

UNIVERSITEIT LEIDEN

Lokale burgertoppen: hype of blijvende vernieuwing?

Een onderzoek naar de motieven voor burgertoppen van Brabantse gemeentebesturen

Suzanne van den Borne

S1341618

suzannevandenborne@gmail.com

Woorden: 9999

Master Thesis: Legitimiteit van Politieke Instituties

Eerste lezer: Geerten Waling

Tweede lezer: Frits Meijerink

6 juni 2017

Inhoudsopgave

Inleiding.....	2
Onduidelijkheid over de motieven.....	3
Legitimiteit, democratische vernieuwing en burgertoppen.....	4
De verwachtingen.....	6
De aanpak.....	7
Top-down invloeden.....	8
Brabantse gemeenten en democratische vernieuwing.....	11
Case studies.....	12
Tilburg	12
Uden.....	15
Eindhoven.....	18
Breda.....	20
Conclusies en discussie.....	23
Referenties.....	26
Bijlagen.....	33
Bijlage 1: Tabel: Democratische vernieuwing in gemeentelijke coalitieakkoorden...33	
Bijlage 2: Interview raadsadviseur Tilburg	34
Bijlage 3: Interview raadsgriffier en –adviseur Uden	40
Bijlage 4: Interview raadsgriffier Eindhoven.....	47
Bijlage 5: Interview raadsgriffier Breda.....	52
Bijlage 6: Interview projectleider gemeente Breda.....	56

Inleiding

In 2013 kiest Van Dale het woord 'participatiesamenleving' als politiek woord van het jaar (Ballin, 2014, p.7). Dat was niet zonder reden. Kabinet-Rutte I gaf aan de verzorgingsstaat om te willen bouwen naar een participatiesamenleving waarin burgers meer eigen initiatief moeten nemen en een grotere verantwoordelijkheid zouden moeten dragen (Ballin, 2014, p.7). De gemeente zou daar de juiste plek voor zijn, omdat daar 'de democratie begint' (VNG Denktank, 2016, p.34). De participatiesamenleving gaat daarom samen met toenemende decentralisatie van beleidsdomeinen – denk aan de participatiewet, WMO en jeugdzorg – waardoor de zeggenschap van gemeenten toeneemt (Bovenkamp & Vollaard, 2015, p.9). Tegelijkertijd daalt de opkomst bij lokale verkiezingen (Peters, Stipdonk & Castenmiller, 2014, p.4).

Gemeenten zouden zich genoodzaakt zien om democratische vernieuwing toe te passen om hun legitimiteit te waarborgen (Peters, Stipdonk & Castenmiller, 2014, p.36). Vooral de burgertop kreeg veel aandacht in Nederland toen David van Reybrouck zijn G1000 introduceerde in België nadat het kabinet 'langdurig demissionair werd' (Boogaard *et al.*, 2016, p.10). De G1000 is een burgertop waarbij duizend burgers geloot worden om te discussiëren over diverse onderwerpen die spelen in hun stad of gemeente (Boogaard *et al.*, 2016, p.10). In zijn boek *Tegen Verkiezingen* stelt Van Reybrouck dat Europa zich verkeert in een legitimiteitscrisis en dat burgerfora en gelote politici, ter vervanging van verkiezingen, deze crisis kunnen oplossen (Van Reybrouck, 2013). Het G1000-initiatief sloeg al snel over naar Nederland, waar nu zo'n veertien officiële G1000's hebben plaatsgevonden (G1000, 2017). Daarnaast zijn er ook nog zo'n tientallen anders genaamde burgertoppen georganiseerd.

Maar studies naar de effecten van burgertoppen op de legitimiteit van gemeenten, van onder andere Binnema en Michels (2016), tonen aan dat burgertoppen niet altijd bijdragen aan het verhogen van de gemeentelijke legitimiteit. Burgers zijn na afloop vaak teleurgesteld, mede door een onduidelijke relatie van de burgertop met het gemeentelijk bestuur (p.35). Toch lijkt legitimiteit een belangrijke motivatie te zijn voor gemeenten om vernieuwende democratische elementen zoals burgertoppen te initiëren of te ondersteunen. Soms lijken gemeenten echter mee te doen aan een hype. Dit onderzoek zal een beeld vormen van de motieven van Brabantse gemeentebesturen – waarmee gemeenteraden en colleges van B en W worden bedoeld – en het belang van de factor (veronderstelde) legitimiteit daarin, wanneer zij burgertoppen ondersteunen of initiëren.

Gemeentebestuur is gekozen als overkoepelend concept, aangezien het college van B en W bekendstaat als het 'dagelijks bestuur van de gemeente' (Rijksoverheid, 2017a) en omdat de raad het algemeen bestuur vormt en het 'hoogste bestuursorgaan is in de gemeente' (Rijksoverheid, 2017b).

Onduidelijkheid over de motieven

Er is al veel geschreven over democratische vernieuwing. Ted van de Wijdeven schrijft over de 'doe-democratie' waarin burgers steeds meer zelf ondernemen op lokaal niveau. Evelien Tonkens beargumenteert in haar boek *Montessori-democratie* dat zo'n doe-democratie kan leiden tot spanningen tussen burgers en de lokale gevestigde orde. Ook naar de effecten van burgertoppen is onderzoek gedaan. De meeste onderzoekers analyseerden vooral de grotere burgertoppen, genoemd naar de G1000, zoals die in Amersfoort, Uden, Kruiskamp, Groningen en Amsterdam. Deelnemers ervaren de top als open en actief en, ondanks de beperkte tijd, wordt de kwaliteit van gesprekken vaak als goed ondervonden (Binnema & Michels, 2016, p.35).

Er zijn echter wat kritische noten, welke ook door Van Reybrouck zelf opgemerkt worden na het evalueren van de Brusselse G1000 (Van Reybrouck *et al.*, 2012). Boogaard *et al.* (2016) concluderen: 'de typische deelnemer aan alle onderzochte burgertoppen is geboren en getogen in Nederland, ouder dan 50 jaar en heeft een hbo-of academische opleiding' (p.66). Verder zijn de resultaten soms ondoorzichtig, niet concreet en weinig vernieuwend (Boogaard *et al.*, 2016, p.55). Tenslotte is er maar beperkte invloed van deelnemers op beleid. Geen van de besproken onderwerpen kwam op de raadsagenda's (Binnema & Michels, 2016, p.34). Deze negatieve aspecten van burgertoppen worden zo ervaren doordat de doelen van burgertoppen vaak onduidelijk zijn. Een onduidelijke relatie met het gemeentebestuur zorgt voor verwachtingen die burgertoppen niet waar kunnen maken (Binnema & Michels, 2016, p.35). Uit het onderzoek van Brand (2016) blijkt dat deelnemers resultaatgericht kijken naar participatie (p.73). Vaak verwachten burgers dat de burgertop invloed zal hebben op de politiek en het beleid, terwijl dit niet het geval is (Binnema & Michels, 2016, p.35).

De centrale vraag van dit onderzoek is: Welke rol speelt legitimiteit bij Brabantse gemeentebesturen wanneer zij burgertoppen initiëren of ondersteunen? Het onderzoek is van belang omdat, wetenschappelijk gezien, nauwelijks aandacht is geschonken aan de motieven of doelen van zo'n burgertop. Er is slechts aandacht besteed aan de effecten van – de bekendste –

burgertoppen op de gemeentelijke legitimiteit. Aangezien alleen de uitkomst van de burgertop wordt gemeten, kunnen onderzoekers deze niet vergelijken met de bedoelingen van gemeentebesturen met zo'n top. Gemeentebesturen kunnen alleen aangesproken worden op hun wel of niet waargemaakte beloftes wanneer alvorens duidelijk was wat hun bedoelingen waren.

Naast deze wetenschappelijk relevantie is het onderzoek van belang omdat het kan bieden als hulpmiddel voor burgers om realistische verwachtingen te scheppen ten opzichte van burgertoppen. Om burgers niet teleur te stellen, lijkt het mij van belang dat gemeentebesturen realistisch zijn en hun doelen en motivaties met betrekking tot de burgertop bekendmaken. Het lijkt vrij onlogisch dat gemeenteraadsleden zomaar hun macht willen afgeven aan burgers die op eigen houtje de politiek willen bedrijven. Gemeentebesturen lijken soms juist mee te doen aan een hype of experiment. Tegelijkertijd wordt de indruk gewekt dat gemeentebesturen burgertoppen juist faciliteren omdat verkiezingen niet meer voldoende legitiem zijn.

Legitimiteit, democratische vernieuwing en burgertoppen

Allereerst is het van belang te weten wat legitimiteit en democratische vernieuwing, waarvan burgertoppen in het bijzonder, betekenen. Legitimiteit is een omstreden begrip: juristen, sociologen en filosofen verschillen in hun definities van legitimiteit (Beetham, 2013, pp.4-7). De meest gebruikte definitie is die van Beetham (2013), die stelt dat macht legitiem is wanneer de mate van machtsuitoefening overeenkomt met wat burgers geloven dat goed is (p.11). Hij beargumenteert dat legitimiteit wordt bepaald 'door de mate waarin macht ethisch gerechtvaardigd, juridisch gewettigd, door allen politiek erkend en door ondergeschikten maatschappelijk geaccepteerd is' (Bokhorst, 2014, p.20).

Beetham richt zich vooral op externe legitimiteit. Externe legitimiteit betreft de legitimering van de gezagsdrager door de bevolking (Barker, 2001, p.51). Is er steun van de bevolking voor de heerser? Dit onderzoek concentreert zich echter niet op de steun van burgers voor democratische vernieuwing. In dit onderzoek draait het om de interne legitimiteit, namelijk om hoe gezagsdragers hun machtsuitoefening rechtvaardigen (Barker, 2001, p.47). Legitimiteit is noodzakelijk voor instituties om effectief gezag uit te kunnen oefenen (Bokhorst, 2015, p.65). Volgens de strategische legitimiteitsbenadering kunnen gemeenten de rechtvaardiging van hun machtsuitoefening verhogen middels het uitputten van de juiste bronnen (Bokhorst, 2015, p.66). Een risico van zulke strategieën is

hun symbolische functie: namelijk 'dat het wekken van de schijn van legitimiteit belangrijker wordt dan het echt werken aan enig substantiële vorm van legitimiteit' (Bokhorst, 2015, p.66). De vraag is of, en hoe, gemeenten burgertoppen gebruiken om zichzelf te legitimeren.

Voor dit onderzoek zijn de populaire systeem- en procesbenaderingen van legitimiteit van belang. De systeem- benadering maakt onderscheid tussen Scharpf's *output*- en *input*-legitimiteit en wordt aangevuld door de procesbenadering met *throughput*-legitimiteit (Bokhorst, 2014, p.61). Input-legitimiteit gaat om de mechanismen die burgers toegang geven tot de politiek en agendavorming (Boedeltje & Cornips, 2004, p.4). Hoeveel en hoe gemakkelijk kunnen burgers participeren? Pikt het bestuur signalen op vanuit de samenleving (Boogers, 2012, p.3)? Output-legitimiteit is de legitimiteit omtrent de effectiviteit van beleid en het oplossen van problemen door instituties (Boedeltje & Cornips, 2004, p.6). Maar output-legitimiteit heeft ook een subjectieve kant¹: maatschappelijk draagvlak en responsiviteit van beleid. Volgens Boedeltje en Cornips (2004) verhoogt de output-legitimiteit wanneer burgers hun preferenties terugzien in beleid of politieke beslissingen, en wanneer het beleid de door hen gestelde doelen bereikt (p.6). Tenslotte is er throughput- legitimiteit. Throughput- legitimiteit betreft de mate van transparantie van besluitvorming en controle op procedures (Bokhorst, 2015, p.60). Hoe rechtvaardig is het proces? Ook de kwaliteit van interactie tussen betrokken actoren in het besluitvormingsproces is van belang (Smith, 2013, p.5).

Maar wat is nu de rol van deze legitimiteit bij het ondersteunen of initiëren van burgertoppen? Burgertoppen zijn slechts één vorm van democratische vernieuwing. Democratische vernieuwing is het loslaten van de traditionele representatieve democratie, en creëert meer ruimte voor directe participatie van burgers en interactief bestuur (Tonkens *et al.*, 2015 p.8; Michels, 2011, p.80). De roep naar meer directe burgerparticipatie is niet nieuw, maar tijdens de twee regeringsperioden van Rutte is er extra aandacht aan besteed onder de noemer 'participatiesamenleving'.

Burgertoppen staan nog steeds op verschillende gemeentelijke agenda's, wat opmerkelijk is omdat het G1000-idee onlangs onder vuur is komen te liggen door praktijkervaringen. Burgertoppen zijn deliberatieve fora waar een grote groep burgers bijeenkomt om meningen uit te wisselen en te

¹ Sommige wetenschappers negeren dit subjectieve aspect, maar voor dit onderzoek is wel gekozen voor de brede – objectieve en subjectieve– definitie van output-legitimiteit van Boedeltje en Cornips (2004), aangezien effectiviteit niet apart gezien kan worden van de perceptie van burgers.

discussiëren over maatschappelijke vraagstukken (Boogaard *et al.*, 2016, p. 10). Ook de overheid en maatschappelijke organisaties kunnen deel uitmaken van zo'n top. Vaak wordt de groep opgedeeld in werkgroepen. Een kenmerk van een burgertop is dat de diversiteit van deelnemers wordt gewaarborgd door een zo'n breed mogelijk publiek te incorporeren (Boogaard *et al.*, 2016, p.10). Dit kan door loting, maar dit hoeft niet per se. Een burgertop kan worden geïnitieerd vanuit burgers – denk aan het grondrecht 'vrijheid voor vergadering' – maar ook vanuit het gemeentebestuur, om meer directe burgerparticipatie te faciliteren. Boogaard *et al.* (2016) stellen dat burgerparticipatie een positief effect heeft op insluiting in het beleidsproces, invloed op beleid, meer deliberatie, betrokkenheid, legitimiteit en transparantie van besluitvorming (pp.46-47).

De verwachtingen

Uit de theorieën vloeiden vier verwachtingen voort. Ten eerste zou je verwachten dat gemeentebesturen ervoor kiezen om burgertoppen te initiëren of te ondersteunen om de input-legitimiteit te verhogen. Burgers kunnen vaker dan eens per vier jaar participeren en hebben meer directe en gemakkelijker toegang tot de lokale politiek. Vooral gemeenteraden, aangezien die gelegitimeerd worden door het kiezersmandaat, zullen dit motief aanhouden. Gemeenteraden zouden burgertoppen juist ook kunnen ervaren als een bedreiging, aangezien een *bypass* van gemeenteraadsverkiezingen als inputlegitimatie kan ontstaan. Daarom is de verwachting dat raadsleden burgertoppen als beperkte aanvulling op de representatieve democratie zien, niet als vervanging ervan.

De tweede verwachting was dat het gemeentebestuur het doel heeft om de output-legitimiteit te verhogen. Het gemeentebestuur krijgt door burgertoppen een indruk van wat er speelt onder de bevolking. Op deze manier weet het gemeentebestuur, met name het college van B en W als uitvoerende macht, welk beleid het moet doorvoeren om burgers tevreden te stellen en hoe beleid effectiever te maken. Bovendien hebben alle deelnemers samen veel kennis, waardoor beleid inhoudelijk beter wordt.

Ten derde zou je verwachten dat gemeentebesturen *pro* burgertoppen zijn omdat burgertoppen de throughput- legitimiteit kunnen verhogen. Gemeentebesturen kunnen middels burgertoppen een grote groep burgers laten participeren in het besluitvormingsproces, waardoor procedures transparanter en rechtvaardiger worden en de controle toeneemt.

Gemeentebesturen kunnen ook motieven hebben die minder direct met legitimiteit te maken hebben. De vierde verwachting was namelijk dat gemeentebesturen niet structureel bezig zijn met burgertoppen maar meedoen aan een experiment, een hype, omdat andere gemeenten ook burgertoppen initiëren, of beïnvloed worden door hogere overheden, zoals de nationale overheid en provincie. Het woord ‘participatiesamenleving’ speelde een prominente rol in Ruttes eerdere kabinetten. Verder kunnen provincies als bestuurlijke tussenlaag een belangrijke rol spelen in het stimuleren van lokale democratische vernieuwing. In dit geval zijn gemeentebesturen niet intrinsiek uit legitimiteitsgronden bezig met burgertoppen of democratische vernieuwing in het algemeen.

De aanpak

Dit onderzoek richt zich specifiek op Brabantse gemeenten. Zowel burgers als gemeentebesturen kunnen burgertoppen initiëren. Een officiële G1000 eis is dat het initiatief vanuit burgers moet komen. Bij de meeste burgertoppen of G1000 toppen in Nederland is dit ook het geval en is de verbinding met het gemeentebestuur minimaal. Wat Brabant interessant maakt, is dat de gemeentebesturen juist een grote rol speelden in bijna alle burgertoppen. Bij drie toppen – meer dan de helft – kwam het initiatief uit het gemeentebestuur. Ook zouden de fusies van Brabantse gemeenten en toenemende intergemeentelijke en -stedelijke samenwerking, zoals BrabantStad of de Kempen, gezien kunnen worden als een reden om meer directe burgerparticipatie te promoten. De legitimiteit van deze Brabantse samenwerkingsverbanden blijkt namelijk niet optimaal te zijn (De Loeff, 2012, p.72). Gemeenten voelen wellicht extra druk om iets te doen aan de kloof tussen hen en de burgers – misschien wel door middel van burgertoppen. Tenslotte is Noord-Brabant een sterk verstedelijkte provincie. Steden lopen vaak voor op dorpen in beleidsontwikkelingen (Rutger, 2000, p.8). Brabantse gemeenten organiseerden relatief vaak – en ook vroeg in de ‘golf’ van bestuurlijke vernieuwing – burgertoppen (G1000, 2017).

Dit kwalitatieve onderzoek is een exploratieve *casestudy* om motieven van Brabantse gemeenten te achterhalen. Allereerst is het belangrijk om te weten wat het ministerieel beleid (BZK) en Brabants provinciaal beleid ten opzichte van democratische vernieuwing is en wat de mogelijke gevolgen zijn van deze *top-down* invloeden voor gemeenten. En zijn Brabantse gemeenten structureel bezig – althans, zoals blijkt uit hun coalitieakkoorden van 2014-2018 – met democratische vernieuwing of reageren zij slechts *ad hoc* op bepaalde gevallen?

Vier *cases studies* illustreren tenslotte de motieven van gemeenten om een burgertop te initiëren of te ondersteunen. Breda, Tilburg, Eindhoven en Uden zijn vier van de vijf Brabantse gemeenten waar burgertoppen zijn georganiseerd. De burgertoppen in Uden en Eindhoven zijn door de gemeenteraad geïnitieerd. In Breda heeft het college van B en W de burgertop geïnitieerd. In Tilburg kwam het initiatief vanuit burgers en ondersteunde het gemeentebestuur de top. De enige andere burgertop in Brabant was die in Gemert-Bakel. Daar lijkt de rol van het gemeentebestuur in de burgertop echter nihil, aangezien daarover geen informatie beschikbaar is. Voor dit onderzoek valt die casus daarom af.

Om de motieven van gemeentebesturen te achterhalen heb ik gemeentelijke documenten vanaf 2014 geraadpleegd en interviews afgenomen. De interviews met raadsgriffiers of raadsadviseurs van de betreffende gemeenten zijn een aanvulling en verdieping op de documenten. Raadsgriffiers- en adviseurs worden geacht zo objectief mogelijk te zijn. In drie onderzochte gemeenten was de raad het meest betrokken bij de top, maar raadsgriffiers en raadsadviseurs weten ook wat er speelt op geheel ambtelijk niveau, aangezien zij de spil vormen tussen 'de raad en het college, de secretaris, de griffie, de reguliere ambtelijke organisatie, het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, burgers en desgewenst de media' (Raadslid.nu, 2017). In het geval van Breda is ook een beleidsambtenaar geïnterviewd die nauwe contacten had met het college en medeorganisator was van de burgertop, aangezien de griffier en de raad vrijwel uitgesloten waren van het proces.

Top-down invloeden

Democratische vernieuwingen, waarvan burgertoppen in het bijzonder, in Brabantse gemeenten kunnen niet onafhankelijk van het ministerieel en provinciaal beleid worden gezien. De nationale overheid is de trendsetter van democratische vernieuwing, aangezien kabinet- Rutte I de verzorgingsstaat wilde vervangen door een participatiesamenleving waarin burgers zelf actief meedoen in de samenleving (Ballin, 2014, p.7). Onder kabinet- Rutte II ging dit gepaard met toenemende decentralisaties. Maar burgers ervaren problemen met de politiek en het bestuur op lokaal niveau (Peters, Stipdonk & Castenmiller, 2014, p.4). Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is zich hiervan bewust en promoot democratische vernieuwing in tal van documenten.

Allereerst is er een 'Agenda Lokale Democratie' (ALD) van BZK die zich richt op 'vernieuwing van de formele (representatieve) democratie en ontwikkeling van de informele (participatieve) democratie' (Plasterk, 2016a), waaraan ook subsidies zijn gekoppeld. Bovendien werkt BZK samen met de beroepsgroepen van 'burgemeesters, gemeentesecretarissen, griffiers, raadsleden en wethouders, de VNG en IPO' (Plasterk, 2016a) aan het programma 'Lokale democratie in beweging' om burgers meer te betrekken bij beleidsvorming (Plasterk, 2016a).

Gemeenten hoeven niet te gissen naar de bedoelingen van BZK met betrekking tot democratische vernieuwing. BZK maakt haar doelen namelijk bekend middels brieven aan gemeenten. In een van deze brieven beschrijft Plasterk bijvoorbeeld de inhoud van de ALD en zegt hij een 'een impuls [te willen] geven aan de versterking van de lokale democratie' (Plasterk, 2015). Plasterk vraagt aan gemeenten om kenbaar te maken hoe zij willen bijdragen aan democratische vernieuwing (Plasterk, 2015). Verder informeert hij gemeenten over bestaande projecten en festivals die BZK organiseert om meer informatie te geven over de ALD (Plasterk, 2015).

De precieze invulling van democratische vernieuwing wordt aan gemeenten zelf overgelaten. Zo wil Plasterk met zijn Experimentenwet meer ruimte geven aan gemeenten om te experimenteren met vormen van democratische vernieuwing die niet binnen het wettelijk kader passen (Plasterk, 2016b). Ook Code Oranje, een initiatief van onder andere ondernemers, burgers en gemeenten voor het experimenteren met vernieuwingen binnen bestaande wetten en regels, maar buiten de traditionele representatieve democratie om, wordt duidelijk gesteund door de minister (Plasterk, 2016b).

Het programma *Democratic Challenge* is ook een voorbeeld van actieve stimulering voor democratische vernieuwing vanuit het ministerie. Het programma, dat loopt van 2015 tot en met 2017, is een initiatief van BZK, waarbij het samenwerkt met de VNG aan 'een experimenteer- en leerprogramma gericht op vernieuwing van de lokale democratie' en zij gemeenten ook ondersteunen bij lokale democratische vernieuwing (Democratic Challenge, 2017). Hoewel het programma gemeenten probeert te activeren om mee te doen aan democratische vernieuwing, bijvoorbeeld door het aanbieden van een podium en expertise, wordt er geen subsidie verleend aan gemeenten (Democratic Challenge, 2017). Ook de G1000 burgertop wordt verscheidene keren uitgelicht in het programma.

De burgertop krijgt niet alleen aandacht binnen het programma *Democratic Challenge*.

Onderzoekers bestuderen, onder leiding van Job Cohen, de effecten van lokale burgertoppen (Plasterk, 2016a). Verder organiseert BZK verschillende bijeenkomsten – die zij financieel steunt – voor het Platform G1000 en op 26 juni 2016 werd een burgerconferentie georganiseerd ‘om de kennis en ervaring met burgertoppen te bevorderen’ (Plasterk, 2016b). Tenslotte verleende BZK in totaal zo’n 112.000 euro subsidie aan G1000 burgertoppen (Broer *et al.*, 2016, p.18).

Er lijkt minder aanmoediging te zijn vanuit de provincie. Uit haar bestuursakkoord van 2015-2019 blijkt dat de provincie koploper beoogt te zijn in democratische vernieuwing op lokaal niveau en daarbij samenwerkt met BZK (Provincie Noord-Brabant, 2015a). Gemeenten moeten zichzelf de vraag stellen hoe zij hun gemeentelijke toekomst willen inrichten (Provincie Noord-Brabant, 2014, p.10). Om kennis te delen over democratische vernieuwing, organiseert de provincie verschillende conferenties en symposia (Provincie Noord-Brabant, 2015b, p.4).

Veel aandacht schenkt de provincie echter aan bestuurlijke vernieuwing, zoals intergemeentelijke samenwerkingen. Initiatieven zoals burgertoppen worden niet expliciet genoemd. De provincie stelt dat initiatieven van onderaf moeten komen (Provincie Noord-Brabant, 2014, p.17). Zij besteedt via ‘Sociale Veerkracht’ wel kleine subsidiebedragen aan initiatieven van burgers, maar niet aan gemeenten (Provincie Noord-Brabant, 2016). Uit persoonlijk contact met relatiemanager regio Zuidoost van de provincie Noord-Brabant Frits Janssen blijkt ook dat veel gemeenten de provincie niet als samenwerkingspartner zien (persoonlijke communicatie, 17 februari 2017).

Vooraf het ministerie maakt gemeentebesturen dus bewust van lokale democratische vernieuwing. Alle projecten, congressen en subsidies van BZK leveren een bepaalde druk op voor gemeentebesturen om mee te doen aan het ‘grote landelijke project’ van democratische vernieuwing. De provincie is minder bezig met lokale democratische vernieuwing. Hoewel zij enige ondersteuning biedt door middel van haar programma’s, verleent zij geen subsidies aan gemeenten, waardoor dit weinig drijfveren oplevert voor gemeentebesturen om democratische vernieuwing toe te passen. Er is dus sprake van een *top-down* aanmoediging van democratische vernieuwing en burgertoppen in het bijzonder, maar vooral vanuit de nationale overheid.

Brabantse gemeenten en democratische vernieuwing

Middels een analyse van de coalitieakkoorden van 2014-2018 zal blijken of Brabantse gemeentebesturen zelf structureel bezig zijn met democratische vernieuwing – of niet, zoals in de vierde verwachting. De gemeenten worden ingedeeld in drie categorieën: ‘niet tot vaag aandachtspunt’, ‘duidelijke uitleg’ en ‘groot aandachtspunt met werkelijke plannen’.

Wanneer Brabantse gemeenten in de eerste categorie zijn ingedeeld, betekent dat dat gemeentebesturen slechts heel kort, en niet-inhoudelijk, ingaan op democratische vernieuwing of directe burgerparticipatie. Het gemeentebestuur van Rucphen zegt er bijvoorbeeld niets over. De gemeente Sint-Michielsgestel doet het iets beter aangezien zij stelt dat zij actief de dialoog met mensen wil aangaan, maar hier blijft het verder bij (Gemeente Sint-Michielsgestel, 2014, p.5). Het is bij deze categorie vaag of het gaat om nieuwe vormen van burgerparticipatie en er worden hooguit drie zinnen gespendeerd aan het onderwerp.

De gemeentebesturen in de tweede categorie stellen, in tegenstelling tot de eerste categorie, dat er een probleem is: namelijk een veranderende maatschappij waarin meer behoefte is aan burgerparticipatie en -initiatieven. Hierop willen zij anticiperen door open te staan voor nieuwere vormen van burgerparticipatie. Deze gemeentebesturen spenderen een tussenkopje aan het onderwerp. Gemeente Oisterwijk doelt bijvoorbeeld op actieve burgerparticipatie en -initiatieven en stelt dat de maatschappij vraagt ‘om een andere wijze van benadering’, maar dat ‘de gezamenlijke weg daar naartoe’ niet altijd duidelijk is (Gemeente Oisterwijk, 2014, p.5&6).

In de derde categorie wordt, in tegenstelling tot de tweede categorie, wel duidelijk om wat voor soort plannen het gaat. De gemeentebesturen spenderen een grote alinea, of zelfs een heel hoofdstuk, aan democratische vernieuwing. Zij nemen een actieve rol in en stellen plannen op om burgers te laten participeren. Zo stelt de gemeente Oirschot bijvoorbeeld dat zij subsidie verleent aan burgerinitiatieven, veel aandacht geeft aan dorps- en wijkraden en bovendien wil dat, op wijkniveau, burgers gaan werken met ‘een eigen budget en netwerkambtenaar’ (Gemeente Oirschot, 2014, p.13).

Slechts 17 van de 64 Brabantse gemeentebesturen zijn structureel bezig met het opstellen van concrete plannen voor democratische vernieuwing². 25 gemeenten lijken structureel open te staan voor burgerinitiatieven, maar nemen zelf weinig actie. 22 gemeenten vernoemen

² Zie bijlage 1 voor de gehele indeling.

democratische vernieuwing slechts tussen neus en lippen door. Hoewel coalitieakkoorden niet altijd een compleet beeld geven van het gemeentelijk beleid, geven ze wel een overzichtelijk beeld van de hoofdpunten van het vierjarig gemeentelijk bestuur. Hierdoor kan men concluderen dat de vierde hypothese voorzichtig wordt bevestigd: de meerderheid van de Brabantse gemeentebesturen lijkt zelf niet structureel plannen te maken voor democratische vernieuwing in het algemeen, laat staan voor burgertoppen in het bijzonder. Het lijkt er daarom op dat de meeste Brabantse gemeenten het legitimiteitstekort van verkiezingen, waarover Van Reybrouck (2013) schrijft, niet zodanig als een crisis ervaren, aangezien zij weinig concrete alternatieven bieden voor de traditionele representatieve democratie.

Case studies

De gemeenten Tilburg, Eindhoven, Breda en Uden vallen in de tweede categorie van bovenstaande indeling en vormen de *case studies* waaraan de vijf verwachtingen worden getoetst.

Tilburg

Hoewel er in het Tilburgse coalitieakkoord van D66, CDA, GroenLinks en SP (2014) weinig concreets is opgenomen over democratische vernieuwing, stelt de coalitie dat het belangrijk is om 'de invloed van burgers op de ontwikkeling van de stad te vergroten' (Gemeente Tilburg, 2014, p.2). Dit kwam tot uiting op 23 april 2016, toen in Tilburg de Burgertop Sociaal 013 plaatsvond. 314 bewoners van de gemeente Tilburg kwamen bij elkaar om te vergaderen over 'zorg, wonen, veiligheid en werk en inkomen' (Burgertop Sociaal 013, 2016). De burgertop was een initiatief van de Sociale Raad Tilburg, die is ingesteld door het college om hen te adviseren over het sociale domein in Tilburg, zo vertelt Marjolein van Pelt, raadsadviseur van gemeente Tilburg (Bijlage 2). Het gemeentebestuur leverde een financiële bijdrage en hielp aandacht te creëren op sociale media onder de Tilburgse inwoners. Verschillende raadsleden, ambtenaren, één wethouder en de burgemeester waren bij de top aanwezig (College van B en W Tilburg, 2016b).

Waarom steunde het gemeentebestuur dit initiatief met zoveel enthousiasme? In het raadsbesluit betreffende de burgertop blijkt dat de raad het belangrijk vindt om burgers te betrekken bij 'het ontwikkelen van het sociale domein' (Gemeenteraad Tilburg, 2016). Hoe groter het aantal deelnemers, hoe beter, zo stelt de raad. Volgens Van Pelt is dat, in tegenstelling tot wat Van

Reybrouck (2013) beweert, niet per se omdat er sprake is van een legitimiteitstekort, maar omdat de raad het fijn vindt als 'mensen uit de stad actief meedoen' (Bijlage 2). De raad stelt de uitkomsten te 'bespreken in de raadscommissie Sociale Stijging en mogelijk in de gemeenteraad' (Gemeenteraad Tilburg, 2016). Deze argumenten bevestigen de eerste verwachting, namelijk dat gemeentebesturen burgertoppen ondersteunen of initiëren omdat dit de input-legitimiteit vergroot. Het gaat om de toegang van burgers tot, en hun inspraak in de lokale politiek. Toch concludeert ook Van Pelt na afloop van de top, evenals Boogaard *et al.* (2016), dat de burgertop de typische participant, die altijd al politiek actief is, aantrok, en dat 'slechts een fractie van de inwoners' gerepresenteerd is (Bijlage 2). Wanneer het gaat om de bedreigde input-legitimiteit van gemeenteraadsleden, vertelt Van Pelt: 'De rol zou misschien kunnen veranderen naar het kijken naar: Is het proces waarop dat besluit is gekomen wel goed gegaan? ... De rol zal alleen maar sterker worden' (Bijlage 2). Tilburgse raadsleden zien de top niet als bedreiging, iets wat Boogaard *et al.* (2016) ook concludeerden voor Uden en Amersfoort (p.38).

Het verhogen van de output-legitimiteit lijkt niet erg van belang. Gemeenteraadslid Orkun Baytemir (PvdA) stelt dat de burgertop van belang is omdat alles wat de gemeente doet en uitvoert, ook de burgers effectief moet raken – iets wat mogelijk is door de burgertop (Burgertop Sociaal 013, 2016). Maar het gemeentebestuur maakte op voorhand geen beleidsplannen om die effectiviteit waar te maken. Volgens Van Pelt was de insteek: 'Laat het [de beleidsuitvoering] zoveel mogelijk bij de mensen die het bedacht hebben' (Bijlage 2). Het college besloot wel te experimenteren met buurtbudgetten, omdat deze op de Burgertop Sociaal 013 werden aangekaart door burgers (College van B en W Tilburg, 2016a). Maar volgens Van Pelt is het niet zo dat het gemeentebestuur het doel had om de, door Boedeltje en Cornips (2004) gedefinieerde, output -legitimiteit te verhogen: het doel was niet per se om na afloop van de burgertop effectief en responsief beleid op te stellen dat alle geopperde doelen zou bereiken. Het was de bedoeling dat het gemeentebestuur de beleidsuitvoering en het oplossen van problemen vooral 'aan burgers overlaat' (Bijlage 2). De tweede verwachting komt daarom niet uit. Aangezien Brand (2016) stelt dat burgers resultaat gericht kijken naar burgertoppen (p.73), is het eigenlijk gek dat burgers meedoen aan zo'n burgertop. Het doel van het Tilburgse gemeentebestuur is niet per se het oplossen van problemen, waardoor burgers weinig beleidsresultaten zien na afloop van de top.

Verder wordt de derde verwachting niet bewaarheid, aangezien geen enkel document erop

duidt dat het Tilburgse gemeentebestuur de burgertop ondersteunde omdat dan het besluitvormingsproces van de raad of het college transparanter en rechtvaardiger zouden worden. Dat is ook niet gek, aangezien het gemeentebestuur – en niet de deelnemers van de burgertop – uiteindelijk besluiten neemt over beleid op basis van opportunisme: ‘Je neemt geen besluit op basis van de burgertop...De meeste dingen waar iets mee gedaan is stonden al langer op de agenda van de gemeente’, aldus Van Pelt (Bijlage 2). Het is daarom niet ook verrassend dat Boogaard *et al.* (2016) concluderen dat de resultaten van burgertoppen weinig vernieuwend zijn (p.55). Dit bevestigt de conclusies van eerdere studies over burgerfora, onder andere die van Van Stokkom (2006):

Aldus vindt de overgang plaats van het deliberatieve proces naar het ‘traditionele’ besluitvormingsproces. Maar ook deze besluitvormende fase dient open en transparant te zijn, zodat de publieke deliberatie tot het eind toe wordt volgehouden. Maar al te vaak verdwijnt een voorstel als een soort *black box* in een ondoorzichtig proces (p.33).

Verder stelt het college dat er bewust niet veel informatie over de burgertop op de gemeentelijke site staat, omdat zij wil aangeven dat het initiatief niet vanuit de raad of het college komt (College van B en W Tilburg, 2016b). De burgertop is een experiment, zo stelt burgermeester Noordanus (Burgertop Sociaal 013, 2016). Van Pelt verwacht dat de burgertop niet blijft voorbestaan: ‘Er was een tijdje zo’n hype waarin mensen erg bezig waren met burgertoppen’ (Bijlage 2). De *top-down* overheden, BZK en de provincie, hebben geen grote invloed hadden op het besluit om de burgertop: de raad leert volgens Van Pelt meer van andere gemeenten dan van *top-down* ‘literatuur, theoretische beschouwingen of regels’ (Bijlage 2). Deze argumenten bevestigen de vierde verwachting, namelijk dat het gemeentebestuur zelf niet actief en structureel bezig is met burgertoppen. Het Tilburgse gemeentebestuur deed mee aan de hype en is niet, zoals Van Reybrouck (2013) stelt, intrinsiek bezig met het legitimiteitstekort wat enkel en alleen opgelost kan worden door nieuwe vormen van democratie. De top had ook een symbolische functie, iets waar Bokhorst (2015) in haar onderzoek al voor waarschuwde. Voor burgers zou dit ook een reden moeten zijn om te twifelen aan de invloed van zo’n burgertop, aangezien ‘het wekken van de schijn van legitimiteit belangrijker wordt dan het echt werken aan enig substantiële vorm van legitimiteit’ (Bokhorst, 2015, p.66).

Voor het gemeentebestuur van Tilburg zijn de eerste en de vierde verwachting dus het meest overtuigend bevestigd. Het verhogen van de input-legitimiteit was een motivatie voor Tilburg. Het verhogen van de output- of throughput-legitimiteit was geen reden voor het ondersteunen van de burgertop. Er was sprake van een eenmalig experiment en de G1000-hype had invloed op de burgertop in Tilburg. De *top-down* invloeden waren beperkt, maar de druk vanuit andere gemeenten die burgertoppen organiseerden voelde Tilburg wel.

Uden

In het coalitieakkoord van de gemeente Uden van de partijen VVD/Leefbaar Uden, Jong Uden, Gewoon Uden, D66 en PvdA (2014) staan de woorden 'participatiesamenleving' en 'burgerkracht' centraal (Gemeente Uden, 2014a, p.4). De G1000 burgertop op 4 oktober 2014, waaraan 254 inwoners deelnamen was één van de eerste G1000 toppen in Nederland (G1000 Uden, 2014, p.34). De gemeenteraad initieerde de burgertop, maar wilde de organisatie bij de bewoners leggen. De raad en het college stonden positief tegenover de top en er was nauwelijks een verschil tussen hun motieven om de burgertop te initiëren, aldus Gerard Gnodde en Raymond Wouters, respectievelijk raadsgriffier en raadsadviseur van de gemeente Uden (Bijlage 3). De VVD was minder enthousiast dan CDA en D66, maar stemde uiteindelijk voor (Binnema & Boogaard, 2015, p.13).

Het verhogen van de input-legitimiteit was voor het gemeentebestuur van Uden een uitgesproken motief om de burgertop te initiëren. Volgens Wouters is zo'n burgertop bedoeld 'om op te halen wat er leeft onder de Udense bevolking' (Bijlage 3). Burgermeester Hellegers stelt dat één keer in de vier jaar stemmen niet voldoende is om burgers te betrekken bij de politiek (G1000 Uden, 2014, p.3). Verder vraagt Gnodde zich af 'of partijen nog wel die democratische legitimatie hebben' (Bijlage 3) en stelt: 'We moeten partijen wel aanvullen' (Bijlage 3). De kloof tussen burgers en politici zou kleiner worden door de G1000 (Gemeente Uden, 2017). Wouters en Gnodde zijn bewust van de bevindingen van Boogaard *et al.* (2016) omtrent de diversiteit van deelnemers: juist die burgers die altijd al actief meedoen waren ook deelnemer van de G1000 in Uden. Volgens Gnodde is dat niet problematisch: 'Ook bij mensen die er niet waren, zij hadden mee *kunnen* praten en uiteindelijk komt dat wel terug in de waardering van het systeem' (Bijlage 3). De burgertop lijkt dus ook de symbolische functie, waar Bokhorst (2015) naar verwijst, te hebben. Maar is de raad dan niet bang voor een *bypass* van de raadsverkiezingen? Volgens Gnodde is er een 'dreigende

irrelevantie voor de raad' (Bijlage 3) omdat er meer macht naar de regio's en burgers gaat, maar de gemeenteraad zal niet verdwijnen, aangezien 'sommige vraagstukken te moeilijk zijn om met zijn allen eruit te komen. Daar is dan de raad toch nog voor' (Bijlage 3).

Het verhogen van de output-legitimiteit lijkt in eerste instantie een motivatie van het Udens gemeentebestuur voor het organiseren van een G1000. Gnodde stelt dat een burgertop de effectiviteit van beleid kan verbeteren: 'Je hebt betere inhoud en draagvlak' (Bijlage 3). Hij stelt dat een G1000 ervoor kon zorgen dat beleid een precieze invulling krijgt en dat maatschappelijke problemen aangepakt werden. 'In Amersfoort en Nijmegen is er helemaal niets meer mee gebeurd', aldus Gnodde (Bijlage 3), maar de organisatie in Uden wilde bewust wél een link met het gemeentebestuur om effectief beleid op te stellen.

Toch werden er weinig beleidsplannen opgesteld om de effectiviteit van beleid te waarborgen. Wouters stelt: 'We hebben nooit zo'n insteek gehad als: 'U vraagt, wij draaien'(Bijlage 3). Gnodde vult aan: 'Hier is bewust gezegd, we gaan niet een soort uitvoeringsplan maken' (Bijlage 3). Het oplossen van problemen en het uitvoeren van beleid liggen niet bij het gemeentebestuur: burgemeester Hellegers stelt dat vooral burgers de initiatieven moeten uitvoeren (G1000 Uden, 2014, p.3). Wel wilde de gemeenteraad na afloop om de tafel met de participanten van de G1000 om te kijken hoe het gemeentebestuur een rol kan spelen in de wensen van haar inwoners (G1000 Uden, 2014, p.40). Volgens Gnodde is dat contact verwaterd: 'Het is volgens mij wel zo dat de raad na een half jaar of langer niet echt meer op de hoogte was van de status van die werkgroepen' (Bijlage 3). Aan de ene kant wil het gemeentebestuur dus de effectiviteit van beleid verhogen middels de burgertop, maar aan de andere kant stelt het dat de grootste verantwoordelijkheid voor het oplossen van problemen bij de burgers ligt en het gemeentebestuur geen uitvoeringsplan maakt. De motieven van het Udens gemeentebestuur waren tegenstrijdig. Dit kan zorgen voor onduidelijkheid bij burgers, iets wat Binnema en Michels (2016) ondervonden in Uden.

In Uden lijkt de throughput-legitimiteit geen rol te spelen. Niets wijst erop dat de raad de burgertop initieerde omdat deze het gemeentebestuur en het besluitvormingsproces transparanter of rechtvaardiger zou maken. Hier geldt hetzelfde als bij Tilburg: de besluitvorming gebeurt uiteindelijk door de gemeenteraad. De derde verwachting komt daarom niet uit.

Een ander motief lijkt 'het meedoen aan de hype' te zijn. BZK en minister Ronald Plasterk zijn prominent aanwezig in de documenten over de G1000 in Uden (G1000 Uden, 2014, p.6). De

organisatie vermeldt dat de G1000 binnen het ministerieel beleid past en dat BZK vijfduizend euro ter beschikking stelde aan de burgertop. Onder andere Boogaard, Michels en Binnema bestudeerde, onder leiding van Cohen, de G1000 in Uden (G1000 Uden, 2014, p.55). Verder was de provincie sponsor, in natura, en maakte zij een film van de burgertop (G1000 Uden, 2014, p.8). Wouters en Gnodde leken niet te willen praten over de invloed van het ministerieel of provinciaal beleid op de G1000. Wouters stelt: 'Ik denk dat niemand daarvan wakker heeft gelegen' (Bijlage 3).

Wel stelt Gnodde dat de burgertop geïnspireerd is op de G1000 toppen in Brussel en Amersfoort en dat er sprake is van een modeverschijnsel: 'Het gaat met golven' (Bijlage 3). Hij vertelt dat andere gemeentebesturen, waarmee Uden contact had, meer de motivatie hebben om mee te doen omdat anderen het doen (Bijlage 3). Dat was volgens Gnodde niet het geval in Uden: 'Hier is het wel echt vanuit een intrinsieke beweging tot stand gekomen' (Bijlage 3). Hoewel het daarom logisch zou zijn dat de raad structureel bezig is met democratische vernieuwing, wil de raad geen sturende rol innemen: burgers zijn de kartrekker, niet gemeenteraadsleden (G1000 Uden, 2014, p.39). Er werd wel, voornamelijk onder leiding van burgers en vrijwilligers, in 2015 elke maand een G1000-vrijdag georganiseerd (G1000 Uden, 2014, p.41). Een plan voor een tweede G1000 is er niet: volgens Gnodde is de energie ondertussen sterk ingedamppt (Bijlage 3). De G1000-hype lijkt daarom een beetje te zijn 'overgewaaid', hoewel de 'de filosofie goed is bevallen en blijft', aldus Gnodde (Bijlage 3).

De gemeenteraad van Uden ziet een G1000 burgertop dus als mogelijkheid voor het verhogen van de input-legitimiteit. Het verhogen van de output-legitimiteit lijkt in eerste instantie een motivatie voor het Udens gemeentebestuur te zijn, maar toch wilde het gemeentebestuur geen uitvoeringsplan maken, wat zorgde voor onduidelijkheid bij burgers, zoals Binnema en Michels (2016) dat bevonden. Het verhogen van de throughput-legitimiteit was niet van belang voor het gemeentebestuur. Verder is de burgertop niets structureels en hadden BZK en, in mindere mate, de provincie invloed op de G1000.

Eindhoven

In het coalitieakkoord van de PvdA, D66, SP en GroenLinks (2014) van Eindhoven staat dat de overheid moet loslaten en dat zij 'verantwoordelijkheid en zeggenschap teruggeeft aan de stad' (Gemeente Eindhoven, 2014, p.7), maar andere onderwerpen zoals economie en technologie voeren de boventoon. In Eindhoven werd op 25 juni 2016 de G1000-EindhovenTop, bestaande uit 400 burgers, georganiseerd (G1000, 2016). Hoewel op internet de suggestie wordt gewekt dat het initiatief door inwoners werd genomen, blijkt uit een interview met de raadsgriffier van gemeente Eindhoven, Jan Verheugt, dat het initiatief uit de raad kwam: Raadslid Sjoerd Slaaf van de PvdA kwam met het idee (Bijlage 4). Hij vertelt: 'D66 was wat terughoudend, want zij vinden dat de samenleving dat zelf moet doen en dat de politiek daar niet tussen moet gaan zitten'(Bijlage 4). Uiteindelijk steunde de raad toch de G1000 motie (Gemeenteraad Eindhoven, 2015). Het college stond ook positief tegenover het initiatief, maar 'heeft het volledig aan de raad overgelaten', aldus Verheugt (Bijlage 4).

In de motie wordt duidelijk dat de input-legitimiteit een motief is voor de raad om een burgertop te ondersteunen. De opkomst bij verkiezingen is laag en daarom zouden burgers meer betrokken moeten worden bij de politiek (Gemeenteraad Eindhoven, 2015). Er moeten niet alleen meer, maar ook andere inwoners – dan de gebruikelijke participanten – bij de politiek betrokken worden (Gemeente Eindhoven, 2016a, p.101). Burgermeester Van Gijzel stelt dat de G1000 van belang is om meer dan eens per vier jaar gehoor te geven aan burgers (G1000, 2016). Wethouder Torunoglu (PvdA) stelt dat het college de G1000 een goede manier vindt om de toegang tot de politiek laagdrempelig te maken (Raadsvergadering Eindhoven, 17 maart 2015). Verheugt beargumenteert: 'Kijken ook wat dat voor Eindhoven voor uitwerking zou hebben, als je bewoners zelf laat agenderen ... naast onze representatieve democratie' (Bijlage 4). Het gaat bij deze argumenten dus vooral om het gemak, de omvang en de frequentie van burgerparticipatie om de kloof tussen burgers en politici te verkleinen. De Eindhovense raad lijkt de consequenties voor input-legitimiteit van de traditionele verkiezingen op te merken, aangezien zij stelt dat door deze vernieuwende initiatieven een 'spanning komt te staan op onze traditionele systemen en procedures' (Gemeente Eindhoven, 2017, p.11), maar dit juist een ándere werkwijze van de gemeenteraad vraagt (Gemeenteraad Eindhoven, 2015).

Het verhogen van de output-legitimiteit lijkt geen belangrijk motief te zijn voor het gemeenbestuur van Eindhoven. Volgens Verheugt ging het vooral om de energie die vrijkomt bij zo'n top, niet per se om beleidsresultaten te behalen (Bijlage 4). Evenals Binnema en Michels (2016) concluderen voor andere burgertoppen, leverde de Eindhovense G1000 weinig nieuw beleid op. Maar dit was op voorhand ook niet per se een doel van het gemeentebestuur.

Het verhogen van de throughput-legitimiteit lijkt ook niet van belang te zijn. Integendeel, Verheugt stelt dat een open besluitvormingsproces juist zorgt voor 'een controverse tussen bewoners en bewoners' (Bijlage 4). Er ontstaat wrijving tussen burgers wanneer zij dingen gaan beslissen en 'dan is het toch goed dat er een democratische gekozen orgaan is die uiteindelijk de knopen doorhakt' (Bijlage 4). Hoewel burgers de mogelijkheid wordt gegeven om te agenderen, beslist de raad uiteindelijk, en niet de burgers, welke onderwerpen daadwerkelijk op de agenda komen. Verheugt benadrukt: 'Op voorhand is er niet gezegd: Alles wat er uitkomt, daar gaan we iets mee doen' (Bijlage 4). Dit komt weer neer op de niet-transparante en opportunistische manier van besluitvorming waar Van Stokkom (2006) over schrijft.

Het 'meedoen aan een hype' is wel een motivatie voor Eindhoven om de burgertop te initiëren. Uit de G1000 motie blijkt dat de nationale overheid invloed heeft uitgeoefend op het besluit om de G1000 te organiseren. De gemeenteraad constateert dat Plasterk 'de ontwikkeling van G1000 toppen ondersteunt' (Gemeenteraad Eindhoven, 2015). Verheugt vertelt dat de raad en het college bewust zijn van het *top-down* beleid: 'Er is zoiets als een onderstroom waar verschillende afdelingen van ons bij betrokken zijn ... Het Rijk maakt experimenten mogelijk' (Bijlage 4). Toch werd voor de burgertop geen subsidie ter beschikking gesteld (Gemeenteraad Eindhoven, 2016). De burgertop had de symbolische functie zoals Bokhorst (2015) die formuleerde, aangezien Verheugt stelt: 'Het was toen een hype... Je gaat als het ware mee met de golven' (Bijlage 4). Hij vertelt dat het gemeentebestuur contact heeft met *Democratic Challenge* en Code Oranje (Bijlage 4). Verder had de G1000 in Uden invloed op de Eindhovense G1000 (Gemeenteraad Eindhoven, 2015). Dat geldt niet voor het provinciaal beleid: 'We hebben wel goede contacten met de VNG en BZK, maar niet met de provincie' (Bijlage 4).

De burgertop is niet structureel aanwezig op de Eindhovense agenda. Wethouder Torunoglu maakt duidelijk dat het om een experiment gaat (Raadsvergadering Eindhoven, 17 maart 2015). Het gemeentebestuur kijkt eerst of de burgertop positieve effecten oplevert voor de relatie tussen

burgers en de overheid (Gemeenteraad Eindhoven, 2015). Volgens Verheugt waren die positieve effecten er niet om de redenen die Binnema en Michels (2016) ook bevinden bij andere gemeenten: 'Vanwege het [kleine] aantal deelnemers en vanwege de uitkomsten, waarbij de uitkomst niet opzienbarend is' (Bijlage 4). Er is geen tweede burgertop geweest. Er waren wel vier kleine vervolgbijeenkomsten, maar het gemeentebestuur was daar nauwelijks bij betrokken (G1000, 2017). De G1000 is onderdeel van het uitvoeringsprogramma 'Maak 't Mee', waarbij het draait om het experimenteren met nieuwe vormen van burgerparticipatie (Gemeente Eindhoven, 2016b). Maar of die directe vormen van democratie echt blijvend zijn, trekt Verheugt in twijfel: Uiteindelijk zijn er tegengestelde belangen ... Dan krijg je twee groepen die elkaar niet meer willen aankijken' (Bijlage 4).

In Eindhoven was het verhogen van de input-legitimiteit een uitgesproken motief voor de gemeenteraad om de burgertop te initiëren. Het verhogen van de throughput- en output-legitimiteit waren niet van belang. Verder is de gemeente Eindhoven niet structureel bezig met burgertoppen en was de G1000 onderdeel van de landelijke hype. De rol van BZK was daarin wel aanwezig, die van de provincie niet. De druk vanuit de VNG en andere gemeenten die burgertoppen organiseerden, lijkt groter te zijn dan de *top-down* druk. Burgers moesten de burgertop niet bijwonen met de intentie om resultaten te zien, aangezien de Eindhovense G1000 deels een symbolische functie had en niet draaide om beleidsoutput. Maar als burgers resultaatgericht kijken naar burgerparticipatie, waarom zouden zij dan toch meedoen aan zo'n G1000?

Breda

In het Bredase coalitieakkoord van de VVD, PvdA, D66 en SP (2015) staat dat de gemeente in transitie is 'naar een meer participerende, faciliterende overheid en meer betrokkenheid en invloed van burgers' (Gemeente Breda, 2015c, p.34). Raadsgriffier Paul Piket vertelt dat de burgertop door een andere coalitie geïnitieerd werd, die enkele maanden na de burgertop uiteen viel (Bijlage 5). Het vorige college van B en W nam zelf het initiatief om op 7 maart 2015 een burgertop, de D100, te organiseren, waarbij 100 inwoners bijeenkwamen om mee te denken over duurzaamheid (Gemeente Breda, 2015b). Piket vertelt dat de raad weinig met de D100 te maken had en dat er geen raadsbesluit of debat over de top is geweest (Bijlage 5). Barbet Hendriks, medeorganisator van de D100 en projectleider van de gemeente Breda die ook direct in contact stond met het college destijds, vertelt:

‘De beleidsambtenaren van de afdeling milieu wilden met bewoners werken aan een duurzame stad ... Toen hebben we het idee voorgelegd aan wethouder Akinci, die ook enthousiast was. De D100 is toen gehouden in opdracht van Akinci’ (Bijlage 6). De raad werd bewust niet betrokken: ‘We wilden de burgertop niet politiek insteken’ (Bijlage 6).

Het verhogen van de input-legitimiteit lijkt een reden te zijn voor het college van B en W om de burgertop te initiëren, maar is niet het belangrijkste motief van het college en de ambtenarij. Het college stelt dat Breda middels de D100 bewoners wil ‘betrekken en horen over het thema Duurzaamheid’ (Gemeente Breda, 2015a). Er moet méér contact komen tussen burgers en het gemeentebestuur (BredaNu, 2015).

Maar vooral het verhogen van de output-legitimiteit lijkt belangrijk te zijn. Uit de documenten van de gemeente Breda blijkt namelijk dat de D100 oplossingsgericht is: het gemeentebestuur wil effectiever zijn met betrekking tot duurzaamheid. De burgertop heeft als doel om ‘projecten rondom duurzaamheid op te leveren voor de nieuwe Milieuvisie en het Uitvoeringsprogramma Klimaat’ (Gemeente Breda, 2014). Toenmalig wethouder Akinci (GroenLinks) van mobiliteit, duurzaamheid en cultuur wil met de D100 voor duurzaamheidsvraagstukken ‘een gezamenlijke oplossing vinden’ (Gemeente Breda, 2014). De jury maakte een top drie van projecten, waarvan één sowieso zou worden uitgevoerd (Gemeente Breda, 2015a). Volgens Hendriks vroeg het college zich af: ‘Hoe kunnen we dingen doen die burgers blij maken?’ (Bijlage 6). Volgens Akinci ontstaan duurzaamheidsoplossingen alleen door samen te denken, vanuit ‘de inventiviteit en creativiteit van onze inwoners’ (Gemeente Breda, 2014). De D100 zorgt dus voor een betere kwaliteit van beleid en meer maatschappelijk draagvlak. Aangezien burgers resultaatgericht kijken naar participatie (Brand, 2016, p.73), lijkt de Bredase burgertop aantrekkelijk voor burgers, omdat deze gefocust is op oplossingen en beleidsoutput.

Wanneer ik vraag of de burgertop zou kunnen bijdragen aan het verkleinen van het legitimiteitstekort op lokaal niveau, vertelt Hendriks, in tegenstelling tot van Reybrouck (2013): ‘Voor politici weet ik niet’ (Bijlage 6). Volgens Hendriks verbetert de burgertop wel de reputatie van het ambtelijk apparaat. Zij stelt: ‘Het is voor burgers fijn om te weten...dat er juist ook ambtenaren zijn die echt ergens [beleidsdoel] voor staan of ergens actief mee bezig zijn... Het is voor de gemeente een kans om te laten zien wat je waard bent’ (Bijlage 6). Het gaat hier ook, indirect, om de output-legitimiteit, aangezien het gaat om de beleidsdoelen van en -uitvoering van ambtenaren en dat zij

bezig zijn met het oplossen van problemen, iets wat het draagvlak voor beleid, zoals Boedeltje en Cornips (2004) zouden stellen, kan verhogen.

Het verhogen van de throughput-legitimiteit lijkt niet belangrijk voor Breda. Uit geen enkel document blijkt dat de burgertop de rechtvaardigheid of transparantie van het besluitvormingsproces van het gemeentebestuur zou verhogen. Dat is ook niet raar, want hoewel het Bredase college en de ambtenarij meer gefocust zijn op de uitkomsten van beleid dan de gemeenteraden van Tilburg, Uden en Eindhoven, is ook in Breda sprake van opportunisme: 'Het moet wel ergens in passen ... Ik denk dat mensen ook, na de burgertop, weinig kunnen aanwijzen wat echt veranderd is door de burgertop' (Bijlage 6). De resultaatgerichte burger mag dus niet té ambitieuze ideeën hebben: ideeën die het gemakkelijkst in te kaderen zijn in bestaand beleid zullen eerder uitgevoerd worden dan afwijkende ideeën.

Verder lijkt de burgertop ook de symbolische functie, waar Bokhorst (2015) naar verwijst, te hebben. Volgens Hendriks was er sprake van een hype en zij stelt: 'Het initiatief is ... gebaseerd op de officiële G1000' (Bijlage 6). Volgens haar is er sprake van *top-down* invloeden en van druk vanuit andere gemeenten: 'De nationale overheid speelde ook een rol in de G1000 in Uden. Dat trekt wel de aandacht. Het [de D100] wordt wel beïnvloed door wat er in Uden en Amersfoort aan de gang was' (Bijlage 6). Maar subsidie of steun vanuit het ministerie was er niet. Wat wel opvalt, is dat het initiatief 'Breda Begroot', een soort burgerbegroting, wel wordt gesteund door BZK en *Democratic Challenge*, zoals blijkt uit een raadsvoorstel (Gemeenteraad Breda, 2015). De provincie had volgens Hendriks geen invloed op de burgertop (Bijlage 6). In tegenstelling tot de andere drie *cases*, stelt het gemeentebestuur van Breda dat 'de ambitie is om de D100 uit te laten groeien tot een terugkerend evenement met veel meer deelnemers en onderwerpen' (Gemeente Breda, 2014). Toch is er geen vervolg geweest. Volgens Piket en Hendriks was de top niet succesvol en zijn er geen plannen voor een tweede top (Bijlage 5; Bijlage 6). Het gemeentebestuur wil niet de kartrekker bij zo'n initiatieven (Zie Breda, 2015). Hendriks betwijfelt of zulke initiatieven dan van de grond komen: 'Ik denk dat burgers toch wel op enige steun rekenen van de overheid...en zelden echt helemaal zelfstandig hieraan beginnen' (Bijlage 6). Hendriks twijfelt of democratische vernieuwing zal doorzetten: 'Er is misschien een slingerbeweging. Misschien zijn we doorgeschoten in iedereen overal bij te betrekken. Ik denk dat we daar wat voorzichtiger en kritischer in gaan zijn. Vooral wanneer we niet weten wat we met de uitkomsten gaan doen' (Bijlage 6). Het is dus niet zo dat het gemeentebestuur van Breda

slechts de burgertop organiseerden uit intrinsieke legitimiteitsgronden.

Het gemeentebestuur van Breda legt het meeste nadruk op het verhogen van de output-legitimiteit. Dat heeft wellicht te maken met de initiatiefnemers van de top, aangezien het college, in tegenstelling tot de raad, een meer beleidsgerichte visie heeft op burgertoppen. Van Stokkom (2006) concludeert dat, wanneer het gaat om interactieve projecten, het college van B en W burgers zien als 'medeontwerpers van beleid' (p.10). Dit is iets wat Binnema, Michels en Boogaard negeren. Toch wordt ook in Breda gekeken wat binnen bestaand beleid past. Verder is in Breda de burgertop ook onderdeel van de nationale hype en wordt de burgertop als middel niet structureel ingezet in de gemeente. BZK had wel invloed op de top, maar de provincie niet.

Conclusies en discussie

Onderzoeken van onder andere Binnema & Michels (2016) en Boogaard *et al.*(2016) wijzen uit dat dat burgers vaak teleurgesteld zijn na afloop van G1000 burgertoppen door een onduidelijke relatie met het gemeentebestuur. De legitimiteit van burgertoppen blijkt niet optimaal te zijn, mede doordat burgertoppen vrijwel geen concrete beleidsresultaten opleveren, terwijl Brand (2016) stelt dat burgers juist resultaatgericht kijken naar participatie. Verder waarschuwt Bokhorst (2015) ervoor dat politieke instituties soms weinig inhoudelijks doen om de legitimiteit te verhogen, maar alleen de schijn van legitimiteit wekken. In de huidige literatuur is nauwelijks aandacht besteed aan de motivaties van gemeentebesturen. Daarom was de centrale vraag van dit onderzoek: Welke rol speelt legitimiteit bij Brabantse gemeentebesturen wanneer zij burgertoppen initiëren of ondersteunen?

De vier verwachtingen waren dat gemeentebesturen burgertoppen ondersteunen of initiëren omdat: burgertoppen de input-legitimiteit verhogen; burgertoppen de output-legitimiteit verhogen; burgertoppen de throughput-legitimiteit verhogen; of omdat gemeenten meedoen aan een experiment of een hype, die BZK en de provincie Noord-Brabant mogelijk aanwakkeren. De hypothesen zijn getest op Tilburg, waar het gemeentebestuur de burgertop ondersteunde, Eindhoven en Uden, waar de gemeenteraden zelf het initiatief namen, en Breda, waar het college van B en W en de ambtenarij het idee voor een burgertop opperden.

De eerste en vierde verwachting zijn het meest overtuigend bewaarheid. In alle vier gemeenten is het verbeteren van de toegang tot, en inspraak in, de politiek, ofwel het verhogen van

de input-legitimiteit, van belang. Volgens de raadsgriffiers- en adviseurs zijn burgertoppen geen bedreiging voor de raad. In Breda werd minder aandacht gegeven aan de input-legitimiteit, maar daar lag de nadruk op het verhogen van de output-legitimiteit, ofwel het maken van effectief beleid en het oplossen van problemen. In Eindhoven, Uden en Tilburg was het verhogen van de output-legitimiteit niet van belang, aangezien de burgertoppen niet oplossingsgericht waren en de totstandkoming van beleid geen prioriteit was. De tweede verwachting is daarmee maar deels uitgekomen. Het verhogen van de throughput-legitimiteit, ofwel het verhogen van de transparantie en rechtvaardigheid van besluitvormings- en beleidvormingsprocessen middels de burgertop, is voor geen van de vier gemeenten een motief. Bij alle vier gemeenten was er sprake van opportunisme: de besluitvorming ligt uiteindelijk in handen van de gemeentebesturen en zij kijken daarbij naar wat hen uitkomt. Ofwel, zoals Van Stokkom (2006) zou stellen: 'het voorstel [verdwijnt] in een soort *black box* in een ondoorzichtig proces' (p.33). De derde verwachting is daarom niet bewaarheid.

Tenslotte is de vierde verwachting uitgekomen. Uit de interviews blijkt dat gemeentebesturen niet altijd intrinsiek bezig zijn met het verkleinen van het legitimiteitstekort. Uit de analyse van de coalitieakkoorden van 2014-2018 van de 64 Brabantse gemeente blijkt dat het merendeel van de gemeenten niet structureel plannen maakt voor democratische vernieuwing, iets waar Van Reybrouck (2013) wel voor pleit. Ook de vier onderzochte gemeentebesturen zijn niet structureel bezig zijn met burgertoppen en zij erkennen dat de burgertoppen beïnvloed werden door een hype. Er was sprake van *top-down* invloeden op deze hype, maar hoewel de nationale overheid een indirecte – in Uden zelfs een directe – invloed heeft uitgeoefend op de burgertoppen, speelde de provincie bij geen enkele gemeente een rol. In zowel Tilburg en Eindhoven werden de burgertoppen meer beïnvloed door de VNG en andere gemeenten die burgertoppen organiseerden dan door *top-down* druk. In alle vier gemeenten was de top een experiment en is het voortbestaan van de burgertop onzeker. De gemeentebesturen concluderen, evenals Binnema en Michels (2016) en Boogaard *et al.* (2016), dat de legitimiteit van zo'n burgertop niet optimaal is, vooral wanneer onduidelijk is wat met de uitkomsten gedaan wordt.

Burgertoppen lijken dus ook gebruikt te worden door gemeentebesturen voor het wekken van de schijn van legitimiteit in plaats van dat er per se inhoudelijk gewerkt wordt aan het verhogen van de legitimiteit. Bokhorst (2015) waarschuwde hiervoor in haar onderzoek. Maar waarom zouden burgers, aangezien zij resultaatgericht zijn volgens Brand (2016), meedoen aan burgertoppen

wanneer gemeentebesturen slechts de schijn van legitimiteit wekken en niet resultaatgericht te werk gaan of bekendmaken wat zij met de uitkomsten doen? Gemeentebesturen kunnen per slot van rekening toch zelf bepalen welke uitkomsten hen bevallen en welke zij willen implementeren – als zij al als doel hebben om nieuw of effectiever beleid op te stellen. Dit is stof voor verder onderzoek.

Ook interessant is dat de kans op beleidsresultaten groter lijkt te worden wanneer het initiatief voor de burgertop uit het college van B en W of de ambtenarij komt, zoals in Breda. De invloed van initiatiefnemers of betrokkenen, namelijk de raad of het college, lijkt groter dan die van partijideologieën – er worden vrijwel dezelfde motieven gevonden ongeacht de coalitie van de vier gemeentebesturen en er is geen patroon in de mate van enthousiasme van politieke partijen tegenover burgertoppen. Dat heeft wellicht te maken met hun verschil in functie: het college van B en W, die in het geval van Breda aan zet was, heeft volgens Van Stokkom (2006) een meer beleids- en uitkomstgerichte kijk op democratische vernieuwing - in dit geval burgertoppen in het bijzonder – dan raadsleden. Dit is iets wat Binnema & Michels (2016) en Boogaard *et al.* (2016) in hun onderzoeken negeren en verder onderzoek moet uitwijzen of dit vaker het geval is. En zijn er dan ook verschillen in de motieven van burgemeesters, die boven partijen staan en zorgen voor burgerparticipatie, en wethouders, die politiek gekleurd zijn en tevens verantwoordelijk zijn voor de beleidsuitvoering? In dit onderzoek zijn slechts vier Brabantse gemeenten onderzocht, waardoor niet al te brede conclusies getrokken kunnen worden. Desondanks is dit onderzoek een hulpmiddel voor burgers om meer realistische verwachtingen scheppen ten opzichte van burgertoppen en draagt het hopelijk bij aan het voorkomen van teleurstellingen.

Referenties

- Beetham, D. (2013). *The Legitimation of Power*. New York/Basingstoke: Palgrave/Macmillan.
- Barker, R. (2001). *Legitimizing identities: the self-presentations of rulers and subjects*. Cambridge University Press.
- Binnema, H.A. & Boogaard, G. (2015). De G1000 Uden. *BZK-onderzoeksproject*. Opgevraagd van: <http://g1000.nu/wp-content/uploads/2015/05/G1000-working-paper-6-BinnemaBoogaard.pdf>
- Boedeltje, M., & Cornips, J. (2004). *Input and output legitimacy in interactive governance*. (No. NIG2-01). Opgevraagd van: <http://repub.eur.nl/pub/1750/>
- Bokhorst, Meike (2014), *Bronnen van legitimiteit. Over de zoektocht van de wetgever naar zeggenschap en gezag*. Tilburg University, PhD-thesis. Opgevraagd van: https://pure.uvt.nl/ws/files/4508206/Bokhorst_Bronnen_21_05_2014.pdf
- Boogaard, G., Michels, A. M. B., Cohen, M. J., Smets, P. G. S. M., Binnema, H. A., & Vlind, M. (2016). *G1000. Ervaringen met burgertoppen*. Boom Bestuurskunde: Den Haag.
- Boogers, M. (2012). Lokale legitimiteit: Hoe beoordelen inwoners hun gemeentebestuur en waar hangt dat oordeel van af? *DEMOS Centrum voor Burgerschap en Beter Bestuur*. Opgevraagd van: http://doc.utwente.nl/87586/1/Rapport_Lokale_legitimiteitsmonitor.pdf
- Bovenkamp van de, H.M, & Vollaard, H. (2015). Decentralisatie en Democratische Vertegenwoordiging: een pilot-onderzoek naar vertegenwoordigingsclaims op het lokale niveau. Opgevraagd van: <http://hdl.handle.net/1765/79339>
- Brand, S. (2016). *'Nieuw beleid' of 'gewoon een gezellige dag?': Een onderzoek naar participatieve democratie en zingeving* (master thesis). Opgevraagd van: <http://repository.uvh.nl/handle/11439/2676>
- BredaNu (2015, 2 april). *D100, bewoners enthousiast over duurzaamheid* [YouTube]. Opgevraagd van: <https://www.youtube.com/watch?v=AnLLapgwWYQ>

Broer, J., Boer, S., Bogaart, A. & Özgül, P. (2016). Evaluatie doe-democratie; evaluatie van de inzet van het ministerie van Binnenlandse Zaken op het terrein van burgerschap / doe-democratie 2012-2016. *Rijksoverheid*. Opgevraagd van:

<https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-binnenlandse-zaken-en-koninkrijksrelaties/documenten/rapporten/2016/12/23/evaluatie-doe-democratie>

Burgertop Sociaal 013 (2016). Opgevraagd op, 27 maart, 2017, van: <http://burgertopsociaal013.nl/>

College van burgemeester & wethouders Tilburg (2016a). *Informatienota experimenten buurtbudget*.

Opgevraagd van:

<http://bis.tilburg.nl/upload/notas/2016/01%20Informatienota%20experimenten%20buurtbudget%20061016.pdf#search=burgertop>

College van burgemeester & wethouders Tilburg (2016b). *Informatienota 2de kwartaalrapportage*

'proces initiatieven uit de stad'. Opgevraagd van:

<http://bis.tilburg.nl/upload/notas/2016/2e%20kwartaalrapportage%201-8-2016.pdf#search=burgertop>

De Looff, B. (2012). *De democratische legitimiteit van het samenwerkingsverband de*

Kempengemeenten (master thesis). Opgevraagd van:

<http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=128769>

Democratic Challenge (2017). Opgevraagd op, 8 maart, 2017, van <http://democraticchallenge.nl/>

Denktank Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG Denktank) (2016). *Maatwerkdemocratie:*

Naar een krachtiger, trefzekere gemeenteraad 2020 als kruispunt in de lokale democratie.

Opgevraagd van: https://vng.nl/files/vng/2016_vng_denktank_web_bookmarks.pdf

G1000 (2017). Opgevraagd op, 20 maart, 2017, van <http://g1000.nu/>

G1000 Uden (2014). *Vitaal inwoners initiatief: Van denken en dromen, naar durven en doen!*

Opgevraagd van: <https://g1000uden.nl/toolbox/hulpmiddelen/>

Gemeente Breda (2014). Denk mee over Breda! Opgevraagd op, 2 april, 2017, van:

<https://www.breda.nl/gemeente/nieuws/persberichten/denk-mee-over-breda>

Gemeente Breda (2015a). Eerste editie bewoners-top D100 voor een duurzamer Breda.

Opgevraagd op, 2 april, 2017, van:

<https://www.breda.nl/gemeente/nieuws/persberichten/eerste-editie-bewoners-top-d100-voor-een-duurzamer-breda>

Gemeente Breda (2015b). *Evaluatie van deelnemers D-100: Alle Bredanaars zijn de stad*. Opgevraagd

van: https://www.breda.nl/data/files/artikelen/evaluatie_d-100.pdf

Gemeente Breda (2015c). *Focus op vooruitgang*. Bestuursakkoord 2015-2018. Opgevraagd van:

https://www.breda.nl/data/files/bestuursakkoord_2015-2018_focus_op_vooruitgang_def_2.pdf

Gemeente Eindhoven (2014). *Expeditie Eindhoven: Iedereen mee*. Coalitieakkoord

2014-2018. Opgevraagd van: <https://www.eindhoven.nl/artikelen/College-van-BW-20142018.htm>

Gemeente Eindhoven (2015). *Civic crowdfunding: burger en overheid werken samen*. Opgevraagd

van: [http://eindhoven.notudoc.nl/cgi-](http://eindhoven.notudoc.nl/cgi-bin/showdoc.cgi?action=view/id=1289088/Bijlage_1__Onderzoek_Burger_en_overheid_werken_samen.pdf#search=G1000)

[bin/showdoc.cgi/action=view/id=1289088/Bijlage_1__Onderzoek_Burger_en_overheid_werken_samen.pdf#search="G1000"](http://eindhoven.notudoc.nl/cgi-bin/showdoc.cgi?action=view/id=1289088/Bijlage_1__Onderzoek_Burger_en_overheid_werken_samen.pdf#search=G1000)

Gemeente Eindhoven (2016a). *Begroting 2017*. Opgevraagd van: [http://eindhoven.notudoc.nl/cgi-](http://eindhoven.notudoc.nl/cgi-bin/showdoc.cgi?action=view/id=1586486/Bijlage__Begroting_2017_Raadsvoorstel_begroting_2017.pdf#search=g1000)

[bin/showdoc.cgi/action=view/id=1586486/Bijlage__Begroting_2017_Raadsvoorstel_begroting_2017.pdf#search="g1000"](http://eindhoven.notudoc.nl/cgi-bin/showdoc.cgi?action=view/id=1586486/Bijlage__Begroting_2017_Raadsvoorstel_begroting_2017.pdf#search=g1000)

Gemeente Eindhoven (2016b). *Participatie: en verder...* Opgevraagd op, 30 maart, 2017, van:

<https://www.eindhoven.nl/artikelen/Participatie-en-verder-...-htm>

Gemeente Eindhoven (2017). *Kadernota 2017*. Opgevraagd van: [http://eindhoven.notudoc.nl/cgi-](http://eindhoven.notudoc.nl/cgi-bin/showdoc.cgi?action=view/id=1537086/Bijlage_Kadernota_2017_Raadsvoorstel_Kadernota_2017.pdf#search=g1000)

[bin/showdoc.cgi/action=view/id=1537086/Bijlage_Kadernota_2017_Raadsvoorstel_Kadernota_2017.pdf#search="g1000"](http://eindhoven.notudoc.nl/cgi-bin/showdoc.cgi?action=view/id=1537086/Bijlage_Kadernota_2017_Raadsvoorstel_Kadernota_2017.pdf#search=g1000)

Gemeente Oirschot (2014). *Mensen voorop in ons Monument in 't Groen*. Coalitieakkoord

2014-2018. Opgevraagd van:

<https://www.oirschot.nl/document.php?m=43&fileid=67945&f=a1ae8df4aa86e1cc125f9c8b5f68c81e&attachment=0&c=69083>

Gemeente Oisterwijk (2014). *Met elkaar: voor elkaar!* Coalitieakkoord 2014-2018. Opgevraagd van: https://oisterwijk.nl/fileadmin/files/oisterwijk/actueel/Overig_nieuws/Coalitieakkoord_2014-2018_02.pdf

Gemeente Sint-Michielsgestel (2014). *Samen Maken Wij Sint-Michielsgestel*. Bestuursakkoord 2014 – 2018. Opgevraagd van: https://www.sint-michielsgestel.nl/uploads/tx_pagefiles/Bestuursakkoord_Sint-Michielsgestel_2014_2018__22_april_2014_definitief_01.pdf

Gemeente Tilburg (2014). Coalitieakkoord gemeente Tilburg 2014-2018. Opgevraagd van: <https://www.tilburg.nl/fileadmin/files/stad-bestuur/bestuur/coalitieakkoord-gemeente-tilburg-2014-2018.pdf>

Gemeente Uden (2014a). *Samen voor een vitaal Uden*. Coalitieakkoord 2014-2018. Opgevraagd van: <https://www.uden.nl/data/downloadables/6/6/coalitieakkoord-2014-2017.pdf>

Gemeente Uden (2014b). G1000. Opgevraagd op, 31 maart, 2017, van: <https://www.uden.nl/inwoners/udenaar-de-toekomst/g1000/>

Gemeenteraad Breda (2015). *Punt 4 Rv 43667 Startnotitie Experiment Breda Begroot*. Opgevraagd van: https://breda.notubiz.nl/document/2333582/1/Punt_4_Rv_43667_Startnotitie_Experiment_Breda_Begroot

Gemeenteraad Eindhoven (2015). *Actuele motie Bewoners- overheidsparticipatie*. Opgevraagd van: http://eindhoven.notudoc.nl/cgi-bin/showdoc.cgi?action=view/id=1458615/type=pdf/Aangenomen_actuele_motie_AcM2_G1000.pdf

Gemeenteraad Eindhoven (2016). Ben jij gek op jouw stad? Doe mee met G1000Eindhoven op 25 juni. Opgevraagd van: <https://www.eindhoven.nl/artikelen/GemeenteRaad-in-Groot-Eindhoven-2016.htm>

Gemeenteraad Tilburg (2016). *16-1-Motie Actueel inzake Steun voor Burgertop Sociaal 013*. Opgevraagd op 27 maart 2017, van: http://bis.tilburg.nl/upload/Raadsbesluiten/2016/motie%20actueel_25_Burgertop.pdf#search=burgertop

Ballin, E. M. H. (2014). Participatiesamenleving en overheidsbeleid. In Jaarverslag 2013, Stichting Instituut GAK. Hilversum: Stichting Instituut GAK.

Michels, A.M.B. (2011). De democratische waarde van burgerparticipatie: interactief bestuur en deliberatieve fora. *Bestuurskunde* 20 (2), 75-84.

Michels, A. M. B., & Binnema, H. A. (2016). Hoe divers, invloedrijk en deliberatief is een G1000?: Het ontwerp van een burgertop en de verwezenlijking van democratische waarden. *Bestuurswetenschappen*, 70(1), 17-36.

Peters K., van Stipdonk V. & Castenmiller, P. (2014). Verkenning van lokale democratie in Nederland, *Stichting Decentraalbestuur.nl*. Opgevraagd van http://www.decentraalbestuur.nl/images/Verkenning_lokale_democratie.pdf

Plasterk, R. (2015, 13 maart). Agenda Lokale Democratie aan gemeenten [Kamerbrief]. Opgevraagd van: <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-binnenlandse-zaken-en-koninkrijksrelaties/documenten/brieven/2015/03/16/agenda-lokale-democratie-aan-gemeenten>

Plasterk, R. (2016a, 22 juni). Tweede voortgangsrapportage Agenda Lokale Democratie [Kamerbrief]. Opgevraagd van: <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-binnenlandse-zaken-en-koninkrijksrelaties/documenten/kamerstukken/2016/06/22/kamerbrief-met-voortgangsrapportage-agenda-lokale-democratie-ald>

Plasterk, R. (2016b, 30 november). Antwoorden op vragen gesteld tijdens de begrotingsbehandeling van BZK [Kamerbrief]. Opgevraagd van:

<https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-binnenlandse-zaken-en-koninkrijksrelaties/documenten/kamerstukken/2016/11/30/beantwoording-vragen-gesteld-tijdens-de-begrotingsbehandeling-van-bzk>

Provincie Noord-Brabant (2014). Leiderschap en dienstbaarheid: Samen op weg naar een (Veer)Krachtig Bestuur voor Brabant. Opgevraagd van:

<https://www.brabant.nl/subsites/veerkrachtig-bestuur/-/media/3CD0E139811441C287C73341AA1A2C72.pdf>

Provincie Noord-Brabant (2015a). Beweging in Brabant: Bestuursakkoord 2015-2019. Opgevraagd van: <http://www.onlinepublisher.nl/Brabant/2015/Bestuursakkoord.html>

Provincie Noord-Brabant (2015b). (Veer)Krachtig bestuur in Brabant: Hoe verder? Opgevraagd van: <https://www.brabant.nl/subsites/-/media/7DB6E63EF8DD43D980F2A4F4ED1AB115.pdf>

Provincie Noord-Brabant (2016, 17 maart). Provincie sluit aan bij elf initiatieven versterken Sociale Veerkracht. Opgevraagd van: <http://brabant.nl/actueel/publicaties/recent-gepubliceerde-provinciale-documenten.aspx>

Raadslid.nu (2017). De raadsgriffier. Opgevraagd op, 4 april, 2017, van:

<http://www.raadslid.nu/content/de-raadsgriffier>

Raadsvergadering Eindhoven (17 maart, 2015). Actuele moties [uitzending openbare vergadering]. Opgevraagd van:

<https://eindhoven.raadsinformatie.nl/vergadering/149366/Gemeenteraad%2017-03-2015?>

Rijksoverheid (2017a). Burgemeesters. Opgevraagd op, 14 april, 2017, van:

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/inhoud/burgemeesters>

Rijksoverheid (2017b). Raadsleden. Opgevraagd op, 14 april, 2017 van:

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/inhoud/raadsleden>

- Rutgers, E.P. (2002). Regisseren van lokaal onderwijs- en jeugdbeleid: Samenwerking en samenhang tussen droom en daad. *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 12(4), 175-195.
- Schmidt, V. A. (2013). Democracy and legitimacy in the European Union revisited: Input, output and 'throughput'. *Political Studies*, 61(1), 2-22.
- Tonkens, E., Trappenburg, M., Hurenkamp, M., & Schmidt, J. (2015). *Montessori-democratie: Spanningen tussen burgerparticipatie en de lokale politiek*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Van Reybrouck, D. (2013). *Tegen Verkiezingen*. De Bezige Bij: Amsterdam.
- Van Stokkom, B. (2006). *Rituelen van beraadslaging: Reflecties over burgerberaad en burgerbestuur*. Amsterdam University Press: Amsterdam.
- Bell, C., Derenne, B., Frattarola, M., Henneman J., Lambeets, K., Reuchamps, K. & Van den Broeck, L. & Van Reybrouck, D. (2012). *G1000 Eindrapport*. Opgevraagd van: http://www.g1000.org/documents/8_Eindrapport_NL_light.pdf
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) (2015). *Betoog: Vijf pijlers van de nieuwe democratie*. Opgevraagd van: <http://www.vngmagazine.nl/archief/19678/betoog-vijf-pijlers-van-de-nieuwe-democratie>
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) (2016). *Voorstel voor uitvoering van Democratic Challenge door de VNG*. Opgevraagd van: <http://democraticchallenge.nl/wp-content/uploads/2016/10/DC-bij-VNG.pdf>
- Zie Breda (2015, 8 maart). *Bewonerstop D100: Sla tegels tot moes(tuin)* [YouTube]. Opgevraagd van: <https://www.youtube.com/watch?v=gsAFINL1sso>

Bijlage 1

Democratische vernieuwing in gemeentelijke coalitieakkoorden

Aandacht voor democratische vernieuwing *	Brabantse gemeenten	Sub-totaal
<i>Niet tot vaag aandachtspunt</i>	Rucphen, Zundert, Alpen-Chaam, Geertruidenberg, Loon op Zand, Haaren, Sint-Michielsgestel, Grave, Boxmeer, Sint Anthonis, Meierijstad***, Gemert-Bakel, Son en Breugel, Deurne, Asten, Someren, Drimmelen, Heeze-Leende, Valkenswaard, Eersel, Bladel, Bergeijk	22
<i>Duidelijk uitleg</i>	Steenbergen, Woensdrecht, Roosendaal, Etten-Leur, Breda***, Baarle-Nassau, Gilze en Rijen, Woudrichem, Aalburg, 's-Hertogenbosch, Vught, Oisterwijk, Hilvarenbeek, Reusel- de Mierden, Boxtel, Oss, Bernheze**, Uden, Mill en Sint Hubert, Boekel, Nuenen Gerwen en Nederwetten, Cranendonck, Eindhoven, Veldhoven, Tilburg	25
<i>Groot aandachtspunt met werkelijke plannen</i>	Bergen op Zoom, Halderberge, Moerdijk, Goirle, Oosterhout, Werkendam, Waalwijk, Dongen, Heusden, Oirschot, Best, Landerd, Cuijk, Laarbeek, Helmond, Geldrop-Mierlo, Waalre,	17
Totaal		64

* Zoals blijkt uit coalitieakkoorden. Gehele dataset aanwezig via Dropbox-link.

** Coalitieakkoord is van 2017-2022 doordat de gemeenten Schijndel, Sint-Oedenrode en Veghel recent fuseerden.

***Coalitieakkoord 2015-2018 doordat het bestuur van 2014 in 2015 al uiteenviel.

**** Zoals blijkt uit het collegeprogramma, coalitieakkoord niet online beschikbaar.

Coalitieakkoorden Brabantse gemeenten

<https://www.dropbox.com/s/j3ndpzm633dvl1p/Dataset%20gemeentelijke%20coalitieakkoorden.docx?dl=0>

Bijlage 2

Interview met Marjolein van Pelt, senior raadsadviseur van de gemeente Tilburg op 4-4-2017

I: Interviewer

M: Marjolein van Pelt

I: Hoe is de burgertop tot stand gekomen?

M: De burgertop is tot stand gekomen door andere organisaties dan de gemeente zelf. De Sociale Raad is ingesteld door het college en geeft advies voor stukken van het sociaal domein hier in Tilburg. De voorzitter van de Sociale Raad kwam met het idee voor een burgertop.

I: Was Zorgbelang Brabant ook betrokken?

M: Uiteindelijk is die wel betrokken geweest.

I: Want de Sociale Raad stelde het voor aan de gemeenteraad? Was die unaniem?

M: Het is niet voorgesteld aan de gemeenteraad. De burgertop is gewoon gestart. De organisatie is wel in gesprek gegaan met de gemeenteraad omdat ze wilde bespreken wat er met de uitkomsten van de burgertop gedaan zou worden, of wat de rol van de gemeenteraad in die burgertop was. En men had subsidie nodig van de gemeente. Er waren dus twee redenen om het in de gemeenteraad te bespreken.

I: Hoe zag de gemeente de rol in de burgertop?

M: De gemeente stond open voor de burgertop, het is een burgertop en niet een raadstop, dus ze dachten: Ga je gang! Ze hebben de burgertop op alle mogelijke manieren gefaciliteerd waar ze konden. Er is geld beschikbaar gesteld en raadsleden hebben mee gepromoot en er waren raadsleden aanwezig om te luisteren, te kijken en soms mee te praten. In die zin is de raad betrokken geweest. Ook is er een voorzitter gekomen van de burgertop en er is regelmatig terugkoppeling geweest tussen de voorzitter en de raad over de burgertop.

I: Was de gemeente wel bereid om iets met de uitkomsten te doen, op voorhand, of werd het opengelaten?

M: Dat werd opengelaten in eerste instantie, ook omdat de gemeente niet wist wat de uitkomsten zouden gaan zijn. En de gemeenteraad heeft zich ook altijd op het standpunt gesteld dat als er dingen komen uit een burgertop, misschien dat mensen daar zelf beter mee aan de slag kunnen gaan dan dat wij dat per se over gaan nemen.

I: Wat was het precieze doel van de burgertop? Wat wilde de burgertop bereiken?

M: De burgertop wilde kijken welke onderwerpen in het sociaal domein mensen het liefst opgepakt wilde zien of zelf op wilde pakken. Want het is ook steeds nadrukkelijk de vraag: Wat wil je er nou zelf in betekenen?

I: Wat waren de precieze argumenten? Waarom wilde gemeente het faciliteren?

M: De gemeente vindt het altijd goed als mensen uit de stad zelf met ideeën komen en laten horen wat hen bezig houdt. Het past ook bij de rol van de raad. De raad heeft drie rollen: kaderstellend, controlerend en volksvertegenwoordigend. Het past wel bij de volksvertegenwoordigende rol van de raad om het initiatief te stimuleren. Wie is de raad om dat tegen te houden? Sterker nog, als raad zou je zo iets moeten toejuichen. En dat deden ze ook.

I: Waarom is er nooit vanuit de raad of gemeentebestuur zelf zo'n initiatief geweest?

M: Als ik zelf een antwoord moet geven: We zitten in een systeem van democratische legitimatie. We hebben een gemeenteraad gekozen en die hebben de legitimatie van de stad om besluiten te nemen. Het is niet zo dat de raad nooit zulke dingen doet, maar ze doet dat op een heleboel andere manieren. We hebben heel vaak aan het begin van het dualisme in 2003, een top drie gemaakt met de stad. We hebben met de stad gekeken naar wat hun top drie was. Dat was veiligheid, wonen en leefbaarheid. En we werken heel vaak met werkgroepen waar we heel erg de stad betrekken bij het bepalen van beleid op dat onderwerp. Als je kijkt naar de transitie Jeugdzorg dan gaat de raad eerst met heel veel partijen uit de stad praten over: Wat vinden jullie nou echt belangrijk als het gaat om jeugdzorg en wat willen jullie in het beleid geregeld zien? Het is geen burgertop, maar wel het betrekken van mensen bij het maken van beleid. Er gebeurt wel wat. Een burgertop door de raad is geen burgertop.

I: Wat verstaat de gemeente onder legitimiteit?

M: De gemeenteraad is niet één geheel. Er zijn partijen die zeggen: We zijn gekozen, dus bepalen voor vier jaar lang het beleid. Maar er zijn ook andere partijen die zeggen: Ja, we zijn wel gekozen, maar de opkomst was minder dan vijftig procent. Wij vinden sowieso dat we moeten blijven luisteren naar de stad. Bovendien zitten wij vier jaar hier en we kunnen niet alles zien. Iedereen stond wel positief tegenover de burgertop, maar vooral omdat het door burgers zelf werd georganiseerd.

I: Maar er is wel bewustzijn van legitimiteitstekort, of is er die een?

M: Ja dat kun je je afvragen. Er is natuurlijk formeel gezien geen legitimiteitstekort. Er zijn verkiezingen, mensen mogen allemaal gaan stemmen en daar komt dan een verdeling uit. Maar de meningen zijn er verdeeld over.

I: Maar was de positieve houding tegenover burgers omdat zo'n top het legitimiteitstekort misschien zou verkleinen? Dat burgers dichter bij de gemeente komen?

M: Ja vooral dat laatste. Volgens mij heeft het niet eens zozeer met legitimiteitstekort te maken, maar vooral met dat mensen het fijn vinden dat mensen uit de stad actief meedoen. Dat heeft te maken met burgerbetrokkenheid, met overheidsparticipatie, dat de gemeente een andere rol krijgt. Mensen worden mondiger, gaan dingen eerder zelf doen. De overheid verwacht ook dat mensen dat zelf gaan doen: kijk naar de drie transities in het sociale domein, waarin wordt gevraagd aan mensen om eerst een beroep te doen om hun directe omgeving, op de sociale basis in je eigen wijk. Ga dan pas opschalen naar professionele hulp.

I: Zijn er na de eerste burgertop meerdere burgertoppen georganiseerd?

M: Nee, er is één burgertop geweest. We zijn nu met iets anders bezig, namelijk de Agenda Sociaal Domein, die lijkt er een beetje op.

I: Die burgertoppen, waarom zijn die geen permanent onderdeel van de agenda?

M: De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat de onderwerpen die uit de burgertoppen komen, zich niet allemaal lenen voor de agenda. Mensen bedenken zelf welke onderwerpen ze belangrijk vinden en waarmee ze aan de slag willen. Moet de raad dat per se overnemen, of moet de raad juist zijn rol daarin kiezen? Als het gaat om iets als buurtbudgetten, welke op de agenda van de burgertop stond, dan is de gemeente heel hard nodig. Zij gaat over het budget. Er zijn daarvoor ook pilots aan de gang. Maar als het gaat om vrijwilligers, of om de buurt, dan kunnen burgers dat ook prima zelf. Laat het zoveel mogelijk bij de mensen die het bedacht hebben. Als ze ons nodig hebben, kunnen ze ons bereiken. We hebben ook een bijeenkomst gehad na de burgertop. Toen hebben wij voor de zomervakantie, een bijeenkomst belegd waar de mensen van de burgertop hun idee konden presenteren waar ze de hulp van de gemeente voor nodig hadden. Dus de burgertop is gewoon de burgertop gelaten en de gemeente heeft ook aan de initiatiefnemers overgelaten om te kijken of de gemeente werkelijke nodig is. Mensen die wilden, kregen een tafel. Raadsleden gingen toen één voor één de tafels af om te kijken of de raad iets mee kon nemen naar de perspectiefnota en begroting.

I: Dus de intentie was wel om er iets mee te doen?

M: Ja als mensen dat wilden wel. Het initiatief is sterk bij de mensen gelaten.

I: Het idee burgertoppen, hadden jullie daar eerder van gehoord? Of was het iets op zichzelf staand?

M: Nee, er is een tijdje een trend geweest waarin veel gemeenten meededen. Er is één gemeente gestart, was volgens mij Amersfoort, vlak na de gemeenteraadsverkiezingen in 2014. Je kunt je afvragen of dat zo'n gelukkig moment is. Dan krijg je dat coalities al zijn gevormd en daarna komt pas zo'n burgertop. Wat kan je er dan nog mee? Daar zaten wij hier in Tilburg ook wel een klein beetje mee. Er was een tijdje zo'n hype waarin mensen erg bezig waren met burgertoppen.

I: Zijn jullie op de hoogte van het nationaal of ministerieel beleid, ten opzichte van democratische vernieuwing in het algemeen?

M: Ja dat houden we een beetje bij.

I: Had het enige invloed op jullie steun de burgertop?

M: Nee, niet echt. De raad houdt wel ontwikkelingen bij, ook niet met die het ministerie naar voren brengt, maar ze zien en horen wel van alles wat er in de stad gebeurt. En we doen ook echt moeite om alles te betrekken waar de stad mee bezig is. En dat blijkt wel vaak erg weerbarstig, want het is moeilijk om mensen goed te bereiken. Als mensen het dan zelf willen organiseren, is het wel een cadeautje natuurlijk.

I: Is dit ook het geval met betrekking tot het provinciale beleid?

M: Ja, voor raadleden is het zo abstract en voor ons als griffie ook. We lezen wel en zitten in netwerken van verschillende gemeenten. Ik vind dat je daar nog het meeste van leert, want dat is

dezelfde bestuurslaag en ze lopen tegen dezelfde dingen aan. Dan gaat het vooral om netwerken, niet om literatuur, theoretische beschouwingen of regels.

I: Heeft de overheid subsidie gegeven?

M: Voor het organiseren wel. Het kost veel geld. Er waren wat sponsors. Het was professioneel en groots opgezet. De organisatie, publiceren, ontwerpen kosten geld. Dus de gemeente heeft daar een bedrag aan toegekend.

I: Oké, maar niet het ministerie of de provincie?

M: Niet dat ik weet. Daar hebben wij ons niet mee bemoeid.

I: Wat was het resultaat van de burgertop?

M: Het resultaat was 'Alle dertien goed'. Dat waren dertien initiatieven die eruit sprongen.

I: Is er iets mee gedaan?

M: Daar zijn wij als gemeente het zicht kwijt, of hebben we niet het zicht op willen houden. De bijeenkomst waarbij mensen dus konden presenteren wat hun initiatieven waren waarbij de gemeente nodig was, is gehouden. Maar ik vraag me sterk af of de rest van de ideeën waarbij de gemeente zelf niet aanwezig was, verwezenlijkt zijn. Er is geen zicht op gehouden. Er zijn wel ambtenaren betrokken geweest, maar het is niet één pakket aan ideeën. Er is niet precies gemonitord wat er allemaal gebeurd is met de initiatieven.

I: Wordt dan meer gekeken naar welke dingen passen binnen het gemeentelijk beleid – waar zij al langer mee bezig zijn – of zijn er ook echt heel nieuwe ideeën ontstaan?

M: Ik ga regelmatig met collega's in gesprek en ik weet dat de burgemeester de voorstellen in ontvangst heeft genomen, maar de meeste dingen waar iets mee gedaan is stonden al langer op de agenda van de gemeente. Het is een beetje groen en rijp door elkaar. Met onder andere buurtbudgetten is wel iets gebeurd, maar met verschillende dingen ook niet.

I: Zijn er misverstanden geweest onder burgers met betrekking tot de burgertop? Uit de literatuur blijkt dat er vaak een onduidelijke relatie is tussen de gemeente en de burgertop.

M: Ik vind het lastig om die vraag te beantwoorden, want ik ben daar niet objectief in. Wij vinden dat we best helder zijn geweest met wat we deden met de uitkomsten van de burgertoppen. Is het ook overgekomen? Ja, dat is een kwestie van communiceren/ Het blijft wel abstracte materie als je moet uitleggen waar de gemeenteraad voor is en wat ze gaan doen met de initiatieven.

I: Stel er was niemand van de gemeente bij geweest, zou dan de kans op zo'n misverstand niet kleiner zijn geweest?

M: Ja, maar wij zijn wel heel duidelijk geweest naar de organisatie van de burgertop sowieso. En zij zouden dat moeten snappen. De organisatie en gemeenteraad waren erg betrokken en de organisatie zou de intentie van de gemeenteraad daarom moeten weten. Ook de vervolgbijeenkomst is in overleg gebeurd en we zaten wel op één lijn.

I: Werkt zo'n burgertop legitimiteit-verhogend?

M: Nou, ik zou het niet het woord legitimiteit willen gebruiken. Wel draagvlak. Als je weet met welke thema's burgers bezig zijn, geeft het wel draagvlak. Maar omdat de gemeente de initiatieven niet direct oppakt, maar dit aan burgers overlaat, verhoogt het niet direct de legitimiteit, want je neemt geen besluit op basis van de burgertop. Je kan je ook afvragen naar het legitimiteitstekort van de burgertop. Er was slechts een fractie van de inwoners van de gemeente. Hoe legitiem is dat? En, ik heb veel gezichten daar gezien die normaal komen op soortgelijke bijeenkomsten. Je treft vaak dezelfde mensen. Het zou fijn zijn als daar nieuwe mensen bij komen.

I: Studies die tonen aan dat burgertoppen helemaal niet zo legitimiteit-verhogend werken: er is weinig diversiteit, ideeën komen niet op de agenda en de opkomst is laag. Speelt dit ook een rol dat jullie zelf zo'n burgertop hebben georganiseerd?

M: Nee, ik vind het niet onze rol om een burgertop te organiseren, per se. Dat zou je moeten doen op het moment dat beleid dat gemaakt wordt nog open ligt en dan zou je bereid moeten zijn om te luisteren. En dan kom je in referendum-achtige setting terecht. Waarover zou je dan zo'n burgertop organiseren? Bij de Agenda Sociaal Domein zijn we wel bezig met iets wat lijkt op een burgertop. We zijn bezig met een onderzoek naar wat de precieze opgaven zijn in sociaal Tilburg. Daar is de raad en het college bij betrokken: jeugd, sociale veerkracht, jongeren, tweedeling in de samenleving, arbeidsmarkt en woonomgeving. Hierover wordt gesproken met homogene groepen. Er is bijvoorbeeld gesproken met mantelzorgers. Wat beweegt hen eigenlijk? Waar lopen zij tegenaan? Met jongeren en werkgevers is ook gesproken. Kortom, met veel verschillende groepen mensen. Daarmee zijn de opgaven ook nader geduid en verdiept. Daarna is met een heterogene groep, zoals professionals, inwoners, vrijdenkers etc. gekeken naar de opgaven. Wat zou nou als oplossingsrichting passen? En wat voor initiatieven zouden hier bij passen? Het is een beetje burgertop-achtig, maar dan sterk gestuurd vanuit de gemeente. Dan ga je je beleid bepalen. Maar nu? Gaat de gemeenteraad daar nu een besluit over nemen? Is het wel legitiem als de gemeente daar een besluit over neemt, als zoveel mensen daarbij betrokken waren, hebben kunnen meepraten en zelf dingen hebben kunnen doen? Of moet je als gemeenteraad juist onderschrijven, ondersteunen of het initiatief op papier zetten, of op de website zetten. Het is een nieuwe manier van werken. Het is een dynamisch proces. We zijn ergens begonnen, maar wisten niet waar we uit zouden komen of wat er zou gaan gebeuren. Dus bij elke stap kijken we verder. En daar betrekken we de werkgroepen van raadsleden en collegeleden bij. Hoe gaan we dat vorm geven?

I: Is het niet lastig om dan op zo'n manier burgers niet teleur te stellen?

M: Nee want alles wat daarop staat, daar gebeurt wat mee. Het zijn initiatieven van burgers waar echt wel wat meegedaan wordt. Zij worden ondersteund waar nodig. Het is wel een kwestie van goed communiceren, wat niet altijd het sterkste punt is van de gemeente.

I: Waarom zou de gemeenteraad, in dit geval dan dus met de Agenda Sociaal Domein, haar macht af willen geven aan burgers? Het lijkt tegenstrijdig dat gemeenteraadsleden die zijn verkozen door burgers, die daarbij als het ware macht krijgen, deze macht vervolgens weer afgeven aan burgers?

M: Ja zo kan je denken als je denkt in machtsverhoudingen, maar we leven in een wereld waarin de samenleving aan het veranderen is. Het opkomstpercentage bij gemeenteraadsverkiezingen wordt

lager. Aan de andere kant worden mensen mondiger en geneigd dingen zelf op te pakken, als het in hun eigen omgeving is tenminste. Mensen zijn niet bereid om mee te denken over een groot abstract probleem waar ze verder nooit mee te maken hebben. Waarom zou je als gemeenteraad daar dan niet naar luisteren? We hebben als gemeente geen visie gemaakt op overheidsparticipatie, maar we hebben wel gekeken naar welke insteek, welke manier van werken we hanteren. Het is heel erg opgave-gerelateerd. Per opgave kijken naar welke ruimte je kunt en wilt geven, maar ook kijken naar wat nou echt de verantwoordelijkheid van de overheid is. Veel thema's lenen zich voor overheidsparticipatie. Maar over veel thema's moet je ook beslissingen maken waar de ene groep wel blij mee is, maar een andere groep niet blij mee is. Dus de rol van de gemeenteraad zal in dat opzicht wel altijd blijven. En, de rol zou misschien kunnen veranderen naar het kijken naar: Is het proces waarop dat besluit is gekomen wel goed gegaan? Is iedereen goed betrokken, is er een goed besluit genomen, zijn mensen niet benadeeld, hoe kunnen we controleren dat het uiteindelijk goed gaat? De rol zal alleen maar sterker worden. Het vraagt om een andere manier van naar je raadslidmaatschap kijken vergeleken met twintig jaar geleden.

I: Zien jullie directere, participatieve vormen van democratische, en burgertoppen in het specifiek, als dé democratie van de toekomst?

M: Ik denk dat democratische vernieuwing er altijd zal blijven zijn. We gaan een bepaalde kant op, ook omdat we dat als overheid deels zelf vragen, maar ook omdat de samenleving verandert. Als je kijkt naar gemeenteraden, een ontwikkeling die je ziet, is dat er steeds meer lokale partijen komen, en dat landelijke partijen in de gemeenteraad minder vertegenwoordigd zijn dan vroeger. En dan krijg je politiek die gedreven wordt, niet door ideologie, maar puur vanuit pragmatisme: Ik ben een Tilburger en ik vind dat... Dus ik denk wel dat die verandering doorzet.

I: En de burgertop op zich?

Dat is heel persoonlijk. Ik vind het heel mooi dat mensen komen met het initiatief. Ik vind het mooi dat het gelukt is om het te organiseren. Ik zet mijn vraagtekens bij de democratische legitimatie van een burgertop. Aan de andere kant, elke manier waarop mensen zich organiseren om de gemeenteraad te laten weten wat ze vinden, is een cadeautje. In die zin wordt het wel echt gewaardeerd.

Bijlage 3

Interview met Gerard Gnodde, raadsgriffier gemeente Uden, en Raymond Wouters, raadsadviseur van de gemeente Uden op 5-4-2017

I: Interviewer

G: Gerard Gnodde

R: Raymond Wouters

I: Hoe is de burgertop of G1000 precies tot stand gekomen?

R: Het G1000 idee is gelanceerd op de raadsconferentie na de verkiezingen in 2014, een raads werkgroep met ondersteuning van de griffier heeft dit in eerste instantie opgepakt om te onderzoeken en uit te werken. De G1000 raads werkgroep heeft de contacten gelegd met 'Udenaar de toekomst'. Uden was een toekomstvisie op aan het stellen ('Udenaar de toekomst'). Er zijn daarbij veel groepen benaderd. Er werd actief naar buiten getreden om Udenaren te zoeken die mee willen denken en werken aan het totstandkoming van de toekomstvisie. Dat was een heel proces. De toekomstvisie is in de raad gekomen, in het proces, wat het einde was van het proces. Maar de visie was verder vooruitkijken. De energie in die groepen, werd gebruikt om verder te gaan denken met elkaar.

G: Toen is er een raadsconferentie geweest. De raadsgriffier vond een G1000 iets goeds om te organiseren. Uit die raadsconferentie kwamen verschillende thema's, waaronder de G1000. En toen zij die groep van raadsleden met een groep inwoners een groep gaan vormen. Maar de filosofie was wel: De inwoners zijn aan zet.

R: In 2014 zijn de gemeenteraadsverkiezingen geweest, toen is de raad geïnstalleerd en is die raadsconferentie geweest. Daar is dat idee geopperd. Daar zijn werkgroepen van raadsleden ontstaan om de G1000 te organiseren. Maar omdat de toenmalige raadsgriffier projectleider van 'Udenaar de toekomst' was, leidde die ook het proces van de G1000. Maar uiteindelijk is er een kernteam van de G1000 opgesteld.

G: Die G1000 groep en 'Udenaar de toekomst' groep zijn samengevoegd. Het is nog wel erg zoeken naar enthousiaste mensen om dit te voeden. Het blijft een kunst om nieuwe mensen te betrekken en met name ook een ander soort mensen. Ze willen ook Udenaren van 20/25 jaar aantrekken. Ook vanuit Volkel en Odiliapeel proberen ze mensen aan te trekken. Ook allochtonen waren ondervertegenwoordigd. Dus die willen ze ook binnen zien te halen.

I: Waren alle partijen in de gemeenteraad voor de burgertop?

R: Uiteindelijk was de raad in zijn geheel voor de burgertop. Maar sommige partijen stonden er positiever over dan andere. Maar er is geen partij geweest die zei: Dat willen we niet.

G: Maar ook niet iedereen zegt: Dat willen we wel. Er waren ook partijen neutraal.

R: Er was ook twijfel over wat te doen met de opbrengsten. Zijn die van de raad, of van de groepen zelf? Wie gaat ermee aan de slag? Dat is altijd een twistpuntje. In aanloop naar zo'n G1000 gaan fracties zich wel afvragen: Ja, maar hoe moeten we dat dan zien?

I: Was er, op voorhand, afgesproken wat er met de uitkomsten gedaan zou worden?

R: Uit zo'n G1000 zouden tien uitkomsten komen. We hebben die dag ook tien werkgroepen gevormd van burgers die daarmee aan de slag willen. Maar niet alle tien die uitkomsten liggen rechtstreeks bij de gemeenteraad. Voor een deel wel, voor een deel niet. Je kunt van tevoren niet afspreken of je die opbrengsten allemaal mee kunt nemen in de komende vier jaar, want je weet de uitkomsten niet. Dus je kunt je ook niet honderd procent vooraf committeren.

G: Hier is bewust gezegd, we gaan niet een soort uitvoeringsplan maken. Het gaat meer om een script waar we heen willen. De energie hebben we aangeboord. Vanuit die energie moet dat worden opgepakt. We hebben een top tien. De gemeente doet mee, maar is niet per definitie sturend in die werkgroepen. Sommige zijn ook gestopt, daar zat geen energie meer in. Andere zijn echt van de grond gekomen. Maar er zit dus geen overheidssturing is. En dat is een bewuste filosofie. Het is echt iets van Uden. En het moet ook echt door Uden gedragen worden. Het is volgens mij wel zo dat de raad na een half jaar of langer niet echt meer op de hoogte was van de status van die werkgroepen. Daar was niet echt goede communicatie. Raadsleden waren daar een beetje het zicht op kwijt. Het is wat ongrijpbaar. Sommige mensen vinden dat leuk, sommige mensen niet. Het wordt verschillend gewaardeerd.

R: Wat ook belangrijk was, je wilt op zo'n dag vol energie, die energie vasthouden en koppelen aan de uitkomst. Dus als het een ander werkende maatschappij is, waar de overheid minder oplegt, dan moet je het ook van onderop laten komen.

G: Er zijn verschillende uitkomsten van die top gerealiseerd. Er is een fietsvisie en een soort buurtuin, een 'repaircafé'. Maar we hebben ook met betrekking tot de vluchtelingencrisis een avond op zo'n soortgelijke manier georganiseerd. De G1000 was goed bevallen en diezelfde methodiek werd weer toegepast.

R: Daar waren 300 mensen aanwezig. Dat was een belangrijke en open bijeenkomst. Maar ook andere zaken worden op een andere manier aangevlogen. Je begint nu een open dialoog met ervaringsdeskundigen aan. Toch ook in de setting van de G1000, maar ook op verschillende thema's. Wat is er nodig? Het is ook kleiner. Hoe vlieg je individueel beleid aan? Hoe verbeter je de beeldvorming zodat de besluitvorming daarop beter aangepast wordt? Op de wensen die aan de voorkant er zijn..

I: Er wordt dus wel gekeken om beleidsvorming zo effectief mogelijk te maken?

R: Effectief is een naar woord. Je wilt beleid wat gebaseerd is op draagvlak en wat ook gewenst is. Niet een dogmatisch beleid uit een tekstboek.

G: Je hebt betere inhoud en draagvlak. Inhoud omdat mensen erover meedenken. En draagvlak, omdat de vraag is wat wij nog toe te voegen hebben als mensen dit bedacht hebben. De raad accepteert de uitkomsten als zo'n initiatief goed is aangevlogen.

R: Ook het ontmoeten en bij elkaar brengen is ook de energie sturen. En we hebben ons besluitvormingssysteem er ook aan aangepast.

G: Er is meer ruimte voor beeldvorming ingepland. Dus voordat we plannen maken echt open opsnuiven: Wat zijn de kansen, dilemma's, bedreigingen en problemen? Dus dat je ook in gesprek gaat. Interactieve beleidsvorming is niet zo nieuw. Wat wel nieuw is, is de overheidsparticipatie. Dus dat je als overheid aansluit op degene buiten het gemeentehuis. Zover zijn we nog niet op alle fronten. Je ziet ook veel enthousiaste inwoners waarop we willen aansluiten. Dat is wel nieuw en een andere beweging.

I: Wat was het precieze doel van de burgertop? Wat wilde jullie bereiken?

G: Deze vraag veronderstelt dat er één algemeen doel is. Doel klinkt als een centraal iets.

I: Er was dus geen algemeen doel?

R: Nee, niet één. Het is een samenloop van omstandigheden. Het is een overheid die taken oplegt aan lokaal niveau en mensen meer zelf laat doen. Aan raden en besturen wordt gevraagd, wanneer ze besluiten nemen, om meer contact met burgers te leggen. Het is een toekomstvisie. Hoe zit Uden er in 2020 uit? Wie gaat dat doen? Alleen vanuit bestuur en gemeente? Of ook Udenaren zelf? Het is de combinatie. De burgertop was aan het begin van het besluitvormingsproces. Je gaat ophalen wat er leeft onder de Udense bevolking. Maar je kunt van tevoren niet die uitkomsten invullen.

G: Fracties, de burgemeester en raadsleden individueel hadden allemaal verschillende doelen en argumenten. Er is niet één argument.

R: We wilde het doel ook juist niet inkaderen als gemeenteraad, maar weten wat er speelde onder de bevolking.

G: Als je deze vraag stelt aan verschillende mensen, zal je ook verschillende antwoorden krijgen.

I: Ik ben benieuwd naar die argumenten. Zit er bijvoorbeeld verschil tussen de argumenten van de raad en die van het college?

R: Het college is ook verdeeld. Je kan niet denken in twee organen. Er is veel gekibbel. Hoe gaan we het aanpakken?

G: Ik denk dat één van de overwegingen ook was het de visie van 'Udenaar de toekomst' en van 'denken en dromen, naar durven en doen'. De G1000 is ook een manier om de ideeën wat concreter te maken. We hebben mooie ideeën waar we heen willen. Hoe kunnen we dat dan doen? Veel mensen vinden het leuk om zo'n groot evenement te organiseren. We organiseren zo'n evenementen en zetten Uden daarmee op de kaart. Dat is ook een overweging. Een ander zegt weer: Eén keer in de vier jaar verkiezingen is wel erg weinig. We willen dat onze inwoners ook op een ander moment met elkaar in gesprek komen. Dat is ook een belangrijke invalshoek. En is ook een groot verschil tussen raadsleden die heel inhoudelijk kijken. Wat heeft die top nu opgeleverd? En de ander zegt weer dat het goed is dat er democratische energie vrij komt en dat mensen denken over Uden. Maar er is niet dé overweging of hét doel.

R: Het zijn een beetje schimmige processen. Dat is de nieuwe overheid. Dat vraagt men van gemeenten en bestuurders.

I: Is er een legitimiteitstekort? Zo ja, is de burgertop gebruikt om het legitimiteitstekort te verkleinen?

R: Ik ben blij dat, wanneer we lokale verkiezingen hebben, als er een opkomstpercentage is van boven de vijftig procent. Dan heb je ook echt die democratische legitimatie. Dat is hoe het proces werkt. Uiteindelijk moeten er 27 raadsleden gekozen worden. En iedereen in Nederland heeft de keuze om wel of niet te gaan stemmen. En dat is het systeem waarin we bezitten. En daar zitten beperkingen aan, maar ook veel plussen. Als ik het afzet tegen andere systemen in de wereld, denk ik dat we in een heel goed systeem zitten. Maar je merkt wel een tendens van verandering. Ook bij raadsleden zelf. Twaalf jaar geleden trokken raadsleden hun functie minder in twijfel dan nu, toen was de rol duidelijker. Dat is een beetje zoeken.

G: Er is wel tevredenheid met de politieke instituties, maar er is wel wantrouwen tegenover de personen die daar een rol in spelen. Ik denk wel dat zulke initiatieven een aanvulling zijn op het één keer in de vier jaar naar het stembureau gaan, om ook tussendoor mensen invloed te laten hebben. Degene die die behoefte hebben kunnen daar gebruik van maken. En ook om het gemeentebestuur te laten denken over waar wij precies een rol moeten gaan spelen en hoe die rol eruit ziet. Sommige buurten kunnen dingen zelf, terwijl andere buurten de overheid juist nodig hebben. En ik denk dat de partijen die we nu hebben, die zijn ook anders dan jaren geleden. De achterban is kleiner en meer kiezers zijn zwevend. Dat roept wel de vraag op partijen nog wel die democratische legitimatie hebben. Daar moet wel iets voor gebeuren. We moeten partijen wel aanvullen.

R: Ik denk dat de gemiddelde Nederlander daar ook niet zo sterk bij nadenkt. Misschien zelfs maar één keer in de vier jaar.

G: Ook moeten partijen tegenwoordig meer compromissen sluiten, wat zorgt voor minder herkenbaarheid voor stemmers. En dat kan de democratische legitimatie ondermijnen.

I: En burgertoppen zijn een manier om die legitimiteit te verhogen?

G: Dat is toen inderdaad een belangrijke ideologische overweging geweest. We moeten andere manieren zoeken.

R: Haal meer op van buiten naar binnen.

G: De meeste burgers willen ook niets met de politiek te maken hebben, maar juist doen wat goed is voor Uden. Zij willen oplossingen voor problemen. Ze vinden politiek vaak lastig. Het blijkt ook uit onderzoek dat gemeenten die veel interactie toelaten en open zijn, ook hoger scoren bij burgers. Uiteindelijk wordt het toch gewaardeerd. Ook bij mensen die er niet waren, zij hadden mee kunnen praten en uiteindelijk komt dat wel terug in de waardering van het systeem.

I: Is de G1000 vaker georganiseerd?

R: Niet in deze vorm nee. Dat kan wel. Maar ga je na vier jaar, wanneer je diezelfde open vraag weer neerlegt, andere antwoorden krijgen?

I: Als er dezelfde uitkomsten uitkomen, zou je ook kunnen beargumenteren dat de eerste G1000 weinig veranderd heeft.

R: Er zijn wel veel bijeenkomsten geweest, vooral van die kleinere werkgroepen.

G: En dezelfde methodiek hebben we ook wel bij andere dingen toegepast.

R: Het is dus niet zo dat we er niets meer mee doen. Alleen niet meer in deze vorm.

G: Ik denk niet dat we het zouden redden. Als we het nu zouden voorstellen, zou de raad dat niet willen.

R: Moet het wel op deze manier?

G: Ook de evaluatieonderzoeken zal je vast gelezen hebben. En de G1000 creëert vooral energie. Maar opnieuw energie creëren is niet nodig, die is er nog. Als er een zware inhoudelijke agenda uit zou komen, zou het meer geschikt zijn om elke vier jaar te doen. Maar dat is bij geen één G1000 zo geweest. Dat hoeft niet elke zoveel jaar. De energie blijft of gaat weg.

R: G1000 zijn vaak geen 1000 mensen. Zo moeilijk is het dus. Maar als je dat zo kort erop weer zou doen, zou de opkomst misschien nog veel lager zijn.

G: In Amersfoort en Nijmegen is er helemaal niets meer mee gebeurd. Maar hier is de politiek wel betrokken en er waren wel echt vervolggesprekken.

I: Het idee van de G1000, waar is die op gebaseerd?

G: België. Die in België was toen net geweest. Het idee werd als voorbeeld gebruikt.

R: Maar ook mede omdat dat idee goed aansloot bij het idee van de toekomstvisie van de Udenaren.

I: De toekomstvisie was er eerder?

R: Ja, de toekomstvisie is gelopen vanuit het niets. En vanuit de totstandkoming is er ook gekeken naar: Hoe moet je beleid aanvliegen? En dat is ook de reden dat we in de nieuwe raad die conferentie zijn begonnen.

R: Er werd inderdaad gekeken naar hoe die toekomstvisie ingevuld moest worden, juist door in gesprek te gaan met Uden. Dus van die grote 'onderop' filosofie.

I: Waren jullie toentertijd wel op de hoogte van het nationaal/ ministerieel beleid ten opzichte van democratische vernieuwing en de G1000?

R: Ik denk dat niemand daarvan wakker heeft gelegen. We waren wel op de hoogte.

I: Want het ministerie heeft wel subsidie gegeven aan de burgertop?

R: Dat weet ik niet. Ja Plasterk was volgens mij wel aanwezig, misschien vanuit daar. Maar het zal nooit het uitgangspunt zijn geweest.

G: Ja volgens mij is er 5000 euro subsidie gegeven.

R: Het nationaal beleid speelt wel, dus je gaat op een bepaalde manier denken. Maar ik denk niet dat er een gemeente is in Nederland die de G1000 organiseert omdat het moet van het nationaal beleid.

G: Kijk, als er dwingende dingen komen vanuit den Haag, dan pakken we die wel op. Bijvoorbeeld de decentralisaties. Maar rapporten, richtlijnen en suggesties, daar kijken de griffiers wel naar maar de raad echt niet.

R: Het is echt door de Udenaren zelf. Veel vrijwilligers hebben er veel tijd in gestopt. Het is veel groter en duurder dan die 5000 euro van het ministerie. Want zo'n dagje kost wat. Er hebben zoveel vrijwilligers aan meegedaan. Ook bedrijven hebben veel gesponsord.

I: Ook vanuit de provincie wordt geen druk opgelegd?

G: Ik denk dat de meeste mensen er niet mee bezig zijn. Zo'n Code Oranje ook: niet iedereen is daar echt mee bezig. Iedereen wil vast wel vernieuwen, maar niet iedereen is het erover eens dat er een crisis, of Code Oranje is. Er gaat dus weinig sturing uit van rapporten of documenten, tenzij het echt wordt opgelegd.

I: Heeft een van die partijen ondersteuning verleend?

G: Ja subsidie en ambtelijke ondersteuning van de nationale overheid en een stukje provinciegeld. Verder hebben ze er ook veel aandacht aan besteed.

R: Ja je wilt, wanneer zoiets wordt georganiseerd, dat het onder de loep ligt bij die minister en dat hij aanwezig is.

G: Het is soms ook mode hè. Die G1000 was een tijdje echt in. Het gaat met golven. Je hoort er nu nog wel iets over. Veel gemeenten zeggen: We nemen het over. We hebben ook wel telefoontjes gehad van gemeenten die vroegen hoe de organisatie van zo'n G1000 ging. Hier is het wel echt vanuit een intrinsieke beweging tot stand gekomen. Je moet het niet doen omdat anderen het ook doen.

I: Zijn er misverstanden geweest onder burgers met betrekking tot de burgertop? Vaak is de relatie tussen de burgertop en het gemeentebestuur namelijk onduidelijk, wat zorgt voor misverstanden.

G: Het is wel lastig. De raad heeft met zo'n inspraakavonden zoiets van: Doe maar mee, maar je moet vooral luisteren en niet te veel politiek bedrijven. Want je hebt twee werelden. Je hebt de burger die hiernaar toe komt om iets zelf en gezamenlijk te gaan doen en dan heb je raadsleden die juist op het verschil zitten. Er zit een spanningsveld tussen raadsleden en participanten. Dat gaat soms wringen. Soms denken mensen, de raad gaat er iets mee doen, terwijl dat niet altijd de bedoeling is. Maar die werelden moeten wel naar elkaar toe. Dat is een spannende klus voor de komende jaren.

I: Zijn jullie wel duidelijk geweest van te voren ?

R: Er is alleen een belofte geweest dat we die dag met zijn allen gingen doen. En daarna kijken we naar wie pakt wat op? We hebben nooit zo'n insteek gehad als : U vraagt, wij draaien. Dat zou valse hoop en verwachtingen geven. Je begint aan de voorkant en je moet ergens naar toe werken. Van te voren kun je niet zeggen wat met de uitkomsten gedaan wordt.

G: Je moet wel goed communiceren. Maar toch denk ik dat uiteindelijk burgers ook wel vinden dat de raad de doorslag moet nemen en niet burgers. De raad is gekozen en heeft stemmen gehad. Deelnemers aan zo'n burgertop geven slechts een selectief beeld van Udenaren.

I: Is het niet raar dat de gemeenteraad haar macht gedeeltelijk afgeeft aan burgers? Zij is tenslotte gekozen door burgers en heeft daarbij macht gekozen en ze gaat die vervolgens weer afgeven?

G: Er is een dreigende irrelevantie. Er gaat veel naar de regio, daar heeft de raad minder grip op. En twee, er gaat meer naar bewoners. Dus dan is de kunst om per vraagstuk te kijken wat de raad kan doen. Het is zoeken naar waar de raad nog iets kan doen. Vroeger had je meer een lijstje voor de raad. Dat is nu niet meer zo.

R: Je hebt raadsleden en die vinden dat niets. Sommige fracties juichen dat wel toe.

I: De nieuwere, directere vormen van democratie: is het iets wat doorzet? En hoe geldt dat voor burgertoppen specifiek?

R: Ik denk wel dat dit proces zich doorzet. Maar niet zo snel als dat binnen vijf jaar een schokkende verandering plaatsvindt. Maar ik denk dat het wel naast elkaar blijft bestaan en dat bestuurders actief op zoek gaan naar wat burgers belangrijk vinden. Vroeger werd dat meer vanuit politiek en fracties gevoed maar nu met meer ogen naar de samenleving. Het gaat meer om samenwerkingsstructuren. Het speelt ook wel langer. Dualisme was bijvoorbeeld ook een oplossing. Dat is niet honderd procent de oplossing geweest en dat zal dit ook niet zijn. Alles bij elkaar is het gewoon een doorlopend proces. Het is ook maar goed dat daar geen stop of rem op zit. Je moet continu blijven denken naar hoe je processen opricht.

I: En de burgertop op zichzelf?

R: De burgertop loop wel door. Het heeft grote effecten. De G1000 heeft de meer open dialoog in gang gezet. De open dialoog blijft wel. Maar de burgertop als evenement op zich weet ik niet. Weet ook niet of het heel goed zou zijn.

G: Ik denk dat bij het fenomeen burgertop dat de filosofie goed is bevallen en blijft. Het open gesprek blijft. Maar dat je nu meer op onderwerpen inzoomt. En dan willen we weten wat er per thema leeft. In de meer algemene zin zijn sommige vraagstukken te moeilijk om met zijn allen eruit te komen. Daar is dan de raad toch nog voor. Maar er gaat wel meer ruimte naar buurten en wijken. Veel meer de overheid als één van de spelers die met andere spelers meedoet.

I: Het is niet zo dat om de vijf jaar burgertoppen georganiseerd worden?

R: Ik ben blij dat we dat niet weten. Je moet altijd kijken naar wat nodig is. Maar de G1000 heeft wel goede dingen in gang gezet. Je leert ervan als bestuurders en als orgaan. Diezelfde methodiek is wel bruikbaar om andere grote dingen aan te vliegen. Open aanpakken zijn niet meer eng.

Bijlage 4

Interview met Jan Verheugt, raadsgriffier van gemeente Eindhoven op 6-4-2017

I: Interviewer

J: Jan Verheugt

I: Hoe is de burgertop of G1000 precies tot stand gekomen?

J: Nou, we weten dat in Nederland veel aandacht is besteed aan burgerinitiatieven en dat op verschillende plekken G1000 initiatieven van de grond kwamen. Er is een motie geweest. Toen zijn er mensen uitgenodigd van de landelijke organisatie van G1000. Ook zijn er mensen uitgenodigd uit Uden, omdat die ons voor zijn gegaan. We wilde die ervaringen eens aanhoren. Dan kun je altijd daarna zeggen of we doorgaan of niet. Ook heb ik een aantal actieve mensen uit de stad uitgenodigd voor de bijeenkomst. Daarna is er een werkgroep gevormd die de G1000 heeft georganiseerd en is het gaan rollen. Het is bijzonder dat het niet vanuit de samenleving opgekomen is, maar dat het vanuit de raad geïnitieerd is. Dus in 2015 is een actuele motie aangenomen. D66 was wat terughoudend, want zij vinden dat de samenleving dat zelf moet doen en dat de politiek daar niet tussen moet gaan zitten.

I: Waren er nog andere tegenstanders in de gemeenteraad of het college?

J: Nee, het college heeft het volledig aan de raad overgelaten.

I: Wat was de uiteindelijke reden om zo'n burgertop te initiëren?

J: We wilde de G1000 als een soort aanvulling op de democratie, de representatieve democratie. Kijken ook wat dat voor Eindhoven voor uitwerking zou hebben, als je bewoners zelf laat agenderen en hen daarmee laten bepalen welke onderwerpen voor de stad belangrijk zijn. En wat dat oplevert. Levert het extra dingen op, naast onze representatieve democratie? Om eens naar alternatieven te kijken.

I: Wat verstaat de gemeente onder legitimiteit?

J: Legitimiteit is dat de mensen die tot uitspraken komen, ook gelegitimeerd zijn, gerechtigd zijn, om tot een uitspraak of besluit te komen omdat ze daarvoor in de positie gebracht zijn. Dat kan zijn omdat er verkiezingen aan ten grondslag liggen, of omdat er een vereniging is, waaraan iedereen kan deelnemen. Maar dan is dat een indirecte legitimiteit. De echte legitimiteit is meer van verkiezingen, waar iedereen een stem kan uitbrengen.

I: Denkt u dat er een legitimiteitstekort is in het huidige politieke stelsel?

J: Je kan er verschillend tegenaan kijken. Enerzijds kan je zeggen, er zijn verkiezingen en iedereen is in de gelegenheid om te stemmen. Daar komt een uitslag uit en die is dan legitiem. Anderzijds, het mandaat wat zo'n bestuur krijgt wordt steeds smaller. Want als niet eens meer vijftig procent van de bevolking naar de stembus gaat, dat betekent dat de meerderheid eigenlijk niet eens het mandaat wil geven. Dus dan is een minderheid een meerderheid aan het besturen. Het is een opinie. Tot nu toe, ook al komt de meerderheid niet stemmen, zijn verkiezingen legitiem, omdat we dat wettelijk

met elkaar hebben afgesproken. Daarom wordt er ook gekeken naar een manier om mensen toch inspraak te geven of zeggenschap, over onderwerpen. En dan wordt vooral gekeken naar onderwerpen die in de directe omgeving liggen. Dat is een lastig punt.

I: Omdat?

J: Als de overheid dingen loslaat, overlaat aan bevolkingsgroepen, dan zie je dat de controverse die er eerst was tussen bewoners en gemeenten, nu neerdaalt naar een controverse tussen bewoners en bewoners. Er zijn talrijke voorbeelden uit de stad, waarbij bewoners in conflict raken. Men wil iets en de direct omwonende zijn tegen. Alle experimenten die we doen, zit dus altijd iets problematisch aan.

I: Was de G1000 ook een manier om burgers op een andere manier inspraak te laten hebben?

J: Nou ja, inspraak. Eigenlijk verder dan alleen inspraak. Want bij inspraak legt de gemeente iets bij bewoners neer en daar mogen ze iets van vinden. Hier is het zo dat de gemeente vraagt: Wat vinden jullie belangrijk? Wat zouden jullie graag tot stand willen laten komen in de stad? Wat kan je daar zelf aan doen? En wat kan de gemeente daaraan doen? Het is echt een agenderende functie.

I: Is er op voorhand iets gezegd over de uitkomsten?

J: Op voorhand is er niet gezegd: Alles wat er uitkomt, daar gaan we iets mee doen. Dat zou misschien kunnen, als de uitkomsten daartoe aanleiding geven. Dat is niet gebeurd. We hebben geen afspraken gemaakt hoe we dat proces inrichten. De gemeente heeft vooral een faciliterende rol hierin gespeeld en zoveel mogelijk aan de initiatiefnemers overgelaten. Uiteindelijk heeft de organisatie of werkgroep dit overgenomen samen met het raadslid die het initiatief nam.

I: Wie was dit raadslid en van welke partij?

J: Sjoerd Slaaf, van de PvdA. Daarna zijn er werkgroepen gevormd. Ook is er een fondsenwervingsgroepje gestart. Ze wilde geen subsidie aannemen. Het Beursgebouw werd afgehuurd, ook hebben ze MBO-studenten broodjes laten maken, water en koffie laten schenken, kapstokken geregeld, ze hebben computers van de landelijke G1000 gekregen. Er is ook gekeken of er subsidie aangevraagd kon worden bij de provincie, maar dat werd geweigerd. Toen heeft de gemeente ingesprongen en uiteindelijk tot een bedrag van 10.000 euro gegeven. Wij hebben ook de uitnodigingen verstuurd. De mensen zijn door middel van loting uitgenodigd. Uiteindelijk kwamen er 300 aanmeldingen en werd vanuit de organisatie nog 150 man extra geworven, zoals dak-of thuislozen, zodat er nog een gemêleerd gezelschap uitkwam. Ze zijn nog steeds bezig met de dingen uit te werken die ze opgehaald hebben.

I: Was er ook geen subsidie vanuit de nationale overheid?

J: Ze wilden het zelf doen. Ze hebben wel ook goede professionals ingeschakeld en wilde werken met menselijk kapitaal. Medewerkers kregen er ook geen vergoeding voor. De landelijke groep G1000 wordt gesponsord door de overheid. Daardoor hebben wij gebruik kunnen maken van de landelijke computers. Ik heb geen zicht op de subsidies, maar de afdeling burgerinitiatieven wel.

I: Is daarna nog een keer een burgertop georganiseerd, of zijn daar plannen voor?

J: Dat weet ik niet of ze nog met iets komen. Maar ze hebben uiteindelijk in een andere vorm, met werkgroepen, een aantal thema's benoemd. Een tiental, waaruit je met keuzemenu's kon kiezen. Er werden transparant keuzes gemaakt. Uiteindelijk zijn een vijftal groepen aan de gang gegaan die de voorstellen uit gingen werken.

I: Is het een bewuste keuze? Zouden jullie het als een permanent onderdeel van de agenda willen hebben?

J: Nee. Persoonlijk vind ik het niet echt succesvol geweest. Vanwege het aantal deelnemers en vanwege de uitkomsten, waarbij de uitkomst niet opzienbarend is. Er kwamen geen dingen uit waarvan je zegt: Oké, dat is nu anders dan we dachten. Er zat veel in van ontmoetingen in de wijk, appjes, etc. Er zat werd veel opgehaald van wat er eigenlijk al is in andere wijken. Er was weinig waarvan men niet op de hoogte was. Er is dus veel dubbel werk gedaan. Men vond het wel een verschrikkelijk interessante dag. Het is een interessante ontmoetingsdag. Dat je met heel veel mensen aan iets werkt. Je kent elkaar niet. Het gaat er niet om wie gelijk heeft, maar juist om de energie die vrij komt. Maar dat wil niet zeggen dat het inhoudelijk tot veel vernieuwende dingen heeft gezorgd. Maar waar je wel naar kunt kijken is de methode waarbij je samen problemen oplost, of je die kunt hanteren. Ik als griffier kijk dus naar manieren om die methode te gebruiken wanneer er een probleem is. Welke ideeën kunnen we ophalen. Dus niet met loting, maar dat je ook een grote groep mensen binnenhaalt.

I: Was het ook een van de argumenten om mensen bij elkaar te brengen, om elkaar te ontmoeten?

J: Op voorhand niet. Het was eigenlijk toch kijken naar agendasetting en parallelle vormen van democratie.

I: Die burgertop of G1000, ontstond die in een vacuüm of hadden jullie er eerder van gehoord?

J: De initiatiefnemer is heel erg bezig met allerlei vormen van inwonersparticipatie. Hij oriënteerde zich op verschillende dingen. Dit kwam op zijn pad. Het was toen een hype. En toen was de vraag of we die ook in Eindhoven konden organiseren. Je gaat als het ware mee met de golven.

I: Zijn jullie op de hoogte van het nationaal/ministerieel beleid ten opzichte van democratische vernieuwing? En heeft die invloed gehad op de G1000?

J: Ja we zijn op de hoogte. Er is zoiets als een onderstroom waar verschillende afdelingen van ons bij betrokken zijn. Hoe kun je inhoud geven aan die directere democratie? Je hebt de afdeling inwonersparticipatie die zien dat er meer initiatieven komen. We hebben een burgemeester gehad die ik in de denktank van de VNG heeft gezeten. Die heeft mee een boekje uitgebracht. Dus je ziet dat initiatieven van onderop heel veel weerklank krijgen. En dat is ook op het ministerie. Wij hebben ook contacten met Democratic Challenge en Code Oranje. We zijn ook aan het nadenken over nieuwere vormen van democratie. Dat is heel moeilijk. Ook om als gemeenteraad dingen los laten. Wij kennen het. En dat is een onderstroom in de hele samenleving. Het Rijk maakt experimenten mogelijk. Wij experimenteren ook en kijken of we die het Rijk aan kunnen dragen.

I: Geldt dit ook voor het provinciaal beleid?

J: Nee dat kennen we eigenlijk niet. Wij weten wel dat er subsidiemogelijkheden waren. Maar van de provincie weten we eigenlijk verder niets. We hebben wel goede contacten met de VNG en het BZK, maar niet met de provincie.

I: Wat was het resultaat van de burgertop?

J: Er zijn een aantal thema's benoemd waarmee men verder is gegaan. Ze zijn die nog aan het uitwerken. Maar er zijn nog geen concrete dingen uitgekomen. Ik heb hen laatst gevraagd of ze ondersteuning van de gemeente nodig hebben. Ze zijn er zelf mee bezig. De groepen van die thema's worden ook steeds kleiner.

I: Zijn er misverstanden geweest onder burgers?

J: Nee. Het is wel zo dat een aantal mensen zich had afgemeld, omdat de burgemeester een begeleidende brief had toegevoegd aan de uitnodiging. Ze dachten dat ze bijna verplicht waren om te komen. Mensen verontschuldigde zich omdat ze er niet bij konden zijn. Het idee bestond wel dat de burgemeester erachter zat om dit te organiseren. Zelf heb ik geen teleurstellingen meegemaakt. Ik heb nadien ook nog gevraagd, bij de vervolgbijeenkomsten, of men meer ondersteuning had verwacht van gemeente. Maar het antwoord was van niet. Ik heb het wel gelezen van andere gemeenten, maar dat heb ik niet gehoord. De mensen die nu betrokken zijn bij de G1000 zijn diegene die in het verleden ook actief waren. Geen nieuwe thema's, geen nieuwe mensen.

I: Studies tonen inderdaad aan dat burgertoppen niet legitimiteit-verhogend werken. Wisten jullie dit op het begin al ?

J: Wij hebben er vrij open en vrij in gestaan. We hebben het werk overgelaten aan de mensen die zich aangemeld hebben. We hebben niet van te voren gekeken of we het wel of niet moesten doen, of wat er uit andere G1000 toppen kwam. Ik heb wel met een schuin oog gekeken naar Nijmegen en Uden waar ze het fietsbeleid aan het organiseren waren. Toen dacht ik: Ja, dat hebben we al, dus daar hoeven we echt geen G1000 voor te organiseren. We hebben die kans wel zonder vooroordelen laten gebeuren. We hebben ook geen veto over onderwerpen aangegeven: alles mocht. We waren altijd benieuwd waarover het zou kunnen gaan. Veel onderwerpen lagen echt dicht bij de mensen zelf.

I: Maar is het eigenlijk niet raar, dat de gemeenteraad, die het mandaat heeft gekregen van haar bevolking, de macht als het ware weer teruggeeft aan die bevolking.

J: Ja dat is ook wel. Het is ook wel als argument aangedragen dat mensen dat zelf moeten doen en dat wij daarvan af moeten blijven. De gemeenteraad die uit elf partijen staat en je hebt toch fracties die daar anders in staan. En uiteindelijk zei de meerderheid wel dat het goed was. Maar er waren ook andere geluiden. Of het opmerkelijk is? Er bestaat ook zoiets, omdat mensen steeds mondiger worden, dat je mensen hun gang moet laten gaan. Daar moet je niet als overheid tussen gaan zitten. Maar, je ziet ook dat wanneer bewoners dingen doen, er toch ook wrijvingen ontstaan. Dat is ook de uitdaging voor de komende tijd. Hoe ga je daarmee om? Dan is het toch goed dat er een democratische gekozen orgaan is die uiteindelijk de knopen doorhakt. We hebben ook nooit toegezegd dat we alles doen wat de mensen wilden.

I: Had het college andere belangen? Zij zitten uiteindelijk met hun beleid wat kan botsen met wat burgers op zo'n top willen?

J: Dat is niet aan de orde geweest. Juist ook in het collegeprogramma wordt ook opgeroepen om te experimenteren en om dingen ook uit te proberen. Ook de wethouder is die dag geweest en ook de burgermeester is die dag geweest op de G1000. Ook door het college werd de G1000 positief beoordeeld. Men zag geen gevaar. Dit is ook een dag waarop in een snelkookpan initiatieven op borrelen. En dat zijn initiatieven over van alles en nog wat. Er was geen angst.

I: Zien jullie directere, participatieve vormen van democratie als iets wat blijft? En de burgertop?

J: Er is een onderstroom in de samenleving die meer zelf wil doen. Dat zie je op alle terreinen. Ook collectief opdrachtgeverschap bij woningcorporaties, bij mensen die samen zorg willen inkopen. De overheid wil dat soort dingen gaan faciliteren. Ik denk wel dat dat allemaal doorzet. Anderzijds zie ik ook wel bewegingen die zeggen dat het goed is dat er een overheid is die toekijkt. De politiek steekt er toch vaak nog een stokje voor als ze ergens niet mee eens is. Het blijft alleen moeilijk dat die twee vormen langs elkaar bestaan. Het gaat wel die kant uit. Dus je zult altijd moeten blijven communiceren met groepen. Je moet schipperen. Uiteindelijk zijn er tegengestelde belangen. Je gaat informeel met dingen om, je laat mensen dingen uitproberen. Maar er is uiteindelijk wel een rechtstelsel. Dus als mensen ergens niet mee eens zijn, stappen ze naar de rechter. Dan krijg je twee groepen die elkaar niet meer willen aankijken. Wat ook een motief zou kunnen zijn is dat landelijke partijen hun lokale groeperingen sturen. Van bovenaf worden onderwerpen opgegooid in de lokale politiek.

I: En de burgertoppen zelf. Blijven ze?

J: Nee. We hebben dat gedaan. Er zijn nog wel mensen die willen werken met die loting, maar ik denk niet dat het blijft.

Bijlage 5

Interview met Paul Piket, raadsgriffier van de gemeente Breda, op 11-4-2017

I: Interviewer

P: Paul Piket

Belangrijk: Het interview ging slechts een klein deel over de burgertop, aangezien de burgertop echt een initiatief van ambtenaren was, gesteund door het college en dus niet van de gemeenteraad. Democratische vernieuwing in het algemeen is wel uitgebreid aan bod gekomen.

I: Hoe is de burgertop/ D100 ontstaan?

P: Daar ben ik niet bij betrokken geweest. Maar het is een beetje een wisselwerking. Er is in de vorige raadsperiode al gesproken over bestuurlijke vernieuwing of democratische vernieuwing. En dat is deze raadsperiode voor het eerst geland in een coalitieakkoord, waar dat in staat als actiepunt.

I: Kwam hieruit dan ook het idee van de burgertop?

P: Nee dat stond er niet letterlijk in.

I: Dus u heeft verder geen idee hoe het idee van de burgertop precies is ontstaan?

P: Nee, wethouder van Lunteren heeft bestuurlijke vernieuwing in zijn pakket. Hij weet daar vast meer over te vertellen. De raad was ook niet betrokken er was geen raadsbesluit omtrent de burgertop. De Bredase raad is wat dat betreft vrij conservatief. Er is ook nooit een vervolg geweest van die burgertop. Het was namelijk niet zo succesvol, dat weet ik wel. We hebben wel andere vormen van democratische vernieuwing geïnitieerd vanuit de raad, zoals 'Breda begroot', wijktafels of 'Breda doet'. We willen burgers laten meedenken aan onder andere hoe het geld op wijkniveau besteed moet worden. De pilot 'Breda begroot' is al bijna een jaar afgelopen en er is nog geen vervolg gekomen.

I: Ik heb het idee dat het bij alle soortgelijke vernieuwingen, ook bij de burgertop, vaak zo is. Het gaat vaak om iets eenmaligs.

P: Dat is ook de reden waarom we geprobeerd hebben om een overzicht te creëren van nieuwe initiatieven. Want stel, je wordt als inwoners telkens met een ander project geconfronteerd, dan denk je ook: Goh, daar heb je de gemeente weer met haar bestuurlijke vernieuwing. Je krijgt een soort vermoeidheid wat optreedt. Wat ik als griffier samen met de raadsleden het liefst zou willen is een rode draad. We willen een meer consistente aanpak met dezelfde mensen. We willen één zijn als gemeente. Ook proberen we juist de uitvoering en verantwoording ook zo dicht mogelijk bij burgers te houden, zodat de overheid niet altijd nodig is.

I: Maar zulke initiatieven, passen jullie die werkelijk toe omdat er een legitimiteitstekort is? Of is er misschien een bepaalde druk van het BZK, of zijn er andere redenen?

P: Het verschilt. Er is niet één raad. Er zijn raadsleden die vinden dat de vertegenwoordigende democratie goed is. Je wordt voor vier jaar gekozen en dan ben jij gewoon het gezag. Dan hoef je niet tussentijds met allerlei fratsen en *fancy* trucjes dat mandaat op te halen, dat heb je al. Dat zijn vaak de meer liberale partijen. Er zijn ook raadsleden die zeggen dat er toch echt nieuwe initiatieven ontstaan in de samenleving en willen daarin meeliften, zodat ze toch niet iets kunnen betekenen voor die initiatieven. Die hebben wat meer intrinsieke motivatie om voor democratische vernieuwing te zijn. Inspraak is van alle tijden, coproductie is een stapje verder en overheidsparticipatie is weer een stapje verder. De raad van Breda is daar niet een hele moderne in. Die hangt een beetje in het midden.

I: Is dat ook de reden dat het nooit over de burgertop D100 is gegaan? Je zou juist zeggen dat de raad als tussenpersoon tussen de gemeente en burgers staat.

P: We hebben ook een bewogen raadsperiode. In 2014 is een coalitie gevormd die in 2015 weer is gevallen. Ik sluit niet uit dat er dingen tussen wal en schip zijn gegaan. Dat bepaalde wethouders niet helemaal uit de verf zijn gekomen in dat jaartje tijd. Vervolgens is een nieuwe coalitie gevormd, die maar drie jaar de tijd heeft en heel erg aan de slag is gegaan. Dus de raad is op dit onderwerp niet betrokken geweest. Dat is voor mij als griffier ook wel een frustratie, maar ook een uitdaging, omdat ik het liefst democratische vernieuwing in een programma had staan. Het is wel in een coalitieakkoord terecht gekomen en daarna ook bij de wethouder, maar het is een flinke klus om de gemeenteraad in beweging te krijgen.

I: Vindt de raad het wel belangrijk, bestuurlijke vernieuwing?

P: Sommige raadsleden maken zich er erg druk om. Daarom doen we de inspraakavonden ook helemaal transparant en niet dat burgers slechts vijf minuten hun verhaal mogen komen doen en dat daarna de deuren dichtgaan. We willen juist dat burgers zo lang mogelijk in het proces blijven, zodat je ook hun expertise kunt gebruiken. Andere raadsleden vinden het juist een gedoe.

I: Vaak lijkt het zo dat gemeenten bestuurlijke vernieuwingen zomaar ineens opgooien en dan daarna er niets meer aan doen. Of dat zij slechts reageren op burgers die vragen naar meer inspraak. Het is vaak net op bepaalde beleidsterreinen die goed uitkomen voor de gemeenten. Is democratische vernieuwing een structureel onderdeel van jullie agenda?

P: De aanpak is niet altijd hetzelfde en dat kan verwarrend werken. Daarom willen we vaste verordeningen voor zo'n processen. Tot nu toe is wel *ad hoc*, maar er is wel elke keer weer de intentie, meer dan vroeger, om te beginnen bij wat de stad wil echt zelf wil. Het is een beetje oud-denken om zelf te bepalen als raad waar burgers bij beleid betrokken moeten worden. Er is vaak een instelling dat wanneer burgers iets willen, dan komen ze zelf wel. Ze komen wel naar ons toe. Het is

een beetje een rare situatie dat we meer macht bij de inwoners gaan leggen en dat dat moet op één bepaalde manier, die van de gemeente.

I: Ja het is eigenlijk ook raar dat je als gemeenteraad de macht weer teruggeeft aan burgers nadat je hun mandaat juist hebt verkregen voor vier jaar.

P: Het hoeft niet tegenstrijdig te zijn als je bepaalde beleidsonderwerpen zelf blijft doen. Wij bepalen bijvoorbeeld de budgetten. Wij bepalen de kaders en de bepaalde onderwerpen waar per se geld naar toe moet, maar de rest mogen de wijken zelf bepalen. Dan heb je niets van je macht afgegeven op het gebied van budget, maar dan heb je wel aan de wijk de macht gegeven om te bepalen waar die drempel of die boom komt.

I: Het zijn vaak zulke lichte onderwerpen. Het gaat vaak over groen bijvoorbeeld. Het lijkt meer dat de gemeente kijkt naar wat hen uitkomt en wanneer ze verwachten dat burgers niet gaan tegenspreken.

P: Dat herken ik wel een beetje. Het is inderdaad zo dat bij een asielzoekerscentrum een referendum gehouden kan worden. Toch hebben ze bij de gemeente Breda er expliciet voor gekozen om dat niet te doen. Op sommige onderwerpen vinden wij dat wij als enige het algemeen belang kunnen vertegenwoordigen.

I: Dat is ook vaak de reden dat de gemeenteraad wel van belang blijft. Bij vernieuwingen zoals burgertoppen is het vaak zo dat maar een bepaalde bevolkingsgroep daaraan meedoet en daarmee niet echt het algemeen belang verwezenlijkt.

P: Er is inderdaad vaak sprake van een participatie-elite. Maar dat is niet per se erg. Als je maar als raad je eigen verantwoordelijkheid voor een deel houdt. Je moet zelf de kaders stellen. Je hebt de raad ook nodig en zij wordt niet per se uitgehold door bestuurlijke vernieuwing. Het een kan niet zonder het ander. Ze houden elkaar in evenwicht. Maar het moet niet elke keer dezelfde club zijn. Dus daarom zijn wij wel bezig met hoe we dat kunnen verbeteren. We willen mensen actief benaderen en niet vragen : Wie wil zich aanmelden voor een D100?

I: Zijn jullie op de hoogte van het nationaal/ministerieel beleid ten opzichte van democratische vernieuwing?

P: Ja, wethouder van Lunteren heeft een staf die veel in contact is met wat er op nationaal niveau gebeurt. We zijn er zeker van op de hoogte. Er zijn genoeg mensen in de gemeente die die ontwikkelen volgen, maar niet alles kan in beleid omgezet worden.

I: Geeft het niet een maatschappelijke druk? Ook omdat andere gemeenten ook meedoen?

P: Ja, het is een modeverschijnsel ook.

I: Zet bestuurlijke vernieuwing wel door, of is het echt een hype?

P: Ik denk niet dat het een hype is die overwaait. Het is nu wel echt een aandachtspunt. Maar straks wordt het vast *business as usual*: het zal dan nog wel worden gedaan, maar het is niet een specifiek agendapunt. Nu is het gewoon een periode dat de gemeente moet nadenken om zulke vernieuwingen te verankeren in de gemeente en als standaard aanpak te hanteren. Maar ik denk niet dat het teruggaat naar vroeger.

I: En de provincie, heeft die enige invloed op jullie beleid? Krijgen jullie veel van de provincie mee?

P: Nee. Er is wel ooit een commissie geweest die kwam praten over herindelingen. Dat heette 'Krachtig bestuur' en is later omgedoopt tot 'Veerkrachtig bestuur'. Zij kwam de gemeenten langs om te vragen hoe gemeenten hun bestuurskracht vasthouden. De steun van de provincie is ook echt wel noodzakelijk als het gaat om samenwerking tussen gemeenten. Maar daar is verder ook niets meer van gekomen. Er is ook geen geld naartoe gegaan ofzo.

Bijlage 6

Telefonisch interview met Barbet Hendriks-Punt, projectleider Mobiliteit & Milieu van de gemeente Breda en actief betrokken bij de organisatie van de burgertop D100, op 12-4-2017

I: Interviewer

B: Barbet Hendriks-Punt

Op aanraden van raadsgriffier Paul Piket, heb ik Barbet Hendriks geïnterviewd, aangezien zij mij meer zou kunnen vertellen over de motieven van de betrokken beleidsmedewerkers en het college voor het organiseren van de burgertop

I: Hoe is de burgertop ontstaan?

B: De beleidsambtenaren van de afdeling milieu wilden met bewoners werken aan een duurzame stad. We wisten dat er pas een G1000 in Uden was geweest. We wilden alleen niet aan de officiële eisen voldoen, aangezien we 1000 mensen ook ruim veel vonden. We hadden ook geen budget beschikbaar om zo'n groot evenement op te zetten. Met 100 mensen kan je ook doen. Zo is het idee van de D100 ontstaan. De D staat voor duurzaam. Het initiatief is dus wel gebaseerd op de officiële G1000. Toen hebben we het idee voorgelegd aan wethouder Akinci, die ook enthousiast was. De D100 is toen gehouden in opdracht van Akinci.

I: Waarom werd de burgertop georganiseerd?

B: We wilden ideeën opdoen uit de stad zelf: Denk met ons mee en kom met plannen voor het nieuwe klimaatprogramma. Alles lag nog open. Grote kans dat we daar dan ook iets mee gaan doen. Door de draagvlak zouden we dan een beter verhaal hebben ten opzichte van de gemeenteraad. Het was ook echt de bedoeling om ermee aan slag te gaan. We hebben mensen gevraagd om hun denkkracht: om mee te denken waar de gemeente haar prioriteiten moest leggen. Hoe kunnen we dingen doen die burgers blij maken?

I: Waren er echt concrete plannen om iets met de uitkomsten te doen?

B: We hebben gezegd dat het gemeentebestuur zich ging committeren en dat we alle ideeën zouden toetsen aan haalbaarheid.

I: Werd de raad bewust buiten het proces gehouden?

B: We wilden de burgertop niet politiek insteken. We wilden dus niet per se dat zij hun standpunten gingen delen. We hebben wel raadsleden uitgenodigd voor de burgertop, maar volgens mij zijn er slechts twee werkelijk gekomen naar de burgertop. Ze waren dus als deelnemer wel welkom. Maar

we hebben het niet aan de gemeenteraad voorgelegd en waren ook niet bezig of ze allemaal wel voor zo'n top waren.

I: Is er iets gedaan met de uitkomsten?

B: Er zijn drie uitkomsten uitgekomen. We hadden een jury die drie ideeën hebben uitgekozen. Het waren vaak dingen die al ooit waren uitgeprobeerd of waar men al mee bezig was. Dan hadden mensen niet door dat zoiets al aanwezig was in Breda. Of dat juist is gekozen om zoiets niet te doen om bepaalde redenen. Met de meeste dingen konden we niet zoveel. Dus dat gaf ons wel het beeld dat we wat aan de communicatie moesten gaan doen.

I: Ik heb soms het idee dat gemeenten kijken naar wat binnen hun beleid past. Met andere dingen doen ze vaak niets. Het lijkt wat opportunistisch.

B: Ja dat is ook bij ons zo. Het moet wel ergens in passen. Hoe groter de breuk met wat we gewend zijn, hoe kleiner de kans dat je het voor elkaar krijgt. Ik denk dat mensen ook, na de burgertop, weinig kunnen aanwijzen wat echt veranderd is door de burgertop. Het is vaak een opbrengst op het gebied van netwerken. Hoe mensen met elkaar en met de gemeente overleggen. Er is bijvoorbeeld ook een facebook pagina van die mensen gekomen. Het is dus niet specifiek een project als uitkomst, maar een doorontwikkeling waarbij zulke groepen wel bij het proces betrokken worden.

I: Ontstond het idee van de D100 in een vacuüm? Naast dat het was gebaseerd op de G1000, heeft de nationale overheid of het ministerie misschien ook invloed gehad op het idee?

B: Indirect wel. De nationale overheid speelde ook een rol in de G1000 in Uden. Dat trekt wel de aandacht. Het wordt wel beïnvloed door wat er in Uden en Amersfoort aan de gang was.

I: Is er ook ondersteuning geweest van de nationale overheid, bijvoorbeeld door subsidie?

B: Nee dat niet.

I: En de provincie heeft die invloed gehad?

B: Nee, die hebben we ook niet hierbij betrokken.

I: Uit onderzoek blijkt dat de gemeentelijke aanwezigheid bij een burgertop zorgt voor verkeerde verwachtingen. Is het iets om dan zo'n burgertop echt puur aan burgers alleen over te laten, zonder de link met de gemeente te leggen?

B: Ik ben bang dat het helemaal loslaten van de gemeenten en het overlaten aan burgers te weinig is. Ik denk dat burgers toch wel op enige steun rekenen van de overheid om zoiets op te pakken en zelden echt helemaal zelfstandig hieraan beginnen.

I: Zou de burgertop ook een manier zijn om het legitimiteit-tekort te verkleinen tussen burgers en politici?

B: Voor politici weet ik niet. Het verkleint wel de afstand met de gemeente. Het is voor burgers fijn om te weten dat de gemeente niet een *black box* of machine is en dat er juist ook ambtenaren zijn die echt ergens voor staan of ergens actief mee bezig zijn. Dus het kan de afstand tot ambtenaren en tot de gemeente wel verkleinen. Het is voor de gemeente een kans om te laten zien wat je waard bent. Maar ik geloof niet dat het de politiek dichterbij burgers brengt.

I: Is er iets vergelijkbaars nadien geïnitieerd door de ambtenaren of het college?

B: Nee, door de gemeenteraad wel. Zoals 'Breda begroot'. Dat ging breder dan alleen duurzaamheid.

I: Maar waarom heeft de gemeenteraad dan niets met de burgertop D100 te maken gehad?

B: Misschien was het wel een opmaat naar deze manier van werken. We waren niet gewend met zulke initiatieven, maar dat weet ik niet zeker.

I: Blijft democratische vernieuwing, of de meer directere democratie, wel voortbestaan?

B: In bepaalde vormen zal het wel gaan doorzetten. Er is misschien een slingerbeweging. Misschien zijn we doorgeschoten in iedereen overal bij te betrekken. Ik denk dat we daar wat voorzichtiger en kritischer in gaan zijn. Vooral wanneer we niet weten wat we met de uitkomsten gaan doen. Dingen die dicht bij huis zijn, daar zijn mensen nog wel voor te porren. Maar algemene, vage dingen, daarom komen mensen niet meer voor.