

# De burger in de schijnwerpers

## Randvoorwaarden en valkuilen bij burgerparticipatie

**De overheid, vooral gemeenten, is al jaren actief met bestuurlijke vernieuwing en interactieve beleidsvorming. Die tendens zal alleen maar sterker worden.**

**Bij de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) is de gemeente zelfs verplicht om burgers te betrekken bij de beleidsvorming. Eduard van Vloten is adviseur bij organisatieadviesbureau De Beuk en is als professional en als burger betrokken bij participatieprocessen. In dit artikel bespreekt hij de randvoorwaarden voor geslaagde burgerparticipatie en gaat hij in op de valkuilen die er in de praktijk blijken te zijn.**

**I**nspraak van burgers bestaat al vele jaren: op inspraakavonden en interactieve bijeenkomsten mogen burgers hun mening geven over gemeentelijke plannen. Soms adviserend, soms bindend: Nijmegen gaf de inwoners een beslissende stem in de definitieve keuze tussen twee ingrijpende plannen voor de herinrichting van Plein '44; een plein met een gevoelige geschiedenis, waar 'iedereen' een mening over heeft. Maar burgerparticipatie behelst meer dan inspraak. Het gaat om structurele invloed van burgers op het beleid en

dat is een stuk ingewikkelder. Voor dit proces zijn twee ingrediënten onmisbaar. Het eerste is mede-eigenaarschap: de verschillende partners in het participatieproces praten over de inhoud, ieders rol en de wederzijdse verwachtingen. Het tweede ingrediënt is uitwisseling: welke eisen stellen de partijen aan elkaar en wat moet het ieder opleveren? Dan gaat het over invloed, natuurlijk, maar ook over status, informatie en tegenprestaties. Deze twee ingrediënten komen alleen tot hun recht wanneer de deelnemers werkelijk invloed hebben op de pro-

Eduard van Vloten

bleemstelling, de aanpak en de uitkomst. Daarom is het nodig om alle partijen in een vroeg stadium bij het proces te betrekken en niet pas op het moment dat plannen al grotendeels voorgekookt zijn.

### Voorwaarden voor succes

Burgerparticipatie is niet een traject dat zomaar even afgelegd kan worden, maar als het slaagt is er veel winst te behalen. Voordelen zijn een hogere kwaliteit van het beleid, omdat er meer betrokkenheid is en oplossingen dichterbij de praktijk kunnen worden gezocht. Het doorbreekt ook het bekende circuit van 'ons kent ons'; goede burgerparticipatie bereikt een diversere groep en levert daardoor een breder draagvlak op. Om het proces in goede banen te leiden, is het verstandig om de volgende randvoorwaarden in het oog te houden.

## Voordelen van burgerparticipatie

In theorie en langzamerhand ook in de praktijk zie je dat burgerparticipatie leidt tot:

- een kwalitatief beter beleid, omdat de betrokkenheid al wordt gemobiliseerd in de ontwikkelingsfase en er oplossingen dichtbij de praktijk kunnen worden gezocht;
- een grotere betrokkenheid van burgers, als het lukt om tot een intensieve dialoog te komen; daarmee realiseer je een rol van burgers die meer meedenkend en medeontwikkeld is in plaats van kritiserend en afstandelijk tegenover de overheid;
- nieuwe verbindingen en een beter begrip tussen mensen die elkaar tot nu toe niet kenden of van een afstand wederzijdse vijandbeelden koesterden; alle betrokkenen communiceren met elkaar en niet alleen met de overheid;
- het doorbreken van bestaande circuits, want niet alleen de 'inspraakijgers' en de informele 'ons kent ons' - regelnetwerken beïnvloeden de overheid, maar ook een bredere en zichtbaarder groep van burgers;
- een uitnodiging aan burgers en maatschappelijke partijen om zelf verantwoordelijkheid te nemen en niet altijd naar de overheid te wijzen;
- een interessante zoektocht naar 'het nieuwe maatschappelijke middenveld' nu traditionele instituties aan belang inboeten;
- de mogelijkheid voor de lokale overheid om meer keuzeopties voor bepaalde problemen op tafel te krijgen.
- de kans voor de raad en de politiek in het algemeen om zich meer tot agendasetter en procesbewaker te ontwikkelen, zoals dat in het nieuwe duale stelsel past. ■

### 1 Een open houding

Burgerparticipatie slaagt alleen als politiek en bestuur actief betrokken zijn en ook echt ruimte maken voor de inbreng van anderen in het politieke besluitvormingsproces. Dat vraagt van de politiek om een open interactieve houding, gericht op besturen met mensen en niet meer voor en over mensen, op verantwoordelijkheid delen, in plaats van beleid verdedigen.

### 2 Minder bureaucratisch

Burgerparticipatie vraagt om een andere werkwijze: niet bureaucratisch, maar integraal, dicht op de praktijk en prioriteiten stellend. Burgers denken al integraal, omdat ze uitgaan van hun dagelijkse waarneming. Het is de kunst om de schat aan informatie die burgers inbrengen, in z'n geheel mee te nemen en niet te scheiden in aparte beleidsterreinen als leefbaarheid, veiligheid, of diversiteit.

### 3 Duidelijke grenzen

Bestuur en politiek moeten zuinig zijn op de burgers die mee willen denken en daarom is het belangrijk om heel zorgvuldig met hun verwachtingen om te gaan. Daarmee voorkom je dat mensen voortijdig afhaken of dat je -achteraf beschouwd- je doelen voorbijschiet omdat deelnemers of andere betrokkenen teleurgesteld zijn in hun verwachtingen. Voor de burgers moet heel duidelijk zijn wat er wel en niet kan. En degene die de burgerparticipatie opzet, of wenst, moet zich realiseren dat participatieprocessen ook strijd opleveren, niet op alle vragen een antwoord leveren en dat partijen wegens zullen blijven zoeken om hun gelijk te halen.

### 4 Toerusten

Burgers hebben kennis en vaardigheden nodig om te kunnen participeren. Het is belangrijk dat de gemeente bereid is daarin te investeren, bijvoorbeeld door het aanbieden van individuele en groepstrainingen en door open en actief informatie en kennis beschikbaar te stellen. De invoering van de Wmo is een goed voorbeeld, waarbij het zinnig is te investeren in het organiserend vermogen van de doelgroepen en hun belangenorganisaties.

### 5 Opbrengst

De kans op succes wordt groter als burgerparticipatie niet alleen maar zaken vraagt van de burgers, maar hen ook iets oplevert. Dat kunnen concrete resultaten in de leefomgeving zijn, maar ook een voor hen waardevol leer-



Eduard van Vloten, fotocollage De Beuk

proces, of een belevingservaring (bijvoorbeeld de stad, de wijk of het dorp met andere ogen gaan bekijken).

### De weerbarstige praktijk

Ook als aan alle randvoorwaarden is voldaan, kan er nog heel wat misgaan; de praktijk is nu eenmaal weerbarstig. Op het pad van burgerparticipatie kunnen diverse kuilen gegraven zijn. Wie ze kent hoeft er niet in te vallen.

### 1 Speelruimte

Soms is er sprake van onkunde en onwil van politici of ambtenaren. Maar meestal zijn het de lastige afwegingen en een weerbarstige praktijk die het succes van burgerparticipatie in de weg staan. De politiek heeft vaak de neiging zich wat afzijdig te houden om de eigen speelruimte te handhaven. Het zou wel eens slimmer kunnen zijn als raadsleden juist de kans aangrijpen om zich te profileren als volksvertegenwoordigers.

### 2 Inkaderen

Degenen die verantwoordelijk zijn voor het proces hebben soms de neiging om sterker te sturen en te beheersen dan wenselijk is, vanwege de complexiteit van het proces en de (te verwachten) publicitaire druk. Alle betrokkenen willen meestal het naadje van de kous weten over het verloop van het hele proces. Het onbedoelde effect is dat het proces zeer sterk wordt ingekaderd en deelnemers vervolgens het gevoel hebben dat ze voor voldongen feiten staan.

### 3 Mengvormen

Soms probeert een gemeente -zonder zich dat al te bewust te zijn- twee doelen met elkaar te verenigen, namelijk participatie en maatschappelijke discussie. Dat leidt tot verwarring en kan het participatieproces in de weg staan. Participatie vereist namelijk een open benadering met actieve betrokkenheid van politiek en bestuur, terwijl maatschappelijke discussie om een duidelijke probleemstelling vraagt waarbij de overheid juist wat afstand houdt in de discussie.

## Uit de praktijk: Stadspanel Tiel

Dol op hun woonplaats en wars van politiek, dat is een aardige omschrijving van de motivatie waarmee negentien Tielenaars zitting namen in het stadspanel van hun gemeente. In juni 2003 werden zij officieel geïnstalleerd, in januari 2004 overhandigden zij het gemeentebestuur hun eerste drie adviezen: over de aanpak van zwerfvuil, over een aantrekkelijke binnenstad en over de inrichting van het buitengebied. Enthousiasme alom, niet in het minst bij de panelleden zelf die zich bijna perplex tonen over de open oren en ogen van hun gemeentebestuur: "Dat ben je niet gewend, hé, dat ze snel reageren".

Ron Rutherglen, imago- en communicatiespecialist van De Beuk, is onafhankelijk voorzitter en coach van het Tielse stadspanel. De kern van het Tielse concept voor het stadspanel bestaat daaruit dat de inbreng van de panelleden gevoed wordt door hun persoonlijke beleving van de woonplaats. Zij vertegenwoordigen niet de belangen van een achterban. Zij zijn autonoom denkende burgers van Tiel. Daardoor kan een stadspanel over deelbelangen heen naar het algemeen belang van de gemeente kijken. Het stadspanel biedt aan raad en college van Tiel een prachtige kans om burgerparticipatie vorm, inhoud en continuïteit te geven. Bovendien heeft een enthousiast panel een vruchtbaar effect op het imago van het gemeentebestuur: twintig burgers ervaren de inspanning van het gemeentebestuur om de bevolking werkelijk bij beleidsontwikkeling te betrekken. De belangrijkste bouwstenen die bijdragen aan een goed functionerend stadspanel zijn:

■ Het stadspanel heeft status gekregen. De gemeente formuleert de taken en bevoegdheden van het stadspanel en maakt duidelijk aan welke eisen panelleden moeten voldoen. Een degelijke

sollicitatieprocedure, een officiële benoeming en installatie geven het stadspanel aanzien. Ondersteuning van een senior ambtenaar geeft het panel inzicht in en toegang tot het politieke en ambtelijke circuit.

■ College en raad nemen het stadspanel serieus. Op verzoek leveren zij informatie en zijn aanwezig bij de presentatie van adviezen. Hoewel de adviezen van het panel niet bindend zijn, verplicht het college zich om binnen drie maanden na ontvangst een goed beargumenteerde reactie op een advies te geven.

■ De autonomie van het stadspanel wordt bewaakt. Het panel ontwikkelt een eigen cultuur, waarin de persoonlijke beleving van de woonplaats centraal staat en tegelijkertijd gezamenlijke keuzes worden gemaakt. Het panel ontwikkelt een eigen agenda en werkwijze. Het is belangrijk te waken voor partijpolitieke invloeden of andere vormen van binnensluipende belangenbehartiging.

■ Het stadspanel krijgt voldoende faciliteiten om zijn werk goed te doen. Dat betekent onder meer de al genoemde ondersteuning door een senior ambtenaar in de rol van projectleider, die de weg naar informatie weet en bewandelt. Maar het panel heeft ook vergaderruimte nodig, financiële middelen en eventueel externe deskundigheid.

■ De panelleden geven niet alleen, maar ontvangen ook! Het stadspanel ontwikkelt zich van een groep individuen tot een samenwerkend team dat uniforme adviezen uitbrengt. Vaardigheidsontwikkeling rust het panel als geheel beter toe voor de taken, maar de individuele leden maken ook een persoonlijk leerproces door. ■

#### 4 Strategische context

Er zijn altijd machtsverhoudingen in het spel, waardoor het moeilijk is condities te scheppen die alle betrokkenen als winst ervaren. Zo zal de projectontwikkelaar in een herstructureringswijk en het college dat daar graag aan de slag wil vooral belang hebben bij het inperken van de participatie. Bewoners en raadsleden die door hen worden benaderd hebben er juist belang bij om door bestaande verhoudingen heen te breken. Die strategische context is sterk bepalend voor de mate waarin partijen bereid zijn om samen tot zaken te komen.

#### 5 Rol ambtenaar

Ambtenaren zien zichzelf veelal als makelaars of procesarchitecten tussen politiek en burger. De burger ziet een ambtenaar als onderdeel en verlengstuk van de politiek. Voor hen is het gezegd een pot nat. Dat kan tot spanningen leiden over de vermeende dominante rol van ambtenaren.

#### 6 Veranderende achterbannen

De traditionele aanhang van instellingen, verenigingen en stichtingen is erg aan het veranderen en dat vraagt om andere patronen van belangenbehartiging. Vaak zie je dat het helpt om de

aandacht meer op thema's te richten dan op specifieke groepen. Hiermee kan ook beter worden aangesloten op thema's van participatieprocessen. Hoe beter de organisaties daarin slagen, des te waardevoller wordt hun inbreng in de participatieprocessen. Ook voor de overheid geldt dat: door je op thema's te richten zullen meer mensen zich aangesproken voelen om te participeren. ■

Eduard van Vloten is adviseur en trainer bij organisatieadviesbureau De Beuk

### Uit de praktijk: Kwaliteit Openbare Ruimte Arnhem

Uit eigen ervaring -als ambtelijk medeprojectleider bij de start en later als bewoner van een wijk in Arnhem- noem ik als voorbeeld het project *Kwaliteit Openbare Ruimte*, waarmee de gemeente Arnhem enkele jaren terug is gestart (inmiddels verdergegaan onder de naam *BuitenGewoonBeter*). Dit project begon met een gedegen inventarisatie onder bewoners en andere gebruikers naar hun opvattingen over kwaliteitsniveaus en waar in de stad welk kwaliteitsniveau gewenst was. Het feit dat de gemeente zo naar buiten trad, leidde tot enthousiasme bij de bevolking om deel te nemen en ideeën en meningen aan te reiken. Dat maakte het proces in de beginfase wel ingewikkelder dan wanneer bestuur en organisatie zelf een visie zouden ontwikkelen, maar de betrokkenheid van de bevolking was de mooiste beloning die de gemeente zich kon wensen. Mensen voelden zich weer serieus genomen en namen ook de gemeente weer serieus.

Belangrijke factoren voor het welslagen van een proces als dit zijn:

■ Bewoners en gebruikers zijn vanaf het begin van de beleidsontwikkeling betrokken geweest. Tijdens een

dilemmaworkshop is aan bewoners en andere betrokkenen gevraagd hoe de openbare ruimte moet zijn. Aan de hand van de drie aspecten -*schoon & netjes, heel & veilig en mooi & functioneel*- mochten de deelnemers geld verdelen over zaken die zij belangrijk vinden. Daaruit zijn drie modellen naar voren gekomen, die aan de raad zijn voorgelegd.

■ Raad, college en ambtelijke organisatie stonden van begin af aan open voor de inbreng van bewoners. De raad zelf was met zes van zijn leden bij de beleidsvoorbereiding via een klankbordgroep betrokken bij het proces. Daardoor kon de raad goed voorbereid en geïnformeerd oordelen over de voorgelegde modellen. Voor de bewoners en andere deelnemers was dit een duidelijk signaal dat zij serieus werden genomen.

■ Bereidheid tot investeren in nieuwe aanpakken: veel ervaring werd opgedaan met verschillende werkwijzen. Daardoor kon het project breed onder de aandacht worden gebracht, zowel in de organisatie als bij het bestuur. In de uitvoeringsfase werden projectleiders uit de verschillende diensten ver-

antwoordelijk in pilotwijken. De projectorganisatie werd daardoor wel ingewikkeld, maar dat woog op tegen de voordelen: veel meer mensen van verschillende diensten raakten betrokken bij het project en bewoners kregen het gevoel dat de hele gemeente goed omging met hun inbreng.

■ Betrokkenheid vasthouden: op het moment dat het project overging naar regulier beleid, is de regie goed geregeld waarbij de bewoners ook betrokken blijven. In iedere pilotwijk is een klankbordgroep gevormd en is een nulmeting gehouden over wat de mensen belangrijk vinden in hun wijk. Niet alleen in de inventarisatiefase, maar ook tijdens en na de uitvoering is regelmatig contact met de klankbordgroep. De klankbordgroep doet niet alleen mee bij de voorbereiding. Ook na de oplevering gaan de leden van de groep kijken of het werk goed is gedaan. In de groep zitten ook vertegenwoordigers van middenstand, verenigingsleven en kerkbestuur. Een groot voordeel is dat bewoners en andere betrokkenen oog krijgen voor het gemeenschappelijk belang en niet alleen vanuit persoonlijke belangen oordelen. ■