

De burger aan zet

Een onderzoek naar de uitnodigende overheid bij een wijkgerichte aanpak



Bron afbeelding voorkant: Van der Heijden, J. e.a. (2007)

De burger aan zet

Een onderzoek naar de uitnodigende overheid bij een wijkgerichte aanpak

Joselien Pijpker

Master-thesis Planologie
Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen
Rijksuniversiteit Groningen

Begeleider: Ir. G.H. Heins
Tweede begeleider: Dr. Ir. T. van Dijk

Groningen, 26 april 2010



Voorwoord

Voor u ligt de master scriptie "De burger aan zet: een onderzoek naar de uitnodigende overheid bij een wijkgerichte aanpak." Deze scriptie is geschreven als afronding van de master Planologie aan de faculteit Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen.

Tijdens mijn studie Planologie is mijn interesse altijd uitgegaan naar bewonersparticipatie en de sociale kant van planning. Daarom was al snel duidelijk dat mijn scriptie over burgerparticipatie zou gaan. Het artikel van mw. Tonkens (2007) over de uitnodigende overheid gaf de aanleiding om mijn scriptie aan de uitnodigende overheid te wijden daar dit onderwerp voor een groot deel over burgerparticipatie gaat.

Tijdens het schrijven van mijn scriptie ben ik veel te weten gekomen over de uitnodigende overheid in de planologie, niet in de laatste plaats door de interviews die ik heb gehouden met verschillende professionals. Deze mensen wil ik dan ook hartelijk bedanken voor hen medewerking. Zonder hen was het niet mogelijk geweest om deze scriptie te schrijven.

Verder wil ik dhr. G.H. Heins bedanken voor zijn begeleiding tijdens het schrijven van mijn scriptie. Zijn gesprekken leverden vaak een hoop interessante voorbeelden en informatie op. Ook wist hij mij te helpen mijn verhaal te brengen.

Ten slotte wil ik mijn familie en vrienden bedanken voor hun ondersteuning en geduld.

Groningen, april 2010

Joselien Pijpker

Samenvatting

In deze scriptie is onderzoek gedaan naar de uitnodigende overheid in het wijkgerichte werken. De onderzoeksvraag is als volgt: "Welke kenmerken heeft het concept van de uitnodigende overheid, zijn deze kenmerken ook in de planologie terug te vinden en hoe functioneert het concept van de uitnodigende overheid in het wijkgerichte werken?" Om een antwoord te geven op bovenstaande vragen is literatuuronderzoek gedaan naar de kenmerken van een uitnodigende overheid in de sociale wetenschappen en in de planologie. Aan de hand van de kenmerken van een uitnodigende overheid in de planologie zijn een aantal interviews gehouden. Doel van de interviews is om te onderzoeken of in een wijkgerichte aanpak ook volgens het concept van een uitnodigende overheid wordt gewerkt en op welke wijze het concept in de praktijk wordt toegepast. Verder worden de problemen waar in de praktijk tegenaan wordt gelopen in beeld gebracht. Aan de hand van een vergelijking tussen de interviews en de theorie zijn de overeenkomsten en verschillen geanalyseerd en is een antwoord op de onderzoeksvraag gegeven. Uit de problemen die in de interviews worden aangekaart en de vergelijking tussen theorie en interviews vloeien enkele aanbevelingen.

Door middel van literatuuronderzoek is invulling gegeven aan de kenmerken van een uitnodigende overheid. Hierbij gaat het om een uitnodigende overheid in bredere zin en niet specifiek in de planologie. Uit dit onderzoek kwam naar voren dat van een uitnodigende overheid gesproken kan worden als de gemeente actief uitnodigt, burgers verbindt en verantwoordelijkheden bij burgers legt. De benadering is gericht op het activeren van burgers en verbindingen leggen tussen actieve burgers en de gemeentelijke overheid. Met verbindingen leggen tussen burgers en de gemeentelijke overheid wordt bedoeld dat het om samenwerking gaat tussen de gemeente en verschillende groepen actieve burgers. De kloof tussen de gemeente en burgers moet worden gedicht. Uitnodigen wil zeggen dat de overheid burgers de mogelijkheid biedt om zelf initiatieven te tonen en burgers deels verantwoordelijk maakt voor hun eigen welzijn. De gemeente wordt niet ontslaan van haar taken, deze biedt hulpmiddelen aan om actieve burgers te ondersteunen. Daar waar burgers niet actief worden zal de gemeente de taken op zich moeten nemen. De gemeente ondersteunt actieve burgers in het proces en bemoeit zich in beperkte mate met de inhoud. Verder steunt de gemeente op verbindingen die reeds in de samenleving aanwezig zijn. Kennis vanuit de maatschappij dient ter aanvulling op kennis van de overheid. De gemeente stelt zich naast de andere actoren op. Verder wordt gesteld dat er geen sprake kan zijn van een uitnodigende overheid in sociaal zwakkere wijken. Daar is overheidsgecentreerde sturing nodig.

Vervolgens is onderzocht of er in de planologie reeds tekenen zichtbaar zijn van een uitnodigende overheid. Halverwege de 20^e eeuw was er sprake van overheidsgecentreerde sturing, ook wel technische rationele planning genoemd. De overheid bepaalde de inhoud van de plannen. Burgers toonden geen initiatief en waren passief. De overheid regelde hun welzijn, ze waren afhankelijk van de overheid. Langzamerhand kwam hier verandering in. Duidelijk werd dat er meerdere visies op de werkelijkheid bestaan. Technisch rationele planning maakte plaats voor scenario planning en nog weer later voor communicatieve planning. Bij communicatieve planning staat niet de inhoud maar het proces centraal. Meerdere actoren spelen een rol bij deze vorm van planning. Actoren komen door intersubjectieve communicatie tot een plan. De macht en middelen zijn verdeeld over meerdere actoren en actoren zijn afhankelijk van elkaar op het gebied van kennis en middelen. Een van de actoren zijn de actieve burgers, deze beschikken over situatie specifieke kennis. Bij een communicatieve benadering zijn elementen van een uitnodigende overheid zichtbaar.

In de ontwikkelingsplanologie zijn ook kenmerken van een uitnodigende overheid zichtbaar. Ontwikkelingsplanologie is net zoals een uitnodigende overheid situatie specifiek en heeft als doel verantwoordelijkheden over te laten aan andere partijen dan de overheid. Verschillende partijen werken met elkaar samen om een gemeenschappelijk opgesteld doel te bereiken. Echter bij deze benadering verloopt het betrekken van de civil society bij plannen nog moeizaam. Bij een uitnodigende overheid verandert de rol van de planoloog/bestuurder van inhoudelijk controleur in proces regisseur.

De theoretische analyse is aan de hand van interviews aangevuld met kennis uit de praktijk. Het aantal interviews gehouden voor deze scriptie is niet representatief maar geeft mogelijke manieren om het concept van de uitnodigende overheid in de praktijk toe te passen. Uit de interviews is gebleken dat bij een wijkgerichte aanpak tekenen zichtbaar zijn van een uitnodigende overheid. Echter sommige geïnterviewden zijn van mening dat dit nog maar mondjesmaat het geval is. Wel geven de meeste geïnterviewden van gemeenten aan dat de gemeente probeert actieve burgers meer zeggenschap te geven door heel uitnodigend naar de burger toe te stappen en burgers vrijheid te geven bij een bepaald deel van de plannen. Het gaat dan voornamelijk om plannen die een kleine schaal beslaan, een eenvoudige procedure vergen, snel te realiseren zijn en een concreet eindresultaat hebben. Dit zijn voornamelijk sociale plannen, ook omdat deze maar in zeer beperkte mate met wet en regelgeving te maken hebben. Doel is dat actieve burgers onderling gaan samenwerken maar ook samen met de gemeente gaan werken. De rol van de gemeente ambtenaar en planoloog verandert in die van een procesregisseur. De gemeente is naast verschillende groepen actieve burgers een van de partijen

en staat niet boven de andere partijen. Burgers worden door sommigen gezien als 4^{de} bestuurslaag.

Uit de interviews bleek verder dat in het geval van een uitnodigende overheid actieve burgers of leden van een welzijnsinstelling of buurtinstelling samen komen om een plan te bedenken en in te dienen. De burgers bepalen samen wat de inhoud van het plan wordt en nemen daardoor ook de beslissing over wat uitgevoerd wordt. De gemeente kan alleen op wettelijke basis plannen weigeren. Achteraf moeten burgers wel verantwoording afleggen bij de gemeente. In de ene buurt zal het concept beter toepasbaar zijn dan in een andere. De geïnterviewden zijn van mening dat sociale cohesie een voorwaarde is om op deze wijze te werk te gaan.

Uit de literatuur en de interviews wordt duidelijk dat er een aantal kanttekeningen bij het concept van de uitnodigende overheid te plaatsen zijn en dat er niet altijd overeenkomst bestaat tussen de theorie en praktijk. Ook wordt duidelijk dat er in de praktijk nog tegen een aantal knelpunten, zoals hoe om te gaan met het gemeentelijke beleid, zijn. Wat betreft de kenmerken van een uitnodigende overheid bestaat er een overeenkomst tussen theorie en praktijk, uit de interviews bleek dat in het wijkgerichte werken kenmerken van een uitnodigende overheid zichtbaar zijn. Echter wat betreft de invoering van het concept van de uitnodigende overheid is de theorie verder ontwikkeld dan de praktijk. De theorie wil het concept verder invoeren dan de praktijk momenteel wil en kan. De practici lopen tegen enkele problemen als hoe om te gaan met het bestaande beleidskader, hoe burgers te activeren en problemen met de verantwoordelijkheid aan. Wel kan geconcludeerd worden dat zowel in de theorie als in de praktijk bewegingen zichtbaar zijn in de richting van een uitnodigende overheid.

Inhoudsopgave

<i>Samenvatting</i>	8
<i>1. Inleiding</i>	12
<i>2 De uitnodigende overheid</i>	19
2.1 De verzorgingsstaat	19
2.2 De uitnodigende overheid	20
2.3 Uitleiding	28
<i>3. De uitnodigende overheid en de planologie</i>	29
3.1 De actoren	29
3.2 Actoren en hun samenhang	32
3.3 Ontwikkelingen in de planologie	34
3.4 Planningsprocessen en de uitnodigende overheid	41
3.5 Uitleiding	43
<i>4. Een uitnodigende overheid bij een wijkgerichte aanpak</i>	45
4.1 De uitnodigende overheid in de praktijk	46
4.2 Soorten plannen	49
4.3 Wetten en regelgeving	51
4.4 De status van de plannen	52
4.5 Besluitvorming	54
4.6 Rol van de professional	57
4.7 De actieve burgers	59
4.8 Het planningsproces	62
4.9 Conclusie	63
<i>5. Confrontatie tussen theorie en praktijk</i>	67
5.1 Kenmerken uitnodigende overheid	67
5.2 Het type vraagstuk	69
5.3 De rolverdeling	71
5.4 De actieve burgers	73
5.5 Het planningsproces	74
<i>6. Conclusie</i>	77
<i>8. Reflectie</i>	85
<i>Literatuurlijst</i>	87
<i>Bijlagen</i>	92

1. Inleiding

Aanleiding

Wie kent het niet, er is een buurthuis gebouwd maar zodra die er staat, en eigenlijk ook al tijdens het proces, zijn er mensen die weten waar de buurt eigenlijk veel meer behoefte aan heeft. Een veel voorkomende uitspraak is dan dat de gemeente niet genoeg naar haar burgers heeft geluisterd. Planning en overheidssturing gaan van oudsher vaak van de overheid uit maar hierin is een verschuiving waarneembaar. Nieuwe initiatieven zoals een "Goed idee" van de gemeente Groningen of "De smederijen van Hoogeveen" van de gemeente Hoogeveen zijn hier voorbeelden van. In beide gevallen nemen burgers het initiatief en dienen zij zelf plannen in. De overheid heeft een ondersteunde rol in het proces.

De van oudsher gecentraliseerde aanpak van de overheid heeft steeds meer plaats gemaakt voor een gedecentraliseerde aanpak. De gecentraliseerde en meer traditionele manier van sturing is een alles omvattende overheid. Deze overheid houdt zo veel mogelijk de touwtjes in handen en wil gelijkheid voor al zijn burgers. Een gedecentraliseerde overheid is een die zich meer terugtrekt en meer aan de markt en burgers over laat. In dit laatste model worden burgers op hun eigen verantwoordelijkheden gewezen. De overheid grijpt alleen in daar waar nodig (Tonkens, 2007).

Deze scriptie zal gaan over een nieuw concept van overheidssturing, de overheid wordt in dit concept gezien als een uitnodigende overheid. Dit is een doortrekking van de lijn gecentraliseerd - gedecentraliseerd naar een nieuwe vorm van handelen van de gemeentelijke overheid. De gemeente biedt bepaalde basisvoorzieningen aan maar van de burgers wordt een actieve houding verwacht, zij moeten zelf bijdragen aan de realisering van andere, "extra" voorzieningen. De rol die de gemeente in dit concept speelt is dat zij de burgers moet stimuleren om samen te werken en tot initiatieven te komen (Tonkens, 2007).

Probleemstelling

Rond het concept van de uitnodigende overheid in het wijkgerichte werken is nog een aantal onduidelijkheden. Verschillende gemeenten werken al volgens het concept maar een duidelijke omschrijving van de aanpak is er nog niet. Dit onderzoek tracht enige duidelijkheid te verschaffen over de randvoorwaarden voor een uitnodigende overheid en het verloop van het planningsproces. Ook geeft dit onderzoek een inzicht in de problemen waar de verschillende gemeenten tegenaan lopen bij het werken volgens dit concept. Geprobeerd wordt om enkele

oplossingen voor deze problemen te geven.

Onderzoeksdoel

Het doel van het onderzoek is om te bepalen hoe het concept van de uitnodigende overheid in de wijkgerichte werken wordt toegepast of zou kunnen toegepast worden. De kenmerken en randvoorwaarden worden inzichtelijk gemaakt evenals enkele problemen en oplossingen waar tegenaan wordt gelopen.

Onderzoeksvraag

“Welke kenmerken heeft het concept van de uitnodigende overheid, zijn deze kenmerken ook in de planologie terug te vinden en op welke wijze en onder welke condities kan het concept van de uitnodigende overheid in het wijkgerichte werken worden toegepast?”

Om een antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag is er een aantal deelvragen opgesteld. Allereerst is het belangrijk om te weten wat er onder het concept van de uitnodigende overheid wordt verstaan. Dit concept, dat uit de sociale wetenschappen afkomstig is, wordt bij de eerste deelvraag beschreven. Wat zijn de grondbeginselen van een uitnodigende overheid. De deelvraag luidt als volgt:

- Wat wordt er verstaan onder een uitnodigende overheid?

Bij de tweede deelvraag is reeds bekend wat de kenmerken van een uitnodigende overheid zijn. Van hier uit wordt naar kenmerken van een uitnodigende overheid in de theorie van de planologie gezocht. Een kort overzicht wordt gegeven van de ontwikkelingen in de planologie sinds de tweede wereldoorlog. Verschillende sturingsfilosofieën en verschillende benaderingen worden hierbij behandeld. Beschreven wordt welke kenmerken een uitnodigende overheid in de planologie heeft.

- Is er in de planologie sprake van een uitnodigende overheid?

Vanuit de kenmerken van de uitnodigende overheid in de planologie wordt de relatie met de praktijk gelegd. De bovengenoemde beschrijvingen zijn op de theorie gebaseerd. Worden de kenmerken van de uitnodigende overheid uit de theorie ook bij een wijkgerichte aanpak toegepast? Welke kenmerken heeft het planningsproces en tegen welke problemen wordt aangelopen bij het toepassen van het concept? De deelvraag luidt als volgt:

- Hoe wordt het concept van de uitnodigende overheid bij een wijkgerichte aanpak toegepast?

Deze deelvraag wordt aan de hand van informatie uit de gehouden interviews behandeld en aangevuld met voorbeelden die tijdens de interviews ter sprake zijn gekomen.

Hierna volgt een hoofdstuk waarin de bevindingen uit de interviews worden gekoppeld aan de theoretische analyse. Doel is om de verschillen en overeenkomsten tussen theorie en praktijk te benoemen en te verklaren om zo tot mogelijke oplossingen te komen voor de, uit de interviews naar voren gekomen, problemen.

In de conclusie zal er teruggekomen worden op de hoofdvraag. Deze luidt als volgt:

“Welke kenmerken heeft het concept van de uitnodigende overheid, zijn deze kenmerken ook in de planologie terug te vinden en hoe functioneert het concept van de uitnodigende overheid in het wijkgerichte werken? ” Hierbij worden ook de verschillen tussen de theorie en praktijk en de problemen waar in de praktijk tegenaan wordt gelopen benoemd. Deze dienen als basis voor de aanbevelingen.

Theorieën

In het theoretisch kader zal worden begonnen met een algemene beschrijving van het concept van de uitnodigende overheid. Theorieën die aangehaald worden zijn de “De derde weg”, “New Localisme” en “Derde generatie burgerinitiatief”. Deze theorieën sluiten aan bij het concept van de uitnodigende overheid omdat burgerparticipatie en burgerinitiatief een belangrijke rol spelen. Verschillende elementen die in deze theorieën een rol spelen zijn empowerment, sociaal kapitaal, participatie en inspraak. Ook hier wordt weer uitgegaan van de actieve burger en zijn verbindingen in de samenleving. Aan de hand van de beschrijvingen van verschillende theorieën en benaderingen wordt een lijst met kenmerken van een uitnodigende overheid opgesteld. Deze lijst dient als basis voor de volgende hoofdstukken.

De tweede deelvraag richt zich op het Nederlandse planningsbenadering en hoe deze benadering zich sinds de jaren '50 van de vorige eeuw heeft ontwikkeld. Begrippen die hierbij een belangrijke rol spelen zijn de top-down en bottom-up benadering van planning en de participatieladder. Bij de participatieladder gaat het om de mate van ingrijpen van de overheid. Stuurde de overheid zelf het hele proces of laat deze dat aan de markt over. Bij een uitnodigende overheid zal meer aan de markt over gelaten worden (Arnstein, 1969). Het spectrum van De Roo (2001) en de top-down, bottom-up benadering sluit hierbij aan. Bij dit spectrum vindt een verschuiving van traditionele, door de overheid gestuurde planning naar een participatieve planning waarbij de markt alles zelf regelt, plaats. Onderzocht wordt hoe het concept van de uitnodigende overheid in de theorie van de planologie is ingebed.

Begripsbepaling

Overheid: de lichamen aan wie het gezag is toevertrouwd, m.n. door de wet (van Dale, 2009)

Gemeente: kleinste eenheid van openbaar bestuur, bestuurd door een gemeenteraad en B en W (Van Dale, 2009).

Uitnodigen: verzoeken te komen, inviteren (Van Dale, 2009)

Planologie: De leer van de ruimtelijke ordening, van de inrichting van het land (van Dale, 2009)

Basiskwaliteit: de minimale kwaliteit waaraan een plan moet voldoen. (Ministerie van VROM, 2010). In deze scriptie wordt met basiskwaliteit die kwaliteit die de overheid minimaal moet garanderen bedoeld.

In deze scriptie wordt vaak gesproken over de overheid, de gemeente, de burgers en de plannen. Dat "de gemeente" niet bestaat moge duidelijk zijn. In deze scriptie wordt met de overheid vaak de gemeente bedoeld. Gemeenten verschillen van elkaar, daarom bestaat de gemeente niet. Ook op andere niveaus is de overheid geen homogene organisatie.

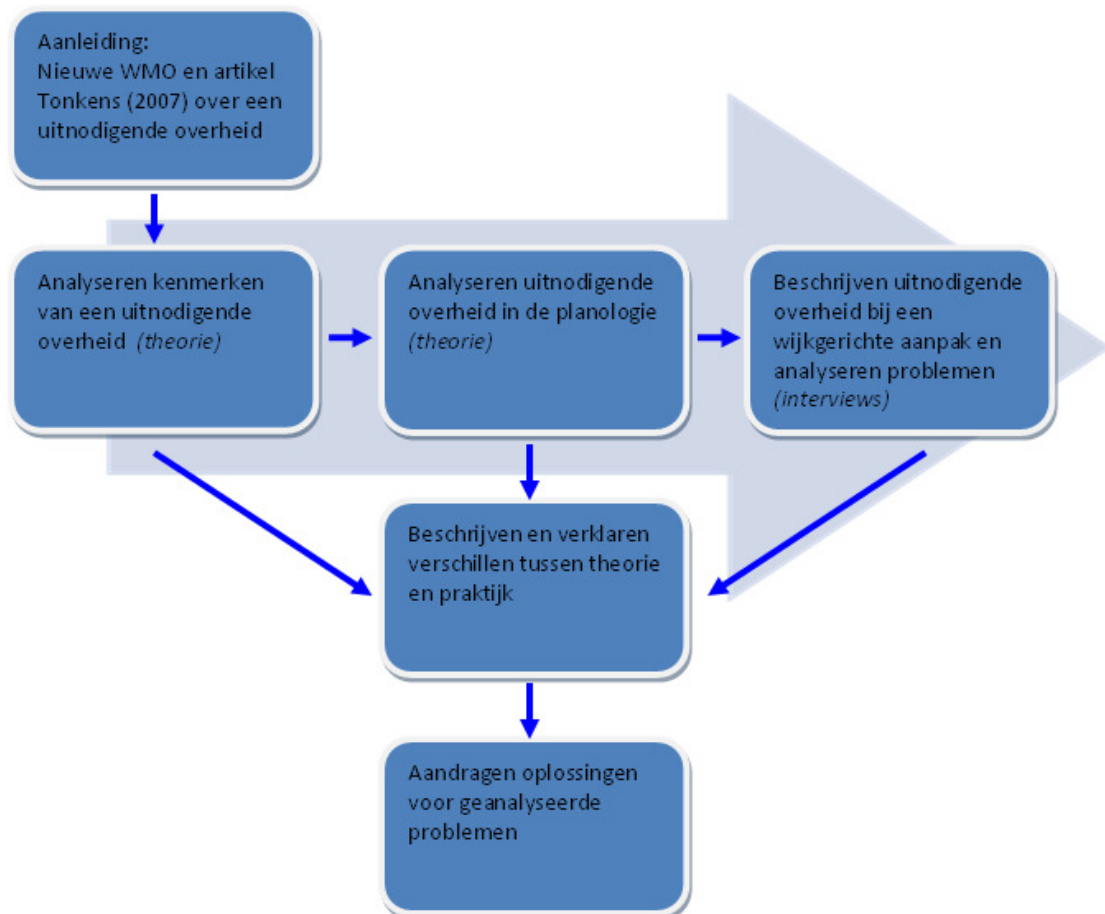
Net zo goed als dat "de overheid" niet bestaat, bestaat "de burger" ook niet. Met "de burgers" wordt op mensen uit de samenleving gedoeld, dit kan dus eigenlijk iedereen zijn. In deze scriptie wordt met de burger over het algemeen de actieve burger bedoeld. Een definitie van actieve burgers wordt in hoofdstuk 2 gegeven.

Ten slotte wordt nog over "de plannen" gesproken. Meestal gaat dit over plannen die door burgers dan wel de overheid ingediend worden. De inhoud van de plannen staat niet centraal, wel de wijze waarop ze ingediend zijn/worden.

Methode

Voor deze scriptie is een conceptueel model opgesteld, zie figuur 1.1 Na het conceptueel model wordt uitleg gegeven over de opbouw van de scriptie.

Figuur 1.1 Conceptueel model



Deze scriptie bestaat uit een drietal deelvragen. De eerste deelvraag wordt beantwoord aan de hand van literatuur uit de sociologische en bestuurskundige hoek. Deze deelvraag richt zich op sociologische en bestuurskundige theorieën die elementen van het concept van de uitnodigende overheid, zoals door Tonkens is geschetst, bevatten. De theorieën worden geanalyseerd en gescand op aspecten van de uitnodigende overheid. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een overzicht van de belangrijkste kenmerken van de uitnodigende overheid. Met deze kenmerken wordt verder gewerkt in de daarop volgende hoofdstukken.

Bij de tweede deelvraag worden de kenmerken van de uitnodigende overheid uit hoofdstuk twee op de theorie van de planologie toegepast. Gezocht wordt of er in de literatuur al kenmerken van een uitnodigende overheid in de planologie zichtbaar zijn. Verschillende benaderingen in de planologie worden behandeld en een kort historisch overzicht van de benaderingen en hun ontwikkelingen wordt gegeven. Aan het eind van het hoofdstuk wordt een aantal kenmerken van de uitnodigende overheid in de planologie beschreven. Deze kenmerken bieden aanknopingspunten voor de interviews. Verder zijn onbeantwoorde vragen over de uitnodigende overheid in de planologie uitgangspunten voor de interviews.

De derde deelvraag zal worden behandeld aan de hand van informatie uit de interviews. In totaal zal er een zevental diepte interviews worden gehouden met professionals uit de praktijk en een tweetal interviews met ervaringsdeskundigen. Medewerkers van verschillende gemeenten, woningcorporaties en zelfstandige ondernemingen worden geïnterviewd. Aan hen wordt de vraag gesteld wat zij onder een uitnodigende overheid verstaan en of er in het wijkgerichte werken al tekenen zichtbaar zijn van een uitnodigende overheid. Daarnaast wordt gevraagd op wat voor soort vraagstukken het concept van de uitnodigende overheid volgens hen van toepassing is. Wat zijn de voorwaarden en eisen waaraan het proces moet voldoen. Ook wordt er gevraagd naar voorbeelden van een uitnodigende overheid bij een wijkgerichte aanpak en wordt gevraagd welke problemen zij ondervinden bij het werken volgens dit concept.

De resultaten van de interviews worden weergegeven en geïllustreerd met voorbeelden die tijdens de interviews naar voren komen en aan de hand van bijlage 3. Bijlage 3 zijn voorbeelden van aanvragen die volgens de uitnodigende overheid zijn ingediend.

Uiteindelijk worden de bevindingen uit de theorie met de bevindingen uit de interviews vergeleken en worden de verschillen en overeenkomsten geanalyseerd. Voor de verschillen wordt geprobeerd een verklaring te geven. Van hieruit worden enkele oplossingen voor de in de interviews aangedragen problemen gegeven. Dit alles is afgebeeld in het conceptueel model.

Relevantie

Zowel in de literatuur als in de praktijk van de planologie is een trend zichtbaar in de richting van uitnodigen. De Nieuwe Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) die in 2007 is ingevoerd biedt gemeenten de mogelijkheid om actief in te zetten op burgerparticipatie en verantwoordelijkheden te leggen bij burgers, daar waar dat kan (Tonkens, 2007). De gemeente en andere instellingen doen dit onder andere door te proberen burgers op hun verantwoordelijkheden te wijzen. Mede uit onvrede over de bestaande gang van zaken bij

planningsprocedures. Burgers vinden vaak dat zij niet genoeg gehoord worden. Bij verschillende gemeenten zijn initiatieven opgezet waar burgers zelf hun plannen kunnen smeden en indienen. Over de uitvoering en toepassing van het concept van de uitnodigende overheid bestaat echter nog enige onenigheid. De werkwijze zit nog in de proeffase. Het doel van deze scriptie is om een aantal van die knelpunten op te sporen en mogelijke manieren om met die knelpunten om te gaan, te beschrijven.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt beschreven wat er verstaan wordt onder het concept van de uitnodigende overheid. Hierbij gaat het om de kenmerken en uitgangspunten van een uitnodigende overheid. In hoofdstuk 3 zullen de ontwikkelingen in de planologie sinds de tweede wereldoorlog worden beschreven en zal worden beschreven hoe het concept van de uitnodigende overheid in de theorie van de planologie is ingebed. De theoretische informatie wordt in hoofdstuk 4 aangevuld met de resultaten uit de interviews. In de interviews is onderzocht welke kenmerken het planningsproces bij een uitnodigende overheid in het wijkgerichte werken heeft, hoe het planningsproces verloopt en tegen welke problemen wordt aangelopen? Dit wordt aan de hand van enkele voorbeelden uit het wijkgerichte werken toegelicht. Ook worden hier enkele problemen waar in het wijkgerichte werken tegenaan wordt gelopen beschreven. In hoofdstuk 5 worden de resultaten van de interviews vergeleken met de resultaten van de literatuurstudie. Belangrijkste vraag hierbij is wat de overeenkomsten en verschillen zijn tussen de resultaten uit de interviews en de resultaten van de literatuurstudie. Verder worden mogelijke redenen voor de verschillen gegeven. In de conclusie volgt het antwoord op de hoofd en deelvragen. In de aanbeveling worden mogelijke oplossingen voor de geanalyseerde problemen gegeven. Ter afsluiting volgt een reflectie.

2 De uitnodigende overheid

Dit hoofdstuk gaat over het concept van de uitnodigende overheid. Wat houdt een uitnodigende overheid in en welke kenmerken heeft een uitnodigende overheid? In een aantal beleidsstukken en boeken wordt gesproken over een veranderende rol van de overheid. Deze zou, van een traditionele door de overheid gedomineerde besluitvorming, richting meer empowerment en burgerparticipatie gaan. Burgers krijgen een actievere rol in de besluitvorming. Enkele theorieën waarin een uitnodigende overheid is te herkennen worden in dit hoofdstuk beschreven om zo tot de kenmerken van een uitnodigende overheid te komen. Theorieën die aan bod komen zijn de verzorgingsstaat, empowerment, de derde weg en het derde generatie burgerinitiatief. Vanuit deze theorieën worden kenmerken van een uitnodigende overheid vastgesteld. De kenmerken van een uitnodigende overheid dienen als basis voor de volgende hoofdstukken.

2.1 De verzorgingsstaat

De verzorgingsstaat is een concept dat in de 20^e eeuw in veel Europese landen vorm kreeg. Vooral na de tweede wereldoorlog groeit de verzorgingsstaat in veel westerse landen (Tresinge, e.a, 2002). Dit is te merken doordat de overheid meer aandacht besteedde aan sociale zekerheid en bescherming van haar burgers. Veel aandacht en geld ging uit naar het realiseren en in stand houden van kwalitatief hoogwaardige voorzieningen en een uitgebreid verzekeringsstelsel (Engelen, 2007).

Volgens Wolters. e.a. (2005) is een verzorgingsstaat een systeem dat op democratische leest geschoeid kan zijn. De overheid stelt allerlei collectieve goederen en voorzieningen beschikbaar om bij te dragen aan het welvaartsniveau van de burgers. De risico's van de burgers worden hierbij zo klein mogelijk gehouden en de aanwezige risico's worden zo veel mogelijk opgevangen door het collectieve systeem.

Echter aan het eind van de jaren '70 komt er verandering in de groei van de verzorgingsstaat. Nadelen zoals de hoge kosten beginnen hun tol te eisen. Ook raakte de overheid organisatorisch overbelast, dit kwam door een groei van het aantal dienstverlenende instellingen en het grotere gebruik van deze instellingen. De verwachtingen ten opzichte van de overheid namen toe. De overheid reageerde op deze problemen door bijvoorbeeld met privatisering de kosten terug te dringen (Wilterdink, e.a, 2003). Een ander punt van kritiek op de verzorgingsstaat is de passieve rol die burgers wordt toegedicht. De overheid en verzorgingsinstellingen hebben veel macht. Burgers worden als ondergeschikt hieraan gezien. Burgers zouden volgens het model van de verzorgingsstaat juist afhankelijker in plaats van onafhankelijker worden (Wilterdink e.a., 2003). Engelen e.a. (2007) spreken van een verandering in de richting van een staat gericht op sociale investering in plaats van op sociale bescherming zoals de verzorgingsstaat was. Een staat gericht

op sociale investering, richt zich vooral op de ondersteuning en ontwikkeling van sociale weerbaarheid. Dit wordt onder andere duidelijk op het gebied van sociale zekerheid. In het model van de verzorgingsstaat werd gedoeld op afvloeiing van personen die niet aan de eisen voldeden voor bijvoorbeeld een baan. Tegenwoordig wordt juist een actief beleid gevoerd wat gericht is op participatie van personen die niet aan de eisen voldoen. Gekeken wordt naar de kansen en mogelijkheden van deze mensen en wat zij nog voor de maatschappij kunnen betekenen. Dit is samenvattend een beleid dat meer gericht is op participatie, een pro-actief beleid.

2.2 De uitnodigende overheid

De uitnodigende overheid verlaat de gedachte van de verzorgingsstaat waarbij de overheid centraal staat en de risico's van de burgers minimaliseert. Het beleid van tegenwoordig is proactiever en op participatie gericht, dit sluit aan bij het gedachtegoed van de uitnodigende overheid. Bij deze gedachtegang biedt de gemeentelijke overheid wel bepaalde basisvoorzieningen aan maar wordt daarnaast van burgers verwacht dat deze zelf actief zijn en zich inzetten voor hun eigen welvaart. De gemeente trekt zich in dit concept niet helemaal terug, het biedt wel handvatten, zoals kennis en middelen, voor burgers om actief te worden, het stimuleert juist burgers (Tonkens, 2007). De bedoeling is dat burgers zelf het initiatief gaan nemen en dat er bruggen worden geslagen tussen burgers en de gemeentelijke overheid en tussen burgers onderling (Tonkens, 2006). Deze vorm van burgerschap moet oplossingen aandragen voor vier relevante maatschappelijke thema's; gebrek aan sociale samenhang, asociaal gedrag, sociale uitsluiting en de kloof die er is tussen de burgers en het bestuur. De oplossing op de vier knelpunten wordt gevonden in burgers die zorgzaam, verantwoordelijk, fatsoenlijk en beraadslagend handelen.

Bij een uitnodigende overheid wordt vaak gesproken over actieve burgers, maar wat houdt actief burgerschap in. Burgerschap zelf verwijst naar een lidmaatschap van een land en de daarbij horende rechten en plichten. Actief burgerschap omvat meer dan alleen burgerschap. Met actief burgerschap worden de verantwoordelijkheden en plichten van burgers naar de samenleving toe bedoeld, bijvoorbeeld de plicht om zich in te zetten voor het algemeen belang (Kearns, 2000; Letki, 2006).

Bij een uitnodigende overheid moeten burgers meer verantwoordelijkheid nemen voor hun eigen leven, ook buiten de formele structuren zoals het werk en onderwijs om. Het vergt van burgers dat deze zich actief op gaan stellen. Activiteiten op wijk en buurtniveau zijn hierbij van belang. Echter volgens Frieling (2008) is het concept niet op elke buurt en elk vraagstuk toepasbaar. In

buurten en wijken waar de leefbaarheid goed is maar bewoners niet betrokken zijn, is het niet nodig en niet mogelijk om via de werkwijze van een uitnodigende overheid aan de slag te gaan. Uit onderzoek van Verhoeven (2004), in het WRR rapport, de staat voor de democratie, blijkt dat burgers minder betrokken zijn bij politiek bestuurlijke processen op nationaal niveau dan op lokaal niveau. En ook bij de nieuwe WMO wordt ervan uitgegaan dat burgers zich het meest bereid zijn in te zetten voor hun eigen buurt of wijk (WRR, 2005). Een aantal theorieën worden aangehaald met betrekking tot de uitnodigende overheid. Zo zijn de derde weg en new localisme voorbeelden van theorieën waarin kenmerken van een uitnodigende overheid zichtbaar zijn. Hieronder zullen enkele van deze theorieën en relevante begrippen nader worden uitgewerkt.

De derde weg

Volgens de benadering van Bussenmaker is het concept van de Derde Weg te vergelijken met het gedachtegoed van de uitnodigende overheid. De Derde Weg is een ideologie die afrekenet met het neoliberalisme van de jaren '80 maar ook met het sociaal democratische gedachtegoed. Zowel het idee dat de overheid een oplossing moet aandragen voor problemen in de samenleving als het idee dat de markt het best in staat is alles te regelen wordt verlaten. Bij de filosofie van de Derde Weg is er sprake van een nieuwe visie op de relatie tussen (gemeentelijke) overheid en samenleving. De staat wordt meer gezien als regisseur van het proces. Van de burgers wordt actief burgerschap verwacht. Naast rechten is er ook sprake van plichten. Onder deze plichten wordt vrijwilligerswerk verstaan maar ook andere activiteiten die de gemeenschap ten goede komen (Etzioni, Burgers moeten niet langer afhankelijk zijn van de gemeente maar zij moeten in staat zijn om voor zichzelf te zorgen en voor hun eigen rechten en plichten op te komen. Een hoogwaardige verzorgingsstaat kan alleen worden gegarandeerd als mensen meewerken aan het realiseren van deze verzorgingsstaat. Empowerment en collective efficacy spelen een belangrijke rol binnen dit concept.

Empowerment houdt volgens Vos en Van Doorn (2004) in dat burgers en bedrijven zelf maatschappelijke problemen oplossen. Dit gebeurt onder andere doordat er publiek private samenwerkingsverbanden worden aangegaan. Hierbij wordt een andere rol van de gemeente verwacht. De overheid stelt de samenleving in staat om de maatschappelijke en politieke doelen te realiseren. De gemeentelijke overheid realiseert zich dat ze afhankelijk is van de maatschappij en dat ze de krachten uit de maatschappij nodig heeft om problemen op te lossen. De gemeente staat niet boven maar naast de maatschappij. Toch blijven de individuele actoren handelen vanuit hun eigen belangen. Van daaruit wordt naar gemeenschappen gezocht waarmee samengewerkt kan worden.

Een andere term die belangrijk is bij het bereiken van gemeenschappelijke doelen is collectieve efficacy. Waar empowerment op het individuele niveau is, speelt collectieve efficacy zich juist op het collectieve niveau af. Efficacy houdt in dat mensen geloven in hun kunnen, dat zij gunstige effecten kunnen creëren en dat zij negatieve effecten kunnen tegenhouden. Als mensen dit besef en geloof niet hebben, zijn zij minder gemotiveerd om tot actie over te gaan. Bij collectieve efficacy wordt er door mensen gezamenlijk aan doelen gewerkt en gezamenlijk verantwoordelijkheid genomen, gezamenlijk geloven zij dat ze het gestelde doel kunnen bereiken. Hoe een groep functioneert hangt niet alleen af van de kennis en middelen die de groep heeft, het samenwerkingsproces is van even groot belang (Bandura, 2002).

Volgens Sampson e.a. (1997) wordt collectieve efficacy in een buurt gezien als een gedeeld vertrouwen en gedeelde bereidheid om in te grijpen in een buurt ten gunste van het publieke belang. Gedurende het proces wordt gewerkt aan een doel dat geprobeerd wordt te bereiken door middel van gezamenlijke actie. Daarnaast laat collectieve efficacy zien dat er in een buurt geloofd wordt in de capaciteiten van de buurt om het doel te bereiken. Ook laat het zien dat er geloofd wordt in de betrokkenheid van buurtbewoners. Aspecten die volgens Sampson e.a. (1997) een rol spelen bij collectieve efficacy zijn sociale cohesie en sociale controle. Met sociale controle bedoelt Sampson (1997) dat binnen een groep de leden in staat zijn elkaar te controleren en reguleren om zo het doel op een gezamenlijke in plaats van geforceerde manier te bereiken. De sociale controle vindt meestal plaats op een informele wijze. De bereidheid van de bewoners uit de buurt om mee te werken aan het publieke doel hangt samen met de mate van sociale cohesie in de buurt. Volgens de systeem theorie neemt de mate waarin de buurt sociale controle kan uitoefenen over zijn bewoners toe als de sociale cohesie groter wordt. In buurten waar weinig sociale controle en weinig sociale cohesie is zullen mensen zich niet zo snel voor de buurt inzetten.

De gedachte van collectieve efficacy sluit aan bij het concept van de uitnodigende overheid omdat het bij collectieve efficacy ook gaat om een samenwerkingsproces in de buurt. Mensen werken spontaan met elkaar samen en proberen door de buurt samengestelde gemeenschappelijke doelen te behalen. Achter deze gezamenlijke gemeenschappelijke doelen zitten wel individuele doelen van de actoren verschoven. De buurt wordt als het ware in staat gesteld om de problemen zelf op te lossen. Echter niet in elke buurt is voldoende sociale cohesie en sociale controle om volgens een uitnodigende overheid te werken.

Bij empowerment en bij het concept van de derde weg (Bussenmaker) worden individuele burgers gestimuleerd om tot actie te komen, ook de interactie en de relaties onderling worden gestimuleerd. De overheid is niet langer passief maar activeert burgers, burgers zijn hierdoor ook

niet meer passief maar juist actief. Er vindt een overgang plaats naar een activerende verzorgingsstaat. Investerings worden gedaan in de sociale infrastructuur en sociaal kapitaal. De sociale infrastructuur en het sociaal kapitaal vormen de basis van de uitnodigende overheid. De relaties die via het sociaal kapitaal en de sociale infrastructuur tot stand zijn gekomen moeten benut worden. Dit zijn de al aanwezige maatschappelijke relaties waar de overheid op verder bouwt (Bussemaker).

Volgens de Amerikaanse antropoloog Porter kan sociaal kapitaal gedefinieerd worden als "het vermogen van individuen om bepaalde middelen te mobiliseren in een gemeenschap waar men deel van uitmaakt" Sociaal kapitaal heeft betrekking op sociale relaties en sociale structuren van mensen. Om sociaal kapitaal mogelijk te maken moeten mensen verbonden zijn met andere mensen. (Verplanke, e.a., 2002). Volgens Putman bestaat sociaal kapitaal uit de bereidheid tot samenwerking en het bestaan van netwerken binnen een samenleving. Dankzij een goed functionerend sociaal kapitaal overwinnen burgers volgens Putman hun individuele situatie, die machteloos is, en zijn zij in staat tot het bereiken van grotere doelen (Hooghe, 1999)

Fukuyama (2001) stelt dat het bij sociaal kapitaal gaat om een informele relatie tussen 2 of meerdere personen. Binnen moderne samenlevingen maken mensen deel uit van verschillende sociale groepen, hierdoor is het makkelijker om informatie van de ene groep naar de andere te transformeren. Een goede hoeveelheid sociaal kapitaal wordt gezien als een basis voor een hechte civil society wat als een voorwaarde wordt gezien van een moderne liberale democratie.

In het model van de derde weg speelt de markt een belangrijke rol. De relatie gemeente-markt wordt niet langer als een dichotomie gezien. Beide partijen moeten samenwerken om voorzieningen te realiseren, zoals bijvoorbeeld kinderopvang of infrastructuur. In het model van de uitnodigende overheid wat door Tonkens (2007) is besproken worden voorzieningen worden gerealiseerd door de burgers zelf. Mensen komen door het realiseren van bijvoorbeeld kinderopvang met elkaar in contact. Dit biedt een basis voor een breed sociaal netwerk waar op voortgeborduurd kan worden. En ook het concept van de uitnodigende overheid steunt op het aanwezige sociale kapitaal wat er in een gemeenschap aanwezig is. Daar waar geen of onvoldoende sociaal kapitaal/sociale cohesie is zal dat via het werken volgens een uitnodigende overheid gestimuleerd worden.

New Localisme

Ook de stroming nieuw localisme sluit aan bij de uitnodigende en verbindende overheid. Bij nieuw localisme wordt de macht van de centrale overheid overgeheveld naar lagere overheden, lokale consumenten en gemeenschappen, echter de lagere overheden en organen krijgen geen gehele autonomie. Er geldt echter wel een minimum standaard waarbinnen de acties van de lokale partijen moeten passen (Stoker, 2005). Ook moeten de acties en plannen binnen het

beleidskader van de lokale overheid passen. Bij localisme staat de volgende vraag centraal: "hoe kan de staat voorzieningen leveren in een wereld die steeds specifiekere eisen stelt en waarbij de ontvangers van de voorziening actief betrokken moeten worden bij het tot stand komen van die voorzieningen?". Nieuw localisme zoekt naar een manier om meer mensen betrokken te krijgen bij het uitvoeren van beleid en het realiseren en in stand houden van voorzieningen. Mensen worden vooral betrokken bij sociale en zachte vraagstukken. Mensen moeten van elkaar leren en verbanden met elkaar en met de overheid aangaan. Gevaar van het new localisme is dat te veel macht bij maar een kleine groep mensen belandt, hierdoor kunnen welvaartsverschillen juist groter worden en bestaat de kans dat het nimby principe wordt toegepast (Stoker, 2005).

Bij het new localisme speelt de netwerkgedachte een rol. Netwerken zijn sociale systemen waarbinnen mensen interactie met elkaar hebben en interactiepatronen vertonen (De Roo, 2001). Uit het WRR rapport "Vertrouwen in de buurt" (2005) wordt duidelijk dat netwerken in verschillende gradaties bestaan. Zo zijn er zwakke maar fijnvertakte netwerken, maar ook zijn er netwerken met sterkere banden. Voorbeelden van netwerken met sterke banden zijn familierelaties of vriendschappen. De laatste jaren blijken de zwakkere netwerkverbanden een steeds grotere rol te gaan spelen in de samenleving. De zwakkere verbanden zijn bijvoorbeeld steeds belangrijker bij het vinden van een baan. Volgens het WRR rapport (2005) moet de overheid investeren in het versterken van de fijnmazige sociale netwerken. Deze netwerken zijn belangrijk voor het draagvlak van de democratie en voorzieningen en hebben een verbindend karakter.

Door het benaderen van problemen volgens de netwerkbenadering kunnen complexere problemen en situaties worden aangepakt. Bij netwerksturing is er maar in beperkte mate sprake van een hiërarchische relatie. Actoren sturen elkaar aan. Ook is er sprake van een wederzijdse afhankelijkheid. Dit kan afhankelijkheid zijn met betrekking tot middelen maar ook van bijvoorbeeld kennis. Netwerksturing is in de hedendaagse maatschappij aan de orde van de dag. Veel instituties, de gemeente, de markt en burgers, zijn afhankelijk van elkaar bij het realiseren van hun doelen. Daarnaast zijn de vraagstukken meestal dermate complex dat veel actoren zich erbij betrokken voelen en er veel belangen spelen (De Roo, 2001).

Duidelijk wordt dat evenals bij een uitnodigende overheid bij new localisme actoren niet onafhankelijk zijn maar met elkaar moeten samenwerken om de opgestelde doelen te bereiken. Kennis en middelen worden tussen de partijen uitgewisseld. Bij de uitnodigende overheid worden kennis en middelen tussen de burgers, marktpartijen en gemeente uitgewisseld en zijn de partijen ook afhankelijk van elkaar. Zowel voor het new localisme als bij een uitnodigende overheid zijn netwerken van belang. Het concept van de uitnodigende overheid steunt voor een deel op de zwakkere netwerken die in de samenleving aanwezig zijn. Verder zijn de nadelen van

het new localisme, zoals ongelijke verdeling van welvaart, ook een gevaar voor een uitnodigende overheid.

Derde generatie burgerinitiatief.

In het boek: "Help een burgerinitiatief" Van der Heijden e.a. (2007) wordt gesproken over een derde generatie burgerinitiatief. De derde generatie burgerinitiatief is voorafgegaan door de eerste en tweede generatie burgerinitiatieven. Het eerste generatie burgerinitiatief bestaat uit inspraak, de tweede generatie burgerinitiatief uit interactieve besluitvorming. Bij de derde generatie burgerinitiatief ligt het initiatief bij de burger, de gemeentelijke faciliteert het burgerinitiatief en participeert daarin. Bij de eerste en tweede generatie burgerinitiatief ligt het initiatief bij de overheid, dit is bij de derde generatie burgerinitiatief verplaatst naar de burgers. Maar ook bij de derde generatie initiatieven moet de gemeente wel betrokken worden, anders kan er niet gesproken worden over een derde generatie burgerinitiatief. Dat de rol van de gemeente zich beperkt tot het faciliteren is al eerder besproken. De gemeente biedt ondersteuning aan de burgers door middel van materialen, kennis, tijd, deskundigheid en/of geld. Het instituut voor Publiek en Politiek definieert een burgerinitiatief als volgt: "een burgerinitiatief is een activiteit van een of meer burgers, die tot doel heeft om een meerwaarde voor de gemeenschap te creëren. Het initiatief vindt plaats in het publieke domein, de overheid speelt op een bepaald moment een rol in dit initiatief maar de initiatiefnemers blijven leidend in het initiatief" (Van der Heijden e.a., 2007).

Ook Lenos e.a. (2006) spreekt over een derde generatie burgerinitiatief. Volgens Lenos e.a. is er sinds het begin van de 21^e eeuw een opkomst in het aantal burgerinitiatieven. Gemeenten worden steeds vaker geconfronteerd met burgers die met initiatieven en voorstellen naar de gemeente stappen. Volgens Lenos is sprake van een derde generatie burgerinitiatief als het initiatief vanuit de burgers komt en zich op de gemeente richt, empowerment speelt hierbij een belangrijke rol.

Het gedachtegoed van de derde generatie burgerinitiatief sluit aan bij het gedachtegoed van de explorerende uitnodigende overheid zoals dit door Tonkens is geschetst. Bij een explorerende en uitnodigende overheid wordt uitgegaan van burgers die zelf het initiatief nemen en waarbij de overheid alleen hulpmiddelen en kennis aanbiedt. Bij de uitnodigende overheid zijn net zoals bij de derde generatie burgerinitiatief zowel de burgers als de gemeente betrokken bij het proces maar voeren de burgers het initiatief. Verschil is dat bij een uitnodigende overheid de macht niet overgeheveld wordt naar lagere overheden, consumenten en gemeenschappen, de macht wordt juist gedeeld tussen de actoren.

Andere begrippen die raakvlakken hebben met het concept van de uitnodigende overheid zijn onder andere civil society en sociale weerbaarheid. Volgens Portman in het rapport "vertrouwen in de buurt" van de WRR (2005) wordt een civil society gedefinieerd als "de vrijwillige samenwerkingsverbanden die ervoor zorgen dat de burgers sterker staan tegenover de staat". De staat is niet per definitie oppermachtig, ook de burgers zijn van belang en brengen hun standpunten en informatie in. Bij het concept van de civil society is een kanttekening te plaatsen. Uit een rapport van het SCP is gebleken dat burgers verwachten minder te gaan bijdragen aan maatschappelijke en politieke processen. Het is de taak van de gemeente om burgers ertoe aan te zetten om wel te gaan bijdragen aan politieke en maatschappelijke vraagstukken.

Volgens Edwards e.a. (1998) bestaat de civil society uit een groep die sociaal autonoom is en zich tegen de dominante krachten in de samenleving richt. In West Europa werd de civil society vooral in de jaren '70 en '80 van de vorige eeuw belangrijk. Ze richtte zich tegen de gevestigde orde en wilde nieuwe sociale en culturele organisaties stichten. Ook had de civil society zich ten doel gesteld om alternatieven voor collectieve goederen te vinden en een andere vorm van democratie te bewerkstelligen.

Fukuyama (2001) ziet een civil society als een middel om de macht van de overheid te beperken en de burgers te beschermen voor de overheid. Verder is een civil society nodig voor goed functionerende formele structuren. Is de civil society afwezig dan zal de staat actie moeten ondernemen om er een te creëren. Civil societies strijden vaak voor hun eigen belangen. Deze belangen kunnen die van andere groepen in de samenleving in de weg staan.

Een te sterke civil society heeft als gevolg dat te veel macht in handen van de civil society is en deze de overheid en het publieke belang tegen kunnen gaan werken (Dekker, 2004).

Volgens Dekker (2004) gebruikt de overheid de civil society om vraagstukken op te lossen die de gemeentelijke overheid niet zelf kan of wil oplossen. Binnen de civil society kunnen burgers relaties oppakken en gemeenschappelijke problemen aanpakken die zij belangrijk vinden.

Uit het artikel van Staeyert (2005) is gebleken dat een actieve staat een actieve civil society tot gevolg heeft. Het is niet automatisch zo dat wanneer de staat zich terugtrekt, de civil society actiever wordt. Actieve burgers gaan samen met activerende professionals. De professionals geven dus een start van waaruit de burgers het initiatief doortrekken. Dit wordt als principe gebruikt voor de nieuwe Wet op de Maatschappelijke Ondersteuning.

Ook in het rapport van de WRR (2005) "Vertrouwen in de buurt" wordt gesproken van een overheid die verbindingen legt en zich toch op afstand houdt. De overheid coproduceert het beleid hier en ondersteunt de uitvoering. Echter in dit rapport wordt het ondersteunende beleid

alleen in sociaal sterkere en middenstandswijken toegepast. In de zwakkere wijken wordt gepleit voor een aanpak die overheidcentristisch is. Daarnaast wordt in dit rapport gesproken over het herontwerpen van de betrokkenheid van de bewoners. Ingezet wordt op een beleid dat uitgaat van de behoeften en kwaliteiten van de bewoners. De buurtbewoners en burgers krijgen eigen verantwoordelijkheden hetgeen kan bijdragen aan een grotere betrokkenheid bij de buurt en de politiek. Er is bij dit beleid ook sprake van een ondersteunende overheid, en waarbij er coproductie plaatsvindt tussen de gemeente en de andere spelers. De gemeente bemoeit zich in dit geval niet te sterk met de gang van zaken.

De overeenkomsten tussen de uitnodigende overheid en de derde generatie burgerinitiatieven is dat bij beide concepten de overheid zich beperkt tot een ondersteunende en faciiterende rol. Het initiatief ligt in beide gevallen bij de burger.

De actieve welvaartsstaat

Een ander concept dat aansluit bij de uitnodigende overheid is de actieve welvaartsstaat. De actieve welvaartsstaat is een reactie op de verzorgingsstaat, waarbij een grote nadruk ligt op activering. Het doel van de activerende welvaartsstaat is om de kansen tot maatschappelijke participatie te vergroten en zo een actievere samenleving te krijgen. Volgens het concept van de actieve verzorgingsstaat kunnen mensen die een uitkering genieten zich geen volwaardig burger voelen (Vanderweyden, 2002). Deze mensen moeten worden gestimuleerd om deel te nemen aan het actieve leven. Nadruk wordt gelegd op investeren in de eigen verantwoordelijkheid van de sociale actoren en investeren in mensen. Naast de rechten van mensen komen bij dit model ook de plichten aan bod. Hulp wordt niet zomaar geboden, hieraan zitten voorwaarden verbonden. Gelijkheid wordt verbonden met de plicht tot participatie. Binnen het beleid van de actieve welvaartsstaat wordt gesproken van actief burgerschap. Dit houdt in dat burgers hun verantwoordelijkheden nemen. Mensen in de armoede zouden moeten vechten voor hun rechten en hierdoor laten zij zien dat ze actieve burgers willen zijn. (Steunpunt ter bestrijding van armoede, bestaanszekerheid en sociale uitsluiting, 2001).

De nieuwe wet op de maatschappelijke ondersteuning die in 2007 van kracht is gegaan sluit aan bij het hierboven geschreven principe van een activerende overheid. Volgens Steayert (2005) moet deze nieuwe wet terugtrekkende professionals tot gevolg hebben. Door het terugtrekken van de professionals wordt verwacht dat de burgers zelf de zorgtaken weer voor hun rekening gaan nemen. Daarnaast gaat de nieuwe WMO uit van het principe "voor wat hoort wat". Het is niet langer zo dat mensen onbeperkt op de zorginstellingen kunnen leunen, hier zal een bijdrage of een activiteit tegenover moeten staan. In sommige gevallen is de zelfredzaamheid van de burger te beperkt, in dat geval werkt de gemeente niet volgens het concept van de uitnodigende

overheid. Voor deze mensen creëert de gemeente een laagdrempelige vangnetfunctie. Bij het concept van een actieve welvaartsstaat wordt bedoeld op een overheid die burgers actief maakt. Publieke voorzieningen en informele zorg bestaan naast elkaar. Het sociale vangnet dat door de overheid gecreëerd is blijft bestaan maar wordt ook gebruikt om burgers aan te sporen om zelf actief deel te nemen aan de maatschappij en informele zorg te verstrekken.

De overeenkomsten tussen de benadering volgens de actieve welvaartsstaat en de uitnodigende overheid zijn dat beide benaderingen burgers activeren met het doel om de maatschappelijke participatie van burgers te vergroten. En beide benaderingen benadrukken dat burgers niet alleen rechten hebben maar ook plichten. Een verschil is dat in het geval van een actieve welvaartsstaat de overheid nog een vangnetfunctie heeft en voor sommigen toch voorzieningen realiseert, dit is bij het concept van een uitnodigende overheid niet het geval.

2.3 Uitleiding

Uit bovenstaand hoofdstuk wordt duidelijk dat het concept van een uitnodigende overheid in meerdere theorieën uit de sociale wetenschappen al aan de orde is gekomen. Kenmerken van een uitnodigende overheid volgens die theorieën zijn:

- de gemeente stimuleert mensen tot participatie
- burgers nemen zelf initiatief en stellen zelf hun doelen vast
- de gemeente biedt alleen hulpmiddelen aan
- de gemeente is regisseur van het proces
- burgers zijn mede verantwoordelijk voor hun eigen welzijn
- burgers hebben naast rechten ook plichten
- zowel de burger als de gemeente draagt verantwoordelijkheid voor de plannen
- er vindt deling van kennis en middelen plaats tussen burgers, de gemeente en de markt
- de gemeente steunt bij een uitnodigende overheid op de verbindingen en het sociale kapitaal dat reeds in de samenleving aanwezig is

Met deze kenmerken wordt verder gewerkt in de volgende hoofdstukken. In hoofdstuk 3 wordt onderzocht of de kenmerken van een uitnodigende overheid ook in de theorie van de planologie zichtbaar zijn. In hoofdstuk 4 wordt de theoretische informatie aangevuld met informatie uit de interviews. Hierbij wordt onderzocht of in de praktijk van het wijkgerichte werken sprake is van een uitnodigende overheid en wat de knelpunten zijn bij de invoering en het werken volgens een uitnodigende overheid.

3. De uitnodigende overheid en de planologie

In dit hoofdstuk wordt onderzocht of er in de theorie van de planologie al tekenen zichtbaar zijn van een uitnodigende overheid. De kenmerken die in paragraaf 2.3 zijn opgesomd dienen hiervoor als basis. De analyse wordt gedaan aan de hand van een schets van de veranderingen in de planologie van na de tweede wereldoorlog. Gezocht wordt naar kenmerken van een uitnodigende overheid in de theorie van de planologie. Begonnen wordt met het omschrijven van de ontwikkelingen in de planologie vanaf de jaren '50 van de vorige eeuw. Termen als technische rationaliteit versus communicatieve rationaliteit en top-down versus bottom-up planning komen aan bod. Als laatste is er aandacht voor het proces van planning. Wat is de rol die de planner en de overheid zich aanneemt. Tijdens het hoofdstuk wordt gelet op kenmerken van een uitnodigende overheid, zijn deze ook in de planologie zichtbaar?

3.1 De actoren

In de planologie zijn een aantal actoren te onderscheiden. De belangrijkste daarvan zijn de overheid, de markt en de burgers. In deze paragraaf wordt beschreven wat de kenmerken van de verschillende actoren zijn. Daarnaast worden de relaties en verhoudingen tussen de actoren aan de hand van de participatieladder van Arnstein (1969) uitgewerkt. Uiteindelijk wordt er een link gelegd met de uitnodigende overheid. Welke aspecten van de uitnodigende overheid zijn terug te vinden in de relatie tussen de actoren en de participatieladder.

De actoren

Zoals al eerder genoemd is er in de planologie een aantal actoren te onderscheiden. De belangrijkste zijn de overheid, de markt en de burgers. Hieronder wordt beschreven wat onder deze actoren wordt verstaan. Duidelijk mag zijn dat **de overheid, de markt en de burger** niet bestaat. In deze scriptie is vooral de gemeente als overheidspartij van belang omdat zij de meeste verbindingen en contacten met burgers aangaan. De gemeente is in hoofdstuk 1 gedefinieerd als de kleinste eenheid van openbaar bestuur, bestuurd door een gemeenteraad en B en W (Van Dale, 2009).

De overheid wordt volgens Bovens e.a (2007) beschreven als de organisaties en activiteiten die gericht zijn op besturing van de maatschappij. De overheid heeft een gewenste richting waarheen zij de maatschappij willen sturen en zetten deze koers uit voor de samenleving. De regels en wetten die de overheid opstelt zijn bindend voor een bepaald geografisch gebied en voor bepaalde personen. De overheid bestaat uit de vertegenwoordigende organen, de politieke gezagsdragers en ambtenaren. Daarnaast bestaat de overheid uit tal van gemeenten, provincies

en andere overheidsorganen. Het doel van de overheid is om het welzijn van haar inwoners te bevorderen (Bovens, e.a., 2007). De overheid neemt taken op zich die niet toevallig tot stand komen. Een voorbeeld hiervan binnen de planologie is de infrastructuur.

Een andere partij, de burgers, zijn de genen die voor een deel cliënten zijn van de overheid maar soms ook verantwoordelijkheden hebben. Zij worden door de overheid soms gevraagd om inspraak te leveren in het planningsproces. Burgers hebben zich aan de wetten en regels van de overheid te houden maar zijn daarnaast vrij om voor hun eigen belangen op te komen. Verder zijn er nog de markt of private partijen. Deze marktpartijen opereren met als doel om zo veel mogelijk winst te behalen. Soms gaan de marktpartijen relaties aan met de publieke partijen en ontstaat er publiek private samenwerking (Bovens, e.a., 2007).

Een scheiding tussen de actoren is soms moeilijk te maken, mensen kunnen onder verschillende groepen actoren vallen. Zo kan iemand die bij de gemeente werkt op het ene moment volgens de gemeente handelen en denken en op het andere moment weer als burger uit de buurt opereren. Daarnaast veranderen de verhoudingen tussen bovengenoemde partijen continue in het planningsproces. Dit zal duidelijk worden aan de hand van de participatieladder.

Participatieladder

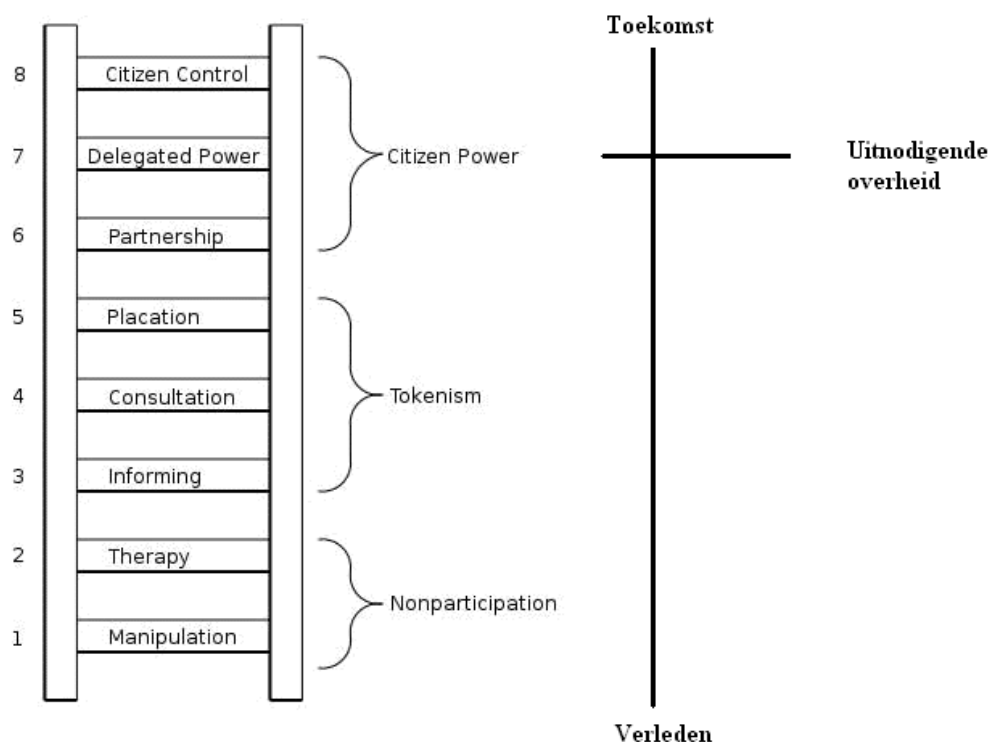
Sinds de jaren '50 van de vorige eeuw heeft er een verandering plaats gevonden in de manier en mate van overheidssturing. Burgerparticipatie heeft een verandering ondergaan. In de jaren '50 van de vorige eeuw was er sprake van een grote mate van overheidssturing. Naarmate de tijd vorderde kwam er meer aandacht voor participatie van burgers. Dit niet in de laatste plaats om draagvlak te creëren. Vooral de lagere overheid, de gemeente, ging meer gebruik maken van actieve besluitvorming. Men was niet langer van mening dat de gemeente de alleswetende partij was. Daarnaast was men van mening dat generiek beleid niet alle problemen kon oplossen. Ook de samenleving bezit kennis en informatie die belangrijk zijn voor het oplossen van problemen dan wel het soepeler doen verlopen van het gehele proces (Edelenbos, e.a. 2006). Een grotere mate van burgerparticipatie wordt toegepast bij vraagstukken die een grote mate van complexiteit bezitten en controversieel zijn. Ook in het wijkgerichte werken is sprake van een verregaande vorm van burgerparticipatie (WRR, 2005).

Echter aan burgerparticipatie zijn ook nadelen verbonden (Edelenbos, e.a. 2005). Een van de nadelen is dat minderheden en zwakkere bevolkingsgroepen vaak minder betrokken en vertegenwoordigd zijn in participatieprocessen. Hierdoor kunnen hun belangen ondergesneeuwd raken aan de belangen van de mondige burger. Een ander nadeel is dat het moeilijk is om

voldoende verantwoordelijkheidsgevoel bij burgers neer te leggen en te behouden. Veel projecten waar burgers bij betrokken zijn, zijn kortdurend. Na afloop van een project voelen burgers zich niet meer verantwoordelijk voor de wijk. Het is dus moeilijk om burgers betrokken te houden op de lange termijn.

Bovenstaande verschuiving kan worden geïllustreerd aan de hand van de participatieladder van Arnstein. Strikt theoretisch gezien kan de mate van participatie van burgers plaatsvinden van citizen power, waarbij de burgers hun eigen planvorming verzorgen tot manipulating, hierbij worden de burgers/ private partijen alleen door de planners onderwezen. Dit is volgens de participatieladder zoals in het artikel van Arnstein (1969) wordt vermeld. De participatie ladder (Figuur 4.1) gaat van manipulation, via therapy, informeren, placation, consulteren, coproduceren en delegeren naar zelfbestuur. Naarmate er meer zelfbestuur plaatsvindt, neemt de mate van participatie toe en neemt ook het aantal betrokken actoren toe. Daarnaast neemt over het algemeen de complexiteit van het vraagstuk toe naarmate er meer actoren betrokken zijn bij het planningsproces (Arnstein, 1969).

Figuur 4.1: Participatieladder volgens



Bron: Arnstein 1969

In de verschillende vormen van participatie is grofweg een driedeling aan te brengen. De onderste 3 lagen, manipulatie, therapie en informeren, zijn eigenlijk geen participatie, er is geen inspraak van de burgers in het planproces, de overheid informeert de burgers alleen over de genomen beslissingen. Een tweede categorie is tokenisme dat staat voor symbolische participatie, deelnemers/burgers kunnen inspreken maar er is geen garantie dat de gemeente daadwerkelijk iets met de geleverde informatie doet. Inspreken, consulteren en placation vallen onder deze categorie. De derde en laatste categorie is die van echte participatie, er is hier wel sprake van interactieve besluitvorming. Het initiatief voor interactieve besluitvorming hoeft niet bij de gemeente te liggen, burgers kunnen zelf ook met een voorstel komen. Wanneer de burgers zelf met een voorstel komen is de mate van burgerparticipatie groter (Edelenbos e.a., 2006). Onder de laatste categorie vallen citizen control, delegated power en partnership. Bij delegated power hebben de burgers de zeggenschap over een bepaald plan. De burgers moeten in dit geval het initiatief nemen in het proces. In het geval van citizen control eisen de inwoners van een bepaald gebied dat zij volledige controle krijgen over een plan en de bijbehorende management aspecten en dat zij hierover kunnen onderhandelen met buitenstaanders (Arnstein, 1969). Naarmate het vraagstuk complexer van aard is wordt vaker voor interactieve besluitvorming gekozen. In dat geval liggen de oplossingen vaak niet voor de hand en zijn partijen afhankelijk van elkaar (De Roo, 2001).

De uitnodigende overheid

Zoals al eerder is vermeld vindt op sommige beleidsterreinen en bij sommige vraagstukken een verschuiving plaats van een overheidsgecentreerde sturing, waarbij vooral sprake was van informeren, naar een marktgerichte sturing en sturing gericht op burgers en participatie (Edelenbos, 2006). De verschuiving vindt plaats in de richting van citizen control (Figuur 4.1). Het concept van de uitnodigende overheid spreekt van een concept waarbij burgers aan zet zijn. Zij bepalen wat er ontwikkeld wordt, de gemeente biedt kennis en middelen aan. Deze gedachte past het best bij het onderdeel citizen power uit de ladder van Arnstein. Voornamelijk citizen control en delegated power sluiten aan bij de uitgangspunten van het concept van de uitnodigende overheid omdat in beide gevallen de macht van de overheid het kleinst is en burgers de beslissingen nemen en het initiatief tonen. Echter bij lang niet alle vraagstukken is het mogelijk om volgens het concept van een uitnodigende overheid te werken. Vooral bij complexe en sociale vraagstukken is er sprake van verregaande burgerparticipatie (Edelenbos, 2006).

3.2 Actoren en hun samenhang

In de praktijk van overheidsingrijpen is een aantal actoren te onderscheiden. De actoren zijn grofweg in te delen in de overheid, de markt, burgers en belangengroepen. Deze actoren werken

op verschillende manieren met elkaar samen. In de vorige paragraaf is al duidelijk geworden dat er een verschuiving in de verhoudingen tussen de actoren heeft plaatsgevonden. De verschuiving heeft in het algemeen plaatsgevonden van een top down benadering naar een bottom-up benadering. Wat dit precies inhoudt wordt in deze paragraaf nader uitgelegd.

Bottom up versus top-down

In de planologie is er een tendens van top-down planning naar een meer bottom-up gerichte benadering waar te nemen. Onder top-down planning valt planning die vanuit de overheid gestuurd wordt. Er is geen inspraak, burgers worden hooguit geïnformeerd. Gehandeld wordt vanuit het principe dat alleen de planner over de benodigde kennis beschikt om het vraagstuk op te lossen. Bij de bottom-up benadering is er sprake van inspraak en participatie van burgers en belangengroepen, de planner wordt niet meer gezien als de alleswetende (De Roo, 2001). Thompson (1995) omschrijft deze belangengroepen en burgers als de derde sector. De derde sector speelde een minieme rol in planning maar de laatste jaren is hierin verandering gekomen. De derde sector speelt nu een steeds belangrijkere rol en de gemeente en officiële instellingen betrekken de derde sector steeds vaker bij het planningsproces. De schaal waarop de derde sector opereert is echter beperkt, vaak zijn het lokale initiatieven.

Bij de verschuiving van een top down naar bottom up gerichte benadering verschuift de macht van de formele instellingen en de overheid/gemeente in de richting van de andere partijen en belanghebbenden. Vrijwillige organisaties worden steeds belangrijker voor het planningsproces. Veel burgers zijn actief in deze vrijwillige organisaties (Kearns, 1995). Ook bij de uitnodigende overheid worden de informele instellingen en informele netwerken steeds belangrijker. De gemeente moet volgens het concept van de uitnodigende overheid meer gebruik maken van de informele netwerken die in de samenleving aanwezig zijn. Een beweging in die richting wordt volgens Kearns (1995) in de praktijk gesignaleerd.

Bovengenoemde ontwikkeling ging samen met het erkennen van de nadelen van de verzorgingsstaat. De laatste jaren is er een verschuiving van macht van de gemeente en de markt naar de burgers waarneembaar. Vooral bij een wijkgerichte aanpak worden burgers tegenwoordig vaak betrokken (WRR, 2005). De markt en de gemeente spelen nog steeds een belangrijke rol maar daarnaast is er ook aandacht gekomen voor de rechten en plichten van de burgers. Verwacht wordt dat de burger zich actief opstelt. De actieve en moderne burger heeft de volgende kenmerken: de burger is zorgzaam naar anderen, is verantwoordelijk, fatsoenlijk en beraadslagend (WRR, 2006). Deze verschuiving past binnen het concept van de uitnodigende overheid waarbij van burgers een actieve inzet voor de samenleving wordt verwacht en waarbij de gemeente burgers wijst op hun eigen verantwoordelijkheden. Daarnaast gaat de overheid

meer op de informele netwerken en de derde sector leunen. Binnen het concept van de uitnodigende overheid is de top-down gedachte verlaten en ligt de nadruk op de bottom-up aanpak.

3.3 Ontwikkelingen in de planologie

In deze paragraaf wordt de ontwikkeling in de planologie van na de tweede wereldoorlog omschreven. Kort gezegd heeft er in het denken een verandering plaatsgevonden van een technisch rationele en top-down benadering naar een communicatief rationele en bottom-up benadering. Daarnaast zullen enkele andere vormen van sturing worden beschreven, voorbeelden hiervan zijn maatschappelijke zelfsturing en horizontale sturing. Doel is om een beeld te schetsen van enkele stromingen en benaderingen in de planologie en in hoeverre er sprake is van een uitnodigende overheid in de planologie.

Technische rationele planning

De sturing in de planologie begon aanvankelijk in de 20^e eeuw met een overheidsgedomineerde sturing. De overheid stelde wetten en regelgeving op en leidde het planningsproces. Wetten zoals de woningwet werden ingevoerd (Ekkers, 2006). De overheid werd aan het begin van de 20^e eeuw verantwoordelijk geacht voor het oplossen van maatschappelijke vraagstukken en was de allesbepalende partij (Tonkens, 2006). Ook in de periode van vlak na de tweede wereldoorlog was overheidssturing erg belangrijk. Tijdens de oorlog was Nederland zwaar beschadigd en het land moest na de oorlog weer opgebouwd worden. Overheidssturing werd toen als middel om dit te bereiken ingezet. Planners zagen zichzelf op de voorgrond bij het opbouwen van de verzorgingsstaat. De verzorgingsstaat moest een aanvaardbare kwaliteit van leven voor de overgrote meerderheid van de bevolking opleveren. Het planologische vraagstuk werd als een inhoudelijk vraagstuk gezien dat in de eerste plaats door deskundigen moest worden opgelost. Wetenschappelijke kennis vormde een objectieve basis voor de probleemanalyse en moest de oplossing voor deze problemen bieden. Deze benadering wordt ook wel de technisch rationele benadering genoemd. Functionele rationaliteit vormde de basis hiervan. Hierbij stonden inhoudelijke kennis en objectiviteit centraal (Healey, 2006). Dit overheidscentrisme ging gepaard met het systeemdenken. Het systeemdenken, dat voorheen werd toegepast bij militaire operaties, werd nu toegepast op overheidsorganisaties. Het systeemdenken stelt rechtlijnige en mechanische regelprocessen centraal.

In de jaren '60 en '70 ontstaat er kritiek op de technisch rationele aanpak van planningsvraagstukken. Binnen de planologie dringt het besef door dat rechtlijnige processen en

onveranderlijke doeleinden niet haalbaar zijn. De blauwdrukplanning, die kenmerkend was voor de technisch rationele aanpak verdwijnt naar de achtergrond. (Roo, de, 2001).

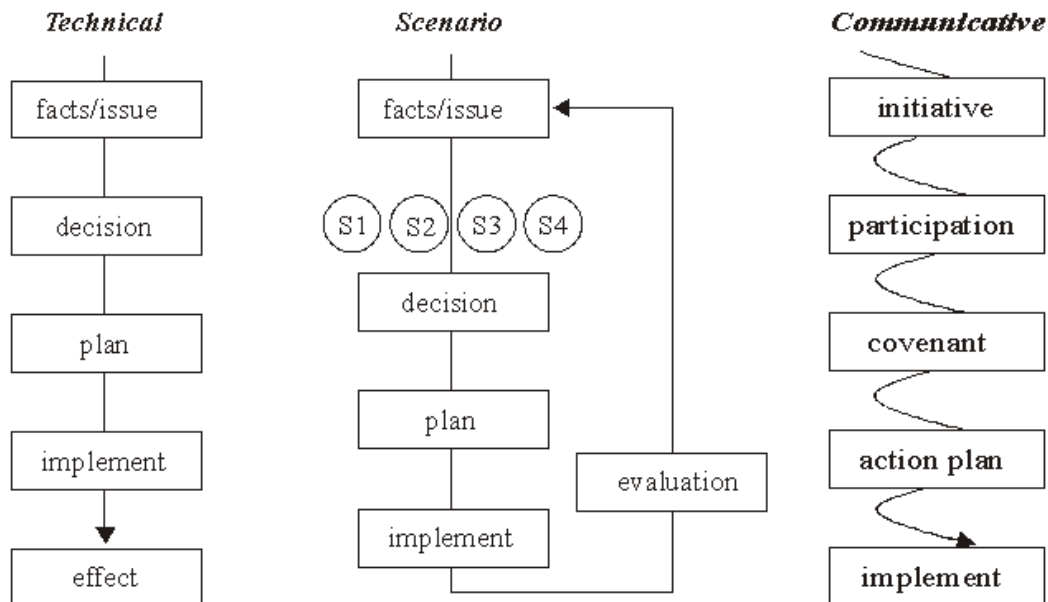
Alternatieve planningsbenaderingen

Zoals vermeld ontstond er in de jaren '60 en '70 van de vorige eeuw kritiek op de technisch rationele aanpak van planningsvraagstukken. Een aantal tegenstromingen ontwikkelen zich. Een van die tegenstromingen kwam uit de hoek van het systeemdenken. Binnen het systeemdenken wordt geaccepteerd dat doelen niet langer vast staan maar variabel zijn. Daarnaast groeit, binnen het systeemdenken en in de planologie als geheel, het besef dat denkprocessen niet rechtlijnig zijn (Roo, de, 2001).

Verder kwam in de jaren '70 van de vorige eeuw de procesgerichte planning op. Hiermee groeit het besef dat meerdere actoren een rol spelen in het planningsproces. Bij deze nieuwe vorm van planning wordt vanuit het heden naar een optimaal lijkend toekomstbeeld toegewerkt. Een voorbeeld van deze nieuwe vorm van planning is de strategische keuzebenadering. Hierbij worden beslissingen zo laat mogelijk in het planningsproces genomen. Op deze manier wordt er recht gedaan aan het flexibele en onzekere karakter van de planologie (De Roo, 2001). Ook de scenario planning wordt gezien als een alternatief voor de technisch rationele benadering. Deze benadering stamt oorspronkelijk uit de technische rationele traditie en is ontwikkeld door Kahn. Binnen deze benadering blijft de inhoud centraal staan maar vindt er regelmatig terugkoppeling plaats om zo dicht mogelijk bij de doelen en de realiteit te blijven (De Roo, 2001).

Door het besef dat planning geen proces is met louter objectieve kennis kwam in de jaren '70 meer aandacht voor inspraak en mede zeggenschap van burgers. De overheid speelde nog steeds een belangrijke, dan wel niet dominante rol in de planologie. Toch begon langzamerhand het besef te groeien dat burgers ook over waardevolle informatie beschikken en hiermee een bijdrage kunnen leveren aan het planningsproces. Aan het einde van de 20^e eeuw kwam er steeds meer aandacht voor de marktpartijen, deze zouden veel maatschappelijke problemen kunnen oplossen. Er was een tendens zichtbaar van overheidssturing naar een meer marktgerichte sturing. Meerdere actoren, intersubjectieve besluitvorming en interactie winnen aan belang. Interactieve besluitvorming houdt in dat er communicatie over het te voeren beleid is en dat er deelgenomen wordt aan de besluitvorming van het beleid. Al met al kan worden gesteld dat de planologie zich ontwikkeld richting een meer communicatief rationele benadering. Niet meer de inhoud maar ook het proces staat centraal. De aanpak verandert van een rechtlijnig naar een proces waarbij meerdere visies mogelijk zijn (De Roo, 2001).

Figuur 3.2 Planningsprocessen



Bron: De Roo en Porter, 2007

Communicatieve rationaliteit

Aan het eind van de 20^e eeuw komt de communicatieve rationaliteit op. Er wordt binnen de planologie steeds meer aandacht geschonken aan het creëren van draagvlak. De procedurele aspecten van planning worden van steeds groter belang geacht. De maakbaarheid van de samenleving wordt met deze nieuwe aanpak verlaten. Daarnaast wordt het idee aanvaardt dat er meerdere visies op de werkelijkheid bestaan en dat de werkelijkheid complex, dynamisch en sociaal geconstrueerd is. De functionele rationaliteit die centraal stond in de jaren '50 wordt bij deze benadering verlaten, daarvoor komt de communicatieve en substantiële rationaliteit in de plaats. Rationaliteit wordt in dat geval omschreven als sociale en maatschappelijke kennis. De kennis waarover de betrokken actoren het eens zijn komen centraal te staan in het planningsproces. Planologie wordt gezien als een sociaal proces waarbij de manier van denken en de gedragingen en acties voortdurend door de deelnemers worden geherstructureerd. (Healey, 2006).

Volgens de Roo (2001) wordt een communicatieve benadering vooral op complexe maatschappelijke vraagstukken toegepast. Het gaat hierbij niet om harde en exacte feiten maar om de subjectieve beleving.

Volgens Healey (2006) verandert bij communicatieve rationaliteit en collaboratieve planning de rol van de planners ten opzichte van de traditionele benadering. Planners zorgen ervoor dat er sprake is van participatie van verschillende competente partijen en dat interactie ontstaat tussen de participanten. In het planningsproces worden verschillende belangen en visies vertegenwoordigd. De vertegenwoordigers van deze verschillende visies gaan met elkaar in gesprek met consensusvorming als doel. Belangengroepen en burgers worden actief betrokken bij het planningsproces en er is sprake van gedeelde macht in het planningsproces. Healey vermeldt ook dat communicatieve rationaliteit en de communicatieve benadering geen vervanging is van de technische rationaliteit. Meerdere planningsbenaderingen blijven naast elkaar bestaan.

Forester (1989) ziet in het planningsproces ook een rol weggelegd voor de maatschappij. Volgens Forester bestaat er naast een formeel netwerk ook een informeel netwerk. Dit informele netwerk bezit een sociaal probleem oplossend vermogen en is aanwezig in de maatschappij. Planners moeten volgens Forester gebruik maken van het al aanwezige informele netwerk in de maatschappij. Regelmatig contact met dit informele netwerk zorgt ervoor dat planners weten wat er in de praktijk speelt (De Roo, 2001). Ook de Roo (2001) sluit zich aan bij de gedachten van Forester. Volgens De Roo zijn in de huidige samenleving actoren steeds meer van elkaar afhankelijk. Actoren kunnen niet meer zelfstandig hun doelen bereiken. Actoren zijn vooral afhankelijk van elkaar met betrekking tot geld, kennis, middelen en posities. De vraagstukken waarbinnen deze toenemende afhankelijk van actoren plaatsvindt, zijn vaak context gebonden en kennen een hoog aantal betrokkenen. Belangrijke begrippen in het samenwerkingsproces zijn "wederzijdse afhankelijkheid, interactieve communicatie en informatie uitwisseling" (De Roo, 2001).

Net zoals bij het concept van een uitnodigende overheid wordt een communicatieve benadering voornamelijk op sociale vraagstukken toegepast. Ook binnen een uitnodigende overheid zijn wederzijdse afhankelijkheid en interactieve communicatie en informatie uitwisseling belangrijke begrippen. Op die punten sluit een communicatieve benadering in de planologie bij het concept van de uitnodigende overheid aan. In beide gevallen is er sprake van participatie van burgers en is er sprake van gedeelde macht. Niet de overheid/gemeente heeft alle macht in handen.

Horizontale, verticale en pluricentrische sturing

Een andere verdeling die naast de indeling functionele rationaliteit versus communicatieve rationaliteit kan worden gemaakt is een indeling in horizontale, verticale en pluricentrische sturing (Teisman, 1998). Onder verticale sturing valt het uniecentrische perspectief waarbij de overheid

centraal staat. De overheid is in dit geval het sturende object en de samenleving het bestuurde subject. Horizontale sturing is een multicentrische benadering, hierbij speelt het marktmechanisme van vraag en aanbod een grote rol. Niet de sturingsbehoefte maar het zelfsturend vermogen van de samenleving staat centraal. De centrale overheid ontplooit activiteiten die de lokale actoren ondersteunt. In het pluricentrische sturingsperspectief zijn maatschappelijke actoren en de overheid met elkaar verweven. Er bestaat geen hiërarchie en lokale autonomie ontbreekt. De gemeentelijke overheid voert het beleid maar de bestuurde subjecten hebben zelf ook een wil en handelingsvrijheid. Er is sprake van wederzijdse afhankelijkheid tussen de verschillende partijen en wat betreft kennis en middelen is er sprake van een grote gelijkwaardigheid tussen de partijen. Verder neemt niet de centrale macht de beslissingen maar komt die geleidelijk in het proces tot stand (Teisman, 1998).

Het concept van de uitnodigende overheid vertoont overeenkomsten met pluricentrische sturing. Een overeenkomst tussen pluricentrische sturing en de uitnodigende overheid is dat er bij beiden geen sprake is van een hiërarchische relatie tussen de gemeentelijke overheid en de burgers. De burgers hebben handelingsvrijheid en de gemeente en burgers werken samen en zijn afhankelijk van elkaar. Dit sluit aan bij het idee dat kennisvorming gezamenlijk tussen de overheid en burgers plaatsvindt en dat ook macht door beide partijen gedeeld wordt.

Overheidssturing versus maatschappelijke zelfsturing

Bovens e.a. (2007) maakt een indeling in verschillende sturingsfilosofieën. Volgens Bovens e.a. is er naast overheidssturing sprake van een drietal andere sturingsfilosofieën. Bij deze andere sturingsfilosofieën is overheidssturing niet vanzelfsprekend. Deze andere filosofieën zijn maatschappelijke zelfsturing, sturing als wisselwerking tussen het middenveld en de overheid en marktsturing. Bij maatschappelijke zelfsturing gaat het om ingrijpen waarbij de gemeente niet de boventoon voert. De belangengroepen, maatschappelijke bewegingen en bedrijven proberen de maatschappij gericht te beïnvloeden en hebben een doel dat zij willen bereiken. De gemeenschap draagt zelf zorg voor de totstandkoming en verdeling van goederen en het oplossen van problemen. De groeperingen dragen zonder tussenkomst van de gemeente hun waarden uit. Bij sturing als wisselwerking tussen de overheid en het middenveld probeert de gemeentelijke overheid samen met de maatschappelijke instellingen te sturen. Hierbij worden gezamenlijke doelstellingen geformuleerd en is er gezamenlijk gebruik van middelen. De overheid zet de grote lijnen uit en stelt financiële middelen ter beschikking. De uitvoering en concrete invulling van het beleid gebeurt door de maatschappelijke organisaties. Bij marktwerking is er sprake van sturing zonder dat de overheid daarbij betrokken is, hier zijn geen doelen voor ogen maar is het resultaat een toevallige totstandkoming. De marktpartijen bieden goederen en diensten aan en

de burgers en bedrijven stemmen hun activiteiten hierop af. Er ontstaat een spontaan evenwicht (Bovens e.a., 2007).

Vooraf de maatschappelijke zelfsturing en de sturing als wisselwerking tussen het middenveld en de overheid zijn tekenen zichtbaar van een uitnodigende overheid. Net zoals bij maatschappelijke zelfsturing voert een uitnodigende overheid niet de boventoon.. Ook belangengroepen en burgers hebben een wil en dragen voor een deel zelf zorg voor het totstandkomen van bepaalde goederen en diensten. Bij sturing als wisselwerking tussen de gemeentelijke overheid en het middenveld is sprake van het gezamenlijk formuleren van doelen en gezamenlijk gebruik van middelen. Dit is bij het concept van een uitnodigende overheid ook het geval. Er is sprake van samenwerking tussen de overheid en burgers.

Ontwikkelingsplanologie

Een benadering die in de planologie zijn intrede heeft gedaan is de ontwikkelingsplanologie. Deze benadering is in 1998 geïntroduceerd door de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid. De benadering richt zich, zoals de naam het al zegt, op ontwikkeling en gaat ervan uit dat de overheid niet meer gedetailleerde wetten en regelgeving opstelt maar alleen nog op hoofdlijnen stuurt. Anderen kunnen op deze manier ook verantwoordelijkheden nemen. De gemeente draagt de zorg voor de basiskwaliteit maar zorgt er vooral voor dat anderen hun verantwoordelijkheden kennen (De Roo, 2003).

Volgens De Roo (2003) wordt ontwikkelingsplanologie omschreven als een benadering die naast en ter aanvulling of ter vervanging van de toelatingsplanologie dient. Belangrijke kernelementen van de ontwikkelingsplanologie zijn het decentrale karakter, de situatie specifieke en een gebiedsgerichte aanpak. Het doel van de ontwikkelingsplanologie is om het draagvlak te vergroten en gedeelde verantwoordelijkheid te stimuleren.

Het doel van de ontwikkelingsplanologie is om binnen een gebied de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren. Niet het behalen van maximaal resultaat maar het behalen van een zo optimaal mogelijk resultaat is het doel. De verschillende partijen en betrokkenen moeten zich kunnen vinden in het resultaat (De Roo, 2003). In dit proces werken verschillende partijen met elkaar samen aan een gemeenschappelijk doel. Het gaat hierbij om een gebiedsgerichte aanpak. Burgers en maatschappelijke organisaties worden uitgenodigd om mee te denken over het regionale beleid en mee te helpen aan de uitvoering ervan. Degenen die de consequenties van het beleid ondervinden worden gevraagd om actief deel te nemen aan het planningsproces (VROM, 2004).

Bij ontwikkelingsplanologie staat een actieve aanpak voorop. Dit wordt vooral bewerkstelligd op regionaal en lokaal niveau. De vraagstukken bevinden zich vooral in het fysieke vlak,

ontwikkelingsplanologie behandeld voornamelijk vraagstukken m.b.t. Grondbeleid. (Pleijte, 2006). De aanpak is gericht op activering zodat een samenwerking tussen verschillende partijen tot stand komt. Zo wordt er geprobeerd recht te doen aan de complexe vraagstukken en de complexe samenleving. Er is sprake van netwerksturing. De gemeente stelt wel de kaders vast maar daarbinnen zijn de partijen vrij om te onderhandelen over de gewenste richting. Met de ontwikkelingsplanologie is er meer ruimte gekomen voor interactie en participatie van burgers. Echter het betrekken van burgers en de civil society verloopt moeizaam. Reden hiervoor is dat burgers maar beperkt grondbezit en financiële vermogendheid hebben. Met deze benadering wordt het overheidscentrisme verlaten en ontstaan er kansen voor nieuwe ideeën en concepten en nieuwe ruimtegebruikersfuncties (Van Dam e.a., 2005).

Een link tussen het concept van de uitnodigende overheid en de ontwikkelingsplanologie is te vinden in de actieve aanpak die beiden voorop stellen. In beide gevallen wordt activering gestimuleerd met als doel samenwerking tussen verschillende partijen (gemeente en burgers) te bewerkstelligen. Echter het betrekken van burgers verloopt bij een aanpak zoals de ontwikkelingsplanologie voorschrijft nog moeizaam. Een ander verschil is dat ontwikkelingsplanologie voornamelijk op fysieke vraagstukken en vraagstukken m.b.t. het Grondbeleid wordt toegepast (Pleijte, 2006). Bij een uitnodigende overheid staan juist sociale vraagstukken centraal. Ook stelt bij beide benaderingen de overheid de kaders vast maar is de invulling aan de samenleving. Echter bij ontwikkelingsplanologie bepaald de gemeente de basiskwaliteit voor het hele land, dit is bij het concept van de uitnodigende overheid niet het geval.

De uitnodigende overheid

Concluderend kan worden gesteld dat de veranderingen in de planologie sinds de jaren vlak na de tweede wereldoorlog worden gekenmerkt door een verschuiving van overheidscentrisme naar een benadering die zich meer richt op communicatie tussen verschillende actoren. Deze verandering vindt vooral bij het wijkgerichte werken en sociale vraagstukken en thema's plaats. Sommige vraagstukken lenen zich minder goed voor burgerparticipatie, bijvoorbeeld bij sterk fysieke projecten. Informele structuren in de samenleving worden belangrijker en de formele structuren gaan gebruik maken van deze informele structuren en netwerken. Net zoals bij het concept van de uitnodigende overheid staat participatie en een multicentrisch perspectief centraal. De gemeente levert de middelen en kennis indien nodig. In het multicentrische perspectief staan de doelen van de lokale actoren centraal en wordt er uit gegaan van het zelfsturend vermogen van de samenleving. Daarnaast vertoont het concept van de uitnodigende overheid gelijkenissen met maatschappelijke zelfsturing maar voor een deel ook met sturing als

wisselwerking tussen de overheid en het middenveld. Bij de laatste overeenkomst moet aangetekend worden dat het gezamenlijk formuleren van doelen niet het geval is, wat bij de uitnodigende overheid wel het geval is. Wel kan het zo zijn dat de gemeente financiële middelen ter beschikking stelt.

Ten slotte biedt de ontwikkelingsplanologie aanknopingspunten met het concept van de uitnodigende overheid. De ontwikkelingsplanologie stimuleert een actieve aanpak en betreft burgers en andere maatschappelijke actoren bij de planvorming en uitvoering. De burgers worden ook hier op hun verantwoordelijkheden gewezen. Echter het betrekken van burgers verloopt in de ontwikkelingsplanologie nog moeizaam.

3.4 Planningsprocessen en de uitnodigende overheid

In het geval van een uitnodigende overheid veranderen er een aantal kenmerken van het proces. Uit voorgaande paragrafen is al duidelijk geworden dat de verhoudingen tussen de verschillende actoren veranderd bij een uitnodigende overheid. Ook de rol van de planoloog en de manier waarop de inhoud van de plannen tot stand komt verandert. In deze paragraaf wordt de rol van de planoloog en de manier waarop plannen tot stand komen nader uitgewerkt.

De rol van de planoloog

In paragraaf 2.3 wordt geconcludeerd dat de bestuurder bij een uitnodigende overheid voornamelijk het proces regisseert. In de traditionele top-down benadering in de planologie was er een grote rol voor de planoloog weggelegd. Geloofd werd dat deze volledige controle had en beschikte over alle benodigde kennis. De planner werd gezien als een specialist die de cliënten hielp om hun doel te bereiken. De planner bepaalde het doel en aan de hand hiervan werd een plan opgesteld om deze doelen op een zo efficiënt mogelijke wijze te bereiken. De beslissingen werden zo veel mogelijk gemaakt aan de hand van modellen die in de wetenschap werden toegepast. Aspecten als draagvlak van beslissingen en subjectieve argumenten werden in deze aanpak genegeerd (Healey, 2006).

Onder andere met Davidoff kwam het besef dat technisch rationele planning onhaalbaar was. Planning kon volgens Davidoff niet waarde vrij zijn omdat planners ook mensen zijn en mensen meningen hebben. Davidoff zag planning als een manier waarop burgers meer macht naar zich toe konden trekken zodat niet de elite de beslissingen zou nemen. Door de verschillende kritieken veranderde de rol van de planner en de manier waarop planologie werd bedreven steeds meer in een communicatieve aanpak (Healey, 2006).

Niet langer werd gedacht dat de planoloog over alle benodigde kennis beschikte en daardoor werd niet langer gedacht dat de planoloog het beste de beslissingen kon maken. Er werd naar

manieren gezocht om met de onzekerheden in planning om te gaan en meerdere visies op de werkelijkheid werden in ogenschouw genomen (De Roo e.a., 2004).

Bij een communicatieve aanpak van planning ligt de rolverdeling anders. Allereerst zijn er bij deze aanpak veel actoren gemoeid. Interactie tussen de actoren vormt de essentie van deze benadering. Het doel van de interactie is om consensusbuilding en commitment te creëren. De verschillende partijen gaan met elkaar in onderhandeling over de problemen en de aanpak van de problemen, dit is ook geval bij het concept van de uitnodigende overheid. Hierbij stellen partijen samen het doel op en werken ze samen aan een oplossing. Daarnaast is bij het concept van de uitnodigende overheid de rol van de planner veel meer procesmatig van aard. De planoloog begeleidt het proces en biedt hulp indien nodig. Verder is de rol van de planoloog niet hiërarchisch, partijen hebben min of meer de zelfde status. Volgens de Roo (2003) is het in de praktijk voor de overheid moeilijk om de verantwoordelijkheid naar andere partijen over te dragen. De gemeente acht zichzelf nog vaak verantwoordelijk voor de resultaten van het planningsproces.

Coördinatie van het proces wordt zo veel mogelijk door de vrijwillige actie gedaan. De gemeenschap en de markt maken zo veel mogelijk hun eigen beslissingen. Planning is een sociaal proces en de manier van denken en doen wordt zo veel mogelijk door de deelnemers bepaald (De Roo, 2004).

Het concept van de uitnodigende overheid vertoont overeenkomsten met een communicatief rationele aanpak. De planoloog stelt zich op als procesbegeleider en biedt alleen ondersteuning waar nodig. Dit is bij een uitnodigende overheid ook het geval. Ook wordt in beide benaderingen commitment gecreëerd. Verschillende partijen gaan met elkaar in onderhandeling en er bestaat geen hiërarchische relatie tussen de actoren.

De inhoud van de plannen

Binnen het concept van de uitnodigende overheid verandert ook de manier waarop de inhoud van de plannen tot stand komt. De overheid moet door de veranderende aanpak onderscheidt maken tussen eenvoudige en meer complexere vraagstukken. Bij complexere plannen is er bijvoorbeeld sprake van conflicterende belangen, of kennen de plannen een lange looptijd. De complexere vraagstukken vragen om een benadering aan de hand van het concept van de uitnodigende overheid. De gemeentelijke overheid schrijft bij complexere plannen niet voor wat er gedaan moet worden zoals bij blauwdruk en technisch rationele planning gebeurd maar is in grote mate gelijk aan de andere partijen (De Roo, 2004). Verder valt op te merken dat bij communicatieve rationaliteit en een uitnodigende overheid de nadruk wordt gelegd op consensus building. De rol van de overheid kent in deze benadering enige onduidelijkheden. De

gemeentelijke overheid moet het algemene belang dienen maar zal in deze benadering zo veel mogelijk aan de gezamenlijke partijen overlaten. Planning vindt plaats door overleg en samenwerking, en niet op basis van macht (Healey, 2006). Bij het concept van de uitnodigende overheid zoals door Tonkens (2007) is geschetst draait het ook om communicatieve actie. In het concept van de uitnodigende overheid komt de gemeenschap samen tot een inhoudelijk plan. De overheid geeft advies en middelen waar nodig maar bepaald niet de inhoud, dit wordt door de partijen samen bepaald. Hierbij zijn overleg en het vormen van consensus kernelementen. De basiskwaliteit die de overheid minimaal moet bieden kan, indien nodig, via een meer overheidsgecentreerde planning tot stand komen. De actieve burgers zijn in principe zelf verantwoordelijk voor de uitkomst en realisatie van de plannen. Daarnaast wordt zo veel mogelijk op een planning die door de gemeenschap zelf tot stand komt gedoeld. De overheid stimuleert de actoren om tot handelen over te gaan. De plannen moeten aansluiten bij de belevingswereld van de verschillende actoren om zo de actoren een gevoel van betrokkenheid te geven en een actieve inzet van de betrokkenen te bewerkstelligen. Plannen worden in hun locale context opgepakt (Roo, De, 2004). Ook bij een uitnodigende overheid worden burgers gestimuleerd om tot handelen over te gaan, een van de kenmerken is dat de gemeente actief uitnodigt. Echter volgens Frieling (2008) kan de overheid wel actief uitnodigen maar niet overal zijn genoeg capabele burgers en niet in elke wijk zijn mensen geneigd om zich actief in te zetten voor hun buurt of wijk. Niet elke burger heeft evenveel potentie en organiserend vermogen om zijn bijdrage te leveren. Duidelijk wordt dat er bij de manier waarop plannen tot stand komen binnen de planologie al verschillende tekenen zichtbaar zijn van een uitnodigende overheid. Er worden meerdere actoren betrokken, de overheid adviseert maar bepaald niet de inhoud van de plannen. Burgers zijn zelf verantwoordelijk voor het tot stand komen en de uitvoering van de plannen. Echter niet in alle wijken zijn genoeg capabele en actieve burgers te motiveren om hun bijdrage te leveren. Daarom zal het concept niet in elke wijk even goed toepasbaar zijn. Daarnaast is het concept niet op alle typen plannen toepasbaar en wordt daarmee een toevoeging aan de al bestaande planningsbenaderingen.

3.5 Uitleiding

Uit de bestudeerde literatuur in dit hoofdstuk wordt duidelijk dat in de planologie ook kenmerken van een uitnodigende overheid zichtbaar zijn. De kenmerken zijn als volgt:

- in de planologie wordt steeds meer samengewerkt met de maatschappij
- er is steeds vaker sprake van bottom-up gestuurde planning waarvan inspraak, participatie en consensus building kernelementen zijn
- kennis komt in samenspraak met verschillende partijen tot stand en wordt niet langer als objectief gezien
- informele netwerken in de samenleving vormen een kernelement

- kennis vanuit de maatschappij wordt steeds vaker gebruikt, de overheid heeft niet alleen relevante kennis
- steeds vaker tonen burgers de initiatieven
- de planoloog wordt gezien als deelnemer aan het proces in plaats van de gene die over de relevante kennis en macht beschikt.
- de planoloog is procesregisseur in plaats van inhoudelijk controleur
- de actoren in het planningsproces beschikken over evenveel macht
- de overheid activeert burgers en wijst hen op hun verantwoordelijkheden
- het concept van de uitnodigende overheid wordt in de planologie vooral in het wijkgerichte werken en op sociale en complexe vraagstukken toegepast

Na aanleiding van de theoretische hoofdstukken zijn er een aantal interviews gehouden. In hoofdstuk 4 worden de resultaten uit de interviews weergegeven. In de interviews is onderzocht hoe bij een wijkgerichte aanpak volgens het concept van een uitnodigende overheid wordt gewerkt. Welke knelpunten en problemen worden ondervonden en hoe gaat men hier mee om.

4. Een uitnodigende overheid bij een wijkgerichte aanpak

Inleiding

Dit hoofdstuk bevat de uitwerking van de interviews die zijn gehouden voor deze scriptie. In totaal heeft er een zevental diepte interviews met professionals plaatsgevonden en een tweetal interviews met mensen die zelf met een plan, idee of initiatief komen volgens het concept van de uitnodigende overheid zoals besproken in hoofdstuk 3. Onder professionals wordt in dit geval verstaan menen die in de praktijk van het wijkgerichte werken werkzaam zijn. Dit kan bij een gemeente zijn maar bijvoorbeeld ook bij een adviesbureau.

Er is in dit geval gekozen voor negen interviews omdat het hier om diepte interviews gaat waarbij het de bedoeling is om een impressie van de werkelijkheid te krijgen. Onder de geïnterviewden is met medewerkers van drie verschillende gemeenten gesproken, de gemeenten Groningen, Hoogeveen en Leeuwarden. Voor de gemeenten Groningen en Hoogeveen is gekozen omdat deze actief met het concept van de uitnodigende overheid bezig zijn. Daarnaast is de gemeente Leeuwarden geïnterviewd. Dit om een voorbeeld te geven van een gemeente die nog niet zo ver in het proces gevorderd is. Verder is met de directeur van woningcorporatie Lefier gesproken en met de teammanager advies van KAW architecten en adviseurs. Ook is met een oud wethouder van de gemeente Groningen en een oud directeur van de afdeling ruimtelijke ordening van de gemeente Groningen gesproken. De interviews dienen als verheldering van het concept van de uitnodigende overheid en ter inventarisatie van enkele problemen waar bij de invoering van het concept in het wijkgerichte werken tegenaan wordt gelopen. Ook zijn twee burgers geïnterviewd. De groep mensen die zelf een plan hebben ingediend volgens het concept van de uitnodigende overheid, omvat èèn persoon van de stichting "Het pand: de kerk dichtbij" en iemand van de Stichting MJD Groningen. Bij de interviews is vooral ingegaan op hoe een uitnodigende overheid in de praktijk kan worden en wordt toegepast en wat de knelpunten zijn waar de geïnterviewden tegenaan lopen.

Het hoofdstuk begint met de uitnodigende overheid in de praktijk, zijn de kenmerken van het concept uit de literatuur ook in het wijkgerichte werken zichtbaar? Vervolgens wordt het type plan dat op deze wijze aangepakt kan worden besproken. Daarna wordt besproken hoe er met de bestaande wet en regelgeving omgegaan kan worden. In de paragrafen 4.4 en 4.5 komen de status van de plannen en de eindbeslissing aan de orde. Vervolgens komt de rol van de professional aan bod. Daarna komen de burgers aan bod en in de volgende paragraaf, paragraaf 4.8 wordt het planningsproces besproken. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie en

een opsomming van enkele knelpunten. Dit alles wordt aangevuld met enkele voorbeelden. De knelpunten dienen als aanknopingspunt voor de aanbevelingen.

4.1 De uitnodigende overheid in de praktijk

Uit de theoretische studie die hiervoor is beschreven zijn enkele kenmerken van een uitnodigende overheid naar voren gekomen, zie paragraaf 2.3 en paragraaf 3.5. De kenmerken waaraan een uitnodigende overheid volgens de theorie voldoet zijn: burgers worden geactiveerd, het initiatief ligt bij de burgers, de overheid wijst de burgers op hun verantwoordelijkheden, de overheid (gemeente) ondersteunt de burgers d.m.v. kennis en middelen en begeleidt het proces. Daarnaast zijn actoren wederzijds afhankelijk en vindt kennisvorming door interactie plaats: zie hoofdstuk 3 voor een verdere toelichting. In de probleemstelling werd aan de orde gesteld dat er nog veel onduidelijkheid heerst over de uitnodigende overheid in de praktijk. Geprobeerd is om aan de hand van interviews enige helderheid hieromtrent te verschaffen. Aan de geïnterviewden is een lijstje met deze kenmerken voorgelegd en gevraagd of ze de kenmerken ook in een wijkgerichte aanpak terug zien. De resultaten zijn als volgt.

Uit de interviews blijkt dat er volgens de ondervraagde gemeentemedewerkers tekenen zichtbaar zijn van een uitnodigende overheid. De gemeentemedewerkers geven aan dat ze het concept van de uitnodigende overheid in wijken en buurten toepassen. Zo blijkt uit het interview met Dhr. Hendriksma (2009) van de gemeente Leeuwarden dat wordt geprobeerd om een aantal overheidstaken bij de wijk neer te leggen. Burgers worden verantwoordelijk gesteld voor het realiseren van kleinschalige projecten in de wijk. Dit kunnen projecten zijn zoals het organiseren van een multiculturele markt of het organiseren van een buurt barbecue. Meteen in het begin van een project vraagt een wijkpanel aan de burgers wat de knelpunten in de wijk zijn en wat hun wensen zijn.

Dhr. Podt van de gemeente Groningen en mw. Lunsing van de gemeente Hoogeveen (2009) geven ook aan volgens het concept van de uitnodigende overheid te werken. Burgers van deze gemeenten kunnen zelf met een initiatief komen en een plan indienen. De gemeente stimuleert de mensen om plannen in te dienen en biedt middelen, waaronder geld, aan om deze plannen te realiseren. Het uitnodigen van de burgers gebeurt door het uitdelen van flyers, opzetten van een markt en/of via internet. Dhr. Podt (2009) geeft aan dat ook achterblijvende buurten en wijken worden gestimuleerd om actief aan de slag te gaan: een voorbeeld hiervan is Beijum.

Beijum:

Beijum is een wijk aan de noordelijke rand van de stad Groningen. De wijk is in de jaren '70 en '80 gebouwd. In 2005 bedroeg het aantal inwoners 13.280 (Bureau onderzoek en statistiek,

2008). De wijk, die oorspronkelijk was gebouwd als gezinswijk, vertoont de laatste jaren tekenen van verpaupering. Problemen als verloedering, onveiligheid en criminaliteit dienen zich aan. In reactie hierop wil de gemeente Groningen de problemen aanpakken. In 2007 is hierom het Nieuw Lokkaal Akkoord opgesteld wat als doel heeft om de leefbaarheid in de wijk te verbeteren. (gemeente Groningen, 2007). Van belang is dat wijkbewoners samen met de gemeente de problemen aanpakken. Met geld uit het Nieuw Lokkaal Akkoord is het project "Een goed idee" betaald. Een goed idee heeft als doel om bewoners actief te betrekken bij hun wijk en zich actief te laten inzetten voor de wijk (gemeente Groningen, 2009). In Beijum, waar het buurtwerk langzaam op gang kwam, heeft de gemeente hierop een speciale variant bedacht. De gemeente probeert hier het proces te stimuleren door vouchers uit te delen aan kerken en instellingen in de buurt. Deze vouchers kunnen ingewisseld worden voor een plan. Als een voucher wordt ingediend mag een plan volgens een "goed idee" worden uitgevoerd. Aan de hand van deze vouchers is het afgelopen jaar een groot aantal plannen gerealiseerd waaronder een mussenbroedplaats en een feest voor ouderen.

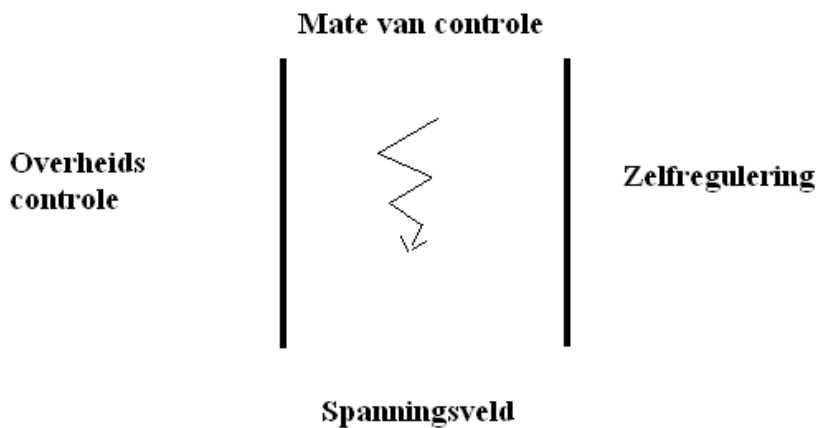
Een ander kenmerk van een uitnodigende overheid is dat kennisvorming over een plan/probleem door interactie plaats vindt. Het is uitdrukkelijk de bedoeling dat mensen uit buurten en wijken samen een plan opstellen en indienen. De plaatselijke gemeente of het wijkpanel ondersteunt dit initiatief indien nodig. Ondersteuning vindt plaats in de vorm van levering van kennis en vaardigheden. De gemeente neemt niet alle verantwoordelijkheid uit handen. Het bieden van ondersteuning houdt volgens dhr. Podt (2009) van de gemeente Groningen in dat telkens de vraag weer bij de initiatiefnemer terug wordt gelegd. Wat willen de initiatiefnemers en wat denken en kunnen zij zelf?

Wederzijdse afhankelijkheid tussen burgers en de gemeente ontstaat omdat voor deze aanpak twee soorten kennis nodig zijn. Kennis over de buurt, waar heeft de buurt behoefte aan en wat leeft er in de buurt. Dit is kennis waarover buurtbewoners beschikken. En kennis vanuit de gemeente, welke wetten en regels zijn er en aan welke verder eisen moet worden voldaan. Dit is kennis die burgers zelf vaak niet voor handen hebben en waarvoor zij op de gemeente aangewezen zijn. Voor een succesvolle uitvoering van de plannen is beide soorten kennis nodig. De partijen zijn dus afhankelijk van elkaar.

Uit het interview met dhr Podt (2009) van de gemeente Groningen kan worden gesteld dat de gemeente Groningen bij een wijkgerichte aanpak steeds meer volgens het concept van de uitnodigende overheid werkt. Dhr. Van Wijck (2009) van projectbureau I+O proces en advies kijkt hier anders tegenaan. Deze is van mening dat de kenmerken van een uitnodigende overheid langzamerhand in de praktijk van het wijkgerichte werken zichtbaar begint te worden maar dat

dit aarzelend op gang komt en nog in de kinderschoenen staat. Er heerst volgens hem een spanningsveld tussen overheidsbemoeyenis, door de gemeente, en zelfregulering door de maatschappij, figuur 4.1. Aan de linkerkant staat overheidscontrole, dit houdt in dat de gemeente alles regelt en burgers geen invloed hebben. Aan de andere kant staat zelfregulering. Dit houdt in dat de burgers en de markt zelf verantwoordelijk zijn en er geen overheidsbemoeyenis is. De burgers en de markt zijn zelf verantwoordelijk voor hun eigen welvaart. Er heerst spanning op de grens van overheidscontrole en zelfregulering. Hoeveel laat de gemeente los en hoeveel mogen de markt en de burgers zelf regelen. Volgens dhr. Van Wijkck is de gemeente gewend om de touwtjes stevig in handen te hebben en moet zij nog leren om die meer te laten vieren.

Figuur 4.1 : spanningsveld overheidscontrole versus zelfregulering



Bron: M. van Wijkck 2009

Ook mevrouw Geerdink (2009) van woningcorporatie Lefier geeft aan dat de gemeente wel contact probeert te maken met burgers, probeert hen te laten participeren en verantwoordelijkheid te laten dragen in de samenleving, maar dat dit nog moeizaam gaat. Volgens haar vindt de gemeente loslaten een ingewikkeld proces en is zij niet het type organisatie om individuele/persoonlijke contacten aan te gaan met burgers. Volgens mw. Geerdink (2009) is dit echter wel een voorwaarde om van een uitnodigende overheid te kunnen spreken. Daarom probeert de gemeente een tussenweg te vinden en gaat ze in gesprek met georganiseerde groepen burgers zoals wijkpanels en welzijnsinstellingen. Volgens dhr. Prins (2009) is het concept van de uitnodigende overheid nog niet in het wijkgerichte werken doorgedrongen. In het bouwen zijn meer kenmerken van een uitnodigende overheid zichtbaar. De gemeente Groningen heeft met het opstellen van het Lokaal Akkoord wel een aanzet gedaan in de richting van de uitnodigende overheid. Het Lokaal Akkoord stelt naast fysieke wijkvernieuwing ook sociale wijkvernieuwing centraal. Corporaties en gemeente werken samen met buurtbewoners aan de leefbaarheid in de wijk. Volgens dhr. Prins (2009) wordt

momenteel burgers wel gevraagd naar hun mening maar blijkt dit slechts bij een summier deel van de plannen te gebeuren.

Dhr. Kieft (2009) van KAW Architecten en Adviseurs geeft aan dat kenmerken van een uitnodigende overheid in het wijkgerichte werken wel zichtbaar zijn maar dat de mate waarin per gemeente verschilt. De ene gemeente voert dit concept verder door dan de andere. Volgens dhr. Kieft zijn bewoners ervaringsdeskundigen in hun eigen buurt en beschikken zij over waardevolle kennis. Voor professionals is de kennis van bewoners een waardevolle aanvulling op de kennis die professionals zelf hebben.

Geconcludeerd kan worden dat er in de praktijk van het wijkgerichte werken tekenen zichtbaar zijn van een uitnodigende overheid. Verschillende gemeenten proberen burgers meer te betrekken maar hierin is nog verbetering mogelijk. Burgers worden momenteel bij een klein deel van de plannen gehoord. Vaak gaat het dan om georganiseerde burgers. Volgens sommigen is de gemeente nog niet klaar om burgers meer verantwoordelijkheid en vrijheid te geven en zijn ze niet het type organisatie om contacten met burgers aan te gaan.

4.2 Soorten plannen

Over de plannen waarop het concept van de uitnodigende overheid van toepassing is, zijn de meningen van de geïnterviewden verdeeld. In deze paragraaf zal op het soort plannen en de randvoorwaarden daarvan ingegaan worden. In voorgaande paragraaf en in hoofdstuk 3 is al duidelijk geworden wat kenmerkend is voor een uitnodigende overheid. Maar is deze aanpak op alle plannen binnen het wijkgerichte werken van toepassing?

Over het algemeen maken de geïnterviewde gemeenten een onderscheid in twee soorten plannen. Er zijn de zogenaamde kleinere en snel te realiseren plannen, deze plannen zijn relatief eenvoudig. Daarnaast bestaan er ook de wat ingewikkelder plannen. Deze plannen vergen meer kennis, nemen meer tijd in beslag en zijn minder eenvoudig te realiseren. Mw. Lunsing (2009) van de gemeente Hoogeveen maakt onderscheid tussen uitvoeringsplannen en ontwikkelplannen, zie tabel 4.1. Bij uitvoeringsplannen, de zogenoemde korte klap plannen, is er veel zeggenschap voor burgers en wordt er bijna altijd gerealiseerd wat bewoners/burgers willen. Bij de ontwikkelplannen is dit niet het geval. Dit zijn over het algemeen de complexere plannen met een complexer besluitvormingsproces. Een voorbeeld van een ontwikkelplan is het realiseren van een wijkcentrum.

Tabel 4.1

Soort plan	Complexiteit	Mate van zeggenschap
Uitvoeringsplan	Gering	Groot
Ontwikkelplan	Groot	Gering

Bron: G. Lunsing gemeente Hoogeveen, 2009

Dhr. Podt (2009) van de gemeente Groningen heeft op bovenstaande tabel een aanvulling. Deze verdeelt de uitvoeringsplannen in twee soorten plannen. Plannen die eenvoudig door burgers te realiseren zijn en plannen waarbij toch meer ondersteuning vanuit de gemeente wenselijk is. Deze plannen heten respectievelijk "Een goed idee" en "Een goed idee+". Beide plannen hebben tot doel de leefbaarheid in de wijk te vergroten. Het verschil is dat bij een goed idee de plannen tot € 1.500 kosten en bij een goed idee+ tot €25.000. Een ander verschil is dat goed idee+ plannen een ingewikkelder procedure kennen en omvangrijker zijn (gemeente Groningen, 2009). Dhr. Hendriksma van de gemeente Leeuwarden maakt een soortgelijk onderscheid als mw. Lunsing. dhr. Hendriksma (2009) zegt dat bij complexere plannen en bij visie vorming, zoals bij een bestemmingsplan gebeurd, er een kleinere rol voor burgers is weggelegd. Burgers zijn ook minder bereid om zich in te zetten voor visievormende plannen. Plannen zoals welzijnsplannen en kleinschaligere plannen zijn geschikter om volgens het concept van de uitnodigende overheid te worden aangepakt.

Dhr. Kieft van KAW (2009) geeft aan dat het concept van de uitnodigende overheid vooral van toepassing is op sociale en kleinschalige plannen en in mindere mate op grotere en meer beleidsmatige plannen. Dhr. Prins (2009) sluit zich hierbij aan en acht het concept van de uitnodigende overheid meer geschikt voor plannen op buurt en straatniveau, voorbeelden van plannen die volgens de uitnodigende overheid tot stand komen zijn te vinden in bijlage 3. Het kan zijn dat plannen worden gerealiseerd die slechts een kleine groep vrienden of buurtbewoners ten goede komen maar geen draagvlak vinden buiten het plangebied. Echter het concept van de uitnodigende overheid heeft vooral betrekking op zeer lokale schaal, waardoor dit niet als probleem wordt gezien. Wel geeft dhr. Podt (2009) aan dat het gevaar bestaat dat de gemeente activiteiten subsidieert die zonder tussenkomst van de gemeente ook plaats hadden gevonden. Buurtbarbecues kunnen bijvoorbeeld door een groep vrienden uit de straat worden georganiseerd.

In aansluiting hierop stelt mw. Geerdink (2009) van woningcorporatie Lefier dat aan burgers duidelijk gemaakt moet worden wanneer ze inspraak hebben. Het is niet noodzakelijk om burgers overal inspraak in te geven mits ze vooraf weten waarop ze invloed hebben en waarop niet. Daarnaast is het belangrijk om duidelijk te maken van welke aard de inspraak is. Mogen burgers alleen meedenken of nemen ze ook daadwerkelijk zelf beslissingen. Het is volgens mw. Geerdink

(2009) niet noodzakelijk dat burgers over alle plannen meepraten. Dhr. Van Wijck (2009) sluit hierbij aan. Hij vindt dat plannen die uitgevoerd worden volgens het concept van de uitnodigende overheid zich vooral op de eigen straat, buurt of wijk van burgers moeten richten. Worden plannen van een hoger schaalniveau volgens dit concept uitgevoerd dan neemt ook het aantal wetten en regels toe. Dhr. Van Wijck (2009) beveelt aan om het planningsproces overzichtelijk te houden, dit kan onder andere door plannen binnen het domein van een buurt, straat of wijk met dezelfde kleur en kenmerken te ontwikkelen. Dit houdt in dat eenheden homogeen zijn. De inwoners van de eenheden hebben min of meer dezelfde kenmerken. Het concept is volgens Dhr. Van Wijck ook alleen toepasbaar op locaties waarbij het publieke belang gering is. Bewoners van een centraal plein zullen minder handelingsvrijheid kunnen krijgen dan mensen in een woonwijk. De medewerkers van de geïnterviewde welzijnsinstellingen, (Thoman en Waanders, 2009) geven aan dat plannen die via het concept van de uitnodigende overheid worden gerealiseerd voornamelijk sociale plannen zijn. Deze plannen zijn relatief eenvoudig te realiseren en vinden op buurt of wijkniveau plaats. Plannen die via de uitnodigende overheid zijn gerealiseerd zijn onder andere een sportweek voor jongeren en het realiseren van een hangruimte voor jongeren in de leeftijd van 13-16 jaar, zie bijlage 3.

Geconcludeerd kan worden dat het concept van de uitnodigende overheid vooral op kleinschalige plannen van toepassing wordt geacht. Het gaat meestal om relatief eenvoudig te realiseren plannen waarvan de complexiteit gering is. Hierdoor kunnen de burgers veel zeggenschap krijgen over hun eigen plan. Burgers zijn volgens de geïnterviewden ook minder bereid om zich in te zetten voor langdurige plannen en plannen die zich buiten hun eigen wijk, buurt en straat afspelen.

4.3 Wetten en regelgeving

Tijdens de interviews is de bestaande wet en regelgeving aan bod gekomen. Hoe kan er met bestaande wetten en regels worden omgegaan als er volgens het concept van een uitnodigende overheid wordt gewerkt? Burgers zijn meestal niet op de hoogte van de bestaande wetten en regelgeving maar zullen hier in het planningsproces wel mee te maken krijgen. Hoe wordt hiermee om gegaan en hoe kijken de geïnterviewden hier tegenaan?

Dhr. Kieft (2009) van KAW verdeelt het planningsproces in twee fasen. In de eerste fase gaat het om de ideeënvorming en worden de behoeften geïnventariseerd. In de tweede fase komen de wetten en regels om de hoek kijken. De plannen die door burgers zijn opgesteld worden in deze fase aan bestemmingsplannen e.d. getoetst. Ervaring leert dat mensen meestal niet met rare eisen en ideeën komen en dat ruwweg 90 procent van de plannen uitvoerbaar is. Wel geeft Dhr.

Kieft aan dat plannen van burgers natuurlijk wel aan de geldende wetten en regels moeten voldoen. Ook de andere geïnterviewden geven aan dat voor de plannen die door de burgers en andere initiatiefnemers worden ingediend de geldende wet en regelgeving wel blijft gelden. De gemeenteambtenaar is er verantwoordelijk voor dat initiatiefnemers op de hoogte zijn van deze wetten en regels en dat hun plannen hiermee in overeenstemming zijn. Dit komt overeen met wat er in Groningen gebeurt. Dhr. Podt (2009) van de gemeente Groningen geeft aan dat de gemeente de ingekomen plannen naloop op wetten en regels. Indien vergunningen nodig zijn voor de realisatie van het plan worden de initiatiefnemers hierop gewezen. Mw. Lunsing (2009) van de gemeente Hoogeveen geeft aan dat plannen ook binnen het beleid van de gemeente moeten passen. Hier zijn soms botsingen merkbaar. Soms dienen burgers plannen in die niet binnen het beleid van de gemeente passen. Volgens mw. Lunsing weet de gemeente Hoogeveen nog niet goed hoe ze met die plannen verder moet gaan. In Groningen worden geen plannen uitgevoerd die binnen het reguliere onderhoud of buiten het gemeentelijke beleid vallen (Podt, 2009).

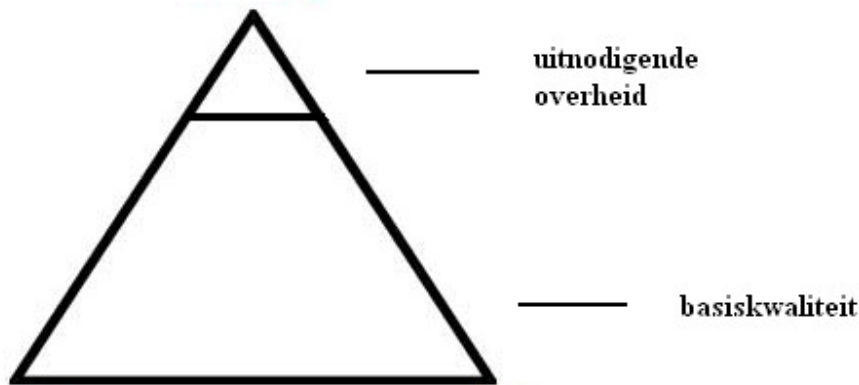
Gesteld kan worden dat ook de plannen, die volgens het concept van een uitnodigende overheid tot stand komen, moeten voldoen aan de geldende wet en regelgeving. Echter veel van de plannen komen niet in aanraking met wet en regelgeving en kunnen daardoor zo uitgevoerd worden. Indien er wel vergunning e.d. aangevraagd moeten worden door de initiatiefnemers dat zo veel mogelijk zelf.

4.4 De status van de plannen

Een ander discussiepunt is de status van de plannen. Zijn de plannen die door burgers zelf worden gerealiseerd een toevoeging op de basiskwaliteit die de gemeente biedt of wordt deze niet meer gegarandeerd en zijn burgers daarvoor zelf verantwoordelijk? Aan de verschillende partijen is gevraagd hoe zij hier tegen aan kijken. De resultaten zijn als volgt:

Volgens mw. Geerdink (2009) zijn plannen die via de uitnodigende overheid tot stand komen een aanvulling op al bestaande plannen. De plannen zijn volgens haar een aanvulling op de basiskwaliteit die de overheid nog wel moet faciliteren, figuur 4.2. Onder de basiskwaliteit wordt datgene verstaan wat de gemeente in een wijk of stad minimaal moet garanderen aan voorzieningen en functies. Binnen kaders mogen burgers zelf initiatieven tonen en plannen ontwikkelen.

Figuur 4.2: Basiskwaliteit



Bron: Y. Geerdink, Lefier, 2009.

Dhr. Van Wijck (2009) en dhr. Kieft (2009) vinden ook dat plannen die tot stand komen via de uitnodigende overheid als aanvulling dienen op de basiskwaliteit die door de gemeente wordt gegarandeerd. De gemeente heeft voor die delen en gebieden waar de uitnodigende overheid op toegepast wordt al besloten dat ze de macht (deels) uit handen geeft. Binnen bepaalde kaders zijn burgers vrij om hun eigen plan te ontwikkelen. Het ontwikkelde is als extra bovenop de gegarandeerde basiskwaliteit.

Vanuit de gemeenten is mw. Lunsing (2009) het met het bovenstaande eens. Zij vindt dat de gemeente er voor de samenleving is en dus ook aan de samenleving verplicht is om een bepaalde kwaliteit te leveren. In de gemeente Hoogeveen wordt gewerkt met Smederijen. De plannen die tot stand komen via "de Smederijen" bestaan naast de geleverde basiskwaliteit. Dhr. Podt (2009) voegt hier nog aan toe dat de mensen die via de uitnodigende overheid extraatjes realiseren daar zelf hard voor gewerkt hebben en dit dus verdienen.

Dhr. Hendriksma (2009) van de gemeente Leeuwarden is echter een andere mening toegedaan. Het concept van de uitnodigende overheid gaat juist over de basiskwaliteit. Als het concept serieus genomen wil worden zou de basiskwaliteit niet meer automatisch gegarandeerd moeten worden. Anders worden de plannen die via een uitnodigende overheid worden gerealiseerd luxe en doen mensen voor spek en bonen mee. Er is dan weinig stimulans voor burgers om actief te worden.

Over het algemeen zien de geïnterviewde professionals de plannen dus als aanvulling op de basiskwaliteit. Mensen kunnen via deze weg extraatjes voor zichzelf en de buurt realiseren. Mensen die zich inzetten voor hun buurt worden beloond. Echter, anderen vinden dat het concept van de uitnodigende overheid juist over de basiskwaliteit moet gaan, wil het serieus genomen worden.

4.5 Besluitvorming

Een andere punt van belang bij het concept van de uitnodigende overheid is de besluitvorming. Wie is beslissingsbevoegd bij burgerinitiatieven? Neemt de gemeente de beslissing van wat wel en niet uit te voeren is of ligt deze beslissing in handen van de initiatiefnemers? De discussie is vaak of mensen capabel genoeg zijn om een afgewogen beslissing te nemen. Wat zijn de ervaringen hiermee in de praktijk en hoe kijken de geïnterviewden er tegenaan?

Op de vraag wie de eindbeslissing neemt in het proces antwoordt dhr. Prins (2009) als volgt. Dhr. Prins geeft aan dat er in een proces met verschillende actoren meestal geen eindbeslissing valt. Wat uiteindelijk gerealiseerd wordt is besloten in een traject met verschillende kleine beslissingen die door verschillende partijen worden gemaakt. Door een deel beslissing te nemen worden een aantal mogelijkheden uitgesloten en zo worden telkens kleine beslissingen genomen die tot het uiteindelijke resultaat leiden. Dhr. Prins geeft aan bij Kuub ooit aan een soortgelijk proces deelgenomen te hebben.

Kuub

Kuub is het centrum voor particuliere bouw en heeft als doel samen met toekomstige bewoners woningen te ontwikkelen met meer kwaliteit en voor een eerlijke prijs: projectmatig particulier opdrachtgeverschap is hiervan de kern. Dit houdt in dat de bewoners van de toekomst samen werken en gezamenlijk als opdrachtgever voor hun eigen woning fungeren (Kuub, 2009). In het proces vindt geen eindbeslissing plaats maar worden meerdere deelbeslissingen genomen. De toekomstige bewoners komen gezamenlijk tot een besluit. Kuub begeleidt het proces en maakt afspraken met gemeenten en ontwikkelaars. De gemeente bepaald hoeveel woningen er komen, maar de initiatiefnemers/toekomstige bewoners zoeken samen met Kuub een architect die de plannen gaat uitvoeren en bepalen zelf welke inrichting en exterieur de woningen krijgen.

Dhr. Van Wijck (2009) vindt dat in het geval van een uitnodigende overheid de actieve burgers zelf de eindbeslissing moeten nemen. Naar alle waarschijnlijkheid zal dit geen makkelijk proces zijn en zullen er hevige discussies losbarsten. De buurt moet zelf een oplossing vinden voor de problemen. Beslissingen kunnen op verschillende manieren worden genomen, bijvoorbeeld aan de hand van een wijkstemdag of het verzamelen van handtekeningen. Als de buurt tot een beslissing is gekomen moet de gemeente deze respecteren en niet achteraf de beslissing nog terug proberen te draaien. De enige eis die de gemeente kan stellen is dat het plan volgens de geldende wetten en regels is. Stelt de gemeente wel nadere eisen dan is er geen sprake meer van een uitnodigende overheid en komt de gemeente via de achterdeur toch weer binnen. Dan wordt in tegenspraak met de kenmerken van het concept van een uitnodigende overheid

gehandeld. De gemeente gaat er dan niet meer vanuit dat burgers instaat zijn om hun eigen plannen op te stellen en uit te voeren. Dit sluit volgens de geïnterviewden niet meer aan bij de handelingswijze die bij het concept van de uitnodigende overheid hoort.

Een ander punt is dat door verschillende geïnterviewden beweerd wordt dat de plannen een aanvulling zijn op plannen van de gemeente. Hierdoor zou het voor de gemeente niet nodig moeten zijn om in te grijpen. Mw. Geerdink (2009) stelt dat als de gemeente uitnodigt maar uiteindelijk toch de eindbeslissing neemt de gemeente eigenlijk niet uitnodigend is. De gemeente moet aangeven op welke gebieden zij haar zeggenschap uit handen wil geven. Door duidelijk te zijn naar de burger wordt duidelijkheid verschaft en vertrouwen gewekt en zullen burgers meer geneigd zijn om actief te worden en blijven.

Dhr. Podt van de gemeente Groningen (2009) geeft aan dat bij een uitnodigende overheid burgers zelf stemmen welk plan doorgaat. Iedereen kan in principe een plan indienen, de gemeente bepaalt of een plan in aanmerking komt voor subsidie. Plannen die subsidie hebben gekregen worden uitgevoerd. Achteraf wordt door de initiatiefnemers verantwoording afgelegd. De gemeente geeft over het algemeen, tot een bepaald bedrag, aan alle plannen geld mits er geen sprake is van fraude en het plan in overeenstemming is met de geldende wetten en regels. De gemeente neemt een beslissing over het wel of niet toekennen van subsidies maar initiatiefnemers en buurtbewoners bepalen de inhoud van de plannen. De eindbeslissing wordt door de burgers genomen.

Het kiezen van plannen door buurtbewoners kan op verschillende manieren gebeuren. Voor het indienen van een plan zijn bij de gemeente Groningen tien handtekeningen nodig (Podt, 2009). Ook wordt wel gewerkt met wijkstemdagen, dit gebeurt bijvoorbeeld in Groningen. Burgers uit de buurt kunnen dan stemmen op plannen, de plannen met de meeste stemmen worden uitgevoerd (Podt, 2009).

De gemeente Hoogeveen werkt met een ander concept, de Smederijen (Lunsing, 2009). Via de smederijen verloopt het kiesrecht. Een voorbeeld hiervan is de smederij Venesluis.

De Smederij Venesluis

In de gemeente Hoogeveen wordt aan de hand van smederijen gewerkt. De gemeente is ingedeeld in buurten die elk hun eigen smederij vormen. Binnen de smederijen krijgen bewoners een grote mate van zeggenschap en een budget en mogen daarvan plannen uitvoeren die de leefbaarheid in de wijk vergroten (Hofman e.a., 2007). Een project dat op deze wijze is gerealiseerd is de herinrichting van het basketbalveld. Een aantal bewoners uit de wijk hebben zich verenigd en willen het plaatselijke basketbalveld omtoveren tot een multifunctionele ontmoetingsplaats voor de buurt. De bewoners hebben een maquette gemaakt en samen met de gemeente de kosten uitgezocht. Vervolgens is het plan ingediend en heeft het meegedaan aan

de wijkverkiezingen (De Smederijen Hoogeveen, 2008a). Bewoners uit de wijk kregen vijf fiches die ze in de stembussen konden doen. Het plan van de multifunctionele ontmoetingsplaats ontving genoeg fiches en kreeg daarmee doorgang. Omdat aan het plan hoge kosten zijn verbonden en het veel werkzaamheden van de bewoners vergt moesten er met de gemeente afspraken gemaakt worden over de uitvoering (De Smederijen Hoogeveen, 2008b).

Volgens dhr. Hendricksma (2009) wordt bij de gemeente Leeuwarden gewerkt met wijkpanels. Dit is een panel wat is samengesteld uit een groep bewoners uit de wijk. Het wijkpanel adviseert de gemeente. Bij het wijkpanel kunnen burgers uit de buurt hun eigen ideeën en initiatieven indienen. Het wijkpanel heeft een zware stem in de goed- of afkeuring van de plannen. Valt een plan binnen het bestemmingsplan dan neemt het wijkpanel de beslissing. Is dit niet het geval dan is het proces ingewikkelder en beslist de gemeente mee. Burgers kunnen niet afzonderlijk op plannen stemmen, het wijkpanel of de gemeente bepaalt welke plannen uitgevoerd gaan worden. Wel worden steeds meer beslissingen aan het wijkpanel overgelaten.

Voor de besluitvorming in het proces van de uitnodigende overheid is een aantal varianten bedacht. Gemeenten werken bijvoorbeeld met wijkstemdagen, markten waar mensen kunnen stemmen, handtekeningen verzamelen e.d. Over wie de eindbeslissing neemt en waar die valt heerst enige onenigheid (Podt en Lunsing, 2009). Dhr. Prins (2009) vindt dat de eindbeslissing niet valt. Gedurende het proces worden allerlei beslissingen genomen die doorwerken en uiteindelijk tot de einduitkomst leiden. Andere partijen en gemeenten zijn van mening dat de buurt zelf deze beslissing moet nemen. Zelf moeten ze hiervoor de voorwaarden en middelen organiseren. In andere gemeenten, waaronder Leeuwarden, wordt gevonden dat het wijkpanel samen met de gemeente de beslissing neemt. Wel is de trend dat hoe kleinschaliger en simpeler de plannen, hoe meer beslisrecht burgers hebben.

Uit deze paragraaf is duidelijk geworden dat er tussen de geïnterviewden enige onenigheid heerst over wie de eindbeslissing neemt. Sommigen zeggen dat er in het proces geen eindbeslissing valt doordat er gedurende het proces een aantal deelbeslissingen worden genomen. Anderen vinden dat actieve burgers zelf de eindbeslissing moeten nemen. Dit kan bijvoorbeeld door op wijkstemdagen burgers te laten stemmen op hun favoriete plannen. Weer een andere geïnterviewde vindt dat burgers helmaal niet zelf beslissingen moeten nemen maar dat dat aan wijkpanels en de gemeente over gelaten moet worden.

4.6 Rol van de professional

Het concept van de uitnodigende overheid vraagt om een andere houding en rol van planners en de gemeente. Voorheen bedachten professionals de plannen en konden burgers daarop inspreken. De professional geeft deze taak nu uit handen en laat burgers zelf met ideeën en initiatieven komen. In deze paragraaf wordt behandeld hoe de professionals tegen deze rolverandering aankijken en wat zij onder hun nieuwe rol verstaan.

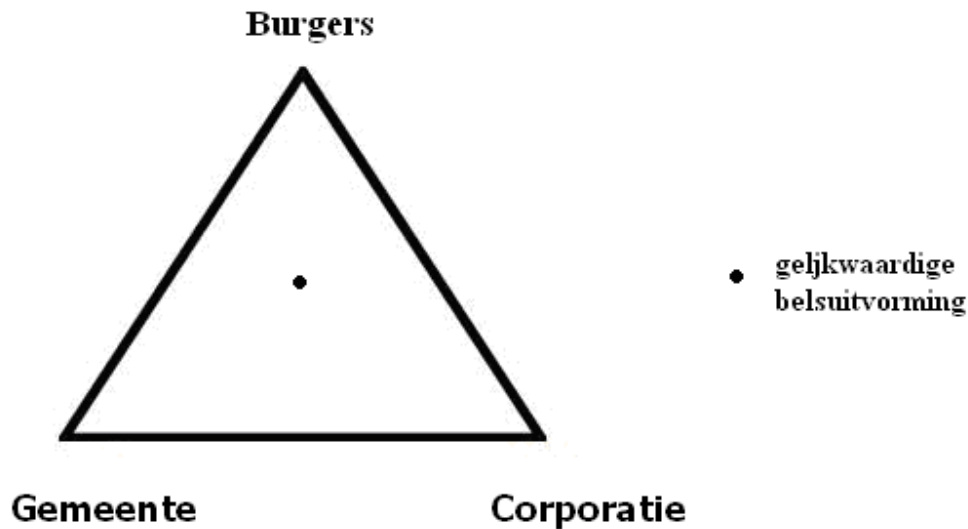
Volgens mw. Geerdink (2009) vraagt de uitnodigende overheid van de professional een andere houding. Uitnodigen is een heel actieve bezigheid. Uit de praktijk blijkt dat veel burgers nog onbekend zijn met het concept waardoor niet optimaal volgens het concept gewerkt kan worden. Uitnodigen is een heel belangrijk aspect. Binnen kaders krijgen burgers vrijheid en verantwoordelijkheid. Het is de taak van de gemeenteambtenaar of opbouwwerker om de actieve burgers te ondersteunen. De professional biedt kennis aan maar heeft volgens haar niet meer macht dan de overige partijen. Leiderschap in plaats van macht is het kernwoord. Als de gemeente in de hiërarchische rol blijft zitten is er geen sprake van uitnodigen.

Dhr. Van Wijck (2009) ziet een andere invulling van de rol van de bestuurder en professional. Deze rol is wel ietwat hiërarchische, maar dan op het gebied van het proces. De gemeenteambtenaar of opbouwwerker treedt op als procesregisseur, mediator en scheidsrechter. Het is aan buurtbewoners en initiatiefnemers om zichzelf goed te organiseren. De vraag is wel in hoeverre de scheidsrechter de baas is op het veld? Deze bepaalt niet het spel maar de spelers zijn wel overeengekomen dat in crisissituaties de scheidsrechter het voor het zeggen heeft. De scheidsrechter/gemeenteambtenaar heeft een geaccepteerde rol, is niet de baas maar grijpt alleen in als er problemen zijn.

Een meer kritische noot komt uit de hoek van dhr. Prins (2009). Volgens hem is in de politiek en binnen het gemeentehuis de bereidheid om volgens het concept van de uitnodigende overheid te werken, beperkt. De uitnodigende overheid veronderstelt een andere houding van de professional. Het is niet meer van belang of het geld is uitgegeven maar of de organisatie is gegroeid. De gemeenete moet nog leren om vanuit de (actieve) burger te denken om zo te kunnen begrijpen waar deze behoefte aan heeft.

Een aanvulling hierop wordt gegeven door dhr. Kieft (2009). Die zegt dat de besluitvorming bij grote besluiten op gelijkwaardige voet tussen de gemeente, de buurt/actieveburgers en de corporatie moet plaatsvinden, figuur 4.3. Hiervan is in veel gevallen nog geen sprake. Burgers hebben momenteel nog te weinig inspraak in de grotere en complexere planvormingsprocessen. Bij kleinere projecten worden wel steeds vaker beslissingen aan de buurt overgelaten.

Figuur 4.3: Besluitvormingsdriehoek



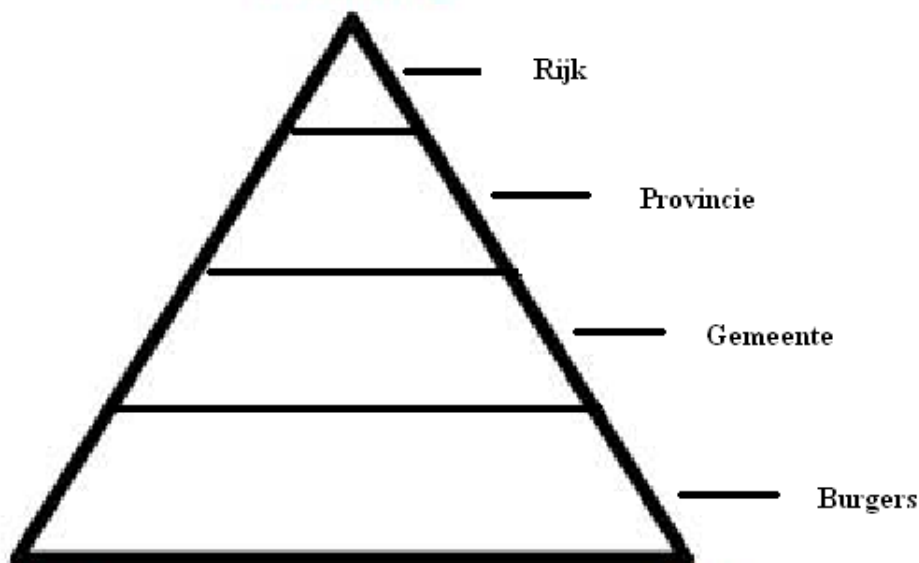
Bron: H. Kieft KAW, 2009

Daarnaast geeft dhr. Kieft (2009) aan dat een professional zo moet handelen dat burgers het gevoel krijgen dat deze oprecht, eerlijk en open is. Geen geheime agenda's en duidelijkheid verschaffen over waar de grenzen liggen. Van professionals wordt een andere houding verwacht. Vanuit de gemeenten geeft mevrouw Luning (2009) aan dat de gemeente Hoogeveen niet gaat ingrijpen in het proces en de plannen als is afgesproken dat het een zaak van de bewoners is. Bij problemen wordt verwacht dat de buurt het zelf oplost. De gemeente gaat niet sturen of zich ermee bemoeien. Hieruit blijkt dat professionals zich wat meer op de achtergrond houden en zichzelf niet als alleswetend wanen.

Dhr. Podt (2009) van de gemeente Groningen geeft aan dat de professional en bestuurder hun traditionele rollen moet loslaten en bewoners meer vrijheid moeten geven. De gemeente coacht de initiatiefnemers en wijst deze op hun verantwoordelijkheden. De gemeente gaat niet zelf het plan begeleiden. Indien er grote problemen zijn die de bewoners zelf niet kunnen oplossen wordt een opbouwwerker ingeschakeld in het uiterste geval vindt het plan geen doorgang.

In Leeuwarden heeft de gemeente ook een adviserende rol. Dhr. Hendriksma (2009) geeft aan dat tijdens het proces de initiatiefnemers en het wijkpanel worden geadviseerd over wat wel en niet kan en wat de mogelijkheden zijn. Verder geeft dhr. Hendriksma aan dat de kans bestaat dat burgers als vierde bestuurslaag worden gezien, zie figuur 4.4. En zoals de provincie taken delegeert naar de gemeente, delegeert de gemeente taken terug naar haar burgers. Als dat het geval is bestaat de kans dat het concept van de uitnodigende overheid als bezuinigingsmaatregel wordt gebruikt.

Figuur 4.4: Bestuurslagen bij de uitnodigende overheid.



Bron: G. Hendriksma, 2009, Gemeente Leeuwarden.

Over het algemeen kan worden gesteld dat professionals meer afstand moet nemen van de inhoud en voornamelijk het proces begeleiden. Of er nog sprake is van een hiërarchische rol is dan moeilijk vast te stellen. Hierover zijn de meningen van de geïnterviewden verdeeld. Wel wordt duidelijk dat de relaties tussen de partijen in het concept van de uitnodigende overheid gelijkwaardiger zijn.

4.7 De actieve burgers

De actoren waar het eigenlijk om draait bij een uitnodigende overheid zijn de actieve burgers. In het geval van een uitnodigende overheid komt meer op de schouders van de actieve burgers terecht. De vraag hierbij is of er genoeg actieve en burgers zijn en of de burgers capabel genoeg zijn om zelf plannen te smeden en tot uitvoering te brengen. En wat te doen als dit niet het geval is.

Mw. Geerdink (2009) reageerde hier als volgt op: Volgens haar hangt veel af van het mensbeeld dat iemand heeft. Op het moment dat er van een uitnodigende overheid wordt uitgegaan wordt automatisch ook van het goede in de mens uitgegaan. Er wordt van uitgegaan dat mensen graag hun bijdrage leveren, verantwoordelijkheden willen nemen, capabel zijn en geneigd zijn tot het goede. De professional en gemeente gaan zoeken naar mogelijkheden en potentie van mensen, in dat geval zijn er altijd mogelijkheden. Wel zal de ene wijk een andere aanpak vergen dan de andere en is het concept in de ene wijk beter toepasbaar dan de andere. In wijken waar mensen niet over hun omgeving nadenken en er niet voor uit bed komen, zo licht mw. Geerdink toe, zal

gepoogd worden om daar verandering in te brengen en zal het concept moeilijker of misschien niet in te voeren zijn terwijl in een andere wijk mensen juist heel enthousiast zijn en er massaal plannen worden ingediend.

Mw Geerdink: *"Bij een uitnodigende overheid ga je uit van een andere filosofie. Je hebt actieve bewoners en mensen met een belang in de wijk, in dat geval kan de gemeente echt uitnodigen. Niet iedereen zal op de uitnodiging ingaan, sommigen hebben er geen belang bij. Belangrijk is dat een aantal voorlopers in beweging komt, dan volgt de massa, waaraan geen aandacht geschonken hoeft te worden, vanzelf."*

Dhr van Wijck (2009) is een andere mening toegedaan. Hij vindt dat veel afhangt van de bereidheid van bewoners om tijd en moeite in de wijk of buurt te steken. In de ene buurt zullen mensen hier meer toe bereid zijn dan in een andere buurt. Burgers die zij zich willen inzetten voor de buurt hoeven volgens hem niet aan voorwaarden te voldoen, iedereen is welkom om zijn of haar steentje bij te dragen. Dhr van Wijck (2009) maakt onderscheid tussen twee categorieën burgers, de zelfredzame burger en de niet zo zelfredzame burger. De zelfredzame burgers vinden dat ze niets met de gemeente te maken hebben en kunnen zich goed redden. Zij vinden dat de gemeente alleen komt als hun dakkapel bijvoorbeeld 10 cm te hoog is. De niet zo zelfredzame groep is minder goed getraind, heeft minder geld, is minder gebekt en is minder goed in staat zichzelf te redden. Deze groep klampt zich soms vast aan de gemeente en wil niet dat de gemeente ruimte geeft aan de eerste groep. Het is de rol van de gemeente om te zorgen dat die laatste groep ook aan bod komt en niet in de verdrinking komt.

Een meer kritische kanttekening komt van dhr. Prins (2009). Hij is van mening dat burgers niet bereid en niet in staat zijn om zich in te zetten voor de buurt of wijk. Een doorsnee burger heeft niet genoeg kennis over planologische procedures om een zinvolle bijdrage te kunnen leveren. Een burger is geen volwaardige gesprekspartner. Mochten burgers wel op een constructieve wijze inspraak willen leveren dan zal daar een heel leerproces aan vooraf gaan. Alleen dan kan er misschien iets verwacht worden van burgerinspraak en participatie.

Een ander aspect van actief burgerschap wordt door dhr. Kieft (2009) uitgelegd. Hij vindt dat actieve burgers van te voren moeten nadenken over wat een actieve functie in de buurt voor hen zelf kan betekenen. Realiseren ze zich dat ze namens de buurt spreken en dat ze verantwoordelijk zijn voor de buurt? De buurt zal hun verantwoordelijk houden voor hun gedrag. Het is aan de professional om de actieve burgers hierbij te ondersteunen.

Dhr. Podt (2009) van de gemeente Groningen geeft aan dat er geen eisen worden gesteld aan actieve burgers. Wel moet men voorkomen dat plannen niet te lokaal worden en dat de gemeente geen vriendengroepen sponsort. Bij sterk lokale plannen bestaat het gevaar dat het

om een initiatief van een groep vrienden gaat dat ook alleen in het belang van die groep is. Wel zijn er volgens dhr. Podt (2009) in de meeste wijken genoeg actieve burgers.

Dhr. Hendriksma van de gemeente Leeuwarden (2009) geeft aan dat het in Leeuwarden vaak moeilijk is om genoeg actieve burgers te vinden die zich willen inzetten voor de wijk. Dhr. Hendriksma is van mening, in tegenstelling tot dhr. Podt, dat in het geval van onvoldoende actieve burgers, burgers niet geactiveerd moeten worden. De burgers die zich voor hun wijk of buurt willen inzetten tonen zelf initiatief. Als burgers niet bereid zijn om zich in te zetten zal de gemeente zelf het plan moeten oppakken want anders gebeurt er niets. Daarnaast valt op dat in wijken met weinig sociale cohesie het individuele belang zwaarder weegt dan het collectieve belang. In wijken met meer sociale cohesie staat juist het buurtbelang voorop.

Net zoals bij de gemeente Groningen stelt de gemeente Leeuwarden geen voorwaarden aan actieve burgers. Veel burgers die zich actief inzetten voor hun buurt of wijk verenigen zich in welzijnsinstellingen of andere organisaties in de wijk. Dit zijn vaak de instellingen van waaruit de meeste plannen en burgerinitiatieven komen.

In Hoogeveen ziet mw. Lunsing (2009) hetzelfde verschijnsel. Daar wordt door de opbouwwerker en de welzijns- en jongereninstellingen veel aan buurtwerk gedaan. Deze instellingen dienen vaak de plannen in. De opbouwwerker en welzijnsinstelling is vaak de link naar inwoners van een wijk. Ook in Groningen is eenzelfde trend zichtbaar. Uit dossiers van de ingediende plannen (bijlage 3) volgens een goed idee en een goed idee+ in de oude wijken van Groningen (Dhr. Podt 2009) blijkt dat welzijnsinstellingen ook vaak plannen indienen en aanvragen doen. Het komt ook voor dat burgers zichzelf groeperen en spontaan een plan indienen maar vaak zit hier toch een buurtvereniging of een ander soort vereniging achter. Veel van deze instellingen dienen meerdere plannen per jaar in.

Ook uit de interviews met enkele buurtwerkers in Groningen, die een plan hebben ingediend volgens een "Goed idee", blijkt dat het ook vaak de al bestaande instellingen zijn die een plan indienen, zie bijlage 3. Burgers en buurtbewoners kunnen aangeven waar volgens hen behoefte aan is, maar het zijn vooral de bestaande instellingen die de regie voeren en het plan indienen en uitvoeren. Deze mensen zijn bekender met de procedures van de gemeente en weten hoe ze hier handig mee om kunnen gaan (Waanders, 2009). Verder hebben deze verenigingen genoeg mankracht om de plannen uit te voeren en zijn er vaak voldoende capabele leden. Ook wordt aangegeven dat plannen allemaal vroeg in het jaar worden ingediend, om zo te voorkomen dat het subsidiepotje leeg is en het plan geen doorgang kan vinden. Het is geen probleem om aan genoeg handtekeningen voor een plan te komen. Een wijk, dorp of buurt vereniging heeft genoeg leden, zodat het minimum aantal van 10 handtekeningen in Groningen makkelijke gehaald kan worden (Thoman, 2009 en Waanders, 2009).

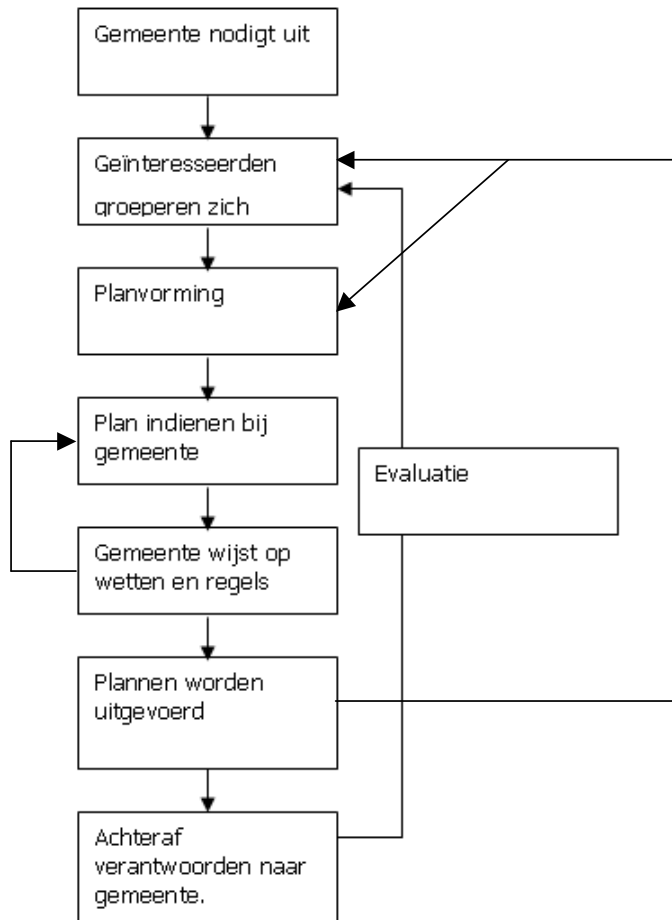
Over het algemeen blijkt uit de interviews dat er genoeg actieve en capabele burgers zijn. Als er van het positieve in de mens uitgegaan wordt zullen mensen eerder geneigd zijn een bijdrage te leveren en zich actief in te zetten. Toch is er ook een minder optimistische denkwijze. Volgens sommigen zijn er niet genoeg actieve burgers en zijn burgers niet capabel genoeg. De burgers die plannen indienen zijn vaak gegroepeerde burgers die zich via een welzijnsinstelling of jongerenwerk al langere tijd voor de buurt inzetten. Verder verschilt het per wijk of er genoeg capabele en actieve burgers zijn, in sommige wijken zal het concept niet goed werken.

4.8 Het planningsproces

In deze paragraaf wordt het planningsproces beschreven. Tot nu toe zijn vooral de randvoorwaarden van het planningsproces beschreven maar verandert het planningsproces essentieel bij een werkwijze volgens de een uitnodigende overheid? En zijn de terugkoppelingsmomenten nog het zelfde?

De geïnterviewden denken hier als volgt over. Volgens dhr. Van Wijck (2009) is het planningsproces zelf niet erg veranderd, er is nog steeds sprake van een planvormingsfase, nog steeds krijgen mensen te maken met wetten en regelgeving en ook de evaluatie kan nog steeds plaatsvinden. Wel zijn de rollen en houdingen veranderd. De gemeente is veel uitnodigender en maakt niet meer zelf de plannen. Volgens mw. Geerdink (2009) is dit een totaal andere taak dan de gemeente voorheen had. Het is aan burgers en andere instellingen om op de uitnodiging van de gemeente in te gaan. De gemeente kan wel burgers stimuleren om mee te doen maar de grootste verantwoordelijkheid ligt bij de burgers zelf. Als zij een plan willen realiseren zullen ze zelf actie moeten ondernemen. De werkwijze is volgens mw. Thoman (2009) als volgt. Nadat de geïnteresseerden zijn gegroepeerd, gaan zij samen een plan opstellen. (Thoman, Waanders, 2009). Nadat het plan is opgesteld wordt het ingediend bij de gemeente. Bij veel gemeenten kan dit via een website. De gemeente buigt zich dan over het plan, kijkt of deze aan wet en regelgeving voldoet. Zo niet, dan worden de initiatiefnemers hierop gewezen (Podt, 2009). Als de plannen aan de wetten en regels voldoen en de gemeente het plan geld toekent kan het plan worden uitgevoerd. Dit gebeurt weer door de initiatiefnemers. Na de uitvoering moeten de initiatiefnemers bewijs overhandigen waaruit duidelijk wordt dat de plannen ook daadwerkelijk zijn uitgevoerd (Podt, 2009). Dit kan aan de hand van een stukje in de wijkkrant, foto's of door bijvoorbeeld een gemeentelid uit te nodigen voor de opening (Waanders, 2009). Ook moeten de begroting en bonnetjes aan de gemeente overhandigd worden. Na de uitvoering kan de buurt weer initiatief nemen voor een volgend plan (Thoman, Van Wijck, 2009). Een schematische weergave van het planningsproces zoals hierboven beschreven is in figuur 4.5 te zien.

Figuur 4.5: Planningsproces uitnodigende overheid



Bron: I. Thoman , M. van Wijck, 2009

Geconcludeerd kan worden dat het planningsproces bij een uitnodigende overheid niet essentieel verschilt van andere benaderingen. Wel zijn de randvoorwaarden anders en zijn er meerdere terugkoppelmomenten. Nu spreken niet de burgers in op de plannen van de gemeente maar juist andersom.

4.9 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de resultaten van de interviews verwerkt. Het belangrijkste doel van de interviews en dit hoofdstuk is om meer inzicht te krijgen in de uitnodigende overheid in het wijkgerichte werken. Uit de gehouden interviews is naar voren gekomen wat de randvoorwaarden zijn van een uitnodigende overheid.

Uit de interviews blijkt dat de uitnodigende overheid nog geen gegeven is in de praktijk. Veel plannen worden nog op ouderwetse wijze gerealiseerd. Toch proberen gemeenten volgens het

concept van een uitnodigende overheid te werken. Wat echter wel duidelijk wordt is dat het voor gemeenten niet altijd even vanzelfsprekend is om volgens dit concept te werken. Er is dan ook een verschil zichtbaar in de mate waarin gemeenten volgens dit concept werken.

Uit de interviews is duidelijk geworden dat het kunnen toepassen van het concept van de uitnodigende overheid deels samenhangt met de complexiteit van het plan en het planningsproces. Over het algemeen wordt gesteld dat hoe simpeler en kleinschaliger de plannen zijn, hoe meer rechten en plichten bij de actieve burgers zelf liggen. Bij eenvoudige plannen kunnen burgers makkelijker gezamenlijk een beslissing maken en kunnen ze de plannen ook makkelijker zelf realiseren.

Een andere vraag die tijdens de interviews naar voren gekomen is hoe om te gaan met wet en regelgeving. Uit de interviews bleek dat ook de plannen die volgens het concept van de uitnodigende overheid tot stand komen aan de huidige wet en regelgeving moet voldoen. Echter veel plannen komen niet in aanraking met wetten.

Ook kan uit de interviews geconcludeerd worden dat de geïnterviewden de mening zijn toegedaan dat de plannen die volgens het concept van de uitnodigende overheid tot stand komen, een toevoeging zijn op de basiskwaliteit die de overheid nog steeds moet garanderen. Eén geïnterviewde deelde deze mening niet.

Een andere conclusie die uit de interviews kan worden getrokken gaat over het menen van de eindbeslissing. Wie neemt de eindbeslissing in het proces, de overheid of de initiatiefnemers. Hierop zijn drie visies waarneembaar, sommigen zijn van mening dat er geen eindbeslissing valt maar meerdere deelbeslissingen die automatisch tot de eindbeslissing leiden. Anderen zijn van mening dat de actieve burgers/initiatiefnemers zelf de (eind) beslissing moeten maken. Nog weer anderen vinden dat actieve burgers juist niet de eindbeslissing moeten maken maar dat de gemeente of het wijkpanel dat moet doen.

Verder blijkt uit de interviews dat de rol van de professional veranderd in een uitnodigende rol. De professional is adviseur en scheidsrechter en maakt samen met de andere spelers het spel uit. De gemeentne staat niet boven de andere partijen maar werkt samen met hen. De stem van de burger wint aan belang. De professional neemt een houding aan die oprecht, eerlijk en open is. Hierdoor kan deze het vertrouwen van de burgers winnen.

Ook blijkt uit de interviews dat het concept in de ene buurt beter toepasbaar is dan in een andere. Sommige mensen en buurten willen en kunnen geen eigen verantwoordelijkheid krijgen en zich niet inzetten voor de buurt. De ene geïnterviewde vindt dat de gemeente dan juist actief aan het uitnodigen moet gaan terwijl anderen van mening zijn dat burgers het recht hebben om zich afzijdig te houden. Toch gaan de meeste professionals ervan uit dat mensen capabel genoeg zijn om zelf initiatieven te tonen en plannen in te dienen. Mits de randvoorwaarden ervoor aanwezig zijn.

Wat het planningsproces betreft kan worden vastgesteld dat deze niet essentieel veranderd is in vergelijking tot andere planningsbenaderingen. Het grootste verschil zit hem in de rollen en randvoorwaarden. Normaal gesproken spreken burgers in op plannen van de gemeente. Bij een uitnodigende overheid is dat andersom.

Over het algemeen kan worden geconcludeerd dat de uitnodigende overheid nog geen vanzelfsprekend gegeven is en dat een groot aantal aspecten nog ter discussie staan. Voor gemeenten is het niet altijd duidelijk of ze het concept willen toepassen en de manier waarop ze dit moeten doen.

Uit bovenstaande conclusies en uit de resultaten van de interviews, beschreven in dit hoofdstuk, wordt duidelijk dat er bij de invoering van het concept van de uitnodigende overheid tegen een aantal knelpunten wordt aangelopen. De knelpunten zijn als volgt:

- hoe kan de overheid burgers actief uitnodigen, zodanig dat burgers ook ingaan op de uitnodiging?
- wat te doen als er niet genoeg actieve burgers zijn of niet genoeg capabele burgers?
- hoe burgers actief te betrekken zodat ook het uitwisselen van informatie met burgers mogelijk wordt?
- hoe burgers dermate controleren dat er geen/weinig fraude ontstaat maar ze toch dusdanig vrij te laten dat er geen sprake is van overheidssturing maar van zelfsturing door burgers?
- hoe kan de gemeente invulling te geven aan de nieuwe rol van procesregisseur
- op welke plannen past de overheid het concept van een uitnodigende overheid toe en waar niet op, dus op de basiskwaliteit versus niet op de basiskwaliteit?
- hoe om te gaan met het gemeentelijke beleid? Sommige plannen zijn in strijd met het gemeentelijke beleid. Gemeenten weten niet hoe ze met deze plannen mee om moeten gaan.

In de aanbevelingen worden mogelijke oplossingen aangedragen voor de knelpunten die hierboven genoemd zijn. Eerst volgt een confrontatie tussen de theorie en praktijk, wat zijn de verschillen en overeenkomsten tussen theorie en praktijk en wat zijn mogelijke verklaringen hiervoor.

5. Confrontatie tussen theorie en praktijk

Inleiding

In dit hoofdstuk zal de literatuurstudie aan de resultaten uit de interviews gekoppeld worden. Doel is om de verschillen tussen theorie en praktijk weer te geven en te verklaren. Het aantal gehouden interviews voor dit onderzoek is niet representatief maar geeft een indicatie van mogelijke manieren waarop het concept van de uitnodigende overheid in het wijkgerichte werken toegepast kan worden. De interviews hebben op sommige punten een andere invulling aan de uitnodigende overheid in de praktijk van het wijkgerichte werken gegeven dan de literatuur voorstelde. Verder is duidelijk geworden wat de overeenkomsten en verschillen tussen de theorie en de resultaten uit de interviews zijn. In dit hoofdstuk wordt op de overeenkomsten en verschillen ingegaan. Het hoofdstuk is opgebouwd aan de hand van een de thema's zoals die in de literatuur zijn bestudeerd. Allereerst zullen de kenmerken van de uitnodigende overheid uit de praktijk van het wijkgerichte werken met die uit de theorie vergeleken worden. Vervolgens wordt het type vraagstuk besproken. Is het concept van de uitnodigende overheid op elk vraagstuk van toepassing? Daarna zal het planningsproces aan de orde komen. Welke eisen en beperkingen zijn hieraan verbonden? Afgesloten wordt met een paragraaf over de rolverdeling tussen de professional en de burger. In de conclusie worden de belangrijkste bevindingen uit de analyse weergegeven.

5.1 Kenmerken uitnodigende overheid

Uit de theoretische analyse is een aantal kenmerken van een uitnodigende overheid naar voren gekomen. Een kenmerken is een overheid die burgers activeert en een verbindende en faciliterende functie heeft. Daarnaast nemen burgers zelf het initiatief en is de overheid regisseur van het proces. In verschillende stromingen in de theorie zijn kenmerken van een uitnodigende overheid zichtbaar, bijvoorbeeld in de derde weg en het new localisme. Maar ook de derde generatie burgerinitiatieven stelt bijvoorbeeld, dat initiatieven vanuit de burgers moeten komen (Lenos, 2006). Verder zijn er in de theorie van de planologie tekenen zichtbaar van een verschuiving van technisch rationele planning naar een meer communicatieve benadering waarbij subjecten samen tot kennisvorming komen en de planners ervoor zorgen dat er interactie tussen partijen ontstaat (Healey, 2006).

In de interviews is geprobeerd te achterhalen of deze trend zichtbaar is in de praktijk van het wijkgerichte werken en welke maatregelen en acties er worden ondernomen door de gemeente en instellingen om aan deze kenmerken invulling te geven. Voor enkele kenmerken van de uitnodigende overheid wordt het verschil, dan wel de overeenkomst, tussen theorie en praktijk besproken.

Als beginpunt voor een uitnodigende overheid staat een aantal problemen centraal. Volgens Tonkens (2007) moet een uitnodigende overheid een oplossing vinden voor vier knelpunten in de samenleving, namelijk; gebrek aan sociale samenhang, asociaal gedrag, sociale uitsluiting en de kloof tussen burgers en de overheid. Uit de interviews bleek juist dat deze sociale samenhang en sociale cohesie als een voorwaarde voor een uitnodigende overheid gelden en niet als maatschappelijk probleem. Volgens dhr. Hendriksma (2009) is in die wijken waar geen sociale cohesie bestaat de bereidheid om zich voor de buurt in te zetten beperkt. Volgens mw. Geerdink (2009) van Lefier moet in deze wijken ingezet worden op het verbeteren van de sociale cohesie. Dit betekent dat de aanpak per wijk verschilt, maatwerk is geboden. Hier hebben de theorie en praktijk dus andere uitgangspunten. De theorie wil juist aan de hand van de uitnodigende overheid de sociale cohesie verbeteren terwijl de practici sociale cohesie juist als voorwaarde zien om volgens het concept een uitnodigende overheid te kunnen werken. Wel kan werken volgens het concept de reeds aanwezige sociale cohesie versterken, maar het tegenovergestelde kan ook het geval zijn.

Een kenmerk van een uitnodigende overheid is de toegenomen verantwoordelijkheid van actieve burgers. In de literatuur wordt in verschillende stromingen gesproken van een verschuiving van macht van de professional naar de actieve burger. Healey (2006) stelt bijvoorbeeld dat bij een communicatief rationele aanpak burgers veel meer inspraak en zeggenschap in het proces hebben, participatie van burgers staat centraal. Volgens de derde weg (Bussenmaker) worden burgers geacht om voor hun eigen rechten op te komen en hebben zij naast rechten ook plichten. Dhr. Podt (2009) van de gemeente Groningen zegt in het interview dat de gemeente Groningen de actieve burgers ondersteunt in het proces maar dat de vraag en verantwoordelijk onmiddellijk bij de burger teruglegt. Andere geïnterviewden geven aan dat verantwoordelijkheden bij de actieve burger worden gelegd en dat van burgers wordt verwacht dat ze zelf met initiatieven komen. Op dit punt is er een overeenkomst tussen de bevindingen uit de theorie en de interviews. Beiden geven aan meer verantwoordelijkheid bij de maatschappij te leggen. Toch kan de gemeente zich niet helemaal ontdoen van haar verantwoordelijkheden, uit de interviews blijkt dat de gemeente nog steeds ingrijpt bij onwenselijke plannen. Hierdoor is zij genoodzaakt om actieve burgers toch deels te controleren en is er geen sprake van een volledig uitnodigende overheid. Dat de gemeenten nog steeds ingrijpen wordt verklaard door het risico wat de gemeente loopt. De gemeente wordt erop aangesproken als zij niet ingrijpen en hebben het gevoel toch nog aansprakelijk gesteld te worden.

Verder geldt als uitgangspunt van een uitnodigende overheid dat partijen onderling afhankelijk zijn. Vos en Van Doorn (2004) stellen dat de overheid problemen niet zonder burgers op kan

lossen. Uit de interviews blijkt dat veel professionals het hiermee eens zijn. Burgers hebben veel kennis over de buurt en weten wat er leeft in de buurt maar hebben vaak te weinig verstand van wet en regelgeving. Het samenkomen van de kennis van actieve burgers en de kennis van de bestuurders leverde in het oude model wel eens problemen op. Burgers hadden het gevoel niet gehoord te worden, het is de bedoeling dat het concept van de uitnodigende overheid hierin verandering brengt. Op dit onderwerp sluiten de theorie en praktijk op elkaar aan. Beide zijn zich ervan bewust dat de gemeente en actieve burgers afhankelijk van elkaar zijn en elkaar nodig hebben. Toch is de relatie burger-gemeente niet gelijkwaardig. De gemeente moet de plannen die burgers opstellen nog steeds goedkeuren alvorens subsidie wordt verstrekt. In de theorie wordt deze relatie wel als gelijkwaardig gezien. Wel is men in de praktijk op weg om de relatie burger-gemeente zo veel mogelijk een gelijkwaardige relatie te laten worden. Volgens sommige geïnterviewden is dit echter niet realistisch. Burgers hebben nou eenmaal minder verantwoordelijkheden en plichten dan een gemeente. Dus wat betreft de gelijkwaardigheid van partijen verschillen de theorie en de geïnterviewden van mening.

Uit de literatuur blijkt verder dat er op theoretisch gebied een verschuiving in het denken zichtbaar is richting een uitnodigende overheid. In verschillende stromingen komen kenmerken van een uitnodigende overheid naar voren. Vraag is of de ideeën uit de theorie in de praktijk zijn in te voeren. Over het algemeen kwam uit de interviews naar voren dat er in de praktijk een voorzichtige verschuiving zichtbaar is in de richting van een uitnodigende overheid. Sommige geïnterviewde gemeentemedewerkers voeren actief beleid om uitnodigend te zijn. De geïnterviewde critici zeggen echter dat dit proces moeizaam verloopt en dat de gemeente moeite heeft met loslaten (Prins, 2009). Daarnaast zijn er nog onduidelijkheden en zit het concept nog in de proeffase. Sommige gemeenten vinden het te risicovol om te veel los te laten. Volgens de geïnterviewden proberen de gemeenten uitnodigend te zijn en burgers op allerlei manieren te activeren en verantwoordelijkheden en taken over te dragen aan actieve burgers. De gemeente vindt dit moeilijk omdat dit tegen haar natuur in is. Er heerst een spanningsveld tussen uitnodigend zijn en loslaten. Dit heeft tot gevolg dat er niet altijd optimaal volgens een uitnodigende overheid kan worden gewerkt zoals de theorie voorstelt. En verder wordt uit vooral de interviews duidelijk dat burgers vooral inspraak en zeggenschap bij kleine en eenvoudige plannen waarmee relatief weinig risico gemoeid is.

5.2 Het type vraagstuk

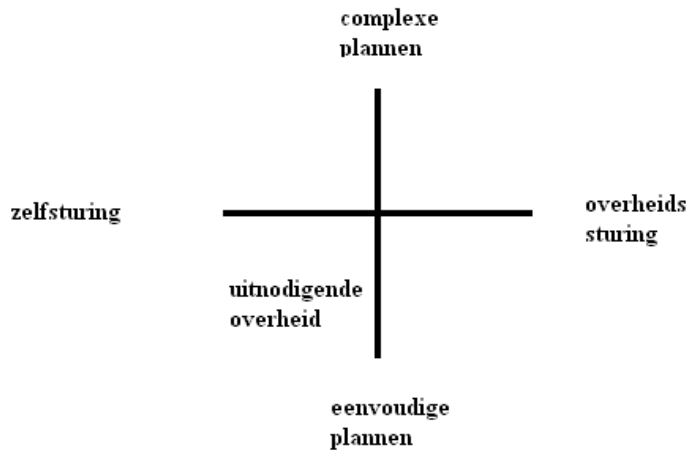
In deze paragraaf wordt besproken op welk type vraagstuk de uitnodigende overheid van toepassing is. Hebben de theorie en praktijk consensus bereikt over het type vraagstuk waarop de uitnodigende overheid van toepassing is?

Uit dit onderzoek blijkt dat de theorie het concept van de uitnodigende overheid verder wil invoeren dan de praktijk op dit moment wil en kan. Tonkens (2007) past het concept van de uitnodigende overheid toe op het realiseren van voorzieningen zoals kinderopvang. Het gaat daarbij om voorzieningen die tot de basiskwaliteit behoren. Veel van de geïnterviewden geven aan dat ze de uitnodigende overheid vooral willen toepassen op plannen die betrekking hebben op elementen buiten de basiskwaliteit. Hierin verschillen theorie en praktijk van elkaar. Een verklaring hiervoor is dat de geïnterviewden vinden dat burgers niet in staat zijn om dergelijke voorzieningen te realiseren (Prins, 2009) en dat het risico voor de gemeente te groot is als actieve burgers zelf zulke voorzieningen gaan realiseren, de gemeente blijft zich verantwoordelijk voelen.

Verder wil de theorie het concept toepassen op grootschalige plannen en bij het tot stand komen van meer structurele voorzieningen zoals kinderopvang of het opstellen van een dorpsvisie. Uit de interviews/praktijk werd echter duidelijk dat zij het concept vooral op sociale en kleinschalige plannen toepast. Deze plannen beslaan vaak maar een beperkte geografisch gebied en kennen een korte procedure. Op dit punt verschillen de theorie en praktijk van elkaar. Een verklaring hiervoor is dat er niet genoeg actieve en capabele burgers zijn om dergelijke voorzieningen te realiseren (Prins, 2009).

Verder stelt Verhoeven (2004) in de literatuur dat burgers minder betrokken zijn bij politiek bestuurlijke processen op nationaal niveau dan op lokaal niveau. Een van de geïnterviewden, mw. Luning (2009) van de gemeente Hoogeveen, stelt dat burgers zich actief willen inzetten als de vraagstukken simpel zijn, kortdurend zijn, en hun directe leefomgeving aangaat, zie figuur 5.1. De minder complexe en sterk lokale plannen zijn de plannen waar de zeggenschap van de burger het grootst is. Dit is in overeenstemming met wat Bussenmaker in de theorie schrijft, deze stelt ook dat de plannen waar burgers zich actief voor inzetten hun directe omgeving behelzen. Wel is datgene wat mw. Luning zegt in tegenspraak met wat mw. Tonkens schrijft, de theorie is van mening dat burgers ook geïnteresseerd zijn in het realiseren van meer structurele voorzieningen die dus een langere looptijd kennen en complexer zijn. Dit houdt in dat het concept van de uitnodigende overheid van toepassing is op het hele linker helft van figuur 6.1.

Figuur 5.1: De uitnodigende overheid



Bron: De Roo, 2006 en Mw. Lusing 2009.

Geconcludeerd kan worden dat de theorie en praktijk het over het algemeen eens zijn over het schaalniveau van de plannen maar niet over de status en omvang van de plannen. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de geïnterviewde gemeenten het risico te groot vinden en dat men bang is dat er niet genoeg actieve en capabele burgers zijn.

5.3 De rolverdeling

Zowel in de theorie als in de praktijk wordt gesteld dat een uitnodigende overheid een andere rol van de planoloog/bestuurder verwacht.

Bij de sturingsfilosofieën beschreven door Bovens, e.a. (2007) wordt bij pluricentrische sturing aangegeven dat de gemeente beleid voert maar dat de bestuurde subjecten zelf ook handelingsvrijheid hebben. Planning is geen taak van de gemeente alleen.

Healey (2006) stelt dat bij een communicatieve rationele aanpak de planoloog verantwoordelijk is voor de participatie van en interactie tussen verschillende partijen. Belangengroepen en burgers moeten, volgens Healey, actief bij het planningsproces betrokken worden. Uit de interviews is ook gebleken dat een uitnodigende overheid een andere rol van de planoloog en de bestuurder vraagt. Deze staat niet meer boven de andere actoren maar is een van hen en maakt zelf ook deel uit van het proces. Dhr. Kieft (2009) van KAW geeft in zijn interview aan dat besluitvorming eigenlijk plaats moet vinden op gelijkwaardige voet tussen de partijen.

Ook de andere partijen, waaronder mw. Geerdink (2009) van Leffier, vinden dat uitnodigen een hele andere taak is dan de taak die de gemeente voorheen had. De rol van de gemeente verandert naar een die gelijk is aan die van de andere partijen.

Toch zijn er volgens enkele geïnterviewden belemmeringen waardoor partijen niet op gelijkwaardige voet kunnen opereren. Actieve burgers beschikken vaak niet over geld en procedurele kennis. Daarom blijft er in de praktijk toch vaak een hiërarchische relatie tussen de

partijen bestaan. Daarnaast vinden gemeenten het te risicovol om zich gelijkwaardig aan de andere partijen op te stellen.

Een overeenkomst tussen de praktijk en de theorie is de wijze waarop ze de rol van de gemeente definiëren. De gemeenteambtenaar is procesregisseur en mediator. In de theorie komt dit onder andere naar voren bij Mw. Tonkens (2007). Tonkens stelt dat in het concept van de uitnodigende overheid, de overheid burgers uitnodigt en het proces regisseert. Ook bij de derde weg wordt gesproken van een andere rol van de overheid en planoloog, de gemeente wordt hier gezien als regisseur van het proces. De gemeente heeft volgens dhr. Van Wijck (2009) verantwoordelijkheid op het gebied van het proces maar niet op de inhoud.

Wat betreft de uitvoering is dat anders. Enkele geïnterviewden stellen dat de gemeente wel een andere rol wil aannemen maar dat dit moeilijk is voor de gemeente en nog niet overal even goed lukt (Geerdink, 2009). Hier is nog een leerproces voor de gemeente. Dhr. Van Wijck (2009) stelt dat de gemeenten in tweestrijd zijn. Aan de ene kant zijn de gemeenten van oudsher gewend om voor de burgers de beslissingen te maken en de plannen zelf op te stellen, aan de andere kant wordt ingezien dat burgers er wel degelijk toe doen en waardevolle kennis bezitten. Toch blijft het voor gemeenteambtenaren moeilijk om aan deze nieuwe rol vorm te geven omdat deze zich nog verantwoordelijk en aansprakelijk voelen.

Het new localisme spreekt in de theorie over een vierde bestuurslaag die wordt toegevoegd aan de drie al bestaande. Uit het interview met dhr. Hendriksma (2009) van de gemeente Leeuwarden blijkt dat hij de burgers en de maatschappij in het nieuwe concept ook als vierde bestuurslaag ziet, hier is dus overeenstemming tussen de theorie en de interviews.

Toch wordt de gemeente bij het concept van de uitnodigende overheid niet alleen proces regisseur. De geïnterviewden geven aan dat de gemeente de actieve burgers wijst op wetten, regelgeving en vergunning die aangevraagd dienen te worden. Hier is de burger ook afhankelijk van de gemeente wat kennis betreft. De gemeente levert in dit geval alleen kennis wanneer burgers dat vragen.

Geconcludeerd kan worden dat zowel uit de theorie als uit de interviews blijkt dat beiden vinden dat de overheid een andere rol krijgt als deze volgens het concept van de uitnodigende overheid werkt. Beiden zien de overheid meer als procesregisseur en gelijk aan de andere partijen. Verder wordt duidelijk dat het voor gemeente ambtenaren moeilijk is om invulling te geven aan deze nieuwe rol omdat deze zich toch nog aansprakelijk voelt. De ambtenaar is niet puur proces regisseur maar heeft wel degelijk nog wat over de inhoud te zeggen, al bepaald deze de inhoud niet meer.

5.4 De actieve burgers

In deze paragraaf komt de rol van de actieve burgers aan bod. Het gaat hierbij vooral om de rol van het sociaal kapitaal bij een uitnodigende overheid.

Er bestaat op sommige punten een verschil tussen de theorie en praktijk wat betreft de actieve burgers. Dhr Hendriksma (2009) van de gemeente Leeuwarden stelt dat de bereidheid van burgers om mee te werken aan een plan, afhangt van de sociale cohesie in de wijk. Terwijl het rapport "vertrouwen in de buurt" van de WRR stelt dat burgerinitiatieven alleen in sociaal sterke en middenklassenwijken kan plaatsvinden. Sociale cohesie kan ook in de sociaal zwakkere wijken bestaan. De WRR wil in de sociaal zwakke wijken alleen via overheidsplanning te werk gaan. De geïnterviewden vinden juist dat ook in die wijken de burgers moeten worden gestimuleerd om een bijdrage te leveren aan de samenleving en dat ook deze burgers op hun plichten moeten worden gewezen. Hier is juist de activeringstaak en uitnodigende taak van de overheid heel belangrijk.

Verder wordt door Tonkens (2007) in de theorie gesteld dat het bereiken van sociale cohesie een van de doelen is van de uitnodigende overheid. Terwijl mevrouw Geerdink (2009) in haar interview stelt dat juist sociale cohesie een pre is voor een uitnodigende overheid, het werken volgens het concept van de uitnodigende overheid kan de al aanwezige sociale cohesie versterken.

In reactie hierop kan gesteld worden dat de werkwijze van een uitnodigende overheid uit gaat van de reeds aanwezige sociale cohesie in een wijk. Daar waar geen sociale cohesie aanwezig is zullen burgers zich niet verenigen en niet tot een gezamenlijk plan komen. Wel kan het gezamenlijk werken aan een plan en de activiteit die ontplooit wordt, b.v. een buurtbarbecue, de sociale cohesie vergroten. Daarnaast blijkt uit de interviews dat het concept in de ene wijk beter toepasbaar is dan de andere. Niet elke wijk zal zich voor een aanpak volgens het concept van de uitnodigende overheid lenen (Geerdink, 2009).

Een ander punt van verschil tussen de theorie en praktijk zijn de actieve burgers. In de theorie wordt gesproken over burgers die zich verenigen en samen plannen indienen (Lenos, 2006). Uit de praktijk is duidelijk geworden dat het veelal gaat om burgers die al actief zijn. Een deel van de aanvragen wordt ingediend door welzijnsinstellingen of mensen die in een wijkpanel zitten, zie bijlage 3. Wel betrekken deze wijkpanels en buurtverenigingen burgers uit de wijk bij het opstellen en realiseren van plannen. Ondanks dat niet alle plannen van onverenigde burgers komen wordt wel geprobeerd buurtbewoners te betrekken en wordt wel gewerkt volgens de principes van een uitnodigende overheid.

Geconcludeerd kan worden dat de theorie en de praktijk een andere opvatting hebben over de rol van de sociale cohesie voor een uitnodigende overheid. Voor een uitnodigende overheid is sociale cohesie een belangrijk gegeven maar wordt ook de sociale cohesie vergroot. Verder wordt duidelijk wat betreft de aanvragers de resultaten uit de praktijk verschillen van de interviews.

5.5 Het planningsproces

In deze paragraaf wordt het planningsmodel uit de literatuur van de Roo en Porter (2007) uit paragraaf 3.3 vergeleken met het planningsmodel van de uitnodigende overheid uit paragraaf 4.8. Uit figuur 3.2 wordt duidelijk dat er verschillende modellen zijn die het planningsproces weergeven. Ook wordt duidelijk dat het proces niet essentieel veranderd bij een andere aanpak. Vooral de evaluatie en terugkoppeling en de meerdere keuzes die er geboden worden zijn veranderd. Dit model wordt bij een uitnodigende overheid verder geëvolueerd. Bij een uitnodigende overheid staat niet een probleem centraal maar een mogelijkheid. Burgers hebben de mogelijkheid om een plan in te dienen maar er is geen noodzaak. Verder zijn er meerdere terugkoppelings- en evaluatie momenten. Een fase is pas afgerond als de betrokkenen een overeenkomst hebben bereikt met elkaar. Ook kan pas richting de uitvoering worden gegaan als de gemeente toestemming heeft gegeven. Bij de traditionele benadering is het meestal geen voorwaarde dat burgers akkoord gaan met de plannen. Bij een uitnodigende overheid is het wel een voorwaarde dat de gemeente akkoord gaat met de plannen. Verder dienen, bij een uitnodigende overheid, actieve burgers verantwoording af te leggen bij de gemeente. Reden hiervoor is dat in geval van klachten, burgers zich toch tot de gemeente richten.

Nog een verschil is dat bij een uitnodigende overheid degene die het plan indient de verantwoordelijkheid draagt. Bij de planningsbenaderingen van De Roo en Porter (2007) draagt de gemeente de verantwoordelijkheid. Terwijl bij de uitnodigende overheid de actieve burgers de verantwoordelijkheid dragen voor de uitvoering, hierdoor is de verantwoordelijkheid gespreid en zijn er meerdere partijen/mensen verantwoordelijk.

Een ander verschil tussen een werkwijze volgens het concept van de uitnodigende overheid en de andere planningsbenaderingen is dat bij plannen die niet volgens het concept van de uitnodigende overheid tot stand komen het noodzakelijk is dat ze uitgevoerd worden. De overheid draagt de verantwoordelijkheid om die plannen uit te voeren. Bij plannen die volgens de uitnodigende overheid tot stand komen dragen burgers/particulieren de verantwoordelijkheid en is het de vraag of het noodzakelijk is dat ze tot stand komen. Echter, op de wijze waarop de theorie het concept wil invoeren is het noodzakelijk dat de plannen tot uitvoering komen, omdat anders een deel van de voorzieningen niet tot stand komt/wegvalt. Maar zoals de geïnterviewden

het concept (willen) toepassen is het niet noodzakelijk dat de plannen worden uitgevoerd omdat het om extraatjes gaat. Verklaring hiervoor is dat de geïnterviewden bang zijn dat er niet genoeg actieve en capabele burgers zijn en voorzieningen helemaal niet meer of maar in een beperkt aantal wijken gerealiseerd worden. Hier heerst dus nog enige onduidelijkheid.

Over het algemeen kan worden gesteld dat er grote verschillen bestaan tussen het concept van de uitnodigende overheid en andere planningsbenaderingen wat betreft het planningsproces. Wat betreft de theorie en de interviews zijn beiden het over het verloop van het planningsproces eens, de uitvoering verschilt op sommige punten wel.

5.6 Conclusies

Geconcludeerd kan worden dat de theorie en praktijk over het algemeen veel overeenkomsten vertonen. Zowel in de theorie als in de praktijk is een ontwikkeling zichtbaar in de richting van een uitnodigende overheid. Wel wordt uit de interviews duidelijk dat het concept van de uitnodigende overheid in de theorie verder ontwikkeld is dan in de praktijk. In de praktijk wordt (nog) tegen een aantal knelpunten aangelopen, de gemeenten en practici proberen hier een oplossing voor te vinden maar dit is niet altijd eenvoudig. De belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen de theorie en praktijk worden hieronder weergegeven.

Het belangrijkste verschil tussen de theorie en de praktijk is dat in de theorie het concept van de uitnodigende overheid verder wil invoeren dan de praktijk op dit moment toelaat. In de praktijk loopt men tegen een aantal problemen aan en zijn er nog te veel onzekerheden waar men mee om moet gaan. Rekening houdend met deze onzekerheden wordt het concept eerst voorzichtig ingevoerd zodat de gemeenteambtenaren de ruimte krijgen om van hun fouten te leren.

Een ander verschil tussen theorie en praktijk is het type plan waarop het concept van de uitnodigende overheid van toepassing is. De theorie wil het concept op een veel breder scala van plannen toepassen terwijl men in de praktijk het concept juist langzamerhand en voorzichtig wil invoeren om niet een te groot risico te nemen. Ook wil de theorie het concept op het tot stand komen van de basiskwaliteit toepassen, uit de interviews blijkt dat maar weinig geïnterviewden dat willen. Zij vinden het realiseren van de basiskwaliteit een taak van de gemeente. Een verklaring hiervoor is dat er grotere verschillen in welvaart kunnen ontstaan als de gemeente de basiskwaliteit niet meer garandeert.

Nog een belangrijk verschil is dat in de theorie sociale cohesie als doel wordt gezien van het werken volgens het concept van een uitnodigende overheid. De praktijk ziet sociale cohesie in

een buurt juist als belangrijke voorwaarde om volgens een uitnodigende overheid te werken kunnen gaan. Voor een werkwijze volgens een uitnodigende overheid is sociale cohesie nodig maar de planvorming en het uitvoeren van de activiteit versterkt vaak ook de sociale cohesie. In een wijk waar geen tot weinig sociale cohesie is, is het moeilijk om burgers te activeren om zich in te zetten voor de wijk.

Er zijn ook overeenkomsten tussen theorie en praktijk. Beide willen het concept toepassen op plannen die de directe leefomgeving van de betrokken burgers betreffen. Burgers zijn betrokkener als het plan betrekking heeft op hun directe leefomgeving. Verder zijn burgers volgens de interviews minder bereid om zich in te zetten voor langlopende en complexe procedures. Volgens de theorie zijn burgers ook geïnteresseerd in het realiseren van meer complexe plannen.

Een andere overeenkomst tussen theorie en praktijk is op het gebied van de rolverdeling. Beide zien een andere rol voor de gemeente en planoloog weggelegd. De planoloog is gelijkwaardig aan de andere actoren in het proces. Toch is het moeilijk om deze gelijkwaardige rol vorm te geven. Actieve burgers beschikken niet over geld en procedurele kennis en blijven daardoor afhankelijk van andere partijen die meer macht hebben. Daarnaast dragen actieve burgers ook veel minder verantwoordelijkheid dan een gemeenteambtenaar.

Ook blijkt zowel uit de literatuur als uit de interviews dat de planoloog meer procesregisseur wordt dan dat zij zich met de inhoud bemoeit. En verder spreken zowel de theorie als de praktijk van een vierde bestuurslaag bij een uitnodigende overheid. De actieve burgers worden gezien als vierde bestuurslaag.

6. Conclusie

In de conclusie zal antwoord worden gegeven op de hoofd- en deelvragen. Om te beginnen worden met de antwoorden op de deelvragen om zo tot een antwoord op de hoofdvraag te komen. De antwoorden zijn een resultaat van het gedane onderzoek.

Deze scriptie heeft een drietal deelvragen. De eerste deelvraag luidt als volgt: **“Wat wordt er verstaan onder een uitnodigende overheid?”**

Kenmerken van een uitnodigende overheid zijn: de overheid heeft een faciliterende en verbindende functie. Burgers en professionals werken samen. Professionals beschikken over andere informatie en kennis dan actieve burgers en kunnen daardoor elkaar aanvullen. Bij een uitnodigende overheid bestaat de mogelijkheid dat burgers hun eigen plannen opstellen en uitvoeren. De gemeente heeft een stimulerende functie wat inhoudt dat zij burgers actief uitnodigt om zelf aan de slag te gaan en zich in zetten voor hun eigen plan en ten gunste van de kwaliteit van hun leefomgeving. De gemeente regisseert bij meer traditionele benaderingen voornamelijk op de inhoud maar bij een uitnodigende overheid zou de gemeente juist het proces moeten gaan regisseren. Burgers worden zelf verantwoordelijk geacht voor hun eigen welzijn en van hen wordt verwacht dat zij er alles aan doen om hun eigen welzijn en het maatschappelijke belang te optimaliseren. Het idee dat de overheid alle voorzieningen moet realiseren wordt verlaten.

De tweede deelvraag luidt als volgt: **Is er binnen de planologie sprake van een uitnodigende overheid?**

In de jaren '50 van de vorige eeuw was sprake van technisch rationele planning waarbij de overheid top-down plande. De top-down planning is in veel gevallen verlaten en nu is er veel vaker sprake van een bottom-up benadering in de planologie. Voor welke benadering wordt gekozen hangt onder andere af van de schaal en de complexiteit van de plannen.

Algemeen kan worden gesteld dat er in de planologie een tendens zichtbaar is van overheidsgecentreerde sturing naar een meer pluriforme en netwerk sturing waarbij er meerdere actoren zijn die een rol spelen in het proces. In het geval van een uitnodigende overheid spelen ook meerdere actoren een rol in het proces. Uit de theorie wordt duidelijk dat er een tendens is van top-down naar bottom-up planning. De uitnodigende overheid werkt aan de hand van een planning van onder af. Burgers en mensen uit de samenleving tonen zelf het initiatief. Daarnaast zijn de actoren onderling afhankelijk van elkaar door middel van geld en middelen en kennis. Ook

wordt meer uitgegaan van het zelfsturend vermogen van de samenleving. Dat er sprake is van een meer uitnodigende overheid is ook te zien aan de participatieladder. De planologie verschuift naar een hoger niveau op deze ladder, met meer participatie door burgers iets wat ook een kenmerk is van de uitnodigende overheid. Samenwerking tussen actieve burgers onderling en de overheid en meer zeggenschap voor actieve burgers zijn kenmerken van een uitnodigende overheid.

De rol van de planoloog is veranderd met de komst van de uitnodigende overheid. Had de planoloog voorheen vooral een hiërarchische rol, deze heeft nu een gelijkwaardiger rol en is meer procesregisseur dan inhoudelijk controleur. Daarnaast komt de inhoud van de plannen anders tot stand. Dit is een samenwerking van verschillende partijen en vindt plaats op basis van overleg. Wel zijn de plannen die volgens de uitnodigende overheid tot stand komen een aanvulling op de basiskwaliteit die de overheid minimaal moet garanderen. Echter het concept van een uitnodigende overheid is niet op alle soorten plannen toepasbaar binnen de planologie. Bij de ontwikkelingsplanologie wordt ook gepoogd om met meer burgerparticipatie te werken, dit lukt echter maar mondjesmaat. Een aanpak volgens het concept van de uitnodigende overheid is een aanvulling op de bestaande planningsbenaderingen en geen vervanging van deze benaderingen. Aan de hand van dit onderzoek wordt geconcludeerd dat er in de planologie ook tekenen zichtbaar worden van een uitnodigende overheid. Vraag is alleen hoe en op welke vraagstukken dit toe te passen in de praktijk.

De derde en laatste deelvraag luidt als volgt: **"Hoe wordt het concept van de uitnodigende overheid bij een wijkgerichte aanpak toegepast?"** Deze deelvraag bestaat uit twee hoofdelementen. De eerste beschrijft de voorwaarden waaraan een uitnodigende overheid moet voldoen. Het tweede hoofdelement gaat in op het planningsproces. Aan welke voorwaarden moet die voldoen en wat zijn de rollen die de verschillende partijen hebben.

Om deze deelvraag te beantwoorden is een aantal interviews gehouden. Het doel van de interviews was om erachter te komen hoe een uitnodigende overheid in de praktijk eruitziet en of er al sprake is van een uitnodigende overheid in de praktijk van het wijkgerichte werken.

De conclusies uit de interviews zijn dat het planningsproces niet essentieel verandert maar dat de voorwaarden, condities en rollen wel veranderen. Ook in de praktijk wordt gesteld dat de planoloog zich opstelt als procesregisseur en niet als inhoudelijk controleur, echter dit is in de praktijk nog niet altijd het geval. Verder toont de burger nu zelf initiatief voor de plannen. De rol van de burger is veranderd van een die soms werd geconsulteerd in een actieve rol waarbij de burger zelf initiatief toont. Verder wordt op basis van de interviews geconcludeerd dat het concept van de uitnodigende overheid vooral op plannen wordt toegepast die buiten de basiskwaliteit vallen. Het gaat om plannen die niet noodzakelijk uitgevoerd hoeven worden. Ook

blijkt uit de interviews dat burgers vooral geïnteresseerd zijn in participatie bij plannen die over hun directe leefomgeving gaan, kleinschalig zijn en een betrekkelijk eenvoudige procedure vergen. Wat betreft de besluitvorming kan worden geconcludeerd dat de meeste geïnterviewden vinden dat de actieve burgers/initiatiefnemers zelf de beslissingen nemen. De gemeente mag niet achteraf ingrijpen. Een andere conclusie is dat in de praktijk tekenen zichtbaar zijn van een uitnodigende overheid maar dat er nog grote verschillen bestaan wat betreft de toepassingen. De ene gemeente is bedrever in het toepassen van het concept dan de andere. Zo werkt de gemeente Groningen aan de hand van wijkstemdagen en laat de gemeente Leeuwarden de beslissingen nemen door het wijkpanel. Toch kiezen de meeste geïnterviewde gemeenten ervoor om het concept bewust toe te passen op een deel van hun plannen, dit zijn voornamelijk sociale en kleinschalige plannen.

Ten slotte wordt er antwoord gegeven op de hoofdvraag. De hoofdvraag is als volgt: **"Welke kenmerken heeft het concept van de uitnodigende overheid, zijn deze kenmerken ook in de planologie terug te vinden en op welke wijze en onder welke condities kan het concept in de praktijk van het wijkgerichte werken worden toegepast?"**

Het antwoord op de hoofdvraag volgt uit de voorafgaande deelvragen. Allereerst is uit literatuurstudie (van o.a. Tonkens, 2007) duidelijk geworden welke kenmerken het concept van de uitnodigende overheid heeft, zie paragraaf 2.3. Enkele kenmerken zijn dat de overheid het proces regisseert, burgers verantwoordelijk worden gehouden voor hun eigen plannen en ook voor de uitvoering van die plannen. De inhoud van de plannen komt door interactie tot stand. Ook in de planologie is sinds de tweede wereldoorlog een ontwikkeling in de richting van een uitnodigende overheid waarneembaar. Er heeft een verschuiving plaatsgevonden van technisch rationele naar communicatief rationele planning en ook in de planologie vindt steeds meer interactie met de maatschappij plaats, zie hoofdstuk 3.5. Ook uit de interviews is naar voren gekomen dat de kenmerken uit de theorie voor een deel terug te vinden zijn in de praktijk.

Wat betreft de toepassing van het concept in de praktijk kan het volgende gezegd worden. Onder andere in de planologie wordt geprobeerd dit concept toe te passen. Dit gebeurt in de praktijk vooralsnog bij kleine en eenvoudige plannen waarbij weinig wetten en regelgeving komt kijken en waarmee weinig geld gemoeid is, zie hoofdstuk 4.2.

Volgens de geïnterviewden moeten de plannen waarop het concept van toepassing is een concreet eindresultaat hebben. Veel van de plannen die volgens het concept van de uitnodigende overheid tot stand komen zijn sociale plannen die de leefbaarheid in een wijk of buurt vergroten. De uitnodiging van de gemeente moet zo zijn dat het voor burgers duidelijk is wat ze mogen en kunnen. Als de uitnodiging onduidelijk is zullen burgers niet geneigd zijn om een plan in te

dienen en zich in te zetten voor de buurt.

Een ander kenmerk waar de plannen volgens de geïnterviewden aan moeten voldoen is dat ze een klein schaalniveau beslaan. Het gaat vooral om plannen op buurtniveau. Burgers zijn volgens enkele geïnterviewden veel minder bereid om zich in te zetten voor visievormende plannen.

Wel heerst er nog enige onduidelijk over een aantal thema's. Zo is het voor de gemeente moeilijk om los te laten. Er heerst een spanningsveld tussen zelfregulering door burgers en overheidscontrole zoals men gewend is. De gemeenten die geïnterviewd zijn voeren het concept van de uitnodigende overheid allemaal op een andere manier in. De ene geïnterviewde gemeente is veel actiever met het concept aan de slag gegaan dan het andere en de ene staat kritischer tegenover het concept dan de andere. Mede omdat dit concept een cultuuromslag van de gemeenten vraagt waar ze niet allemaal in dezelfde mate aan toe zijn.

Verder blijkt dat veel plannen door welzijnsinstellingen, buurtverenigingen of jeugdinstanties ingediend worden. In de theorie wordt ervan uitgegaan dat burgers zichzelf groeperen en samen een plan indienen, dit komt wel voor maar uit de praktijk blijkt dat ook veel plannen ingediend worden door buurt en welzijnsinstellingen.

Daarnaast is er verschil van mening over de mate van invoering van dit concept. De ene gemeente wil het concept alleen op plannen buiten de basiskwaliteit toevoegen terwijl andere gemeenten het juist ook bij plannen over de basiskwaliteit wil toevoegen. Dit heeft veel te maken met de mate van verantwoordelijkheid die gemeenten uit handen willen geven en de hoeveelheid regie die ze willen behouden. Hier staan de geïnterviewde gemeenten verschillend tegenover en bestaat ook een verschil met de theorie. De theorie wil het concept ook op plannen die tot de basiskwaliteit behoren toepassen. Regie wordt door gemeenten die het concept van de uitnodigende overheid toepassen op verschillende wijzen georganiseerd, zo vragen sommige gemeenten om handtekeningen en andere alleen om bonnetjes en een uitnodiging voor de opening. Verder corrigeren actieve burgers elkaar voor een deel bij het tot stand komen van een plan. Regievorming door de overheid en loslaten gaan niet samen. De overheid zal echt moeten leren loslaten indien ze volgens het concept van de uitnodigende overheid willen werken. Anders wordt voorbijgegaan aan de kenmerken (paragraaf 3.5) van een uitnodigende overheid. Echter, uit de interviews bleek dat er nog veel risico's zitten aan het werken volgens een uitnodigende overheid. Gemeenten voelen zich nog steeds aansprakelijk voor de basiskwaliteit en voor de plannen en houden daarom nog graag deels de controle in eigen handen.

Daarnaast heeft de gemeente veel plannen op dit gebied en probeert het ook volgens een uitnodigende overheid aan de slag te gaan maar volgens de geïnterviewde professionals van buiten de gemeente komt het proces langzaam op gang en vergt het een andere houding van de gemeentebestuurder. Het is voor de bestuurder en gemeente nog een leerproces. Het is de vraag

of elke gemeente klaar is om een andere houding en instelling aan te nemen, mede vanwege het risico die ze dan loopt en het verantwoordelijkheidsgevoel die de gemeenten nog voelen.

Ook is uit dit onderzoek gebleken dat een uitnodigend beleid geen zaak van de gemeente alleen is. Welzijns- en buurt instellingen leveren een grote bijdrage aan het geheel. Zij vormen een essentiële schakel in het geheel omdat zij de burgers verenigen en als het ware tussen de individuele burger en de overheid in staan en in sommige gevallen nemen ze de plaats van de overheid in.

Er kan dus geconcludeerd worden dat gemeenten bij vooral sociale en kleinschalige plannen proberen om volgens het concept van de uitnodigende overheid te werken maar dat hieraan nog veel onzekerheden en risico's kleven. In de aanbevelingen worden enkele oplossingen voor deze onzekerheden en problemen aangedragen.

7. Aanbevelingen

Naar aanleiding van het onderzoek naar de uitnodigende overheid worden hier een aantal aanbevelingen gedaan. De aanbevelingen vloeien voort uit de knelpunten (hoofdstuk 4.9) die zijn geconstateerd tijdens de interviews en zijn bedoeld om het invoeren van het concept van de uitnodigende overheid in de praktijk soepeler te doen verlopen.

Een van de problemen waar het concept volgens de geïnterviewden mee te maken heeft is hoe goed uit te nodigen. Uit de interviews is gebleken dat veel burgers nog onbekend zijn met het concept. Gemeenten plaatsen wel oproepen in buurtkranten en hebben een website waar plannen ingediend kunnen worden maar voor veel burgers is het concept nog onbekend. Daar dit concept voor een groot deel om de uitnodiging draait is het belangrijk dat het uitnodigen goed gebeurt. De gemeente moet actiever en duidelijker uitnodigen zodat het concept bekendheid krijgt. Een mogelijke manier om dat te doen is door burgers directer aan te spreken. Dit kan bijvoorbeeld via een wijk of buurtinstelling of door de buurtwerker gebeuren. Op deze wijze worden mensen persoonlijk aangesproken.

Een andere aanbeveling heeft ook te maken met het uitnodigen. Sommigen vinden dat het aan de burger is of deze ingaat op de uitnodiging of niet. Daar waar de burger niet ingaat op de uitnodiging is dit zijn eigen zaak. Toch is het mijns inziens in sommige gevallen wel de taak van de gemeente om ook in deze gevallen te proberen burgers toch te activeren. Bijvoorbeeld in een achterstandswijk waar de sociale cohesie gering is. Deze mensen hebben vaak juist een steuntje in de rug nodig. De gemeente kan hier nog actiever uitnodigen door deze mensen bijvoorbeeld een kleine bijdrage te geven. Een andere manier om deze mensen toch te betrekken is om deze mensen niet door te verwijzen naar een website maar samen met hun aan de slag te gaan en de aanvraag in te vullen. Mocht actief uitnodigen ook na herhaaldelijk proberen geen effect hebben dan is het concept van de uitnodigende overheid in die wijk wellicht niet toepasbaar en moet er voor een andere aanpak gekozen worden.

Nog een andere aanbeveling die gedaan kan worden heeft betrekking op de rol van de gemeente. Uit het onderzoek is gebleken dat de gemeente het moeilijk vindt om los te laten en om zich alleen als proces regisseur op te stellen. Toch is het voor een werkwijze volgens de uitnodigende overheid van belang dat de gemeente zich puur als procesregisseur opstelt. De gemeentebambtenaar kan dit bereiken door zich meer als adviseur op te stellen en te accepteren dat deze niet de inhoud van de plannen bepaald. Wellicht dat hiervoor zelfs cursussen en

trainingen voor gevolgd kunnen worden. De door hun gewenste uitkomst is niet per se beter dan de uitkomst die de buurt voor ogen heeft.

Verder probeert de gemeente momenteel nog op allerlei wijzen actieve burgers te controleren. Burgers moeten bonnetjes indienen en genoeg handtekeningen verzamelen om te laten zien dat het plan gedragen wordt. Indieners van aanvragen hebben te kennen gegeven dat handtekeningen op verjaardagen en partijen verzameld worden. In de huidige gang van zaken moet alleen de hoofdaanvrager bij de gemeente langskomen om over zijn of haar plan te spreken. Het verzamelen van genoeg handtekeningen zou vervangen kunnen worden door niet alleen de hoofdaanvrager uit te nodigen maar een groepje van bijvoorbeeld 6 man uit te nodigen. De drempel is dan hoger om mee te werken en hierdoor worden mensen persoonlijk verantwoordelijk geacht en kan mogelijke fraude verminderd worden.

Een andere aanbeveling heeft betrekking op het beschikbaar stellen van diensten en middelen van de gemeente. Momenteel moeten actieve burgers in de meeste gevallen naar de gemeente toekomen voor advies en middelen en diensten. Vaak moeten ze hierbij langs op het gemeentehuis buiten hun wijk. Voor een betere bereikbaarheid en dienstverlening zouden er bijvoorbeeld spreekuren in de wijk gehouden kunnen worden. Hierbij kan 1 coördinator van de gemeente langs verschillende wijken trekken of kunnen mensen die coördinator bellen voor een afspraak. Zo wordt de drempel voor burgers zo laag mogelijk gehouden en wordt naar de burger toe gestapt.

Ook kunnen adviesbureaus een belangrijke rol spelen bij de invoering van deze werkwijze. Adviesbureaus zijn onafhankelijker en kunnen daardoor zowel de gemeente als welzijnsinstellingen adviseren over hun rol en houding. Zij zien waar de problemen en hiaten in het proces en invoering zijn. Ook kunnen zij als mediator tussen de gemeente en de burger opereren en de overheid helpen bij het uitnodigen en andere partijen betrekken bij het proces. Verder kunnen adviesbureaus de rol van de gemeente geheel overnemen. Zij voeren als het ware het overheidsbeleid samen met de actieve burgers uit.

Ten slotte zijn de verschillende geïnterviewden er niet over uit of het concept wel of niet op plannen buiten de basiskwaliteit moet worden toegepast. Sommigen vinden de risico's te groot, anderen vinden juist dat als het concept kans wil hebben het ook buiten de basiskwaliteit toegepast moet worden. Dit probleem kan, mijns inziens, worden ondervangen door duidelijke kaders te stellen. Door de kaders is het voor burgers duidelijk waar ze wel en waar ze geen

inspraak op hebben en is het mogelijk om zowel plannen binnen als buiten de basiskwaliteit via een uitnodigende overheid tot stand te laten komen.

Verder bleek uit de interviews gehouden voor dit onderzoek, dat in de praktijk het werken volgens een uitnodigende overheid aarzelend op gang komt. Veel geïnterviewden zijn bang voor de consequenties en negatieve gevolgen van deze werkwijze. Echter om het concept te kunnen invoeren en nieuw instrumentarium te kunnen ontwikkelen moet met het concept in de praktijk gewerkt worden. Om de mogelijkheden en onmogelijkheden van een uitnodigende overheid te ontdekken zou ik adviseren om eerst met een proefperiode te werken. Voor de proefperiode kan een budget beschikbaar worden gesteld. De gemeente krijgt zo de kans om te leren met het concept te werken en de werkwijze te evalueren. Over een (paar) jaar is de gemeente waarschijnlijk beter ingespeeld op deze werkwijze en kan het concept wellicht op meerdere en grotere plannen toegepast worden waartoe ook plannen buiten de basiskwaliteit behoren.

Een ander soort aanbeveling die gedaan kan worden op basis van het gedane onderzoek, is een aanbeveling voor verder onderzoek. Het gedane onderzoek biedt hiervoor aanknopingspunten. Een voorbeeld voor verder onderzoek kan zijn om dieper in de toepassing van het concept van de uitnodigende overheid te duiken. Hierbij kunnen meerdere gemeenten geïnterviewd worden en kan case-study onderzoek extra duidelijkheid geven over de toepassing van het concept. De onderzoeksvraag zou als volgt kunnen zijn: "Welke toepassingswijzen voor het werken volgens het concept van de uitnodigende overheid zijn momenteel in gebruik en welke knelpunten zijn hierbij waarneembaar? ".

8. Reflectie

Deze scriptie bestaat uit een onderzoek dat is opgezet in de wetenschap dat verschillende gemeenten en partijen actief met het concept van de uitnodigende overheid bezig zijn. Voorafgaand aan dit onderzoek was mijn kennis over de uitnodigende overheid zeer beperkt. Nagelang het onderzoek verstreek kreeg ik meer inzicht in de vele aspecten van de uitnodigende overheid en de relatie met de sociale wetenschappen en in het bijzonder met de planologie en het wijkgerichte werken. De link met de praktijk vond ik in het begin moeilijk te leggen, vooral omdat mijn kennis van de praktijk gering was. Door de interviews en de dossiers van de gemeente Groningen werd mij duidelijk hoe de praktijk het concept probeert in te voeren. Ook werd mij duidelijk dat het invoeren van het concept geen gelopen race is. Ook gemeenteambtenaren en andere professionals zitten met vragen over de invoering.

Verder is mij door dit onderzoek duidelijk geworden dat een uitnodigende overheid niet over de overheid alleen gaat. Het is in grote mate ook een vorm van beleidvoeren en een denkwijze. Bij het concept van een uitnodigende overheid verandert ook de instelling en de grondslagen van het beleidvoeren in een waarbij van het kunnen van de gemiddelde burger wordt uitgegaan.

Over het algemeen is er tijdens het onderzoek niet tegen grote problemen aangelopen. Er was relevante literatuur verkrijgbaar en ook de interviews leverden relevante informatie op. Tijdens het schrijven van mijn scriptie is mij duidelijk geworden dat het werken volgens een uitnodigende overheid een aantal beperkingen met zich mee brengt. Enkele aanbevelingen om met deze beperkingen om te gaan zijn in het vorige hoofdstuk gegeven.

In dit onderzoek is vooral gelet op gemeenten, wat is hun houding, hoe passen zij het concept toe en waarom. Om een representatiever en completer beeld te geven van de werkelijkheid kan de houding en rol van adviesbureaus en andere organisaties bestudeerd worden. Een uitnodigende overheid is geen een op een relatie tussen de overheid en burgers. Uit het onderzoek bleek dat welzijnsinstellingen een grote rol spelen bij het indienen van aanvragen en dat ook adviesbureaus een rol kunnen spelen bij de totstandkoming van een uitnodigender werkwijze en het organiseren van bewonersparticipatie.

Een kanttekening die bij het gedane onderzoek kan worden geplaatst is dat de informatie die is verkregen vanuit de praktijk vooral van personen uit Groningen afkomstig is. Zo is gebruik

gemaakt van aanvragen van de gemeente Groningen en zijn welzijnsinstellingen uit Groningen geïnterviewd. Voor een completer beeld moeten ook andere gemeenten geïnterviewd worden.

Voor mij heeft het gedane onderzoek toch relevante informatie opgeleverd en is voor mij duidelijk geworden wat een uitnodigende overheid inhoudt, hoe deze zich verhoudt tot de theorie en welke plaats die inneemt in de theorie van de planologie. Verder is duidelijk geworden hoe een uitnodigende overheid in de praktijk toegepast kan worden. Toch kunnen deze gegevens verder uitgediept worden en zijn er nog mogelijkheden voor verder onderzoek, zie hiervoor de aanbevelingen in het vorige hoofdstuk.

Literatuurlijst

Boeken

- Arnstein, S. (1969), "A ladder of citizen participation." *Journal of the American Institute of Planners*. 35 (4), p. 216-24.
- Bandura, A. (2002) "Exercise of Human Agency through Collective Efficacy." *In: Current Directions in Psychological Sciences*. 9(3), p. 75-78.
- Bovens, M.A.P., P. 't Hart, M.J.W. van Twist (2007), *Openbaar bestuur: beleid organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Bussenmaker, J. *De overheid als katalysator bij de herwaardering van maatschappelijke verbanden*. spitswww.uvt.nl/web/FSW/tijdschrift/Etzioni/bussem.pdf (bezoekt op 02-05-2009).
- Dam, F. van, L. Bijlsma, M. van Leeuwen en H.L. Palsdottir. (2005) *De landstad: landelijk wonen in de netwerkstad*. Ruimtelijk Planbureau. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Dekker, P.(2004) "De civil society als terrein en taak." *In: In de marge: Tijdschrift voor levensbeschouwing en wetenschap*. 13(1), p. 15-21.
- Dinjens, M. (2010) *Burgerparticipatie in de lokale politiek: een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.
- Edelenbos, J., H.L. Klaassen en L. Schaap (2005) *Burgerparticipatie zonder verantwoordelijkheid*. Rotterdam: Faculteit Sociale Wetenschappen Erasmus Universiteit.
- Edelenbos, J., A. Domingo, P.J. Klok en J. van Tatenhove (2006), *Burgers als beleidsadviseurs: Een vergelijkend onderzoek naar acht projecten van interactieve beleidsvorming bij drie departementen*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.
- Ekkers, P. 2006, *Van volkshuisvesting naar woonbeleid*. Den Haag: Sdu Uitgevers bv. Tweede druk.
- Engelen, E., A. Hemerijck, W. Trommel (2007), *Van sociale bescherming naar sociale investering: Zoektocht naar een andere verzorgingsstaat*. Den Haag: Lemma.
- Frieling, A. (2008), *Een goede buur: 'joint production' als motor voor actief burgerschap in de buurt*. Ridderkerk: Ridderprint BV.
- Fukuyama, F. (2001). "Social capital, civil society and development." *In: Third World Quarterly*. 22(1), p. 7-20.
- Healey, P. (2006), *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. London: Macmillan Press LTD.

- Heijden, J. van der, L. van der Mark, A. Meiresonne en J. van Zuylen (2007), *Help een burgerinitiatief*. InAxis/Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Hooghe, M. (1999), "Inleiding: verenigingen, democratie en sociaal kapitaal." *In: Tijdschrift voor sociologie*. 20(3), p. 233-246.
- Kearns, A. (1995), "Active citizenship and local governance: political en geographical dimensions." *In: Political Geography*. 14 (2) p. 155-175.
- Kearns, A. en R. Forester (2000), "Social Cohesions and Multilevel Urban Governance" *In: Urban Studies*. 37:5, p. 995-1917.
- Lenos, S. P. Sturm en R. Vis (2006), *Burgerparticipatie in gemeenteland, Quick scan van 34 coalitieakkoorden en raadsprogramma's, voor de periode 2006 – 2010*. Den Haag: Instituut voor Publiek en Politiek.
- Letki, N., (2006), "Investigating the Roots of civic Morality: Trust, Socail Capital, and Institutional Performance." *In: Political Behaviour*. 28(4) p. 305-325.
- Pleijte, M. (2006) Grenzen aan ontwikkelingsplanologie; een nieuwe aanpak: problemen en oplossingen. *In: Topos*. 16 (1), p. 18-25.
- Roo, G. de, (2001), *Planning per se, planning per saldo: Over conflicten, complexiteit en besluitvorming in de milieuplanning*. Den Haag: Sdu Uitgevers, 3^{de} herziene druk.
- Roo, G. de, (2003), "De bestuurlijke gevolgen van 'ontwikkelingsplanologie': Over de veranderende rol van overheden bij een situatiespecifieke en gebiedsgerichte aanpak." Paper gepresenteerd tijdens de Plandag 2003.
- Roo, G. de, en H. Voogd, (2004), *Methodologie van planning: over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving*. Bussum: uitgeverij coutinho.
- Roo, G. de en G. Porter, (2007), *Fuzzy planning: the role of actors in a fuzzy governance environment*. Ashgate: Aldershot.
- Sampson, R.J., S.W. Raudenbus & F. Earls, (1997), "Neighbourhoods and Violent Crime: A Multilevel Study of Collective Efficacy." *In: Science*. 277 p. 918-924.
- Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. (2001), *Armoede en algemene maatschappelijke tendensen*. <http://www.armoedebestrijding.be/> (bezocht op 15-05-2009).
- <http://www.ipeg.org.uk> (bezocht op 05-05-2009).
- Steyaert, J. (2005), Maatschappelijke ondersteuning als schilderij: vier interpretaties van een onduidelijke wet. *In: TSS*. November 2005.
- Stoker, G. (2005), New Localism, Participation and Network Community Governance. <http://www.ipeg.org.uk> (bezocht op 05-05-2009).

- Teisman, G.R. (1998), *Complexe besluitvorming; een pluricentisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. VUGA, Den Haag. Derde druk.
- Tonkens, E. (2006), *De bal bij de burger: Burgerschap in een dynamische pluriforme samenleving*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Tonkens, E. (2007) Uitnodigende overheid: mogelijkheden en risico's van een ontluikend nieuw model. *In: Tijdschrift voor Sociale vraagstukken*
<http://www.socialevraagstukken.nl> (bezoekt op 06-05-2009).
- Tresinge, C., M. Elchardus, A. Derks (2002), Deelrapport 2: Voor- en nadelen van de verzorgingsstaat. www.vub.ac.be (bezoekt op 23-04-2009).
- Vanderweyden, K. (2002), Van loopbaanonderbreking naar tijdskrediet: een verhaal van een wijzigend maatschappelijk discours. webhost.ua.ac.be/psw/pswpapers/ (bezoekt op 28-04-2009).
- Verplanke, L., R. Engbersen, J.W. Duyvendak, E. Tonkens, K. van Vliet (2002), *Open deuren: sleutelwoorden van lokaal sociaal beleid*. Meppel: NIZW/Verwey Jonker Instituut.
- Vos, M.L., K. van Doorn (2004), *Empowerment: Over laten en doen*. Delft: Eburon Delft.
- VROM, 2004, Nota Ruimte Den Haag.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regiringsbeleid, (2004), *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*. Amsterdam: Amsterdam University Press
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2005), *Vertrouwen in de buurt*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regiringsbeleid, (2006), *De verzorgingsstaat herwogen: over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wilterdink, N. en B. van Heerikhuizen, (2003), *Samenlevingen: Een verkenning van het terrein van de sociologie*. Groningen/Houten: Wolters-Noordhoff bv.
- Wolters, W.G. en N.D. de Graaf, (2005), *Maatschappelijke problemen: Beschrijvingen en verklaringen*. Den Haag: Boom Onderwijs.

Internet pagina's

- Bureau onderzoek en statistiek, 2008, Vlugschrift bevolking 2008: Een overzicht van demografische ontwikkelingen in de gemeente Groningen tot 1 januari 2008. (www.gemeente.groningen.nl) bezocht op 19-10- 2009.
- Cbs, 2007 Gemeente op maat 2005: Groningen. www.cbs.nl. (bezoekt op 20-08-2009)

- De Smederijen van Hoogeveen (2008a) Lopend Vuur Venesluis.
<http://www.desmederijenvanhoogeveen.nl/nl/informatie/lopend-vuur/> (bezocht op 20-08-2009).
- De Smederijen van Hoogeveen (2008b) Lopend Vuur Venesluis.
<http://www.desmederijenvanhoogeveen.nl/nl/informatie/lopend-vuur/> (bezocht op 20-08-2009).
- Gemeente Groningen (2007) Werken aan wonen: Beijum Oost: Groene gezinswijk
<http://www.werkenaanwonen.nl/UserFiles/File/Wijkperspectieven%20Beijum%20omgeevtinge%20versie.pdf> (bezocht op 20-08-2009).
- Gemeente Groningen (2009) www.goedidee.groninge.nl (bezocht op 12-12-2009).
- Kuub, 2009, <http://www.particulierebouw.nl> (bezocht op 19-08-2009).
- Van Dale, 2009,
<http://www.vandale.nl/vandale/opzoeken/woordenboek/?zoekwoord=planologie>
(bezocht op 17-12-2009)
- Gemeente Groningen (2007) Nieuw lokaal akkoord: Groningen 2007-2010- werken aan wonen in Groningen
http://www.werkenaanwonen.nl/UserFiles/File/NLA_definitief_VB.pdf
(bezocht op 28-09-09)
- Ministerie van VROM (2010) Nota Ruimte: Inhoud nota ruimte. www.vrom.nl
(bezocht op 08-03-2010)

Interviews

Beleidsmakende professionals

- Interview Y. Geerdinkg (2009) Directeur van woningcorporatie Lefier
- Interview G. Hendriksma (2009) projectleider Gemeente Leeuwarden
- Interview H.J. Kieft (2009) Teammanager Advies van KAW architecten en adviseurs
- Interview G. Lunsing(2009) Projectmanager Gemeente Hoogeveen
- Interview T. Podt(2009) Projectmedewerker Gemeente Groningen
- Interview A.A.M. Prins (2009) zelfstandig adviseur van Support in Researchmanagement
- Interview M. van Wijck (2009) Zelfstandig adviseur I+O proces en advies

Uitvoerende professionals

- Interview I. Thoman (2009) medewerker jeugd en jongerenwerk MJD Oude Wijken
- Interview J. Waanders (2009) medewerker Het Pand: de kerk dichtbij

Gemeentelijke documentatie

Hofman, J en E. Kalk (2007) Vuurdoop: Wijk- en Dorpsgericht Werken in Hoogeveen. De smederijen van Hoogeveen. Hoogeveen: Drukkerij Hagen.

Bijlagen

Bijlage 1 : Interviewvragen professionals

1. De uitnodigende overheid heeft een aantal kenmerken. Enkelen daarvan zijn: Herkent u deze in de praktijk?
 - de overheid activeert burgers
 - het initiatief ligt bij de burgers
 - de overheid wijst de burgers op hun verantwoordelijkheden
 - de overheid biedt alleen kennis en middelen en begeleidt het proces
 - kennisvorming vindt plaats door interactie
 - actoren zijn wederzijds afhankelijk
2. Wat onderscheidt deze benadering van andere benaderingen?
3. Op welke situaties is het concept van de uitnodigende overheid toepasbaar?
 - Welk schaalniveau?
 - Genoeg active burgers?
 - Wat voor soort vraagstukken?
 - Welke partijen betrekken
 - Genoeg sociaal kapitaal aanwezig?
4. Zijn er ook voorwaarden waaraan de actieve burgers volgens u zouden moeten voldoen?
5. Wat is de rol van de planoloog of bestuurden volgens u in dit concept? Is deze relatie hiërarchisch?
6. Wie neemt de eindbeslissing in het proces? Wat wordt uitgevoerd?
7. Wie is er verantwoordelijk voor de uitvoering van de plannen?
8. Wie is er verantwoordelijk voor de eindkwaliteit als de planoloog alleen uitnodigt?
9. Wat wordt er verstaan onder kwaliteit? Gaat het daarbij om Output of Outcome?
10. Hoe wordt omgegaan met de vereiste basiskwaliteit
11. Hoe wordt omgegaan met wetten en regels en normen?
12. Hoe wordt het concept van de uitnodigende overheid door burgers ervaren?

Bijlage 2: Interviewvragen bewoners

1. Kenmerken van het concept van de uitnodigende overheid zijn;
 - activeren van burgers
 - initiatief ligt bij burgers
 - wijst burgers op hun verantwoordelijkheid
 - overheid steunt op sociaal kapitaal in samenleving
 - overheid biedt kennis en middelen maar bepaalt niet de inhoud
 - kennisvorming is een interactief proces
 - wederzijdse afhankelijkheid

In welke mate komen deze aspecten terug in de praktijk?

2. Was u hiervoor al actief in de wijk?

2. Hoe is deze groep mensen samen gekomen?

3. Hoe kwam u aan de ideeën voor een plan?

4. Aan welke eisen moest een door u bedacht plan voldoen?

5. Hoe werd u op de hoogte gesteld van de geldende regels en wetten?

6. Hoe bent u begeleidt vanuit de gemeente?

7. Wat was de rol van u? Voerde u organisatie de plannen uit?

8. Wie had de eindverantwoordelijke over het plan?

Wat vond u van deze manier van plannen indienen, vormen en uitvoeren?

Bijlage 3: Dossiers aanvragen Goed Idee Groningen

Nr.	Title	Type aanvrager	Aantal medeaanvragers	Omschrijving	Bijdrage leefbaarheid
1	Follow-up sport plan	Welzijnsinstelling	9	Sportplan voor tieners uit de wijk, om ervoor te zorgen dat ze in de wintermaanden ook kunnen sporten.	Tieners sporten samen en ouders moedigen ze aan. Brengt mensen samen.
2	Follow-up sport en spelfestijn	Welzijnsinstelling	10	Een wekelijkse sport en spel middag voor kinderen uit de wijk	De middag sluit aan bij cultuur en kinderen leren respect te tonen voor anderen.
3	Kinderkookcafé	Individuele aanvrager	Ondersteund door scholen en welzijnsinstelling -en in de wijk	Opzetten kinderkookcafé waar kinderen hun verjaardag kunnen vieren of een gezellig middag kunnen hebben.	
4	Chillen in de buurt	Welzijnsinstelling	9	Realiseren chill ruimte voor jeugd uit de buurt. De jeugd helpt mee de ruimte in te richten.	Er is behoefte aan een plek waar jeugd samen kan komen, deze ruimte biedt hiertoe de mogelijkheid
5	Sportweek in de zomervakantie	Welzijnsinstelling	10	Met buurtbewoners wordt er een sportweek in de zomervakantie georganiseerd. 's Middags zijn er activiteiten voor kinderen, 's avonds voor tieners.	Door de sportweek te organiseren of door te sporten ontmoeten jong en oud elkaar.
6	Kinderfeest	Individuele aanvrager	12	Realiseren van een feest voor kinderen met spelletjes en een wigwam. Het feest eindigt met een kampeerfestijn.	Het brengt kinderen in de buurt samen, buurtbewoners zetten zich gezamenlijk in, er ontstaan contacten tussen ouders.
7	Creëren fitnessruimte	Welzijnsinstelling	10	Fitnessruimte in het buurthuis creëren. De jeugd wil graag sporten maar er is in de wijk geen	De jogneren zetten zich in voor de wijk en kunnen er daarna sporten.

				gelegenheid.	
8	Straatspeeldag	Individuele aanvrager	9	Een stuk weg afsluiten voor verkeer en hier spelletjes voor kinderen organiseren.	Kinderen kunnen veilig spelen op straat en automobilisten worden ervan bewust gemaakt dat kinderen spelen op straat. Dit zal de veiligheid vergroten.
9	Pubersportfeest	Individuele aanvrager	11	Een sportfeest organiseren voor kinderen van 10-18 jaar. Hierop aansluitend willen ze een feest organiseren.	Er is nu niets voor de jeugd boven de 10 in de buurt. Door deze activiteit verbetert de onderlinge samenhang.