

Lokale burgerparticipatie van 65-plussers in de steigers Een participatief project

Auteurs: Linden Douma, Ruben Bouwman, Inge Hutter, Louise Meijering

Samenvatting

Doel

Nederlandse gemeenten willen participatie van burgers bevorderen. Dit artikel geeft inzicht in wat oudere burgers, tijdens een gestructureerd participatief project op het gebied van wonen, welzijn en zorg, zelf ervaren als bevorderende en belemmerende factoren voor blijvende zelfredzame burgerparticipatie.

Methode

Het participatieve onderzoeksproject liep van april 2014 tot maart 2016. De projectstructuur bestond uit een ondersteunende werkgroep, een deelnemersgroep met 21 deelnemers (65+) en de onderzoeksgroep. De dataverzamelingmethoden waren interviews en focusgroepen.

Resultaten

Het bleek in dit project niet mogelijk om de beoogde, zelfredzame burgerparticipatie van 65-plussers te realiseren. Uit onze analyse van de deelnemerservaringen blijkt dat de factoren Kunnen, Willen, In staat worden gesteld, Gevraagd worden en Gehoord worden, belemmerend en bevorderend werkten in het doorlopen participatieproces.

Conclusie

Dit project versterkt de bestaande empirische basis voor lokaal participatiebeleid door het inzichtelijk maken van de participatie-ervaringen van ouderen zelf. Om een burgerparticipatieproces te doen slagen, dienen alle belanghebbenden in het participatieproces te voldoen aan alle vijf factoren. Hieraan voldoen is niet vanzelfsprekend. We bevelen daarom aan om tijdens een participatieproces met alle belanghebbenden wederzijdse uitgangspunten af te stemmen. Hiervoor biedt het in dit artikel besproken CLEAR-model handvaten.

Building local citizen participation among older adults

A participatory project

Abstract

Aim

Dutch municipalities are looking for ways to promote citizen participation, among which older adults. This paper discusses older adults' experiences regarding favoring and inhibiting factors for lasting and independent citizen participation around the themes of housing, wellbeing and health care.

Methods

The participatory research project lasted from April 2014 to March 2016. The organizational structure consisted of a working group, a group of 21 participants (aged 65+) and the research team. Interviews and focus-group discussions were used.

Results

The project did not result in lasting and independent citizen participation of older adults, as was intended beforehand. When we examined the experiences of the participants, we found that their participation was favored and inhibited by the factors Can do, Like to, Enabled to, Asked to, and Responded to.

Conclusions

In order for citizen participation to be successful, all five identified factors should be met by the stakeholders involved. To achieve this we recommend to fine-tune the mutual expectations of the stakeholders, using the CLEAR model. The empirically grounded knowledge, generated throughout the project, strengthens the existing evidence-base about participation of older adults and helps to shape local participation programs.

Kernwoorden: burgerparticipatie, CLEAR-model, ouderen, participatief onderzoek

Keywords: Citizen participation, CLEAR-model, Older adults, Participatory approach

Doel

In Nederland zijn op 1 januari 2015 verantwoordelijkheden en taken op beleidsterreinen, zoals ouderenzorg, gedecentraliseerd van de centrale overheid naar lokale overheden. Gemeenten hebben uitgebreidere verantwoordelijkheden gekregen voor de voorzieningen op het gebied van wonen, zorg en welzijn. Een belangrijke en omvangrijke doelgroep van deze voorzieningen zijn oudere burgers. Deze groep wordt van overheidswege gestimuleerd om zo lang mogelijk thuis te blijven wonen. De dagelijkse woon- en leefomgeving van oudere burgers dient zo goed mogelijk aan te sluiten op hun behoeften. Voor een goede afstemming tussen de behoeften van oudere burgers en de lokale beleids- en uitvoeringspraktijk ten aanzien van wonen, welzijn en zorg is participatie van oudere burgers van essentieel belang [1].

Burgerparticipatie in Nederland

In de lokale beleidspraktijk wordt beleidsbeïnvloedende en zelfredzame burgerparticipatie nagestreefd [2]. Beleidsbeïnvloedende participatie betekent dat burgers deelnemen aan de voorbereiding en totstandkoming van beleid via politieke en ambtelijke structuren [3 , 4]. Zelfredzame burgerparticipatie verwijst naar vormen waarin burgers zelf aan de slag gaan om hun woon- en leefomgeving te verbeteren, eventueel in samenwerking met lokale belanghebbenden [5]. Hoewel gemeenten beide vormen nastreven, vormt zelfredzame burgerparticipatie momenteel hun belangrijkste aandachtsgebied [5 , 6 , 7 , 8]. Deze aandacht voor zelfredzame participatie is de meest recente ontwikkeling in de traditie van burgerparticipatie in Nederland.

In de ontwikkeling van burgerparticipatie in Nederland worden drie generaties onderscheiden [7]. Eerste generatie burgerparticipatie begon rond 1970 en wordt gekenmerkt door het inspraakmodel en formele participatiemechanismen [5]. Burgers eisten meer formele inspraak en daarom werd inspraak op afgeronde beleidsplannen via juridische procedures een wettelijk recht. Draagvlakverwerving voor beleid wordt gezien als een belangrijke uitkomst van dit inspraakmodel, omdat het de legitimiteit van de besluitvorming vergroot [3 , 9]. In de jaren '90 kwam tweede generatie participatie op, met als uitgangspunt dat burgers vroegtijdig bij een beleidsproces betrokken moeten worden. Immers, beleidsmakers kunnen uitsluitend rekening houden met hun inbreng als besluitvorming nog gaande is [7]. Een belangrijke uitkomst van dit interactievere beleid is dat besluiten beter kunnen worden afgestemd op de ervaringskennis en behoeften van burgers, wat het draagvlak en de kwaliteit en effectiviteit van de besluitvorming ten goede komt [3 , 10 , 11]. Kenmerkend voor beide generaties is dat burgers beleid middels inspraak mede kunnen beïnvloeden. De overheid is echter de procesinitiator en neemt de eindbeslissing.

Met de opkomst van de derde generatie burgerparticipatie begin 21^e eeuw is het accent van beleidsbeïnvloedende naar zelfredzame burgerparticipatie verschoven. Kenmerkend voor deze vorm is dat niet overheden maar burgers het initiatief nemen voor collectieve acties in het publieke domein, ingegeven door een gevoelde maatschappelijke noodzaak [5 , 6 , 12]. Eventueel vragen ze overheden en/of organisaties om het initiatief te faciliteren [5 , 12 , 13]. Zelfredzame burgerparticipatie

vraagt dus om een andere rolverdeling, zeggenschapsverhouding en interactie tussen professionele belanghebbenden en burgers dan beleidsbeïnvloedende burgerparticipatie [5 , 8 , 9]. Een verschuiving van de tweede naar de derde generatie wordt beschouwd als een cultuuromslag en een tijdrovend proces [5 , 6 , 9]. Voor initiatiefnemende burgers is een belangrijke motivatie dat zij zaken in hun eigen en in het collectieve belang kunnen realiseren [4 , 6]. Ook van overheidswege wordt de meerwaarde van burgerinitiatieven onderkend, in bijvoorbeeld maatwerk mogelijkheden, ontwikkeling van gemeenschapszin, innovatie en persoonlijke ontwikkeling van de burger. Bovendien worden burgerinitiatieven beschouwd als een manier om kostenbesparingen te realiseren voor de terugtrekkende overheid [2 , 5 , 6 , 8 , 13]. In de zoektocht naar manieren om het initiatief meer aan burgers te laten, heeft de Rijksoverheid het artikel 'Right to Challenge' aan de Wet maatschappelijke ondersteuning toegevoegd. Het Right to Challenge, oftewel het Recht om Uit te dagen, is afkomstig uit Engeland en de grondgedachte is dat burgers het recht hebben om de uitvoering van zelfgekozen overheidstaken (ten dele) over te nemen als zij deze taak beter of goedkoper kunnen uitvoeren dan de overheid zelf. Het initiatief daartoe komt uit de gemeenschap zelf en burgers krijgen zo de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de wijze waarop lokale zorg- en ondersteuningstaken worden uitgevoerd. Nederlandse gemeenten hebben de mogelijkheid (dus geen verplichting) om zelf invulling te geven aan het mogelijk maken van het Recht om Uit te dagen op het gebied van de Wmo. De invulling verschilt sterk per gemeente [14]. In de praktijk hanteren overheden verschillende strategieën voor burgerinitiatieven. Sommige overheden faciliteren, desgevraagd, burgerinitiatieven. Andere overheden nemen een tussenpositie in: ze faciliteren niet alleen, maar proberen burgers ook te activeren om zelf initiatieven op te zetten [8 , 15]. Inmiddels is gebleken dat de laatste strategie het meest raadzaam is. Burgerinitiatieven komen overwegend tot stand door succesvolle interactie tussen burgers en overheden, waarbij burgers actief aangemoedigd worden om in actie te komen en daarbij op ondersteuning van lokale overheden kunnen rekenen [16].

Projectdoelstelling

Veel Nederlandse gemeenten zoeken manieren om burgerparticipatie van burgers, waaronder ouderen, te bevorderen. Inzichten zijn voornamelijk op institutionele logica gestoeld en de ervaringen van burgers zelf worden zelden meegenomen [5 , 9 , 10]. Echter, om de condities die op lokaal niveau van invloed zijn op burgerparticipatie van ouderen inzichtelijk te krijgen, is het meenemen van de perspectieven van oudere burgers essentieel [9 , 17 , 18]. Vooral nog zijn de specifieke ervaringen van oudere burgers met participatieprocessen onderbelicht gebleven. Door met oudere burgers te reflecteren op het participatieproces waar zij aan deelnemen, kunnen belangrijke lessen worden geleerd en worden vertaald in aanbevelingen voor de toekomst [6 , 19].

Het onderzoeksproject dat in dit artikel besproken wordt, had als doelstelling om 1) via een participatief onderzoeksproject blijvende, zelfredzame burgerparticipatie van 65-plussers te bereiken in de lokale beleidspraktijk van zorg, wonen en welzijn, en 2) inzicht te verwerven in wat oudere burgers zelf ervaren als bevorderende en/of belemmerende factoren gedurende dit proces.

Methode

Projectstructuur en -organisatie

De projectstructuur bestond uit de deelnemersgroep, een werkgroep en de onderzoeksgroep. De werkgroep bestond uit de onderzoekers en per organisatie één vertegenwoordiger. De betrokken organisaties waren de gemeente, twee lokale zorg- en welzijnsorganisaties, twee woningcorporaties, een zorgcoöperatie en een buurtcommissie. De rol van de werkgroep was het gezamenlijk initiëren en ondersteunen van het project, waarbij het gezamenlijke uitgangspunt was dat de initiatieven en ervaringen van burgers en niet de belangen en uitgangspunten van de organisaties leidend zouden zijn in het project. De Ethische Commissie van de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen heeft dit onderzoeksproject goedgekeurd.

Onderzoeksbenadering

In dit onderzoek is een participatieve benadering gebruikt [20]. Deze benadering houdt in dat het onderzoek plaatsvindt *met* in plaats van *over* betrokkenen, zodat zij gedurende elke fase van het onderzoeksproces invloed kunnen uitoefenen. De context-afhankelijke meningen en ervaringen van betrokkenen en hun ideeën over mogelijke verbeteringen van een ervaren situatie staan centraal. Gedurende het onderzoeksproces leren onderzoekers en de betrokkenen van elkaar en passen de

inzichten toe om verandering te bewerkstelligen. De keuze voor deze onderzoeksbenadering kwam voort uit het actiegerichte onderzoeksdoel. Het project vond plaats in een stadswijk in Noord-Nederland.

Onderzoeksproces en projectverloop

Het project Duurzame Ouderenparticipatie liep van april 2014 tot maart 2016. Er worden vijf fasen onderscheiden: participantenwerving; situationele analyse; opzetten van gezamenlijke gedefinieerde interventie; uitvoering hiervan; en tot slot evaluatie en kennisdeling [20]. Tab. 1 geeft een overzicht van het procesverloop, per projectfase.

Tabel 1 Projectverloop per projectfase.

fase	stappen	reguliere betrokkenen (aantal)	overige betrokkenen (aantal)
1 participantenwerving	werkgroepbijeenkomsten 1, 2 en 3	werkgroepleden (8,5,8) onderzoekers (3)	–
	participantenwerving	werkgroepleden (6) onderzoekers (3)	lokale huisartsen (5)
	gezamenlijke kennismakingsbijeenkomst	deelnemers (20) onderzoekers (3)	–
2 situationele analyse	4 focusgroepen met beide deelnemersgroepen	deelnemers (6,9,9,11) onderzoekers (2)	–
	diepte-interview	deelnemer (1) onderzoeker (1)	–
	werkgroepbijeenkomst 4	werkgroepleden (8) onderzoekers (3)	–
3 opzetten interventie	3 focusgroepen met deelnemersgroepen	deelnemers (6,11,7) onderzoekers (2)	–
4 implementatie	voorbereidend gesprek verkeersbijeenkomst	onderzoekers (2)	afgevaardigden gemeente (5) en politie (2)
	verkeersbijeenkomst	deelnemers (16) onderzoekers (2)	afgevaardigden gemeente (5) en politie (1)
	werkgroepbijeenkomsten 5 en 6	werkgroepleden (7,4) onderzoekers (2,3)	–
	2 evaluatiebijeenkomsten over de verkeersbijeenkomst met de deelnemersgroepen	deelnemers (6,4) onderzoekers (2)	–
	interviews met deelnemers die afwezig waren tijdens de evaluatiebijeenkomst	deelnemers (7) onderzoeker (1)	–
	gezamenlijke zorgbijeenkomst	deelnemers (14) onderzoekers (2)	afgevaardigden gemeente (2) en zorgorganisatie (2)
	gesprek over voortgang aanpak verkeersknelpunten	onderzoekers (2)	afgevaardigde gemeente (1)
5 eindevaluatie en kennisdeling	gezamenlijke evaluatieve slotbijeenkomst	deelnemers (12) onderzoekers (3)	–

slotbijeenkomst werkgroep	werkgroepleden (6) onderzoekers (2)	-
groepsbijeenkomst bespreken concept-artikel	deelnemers (6) onderzoeker (1)	-
kennisbijeenkomst	onderzoekers (2) deelnemers (2)	afgevaardigden gemeente (27)
terugkoppelingsbijeenkomst uitkomsten verkeersinterventies door gemeente	deelnemers (17) onderzoeker (1)	afgevaardigden gemeente (5)

Gedurende de eerste fase zijn de deelnemers geworven middels twee strategieën, namelijk een persoonlijke, schriftelijke uitnodiging via hun huisarts en een oproep tot deelname voor de lezers in een lokaal huis-aan-huisblad (geen reacties). Voor de eerste wervingsstrategie werd een bestaand deelnemersbestand van het Integraal Ouderenproject Noord- en Oost-Groningen van het UMC Groningen gebruikt. Deze deelnemers gaven toestemming voor gebruik van hun contactgegevens voor vervolgonderzoek. Uit dit deelnemersbestand zijn steekproefsgewijs 99 personen geselecteerd, waarna 14 personen door hun huisartsen van de steekproeflijst werden verwijderd, bijvoorbeeld wegens overlijden. Van de 85 aangeschreven personen, meldden 24 deelnemers zich aan. Zij ontvingen een uitnodiging voor de kennismakingsbijeenkomst, met als doel om het project en elkaar te leren kennen. Uiteindelijk besloten 21 deelnemers mee te doen. Zij woonden allen in de betreffende stadswijk. De deelnemersgroep bestond uit 11 vrouwen en 10 mannen. Vijf deelnemers woonden alleen, de overige deelnemers woonden samen met een partner. De leeftijd van de deelnemers varieerde van 65 tot 87 jaar. De deelnemers zijn vooraf geïnformeerd over het projectdoel en de manier waarop de data zouden worden geanonimiseerd. Mondelinge toestemming voor audio-opname werd voorafgaand verkregen. In dit artikel zijn de deelnemersnamen weggelaten.

De projectfase situationele analyse is bedoeld om de bestaande wijk situatie in kaart te brengen, vanuit de ervaringen van de deelnemers. We maakten gebruik van focusgroepen en een interview bij een deelnemer thuis. Door de deelnemers zijn diverse gespreksthema's aangedragen. Aan het einde van deze fase stemden alle deelnemers op de thema's die zij in de volgende fase verder uit wilden diepen. De deelnemers kozen unaniem voor het interventiethema verkeersveiligheid en -overlast. Later werd het thema zorg aan deze selectie toegevoegd.

In de fase interventie-ontwikkeling vroegen wij de deelnemers om na te denken over de knelpunten die zij aan zouden willen pakken en om hiervoor gewenste oplossingen te formuleren. Zij hadden zich op de bijeenkomst voorbereid, bijvoorbeeld schriftelijk of door het meebrengen van zelfgemaakte foto's van knelpunten. Als hulpmiddel brachten wij een wijkplattegrond op A0-formaat mee, zodat hierop de specifieke locaties konden worden aangewezen. Deze exercitie leidde tot een gezamenlijk plan van aanpak per interventiethema, met daarin de door de deelnemers aangedragen actiepunten en oplossingen.

In de implementatiefase kozen de deelnemers voor een aanpak met themabijeenkomsten. Tijdens de themabijeenkomst verkeersveiligheid en -overlast, hebben zes deelnemers de knelpunten gepresenteerd aan de aanwezigen van de gemeente en de politie. Aangaande het thema zorg wilden de deelnemers graag meer uitleg over de gevolgen van de decentralisatie per 1 januari 2015. Tijdens een informatiebijeenkomst kregen zij hierover meer informatie van de gemeente en wijkverpleegkundigen.

Evaluatie en kennisdeling vond zowel ter afsluiting als tijdens het project plaats. Door gedurende het proces te reflecteren op de ervaringen van de deelnemers kon tussentijds worden bijgestuurd, waar nodig met behulp van (één van de) organisaties in de werkgroep. Een voorbeeld van tussentijdse bijsturing was het betrekken van gemeentebambtenaren die werkzaam waren op het gebied van verkeer en verkeersveiligheid. Hun betrokkenheid was gewenst, omdat in de werkgroep onvoldoende expertise op dit specifieke gebied aanwezig was. Op dat moment kregen de overige leden van de projectgroep een minder grote rol. De tussentijdse evaluaties met de deelnemers vonden plaats aan het einde van de bijeenkomsten, middels

telefonische interviews en tijdens de evaluatiebijeenkomsten. Tijdens kennisbijeenkomsten en een terugkoppelingsbijeenkomst zijn de projectuitkomsten en het concept-artikel gedeeld met de deelnemers en betrokken organisaties.

Tijdens de evaluatieve slotbijeenkomst bleek dat de beoogde continuïteit van een participatiegroep van oudere burgers niet tot stand was gekomen. De specifieke factoren die van invloed waren op de motivatie van de deelnemers om zich niet blijvend te verbinden aan zelfredzame burgerparticipatie worden onder het kopje 'de bevindingen' in onderstaand hoofdstuk in meer detail besproken.

Resultaten

Data en dataverwerking

Alle (focusgroep)bijeenkomsten en interviews met deelnemers zijn digitaal opgenomen en getranscribeerd door Ruben Bouwman. Van de telefonische interviews zijn aantekeningen gemaakt. De omvang van het totale databestand betreft 132.120 woorden, 313 pagina's in totaal.

Linden Douma heeft in eerste instantie al deze data geanalyseerd volgens de uitgangspunten van *informed grounded theory* [21] in het softwareprogramma Atlas.TI. De eerste stap in het inductieve analyseproces was het herhaaldelijk doorlezen van alle transcripten. De tweede stap was het data coderen en de derde stap was het identificeren van overeenkomstige (sub)categorieën. Dit resulteerde in een codeboek met twee hoofdcategorieën: bevorderende en belemmerende condities, waarbinnen subcategorieën werden onderscheiden.

Echter, na de inductieve analyse, kwamen de auteurs in aanraking met het CLEAR-model. Het CLEAR-model is, op basis van eerdere onderzoeken, ontwikkeld door Lowndes en collega's en kan worden gebruikt als een beoordelingsinstrument om inzicht te krijgen in de bevorderende en belemmerende factoren voor burgerparticipatie [18]. De geïdentificeerde (sub)categorieën in ons codeboek bleken inhoudelijk sterk te overlappen met de wetenschappelijk getoetste verklaringsfactoren in het CLEAR-model. Daarom hebben we besloten om gedurende het vervolg het CLEAR-model als analysekader te gebruiken.

Het CLEAR-model als analysekader

Het Engelstalige CLEAR-model onderscheidt vijf factoren, respectievelijk *kunnen (Can do)*, *willen (Like to)*, *gevraagd worden (Asked to)*, *in staat worden gesteld (Enabled to)* en *gehoord worden (Responded to)* [18 , 22]. Als wordt voldaan aan een factor, werkt dit bevorderend voor burgerparticipatie, maar wordt er niet voldaan aan een factor, dan werkt dat belemmerend. In de Nederlandse beleidscontext heeft het CLEAR-model gediend als basis voor de ontwikkeling van het ACTIE-instrument [13]. Beide modellen kennen een vergelijkbare toepassing.

Kunnen betekent dat deelnemers persoonlijk in staat moeten zijn tot deelname. Hiervoor zijn vaardigheden nodig, zoals organisatorisch talent of een kritische blik, en toegang tot benodigde hulpbronnen, zoals tijd, gezondheid of wettelijke mogelijkheden [8 , 13]. De beschikking hierover vergroot de kans op participatiesucces [9]. Willen betreft de participatiemotivatie van burgers. Er zijn talrijke motieven om te participeren, waaronder verwachte beïnvloedingsmogelijkheden, verwachte sociale opbrengsten of persoonlijke voordelen en de mate van binding met de buurt [8 , 13 , 22]. Een concrete aanleiding en een gevoel van urgentie motiveert bewoners en levert dus een belangrijke bijdrage aan de totstandkoming en instandhouding van burgerparticipatie [23]. Gevraagd worden houdt in dat een burger sneller participeert als hij/zij daartoe gevraagd wordt en een uitnodigende houding ervaart [8 , 22]. In staat worden gesteld verwijst naar het feit dat participatie meestal voortkomt uit groepsverbanden [18]. Binnen een groep zijn sleutelfiguren en kartrekkers van doorslaggevend belang [9 , 23]. Gehoord worden houdt in dat burgers meer geneigd zijn om te (blijven) participeren als ze menen dat ze serieus worden genomen, dat er vertrouwen is, en dat hun betrokkenheid leidt tot verbeteringen [9 , 10 , 19]. De manier waarop burgers worden behandeld, speelt hierbij een cruciale rol. Hinderende condities zijn bijvoorbeeld traagheid in de invoering, starre regelgeving of gebrekkige informatie-uitwisseling en terugkoppeling [9].

De bevindingen

Gevraagd worden

In dit project lag het startinitiatief bij de werkgroep van lokale organisaties en onderzoekers. De deelnemers vonden het belangrijk dat mensen uitgenodigd waren voor het project, omdat ze anders waarschijnlijk niet bij elkaar waren gekomen. Eén van de deelnemers zei hierover tijdens de evaluatieve slotbijeenkomst:

Er komen dus dingen op tafel waarvan je met elkaar eens in discussie gaat. Dat zal niet zo gauw gebeuren als je het initiatief aan de burger zelf overlaat.

Tijdens de verkeersbijeenkomst vertelde de aanwezige wethouder hoe hij zich het samenwerkingsvervolg voorstelde:

Ik hoor hier net een hele zinvolle opmerking [...]. Dat is, dat we het initiatief ook bij u kunnen laten. Dat wij zeggen wij zijn als gemeente, dat benadruk ik nog maar eens, ontzettend bereid om met u verder aan de slag te gaan en op een zeker moment weer bij elkaar te komen, maar het initiatief om te komen – waarvan u zegt dat zou een goed moment zijn – kunnen we ook bij u leggen.

De wethouder moedigde de betrokkenheid van de deelnemers aan, maar dichtte de deelnemers een initiatiefnemende rol toe. Bij veel deelnemers viel het voorstel van de wethouder echter niet in goede aarde:

D1: Ik dacht dat de wethouder zei dat er nog vervolgstappen kwamen?

D2: Ja, maar die verwacht van ons dat wij dat gaan doen. [...].

D1: Dan is hij van het probleem af [...]. Ja dat is toch zo, zo komt dat over. Tenminste, zo denk ik erover.

De deelnemers bestempelden het voorstel van de wethouder als een politieke keuze en een manier om gemeentelijke verantwoordelijkheden af te schuiven. De gemeente vroeg de deelnemers om een rol te spelen die zij niet wilden vervullen.

Gehoord worden

Vrijwel alle deelnemers waren tevreden over de manier waarop zij hun ervaringen onder de aandacht konden brengen bij de organisaties tijdens de bijeenkomsten. Zij waardeerden bijvoorbeeld de grote afvaardiging van de organisaties, hun grondige voorbereiding, wijkennis en uitleg. Ook waren de deelnemers positief over de projectbegeleiding door de onderzoekers. Waar de deelnemers minder tevreden over waren, was het gevoelde gebrek aan toezeggingen, concrete resultaten en zichtbare maatregelen. Dit gevoel werd gedeeld door alle deelnemers. Eén van hen merkte tijdens de slotbijeenkomst op:

Zolang als de gemeente niet met een oplossing komt, of dat nou die lantaarnpaal is of dat fietspad bij de {straatnaam} enzovoort. Zo lang als daar niets aan gebeurt, moet men niet teveel verwachten dat het initiatief van onze groep leken uitkomt.

De teleurstelling over het uitblijven van maatregelen resulteerde in een verminderde motivatie tot eigen inzet. Ook informatievoorziening was belangrijk voor de deelnemers. Enkele bewoners zouden door een ambtenaar worden teruggebeld over een maatregel, maar dit gebeurde niet. Dit gebrek aan informatie over de voortgang werd als demotiverend ervaren voor verdere betrokkenheid.

Kunnen

Gedurende het project droegen de deelnemers naar eigen mogelijkheden en voorkeuren bij. Zo had één deelnemer, ter voorbereiding van het plan van aanpak voor verkeersveiligheid, foto's van verkeerssituaties in de wijk gemaakt en afgedrukt. Andere deelnemers hadden verkeerssituaties opgeschreven. Met name in de interventie- en implementatiefases werden persoonlijke vaardigheden en hulpbronnen als belemmering genoemd. Zo gaven veel deelnemers aan niet te willen presenteren toen werd geopperd om het plan van aanpak met de knelpunten zelf te presenteren aan de gemeente en de politie:

D1: Ik voel mezelf niet zo'n woordvoerder.

D2: Nee ik ook niet hoor.

D3: Nee.

D1: [...] ik ben thuis een hele held, maar verder niet.

Uit bovenstaande dialoog blijkt dat sommige deelnemers vonden dat ze niet over voldoende spreekvaardigheden beschikten. Ook tijdens de slotbijeenkomst werden door de deelnemers diverse obstakels aangedragen, bijvoorbeeld toen zij de mogelijkheid bespraken om na vertrek van de onderzoekers het project zelfstandig te vervolgen, zonder ondersteuning. Als belemmeringen noemden zij hun gezondheid en gebrek aan tijd, kennis, organisatorische en initiërende vaardigheden, en wettelijke zeggenschap. Gezien deze belemmeringen sloten de deelnemers een zelfstandig projectvervolg uit.

Een mogelijke uitkomst van participatie is de persoonlijke ontwikkeling van de betrokkenen. Deze uitkomst werd besproken tijdens de slotbijeenkomst:

O: [...] is er bij uzelf wel wat veranderd door hier te zitten?

D: We kijken nu nog scherper naar wat de gemeente moet doen.

Deze deelnemer gaf aan dat hij door zijn betrokkenheid een kritischere blik had ontwikkeld.

Willen

De meest genoemde drijfveer voor deelname aan het project was nieuwsgierigheid naar de ontwikkelingen in de wijk. Dit motief komt niet overeen met de activerende doelstelling van het project. Tijdens één van de latere bijeenkomsten, vertelden twee deelnemers hoe zij hun deelname tot dusver hadden beleefd:

D1: Ik vind het interessant, omdat ik een heleboel dingen hoor die ik gewoon als burger nergens lees en ook nergens hoor.

D2: Ja, wat er leeft in de wijk.

Uit de vele aanmeldingen en het feit dat gedurende het onderzoek nauwelijks deelnemers zijn afgehaakt, blijkt dat de deelnemers gemotiveerd waren om mee te (blijven) doen. Het gaf de deelnemers voldoening om met elkaar, en met afgevaardigden van organisaties, in gesprek te zijn en elkaars invalshoeken te begrijpen. De groepsbijeenkomsten vormden een mogelijkheid om mede-wijkbewoners te ontmoeten, wat een belangrijke motivatiefactor was.

De motivatie tot deelname betrof vooral het meedenken en adviseren ten aanzien van ervaren knelpunten, en in mindere mate de eigen betrokkenheid in de uitvoerende fase. De deelnemers beschouwden de gemeente als de uitvoerende partij en zagen voor zichzelf een adviserende rol weggelegd. Slechts enkele deelnemers waren bereid om in uitvoerende zin een bijdrage te leveren aan een knelpunt.

Deelnemers verschilden verder in hun gedachten over welke onderwerpen en knelpunten relevant waren. Met name aspecten van hun eigen woon- en leefomgeving werden belangrijk gevonden. Sommige deelnemers gaven aan dat ze het lastig vonden om een mening te vormen over of belang te hechten aan een onderwerp waar ze zelf (nog) niet direct mee te maken hadden, zoals thuiszorg.

In staat worden gesteld

De opzet van het project met kleinschalige interactieve groepsbijeenkomsten werd door de deelnemers als prettig ervaren en was van positieve invloed op hun kennisdeling en motivatie. De deelnemers ondervonden echter meer voordelen van het werken in groepsverband:

Dat hadden we de vorige keer, toen met de gemeente. Toen waren we bij elkaar. Maar als je zelf moet bellen naar de gemeente, dan krijg je niks klaar. Als er ook maar één persoon is die belt en er komt niet meer, dan wordt dat helemaal niet gehoord. Dan wordt er helemaal geen aandacht aan geschonken. Je moet daar collectief naar toe.

Uit deze uitspraak blijkt dat de deelnemers het werken in groepsverband zinvol vonden, omdat zij een gezamenlijke vuist konden maken. Op die manier maakten ze meer kans om zaken te bereiken. Er dient echter rekening gehouden te worden met de aard van dit groepsverband. Tijdens de verkeersbijeenkomst werden de deelnemers door de gemeente gewezen op bestaande, geformaliseerde samenwerkingsverbanden van burgers, zoals een lokale buurtcommissie of een adviesraad. Een dergelijke formele raad sprak niet tot de verbeelding van de deelnemers:

Even over, je zegt, dan kun je bellen naar zo'n raad he, maar ik heb het idee dat de meeste mensen dat niet gaan doen, want het is een raad en dat is heel ver weg. Wie krijg ik aan de telefoon en dat is onpersoonlijk. Zoals wij hier zitten, wij praten nu met elkaar en met jullie. En met het contact, doordat ... Dat is wel concreet. [...].

De deelnemers werden afgeschrikt door het formele, onpersoonlijke karakter van een adviesraad en weinig deelnemers wisten van het bestaan ervan. Het informele en laagdrempelige karakter van de groepsbijeenkomsten sloot goed aan bij de voorkeuren van onze deelnemers en werkte positief op hun betrokkenheid. Echter, in de deelnemersgroep ontbrak een kartrekker.

Conclusie

Dit artikel geeft inzicht in wat oudere burgers tijdens een gestructureerd en actiegericht participatief project zelf ervaren als bevorderende en/of belemmerende factoren voor blijvende, zelfredzame burgerparticipatie op het gebied van wonen, welzijn en zorg.

Het project heeft geresulteerd in drie participatieve veranderingen: de deelnemers ontwikkelden een bewustzijn voor diverse onderwerpen, leerden knelpunten te benoemen met een oplossingsgerichte blik, en er ontstond een saamhorigheidsgevoel. Doordat de deelnemers en organisaties hun ervaringskennis uitwisselden, kregen beide partijen inzicht in het onderwerp vanuit elkaars invalshoeken. Deze uitkomsten zijn in overeenstemming met de voordelen die worden genoemd in de participatieliteratuur [8 , 13 , 24]. Echter, het project heeft niet geleid tot de beoogde continuïteit van een burgerparticipatiegroep van de deelnemers en die doelstelling is dus niet haalbaar gebleken.

Het CLEAR-model, opgebouwd uit de vijf verklaringsfactoren van burgerparticipatie – kunnen, willen, gevraagd worden, in staat worden gesteld en gehoord worden – bleek een waardevol en toepasselijk beoordelingsinstrument. Onze bevindingen impliceren dat alle vijf CLEAR-factoren ook verklarende waarde hebben voor burgerparticipatie van ouderen [18 , 22]. Om een participatieproces te doen slagen, dienen alle belanghebbenden, naar wederzijdse tevredenheid, te voldoen aan deze vijf factoren. Daarbij liggen sommige factoren vooral binnen de invloedssfeer van de burger (kunnen, willen), terwijl andere factoren (gevraagd worden, gehoord worden) meer binnen de invloedssfeer van andere belanghebbenden liggen.

Uit onze bevindingen blijkt dat het voldoen aan deze factoren niet vanzelfsprekend is, wat leidt tot hinderende condities voor burgerparticipatie. De verklaringsfactoren waar het minst aan voldaan werd, waren kunnen, willen en gehoord worden. Een belangrijk inzicht in dit onderzoek is dat de mate waarin wordt voldaan aan een factor afhankelijk is van het verwachtingspatroon en de beoordeling van de betrokkenen op dat gebied. Zo bleek het sleutelmoment in dit project het moment te zijn waarop de gemeente, vanuit haar streven naar zelfredzame burgerparticipatie, het eigenaarschap en de uitvoering van de knelpunten neerlegde bij de deelnemers. Op hun beurt ambieerden de deelnemers alleen een beleidsbeïnvloedende rol en legden het eigenaarschap van de aangedragen knelpunten bij de gemeente. Voor de deelnemers had het feit dat zij gevraagd werden voor iets wat zij zelf niet wilden een averechts effect op hun bereidheid om deel te blijven nemen (willen). Bovendien vonden zij dat zij niet over de juiste capaciteiten en hulpbronnen beschikten voor een zelfredzame rol (kunnen) en dat dit een taak van de gemeente was. Omdat er een discrepantie bestond tussen de participatieverwachtingen van de deelnemers en de gemeente werd in de ogen van beide partijen niet voldaan aan hun verwachtingen, ontstond onderling wantrouwen en vormde zich een spanningsveld over de wederzijdse rollen en verantwoordelijkheden. Het participatieproces kwam daardoor tot een einde.

Aanbevelingen

Dit onderzoek maakt inzichtelijk hoe de systeemwereld van beleidsplannen, waarin naar zelfredzame burgerparticipatie wordt

gestreefd, kan botsen met de leefwereld van oudere burgers zelf. Zelfredzame participatie vraagt om een cultuurverandering ten opzichte van beleidsbeïnvloedende participatie en deze overgang behoeft bij zowel (sommige) oudere burgers als lokale overheden expliciete aandacht. De vraag die rijst is of de verwachtingen van de overheid op dit gebied wel wenselijk en realistisch zijn. Het antwoord op deze vraag is niet eenduidig. Er zijn namelijk ook voorbeelden bekend van burgerinitiatieven op het gebied van wonen, welzijn en zorg waarin oudere burgers, al dan niet in samenwerking met andere leeftijdsgroepen, er wel in zijn geslaagd om deze succesvol te maken [²³, ²⁴]. Omdat uitkomsten en behoeften altijd afhankelijk zijn van de situationele context, impliceren wij nadrukkelijk niet dat onze onderzoeksbevindingen overdraagbaar zijn naar andere situaties. Wel menen wij dat de in dit onderzoek onderzochte verklaringsfactoren en principes overdraagbaar kunnen zijn naar andere situaties. Gezien het aangetoonde belang van participatieverwachtingen en mogelijkheden, strekt het tot aanbeveling om aan het begin en gedurende het participatieproces wederzijdse uitgangspunten uit te spreken en af te stemmen. Op basis van gezamenlijk bepaalde uitgangspunten, kan een passende participatiestrategie worden bepaald. Het CLEAR-model kan hiervoor zowel als vertrekpunt als beoordelingsinstrument fungeren.

Ten aanzien van de te kiezen participatiestrategie laten bestaande onderzoeken zien dat geslaagde vormen van burgerparticipatie doorgaans voortkomen uit succesvolle samenwerkingen tussen burgers en professionele belanghebbenden [¹⁶]. Formele verbanden (zoals vergunningen, ambtenaren) zijn meestal nodig om burgerparticipatie mogelijk te maken. Een participatiestrategie met een organisatievorm waarin zowel burgers als professionele belanghebbenden een rol spelen, is kansrijker dan een strategie met een volledige verantwoordelijkheid van de burger zelf. Van de professionele betrokkenen wordt samenwerking, flexibiliteit en communicatie verwacht. Zij moet openstaan voor de behoeften en mogelijkheden van burgers [¹⁶]. Ieder participatieproces vereist maatwerk. De resultaten in dit project wijzen er bijvoorbeeld op, dat oudere burgers mogelijk moeite hebben met het oppakken van het eigen initiatief, zoals vanuit overheidswege wordt beoogd met derde generatie participatie. Hiervoor zijn meerdere verklaringen mogelijk en elke verklaring vraagt om een ander plan van aanpak.

Allereerst verklaarden de deelnemers zelf dat zij zijn opgegroeid in de klassieke verzorgingsstaat en daarom niet gewend zijn aan een actieve rol. Ten tweede bleek het gevoelde gebrek aan toereikende capaciteiten en hulpbronnen belemmerend te werken. In deze gevallen zouden professionele organisaties wellicht meer ondersteuning moeten bieden aan oudere burgers. Beide gevolgtrekkingen kunnen pleiten voor specifieke aandacht van gemeenten voor participatie van de doelgroep ouderen binnen het generieke participatiebeleid. Deze aanbeveling staat haaks op de afschaffing van het doelgroepenbeleid door veel Nederlandse gemeenten. Een andere mogelijkheid is om juist de verbinding te zoeken tussen oudere en jongere generaties, zodat jongere kartrekkers een ondersteunende rol kunnen spelen. Een derde verklaring betreft de manier waarop de Nederlandse overheid burgerparticipatie propageert en de manier waarop deze boodschap door burgers wordt ontvangen [²⁵, ²⁶]. De politieke boodschap van onze overheid kenmerkt zich door een moreel beroep op de individuele verantwoordelijkheden van de burger, onderbouwd met een pessimistisch verhaal over onvermijdelijke hervormingen van de verzorgingsstaat. Deze benadering resulteert echter in afwijzende gevoelens bij burgers, ook in dit project [²⁷, ²⁸]. Een alternatieve strategie is om mensen te activeren vanuit een optimistisch streven naar participatie. Door middel van cursussen of thema-avonden zouden oudere generaties bewust gemaakt kunnen worden van de voordelen van burgerinitiatieven en de mogelijkheden om zelf aan de slag te gaan, zonder daarbij de nadruk te leggen op hun plichtsbesef en verantwoordelijkheidsgevoel. Een voorbeeld van een dergelijke cursus is de 80-in-30 cursus van de Denktank 60+ Noord, in samenwerking met het UMC Groningen [²⁹].

Beperkingen

Er kunnen enkele kanttekeningen bij dit onderzoek worden geplaatst. De eerste kanttekening is dat de deelnemers zijn geselecteerd middels een steekproef uit een bestaand deelnemersbestand. Het is dus mogelijk dat vooral actievere en betrokken burgers hebben deelgenomen. Een tweede mogelijke beperking is dat het project is geïnitieerd door een groep organisaties, in samenwerking met een groep lokale huisartsen. Hoewel deze benadering als voordeel heeft dat er een zo breed mogelijke doelgroep kan worden benaderd, lag er vanuit de deelnemers geen concrete, urgente aanleiding ten grondslag aan het project. Het aanvankelijke maar ook aanhoudende gebrek aan een gevoelde urgentie kan een belangrijke verklaring zijn voor het feit dat er geen zelfredzame burgerparticipatie tot stand is gekomen [²⁵]. Een derde beperking is dat,

vanwege tijdsrestricties, alleen de eerste auteur de tekstbestanden heeft gecodeerd. Het resulterende analysebestand is pagina voor pagina doorgesproken door de eerste en vierde auteur, waarbij de wederzijdse interpretatie van de citaten onderwerp van discussie was. Uiteindelijk zijn de meest illustratieve citaten in gezamenlijkheid gekozen en verwerkt in dit artikel. Desondanks kan de gehanteerde aanpak hebben geleid tot een onderzoekersbias.

Dankbetuiging

Wij bedanken alle betrokkenen in dit onderzoek voor hun inzet en constructieve feedback. Dit project kon tot stand komen door de financiële ondersteuning van het UMC Groningen.

Auteurs

Linden Douma

Basiseenheid Demografie, Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen, Healthy Ageing, Population and Society, Rijkuniversiteit Groningen

Basiseenheid Demografie, Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen, Groningen

Healthy Ageing, Population and Society, Rijksuniversiteit Groningen, Groningen

e-mail: l.e.douma@rug.nl

Ruben Bouwman

Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen

Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen, Groningen

Inge Hutter

Basiseenheid Demografie, Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen, International Institute of Social Studies (ISS), Erasmus Universiteit Rotterdam

Basiseenheid Demografie, Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen, Groningen

International Institute of Social Studies (ISS), Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam

Louise Meijering

Population Research Centre, Urban and Regional Studies Institute, Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen

Corresponderend auteur:

l.b.meijering@rug.nl

Literatuurlijst

1. Centrale Samenwerkende Ouderenorganisaties. Handboek participatie voor ouderen in zorg- en welzijnsprojecten. Utrecht: CSO; 2010.
2. Sociaal en Cultureel Planbureau. Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau; 2014.
3. Edelenbos J, Domingo A, Klok P, Van Tatenhove J. In: Burgers als beleidsadviseurs: Een vergelijkend onderzoek naar acht projecten van interactieve beleidsvorming bij drie departementen. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek; 2006.
4. Jager-Vreugdenhil M. Spraakverwarring over participatie. J Soc Interv Theory Pract. 2011;2076-99. 10.18352/jsi.251
5. Kilic M. Derde generatie burgerparticipatie, hoe doe je dat?. Amersfoort: Twynstra Gudde; 2008.
6. Van der Heijden H, Van Dam R, Van Noortwijk R, Salverda I, Van Zanten I. In: Van doe-het-zelf naar doe-het-samen maatschappij: Experimenteren met burgerinitiatieven. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse zaken en

- Koninkrijksrelaties; 2011.
7. Lenos S, Sturm P, Vis R. In: Burgerparticipatie in gemeenteland: quick scan van 34 coalitieakkoorden en raadsprogramma's voor de periode 2006–2010. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek; 2006.
 8. Van de Wijdeven T, De Graaf L, Hendriks F. In: Actief burgerschap: lijnen in de literatuur. Tilburg: Tilburgse School voor Politiek en Bestuur; 2013.
 9. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Vertrouwen in burgers. Amsterdam: Amsterdam University Press; 2012.
 10. Michels A, De Graaf L. Examining citizen participation: local participatory policy making and democracy. *Local Gov Stud.* 2010;36477-491. 10.1080/03003930.2010.494101
 11. Edelenbos J. Proces in vorm: procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten. Utrecht: Lemma; 2000.
 12. Van der Heijden J, Van der Mark L, Meiresonne A, van Zuylen J. In: Help! Een burgerinitiatief. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties; 2007.
 13. Denters SAH, Tonkens EH, Verhoeven I, Bakker JHM. In: Burgers maken hun buurt. Den Haag: Platform 31; 2013.
 14. De Bruijn D, Van Mierlo T, Nourozi S, De Ruijter T, Turnhout S. In: Kompas right to challenge in de Wmo. 2016. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/03/04/kompas-right-to-challengein-wmo>. Geraadpleegd op: 16. sep 2016.
 15. Oude Vrielink M, Verhoeven I. Burgerinitiatieven en de bescheiden overheid. *Beleid En Maatschappij.* 2011;38377-387.
 16. Tonkens EH. Vijf misvattingen over de participatiesamenleving. 2014. <http://www.actiefburgerschap.nl/wp-content/uploads/2014/04/Afscheidsrede-16april14.pdf>. Geraadpleegd op: 23. feb 2016
 17. Van der Bol N, Van der Arend S. Interactieve besluitvorming vanuit een participanten-perspectief. *Bestuurskunde.* 2007;6131-44.
 18. Lowndes V, Pratchett L, Stoker G. Diagnosing and remedying the failings of official participation schemes: the CLEAR framework. *Soc Policy Soc.* 2006;5281-291. 10.1017/S1474746405002988
 19. Lowndes V, Pratchett L, Stoker G. Trends in public participation: part 2 – citizens' perspectives. *Public Adm.* 2001;79454-455. 10.1111/1467-9299.00253
 20. Hennink M, Hutter I, Bailey A. In: Qualitative research methods. London: SAGE; 2011.
 21. Strauss A, Corbin J. In: Basics of qualitative research: techniques and procedures for developing grounded theory. London: SAGE; 1998.
 22. Verba S, Schlozman K, Brady H. In: Voice and equality: civic voluntarism in American politics. Cambridge: Harvard University Press; 1995.
 23. Bewonersgroep Hoekwierde. Experiment Zelfbeheer Hoekwierde 2016. <http://www.hoekwierde.nl/>. Geraadpleegd op: 26. nov 2016.
 24. Zorgcoöperatie Loppersum. Beleidsplan 2016. <http://www.zorgcooploppersum.nl/over-ons/beleidsplan/>. Geraadpleegd op: 26. nov. 2016
 25. Van Xanten H, Schonewille J, Engelen J, Van de Maat J. In: Sterke verhalen: Burgerinitiatieven voor voorzieningen in kleine dorpen. Rotterdam, Utrecht: SEV, Movisie; 2011.
 26. Irvin R, Stansbury J. Citizen participation in decision-making: Is it worth the effort?. *Public Adm Rev.* 2004;6455-65. 10.1111/j.1540-6210.2004.00346.x
 27. Tonkens EH. De participatiesamenleving inhumaan? 2014. http://academievoorinformelezorg.nl/contents/uploads/pdf/56_1.departiciatiesamenlevinginhumadeparticiatiesa2014evelento. Geraadpleegd op: 5. maart 2016.
 28. Verhoeven I, Tonkens EH. Talking active citizenship: framing welfare state reform in England and the Netherlands. *Soc Policy Soc.* 2013;12415-426. 10.1017/S1474746413000158
 29. BeterOud. Denktank 60+ Noord. 80 in '30 cursus voor jonge senioren. 2016. <http://www.beteroud.nl/ouderen/zorg-80-in-30-cursus.html>. Geraadpleegd op: 26. nov. 2016.