonlijk communicatie en bijvoorbeeld fysieke bijeenkomsten (Persoonlijke communicatie, Respondent 12, 2022).

4.1.5 Samenvatting factoren van invloed op faciliterende rol Cuijk

In Tabel 9 wordt schematisch de samenvatting van bovenstaande tekst weergegeven. Hierbij komt met name naar voren dat er hoog wordt gescoord op de factor individuele overtuigingen en de dimensie communicatieplatformen van communicatiestructuren. Daarnaast wordt lager gescoord op de factoren tijd en de dimensie persoonlijk contact van communicatiestructuren. De factoren beoordelingsstructuren, opleidingsmogelijkheden en bestuurscultuur spelen een minder grote rol.

Tabel 9: Samenvatting factoren Cuijk

Factoren	Score
Bestuurscultuur	-/+
<i>Risico-aversiteit</i>	- / +
<i>Bureaucratische aspecten</i>	-
Individuele overtuigingen	+
Compatibiliteit organisatie	- / +
<i>Beoordelingsstructuren</i>	--
<i>Opleidingsmogelijkheden</i>	-
<i>Middelen</i>	--
<i>Tijd</i>	--
<i>Financiële middelen</i>	- / +
<i>Overige middelen</i>	-
Communicatiestructuren	- / +
<i>Communicatieplatformen</i>	+
<i>Persoonlijke contact</i>	-

Legenda: Sterk niet aanwezig: --, Niet aanwezig: -, Gedeeltelijk aanwezig: +/-, Aanwezig: +, Sterk aanwezig: ++

4.2 Case 2: gemeente Sint Anthonis

4.2.1 Caseomschrijving

Aanleiding traject

De gemeente Sint Anthonis stelde in 2018 vast dat zij als gemeente tot initiatieven rondom de leefbaarheid wilde komen door de dorpen in te gaan en naar de mensen toe te gaan. Zo wilde ze vanuit de dorpen de sociale cohesie en de leefbaarheid stimuleren (College van B&W Sint Anthonis, 2018a). Daarbij werd het als belangrijk gezien om burgers direct te betrekken, omdat zo onzichtbare wensen en ideeën onder de inwoners aan het licht konden worden gebracht. Daarnaast werd het zeer waarschijnlijk geacht dat er bij deze ideeën ook bereidheid is bij de inwoners om te helpen bij het realiseren van hun eigen ideeën (College van B&W Sint Anthonis, 2018a).

Bovendien was het betrekken van de inwoners onderdeel van het coalitieprogramma

2018-2022. Het uitgangspunt van het coalitieprogramma luidde als volgt: *‘naar krachtigere kernen in een schoner buitengebied’*. Een van de speerpunten was gericht op de herindeling naar het Land van Cuijk. Hierbij was het onder andere van belang dat de kernen zo goed mogelijk werden neergezet voor na de fusie. Onderdeel hiervan waren de dorpeninvesteringsplannen en dorpsontwikkelingsplannen, waar de dorpen in hun kracht werden gezet door een masterplan waarbij ruimte is voor zelfsturing richting vitale kernen, een dorpeninvesteringsplan en een aanpak voor dorpsontwikkeling (College van B&W Sint Anthonis, 2018b).

Tijdspad

Er is in 2018 gekozen om voor de raadsperiode van 2018-2022 een stimuleringsregeling in te stellen, waarbij voor de kernen een gewenste dorpsontwikkeling per kern voor die periode wordt opgesteld. Hiervoor is in maart 2018 door de raad besloten een budget van €3.500.000 beschikbaar te stellen voor de periode van het jaar 2018 tot het jaar 2022, ten behoeve van het stimuleren van de leefbaarheid en te ontwikkelen initiatieven in de zeven dorpskernen van de gemeente Sint Anthonis (College van B&W Sint Anthonis, 2018c).

Vooraf aan het opstellen van de dorpsontwikkelingsplannen werd het als van belang gezien dat de wensen en ideeën van de inwoners bekend waren. Om zicht te krijgen op de reeds onzichtbare wensen en ideeën van burgers was een ideeën-atelier opgezet, waarbij per kern opgehaald is hoe de inwoners in de kernen denken over hun woon- en werkomgeving, veiligheid en de ontwikkeling van hun direct leefomgeving. Na het ophalen van de ideeën werd vervolgens samen met de aandrager van het idee het idee uitgewerkt, met de mogelijkheid van professionele ondersteuning (College van B&W Sint Anthonis, 2018a).

De ideeën, talenten en middelen uit het ideeënatelier zijn vervolgens gebundeld per kern tot kansrijke initiatieven. Alle ideeën zijn voorgelegd aan een platform bestaande uit een samenstelling van organisaties en inwoners uit de kernen. Er is per kern een soortgelijk platform ingericht. De dorpsraad heeft in de vorming van het platform een voortrekkersrol ingenomen en heeft de rol van voorzitter van het platform vervuld. Deze dorpsontwikkelingsplannen zijn vervolgens getoetst door het platform, aan de hand van de zogenoemde TELOS-methode. Deze methode richt zich op de toetsing van drie uitgangspunten, namelijk: sociaal-culturele, economische en ecologische uitgangspunten. Daarnaast diende er waar mogelijk een verbinding gemaakt te worden tussen de dorpsontwikkelingen en de reeds lopende processen en bestaand beleid binnen de kernen (College van B&W Sint Anthonis, 2018a).

Na de beoordeling van de initiatieven is op advies van de eerder opgezette platformen

een definitief besluit genomen door het college, waarbij een besluit in afwijking van het advies slechts mogelijk was met een uitgebreide argumentatie van dit afwijkende besluit (College van B&W Sint Anthonis, 2018a). In september 2020 is het Dorpeninvesteringsplan vastgelegd, met een krediet van €2.200.000 plus €170.000 ten behoeve van het realiseren van de zeven dorpsontwikkelingsplannen die na toetsing ingestemd zijn (College van B&W Sint Anthonis, 2020).

Gradatie van burgerparticipatie

Gekeken naar de gradatie van burgerparticipatie, kan er voor Sint Anthonis gesproken worden over adviseren en een bepaalde mate van coproductie. In eerste instantie hadden burgers in commissies meegedacht over de belangrijke thema's binnen de gemeenschap en een kernen-cv opgesteld voor de verschillende kernen. Vervolgens hadden zij de mogelijkheid gekregen zelf met initiatieven te komen voor projecten die konden bijdragen aan de leefbaarheid binnen de kernen. Voor deze initiatieven moest ook een managementplan uitgewerkt worden door de initiatiefnemers. Bij de uitwerking en uitvoering van de initiatieven werd een ondernemende en betrokken rol verwacht van de burgers.

Bij het proces rondom de projectvoorstellen heeft het burgerparticipatietraject in Sint Anthonis de trede van coproductie behaald. Bestuurder en ambtenaren namen nog steeds de uiteindelijke beslissingen, maar er werd gezamenlijk met burgers tot een agenda gekomen en gezamenlijk gedacht over en gewerkt aan oplossingen voor problemen binnen de kernen en het aangrijpen van kansen. Het ging hierbij niet enkel om adviseren, er werd van de burgers verwacht dat zij zelf ook een grote rol speelden in de uitvoering.

4.2.2 Invulling en beoordeling van de faciliterende rol in Sint Anthonis

Algemene beoordeling faciliterende rol Sint Anthonis

Voor de gemeente Sint Anthonis wordt hieronder in Tabel 9 schematisch de beoordeling van de faciliterende rol van de verschillende functionarissen weergegeven.

Tabel 10: Samenvattend oordeel functionarissen gemeente Sint Anthonis

	Wethouders	Raadsleden	Ambtenaren	Totaal
Onvoldoende	-	1	-	1
Matig	1	-	-	1
Voldoende	-	1	1	2

Ruim voldoende	2	1	5	8
Goed	1	1	5	7
Weet ik niet/neutraal	1	-	-	1
Totaal aantal respondenten ingevuld	5	4	11	Totaal ingevuld: 20

Gekeken naar de algemene beoordeling valt op dat er maar één keer een onvoldoende is gegeven en één keer een matig. Door het merendeel wordt een voldoende of hoger gegeven als beoordeling. Hierbij heeft de groep ambtenaren de hoogste beoordeling gekregen met vijf keer een ruim voldoende en vijf keer een goed. Hier moet wel de kanttekening bij gemaakt worden dat er in totaal meer vragenlijsten zijn ingevuld voor de groep ambtenaren. Dit is ook naar verwachting, aangezien het meeste contact verliep via het ambtelijk apparaat in plaats van via de raadsleden en/of de wethouders binnen de gemeente.

Openheid

Naast een algemene beoordeling is ook gevraagd naar de beoordeling van specifieke onderdelen van de faciliterende rol, waarbij ten eerste is gekeken naar de dimensie openheid. De resultaten voor de stellingen gericht op de dimensie openheid zijn weergegeven in Tabel 10.

Er wordt hoog gescoord op openheid naar ideeën van inwoners. Met name voor de groep ambtenaren wordt naar verhouding hoog gescoord op alle verschillende dimensies, met name op de mate waarin de inwoners als gelijke samenwerkingspartner zijn behandeld. Daarnaast is zichtbaar dat de mate waarin functionarissen zelf actief deelnamen aan het traject het hoogst wordt beoordeeld voor de groep ambtenaren. Dit is ook naar verwachting, waar vooral het ambtelijk apparaat een grote rol heeft gespeeld bij de samenwerking met burgers.

Tabel 11: Dimensie openheid faciliterende rol gemeente Sint Anthonis

	Wethouders		Raadsleden		Ambtenaren	
	<i>M</i>	<i>SD</i>	<i>M</i>	<i>SD</i>	<i>M</i>	<i>SD</i>
Openheid naar ideeën van inwoners	3,6	0,55	3,0	1,41	4,25	0,62

Mate waarin vragen werden gesteld over wat er onder inwoners leeft	3,0	1,0	2,5	2,38	3,83	0,83
Mate waren de inwoners als gelijke samenwerkingspartner behandeld zijn	2,8	1,6	2,25	2,22	4,5	0,52
Mate waarin functionarissen zelf actief deelnamen aan het traject	1,6	1,8	1,5	1,29	3,83	1,03

Capaciteitsopbouw

Ten tweede is gekeken naar de dimensie capaciteitsopbouw. De resultaten hiervoor zijn weergegeven in Tabel 11. Voor de dimensie capaciteitsopbouw is hetzelfde beeld zichtbaar. Er wordt met name door de groep ambtenaren hoog gescoord op de verschillende stellingen. Door de groep ambtenaren wordt het hoogste gescoord op de mate waarin de burgers in staat waren met de ondersteuning van de functionaris een bijdrage te leveren aan het uitwerken van ideeën. Ook dit is te verklaren door het feit dat het meeste contact met de inwoners liep via het ambtelijk apparaat en dat zij ook de meeste directe ondersteuning boden aan de burgers.

Tabel 12: Dimensie capaciteitsopbouw faciliterende rol gemeente Sint Anthonis

	Wethouders		Raadsleden		Ambtenaren	
	<i>M</i>	<i>SD</i>	<i>M</i>	<i>SD</i>	<i>M</i>	<i>SD</i>
Gevraagd naar welke kennis en vaardigheden benodigd waren bij inwoners om hun bijdrage te kunnen leveren	0,8	0,84	1,5	1,29	3,64	1,21
Mogelijkheid aangeboden om benodigde vaardigheden aan te leren (via bijvoorbeeld informatiesessies of trainingen)	1,0	1,0	0,75	0,5	2,27	1,62

Mate waarin burger in staat was met de ondersteuning van de functionaris problemen en/of kansen aan te kaarten	1,8	1,64	2,25	1,71	3,91	1,22
Mate waarin burger in staat was met de ondersteuning van de functionaris oplossingen voor problemen aan te dragen	1,8	1,64	2,5	1,91	3,91	1,04
Mate waarin burger in staat was met de ondersteuning van de functionaris een bijdrage te leveren aan het uitwerken van ideeën voor het aanpakken van de problemen/benutten van de kansen	1,8	1,64	2,5	1,91	4,27	0,79

4.2.3 Samenvatting beoordeling faciliterende rol Sint Anthonis

Samenvattend kan gesteld worden dat er hoog wordt gescoord op de mate waarin de gemeente heeft gefaciliteerd in het burgerparticipatietraject, met name voor de groep ambtenaren. Dit is duidelijk terug te zien bij de dimensie openheid, waar voor alle groepen hoog wordt gescoord op de mate van openheid naar ideeën van burgers en de mate waarin er vragen werden gesteld. Ook op de mate waarin de burger als gelijke samenwerkingspartner wordt behandeld werd gemiddeld hoog gescoord, waarbij uitzonderlijk hoog bij de groep ambtenaren.

Ook bij de dimensie capaciteitsopbouw wordt relatief hoog gescoord, met name door de groep ambtenaren. Hier werd het hoogst gescoord op de mate waarin de burgers in staat waren met de ondersteuning van de functionaris een bijdrage te leveren aan het uitwerken van ideeën.

Er kan daarom geconcludeerd worden dat bestuurders en ambtenaren in een relatief hoge mate hebben gefaciliteerd binnen het burgerparticipatietraject. Bepalende factoren lijken hier te zijn de openheid naar ideeën, de gelijkwaardigheid binnen de samenwerking en de mate waarin burgers ondersteund worden bij het uitwerken van ideeën.

4.2.4 Factoren van invloed op de faciliterende rol Sint Anthonis

In deze paragraaf wordt de volgende vraag beantwoord: *Welke factoren belemmeren en stimuleren in beide cases de faciliterende rol van bestuurders en ambtenaren bij*

burgerparticipatietrajectentrajecten in de gemeenten Cuijk en Sint Anthonis? Om deze vraag te beantwoorden worden de verschillende factoren langsgegaan. Er wordt per factor verkregen uit de theorie gekeken in hoeverre deze aanwezig is in de gemeente Sint Anthonis.

Bestuurscultuur

Voor de bestuurscultuur van Sint Anthonis wordt gekeken naar in hoeverre deze risico-avers en bureaucratisch is.

Risico-aversiteit

Gekeken naar de risico-aversiteit kan gesteld worden dat de cultuur open staat voor burgerparticipatie, maar dat er ook een zekere mate van risico-aversiteit zichtbaar is binnen de organisatie. Wat betreft de open houding was er een unaniem akkoord binnen de raad voor het traject en binnen de gehele gemeente werd het als een mooi project gezien (Persoonlijke communicatie, Respondent 1; Respondent 3; Respondent 6, 2022). Met name het vertrouwen vanuit de ambtenaren richting de burgers was groot, wat als voorwaarde werd gezien. Het werd binnen het ambtelijk apparaat breed gedragen (Persoonlijke communicatie, Respondent 2; Respondent 3, 2022). Maar men zag ook risico's bijbehorend aan de samenwerking met inwoners.

Er werden bijvoorbeeld risico's gezien op het gebied van draagvlak, maar ook op het gebied van eventuele teleurstellingen bij burgers wanneer de gemeente gedurende het traject een project bijvoorbeeld alsnog niet kan toezeggen. Wat betreft het draagvlak werd veelal gesproken over één voorval rondom een beweegtuin, waarbij later bleek dat het initiatief niet voldoende was afgestemd met de buurt en waar de gemeente veel heeft moeten bemiddelen. Onder andere vanwege deze ervaring werd aangegeven dat draagvlak als risico werd gezien (Persoonlijke communicatie, Respondent 6; Respondent 7; Respondent 11, 2022).

Rondom eventuele teleurstellingen is een bepaalde angst zichtbaar om als bestuurder of ambtenaar aangesproken te worden of 'het terug te krijgen' wanneer bijvoorbeeld beloftes zijn gemaakt die achteraf gezien niet waargemaakt kunnen worden (Persoonlijke communicatie, Respondent 6; Respondent 7; Respondent 11, 2022).

De mate waarin bestuurders en ambtenaren vervolgens open staan voor samenwerking met inwoners, verschilt per individu. Er wordt aangegeven dat de een daar meer vertrouwen in heeft dan de ander. Er kon niet gezegd worden dat cultuur er zonder meer wel voor open staat, maar ook niet zonder meer niet (Persoonlijke communicatie, Respondent 2; Respondent 6, Respondent 7, 2022).

Ook specifiek voor de raad bleek het te verschillen per individu. Waar de een gewend was beslissingen op detailniveau te nemen en meer moeite had met loslaten, was de ander hier wat vrijer in. Dit proces vroeg namelijk ook van de raad om een stuk los te laten (Persoonlijke communicatie, Respondent 1; Respondent 2; Respondent 11, 2022).

De risico-aversiteit is ook enigszins zichtbaar gekeken naar de ingebouwde spelregels voor de programma's. Er moest bijvoorbeeld over beheer worden nagedacht en dit moest vooraf worden getoetst (Persoonlijke communicatie, Respondent 6, 2022).

Tot slot is er is ook een verschil te zien tussen de bestuurlijke kant en de uitvoerende kant. Vanuit de bestuurlijke kant wordt het belangrijk gevonden om inwoners te betrekken en aan hun achterban te laten zien dat zij zich bezighouden met onderwerpen die voor de burgers belangrijk zijn. Wanneer hier vervolgens afspraken over gemaakt worden, wordt er soms onvoldoende rekening gehouden met de ambtelijke component wat betreft de uitvoering en de bekostiging (Persoonlijke communicatie, Respondent 2, 2022).

Bureaucratische aspecten

Naast risico-aversiteit is in de gemeente Sint Anthonis een bepaalde mate van bureaucratie zichtbaar betreft de *bestaande regels en structuren*. Er is in zekere zin sprake van systeemdenken, alhoewel er steeds meer naartoe gewerkt wordt om dit te verminderen. Veel medewerkers zijn nog gewend vanuit systemen, regels en methodes te werken waardoor de uiteindelijke bedoeling van trajecten soms op de achtergrond beland (Persoonlijke communicatie, Respondent 2, 2022).

Waar de bureaucratie op zichzelf hier niet het probleem vormt, lijkt de cultuur die ontstaat door de bureaucratie wel bepalend te zijn geweest voor het traject. Dit leidt er namelijk toe dat medewerkers het als prettig ervaren binnen de richtlijnen te werken en dat zij hun werk daarop baseren, in plaats van dat zij met een open houding om de tafel kunnen gaan met inwoners (Persoonlijke communicatie, Respondent 2, 2022).

Verder zijn er ook een aantal dingen van tevoren vastgelegd, zoals beleidsplannen, waaraan voldaan moet worden. En er moesten zaken als vergunningen tijdig aangevraagd worden. Hier wordt een spanningsveld gezien tussen enerzijds als gemeente burgers zoveel mogelijk de ruimte geven en anderzijds aan bepaalde voorwaarden binnen het gemeentelijk beleid moeten voldoen (Persoonlijke communicatie, Respondent 3; Respondent 6, 2022). Waar bestuurders en ambtenaren een zo open mogelijke houding willen hebben naar burgers toe, heb je als gemeente ook bepaalde verantwoordelijkheden.

Ondanks dat er een bepaalde mate van bureaucratie aanwezig is, werd over het algemeen

aangegeven dat veel initiatieven juist zijn behandeld en er voldoende ruimte was om met burgers te kijken naar de mogelijkheden. Dit vroeg van de bestuurders en ambtenaren wel een andere manier van werken. Het was ook weer van het individu afhankelijk in hoeverre hier problemen mee werden ervaren (Persoonlijke communicatie, Respondent 3; Respondent 6; Respondent 7; Respondent 11, 2022).

Tot slot werd aangegeven dat er over het algemeen geen *extra regels of structuren* aanwezig waren voor het burgerparticipatietraject (Persoonlijke communicatie, Respondent 2; Respondent 3; Respondent 7, 2022).

Individuele overtuigingen

Naast de bestuurscultuur kunnen de individuele overtuigingen van invloed zijn op de faciliterende rol van bestuurders en ambtenaren. Wat betreft de individuele overtuigingen in Sint Anthonis komt naar voren dat de bestuurders en ambtenaren erg overtuigd zijn van het belang van burgerparticipatie (Persoonlijke communicatie, Respondent 2; Respondent 3; Respondent 6; Respondent 7, 2022). Er wordt aangegeven dat het van belang is om mensen te betrekken in het algemeen en dat de gemeente meer faciliterend zou moeten zijn. Daar wordt wel de kanttekening bij gemaakt dat er niet vanuit moet worden gegaan dat alle burgers ook willen participeren en dat er goed per onderwerp gekeken moet worden naar wat ‘participabel’ is (Persoonlijke communicatie, Respondent 2, 2022).

Wat betreft de algemene ervaring met samenwerking met burgers, specifiek met dit traject in Sint Anthonis, komt ook naar voren dat hier vooral positieve ervaringen mee zijn (Persoonlijke communicatie, Respondent 2; Respondent 3; Respondent 6; Respondent 7, 2022). Het zou onder andere plannen beter maken, omdat je samen met burgers tot betere ideeën kan komen dan alleen als gemeente. Wel werd aangegeven dat er ook voorbeelden zijn van waar het iets minder goed verliep en waar enige obstakels zichtbaar waren (Persoonlijke communicatie, Respondent 7; Respondent 11, 2022).

Ook werd hierbij aangegeven dat dit traject juist als positief werd ervaren, omdat het hier ging om onderwerpen die de eigen leefomgeving van burgers aangaan. Hierover werd gezegd: *“Op het moment dat je echt inwoners goed betreft bij onderwerpen die hun eigen leefomgeving aangaan en het is reëel om te participeren, heeft burgerparticipatie een enorme meerwaarde”* (Persoonlijke communicatie, respondent 7, 2022).

Wat betreft de eigen individuele risico-aversiteit wordt door de helft van de respondenten aangegeven dat zij zelf niet de angst voor de risico’s van burgerparticipatie ervaren (Persoonlijke communicatie, Respondent 2; Respondent 3; Respondent 7, 2022). Er

wordt juist aangegeven dat het slecht is wanneer er bijvoorbeeld te veel veiligheidswaarborgen zijn, omdat burgerinitiatieven hier onder lijden. Andere respondenten zijn iets terughoudender en geven aan dat het ook fout kan gaan. Zij geven aan dat je als gemeente ook bepaalde verantwoordelijkheid houdt waardoor je niet zomaar alles aan burgers kan en moet overlaten (Persoonlijke communicatie, Respondent 6; Respondent 11, 2022).

Verder is er gekeken naar in hoeverre de respondenten de betrokken burgers als gelijke samenwerkingspartner zagen. Hierover werd aangegeven dat het een samenwerking betrof waarin van beide partijen een gelijke inbreng werd verwacht. Daarbij zagen zij zelf de burger als gelijke samenwerkingspartner en hadden zij het gevoel dat dit ook gevoeld werd in bijvoorbeeld de werkgroepen (Persoonlijke communicatie, Respondent 6; Respondent 2, 2022). Echter werd ook de kanttekening gemaakt dat er toch een zekere mate van hiërarchie aanwezig bleef, doordat de gemeente de uiteindelijke beslissingen over de projecten nam (Persoonlijke communicatie, Respondent 2, 2022).

Tot slot is het opvallend dat er zowel binnen het ambtelijke apparaat als binnen het college een paar duidelijke ‘kartrekkers’ aanwezig waren die vanuit hun individuele overtuigingen en ‘persoonlijke drive’ zich hebben ingezet voor burgerparticipatie en vanuit die overtuiging ook het traject hebben ingericht. De wethouder die het traject geïnitieerd heeft, hechtte veel belang aan burgerparticipatie en heeft vanuit die overtuiging het traject voorgesteld en ingericht op de wijze waarin het ingericht was. Er werd aangegeven dat dit wel heeft gemaakt dat het traject ondersteund werd en dat het daarmee een succes is geworden (Persoonlijke communicatie, Respondent 1; Respondent 11, 2022). Daarnaast waren er binnen het ambtelijk apparaat twee ‘kartrekkers’ die het proces samen grotendeels hebben ingericht vanuit de individuele overtuiging dat zoveel mogelijk met en door burgers kan worden gedaan (Persoonlijke communicatie, Respondent 2; Respondent, 2022).

Match tussen eigen waarden individuele bestuurders/ambtenaren en bestuurscultuur

Gekeken naar de bestuurscultuur en de individuele waarden in Sint Anthonis kan gesteld worden dat deze grotendeels overeenkomen. Waar voor de bestuurscultuur gesteld wordt dat het per individu binnen de organisatie verschilt in hoeverre zij de samenwerking met burgers als risicovol ervaren en hoe er met de bureaucratie wordt omgegaan, is dit ook terug te zien bij de individuele respondenten. Over het algemeen wordt aangegeven dat er geen risico's worden gezien bij burgerparticipatie, maar er zijn ook respondenten die hier iets terughoudender in zijn. Daarnaast zijn er ook een paar duidelijke kartrekkers binnen de organisatie, die erg overtuigd zijn van de samenwerking met burgers.

Compatibiliteit van de organisatie

Voor de compatibiliteit van de gemeentelijke organisatie in Sint Anthonis wordt achtereenvolgens gekeken naar de beoordelingsstructuren, de opleidingsmogelijkheden en de ondersteunende middelen vanuit de organisatie.

Beoordelingsstructuren

In het geval van Sint Anthonis bleek er geen sprake te zijn van concrete vooraf opgestelde beoordelingsstructuren. Ten eerste waren er geen vooraf opgestelde *doelstellingen* voor het specifieke burgerparticipatietraject. Er werd aangegeven dat de projecten Vitale kernen en de dorpsontwikkelingsplannen met name gezien werden als een experimenteel kader voor de nieuwe gemeente Land van Cuijk (Persoonlijke communicatie, Respondent 1; Respondent 2; Respondent 3; Respondent 11, 2022). De verandering naar een grotere gemeente vraagt om meer zelfredzaamheid van de burgers en daar werd met dit programma geprobeerd op in te spelen. Het idee bij beide projecten was dan ook dat het echt vanuit de burgers zelf, van onderop, moest komen en dat zij zelf de initiatieven ook zouden onderhouden en beheren (Persoonlijke communicatie, Respondent 1, Respondent 7, 2022).

Verder werd het vooral als algemeen doel gezien om te kijken wat er speelt en leeft in de dorpen en naar aanleiding van de behoeften te kijken wat wel en niet realiseerbaar is (Persoonlijke communicatie, Respondent 2, Respondent 6, 2022).

Wat betreft de *monitoring* van de doelstellingen, werd aangegeven dat er niet systematisch is gekeken naar wat de trajecten hebben opgeleverd (Persoonlijke communicatie, Respondent 1; Respondent 2; Respondent 3; Respondent 6; Respondent 7; Respondent 11, 2022). Er werd aangegeven dat er vooral pragmatisch mee om is gegaan en dat er met name gekeken is naar het algemene gevoel en de algemene stemming rondom de trajecten. Hier was te merken dat projecten goed staan en dat er met veel tevredenheid over de trajecten werd gesproken (Persoonlijke communicatie, Respondent 2; Respondent 3; Respondent 11, 2022).

Ook de *specifieke beoordeling van het eigen werk* binnen de trajecten is niet specifiek gedaan voor dit traject. Er werd aangegeven dat ook hier meer pragmatisch tussendoor voortgangsgesprekken plaatsvonden, maar deze waren meer gericht op het traject zelf (Persoonlijke communicatie, Respondent 1; Respondent 2, 2022). Er werd wel aangegeven dat er zeker *erkenning* werd geuit voor het werk dat verricht werd door de verschillende gemeentefunctionarissen. Dit werd echter ook met name uitgesproken en niet vastgelegd (Persoonlijke communicatie, Respondent 2; Respondent 3; Respondent 6; Respondent 11, 2022).

Opleidingsmogelijkheden

Voor Sint Anthonis werd door een aantal respondenten aangegeven dat er wel sessies zijn geweest, specifiek gericht op burgerparticipatie (Persoonlijke communicatie, Respondent 1; Respondent 6, 2022). Verder zou de focus niet specifiek hebben gelegen op opleidingsmogelijkheden, maar meer op het delen van informatie over het traject. Deze waren onder andere bedoeld om alle betrokkenen op de hoogte te brengen van de voortgang van het traject (Persoonlijke communicatie, Respondent 3; Respondent 7; Respondent 11, 2022). De mogelijke reden voor de focus op informatiesessies die genoemd werd is dat er van bovenaf nog meer de focus ligt op regelgeving in plaats van de omslag die gemaakt dient te worden naar meer participatie en wat dat vraagt van de gemeentelijke organisatie (Persoonlijke communicatie, Respondent 2, 2022).

Middelen

Voor de gemeente Sint Anthonis waren voldoende tijd en financiële middelen aanwezig voor het traject. Ten eerste gekeken naar *tijd*, blijkt dat er voldoende tijd was ingepland voor het traject. Er werd vooral ook nadruk gelegd op de tijd die is besteed aan de voorkant aan het traject. Er is veel tijd genomen om de projecten samen met de burgers uit te werken (Persoonlijke communicatie, Respondent 2; Respondent 3; Respondent 6, 2022). Daarbij werd aangegeven dat wanneer er te weinig tijd bleek in een later stadium, deze tijd alsnog werd ingebouwd. Het leverde wel extra werk op, bovenop het reguliere werk wat moest gebeuren, maar alsnog werd door collega's tijd gevonden om aan de slag te gaan met het traject.

Ook de *financiële middelen* waren voldoende voor het traject (Persoonlijke communicatie, Respondent 1; Respondent 6; Respondent 11, 2022). Het totale bedrag is later wel verhoogd, omdat er geen duidelijk limiet aan de voorstellen was vastgesteld vooraf. Verder werd aangegeven dat het een vast bedrag was en dat je daar vervolgens op gaat sturen, waardoor het bedrag voldoende is (Persoonlijke communicatie, Respondent 2; Respondent 7, 2022).

Daarnaast is ervoor gekozen om geen vast bedrag per kern uit te keren, omdat de initiatieven van onderop moesten komen en ze kernen wilden stimuleren om met ideeën te komen, waar ze vervolgens dan een budget voor konden krijgen, in plaats van dat er aan elke kern een vast bedrag werd uitgekeerd (Persoonlijke communicatie, Respondent 3, 2022).

Tot slot was een belangrijk onderdeel van het traject dat projecten 'zelfbedruipend' moesten zijn, vooraf is er dan ook door middel van managementplannen gekeken naar hoe de projecten ook zichzelf konden bekostigen over de jaren heen.

Naast financiële middelen werd aan *overige benodigde middelen* benoemd dat het wellicht handig was geweest naast het bestaande budget vooraf een bedrag te hebben wat ingezet kon worden om groepen burgers te ondersteunen bij het vormen van een plan, waar daar soms al bepaalde expertise en extra berekeningen voor benodigd waren (Persoonlijke communicatie, Respondent 2, 2022). Daarnaast kon het van pas komen om een subsidioloog in huis te hebben, die initiatiefnemers kon ondersteunen bij het vinden van aanvullende middelen bij verschillende fondsen (Persoonlijke communicatie, Respondent 1, 2022).

Communicatiestructuren

Voor de gemeente Sint Anthonis kwam naar voren dat er tevredenheid heerste over de communicatiestructuren. Er werd gebruik gemaakt van verschillende *communicatieplatformen* zoals nieuwsbrieven, informatieavonden en ook overleggen met het college en de pers. Ook werd er voldoende ondersteuning geboden vanuit de afdeling Communicatie. Zij hebben ondersteund bij het maken van folders, PowerPoints, nieuwsbrieven en uitnodigingen. Daarnaast was er ondersteuning bij de voorbereiding voor persbijeenkomsten, informatiebijeenkomsten en het opzetten van een website voor de Vitale Kernen (Persoonlijke communicatie, Respondent 1; Respondent 2; Respondent 3; Respondent 6, 2022).

Naast de vaste communicatiestructuren bleek *persoonlijk contact* van groot belang. Er zijn gesprekken gevoerd met alle initiatiefnemers om te kijken naar de mogelijkheden. Via de stuurgroep met de voorzitters van de dorpsraden, maar ook via persoonlijke gesprekken, werd goed contact onderhouden tussen de burgers en de gemeente (Persoonlijke communicatie, Respondent 2; Respondent 3; Respondent 7; Respondent 11, 2022). Het contact werd hier als open en prettig ervaren tussen burgers en de gemeenten. Bovendien was er ruimte om dingen goed uit te kunnen leggen en zorgvuldige begeleiding te geven (Persoonlijke communicatie, Respondent 2; Respondent 3; Respondent 7, 2022). De stuurgroep werd hier specifiek ook benoemd als een prettig medium om via te communiceren (Persoonlijke communicatie, Respondent 7; Respondent 11, 2022). Tot slot is er iemand ingehuurd, specifiek voor de communicatie met inwoners en hoe deze communicatie in te richten. Deze ondersteuning werd als prettig ervaren (Persoonlijke communicatie, Respondent 7, 2022).

4.2.5. Samenvatting factoren van invloed op faciliterende rol Sint Anthonis

In Tabel 13 wordt schematisch de samenvatting van bovenstaande tekst weergegeven. Hierbij komt met name naar voren dat er hoog wordt gescoord op de factoren individuele

overtuigingen, middelen en communicatiestructuren. De factoren beoordelingsstructuren, opleidingsmogelijkheden en bestuurscultuur spelen een minder grote rol.

Tabel 13: Samenvatting factoren Sint Anthonis

Factoren	Score
Bestuurscultuur	
<i>Risico-aversiteit</i>	-/+
<i>Bureaucratische aspecten</i>	-
Individuele overtuigingen	++
Compatibiliteit organisatie	
<i>Beoordelingsstructuren</i>	--
<i>Opleidingsmogelijkheden</i>	-
<i>Middelen:</i>	++
<i>Tijd</i>	
<i>Financiële middelen</i>	++
<i>Overige middelen</i>	-
Communicatiestructuren	++
<i>Communicatieplatformen</i>	+
<i>Persoonlijke contact</i>	++

Legenda: Sterk niet aanwezig: --, Niet aanwezig: -, Gedeeltelijk aanwezig: +/-, Aanwezig: +, Sterk aanwezig: ++

4.3 Vergelijking Cuijk en Sint Anthonis

In deze paragraaf wordt een vergelijking gemaakt tussen de cases Cuijk en Sint Anthonis. In Tabel 14 wordt schematisch de beoordeling van de faciliterende rol van beide gemeenten weergegeven. Hier is aangegeven in hoeverre de faciliterende rol en de dimensies van de faciliterende rol hoog of laag beoordeeld worden met gebruik van de volgende gradaties: --, -, -/+, +, ++.

Tabel 14: Vergelijking beoordeling faciliterende rol Cuijk en Sint Anthonis

	Cuijk	Sint Anthonis
Algemene beoordeling	+/-	+
Openheid	+/-	++
Capaciteitsopbouw	-	++

Legenda: Zeer lage score: --, Lage score: -, Gemiddelde score: +/-, Hoge score: +, Zeer hoge score: ++

Gekeken naar de beoordeling van de faciliterende rol valt op dat de algemene beoordeling hoger uitvalt bij de gemeente Sint Anthonis. Dit is vervolgens terug te zien bij de dimensies openheid en capaciteitsopbouw, waar met name bij capaciteitsopbouw een groot verschil zichtbaar is.

Voor openheid is met name opvallend dat de mate waarin inwoners als gelijke samenwerkingspartner zijn behandeld hoger wordt gewaardeerd in Sint Anthonis, met name voor de groep ambtenaren. Daarnaast wordt hoger gescoord door alle groepen op de mate waarin zij actief deelnamen aan het proces. De mate waarin de groepen openstonden voor ideeën van inwoners was voor beide gemeenten ongeveer gelijk, maar hier valt wel op dat in Sint Anthonis bij de groep ambtenaren het hoogst wordt gescoord en bij de gemeente Cuijk voor de groep raadsleden. Bovendien is dit een beeld wat voor alle stellingen geldt.

Over het algemeen wordt er in de gemeente Sint Anthonis het hoogst gescoord door de groep ambtenaren en in de gemeente Cuijk door de groep raadsleden. Dit is te verklaren doordat in beide trajecten andere groepen een dominante rol hebben gespeeld in het traject. In de gemeente Cuijk speelden raadsleden een grote rol in het traject en in de gemeente Sint Anthonis was het traject grotendeels belegd bij het ambtelijk apparaat. Dit verschil kan mogelijk verklaard worden doordat het traject in Cuijk zich nog niet in de uitvoerende fase bevond en het traject in Sint Anthonis wel, waardoor het mogelijk bij andere groepen belegd is.

Voor de dimensie capaciteitsopbouw wordt in de gemeente Cuijk op alle stellingen relatief laag gescoord. Voor de gemeente Sint Anthonis liggen de gemiddeldes ruim hoger en net zoals bij de dimensie openheid geldt dit met name voor de groep ambtenaren. Hier wordt met name hoog gescoord op de mate waarin de burger in staat was met de ondersteuning van de functionaris een bijdrage te leveren aan het uitwerken van ideeën voor het aanpakken van de problemen/benutten van de kansen. Ook voor het aanpakken van mogelijke problemen en oplossingen met de ondersteuning van de gemeentefunctionaris werd relatief hoog gescoord bij de gemeente Sint Anthonis.

Vervolgens wordt gekeken naar de mate waarin de factoren verkregen uit de theorie bij beide cases naar voren komen. De vergelijking tussen beide cases voor de factoren van invloed op de faciliterende rol is schematisch weergegeven in Tabel 15.

Tabel 15: Vergelijking factoren van invloed op faciliterende rol Cuijk en Sint Anthonis

	Cuijk	Sint Anthonis
Bestuurscultuur: <i>Risico-aversiteit</i>	- / +	- / +
<i>Bureaucratische aspecten</i>	-	-
Individuele overtuigingen	+	+ +
Compatibiliteit van organisatie: <i>Beoordelingsstructuren</i>	- -	- -
<i>Opleidingsmogelijkheden</i>	-	-
<i>Middelen:</i> <i>Tijd</i>	- -	+ +
<i>Financiële middelen</i>	- / +	+ +
<i>Overige middelen</i>	-	-
Communicatiestructuren: <i>Communicatieplatformen</i>	+	+
<i>Persoonlijk contact</i>	-	+ +

Legenda: Sterk niet aanwezig: - -, Niet aanwezig: -, Gedeeltelijk aanwezig: +/-, Aanwezig: +, Sterk aanwezig: + +

Ten eerste dient benoemd te worden dat er verschillen zijn tussen beide cases, gekeken naar de gradatie van burgerparticipatie. Zoals omschreven in de caseomschrijving is bij de gemeente Cuijk sprake van de gradaties raadplegen en adviseren. Burgers hebben, gekeken naar het proces, minder invloed op beleid.

In de gemeente Sint Anthonis is sprake van verdergaande burgerparticipatie. Er kan in zekere mate gesproken worden over coproductie. Het is van belang om bij het vergelijken van de verschillende factoren de gradatie(s) van burgerparticipatie in acht te nemen, waar de gradatie van burgerparticipatie mogelijk medebepalend is geweest voor de invulling van het traject en de invulling van de faciliterende rol van bestuurders en ambtenaren.

Gekeken naar de factoren komt naar voren dat voor een aantal factoren duidelijke verschillen tussen de twee cases zichtbaar zijn. Op deze factoren zal ingezoomd worden. De overige factoren kunnen ook een rol hebben gespeeld bij de uitvoering van de faciliterende rol binnen de burgerparticipatietrajecten, maar verklaren niet het verschil tussen de beoordeling van de faciliterende rol voor de onderzochte gemeenten.

Voor de factor bestuurscultuur is bijvoorbeeld in beide cases aangegeven dat het samenwerken met burgers een bepaalde cultuur vergt binnen de organisatie. Het betreft hierbij

een cultuur waarbinnen fouten gemaakt mogen worden en risico's kunnen worden genomen. In Sint Anthonis werd aangegeven dat de ruimte om fouten te mogen maken gevoeld werd.

Overigens vergt het een bewuste houding van het gemeentebestuur om risico's te lopen, wat normaalgesproken niet past bij de gemeentelijke cultuur (Persoonlijke communicatie, Respondent 6, 2022). Daarbij werd benadrukt dat een open houding binnen de bestuurlijke cultuur als voorwaarde geldt. Er moet hierbij eerst met de burgers gecommuniceerd worden, voordat bijvoorbeeld gedacht wordt in beperkingen vanuit de eigen expertise (Persoonlijke Communicatie, Respondent 3; Respondent 2, 2022).

De factor 'bestuurscultuur' wordt dus wel degelijk als bepalende factor voor de faciliterende rol gezien, maar er zijn geen duidelijke verschillen te zien tussen beide cases. De factoren waar wel duidelijke verschillen zichtbaar waren, zijn: *individuele overtuigingen, middelen en communicatiestructuren*.

Ten eerste gekeken naar de factor *individuele overtuigingen*, kwam bij de gemeente Sint Anthonis sterk naar voren dat een aantal duidelijke 'kartrekkers' binnen de organisatie aanwezig waren, die intrinsiek gemotiveerd waren om het traject op te zetten en te doorlopen. Deze kartrekkers zaten zowel binnen het college als binnen het ambtelijke apparaat, waardoor het burgerparticipatietraject breed gedragen was. Ook bij de gemeente Cuijk waren duidelijke kartrekkers, met name de raad speelde hier een belangrijke rol omdat zij de samenwerking met burgers initieerde binnen het traject. Het verschil hierin is echter dat de raad in de gemeente Cuijk vervolgens niet met de burgers in samenwerking aan de slag is gegaan met de uitwerking van de initiatieven. Zij namen wel het voortouw in het betrekken van de burgers in het proces en hebben het proces in gang gezet, maar waren vervolgens niet de contactpersonen van de burgers die initiatieven indienden.

In de gemeente Sint Anthonis zaten de 'kartrekkers' met name binnen het college (de wethouder) en het ambtelijke apparaat. Vervolgens is het contact tussen de gemeente en de burgers ook met name verlopen via het ambtelijk apparaat. Binnen de groepen die het contact met de burgers hadden zaten een paar duidelijke 'kartrekkers', die intrinsiek gemotiveerd waren om het traject met inwoners op een bepaalde wijze in te vullen. Dit kan mogelijk bijgedragen hebben aan de positieve beoordeling op het gebied van openheid en capaciteitsopbouw voor de gemeente Sint Anthonis. Wanneer deze intrinsieke motivatie uitgedragen wordt door de gemeentefunctionarissen en gevoeld wordt door de burgers, kan dit mogelijk een positief effect hebben op het traject en hoe de burgers dit traject ervaren. Bovendien is het mogelijk gemakkelijker voor gemeentefunctionarissen om de faciliterende rol zo open mogelijk in te vullen, wanneer zij voldoende intrinsiek gemotiveerd zijn.

Wat betreft de factor *middelen* zijn tussen de twee cases verschillen zichtbaar op het gebied van tijd en financiële middelen. Het traject in Cuijk was onderhevig aan een harde deadline. De te honoreren projecten moesten vanwege de herindeling voor het einde van het jaar vastliggen. Dit heeft voor een hoge werkdruk gezorgd binnen de gemeentelijke organisatie. Daarbij was minder ruimte voor uitgebreide behandeling van de initiatieven met de burgers die een initiatief hadden ingediend.

Het traject in Sint Anthonis was niet gebonden aan strakke deadlines, wat ruimte creëerde voor veel contactmomenten tussen de ambtenaren en de indieners van initiatieven. Het was ook een langer lopend traject, waar indien nodig de tijd werd gecreëerd en genomen om samen met de burgers uitgebreid te werken aan de voorbereiding en uitwerking van de projecten. De ruimte om veel ondersteuning te bieden waar nodig en voorstellen uitgebreid door te spreken, kan een mogelijke verklaring zijn voor de hogere cijfers voor de algemene beoordeling van beide dimensies van de faciliterende rol binnen de gemeente Sint Anthonis.

Voor de financiële middelen was in beide gemeenten een vast bedrag vastgelegd, dat besteed kon worden aan het traject en de initiatieven. Voor beide gemeenten werd aangegeven dat voldoende financiële middelen een voorwaarde zijn voor de burgerparticipatietrajecten.

Het verschil tussen beide gemeenten is onder andere dat de gemeente Cuijk gedurende het traject een financiële tegenvaller heeft gehad betreffende de onderhoudskosten die meegerekend moesten worden bij de projecten. Hierdoor bleef minder budget over voor de projecten, wat als een flinke tegenvaller werd ervaren door de betrokken bestuurders en ambtenaren. Met name gezien het grote aantal ingediende voorstellen, waarvan nu minder initiatieven gehonoreerd konden worden.

Daarnaast werd bij de gemeente Cuijk aangegeven dat voor toekomstige trajecten de hoogte van het aan het burgerparticipatietraject te besteden bedrag anders berekend dient te worden. En er dient bewustwording te zijn omtrent het feit dat de onderhoudskosten van voorstellen de reguliere begroting bij toekomstige trajecten kunnen drukken. Hierdoor kan het burgerparticipatietraject namelijk nieuw beleid in de weg zitten.

Verder moet goed nagedacht worden over wat de gemeente precies aan middelen nodig heeft voor bijvoorbeeld de communicatie, de begeleiding van mensen vanuit het ambtelijke apparaat, het uitwerken van de voorstellen, eventuele externe begeleiders voor het traject et cetera. Zo heeft de gemeente een duidelijk beeld van welk gedeelte uit het budget naar de voorstellen kan gaan en welk gedeelte naar de organisatie van het traject moet gaan (Persoonlijke communicatie, Respondent 5; Respondent 12, 2022). Daarbij dient ook rekening

gehouden te worden met eventuele kosten op de lange termijn, waaronder onderhoudskosten van initiatieven.

Voor de gemeente Sint Anthonis is het bedrag later ook bijgesteld, echter is er toen geld bijgekomen in plaats van afgegaan. Financiële middelen werden hier ook gezien als een van de cruciale onderdelen van de Vitale kernen en dorpsontwikkelingsplannen. Daarnaast werd het als erg bevorderend voor het proces ervaren dat deze financiële middelen beschikbaar gesteld werden (Persoonlijke communicatie, Respondent 1; Respondent 11, 2022). Doordat een groot bedrag beschikbaar was en door duidelijke communicatie over het te besteden bedrag en de voorwaarden, kon teleurstelling bij inwoners voorkomen worden. Wanneer namelijk gevraagd wordt van burgers om zich in te zetten voor initiatieven binnen de gemeenschap, maar de gemeente hier geen middelen voor levert, kan dit demotiverend werken (Persoonlijke communicatie, Respondent 1, 2022).

Tot slot zijn duidelijke verschillen zichtbaar tussen de *communicatiestructuren* van beide gemeenten. Over het algemeen werd aangegeven bij beide gemeenten dat de algemene *communicatieplatformen* voldoende ondersteuning boden voor de trajecten. Bij de gemeente Cuijk werd wel aangegeven dat de communicatiestructuren niet problematisch waren, maar dat er misstanden waren bij wat er gecommuniceerd is. Bij een aantal initiatiefnemers bleek niet goed over te zijn gekomen wat er precies van hen verwacht werd.

De verschillen werden met name gezien bij *persoonlijk contact*. Bij de gemeente Sint Anthonis werd aangegeven dat de voorkeur sterk uitging naar communicatie via persoonlijk contact, het liefst via persoonlijke gesprekken op een fysieke locatie. Er zijn ook gesprekken gevoerd met alle initiatiefnemers, waardoor de voorstellen goed uitgediept konden worden en samen gekeken kon worden naar de mogelijkheden.

In de gemeente Cuijk was minder ruimte voor persoonlijk contact. Door meerdere respondenten is aangegeven dat hier wel behoefte aan was geweest maar onder andere omwille van de tijd was hier geen ruimte voor. Mogelijk verklaart het gebrek aan mogelijkheden voor persoonlijk contact ook waarom bij een aantal initiatiefnemers niet goed was overgekomen wat precies van hen verwacht werd.

Bovendien was het traject in zijn algemeenheid niet zo ingericht dat er veel ruimte was voor persoonlijk contact. Er waren avonden waarbij de voorstellen werden gepresenteerd en waar kort ruimte voor reactie was, maar het persoonlijk contact met de verschillende initiatiefnemers ontbrak vaak nog. De gradatie van burgerparticipatie kan hier mogelijk een rol hebben gespeeld. Waar het traject in Cuijk primair gericht was op het raadplegen van en/of vragen van advies aan burgers, was het traject daarmee ook niet ingericht op verdergaande

samenwerking met burgers.

Deze factor kan ook de hogere cijfers voor de gemeente Sint Anthonis verklaren. Doordat er veel mogelijkheid was voor persoonlijk contact en in het algemeen communicatie met de initiatiefnemers in Sint Anthonis, was er meer ruimte om te luisteren naar de initiatiefnemers en ondersteuning te bieden. De hogere scores bij beide dimensies kunnen daarom mogelijk hierdoor verklaard worden. Het vele contact werd ook met name gevoerd door het ambtelijke apparaat binnen Sint Anthonis, waar bij de onlinevragenlijst het hoogst op gescoord werd in vergelijking met Cuijk.

5. Conclusie en reflectie

In dit hoofdstuk worden de conclusies van dit onderzoek besproken en wordt gereflecteerd op het onderzoek. In paragraaf 5.1 wordt een antwoord gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek, door de verschillende deelvragen te beantwoorden. Vervolgens wordt in paragraaf 5.2 een theoretische en methodologisch reflectie gegeven op het onderzoek. Tot slot worden in paragraaf 5.3 de aanbevelingen voor de onlangs gefuseerde gemeente Land van Cuijk naar aanleiding van dit onderzoek besproken.

5.1 Conclusie

In dit onderzoek is gekeken naar de faciliterende rol van bestuurders en ambtenaren binnen burgerparticipatietrajecten in de gemeente Cuijk en Sint Anthonis. Hierbij stond de volgende hoofdvraag centraal: *Welke factoren belemmeren en stimuleren de faciliterende rol van de bestuurders en ambtenaren bij burgerparticipatietrajecten in de gemeenten Cuijk en Sint Anthonis?*

Om deze hoofdvraag te beantwoorden zijn ten eerste vanuit de literatuur verschillende factoren samengebracht, die van invloed kunnen zijn op de faciliterende rol van bestuurders en ambtenaren. De factoren die uit de theorie naar voren kwamen zijn: bestuurlijke cultuur, individuele overtuigingen, de compatibiliteit van de organisatie (bestaande uit opleidingsmogelijkheden, beoordelingsstructuren en middelen) en communicatiestructuren.

Vervolgens is gekeken naar de manier waarop en de mate waarin de gemeenten Cuijk en Sint Anthonis invulling hebben gegeven aan de faciliterende rol binnen twee burgerparticipatietrajecten. Middels een onlinevragenlijst is gekeken hoe de burgers betrokken bij de burgerparticipatietrajecten de faciliterende rol van bestuurders en ambtenaren binnen de trajecten hebben ervaren. In een vergelijking tussen beide gemeenten kwam naar voren dat de faciliterende rol in Sint Anthonis hoger gewaardeerd werd dan in de gemeente Cuijk. Op de dimensies openheid en capaciteitsopbouw was hierbij ook een hogere score zichtbaar, met name voor de dimensie capaciteitsopbouw.

Daaropvolgend is gekeken naar welke factoren belemmerend en/of stimulerend hebben gewerkt voor de faciliterende rol in beide gemeenten, en mede de beoordeling van de faciliterende rol kunnen verklaren. De verschillende factoren verkregen uit de theorie zijn getoetst, waarbij voor de factoren individuele overtuigingen, de compatibiliteit van de organisatie (specifiek tijd en financiële middelen) en communicatiestructuren een duidelijke relatie kon worden gelegd met de beoordeling van de faciliterende rol in beide gemeenten.

Door antwoord te geven op de verschillende deelvragen, kan vervolgens ook een antwoord gegeven worden op de hoofdvraag: *Welke factoren belemmeren en stimuleren de faciliterende rol van de bestuurders en ambtenaren bij burgerparticipatietrajecten in de gemeenten Cuijk en Sint Anthonis?* Er kan geconcludeerd worden dat de factoren individuele overtuigingen, compatibiliteit van de organisatie en communicatiestructuren belemmerend ofwel stimulerend hebben gewerkt voor de burgerparticipatietrajecten in Cuijk en Sint Anthonis. Dit betekent overigens niet dat de overige factoren geen rol hebben gespeeld binnen de trajecten. Dit betekent alleen dat voor deze factoren in dit onderzoek geen duidelijk verband naar voren kwam tussen de beoordeling van de faciliterende rol en de mate waarin de factoren belemmerend en/of stimulerend hebben gewerkt voor de faciliterende rol.

Verder bleek het voor individuele overtuigingen stimulerend te werken om bepaalde ‘kartrekkers’ te hebben binnen de organisatie, die intrinsiek gemotiveerd zijn om samen te werken met burgers en vanuit een open houding het traject in te richten en te faciliteren. Hierbij is het met name van belang dat deze kartrekkers zelf ook betrokken zijn bij de (inrichting van) de communicatie en ondersteuning met inwoners. Het is van belang dat deze binnen de raad zitten, zodat soortgelijke trajecten geïnitieerd worden. Daarnaast is het bij de uitvoering van belang dat binnen het college en het ambtelijk apparaat ‘kartrekkers’ zitten die vanuit hun individuele overtuigingen een open houding aanhouden binnen de communicatie met burgers en het uitvoeren van hun taken binnen het traject.

De factor middelen kan uiteengezet worden in tijd en financiële middelen. Voor tijd blijkt dat het stimulerend werkt wanneer er voldoende tijd is om het traject in te richten, en om in het voortraject en de uitvoering veel ondersteuning te kunnen bieden. In de gemeente Cuijk was sprake van een hoge druk door tijdstekort, wat voor veel werkdruk heeft gezorgd. Hierdoor was er minder ruimte om burgers te ondersteunen en het proces in te richten.

In Sint Anthonis was wel voldoende tijd en was er de ruimte om meer tijd in te bouwen waar nodig. Hierdoor was er veel mogelijkheid om ondersteuning te bieden en kon er met alle initiatiefnemers een gesprek gevoerd worden over hun initiatief en de uitvoerbaarheid daarvan. Dit heeft stimulerend gewerkt voor het burgerparticipatietraject.

Voor financiële middelen stond bij beide gemeenten voorop dat dit als voorwaarde werd gezien voor het traject. Het is daarnaast van belang dat alvorens goed nagedacht wordt over hoe het te besteden bedrag berekend wordt en welk bedrag daadwerkelijk besteed kan worden aan de initiatieven. In de gemeente Cuijk bleek het aantal initiatieven ten opzichte van het beschikbare budget enigszins onevenredig en hier kon vervolgens niet op ingespeeld worden. In de gemeente Sint Anthonis bestond wel de mogelijkheid om het bedrag later te vergroten. Er

wordt hierbij niet gepleit voor een grenzeloos bedrag voor burgerinitiatieven, maar het blijkt wel van belang om van tevoren een goede inschatting te maken van het te besteden bedrag en in hoeverre het te besteden bedrag de reguliere begroting gaat drukken.

Tot slot hebben de communicatiestructuren binnen de organisatie ofwel stimulerend ofwel belemmerend gewerkt voor de faciliterende rol van bestuurders en ambtenaren. Met name het persoonlijk contact heeft stimulerend gewerkt binnen de burgerparticipatietrajecten.

Bij de gemeente Sint Anthonis was veel ruimte voor persoonlijk contact. Er zijn gesprekken gevoerd met alle initiatiefnemers. Daarnaast was er de ruimte om via communicatie ondersteuning te bieden waar nodig gedurende het voortraject en de uitvoering. Hierdoor konden voorstellen goed uitgewerkt worden. Verder kon de gemeente in deze gesprekken signaleren waar ondersteuning benodigd was en vanuit haar faciliterende rol ondersteuning bieden aan de initiatiefnemers. Het persoonlijk contact heeft hierin stimulerend gewerkt. In de gemeente Cuijk was minder ruimte voor persoonlijk contact, wat als belemmerend werd ervaren.

Samengevat zijn de factoren die de faciliterende rol van de bestuurders en ambtenaren bij burgerparticipatietrajecten in de gemeente Cuijk en Sint Anthonis hebben belemmerd en/of gestimuleerd: *de individuele overtuigingen van bestuurders en ambtenaren, de compatibiliteit van de publieke organisatie (specifiek tijd en financiële middelen) en de communicatiestructuren.*

Naast bovengenoemde belemmerende en/of stimulerende factoren, kwam naar voren dat de gradatie van burgerparticipatie mogelijk een rol heeft gespeeld. De gradatie van burgerparticipatie bepaalt mede wat er gevraagd wordt van de faciliterende rol van bestuurders en ambtenaren. Om deze reden is het mogelijk dat bijvoorbeeld gekozen is voor een bepaalde mate van ondersteuning of een bepaalde inzet van communicatiestructuren. Ook kan dit een mogelijke verklaring zijn voor de verschillende betrokkenheid van groepen gemeentefunctionarissen in beide trajecten. De context van het burgerparticipatietraject is naast bovengenoemde factoren daarom van belang.

5.2 Reflectie

In deze paragraaf wordt gereflecteerd op de theoretische en methodologische aspecten van het onderzoek en besproken wat mogelijke beperkingen zijn voor dit onderzoek. Daarnaast wordt aandacht besteed aan mogelijkheden voor vervolgonderzoek.

5.2.1 Theoretische reflectie

In deze sub-paragraaf wordt gereflecteerd op de toegepaste theorieën binnen dit onderzoek. Voor dit onderzoek zijn verschillende theorieën gebruikt om een beeld te schetsen van de veranderende faciliterende rol van de overheid, om burgerparticipatie en specifiek de gradatie van burgerparticipatie in beide cases te duiden. Daarnaast zijn factoren van invloed op de faciliterende rol van overheden in beeld gebracht.

De theorieën zijn veelal gericht op coproductie, omdat veel theorieën geschreven zijn over de rol van de overheid in relatie tot coproductie. Er bleek een grote hoeveelheid literatuur beschikbaar te zijn voor coproductie en andere vormen van burgerparticipatie, maar niet specifiek gericht op de belemmerende- en stimulerende factoren voor de faciliterende rol van de overheid binnen burgerparticipatietrajecten. Dit heeft geen groot obstakel gevormd, omdat nog wel voldoende verbanden gelegd konden worden met de faciliterende rol van de overheid ondanks dat niet alle literatuur specifiek gericht was op deze rol. Hierdoor is het echter wel mogelijk dat de gekozen literatuur en specifiek de vastgestelde factoren onvolledig of onjuist zijn. Tijdens de interviews, waar getoetst werd in hoeverre de uit de literatuur verkregen factoren aanwezig waren, bleek echter veelal dat respondenten de gekozen factoren herkenden als relevant. Hierbij dient wel benoemd te worden dat niet alle factoren even essentieel voor het traject gevonden werden.

Daarnaast bleek de theoretische analyse niet uitputtend. Zo bleek ten eerste uit het empirisch onderzoek dat soms extra dimensies binnen de factoren relevant waren. Bijvoorbeeld voor de factor bestuurscultuur lag de focus met name op een open bestuurlijke cultuur, die open staat voor de samenwerking met burgers en waarbinnen risico-aversiteit jegens burgers geen grote rol speelt. Echter kwam uit de interviews naar voren dat het ook van belang is dat er binnen de bestuurlijke cultuur ruimte is om fouten te maken, terwijl hier theoretisch niet de focus op lag. Hiervoor is het van belang dat er geen sprake is van een strenge afrekencultuur, zodat de ruimte wordt gevoeld om fouten te (mogen) maken.

Ook de dimensie compatibiliteit bleek extra dimensies te bevatten. De focus voor communicatiestructuren lag op communicatieplatformen, terwijl in het onderzoek persoonlijk contact naar voren kwam als dimensie van communicatiestructuren. Bovendien werd persoonlijk contact als belangrijker gezien dan de dimensie communicatieplatformen.

Daarentegen bleken andere factoren juist minder dimensies te hebben. Waar in de theorie naar voren kwam dat de compatibiliteit van de organisatie een grote rol speelt, is dit bijvoorbeeld maar gedeeltelijk bevestigd door dit onderzoek. Opleidingsmogelijkheden en

beoordelingsstructuren bleken geen rol te spelen binnen de onderzochte cases en middelen daarentegen een grote rol.

Tot slot bleek er een andere weging van factoren te zijn dan uit de theorie naar voren kwam. De focus in de theorie lag sterk op bestuurscultuur, maar uit dit onderzoek blijken met name individuele overtuigingen sterk bepalend te zijn voor de faciliterende rol. Uit het empirische onderzoek kwam naar voren dat de individuele overtuigingen in deze cases een duidelijke rol hebben gespeeld, waar de ‘kartrekkers’ binnen de organisatie een bepalende rol hebben gehad. Voor de factor bestuurscultuur kwamen geen duidelijke verschillen tussen beide cases naar voren, die mogelijk de beoordeling van de faciliterende rol bepalen.

5.2.2 Methodologische reflectie

In deze sub-paragraaf worden de methodologische overwegingen voor dit onderzoek besproken. Voor dit onderzoek is gekozen voor een mixed-methods benadering waarbij gebruik is gemaakt van zowel kwantitatieve als kwalitatieve onderzoeksmethoden. Er is door middel van een onlinevragenlijst onderzocht hoe burgers de faciliterende rol van de gemeenten Cuijk en Sint Anthonis waarden. Daarnaast zijn vervolgens de factoren van invloed op de faciliterende rol door middel van interviews getoetst bij bestuurders en ambtenaren.

Een beperking voor de kwantitatieve fase betreft de relatief lage en onevenredige respons. Voor de gemeente Cuijk was een duidelijke lijst van te benaderen respondenten beschikbaar met de bijbehorende contactgegevens. Voor de gemeente Sint Anthonis was dit niet het geval en was het moeilijker om respondenten te bereiken. Dit verklaart de hogere respons voor de gemeente Cuijk en kan tot gevolg hebben dat er een onjuist beeld is ontstaan.

De onlinevragenlijst is voor de gemeente Sint Anthonis wel voor meerdere functionarissen ingevuld door sommige respondenten, omdat zij met meerdere gemeentefunctionarissen contact hebben gehad. Hierdoor werd dit verschil enigszins rechtgetrokken, doordat het totaal aantal beoordelingen van functionarissen hierdoor hoger kwam te liggen voor de gemeente Sint Anthonis. Een hogere respons had echter de compleetheid van het onderzoek verhoogd.

Een beperking voor het kwalitatieve gedeelte van het onderzoek betreft de onevenredigheid in de verschillende geïnterviewde functies. Voor de gemeente Cuijk zijn bijvoorbeeld meer raadsleden bevroegd en voor de gemeente Sint Anthonis meer ambtenaren. Dit kan een mogelijke beperking vormen, omdat hierdoor voor de verschillende gemeenten een onevenredig beeld kan ontstaan, doordat de verschillende respondenten ieder vanuit hun eigen functie en ervaring spreken. Hier is echter bewust voor gekozen, omdat in de verschillende

trajecten verschillende gemeentefunctionarissen meer betrokken waren en hierdoor beter zicht hadden op de burgerparticipatietrajecten. Bij de gemeente Cuijk waren met name de gemeenteraadsleden betrokken en in de gemeente Sint Anthonis speelde het ambtelijk apparaat een grotere rol.

Tot slot is gekozen voor semigestructureerde interviews, waarbij mogelijkheid was om door te vragen. Hierdoor komt de herhaalbaarheid van het onderzoek in het geding, omdat er mogelijk verschillen zijn ontstaan tussen de verschillende interviews. Daarentegen maakt de keuze voor semigestructureerde interviews het wel mogelijk dieper in te gaan op aspecten van de faciliterende rol, wat de interne validiteit van het onderzoek ten goede komt.

5.2.3 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Voor vervolgonderzoek kan gekeken worden naar de faciliterende rol van grotere gemeenten bij burgerparticipatietrajecten, omdat dit onderzoek zich gericht heeft op twee relatief kleine gemeenten. Mogelijk bepaalt de grootte van de gemeente mede de invulling van de faciliterende rol en zijn andere of aanvullende belemmerende en/of stimulerende factoren van invloed op de faciliterende rol.

Daarnaast is het waardevol om te kijken naar cases die beide in de uitvoerende fase zitten. In het geval van deze cases was één case al in de uitvoerende fase en begon de andere gemeente net aan de uitvoerende fase. Hierdoor beperkte de vergelijking zich met name tot de voorbereiding van de trajecten. Om de mogelijke belemmerende- en stimulerende factoren voor het gehele burgerparticipatietraject in beeld te brengen, is het relevant om te kijken welke factoren een rol kunnen spelen bij de uitvoering.

Verder is in dit onderzoek met name de kant van de bestuurders en ambtenaren uitgediept. De kant van de burgers is enkel meegenomen via een onlinevragenlijst, wat minder ruimte voor verdieping biedt dan interviews. In een vervolgonderzoek zou het interessant zijn om de kant van de burger verder uit te vragen waar mogelijk. Zo kan vanuit het perspectief van de burgers verder uitgediept worden welke factoren volgens burgers bijdragen aan een goede of slechte beoordeling van de faciliterende rol. In dit onderzoek is omwille van de omvang en de focus van het onderzoek gekozen om enkel de kant van de bestuurders en ambtenaren verder uit te lichten door middel van interviews.

Tot slot kan het interessant zijn om de verschillende gradaties van burgerparticipatie expliciet als factor mee te nemen in vervolgonderzoek. In dit onderzoek is de gradatie van burgerparticipatie enkel gebruikt om de context van beide cases te weergeven en is het niet meegenomen als bepalende factor.

Daarbij was er sprake van verschillende gradaties van burgerparticipatie bij beide cases. Hierdoor kon in dit onderzoek gekeken worden naar of verschillende factoren een rol spelen binnen de verschillende gradaties van beide cases. Voor vervolgonderzoek kan het interessant zijn om een vergelijking te maken tussen twee cases die onder dezelfde gradatie van burgerparticipatie geschaard kunnen worden. Zo kan bestudeerd worden of cases met dezelfde gradatie van burgerparticipatie, dezelfde belemmerende- en/of stimulerende factoren voor de faciliterende rol kennen.

5.3 Aanbevelingen

Tot slot worden in deze paragraaf nog enkele aanbevelingen gedaan voor de gemeente Land van Cuijk. De aanbevelingen worden gedaan op basis van de uitkomsten van dit onderzoek. Zoals hierboven toegelicht hebben de factoren individuele overtuigingen, compatibiliteit van de organisatie (specifiek financiële middelen en tijd) en communicatiestructuren een centrale rol gespeeld bij de burgerparticipatietrajecten in Cuijk en Sint Anthonis. Samengevat zijn de adviezen aan de gemeente Land van Cuijk:

- Ten eerste is het van belang om vooraf aan het traject in kaart te brengen op welke *gradatie van burgerparticipatie* het burgerparticipatietraject gericht is en welke rol voor de gemeente weggelegd is binnen die gradatie van burgerparticipatie. De verschillende gradaties vragen namelijk een andere rolinvulling en een andere invulling van het traject. Waar de ene gradatie een meer persoonlijke benadering en verdergaande samenwerking met burgers vraagt, is dit wellicht voor andere gradaties minder aan de orde. Hierbij is het van belang niet enkel te kijken naar welke gradatie van burgerparticipatie volgens de gemeente benodigd is, maar ook naar welke gradatie van burgerparticipatie vraag is vanuit de burgers binnen de gemeenschap.
- Ten tweede is het van belang om *voldoende tijd* in te plannen voor het traject, met name bij het voortraject, wanneer een soortgelijk burgerparticipatietraject wordt ingericht. Door hier voldoende tijd voor in te plannen ontstaat er ruimte voor bestuurders en ambtenaren om ondersteuning te bieden aan de burgers.
- Het is van belang dat *voldoende financiële middelen* worden vrijgemaakt voor het traject. Financiële middelen zijn veelal als voorwaarde genoemd voor het opstarten en de continuïteit van trajecten, omdat de gemeente ook haar bijdrage moet doen aan het traject. Het is hiervoor van belang dat wordt nagedacht over waar het beschikbare budget naartoe gaat, wat naar de organisatie moet en wat er overblijft voor burgers.

Daarnaast is het van belang dat er een managementplan voor initiatieven komt, waarin inzichtelijk wordt gemaakt welke kosten en opbrengsten initiatieven op de lange termijn opleveren en hoe initiatieven duurzaam ingericht kunnen worden.

- Er wordt aanbevolen een *persoonlijke (communicatie-)benadering* te kiezen boven het gebruik van bijvoorbeeld social media of groepsbijeenkomsten, waarmee meerdere mensen op een meer oppervlakkige wijze benaderd worden. Door met de initiatiefnemers zelf in een individueel gesprek het voorstel te bespreken, is er veel ruimte om bij te sturen waar nodig en eventueel ook meer toelichting te geven wanneer een voorstel niet gehonoreerd kan worden.
- Het is van belang om voldoende '*kartrekkers*' binnen de organisatie te hebben. Hierbij is het van belang dat de kartrekkers binnen de organisatie gesignaleerd en gewaardeerd worden, door het gesprek aan te gaan binnen de organisatie. Bovendien is het van belang dat zij zowel binnen de raad, als binnen het college en het ambtelijk apparaat zitten en bij de verschillende fasen van het traject betrokken zijn. Hierdoor wordt gewaarborgd dat het traject en de samenwerking met burgers breed gedragen is. Ondersteuning van buiten de gemeentelijke organisatie is hierbij ook een mogelijkheid, zoals bijvoorbeeld is gedaan in de gemeente Sint Anthonis. Zij hebben een externe begeleider ingehuurd voor het traject, die zich specifiek richt op de invulling van burgerparticipatietrajecten.

Literatuurlijst

Arnstein, S.R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4), 216-224. DOI: 10.1080/01944366908977225

Andrews, R. & Brewer, G.A. (2013). Social Capital, Management Capacity and Public Service Performance. *Public Management Reviews*, 15 (1), 19-42. DOI: 10.1080/14719037.2012.662445

Bailey, M.T. (1992). Do Physicists Use Case Studies? Thoughts on Public Administration Research. *Public Administration Review*, 52 (1), 47-54.

Bovaird, T. (2007). Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. *Public Administration Review*, 67 (5), 846-860. [https://doi-org.ru.idm.oclc.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00773.x](https://doi.org/ru.idm.oclc.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00773.x)

Bovaird, T. & Loeffler, E. (2012). From Engagement to Co-production: The Contribution of Users and Communities to Outcomes and Public Value. *Voluntas*, 23, 1119–1138. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11266-012-9309-6>

Blijleven, W. & Van Hulst, M. (2020). Encounters with the organisation: how local civil servants experience and handle tensions in public engagement. *Local Government Studies*, 1-25. DOI: 10.1080/03003930.2020.1857247

Bleijenbergh, I. (2013). *Kwalitatief onderzoek in organisaties* (eerste druk). Boom Uitgevers Den Haag.

Bryer, T.A. (2009). Explaining Responsiveness in Collaboration: Administrator and Citizen Role Perceptions. *Public Administration Review*, 69 (2), 271-283.

Bryer, T.A. & Cooper, T.L. (2007). Challenges in Enhancing Responsiveness in Neighborhood Governance. *Public Performance & Management Review*, 31 (2), 191-213. DOI: 10.2753/PMR1530-9576310203

Coursey, D., Yang, K. & Pandey, S.K. (2012). Public Service Motivation (PSM) and Support for Citizen Participation: A Test of Perry and Vandenabeele's Reformulation of PSM Theory. *Public Administration Review*, 72 (4), 572-582. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2012.02581.x

Cuthill, M. (2005). Capacity building: Facilitating citizen participation in local governance. *Australian Journal of Public Administration*, 64 (4), 63-80.

Cuijk. (2021, 18 maart). *Plan van aanpak inbreng inwoners t.b.v. onttrekking reserve Leefbaarheid*. Raadsinformatiebrief. Geraadpleegd van <https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/cuijk/fa6901e0-1f09-46c1-af95-c9dc0dd60ac7>

College van B&W Cuijk. (2021a, 7 september). *Raadsvoorstel "Reserve wonen en Leefbaarheid"*. Raadsvoorstel. Kenmerk: D/21/299331. Cuijk: Gemeente Cuijk.

College van B&W Cuijk. (2021b, 1 februari). *Amendement "Aanpassing criteria en planning"*. Kenmerk: A01-12 010221. Cuijk: Gemeente Cuijk.

College van B&W Cuijk. (2021c, 1 februari). *Motie "Invulling fonds wonen en leefbaarheid"*. Kenmerk: M01-12010221. Cuijk: Gemeente Cuijk.

College van B&W Sint Anthonis. (2018a, 15 februari). *Plan van Aanpak Visie stimulering Leefbaarheid in de vitale kernen van de gemeente Sint Anthonis*. Kenmerk: INT/022875. Sint Anthonis: Gemeente Sint Anthonis.

College van B&W Sint Anthonis (2018b, 15 maart). Raadbesluit stimuleren leefbaarheid dorpskernen. Kenmerk: INT/022668. Sint Anthonis: Gemeente Sint Anthonis

College van B&W Sint Anthonis. (2018c, 24 mei). Coalitieprogramma 2018-2022 'Naar krachtigere kernen in een schoner buitengebied'. Kenmerk: INT/022741. Sint Anthonis: Gemeente Sint Anthonis.

College van B&W Sint Anthonis (2020, 17 september). *Raadsbesluit Beschikbaarstelling krediet Dopeninvesteringsplan*. Kenmerk: INT/033890. Sint Anthonis: Gemeente Sint Anthonis.

Dinjens, M. (2010). *Burgerparticipatie in de lokale politiek. Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie*. Instituut voor Publiek en Politiek.

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

Fledderus, J. (2015). Building trust through public service co-production. *International Journal of Public Sector Management*, 28, 550-565.

Gemeente Land van Cuijk. (z.j.). *Kernendemocratie*. Geraadpleegd 19 oktober 2021, van <https://gemeentelandvancuijk.nl/kernendemocratie>

Gemeente Boxmeer., Gemeente Cuijk., Gemeente Mill en Sint Hubert., & Gemeente Sint Anthonis. (2020, 24 juni). *Herindelingsadvies*. Geraadpleegd 6 september 2021, van https://gemeentelandvancuijk.nl/sites/default/files/2021-03/LvC_Herindelingsadvies_200610_DEF_1_0.pdf

Grimley, M. & Burnard, K.J. (2021). Attitudes towards risk and decision-making within local government. *Continuity & Resilience Review*, 3 (1), 37-48. DOI 10.1108/CRR-08-2020-0029

Hartley, J. (2005). Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. *Public Money and Management*, 25 (1), 27-34. DOI: 10.1111/j.1467-9302.2005.00447.x

Pedersen, H. K. & Johannsen, L. (2016). Where and How You Sit: How Civil Servants View Citizens' Participation. *Administration & Society*, 48 (1), 104-129. DOI: 10.1177/0095399714555753

Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public Administration*, 69, 3-19.

Huang, W.L., & Feeney, M.K. (2016). Citizen Participation in Local Government Decision Making: The Role of Manager Motivation. *Review of Public Personnel Administration*, 36 (2), 188-209.

Katsamunskaja, P. (2012). Classical and Modern Approaches to Public Administration. *Economic Alternatives*, (1), 74-81.

Kruyen, P.M. & Van Genugten, M. (2020). Opening up the black box of civil servants' competencies. *Public Management Review*, 22 (1), 118-140, DOI: 10.1080/14719037.2019.1638442

Kleinhans, R. (2017). False promises of co-production in neighbourhood regeneration: the case of Dutch community enterprises. *Public Management Review*, 19 (10), 1500-1518. DOI: 10.1080/14719037.2017.1287941

Nationale Ombudsman. (2021). *Participatie en invloed 2021*. Geraadpleegd 14 september 2021, van <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/dossier/participatie-en-invloed-2021>

Oude Vrielink, M. (2021). Wat motiveert burgers tot coproductie en burgerinitiatief?. *Bestuurskunde*, 30 (2), 91-95. DOI: 10.5553/Bk/092733872021030002016

Osborne, S.P. (2006). The New Public Governance?. *Public Management Review*, 8 (3), 377-387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>

Osborne, S.P., Radnor, Z. & Nasi, G. (2013). A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant approach. *American Review of Public Administration*, 43(2), 135– 158.

Ollongren, K.H. (2021, 22 maart). Versterking en vernieuwing lokale democratie [Kamerbrief]. Geraadpleegd 15 september 2021, van <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-binnenlandse-zaken-en-koninkrijksrelaties/documenten/kamerstukken/2021/03/22/kamerbrief-over-versterking-en-vernieuwing-lokale-democratie>

Raad voor het Openbaar Bestuur. (2012). *Loslaten in vertrouwen: Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Rob.

Rijksoverheid. (z.j.). *Meer gelijkwaardige verhouding tussen overheid en burgers*. Geraadpleegd 14 september 2021, van <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-justitie-en-veiligheid/strategische-documenten/centrale-eeenheid-strategie/openbaar-bestuur/verhouding-tussen-burgers-en-overheid>

Roberts, A., Townsend, S., Morris, J. Rushbrooke, E., Greenhill, B., Whitehead, R., Matthews, T., & Golding, L. (2013). Treat Me Right, Treat Me Equal: Using National Policy and Legislation to Create Positive Changes in Local Health Services for People with Intellectual Disabilities. *Journal of Applied Research in Intellectual Disabilities* 26 (1), 14–25. DOI:10.1111/jar.12009.

Schaap, L. (2019). *Lokaal bestuur*. (Achtste druk). Convoy.

Sint Anthonis. (2020, 17 september). Beschikbaarstelling krediet voor het Dorpeninvesteringsplan c.q. het realiseren van de uit de Dorpsontwikkelingsplannen voortvloeiende projecten in de Gemeente Sint Anthonis [Raadsstuk]. Geraadpleegd van <https://ris2.ibabs.eu/Agenda/Details/SintAnthonis/0248de02-389a-4bf6-9b26-b7265496b95b>

Sundeen, R.A. (1985). Coproduction and communities. Implications for Local Administrators. *Administration & Society*, 16 (4), 387-402.

Taylor, M. (2007). Community Participation in the Real World: Opportunities and Pitfalls in New Governace Spaces. *Urban Studies*, 44 (2), 297-317.

Torring, J. & Triantafillou, P. (2013). What's in a Name? Grasping New Public Governance as a Political-Administrative System. *International Review of Public Administration*, 18 (2), 9-25. DOI: <https://doi.org/10.1080/12294659.2013.10805250>

Tuurnas, S. (2015). Learning to co-produce? The perspective of public service professionals. *International Journal of Public Sector Management*, 28 (7), 583-598. DOI 10.1108/IJPSM-04-2015-0073

Van Thiel, S. (2020). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding* (derde druk, tweede oplage). Uitgeverij Coutinho.

Van der Meer, F.M., Van den Berg, C., & Dijkstra, G.S.A. (2012). *De ambtenaar in het openbaar bestuur*. Leiden University Press.

Van Eijk, C., & Steen, T. (2021). Waarom burgers coproductent willen zijn. *Bestuurskunde*, 30(2), 78-87. DOI: 10.5553/Bk/092733872021030002014

Van Eijk, C., Steen, T., & Torenvlied, R. (2019). Public Professionals' Engagement in Coproduction: The Impact of the Work Environment on Elderly Care Managers' Perceptions on Collaboration With Client Councils. *American Review of Public Administration*, 49 (6), 733-748. DOI: 10.1177/0275074019840759

Voorberg, W., Bekkers, V., & Tummers, L. (2014). Co-creation in social innovation: comparative case-study on the influential factors and outcomes of co-creation. Ottawa: IRSPM.

Voorberg, W.H., Bekkers, V.J.J.M. & Tummers, L. (2015). A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17 (9), 1333-1357. DOI: 10.1080/14719037.2014.930505

Yang, K. (2005). Public Administrators' Trust in Citizens: A Missing Link in Citizen Involvement Efforts. *Public Administration Review*, 65 (3), 273-285.

Bijlage 1: Interviewguide

Interviewguide

Toelichting onderzoek

In januari 2022 zijn vijf gemeenten, waaronder de gemeenten Cuijk en Sint Anthonis, gefuseerd tot de gemeente Land van Cuijk. De fusie betekent dat er een heroriëntatie moest komen op de manier waarop de gemeente zich verhoudt tot haar inwoners. Met de herindeling in het vooruitzicht en om te leren van trajecten uit het verleden, is gevraagd onderzoek te doen naar de faciliterende rol van de wethouders, raadsleden en ambtenaren binnen de gemeenten bij eerdere burgerparticipatietrajecten. De gemeenten willen graag lering trekken uit eerdere trajecten en deze lessen meenemen voor trajecten in de toekomst. De cases die bestudeerd worden voor dit onderzoek zijn twee verschillende trajecten in de (voormalige) gemeenten Cuijk en Sint Anthonis.

Voor de gemeente Cuijk richt het onderzoek zich op het proces dat in gang is gezet nadat de Reserve Wonen en Leefbaarheid ter beschikking werd gesteld. Nadat deze reserves ter beschikking werden gesteld, heeft de raad besloten burgers een grote rol te laten spelen in het bepalen van waar het geld uit de reserves aan besteed gaat worden. Hiervoor is een traject opgestart waarbij burgers verschillende initiatieven konden insturen, die vervolgens beoordeeld zijn door de raad.

Voor de gemeente Sint Anthonis richt het onderzoek zich op de zeven dorpskernen die eerder in samenwerking met de gemeente een traject zijn gestart en aan de slag zijn gegaan met een dorpsontwikkelingsplan en een dorpeninvesteringsplan. Naar aanleiding van het dorpsontwikkelingsplan en dorpeninvesteringsplan, die in samenspraak met inwoners zijn opgesteld, zijn verschillende projecten opgestart door de inwoners.

Het onderzoek bestaat uit twee onderdelen: een enquête en de interviews. De enquête is ingevuld door de betrokken inwoners en had als doel om in beeld te brengen hoe zij de rol van wethouders, raadsleden en ambtenaren binnen het traject beoordelen. En de interviews zijn met de betrokken wethouders, raadsleden en ambtenaren en hebben als doel om in beeld te brengen hoe zij het traject hebben ervaren en welke factoren nu een rol spelen voor de rol van wethouders, raadsleden en ambtenaren. Dus welke factoren zijn van invloed op de uitvoering van de rol en zorgen ervoor dat u deze juist goed of minder goed heeft kunnen uitvoeren.

Het interview richt zich op uw rol binnen het traject. Voor dit onderzoek zijn we geïnteresseerd in factoren die belangrijk zijn voor de uitvoering van de rol binnen het traject. Hier zijn de vragen van het interview ook op gericht.

Het interview is opgedeeld in drie onderdelen. Ten eerste wordt er gekeken naar uw individuele overtuigingen over het traject en de samenwerking met inwoners. Vervolgens wordt er gekeken naar de opvattingen over het traject binnen de organisatie. En tot slot naar hoe het traject en samenwerking met inwoners is ingebed in de organisatie.

Het interview duurt zoals vooraf aangegeven tussen de 45 en 60 minuten.

De antwoorden van het interview worden allemaal anoniem verwerkt en in het onderzoek zelf zullen ook geen namen benoemd worden. Ik wil u daarbij vragen of het akkoord is wanneer dit interview wordt opgenomen, zodat de uitkomsten later uitgewerkt kunnen worden?

Algemene/introducerende informatie

(Deze informatie werd vooraf aan het interview ingevuld)

- Naam:
- Werkzaam bij gemeente:

- Huidige functie:
- Functie tijdens traject:

Faciliterende rol

1. Welke rol had u binnen het burgerparticipatietraject in de gemeente Cuijk/Sint Anthonis?
2. Wat heeft u concreet ondernomen binnen het traject?
3. Wat waren uw taken?
4. Hoe heeft u de inwoners betrokken bij het traject? En hoe heeft u burgers ondersteund tijdens het traject?

Individuele overtuigingen

In hoeverre bent u overtuigd van het belang van de samenwerking met inwoners?

5. In hoeverre ervaart u de samenwerking met inwoners als positief of negatief? (Hoe ervaart u de samenwerking met inwoners?)
6. Waarom heeft u dit als positief of negatief ervaren?
7. In hoeverre ziet u de inwoners als (gelijke) samenwerkingspartners binnen het traject?
8. In hoeverre vindt u de inwoners voldoende bekwaam voor het naar behoren uitvoeren van publieke diensten? (kan samenhangen met positief/negatief)

Deel 2: Opvattingen binnen de organisatie

Bestuurscultuur

Risico-aversheid

9. In hoeverre staat de bestuurlijke cultuur open voor samenwerking met burgers?
10. In hoeverre worden binnen de organisatie burgers als betrouwbare partner gezien?
11. Wordt samenwerking met burgers/participatie van burgers als riskant gezien?
 - 12a. Waarom wel/niet?
 - 12b. Zo niet, waar zitten de risico's?
 - 12c. En hoe wordt daar mee omgegaan / hoe worden de risico's afgewogen? (bijv. risiconiveaus bepaald in de organisatie)

Bureaucratische aspecten

12. In hoeverre boden de bestaande structuren en regels binnen de organisatie (voldoende) ruimte om te reageren op de initiatieven van burgers?
13. In hoeverre leiden het traject tot extra structuren en regels binnen de organisatie?
 - 14a. Zag u hier de toegevoegde waarde van in?
 - 14b. Heeft u dit als positief of negatief ervaren?

Deel 3: hoe is het burgerparticipatietraject ingebed in de organisatie

Beoordelingsstructuren

14. In hoeverre zijn er specifieke doelstellingen vooraf geformuleerd?
15. In hoeverre konden de uitkomsten van het traject vervolgens gemeten worden?
16. In hoeverre konden deze uitkomsten ook in cijfers worden uitgedrukt?
17. In hoeverre konden ook specifiek de eigen prestaties van bestuurders en ambtenaren binnen het traject inzichtelijk gemaakt worden?
18. In hoeverre wordt wat u heeft gedaan binnen het traject meegewogen in de beoordeling van uw werk?
19. In hoeverre kregen bestuurders en ambtenaren erkenning voor hun prestaties en de uitkomsten? (via beloningen of op andere wijze)
 - 20a. Vond u deze erkenning/beloning voldoende?

Opleidingsmogelijkheden/faciliteiten

20. Waren er (voldoende) opleidingsmogelijkheden gericht op burgerparticipatie/samenwerking met inwoners beschikbaar?
21. En waren er ook opleidingsmogelijkheden specifiek gericht op zelfontwikkeling/ontplooiingsmogelijkheden gericht op de eigen rol binnen het traject?

Middelen

22. In hoeverre was er voldoende tijd beschikbaar voor/binnen het traject?
23. In hoeverre waren er voldoende financiële middelen beschikbaar voor het traject?
24. Waren er nog overige middelen benodigd? En in hoeverre waren hier voldoende middelen van aanwezig?

Communicatiestructuren

25. In hoeverre waren er ondersteunende communicatiestructuren/platformen aanwezig tijdens het burgerparticipatietraject?
 - 26a. Waren deze geschikt?
 - 26b. Waren deze voldoende?

Overig

26. We hebben een aantal factoren besproken die te maken hadden met de individuele overtuigingen, de opvattingen binnen de organisatie en hoe het burgerparticipatie traject is ingebed in de organisatie: zijn er naast de besproken factoren nog andere factoren van belang volgens u?
27. Hoe heeft u het traject over het algemeen ervaren?
28. Heeft u nog overige opmerkingen of vragen?

Bijlage 2: Onlinevragenlijst Gemeente Cuijk

Enquête afstudeeronderzoek betreffende de burgerparticipatietrajecten in Cuijk en Sint Anthonis

Start of Block: Introductie

Introductie

Beste deelnemer,

Hartelijk dank dat u de tijd neemt om deze enquête in te vullen. Voordat u start met de enquête geven we u eerst een korte toelichting over het onderzoek en het doel van deze enquête.

In januari 2022 zijn vijf gemeenten, waaronder de gemeenten Cuijk en Sint Anthonis, gefuseerd tot de gemeente Land van Cuijk. Vooruitlopend op de herindeling zijn er twee trajecten doorlopen waarbij inwoners werden betrokken bij de besluitvorming. In dit onderzoek kijken we terug op deze recente burgerparticipatietrajecten. De nieuwe gemeente wil daar graag lering uit trekken. Om deze reden is de gemeente in samenwerking met de Radboud Universiteit een onderzoek gestart. In het bijzonder richt het onderzoek zich op de faciliterende rol van de wethouders, raadsleden en ambtenaren bij eerdere burgerparticipatietrajecten. De burgerparticipatietrajecten die bestudeerd worden in dit onderzoek zijn twee verschillende trajecten in de (voormalige) gemeenten Cuijk en Sint Anthonis.

Voor de **gemeente Cuijk** richt het onderzoek zich op het proces dat in gang is gezet nadat de Reserve Wonen en Leefbaarheid ter beschikking werd gesteld. De raad heeft besloten burgers een grote rol te laten spelen in het bepalen van waar het geld uit de reserve aan besteed wordt. Hiervoor is een traject opgestart waarbij inwoners verschillende initiatieven konden insturen, die vervolgens beoordeeld zijn door de raad.

Voor de **gemeente Sint Anthonis** richt het onderzoek zich op het programma Vitale Kernen waarbij de zeven dorpskernen in samenwerking met de gemeente een traject zijn gestart en aan de slag zijn gegaan met een dorpsontwikkelingsplan en een dorpeninvesteringsplan. Naar aanleiding van het dorpsontwikkelingsplan en dorpeninvesteringsplan, die in samenspraak met inwoners zijn opgesteld, zijn verschillende projecten opgestart door de inwoners.

De enquête bevat 10 vragen met een aantal korte stellingen bij de vragen. Het duurt ongeveer 5 minuten om de enquête in te vullen. De resultaten van de enquête worden anoniem verwerkt.

Als u interesse heeft in de uiteindelijke resultaten van het onderzoek, stuurt u dan een e-mail aan Tosca Valkenburg: tosca.valkenburg@ru.nl. Ook voor vragen over de enquête, het onderzoek of overige vragen kunt u contact opnemen met Tosca Valkenburg.

Start of Block: Introducerende vragen

De onderstaande vragen zijn enkel ter achtergrond om een beeld te kunnen vormen van de deelnemers aan deze enquête.

Vraag 1/10 Wat is uw geslacht?

- Man (1)
 - Vrouw (2)
 - Anders (3)
 - Wil ik liever niet zeggen (4)
-

Vraag 2/10 Wat is uw leeftijd?

- Jonger dan 25 jaar (1)
 - 25-35 jaar (2)
 - 36-45 jaar (3)
 - 46-55 jaar (4)
 - 56-65 jaar (5)
 - Ouder dan 65 jaar (6)
-

Vraag 3/10 Wat is uw hoogst genoten opleiding?

- Middelbare school (VMBO, HAVO, VWO etc.) (1)
- Middelbaar Beroeps Onderwijs (MBO) (2)
- Hoger Beroeps Onderwijs (HBO) (3)
- Wetenschappelijk Onderwijs (Universitair) (4)
- Geen van bovenstaande antwoorden (5)

Vraag 5/10 In welke gemeente bent u betrokken geweest bij een burgerparticipatietraject?

- Cuijk (1)
- Sint Anthonis (2)
- Zowel bij de gemeente Cuijk als de gemeente Sint Anthonis (3)

Start of Block: Vraag betreffende contactpersoon burgerparticipatietraject Cuijk

De vragen die hierna volgen zijn specifiek gericht op de faciliterende rol van wethouders, raadsleden en ambtenaren.

Ter verduidelijking: onder raadslid verstaan we een lid van de gemeenteraad. Met wethouder bedoelen we een lid van het college van Burgemeesters en Wethouders (B&W). Met ambtenaren bedoelen we alle overige betrokkenen werkzaam bij de gemeente, die geen onderdeel uitmaken van de gemeenteraad of het college van B&W.

Vraag 6/10 Met wie heeft u contact gehad tijdens het traject in de **gemeente Cuijk**? (er zijn meerdere antwoorden mogelijk)

- Één raadslid/meerdere raadsleden binnen de gemeente (1)
- Één wethouder/meerdere wethouders binnen de gemeente (2)
- Één ambtenaar/meerdere ambtenaren binnen de gemeente (3)
- Geen van bovenstaande antwoorden (4)

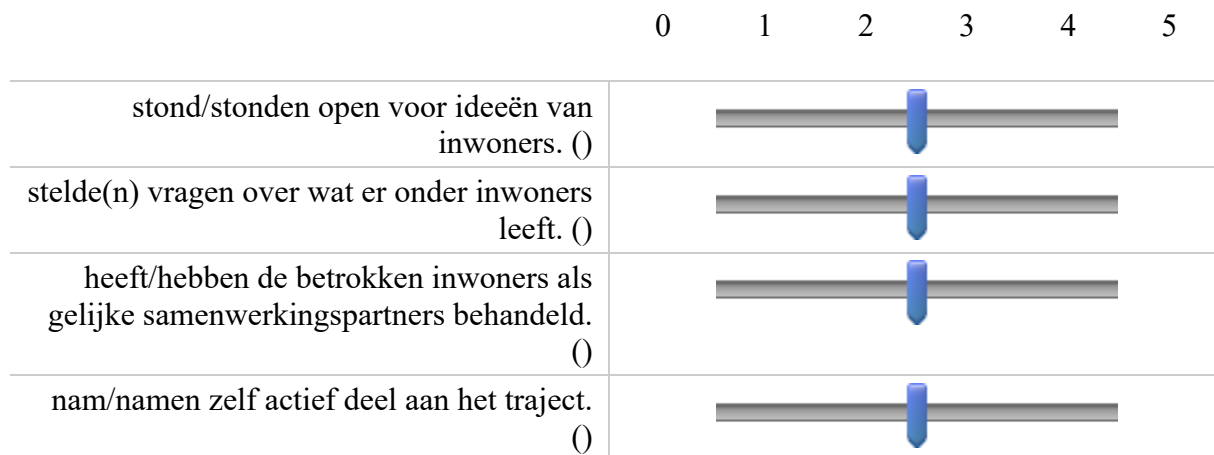
Start of Block: Faciliterende rol ambtenaar/ambtenaren gemeente Cuijk

De onderstaande stellingen gaan over de rol van de ambtenaar/ambtenaren waarmee u contact heeft gehad tijdens het traject in de **gemeente Cuijk**. U kunt aangeven in hoeverre u het eens bent met onderstaande stellingen door het balkje te verschuiven naar de waarde die voor u van toepassing is bij de stelling. De cijfers zijn gelijk aan de volgende waarden:

- 1= Zeer oneens
2= Oneens
3= Neutraal
4= Eens
5= Zeer eens
-

Vraag 7/10

De betrokken ambtenaar/ambtenaren..

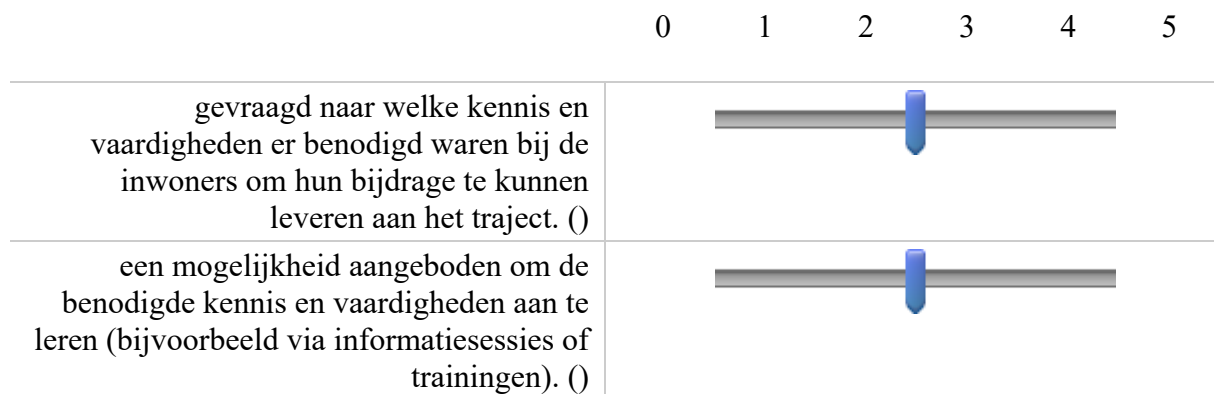


De onderstaande stellingen gaan over de rol van de ambtenaar/ambtenaren waarmee u contact heeft gehad tijdens het traject in de **gemeente Cuijk**. U kunt aangeven in hoeverre u het eens bent met onderstaande stellingen door het balkje te verschuiven naar de waarde die voor u van toepassing is bij de stelling. De cijfers zijn gelijk aan de volgende waarden:

- 1= Zeer oneens
- 2= Oneens
- 3= Neutraal
- 4= Eens
- 5= Zeer eens

Vraag 8/10

Er is door de betrokken ambtenaar/de betrokken ambtenaren..



De onderstaande stellingen gaan over de rol van de ambtenaar/ambtenaren waarmee u contact heeft gehad tijdens het traject in de **gemeente Cuijk**. U kunt aangeven in hoeverre u het eens bent met onderstaande stellingen door het balkje te verschuiven naar de waarde die voor u van toepassing is bij de stelling. De cijfers zijn gelijk aan de volgende waarden:

- 1= Zeer oneens
- 2= Oneens
- 3= Neutraal
- 4= Eens
- 5= Zeer eens

Vraag 9/10

Met de ondersteuning vanuit de betrokken ambtenaar/ambtenaren was ik beter in staat om..

0 1 2 3 4 5

problemen en/of kansen aan te kaarten. ()	
oplossingen voor de problemen aan te dragen. ()	
een bijdrage te leveren aan het uitwerken van ideeën voor het aanpakken van de problemen/benutten van de kansen. ()	

Vraag 10/10 Samenvattend: Hoe beoordeelt u faciliterende rol van de betrokken ambtenaar/ambtenaren bij het traject van de **gemeente Cuijk**?

- Onvoldoende (7)
- Matig (8)
- Voldoende (9)
- Ruim voldoende (10)
- Goed (11)
- Weet ik niet/neutraal (12)

Samenvattend: Welk cijfer geeft u de faciliterende rol van de betrokken ambtenaar/ambtenaren bij het traject van de **gemeente Cuijk** op een schaal van 0-10?

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Click to write Choice 1 ()	
----------------------------	--

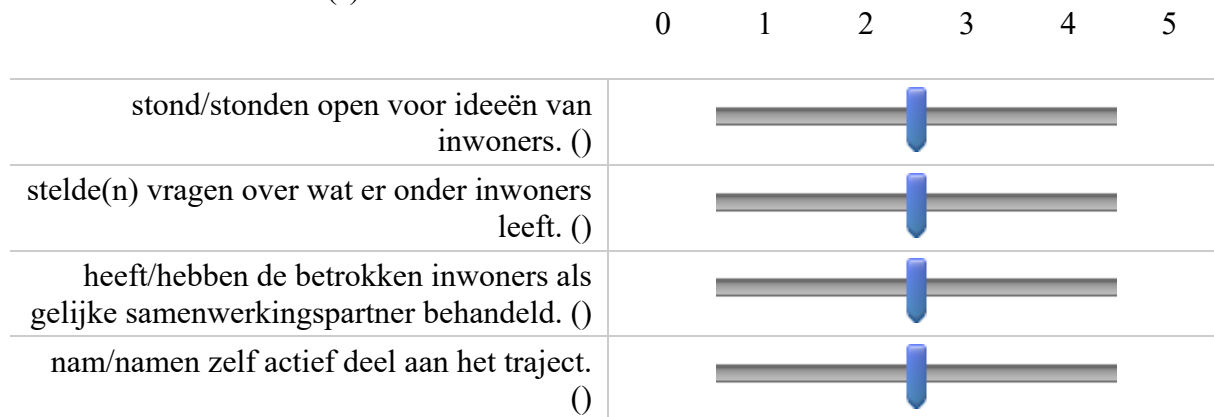
Start of Block: Faciliterende rol wethouder/wethouders gemeente Cuijk

De onderstaande stellingen gaan over de rol van de wethouder(s) waarmee u contact heeft gehad tijdens het traject in de **gemeente Cuijk**. U kunt aangeven in hoeverre u het eens bent met onderstaande stellingen door het balkje te verschuiven naar de waarde die voor u van toepassing is bij de stelling. De cijfers zijn gelijk aan de volgende waarden:

- 1= Zeer oneens
- 2= Oneens
- 3= Neutraal
- 4= Eens
- 5= Zeer eens

Vraag 7/10

De betrokken wethouder(s)..

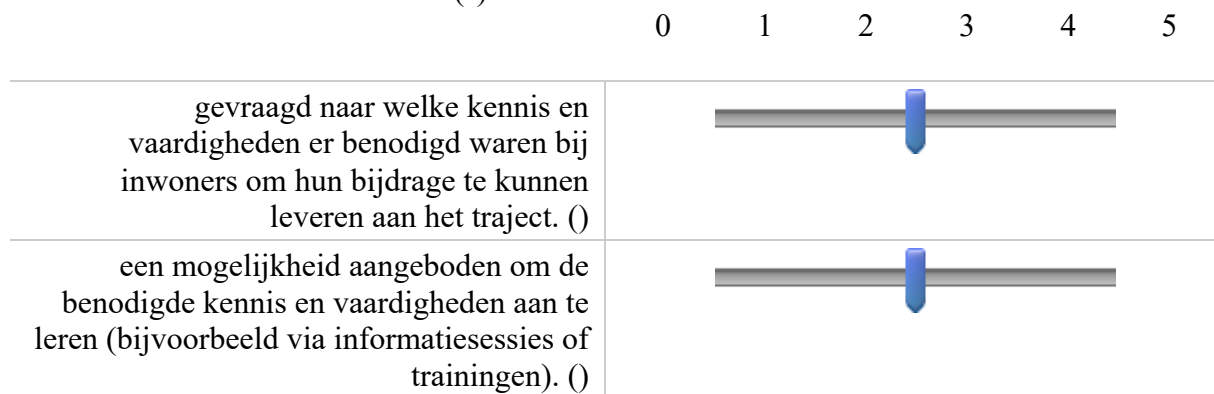


De onderstaande stellingen gaan over de rol van de wethouder(s) waarmee u contact heeft gehad tijdens het traject in de **gemeente Cuijk**. U kunt aangeven in hoeverre u het eens bent met onderstaande stellingen door het balkje te verschuiven naar de waarde die voor u van toepassing is bij de stelling. De cijfers zijn gelijk aan de volgende waarden:

- 1= Zeer oneens
- 2= Oneens
- 3= Neutraal
- 4= Eens
- 5= Zeer eens

Vraag 8/10

Er is door de betrokken wethouder(s)..



De onderstaande stellingen gaan over de rol van de wethouder(s) waarmee u contact heeft gehad tijdens het traject in de **gemeente Cuijk**. U kunt aangeven in hoeverre u het eens bent met onderstaande stellingen door het balkje te verschuiven naar de waarde die voor u van toepassing is bij de stelling. De cijfers zijn gelijk aan de volgende waarden:

- 1= Zeer oneens
- 2= Oneens
- 3= Neutraal
- 4= Eens
- 5= Zeer eens

Vraag 9/10

Met de ondersteuning vanuit de betrokken wethouder(s) was ik beter in staat om..

0 1 2 3 4 5

problemen en/of kansen aan te kaarten. ()	
oplossingen voor de problemen aan te dragen. ()	
een bijdrage te leveren aan het uitwerken van de ideeën voor het aanpakken van de problemen/benutten van de kansen. ()	

Vraag 10/10 Samenvattend: Hoe beoordeelt u de faciliterende rol van de betrokken wethouder(s) bij het traject van de **gemeente Cuijk**?

- Onvoldoende (1)
- Matig (2)
- Voldoende (3)
- Ruim voldoende (4)
- Goed (5)
- Weet ik niet/neutraal (6)

Samenvattend: Welk cijfer geeft u de faciliterende rol van de betrokken wethouder(s) bij het traject van de **gemeente Cuijk** op een schaal van 1-10?

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Click to write Choice 1 ()	
----------------------------	--

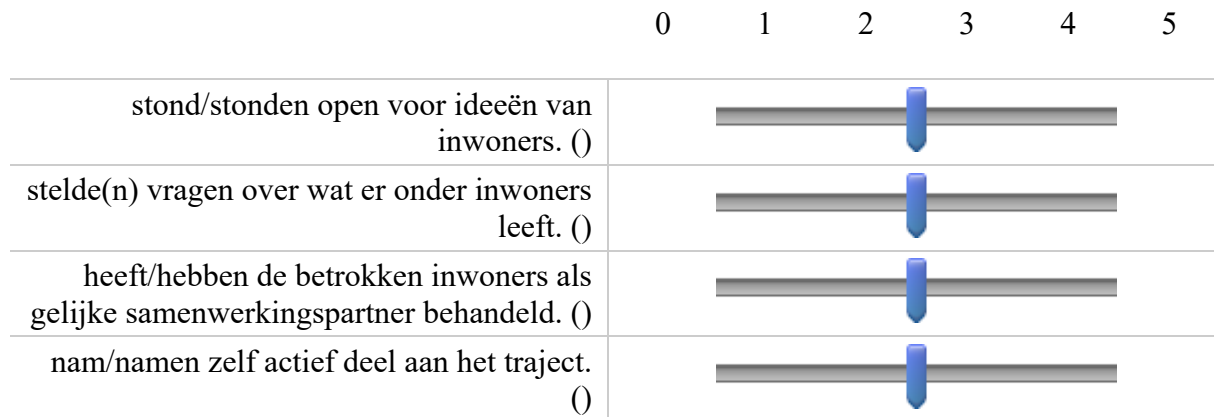
Start of Block: Faciliterende rol raadslid/raadsleden gemeente Cuijk

De onderstaande stellingen gaan over de rol van het raadslid/de raadsleden waarmee u contact heeft gehad tijdens het traject in de **gemeente Cuijk**. U kunt aangeven in hoeverre u het eens bent met onderstaande stellingen door het balkje te verschuiven naar de waarde die voor u van toepassing is bij de stelling. De cijfers zijn gelijk aan de volgende waarden:

- 1= Zeer oneens
- 2= Oneens
- 3= Neutraal
- 4= Eens
- 5= Zeer eens

Vraag 7/10

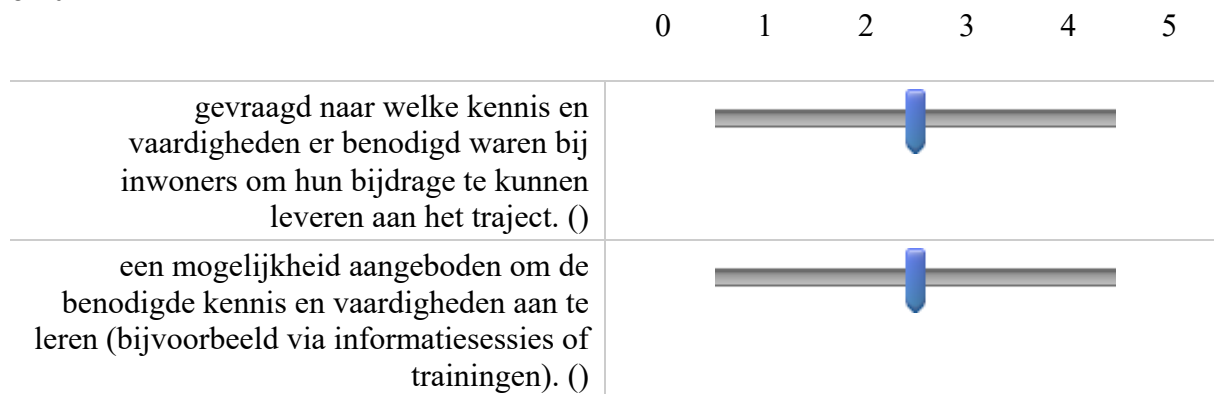
Het betrokken raadslid/de betrokken raadsleden..



De onderstaande stellingen gaan over de rol van het raadslid/de raadsleden waarmee u contact heeft gehad tijdens het traject in de **gemeente Cuijk**. U kunt aangeven in hoeverre u het eens bent met onderstaande stellingen door het balkje te verschuiven naar de waarde die voor u van toepassing is bij de stelling. De cijfers zijn gelijk aan de volgende waarden:

- 1= Zeer oneens
- 2= Oneens
- 3= Neutraal
- 4= Eens
- 5= Zeer eens

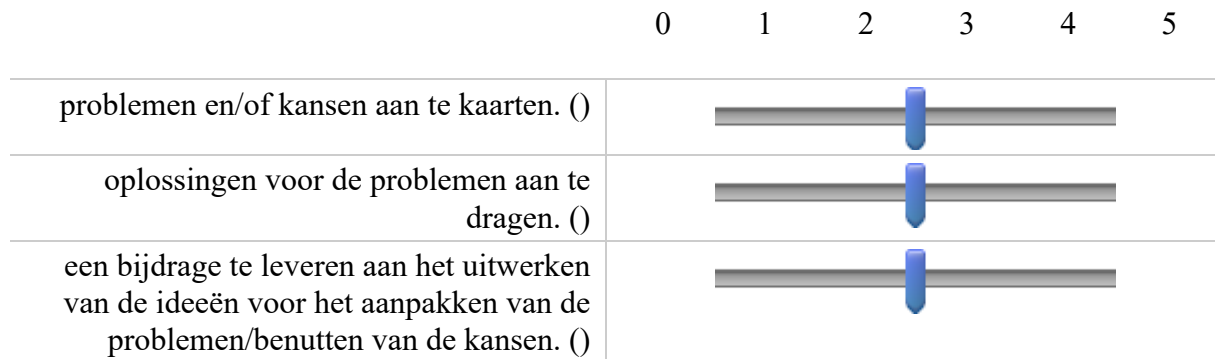
8/10 Er is door het betrokken raadslid/de betrokken raadsleden..



De onderstaande stellingen gaan over de rol van het raadslid/de raadsleden waarmee u contact heeft gehad tijdens het traject in de **gemeente Cuijk**. U kunt aangeven in hoeverre u het eens bent met onderstaande stellingen door het balkje te verschuiven naar de waarde die voor u van toepassing is bij de stelling. De cijfers zijn gelijk aan de volgende waarden:

- 1= Zeer oneens
- 2= Oneens
- 3= Neutraal
- 4= Eens
- 5= Zeer eens

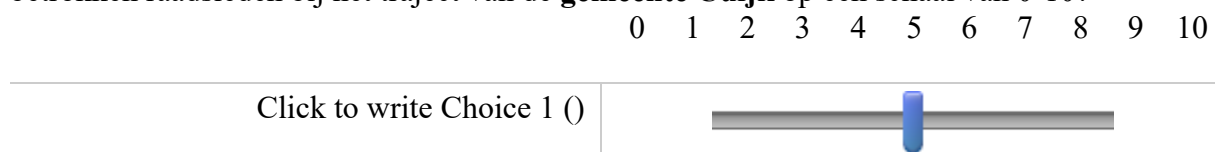
Vraag 9/10 Met de ondersteuning vanuit het betrokken raadslid/de betrokken raadsleden was ik beter in staat om..



Vraag 10/10 Samenvattend: Hoe beoordeelt u de faciliterende rol van het betrokken raadslid/de betrokken raadsleden bij het traject van de **gemeente Cuijk**?

- Onvoldoende (1)
- Matig (2)
- Voldoende (3)
- Ruim voldoende (4)
- Goed (5)
- Weet ik niet/neutraal (6)

Samenvattend: Welk cijfer geeft u de faciliterende rol van het betrokken raadslid/de betrokken raadsleden bij het traject van de **gemeente Cuijk** op een schaal van 0-10?



Start of Block: Open vraag

Heeft uw nog overige opmerkingen of toevoegingen?

Start of Block: Eind van de enquête

Dit is het eind van de enquête. Hartelijk dank voor het nemen van de tijd om deze enquête in te vullen. Uw respons is opgeslagen. Voor eventuele vragen over de enquête of het onderzoek kunt u contact opnemen met Tosca Valkenburg: tosca.valkenburg@ru.nl.