

# Voorbij burgerparticipatie

**De overheid doet actief aan burgerparticipatie. Onduidelijk blijft wat men precies met burgerparticipatie bedoelt, wat het verschil met inspraak is en hoe de overheid daarin haar eigen rol ziet. Het is niet vreemd, dat de praktijk teleurstellende resultaten laat zien.**

De overheid zet burgerparticipatie op diverse terreinen in, zoals zorg en welzijn (Wet Maatschappelijke Ondersteuning), gebiedsontwikkeling (Voorbeeldprojecten Gebiedsontwikkeling) en milieu (Landschap en Burgerparticipatie). Het gaat de overheid niet alleen om betrokkenheid van burgers bij een bredere visie op maatschappelijke ondersteuning in gemeente of regio, maar ook om betrokkenheid van instellingen zoals maatschappelijk werk, zorgaanbieders, woningbouwcorporaties en welzijnsinstellingen. Het is kennelijk niet alleen te doen om het meedoen van burgers en de instituties, maar vooral om actieve deelname en samenwerking met alle betrokkenen bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid. Dat is nogal wat.

Het valt op dat zowel de resultaten als de vraag- en doelstellingen bij burgerparticipatie sterk verschillen. Eenduidigheid in de uitwerking van wat ermee wordt bedoeld, ontbreekt. Eén ding is wel duidelijk, het is vooral een instrumentele kwestie, het gaat over raadspleinen, forums, praatcafé's, burgerjury's, burgerpanels, burgerplatforms, *deliberative polling*, focusgroepen, infralabs, referenda, werkateliers, wijkshouwen en vragenurtjes. De politiek wil de kloof tussen bestuurder en burger verkleinen en de burger daadwerkelijk over kwesties die hem zelf aangaan, laten meedenken. Naast het op goed geluk inzetten van allerlei instrumenten, gaan onze nationale bestuurders honderd dagen het veld in, in de enigszins naïeve veronderstelling dat ze een beeld krijgen van wat er leeft en speelt. Verder worden op provinciaal, regionaal en op gemeentelijk niveau allerlei initiatieven ingezet om de burger tot een actieve bijdrage te verleiden. Het uitsluitend inzetten van instrumenten voor participatie of inspraak, garandeert geen succes en geeft gemakkelijk een gevoel van schijndemocratie. Het gaat erom eige-

naarschap op de juiste plaats te creëren, vooral niet vanuit losse aspecten.<sup>1</sup>

## Burgerparticipatie

Kenmerkend is dus dat burgerparticipatie veelal projectmatig en op een instrumentele manier wordt ingezet. Er wordt vooral over planning, programma's en interventies gesproken, die worden ingezet om de gepresenteerde doelen van de overheid te realiseren. De overheid is leidend, initiërend en zendend, de burger automatisch de ontvangende partij. Hij wordt betrokken en is dus lijdend voorwerp, waarmee een participatieparadox is geboren. Paradoxe communicatie leidt tot verwarring en afhaakgedrag. De nadruk op planning en instrumentarium zorgt er in combinatie met de vaste rolverdeling tussen overheid en burger voor, dat de resultaten over het algemeen teleurstellend zijn. Een lage opkomst, passiviteit in de zaal of juist opvallend fel verzet en actieve tegenwerking tegen wat de overheid voorstelt. In het eerste geval is er het BOHECA-fenomeen, *Bend Over Here Comes Another*. Met veel bombarie neemt het bestuur het initiatief om iets te veranderen zonder dat de burgers erbij worden betrokken. Er lopen voortdurend twee zaken door elkaar en zitten elkaar in de weg, enerzijds de directe betrokkenheid van burgers bij zaken die de eigen gemeenschap aangaan en anderzijds het systeem van indirecte en vertegenwoordigende democratie, waarmee beleidsmakers en bestuurders deze betrokkenheid juist proberen te stimuleren. De benadering vanuit de overheid is, dat burgers onder begeleiding dienen te worden gestimuleerd om bestuurlijke kwesties over hun directe leefomgeving zelf ter hand te nemen. In de

1 Van Nistelrooij, A. T. M., & De Wilde, R. (2008). *Voorbij veranderingmanagement; Whole Scale Change de wind onder de vleugels*. Deventer: Kluwer.

voorbereiding wordt gedacht en gehandeld vanuit beleidskaders, partijprogramma's en *single issue*-kwes-ties die bij de beleving van de bestuurder en niet bij die van de burger horen.

De overheid is als initiatiefnemer de legitieme eigenaar van het programma en veronderstelt daarmee ook de expert te zijn. Daarmee wordt de burger als ontvangende partij van alles opgelegd, maar moet hij tegelijkertijd actief een bijdrage leveren. In de veranderkunde wordt dit de *push-down*-manier van veranderen genoemd.<sup>2</sup> Dit staat haaks op de *retrieve-variant*, waarin de eindgebruiker (de burger) als deskundige wordt beschouwd, wiens bijdrage noodzakelijk is om het initiatief tot een succes te maken.

## De resultaten van burgerparticipatie zijn over het algemeen teleurstellend

Burgerinitiatieven worden echter niet zelden in de kiem gesmoord. Gebruik maken van burgerparticipatie zonder het perspectief van de burger centraal te stellen, leidt tot schijnparticipatie en het behandelen van onderwerpen die er in de beleving van de burger niet toe doen. Dan is burgerparticipatie een middel om de overheid te dwarsbomen.

Waarom zetten mensen zich eerder in als ze er bij worden betrokken? Waarom zou dit motiverend werken? De meest gangbare verklaringen – zoals het betrekken van mensen leidt tot betrokken mensen en betrokkenheid leidt tot een gevoel van eigenaarschap – blijken in de praktijk vaak te simplistisch en niet op te gaan. In hoeverre burgerparticipatie motiverend werkt, is sterk afhankelijk van wat onder burgerparticipatie wordt verstaan en in hoeverre dit consistent is met de positie die de burger tijdens het participatieproces inneemt. Actief in dialoog gaan met betrokkenen vraagt een geheel andere houding dan alleen vragen stellen en naar de burger luisteren. Een bestuurder die de wijk in gaat, is niet alleen de initiatiefnemer die vaak ook (onbedoeld) de suggestie wekt het overzicht en de oplossingen te hebben, maar is tevens een buitenstaander die geen deel van de sociale en economische dynamiek van die wijk uitmaakt. Dit staat een gelijkwaardig uitwisselingsproces in de weg. Daarnaast heeft de bezoekende par-

tij ook de macht en de oplossingsvaardigheid om daadwerkelijk in actie te komen en iets aan de in de wijk heersende problematiek te doen. Verwachtingen die te hoog zijn gespannen, uitgesproken ambities die niet realistisch zijn, onduidelijke procedures, een verkokerde ambtelijke organisatie en een te lange radiostilte voordat resultaten bekend worden, zorgen er vervolgens voor dat burgerparticipatie in de praktijk niet werkt. De burger haakt af. Wil burgerparticipatie motiverend werken en succesvol zijn, dan zal er in het ontwerp van het participatieve proces, vanaf het begin van het proces tijdens bijeenkomsten maar ook in interventies ruimte voor echte dialoog moeten zijn en een tijdige en concrete terugkoppeling over wat er met de uitkomsten ervan is gedaan.

Dialoog betekent een open en zoveel mogelijk gelijkwaardig uitwisselingsproces, waarbij deelnemers onderlinge verschillen accepteren en op zoek zijn naar de juiste synthese ervan. In een uitwisselingsproces ligt de nadruk niet op discussie of debat, waarbij op basis van argumentatie en overtuiging tot consensus wordt gekomen, maar op het verkrijgen van een doorleefd gemeenschappelijk beeld van wat de bestaande zienswijzen en opvattingen zijn over de problematiek. Deelnemers hebben belang bij het realiseren van het gestelde doel en nemen deel aan de dialoog.

### Multifocale bril

Reguliere beleidscommunicatie is op een vaste rolverdeling geënt: de bestuurder zendt, de burger ontvangt. Burgerparticipatie betekent dat de burger ook zendt en dat de bestuurder ook ontvangt en terugkoppelt. Wil burgerparticipatie echte participatie zijn, dan impliceert dit een fundamenteel andere rol-opvatting bij bestuurders en beleidsmakers, beginnend met het besef dat de kennis in het sociale systeem zit en niet alleen binnen de muren van het gemeentehuis. Het sociale systeem is het geheel aan *stakeholders*, burgers en groeperingen die betrokkenheid bij het realiseren van een bepaald doel hebben of die een bepaald probleem delen. Het is van belang dat vroegtijdig in het participatieproces, bij voorkeur nog voordat er definitieve doelen zijn vastgesteld, op een meervoudige manier naar het vraagstuk wordt gekeken. Het uitgangspunt is dat een *single issue*-benadering, die vaak eigen is aan de gesegmenteerde politieke en beleidsmatige praktijk, ontoereikend is. Om de vraag en problematiek zo realistisch mogelijk in beeld te krijgen, zal men ze door een *multifocale* bril moeten bekijken, de dagelijkse reali-

2 De Wilde, R, & Geverink, A. (2001). *De Large Scale Intervention; het organiseren van duurzame verandering met conferenties*. Deventer: Kluwer.

teit als een meervoudig geheel van betekenisvolle interrelaties en interacties moeten zien.

*Stakeholders* en het systeem, zijn niet uitsluitend formele inspraakorganen, verenigingen, projectontwikkelaars, gespecialiseerde ambtenaren of andere vaste gesprekspartners van de overheid, maar iedereen met een relatie tot het doel, het probleem of het vraagstuk. Bij een sociaal systeem gaat het niet alleen om de relatie die *stakeholders* met het onderwerp hebben, maar ook om:

- het dynamische aspect: interactie beïnvloedt het gedrag en opinies van mensen,
- het non-lineaire aspect: het effect van een actie is niet rechtstreeks aan één oorzaak, maar aan het resultaat van *feedback* mechanismen toe te schrijven,
- de gevoeligheid van interrelaties voor de context: dezelfde interventie kan in een andere context een geheel ander effect hebben, het is niet betrouwbaar om best practices elders toe te passen,
- het onderscheid tussen simpele en complexe interrelaties.<sup>3</sup>

### Zelforganiserend vermogen

Een dialoog met het gehele sociale systeem betekent dat men er vanuit gaat, dat een *stand alone*-inspraakavond, waarin burgers mogen reageren op wat er vanaf het podium wordt voorgesteld, ontoereikend is. Het moet gaan om meerdere en op elkaar betrokken bijeenkomsten, waarbij mensen en groeperingen via allerlei communicatievormen en op directe wijze worden uitgenodigd om vanuit hun eigen werkelijkheid hun zienswijzen en ervaringen met elkaar uit te wisselen, waarbij op voorhand de *follow-up* al is georganiseerd. In de bijeenkomsten zelf is er geen vast forum van deskundigen, die ongevraagd van alles uitleggen, geen dagvoorzitter, zo min mogelijk praatjes van experts. Tijdens de bijeenkomsten zitten de deelnemers zoveel mogelijk los van de eigen *stake-*

*holder*groep en wisselt men aan de hand van gerichte vragen het eigen perspectief uit met andere groepen. Sociale systemen zijn aan bepaalde (natuur)wetten onderhevig, zoals een bepaalde mate van zelforganisatie. Intervenieren op zelforganisatie is een kwestie van echte participatie. Zelforganisatie wordt vooral ontregeld door regelzucht en segmentatie van de overheid. Zelforganisatie is niet hetzelfde als het op eigen houtje mogen invullen zonder al te veel bemoeienis van de overheid. 'The aim of human development is to create the freedom and the opportunities for people to develop themselves.'<sup>4</sup>

## Er moet ruimte zijn voor echte dialoog

Visie- en planontwikkeling moeten niet in vergaderzalen van de overheid starten, maar in de gemeenschap. De politiek moet beginnen met intervenieren op gezamenlijkheid, gemeenschappelijkheid in en samen met het sociale systeem en inzien dat ze daar zelf deel van uitmaakt. Luisteren naar de burger, als speler aan de zijlijn heeft geen toegevoegde waarde. Visienota's en bijbehorende plannen zijn vaak dunne en obligate verhalen als resultaat van vele, vooral politieke, debatten en niet zelden conflicten. De agenda moet door de gemeenschap worden bepaald en het daaruit volgend beleidsprogramma dient een continu en cyclisch ontwikkelproces te zijn dat door een sociaal systeem wordt gedragen. Dat vergt ook aanpassing in de begeleiding en houding van bestuur en ambtenaar. Politiek en ambtenarij moeten afstand doen van de traditionele rolinvulling, zeker als die niet in lijn ligt met de bestaande cultuuropvattingen binnen het systeem. ■

3 Williams, B. (2008). "Bucking the System", *The Broker*, December 2008.

4 Bieckman, F. (2008): *Deep Democracy*, in *The Broker*, October 2008.

## BOEKSIGNALEMENT

### De publieke opinie

Paul Dekker (red.), *Metten wat leeft?*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2009, ISBN 978 90377 0419 8

Wat speelt er qua persoonlijke en maatschappelijke zorgen bij de burger en welke

verwachtingen heeft hij van de politiek? In deze bundel wordt een veelzijdig antwoord op deze vraag gegeven, want het gaat zowel om ontwikkelingen in de gehele bevolking als om verschillen tussen bevolkingsgroepen. Instemming en onvrede,

tevredenheid en kritiek, het wordt allemaal met de regelmaat van de klok geregistreerd. In dit boek wordt de betekenis daarvan geanalyseerd en wordt er gereflecteerd op de waarde van de publieke opinie en het gebruik dat de overheid ervan maakt.